

V Bruseli 5. októbra 2022
(OR. en)

13189/22

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

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od:	Martine DEPREZOVÁ, riaditeľka, v zastúpení generálnej tajomníčky Európskej komisie
Dátum doručenia:	28. septembra 2022
Komu:	Generálny sekretariát Rady
Č. dok. Kom.:	COM(2022) 494 final
Predmet:	OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV Zlepšenie posudzovania distribučného vplyvu politík členských štátov

Delegáciám v prílohe zasielame dokument COM(2022) 494 final.

Príloha: COM(2022) 494 final



V Bruseli 28. 9. 2022
COM(2022) 494 final

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU
HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV**

Zlepšenie posudzovania distribučného vplyvu politík členských štátov

{SWD(2022) 323 final}

Oznámenie Komisie

Zlepšenie posudzovania distribučného vplyvu politík členských štátov

Tvorba politík založená na faktoch má zásadný význam pre zabezpečenie úspešných politík a dôveryhodnosti politických opatrení. Posúdenia vplyvu umožňujú najmä prijímať informované politické rozhodnutia, pričom posúdenia príjmového rozdelenia pomáhajú pochopiť, ako môžu ovplyvniť jednotlivé časti obyvateľstva. Toto je osobitne dôležité, pretože Európska únia a jej členské štáty sa usilujú o sociálne spravodlivú digitálnu a zelenú transformáciu a čelia výzvam súvisiacim s rastúcimi životnými nákladmi v dôsledku útočnej vojny Ruska na Ukrajinu.

Jedinečné sociálne trhové hospodárstvo Európy je základom jej prosperity. Predsedníčka von der Leyenová vo svojich politických usmerneniach zdôraznila, že je dôležité, aby sa pri digitálnej a zelenej transformácii na nikoho nezabudlo. Zdôraznila aj prínos Európskeho piliera sociálnych práv vyhláseného Európskym parlamentom, Radou a Komisiou v roku 2017, v ktorom sa stanovuje 20 zásad pre silnú sociálnu Európu, ktorá je spravodlivá a inkluzívna a zabezpečuje rovnosť príležitostí.

Na sociálnom summite v Porte v máji 2021 vedúci predstavitelia EÚ privítali cieľ pomôcť do roku 2030 vymaniť sa z chudoby alebo sociálneho vylúčenia aspoň 15 miliónom ľudí, ako Komisia uviedla v akčnom pláne na realizáciu Európskeho piliera sociálnych práv, a to v súlade s Agendou 2030 Organizácie Spojených národov pre udržateľný rozvoj¹. Len rok po sociálnom samite sa členské štáty EÚ zaviazali dosiahnuť vnútroštátne ciele, aby spoločne splnili tento cieľ. Súčasne je v rámci akčného plánu cieľom nových iniciatív na úrovni EÚ vrátane smernice o minimálnej mzde a návrhu odporúčania Rady o systémoch minimálneho príjmu prispieť k zníženiu príjmových nerovností.

Chudoba a príjmová nerovnosť sú podľa medzinárodných noriem v EÚ relatívne nízke a miera chudoby a sociálneho vylúčenia v EÚ za posledné desaťročie klesla, hoci po hospodárskej recesii v rokoch 2008 – 2012 príjmová nerovnosť v prípade ľudí s nižšími príjmami stúpila. Opatrenia prijaté EÚ a národnými vládami (vrátane dočasných systémov podpory zamestnanosti a automatických stabilizátorov) zmiernili sociálno-ekonomický dosah krízy spôsobenej pandémiou ochorenia COVID-19 a zabránili ďalšiemu zvyšovaniu nerovnosti. Pandémia mala však neúmerne negatívny vplyv na ženy a niektoré skupiny, ako sú mladí ľudia, nízkokvalifikovaní pracovníci a osoby so zdravotným postihnutím.

Hoci sa Európa z pandémie COVID-19 zotavuje, súčasný vývoj by mohol ovplyvniť sociálnu súdržnosť. Neodôvodnená a nevyprovokovaná invázia Ruska na Ukrajinu priniesla veľkú hospodársku neistotu, najmä pokiaľ ide o dodávky energie a ceny potravín. Vysoké riziko inflácie zhoršuje situáciu domácností s nízkymi príjmami a iných znevýhodnených skupín, zatiaľ čo neistota v dodávateľskom reťazci by mohla mať v určitých odvetviach vplyv na zamestnanosť.

¹ Ciele udržateľného rozvoja č. 1 a č. 10. [Agenda 2030 pre udržateľný rozvoj](#).

EÚ a jej členské štáty pracujú na zmiernení hospodárskeho vplyvu vojny. V pláne REPowerEU Komisie sa v snahe odstaviť Európu od ruských fosílnych palív navrhuje niekoľko možností: šetriť energiu, diverzifikovať dodávky energie a urýchliť zavádzanie energie z obnoviteľných zdrojov na nahradenie fosílnych palív v domácnostiach, priemysle, doprave a vo výrobe elektriny. Cieľom plánu Komisie s názvom Úspora plynu pre bezpečnú zimu je urýchliť postupné ukončenie využívania ruských fosílnych palív a znížiť dopyt po plyne v EÚ a zároveň venovať osobitnú pozornosť zraniteľným spotrebiteľom. Návrhy Komisie na núdzovú intervenciu na európskych trhoch s energiou sa okrem toho zameriavajú na riešenie nedávneho prudkého nárastu cien a zmiernenie tlaku, ktorý tým vzniká na domácnosti a podniky v celej EÚ. Členské štáty prijali opatrenia s cieľom zmierniť vplyv inflácie na domácnosti, najmä na tie najzraniteľnejšie, v snahe zapôsobiť proti rýchlo sa zvyšujúcim cenám potravín a energie.

