

Bruksela, 5 października 2022 r.
(OR. pl)

13189/22

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

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	28 września 2022 r.
Do:	Sekretariat Generalny Rady
Nr dok. Kom.:	COM(2022) 494 final
Dotyczy:	KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW Lepsza ocena skutków dystrybucyjnych polityki państw członkowskich

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2022) 494 final.

Załącznik: COM(2022) 494 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 28.9.2022 r.
COM(2022) 494 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Lepsza ocena skutków dystrybucyjnych polityki państw członkowskich

{SWD(2022) 323 final}

Komunikat Komisji

Lepsza ocena skutków dystrybucyjnych polityki państw członkowskich

Kształtowanie polityki na podstawie dowodów ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia skuteczności polityki i wiarygodności środków z zakresu polityki. W szczególności oceny skutków umożliwiają dokonywanie świadomych wyborów politycznych, a oceny skutków dystrybucyjnych pomagają zrozumieć sposób, w jaki polityka może wpłynąć na poszczególne części społeczeństwa. Jest to tym bardziej istotne, że Unia Europejska i jej państwa członkowskie dążą do sprawiedliwej społecznie transformacji cyfrowej i ekologicznej oraz stoją w obliczu wyzwań związanych z rosnącymi kosztami życia w związku z rosyjską napaścią na Ukrainę.

Wyjątkowa społeczna gospodarka rynkowa Europy jest podstawą jej dobrobytu. W swoich wytycznych politycznych przewodnicząca Ursula von der Leyen podkreśliła, że istotne jest, aby w procesie transformacji cyfrowej i ekologicznej nie pozostawiać nikogo w tyle. Zwróciła również uwagę na wkład Europejskiego filaru praw socjalnych proklamowanego przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w 2017 r., określającego 20 zasad na rzecz silnej Europy socjalnej, która jest sprawiedliwa, sprzyja włączeniu społecznemu i zapewnia równe szanse.

Na Szczycie Społecznym w Porto w maju 2021 r. przywódcy UE z zadowoleniem przyjęli cel, jakim jest wydobycie z ubóstwa i wykluczenia społecznego co najmniej 15 mln osób do 2030 r., przedstawiony przez Komisję w Planie działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych, zgodnie z opracowaną przez Organizację Narodów Zjednoczonych Agendą na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030¹. Zaledwie rok po Szczycie Społecznym państwa członkowskie UE zobowiązały się do osiągnięcia celów krajowych, aby wspólnie zrealizować ten cel. Równolegle nowe inicjatywy na poziomie UE, realizowane w ramach wspomnianego planu działania, mają przyczynić się do zmniejszenia nierówności dochodowych, w tym dyrektywa o płacach minimalnych oraz wnioski dotyczący zalecenia Rady w sprawie systemów zapewniających dochód minimalny.

Ubóstwo i nierówności dochodowe są w UE stosunkowo niskie według międzynarodowych standardów, a ubóstwo i wykluczenie społeczne zmniejszyły się w ostatnich dziesięciu latach, chociaż w następstwie recesji w latach 2008–2012 pogłębiły się nierówności dochodowe w przypadku osób o niższych dochodach. Działania podjęte przez UE i rządy krajowe (w tym tymczasowe systemy wsparcia zatrudnienia i automatyczne stabilizatory) złagodziły społeczno-gospodarczy cios wywołany kryzysem związanym z COVID-19 i zapobiegły dalszemu wzrostowi nierówności. Pandemia wciąż jednak miała nieproporcjonalnie negatywny wpływ na kobiety i niektóre grupy, takie jak osoby młode, pracownicy o niskich umiejętnościach i osoby z niepełnosprawnościami.

Chociaż Europa odbudowuje się po pandemii COVID-19, obecne wydarzenia mogą mieć niekorzystny wpływ na spójność społeczną. Nieuzasadniona i niczym niesprowowokowana

¹ Cele zrównoważonego rozwoju nr 1 i 10. [Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030](#).

inwazja Rosji na Ukrainę spowodowała dużą niepewność gospodarczą, w szczególności jeżeli chodzi o dostawy energii i ceny żywności. Wysoka inflacja grozi pogorszeniem sytuacji gospodarstw domowych o niskich dochodach i innych grup defaworyzowanych, natomiast niepewność łańcucha dostaw może mieć wpływ na zatrudnienie w niektórych sektorach.

UE i jej państwa członkowskie pracują nad złagodzeniem wpływu wojny na gospodarkę. Aby uniezależnić Europę od rosyjskich paliw kopalnych, Komisja w swoim planie REPowerEU przedstawiła kilka możliwości: oszczędzanie energii, dywersyfikacja dostaw energii oraz przyspieszenie wprowadzania energii ze źródeł odnawialnych w celu zastąpienia paliw kopalnych w domach, przemyśle i sektorze wytwarzania energii elektrycznej. Plan Komisji „Oszczędzanie gazu na bezpieczną zimę” ma na celu przyspieszenie stopniowej rezygnacji z rosyjskich paliw kopalnych i zmniejszenie zapotrzebowania na gaz w UE, przy jednoczesnym zwróceniu szczególnej uwagi na konsumentów podatnych na zagrożenia. Ponadto propozycje Komisji dotyczące przeprowadzenia nadzwyczajnej interwencji na europejskich rynkach energii mają na celu zaradzenie niedawnym dramatycznym wzrostom cen oraz zmniejszenie wynikającej z tego presji wywieranej na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa w całej UE. Aby przeciwdziałać szybkiemu wzrostowi cen żywności i energii, państwa członkowskie przyjęły środki służące złagodzeniu wpływu inflacji na gospodarstwa domowe, w szczególności te znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji.

