



Eiropas Savienības
Padome

Briselē, 2022. gada 5. oktobrī
(OR. en)

13189/22

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

PAVADVĒSTULE

Sūtītājs:	Eiropas Komisijas ģenerālsekretāre, parakstījusi direktore <i>Martine DEPREZ</i>
Saņemšanas datums:	2022. gada 28. septembris
Saņēmējs:	Padomes Ģenerālsekretariāts
K-jas dok. Nr.:	COM(2022) 494 final
Temats:	KOMISIJAS PAZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM, PADOMEI, EIROPAS EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU KOMITEJAI UN REĢIONU KOMITEJAI Labāka dalībvalstu rīcībpolitiku distributīvās ietekmes novērtēšana

Pielikumā ir pievienots dokuments COM(2022) 494 *final*.

Pielikumā: COM(2022) 494 *final*



Briselē, 28.9.2022.
COM(2022) 494 final

**KOMISIJAS PAZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM, PADOMEI, EIROPAS
EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU KOMITEJAI UN REĢIONU KOMITEJAI**

Labāka dalībvalstu rīcībpolitiku distributīvās ietekmes novērtēšana

{SWD(2022) 323 final}

Komisijas paziņojums

Labāka dalībvalstu rīcībpolitiku distributīvās ietekmes novērtēšana

Pierādījumos balstīta rīcībpolitiku veidošana ir būtiska, lai nodrošinātu, ka rīcībpolitikas ir veiksmīgas un rīcībpolitikas darbības ir uzticamas. Ietekmes novērtējumi ļauj izdarīt informētas rīcībpolitiskās izvēles, un distributīvās ietekmes novērtējumi palīdz saprast, kā varētu tikt ietekmētas dažādas iedzīvotāju daļas. Tas ir īpaši svarīgi, jo Eiropas Savienība un tās dalībvalstis cenšas panākt sociāli taisnīgu digitālo un zaļo pārkārtošanos un saskaras ar problēmām, kuras saistītas ar dzīves dārdzības pieaugumu, ko izraisījis Krievijas agresijas karš Ukrainā.

Eiropas unikālā sociālā tirgus ekonomika ir tās labklājības pamats. Savās politiskajās pamatnostādņēs priekšsēdētāja Urzula fon der Leiena uzsvēra, ka ir svarīgi, lai īstenojot digitālo un zaļo pārkārtošanos, neviens netiktu atstāts novārtā. Viņa arī uzsvēra ieguldījumu, ko devis Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas 2017. gadā proklamētais Eiropas sociālo tiesību pīlārs, kura pamatā ir 20 principi, kas nostiprina spēcīgu sociālu Eiropu, kura ir taisnīga un iekļaujoša un nodrošina vienlīdzīgas iespējas.

2021. gada maijā sociālajā samitā Portu ES līderi atzinīgi novērtēja mērķrādītāju līdz 2030. gadam palīdzēt vismaz 15 miljoniem cilvēku izkļūt no nabadzības un sociālās atstumtības, kā Komisija izklāstījusi Eiropas sociālo tiesību pīlāra rīcības plānā saskaņā ar Apvienoto Nāciju Organizācijas Ilgtspējīgas attīstības programmu 2030. gadam¹. Tikai gadu pēc sociālā samita ES dalībvalstis ir nospraudušas nacionālos mērķrādītājus, kas palīdzēs kolektīvi sasniegt minēto mērķi. Vienlaikus rīcības plāna ietvaros tiek īstenotas jaunas ES līmeņa iniciatīvas ar mērķi palīdzēt mazināt ienākumu nevienlīdzību; te ietilpst direktīva par minimālo algu un priekšlikums Padomes ieteikumam par minimālā ienākuma shēmām.

Pēc starptautiskajiem standartiem nabadzības un ienākumu nevienlīdzības līmenis Eiropas Savienībā ir salīdzinoši zems, un pēdējos desmit gados nabadzība un sociālā atstumtība ir samazinājusies, lai gan pēc recesijas 2008.–2012. gadā ienākumu nevienlīdzība palielinājās to cilvēku vidū, kuriem ir zemāki ienākumi. ES un valstu valdību veiktie pasākumi (arī pagaidu darba atbalsta shēmas un automātiskie stabilizatori) mīkstināja Covid-19 krīzes sociālekonomisko triecienu un novērsa nevienlīdzības turpmāku palielināšanos. Tomēr pandēmija ir nesamērīgi negatīvi ietekmējusi sievietes un dažas tādas grupas kā jaunieši, mazkvalificēti darba ņēmēji un personas ar invaliditāti.

Lai gan Eiropa atgūstas no Covid-19 pandēmijas, sociālo kohēziju varētu ietekmēt dažas pašreizējās norises. Neprovocētais un nepamatotais Krievijas iebrukums Ukrainā ir radījis lielu ekonomisko nenoteiktību, jo īpaši attiecībā uz enerģijas piegādi un pārtikas cenām. Augsta inflācija var saasināt situāciju, kādā atrodas māsaimniecību ar zemiem ienākumiem un citas neizdevīgā stāvoklī esošas grupas, savukārt atsevišķās nozarēs nodarbinātību varētu ietekmēt neskaidrības par piegādes ķēdēm.

¹ Ilgtspējīgas attīstības mērķi Nr. 1 un 10. [Ilgtspējīgas attīstības programma 2030. gadam.](#)

ES un tās dalībvalstis strādā, lai mazinātu kara ekonomisko ietekmi. Lai palīdzētu Eiropai atteikties no Krievijas fosilā kurināmā, Komisijas plānā *REPowerEU* ir ierosināti vairāki varianti: taupīt enerģiju, diversificēt enerģijas piegādes un paātrināt atjaunīgo energoresursu apguvi nolūkā mājokļos, rūpniecībā un elektroenerģijas ražošanā aizstāt fosilo kurināmo. Komisijas plāna “Taupīsim gāzi, lai ziemā nepietrūkst” mērķis ir paātrināt atteikšanos no Krievijas fosilā kurināmā izmantošanas un samazināt ES pieprasījumu pēc gāzes, vienlaikus īpašu uzmanību pievēršot mazaizsargātiem patērētājiem. Turklāt Komisijas priekšlikumu ārkārtas intervencei Eiropas enerģijas tirgos mērķis ir risināt nesēnā dramatiskā cenu pieauguma problēmu un mazināt spiedienu, ko tas rada mājsaimniecībām un uzņēmumiem visā ES. Lai kompensētu strauji augošās pārtikas un enerģijas cenas, dalībvalstis ir pieņēmušas pasākumus, kuru mērķis ir mīkstināt inflācijas ietekmi uz mājsaimniecībām, jo īpaši vismazaizsargātākajām mājsaimniecībām.

