

Bruxelles, 5. listopada 2022.
(OR. en)

13189/22

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

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	28. rujna 2022.
Za:	Glavno tajništvo Vijeća
Br. dok. Kom.:	COM(2022) 494 final
Predmet:	KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA Bolja procjena distribucijskog učinka politika država članica

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2022) 494 final.

Priloženo: COM(2022) 494 final



Bruxelles, 28.9.2022.
COM(2022) 494 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

Bolja procjena distribucijskog učinka politika država članica

{SWD(2022) 323 final}

Komunikacija Komisije

Bolja procjena distribucijskog učinka politika država članica

Oblikovanje politika utemeljeno na dokazima posebno je važno za uspješnost politika i vjerodostojnost mjera. Procjene učinka omogućuju donošenje utemeljenih odluka o politikama, a procjene distribucijskog učinka pomažu nam razumjeti kako će politike utjecati na različite dijelove stanovništva. To je posebno važno zato što Europska unija i njezine države članice nastoje osigurati pravednost digitalne i zelene tranzicije, kao i s obzirom na povećane troškove života zbog agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine.

Jedinstveno socijalno tržišno gospodarstvo Europe jedan je od temelja njezinog uspjeha. U svojim političkim smjernicama predsjednica von der Leyen naglasila je koliko je važno da nitko ne bude zapostavljen u digitalnoj i zelenoj tranziciji. Istaknula je i koliko europski stup socijalnih prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 2017., na temelju 20 načela za snažnu socijalnu Europu doprinosi pravednosti, uključivosti i ravnopravnosti.

Na socijalnom samitu u Portu u svibnju 2021. čelnici EU-a složili su se s ciljem da do 2030. najmanje 15 milijuna manje ljudi bude izloženo riziku od siromaštva i socijalne isključenosti, kako je Komisija predstavila u Akcijskom planu za provedbu europskog stupa socijalnih prava, u skladu s Programom Ujedinjenih naroda za održivi razvoj do 2030.¹ Samo godinu dana nakon tog socijalnog samita države članice EU-a obvezale su se da će postići nacionalne ciljeve kako bi zajedno postigle taj krajnji cilj. Usporedno s time, u okviru navedenog akcijskog plana pokrenute su nove inicijative na razini EU-a kako bi se smanjila dohodovna nejednakost. U tom je kontekstu predstavljen prijedlog direktive o minimalnoj plaći, kao i preporuka Vijeća o minimalnom dohotku.

Siromaštvo i dohodovna nejednakost u EU-u su relativno niski prema međunarodnim standardima, a socijalna isključenost i siromaštvo u proteklih deset godina smanjuju se, iako se dohodovna nejednakost nakon recesije u razdoblju od 2008. do 2012. povećala za osobe s nižim dohotkom. Mjere koje su poduzeli EU i nacionalne vlade (uključujući privremene mjere potpore za zapošljavanje i automatske stabilizatore) ublažile su se socioekonomske posljedice krize uzrokovane bolešću COVID-19 i spriječeno je daljnje povećanje nejednakosti. Unatoč tome, pandemija je nerazmjerno negativno utjecala na žene i određene skupine kao što su mladi, niskokvalificirani radnici i osobe s invaliditetom.

Europa se sad oporavlja od pandemije bolesti COVID-19, ali na socijalnu koheziju mogla bi utjecati aktualna događanja. Neopravdana i neizazvana invazija Rusije na Ukrajinu poljuljala je gospodarstvo, a posebno opskrbu energijom i cijene hrane. Visok rizik od inflacije pogoršava situaciju kućanstava s niskim dohotkom i drugih skupina u nepovoljnom položaju, a nesigurnost u lancima opskrbe mogla bi utjecati na zapošljavanje u određenim sektorima.

EU i njegove države članice nastoje ublažiti gospodarske posljedice rata. Kako bi Europa prestala ovisiti o ruskim fosilnim gorivima, u Komisijinom planu REPowerEU predstavljeno

¹ Ciljevi održivog razvoja 1. i 10. [Program održivog razvoja do 2030.](#)

je nekoliko mogućnosti: ušteda energije, diversifikacija opskrbe energijom i ubrzanje uvođenja energije iz obnovljivih izvora kao zamjene za fosilna goriva u kućanstvima, industriji i proizvodnji energije. Komisijinim planom „Štednja plina za sigurnu zimu” namjerava se ubrzati postupno ukidanje upotrebe ruskih fosilnih goriva i smanjiti potražnju za plinom u EU-u, pri čemu se posebno vodi računa o potrošačima u osjetljivom položaju. Osim toga, Komisijinim prijedlozima za hitnu intervenciju na europskim energetske tržištima nastoji se odgovoriti na nedavni drastični porast cijena i pritisak na kućanstva i poduzeća u cijelom EU-u. Kako bi suzbile naglo povećanje cijena hrane i energije, države članice donijele su mjere za ublažavanje utjecaja inflacije na kućanstva, a posebno na ona najranjivija.