Przewiduje się, że zmiana klimatu i cyfryzacja również będą miały wpływ na rozkład dochodów i nierówności dochodowe. Transformacja ekologiczna może potencjalnie przyczynić się do powstania nawet 1 mln dodatkowych miejsc pracy do 2030 r.² i 2 mln do 2050 r.³, może także poprawić jakość pracy, ale jej skutki dla rynku pracy mogą być różne w zależności od sektorów, regionów, stopnia urbanizacji (obszar miejski/wiejski), niezbędnych umiejętności lub rodzajów miejsc pracy. Europejski Zielony Ład i pakiet „Gotowi na 55” stanowią średniookresową reakcję UE na zmianę klimatu i od samego początku w procesie kształtowania polityki w ramach tych inicjatyw uwzględniany jest wymiar społeczny. Aby osiągnąć cele UE w zakresie energii i klimatu na 2030 r., państwa członkowskie opracowały zintegrowane krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu, które będą regularnie aktualizowane. Są one również zobowiązane do przyjęcia kompleksowej polityki na rzecz sprawiedliwej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej. W zaleceniu Rady w sprawie zapewnienia sprawiedliwej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej⁴ określono konkretne wytyczne dla państw członkowskich dotyczące sposobu uwzględnienia odpowiednich aspektów związanych z zatrudnieniem i aspektów społecznych wynikających z transformacji, w tym poprzez analizę skutków dystrybucyjnych wywołanych przez środki z zakresu polityki, przy jednoczesnym pełnym wykorzystaniu możliwości finansowania. Komisja przedstawiła również swoją wizję transformacji cyfrowej Europy do 2030 r. i zaproponowała cyfrowy kompas dla cyfrowej

²Zgodnie z komunikatem Komisji „Plan w zakresie celów klimatycznych na 2030 r.”, COM(2020) 562 final i SWD(2020) 176 final: prognozy na podstawie E-QUEST z wykorzystaniem scenariusza „niższego opodatkowania siły roboczej o niskich umiejętnościach”, tj. zakładającego „ukierunkowane obniżenie opodatkowania pracy, które stymuluje podaż siły roboczej o niskich umiejętnościach poprzez wyższe wynagrodzenia netto, przy jednoczesnym obniżeniu kosztów siły roboczej o niskich umiejętnościach dla przedsiębiorstw, co prowadzi do wyższego poziomu zatrudnienia ogółem”.

³ Na podstawie oceny skutków dotyczącej komunikatu „Czysta planeta dla wszystkich” z 2018 r. w sprawozdaniu ESDE [Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie] z 2019 r. informuje się o potencjalnym zysku około 2 mln miejsc pracy do 2050 r.

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

dekady Europy⁵. Ważnym elementem tej wizji, jest dążenie do tego, by wszyscy obywatele mieli podstawowe umiejętności cyfrowe a pracownicy – możliwość zdobycia umiejętności specjalistycznych w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych. Podobnie istotna jest zmiana i podnoszenie kwalifikacji w celu uniknięcia pogłębienia przepaści cyfrowej między pracownikami o niskich i wysokich umiejętnościach.

Z najnowszych badań wynika, że nierówności społeczne są największym zmartwieniem Europejczyków (a zaraz po nich zatrudnienie, kwestie związane ze środowiskiem i zmiana klimatu)⁶, a największy wzrost obaw na poziomie UE dotyczy rosnących cen/inflacji i kosztów życia⁷. Jeszcze przed pandemią ponad 80 % obywateli UE chciało, aby ich rządy krajowe wprowadziły dalsze środki mające na celu zmniejszenie nierówności dochodowych⁸. Wysokie nierówności dochodowe mogą mieć szkodliwy wpływ na wzrost gospodarczy i zagrażać spójności społecznej⁹, co stwarza ryzyko dla modelu społecznej gospodarki rynkowej, podważając tym samym wartości europejskie. Nierówności dochodowe i brak sprawiedliwości społecznej budzą coraz większe obawy nie tylko osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, ale także większości osób o średnim dochodzie.

Aby opisane powyżej długoterminowe tendencje i krótkoterminowe wstrząsy nie pogłębiły istniejących nierówności, konieczna jest poprawa jakości kształtowania polityki przez lepszą ocenę skutków dystrybucyjnych obecnych i nowych polityki i reform. Przy ich opracowywaniu zasadnicze znaczenie ma rozumienie ich wpływu na poszczególne grupy społeczno-ekonomiczne i różne obszary geograficzne. Jest to niezbędne do lepszego ukierunkowania polityki i złagodzenia jej ewentualnych negatywnych efektów, aby osiągnąć cele w zakresie ograniczenia ubóstwa do 2030 r. i zapewnić zrównoważoną, sprzyjającą włączeniu społecznemu i sprawiedliwą transformację.

W niniejszym komunikacie przedstawiono wytyczne dla państw członkowskich dotyczące najlepszego sposobu przeprowadzania ocen skutków dystrybucyjnych w odniesieniu do dochodów różnych grup społeczno-ekonomicznych¹⁰ i uwzględniania tych ocen w procesie kształtowania polityki. Określono w nim proces dalszego rozwoju istniejących metodologii wraz z państwami członkowskimi oraz omówiono wsparcie, jakiego Komisja może udzielić państwom członkowskim¹¹.

Pojęcie oceny skutków dystrybucyjnych

⁵ Cyfrowa dekada to perspektywiczna wizja strategiczna Komisji Europejskiej dotycząca rozwoju gospodarki cyfrowej i transformacji europejskich przedsiębiorstw do 2030 r. Plan, przedstawiony przez Komisję Europejską 9 marca 2021 r., ma na celu wspieranie dostatniej cyfrowej przyszłości dla wszystkich.

⁶ [Badanie Eurobarometr na temat przyszłości Europy](#) ze stycznia 2022 r.

⁷ [Standardowe badanie Eurobarometr](#) z kwietnia 2022 r.

⁸ Specjalne badanie Eurobarometr nr 471 [Sprawiedliwość, nierówność i mobilność międzypokoleniowa – kwiecień 2018 r. – badanie Eurobarometr \(europa.eu\)](#)

⁹ Zob. na przykład Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) (2015), „Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising” [Jesteśmy podzieleni: dlaczego nierówności wciąż się pogłębiają?].

