



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 5. oktober 2022
(OR. en)

13189/22

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

FØLGESKRIVELSE

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	28. september 2022
til:	Generalsekretariatet for Rådet
Komm. dok. nr.:	COM(2022) 494 final
Vedr.:	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET Bedre vurdering af den fordelingsmæssige virkning af medlemsstaternes politikker

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2022) 494 final.

Bilag: COM(2022) 494 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 28.9.2022
COM(2022) 494 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Bedre vurdering af den fordelingsmæssige virkning af medlemsstaternes politikker

{SWD(2022) 323 final}

Meddelelse fra Kommissionen

Bedre vurdering af den fordelingsmæssige virkning af medlemsstaternes politikker

Evidensbaseret politikudformning er afgørende for at sikre vellykkede politikker og pålidelige politiske tiltag. Konsekvensanalyser giver navnlig mulighed for at træffe informerede valg, og vurderinger af fordelingsmæssige virkninger hjælper med at forstå, hvordan de kan påvirke forskellige dele af befolkningen. Dette er navnlig relevant i betragtning af, at Den Europæiske Union og dens medlemsstater stræber efter en socialt retfærdig og grøn omstilling og står over for udfordringer i forhold til de stigende leveomkostninger som følge af den russiske aggressionskrig i Ukraine.

Europas unikke sociale markedsøkonomi er fundamentet for dets velstand. I sine politiske retningslinjer understregede kommissionsformand Ursula von der Leyen betydningen af, at ingen lades i stikken i forbindelse med den digitale og den grønne omstilling. Hun fremhævede også bidraget fra den i 2017 af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen proklamerede europæiske søjle for sociale rettigheder, der hviler på 20 principper til støtte for et stærkt socialt Europa, som er rimeligt, inkluderende og sikrer lige muligheder.

På det sociale topmøde i Porto i maj 2021 blev målet om at løfte mindst 15 millioner mennesker ud af fattigdom og social udstødelse inden 2030, der præsenteredes af Kommissionen i handlingsplanen for den europæiske søjle for sociale rettigheder, i overensstemmelse med FN's 2030-dagsorden for bæredygtig udvikling, hilst velkommen af EU's ledere¹. Blot et år efter det sociale topmøde har EU's medlemsstater forpligtet sig til at nå deres nationale mål med henblik på i fællesskab at nå dette mål. Sideløbende hermed sigter nye initiativer på EU-plan, inden for rammerne af handlingsplanen, mod at bidrage til mindske af indkomstulighederne, herunder direktivet om mindsteløn og forslaget til Rådets henstilling om minimumsindkomstordninger.

Fattigdom og indkomstulighed er relativt lave i EU efter internationale standarder, og fattigdom og social udstødelse er faldet i løbet af det seneste årti, selv om indkomstuligheden steg for personer med lavere indkomster efter recessionen i 2008-2012. Tiltag truffet af EU og de nationale regeringer (herunder midlertidige jobstøtteordninger og automatiske stabilisatorer) har været med til at afbøde de socioøkonomiske konsekvenser af covid-19-krisen og forhindre uligheden i at stige yderligere. Alligevel har pandemien haft en uforholdsmæssig negativ indvirkning på kvinder og visse grupper som unge, lavtuddannede og handicappede.

Selv om Europa er ved at komme sig efter covid-19-pandemien, kan den sociale samhørighed blive berørt af de nuværende begivenheder. Ruslands uberettigede og uprovokerede invasion af Ukraine har medført stor økonomisk usikkerhed, navnlig i forhold til energiforsyning og fødevarepriser. Høj inflation risikerer at forværre situationen for lavindkomsthusstande og andre dårligt stillede grupper, mens usikkerhed i forsyningskæden kan have en indvirkning på beskæftigelsen i visse sektorer.

¹Målene for bæredygtig udvikling, mål nr. 1 og 10. [2030 dagsordenen for bæredygtig udvikling](#).

EU og dets medlemsstater arbejder på at afbøde krigens økonomiske konsekvenser. For at gøre Europa uafhængigt af russiske fossile brændstoffer har Kommissionen med sin REPowerEU-plan fremlagt flere foranstaltninger med henblik på at: spare energi, diversificere energiforsyningen og fremskynde udrulningen af vedvarende energi til erstatning af fossile brændstoffer i boliger, inden for industri og elproduktion. Kommissionens "Spar på gassen til en sikker vinter"-plan tager sigte på at fremskynde udfasningen af russiske fossile brændstoffer og mindske EU's gasefterspørgsel, samtidig med at man er særlig opmærksom på sårbare forbrugere. Desuden sigter Kommissionens forslag om et nødindgreb på Europas energimarkeder på at gribe ind mod de seneste dramatiske prisstigninger og lette det øgede pres, som de europæiske husholdninger og virksomheder derved pålægges. For at gribe ind over for de hastigt stigende fødevarer- og energipriser har medlemsstaterne truffet foranstaltninger, der tager sigte på at afbøde virkningerne af inflationen på husholdningerne, navnlig de mest sårbare.