Očekuje se da će na raspodjelu dohotka i nejednakost utjecati i klimatske promjene i digitalizacija. Zelena tranzicija ima potencijal za stvaranje jednog milijuna dodatnih radnih mjesta do 2030.², tj. dva milijuna do 2050.³, a predviđa se i da će poboljšati kvalitetu radnih mjesta. Međutim, njezine posljedice na tržište rada mogu se razlikovati među sektorima i regijama te ovisno o stupnju urbanizacije (u urbanim/ruralnim područjima), potrebnim vještinama ili vrstama radnih mjesta. Europski zeleni plan i paket „Spremni za 55 %” srednjoročni su odgovor EU-a na klimatske promjene i primjer integracije socijalnih pitanja u oblikovanje politika EU-a od samog početka. Kako bi se ostvarili energetske i klimatske ciljevi EU-a do 2030., države članice izradile su integrirane nacionalne energetske i klimatske planove, koji se trebaju redovito ažurirati. Obvezale su se i na donošenje sveobuhvatne politike za pravedni prelazak na klimatsku neutralnost. U Preporuci Vijeća o osiguravanju pravedne tranzicije prema klimatskoj neutralnosti⁴ utvrđuju se konkretne smjernice za države članice o tome kako pristupiti relevantnim aspektima zapošljavanja i socijalnim aspektima povezanim s tranzicijom, među ostalim analizom distribucijskog učinka mjera politike, uz istodobno potpuno iskorištavanje mogućnosti financiranja. Komisija je predstavila i svoju viziju digitalne transformacije Europe do 2030., kao i prijedlog Digitalnog kompasa za digitalno desetljeće EU-a⁵. Osnovne digitalne vještine za sve i prilika da radna snaga stekne specijalizirane vještine u području informacijske i komunikacijske tehnologije važni su elementi tih prijedloga, kao i prekvalifikacija i usavršavanje kako se ne bi produbio digitalni jaz između niskokvalificiranih i visokokvalificiranih radnika.

Nedavna istraživanja pokazuju da Europljani najvećim problemom smatraju društvenu nejednakost (nakon čega slijede zapošljavanje, pitanja okoliša i klimatske promjene)⁶, a na razini EU-a najveće povećanje zabrinutosti uzrokuju porast cijena i inflacija te troškovi života⁷. Čak i prije pandemije više od 80 % građana EU-a htjelo je da nacionalne vlade poduzmu dodatne mjere za smanjenje dohodovnih nejednakosti⁸. Izražena dohodovna

² Prema Komunikaciji Komisije „Plan za postizanje klimatskog cilja do 2030.”, COM(2020) 562 final i SWD(2020) 176 final: predviđanja na temelju E-QUEST-a i scenarija „nižeg oporezivanja rada koji obavljaju niskokvalificirani radnici”, tj. pod pretpostavkom „ciljanog smanjenja oporezivanja rada kojim se podupire ponuda niskokvalificirane na temelju viših neto plaća uz istodobno smanjenje troškova niskokvalificirane radne snage za poduzeća, čime se povećava ukupna zaposlenost”.

³ Na temelju procjene učinka iz 2018. za „Čist planet za sve” u izvješću o zapošljavanju i socijalnim kretanjima u Europi za 2019. (ESDE) navodi se da bi se do 2050. mogla otvoriti dodatna dva milijuna radnih mjesta.

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

⁵ Digitalno desetljeće strateška je vizija Europske komisije za razvoj digitalnog gospodarstva i preobrazbu europskih poduzeća do 2030. Tim se planom, koji je Europska komisija predstavila 9. ožujka 2021., namjerava podupirati prosperitetna digitalna budućnost za sve.

⁶ Posebno istraživanje Eurobarometra o budućnosti Europe od siječnja 2022.

⁷ travanj 2022. – standardno istraživanje Eurobarometra.

⁸ Posebno istraživanje Eurobarometra 471 [Pravednost, nejednakost i međugeneracijska mobilnost – travanj 2018. \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurobarometer/surveys/trend/471)

nejednakost može štetiti gospodarskom rastu i narušiti socijalnu koheziju⁹, odnosno ugroziti model socijalnog tržišnog gospodarstva i europske vrijednosti. Dohodovne nejednakosti i nedostatak socijalne pravednosti sve su veći problem ne samo za osobe kojima prijeti siromaštvo ili socijalna isključenost, nego i za većinu osoba sa srednjim dohotkom.

Kako bi se osiguralo da prethodno opisani dugoročni trendovi i kratkoročni šokovi ne prodube postojeće nejednakosti, moramo poboljšati kvalitetu donošenja politika boljom procjenom distribucijskog učinka postojećih i novih politika i reformi. Pri oblikovanju politika mora se razumjeti kako će one utjecati na različite socioekonomske skupine i geografska područja. To je potrebno za bolje usmjeravanje politika i ublažavanje njihovih mogućih negativnih učinaka te za postizanje cilja smanjenja siromaštva do 2030. i osiguravanje održive, uključive i pravedne tranzicije.

U ovoj Komunikaciji navode se smjernice za države članice o tome kako što bolje provoditi procjene distribucijskog učinka na dohodak različitih socioekonomskih skupina i uključiti¹⁰ te skupine u postupak oblikovanja politika. U njoj se utvrđuje postupak za daljnji razvoj postojećih metodologija u suradnji s državama članicama te se navodi kako Komisija može u tome podupirati države članice¹¹.

