

Bruselj, 5. oktober 2022
(OR. en)

13189/22

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

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	28. september 2022
Prejemnik:	Generalni sekretariat Sveta
Št. dok. Kom.:	COM(2022) 494 final
Zadeva:	SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ Boljše ocenjevanje porazdelitvenega učinka politik držav članic

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2022) 494 final.

Priloga: COM(2022) 494 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 28.9.2022
COM(2022) 494 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Boljše ocenjevanje porazdelitvenega učinka politik držav članic

{SWD(2022) 323 final}

Sporočilo Komisije

Boljše ocenjevanje porazdelitvenega učinka politik držav članic

Oblikovanje politik na podlagi dokazov je ključno za zagotavljanje uspešnih politik in verodostojnosti ukrepov politike. Ocene učinka zlasti omogočajo sprejemanje ozaveščenih odločitev politike, ocene porazdelitvenega učinka pa pomagajo razumeti, kako bodo verjetno vplivale na različne dele prebivalstva. To je še posebno pomembno, saj si Evropska unija in njene države članice prizadevajo za socialno pravična digitalni in zeleni prehod ter se spopadajo z izzivi, povezanimi z naraščajočimi življenjskimi stroški zaradi ruske vojne agresije v Ukrajini.

Edinstveno socialno tržno gospodarstvo Evrope je temelj njene blaginje. Predsednica Ursula von der Leyen je v svojih političnih usmeritvah poudarila pomen tega, da pri digitalnem in zelenem prehodu ni nihče zapostavljen. Izpostavila je tudi prispevek evropskega stebra socialnih pravic, ki so ga leta 2017 razglasili Evropski parlament, Svet in Komisija in ki določa 20 načel za močno socialno Evropo, ki je pravična in vključujoča ter zagotavlja enake možnosti.

Voditelji in voditeljice EU so na socialnem vrhu v Portu maja 2021 pozdravili cilj, da se do leta 2030 število ljudi, ki trpijo zaradi revščine in socialne izključenosti, zmanjša za vsaj 15 milijonov, kot ga je v skladu z agendo Združenih narodov za trajnostni razvoj do leta 2030 v akcijskem načrtu za evropski steber socialnih pravic predstavila Komisija¹. Samo eno leto po socialnem vrhu so se države članice EU zavezale k izpolnjevanju nacionalnih ciljev, da bi skupaj dosegli ta cilj. Vzporedno je cilj novih pobud na ravni EU v okviru akcijskega načrta prispevati k zmanjševanju dohodkovnih neenakosti, vključno z direktivo o minimalni plači in predlogom za priporočilo Sveta o sistemih minimalnega dohodka.

Revščina in dohodkovna neenakost sta v EU po mednarodnih standardih razmeroma majhni, revščina in socialna izključenost pa sta se v zadnjem desetletju zmanjšali, čeprav se je dohodkovna neenakost za ljudi z nižjimi dohodki po recesiji v letih 2008–2012 povečala. Ukrepi, ki so jih sprejele EU in nacionalne vlade (vključno s shemami začasne podpore za zaposlovanje in avtomatskimi stabilizatorji), so ublažili socialno-ekonomske posledice krize zaradi COVID-19 in preprečili nadaljnje povečevanje neenakosti. Kljub temu je pandemija nesorazmerno negativno vplivala na ženske in nekatere skupine, kot so mladi, nizko usposobljeni delavci in invalidi.

Čeprav Evropa okreva po pandemiji COVID-19, bi lahko sedanji razvoj dogodkov vplival na socialno kohezijo. Neupravičena in neizzvana ruska invazija na Ukrajino je prinesla veliko gospodarsko negotovost, zlasti glede oskrbe z energijo in cen hrane. Tveganja za visoko inflacijo slabšajo položaj gospodinjstev z nizkimi dohodki in drugih prikrajšanih skupin, negotovost glede dobavne verige pa bi lahko vplivala na zaposlovanje v nekaterih sektorjih.

¹ Cilja trajnostnega razvoja 1 in 10. [Agenda za trajnostni razvoj do leta 2030](#).

EU in njene države članice si prizadevajo za ublažitev vpliva vojne na gospodarstvo. Komisija je v načrtu REPowerEU predlagala več možnosti, kako bi Evropa opustila ruska fosilna goriva: varčevanje z energijo, diverzifikacija oskrbe z energijo in pospeševanje uvajanja energije iz obnovljivih virov, ki bodo nadomestili fosilna goriva v gospodinjstvih, industriji in proizvodnji električne energije. Cilj načrta Komisije „Varčujmo s plinom za varno zimo“ je pospešiti postopno opuščanje ruskih fosilnih goriv in zmanjšati povpraševanje po plinu v EU, pri čemer se posebna pozornost namenja ranljivim potrošnikom. Poleg tega je cilj predlogov Komisije za nujno posredovanje na evropskih energijskih trgih spopadanje z nedavnimi skokovitimi rastmi cen ter zmanjšanje njihovega pritiska na gospodinjstva in podjetja po vsej EU. Države članice so sprejele ukrepe za ublažitev vpliva inflacije na gospodinjstva, zlasti na najranljivejša, da bi se odzvale na hitro rast cen hrane in energije.

