



Βρυξέλλες, 5 Οκτωβρίου 2022
(OR. en)

13189/22

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

ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Αποστολέας:	Για τη Γενική Γραμματέα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η κα Martine DEPREZ, Διευθύντρια
Ημερομηνία Παραλαβής:	28 Σεπτεμβρίου 2022
Αποδέκτης:	Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου
Αριθ. εγγρ. Επιτρ.:	COM(2022) 494 final
Θέμα:	ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ Βελτίωση της εκτίμησης των διανεμητικών επιπτώσεων των πολιτικών των κρατών μελών

Διαβιβάζεται συνημμένως στις αντιπροσωπίες το έγγραφο - COM(2022) 494 final.

συνημμ.: COM(2022) 494 final



Βρυξέλλες, 28.9.2022
COM(2022) 494 final

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

**Βελτίωση της εκτίμησης των διανεμητικών επιπτώσεων των πολιτικών των κρατών
μελών**

{SWD(2022) 323 final}

Ανακοίνωση της Επιτροπής

Βελτίωση της εκτίμησης των διανεμητικών επιπτώσεων των πολιτικών των κρατών μελών

Η χάραξη τεκμηριωμένης πολιτικής είναι ζωτικής σημασίας για τη διασφάλιση επιτυχημένων πολιτικών και την αξιοπιστία των δράσεων πολιτικής. Ειδικότερα, οι εκτιμήσεις επιπτώσεων επιτρέπουν τις τεκμηριωμένες επιλογές πολιτικής και οι εκτιμήσεις των διανεμητικών επιπτώσεων βοηθούν στην κατανόηση του τρόπου με τον οποίο είναι πιθανό να επηρεάσουν διαφορετικά τμήματα του πληθυσμού. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό καθώς η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη της προσπαθούν για μια κοινωνικά δίκαιη ψηφιακή και πράσινη μετάβαση και αντιμετωπίζουν προκλήσεις που σχετίζονται με το αυξανόμενο κόστος ζωής λόγω της ρωσικής πολεμικής επίθεσης στην Ουκρανία.

Η μοναδική κοινωνική οικονομία της αγοράς της Ευρώπης αποτελεί το θεμέλιο της ευημερίας της. Στις πολιτικές κατευθυντήριες γραμμές της, η πρόεδρος von der Leyen τόνισε τη σημασία του να μην μένει κανείς στο περιθώριο όσον αφορά την ψηφιακή και την πράσινη μετάβαση. Τόνισε επίσης τη συμβολή του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων που διακηρύχθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή το 2017, ο οποίος καθορίζει 20 αρχές για μια ισχυρή κοινωνική Ευρώπη που είναι δίκαιη και χωρίς αποκλεισμούς και διασφαλίζει ίσες ευκαιρίες.

Στην κοινωνική σύνοδο κορυφής του Πόρτο τον Μάιο του 2021, οι ηγέτες της ΕΕ χαιρέτισαν τον στόχο μείωσης κατά τουλάχιστον 15 εκατομμύρια των ανθρώπων που κινδυνεύουν από φτώχεια και κοινωνικό αποκλεισμό έως το 2030, όπως παρουσιάστηκε από την Επιτροπή στο σχέδιο δράσης για τον ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων, σύμφωνα με την Ατζέντα του 2030 των Ηνωμένων Εθνών για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη¹. Μόλις ένα χρόνο μετά την κοινωνική σύνοδο κορυφής, τα κράτη μέλη της ΕΕ δεσμεύτηκαν να επιτύχουν εθνικούς επιμέρους στόχους με σκοπό τη συλλογική επίτευξη του εν λόγω στόχου. Παράλληλα, στο πλαίσιο του σχεδίου δράσης, νέες πρωτοβουλίες σε επίπεδο ΕΕ αποσκοπούν στο να συμβάλουν στη μείωση των εισοδηματικών ανισοτήτων, όπως η οδηγία για τον κατώτατο μισθό και η πρόταση σύστασης του Συμβουλίου για συστήματα ελάχιστου εισοδήματος.