Očakáva sa, že aj zmena klímy a digitalizácia budú mať vplyv na rozdelenie príjmov a nerovnosti. Zelená transformácia má potenciál vytvoriť až 1 milión ďalších pracovných miest do roku 2030² a 2 milióny do roku 2050³, ako aj zvýšiť kvalitu pracovných miest, ale jej dôsledky na trh práce sa môžu líšiť v závislosti od odvetví, regiónov, stupňa urbanizácie (mesto/vidiek), potrebných zručností alebo typov pracovných miest. Európska zelená dohoda a balík Fit for 55 predstavujú strednodobú reakciu EÚ na riešenie zmeny klímy a od začiatku začleňujú sociálny rozmer do jej tvorby politiky. Členské štáty na dosiahnutie cieľov EÚ v oblasti energetiky a klímy do roku 2030 vypracovali integrované národné energetické a klimatické plány, ktoré sa majú pravidelne aktualizovať. Zaviazali sa takisto prijať komplexnú politiku v oblasti spravodlivého prechodu ku klimatickej neutralite. V odporúčaní Rady týkajúcom sa zabezpečenia spravodlivej transformácie na klimaticky neutrálne hospodárstvo⁴ sa členským štátom stanovujú konkrétne usmernenia, ako riešiť príslušné aspekty zamestnanosti a sociálne aspekty spojené s transformáciou, a to aj prostredníctvom analýzy distribučného vplyvu politických opatrení pri plnom využití možností financovania. Komisia takisto predstavila svoju víziu digitálnej transformácie Európy do roku 2030 a navrhla Digitálny kompas pre digitálne desaťročie EÚ⁵. Veľmi dôležité sú základné digitálne zručnosti pre všetkých a príležitosť pre pracovníkov získať špecializované zručnosti v oblasti informačných a komunikačných technológií, ako aj význam rekvalifikácie a zvyšovania úrovne zručností s cieľom zabrániť prehlbovaniu digitálnej priepasti medzi nízkokvalifikovanými a vysokokvalifikovanými pracovníkmi.

² Podľa oznámenia Komisie o pláne cieľov v oblasti klímy do roku 2030, COM/2020/562 final a SWD(2020) 176 final: predpoklady podľa spoločnosti E-QUEST, ktorá využila scenár „nižšieho zdanenia nízkokvalifikovanej pracovnej sily“, t. j. za predpokladu „cieľového zníženia zdaňovania práce, ktoré stimuluje ponuku nízkokvalifikovanej pracovnej sily prostredníctvom vyšších čistých miezd a súčasne znižuje náklady podnikov na nízkokvalifikovanú pracovnú silu, čo vedie k vyššej celkovej zamestnanosti“.

³ V prieskume ESDE z roku 2019 sa na základe posúdenia vplyvu vízie Čistá planéta pre všetkých z roku 2018 uvádza potenciálny nárast o približne 2 milióny pracovných miest do roku 2050.

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

⁵ Digitálne desaťročie je výhľadovo orientovanou strategickou víziou Európskej komisie pre rozvoj digitálneho hospodárstva a transformáciu európskych podnikov do roku 2030. Cieľom plánu, ktorý Európska komisia predložila 9. marca 2021, je podporiť prosperujúcu digitálnu budúcnosť pre všetkých.

Z nedávnych prieskumov vyplýva, že najväčšie obavy Európanov vyvolávajú sociálne nerovnosti (po ktorých nasleduje zamestnanosť, environmentálne otázky a zmena klímy)⁶ a najväčší nárast obáv na úrovni EÚ súvisí s rastúcimi cenami/infláciou a životnými nákladmi⁷. Ešte pred pandemiou viac ako 80 % občanov EÚ chcelo, aby ich národné vlády prijali ďalšie opatrenia na zníženie príjmovej nerovnosti⁸. Vysoká príjmová nerovnosť môže mať škodlivé účinky na hospodársky rast a ohroziť sociálnu súdržnosť⁹, pričom sa model sociálneho trhového hospodárstva vystaví riziku, a tým sa oslabia európske hodnoty. Príjmová nerovnosť a chýbajúca sociálna spravodlivosť vyvolávajú čoraz väčšie obavy nielen u ľudí ohrozených chudobou alebo sociálnym vylúčením, ale aj u väčšiny ľudí so strednými príjmami.

Aby sa zabezpečilo, že uvedené dlhodobé trendy a krátkodobé otrasy nezhoršia existujúce nerovnosti, je nevyhnutné zlepšiť kvalitu tvorby politiky lepším posúdením distribučného vplyvu existujúcich a nových politik a reforiem. Pri ich navrhovaní je nevyhnutné pochopiť ich vplyv na rôzne sociálno-ekonomické skupiny a rôzne zemepisné oblasti. Je to potrebné na lepšie zameranie politik a zmiernenie ich možných nepriaznivých účinkov, aby sa dosiahli ciele znižovania chudoby do roku 2030 a zabezpečili udržateľné, inkluzívne a spravodlivé transformácie.

V tomto oznámení sa členským štátom poskytuje usmernenie, ako najlepšie vykonávať posúdenia príjmového rozdelenia v oblasti príjmov jednotlivých sociálno-ekonomických skupín¹⁰ a začleniť ich do procesov tvorby politik. Stanovuje sa v ňom postup ďalšieho rozvíjania existujúcich metodík spoločne s členskými štátmi a predstavuje sa podpora, ktorú Komisia môže členským štátom poskytnúť¹¹.