Tudi podnebne spremembe in digitalizacija naj bi vplivale na porazdelitev dohodka in neenakosti. Zeleni prehod lahko do leta 2030 ustvari do en milijon dodatnih delovnih mest² in do dva milijona do leta 2050³ ter izboljša kakovost delovnih mest, vendar se lahko njegove posledice na trgu dela razlikujejo glede na sektorje, regije, stopnjo urbanizacije (urbana/podeželska območja), potrebna znanja in spretnosti ali vrste delovnih mest. Evropski zeleni dogovor in sveženj „Pripravljeni na 55“ predstavljata srednjeročni odziv EU na obravnavanje podnebnih sprememb in že od samega začetka v njeno oblikovanje politik vključujeta socialno razsežnost. Da bi države članice dosegle energetske in podnebne cilje EU za leto 2030, so pripravile celovite nacionalne energetske in podnebne načrte, ki jih je treba redno posodabljanje. Zavezane so tudi k sprejetju celostne politike za pravičen prehod na podnebno nevtralnost. Priporočilo Sveta o zagotavljanju pravičnega prehoda na podnebno nevtralnost⁴ določa konkretne smernice za države članice o tem, kako obravnavati ustrezne zaposlitvene in socialne vidike, povezane s prehodom, vključno z analizo porazdelitvenega učinka ukrepov politike, in pri tem v celoti izkoristiti možnosti za financiranje. Komisija je predstavila tudi svojo vizijo za digitalno preobrazbo Evrope do leta 2030 in predlagala digitalni kompas za digitalno desetletje EU⁵. Osnovne digitalne spretnosti za vse in priložnost za delovno silo, da pridobi specializirane spretnosti na področju informacijske in komunikacijske tehnologije, imajo pomembno vlogo, prav tako sta pomembni preusposabljanje in izpopolnjevanje, da se prepreči povečevanje digitalnega razkoraka med nizko in visoko usposobljenimi delavci.

Nedavne raziskave kažejo, da Evropejce najbolj skrbijo socialne neenakosti (sledijo jim zaposlovanje, okoljska vprašanja in podnebne spremembe)⁶, zaskrbljenost, ki se je na ravni EU najbolj povečala, pa je povezana z naraščajočimi cenami/inflacijo in življenjskimi stroški⁷. Že pred pandemijo je več kot 80 % državljanov EU želelo, da njihove nacionalne

² V skladu s sporočilom Komisije „Načrt za uresničitev podnebnih ciljev do leta 2030“, COM(2020) 562 final in SWD(2020) 176 final: napovedi na podlagi modela E-QUEST z uporabo scenarija „nižje obdavčitve nizko usposobljene delovne sile“, tj. ob predpostavki „ciljno usmerjenega znižanja obdavčitve dela, ki z višjimi neto plačami spodbuja ponudbo nizko usposobljene delovne sile in hkrati znižuje stroške nizko usposobljene delovne sile za podjetja, kar vodi v večjo skupno zaposlenost“.

³ Na podlagi ocene učinka za Čisti planet za vse iz leta 2018 se je v publikaciji *Employment and Social Developments in Europe* (ESDE) iz leta 2019 poročalo, da bi se lahko do leta 2050 pridobila približno dva milijona delovnih mest.

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

⁵ Digitalno desetletje je v prihodnost usmerjena strateška vizija Evropske komisije za razvoj digitalnega gospodarstva in preobrazbo evropskih podjetij do leta 2030. Cilj načrta, ki ga je Evropska komisija predstavila 9. marca 2021, je podpirati uspešno digitalno prihodnost za vse.

⁶ [Prihodnost Evrope, Eurobarometer](#) iz januarja 2022.

⁷ April 2022, [standardna raziskava Eurobarometer](#).

vlade sprejmejo nadaljnje ukrepe za zmanjšanje dohodkovnih neenakosti⁸. Velika dohodkovna neenakost ima lahko škodljive učinke na gospodarsko rast ter lahko ogrozi socialno kohezijo⁹ in model socialnega tržnega gospodarstva ter tako spodkopava evropske vrednote. Dohodkovne neenakosti in pomanjkanje socialne pravičnosti so razlog za vse večjo zaskrbljenost ne samo pri ljudeh, ki jim grozi revščina ali socialna izključenost, ampak tudi pri večini ljudi s srednjimi dohodki.

Da bi zagotovili, da zgoraj opisani dolgoročni trendi in kratkoročni pretresi ne bi stopnjevali obstoječih neenakosti, je treba nujno izboljšati kakovost oblikovanja politik z boljšim ocenjevanjem porazdelitvenega učinka obstoječih in novih politik in reform. Pri njihovem oblikovanju je ključnega pomena, da razumemo njihov vpliv na različne socialno-ekonomske skupine in geografska območja. To je potrebno za boljše ciljno usmerjanje politik in ublažitev njihovih morebitnih škodljivih učinkov, da bi dosegli cilje zmanjšanja revščine do leta 2030 ter zagotovili trajnostna, vključujoča in pravična prehoda.

To sporočilo zagotavlja smernice državam članicam o tem, kako najbolje izvesti ocene porazdelitvenega učinka na dohodeke različnih socialno-ekonomskih skupin¹⁰ in jih vključiti v postopke oblikovanja politik. Določa postopek za nadaljnji razvoj obstoječih metodologij skupaj z državami članicami in predstavlja podporo, ki jo lahko Komisija zagotovi državam članicam¹¹.