Paredzams, ka ienākumu sadalījumu un nevienlīdzību ietekmēs arī klimata pārmaiņas un digitalizācija. Zaļā pārkārtošanās līdz 2030. gadam varētu radīt pat 1 miljonu papildu darbvieta² un līdz 2050. gadam – 2 miljonus darbvieta³, kā arī uzlabot darbvieta kvalitāti, taču tās ietekme uz darba tirgu var atšķirties atkarībā no nozarēm, reģioniem, urbanizācijas pakāpes (pilsētas/lauki), vajadzīgajām prasmēm vai darbvieta veidiem. Eiropas zaļajā kursā un tiesību aktu paketē “Gatavi mērķrādītājam 55 %” ir izklāstīti ES vidēja termiņa pasākumi reaģēšanai uz klimata pārmaiņām un ar to palīdzību rīcībpolitiku veidošanā jau no paša sākuma ir integrēta sociālā dimensija. Lai sasniegtu 2030. gadam izvirzītos ES enerģētikas un klimata mērķrādītājus, dalībvalstis ir izstrādājušas integrētus nacionālos enerģētikas un klimata plānus, kuri regulāri jāatjaunina. Tās ir arī apņēmušas pieņemt visaptverošu rīcībpolitiku, kā nodrošināt taisnīgu pārkārtošanos uz klimatneitralitāti. Padomes Ieteikumā par to, kā nodrošināt taisnīgu pārkārtošanos uz klimatneitralitāti⁴, dalībvalstīm ir sniegti konkrēti norādījumi par to, kā risināt relevantos ar pārkārtošanos saistītos nodarbinātības un sociālos aspektus, kas ietver arī rīcībpolitikas pasākumu distributīvās ietekmes analīzi, vienlaikus pilnībā izmantojot finansēšanas iespējas. Komisija ir arī nākusi klajā ar savu redzējumu par Eiropas digitālo pārveidi līdz 2030. gadam un priekšlikumu par digitālo kompasu ES digitālajai desmitgadei⁵. Par īpaši nozīmīgām ir atzītas digitālās pamatprasmes, kuras jāapgūst ikvienam, savukārt darbaspēkam jābūt iespējai apgūt specializētas prasmes informācijas un komunikācijas tehnoloģiju jomā; tāpat svarīga ir pārkvalifikācija un kvalifikācijas celšana, kas novērsīs digitālās plaisas saasināšanos starp mazkvalificētiem un augsti kvalificētiem darba ņēmējiem.

Nesēni apsekojumi liecina, ka Eiropas iedzīvotāji visvairāk nobažījušies par sociālo nevienlīdzību (kam seko tādi jautājumi kā nodarbinātība, vides problēmas un klimata pārmaiņas)⁶ un visvairāk bažas ES līmenī augušas attiecībā uz cenu kāpumu /inflāciju un

² Saskaņā ar Komisijas paziņojumu “2030. gada klimata mērķrādītāja plāns” (COM/2020/562 final un SWD(2020)176 final): prognozes, kas balstītas uz *E-QUEST*, izmantojot scenāriju “zemāki nodokļi mazkvalificētam darbaspēkam”, t. i., tiek pieņemts mērķtiecīgs darbaspēka nodokļu samazinājums, kas ar lielāku neto algu stimulē mazkvalificēta darbaspēka piedāvājumu, vienlaikus samazinot mazkvalificēta darbaspēka izmaksas uzņēmumiem, kā rezultātā paaugstinās kopējā nodarbinātība.

³ Balstoties uz 2018. gada “Tīru planētu — visiem” ietekmes novērtējumu, 2019. gada *ESDE* ziņots, ka līdz 2050. gadam varētu tikt izveidoti aptuveni 2 miljoni darbvieta.

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

⁵ Digitālā desmitgade ir Eiropas Komisijas uz nākotni vērstā stratēģiskā redzējuma par digitālās ekonomikas attīstību un Eiropas uzņēmumu pārveidi līdz 2030. gadam. Eiropas Komisija ar plānu nāca klajā 2021. gada 9. martā, un tā mērķis ir atbalstīt plaukstošu digitālo nākotni visiem.

⁶ [Eiropas barometra aptauja par Eiropas nākotni](#), 2022. gada janvāris.

dzīves dārdzību⁷. Pat pirms pandēmijas vairāk nekā 80 % ES iedzīvotāju vēlējas, lai valstu valdības veiktu papildu pasākumus, kas mazinātu ienākumu nevienlīdzību⁸. Augsta ienākumu nevienlīdzība var negatīvi ietekmēt ekonomikas izaugsmi un apdraudēt sociālo kohēziju⁹, apdraudot sociālās tirgus ekonomikas modeli, un tādējādi var tikt apdraudētas Eiropas vērtības. Ienākumu nevienlīdzība un sociālā taisnīguma trūkums rada arvien lielākas bažas ne tikai cilvēkiem, kuri pakļauti nabadzības vai sociālās atstumtības riskam, bet arī vairumam cilvēku ar vidējiem ienākumiem.

