

Briuselis, 2022 m. spalio 5 d.
(OR. en)

13189/22

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

PRIDEDAMAS PRANEŠIMAS

nuo: Europos Komisijos generalinės sekretorės, kurios vardu pasirašo
direktorė Martine DEPREZ

gavimo data: 2022 m. rugsėjo 28 d.

kam: Tarybos generaliniam sekretoriatui

Komisijos dok. Nr.: COM(2022) 494 final

Dalykas: KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI,
EUROPOS EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR
REGIONŲ KOMITETUI
**Geresnis valstybių narių politikos paskirstomojo poveikio
vertinimas**

Delegacijoms pridedamas dokumentas COM(2022) 494 final.

Priedama: COM(2022) 494 final



Briuselis, 2022 09 28
COM(2022) 494 final

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS
EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ
KOMITETUI**

Geresnis valstybių narių politikos paskirstomojo poveikio vertinimas

{SWD(2022) 323 final}

Komisijos komunikatas

Geresnis valstybių narių politikos paskirstomojo poveikio vertinimas

Faktais pagrįstas politikos formavimas yra labai svarbus siekiant užtikrinti sėkmingą politiką ir politikos veiksmų patikimumą. Visų pirma poveikio vertinimai suteikia galimybę pagrįstai pasirinkti politiką, o paskirstomojo poveikio vertinimai padeda suprasti, kaip jie gali paveikti įvairias gyventojų grupes. Tai ypač svarbu, nes Europos Sąjunga ir jos valstybės narės siekia socialiai sąžiningos skaitmeninės ir žaliosios pertvarkos ir susiduria su iššūkiais, susijusiais su didėjančiomis pragyvenimo išlaidomis dėl Rusijos agresijos karo Ukrainoje.

Unikali Europos socialinė rinkos ekonomika yra jos klestėjimo pagrindas. Savo politinėse gairėse Pirmininkė U. von der Leyen pabrėžė, kad vykdant skaitmeninę ir žaliąją pertvarką svarbu nė vieno nepalikti nuošalyje. Ji taip pat atkreipė dėmesį į šiuo atžvilgiu svarbų 2017 m. Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos paskelbtą Europos socialinių teisių ramstį, kuriame nustatyta 20 tvirtos socialinės Europos, kuri yra sąžininga ir įtrauki ir užtikrina lygias galimybes, principų.

2021 m. gegužės mėn. Porte vykusiame socialinių reikalų aukščiausiojo lygio susitikime ES vadovai palankiai įvertino tikslinį rodiklį iki 2030 m. bent 15 mln. žmonių ištraukti iš skurdo ir socialinės atskirties, kaip Komisija nurodė Europos socialinių teisių ramsčio veiksmų plane pagal Jungtinių Tautų darnaus vystymosi darbotvarkę iki 2030 m.¹ Praėjus vos metams nuo socialinių reikalų aukščiausiojo lygio susitikimo, ES valstybės narės įsipareigojo įgyvendinti nacionalinius tikslinius rodiklius, kad šis tikslas būtų pasiektas bendromis jėgomis. Kartu pagal veiksmų planą naujomis ES lygmens iniciatyvomis siekiama prisidėti prie pajamų nelygybės mažinimo, įskaitant direktyvą dėl minimalaus darbo užmokesčio ir pasiūlymą dėl Tarybos rekomendacijos dėl minimalių pajamų sistemų.

Pagal tarptautinius standartus skurdas ir pajamų nelygybė ES yra palyginti maži; skurdas ir socialinė atskirtis per pastarąjį dešimtmetį sumažėjo, nors po 2008–2012 m. nuosmukio mažesnes pajamas gaunančių asmenų pajamų nelygybė padidėjo. Veiksmams, kurių ėmėsi ES ir nacionalinės vyriausybės (įskaitant laikinas darbo paramos sistemas ir automatines stabilizavimo priemones), sušvelnintas socialinis ir ekonominis COVID-19 krizės smūgis ir užkirstas kelias tolesniam nelygybės didėjimui. Vis dėlto pandemija padarė neproporcingai didelį neigiamą poveikį moterims ir kai kurioms visuomenės grupėms, pavyzdžiui, jaunimui, žemos kvalifikacijos darbuotojams ir neįgaliesiems.

Nors Europa atsigauja po COVID-19 pandemijos, dabartiniai pokyčiai gali daryti poveikį socialinei sanglaudai. Nepateisinama ir neišprovokuota Rusijos invazija į Ukrainą sukėlė didelį ekonominį neapibrėžtumą, ypač susijusį su energijos tiekimu ir maisto kainomis. Didelė infliacija gali pabloginti mažas pajamas gaunančių namų ūkių ir kitų nepalankioje padėtyje esančių grupių padėtį, o tiekimo grandinės neapibrėžtumas gali turėti įtakos tam tikrų sektorių užimtumui.

¹ 1 ir 10 darnaus vystymosi tikslai. [Darnaus vystymosi darbotvarkė iki 2030 m.](#)

ES ir jos valstybės narės stengiasi sušvelninti ekonominį karo poveikį. Siekiant užtikrinti, kad Europa palaipsniui atsisakytų Rusijos iškastinio kuro, Komisijos plane „REPowerEU“ numatytos kelios galimybės: energijos taupymas, energijos tiekimo įvairinimas ir atsinaujinančiųjų išteklių energijos naudojimo spartinimas siekiant pakeisti iškastinio kuro naudojimą namuose, pramonėje ir elektros energijos gamybai. Komisijos planu „Sutaupytos dujos – saugu žiemą“ siekiama paspartinti laipsnišką Rusijos iškastinio kuro atsisakymą ir mažinti ES dujų paklausą, ypatingą dėmesį skiriant pažeidžiamiesiems vartotojams. Be to, Komisijos pasiūlymais dėl neatidėliotinos intervencinės priemonės taikymo Europos energijos rinkose siekiama spręsti pastarojo meto dramatiško kainų kilimo problemą ir sumažinti spaudimą, kurį tai daro namų ūkiams ir įmonėms visoje ES. Siekdamos kovoti su sparčiai augančiomis maisto ir energijos kainomis, valstybės narės priėmė priemones, kuriomis siekiama sušvelninti infliacijos poveikį namų ūkiams, visų pirma pažeidžiamiausiems namų ūkiams.