Pojem ocen porazdelitvenega učinka

Ocena učinka je postopek, v katerem se zbirajo dokazi v podporo oblikovanju politike¹². Ocene porazdelitvenega učinka vključujejo analizo, običajno kvantitativno, za oceno porazdelitvenih učinkov politik (reform, naložb itd.) na dohodek različnih skupin prebivalstva. Ocene porazdelitvenega učinka zagotavljajo koristne informacije in oblikovalcem politik pomagajo pri izbiri med različnimi možnostmi reform. Ocene porazdelitvenega učinka tudi pomagajo pri ugotavljanju potrebe po oblikovanju spremljevalnih ukrepov za zaščito ranljivih skupin pred morebitnimi negativnimi vplivi nekaterih politik in zagotavljajo dragocene informacije za umerjanje navedenih ukrepov.

Tehnike ocene porazdelitvenega učinka se lahko uporabljajo za pridobivanje kvantitativnih ocen vpliva reform davčnega sistema, socialne zaščite in socialne vključenosti ter tudi zagotavljajo kazalnike vpliva reform javnih storitev v naravi. Med pandemijo COVID-19 je bil poudarjen pomen enakega dostopa do storitev v naravi, kot sta zdravstvo in izobraževanje¹³. Spremljanje porazdelitvenih učinkov prejemkov v naravi bi prispevalo k

⁸ Posebna raziskava Eurobarometer 471: [Pravičnost, neenakost in medgeneracijska mobilnost – april 2018 – raziskava Eurobarometer \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurobarometer/surveys/trend/471).

⁹ Glej na primer raziskavo Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) iz leta 2015, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*.

¹⁰ V prihodnje bi si morali dodatno prizadevati, da bi zajeli tudi porazdelitveni učinek reform na enake možnosti, vendar se to sporočilo osredotoča na dohodkovno neenakost, ki jo je precej lažje kvantificirati kot druge vidike.

¹¹ Priloženi delovni dokument služb Komisije zagotavlja natančnejše informacije, vključno s sedanjimi praksami v državah članicah.

¹² Pomaga pri oblikovanju odziva politike (reforme politike ali naložbe) na določeno težavo politike, tako da zagotavlja dokazno podlago za različne možnosti in njihove učinke. Ocene učinka obravnavajo številne ključne morebitne vplive, kot so gospodarski, okoljski in socialni vplivi ter vpliv na človekove pravice.

¹³ Dokazi kažejo, da imajo prejemki v naravi velik porazdelitveni učinek. Pomembno je zagotoviti, da spremembe politike izpolnjujejo potrebe najbolj prikrajšanih skupin in da vsaj nimajo nenamernih negativnih posledic zanje. Delo Svetovne zdravstvene organizacije (SZO) v Evropi na področju cenovne dostopnosti zdravstvenega varstva na primer kaže, da bodo morale nekatere države preoblikovati politiko zdravstvenega varstva, izboljšati finančno zaščito določenih skupin in si hkrati prizadevati za dodatne javne naložbe v zdravstveni sistem (glej WHO/Europe – Publikacije – „Can people afford to pay for health care? New evidence on financial protection in Europe“ (Si ljudje lahko privoščijo plačilo zdravstvenega varstva? Novi dokazi o finančni zaščiti v Evropi) (2019)).

izkoriščanju njihovega potenciala za ublažitev in zmanjševanje revščine, prispeva pa lahko tudi k temu, da bodo ocene porazdelitvenega učinka celovitejše.

Z ocenami porazdelitvenega učinka se lahko pred izvedbo določenih politik in reform kvantificira, kako bodo vplivale na dohodke različnih skupin. Pomagajo lahko tudi podrobno določiti stroške reform (vključno z upoštevanjem različnih možnosti) in oblikovati korektivne ukrepe. Ocene, opravljene po začetku izvajanja ukrepov, prispevajo k vrednotenju ukrepov, ko so na voljo podatki, in kažejo, ali je treba sprejeti nadaljnje ukrepe ali ne oziroma popraviti reforme. Ocene porazdelitvenega učinka se pogosto izvajajo v okviru priprave proračuna, vendar je enako pomembno, da se izvajajo za pripravo reform, ki morda ne vplivajo (neposredno) na javne proračune, vendar bodo verjetno imele večji vpliv na nekatere socialno-ekonomske skupine. Ocene porazdelitvenega učinka bi morale biti, kadar je to primerno, vključene v obširnejše analize, ki zajemajo gospodarske, socialne in okoljske vplive novih pobud politik.

Ocene porazdelitvenega učinka lahko tudi znatno prispevajo k izboljšanju kakovosti javne porabe in fiskalnih politik. Pandemija COVID-19 je obremenila javne finance, zaradi postopne normalizacije denarne politike pa naj bi se povišali stroški zadolževanja držav. Dobro umerjene prerazporeditve odhodkov ali spremembe v prihodkih lahko pomagajo zagotoviti, da so javnofinančni primanjkljaji pod nadzorom, vendar je to lahko vzdržno le, če so porazdelitvene posledice dobro opredeljene in pretehtane. Predstavitev pričakovanega porazdelitvenega učinka ukrepov v osnutkih proračunskih načrtov, ki jih Komisiji predložijo države članice euroobmočja, je že priporočena v Uredbi (EU) št. 473/2013, vendar je redko zagotovljena, prakso pa bi bilo mogoče še izboljšati. V okviru evropskega semestra je v smernicah za zaposlovanje za leto 2022 priporočena uporaba ocen porazdelitvenega učinka za izboljšanje učinkovitosti sistemov socialne zaščite¹⁴.