Koncept procjene distribucijskog učinka

Procjena učinka postupak je kojim se prikupljaju dokazi za potporu oblikovanju politika¹². Procjene distribucijskog učinka sastoje se od analize, obično kvantitativne, radi procjene distribucijskog učinka politika (reformi, ulaganja itd.) na dohodak različitih skupina stanovništva. One pružaju korisne informacije i pomažu oblikovateljima politika odabrati opcije reformi. Procjene distribucijskog učinka mogu pomoći i u utvrđivanju potrebe za popratnim mjerama za zaštitu ranjivih skupina od mogućih negativnih učinaka određenih politika i biti vrijedan izvor informacija za prilagodbu tih mjera.

Tehnike procjene distribucijskog učinka mogu se upotrebljavati kako bi se procijenio učinak reformi poreza, socijalne zaštite i socijalne uključenosti, kao i učinak reforme javnih usluga u naravi. Tijekom pandemije bolesti COVID-19 pokazalo se koliko je važan jednak pristup uslugama u naravi kao što su zdravstvena skrb i obrazovanje¹³. Praćenjem redistributivnih učinaka davanja u naravi pridonijelo bi se iskorištavanju njihova potencijala za ublažavanje i smanjenje siromaštva, ali i sveobuhvatnosti procjena distribucijskog učinka.

Procjenama distribucijskog učinka može se kvantificirati kako će određene politike i reforme utjecati na prihode različitih skupina prije njihove provedbe. Mogu pomoći i u detaljnom utvrđivanju troškova reformi (među ostalim razmatranjem različitih mogućnosti) i

⁹Vidjeti npr. publikaciju Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD, 2015.), „Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising”.

¹⁰ U budućnosti bi trebalo nastojati bolje razumjeti distribucijski učinak reformi na jednake mogućnosti za sve, ali u ovoj Komunikaciji riječ je o dohodovnoj nejednakosti, koju je znatno lakše kvantificirati nego ostale aspekte.

¹¹ U pratećem radnom dokumentu službi navedene su detaljnije informacije, među ostalim o trenutačnim praksama u državama članicama.

¹² Procjena učinka koristi se za razvoj odgovora politike (reformi ili ulaganja) na određeni problem kao izvor informacije o različitim opcijama i njihovim učincima. Procjene učinka odnose se na niz ključnih potencijalnih učinaka kao što su gospodarski, okolišni i socijalni učinci te učinak na ljudska prava.

¹³ Dostupni dokazi pokazuju da davanja u naravi imaju znatan redistributivni učinak. Važno je osigurati da promjene politika odgovaraju potrebama skupina u najnepovoljnijem položaju i da za njih u najmanju ruku nemaju neočekivane negativne posljedice. Na primjer, rad Europe Svjetske zdravstvene organizacije (WHO) na cjenovnoj pristupačnosti zdravstvene skrbi pokazuje da će neke zemlje morati preoblikovati politiku zdravstvenog osiguranja, poboljšati financijsku zaštitu određenih skupina i istodobno tražiti dodatna javna ulaganja u zdravstveni sustav (vidjeti publikaciju SZO-a za Europu „Can people afford to pay for health care? New evidence on financial protection in Europe” (2019.)).

osmišljavanju korektivnih mjera. Procjene provedene nakon početka provedbe mjera pridonose evaluaciji mjera nakon što podaci postanu dostupni i pokazuju je li potrebno poduzeti daljnje mjere ili korigirati reforme. Procjene distribucijskog učinka često se provode u okviru proračunskih priprema, ali jednako su važne i za osmišljavanje reformi koje možda nemaju (izravan) učinak na javne proračune, a mogle bi znatno utjecati na određene socioekonomske skupine. Procjene distribucijskog učinka trebale bi se, u slučajevima u kojima je to primjereno, uključiti u šire analize ekonomskih, socijalnih i okolišnih učinaka novih inicijativa politike.

Procjene distribucijskog učinka također mogu znatno pridonijeti poboljšanju kvalitete javne potrošnje i fiskalnih politika. Zbog pandemije bolesti COVID-19 javne su financije pod pritiskom, a očekuje se da će postupna normalizacija monetarne politike povećati troškove državnog zaduživanja. Pažljivo planiranom preraspodjelom rashoda ili preusmjeravanjem prihoda može se osigurati kontrola deficita javnog proračuna, ali to može biti održivo samo ako su distribucijske posljedice točno utvrđene i odvagnute. Predstavljanje očekivanog distribucijskog učinka mjera u nacrtima proračunskih planova koje su Komisiji dostavile države članice europodručja već je preporučeno u Uredbi (EU) br. 473/2013, ali se rijetko navodi i ta bi se praksa mogla dodatno poboljšati. U kontekstu europskog semestra u Smjernicama za zapošljavanje za 2022. preporučuje se primjena procjena distribucijskog učinka kako bi se poboljšala učinkovitost sustava socijalne zaštite¹⁴.

Ključne sastavnice kvalitetne procjene distribucijskog učinka

Ključne sastavnice kvalitetnih procjena distribucijskog učinka mogu se utvrditi na temelju dobre prakse u državama članicama. One se odnose na njihov vremenski okvir, politike koje treba analizirati, alate (modele i podatke) koji bi se trebali upotrebljavati i način širenja rezultata.

a. Tko i kada bi trebao provoditi procjene distribucijskog učinka i na kojoj razini granularnosti?

