

Brüssel, 5. oktoober 2022
(OR. en)

13189/22

ECOFIN 962
UEM 241
FIN 1028
COH 98
EMPL 375
SOC 549

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	28. september 2022
Saaja:	Nõukogu peasekretariaat
Komisjoni dok nr:	COM(2022) 494 final
Teema:	KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE Liikmesriikide poliitikameetmete jaotusliku mõju parem hindamine

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2022) 494 final.

Lisatud: COM(2022) 494 final



Brüssel, 28.9.2022
COM(2022) 494 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

Liikmesriikide poliitikameetmete jaotusliku mõju parem hindamine

{SWD(2022) 323 final}

Komisjoni teatis

Liikmesriikide poliitikameetmete jaotusliku mõju parem hindamine

Tõenditel põhinev poliitikakujundamine on eduka poliitika ja poliitikameetmete usaldusväärsuse tagamisel määrava tähtsusega. Eelkõige võimaldavad mõjuhindangud teha teadlikke poliitilisi valikuid ja jaotusliku mõju hinnangud aitavad mõista, kuidas need valikud mõjutavad tõenäoliselt elanikkonna eri osi. See on eriti oluline, kuna Euroopa Liit ja selle liikmesriigid püüavad viia läbi sotsiaalselt õiglast digi- ja rohepööret ning peavad tulema toime probleemidega, mis on seotud Ukrainas toimuvast Venemaa agressioonisõjast tingitud elukallidusega.

Euroopa ainulaadne sotsiaalne turumajandus on tema jõukuse alus. President von der Leyen rõhutas oma poliitilistes suunistes, et digi- ja rohepöörde käigus ei jäeta mitte kedagi maha. Ta tõi esile ka Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni poolt 2017. aastal välja kuulutatud Euroopa sotsiaalõiguste samba tähtsuse – selle raames on kehtestatud 20 põhimõtet tugeva sotsiaalse Euroopa jaoks, mis on õiglane ja kaasav ning tagab võrdsed võimalused.

2021. aasta mais Portos toimunud sotsiaaltippkohtumisel tunnustasid ELi juhid eesmärgi aidata 2030. aastaks vaesusest ja sotsiaalsest tõrjutusest välja vähemalt 15 miljonit inimest, nagu komisjon nägi ette Euroopa sotsiaalõiguste samba tegevuskavas kooskõlas ÜRO kestliku arengu tegevuskavaga aastani 2030¹. Vaid aasta pärast sotsiaaltippkohtumist on ELi liikmesriigid võtnud endale kohustuse täita riiklikud sihtmärgid, et see eesmärk ühiselt saavutada. Samal ajal püütakse tegevuskava raames ELi tasandi uute algatustega, sealhulgas miinimumpalka käsitleva direktiiviga ja ettepanekuga võtta vastu nõukogu soovitus miinimumsissetuleku tagamise kavade kohta, aidata vähendada sissetulekute ebavõrdsust.

Vaesus ja sissetulekute ebavõrdsus on ELis rahvusvaheliste standardite kohaselt suhteliselt väike ning vaesus ja sotsiaalne tõrjutus on viimase kümne aasta jooksul vähenenud, kuigi pärast 2008.–2012. aasta majanduslangust on sissetulekute ebavõrdsus väiksema sissetulekuga inimeste puhul suurenenud. ELi ja liikmesriikide valitsuste võetud meetmed (sealhulgas ajutised töökohtade loomise toetuskavad ja automaatsed stabilisaatorid) leevendasid COVID-19 kriisi sotsiaal-majanduslikku mõju ja takistasid ebavõrdsuse edasist suurenemist. Pandeemia on avaldanud siiski naistele ja mõnele rühmale, nagu noored, madala kvalifikatsiooniga töötajad ja puuetega inimesed, ebaproportsionaalselt suurt negatiivset mõju.

Samal ajal, kui Euroopa taastub COVID-19 pandemiast, võivad praegused arengusuundumused mõjutada sotsiaalset ühtekuuluvust. Venemaa põhjendamatult ja provotseerimata sissetung Ukrainasse on tekitanud suurt majanduslikku ebakindlust, eelkõige energiavarustuse ja toiduainete hindade valdkonnas. Kõrgest inflatsioonimäärast tulenevad ohud halvendavad väikese sissetulekuga leibkondade ja muude ebasoodsas olukorras olevate elanikkonnarühmade olukorda, samas kui tarneahela ebakindlus võib mõjutada teatavate sektorite tööhõivet.

¹ Kestliku arengu eesmärgid nr 1 ja 10. [Kestliku arengu tegevuskava aastani 2030.](#)

EL ja selle liikmesriigid tegutsevad sõja majandusliku mõju leevendamise nimel. Selleks et lõpetada Euroopa sõltuvus Venemaa fossiilkütustest, on komisjoni kavas „REPowerEU“ esitatud mitu võimalust: energia säästmine, energiavarustuse mitmekesistamine ja taastuvenergia kasutuselevõtu kiirendamine fossiilkütuste asendamiseks kodudes, tööstuses ja elektritootmises. Komisjoni kava „Säästame gaasi turvalise talve nimel“ eesmärk on kiirendada Venemaa fossiilkütuste järkjärgulist kasutuselt kõrvaldamist ja vähendada ELi gaasinõudlust, pöörates samas erilist tähelepanu haavatavatele tarbijatele. Lisaks on komisjoni ettepanekute (erakorralise sekkumise kohta Euroopa energiaturul) eesmärk võidelda hiljutiste tähelepanuväärsete hinnatõusudega ning leevendada survet, mida need avaldavad leibkondadele ja ettevõtjatele kogu ELis. Selleks et võidelda kiiresti tõusvate toidu- ja energiahindade vastu, on liikmesriigid võtnud meetmeid, mille eesmärk on leevendada inflatsiooni mõju leibkondadele, eelkõige kõige haavatavamatele neist.