Ključni elementi kakovostne ocene porazdelitvenega učinka

Ključni elementi kakovostnih ocen porazdelitvenega učinka se lahko opredelijo na podlagi dobrih praks v državah članicah. Nanašajo se na njihovo časovno razporeditev, politike, ki jih je treba analizirati, orodja (modele in podatke), ki bi jih bilo treba uporabiti, in način razširjanja rezultatov.

a. Kdo bi moral izvesti oceno porazdelitvenega učinka in kdaj ter kako podrobna bi morala biti?

Oceno porazdelitvenega učinka bi bilo treba izvesti pred izvedbo ustreznih politik in po njej. Izvedba ocene porazdelitvenega učinka med načrtovanjem reform in naložb je še posebno pomembna, saj oblikovalcem politik omogoča, da ocenijo vpliv predvidenih politik na različne vrste gospodinjstev, tudi v primerih, ko reforma prvotno ni namenjena obravnavanju socialnih ciljev (na primer v primeru reform na področju porabe energije). Analize po izvedbi omogočajo ovrednotenje vpliva reform in naložb na različne vrste gospodinjstev v določenem obdobju po izvedbi reforme. To je lahko v pomoč pri razvoju morebitnih nadaljnjih korakov ali popravkov v reformah. Temeljijo na zanesljivih podatkih, vendar zahtevajo ločitev

¹⁴ [Smernica 8.](#)

učinkov reform od drugih sprememb. Verodostojne analize po izvedbi so v pomoč pri zagotavljanju odgovornosti in kakovosti ocen pred izvedbo. V najboljšem primeru bi morali ocene porazdelitvenega učinka izvesti organi na nacionalni, ter kadar je to ustrezno, na regionalni in lokalni ravni.

Dobra praksa je, da se predstavi učinek celotnega svežnja sprememb politike, saj se lahko nekatere interakcije med njimi spregledajo, če je njihov učinek predstavljen ločeno. To velja še toliko bolj, ker se o proračunskih spremembah pogosto odloča kot o svežnju, pri čemer nekateri ukrepi nadomestijo druge. Za ukrepe, ki imajo znaten učinek, je treba opraviti tudi individualno analizo.

Če se izvedba ocen porazdelitvenega učinka zaupa neodvisnim organom, so te lahko verodostojnejše in natančnejše. Akademiki ali raziskovalni inštituti so zaradi strokovnega znanja in izkušenj zelo primerni za razvoj naprednih tehnik za oceno porazdelitvenega učinka. Poleg tega nanje pri ocenjevanju odločitev, h katerim pogosto ne prispevajo, ne vplivajo enaki politični motivi kot na uprave. Če rezultate ponovijo različne institucije, lahko to pripomore tudi k celovitejši analizi ter izboljša njeno kakovost in verodostojnost.

Države članice se spodbuja, naj:

- pred izvedbo sistematično izvajajo ocene porazdelitvenega učinka za vse politike, ki bi lahko vplivale na dohodke ljudi; in po izvedbi čim bolj ovrednotijo dejanski učinek reform in naložb,
- analizirajo skupne in posebne posamezne učinke politik,
- pri izvajanju ocen porazdelitvenega učinka podpirajo neodvisne institucije.

b. Katera področja politike izbrati za izvajanje ocen porazdelitvenega učinka in kakšno časovno obdobje upoštevati?

Ocene porazdelitvenega učinka bi morale zajemati področja politike, ki vplivajo na dohodke gospodinjstev in njihovo porazdelitev, kar se običajno nanaša na davke in denarne prejemke. S pomočjo standardnih modelov si lahko predstavljamo, kakšen je vpliv reform tradicionalnega neposrednega obdavčenja in denarnih prejemkov, na katere se običajno osredotočajo ocene porazdelitvenega učinka¹⁵. Vendar bi si bilo treba prizadevati za oceno učinka reform na drugih področjih, kot so reforme trga dela ali pokojninske reforme ter naložbeni programi.

Smiselno je oceniti davke na potrošnjo, ker je njihov vpliv pogosto regresiven (saj gospodinjstva z nižjimi dohodki porabijo več dohodka za blago in storitve). Zaradi vse večje potrebe po zmanjšanju emisij ogljika in izvajanju „zelenega proračunskega načrtovanja“ postaja to vse bolj pomembno. V najboljšem primeru bi morale države članice ocene porazdelitvenega učinka izvajati tudi za reforme davka od premoženja, ki imajo velik vpliv na dolgoročno dinamiko neenakosti, in za učinek sprememb prejemkov v naravi, kot so storitve v primeru bolezni.

¹⁵ Neposredni osebni davki ter prispevki za socialno varnost in socialni prejemki.

Ocene porazdelitvenega učinka se lahko uporabljajo na številnih področjih politike. Ključne so za ocenjevanje vpliva reform, namenjenih obravnavanju megatrendov, kot sta zeleni in digitalni prehod ali vpliv nedavnih kriz. Vendar se reforme razlikujejo glede tega, v kolikšni meri jih je mogoče analizirati. Ocene porazdelitvenega učinka so na primer zelo uporabne za ocenjevanje učinkov reform, ki neposredno vplivajo na dohodke gospodinjstev, kot sta oblikovanje cen ogljika in uporaba prihodkov od ogljika ali dodatkov za ogrevanje za gospodinjstva z nizkimi dohodki. Vendar vpliva novih regulativnih ukrepov (npr. za izboljšanje standardov energijske učinkovitosti) pogosto ni tako enostavno oceniti. Kljub temu lahko strategije ocenjevanja po izvedbi omogočajo dober vpogled v porazdelitvene posledice takih reform.