Klimaændringer og digitalisering forventes også at få indvirkning på indkomstfordelingen og ulighederne. Den grønne omstilling kan potentielt skabe op mod yderligere én million job inden 2030² og to millioner inden 2050³ og forbedre jobkvaliteten, men dens indvirkning på arbejdsmarkedet kan variere på tværs af sektorer, regioner, urbaniseringsgrad (by- og landområder), færdigheder eller jobtyper. Den europæiske grønne pagt og Fit for 55-pakken indeholder EU's indsats på mellemlang sigt i forhold til at gøre noget ved klimaændringerne og integrere den sociale dimension i sin politikudformning fra begyndelsen. For at nå EU's energi- og klimamål for 2030 har medlemsstaterne udarbejdet integrerede nationale energi- og klimaplaner, som regelmæssigt vil blive ajourført. De har også forpligtet sig til at vedtage en omfattende politik for retfærdig omstilling til klimaneutralitet. Rådets henstilling om sikring af en retfærdig omstilling til klimaneutralitet⁴ indeholder konkrete retningslinjer for, hvordan medlemsstaterne skal tage fat på de relevante beskæftigelsesmæssige og sociale aspekter i forbindelse med omstillingen, herunder ved at analysere den fordelingsmæssige virkning af de politiske foranstaltninger, samtidig med at finansieringsmulighederne udnyttes fuldt ud. Kommissionen har desuden fremlagt sin vision for Europas digitale omstilling inden 2030 og foreslået et digitalt kompas for EU's digitale årti⁵. Grundlæggende digitale færdigheder for alle og arbejdsstyrkens mulighed for at tilegne sig specialiserede færdigheder inden for informations- og kommunikationsteknologi indtager en fremtrædende plads, og det samme gælder betydningen af omskoling og opkvalificering med henblik på at forebygge en forværring af den digitale kløft mellem lavt- og højtuddannede arbejdstagere.

Nylige undersøgelser viser, at social ulighed er europæernes største bekymring (efterfulgt af beskæftigelse, miljøspørgsmål og klimaændringer)⁶, og den største stigning, hvad angår bekymringer på EU-plan, vedrører stigende priser og inflation og leveomkostninger⁷. Selv

² Ifølge Kommissionens meddelelse "Klimaplanen for 2030" (COM(2020) 562 final og SWD(2020)176 final: Fremskrivninger baseret på E-QUEST baseret på et scenario med "lavere beskættning af lavt kvalificeret arbejdskraft", dvs. under forudsætning af en "målrettet nedsættelse af beskættningen af arbejde, hvilket fremmer udbuddet af lavt kvalificeret arbejdskraft gennem højere nettolønninger, samtidig med at arbejdskraftsomkostningerne for virksomhederne sænkes, hvilket fører til en højere samlet beskæftigelse".

³ Baseret på konsekvensanalysen af En ren planet for alle fra 2018 rapporterer ESDE 2019 om en potentiel forøgelse af antallet af arbejdspladser på ca. to millioner inden 2050.

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

⁵ Det digitale årti er Europa-Kommissionens fremadskuende strategiske vision for udviklingen af den digitale økonomi og omstillingen af erhvervslivet i Europa inden 2030. Planen, der blev fremlagt af Europa-Kommissionen den 9. marts 2021, har til formål at hjælpe alle i EU med at få mest muligt ud af den digitale fremtid.

⁶ [Europas Fremtid \(EB\)](#) fra januar 2022.

⁷ April 2022 [Eurobarometers standardundersøgelse](#).

inden pandemien ønskede over 80 % af EU-borgerne, at deres nationale regeringer traf yderligere foranstaltninger for at mindske indkomstulighed⁸. Høj indkomstulighed kan have skadelige virkninger for den økonomiske vækst og den sociale samhørighed⁹, bringe modellen for den sociale markedsøkonomi i fare og derved undergrave de europæiske værdier. Indkomstulighed og manglende social retfærdighed giver anledning til stigende bekymring ikke kun for personer, der er truet af fattigdom eller social udstødelse, men også for de fleste mellemindkomstgrupper.

For at sikre, at de langsigtede tendenser og kortsigtede chok, der er beskrevet ovenfor, ikke forværrer den eksisterende ulighed, er det bydende nødvendigt, at kvaliteten af politikudformningen forbedres ved at foretage en bedre vurdering af den fordelingsmæssige virkning af de nuværende og nye politikker og reformer. Ved udformningen af disse er det vigtigt at forstå deres indvirkning på forskellige socioøkonomiske grupper og forskellige geografiske områder. Dette er nødvendigt for at målrette politikkerne bedre og afbøde deres eventuelle negative virkninger, for at nå målene for fattigdomsbekæmpelse i 2030 og sikre en bæredygtig, inkluderende og retfærdig omstilling.

I denne meddelelse gives der vejledning til medlemsstaterne om, hvordan de bedst kan foretage vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger på forskellige socioøkonomiske gruppers indkomst¹⁰ og indarbejde dem i deres politikudformning. Den fastlægger en proces til videreudvikling af eksisterende metoder sammen med medlemsstaterne og beskriver den støtte, som Kommissionen kan stille til rådighed for medlemsstaterne¹¹.