Koncepcia posúdení príjmového rozdelenia

Posúdenie vplyvu je postup, v rámci ktorého sa zhromažďujú dôkazy na podporu tvorby politiky¹². Posúdenia príjmového rozdelenia zahŕňajú analýzu, zvyčajne kvantitatívnu, s cieľom posúdiť distribučné účinky politik (reforiem, investícií atď.) na príjmy rôznych skupín obyvateľstva. Posúdenia príjmového rozdelenia poskytujú užitočné informácie a pomáhajú tvorcom politik vybrať si medzi rôznymi možnosťami reforiem. Posúdenia príjmového rozdelenia môžu takisto pomôcť určiť potrebu navrhnuť sprievodné opatrenia na ochranu zraniteľných skupín pred možnými negatívnymi vplyvmi určitých politik a poskytnúť cenné informácie s cieľom prispôsobiť tieto opatrenia.

⁶ [Future of Europe EB](#) (Budúcnosť Európy EB) z januára 2022.

⁷ Apríl 2022 – [štandardný prieskum Eurobarometra](#).

⁸ Osobitný prieskum Eurobarometra č. 471 [Spravodlivosť, nerovnosť a medzigeneračná mobilita – apríl 2018 – prieskum Eurobarometra \(europa.eu\)](#).

⁹ Pozri napríklad správu Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) (2015) s názvom *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising* (Rozdelení stojíme: prečo nerovnosť stále narastá).

¹⁰ V budúcnosti by sa malo vyvinúť ďalšie úsilie, aby sa zachytil distribučný vplyv reforiem na rovnosť príležitostí, ale toto oznámenie sa zameriava na príjmovú nerovnosť, ktorú možno oveľa ľahšie kvantifikovať ako ostatné aspekty.

¹¹ Sprievodný pracovný dokument útvarov Komisie poskytuje podrobnejšie informácie vrátane informácií o súčasných postupoch v členských štátoch.

¹² Pomáha pri príprave politickej reakcie (buď reformy politiky, alebo investície) na určitý politický problém tým, že poskytuje dôkazovú základňu pre rôzne možnosti a ich vplyvy. V posúdeniach vplyvu sa rieši niekoľko kľúčových potenciálnych vplyvov, ako sú hospodárske, environmentálne a sociálne vplyvy, ako aj vplyv na ľudské práva.

Techniky posúdenia príjmového rozdelenia možno použiť na získanie kvantitatívnych odhadov vplyvu zdaňovania a reforiem sociálnej ochrany a sociálneho začlenenia, ako aj na získanie údajov o vplyve reformy verejne poskytovaných vecných plnení. Počas pandémie COVID-19 sa zdôraznil význam rovnakého prístupu k vecným plneniam, akými sú zdravotná starostlivosť a vzdelávanie¹³. Monitorovanie prerozdelených účinkov vecných dávok by prispelo k tomu, aby sa využil ich potenciál na zmiernenie a zníženie chudoby, a mohlo by takisto prispieť ku komplexnejším posúdeniam príjmového rozdelenia.

Posúdenia príjmového rozdelenia môžu pred vykonaním konkrétnych politík a reforiem kvantifikovať, ako ovplyvnia príjmy jednotlivých skupín. Môžu takisto pomôcť podrobne stanoviť náklady na reformy (vrátane zváženia jednotlivých možností) a navrhnúť nápravné opatrenia. Posúdenia vykonané po začatí vykonávania opatrení prispievajú k hodnoteniu opatrení, keď sú k dispozícii údaje, a naznačujú, či je potrebné prijať ďalšie opatrenia alebo reformy upraviť. Posúdenia príjmového rozdelenia sa často vykonávajú ako súčasť rozpočtových príprav, ale rovnako dôležité je, aby sa vykonávali pri navrhovaní reforiem, ktoré nemusia mať (priamy) vplyv na verejné rozpočty, ale mohli by mať väčší vplyv na určité sociálno-ekonomické skupiny. Posúdenia príjmového rozdelenia by sa mali v prípade potreby začleniť do širších analýz, ktoré by sa týkali hospodárskych, sociálnych a environmentálnych vplyvov nových politických iniciatív.

Posúdenia príjmového rozdelenia môžu takisto významne pomôcť zlepšiť kvalitu verejných výdavkov a fiškálnych politík. Verejné financie boli pod tlakom pandémie COVID-19 a očakáva sa, že postupná normalizácia menovej politiky zvýši náklady na štátne pôžičky. Dobre nastavené prerozdelenia výdavkov alebo presuny príjmov môžu pomôcť zabezpečiť udržanie deficitov verejných rozpočtov pod kontrolou, to však môže byť udržateľné len vtedy, ak sa náležite určia a zvážia distribučné dôsledky. Uvádzať očakávaný distribučný vplyv opatrení v návrhoch rozpočtových plánov, ktoré Komisii predkladajú členské štáty eurozóny, sa už odporúča v nariadení (EÚ) č. 473/2013, ale len zriedka sa to dodržiava, a túto prax by bolo dobré zlepšiť. V kontexte európskeho semestra sa v usmerneniach pre politiky zamestnanosti na rok 2022 odporúča využívať posúdenia príjmového rozdelenia na zlepšenie účinnosti systémov sociálnej ochrany¹⁴.

Kľúčové zložky kvalitného posúdenia príjmového rozdelenia

Kľúčové zložky kvalitných posúdení príjmového rozdelenia možno určiť na základe osvedčených postupov v členských štátoch. Týkajú sa ich načasovania, politík, ktoré sa majú

¹³ Z dôkazov vyplýva, že vecné dávky majú významné prerozdelené účinky. Je dôležité zabezpečiť, aby zmeny politiky slúžili potrebám najviac znevýhodnených skupín a prinajmenšom nemali pre ne neželané negatívne dôsledky. Napríklad práca Regionálneho úradu Svetovej zdravotníckej organizácie (WHO) pre Európu o cenovej dostupnosti zdravotnej starostlivosti ukazuje, že niektoré krajiny budú musieť prepracovať politiku zdravotnej starostlivosti, zlepšiť finančnú ochranu konkrétnych skupín a zároveň sa snažiť získať ďalšie verejné investície pre zdravotníctvo [pozri publikácie Regionálneho úradu WHO pre Európu – *Can people afford to pay for health care? New evidence on financial protection in Europe* (2019) (Môžu si ľudia dovoliť platiť za zdravotnú starostlivosť? Nové údaje o finančnej ochrane v Európe)].