Lai nodrošinātu, ka iepriekš aprakstītās ilgtermiņa tendences un īstermiņa satricinājumi nesaasina pastāvošo nevienlīdzību, ir būtiski uzlabot rīcībpolitikas veidošanas kvalitāti, labāk novērtējot esošo un jauno rīcībpolitiku un reformu distributīvo ietekmi. To izstrādē ir ļoti svarīgi izprast to ietekmi uz dažādām sociālekonomiskajām grupām un dažādiem ģeogrāfiskajiem apgabaliem. Tas ir nepieciešams, lai mērķtiecīgāk virzītu rīcībpolitikas un mīkstinātu to iespējamo negatīvo ietekmi nolūkā sasniegt 2030. gadam izvirzītos nabadzības samazināšanas mērķus un nodrošinātu ilgtspējīgu, iekļaujošu un taisnīgu pārkārtošanos.

Šajā paziņojumā dalībvalstīm sniegti norādījumi par to, kā vislabāk veikt dažādu sociālekonomisko grupu ienākumu distributīvās ietekmes novērtējumus¹⁰ un iekļaut tos rīcībpolitikas veidošanas procesos. Tajā ir izklāstīts, kā kopā ar dalībvalstīm tiks pilnveidotas pašreizējās metodikas, un aprakstīts atbalsts, ko Komisija var sniegt dalībvalstīm¹¹.

Distributīvās ietekmes novērtējumu koncepcija

Ietekmes novērtējums ir process, kurā vāc pierādījumus, kuri palīdz veidot rīcībpolitikas¹². Distributīvās ietekmes novērtējumi (DIN) ietver analīzi, parasti kvantitatīvu, ar kuras palīdzību novērtē rīcībpolitiku (reformu, investīciju u. c.) distributīvo ietekmi uz dažādu iedzīvotāju grupu ienākumiem. DIN sniedz noderīgu informāciju un palīdz rīcībpolitikas veidotājiem izvēlēties starp dažādiem reformu variantiem. DIN var arī palīdzēt apzināt vajadzību izstrādāt atbalsta pasākumus, kuri palīdzētu mazaizsargātas grupas aizsargāt no dažu rīcībpolitiku iespējamās negatīvās ietekmes, un sniegt vērtīgu informāciju šo pasākumu kalibrēšanai.

DIN paņēmienus var izmantot, lai iegūtu kvantitatīvas aplēses par nodokļu un sociālās aizsardzības un sociālās iekļaušanas reformu ietekmi; tie var arī sniegt norādes par to, kāda ietekme ir reformai, kas attiecas uz publiski sniegtiem pakalpojumiem natūrā. Covid-19 pandēmijas laikā tika uzsvērts, cik svarīga ir vienlīdzīga piekļuve pakalpojumiem natūrā, piemēram, veselības aprūpei un izglītībai¹³. Pabalstu natūrā redistributīvās ietekmes

⁷ [Eiropabarometra standartaptauja](#), 2022. gada aprīlis.

⁸ Eiropabarometra speciālaptauja Nr. 471 [Taisnīgums, nevienlīdzība un mobilitāte starp paaudzēm – 2018. gada aprīlis – Eiropabarometra aptauja \(europa.eu\)](#).

⁹ Sk., piemēram, Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (ESAO) pētījumu (2015) “*Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*”.

¹⁰ Nākotnē būtu jāpievērš lielākas pūles, lai novērtētu reformu distributīvo ietekmi arī uz iespēju vienlīdzību, taču šajā paziņojumā galvenā uzmanība pievērsta ienākumu nevienlīdzībai, ko ir daudz vieglāk izteikt skaitļos nekā citus aspektus.

¹¹ Sīkāka informācija, arī par pašreizējo praksi dalībvalstīs, sniegta pievienotajā dienestu darba dokumentā.

¹² Tas palīdz izstrādāt rīcībpolitikas atbildes pasākumus (rīcībpolitikas reformu vai investīcijas) uz konkrētu rīcībpolitisku problēmu, nodrošinot pierādījumu bāzi par dažādiem variantiem un to ietekmi. Ietekmes novērtējumos aplūkota vairāku veidu būtiska iespējamā ietekme, piemēram, ekonomiskā, vidiskā un sociālā ietekme, kā arī ietekme uz cilvēktiesībām.

¹³ Pierādījumi rāda, ka pabalstiem natūrā ir būtiska redistributīvā ietekme. Ir svarīgi nodrošināt, lai rīcībpolitikas izmaiņas apmierina visnelabvēlīgākajā situācijā esošo grupu vajadzības vai vismaz tām netīši nekaitē. Piemēram, Pasaules Veselības organizācijas (PVO) Eiropas biroja darbs attiecībā uz veselības aprūpes pieejamību cenas ziņā liecina, ka dažām valstīm būs jāpārveido veselības apdrošināšanas rīcībpolitika, jāuzlabo konkrētu grupu finansiālā aizsardzība un vienlaikus jāprasa papildu publiskās investīcijas veselības aprūpes sistēmā (sk. PVO Eiropas biroja publikāciju “Can people afford to pay for health care? New evidence on financial protection in Europe” (2019)).

monitorings palīdzētu izmantot to potenciālu mīkstināt un samazināt nabadzību, kā arī varētu palīdzēt padarīt DIN visaptverošākus.

DIN pirms rīcībpolitiku un reformu īstenošanas var kvantitatīvi parādīt, kā konkrētā rīcībpolitika vai reforma ietekmēs dažādu grupu ienākumus. Tie var arī palīdzēt detalizēti noteikt reformas izmaksas (arī apskatot dažādus variantus) un izstrādāt korektīvus pasākumus. Novērtējumi, ko veic pēc pasākumu īstenošanas sākšanas, palīdz izvērtēt pasākumus, tiklīdz ir pieejami dati, un tie norāda, vai ir jāveic vēl citi pasākumi vai ir jākorrigē reforma. DIN bieži vien tiek veikts budžeta sagatavošanas procesā, bet ir vienlīdz svarīgi veikt DIN, arī izstrādājot reformas, kurām var nebūt (tiešas) ietekmes uz publisko budžetu, bet kuras var vairāk ietekmēt konkrētas sociālekonomiskās grupas. Vajadzības gadījumā DIN būtu jāiekļauj plašākā analīzē, kas aptver jaunu rīcībpolitikas iniciatīvu ekonomisko, sociālo un vidisko ietekmi.