Η φτώχεια και η εισοδηματική ανισότητα είναι σε σχετικά χαμηλά επίπεδα στην ΕΕ με βάση τα διεθνή πρότυπα, η δε φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός έχουν μειωθεί την τελευταία δεκαετία, αν και η εισοδηματική ανισότητα αυξήθηκε για τα άτομα με χαμηλότερα εισοδήματα μετά την ύφεση κατά την περίοδο 2008-2012. Η δράση της ΕΕ και των εθνικών κυβερνήσεων (όπως τα προγράμματα προσωρινής στήριξης της εργασίας και οι αυτόματοι σταθεροποιητές) μετρίασαν το κοινωνικοοικονομικό πλήγμα της κρίσης της νόσου COVID-19 και απέτρεψαν περαιτέρω αύξηση της ανισότητας. Ωστόσο, η πανδημία είχε δυσανάλογα αρνητικό αντίκτυπο στις γυναίκες και σε ορισμένες ομάδες όπως οι νέοι, οι εργαζόμενοι χαμηλής ειδίκευσης και τα άτομα με αναπηρία.

¹ Στόχοι Βιώσιμης Ανάπτυξης 1 και 10. [Ατζέντα του 2030 για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη](#).

Ενώ η Ευρώπη ανακάμπτει από την πανδημία της COVID-19, η κοινωνική συνοχή θα μπορούσε να επηρεαστεί από τις τρέχουσες εξελίξεις. Η αδικαιολόγητη και απρόκλητη εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία έχει επιφέρει υψηλή οικονομική αβεβαιότητα, ειδικά όσον αφορά την προσφορά ενέργειας και τις τιμές των τροφίμων. Ο υψηλός πληθωρισμός ενέχει τον κίνδυνο επιδείνωσης της κατάστασης των νοικοκυριών με χαμηλό εισόδημα και άλλων μειονεκτουσών ομάδων, ενώ η αβεβαιότητα της εφοδιαστικής αλυσίδας θα μπορούσε να έχει αντίκτυπο στην απασχόληση σε ορισμένους τομείς.

Η ΕΕ και τα κράτη μέλη της εργάζονται ώστε να μετριαστεί ο οικονομικός αντίκτυπος του πολέμου. Για να απογαλακτιστεί η Ευρώπη από τα ρωσικά ορυκτά καύσιμα, το σχέδιο REPowerEU της Επιτροπής προτείνει διάφορες επιλογές: την εξοικονόμηση ενέργειας, τη διαφοροποίηση του ενεργειακού εφοδιασμού και την επιτάχυνση της ανάπτυξης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας με στόχο την αντικατάσταση των ορυκτών καυσίμων στα σπίτια, τη βιομηχανία και την παραγωγή ενέργειας. Το σχέδιο της Επιτροπής με τίτλο «Εξοικονόμηση αερίου για έναν ασφαλή χειμώνα» στοχεύει στην επιτάχυνση της σταδιακής κατάργησης των ρωσικών ορυκτών καυσίμων και στη μείωση της ζήτησης αερίου στην ΕΕ, δίδοντας παράλληλα ιδιαίτερη προσοχή στους ευάλωτους καταναλωτές. Επιπλέον, οι προτάσεις της Επιτροπής για επείγουσα παρέμβαση στις ενεργειακές αγορές της Ευρώπης στοχεύουν στην αντιμετώπιση των πρόσφατων δραματικών αυξήσεων των τιμών και στη μείωση της πίεσης που ασκούν στα νοικοκυριά και τις επιχειρήσεις σε ολόκληρη την ΕΕ. Για να αντισταθμιστεί η ταχεία αύξηση των τιμών των τροφίμων και της ενέργειας, τα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει μέτρα που αποσκοπούν στον μετριασμό των επιπτώσεων του πληθωρισμού στα νοικοκυριά, ιδίως στα πλέον ευάλωτα.