Kliimamuutused ja digiüleminek mõjutavad eeldatavasti ka tulujaotust ja ebavõrdsust. Rohepöörde võib luua 2030. aastaks kuni 1 miljon uut töökohta² ja 2050. aastaks 2 miljonit uut töökohta³ ning parandada töökohtade kvaliteeti, kuid selle mõju tööturule võib sektorite, piirkondade, linnastumismäära (linna- ja maapiirkondade), vajalike oskuste või töökohtade liikide lõikes varieeruda. Euroopa rohelises kokkuleppes ja pakettis „Eesmärk 55“ antakse ülevaade ELi keskpika perioodi meetmetest kliimamuutustega tegelemiseks ja integreeritakse sotsiaalne mõõde algusest peale poliitika kujundamisse. ELi 2030. aasta energia- ja kliimaeesmärkide saavutamiseks on liikmesriigid koostanud integreeritud riiklikud energia- ja kliimakavad, mida ajakohastatakse korrapäraselt. Samuti on nad võtnud kohustuse võtta vastu terviklik poliitika õiglaseks üleminekuks kliimanetraalsusele. Nõukogu soovitusel õiglase kliimanetraalsuse ülemineku tagamise kohta⁴ esitatakse liikmesriikidele konkreetsed suunised selle kohta, kuidas käsitleda üleminekuga seotud asjakohaseid tööhõive- ja sotsiaalaspekte, sealhulgas analüüsides poliitikameetmete jaotuslikku mõju, kasutades samal ajal täielikult ära rahastamisvõimalusi. Komisjon on esitanud ka oma visiooni Euroopa digipöörde kohta 2030. aastaks ja teinud ettepaneku ELi digikümneni digikompassi kohta⁵. Olulisel kohal on kõigi elementaarsed digioskused ning töötajate võimalus omandada info- ja kommunikatsioonitehnoloogia alaseid erioskusi, samuti ümber- ja täiendusõpe, et vältida digilõhe süvenemist madala ja kõrge kvalifikatsiooniga töötajate vahel.

Hiljutised uuringud näitavad, et sotsiaalne ebavõrdsus on eurooplaste jaoks suurim probleem (sellele järgnevad tööhõive, keskkonnaküsimused ja kliimamuutused)⁶ ning suurim kasvanud probleem ELi tasandil on seotud hinnatõusu/inflatsiooni ja elukallidusega⁷. Juba enne pandeemiat soovis üle 80 % ELi kodanikest, et nende riikide valitsused võtaksid sissetulekute

² Vastavalt komisjoni teatisele „2030. aasta kliimaeesmärgi kava“ (COM(2020)562 final ja SWD(2020)176 final) põhinevad prognoosid E-QUESTil ja neis on lähtutud madalama maksumääraga madala kvalifikatsiooniga tööjõu stsenaariumist, st on eeldatud, et tööjõu maksumäära sihipärane vähendamine soodustab madala kvalifikatsiooniga tööjõu pakkumist suurema netopalgaga kaudu ning vähendab samal ajal ettevõtete madala kvalifikatsiooniga töötajate tööjõukulusi, mis toob kaasa suurema üldise tööhõive.

³ Tuginedes 2018. aasta mõjuhindangule „Puhas planeet kõigi jaoks“, antakse Euroopa tööhõive ja sotsiaalarengu 2019. aasta aruandes teada, et 2050. aastaks võib lisanduda ligikaudu 2 miljonit töökohta.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=COM:2021:801:FIN>.

⁵ Digikümnen on Euroopa Komisjoni tulevikku suunatud strateegiline visioon digimajanduse arengu ja Euroopa ettevõtete ümberkujundamise jaoks 2030. aastaks. Kavaga, mille Euroopa Komisjon esitas 9. märtsil 2021, tahetakse toetada jõukat digitaalset tulevikku kõigi jaoks.

⁶ [Eurobaromeetri uuring Euroopa tuleviku kohta](#), jaanuar 2022.

⁷ [Eurobaromeetri standarduuring](#), aprill 2022.

ebavõrdsuse vähendamiseks täiendavaid meetmeid⁸. Sissetulekute suur ebavõrdsus võib kahjustada majanduskasvu ja ohustada sotsiaalset ühtekuuluvust,⁹ seades ohtu sotsiaalse turumajanduse mudeli, kahjustades seeläbi euroopalikke väärtusi. Sissetulekute ebavõrdsus ja sotsiaalse õigluse puudumine on kasvav probleem mitte ainult vaesuse või sotsiaalse tõrjutuse ohus olevate inimeste, vaid ka enamiku keskmise sissetulekuga inimeste jaoks.

Tagamaks, et eespool kirjeldatud pikaajalised suundumused ja lühiajalised šokid ei süvenda olemasolevat ebavõrdsust, on hädavajalik parandada poliitikakujundamise kvaliteeti, hinnates paremini olemasolevate ja uute poliitikameetmete ja reformide jaotuslikku mõju. Nende kavandamisel on väga oluline mõista nende mõju eri sotsiaal-majanduslikele rühmadele ja geograafilistele piirkondadele. See on vajalik poliitika paremaks suunamiseks ja selle võimaliku kahjuliku mõju leevendamiseks, et saavutada 2030. aasta vaesuse vähendamise eesmärgid ning tagada kestlik, kaasav ja õiglane üleminek.

Käesolevas teatises antakse liikmesriikidele suuniseid selle kohta, kuidas hinnata kõige paremini eri sotsiaal-majanduslike rühmade¹⁰ sissetulekute jaotuslikku mõju ja kaasata see oma poliitika kujundamisse. Selles nähakse ette protsess olemasolevate meetodite edasiarendamiseks koostöös liikmesriikidega ning tutvustatakse toetust, mille komisjon saab liikmesriikide jaoks kättesaadavaks teha¹¹.