Ocene porazdelitvenega učinka pred izvedbo ne bi smele biti osredotočene le na vpliv novih politik in ukrepov na rezultate takoj po izvedbi, tj. v naslednjem letu (primerjalna statistika), temveč bi morale imeti tudi večletno perspektivo. Postopna politika – na primer pokojninska reforma –, ki spremembe povzroča počasi skozi več let, morda nima zelo velikega vpliva v enem letu, vendar ima lahko kumulativno znatne vplive. V teh primerih se lahko za ocene porazdelitvenega učinka zahtevajo dolgoročne napovedi, da se upošteva celoten vpliv reform. Večletna perspektiva je lahko koristna tudi, če je še zlasti pomembno upoštevati demografske trende. V tem primeru je morda ustrezno uporabiti dinamične modele.

Države članice se spodbuja, naj:

- pri ocenah zajamejo neposredne davke, prispevke za socialno varnost in socialne prejemke,
- kjer je mogoče, analizirajo učinke drugih politik, zlasti posrednih davkov in davkov od premoženja ter ustreznih prejemkov v naravi, da se predstavi celovita ocena porazdelitvenega učinka danih ukrepov in reform,
- v ocenah porazdelitvenega učinka politik, katerih celoten vpliv se bo uresničil v daljšem časovnem obdobju, sprejmejo večletno perspektivo.

c. Katera orodja uporabiti?

Mikrosimulacijski modeli so bistveni, saj uporabnikom običajno omogočajo, da ocenijo neto proračunske stroške sprememb davkov in prejemkov, vzorec dobičkov in izgub zaradi spremembe politike ter vpliv svežnjev reform na revščino in neenakost. Napredni modeli omogočajo oceno vpliva glede na spol ali dodatna merila glede enakosti, kot sta invalidnost ali pripadnost manjšini, ter oceno sprememb v spodbudah za delo in odzivov trga dela na spremembe politike.

Reforme davčnega sistema in sistema socialnih prejemkov lahko vplivajo na vedenje ljudi in spremenijo makroekonomsko okolje. Z vključitvijo vedenjskih odzivov, makroekonomskih podatkov¹⁶ in demografskih trendov v ocene porazdelitvenega učinka se lahko dodatno poveča njihova natančnost.

¹⁶ Pri mikrosimulacijskih modelih se pogosto ne upoštevajo vedenjski odzivi (kot so ocenjeni učinki sprememb davka od dohodkov na ponudbo delovne sile) ali povratni makroekonomski učinki (z večjo ponudbo delovne sile se lahko na primer povečajo BDP in prihodki države). Vključitev vedenjskih odzivov in povratnih makroekonomskih učinkov se lahko izvede z oblikovanjem naprednejših modelov ob

Ocene porazdelitvenega učinka se lahko izvedejo z uporabo modela za posamezne države (trenutno ga uporablja deset držav članic) ali samo z uporabo modela EUROMOD (trenutno ga uporabljajo štiri države članice) ali obeh (trenutno ju uporablja dvanajst držav članic)¹⁷. EUROMOD je mikrosimulacijski model za davke in socialne prejemke, ki ga vzdržuje Komisija in je na voljo za uporabo vsem državam članicam. Zajema glavne vidike neposrednega obdavčenja ter socialnih prispevkov in prejemkov¹⁸. Lahko je še posebno uporaben za države članice z omejenimi izkušnjami pri ocenjevanju porazdelitvenih učinkov¹⁹. Posebna prednost modela EUROMOD je, da na primerljiv način med državami članicami omogoča izračun učinkov neposrednih davkov in prejemkov na dohodke gospodinjstev, revščino ter dohodkovno neenakost in spodbude za delo. Države članice z dolgoletno tradicijo izvajanja ocen porazdelitvenega učinka običajno uporabljajo modele za posamezne države, ki vključujejo bolj prilagojene pristope.

Kvantitativna analiza se lahko dopolni z bolj kvalitativnimi vidiki, da se ugotovijo skupine, na katere bo sklop politik najverjetneje vplival.

Države članice se spodbuja, naj:

- uporabljajo mikrosimulacijski model, s katerim se ocenjujejo učinki sprememb politik na dohodke gospodinjstev prek porazdelitve dohodka ter njihovi učinki na revščino in dohodkovno neenakost,
- z uporabo naprednih tehnik, ki vključujejo vedenjske odzive in makroekonomske podatke, nadalje razvijajo svoje modele,
- kvantitativno analizo dopolnjujejo s kvalitativno, da se posploši upoštevanje porazdelitvenih učinkov pri oblikovanju politik.

d. Katere podatke uporabiti?