Η κλιματική αλλαγή και η ψηφιοποίηση αναμένεται επίσης να έχουν αντίκτυπο στην κατανομή του εισοδήματος και στις ανισότητες. Η πράσινη μετάβαση έχει τη δυνατότητα να δημιουργήσει έως και 1 εκατομμύριο πρόσθετες θέσεις εργασίας έως το 2030² και 2 εκατομμύρια έως το 2050³, καθώς και να βελτιώσει την ποιότητα των θέσεων εργασίας, όμως οι επιπτώσεις της στην αγορά εργασίας ενδέχεται να διαφέρουν με βάση τους τομείς, τις περιοχές, τον βαθμό αστικοποίησης (αστική/αγροτική), τις απαιτούμενες δεξιότητες ή τα είδη των θέσεων εργασίας. Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία και η δέσμη προσαρμογής στον στόχο του 55 % παρουσιάζουν την ενδιάμεση απόκριση της ΕΕ όσον αφορά την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και ενσωματώνουν από την αρχή την κοινωνική διάσταση στη χάραξη της πολιτικής της. Για την επίτευξη των ενεργειακών και κλιματικών στόχων της ΕΕ με ορίζοντα το 2030, τα κράτη μέλη έχουν εκπονήσει ολοκληρωμένα εθνικά σχέδια για την ενέργεια και το κλίμα που θα επικαιροποιούνται τακτικά. Δεσμεύονται επίσης να θεσπίσουν μια συνολική πολιτική για μια δίκαιη μετάβαση προς την κλιματική ουδετερότητα. Η σύσταση του Συμβουλίου σχετικά με τη διασφάλιση δίκαιης μετάβασης προς την κλιματική ουδετερότητα⁴ παρέχει συγκεκριμένη καθοδήγηση στα κράτη μέλη ως προς τον τρόπο αντιμετώπισης των σχετικών εργασιακών και κοινωνικών πτυχών που συνδέονται με τη μετάβαση, μεταξύ άλλων με την ανάλυση των διανεμητικών επιπτώσεων

² Σύμφωνα με την ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το «Σχέδιο κλιματικών στόχων για το 2030», [COM(2020) 562 final] και το έγγραφο SWD(2020) 176 final: προβλέπεται με βάση το E-QUEST με τη χρήση σεναρίου «χαμηλότερης φορολόγησης του εργατικού δυναμικού χαμηλής ειδίκευσης», με την παραδοχή δηλαδή μιας «στοχευμένης μείωσης στη φορολόγηση της εργασίας που τονώνει την προσφορά εργασίας χαμηλής ειδίκευσης μέσω υψηλότερων καθαρών μισθών, ενώ ταυτόχρονα μειώνεται το κόστος της εργασίας χαμηλής ειδίκευσης για τις επιχειρήσεις, οδηγώντας έτσι σε υψηλότερη συνολική απασχόληση».

³ Με βάση την εκτίμηση επιπτώσεων της ανακοίνωσης «Καθαρός πλανήτης για όλους» του 2018, η σύσκεψη ESDE 2019 αναφέρει δυνητικό κέρδος περίπου 2 εκατομμυρίων θέσεων εργασίας έως το 2050.

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

των μέτρων πολιτικής, ενώ παράλληλα αξιοποιούνται πλήρως οι ευκαιρίες χρηματοδότησης. Η Επιτροπή παρουσίασε επίσης το όραμά της για τον ψηφιακό μετασχηματισμό της Ευρώπης έως το 2030 και πρότεινε μια Ψηφιακή Πυξίδα για την ψηφιακή δεκαετία της ΕΕ⁵. Εξέχουσα θέση κατέχουν οι βασικές ψηφιακές δεξιότητες για όλους και η ευκαιρία του εργατικού δυναμικού να αποκτήσει εξειδικευμένες δεξιότητες στην τεχνολογία των πληροφοριών και των επικοινωνιών, όπως και η σημασία της επανειδίκευσης και της αναβάθμισης δεξιοτήτων προκειμένου να αποφευχθεί η διεύρυνση του ψηφιακού χάσματος μεταξύ εργαζομένων χαμηλής και υψηλής ειδίκευσης.