Jaotusliku mõju hindamise mõiste

Mõju hindamine on protsess, mille käigus kogutakse tõendeid poliitikakujundamise toetamiseks¹². Jaotusliku mõju hinnangud hõlmavad tavaliselt kvantitatiivset analüüsi, et hinnata poliitika (reformid, investeeringud jne) jaotuslikku mõju eri elanikkonnarühmade sissetulekutele. Jaotusliku mõju hinnangud annavad kasulikku teavet ja aitavad poliitikakujundajatel valida erisuguste reformivõimaluste vahel. Jaotusliku mõju hinnangud võivad aidata kindlaks teha ka vajaduse töötada välja kõrvalmeetmed, et kaitsta haavatavaid rühmi teatavate poliitikameetmete võimaliku negatiivse mõju eest, ning anda nende kõrvalmeetmete täpsustamiseks väärtuslikku teavet.

Jaotusliku mõju hinnangu meetodeid saab kasutada selleks, et saada kvantitatiivseid hinnanguid maksude, sotsiaalkaitse ja sotsiaalse kaasatuse reformide mõju kohta ning anda teavet riiklikult osutatavate mitterahaliste teenuste reformi mõju kohta. COVID-19 pandeemia ajal rõhutati, kui oluline on võrdne juurdepääs mitterahalistele teenustele, nagu tervishoid ja haridus¹³. Mitterahaliste hüvitiste ümberjaotava mõju jälgimine aitaks ära

⁸ Eurobaromeetri eriuuring nr 471 „Õiglus, ebavõrdsus ja põlvkondadevaheline liikuvus“ – aprill 2018 – Eurobaromeetri uuring (europa.eu).

⁹ Vt näiteks Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) 2015. aasta väljaanne „Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising?“ (Me ei ole ühtsed: miks ebavõrdsus kasvab).

¹⁰ Tulevikus tuleks teha täiendavaid jõupingutusi, et võtta arvesse ka reformide jaotuslikku mõju võrdsetele võimalustele, kuid käesolevas teatises keskendutakse sissetulekute ebavõrdsusele, mida on palju lihtsam kvantifitseerida kui muid aspekte.

¹¹ Lisatud komisjoni talituste töödokumendis on esitatud üksikasjalikum teave, sealhulgas liikmesriikide kehtivate tavade kohta.

¹² See aitab töötada välja poliitikameetmeid (kas poliitikareform või investeering) teatava poliitilise probleemi jaoks, pakkudes tõendeid eri variantide ja nende mõju kohta. Mõjuhinnangutes käsitletakse mitut peamist võimalikku mõju, nagu majanduslik, keskkonna- ja sotsiaalne mõju ning mõju inimõigustele.

¹³ Tõendid näitavad, et mitterahalistel hüvitistel on märkimisväärne ümberjaotav mõju. Oluline on tagada, et poliitikamuudatused vastaksid kõige ebasoodsamas olukorras olevate rühmade vajadustele ja et muudatustega ei kaasneks nende rühmade jaoks vähemalt soovimatuid negatiivseid tagajärgi. Näiteks Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) Euroopa piirkondliku büroo töö tervishoiuteenuste taskukohasuse valdkonnas näitab, et mõned riigid peavad kujundama tervisekindlustuse poliitika ümber, parandama teatavate rühmade finantskaitset ja samal ajal otsima täiendavaid avaliku sektori investeeringuid tervishoiustüsteemi (vt WHO Euroopa piirkondliku büroo aruanne „Can people afford to pay for health care? New evidence on financial protection in Europe“ (Kas inimesed saavad endale lubada tervishoidu? Uued tõendid finantskaitse kohta Euroopas“ (2019)).

kasutada nende potentsiaali vaesuse leevendamisel ja vähendamisel ning see võib aidata kaasa ka jaotusliku mõju hinnangute põhjalikumaks muutmisele.

Jaotusliku mõju hinnangutes saab enne nende rakendamist kvantifitseerida, kuidas konkreetsed poliitikameetmed ja reformid mõjutavad eri rühmade sissetulekuid. Samuti võivad need aidata määrata üksikasjalikult kindlaks reformide kulud (sealhulgas kaaludes eri võimalusi) ja kavandada parandusmeetmeid. Pärast meetmete rakendamise algust tehtud hinnangud aitavad kaasa meetmete üldisele hindamisele, kui andmed on tehtud kättesaadavaks, näidates, kas on vaja võtta täiendavaid meetmeid või parandada reforme. Jaotusliku mõju hinnangud tehakse sageli eelarve ettevalmistamise raames, kuid sama oluline on teha neid selliste reformide kavandamiseks, millel ei pruugi olla (otsest) mõju riigieelarvele, kuid millel võib olla suurem mõju teatavatele sotsiaal-majanduslikele rühmadele. Jaotusliku mõju hinnanguid tuleks vajaduse korral integreerida laiematesse analüüsidesse, mis hõlmavad uute poliitiliste algatuste majanduslikku, sotsiaalset ja keskkonnamõju.

Jaotusliku mõju hinnangud võivad ka aidata parandada märkimisväärselt avaliku sektori kulutuste ja eelarvepoliitika kvaliteeti. COVID-19 pandeemia on pannud riigi rahanduse surve alla ja rahapoliitika järkjärguline normaliseerumine peaks suurendama valitsemissektori laenukulusid. Hästi kalibreeritud kulude ümberjaotamine või tulude nihe võivad aidata tagada, et avaliku sektori eelarvepuudujääki hoitakse kontrolli all, kuid see saab olla kestlik ainult siis, kui jaotuslikud tagajärjed on hästi kindlaks tehtud ja kaalutud. Määruses (EL) nr 473/2013 on juba soovitatud, et euroala liikmesriigid esitaksid meetmete oodatava jaotusliku mõju hinnangu komisjonile esitatavates eelarvekavades, kuid seda on harva tehtud ja tava saaks veelgi paremaks muuta. Euroopa poolaasta raames soovitatakse 2022. aasta tööhõivesuunistes kasutada jaotusliku mõju hinnanguid sotsiaalkaitsesüsteemide tõhususe parandamiseks¹⁴.