¹⁰ W przyszłości należy dołożyć dalszych starań, aby uwzględnić również skutki dystrybucyjne reform w odniesieniu do równości szans, ale w niniejszym komunikacie skoncentrowano się na nierównościach dochodowych, które znacznie łatwiej jest określić ilościowo niż pozostałe aspekty.

¹¹ Towarzyszący dokument roboczy służb Komisji zawiera bardziej szczegółowe informacje, w tym dotyczące obecnych praktyk w państwach członkowskich.

Ocena skutków jest procesem, w ramach którego gromadzi się dowody mające na celu wspieranie kształtowania polityki¹². Oceny skutków dystrybucyjnych (DIA) obejmują analizę, zazwyczaj ilościową, mającą na celu ocenę efektów dystrybucyjnych polityki (reform, inwestycji itp.) dla dochodów poszczególnych grup społecznych. Oceny skutków dystrybucyjnych dostarczają użytecznych informacji i pomagają decydentom w dokonaniu wyboru między różnymi wariantami reform. Mogą również pomóc w zidentyfikowaniu konieczności opracowania środków wspierających służących ochronie grup znajdujących się w trudnej sytuacji przed potencjalnymi negatywnymi skutkami określonej polityki oraz dostarczyć cennych informacji umożliwiających wyważenie tych środków.

Techniki oceny skutków dystrybucyjnych mogą być wykorzystane do uzyskania ilościowych szacunków dotyczących wpływu reform w zakresie podatków oraz ochrony socjalnej i włączenia społecznego, a także dostarczyć wskazówek co do wpływu reformy publicznych usług rzeczowych. Pandemia COVID-19 pokazała, jak duże znaczenie ma równy dostęp do usług rzeczowych, takich jak opieka zdrowotna i edukacja¹³. Monitorowanie efektów redystrybucyjnych świadczeń rzeczowych poprawiłoby wykorzystanie potencjału tych świadczeń w zakresie łagodzenia i ograniczania ubóstwa i może sprawić, że oceny skutków dystrybucyjnych będą bardziej kompleksowe.

Dzięki ocenom skutków dystrybucyjnych można określić ilościowo, jeszcze przed realizacją, jak konkretna polityka i konkretne reformy wpłyną na dochody poszczególnych grup. Oceny te mogą również pomóc w szczegółowym ustaleniu kosztów reform (w tym przez rozważenie różnych wariantów) i w opracowaniu środków naprawczych. Oceny prowadzone po rozpoczęciu realizacji środków pozwalają je ocenić, gdy dane są już dostępne, i dostarczają wskazówek, czy należy podjąć dodatkowe działania lub dokonać korekty reform. Oceny skutków dystrybucyjnych są często przeprowadzane w ramach przygotowywania budżetu, ale równie istotne jest ich przeprowadzanie na potrzeby opracowywania reform, które mogą nie mieć (bezpośredniego) wpływu na budżety publiczne, ale mogą mieć większy wpływ na określone grupy społeczno-ekonomiczne. Oceny skutków dystrybucyjnych powinny, w stosownych przypadkach, być uwzględniane w szerszych analizach obejmujących gospodarcze, społeczne i środowiskowe skutki nowych inicjatyw politycznych.

Oceny skutków dystrybucyjnych mogą również przyczynić się do znacznej poprawy jakości wydatków publicznych i polityki fiskalnej. Finanse publiczne zostały obciążone przez pandemię COVID-19 i przewiduje się, że stopniowa normalizacja polityki pieniężnej spowoduje wzrost kosztów finansowania zewnętrznego ponoszonych przez rządy. Odpowiednio wyważona realokacja wydatków lub przesunięcia w przychodach mogą pomóc w zapewnieniu kontroli nad deficytami budżetów publicznych, ale będzie to trwałe wyłącznie wówczas, gdy efekty dystrybucyjne zostaną właściwie zidentyfikowane i zrównoważone. Prezentacja oczekiwanych skutków dystrybucyjnych działań przedstawionych w projektach

¹² Pomaga ona w opracowaniu reakcji politycznej (reformy polityki albo inwestycji) na określony problem, zapewniając bazę dowodową w odniesieniu do różnych wariantów oraz ich skutków. Ocena skutków odnosi się do szeregu kluczowych potencjalnych skutków, takich jak skutki gospodarcze, środowiskowe i społeczne, a także wpływ na prawa człowieka.

¹³ Istnieją dowody na to, że świadczenia rzeczowe mają znaczący wpływ redystrybucyjny. Należy zapewnić, aby zmiany w polityce odpowiadały potrzebom grup najbardziej defaworyzowanych, a przynajmniej nie miały dla nich niezamierzonych negatywnych konsekwencji. Na przykład z prac Biura Regionalnego Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) dla Europy na temat przystępności cenowej opieki zdrowotnej wynika, że niektóre państwa będą musiały zmienić politykę dotyczącą zabezpieczenia zdrowotnego, zwiększyć ochronę finansową określonych grup i jednocześnie dążyć do dodatkowych inwestycji publicznych w system opieki zdrowotnej (zob. publikacje Biura Regionalnego WHO dla Europy – „Can people afford to pay for health care? New evidence on financial protection in Europe” [Czy ludzie stać na płaćenie za opiekę zdrowotną? Nowe dowody dotyczące ochrony finansowej w Europie] (2019)).

planów budżetowych przedkładanych Komisji przez państwa członkowskie strefy euro została już zalecona w rozporządzeniu (UE) nr 473/2013, ale jest rzadko realizowana, i praktyka ta mogłaby ulec dalszej poprawie. W kontekście europejskiego semestru w wytycznych dotyczących zatrudnienia z 2022 r. zaleca się stosowanie ocen skutków dystrybucyjnych w celu zwiększenia skuteczności systemów ochrony socjalnej¹⁴.