DIN var arī palīdzēt ievērojami uzlabot publisko izdevumu un fiskālās rīcībpolitikas kvalitāti. Covid-19 pandēmija ir radījusi spiedienu uz publiskajām finansēm, un paredzams, ka pakāpeniska monetārās rīcībpolitikas normalizācija palielinās valdību aizņēmumu izmaksas. Labi kalibrēta izdevumu pārdale vai ieņēmumu pārvirze var palīdzēt nodrošināt, ka tiek kontrolēts publiskā budžeta deficīts, bet tas var būt ilgtspējīgi tikai tad, ja tiek rūpīgi apzinātas un izvērtētas distributīvās sekas. Regulā (ES) Nr. 473/2013 jau ir ieteikts budžeta plānu projektos, ko eurozonas dalībvalstis iesniedz Komisijai, izklāstīt pasākumu paredzamo distributīvo ietekmi, taču tas tiek darīts reti, un minēto praksi varētu vēl uzlabot. Eiropas pusgada kontekstā 2022. gada nodarbinātības politikas pamatnostādnes DIN ir ieteikts izmantot, lai uzlabotu sociālās aizsardzības sistēmu iedarbīgumu¹⁴.

Kvalitatīva DIN galvenie komponenti

Kvalitatīva DIN galvenos komponentus var noteikt, balstoties uz labu praksi dalībvalstīs. Tie attiecas uz to termiņiem, analizējamo rīcībpolitiku, rīkiem (modeļiem un datiem), kas jāizmanto, un to, kā izplatīt rezultātus.

a) Kam un kad būtu jāveic DIN un kādā granularitātes līmenī?

DIN būtu jāveic gan pirms, gan pēc relevanto rīcībpolitiku īstenošanas. DIN veikšana reformu un investīciju projekta izstrādes laikā ir īpaši svarīga, jo tā ļauj rīcībpolitikas veidotājiem novērtēt paredzētās rīcībpolitikas ietekmi uz dažādām mājāsaimniecībām arī tad, ja reforma sākotnēji nav bijusi paredzēta sociālo mērķu sasniegšanai (piemēram, enerģijas patēriņa reforma). Pēcīstenošanas analīze ļauj reformu un investīciju ietekmi uz dažādām mājāsaimniecībām izvērtēt noteiktu laiku pēc reformas īstenošanas. Šāda analīze var palīdzēt izstrādāt iespējamus tālākus pasākumus vai reformas korekcijas. Tā ir balstīta uzticamos datos, taču reformas ietekme ir jānodala no citām izmaiņām. Ticama pēcīstenošanas analīze palīdz nodrošināt atbildības uzņemšanos par pirmsīstenošanas novērtējumiem un to kvalitāti. Ideālā gadījumā DIN būtu jāveic valsts un attiecīgā gadījumā reģionālā un vietējā līmeņa iestādēm.

¹⁴ [Pamatnostādne Nr. 8.](#)

Labā prakse ir iepazīstināt ar kopējo rīcībpolitikas izmaiņu ietekmi, jo tad, ja prezentē ietekmi, ko radīs atsevišķas izmaiņas, var netikt atspoguļots, kā izmaiņas mijiedarbojas. Tas ir īpaši aktuāli, ņemot vērā, ka, lemjot par budžetu, bieži vien tiek pieņemta vesela izmaiņu pakete, kas paredz, ka daži pasākumi kompensēs citus pasākumus. Pasākumi, kuriem ir ievērojama ietekme, varētu tikt analizēti arī atsevišķi.

Lai DIN būtu ticamāki un precīzāki, to veikšanu var uzticēt neatkarīgām struktūrām. Pateicoties akadēmisko aprindu un pētniecības institūtu speciālajām zināšanām, tiem ir labas iespējas izstrādāt avancētus DIN veikšanas paņēmienus. Turklāt, vērtējot lēmumus, kuru pieņemšanā tie nav piedalījušies, tiem nav tādu pašu politisko motīvu kā pārvaldes iestādēm. Vispusīgāku analīzi var panākt arī ar rezultātu replicēšanu dažādās iestādēs; tas arī uzlabotu analīzes kvalitāti un ticamību.

Dalībvalstis tiek aicinātas:

- attiecībā uz visām rīcībpolitikām, kas varētu ietekmēt cilvēku ienākumus, – DIN sistemātiski veikt pirms to īstenošanas, un pēc iespējas pēc īstenošanas izvērtēt reformu un investīciju faktisko ietekmi;
- analizēt gan rīcībpolitiku kopējo, gan konkrēto individuālo ietekmi;
- atbalstīt neatkarīgas iestādes DIN veikšanā.

b) Kuras ir tās rīcībpolitikas jomas, attiecībā uz kurām vajadzētu veikt DIN, un cik ilgam vajadzētu būt apskatāmajam periodam?

DIN vajadzētu apskatīt tās rīcībpolitikas jomas, kuras ietekmē mājāsaimniecību ienākumus un to sadalījumu, kas parasti attiecas uz nodokļiem un pabalstiem naudā. Standarta modeļi var sniegt priekšstatu par tradicionālo tiešo nodokļu un naudas pabalstu reformu ietekmi, kas parasti ir DIN uzmanības centrā¹⁵. Tomēr būtu jācenšas novērtēt reformu ietekmi tādās citās jomās kā darba tirgus vai pensiju reforma, kā arī investīciju programmas.

Ir lietderīgi novērtēt patēriņa nodokļus, jo to ietekme bieži vien ir regresīva (jo mājāsaimniecības ar zemiem ienākumiem par precēm un pakalpojumiem tērē lielāku ienākumu daļu). Tas kļūst arvien svarīgāk, ņemot vērā vajadzību samazināt oglekļa emisijas un praktizēt zaļu budžeta plānošanu. Ideālā gadījumā dalībvalstīm DIN būtu jāveic arī attiecībā uz mantas nodokļa reformām, kam ir būtiska ietekme uz nevienlīdzības ilgtermiņa dinamiku, un attiecībā uz ietekmi, ko rada izmaiņas, kuras skar pabalstus natūrā, piemēram, veselības aprūpes pabalstus.