Begrebet vurderinger af fordelingsmæssige virkninger

Konsekvensanalyse er en proces, hvorved der indsamles dokumentation til støtte for politikudformning¹². Vurderinger af fordelingsmæssige virkninger indebærer en analyse, normalt en kvantitativ analyse, med henblik på at vurdere de fordelingsmæssige virkninger af politikker (reformer, investeringer osv.) på indkomsten for forskellige befolkningsgrupper. Vurderinger af fordelingsmæssige virkninger indeholder nyttige oplysninger og hjælper de politiske beslutningstagere med at vælge mellem forskellige reformløsninger. Vurderinger af fordelingsmæssige virkninger kan også bidrage til at afdække behovet for udformning af ledsageforanstaltninger for at beskytte sårbare grupper mod visse politikkers potentielle negative virkninger og give værdifulde oplysninger med henblik på at afstemme disse foranstaltninger.

Teknikker til vurdering af de fordelingsmæssige virkninger kan anvendes til at opnå kvantitative skøn over virkningerne af skatter samt sociale beskyttelses- og sociale inklusionsreformer og giver desuden indikationer på virkningen af en reform af offentligt tilgængelige naturalydelser. Betydningen af lige adgang til naturalydelser som sundhedspleje

⁸ Særnummer af Eurobarometer 471 [Fairness, inequality and inter-generational mobility — April 2018 — Eurobarometerundersøgelse \(europa.eu\)](#).

⁹ Se f.eks. Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) (2015), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*.

¹⁰ I fremtiden bør der gøres en yderligere indsats for også at opfange de fordelingsmæssige virkninger af reformer for lige muligheder, men denne meddelelse fokuserer på indkomstulighed, som er langt lettere at sætte tal på end de andre aspekter.

¹¹ Det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene giver mere detaljerede oplysninger, herunder om nuværende praksis i medlemsstaterne.

¹² Det bidrager til at udvikle en politisk indsats (enten politiske reformer eller en investering) for at løse et bestemt politisk problem ved at skabe et evidensgrundlag for — og virkningerne af — de forskellige muligheder. Konsekvensanalyser griber fat om en række centrale potentielle virkninger som f.eks. økonomiske, miljømæssige og sociale virkninger samt indvirkningen på menneskerettigheder.

og uddannelse blev tydelig under covid-19-pandemien¹³. Overvågning af omfordelingsvirkningerne af naturalydelser vil bidrage til at udnytte deres potentiale til at afbøde og bekæmpe fattigdom og kan også bidrage til at gøre vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger mere omfattende.

Vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger kan på forhånd vise, hvordan specifikke politikker og reformer vil påvirke indkomsten for forskellige befolkningsgrupper. De kan også bidrage til at fastlægge omkostningerne ved reformer i detaljer (herunder ved at overveje forskellige løsninger) og udforme korrigerende foranstaltninger. Vurderinger foretaget, efter at foranstaltningerne er begyndt at blive gennemført, bidrager til at evaluere foranstaltningerne, når der foreligger data, med angivelse af, om der er behov for at træffe yderligere foranstaltninger eller rette op på reformerne. Vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger foretages ofte som led i udarbejdelsen af budgettet, men det er lige så vigtigt at foretage dem i forbindelse med udformning af reformer, der måske ikke har en (direkte) indvirkning på de offentlige budgetter, men som kan have større indvirkning på visse socioøkonomiske grupper. Vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger bør, hvor det er relevant, indarbejdes i mere omfattende analyser, der dækker økonomiske, sociale og miljømæssige konsekvenser af nye politiske initiativer.

Vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger kan også bidrage væsentligt til at forbedre kvaliteten af de offentlige udgifter og finanspolitikker. De offentlige finanser har været under pres som følge af covid-19-pandemien, og den gradvise normalisering af pengepolitikken forventes at øge staternes låneomkostninger. Fornuftig omfordeling af udgifterne eller ændringer i indtægterne kan være med til at sikre, at de offentlige budgetunderskud holdes under kontrol, men det er kun holdbart, hvis de fordelingsmæssige konsekvenser er klart identificerede og afvejet. Det anbefales allerede i forordning (EU) nr. 473/2013, at de forventede fordelingsmæssige virkninger af foranstaltningerne fremlægges i de udkast til budgetplaner, der forelægges for Kommissionen af medlemsstaterne i euroområdet, men det sker sjældent, og denne praksis kunne godt forbedres yderligere. I forbindelse med det europæiske semester anbefales det i beskæftigelsesretningslinjerne for 2022, at vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger anvendes til at forbedre de sociale beskyttelsessystemers effektivitet¹⁴.

Centrale elementer i en god vurdering af de fordelingsmæssige virkninger

Centrale kvalitetselementer i vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger baserer sig på god praksis i medlemsstaterne. Det vedrører bl.a. deres tidsplan, hvilke politikker der skal analyseres, redskaber (modeller og data), der skal anvendes, og hvordan man formidler resultaterne.

a. Af hvem og hvornår bør en vurdering af de fordelingsmæssige virkninger foretages, og med hvilken detaljeringsgrad?