Kvaliteetse jaotusliku mõju hinnangu põhikomponendid

Kvaliteetse jaotusliku mõju hinnangu põhikomponendid on võimalik kindlaks teha liikmesriikide heade tavade alusel. Need on seotud hinnangu ajastuse, analüüsitavate poliitikameetmete, kasutatavate vahendite (mudelid ja andmed) ning tulemuste levitamise viisidega.

a. Kes ja millal peaks koostama jaotusliku mõju hinnangu ja millisel detailsuse tasemel?

Jaotusliku mõju hinnang tuleks koostada nii enne kui ka pärast asjakohase poliitikameetme rakendamist. Jaotusliku mõju hinnangu koostamine reformide ja investeeringute kavandamise ajal on eriti oluline, kuna see võimaldab poliitikakujundajatel mõõta kavandatud poliitikameetme mõju eri liiki leibkondadele, isegi juhul, kui reform ei ole algselt ette nähtud sotsiaalsete eesmärkide saavutamiseks (näiteks energiatarbimise reformide puhul). Rakendamisjärgsed analüüsid võimaldavad hinnata reformide ja investeeringute mõju eri liiki leibkondadele teatava aja jooksul pärast reformi elluviimist. See võib aidata töötada välja

¹⁴ [Suunis 8](#).

reformide võimalikke edasisi samme või parandusi. Need analüüsid põhinevad kindlatel andmetel, kuid nõuavad reformide mõju eraldamist muudest muutustest. Usaldusväärsed rakendamisjärgsed analüüsid aitavad tagada omavastutuse ja hinnangute kvaliteedi enne rakendamist. Ideaalsel juhul tuleks jaotusliku mõju hinnangud teha riigi ametiasutuste ning vajaduse korral piirkondlikul ja kohalikul tasandil.

Hea tava on tutvustada poliitikamuudatuste tervikpaketi mõju, kuna mõned muudatuste vastastikused mõjud võivad jääda tähelepanuta, kui nende mõju näidatakse eraldi. See on seda enam nii, et eelarvemuudatused otsustatakse sageli paketina ja mõned meetmed kompenseerivad teisi. Meetmed, millel on märkimisväärne mõju, nõuavad ka individuaalset analüüsi.

Jaotusliku mõju hinnangute tegemise usaldamine sõltumatutele asutustele võib aidata muuta need usaldusväärsemaks ja täpsemaks. Tänu oma eksperditeadmistele on akadeemilistel ringkondadel või uurimisinstituutidel head võimalused töötada välja jaotusliku mõju hinnangu täiustatud meetodid. Hinnates otsuseid, millele sõltumatud asutused sageli ei ole kaasa aidanud, ei mõjuta neid lisaks ka samad poliitilised motiivid nagu haldusasutusi. Eri institutsioonide samasugused tulemused võivad tuua kaasa ka põhjalikuma analüüsi ning parandada selle kvaliteeti ja usaldusväärsust.

Liikmesriike kutsutakse üles

- koostama enne kõigi inimeste sissetulekut mõjutada võivate poliitikameetmete rakendamist süstemaatiliselt jaotusliku mõju hinnangud ning hindama nii palju kui võimalik pärast rakendamist reformide ja investeeringute tegelikku mõju;
- analüüsima nii poliitikameetmete kombineeritud mõjusid kui ka konkreetseid üksikmõjusid;
- toetama sõltumatuid institutsioone jaotusliku mõju hinnangute koostamisel.

b. Millised poliitikavaldkonnad tuleb jaotusliku mõju hinnangute koostamisel valida ja kui pikka ajavahemikku tuleb kaaluda?

Jaotusliku mõju hinnangud peaksid hõlmama poliitikavaldkondi, mis mõjutavad leibkonna sissetulekut ja selle jaotust, mis on tavaliselt seotud maksude ja rahaliste hüvedega. Standardmudelid võivad anda ülevaate reformide mõjust traditsioonilisele otsesele maksustamisele ja rahalistele hüvedele, mis on üldiselt jaotusliku mõju hinnangute keskmes¹⁵. Siiski tuleks teha jõupingutusi, et hinnata reformide mõju muudes valdkondades, nagu tööturu- või pensionireformid, samuti investeerimisprogrammid.

Tarbimismakse tasub hinnata, kuna nende mõju on sageli regressiivne (kuna väiksema sissetulekuga leibkonnad kulutavad rohkem oma sissetulekust kaupadele ja teenustele). See muutub üha olulisemaks seoses kasvava vajadusega vähendada CO₂ heidet ja rakendada nn rohelist eelarvestamist. Ideaalsel juhul peaksid liikmesriigid koostama jaotusliku mõju hinnangud ka seoses omandimaksu reformidega, millel on suur mõju ebavõrdsuse pikaajalisele dünaamikale, ning mitterahaliste hüvitiste, näiteks tervishoiuhüvitiste muutuste mõju kohta.

¹⁵ Otsesed isiklikud maksud, samuti sotsiaalkindlustusmaksed ja sotsiaaltoetused.

Jaotusliku mõju hinnanguid saab kasutada paljudes poliitikavaldkondades. Need on üliolulised, et hinnata selliste reformide mõju, mille eesmärk on tegeleda megatrendidega, nagu rohe- ja digipööre või hiljutiste kriiside mõju. Mitmesugused reformid on siiski erinevad selle poolest, mil määral neid on võimalik analüüsida. Näiteks on jaotusliku mõju hinnangud väga kasulikud, et hinnata selliste reformide mõju, millel on otsene mõju leibkondade sissetulekutele, näiteks CO₂ hinnastamine ja CO₂ tulude kasutamine või väikese sissetulekuga leibkondadele ette nähtud küttekvootide kasutamine. Sageli on aga vähem lihtne hinnata uute reguleerivate meetmete mõju (nt energiatõhususe standardite parandamine). Rakendamisjärgse hindamise strateegiad võivad siiski anda selliste reformide jaotuslikest tagajärgedest hea ülevaate.