DIN var izmantot daudzās rīcībpolitikas jomās. Tie ir būtiski, lai novērtētu tādu reformu ietekmi, kas izstrādātas, lai risinātu tādas megatendences kā zaļā un digitālā pārkārtošanās vai neseno krīžu ietekmi. Tomēr ne visas reformas ir analizējamas vienlīdz lielā mērā. Piemēram, DIN ir ļoti noderīgi, lai novērtētu to reformu ietekmi, kurām ir tieša ietekme uz mājāsaimniecību ienākumiem; te kā piemērus var minēt oglekļa cenas noteikšanu un oglekļa ieņēmumu vai apsildes pabalstu piešķiršanu mājāsaimniecībām ar zemiem ienākumiem. Tomēr novērtēt jaunu regulatīvo pasākumu (piemēram, uzlabot energoefektivitātes

¹⁵ Tiešie personai piemērojamie nodokļi, kā arī sociālā nodrošinājuma iemaksas un sociālie pabalsti.

standartus) ietekmi bieži vien nav tik vienkārši. Tomēr pēcīstenošanas novērtēšanas stratēģijas var sniegt labu ieskatu par šādu reformu distributīvo ietekmi.

Pirmsīstenošanas DIN nevajadzētu apskatīt tikai jauno rīcībpolitiku un pasākumu ietekmi uz iznākumu tūlīt pēc īstenošanas, t. i., nākamajā gadā (salīdzinoša statistika), bet arī daudzgadu perspektīvā. Pakāpeniskai rīcībpolitikai, piemēram, pensiju reformai, kurā izmaiņas izdara lēnām vairāku gadu garumā, var nebūt ļoti lielas ietekmes nevienā atsevišķā gadā, bet kumulatīvi tās ietekme var būt ļoti liela. Šādos gadījumos DIN var būt vajadzīgas ilgtermiņa prognozes, lai ņemtu vērā reformu pilno ietekmi. Novērtēšanas daudzgadu perspektīvā var būt lietderīga arī tad, ja ir ļoti svarīgi ņemt vērā demogrāfiskās tendences. Šajā gadījumā var būt relevanti izmantot dinamiskos modeļus.

Dalībvalstis tiek aicinātas:

- novērtējumos aptvert tiešos nodokļus, sociālās apdrošināšanas iemaksas un sociālos pabalstus;
- ja iespējams, analizēt citu rīcībpolitiku ietekmi, jo īpaši netiešos un mantas nodokļus un relevantos pabalstus natūrā, lai varētu sniegt visaptverošu konkrēto pasākumu un reformu DIN;
- tādu rīcībpolitiku DIN, kuru pilna ietekme izpaudīsies ilgākā laika posmā, veikt daudzgadu perspektīvā.

c) Kādus rīkus izmantot?

Būtiski ir mikrosimulācijas modeļi, jo tie parasti dod iespēju lietotājiem aplēst nodokļu un pabalstu izmaiņu neto budžetārās izmaksas, rīcībpolitikas izmaiņu radīto ieguvumu un zaudējumu tendences un reformu paketes ietekmi uz nabadzību un nevienlīdzību. Advancētāki modeļi dod iespēju aplēst ietekmi uz dzimumu vai novērtēt ietekmi pēc papildu līdztiesības kritērijiem, piemēram, invaliditātes vai minoritāšu izcelsmes, kā arī novērtēt pārmaiņas nodarbinātības stimulus un darba tirgus atbildes reakciju uz rīcībpolitikas izmaiņām.

Nodokļu un pabalstu sistēmu reformas var ietekmēt cilvēku uzvedību un mainīt makroekonomisko vidi. Lai DIN būtu vēl precīzāki, tajos var iekļaut uzvedības reakcijas, makroekonomisko datus¹⁶ un demogrāfiskās tendences.

DIN var veikt, izmantojot konkrētai valstij paredzētu modeli (pašlaik tas tiek darīts 10 dalībvalstīs) vai tikai *EUROMOD* modeli (pašlaik 4 DV), vai abus (pašlaik 12 DV)¹⁷. *EUROMOD* ir nodokļu un pabalstu mikrosimulācijas modelis, ko uztur Komisija un kas ir pieejams visām dalībvalstīm. Tas aptver tiešo nodokļu, sociālo iemaksu un pabalstu galvenos aspektus¹⁸. Šis modelis var būt īpaši noderīgs dalībvalstīm ar ierobežotu pieredzi distributīvās

¹⁶ Mikrosimulācijas modeļos bieži vien netiek ņemta vērā uzvedības reakcija (piemēram, ienākuma nodokļa izmaiņu aplēstā ietekme uz darbaspēka piedāvājumu) vai makroekonomiskā atgriezeniskā saite (piemēram, lielāks darbaspēka piedāvājums var palielināt IKP un valdības ieņēmumus). Uzvedības reakciju un makroekonomisko atgriezenisko saiti var iekļaut, izstrādājot advancētākus modeļus, kuros ņemtas vērā dažādās sekas (piemēram, mikrosimulācijas modeļi iekļauj uzvedības reakciju vai to saista ar makroekonomikas modeli).

¹⁷ Sīkāku informāciju skatīt pievienotajā dienestu darba dokumentā.

¹⁸ To atjaunina Kopīgais pētniecības centrs (*JRC*) sadarbībā ar *Eurostat* un valstu ekspertiem.

ietekmes novērtēšanā¹⁹. Viena no *EUROMOD* īpašajām priekšrocībām ir tā, ka tas ļauj dažādās dalībvalstīs salīdzināmā veidā aprēķināt tiešo nodokļu un pabalstu ietekmi uz mājsaimniecību ienākumiem, nabadzību un ienākumu nevienlīdzību, kā arī darba stimuliem. Konkrētām valstīm paredzētus modeļus, kas ietver individuālāku pieeju, parasti izmanto dalībvalstis, kurām ir ilgstoša pieredze DIN veikšanā.