Taip pat manoma, kad klimato kaita ir skaitmeninimas darys poveikį pajamų paskirstymui ir nelygybei. Žalioji pertvarka gali padėti iki 2030 m. sukurti iki 1 mln. papildomų darbo vietų², o iki 2050 m. – 2 mln. papildomų darbo vietų³, taip pat pagerinti darbo vietų kokybę, tačiau jos poveikis darbo rinkai gali skirtis priklausomai nuo sektorių, regionų, masto ar urbanizacijos (miesto ir kaimo), reikalingų įgūdžių ar darbo vietų rūšių. Europos žaliasis kursas ir 55 % tikslo priemonių rinkinys yra ES laikotarpio vidurio atsakas sprendžiant klimato kaitos problemą ir nuo pat pradžių integruojant socialinį aspektą į politikos formavimą. Kad pasiektų 2030 m. ES energetikos ir klimato tikslus, valstybės narės parengė integruotus nacionalinius energetikos ir klimato srities planus, kurie turi būti reguliariai atnaujinami. Jos taip pat yra išsipareigojusios priimti išsamią sąžiningo perėjimo prie neutralaus poveikio klimatui politiką. Tarybos rekomendacijoje dėl sąžiningo perėjimo prie neutralaus poveikio klimatui ekonomikos užtikrinimo⁴ valstybėms narėms pateikiamos konkrečios gairės, kaip atsižvelgti į atitinkamus užimtumo ir socialinius aspektus, susijusius su perėjimu, be kita ko, analizuojant politikos priemonių paskirstomąjį poveikį, kartu visapusiškai išnaudojant finansavimo galimybes. Komisija taip pat pristatė Europos skaitmeninės transformacijos iki 2030 m. viziją ir pasiūlė ES skaitmeninio dešimtmečio skaitmeninės politikos kelrodį⁵. Visiems labai svarbūs pagrindiniai skaitmeniniai įgūdžiai ir galimybė darbo jėgai įgyti specializuotų žinių informacinių ir ryšių technologijų srityje, taip pat perkvalifikavimo ir kvalifikacijos kėlimo svarba siekiant užkirsti kelią skaitmeninės atskirties tarp žemos ir aukštos kvalifikacijos darbuotojų didėjimui.

Pastarojo meto tyrimai rodo, kad socialinė nelygybė yra didžiausias europiečių rūpestis (po jo – užimtumas, aplinkos klausimai ir klimato kaita)⁶, o susirūpinimas ES lygmeniu labiausiai didėja dėl didėjančių kainų / infliacijos ir pragyvenimo išlaidų⁷. Dar prieš pandemiją daugiau kaip 80 proc. ES piliečių pageidavo, kad jų nacionalinės vyriausybės imtųsi papildomų

² Remiantis Komisijos komunikatu „2030 m. klimato politikos tikslo įgyvendinimo planas“, COM/2020/562 *final* ir SWD(2020) 176 *final*: E-QUEST grindžiamos prognozės pagal scenarijų „mažiau apmokestinama žemos kvalifikacijos darbo jėga“, t. y. darant prielaidą, kad „tikslingai mažėja darbo jėgos apmokestinimas ir dėl to yra skatinama žemos kvalifikacijos darbo jėgos pasiūla (dėl to, kad didėja grynasis darbo užmokestis), o kartu mažėja įmonių žemos kvalifikacijos darbo sąnaudos ir atitinkamai didėja bendras užimtumas“.

³ Remiantis 2018 m. poveikio vertinimu „Švari mūsų visų planeta“, 2019 m. ESDE ataskaitoje nurodyta, kad iki 2050 m. gali būti sukurta apie 2 mln. darbo vietų.

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

⁵ Skaitmeninis dešimtmetis yra Europos Komisijos į ateitį orientuota strateginė vizija, kaip iki 2030 m. plėtoti skaitmeninę ekonomiką ir pertvarkyti Europos verslą. 2021 m. kovo 9 d. Europos Komisijos pateiktu planu siekiama remti klestinčią visų mūsų skaitmeninę ateitį.

⁶ [Europos ateities „Eurobarometro“ apklausa](#) nuo 2022 m. sausio mėn.

⁷ 2022 m. balandžio mėn. [standartinė „Eurobarometro“ apklausa](#).

priemonių pajamų nelygybei mažinti⁸. Didelė pajamų nelygybė gali turėti žalingą poveikį ekonomikos augimui ir kelti pavojų socialinei sanglaudai⁹, o tai keltų pavojų socialinės rinkos ekonomikos modeliui ir taip pakenktų Europos vertybėms. Pajamų nelygybė ir socialinio sąžiningumo stoka kelia vis didesnę susirūpinimą ne tik žmonėms, kuriems gresia skurdas ar socialinė atskirtis, bet ir daugumai vidutines pajamas gaunančių asmenų.

Siekiant užtikrinti, kad pirmiau aprašytos ilgalaikės tendencijos ir trumpalaikiai sukrėtimai nedidintų esamos nelygybės, būtina gerinti politikos formavimo kokybę ir geriau įvertinti esamos ir naujos politikos ir reformų paskirstomąjį poveikį. Jas kuriant itin svarbu suprasti jų poveikį įvairioms socialinėms ir ekonominėms grupėms ir skirtingoms geografinėms vietovėms. Tai būtina siekiant užtikrinti didesnę politikos tikslumą ir sušvelninti galimą neigiamą jos poveikį, kad būtų pasiekti 2030 m. skurdo mažinimo tikslai ir užtikrinta tvari, įtrauki ir teisinga pertvarka.