Rakendamiseelsetes jaotusliku mõju hinnangutes ei tuleks keskenduda üksnes uute poliitikasuundade ja meetmete mõju tulemustele vahetult pärast rakendamist, st järgmisel aastal (võrdlev statistika), vaid võtta vastu ka mitmeaastane perspektiiv. Järgjärgulisel poliitikal, näiteks pensionireformil, mis põhjustab mitme aasta jooksul aeglaselt muutusi, ei pruugi ühe aasta jooksul olla väga suurt mõju, kuid kumulatiivselt võib sellel olla märkimisväärne mõju. Sellistel juhtudel võivad jaotusliku mõju hinnangud nõuda pikaajalisi prognoose, et võtta arvesse reformide täielikku mõju. Mitmeaastase perspektiivi omaksvõtmine võib olla kasulik ka siis, kui demograafiliste suundumuste arvessevõtmine on eriti oluline. Sellisel juhul võib olla asjakohane kasutada dünaamilisi mudeleid.

Liikmesriike kutsutakse üles

- käsitlema oma hinnangutes otseseid makse, sotsiaalkindlustusmakseid ja sotsiaaltoetusi;
- analüüsima võimaluse korral muude poliitikavaldkondade, eelkõige kaudsete ja omandimaksude ning asjakohaste mitterahaliste hüvitiste mõju, et esitada konkreetsete meetmete ja reformide kohta põhjalik jaotusliku mõju hinnang;
- võtma vastu mitmeaastane perspektiiv selliste poliitikameetmete jaotusliku mõju hinnangutes, mille täielik mõju avaldub pikema aja jooksul.

c. Milliseid vahendeid kasutada?

Mikrosimulatsiooni mudelid on üliolulised, sest tavaliselt võimaldavad need kasutajatel hinnata maksude ja hüvitiste muutustest tulenevaid eelarve netokulusid, poliitika muutmisest tulenevat tulu ja kahjumit ning reformipakettide mõju vaesusele ja ebavõrdsusele. Täiustatud mudelid võimaldavad hinnata mõju soo alusel või täiendavaid võrdõiguslikkuse kriteeriume, nagu puue või vähemuse taust, samuti hinnata muutusi tööstiimulites ja tööturu reageerimist poliitilistele muutustele.

Maksu- ja hüvitissüsteemide reformid võivad mõjutada inimeste käitumist ja muuta makromajanduslikku keskkonda. Käitumuslike reaktsioonide, makromajanduslike andmete¹⁶

¹⁶ Mikrosimulatsiooni mudelites ei võeta sageli arvesse käitumuslike reaktsioone (nt tulumaksu muutuste hinnanguline mõju tööjõu pakkumisele) ega makromajanduslikku tagasisidet (näiteks tööjõupakkumise suurenemine võib suurendada SKPd ja valitsemissektori tulusid). Käitumuslike reaktsioone ja makromajanduslikku tagasisidet saab integreerida, luues täiustatud mudelid, milles võetakse arvesse mitmesuguseid mõjusid (näiteks käitumisega seotud vastuste lisamine mikrosimulatsiooni mudelisse või selle sidumine makromajandusliku mudeliga).

ja demograafiliste suundumuste lisamine jaotusliku mõju hinnangutesse võib need veelgi täpsemaks muuta.

Jaotusliku mõju hinnangutes võib kasutada riigipõhist mudelit (praegu kümne liikmesriigi puhul) või ainult EUROMODi mudelit (praegu neljal juhul) või mõlemat (praegu 12 juhul)¹⁷. EUROMOD on komisjoni hallatav maksusoodustuste mikrosimulatsiooni mudel, mida saavad kasutada kõik liikmesriigid. See hõlmab otsese maksustamise, sotsiaalkindlustusmaksete ja -toetuste peamisi aspekte¹⁸. See võib olla eriti kasulik liikmesriikide jaoks, kellel on jaotusliku mõju hindamisel piiratud kogemused¹⁹. EUROMODi üks eristav eelis on see, et see võimaldab arvutada kõigis liikmesriikides võrreldaval viisil otseste maksude ja hüvitiste mõju leibkondade sissetulekutele, vaesusele ja sissetulekute ebavõrdsusele ning tööstiimulitele. Liikmesriigid, kellel on pikaajaline traditsioon teha jaotusliku mõju hinnanguid, kasutavad tavaliselt riigipõhiseid mudeleid, mis hõlmavad paremini kohandatud lähenemisviise.

Kvantitatiivset analüüsi võib täiendada kvalitatiivsemate kaalutlustega, et teha kindlaks rühmad, keda poliitikameetmete kogum kõige tõenäolisemalt mõjutab.

Liikmesriike kutsutakse üles

- kasutama mikrosimulatsiooni mudelit, mille abil hinnatakse poliitikamuutuste mõju leibkondade sissetulekutele kogu sissetulekute jaotuse jooksul ning nende mõju vaesusele ja sissetulekute ebavõrdsusele;
- arendama edasi oma mudeleid, kasutades täiustatud meetodeid, mis hõlmavad käitumuslikke reaktsioone ja makromajanduslikke andmeid;
- täiendama kvantitatiivset analüüsi kvalitatiivse analüüsiga, et üldistada jaotusliku mõju kaalumist poliitikakujundamises.

d. Milliseid andmeid kasutada?