Kvantitatīvo analīzi var papildināt ar apsvērumiem, kas ir vairāk kvalitatīvi un palīdz apzināt grupas, kuras rīcībpolitiku pakete varētu ietekmēt visvairāk.

Dalībvalstis tiek aicinātas:

- izmantot mikrosimulācijas modeli, kas aplēš rīcībpolitikas izmaiņu ietekmi uz mājsaimniecību ienākumiem visā ienākumu sadalījuma spektrā, kā arī to ietekmi uz nabadzību un ienākumu nevienlīdzību;
- pilnveidot savus modeļus, izmantojot avancētus paņēmienus, ar kuriem tiek iekļauta uzvedības reakcija un makroekonomiskie dati;
- kvantitatīvo analīzi papildināt ar kvalitatīvu analīzi, lai distributīvās ietekmes ņemšana vērā rīcībpolitikas veidošanā kļūtu par normu.

d) Kādus datus izmantot?

Labam DIN ir vajadzīgi visaptveroši un savlaicīgi dati. Detalizētu sociāldemogrāfisku un ienākumu informāciju, kas ir būtiska DIN kvalitātei, sniedz apsekojumu dati, piemēram, Eiropas Savienības statistika par ienākumiem un dzīves apstākļiem (*EU-SILC*)²⁰. Tomēr parasti starp apsekojuma veikšanu un rezultātu pieejamību ir laika nobīde²¹. Trūkstošos datus var aizstāt administratīvie dati, kuri ir precīzāki un vairumā gadījumu nodrošina salīdzinoši savlaicīgāku informāciju, lielāku izlases lielumu un plašāku ģeogrāfisko detalizāciju. DIN kvalitāti ievērojami var uzlabot arī apsekojuma datu kombinēšana ar administratīvajiem datiem par ienākumiem, labklājību un nodokļiem. Tas var arī palīdzēt paplašināt modelēšanas tvērumu, vienlaikus saglabājot detalizētu sociālekonomisko informāciju no apsekojumiem.

Ir jāstrādā pie tā, lai valstu administratīvie dati būtu vieglāk pieejami²². Anonimizēti (neparaugoti) administratīvie dati ir precīzai DIN analīzei vērtīgs resurss²³. Šādiem datiem pārredzamā veidā vajadzētu būt pieejamiem dažādām publiskām struktūrām un neatkarīgiem pētniekiem. Ir svarīgi arī uzsvērt valstu statistikas institūtu izšķirošo lomu savlaicīgu, visaptverošu un detalizētu apsekojumu un citu DIN analīzei noderīgu datu nodrošināšanā.

Dalībvalstis tiek aicinātas:

- DIN veikšanā apsekojuma datus kombinēt ar administratīvajiem datiem;

¹⁹ Programmatūra un modeļi ir viegli pieejami, taču valstu iestādēm vai pētniekiem joprojām *Eurostat* jāprasa piekļuve pamatā esošajiem datiem.

²⁰ [Pārskats – Ienākumi un dzīves apstākļi – Eurostat \(europa.eu\)](#)

²¹ *EU-SILC* gadījumā *Eurostat* saskaņā ar Regulu 2019/1700 no dalībvalstīm līdz N gada beigām saņem mikrodatus par N darbības gadu un līdz N+1 gada 28. februārim – pilnīgas datu kopas ar galīgajiem ienākumu datiem. Valstu rādītājus publicē, tiklīdz dati ir validēti un apstiprināti.

²² Saskaņā ar [Eiropas Datu stratēģiju](#), kurā uzsvērts, ka ir svarīgi kopīgot datus starp publiskajām iestādēm, jo tas var ievērojami uzlabot rīcībpolitiku veidošanu un sabiedrisko pakalpojumu sniegšanu.

²³ Iemesls ir tas, ka vienveidīgi paraugi nav piemēroti tam, lai mēritu nevienlīdzību, ja ir augsta koncentrācija.

– administratīvos datus padarīt vieglāk pieejamus gan publiskajām struktūrām, gan pētniekiem.

e) Kādus rādītājus izvēlēties?

Kopīgu rādītāju izmantošana rīcībpolitikas veidotājiem dod iespēju sekmīgāk salīdzināt dažādu jaunu pasākumu rezultātus un novērtēt to ietekmi. DIN iznākumam ideālā gadījumā būtu jāatspoguļo reformu ietekme šādos aspektos: 1) ienākumu sadalījums²⁴; 2) nevienlīdzības līmenis, kas noteikts, balstoties uz pamatrādītāju izlasi (piemēram, ienākumu kvintīļu attiecības rādītāju S80/S20)²⁵; 3) nabadzības līmenis, kas noteikts, izmantojot tādus saistītos pamatrādītājus kā nabadzības riska rādītājs un relatīvā mediānas nabadzības riska plaisa²⁶.

Atkarībā no situācijas valstī un pieejamajiem datiem var būt arī cits relevants iznākums. Tāpēc DIN bieži tiek veikti, lai novērtētu reformu ietekmi uz dažādām grupām²⁷, kas diferencētas pēc vecuma un dzimuma (arī attiecībā uz dzimumu līdztiesības principa ievērošanu budžeta plānošanā²⁸) un mājsaimniecības tiptiem (piemēram, darbaspējīga vecuma mājsaimniecības, pensijas vecuma mājsaimniecības, viena vecāka mājsaimniecības, viena pieaugušā mājsaimniecības un pāri, ar bērniem un bez tiem). Būtu vērts veikt arī citas analīzes, piemēram, tādas, kurās galvenā uzmanība pievērsta migrantu izcelsmes personām, personām ar invaliditāti vai jebkurai citai nelabvēlīgā situācijā esošai grupai, kā arī grupām, kas ir diferencētas pēc urbanizācijas pakāpes vai reģiona.

Dalībvalstis tiek aicinātas:

- nodrošināt, ka DIN atspoguļo rīcībpolitiku ietekmi uz dažādām grupām ienākumu sadalījumā (piemēram, ienākumu decīlēs), kā arī uz nevienlīdzības un nabadzības līmeni;
- rezultātus pēc iespējas sniegt sadalījumā pēc vecuma, dzimuma un konkrētām sociālekonomiskajām grupām.

f) Kā izplatīt DIN?