Πρόσφατες έρευνες δείχνουν ότι οι κοινωνικές ανισότητες αποτελούν το μεγαλύτερο μέλημα των Ευρωπαίων (ακολουθούμενες από την απασχόληση, τα περιβαλλοντικά ζητήματα και την κλιματική αλλαγή)⁶, ενώ η μεγαλύτερη αύξηση όσον αφορά τις ανησυχίες σε επίπεδο ΕΕ σχετίζεται με την αύξηση των τιμών / του πληθωρισμού και το κόστος ζωής⁷. Ακόμη και πριν από την πανδημία, πάνω από το 80 % των πολιτών της ΕΕ ήθελαν οι εθνικές τους κυβερνήσεις να λάβουν περαιτέρω μέτρα για τη μείωση των εισοδηματικών ανισοτήτων⁸. Η υψηλή εισοδηματική ανισότητα μπορεί να έχει καταστροφικές επιπτώσεις στην οικονομική ανάπτυξη και να θέσει σε κίνδυνο την κοινωνική συνοχή⁹, απειλώντας το μοντέλο της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς και υπονομεύοντας έτσι τις ευρωπαϊκές αξίες. Οι εισοδηματικές ανισότητες και η έλλειψη κοινωνικής δικαιοσύνης αποτελούν πηγή αυξανόμενης ανησυχίας, όχι μόνο για τα άτομα που αντιμετωπίζουν κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού, αλλά και για τα περισσότερα άτομα μεσαίου εισοδήματος.

Για να διασφαλιστεί ότι οι μακροπρόθεσμες τάσεις και οι βραχυπρόθεσμοι κραδασμοί που περιγράφονται παραπάνω δεν επιδεινώνουν τις υπάρχουσες ανισότητες, είναι επιτακτική ανάγκη να βελτιωθεί η ποιότητα της χάραξης πολιτικής μέσω της βελτίωσης της αξιολόγησης των διανεμητικών επιπτώσεων των υφιστάμενων και των νέων πολιτικών και μεταρρυθμίσεων. Κατά τον σχεδιασμό τους, είναι ζωτικής σημασίας η κατανόηση των επιπτώσεων τους σε διαφορετικές κοινωνικοοικονομικές ομάδες και διαφορετικές γεωγραφικές περιοχές. Αυτό είναι απαραίτητο για την καλύτερη στόχευση των πολιτικών και τον μετριασμό των πιθανών δυσμενών συνεπειών τους, προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι για τη μείωση της φτώχειας με ορίζοντα το 2030 και να διασφαλιστούν βιώσιμες, δίκαιες και χωρίς αποκλεισμούς μεταβάσεις.

Η παρούσα ανακοίνωση παρέχει καθοδήγηση στα κράτη μέλη σχετικά με τον καλύτερο τρόπο διεξαγωγής εκτιμήσεων διανεμητικών επιπτώσεων στο εισόδημα διαφορετικών κοινωνικοοικονομικών ομάδων¹⁰ και ενσωμάτωσής τους στις διαδικασίες χάραξης πολιτικής. Καθορίζει μια διαδικασία για την περαιτέρω ανάπτυξη των υφιστάμενων μεθοδολογιών μαζί

⁵ Η ψηφιακή δεκαετία είναι το μελλοντοστραφές στρατηγικό όραμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την ανάπτυξη της ψηφιακής οικονομίας και τον μετασχηματισμό των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων έως το 2030. Το σχέδιο, το οποίο παρουσιάστηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις 9 Μαρτίου 2021, έχει ως στόχο να υποστηρίξει ένα ευημερούν ψηφιακό μέλλον για όλους.

⁶ [Ευρωβαρόμετρο για το μέλλον της Ευρώπης](#) από τον Ιανουάριο του 2022.

⁷ Απρίλιος 2022, [τακτικό Ευρωβαρόμετρο](#).

⁸ Ειδικό Ευρωβαρόμετρο 471: [Δικαιοσύνη, ανισότητα και κινητικότητα μεταξύ των γενεών – Απρίλιος 2018 – Έρευνα Ευρωβαρόμετρου](#) ([europa.eu](#))

⁹ Βλ. για παράδειγμα Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) (2015), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising* (Διαφερόμενοι: γιατί συνεχίζεται η αύξηση της ανισότητας).