Šiame komunikate valstybėms narėms pateikiamos gairės, kaip kuo geriau atlikti įvairių socialinių ir ekonominių grupių pajamų paskirstomojo poveikio vertinimus¹⁰ ir įtraukti juos į savo politikos formavimo procesus. Jame nustatomas procesas, kaip kartu su valstybėmis narėmis toliau plėtoti esamas metodikas, ir pristatoma parama, kurią Komisija gali suteikti valstybėms narėms¹¹.

Paskirstomojo poveikio vertinimo koncepcija

Poveikio vertinimas – tai procesas, per kurį renkami faktai politikos formavimui remti¹². Per paskirstomojo poveikio vertinimus paprastai atliekama kiekybinė politikos (reformų, investicijų ir kt.) paskirstomojo poveikio įvairių gyventojų grupių pajamoms analizė. Paskirstomojo poveikio vertinimai suteikia naudingos informacijos ir padeda politikos formuotojams pasirinkti iš įvairių reformų galimybių. Paskirstomojo poveikio vertinimai taip pat gali padėti nustatyti, ar būtina parengti paramos priemonės, kuriomis pažeidžiamos grupės būtų apsaugotos nuo galimo neigiamo tam tikros politikos poveikio, ir suteikti vertingos informacijos toms priemonėms suderinti.

Paskirstomojo poveikio vertinimo metodai gali būti naudojami siekiant gauti kiekybinius mokesčių ir socialinės apsaugos bei socialinės įtraukties reformų poveikio įverčius, taip pat parodyti viešai natūra teikiamų paslaugų reformos poveikį. Per COVID-19 pandemiją buvo pabrėžta, kad svarbu užtikrinti vienodas galimybes naudotis tokiomis paslaugomis natūra kaip sveikatos priežiūra ir švietimas¹³. Išmokų natūra perskirstomojo poveikio stebėseną

⁸ Specialioji „Eurobarometro“ apklausa Nr. 471 „Teisingumas, nelygybė ir kartu judumas“, 2018 m. balandžio mėn. „Eurobarometro“ apklausa (europa.eu).

⁹ Žr., pvz., Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO) (2015) ataskaitą „Mes nesame lygūs: kodėl nelygybė toliau didėja?“ (angl. „Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising“).

¹⁰ Ateityje reikėtų dėti daugiau pastangų, kad būtų atsižvelgta ir į reformų paskirstomąjį poveikį lygioms galimybėms, tačiau šiame komunikate daugiausia dėmesio skiriama pajamų nelygybei, kurią kiekybiškai įvertinti daug lengviau nei kitus aspektus.

¹¹ Pridedamame Komisijos tarybų darbiname dokumente pateikiama išsamesnė informacija, be kita ko, apie dabartinę valstybių narių taikomą praktiką.

¹² Jis padeda konkrečias politikos priemones (politikos reformą arba investiciją) nukreipti į tam tikrą politikos problemą, nes suteikia duomenų apie įvairias galimybes ir jų poveikį. Poveikio vertinimuose nagrinėjamas tam tikras svarbus galimas poveikis, pavyzdžiui, ekonominis poveikis, poveikis aplinkai ir socialinis poveikis, taip pat poveikis žmogaus teisėms.

¹³ Turimais duomenimis, išmokos natūra turi didelį perskirstomąjį poveikį. Svarbu užtikrinti, kad politikos pokyčiai atitiktų nepalankiausioje padėtyje esančių grupių poreikius ir bent jau neturėtų joms nenumatytų neigiamų pasekmių. Pavyzdžiui, iš Europos Pasaulio sveikatos organizacijos (PSO) sveikatos priežiūros įperkamumo analizės matyti, kad kai kurios šalys turės pertvarkyti sveikatos draudimo politiką, gerinti tam tikrų grupių finansinę apsaugą ir kartu siekti papildomų viešųjų investicijų į sveikatos sistemą (žr. PSO / Europos leidinius □ „Ar žmonės gali sau leisti mokėti už sveikatos priežiūrą? Nauji duomenys apie finansinę apsaugą Europoje (angl. „Can people afford to pay for health care? New evidence on financial protection in Europe“) (2019).

padėtų išnaudoti jų potencialą sušvelninti ir sumažinti skurdą, o taip pat užtikrinti, kad paskirstomojo poveikio vertinimai taptų visapusiškesni.

Paskirstomojo poveikio vertinimai gali padėti prieš įgyvendinimo pradžią kiekybiškai įvertinti, kokį poveikį konkrečios politikos ir reformos turės įvairių grupių pajamoms. Jie taip pat gali padėti išsamiai nustatyti reformų sąnaudas (be kita ko, įvertinant įvairias galimybes) ir parengti taisomuosius veiksmus. Vertinimai, atliekami pradėjus priemonių įgyvendinimą, padeda jas įvertinti, kai tik duomenys yra prieinami, suprasti, ar reikia imtis tolesnių priemonių arba pakoreguoti reformas. Paskirstomojo poveikio vertinimai dažnai atliekami rengiant biudžetą, tačiau ne mažiau svarbu juos atlikti rengiant reformas, kurios gali neturėti (tiesioginio) poveikio valstybės biudžetams, tačiau gali turėti didesnę poveikį tam tikroms socialinėms ir ekonominėms grupėms. Prireikus paskirstomojo poveikio vertinimai turėtų būti įtraukti į platesnę naujų politikos iniciatyvų ekonominio poveikio, socialinio poveikio ir poveikio aplinkai analizę.

Paskirstomojo poveikio vertinimai taip pat gali gerokai prisidėti prie viešųjų išlaidų ir fiskalinės politikos kokybės gerinimo. Dėl COVID-19 pandemijos viešųjų finansų padėtis buvo sudėtinga, o dėl laipsniško pinigų politikos normalizavimo valdžios sektoriaus skolinimosi išlaidos turėtų padidėti. Gerai suderintas išlaidų perskirstymas arba pajamų perkėlimas gali padėti užtikrinti, kad valstybės biudžeto deficitas būtų kontroliuojamas, tačiau tai gali būti tvaru, tik jei pasiskirstymo padariniai bus tinkamai nustatyti ir pasverti. Numatomo priemonių paskirstomojo poveikio pristatymas biudžeto planų projektuose, kuriuos Komisijai pateikia euro zonos valstybės narės, jau rekomenduojamas Reglamente (ES) Nr. 473/2013, tačiau retai taikomas, tad šią praktiką būtų galima toliau tobulinti. Atsižvelgiant į Europos semestrą, 2022 m. užimtumo gairėse rekomenduojama naudoti paskirstomojo poveikio vertinimus siekiant padidinti socialinės apsaugos sistemų veiksmingumą¹⁴.