Procjene distribucijskog učinka trebale bi se provoditi i prije i nakon provedbe relevantnih politika. Posebno je važno provesti procjenu distribucijskog učinka tijekom osmišljavanja reformi i ulaganja jer takva procjena omogućuje oblikovateljima politike da predvide utjecaj planiranih politika na različite vrste kućanstava, čak i u slučajevima u kojima inicijalno nije bilo zamišljeno da planirana reforma ima veze sa socijalnim ciljevima (npr. u slučaju reformi u pogledu potrošnje energije). Analizama nakon provedbe omogućuje se evaluacija učinka reformi i ulaganja na različite vrste kućanstava u određenom razdoblju nakon provedbe reforme. To može pomoći u razvoju mogućih daljnjih koraka ili u korigiranju reformi. Procjene distribucijskog učinka temelje se na pouzdanim podacima, ali je za njih nužno odvojiti učinke reformi od ostalih promjena. Vjerodostojne analize nakon provedbe pomažu osigurati odgovornost i kvalitetu procjena prije provedbe. U idealnom slučaju procjene distribucijskog učinka trebala bi provoditi tijela na nacionalnoj, a prema potrebi i na regionalnoj i lokalnoj razini.

¹⁴ [Smjernica br. 8.](#)

Dobra je praksa predstaviti učinak cjelovitog paketa promjena politike jer se neke interakcije među njima mogu propustiti ako se njihov učinak prikaže odvojeno. To je posebno korisno jer se o proračunskim promjenama često odlučuje kao o paketu, pri čemu neke mjere nadoknađuju druge. Mjere sa znatnim učinkom također treba zasebno analizirati.

Povjeravanje procjena distribucijskog učinka neovisnim tijelima može pridonijeti vjerodostojnosti i točnosti rezultata. Zahvaljujući svojoj stručnosti akademska zajednica ili istraživački instituti u dobrom su položaju za razvoj naprednih tehnika procjene distribucijskog učinka. Osim toga, na njih ne utječu isti politički motivi kao na uprave pri procjeni odluka kojima često nisu pridonijeli. Ponavljanjem rezultata različitih institucija također se može postići sveobuhvatnija analiza te poboljšati njezina kvaliteta i vjerodostojnost.

Države članice potiču se:

–da sustavno provode procjene distribucijskog učinka prije provedbe za sve politike koje bi mogle utjecati na dohodak građana, a koliko to bude moguće nakon provedbe ocjenjuju stvarni učinak reformi i ulaganja,

–da analiziraju kombinirane i zasebne učinke politika,

–da podupiru neovisne institucije u provedbi procjena distribucijskog učinka.

b. Koja područja politike treba odabrati za provedbu procjena distribucijskog učinka i koji vremenski okvir treba uzeti u obzir?

Procjene distribucijskog učinka trebale bi obuhvatiti područja politike koja utječu na dohodak kućanstava i njihovu raspodjelu, što se obično odnosi na poreze i novčana davanja. Standardni modeli mogu dati predodžbu o tome kakav će učinak imati reforme tradicionalnog izravnog oporezivanja i novčanih davanja, za koje se često provode procjene distribucijskog učinka¹⁵. Međutim, trebalo bi nastojati procjenjivati učinak reformi i u drugim područjima, kao što su reforme tržišta rada i mirovinske reforme, te učinak programa ulaganja.

Budući da je učinak poreza na potrošnju često regresivan (jer kućanstva s nižim dohotkom troše veći dio svojeg dohotka na robu i usluge), bilo bi korisno procjenjivati poreze na potrošnju. To postaje sve važnije s obzirom na sve veću potrebu za smanjenjem emisija ugljika i izradom „zelenih proračuna”. Države članice u idealnom bi slučaju trebale provoditi procjene distribucijskog učinka i za reforme poreza na bogatstvo, koje imaju velik utjecaj na dugoročnu dinamiku nejednakosti, te procjene promjena u području naknada u naravi, kao što je zdravstveno osiguranje.

Procjene distribucijskog učinka mogu se primjenjivati u širokom rasponu područja politika. One su ključne za procjenu učinka reformi osmišljenih za odgovor na megatrendove, kao što su zelena i digitalna tranzicija ili utjecaj nedavnih kriza. Međutim, različite reforme razlikuju se u tome koliko ih je moguće analizirati. Na primjer, procjene distribucijskog učinka vrlo su korisne za procjenu učinaka reformi koje izravno utječu na dohotke kućanstava, kao što su određivanje cijena ugljika i upotreba prihoda od ugljika ili naknada za grijanje za kućanstva s niskim prihodima. Međutim, često nije tako jednostavno procijeniti učinak novih regulatornih

¹⁵ Izravno oporezivanje fizičkih osoba te doprinosi za socijalno osiguranje i socijalne naknade.

mjera (npr. poboljšanje standarda energetske učinkovitosti). Strategije procjene nakon provedbe ipak nam mogu dati dobar uvid u distribucijske posljedice takvih reformi.