Hea jaotusliku mõju hinnang nõuab põhjalikke ja õigeaegseid andmeid. Uuringuandmed – näiteks sissetulekuid ja elamistingimusi käsitlev Euroopa Liidu statistika (EU-SILC)²⁰ – annavad üksikasjalikku sotsiaaldemograafilist ja sissetulekualast teavet, mis on jaotusliku mõju hinnangu kvaliteedi seisukohast määrava tähtsusega. Siiski on uuringu tegemise ja tulemuste kättesaadavuse vahel tavaliselt ajavahe²¹. Haldusandmetega saab täita lüngad, kasutades täpsemat ja enamikul juhtudel suhteliselt õigeaegsemat teavet, suuremat valimit ja paremat geograafilist üksikasjalikkust. Ka uuringu kombineerimine tulu, heaolu ja maksustamist käsitlevate haldusandmetega võib parandada märkimisväärselt jaotusliku mõju hinnangu kvaliteeti. See võimaldab ka laiendada modelleerimise ulatust, säilitades samal ajal uuringutest saadud üksikasjaliku sotsiaal-majandusliku teabe.

¹⁷ Lisateabe saamiseks vt lisatud komisjoni talituste töödokument.

¹⁸ Teadusuuringute Ühiskeskus (JRC) ajakohastab seda koostöös Eurostati ja riiklike ekspertidega.

¹⁹ Tarkvara ja mudelid on kergesti kättesaadavad, kuid riikide ametiasutused või teadlased peavad siiski taotlema Eurostatilt alusandmete juurdepääsu.

²⁰ Ülevaade – sissetulekud ja elamistingimused – Eurostat (europa.eu).

²¹ Sissetulekuid ja elamistingimusi käsitleva ELi statistika puhul saab Eurostat määruse (EL) 2019/1700 raames liikmesriikidelt aasta N lõpu seisuga üksikandmeid tegevusaasta N kohta ning täielikud andmekogumid lõplike tuluandmetega saadakse N + 1 aasta 28. veebruariks. Riikide näitajad avaldatakse kohe, kui andmed on kinnitatud ja heaks kiidetud.

Tuleb teha rohkem, et muuta riiklikud haldusandmed kättesaadavamaks²². Anonüümitud (valimiteta) haldusandmed on jaotusliku mõju hinnangu analüüsi jaoks väärtuslik vahend²³. Sellised andmed peaksid olema läbipaistval viisil kättesaadavad mitmesugustele avalik-õiguslikele asutustele ja sõltumatutele teadlastele. Samuti on oluline rõhutada riiklike statistikaametite olulist rolli õigeaegsete, põhjalike ja üksikasjalike uuringute ja muude andmete esitamisel, mida saab kasutada jaotusliku mõju hinnangu analüüsiks.

Liikmesriike kutsutakse üles

- **kombineerima jaotusliku mõju hinnangute koostamisel küsitlus- ja haldusandmeid;**
- **tegema haldusandmed hõlpsamini kättesaadavaks nii avaliku sektori asutustele kui ka teadlastele.**

e. Milliseid näitajaid valida?

Ühiste mõõdikute kasutamine võimaldab poliitikakujundajatel mitmesuguste uute meetmete tulemusi paremini võrrelda ja hinnata nende mõju. Jaotusliku mõju hinnangu väljundid peaksid ideaalsel juhul mõõtma reformide mõju järgmisele: 1) tulude jaotus²⁴; 2) ebavõrdsuse määr, tuginedes valitud põhinäitajatele (nt sissetulekukvintilide suhte kordaja $S80/S20$)²⁵; 3) vaesuse määr, kasutades selliseid seonduvaid põhinäitajaid nagu suhtelise vaesuse määr ja suhtelise vaesuse süvik²⁶.

Sõltuvalt riigi olukorrast ja kättesaadavatest andmetest võib olla ka muid asjakohaseid väljundeid. Seepärast koostatakse jaotusliku mõju hinnangud sageli selleks, et hinnata reformide mõju eri rühmadele²⁷ vanuse ja soo alusel (ka sooteadliku eelarvestamise jaoks²⁸) ning leibkonna liigile (nt töörealised leibkonnad, pensionäride leibkonnad, üksikvanemaga leibkonnad, üksiktäiskasvanud ning lastega ja lasteta paarid). Kasulikud võiksid olla muud analüüsid, näiteks need, milles keskendutakse rändetaustaga inimestele, puuetega inimestele või muudele ebasoodsas olukorras olevatele rühmadele, samuti linnastumismäära või piirkonna alusel eristatud rühmadele.

Liikmesriike kutsutakse üles

²² Kooskõlas [Euroopa andmestrateegiaga](#), rõhutades avaliku sektori asutuste vahelise andmete jagamise olulisust, kuna see võib parandada märkimisväärselt poliitika kujundamist ja avalike teenuste osutamist.

²³ Põhjus on selles, et ühtseid valimeid ei kohandata ebavõrdsuse mõõtmiseks, kui kontsentratsioon on suur.

²⁴ Ekvivalentnetosissetulek, st tulu pärast otseseid makse ja toetusi, mida on kohandatud leibkonna koosseisuga. Leibkonna liikmed on võrdsed või võrdsustatakse, kaaludes iga liiget vastavalt nende vanusele, kasutades OECD modifitseeritud ekvivalentsuse skaalat. (<https://www.oecd.org/economy/growth/OECD-Note-EquivalenceScales.pdf>)

²⁵ Euroopa sotsiaalõiguste samba sotsiaalnäitajate tulemustabeli põhinäitaja; $S80/S20$ on kõige jõukama 20 % sissetuleku osakaal võrreldes kõige vaesema 20 %-ga elanikkonnast. Samuti on kasulik esitada tulude jaotuse ülemise osa $S80/S50$ ja alumise osa $S50/S20$ vahel. Seda võib täiendada elanikkonna 40 % kõige madalama sissetulekuga osakaal tulude jaotuse lõikes ($S40$, mis on ebavõrdsuse vähendamise kestliku arengu eesmärgi alus) või Gini indeks (mis on kõige laialdasemalt kasutatav sissetulekute ebavõrdsuse sünteetiline näitaja), mis näitab, kui suur osa riigi sisetulust kuulub elanikkonna igale kumulatiivsele protsendile, ja teisendab selle indeksiks.