Pagrindiniai kokybiško paskirstomojo poveikio vertinimo elementai

Pagrindinius paskirstomojo poveikio vertinimų kokybės elementus galima nustatyti remiantis valstybių narių gerąja patirtimi. Tai susiję su jų atlikimo laikotarpiu, analizuojama politika, priemonėmis (modeliais ir duomenimis), kurios turėtų būti naudojamos, ir tuo, kaip platinti rezultatus.

a. Kas, kada ir kiek išsamiai turėtų atlikti paskirstomojo poveikio vertinimą?

Paskirstomojo poveikio vertinimas turėtų būti atliekamas tiek prieš įgyvendinant atitinkamą politiką, tiek po jos įgyvendinimo. Paskirstomojo poveikio vertinimą ypač svarbu atlikti rengiant reformas ir investicijas, nes taip politikos formuotojams suteikiama galimybė įvertinti numatomos politikos poveikį įvairiems namų ūkiams, net jei reforma iš pradžių nėra siekiama socialinių tikslų (pvz., energijos vartojimo reformų atveju). Po įgyvendinimo atliekama analizė leidžia įvertinti reformų ir investicijų poveikį įvairiems namų ūkiams tam tikrą laikotarpį po reformos įgyvendinimo. Tai gali padėti plėtoti galimus tolesnius veiksmus ar koregavimą vykdant reformas. Tokios priemonės grindžiamos patikimais duomenimis,

¹⁴ 8 gairė.

tačiau reformų poveikį reikia atskirti nuo kitų pokyčių. Patikima po įgyvendinimo atliekama analizė padeda užtikrinti atsakomybę už vertinimus, atliktus prieš įgyvendinimą, ir jų kokybę. Būtų geriausia, jei paskirstomojo poveikio vertinimus atliktų nacionalinės ir, kai tinkama, regionų ir vietos valdžios institucijos.

Pristatyti viso politikos pakeitimų rinkinio poveikį yra geroji patirtis, nes, jei jų poveikis pateikiamas atskirai, kai kurie jų tarpusavio sąveikos aspektai gali būti praleisti. Tai ypač svarbu atsižvelgiant į tai, kad biudžeto pakeitimai dažnai taikomi rinkiniui, o kai kurios priemonės kompensuoja kitas. Didelį poveikį darančios priemonės taip pat turi būti analizuojamos atskirai.

Kai paskirstomojo poveikio vertinimus patikima atlikti nepriklausomoms įstaigoms, tai gali padėti užtikrinti didesnę vertinimų patikimumą ir tikslumą. Dėl savo patirties akademinė bendruomenė arba mokslinių tyrimų institutai turi geras galimybes plėtoti pažangius paskirstomojo poveikio vertinimo metodus. Be to, kai nepriklausomi subjektai vertina sprendimus, prie kurių dažnai jie nėra prisidėję, jiems neturi įtakos tokie politiniai motyvai, kurie yra svarbūs administracijoms. Pakartodamos rezultatus įvairios institucijos taip pat gali atlikti išsamesnę analizę ir pagerinti jos kokybę bei patikimumą.

Valstybės narės raginamos:

- **sistemiškai atlikti paskirstomojo poveikio vertinimus prieš įgyvendinant bet kokią politiką, kuri gali turėti įtakos žmonių pajamoms, ir kiek įmanoma įvertinti faktinį reformų ir investicijų poveikį po įgyvendinimo;**
- **analizuoti tiek bendrą, tiek konkretų atskirą politikos poveikį;**
- **padėti nepriklausomoms institucijoms atlikti paskirstomojo poveikio vertinimus.**

b. Kokias politikos sritis pasirinkti paskirstomojo poveikio vertinimams atlikti ir kokiam laikotarpiui?

Paskirstomojo poveikio vertinimai turėtų apimti politikos sritis, kurios daro poveikį namų ūkių pajamoms ir jų paskirstymui; paprastai tai susiję su mokesčiais ir piniginėmis išmokomis. Standartiniai modeliai gali padėti suvokti reformų poveikį tradiciniame tiesioginiame apmokestinime ir piniginėms išmokoms, kurios paprastai yra paskirstomojo poveikio vertinimų dėmesio centre¹⁵. Tačiau reikėtų stengtis įvertinti reformų poveikį kitose srityse, pavyzdžiui, darbo rinkos ar pensijų reformų, taip pat poveikį investicijų programoms.

Vertėtų įvertinti vartojimo mokesčius, nes jų poveikis dažnai yra regresinis (nes mažesnes pajamas gaunantys namų ūkiai daugiau pajamų išleidžia prekėms ir paslaugoms). Tai tampa vis svarbiau, atsižvelgiant į didėjančią poreikį mažinti anglies dioksido išmetimą ir taikyti žaliojo biudžeto sudarymo principą. Būtų geriausia, jei valstybės narės taip pat atliktų turto mokesčio reformų, kurios daro didelę įtaką ilgalaikiai nelygybės dinamikai, ir išmokų natūra, pvz., sveikatos priežiūros išmokų, paskirstomojo poveikio vertinimus.