Procjene distribucijskog učinka prije provedbe ne bi trebale biti usmjerene samo na učinak novih politika i mjera na ishode neposredno nakon provedbe, tj. u sljedećoj godini (usporedna statistika), već na razdoblje od nekoliko godina. Postupna politika – primjerice mirovinska reforma – kojom se sporo uvode promjene u razdoblju od nekoliko godina možda neće imati vrlo velik učinak ni u jednoj zasebnoj godini, ali bi kumulativno mogla imati znatne učinke. U tim slučajevima procjene distribucijskog učinka trebale bi se usmjeriti na višegodišnja predviđanja kako bi se uzeo u obzir puni učinak dotičnih reformi. Višegodišnja perspektiva mogla bi biti korisna i za uzimanje u obzir demografskih trendova. U tom slučaju mogli bi biti relevantni dinamički modeli.

Države članice potiču se:

–da svojim procjenama distribucijskog učinka obuhvate izravno oporezivanje, doprinose za socijalno osiguranje i socijalne naknade,

–da analiziraju učinke drugih politika ako je to moguće, posebno neizravnih poreza i poreza na bogatstvo te relevantnih naknada u naravi, kako bi procjene distribucijskog učinka dotičnih mjera i reformi bile sveobuhvatne,

–da u procjenama distribucijskog učinka politika čiji će se puni učinak ostvariti nakon dužeg vremena primijene višegodišnju perspektivu.

c. Koje alate treba upotrijebiti?

Mikrosimulacijski modeli ključni su jer korisnicima obično omogućuju procjenu neto proračunskog troška promjena poreza i naknada, obrasca dobitaka i gubitaka od promjene politike te učinka paketa reformi na siromaštvo i nejednakost. Napredni modeli omogućuju procjenu učinka s obzirom na rod ili dodatnih kriterija ravnopravnosti, kao što su invaliditet ili manjinsko podrijetlo, te procjenu promjene u poticajima za rad i odgovora tržišta rada na promjene politike.

Reforme poreznih sustava i sustava naknada mogu utjecati na ponašanje ljudi i promijeniti makroekonomsko okruženje. Uključivanjem bihevioralnih odgovora, makroekonomskih podataka¹⁶ i demografskih trendova u procjene distribucijskog učinka može se dodatno povećati njihova točnost.

Procjene distribucijskog učinka mogu se provoditi s pomoću modela specifičnog za pojedinu zemlju (što trenutačno čini 10 država članica), upotrebom samo modela EUROMOD (što trenutačno čine četiri države članice) ili upotrebom obaju modela (trenutačno 12 država članica)¹⁷. EUROMOD je mikrosimulacijski model za porezne olakšice koji održava Komisija i dostupan je svim državama članicama. Njime su obuhvaćeni glavni aspekti

¹⁶ Mikrosimulacijski modeli često ne obuhvaćaju bihevioralne odgovore (kao što su procijenjeni učinci promjena poreza na dohodak na ponudu radne snage) ili povratne makroekonomske učinke (npr. povećanje ponude radne snage može dovesti do povećanja BDP-a i državnih prihoda). Uključivanje bihevioralnih odgovora i povratnih makroekonomskih učinaka može se postići izradom naprednijih modela uzimajući u obzir različite učinke (kao što je uključivanje bihevioralnih odgovora u mikrosimulacijski model ili njegovo povezivanje s makroekonomskim modelom).

¹⁷ Za više pojedinosti vidjeti popratni radni dokument službi Komisije.

izravnog oporezivanja, doprinosa za socijalno osiguranje i socijalnih naknada¹⁸. Može biti posebno koristan državama članicama s ograničenim iskustvom u procjeni distribucijskih učinaka¹⁹. Jedna je od posebnih prednosti EUROMOD-a to što omogućuje da se među državama članicama uspoređuju izračunani učinci izravnih poreza i naknada na dohodak kućanstava, siromaštvo i dohodovnu nejednakost te poticaje za rad. Države članice s dugogodišnjom tradicijom provedbe procjena distribucijskog učinka obično upotrebljavaju modele specifične za pojedine zemlje, koji uključuju više prilagođenih pristupa.

Kvantitativna analiza može se dopuniti kvalitativnijim razmatranjima kako bi se utvrdile skupine na koje će niz politika najvjerojatnije utjecati.

Države članice potiču se:

- da upotrebljavaju mikrosimulacijski model kojim se procjenjuju učinci promjena politike na dohotke kućanstava tijekom raspodjele dohotka, kao i njihovi učinci na siromaštvo i dohodovnu nejednakost,**
- da dodatno razvijaju svoje modele primjenom naprednih tehnika kojima se obuhvaćaju bihevioralni odgovori i makroekonomski podaci,**
- da dopunjuju kvantitativne analize kvalitativnima kako bi se u oblikovanju politika šire razmotrili distribucijski učinci.**

d. Koje podatke treba upotrijebiti?