¹⁴ [Usmernenie 8](#).

analyzovať, nástrojov (modelov a údajov), ktoré by sa mali použiť, a spôsobu šírenia výsledkov.

a) Kto a kedy by mal vykonať posúdenie príjmového rozdelenia a do akej miery podrobnosti?

Posúdenie príjmového rozdelenia by sa malo uskutočniť pred vykonaním príslušných politík aj po ňom. Vykonávanie posúdenia príjmového rozdelenia pri navrhovaní reforiem a investícií je osobitne dôležité, pretože umožňuje tvorcom politík posúdiť vplyv plánovaných politík na rôzne typy domácností, a to aj v prípadoch, keď reforma nebola pôvodne určená na riešenie sociálnych cieľov (napríklad v prípade reforiem v oblasti spotreby energie). Analýzy po vykonaní umožňujú vyhodnotiť vplyv reforiem a investícií na rôzne typy domácností v určitom časovom období po uskutočnení reformy. To môže pomôcť pripraviť možné ďalšie kroky alebo reformy upraviť. Vychádzajú z konkrétnych údajov, ale je potrebné odčleniť účinky reforiem od iných zmien. Dôveryhodné analýzy po vykonaní pomáhajú zabezpečiť zodpovednosť a kvalitu posúdení pred ich vykonaním. V ideálnom prípade by posúdenia príjmového rozdelenia mali vykonávať orgány na vnútroštátnej úrovni a v prípade potreby na regionálnej a miestnej úrovni.

Osvedčeným postupom je uvádzať účinok celého balíka zmien politiky, pretože keby sa ich účinok uvádzal samostatne, niektoré ich vzájomné interakcie by sa mohli vynechať. Platí to o to viac, že o rozpočtových zmenách sa často rozhoduje ako o balíku, pričom niektoré opatrenia kompenzujú iné opatrenia. Opatrenia, ktoré majú značný vplyv, si vyžadujú aj individuálnu analýzu.

Poverenie nezávislých orgánov vykonávaním posúdení príjmového rozdelenia môže pomôcť zvýšiť ich dôveryhodnosť a presnosť. Akademická obec alebo výskumné ústavy majú vďaka svojim odborným znalostiam dobré predpoklady na prípravu pokročilých techník, pokiaľ ide o posúdenie príjmového rozdelenia. Okrem toho nie sú pri posudzovaní rozhodnutí, ku ktorým často neprispeli, ovplyvnené rovnakými politickými motívami ako správne orgány. Reprodukcia výsledkov rôznymi inštitúciami môže takisto viesť ku komplexnejšej analýze a zvýšiť jej kvalitu a dôveryhodnosť.

Členské štáty sa vyzývajú, aby:

- systematicky vykonávali posúdenia príjmového rozdelenia pred vykonávaním všetkých politík, ktoré by mohli ovplyvniť príjmy ľudí, a v čo najväčšej možnej miere po ich vykonaní vyhodnotili skutočný vplyv reforiem a investícií,
- analyzovali spoločné aj konkrétne individuálne účinky politík,
- podporovali nezávislé inštitúcie pri vykonávaní posúdení príjmového rozdelenia.

b) Aké oblasti politiky si zvoliť na vykonávanie posúdení príjmového rozdelenia a o akom časovom úseku treba uvažovať?

Posúdenia príjmového rozdelenia by sa mali vzťahovať na oblasti politiky, ktoré majú vplyv na príjmy domácností a ich rozdelenie, čo sa zvyčajne týka daní a peňažných dávok. Na základe štandardných modelov si možno vytvoriť predstavu o vplyve reforiem na tradičné

priame zdaňovanie a peňažné dávky, na ktoré sa vo všeobecnosti posúdenia príjmového rozdelenia zameriavajú¹⁵. Malo by sa však vynaložiť úsilie na posúdenie vplyvu reforiem v iných oblastiach, ako sú reformy trhu práce alebo dôchodkové reformy, ako aj investičné programy.

Treba posúdiť spotrebné dane vzhľadom na to, že ich vplyv je často regresívny (keďže domácnosti s nižšími príjmami vynakladajú väčšiu časť svojho príjmu na výrobky a služby). Táto skutočnosť nadobúda čoraz väčší význam vzhľadom na rastúcu potrebu znížovať emisie oxidu uhličitého a uplatňovať tzv. zelené rozpočtovanie. V ideálnom prípade by členské štáty mali vykonávať posúdenia príjmového rozdelenia aj v oblasti reforiem dane z majetku, ktoré majú veľký vplyv na dlhodobú dynamiku nerovnosti a v oblasti vplyvu zmien na vecné dávky, ako je zdravotná starostlivosť.

Posúdenia príjmového rozdelenia možno používať v širokej škále oblastí politiky. Sú rozhodujúce na posúdenie vplyvu reforiem určených na riešenie megatrendov, ako je zelená a digitálna transformácia alebo vplyv nedávnych kríz. Jednotlivé reformy sa však líšia v rozsahu, v akom sú na analýzu vhodné. Napríklad posúdenia príjmového rozdelenia sú veľmi užitočné pri posudzovaní účinkov reforiem, ktoré majú priamy vplyv na príjmy domácností, ako napríklad stanovovanie cien uhlíka a využívanie príjmov z emisií uhlíka alebo príspevkov na vykurovanie pre domácnosti s nízkymi príjmami. Vyhodnotiť vplyv nových regulačných opatrení (napr. na zlepšenie noriem energetickej účinnosti) je však často zložitejšie. Stratégie posudzovania po vykonaní však môžu poskytnúť dobrý prehľad o distribučných dôsledkoch takýchto reforiem.