Główne elementy rzetelnej oceny skutków dystrybucyjnych

Główne elementy rzetelnej oceny skutków dystrybucyjnych można określić na podstawie dobrych praktyk stosowanych w państwach członkowskich. Dotyczą one terminów, wyboru dziedzin polityki, które wymagają analizy, narzędzi (modeli i danych), jakie powinny być wykorzystane, oraz sposobu rozpowszechniania wyników.

a. Kto i kiedy powinien przeprowadzać ocenę skutków dystrybucyjnych i na jakim poziomie szczegółowości?

Ocena skutków dystrybucyjnych powinna być przeprowadzana zarówno przed, jak i po realizacji odpowiedniej polityki. Dokonanie oceny skutków dystrybucyjnych podczas opracowywania reform i inwestycji jest szczególnie istotne, ponieważ pozwala decydentom na określenie wpływu przewidywanej polityki na różne rodzaje gospodarstw domowych, nawet w przypadkach, w których reforma nie jest początkowo ukierunkowana na cele społeczne (na przykład w przypadku reform dotyczących zużycia energii). Analizy przeprowadzane po realizacji pozwalają ocenić wpływ reform i inwestycji na różne rodzaje gospodarstw domowych po upływie pewnego czasu od realizacji reformy. Może to pomóc w opracowaniu potencjalnych dalszych działań lub korekt w reformach. Takie analizy opierają się one na twardych danych, ale wymagają oddzielenia efektów reform od innych zmian. Wiarygodne analizy przeprowadzane po realizacji pomagają zadbać o odpowiedzialność i jakość ocen przed realizacją. Najlepiej byłoby, gdyby oceny skutków dystrybucyjnych były przeprowadzane przez organy na poziomie krajowym, a w stosownych przypadkach na poziomie regionalnym i lokalnym.

Dobłą praktyką jest przedstawianie efektu pełnego pakietu zmian w polityce, ponieważ niektóre interakcje między nimi mogą zostać przeoczone, jeśli efekty poszczególnych zmian są przedstawiane osobno. Ma to tym większe znaczenie, że decyzje o zmianach budżetowych są często podejmowane jako pakiet, przy czym niektóre środki rekompensują inne. W przypadku środków, które mają znaczący wpływ, uzasadniona jest również analiza indywidualna.

Powierzenie niezależnym organom przeprowadzania ocen skutków dystrybucyjnych może pomóc w zwiększeniu ich wiarygodności i dokładności. Dzięki swojej wiedzy fachowej środowiska akademickie lub instytuty badawcze są dobrze przygotowane do opracowywania zaawansowanych technik oceny skutków dystrybucyjnych. Ponadto oceniając decyzje, w podejmowaniu których często nie brały udziału, nie kierują się one tymi samymi motywami politycznymi co administracje. Odtwarzanie wyników przez różne instytucje

¹⁴ [Wytyczna 8.](#)

może również przyczynić się do bardziej kompleksowej analizy oraz zwiększyć jej jakość i wiarygodność.

Państwa członkowskie zachęca się do:

- **systematycznego przeprowadzania ocen skutków dystrybucyjnych przed realizacją w odniesieniu do wszelkiej polityki, która może mieć wpływ na dochody ludzi; oraz w możliwie największym stopniu po realizacji – do oceny rzeczywistego wpływu reform i inwestycji;**
- **analizowania zarówno łącznych, jak i konkretnych pojedynczych efektów polityki;**
- **wspierania niezależnych instytucji w przeprowadzaniu ocen skutków dystrybucyjnych.**

b. Jakie obszary polityki należy wybierać do przeprowadzania ocen skutków dystrybucyjnych i jaką długość czasu należy brać pod uwagę?

Oceny skutków dystrybucyjnych powinny obejmować obszary polityki, które mają wpływ na dochody gospodarstw domowych i ich rozkład, co zwykle dotyczy podatków i świadczeń pieniężnych. Standardowe modele mogą dać wyobrażenie o wpływie reform tradycyjnych podatków bezpośrednich i świadczeń pieniężnych, na których zazwyczaj koncentrują się oceny skutków dystrybucyjnych¹⁵. Należy jednak dołożyć starań, aby ocenić wpływ reform w innych obszarach, takich jak reformy rynku pracy lub reformy emerytalne, a także programów inwestycyjnych.

Warto oceniać podatki konsumpcyjne, ponieważ ich wpływ często jest regresywny (gdyż gospodarstwa domowe o niższych dochodach wydają większą część swoich dochodów na towary i usługi). Zyskuje to coraz większe znaczenie ze względu na rosnącą konieczność ograniczenia emisji dwutlenku węgla i praktykowania „ekologicznego planowania budżetu”. Najlepiej byłoby, gdyby państwa członkowskie przeprowadzały również oceny skutków dystrybucyjnych dotyczące reform podatku od majątku, które mają istotny wpływ na długoterminową dynamikę nierówności, oraz na efekty zmian w świadczeniach rzeczowych, takich jak świadczenia opieki zdrowotnej.

Oceny skutków dystrybucyjnych można stosować w szerokim zakresie obszarów polityki. Mają one zasadnicze znaczenie dla oceny skutków reform mających na celu sprostanie megatrendom, takim jak transformacja ekologiczna i cyfrowa lub wpływ ostatnich kryzysów. Poszczególne reformy różnią się jednak pod względem stopnia, w jakim możliwe jest przeprowadzenie ich analizy. Na przykład oceny skutków dystrybucyjnych są bardzo przydatne do oceny efektów reform, które mają bezpośredni wpływ na dochody gospodarstw domowych, takich jak wprowadzanie opłat emisyjnych oraz wykorzystanie dochodów z emisji dwutlenku węgla lub dodatki na ogrzewanie dla gospodarstw domowych o niskich dochodach. Często jednak określenie wpływu nowych środków regulacyjnych (np. wprowadzanych w celu poprawy standardów efektywności energetycznej) nie jest takie proste. Strategie oceny po realizacji mogą jednak zapewnić dobry wgląd w konsekwencje dystrybucyjne takich reform.