Za dobro oceno porazdelitvenega učinka so potrebni izčrpni in pravočasni podatki. Podatki iz raziskav – kot je statistika Evropske unije o dohodku in življenjskih pogojih (EU-SILC)²⁰ – zagotavljajo podrobne družbeno-demografske podatke in podatke o dohodku, ki so ključni za kakovost ocene porazdelitvenega učinka. Vendar običajno obstaja časovni zamik med izvedbo raziskave in trenutkom, ko so rezultati na voljo²¹. Upravni podatki lahko zapolnijo vrzeli z natančnejšimi in v večini primerov razmeroma bolj pravočasnimi informacijami, večjo velikostjo vzorca in podrobnejšimi geografskimi podatki. Z združitvijo raziskave in upravnih evidenc o dohodku, blaginji in obdavčenju se prav tako lahko znatno izboljša kakovost ocene porazdelitvenega učinka. S tem se lahko omogoči tudi širitev obsega modeliranja, pri čemer se ohranijo podrobne socialno-ekonomske informacije iz raziskav.

upoštevanju različnih učinkov (kot sta vključitev vedenjskih odzivov v mikrosimulacijski model ali njegova povezava z makroekonomskim modelom).

¹⁷ Za več informacij glej priloženi delovni dokument služb Komisije.

¹⁸ Posodablja ga Skupno raziskovalno središče (JRC) v sodelovanju z Eurostatom in nacionalnimi strokovnjaki.

¹⁹ Programska oprema in modeli so lahko dostopni, vendar morajo nacionalni organi ali raziskovalci pri Eurostatu še vedno zaprositi za dostop do osnovnih podatkov.

²⁰ [Pregled – Dohodki in življenjski pogoji – Eurostat \(europa.eu\)](http://pregled-dohodki-in-zivljenjski-pogoji-eurostat.europa.eu)

²¹ V primeru EU-SILC Eurostat v okviru Uredbe 2019/1700 prejme mikropodatke od držav članic za leto delovanja N do konca leta N, popolne nabore podatkov s končnimi podatki o dohodku pa prejme do 28. februarja leta N + 1. Kazalniki držav se objavijo takoj, ko so podatki potrjeni in odobreni.

Več je treba storiti za lažjo dostopnost nacionalnih upravnih podatkov²². Anonimizirani (nevzorčeni) upravni podatki so dragocen vir za natančno analizo ocene porazdelitvenega učinka²³. Taki podatki bi morali biti na pregleden način dostopni različnim javnim organom in neodvisnim raziskovalcem. Pomembno je poudariti tudi ključno vlogo nacionalnih statističnih uradov pri zagotavljanju pravočasnih, celovitih in podrobnih raziskav ter drugih podatkov, ki se lahko uporabijo za analizo ocene porazdelitvenega učinka.

Države članice se spodbuja, naj:

- pri izvajanju ocen porazdelitvenega učinka združujejo podatke iz raziskav in upravne podatke,
- javnim organom in raziskovalcem omogočijo lažji dostop do upravnih podatkov.

e. Katere kazalnike izbrati?

Uporaba skupnih metrik oblikovalcem politik omogoča boljšo primerjavo rezultatov in oceno vplivov različnih novih ukrepov. V najboljšem primeru bi se moral z rezultati ocene porazdelitvenega učinka oceniti učinek reform na: (1) porazdelitev dohodka²⁴, (2) stopnjo neenakosti na podlagi izbora ključnih kazalnikov (kot je razmerje kvintilnih razredov S80/S20)²⁵, (3) stopnjo revščine z uporabo ključnih povezanih kazalnikov, kot sta stopnja tveganja revščine in relativna vrzel tveganja revščine²⁶.

Glede na nacionalne razmere in razpoložljive podatke lahko obstajajo tudi drugi ustrezní rezultati. Zato se ocene porazdelitvenega učinka pogosto izvajajo za oceno vpliva reform na različne skupine²⁷, ki se razlikujejo po starosti in spolu (tudi za pripravo proračuna, ki upošteva vidik spola²⁸) ter vrsti gospodinjstva (kot so gospodinjstva z delovno sposobnimi člani, gospodinjstva s člani v upokojitveni starosti, enostarševska gospodinjstva, samski odrasli in pari, z otroki in brez njih). Koristne bi bile druge analize, kot so tiste, ki se osredotočajo na ljudi z migrantskim ozadjem, invalide ali druge prikrajšane skupine ter skupine, ki se razlikujejo po stopnji urbanizacije ali regiji.

Države članice se spodbuja, naj:

²² V skladu z [evropsko strategijo za podatke](#), ki poudarja pomen souporabe podatkov med javnimi organi, saj se lahko s tem znatno izboljša oblikovanje politik in zagotavljanje javnih storitev.

²³ Razlog za to je, da enotni vzorci niso prilagojeni za merjenje neenakosti, ko je koncentracija visoka.

²⁴ Ekvivalentni razpoložljivi dohodek, kar pomeni dohodek po neposrednih davkih in prejemkih ter prilagojen sestavi gospodinjstva. Člani gospodinjstva se izenačijo oziroma naredijo ekvivalentne tako, da se z uporabo tako imenovane prilagojene ekvivalenčne lestvice OECD vsakega uteži glede na njegovo starost (<https://www.oecd.org/economy/growth/OECD-Note-EquivalenceScales.pdf>).

²⁵ Glavni kazalnik pregleda socialnih kazalnikov evropskega stebra socialnih pravic; S80/S20 je delež dohodka 20 odstotkov najbogatejših v primerjavi z 20 odstotki najrevnejših prebivalcev. Koristen je tudi za predstavitev razčlenbe med zgornjim delom porazdelitve dohodka S80/S50 in spodnjim delom S50/S20. Dopolni se lahko z deležem dohodka 40 % prebivalstva z najnižjimi dohodki vzdolž porazdelitve dohodka (S40, ki predstavlja osnovo za cilj trajnostnega razvoja glede zmanjšanja neenakosti) ali Ginijevim koeficientom (ki je najpogosteje uporabljeno sintetično merilo dohodkovne neenakosti, ki zajema, kolikšen delež domačega dohodka države ima vsak kumulativni percentil prebivalstva, in ga pretvori v indeks).