¹³ Dokumentationen viser, at naturalydelser har en betydelig omfordelingsvirkning. Det er vigtigt at sikre, at politiske ændringer tilgodeser de dårligst stillede gruppers behov og som minimum ikke har utilsigtede negative konsekvenser for dem. F.eks. viser WHO Europas arbejde med at gøre sundhedspleje endnu billigere, at nogle lande har brug for at udforme en ny sundhedsdækningspolitik, forbedre den økonomiske beskyttelse af bestemte grupper og samtidig foretage yderligere offentlige investeringer i sundhedssystemet (se WHO's Regionale Kontors Europa-offentliggørelse — "Har folk råd til at betale for sundhedspleje? Nye beviser om finansiel beskyttelse i Europa" (2019)).

¹⁴ [Retningslinje 8](#).

En vurdering af de fordelingsmæssige virkninger bør foretages både før og efter gennemførelse af de relevante politikker. Det er særlig vigtigt at foretage en vurdering af de fordelingsmæssige virkninger i forbindelse med udformningen af reformer og investeringer, idet den giver de politiske beslutningstagere mulighed for at måle virkningen af de planlagte politikker på forskellige typer husholdninger, selv i de tilfælde hvor reformen som udgangspunkt ikke har til formål at tage fat på sociale mål (f.eks. i forbindelse med reformer med hensyn til energiforbrug). Analyser efter gennemførelse giver mulighed for at foretage en evaluering af virkningen af reformer og investeringer i forhold til forskellige typer husholdninger i en bestemt periode, efter reformen er blevet gennemført. Dette kan bidrage til at tage eventuelle yderligere skridt eller rette op på reformer. De er baseret på konkrete oplysninger, men kræver adskillelse af virkningerne af reformer i forhold til andre ændringer. Pålidelige analyser efter gennemførelse er med til at sikre ejerskab og kvalitet i vurderingerne før gennemførelse. Ideelt set bør vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger foretages af myndighederne på nationalt og, hvis det er relevant, på regionalt og lokalt plan.

Det er god praksis at præsentere virkningen af en komplet pakke med politiske ændringer, da nogle af vekselvirkningerne imellem dem kan blive overset, hvis deres virkning præsenteres separat. Dette er så meget desto mere tilfældet, da budgetændringer ofte besluttet i en samlet pakke, hvor nogle foranstaltninger kompenserer for andre. Foranstaltninger, der har en betydelig indvirkning, kræver også individuel analyse.

At overlade det til uafhængige organer at foretage vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger kan være med til at gøre dem mere pålidelige og korrekte. Takket være deres ekspertise har den akademiske verden og forskningsinstitutterne gode muligheder for at udvikle avancerede teknikker til vurdering af de fordelingsmæssige virkninger. Desuden er de ikke påvirket af de samme politiske motiver som forvaltninger, når de vurderer beslutninger, som de ofte ikke har bidraget til. De forskellige institutioners udbredelse af resultater kan også gøre det muligt at foretage en mere omfattende analyse og øge dens kvalitet og pålidelighed.

Medlemsstaterne opfordres til:

- systematisk at foretage vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger før gennemførelse for alle politikker, der kan have konsekvenser for folks indkomster, og så vidt muligt efter gennemførelse foretage en evaluering af virkningen af reformer og investeringer
- at analysere både de kombinerede og specifikke individuelle virkninger af politikker
- at bistå uafhængige institutioner med at foretage vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger.

b. Hvilke politikområder skal man vælge til at foretage vurdering af de fordelingsmæssige virkninger, og hvor længe skal man overveje det?

Vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger bør omfatte politikområder, der har en indvirkning på husstandsindkomsten og deres fordeling, som typisk vedrører skatter og kontantydelse. Standardmodeller kan give en idé om virkningen af reformer på traditionel

direkte beskatning og kontantydelse, som vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger generelt har fokus på¹⁵. Der bør imidlertid gøres en indsats for at vurdere virkningen af reformer inden for andre områder som f.eks. arbejdsmarkeds- eller pensionsreformer samt investeringsordninger.

Det er værd at vurdere forbrugsafgifterne, da deres virkning ofte er regressiv (da lavindkomsthusholdninger bruger mere af deres indkomst på varer og tjenesteydelser). Dette bliver stadig vigtigere med det voksende behov for at reducere CO₂-emissionerne og praktisere "grøn budgettering". Ideelt set bør medlemsstaterne også foretage vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger med hensyn til reformer af formuebeskatningsreglerne, som har stor indvirkning på den langsigtede dynamik i ulighed og på virkningen af ændringer i naturalydelse som f.eks. sundhedsydelser.

Vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger kan anvendes inden for en bred vifte af politikområder. De er afgørende for vurderingen af virkningen af reformer, der har til formål at gribe fat om megatendenser som f.eks. den grønne og den digitale omstilling eller virkningen af de seneste kriser. Forskellige reformer adskiller sig dog i forhold til i hvilket omfang, de egner sig til at blive analyseret. F.eks. er vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger meget nyttige til at vurdere virkningerne af reformer, der har direkte indvirkning på husstandsindkomster som f.eks. CO₂-prissætning og anvendelse af CO₂-indtægter eller varmetilskud til lavindkomsthusholdninger. Det er imidlertid ofte mindre ligetil at måle virkningen af nye lovgivningsmæssige foranstaltninger (f.eks. for at forbedre energieffektivitetsstandarder). Strategier for vurdering efter gennemførelse kan ikke desto mindre give god indsigt i de fordelingsmæssige konsekvenser af sådanne reformer.

Vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger før gennemførelse bør ikke kun fokusere på virkningen af nye politikker og foranstaltninger på resultaterne umiddelbart efter gennemførelsen, dvs. i det følgende år (komparative statistikker), men bør også anlægge et flerårigt perspektiv. En politik — f.eks. om pensionsreform — der gradvist og langsomt medfører ændringer i løbet af en årrække, har måske ikke særlig stor effekt på et år, men samlet set kan den have betydelige konsekvenser. I disse tilfælde kan vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger kræve langsigtede fremskrivninger for at tage hensyn til den fulde virkning af reformerne. Det kan også være nyttigt at anlægge et flerårigt perspektiv, den demografiske udvikling taget i betragtning. I dette tilfælde kan det være relevant at anvende dynamiske modeller.

Medlemsstaterne opfordres til:

- at medtage direkte skatter, bidrag til social sikring og sociale ydelser i deres vurderinger
- om muligt at analysere virkningerne af andre politikker, navnlig indirekte skatter og formueskatter samt relevante naturalydelser med henblik på at fremlægge en omfattende vurdering af de fordelingsmæssige virkninger af de givne foranstaltninger og reformer

¹⁵ Direkte personlige skatter samt socialsikringsbidrag og sociale ydelser.

— at anlægge et flerårigt perspektiv i vurderingerne af de fordelingsmæssige virkninger af politikker, hvis fulde virkning vil blive til virkelighed over en længere periode.

c. Hvilke redskaber skal anvendes?

Mikrosimuleringsmodeller er afgørende, da de typisk giver brugerne mulighed for at estimere de budgetmæssige nettoomkostninger ved ændringer af skatter og ydelser, mønstret for tab og gevinst ved en politikændring samt konsekvensen af reformpakker for fattigdom og ulighed. Avancerede modeller giver mulighed for at estimere virkningen efter køn eller andre ligestillingskriterier som f.eks. handicap eller minoritetsbaggrund samt at vurdere ændringer i incitamenterne til at arbejde og arbejdsmarkedets reaktioner på politiske ændringer.

Reformer af skatte- og understøttelsessystemer kan påvirke borgernes adfærd og ændre det makroøkonomiske klima. Indarbejdelse af adfærdsmæssige reaktioner, makroøkonomiske data¹⁶ og den demografiske udvikling i vurderingerne af de fordelingsmæssige virkninger kan gøre dem endnu mere nøjagtige.

Vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger kan foretages ved hjælp af en landespecifik model (på nuværende tidspunkt ti medlemsstater), eller EUROMOD-modellen alene (på nuværende tidspunkt fire), eller begge (på nuværende tidspunkt 12)¹⁷. EUROMOD er en skattemæssig mikrosimuleringsmodel, som administreres af Kommissionen og er til rådighed for alle medlemsstaterne. Den dækker de vigtigste aspekter af direkte beskatning, sociale bidrag og ydelser¹⁸. Den kan være særlig nyttig for medlemsstater med begrænset erfaring med at vurdere fordelingsmæssige virkninger¹⁹. En særlig fordel ved EUROMOD er, at den giver mulighed for at foretage sammenlignelige beregninger af virkningerne af direkte skatter og ydelser på husstandsindkomst, fattigdom og indkomstulighed og incitament til at arbejde. De landespecifikke modeller, der omfatter mere skræddersyede tilgange, anvendes ofte af medlemsstater med en mangeårig tradition for at foretage vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger.

Kvantitative analyser kan suppleres med mere kvalitative hensyn for at identificere, hvilke grupper der med størst sandsynlighed vil blive berørt af en række politikker.

Medlemsstaterne opfordres til:

- at anvende en mikrosimuleringsmodel, der vurderer virkningerne af politiske ændringer på husstandsindkomster gennem hele indkomstfordelingen samt deres indvirkning på fattigdom og indkomstulighed
- at videreudvikle deres modeller ved at anvende avancerede teknikker, der indarbejder adfærdsmæssige reaktioner og makroøkonomiske data

¹⁶ Mikrosimuleringsmodeller tager ofte ikke højde for adfærdsmæssige reaktioner (som f.eks. de anslåede virkninger for ændringer i arbejdskraftudbuddet på indkomstkatten) eller makroøkonomisk feedback (f.eks. kan et større arbejdskraftudbud øge BNP og statens indtægter). Indarbejdelse af adfærdsmæssige reaktioner og makroøkonomisk feedback kan ske ved at opbygge mere avancerede modeller under hensyntagen til de forskellige virkninger (som f.eks. ved at indarbejde adfærdsmønstre i en mikrosimuleringsmodel eller sammenkæde den med en makroøkonomisk model).

¹⁷ Yderligere oplysninger findes i det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

¹⁸ Den bliver ajourført af Det Fælles Forskningscenter i samarbejde med Eurostat og nationale eksperter.

¹⁹ Softwaren og modellerne er let tilgængelige, men de nationale myndigheder eller forskere skal stadig henvende sig til Eurostat for at få adgang til de underliggende oplysninger.

— at supplere kvantitative analyser med kvalitative analyser for at generalisere hensynet til de fordelingsmæssige virkninger i politikudformningen.

d. Hvilke data skal anvendes?