Posúdenia príjmového rozdelenia pred vykonaním by sa mali zamerať nielen na vplyv nových politík a opatrení na výsledky bezprostredne po vykonaní, t. j. v nasledujúcom roku (komparatívne štatistické údaje), ale malo by sa takisto uplatňovať viacročné hľadisko. Politika malých krokov – napríklad dôchodková reforma, ktorá vyvoláva zmeny pomaly počas niekoľkých rokov, nemusí mať veľmi výrazný vplyv v priebehu každého jedného roka, ale kumulatívne môže mať značný vplyv. V týchto prípadoch môžu byť pri posúdeniach príjmového rozdelenia potrebné dlhodobé prognózy, aby sa zohľadnil úplný vplyv reforiem. Uplatnenie viacročného hľadiska by mohlo byť užitočné aj vtedy, keď je osobitne dôležité zohľadniť demografické trendy. V tomto prípade môže byť relevantné použitie dynamických modelov.

Členské štáty sa vyzývajú, aby:

- do svojich posúdení zahrnujú priame dane, príspevky na sociálne poistenie a sociálne dávky,
- ak je to možné, analyzovali účinky iných politík, najmä nepriamych daní a daní z majetku a príslušných vecných dávok, aby sa zaistilo komplexné posúdenie príjmového rozdelenia daných opatrení a reforiem,
- uplatnili viacročné hľadisko v prípade posúdení príjmového rozdelenia politík, ktorých úplný vplyv sa prejaví v dlhšom časovom období.

¹⁵ Priame dane z príjmov fyzických osôb, ako aj príspevky na sociálne zabezpečenie a sociálne dávky.

c) Aké nástroje je potrebné použiť?

Nevyhnutné sú mikrosimulačné modely, pretože používateľom zvyčajne umožňujú odhadnúť čisté rozpočtové náklady zmien daní a dávok, štruktúru ziskov a strát vyplývajúcich zo zmeny politiky a vplyv balíkov reforiem na chudobu a nerovnosť. Pokročilé modely umožňujú odhadnúť vplyv podľa pohlavia alebo ďalších kritérií rovnosti, ako je zdravotné postihnutie alebo menšinový pôvod, ako aj posúdiť zmenu pracovných stimulov a reakcií trhu práce na zmeny politiky.

Reformy daňových a dávkových systémov môžu ovplyvniť správanie ľudí a zmeniť makroekonomické prostredie. Presnosť posúdení príjmového rozdelenia sa môže ďalej zvýšiť zahrnutím behaviorálnych reakcií, makroekonomických údajov¹⁶ a demografických trendov.

Posúdenia príjmového rozdelenia možno vykonávať pomocou modelu pre danú krajinu (v súčasnosti v prípade desiatich členských štátov) alebo len prostredníctvom modelu EUROMOD (v súčasnosti v prípade štyroch členských štátov), alebo obidvoch modelov (v súčasnosti v prípade 12 členských štátov)¹⁷. EUROMOD je mikrosimulačný model daňového zvýhodnenia, ktorý spravuje Komisia a ktorý môžu používať všetky členské štáty. Zahŕňa hlavné aspekty priameho zdaňovania, sociálnych príspevkov a dávok¹⁸. Môže byť mimoriadne užitočný pre členské štáty s obmedzenými skúsenosťami pri posudzovaní príjmového rozdelenia¹⁹. Jednou z osobitných výhod modelu EUROMOD je, že umožňuje porovnateľným spôsobom vypočítať účinky priamych daní a dávok na príjmy domácností, chudobu a príjmovú nerovnosť, ako aj na pracovné stimuly vo všetkých členských štátoch. Členské štáty s dlhodobou tradíciou vykonávania posúdení príjmového rozdelenia zvyčajne používajú modely špecifické pre jednotlivé krajiny, ktoré zahŕňajú lepšie prispôbené prístupy.

Kvantitatívnu analýzu možno doplniť o kvalitatívnejšie aspekty na stanovenie skupín, pri ktorých existuje najväčšia pravdepodobnosť, že ich súbor politík ovplyvní.

Členské štáty sa vyzývajú, aby:

- používali mikrosimulačný model, ktorý odhaduje účinky zmien politiky na príjmy domácností v rámci celého rozdelenia príjmov, ako aj ich účinky na chudobu a príjmovú nerovnosť,**
- ďalej rozvíjali svoje modely pomocou pokročilých techník, ktoré zahŕňajú behaviorálne reakcie a makroekonomické údaje,**

¹⁶ Mikrosimulačné modely často nezohľadňujú behaviorálne reakcie (napríklad odhadované účinky zmien dane z príjmov na ponuku pracovnej sily) ani makroekonomickú spätnú väzbu (napríklad zvýšená ponuka pracovnej sily môže zvýšiť HDP a príjmy verejnej správy). Zahrnutie behaviorálnych reakcií a makroekonomickej spätnej väzby možno dosiahnuť vytvorením pokročilejších modelov, ktoré zohľadňujú rôzne účinky (napríklad zahrnutie behaviorálnych odpovedí do mikrosimulačného modelu alebo ich prepojenie s makroekonomickým modelom).

¹⁷ Podrobnejšie informácie sú uvedené v sprievodnom pracovnom dokumente útvarov Komisie.

¹⁸ Aktualizuje ho Spoločné výskumné centrum (JRC) v spolupráci s Eurostatom a národnými expertmi.

¹⁹ Softvér a modely sú ihneď dostupné, ale vnútroštátne orgány alebo výskumní pracovníci ešte musia požiadať Eurostat o prístup k podkladovým údajom.