²⁶ Stopnja tveganja revščine, izračunana kot delež ljudi z letnim ekvivalentnim razpoložljivim dohodkom pod 60 odstotki mediane letnega ekvivalentnega razpoložljivega dohodka, je ena od treh komponent kazalnika tveganja revščine in socialne izključenosti, na katerem temelji cilj EU za zmanjšanje revščine in socialne izključenosti do leta 2030. Relativna vrzel tveganja revščine prikazuje razliko med mediano ekvivalentnega razpoložljivega dohodka ljudi, ki živijo pod pragom tveganja revščine, in pragom tveganja revščine (razmejitelna točka: 60 % mediane ekvivalentnega dohodka).

²⁷ Ocene porazdelitvenega učinka so koristne za predstavitev razlik v začetnem položaju različnih skupin in sprememb, ki se pričakujejo od ukrepov politike (pomembne so za okoljske in socialne vidike, pri katerih socialno prikrajšane skupine običajno živijo v revnejših okoljih).

²⁸ V skladu s pogosto uporabljeno opredelitvijo Sveta Evrope je priprava proračuna, ki upošteva vidik spola, vključevanje vidika spola v proračunske postopke. Skratka, to je strategija in postopek z dolgoročnim ciljem doseganja enakosti spolov z osredotočanjem na to, kako se zbirajo in porabljajo javna sredstva. Za več podrobnosti glej Bova, E., Jerosch Herold da Costa Reis, J. (2022) *Gender Budgeting Practices: Concepts & Evidence* (Prakse priprave proračuna, ki upoštevajo vidik spola: Pojmi in dokazi). *European Economy Discussion paper* 165, Evropska komisija. [Gender Budgeting Practices: Concepts and Evidence](#)

- **zagotovijo, da ocene porazdelitvenega učinka predstavijo učinek politik na različne skupine vzdolž porazdelitve dohodka (kot so decili dohodkov) ter stopnje neenakosti in kazalnike revščine,**
- **rezultate čim bolj razčlenijo po starosti, spolu in posebnih socialno-ekonomskih skupinah.**

f. Kako razširjati ocene porazdelitvenega učinka?

Objavljanje analiz vplivov na različne dohodkovne skupine poveča preglednost oblikovanja politik. Omogoča večji nadzor nad vplivi predlaganih ukrepov ter lahko tako izboljša kakovost javne razprave in poveča zaupanje v postopke odločanja. Lahko se pričakuje, da bo večja preglednost vpliva reform privedla do sprejetja ukrepov, ki bodo zmanjšali ali odpravili negativen vpliv na revščino oziroma povečevanje neenakosti. Pomaga lahko tudi razkriti napačne predstave o končnem učinku politik, tako da razjasni, katere so skupine upravičencev. Osnutki proračunskih načrtov so na primer dober način za predstavitev vpliva povezanih ukrepov politike na različne dele prebivalstva.

Če ocene porazdelitvenega učinka izvedejo upravni organi, objava teh ocen na dostopen način spodbuja javno razpravo ter lahko pripomore k sprejemanju ukrepov in reform. Ocene porazdelitvenega učinka bi morale biti predstavljene v javno dostopnih proračunskih dokumentih (npr. osnutkih proračunskih načrtov) in drugih vrstah dokumentov, ki spremljajo načrtovanje, izvajanje ter ocenjevanje reform in naložb, kot so (integrirane) ocene učinka. Poleg tega, da ocene porazdelitvenega učinka omogočajo okrepljeno sprejemanje odločitev na podlagi dokazov, lahko na ta način tudi ponudijo bolj verodostojno sliko za javno razpravo o učinkih reform politike, vključno s socialnimi partnerji in civilno družbo.

Da bi pridobili zanimanje medijev in javnosti, je treba rezultate ocene porazdelitvenega učinka obravnavati kot zanesljive in razmeroma lahko razumljive. Objavo ocen porazdelitvenega učinka bi morala zato spremljati predstavitev ključnih odločitev o modeliranju, na katerem temelji analiza. Predstavitev rezultatov ocene porazdelitvenega učinka, načrtovana v danih trenutkih (npr. vsako leto), je lahko koristna, saj kaže, da se rezultati sporočajo sistematično. Rezultati ocene porazdelitvenega učinka se lahko tudi štejejo za zanesljivejše in verodostojnejše, če analizo opravijo ali jo lahko preverijo neodvisni raziskovalci. Z omogočanjem ponovitve analize se lahko z objavo vseh zadevnih predpostavk in odločitev pri modeliranju ter podatkov prav tako izboljša verodostojnost.

Države članice se spodbuja, naj:

- **predstavijo rezultate ocene porazdelitvenega učinka v javnih dokumentih na način, ki bo razumljiv širši javnosti,**
- **olajšajo javni dostop do osnovnih modelov, predpostavk in podatkov, da se lahko rezultati ponovijo.**

Kako se Komisija opira na ocene porazdelitvenega učinka in podpira države članice?