¹⁵ Bezpośrednie podatki od osób fizycznych, a także składki na ubezpieczenie społeczne i świadczenia społeczne.

W ocenach skutków dystrybucyjnych przed realizacją należy koncentrować się nie tylko na wpływie nowej polityki i nowych środków na wyniki bezpośrednio po realizacji, tj. w następnym roku (statystyki porównawcze), ale należy w nich przyjąć także perspektywę wieloletnią. Polityka przyrostowa – na przykład reforma emerytalna – która wywołuje zmiany wprowadzane powoli przez kilka lat, może nie mieć bardzo dużego wpływu w ciągu 1 roku, ale łącznie może mieć znaczące skutki. W takich przypadkach oceny skutków dystrybucyjnych mogą wymagać prognoz długoterminowych pozwalających na uwzględnienie pełnego wpływu reform. Przyjęcie perspektywy wieloletniej może być również przydatne, w przypadku gdy szczególnie ważne jest uwzględnienie tendencji demograficznych. W tym przypadku właściwe może być zastosowanie modeli dynamicznych.

Państwa członkowskie zachęca się do:

- uwzględniania w swoich ocenach podatków bezpośrednich, składek na ubezpieczenia społeczne i świadczeń społecznych;**
- analizowania, w miarę możliwości, efektów innych strategii politycznych, w szczególności podatków pośrednich i podatków od majątku oraz stosownych świadczeń rzeczowych, z myślą o przedstawieniu kompleksowej oceny skutków dystrybucyjnych danych środków i reform;**
- przyjmowania wieloletniej perspektywy w ocenie skutków dystrybucyjnych polityki, której pełny wpływ zmaterializuje się w dłuższym okresie.**

c. Jakie narzędzia należy stosować?

Modele mikrosymulacyjne mają zasadnicze znaczenie, ponieważ zazwyczaj umożliwiają użytkownikom oszacowanie budżetowych kosztów netto wprowadzanych zmian w podatkach i świadczeniach, struktury zysków i strat wynikających ze zmiany w polityce oraz wpływu pakietów reform na ubóstwo i nierówności. Zaawansowane modele pozwalają na oszacowanie wpływu według płci lub dodatkowych kryteriów równości, takich jak niepełnosprawność lub przynależność do mniejszości, a także na ocenę zmiany w zakresie zachęt do pracy oraz ocenę reakcji rynku pracy na zmiany w polityce.

Reformy systemów podatkowych i systemów zabezpieczenia społecznego mogą mieć wpływ na zachowanie ludzi i zmieniać otoczenie makroekonomiczne. Uwzględnienie w ocenach skutków dystrybucyjnych reakcji behawioralnych, danych makroekonomicznych¹⁶ i tendencji demograficznych może dodatkowo zwiększyć ich dokładność.

Oceny skutków dystrybucyjnych można przeprowadzać z wykorzystaniem modelu dotyczącego konkretnego kraju (obecnie w przypadku 10 państw członkowskich) lub wyłącznie modelu EUROMOD (obecnie w przypadku 4 państw), lub obu tych modeli (obecnie w przypadku 12 państw)¹⁷. EUROMOD jest mikrosymulacyjnym modelem

¹⁶ Modele mikrosymulacyjne często nie uwzględniają reakcji behawioralnych (takich jak szacowany wpływ zmian w podatku dochodowym na podaż pracy) ani makroekonomicznych efektów sprzężenia zwrotnego (na przykład wyższa podaż pracy może zwiększyć PKB i dochody rządowe). Uwzględnienie reakcji behawioralnych i makroekonomicznych efektów sprzężenia zwrotnego jest możliwe, jeśli stworzone zostaną bardziej zaawansowane modele, w których bierze się pod uwagę poszczególne efekty (np. uwzględnienie reakcji behawioralnych w modelu mikrosymulacyjnym lub połączenie go z modelem makroekonomicznym).

¹⁷ Więcej danych szczegółowych można znaleźć w załączonym dokumencie roboczym służb Komisji.

uwzględniającym podatki i świadczenia utrzymywanym przez Komisję i dostępnym dla wszystkich państw członkowskich. Obejmuje on główne aspekty podatków bezpośrednich, składek na ubezpieczenie społeczne i świadczeń społecznych¹⁸. Może być on szczególnie przydatny dla państw członkowskich, które mają ograniczone doświadczenie w ocenie skutków dystrybucyjnych¹⁹. Jedną z wyróżniających zalet modelu EUROMOD jest fakt, że umożliwia on obliczanie w sposób porównywalny we wszystkich państwach członkowskich efektów podatków bezpośrednich i świadczeń na dochody gospodarstw domowych, ubóstwo i nierówności dochodowe oraz zachęty do pracy. Modele dotyczące konkretnego kraju, obejmujące bardziej dostosowane podejścia, są zazwyczaj stosowane przez państwa członkowskie, w których ocena skutków dystrybucyjnych jest przeprowadzana od dawna.

Analizę ilościową można uzupełnić bardziej jakościowymi względami w celu zidentyfikowania grup, na które najprawdopodobniej wpłyną proponowane strategie polityczne.

Państwa członkowskie zachęca się do:

- stosowania modelu mikrosymulacyjnego, który służy do szacowania efektów zmian w polityce dla dochodów gospodarstw domowych w całym rozkładzie dochodów, a także efektów tych zmian dla ubóstwa i nierówności dochodowych;
- dalszego rozwoju swoich modeli przez wykorzystanie zaawansowanych technik uwzględniających reakcje behawioralne i dane makroekonomiczne;
- uzupełniania analizy ilościowej analizą jakościową w celu upowszechnienia rozpatrywania skutków dystrybucyjnych w kształtowaniu polityki.

d. Z jakich danych należy korzystać?