En ordentlig vurdering af de fordelingsmæssige virkninger kræver omfattende og aktuelle data. Undersøgelsesdata — som f.eks. den europæiske undersøgelse om indkomstforhold og levevilkår (EU-SILC)²⁰ — omfatter detaljerede sociodemografiske oplysninger og indkomstoplysninger, som er afgørende for kvaliteten af vurderingen af de fordelingsmæssige virkninger. Men der er normalt en tidsforskydning mellem det tidspunkt, hvor en undersøgelsen foretages, og hvor resultaterne foreligger²¹. Administrative data kan udfylde hullerne med mere nøjagtige og, i de fleste tilfælde, forholdsvis mere aktuelle oplysninger, en større stikprøvestørrelse og geografisk detaljeringsgrad. Kombinationen af en undersøgelse med administrative oplysninger om indkomst, velfærd og skat kan også forbedre kvaliteten af en vurdering af de fordelingsmæssige virkninger betydeligt. Dette kan også gøre det muligt at udvide modellernes anvendelsesområde, samtidig med at de detaljerede socioøkonomiske oplysninger fra undersøgelserne bevares.

Der må gøres en større indsats for at gøre de nationale administrative data lettere tilgængelige²². Anonymiserede administrative (rå)data er en værdifuld ressource til dybdegående analyse af vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger²³. Sådanne data bør stilles til rådighed for forskellige offentlige organer og uafhængige forskere på en gennemsigtig måde. Det er også vigtigt at understrege, at de nationale statistiske institutter spiller en afgørende rolle med hensyn til at fremlægge aktuelle, omfattende og detaljerede undersøgelser og andre data, der kan anvendes til analyser af vurderingerne af de fordelingsmæssige virkninger.

Medlemsstaterne opfordres til:

— at kombinere undersøgelsesdata og administrative data, når der foretages vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger

— at gøre administrative data lettere tilgængelige for både offentlige organer og forskere.

e. Hvilke indikatorer skal man vælge?

Ved hjælp af fælles parametre har de politiske beslutningstagere mulighed for bedre at sammenligne resultaterne og vurdere virkningerne af forskellige nye foranstaltninger. Resultaterne af vurderingerne af de fordelingsmæssige virkninger bør ideelt set måle reformernes effekt på: 1) fordelingen af indkomst²⁴ 2) uligheden, ved at basere sig på

²⁰ [Overblik — Indkomstforhold og levevilkår — Eurostat \(europa.eu\)](#).

²¹ Med hensyn til EU-SILC modtager Eurostat, jf. forordning 2019/1700, mikrodata fra medlemsstaterne for år N ved udgangen af driftsår N, og komplette datasæt med endelige indkomstoplysninger modtages senest den 28. februar i år N+1. Landeindikatorerne offentliggøres, så snart dataene er valideret og godkendt.

²² I overensstemmelse med [En europæisk strategi for data](#), der understreger betydningen af dataudveksling mellem offentlige myndigheder, idet dette kan forbedre politikudformningen og leveringen af offentlige tjenester betydeligt.

²³ Grunden hertil er, at ensartet prøveudtagning ikke er møntet på måling af uligheden, når koncentrationen er høj.

²⁴ Den ækvivalerede disponible indkomst, dvs. indkomst efter direkte skatter og ydelser og justeret for husstandssammensætning. Medlemmer af husstanden udlignes eller gøres ækvivalente ved vægtning af hver enkelt efter alder ved at bruge en såkaldt modificeret udgave af OECD's ækvivalensskala (<https://www.oecd.org/economy/growth/OECD-Note-EquivalenceScales.pdf>).

udvalgte nøgleindikatorer (som f.eks. kvintilsatsen for indkomster S80/S20)²⁵ 3) fattigdom, ved hjælp af centrale relaterede indikatorer som f.eks. fattigdomsrisikoen og den relative medianfattigdomsrisikokløft²⁶.

Der kan også være andre relevante faktorer afhængigt af den nationale situation og de foreliggende data. Det er grunden til, at vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger ofte foretages for at vurdere virkningen af reformer på forskellige grupper²⁷ opdelt efter alder og køn (også for kønsbudgettering²⁸) og husstandstype (som f.eks. husstande i den erhvervsaktive alder, husstande i pensionsalderen, husstande med enlige forsørgere, enlige voksne og par, med og uden børn). Andre analyser, som f.eks. analyser med fokus på personer med indvandrerbaggrund, handicappede eller andre dårligt stillede grupper samt grupper opdelt efter urbaniseringsgrad eller region, kan være værd at foretage.

Medlemsstaterne opfordres til:

- **at sikre, at vurderingerne af de fordelingsmæssige virkninger viser virkningen af politikker for de forskellige grupper i indkomstfordelingen (som f.eks. deciler for indkomst) samt uligheds- og fattigdomsindikatorer**
- **så vidt muligt at fremlægge resultaterne opdelt efter alder, køn og specifikke socioøkonomiske grupper.**

f. Hvordan formidler man vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger?