Publicējot analīzi par ietekmi uz dažādām ienākumu grupām, tiek palielināta rīcībpolitikas

²⁴ Ekvivalentais rīcībā esošais ienākums, t. i., ienākums pēc tiešajiem nodokļiem un pabalstiem, kas koriģēts pēc mājsaimniecības sastāva. Mājsaimniecības locekļus izlīdzina vai padara par ekvivalentiem, katru no tiem nabadzības un sociālās atstumtības riska (*AROP*) rādītāja komponentiem; šis nolūkam izmanto tā saukto modificēto ESAO ekvivalences skalu. (<https://www.oecd.org/economy/growth/OECD-Note-EquivalenceScales.pdf>)

²⁵ Eiropas sociālo tiesību pilāra sociālo rezultātu pārskata pamatrādītājs; S80/S20 ir ienākumu daļa, kas saņem 20 % bagātāko iedzīvotāju salīdzinājumā ar 20 % nabadzīgāko iedzīvotāju. Ir lietderīgi arī prezentēt dekompozīciju starp ienākumu sadalījuma augšējo daļu S80/S50 un apakšējo daļu S50/S20. To var papildināt ar iedzīvotāju 40 % apakšējās daļas ienākumu īpatsvaru ienākumu sadalījumā (S40, kas veido pamatu IAM mērķim par nevienlīdzības samazināšanu) vai Džini indeksu (kas ir visplašāk izmantotais ienākumu nevienlīdzības mērs, kurš parāda, cik liela valsts iekšzemes ienākumu procentuālā daļa pieder katrai iedzīvotāju kumulatīvajai procentilei, un pārveido šos datus indeksā).

²⁶ Nabadzības riska rādītājs (*AROP*), ko aprēķina kā to cilvēku īpatsvaru, kuru gada ekvivalentais rīcībā esošais ienākums ir mazāks par 60 % no gada medianālā ekvivalentā rīcībā esošā ienākuma, ir viens no trim nabadzības un sociālās atstumtības riska (*AROP*) rādītāja komponentiem; šis rādītājs tiek izmantots par pamatu ES 2030. gadam izvirzītajam mērķrādītājam samazināt nabadzību un sociālo atstumtību. Relatīvā mediānas nabadzības riska plaisa parāda atšķirību starp medianālo ekvivalento rīcībā esošo ienākumu cilvēkiem, kas ir zem nabadzības riska sliekšņa, un nabadzības riska sliekšni (izslēgšanas punkts: 60 % no medianālā ekvivalentā ienākuma).

²⁷ DIN ir noderīgi, lai atspoguļotu gan atšķirības dažādu grupu sākotnējā situācijā, gan izmaiņas, kas sagaidāmas no rīcībpolitikas intervences (attiecas uz abiem un vidisko un sociālo dimensiju, kur sociāli nelabvēlīgā situācijā esošas grupas parasti saskaras ar sliktāku vidi).

²⁸ Saskaņā ar Eiropas Padomes plaši izmantoto definīciju dzimumu līdztiesības principa ievērošana budžeta plānošanā ir dzimumu līdztiesības aspekta integrēšana budžeta plānošanas procesā. Īsumā, tā ir stratēģija un process, kura ilgtermiņa mērķis ir sasniegt dzimumu līdztiesības mērķus, koncentrējoties uz to, kā tiek vākti un izlietoti publiskie resursi. Sīkāku informāciju sk. Bova, E., Jerosch Herold da Costa Reis, J. (2022), *Gender Budgeting Practices: Concepts & Evidence*, European Economy Discussion paper 165, Eiropas Komisija. [Gender Budgeting Practices: Concepts and Evidence](#).

veidošanas pārredzamība. Tas ļauj labāk pārbaudīt ierosināto pasākumu ietekmi un tādējādi var uzlabot publisko debašu kvalitāti un vairot uzticēšanos lēmumu pieņemšanas procesiem. Paredzams, ka lielāka pārredzamība attiecībā uz reformu ietekmi novedīs pie tādu pasākumu pieņemšanas, kas samazinās vai novērsīs negatīvo ietekmi uz nabadzību vai nevienlīdzības palielināšanos. Pārredzamība var arī palīdzēt atmaskot nepatiesus priekšstatus par rīcībpolitikas galīgo ietekmi, viešot skaidrību par to, kuras grupas no pasākuma būs ieguvējas. Piemēram, labs veids, kā atspoguļot saistīto rīcībpolitikas pasākumu ietekmi uz dažādām iedzīvotāju grupām, ir budžeta plānu projekti.

Ja DIN publiskošanu un piekļūstamību nodrošina administratīvās struktūras, tiek veicinātas publiskas debates, un tas var palīdzēt panākt atbalstu pasākumiem un reformām. DIN būtu jāprezentē publiski pieejamos budžeta dokumentos (piemēram, budžeta plānu projektos) un visos citos dokumentos, kas dokumentē reformu un investīciju plānošanu, īstenošanu un novērtēšanu, piemēram, (integrētos) ietekmes novērtējumos. Tādējādi papildus tam, ka ir iespējams pieņemt lēmumus, kas ir vairāk balstīti pierādījumos, DIN var sniegt ticamāku priekšstatu par rīcībpolitikas reformu ietekmi, kas nodrošina informētākas publiskās debates, ietverot sociālos partnerus un pilsonisko sabiedrību.

Lai piesaistītu plašsaziņas līdzekļu un sabiedrības interesi, DIN rezultātiem ir jābūt tādiem, ko uzskata par ticamiem un pietiekami viegli saprotamiem. Tāpēc DIN publikācijai būtu jāpievieno galveno analīzes pamatā esošo modelēšanas lēmumu izklāsts. Var būt noderīgi plānot DIN rezultātu prezentēšanu konkrētos brīžos (piemēram, katru gadu), jo tas signalizēs, ka par rezultātiem tiek sistemātiski ziņots. DIN rezultāti varētu tikt uzskatīti par uzticamākiem un ticamākiem arī tad, ja analīzi veiktu vai verificētu neatkarīgi pētnieki. Ticamību var uzlabot arī tas, ka tiek atvieglota analīzes replicēšana, tiek publicēti visi relevantie modelēšanas pieņēmumi, lēmumi un dati.