Paskirstomojo poveikio vertinimai gali būti atliekami įvairiose politikos srityse. Jie yra labai svarbūs vertinant, kokią įtaką turi reformos, kuriomis siekiama reaguoti į didžiąsias

¹⁵ Tiesioginiai gyventojų mokesčiai, taip pat socialinio draudimo įmokos ir socialinės išmokos.

tendencijas, pavyzdžiui, žaliąją ir skaitmeninę pertvarką arba pastarojo meto krizių poveikį. Tačiau įvairios reformos skiriasi pagal tai, kiek plačiai jas galima analizuoti. Pavyzdžiui, paskirstomojo poveikio vertinimai yra labai naudingi vertinant reformų, kurios turi tiesioginės įtakos namų ūkių pajamoms (tokių kaip anglies dioksido kainodara ir su anglies dioksidu susijusių pajamų arba išmokų už šildymą naudojimas mažas pajamas gaunantiems namų ūkiams), poveikį. Tačiau dažnai įvertinti naujų reglamentavimo priemonių (pvz., energijos vartojimo efektyvumo standartų gerinimo) poveikį ne taip paprasta. Vis dėlto po įgyvendinimo atliekamo vertinimo strategijos gali suteikti gerų išvalgų apie tokių reformų pasiskirstymo pasekmes.

Prieš įgyvendinimą atliekamuose paskirstomojo poveikio vertinimuose daugiausia dėmesio reikėtų skirti ne tik naujos politikos ir priemonių poveikiui rezultatams iškart po įgyvendinimo, t. y. kitais metais (lyginamoji statistika), bet ir taikyti daugiametę perspektyvą. Laipsniška politika, pavyzdžiui, pensijų reforma, kurią įgyvendinant pokyčiai vyksta lėtai per kelerius metus, gali neturėti labai didelio poveikio per vienus metus, tačiau gali turėti didelį poveikį per visus metus kartu. Tokiais atvejais paskirstomojo poveikio vertinimuose gali prireikti ilgalaikių prognozių, siekiant atsižvelgti į visą reformų poveikį. Daugiametės perspektyvos taikymas taip pat gali būti naudingas atsižvelgiant į demografines tendencijas. Šiuo atveju gali būti svarbu taikyti dinaminis modelius.

Valstybės narės raginamos:

- į savo vertinimus įtraukti tiesioginius mokesčius, socialinio draudimo įmokas ir socialines išmokas;**
- kai įmanoma, analizuoti kitos politikos (visų pirma netiesioginių ir turto mokesčių bei atitinkamų išmokų natūra) poveikį, siekiant pateikti išsamų konkrečių priemonių ir reformų paskirstomojo poveikio vertinimą;**
- atliekant paskirstomojo poveikio vertinimus taikyti daugiametę politikos, kurios visas poveikis bus juntamas per ilgesnį laikotarpį, perspektyvą.**

c. Kokiomis priemonėmis galima naudotis?

Mikromodeliavimo modeliai yra labai svarbūs, nes jie paprastai leidžia naudotojams įvertinti grynąsias biudžeto išlaidas, susijusias su mokesčių ir išmokų pokyčiais, pajamų ir nuostolių dėl politikos pokyčio modeliu ir reformų priemonių rinkinių poveikiu skurdui ir nelygybei. Taikant pažangius modelius galima įvertinti poveikį pagal lytį arba papildomus lygybės kriterijus, pvz., negalią ar priklausymą mažumoms, taip pat įvertinti paskatų dirbti pokyčius ir darbo rinkos atsaką į politikos pokyčius.

Mokesčių ir išmokų sistemų reformos gali daryti poveikį žmonių elgsenai ir pakeisti makroekonominę aplinką. Jų tikslumą galima dar labiau padidinti į paskirstomojo poveikio vertinimus įtraukus elgseną, makroekonominis duomenis¹⁶ ir demografines tendencijas.

¹⁶ Mikromodeliavimo modeliuose dažnai neatsižvelgiama į elgseną (pvz., numatomą pajamų mokesčio pokyčių poveikį darbo jėgos pasiūlai) ar makroekonominį grįžtamąjį ryšį (pvz., padidėjus darbo jėgos pasiūlai, gali padidėti BVP ir valdžios sektoriaus pajamos). Elgseną ir makroekonominį grįžtamąjį ryšį galima įtraukti sukūrus pažangesnius modelius, kuriuose būtų atsižvelgta į įvairų poveikį (pvz., elgseną įtraukiant į mikromodeliavimo modelį arba ją susiejant su makroekonominiu modeliu).

Paskirstomojo poveikio vertinimai gali būti atliekami naudojant konkrečiai šaliai skirtą modelį (šiuo metu – 10 valstybių narių), tik „EUROMOD“ modelį (šiuo metu – 4) arba abu modelius (šiuo metu – 12)¹⁷. „EUROMOD“ yra Komisijos prižiūrimas mokesčių ir išmokų mikromodeliavimo modelis, kuriuo gali naudotis visos valstybės narės. Jis apima pagrindinius tiesioginio apmokestinimo, socialinių įmokų ir išmokų aspektus¹⁸. Tai gali būti ypač naudinga valstybėms narėms, turinčioms ribotą paskirstomojo poveikio vertinimo patirtį¹⁹. Vienas išskirtinis „EUROMOD“ modelio privalumas yra tas, kad jis leidžia valstybėse narėse palyginamu būdu apskaičiuoti tiesioginių mokesčių ir išmokų poveikį namų ūkių pajamoms, skurdui bei pajamų nelygybei ir darbo paskatoms. Konkrečioms šalims skirtus modelius, apimančius labiau pritaikytus metodus, paprastai naudoja valstybės narės, turinčios ilgalaikę paskirstomojo poveikio vertinimų tradiciją.

Kiekybinę analizę galima papildyti labiau kokybiniais aspektais, siekiant nustatyti grupes, kurioms politikos priemonių rinkinys gali daryti didžiausią poveikį.

Valstybės narės raginamos:

- naudoti mikromodeliavimo modelį, pagal kurį įvertinamas politikos pokyčių poveikis namų ūkių pajamoms per visą pajamų paskirstymo laikotarpį, taip pat poveikis skurdui ir pajamų nelygybei;**
- toliau plėtoti savo modelius naudojant pažangius metodus, apimančius elgseną ir makroekonominis duomenis;**
- kiekybinę analizę papildyti kokybine analize tam, kad formuojant politiką būtų bendrai atsižvelgiama į paskirstomąjį poveikį.**

d. Kokiais duomenimis galima naudotis?