¹⁰ Θα πρέπει να καταβληθούν περαιτέρω προσπάθειες στο μέλλον για να καταγραφούν επίσης οι διανεμητικές επιπτώσεις των μεταρρυθμίσεων στην ισότητα των ευκαιριών, όμως η παρούσα ανακοίνωση εστιάζει στην εισοδηματική ανισότητα που είναι πολύ ευκολότερο να εκτιμηθεί ποσοτικά από τις άλλες πτυχές.

με τα κράτη μέλη και παρουσιάζει την υποστήριξη που μπορεί να διαθέσει η Επιτροπή στα κράτη μέλη¹¹.

Η έννοια των εκτιμήσεων διανεμητικών επιπτώσεων

Η εκτίμηση επιπτώσεων είναι μια διαδικασία συγκέντρωσης στοιχείων προς στήριξη της χάραξης πολιτικής¹². Οι εκτιμήσεις των διανεμητικών επιπτώσεων συνεπάγονται μια ανάλυση, συνήθως ποσοτική, με στόχο την αξιολόγηση των διανεμητικών επιπτώσεων των πολιτικών (μεταρρυθμίσεων, επενδύσεων κ.λπ.) στο εισόδημα διαφόρων ομάδων του πληθυσμού. Παρέχουν χρήσιμες πληροφορίες και βοηθούν τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής να επιλέξουν μεταξύ διαφορετικών επιλογών μεταρρύθμισης. Μπορούν επίσης να συμβάλουν στον εντοπισμό της ανάγκης σχεδιασμού συνοδευτικών μέτρων για την προστασία των ευάλωτων ομάδων από τις πιθανές αρνητικές επιπτώσεις ορισμένων πολιτικών και να παράσχουν πολύτιμες πληροφορίες για τη βαθμονόμηση των εν λόγω μέτρων.

Οι τεχνικές για τις εκτιμήσεις διανεμητικών επιπτώσεων μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τη λήψη ποσοτικών εκτιμήσεων όσον αφορά τις επιπτώσεις των φόρων και των μεταρρυθμίσεων κοινωνικής προστασίας και κοινωνικής ένταξης, καθώς και για την παροχή ενδείξεων ως προς τις επιπτώσεις της μεταρρύθμισης των υπηρεσιών σε είδος που παρέχονται στο κοινό. Η σημασία της ίσης πρόσβασης σε υπηρεσίες σε είδος όπως η υγειονομική περίθαλψη και η εκπαίδευση τονίστηκε κατά τη διάρκεια της πανδημίας της COVID-19¹³. Η παρακολούθηση των αναδιανεμητικών επιπτώσεων των παροχών σε είδος συμβάλλει στην αξιοποίηση των δυνατοτήτων τους όσον αφορά τον μετριασμό και τη μείωση της φτώχειας, ενώ μπορεί επίσης να συμβάλει στο να καταστούν πιο ολοκληρωμένες οι εκτιμήσεις των διανεμητικών επιπτώσεων.

Οι εκτιμήσεις των διανεμητικών επιπτώσεων μπορούν να εκφράσουν ποσοτικά, πριν από την εφαρμογή τους, τον τρόπο με τον οποίο συγκεκριμένες πολιτικές και μεταρρυθμίσεις θα επηρεάσουν το εισόδημα διαφόρων ομάδων. Μπορούν, επίσης, να συμβάλουν στον λεπτομερή καθορισμό του κόστους των μεταρρυθμίσεων (μεταξύ άλλων με την εξέταση διαφορετικών επιλογών) και στον σχεδιασμό διορθωτικών μέτρων. Οι εκτιμήσεις που πραγματοποιούνται μετά την έναρξη εφαρμογής των μέτρων συμβάλλουν στην αξιολόγηση των μέτρων μόλις υπάρξουν διαθέσιμα δεδομένα, υποδεικνύοντας κατά πόσον πρέπει να ληφθούν περαιτέρω μέτρα ή να διορθωθούν οι μεταρρυθμίσεις. Οι εκτιμήσεις των διανεμητικών επιπτώσεων πραγματοποιούνται συχνά στο πλαίσιο της προετοιμασίας του προϋπολογισμού, είναι όμως εξίσου σημαντικό να διενεργούνται και για τον σχεδιασμό μεταρρυθμίσεων που ενδέχεται να μην έχουν (άμεσο) αντίκτυπο στους δημόσιους