Dobra ocena skutków dystrybucyjnych wymaga kompleksowych i aktualnych danych. Dane z badań – takich jak europejskie badanie warunków życia ludności (EU-SILC)²⁰ – dostarczają szczegółowych informacji społeczno-demograficznych i informacji o dochodach, które mają zasadnicze znaczenie dla jakości oceny skutków dystrybucyjnych. Zazwyczaj jednak między przeprowadzeniem badania a udostępnieniem jego wyników upływa pewien czas²¹. Dane administracyjne mogą wypełnić te luki dzięki dokładniejszym i w większości przypadków stosunkowo bardziej aktualnym informacjom, próbom o większej liczebności oraz dzięki lepszej szczegółowości geograficznej. Połączenie badania z rejestrami administracyjnymi dotyczącymi dochodów, opieki społecznej i podatków może również znacznie poprawić jakość oceny skutków dystrybucyjnych. Może to także umożliwić rozszerzenie zakresu modelowania, przy jednoczesnym zachowaniu szczegółowych informacji społeczno-gospodarczych z badań.

¹⁸ Jest on aktualizowany przez Wspólne Centrum Badawcze (JRC) we współpracy z Eurostatem i ekspertami krajowymi.

¹⁹ Oprogramowanie i modele są łatwo dostępne, ale organy krajowe lub naukowcy nadal muszą zwracać się do Eurostatu o dostęp do danych bazowych.

²⁰ [Overview – Income and living conditions \[Przegląd – Dochód i warunki życia\] – Eurostat \(europa.eu\)](#)

²¹ W przypadku EU-SILC, w ramach rozporządzenia 2019/1700, Eurostat otrzymuje mikrodane od państw członkowskich za rok operacyjny N do końca roku N, a kompletne zbiory danych zawierające ostateczne dane o dochodach są odbierane do 28 lutego roku N+1. Wskaźniki krajowe są publikowane niezwłocznie po sprawdzeniu i zatwierdzeniu danych.

Należy dołożyć większych starań, aby krajowe dane administracyjne były łatwiej dostępne²². Zanonimizowane (nieobjęte próbą) dane administracyjne są cennym zasobem do przeprowadzenia precyzyjnej oceny skutków dystrybucyjnych²³. Dane takie powinny być udostępniane w przejrzysty sposób różnym organom publicznym i niezależnym naukowcom. Istotne jest również podkreślenie zasadniczej roli krajowych instytutów statystycznych w dostarczaniu aktualnych, kompleksowych i szczegółowych wyników badań i innych danych, które mogą być wykorzystane do oceny skutków dystrybucyjnych.

Państwa członkowskie zachęca się do:

- łączenia danych z badań i danych administracyjnych przy przeprowadzaniu ocen skutków dystrybucyjnych;**
- ułatwienia dostępu do danych administracyjnych zarówno organom publicznym, jak i naukowcom.**

e. Jakie wskaźniki należy wybierać?

Stosowanie wspólnych wskaźników umożliwia decydentom lepsze porównanie wyników i ocenienie skutków różnych nowych środków. Najlepiej, gdyby wyniki oceny skutków dystrybucyjnych określały wpływ reform na: 1) rozkład dochodów²⁴; 2) poziom nierówności, przez zastosowanie wybranych kluczowych wskaźników (takich jak wskaźnik zróżnicowania kwintylowego S80/S20)²⁵; 3) poziom ubóstwa, poprzez wykorzystanie kluczowych wskaźników pokrewnych, takich jak wskaźnik zagrożenia ubóstwem i wskaźnik głębokości ubóstwa (w odniesieniu do mediany)²⁶.

Mogą istnieć również inne istotne wyniki, w zależności od sytuacji krajowej i dostępnych danych. Dlatego oceny skutków dystrybucyjnych są często przeprowadzane z myślą o ocenie wpływu reform na różne grupy²⁷ zróżnicowane według wieku i płci (również w przypadku sporządzania budżetu z uwzględnieniem aspektu płci²⁸) oraz rodzaju gospodarstwa

²²Zgodnie z [europejską strategią w zakresie danych](#), w której podkreślono znaczenie wymiany danych między organami publicznymi, ponieważ może to znacznie usprawnić kształtowanie polityki i świadczenie usług użyteczności publicznej.

²³Powodem jest fakt, że jednolite próby nie są dostosowane do pomiaru nierówności, gdy koncentracja jest wysoka.

²⁴Ekwiwalentny dochód do dyspozycji, oznaczający dochód po odliczeniu podatków bezpośrednich i świadczeń oraz skorygowany o skład gospodarstwa domowego. Członkowie gospodarstwa domowego są ekwiwalentni lub czyni się ich ekwiwalentnymi poprzez nadanie każdemu z nich wagi według wieku, przy użyciu tzw. zmodyfikowanej skali ekwiwalentności OECD (<https://www.oecd.org/economy/growth/OECD-Note-EquivalenceScales.pdf>)

²⁵Wskaźniki główne w tablicy wskaźników społecznych w ramach Europejskiego filaru praw socjalnych; S80/S20 to udział dochodów trafiających do najbogatszych 20 % populacji w porównaniu z najuboższymi 20 %. Przydatne jest również przedstawienie jego podziału na górny segment rozkładu dochodów S80/S50 i dolny segment rozkładu dochodów S50/S20. Można go uzupełnić o udział dochodów dolnych 40 % populacji w całym rozkładzie dochodów (S40, który stanowi podstawę celu zrównoważonego rozwoju dotyczącego zmniejszenia nierówności) lub o współczynnik Giniego (który jest najczęściej stosowanym syntetycznym miernikiem nierówności dochodowych, pozwalającym określić, jaki procent dochodu krajowego danego państwa należy do poszczególnych łącznych percentyli populacji i przekształcić go we współczynnik).