²⁶ Suhtelise vaesuse määr, mis arvutatakse nende inimeste osakaaluna, kelle aastane ekvivalentnetosissetulek on alla 60 % keskmisest aastasest ekvivalentnetosissetulekust, on üks kolmest tegurist vaesuse või sotsiaalse tõrjutuse ohus olevate inimeste näitajas, mis on aluseks ELi eesmärgile vähendada 2030. aastaks vaesust ja sotsiaalset tõrjutust. Suhtelise vaesuse süvik näitab suhtelise vaesuse piirist allapoole jäävate inimeste mediaanekvivalentnetosissetuleku ja suhtelise vaesuse piiri vahet (piirmäär: 60 % mediaanekvivalentnetosissetulekust).

²⁷ Jaotusliku mõju hinnangud on kasulikud, et tutvustada nii eri rühmade esialgse olukorra erinevusi kui ka poliitilistest sekkumistest oodatavaid muutusi (mis on asjakohased nii keskkonna- kui ka sotsiaalse mõõtmepuhul, kus sotsiaalselt ebasoodsas olukorras olevad rühmad kalduvad kogema vaesemaid tingimusi).

²⁸ Euroopa Nõukogu laialdaselt kasutatava määratluse kohaselt on sooteadlik eelarvestamine soolõime rakendamine eelarvestamises. Lühidalt öeldes on tegemist strateegia ja protsessiga, mille pikaajaline eesmärk on saavutada soolise võrdõiguslikkuse eesmärgid, keskendudes sellele, kuidas kogutakse ja kulutatakse avaliku sektori vahendeid. Täpsema teabe saamiseks vt Bova, E., Jerosch Herold da Costa Reis, J. (2022), „Gender Budgeting Practices: Concepts & Evidence“ (Sooteadliku eelarvestamise tavad: mõisted ja tõendid). Euroopa majanduse aruteludokument 165, Euroopa Komisjon. [Sooteadliku eelarvestamise tavad: mõisted ja tõendid](#).

- tagama, et jaotusliku mõju hinnangutes esitatakse poliitika mõju mitmesugustele rühmadele sissetulekute jaotuse lõikes (nt sissetulekudetsiilid) ning ebavõrdsuse ja vaesuse näitajate taseme lõikes;
- esitama nii palju kui võimalik tulemused vanuse, soo ja konkreetsete sotsiaal-majanduslike rühmade lõikes.

f. Kuidas jaotusliku mõju hinnanguid levitada?

Eri sissetulekurühmadele avalduva mõju analüüsi avaldamine suurendab poliitikakujundamise läbipaistvust. See võimaldab kavandatud meetmete mõju paremini kontrollida ning võib seeläbi parandada avaliku arutelu kvaliteeti ja suurendada usaldust otsustusprotsesside vastu. Reformide mõju suurem läbipaistvus võib viia selliste meetmete vastuvõtmiseni, millega vähendatakse negatiivset mõju vaesusele või ebavõrdsuse suurenemist või kaotatakse see. Samuti võib see aidata lükata ümber valesid arusaamu poliitika lõplikust mõjust, pakkudes toetust saavate rühmade kohta selgemat teavet. Näiteks on eelarvekavad hea viis kirjeldada seotud poliitikameetmete mõju elanikkonna eri osadele.

Kui seda teevad haldusasutused, soodustab jaotusliku mõju hinnangute avalikustamine juurdepääsetaval viisil avalikku arutelu ning võib aidata kaasa meetmete ja reformide heakskiitmisele. Jaotusliku mõju hinnangud tuleks esitada avalikult kättesaadavates eelarvedokumentides (nt eelarvekavad) ja mis tahes muud liiki dokumentides, mis on lisatud reformide ja investeringute kavandamisele, rakendamisele ja hindamisele, näiteks (integreeritud) mõjuhinnangud. Sel viisil võivad jaotusliku mõju hinnangud lisaks suuremal määral tõenditel põhinevate otsuste tegemise võimaldamisele anda usaldusväärsema pildi, et pakkuda teavet avaliku arutelu jaoks poliitiliste reformide, sealhulgas sotsiaalpartnerite ja kodanikuühiskonna mõju üle.

Meedia ja üldsuse huvi äratamiseks on vaja, et jaotusliku mõju hinnangu tulemusi nähakse usaldusväärsete ja suhteliselt kergesti arusaadavatena. Jaotusliku mõju hinnangute avaldamisega peaks seepärast kaasnema analüüsi aluseks olevate peamiste modelleerimisotsuste tutvustamine. Teatavatel aegadel (nt igal aastal) kavandatud jaotusliku mõju hinnangu tulemuste esitamine võib olla abiks, sest see annab märku, et tulemusi edastatakse süstemaatiliselt. Jaotusliku mõju hinnangu tulemusi võib ka pidada usaldusväärsemaks ja usutavamaks, kui analüüsi on teinud või seda saavad kontrollida sõltumatud teadlased. Analüüsides kordamist hõlbustades võib ka kõigi asjakohaste modelleerimise eelduste ja otsuste ning andmete avaldamine usaldusväärsust suurendada.

Liikmesriike kutsutakse üles

- tutvustama jaotusliku mõju hinnangu tulemusi avalikes dokumentides viisil, mis on üldsusele kergesti arusaadavad;
- hõlbustama üldsuse juurdepääsu aluseks olevatele mudelitele, eeldustele ja andmetele, et tulemusi saaks korrata.