Za dobru procjenu distribucijskog učinka potrebni su sveobuhvatni i pravodobni podaci. Podaci iz anketa – kao što su Statistički podaci Europske unije o dohotku i životnim uvjetima (EU-SILC)²⁰ – izvor su detaljnih sociodemografskih informacija i informacija o dohotku, koje su presudne za kvalitetu procjena distribucijskog učinka. Međutim, između provedbe anketa i stavljanja njihovih rezultata na raspolaganje obično prođe određeno vrijeme²¹. Administrativni podaci mogu popuniti praznine točnijim i, u većini slučajeva, relativno pravodobnijim informacijama, s većom veličinom uzorka i više zemljopisnih pojedinosti. Kombiniranjem anketiranja s administrativnom evidencijom o dohotku, dobrobiti i oporezivanju također se može znatno poboljšati kvaliteta procjena distribucijskog učinka. Tako se može i omogućiti proširenje opsega modeliranja, uz zadržavanje detaljnih socioekonomskih informacija iz anketa.

Potrebno je nastojati povećati dostupnost nacionalnih administrativnih podataka²². Anonimizirani (neuzorkovani) administrativni podaci vrijedan su izvor za precizne analize u okviru procjena distribucijskog učinka²³. Takvi podaci trebali bi biti dostupni raznim javnim tijelima i neovisnim istraživačima na transparentan način. Također je važno naglasiti ključnu ulogu nacionalnih zavoda za statistiku u osiguravanju pravovremenih, sveobuhvatnih i

¹⁸ Ažurira ga Zajednički istraživački centar (JRC) u suradnji s Eurostatom i nacionalnim stručnjacima.

¹⁹ Softver i modeli dostupni su, ali nacionalna tijela ili istraživači i dalje se trebaju obratiti Eurostatu za pristup temeljnim podacima.

²⁰ [Pregled – Dohodak i životni uvjeti – Eurostat \(europa.eu\)](#).

²¹ U slučaju EU-SILC-a, u okviru Uredbe (EU) 2019/1700 Eurostat prima mikropodatke od država članica za operativnu godinu N do kraja godine N, a potpuni skupovi podataka s konačnim podacima o dohotku primaju se do 28. veljače godine N + 1. Pokazatelji za pojedine zemlje objavljuju se čim se podaci validiraju i odobre.

²² U skladu s [europskom strategijom za podatke](#) naglašava se važnost razmjene podataka među javnim tijelima jer se time može znatno poboljšati oblikovanje politika i pružanje javnih usluga.

²³ Razlog je taj što ujednačeni uzorci nisu prilagođeni za mjerenje nejednakosti ako je koncentracija visoka.

detaljnih anketnih i drugih podataka koji se mogu upotrijebiti za analize u okviru procjena distribucijskog učinka.

Države članice potiču se:

- da u provedbi procjena distribucijskog učinka kombiniraju podatke iz anketa i administrativne podatke,
- da javnim tijelima i istraživačima dodatno olakšaju pristup administrativnim podacima.

e. Koje pokazatelje treba odabrati?

Upotrebom zajedničkih parametara oblikovatelji politika mogu bolje uspoređivati rezultate i procjenjivati učinke različitih novih mjera. Rezultati procjena distribucijskog učinka trebali bi u idealnom slučaju mjeriti učinak reformi na: 1. raspodjelu dohotka²⁴; 2. razinu nejednakosti, na temelju odabranih ključnih pokazatelja (kao što je kvintilni omjer dohotka S80/S20)²⁵; 3. razinu siromaštva, na temelju ključnih povezanih pokazatelja kao što su stopa opasnosti od siromaštva i relativni medijan udaljenosti od praga rizika od siromaštva²⁶.

Mogu postojati i drugi relevantni rezultati, ovisno o nacionalnoj situaciji i dostupnim podacima. Zato se procjene distribucijskog učinka često provode kako bi se procijenio učinak reformi na različite skupine²⁷ s obzirom na dob i rod (te za donošenje rodno osjetljivog proračuna²⁸) i na vrstu kućanstva (npr. kućanstva (kao što su kućanstva radno sposobnih osoba, kućanstva umirovljenih osoba, kućanstva sa samohranim roditeljem, samci i parovi, bez djece i s djecom). Mogle bi biti korisne i druge analize, npr. one usmjerene na osobe migrantskog podrijetla, osobe s invaliditetom ili bilo koju drugu skupinu u nepovoljnom položaju, te na skupine koje se razlikuju prema stupnju urbanizacije regije.

Države članice potiču se:

- –da osiguraju da procjene distribucijskog učinka predstavljaju učinke politika na različite skupine u okviru raspodjele dohotka (npr. decile dohotka) kao i razine nejednakosti i pokazatelje siromaštva,

²⁴ Ekvivalentni raspoloživi dohodak znači dohodak nakon izravnih poreza i naknada te prilagođen za sastav kućanstva. Članovi kućanstva izjednačuju se ili ujednačavaju ponderiranjem prema njihovoj dobi, koristeći takozvanu izmijenjenu ljestvicu ekvivalentnosti OECD-a. (<https://www.oecd.org/economy/growth/OECD-Note-EquivalenceScales.pdf>)

²⁵ Glavni pokazatelj u pregledu socijalnih pokazatelja europskog stupa socijalnih prava; S80/S20 je udio dohotka 20 % najbogatijih u usporedbi s 20 % najsitniji stanovništva. Korisno je predstaviti i raščlambu između gornjeg dijela S80/S50 i donjeg dijela S50/S20 raspodjele dohotka. Može se dopuniti udjelom dohotka donjih 40 % stanovništva u raspodjeli dohotka (S40, koji je osnova za cilj održivog razvoja u pogledu smanjenja nejednakosti) ili Ginijevom koeficijentom (koji je najčešće korištena sintetička mjera nejednakosti dohotka, a obuhvaća postotak domaćeg dohotka zemlje u vlasništvu svakog kumulativnog percentila stanovništva i pretvaranjem tog postotka u indeks).