²⁶Wskaźnik zagrożenia ubóstwem, obliczany jako odsetek osób o rocznym ekwiwalentnym dochodzie do dyspozycji poniżej 60 % mediany rocznego ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji, jest jednym z trzech składników wskaźnika zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym, który stanowi podstawę celu UE w zakresie ograniczenia ubóstwa i wykluczenia społecznego do 2030 r. Wskaźnik głębokości ubóstwa (w odniesieniu do mediany) wskazuje różnicę między medianą ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji osób żyjących poniżej progu zagrożenia ubóstwem i wartością tego progu (wartość graniczna: 60 % mediany ekwiwalentnego dochodu).

²⁷Oceny skutków dystrybucyjnych są przydatne do przedstawienia zarówno różnic w początkowej sytuacji poszczególnych grup, jak i zmian oczekiwanych w wyniku interwencji politycznych (istotnych zarówno w odniesieniu do wymiaru środowiskowego, jak i społecznego, w przypadku którego grupy w niekorzystnej sytuacji społecznej zazwyczaj doświadczają gorszego środowiska).

²⁸Zgodnie z powszechnie stosowaną definicją Rady Europy sporządzania budżetu z uwzględnieniem aspektu płci oznacza branie pod uwagę kwestii płci w procesie budżetowym. Krótko mówiąc, jest to strategia i proces, który w perspektywie długoterminowej ma doprowadzić do osiągnięcia celów w zakresie równości płci przez skoncentrowanie się na sposobie gromadzenia i wydatkowania zasobów publicznych. Aby uzyskać więcej szczegółowych informacji, zob. Bova, E., Jerosch Herold da Costa Reis, J. (2022), *Gender Budgeting Practices: Concepts & Evidence* [Praktyki sporządzania budżetu z uwzględnieniem aspektu płci: koncepcje i dowody]. European Economy Discussion paper [dokument do dyskusji na temat gospodarki europejskiej] nr 165, Komisja Europejska. [Gender Budgeting Practices: Concepts and Evidence](#)

domowego (takie jak gospodarstwa domowe osób w wieku produkcyjnym, gospodarstwa domowe osób w wieku emerytalnym, gospodarstwa domowe osób samotnie wychowujących dzieci, osoby dorosłe stanu wolnego i pary, z dziećmi i bez dzieci). Warto byłoby przeprowadzać inne analizy, np. koncentrujące się na osobach ze środowisk migracyjnych, osobach z niepełnosprawnościami lub innych grupach defaworyzowanych, a także grupach zróżnicowanych pod względem stopnia urbanizacji lub regionu.

Państwa członkowskie zachęca się do:

- **zapewnienia, aby oceny skutków dystrybucyjnych przedstawiały wpływ polityki na poszczególne grupy w całym rozkładzie dochodów (np. grupy decylowe), a także poziom nierówności i wskaźniki ubóstwa;**
- **prezentowania, w miarę możliwości, wyników w podziale na wiek, płeć i określone grupy społeczno-ekonomiczne.**

f. Jak należy upowszechniać oceny skutków dystrybucyjnych?

Publikowanie analizy skutków dla różnych grup dochodowych zwiększa przejrzystość kształtowania polityki. Umożliwia to lepszą kontrolę skutków proponowanych środków, a tym samym może poprawić jakość debaty publicznej i zwiększyć zaufanie do procesów decyzyjnych. Można oczekiwać, że większa przejrzystość w zakresie wpływu reform doprowadzi do przyjęcia środków, które zmniejszą lub wyeliminują negatywny wpływ na ubóstwo lub pogłębianie nierówności. Może ona również pomóc w obaleniu fałszywych wyobrażeń na temat ostatecznego efektu polityki, dając jasność co do grup beneficjentów. Na przykład projekty planów budżetowych są dobrym sposobem na przedstawienie wpływu powiązanych środków z zakresu polityki na różne części społeczeństwa.

Jeżeli oceny skutków dystrybucyjnych są przeprowadzane przez organy administracji, udostępnianie ich w przystępny sposób sprzyja debacie publicznej i może pomóc w uzyskaniu akceptacji środków i reform. Oceny skutków dystrybucyjnych powinny być zamieszczane w publicznie dostępnych dokumentach budżetowych (np. projektach planów budżetowych) oraz we wszelkiego rodzaju innych dokumentach towarzyszących opracowywaniu, wdrażaniu i ocenie reform i inwestycji, takich jak (zintegrowane) oceny skutków. W ten sposób, oprócz umożliwienia podejmowania decyzji w większym stopniu opartych na dowodach, oceny skutków dystrybucyjnych mogą dostarczyć bardziej wiarygodnego obrazu, który można wykorzystać w debacie publicznej na temat efektów reform politycznych, z uwzględnieniem partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego.

Aby wzbudzić zainteresowanie mediów i opinii publicznej, wyniki ocen skutków dystrybucyjnych muszą zostać uznane za rzetelne i stosunkowo łatwe do zrozumienia. W związku z tym publikacji ocen skutków dystrybucyjnych powinna towarzyszyć prezentacja głównych decyzji dotyczących modelowania, które stanowią podstawę analizy. Pomocna może być prezentacja wyników oceny skutków dystrybucyjnych planowana w określonych momentach (np. co roku), ponieważ wskazuje, że wyniki są przekazywane systematycznie. Wyniki oceny skutków dystrybucyjnych mogą być również uznane za bardziej rzetelne i wiarygodne, jeżeli analiza została wykonana lub może zostać zweryfikowana przez niezależnych naukowców. Ułatwiając odtworzenie analizy, publikacja

wszystkich istotnych założeń i decyzji dotyczących modelowania oraz danych także może zwiększyć wiarygodność.

Państwa członkowskie zachęca się do:

- przedstawiania wyników oceny skutków dystrybucyjnych w dokumentach publicznych w sposób łatwy do zrozumienia przez ogół społeczeństwa;
- ułatwiania publicznego dostępu do podstawowych modeli, założeń i danych, tak aby osiągnięte wyniki można było odtworzyć.