Siekiant atlikti gerą paskirstomojo poveikio vertinimą, būtini išsamūs ir savalaikiai duomenys. Tyrimų duomenys, pavyzdžiui, Bendrijos statistika apie pajamas ir gyvenimo sąlygas (ES SPGS)²⁰, suteikia išsamią socialinę ir demografinę informaciją, taip pat informaciją apie pajamas, kuri yra labai svarbi paskirstomojo poveikio vertinimo kokybei užtikrinti. Tačiau paprastai tarp tyrimo atlikimo ir rezultatų pateikimo susidaro laiko tarpas²¹. Administraciniai duomenys gali padėti užpildyti susidarančias spragas, pateikiant tikslesnę, o daugumoje atvejų – ir gana savalaikę informaciją, didesnę imtį ir tikslesnius geografinius duomenis. Tyrimo derinimas su administraciniais duomenimis apie pajamas, gerovę ir apmokestinimą taip pat gali prisidėti prie paskirstomojo poveikio vertinimo kokybės gerinimo. Tai taip pat gali padėti išplėsti modeliavimo aprėptį, kartu išsaugant išsamią socialinę ir ekonominę informaciją, gautą iš tyrimų.

¹⁷ Daugiau informacijos pateikiama pridedamame Komisijos tarnybų darbiname dokumente.

¹⁸ Jį nuolat atnaujina Jungtinis tyrimų centras (JTC), bendradarbiaudamas su Eurostatu ir nacionaliniais ekspertais.

¹⁹ Programinė įranga ir modeliai yra lengvai prieinami, tačiau nacionalinės valdžios institucijos arba mokslininkai vis dar turi kreiptis į Eurostatą dėl prieigos prie pagrindinių duomenų.

²⁰ [Pajamų ir gyvenimo sąlygų apžvalga. Eurostatas \(europa.eu\)](http://pajamu.ir.gyvenimo.salygu.apzvalga.eurostatas.europa.eu)

²¹ ES SPGS atveju Eurostatas pagal Reglamentą (ES) 2019/1700 iki N metų pabaigos iš valstybių narių gauna N veiklos metų mikroduomenis, o išsamūs duomenų rinkiniai su galutiniais pajamų duomenimis gaunami iki N+1 metų vasario 28 d. Šalių rodikliai skelbiami, kai tik duomenys yra patikrinami ir patvirtinami.

Reikia dėti daugiau pastangų, kad nacionaliniai administraciniai duomenys būtų prieinami lengviau²². Anoniminiai (neatrinkti) administraciniai duomenys yra vertingas išteklius, kad paskirstomojo poveikio vertinimo analizė būtų tiksli²³. Tokie duomenys turėtų būti skaidriai prieinami įvairioms viešosioms įstaigoms ir nepriklausomiems tyrėjams. Taip pat svarbu pabrėžti labai svarbų nacionalinių statistikos institutų vaidmenį laiku teikiant išsamius tyrimus ir kitus duomenis, kurie gali būti naudojami paskirstomojo poveikio vertinimo analizei atlikti.

Valstybės narės raginamos:

- atliekant paskirstomojo poveikio vertinimus naudoti tiek tyrimų duomenis, tiek administracinius duomenis;
- sudaryti palankesnes sąlygas tiek viešosioms įstaigoms, tiek tyrėjams susipažinti su administraciniais duomenimis.

e. Kokius rodiklius pasirinkti?

Naudodami bendrus parametrus politikos formuotojai gali geriau palyginti rezultatus ir įvertinti įvairių naujų priemonių poveikį. Paskirstomojo poveikio vertinimo rezultatai turėtų padėti įvertinti reformų poveikį: 1) pajamų paskirstymui²⁴; 2) nelygybės lygiui, remiantis tam tikrais pagrindiniais rodikliais (pvz., pajamų kvintilio dalies santykiu S80/S20)²⁵; 3) skurdo lygiui, naudojant pagrindinius susijusius rodiklius, pavyzdžiui, skurdo rizikos lygį ir santykinę skurdo rizikos lygio skirtumo medianą²⁶.

Atsižvelgiant į padėtį šalyse ir turimus duomenis, taip pat gali būti kitų atitinkamų rezultatų. Todėl paskirstomojo poveikio vertinimai dažnai atliekami siekiant įvertinti reformų poveikį įvairioms grupėms²⁷, suskirstytoms pagal amžių ir lytį (taip pat sudarant biudžetą pagal lyčių aspektą²⁸) ir namų ūkio rūšį (darbingo amžiaus namų ūkiai, pensinio amžiaus namų ūkiai, vienišų tėvų namų ūkiai, vieniši suaugusieji ir poros, turinčios ir neturinčios vaikų). Vertėtų atlikti ir kitokią analizę, pavyzdžiui, sutelktą į migrantų kilmės asmenis, neįgaliuosius ar bet kurią kitą nepalankioje padėtyje esančią grupę, taip pat grupes, suskirstytas pagal urbanizacijos lygį ar regioną.

²² Pagal [Europos duomenų strategiją](#) pabrėžiant valdžios institucijų dalijimosi duomenimis svarbą, nes tai gali gerokai pagerinti politikos formavimą ir viešųjų paslaugų teikimą.

²³ Priežastis yra ta, kad vienodos imtys nėra pritaikytos nelygybei matuoti, kai koncentracija yra didelė.

²⁴ Ekvivalentinės disponuojamosios pajamos, t. y. pajamos atskaičius tiesioginius mokesčius ir išmokas, pakoreguotos pagal namų ūkio sudėtį. Namų ūkio nariai sulyginami arba prilyginami pagal jų amžių, taikant vadinamąją pakeistą EBPO lygiavertiškumo skalę. (<https://www.oecd.org/economy/growth/OECD-Note-EquivalenceScales.pdf>)

²⁵ Europos socialinių teisių ramsčio socialinių rodiklių suvestinės rezultatų rodiklis; S80/S20 – 20 proc. turtingiausių gyventojų pajamų dalis, palyginti su 20 proc. skurdžiausių gyventojų. Taip pat naudinga pristatyti jo skaidymą tarp pajamų paskirstymo viršutinės dalies S80/S50 ir apatinės S50/S20 dalies. Jį gali papildyti 40 proc. prasčiausiai gyvenančių gyventojų pajamų dalis pajamų paskirstymo metu (S40, kuri yra DVT tikslo mažinti nelygybę pagrindas) arba Gini koeficientas (plačiausiai naudojamas sintetinis pajamų nelygybės matas, nurodant, kokią šalies vidaus pajamų procentinę dalį sudaro kiekvienas gyventojų kaupiamasis procentilis, ir konvertuojant tai į koeficientą).