Offentliggørelse af analysen af konsekvenserne for forskellige indkomstgrupper øger gennemsigtigheden i politikudformningen. Det giver mulighed for mere kontrol af virkningerne af de foreslåede foranstaltninger og kan dermed forbedre kvaliteten i den offentlige debat og øge tilliden til beslutningsprocesserne. Større gennemsigtighed i reformernes indvirkning kan forventes at føre til iværksættelse af foranstaltninger, der vil mindske eller eliminere de negative indvirkninger på fattigdom eller stigningen i ulighederne. Det kan også bidrage til at afkræfte falske forestillinger om den endelige virkning af politikker ved at skabe klarhed om modtagergrupperne. F.eks. er udkast til budgetplaner en god måde at fremlægge virkningen af specifikke politiske foranstaltninger på forskellige dele af befolkningen.

Når det foretages af administrative organer, fremmer det den offentlige debat at offentliggøre vurderingerne af de fordelingsmæssige virkninger på en tilgængelig måde, og det kan bidrage

²⁵ Den europæiske søjle for sociale rettigheders sociale resultattavle med hovedindikatorer: S80/S20 er indkomsten for de rigeste 20 % sammenlignet med de fattigste 20 % af befolkningen. Det er også nyttigt at fremlægge dens nedbrydning mellem den øvre S80/S50-del og den nedre S50/S20-del af indkomstfordelingen. Den kan suppleres med en indkomstandel for de nederste 40 % af befolkningen i indkomstfordelingen (S40, som udgør grundlaget for målet for reduktion af uligheder (SDG)) eller Gini-indekset (som er den mest udbredte syntetiske metode til måling af indkomstulighed, der måler, hvor stor en procentdel af et lands indenlandske indkomst hver kumulativ percentil af befolkningen tegner sig for, og konverterer det til et indeks).

²⁶ Fattigdomsrisikoen, der beregnes som andelen af personer med en årlig ækvivaleret disponibel indkomst på under 60 % af den årlige ækvivalerede medianindkomst, er et af de tre elementer af fattigdomsrisikoen og risikoen for social udstødelse-indikatoren, som understøtter EU's mål om at bekæmpe fattigdom og social udstødelse inden 2030. Den relative medianfattigdomsrisikokløft viser forskellen mellem den ækvivalerede medianindkomst for personer under og på fattigdomsrisikotærsklen (skæringspunkt: 60 % af den ækvivalerede medianindkomst).

²⁷ Vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger er nyttige til at vise både forskellene i udgangssituationen for forskellige grupper og de ændringer, som politiske tiltag forventes at medføre (relevant for både miljøet og sociale dimensioner, idet socialt dårligt stillede grupper har tendens til at opleve fattigere forhold).

²⁸ Ifølge Europarådets almindeligt udbredte definition betyder kønsbudgettering anvendelse af kønsaspektet i budgetproceduren. Kort sagt er det en strategi og proces med det langsigtede formål at nå ligestillingsmålene ved at fokusere på, hvordan offentlige ressourcer indsamles og bruges. Yderligere oplysninger findes i Bova, E., Jerosch Herold da Costa Reis, J. (2022) Gender Budgeting Practices: Concepts & Evidence. European Economy Discussion Paper, nr. 165, Europa-Kommissionen. [Gender Budgeting Practices: Concepts and Evidence](#)

til at sikre offentlighedens accept af foranstaltninger og reformer. Vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger bør fremlægges i offentligt tilgængelige budgetdokumenter (f.eks. udkast til budgetplaner) og i alle andre typer dokumenter, der ledsager udformningen, gennemførelsen og vurderingen af reformer og investeringer som f.eks. (indarbejdede) konsekvensanalyser. Ud over at muliggøre flere evidensbaserede beslutninger kan vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger give et mere realistisk billede for en oplyst offentlig debat om virkningerne af politiske reformer, herunder arbejdsmarkedets parter og civilsamfundet.

For at vække mediernes og offentlighedens interesse skal resultaterne af vurderingerne af de fordelingsmæssige virkninger betragtes som pålidelige og være rimeligt nemme at forstå. Offentliggørelse af vurderingerne af de fordelingsmæssige virkninger bør derfor ledsages af en præsentation af de centrale modelbeslutninger, der ligger til grund for analysen. Det kan være nyttigt at fremlægge resultaterne af en planlagt vurdering af de fordelingsmæssige virkninger på et givet tidspunkt (f.eks. hvert år), da det signalerer, at resultaterne formidles systematisk. Resultaterne af en vurdering af de fordelingsmæssige virkninger vil også anses for at være mere pålidelige og troværdige, hvis analysen er foretaget, eller kan bekræftes, af uafhængige forskere. Ved at gøre det lettere at udbrede analysen kan offentliggørelsen af alle relevante modelantagelser og beslutninger og data også øge pålideligheden.

Medlemsstaterne opfordres til:

- at fremlægge resultaterne af en vurdering af de fordelingsmæssige virkninger i offentlige dokumenter på en måde, som er nem for den brede offentlighed at forstå
- at lette offentlighedens adgang til de modeller, antagelser og data, der ligger til grund for vurderingen, så resultaterne kan udbredes.