²⁶ Stopa opasnosti od siromaštva, izračunana kao udio osoba s godišnjim raspoloživim dohotkom manjim od 60 % medijana godišnjeg ekvivalentnog raspoloživog dohotka, jedna je od triju sastavnica pokazatelja rizika od siromaštva i socijalne isključenosti, koji je bitan za EU-ov cilj smanjenja siromaštva i socijalne isključenosti do 2030. Relativni medijan udaljenosti od praga rizika od siromaštva pokazuje razliku između medijana raspoloživog ekvivalentnog dohotka osoba koje su ispod praga rizika od siromaštva i praga rizika od siromaštva (granična točka: 60 % medijana ekvivalentnog dohotka).

²⁷ Procjene distribucijskog učinka korisne su za predstavljanje razlika u početnoj situaciji različitih skupina i promjenama koje se očekuju od intervencija politike (a koje su relevantne i za okoliš i za socijalnu dimenziju s obzirom na to da se skupine u nepovoljnom položaju često nalaze u lošijim okruženjima).

²⁸ Prema široko korištenoj definiciji Vijeća Europe, donošenje rodno osviještenog proračuna znači primjena i uključivanje pitanja povezanih s rodom u postupak izrade proračuna. Ukratko, riječ je o strategiji i procesu s dugoročnim ciljem postizanja ciljeva rodne ravnopravnosti usmjeravanjem na način na koji se javna sredstva prikupljaju i troše. Za više pojedinosti vidjeti Bova, E., Jerosch Herold da Costa Reis, J. (2022) „Gender Budgeting Practices: Concepts & Evidence”. „European Economy Discussion Paper” (Dokument za raspravu o europskom gospodarstvu) br. 165, Europska komisija. [Gender Budgeting Practices: Concepts and Evidence](#)

- –da u najvećoj mogućoj mjeri navode rezultate raščlanjene prema dobi, rodu i posebnim socioekonomskim skupinama.

f. Kako širiti procjena distribucijskog učinka?

Objavljivanjem analize učinaka na različite dohodovne skupine povećava se transparentnost oblikovanja politika. Time se omogućuje veći nadzor učinaka predloženih mjera, čime se može poboljšati kvaliteta javne rasprave i povećati povjerenje u donošenje odluka. Može se očekivati da će veća transparentnost učinka reformi dovesti do donošenja mjera kojima će se smanjiti ili spriječiti produbljivanje siromaštva ili nejednakosti. Transparentnost može pomoći i u razotkrivanju lažnih predodžbi o krajnjem učinku politika tako što će se pojasniti tko će sve od politika ostvariti korist. Na primjer, nacrti proračunskih planova dobar su način prikazivanja učinka povezanih mjera politike na različite dijelove stanovništva.

Kad to čine upravna tijela, objavljivanje rezultata procjena distribucijskog učinka na pristupačan način potiče javnu raspravu i moglo bi pridonijeti prihvatanju mjera i reformi. Rezultate procjena distribucijskog učinka trebalo bi predstaviti u javno dostupnim proračunskim dokumentima (npr. nacrtima proračunskih planova) i svim drugim vrstama dokumenata koji prate izradu, provedbu i ocjenu reformi i ulaganja, kao što su (integrirane) procjene učinka. Na taj način, osim što omogućuju donošenje odluka utemeljenih na dokazima, rezultati procjena distribucijskog učinka mogu pružiti vjerodostojniju sliku za javnu raspravu o učincima reformi politika, uključujući socijalne partnere i civilno društvo.

Kako bi se povećao interes medija i javnosti, rezultate procjena distribucijskog učinka treba smatrati pouzdanima i lako razumljivima. Objava rezultata procjena distribucijskog učinka trebala bi stoga biti popraćena predstavljanjem ključnih odluka o modeliranju na kojima se temelji analiza. Predstavljanje rezultata procjena distribucijskog učinka u određenim razmacima (npr. svake godine) može biti korisno jer pokazuje da se rezultati sustavno priopćavaju. Rezultati procjena distribucijskog učinka također se mogu smatrati pouzdanijima i vjerodostojnijima ako su analizu proveli ili je mogu provjeriti neovisni istraživači. Vjerodostojnost analize može se povećati i olakšavanjem ponavljanja analize te objavljivanjem svih relevantnih pretpostavki, odluka i podataka.

Države članice potiču se:

–da rezultate procjena distribucijskog učinka objavljuju u javnim dokumentima i predstave ih na način koji je razumljiv široj javnosti, –da javnosti olakšaju pristup temeljnim modelima, pretpostavkama i podacima kako bi bilo moguće ponoviti analize.

Kako se Komisija oslanja na procjene distribucijskog učinka i podupire države članice?