– doplnili kvantitatívnu analýzu kvalitatívnou analýzou v snahe zovšeobecniť aspekt distribučných vplyvov pri tvorbe politiky.

d) Aké údaje sa majú použiť?

Dobré posúdenie príjmového rozdelenia si vyžaduje komplexné a včasné údaje. Údaje z prieskumov – napríklad štatistika EÚ o príjmoch a životných podmienkach (EU-SILC)²⁰ – poskytujú podrobné sociálno-demografické informácie a informácie o príjmoch, ktoré sú rozhodujúce pre kvalitu posúdenia príjmového rozdelenia. Zvyčajne však existuje časový odstup medzi uskutočnením prieskumu a sprístupnením výsledkov²¹. Administratívnymi údajmi možno vyplniť medzery presnejšími a vo väčšine prípadov relatívne včasnejšími informáciami, vzorkou väčšej veľkosti a podrobnejšími geografickými informáciami. Spojenie prieskumu s administratívnymi záznamami o príjmoch, sociálnom zabezpečení a zdaňovaní môže takisto výrazne zlepšiť kvalitu posúdenia príjmového rozdelenia. Takto by bolo možné rozšíriť rozsah modelovania a zároveň zachovať podrobné sociálno-ekonomické informácie z prieskumov.

Je potrebné urobiť viac na uľahčenie prístupu k vnútroštátnym administratívnym údajom²². Anonymizované (nevzorkované) administratívne údaje sú cenným zdrojom pre presnú analýzu posúdenia príjmového rozdelenia²³. Takéto údaje by mali byť transparentným spôsobom prístupné rôznym verejným orgánom a nezávislým výskumným pracovníkom. Je takisto dôležité zdôrazniť kľúčovú úlohu národných štatistických úradov pri poskytovaní včasných, komplexných a podrobných prieskumov a iných údajov, ktoré sa môžu použiť na analýzu posúdenia príjmového rozdelenia.

Členské štáty sa vyzývajú, aby:

- pri vykonávaní posúdení príjmového rozdelenia kombinovali údaje z prieskumu a administratívne údaje,**
- uľahčili prístup verejným subjektom a výskumným pracovníkom k administratívnym údajom.**

e) Aké ukazovatele si vybrať?

Používanie spoločných ukazovateľov umožňuje tvorcom politiky lepšie porovnať výsledky rôznych nových opatrení a posúdiť ich vplyv. Výstupmi posúdenia príjmového rozdelenia by sa mal v ideálnom prípade odmerať vplyv reforiem na: 1. rozdelenie príjmov²⁴; 2. mieru

²⁰ [Prehľad – príjmy a životné podmienky – Eurostat – \(europa.eu\)](http://europa.eu).

²¹ Eurostat v prípade EU-SILC v rámci nariadenia 2019/1700 dostáva mikroúdaje od členských štátov za operačný rok N do konca roka N a úplné súbory údajov s konečnými údajmi o príjmoch dostáva do 28. februára roku N + 1. Ukazovatele krajiny sa uverejnia hneď po overení a schválení údajov.

²² V súlade s [Európskou dátovou stratégiou](#), pričom sa zdôrazňuje význam výmeny údajov medzi orgánmi verejnej moci, pretože to môže výrazne zlepšiť tvorbu politiky a poskytovanie verejných služieb.

²³ Dôvodom je, že jednotné vzorky nie sú prispôbené na meranie nerovnosti, keď je koncentrácia vysoká.

²⁴ Ekvivalentný disponibilný príjem, t. j. príjem po odpočítaní priamych daní a dávok a upravený vzhľadom na zloženie domácnosti. Členovia domácnosti sú ekvivalentní alebo sa ich ekvivalentnosť dosahuje priradením váhy jednotlivým členom podľa ich veku, pričom sa používa takzvaná

nerovnosti, pričom sa vychádza z výberu kľúčových ukazovateľov (napríklad pomeru príjmov horného a dolného kvintilu S80/S20)²⁵; 3. mieru chudoby, pričom sa vychádza z kľúčových súvisiacich ukazovateľov, ako je miera rizika chudoby a relatívny prepad mediánu príjmov v riziku chudoby²⁶.

V závislosti od vnútroštátnej situácie a dostupných údajov môže existovať aj iný relevantný výstup. Z tohto dôvodu sa posúdenia príjmového rozdelenia často vykonávajú s cieľom posúdiť vplyv reforiem na rôzne skupiny²⁷ rozčlenené podľa veku a pohlavia (aj v prípade rodovo responzívneho rozpočtovania²⁸) a typu domácnosti (napríklad domácnosti v produktívnom veku, domácnosti v dôchodkovom veku, domácnosti s osamelým rodičom, osamelé dospelé osoby a páry s deťmi a bez nich). Užitočné by mohli byť aj iné analýzy, napríklad analýzy zamerané na osoby s migrantským pôvodom, osoby so zdravotným postihnutím alebo na iné znevýhodnené skupiny, ako aj na skupiny rozčlenené podľa stupňa urbanizácie alebo regiónu.

Členské štáty sa vyzývajú, aby:

- **zabezpečili, aby sa v posúdeniach príjmového rozdelenia uvádzali vplyvy politík na rôzne skupiny v rámci rozdelenia príjmov (ako sú napríklad decily príjmov), ako aj na miery nerovnosti a ukazovatele chudoby,**
- **v čo najväčšej miere uvádzali výsledky v členení podľa veku, pohlavia a konkrétnych sociálno-ekonomických skupín.**

f) Ako šíriť posúdenia príjmového rozdelenia?

Uverejnením analýzy vplyvov na rôzne príjmové skupiny sa zvyšuje transparentnosť tvorby

modifikovaná ekvivalentná OECD škála (<https://www.oecd.org/economy/growth/OECD-Note-EquivalenceScales.pdf>).