Sådan baserer Kommissionen sig på vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger og støtter medlemsstaterne

Kommissionens resultater inden for evidensbaseret politikudformning er løbende blevet forbedret i de seneste år. Den vil fortsat systematisk vurdere de økonomiske, sociale og miljømæssige virkninger af sine politiske tiltag for at sikre den høje kvalitet af den foreslåede lovgivning, som planlagt i sit "system til bedre regulering"^{29/30}.

Kommissionen vil fortsætte med at foretage vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger for at lægge større vægt på de fordelingsmæssige hensyn, som er relevante for udformningen af reformer og investeringer. Kommissionen anvender jævnligt EUROMOD til at foretage vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger af udvalgte reformer i medlemsstaterne. Den efterfølgende analyse fremlægges også i landerapporterne, der udgør politikvurderinger som led i det europæiske semester, rammerne for integreret overvågning og koordinering af den økonomiske politik og beskæftigelsespolitikken i hele EU.

²⁹ [Bedre regulering — sammen om bedre lovgivning](#) (COM(2021) 219 final).

³⁰ [Better Regulation Toolbox](#) (November 2021), navnlig [Tool #30. Beskæftigelse, arbejdsforhold og indkomstfordeling, social sikring og inklusion](#).

Kommissionen vil endvidere støtte medlemsstaterne i opbygningen og udviklingen af deres praksis inden for vurdering af de fordelingsmæssige virkninger. Denne støtte vil blive ydet ved at opretholde og videreudvikle EUROMOD-modellen. Kommissionen stiller modellen til rådighed for alle medlemsstater og ajourfører den hvert år. Det Fælles Forskningscenter tilbyder en række uddannelseskurser vedrørende EUROMOD, herunder hvordan man foretager vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger. Medlemsstaterne kan også anmode om yderligere bistand til udvikling af praksis inden for vurdering af de fordelingsmæssige virkninger under instrumentet for teknisk støtte³¹.

Kommissionen vil yderligere støtte gensidig læring ved at samle repræsentanter for medlemsstaterne, som aktivt foretager vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger i de nationale administrationer eller medlemsstater, hvis der er tale om medlemsstater, der endnu ikke har en udbredt praksis med vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger, der kunne foretage dem i fremtiden. Drøftelserne i forbindelse med de gensidige læringsarrangementer omfatter forskellige aspekter ved at foretage vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger for derved at give mulighed for at udveksle bedste praksis. Eftersom medlemsstaternes praksis inden for vurdering af de fordelingsmæssige virkninger adskiller sig væsentligt fra hinanden, er der tydeligvis en merværdi i at lære af hinandens erfaringer, idet der tages udgangspunkt i de eksempler på bedste praksis, som kan tilpasses efter de landespecifikke forhold.

Som led i den gensidige læringsproces med medlemsstaterne vil Kommissionen overvåge anvendelsen af vurderingerne af de fordelingsmæssige virkninger, i udkastene til budgetplaner eller i andre sammenhænge, og underrette Udvalget for Social Beskyttelse og Beskæftigelsesudvalget, det rådgivende udvalg for Rådet for Beskæftigelse og Sociale Anliggender og Udvalget for Økonomisk Politik samt det rådgivende udvalg under Rådet for Økonomi og Finans.

Kommissionen vil:

- fortsat foretage jævnlige vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger, herunder som led i det europæiske semester
- fortsat støtte medlemsstaterne i opbygningen og udviklingen af deres praksis inden for vurdering af de fordelingsmæssige virkninger (herunder ved at støtte gensidig læring og udveksling af bedste praksis samt videreudvikle og stille mikrosimuleringsmodellen EUROMOD til rådighed)
- overvåge medlemsstaternes anvendelse af vurderingerne af de fordelingsmæssige virkninger.

Konklusion

³¹ I den forbindelse har Det Fælles Forskningscenter siden 2017 samarbejdet omkring projekter, der skal levere teknisk støtte til medlemsstaterne vedrørende mikrosimulering og brug af administrative data til vurdering af skatte- og ydelsesreformer. Dette gør det muligt at udvikle en model for vurdering af de fordelingsmæssige virkninger ved at gøre mere brug af EUROMOD, der er baseret på undersøgelser og administrative data. Sådanne projekter har fundet sted med Grækenland, Slovakiet, Litauen og Rumænien. Der gennemføres desuden kapacitetsopbyggende og ad hoc-projekter med Spanien.

De forskellige langsigtede tendenser og kortsigtede chok, der er beskrevet i denne meddelelse, understreger betydningen af at lægge større vægt på fordelingsmæssige hensyn i forbindelse med udformning af reformer og investeringer. Medlemsstaterne opfordres derfor til at følge den vejledning, der gives for at udvide anvendelsen af og forbedre deres praksis inden for vurdering af de fordelingsmæssige virkninger. De deraf følgende analyser bør give en pålidelig effekt af politikkerne på forskellige socioøkonomiske grupper og stilles til rådighed for den brede offentlighed for at forbedre kvaliteten i den politiske debat. Kommissionen er rede til at støtte medlemsstaterne og bistå med udvikling af metoder til vurdering af de fordelingsmæssige virkninger, overvåge eksisterende praksis og skabe et forum for udveksling af synspunkter om, hvordan vurderinger af de fordelingsmæssige virkninger kan forbedres yderligere.