²⁶ Skurdo rizikos lygis, – apskaičiuojamas kaip santykinė dalis asmenų, kurių metinės ekvivalentinės disponuojamosios pajamos mažesnės nei 60 proc. metinių ekvivalentinių disponuojamųjų pajamų medianos, – yra viena iš trijų skurdo ar socialinės atskirties rizikos lygio (AROEPE lygio) rodiklio sudedamųjų dalių; šiuo rodikliu grindžiamas ES tikslas iki 2030 m. sumažinti skurdą ir socialinę atskirtį. Santykinio skurdo rizikos lygio skirtumo mediana rodo skirtumą tarp asmenų, gyvenančių žemiau skurdo rizikos ribos, ekvivalentinių disponuojamųjų pajamų medianos ir skurdo rizikos ribos (ribinis lygis – 60 proc. ekvivalentinių pajamų medianos).

²⁷ Paskirstomojo poveikio vertinimuose naudinga parodyti tiek pradinės įvairių grupių padėties skirtumus, tiek pokyčius, kurių tikimasi dėl politikos intervencinių priemonių (susijusių su aplinkos ir socialiniais aspektais, kai socialiai nepalankioje padėtyje esančių grupių aplinka paprastai yra skurdesnė).

²⁸ Pagal plačiai naudojamą Europos Tarybos apibrėžtį biudžeto sudarymas atsižvelgiant į lyčių aspektą – tai lyčių aspekto integravimas į biudžeto sudarymo procesą. Trumpai tariant, tai strategija ir procesas, kurių ilgalaikis tikslas – pasiekti lyčių lygybės tikslus sutelkiant dėmesį į tai, kaip gaunami ir panaudojami viešieji ištekliai. Daugiau informacijos žr. E. Bova, Jerosch Herold da Costa Reis, J. (2022) *Gender Budgeting Practices: Concepts & Evidence*. Europos ekonomikos diskusijų dokumentas Nr. 165, Europos Komisija. [Gender Budgeting Practices: Concepts and Evidence](#) |

Valstybės narės raginamos:

- – užtikrinti, kad paskirstomojo poveikio vertinimuose būtų parodytas politikos poveikis įvairioms grupėms pagal pajamų pasiskirstymą (pvz., pajamų deciliams), taip pat nelygybės ir skurdo rodikliai;
- – kiek įmanoma, pateikti rezultatus, suskirstytus pagal amžių, lytį ir konkrečias socialines ir ekonomines grupes.

f. Kaip platinti paskirstomojo poveikio vertinimus?

Paskelbus poveikio įvairioms pajamų grupėms analizę, didėja politikos formavimo skaidrumas. Tai suteikia galimybę geriau išnagrinėti siūlomų priemonių poveikį ir taip gali pagerinti viešų debatų kokybę ir padidinti pasitikėjimą sprendimų priėmimo procesais. Galima tikėtis, kad dėl didesnio reformų poveikio skaidrumo bus priimtos priemonės, kuriomis bus sumažintas arba pašalintas neigiamas poveikis skurdui arba nelygybės didėjimui. Be to, tai taip pat gali padėti paneigti neteisingą suvokimą apie galutinį politikos poveikį, nes būtų suteiktas aiškumas dėl naudos gavėjų grupių. Pavyzdžiui, biudžeto planų projektai yra geras būdas parodyti susijusių politikos priemonių poveikį įvairioms gyventojų grupėms.

Kai administracinės institucijos prieinamu būdu viešai skelbia paskirstomojo poveikio vertinimus, tai skatina viešus debatus ir gali prisidėti prie priemonių ir reformų priėmimo. Paskirstomojo poveikio vertinimai turėtų būti pateikiami viešai prieinamuose biudžeto dokumentuose (pvz., biudžeto planų projektuose) ir bet kokiame kitame priemonių ir reformų ir investicijų rengimo, įgyvendinimo ir vertinimo pridedamame dokumente, pavyzdžiui, (integruotuose) poveikio vertinimuose. Taip paskirstomojo poveikio vertinimais ne tik sudaromos sąlygos priimti labiau faktais pagrįstus sprendimus, bet ir susidaryti patikimesnį vaizdą, kuriuo remiantis būtų galima viešai diskutuoti apie politikos reformų poveikį, įskaitant socialinius partnerius ir pilietinę visuomenę.

Siekiant atsižvelgti į žiniasklaidos ir visuomenės interesus, turi būti laikoma, kad paskirstomojo poveikio vertinimo rezultatai yra patikimi ir pakankamai lengvai suprantami. Todėl skelbiant paskirstomojo poveikio vertinimus turėtų būti pristatomi pagrindiniai modeliavimo sprendimai, kuriais grindžiama analizė. Tam tikru laiku suplanuotų (pvz., rengiamų kasmet) paskirstomojo poveikio vertinimo rezultatų pateikimas gali būti naudingas, nes tai rodo, kad apie rezultatus pranešama sistemingai. Paskirstomojo poveikio vertinimo rezultatai taip pat gali būti laikomi patikimesniais, jei analizę atliko arba gali patikrinti nepriklausomi tyrėjai. Visų atitinkamų modeliavimo prielaidų ir sprendimų bei duomenų paskelbimas taip pat gali padidinti patikimumą, nes palengvinamas analizės atkartojimas.