W jaki sposób Komisja wykorzystuje ocenę skutków dystrybucyjnych i wspiera państwa członkowskie?

W ostatnich latach Komisja osiągała coraz lepsze wyniki w zakresie kształtowania polityki opartej na dowodach. Komisja będzie nadal systematycznie oceniać gospodarcze, społeczne i środowiskowe skutki swoich środków z zakresu polityki, aby zapewnić wysoką jakość proponowanych przepisów, zgodnie z systemem „lepszego stanowienia prawa”^{29/30}.

Komisja będzie nadal przeprowadzać oceny skutków dystrybucyjnych, aby nadać większe znaczenie względem dystrybucyjnym istotnym z perspektywy opracowywanych reform i inwestycji. Komisja regularnie wykorzystuje model EUROMOD do przeprowadzania ocen skutków dystrybucyjnych wybranych reform w państwach członkowskich. Wyniki tej analizy przedstawia również w sprawozdaniach krajowych, które są ocenami polityki w ramach europejskiego semestru stanowiącego ramy zintegrowanego nadzoru nad polityką gospodarczą i polityką zatrudnienia w całej Unii Europejskiej oraz koordynacji tej polityki.

Komisja będzie dalej wspierać państwa członkowskie w ustanawianiu lub opracowywaniu krajowych praktyk dotyczących oceny skutków dystrybucyjnych. W tym celu będzie utrzymywać i w dalszym ciągu rozwijać model EUROMOD. Komisja udostępnia ten model wszystkim państwom członkowskim i aktualizuje go każdego roku. JRC oferuje szereg szkoleń na temat EUROMOD, w tym na temat przeprowadzania ocen skutków dystrybucyjnych. W ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego³¹ państwa członkowskie mogą zwrócić się również o dodatkową pomoc w opracowywaniu praktyk dotyczących oceny skutków dystrybucyjnych.

Komisja będzie dalej wspierać wzajemne uczenie się, zrzeszając przedstawicieli państw członkowskich, którzy są aktywnie zaangażowani w przeprowadzanie ocen skutków dystrybucyjnych w administracjach krajowych lub – w przypadku państw członkowskich, w których oceny skutków dystrybucyjnych nie są jeszcze tak powszechną praktyką – osoby, które mogłyby być zaangażowane w ich przeprowadzanie w przyszłości. Dyskusje podczas

²⁹ [Lepsze stanowienie prawa: połączenie sił na rzecz stanowienia lepszego prawa](#) (COM(2021) 219 final).

³⁰ [Zestaw instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa](#) (listopad 2021 r.), w szczególności [instrument#30. Zatrudnienie, warunki pracy, rozkład dochodów, ochrona socjalna i włączenie społeczne](#).

³¹ W tym kontekście JRC współpracuje od 2017 r. przy projektach mających na celu udzielanie państwom członkowskim wsparcia technicznego w zakresie mikrosymulacji i wykorzystania danych administracyjnych do oceny reform podatkowo-świadczeniowych. Umożliwia to opracowanie modelu na potrzeby ocen skutków dystrybucyjnych dzięki szerszemu wykorzystaniu modelu EUROMOD, w oparciu o dane z badań i dane administracyjne. Projekty takie realizowane są wraz z Grecją, Słowacją, Litwą i Rumunią. Projekty dotyczące budowania zdolności oraz projekty *ad hoc* są prowadzone również z Hiszpanią.

wydarzeń poświęconych wzajemnemu uczeniu się obejmują różne aspekty przeprowadzania ocen skutków dystrybucyjnych, umożliwiając tym samym wymianę najlepszych praktyk. Ponieważ praktyki państw członkowskich w zakresie przeprowadzania ocen skutków dystrybucyjnych znacznie się różnią, uczenie się na podstawie wzajemnych doświadczeń i wykorzystywanie najlepszych praktyk, które można dostosować do kontekstu danego państwa, stanowi oczywistą wartość dodaną.

W ramach procesu wzajemnego uczenia się z państwami członkowskimi Komisja będzie monitorować stosowanie ocen skutków dystrybucyjnych w projektach planów budżetowych lub w innych kontekstach oraz informować Komitet Ochrony Socjalnej i Komitet ds. Zatrudnienia, organy doradcze Rady ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych oraz Komitet Polityki Gospodarczej, organ doradczy Rady do Spraw Gospodarczych i Finansowych.

Komisja zamierza:

- nadal regularnie przeprowadzać oceny skutków dystrybucyjnych, w tym w ramach europejskiego semestru;**
- dalej wspierać państwa członkowskie w ustanawianiu lub opracowywaniu krajowych praktyk dotyczących oceny skutków dystrybucyjnych (w tym przez wspieranie wzajemnego uczenia się i wymiany najlepszych praktyk oraz udostępnianie i dalszy rozwój mikrosymulacyjnego modelu EUROMOD);**
- monitorować wykorzystanie ocen skutków dystrybucyjnych przez państwa członkowskie.**

Podsumowanie

Zbieg różnych długoterminowych tendencji i krótkoterminowych wstrząsów opisanych w niniejszym komunikacie pokazał, że należy zwrócić większą uwagę na względy dystrybucyjne przy opracowywaniu reform i inwestycji. W związku z tym państwa członkowskie zachęca się do stosowania przedstawionych wytycznych w celu szerszego wykorzystania i poprawy swoich praktyk dotyczących oceny skutków dystrybucyjnych. Powstałe analizy powinny w wiarygodny sposób przedstawiać wpływ polityki na różne grupy społeczno-ekonomiczne i być udostępniane ogółowi społeczeństwa z myślą o podniesieniu jakości debaty politycznej. Komisja jest gotowa wspierać państwa członkowskie przez udzielanie pomocy w opracowywaniu metodologii przeprowadzania oceny skutków dystrybucyjnych, monitorowanie istniejących praktyk oraz zapewnianie forum wymiany poglądów na temat sposobów dalszego udoskonalenia ocen skutków dystrybucyjnych.