Rezultati Komisije pri oblikovanju politik na podlagi dokazov so se v zadnjih letih nenehno izboljševali. Komisija bo še naprej sistematično ocenjevala gospodarske, socialne in okoljske

vplive svojih ukrepov politike, da bi zagotovila visoko kakovost predlagane zakonodaje, kot je predvideno v njenem sistemu „boljšega pravnega urejanja“^{29/30}.

Komisija bo še naprej izvajala ocene porazdelitvenega učinka, da bi več pozornosti namenila porazdelitvenim vidikom, ki so pomembni za načrtovanje reform in naložb. Komisija za izvajanje ocen porazdelitvenega učinka izbranih reform v državah članicah redno uporablja model EUROMOD. Pridobljena analiza je predstavljena tudi v poročilih po državah, ki predstavljajo ocene politik v okviru evropskega semestra, tj. okvira za integriran nadzor ter usklajevanje gospodarskih politik in politik zaposlovanja po vsej Evropski uniji.

Komisija bo še naprej podpirala države članice pri vzpostavitvi ali razvoju njihovih praks pri izvajanju ocen porazdelitvenega učinka. Ta podpora bo zagotovljena z vzdrževanjem in nadaljnjim razvojem modela EUROMOD. Komisija daje model na voljo vsem državam članicam in ga posodablja vsako leto. Skupno raziskovalno središče (JRC) ponuja vrsto tečajev usposabljanja za model EUROMOD, vključno s tem, kako izvajati ocene porazdelitvenega učinka. Države članice lahko zaprosijo tudi za dodatno pomoč pri razvoju praks pri izvajanju ocen porazdelitvenega učinka v okviru Instrumenta za tehnično podporo³¹.

Komisija bo še naprej podpirala vzajemno učenje z združevanjem predstavnikov držav članic, ki so dejavno vključeni v izvajanje ocen porazdelitvenega učinka v nacionalnih upravah, ali tistih, ki bi lahko sodelovali pri njihovem izvajanju v prihodnosti v primeru držav članic, v katerih ocene porazdelitvenega učinka še niso tako razširjena praksa. Razprave na dogodkih vzajemnega učenja zajemajo različne vidike izvajanja ocen porazdelitvenega učinka, s čimer se omogoča izmenjava dobrih praks. Ker se prakse pri izvajanju ocen porazdelitvenega učinka v državah članicah med seboj bistveno razlikujejo, imata učenje iz izkušenj drug drugega in opiranje na dobre prakse, ki se lahko prilagodijo okoliščinam v posameznih državah, očitno dodano vrednost.

Komisija bo v okviru procesa vzajemnega učenja z državami članicami spremljala uporabo ocen porazdelitvenega učinka v osnutkih proračunskih načrtov ali v drugih okoliščinah in obveščala Odbor za socialno zaščito in Odbor za zaposlovanje (posvetovalna organa Sveta za zaposlovanje in socialne zadeve) ter Odbor za ekonomsko politiko (posvetovalni organ Sveta za ekonomske in finančne zadeve).

Komisija bo:

— še naprej redno izvajala ocene porazdelitvenega učinka, tudi v okviru evropskega semestra,

— nadalje podpirala države članice pri vzpostavitvi ali razvoju njihovih praks pri izvajanju ocene porazdelitvenega učinka (vključno s podporo vzajemnemu učenju in

²⁹ Boljše pravno urejanje: združujemo moči za pripravo boljše zakonodaje (COM(2021) 219 final).

³⁰ *Better Regulation Toolbox* (Zbirka orodij za boljše pravno urejanje) (november 2021), zlasti *Tool# 30 – Employment, working conditions, income distribution, social protection and inclusion* (Orodje št. 30 – zaposlovanje, delovni pogoji, porazdelitev dohodka, socialna zaščita in vključenost).

³¹ V okviru tega JRC od leta 2017 sodeluje pri projektih za zagotavljanje tehnične podpore državam članicam pri mikrosimulaciji in uporabi upravnih podatkov za ocenjevanje reform davkov in socialnih prejemkov. To omogoča razvoj modela za ocene porazdelitvenega učinka, pri čemer se bolj izkorišča model EUROMOD, ki temelji na raziskavah in upravnih podatkih. Taki projekti potekajo v Grčiji, na Slovaškem, v Litvi in Romuniji. S Španijo se izvajajo tudi projekti krepitve zmogljivosti in *ad hoc* projekti.

izmenjavi dobrih praks ter dajanjem na voljo mikrosimulacijskega modela EUROMOD in njegovim nadaljnjim razvojem),

— spremljala uporabo ocen porazdelitvenega učinka v državah članicah.

Sklep

Sovpadanje različnih dolgoročnih trendov in kratkoročnih pretresov, opisanih v tem sporočilu, kaže, kako pomembno je, da se pri načrtovanju reform in naložb več pozornosti namenja porazdelitvenim vidikom. Zato so države članice pozvane, naj upoštevajo smernice za razširitev uporabe ocene porazdelitvenega učinka in izboljšanje praks pri njeni uporabi. Pridobljene analize bi morale prikazati verodostojen vpliv politik na različne socialno-ekonomske skupine in bi morale biti na voljo širši javnosti, da se izboljša kakovost razprave o politikah. Komisija je pripravljena podpreti države članice s pomočjo pri razvoju metodologij ocene porazdelitvenega učinka, spremljanju obstoječih praks in zagotavljanju foruma za izmenjavo mnenj o tem, kako še izboljšati ocene porazdelitvenega učinka.