Kuidas komisjon tugineb jaotusliku mõju hinnangule ja toetab liikmesriike?

Komisjoni tulemused tõenditel põhinevas poliitikakujunduses on viimastel aastatel pidevalt paranenud. Komisjon jätkab oma poliitikameetmete majandusliku, sotsiaalse ja

keskkonnamõju süstemaatilist hindamist, et tagada kavandatud õigusaktide kõrge tase, nagu on ette nähtud parema õigusloome süsteemis^{29/30}.

Komisjon jätkab jaotusliku mõju hinnangute koostamist, et pöörata rohkem tähelepanu jaotuslikele kaalutlustele, mis on olulised reformide ja investeringute kavandamiseks. Komisjon kasutab korrapäraselt EUROMODi, et teha liikmesriikides valitud reformide jaotusliku mõju hinnanguid. Järgnev analüüs on esitatud ka riikide aruannetes, mis kujutavad endast poliitikat käsitlevaid hinnanguid osana Euroopa poolaastast, mis on Euroopa Liidu majandus- ja tööhõivepoliitika integreeritud järelevalve ning koordineerimise raamistik.

Komisjon toetab liikmesriike ka edaspidi nende jaotusliku mõju hinnangu tavade väljatöötamisel või arendamisel. Seda toetust antakse EUROMODi mudeli säilitamise ja edasiarendamise kaudu. Komisjon teeb mudeli kättesaadavaks kõigile liikmesriikidele ja ajakohastab seda igal aastal. Teadusuuringute Ühiskeskus korraldab EUROMODi käsitlevaid koolitusi, sealhulgas selle kohta, kuidas teha jaotusliku mõju hinnanguid. Liikmesriigid võivad tehnilise toe instrumendi raames taotleda jaotusliku mõju hinnangu tavade väljatöötamisel ka täiendavat abi³¹.

Komisjon toetab veelgi enam vastastikust õppimist, tuues kokku liikmesriikide esindajad, kes on aktiivselt kaasatud jaotusliku mõju hinnangute koostamisse riikide haldusasutustes, või kui tegemist on liikmesriikidega, kus jaotusliku mõju hinnangud ei ole veel nii laialt levinud, siis tuues kokku ka need, kes võiksid olla kaasatud nende hinnangute tegemisse tulevikus. Vastastikuse õppimise üritustel toimuvad arutelud hõlmavad jaotusliku mõju hinnangute eri aspekte, võimaldades seeläbi vahetada parimaid tavasid. Kuna liikmesriikide jaotusliku mõju hinnangu tavad erinevad üksteisest märkimisväärselt, on selge, et üksteise kogemustest õppimine pakub lisaväärtust, tuginedes parimatele tavadele, mida saab kohandada konkreetse riigi kontekstiga.

Liikmesriikidega toimuva vastastikuse õppimise raames jälgib komisjon jaotusliku mõju hinnangute kasutamist eelarvekavades või muus kontekstis ning teavitab sotsiaalkaitsekomiteed ja tööhõivekomiteed, tööhõive ja sotsiaalküsimuste nõukogu nõuandvaid organeid, majanduspoliitika komiteed ning majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu nõuandvat organit.

Komisjon

– jätkab korrapäraselt jaotusliku mõju hinnangute koostamist, sealhulgas Euroopa poolaasta raames;

– toetab liikmesriike veelgi enam nende jaotusliku mõju hinnangu tavade väljatöötamisel ning arendamisel (sealhulgas toetades vastastikust õppimist ja parimate

²⁹ [Parem õigusloome: ühendatud jõududega parema õigusloome poole](#) (COM/2021/219 final).

³⁰ [Parema õigusloome vahendid](#) (november 2021), eriti [vahend nr 30. Tööhõive, tööttingimused, sissetulekute jaotus, sotsiaalkaitse ja sotsiaalne kaasatus](#).

³¹ Sellega seoses on Teadusuuringute Ühiskeskus alates 2017. aastast teinud koostööd projektides, mille eesmärk on pakkuda liikmesriikidele tehnilist tuge mikrosimulatsiooni tegemisel ning haldusandmete kasutamisel maksusoodustuste reformide hindamiseks. See võimaldab töötada välja jaotusliku mõju hinnangute mudeli, kasutades rohkem EUROMODi, tuginedes uuringu- ja haldusandmetele. Selliseid projekte on ellu viidud koostöös Kreeka, Slovakkia, Leedu ja Rumeeniaga. Koostöös Hispaaniaga viiakse ellu ka suutlikkuse suurendamise ja sihtotstarbelisi projekte.

tavade vahetamist ning tehes EUROMODi mikrosimulatsiooni mudeli kättesaadavaks ja arendades seda);

– jälgib jaotusliku mõju hinnangu kasutamist liikmesriikides.

Kokkuvõte

Käesolevas teatises kirjeldatud mitmesuguste pikaajaliste suundumuste ja lühiajaliste šokkide kokkulangemine rõhutab, kui oluline on reformide ja investeeringute kavandamisel pöörata suuremat tähelepanu jaotuslikele kaalutlustele. Seepärast kutsutakse liikmesriike üles järgima suuniseid, et laiendada jaotusliku mõju hinnangu kasutust ja parandada oma jaotusliku mõju hinnangu tavasid. Sellest tulenevad analüüsid peaksid andma usaldusväärse ülevaate poliitikameetmete mõjust eri sotsiaal-majanduslikele rühmadele ning need tuleks teha kättesaadavaks laiemale üldsusele, et parandada poliitiliste arutelude kvaliteeti. Komisjon on valmis toetama liikmesriike abi andmisega jaotusliku mõju hinnangu metoodika väljatöötamisel, olemasolevate tavade jälgimisel ja foorumi loomisel arvamuste vahetamiseks selle üle, kuidas jaotusliku mõju hinnanguid veelgi paremaks muuta.