Dalībvalstis tiek aicinātas:

- **DIN rezultātus atspoguļot publiskos dokumentos tā, lai tie būtu viegli saprotami plašai sabiedrībai;**
- **atvieglot sabiedrības piekļuvi pamatā esošajiem modeļiem, pieņēmumiem un datiem, lai rezultātus varētu replicēt.**

Kā Komisija paļaujas uz DIN un atbalsta dalībvalstis

Pēdējos gados Komisijas sekmes balstītas rīcībpolitikas veidošanā ir pastāvīgi uzlabojušās. Tā turpinās sistemātiski novērtēt savu rīcībpolitikas darbību ekonomisko, sociālo un vidisko ietekmi, lai nodrošinātu kvalitatīvus tiesību aktu priekšlikumus, kā paredz tās “labāka regulējuma” sistēma^{29/30}.

Komisija turpinās veikt DIN, lai vairāk aktualizētu distributīvos apsvērumus, kas ir relevanti reformu un investīciju plānošanai. Komisija regulāri izmanto *EUROMOD*, lai veiktu atsevišķu dalībvalstīs plānoto reformu DIN. Tālākā analīze ir sniegta arī ziņojumos par valstīm, kas veido rīcībpolitikas novērtējumus Eiropas pusgadā, kas ir ekonomikas un

²⁹ [Labāks regulējums: apvienojam spēkus, lai izstrādātu labākus tiesību aktus](#) (COM(2021) 219 final).

³⁰ [Labāka regulējuma rīkkopa](#) (2021. gada novembris), jo īpaši [rīks Nr. 30](#) “Nodarbinātība, darba apstākļi, ienākumu sadalījums, sociālā aizsardzība un iekļaušana”.

nodarbinātības rīcībpolitiku integrētas uzraudzības un koordinācijas satvars Eiropas Savienībā.

Komisija turpinās atbalstīt dalībvalstis to DIN prakses iedibināšanā vai izstrādē. Šis atbalsts tiks sniegts, uzturot un pilnveidojot *EUROMOD* modeli. Komisija šo modeli dara pieejamu visām dalībvalstīm un katru gadu to atjaunina. *JRC* nodrošina virkni mācību kursu par *EUROMOD*, tostarp par to, kā veikt DIN. Dalībvalstis tehniskā atbalsta instrumenta ietvaros var arī lūgt turpmāku palīdzību DIN prakses izstrādē³¹.

Komisija turpinās atbalstīt savstarpēju mācīšanos, pulcējot dalībvalstu pārstāvjus, kuri valsts pārvaldes iestādēs ir aktīvi iesaistīti DIN veikšanā, vai, runājot par dalībvalstīm, kurās DIN vēl nav tik plaši izplatīta prakse, — pārstāvju, kuri varētu būt iesaistīti to veikšanā nākotnē. Diskusijas savstarpējas mācīšanās pasākumos aptver dažādus DIN veikšanas aspektus, tādējādi tās ir laba iespēja apmainīties ar paraugpraksi. Tā kā dalībvalstu DIN prakse būtiski atšķiras, ir skaidrs, ka mācīšanās citam no cita pieredzes dos pievienoto vērtību, apzinot paraugpraksi, ko var pielāgot katras valsts specifikai.

Savstarpējās mācīšanās procesā ar dalībvalstīm Komisija uzraudzīs DIN izmantošanu budžeta plānu projektos vai citos kontekstos un informēs Nodarbinātības un sociālo lietu padomes padomdevējas struktūras Sociālās aizsardzības komiteju un Nodarbinātības komiteju un Ekonomikas un finanšu padomes padomdevēju struktūru Ekonomikas politikas komiteju.

Komisija

- turpinās regulāri veikt DIN, arī Eiropas pusgada satvarā;
- turpinās atbalstīt dalībvalstis DIN prakses iedibināšanā vai izstrādē (arī atbalstīs savstarpēju mācīšanos un paraugprakses apmaiņu un darīs pieejamu un pilnveidos *EUROMOD* mikrosimulācijas modeli);
- uzraudzīs, kā dalībvalstis izmanto DIN.

Secinājums

Šajā paziņojumā aprakstītā dažādu ilgtermiņa tendenču un īstermiņa satricinājumu mijiedarbība pasvīturo to, ka reformu un investīciju izstrādē ir svarīgi lielāku uzmanību pievērst distributīvajiem apsvērumiem. Tāpēc dalībvalstis tiek aicinātas ievērot norādījumus, kas sniegti, lai paplašinātu DIN izmantošanu un uzlabotu DIN praksi. Rezultātā iegūtajām analizēm būtu jānodrošina ticama rīcībpolitikas ietekme uz dažādām sociālekonomiskajām grupām, un tās būtu jā dara pieejamas plašākai sabiedrībai, lai debates par rīcībpolitikām kļūtu kvalitatīvākas. Komisija ir gatava dalībvalstīm palīdzēt izstrādāt DIN metodiku, kā arī tā uzraudzīs esošo praksi un nodrošinās forumu viedokļu apmaiņai par to, kā DIN uzlabot vēl vairāk.

³¹ Šajā sakarībā Kopīgais pētniecības centrs kopš 2017. gada sadarbojas projektos, kuru mērķis ir sniegt dalībvalstīm tehnisku atbalstu mikrosimulācijas jomā un administratīvo datu izmantošanā nodokļu un pabalstu reformu novērtēšanai. Tas ļauj izstrādāt DIN modeli, plašāk izmantojot *EUROMOD* un apsekojumu un administratīvos datus. Šādi projekti ir īstenoti kopā ar Grieķiju, Slovākiju, Lietuvu un Rumāniju. Kopā ar Spāniju tiek īstenoti arī spēju veidošanas un *ad hoc* projekti.