²⁵ Hlavný ukazovateľ sociálneho prehľadu európskeho piliera sociálnych práv; S80/S20 je podiel príjmu najbohatších 20 percent v porovnaní s najchudobnejšími 20 percentami obyvateľstva. Je takisto užitočné uviesť jeho rozloženie medzi hornou časťou S80/S50 a dolnou časťou S50/S20 rozdelenia príjmov. Môže byť doplnený podielom na príjmoch spodných 40 % obyvateľstva v rámci rozdelenia príjmov (S40, čo tvorí základ cieľa udržateľného rozvoja týkajúceho sa znižovania nerovnosti) alebo Giniho koeficientom (ktorý je najpoužívanejším syntetickým meradlom príjmovej nerovnosti, ktoré zachytáva percentuálny podiel domáceho dôchodku krajiny, ktorý každý kumulatívny percentil obyvateľstva vlastní, a prevádza ho na index).

²⁶ Miera rizika chudoby, vypočítaná ako podiel osôb s ročným ekvivalentným disponibilným príjmom nižším ako 60 % mediánu ročného ekvivalentného disponibilného príjmu, je jednou z troch zložiek ukazovateľa ohrozenia chudobou alebo sociálnym vylúčením, ktorý podporuje cieľ EÚ znížiť chudobu a sociálne vylúčenie do roku 2030. Relatívny prepad mediánu príjmov v riziku chudoby ukazuje rozdiel medzi mediánom ekvivalentného disponibilného príjmu osôb pod hranicou rizika chudoby a na hranici rizika chudoby (hraničný bod: 60 % mediánu ekvivalentného príjmu).

²⁷ Posúdenia príjmového rozdelenia sú užitočné na to, aby sa v nich predstavili rozdiely vo východiskovej situácii jednotlivých skupín, ako aj zmeny, ktoré sa očakávajú od intervencií v oblasti politiky (relevantné pre environmentálny aj sociálny rozmer, pričom sociálne znevýhodnené skupiny zvyčajne zažívajú horšie prostredie).

²⁸ Podľa často používanej definície Rady Európy je rodové rozpočtovanie uplatňovaním hľadiska rodovej rovnosti v rozpočtovom postupe. Stručne povedané, je to stratégia a postup s dlhodobým cieľom dosiahnuť ciele rodovej rovnosti zameraním sa na to, ako sa vyberajú a vynakladajú verejné zdroje. Ďalšie informácie sa nachádzajú v príspevku autorov Bova, E., Jerosch Herold da Costa Reis, J., *Gender Budgeting Practices: Concepts & Evidence* (Prax rodového rozpočtovania: koncepcie a dôkazy), 2022. Diskusný dokument o európskom hospodárstve č. 165, Európska komisia. [Gender Budgeting Practices: Concepts and Evidence](#).

politiky. Umožňuje sa väčšia kontrola vplyvu navrhovaných opatrení, a tým sa môže zlepšiť kvalita verejnej diskusie a posilniť dôvera v rozhodovacie procesy. Možno očakávať, že vyššia transparentnosť vplyvu reforiem povedie k prijatiu opatrení, ktoré znížia alebo odstránia negatívny vplyv na chudobu alebo prehlbovanie nerovností. Môže takisto pomôcť vyvrátiť mylné predstavy o konečnom účinku politik tým, že poskytne jasné informácie o skupinách príjemcov. Návrhy rozpočtových plánov sú napríklad dobrým spôsobom, ako predstaviť vplyv súvisiacich politických opatrení na rôzne časti obyvateľstva.

Zverejňovanie posúdení príjmového rozdelenia správnymi orgánmi prístupným spôsobom podporuje verejnú diskusiu a mohlo by pomôcť dosiahnuť prijatie opatrení a reforiem. Posúdenia príjmového rozdelenia by sa mali uvádzať vo verejne prístupných rozpočtových dokumentoch (napr. v návrhoch rozpočtových plánov) a v akomkoľvek inom druhu sprievodného dokumentu k návrhu, vykonávaní a posudzovaní reforiem a investícií, akými sú (integrované) posúdenia vplyvu. Okrem toho, že posúdenia príjmového rozdelenia umožňujú prijímať viac rozhodnutí založených na dôkazoch, môžu poskytnúť dôveryhodnejší obraz ako podklad pre verejnú diskusiu o účinkoch politických reforiem, a to vrátane sociálnych partnerov a občianskej spoločnosti.

Na získanie záujmu médií a verejnosti sa výsledky posúdenia príjmového rozdelenia musia považovať za spoľahlivé a primerane ľahko zrozumiteľné. Zverejnenie posúdení príjmového rozdelenia by preto malo byť sprevádzané predstavením kľúčových rozhodnutí týkajúcich sa modelovania, na ktorých sa analýza zakladá. Predstavenie výsledkov posúdenia príjmového rozdelenia plánované v daných časových intervaloch (napr. každý rok) môže byť užitočné, pretože vysiela signál, že sa výsledky oznamujú systematicky. Výsledky posúdenia príjmového rozdelenia takisto možno považovať za spoľahlivejšie a dôveryhodnejšie, ak analýzu vykonali alebo ju môžu overiť nezávislí výskumní pracovníci. Tým, že sa uľahčí reprodukcia analýzy, môže uverejnenie všetkých relevantných modelovacích predpokladov a rozhodnutí, ako aj údajov takisto zvýšiť dôveryhodnosť.

Členské štáty sa vyzývajú, aby:

- uvádzali výsledky posúdenia príjmového rozdelenia vo verejných dokumentoch spôsobom, ktorý je ľahko zrozumiteľný pre širokú verejnosť,
- uľahčili prístup verejnosti k základným modelom, predpokladom a údajom, aby sa výsledky mohli zopakovať.