Valstybės narės raginamos:

- paskirstomojo poveikio vertinimo rezultatus viešuose dokumentuose pateikti taip, kad jie būtų suprantami plačiajai visuomenei;
- sudaryti palankesnes sąlygas visuomenei susipažinti su pagrindiniais modeliais, prielaidomis ir duomenimis, kad rezultatus būtų galima atkartoti.

Kaip Komisija remiasi paskirstomojo poveikio vertinimu ir padeda valstybėms narėms

Pastaraisiais metais Komisijos rezultatai vykdant faktais grindžiamą politikos formavimą nuolat gerėjo. Ji ir toliau sistemingai vertins savo politikos veiksmų ekonominį poveikį, socialinį poveikį ir poveikį aplinkai, siekdama užtikrinti aukštą siūlomų teisės aktų kokybę, kaip numatyta jos geresnio reglamentavimo sistemoje^{29 30}.

Komisija toliau rengs paskirstomojo poveikio vertinimus, siekdama daugiau dėmesio skirti pasiskirstymo aspektams, kurie yra svarbūs rengiant reformas ir investicijas. Komisija reguliariai naudojasi „EUROMOD“ atlikdama pasirinktų reformų valstybėse narėse paskirstomojo poveikio vertinimus. Ši analizė taip pat pateikiama šalių ataskaitose, kurios sudaro politikos vertinimus, kurie yra Europos semestro – ekonominės ir užimtumo politikos integruotos priežiūros ir koordinavimo visoje Europos Sąjungoje sistemos – dalis.

Komisija toliau padės valstybėms narėms nustatyti arba plėtoti jų paskirstomojo poveikio vertinimo praktiką. Ši parama bus teikiama išlaikant ir toliau plėtojant „EUROMOD“ modelį. Komisija visoms valstybėms narėms suteikia galimybę naudotis modeliu ir kasmet jį atnaujina. Jungtinis tyrimų centras rengia įvairius mokymo kursus „EUROMOD“ klausimais, be kita ko, apie tai, kaip rengti paskirstomojo poveikio vertinimus. Valstybės narės taip pat gali prašyti papildomos pagalbos plėtojant paskirstomojo poveikio vertinimo praktiką pagal techninės paramos priemonę³¹.

Siekdama toliau remti tarpusavio mokymąsi, Komisija suburs valstybių narių atstovus, aktyviai dalyvaujančius atliekant paskirstomojo poveikio vertinimus nacionalinėse administracijose, o valstybėse narėse, kuriose paskirstomojo poveikio vertinimai dar nėra plačiai taikomi, – atstovus, kurie galėtų dalyvauti ateityje. Tarpusavio mokymosi renginiuose vykstančios diskusijos apima įvairius paskirstomojo poveikio vertinimų atlikimo aspektus, taip sudarant sąlygas keistis geriausios patirties pavyzdžiais. Kadangi valstybių narių paskirstomojo poveikio vertinimo praktika labai skirtinga, akivaizdu, kad naudinga mokytis vieniems iš kitų, remiantis geriausia patirtimi, kurią galima pritaikyti prie konkrečių šalių aplinkybių.

Per tarpusavio mokymosi su valstybėmis narėmis procesą Komisija stebės paskirstomojo poveikio vertinimų taikymą biudžeto planų projektuose ar kitose srityse ir informuos Socialinės apsaugos komitetą ir Užimtumo komitetą, Užimtumo ir socialinių reikalų tarybos patariamuosius organus ir Ekonominės politikos komitetą, Ekonomikos ir finansų reikalų tarybos patariamąjį organą.

Komisija:

– toliau reguliariai rengs paskirstomojo poveikio vertinimus, be kita ko, įgyvendinant Europos semestrą;

²⁹ „Geresnis reglamentavimas: bendromis įgėmis renkime geresnius teisės aktus“ (COM/2021/219 final).

³⁰ [Geresnio reglamentavimo priemonių rinkinys](#) (2021 m. lapkričio mėn.), visų pirma [#30 priemonė. Užimtumas, darbo sąlygos, pajamų paskirstymas, socialinė apsauga ir įtrauktis](#).

³¹ Atsižvelgdamas į tai, nuo 2017 m. JRC bendradarbiauja dėl projektų, kuriais valstybėms narėms teikiama techninė parama mikromodeliavimo ir administracinių duomenų naudojimo mokesčių ir išmokų reformoms vertinti srityse. Tai suteikia galimybę sukurti paskirstomojo poveikio vertinimų modelį plačiau naudojantis „EUROMOD“ ir remiantis apklausų ir administraciniais duomenimis. Tokie projektai vykdomi su Graikija, Slovakija, Lietuva ir Rumunija. Su Ispanija taip pat vykdomi pajėgumų stiprinimo ir *ad hoc* projektai.

- toliau padės valstybėms narėms nustatyti arba plėtoti savo paskirstomojo poveikio vertinimo praktiką (be kita ko, remis tarpusavio mokymąsi ir keitimąsi geriausios patirties pavyzdžiais, taip pat užtikrins ir toliau plėtos „EUROMOD“ mikromodeliavimo modelį);
- stebės, kaip valstybės narės naudojasi paskirstomojo poveikio vertinimais.

Išvada

Šiame komunikate apibūdintos įvairios ilgalaikės tendencijos ir trumpalaikiai sukrėtimai rodo, kad rengiant reformas ir investicijas svarbu daugiau dėmesio skirti pasiskirstymo aspektams. Todėl valstybės narės raginamos vadovautis pateiktomis gairėmis, kad galėtų plačiau taikyti ir tobulinti savo paskirstomojo poveikio vertinimo praktiką. Atlikta analizė turėtų užtikrinti svarų politikos poveikį įvairioms socialinėms bei ekonominėms grupėms ir būti prieinama plačiajai visuomenei, siekiant užtikrinti, kad debatai dėl politikos būtų kokybiškesni. Komisija yra pasirengusi padėti valstybėms narėms parengti paskirstomojo poveikio vertinimo metodikas, stebėti taikomą praktiką ir suteikti galimybę keistis nuomonėmis apie tai, kaip toliau tobulinti paskirstomojo poveikio vertinimus.