Rezultati Komisije u donošenju politika na temelju dokaza posljednjih se godina stalno poboljšavaju. Komisija će nastaviti sustavno ocjenjivati ekonomske, socijalne i okolišne učinke svojih mjera politike kako bi osigurala visoku kvalitetu predloženog zakonodavstva, kako je predviđeno u sustavu za „bolju regulativu”^{29/30}.

²⁹ [Bolja regulativa – zajedničkim snagama za bolje zakonodavstvo](#) (COM/2021/219 final).

Komisija će i dalje provoditi procjene distribucijskog učinka kako bi se s time povezana razmatranja više uzimala u obzir pri oblikovanju reformi i planiranju ulaganja. Komisija se redovito koristi EUROMOD-om za provedbu procjena distribucijskog učinka odabranih reformi u državama članicama. Naknadna analiza predstavljena je i u izvješćima za pojedine zemlje koja čine procjene politika u okviru europskog semestra, okvira za integrirani nadzor i koordinaciju ekonomskih politika i politika zapošljavanja u cijeloj Europskoj uniji.

Komisija će dodatno podupirati države članice u uspostavi ili razvoju njihovih praksi za procjenjivanje distribucijskog učinka. Tu će potporu pružiti održavanjem i daljnjim razvojem modela EUROMOD. Komisija taj model stavlja na raspolaganje svim državama članicama i ažurira ga svake godine. JRC organizira niz tečajeva osposobljavanja o EUROMOD-u, uključujući tečajeve o provedbi procjena distribucijskog učinka. Države članice mogu zatražiti i dodatnu pomoć u razvoju praksi procjena distribucijskog učinka u okviru Instrumenta za tehničku potporu³¹.

Komisija će dodatno podupirati uzajamno učenje okupljanjem predstavnika država članica koji su aktivno uključeni u provedbu procjena distribucijskog učinka u nacionalnim upravama ili, u slučaju država članica u kojima procjena distribucijskog učinka još nije tako raširena praksa, osoba koje bi mogli biti uključene u njihovu provedbu u budućnosti. Rasprave u okviru događanja za uzajamno učenje obuhvaćaju različite aspekte procjena distribucijskog učinka, pa su tako prilika za razmjenu najboljih praksi. Budući da se prakse procjena distribucijskog učinka znatno razlikuju među državama članicama, jasno je da postoji dodana vrijednost u učenju iz iskustava drugih država članica na temelju najboljih praksi, koje se mogu prilagoditi nacionalnom kontekstu.

U okviru postupka uzajamnog učenja s državama članicama Komisija će pratiti upotrebu procjena distribucijskog učinka u nacrtima proračunskih planova ili drugim kontekstima te će obavijestiti Odbor za socijalnu zaštitu i Odbor za zapošljavanje, savjetodavna tijela Vijeća za zapošljavanje i socijalna pitanja, te Odbor za ekonomsku politiku, savjetodavno tijelo Vijeća za ekonomske i financijske poslove.

Komisija će učiniti sljedeće:

- nastaviti redovito provoditi procjene distribucijskog učinka, među ostalim u okviru europskog semestra,
- dodatno poduprijeti države članice u uspostavi ili razvoju njihovih praksi procjena distribucijskog učinka (među ostalim podupiranjem uzajamnog učenja i razmjene najboljih praksi te stavljanjem na raspolaganje i daljnjim razvojem modela mikrosimulacije EUROMOD),
- pratiti kako države članice provode procjene distribucijskog učinka.

³⁰ [Paket instrumenata za bolju regulativu](#) (studeni 2021.), konkretno [instrument#30 zaposlenost, uvjeti rada, raspodjela dohotka, socijalna zaštita i uključivanje](#)

³¹ U tom kontekstu JRC od 2017. surađuje na projektima za pružanje tehničke potpore državama članicama u pogledu mikrosimulacije i upotrebe administrativnih podataka za procjenu reformi sustava poreznih olakšica. Time omogućuje razvoj modela za procjene distribucijskog učinka u kojima će se šire upotrebljavati EUROMOD, na temelju podataka iz istraživanja i administrativnih podataka. Takvi se projekti provode s Grčkom, Slovačkom, Litvom i Rumunjskom. Osim toga, sa Španjolskom se provode i projekti za izgradnju kapaciteta i *ad hoc* projekti.

Zaključak

Kombinacija različitih dugoročnih trendova i kratkoročnih šokova opisana u ovoj Komunikaciji pokazuje koliko je važno da se pri osmišljavanju reformi i ulaganja više uzme u obzir njihov distribucijski učinak. Stoga se države članice pozivaju da slijede navedene smjernice kako bi proširile primjenu svojih praksi procjena distribucijskog učinka i poboljšale ih. Analize koje proizlaze iz tih procjena trebale bi na vjerodostojan način prikazati učinak politika na različite socioekonomske skupine i biti dostupne široj javnosti kako bi se poboljšala kvaliteta rasprave o politikama. Komisija je spremna pomoći državama članicama u razvoju metodologija za procjene distribucijskog učinka i u praćenju postojećih praksi te im osigurati forum za razmjenu mišljenja o tome kako dodatno poboljšati procjene distribucijskog učinka.