Ako Komisia vychádza z posúdenia príjmového rozdelenia a podporuje členské štáty

Bilancia Komisie, pokiaľ ide o tvorbu politiky založenej na dôkazoch, sa v posledných rokoch neustále zlepšuje. Bude naďalej systematicky posudzovať hospodárske, sociálne a environmentálne vplyvy svojich politických opatrení v úsilí zabezpečiť vysokú kvalitu navrhovaných právnych predpisov, ako sa predpokladá v systéme lepšej právnej regulácie^{29/30}.

²⁹ [Lepšia právna regulácia: spojme sily v záujme lepšej tvorby právnych predpisov](#) (COM/2021/219 final).

³⁰ [Súbor nástrojov pre lepšiu právnu reguláciu](#) (november 2021), najmä [nástroj č. 30. Zamestnanosť, pracovné podmienky, rozdelenie príjmov, sociálna ochrana a začlenenie](#).

Komisia bude pokračovať vo vykonávaní posúdení príjmového rozdelenia, aby sa kládol väčší dôraz na distribučné aspekty, ktoré sú relevantné pre navrhovanie reforiem a investícií. Komisia pravidelne využíva EUROMOD na vykonávanie posúdení príjmového rozdelenia vybraných reforiem v členských štátoch. Následná analýza sa uvádza aj v správach o jednotlivých krajinách, ktoré predstavujú hodnotenia politík ako súčasť európskeho semestra, rámca pre integrovaný dohľad a koordináciu hospodárskych politík a politík zamestnanosti v celej Európskej únii.

Komisia bude naďalej podporovať členské štáty pri vytváraní alebo rozvíjaní postupov posúdenia príjmového rozdelenia. Táto podpora sa bude poskytovať udržiavaním a ďalším rozvojom modelu EUROMOD. Komisia tento model sprístupňuje všetkým členským štátom a každoročne ho aktualizuje. JRC poskytuje celý rad školení o modeli EUROMOD vrátane spôsobu, ako vykonávať posúdenia príjmového rozdelenia. Členské štáty môžu takisto požiadať o ďalšiu pomoc pri príprave postupov posúdenia príjmového rozdelenia v rámci Nástroja technickej podpory³¹.

Komisia bude naďalej podporovať vzájomné učenie spájaním zástupcov členských štátov, ktorí sa aktívne podieľajú na vykonávaní posúdení príjmového rozdelenia vo vnútroštátnych správnych orgánoch, alebo v prípade členských štátov, kde posúdenia príjmového rozdelenia ešte nie sú také rozšírené, tých, ktorí by sa mohli do ich vykonávania zapojiť v budúcnosti. Diskusie v rámci podujatí zameraných na vzájomné učenie sa týkajú rôznych aspektov vykonávania posúdení príjmového rozdelenia, čím sa umožňuje výmena najlepších postupov. Keďže postupy členských štátov v oblasti posúdenia príjmového rozdelenia sa navzájom výrazne líšia, je zrejmé, že v učení sa zo skúseností druhej strany je prítomná pridaná hodnota, pričom sa vychádza z najlepších postupov, ktoré možno prispôbiť konkrétnym podmienkam jednotlivých krajín.

Komisia bude v rámci procesu vzájomného učenia s členskými štátmi monitorovať využívanie posúdení príjmového rozdelenia v návrhoch rozpočtových plánov alebo v iných súvislostiach a informovať Výbor pre sociálnu ochranu a Výbor pre zamestnanosť, poradné orgány Rady pre zamestnanosť a sociálnu politiku, ako aj Výbor pre hospodársku politiku, poradný orgán Rady pre hospodárske a finančné záležitosti.

Komisia bude:

- pokračovať v pravidelnom vykonávaní posúdení príjmového rozdelenia, a to aj ako súčasť európskeho semestra,
- ďalej podporovať členské štáty pri vytváraní alebo rozvíjaní ich postupov posúdenia príjmového rozdelenia (vrátane podpory vzájomného učenia a výmeny najlepších postupov, ako aj sprístupňovania a ďalšieho rozvíjania mikrosimulačného modelu EUROMOD),

³¹

V tejto súvislosti JRC od roku 2017 spolupracuje na projektoch zameraných na poskytovanie technickej podpory členským štátom v oblasti mikrosimulácie a využívania administratívnych údajov na posudzovanie reforiem v oblasti daní a dávok. To umožňuje vytvoriť model na posúdenie príjmového rozdelenia lepším využívaním nástroja EUROMOD vychádzajúc z údajov z prieskumu a administratívnych údajov. Takéto projekty sa uskutočňujú s Gréckom, so Slovenskom, s Litvou a Rumunskom. So Španielskom sa realizujú aj projekty budovania kapacít a projekty *ad hoc*.

Záver

Súbeh rôznych dlhodobých trendov a krátkodobých otrasov opísaný v tomto oznámení zdôrazňuje skutočnosť, že pri navrhovaní reforiem a investícií je dôležité venovať väčšiu pozornosť distribučným aspektom. Členské štáty sa preto vyzývajú, aby sa riadili usmerneniami poskytnutými v snahe rozšíriť používanie posúdenia príjmového rozdelenia a zlepšiť ich postupy posúdenia príjmového rozdelenia. Výsledné analýzy by mali ukázať dôveryhodný vplyv politík na rôzne sociálno-ekonomické skupiny a mali by sa sprístupniť širšej verejnosti s cieľom zvýšiť kvalitu politickej diskusie. Komisia je pripravená podporiť členské štáty tým, že pomôže pri vypracúvaní metodík posúdenia príjmového rozdelenia, monitorovaní existujúcich postupov a poskytovaní fóra na výmenu názorov o tom, ako ďalej posúdenia príjmového rozdelenia zlepšovať.