¹¹ Το συνοδευτικό έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής παρέχει αναλυτικότερες πληροφορίες, μεταξύ άλλων για τις τρέχουσες πρακτικές στα κράτη μέλη.

¹² Βοηθά στην ανάπτυξη απόκρισης πολιτικής (είτε μεταρρύθμισης πολιτικής είτε επένδυσης) σε ένα συγκεκριμένο πρόβλημα πολιτικής παρέχοντας τη βάση τεκμηρίωσης των διαφόρων επιλογών —και των επιπτώσεών τους. Οι εκτιμήσεις επιπτώσεων εξετάζουν σειρά από βασικές πιθανές επιπτώσεις, όπως οι οικονομικές, περιβαλλοντικές και κοινωνικές επιπτώσεις, καθώς και οι επιπτώσεις στα ανθρώπινα δικαιώματα.

¹³ Τα στοιχεία δείχνουν ότι οι παροχές σε είδος έχουν σημαντικό αναδιανεμητικό αντίκτυπο. Είναι σημαντικό να διασφαλιστεί ότι οι αλλαγές πολιτικής εξυπηρετούν τις ανάγκες των πλέον μειονεκτουσών ομάδων και, τουλάχιστον, δεν έχουν ανεπιθύμητες αρνητικές συνέπειες για αυτές. Για παράδειγμα, το έργο του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας (ΠΟΥ) Ευρώπης σχετικά με την οικονομική προσιτότητα της υγειονομικής περίθαλψης καταδεικνύει ότι ορισμένες χώρες θα χρειαστεί να επανασχεδιάσουν την πολιτική υγειονομικής κάλυψης, να βελτιώσουν την οικονομική προστασία συγκεκριμένων ομάδων και, ταυτόχρονα, να αναζητήσουν πρόσθετες δημόσιες επενδύσεις στο σύστημα υγείας [βλ. εκδόσεις ΠΟΥ/Ευρώπη – «Can people afford to pay for health care? New evidence on financial protection in Europe» (Μπορούν οι πολίτες να πληρώσουν για την υγειονομική περίθαλψη; Νέα στοιχεία για την οικονομική προστασία στην Ευρώπη) (2019)].

προϋπολογισμούς, είναι όμως πιθανό να έχουν μεγαλύτερο αντίκτυπο σε ορισμένες κοινωνικοοικονομικές ομάδες. Οι εκτιμήσεις αυτές θα πρέπει, κατά περίπτωση, να ενσωματώνονται σε ευρύτερες αναλύσεις οι οποίες θα καλύπτουν τις οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις των νέων πρωτοβουλιών πολιτικής.

Μπορούν, επίσης, να συμβάλουν σημαντικά στη βελτίωση της ποιότητας των δημοσίων δαπανών και των δημοσιονομικών πολιτικών. Τα δημόσια οικονομικά έχουν περιοριστεί λόγω της πανδημίας της COVID-19 και η σταδιακή ομαλοποίηση της νομισματικής πολιτικής αναμένεται να αυξήσει το κόστος δανεισμού του δημοσίου. Οι μελετημένες ανακατανομές δαπανών ή οι μετατοπίσεις εσόδων μπορούν να συμβάλουν στη διασφάλιση ότι τα ελλείμματα του δημόσιου προϋπολογισμού παραμένουν υπό έλεγχο, όμως αυτό μπορεί να είναι βιώσιμο μόνο εάν προσδιορίζονται και σταθμίζονται οι διανεμητικές επιπτώσεις. Η παρουσίαση των αναμενόμενων διανεμητικών επιπτώσεων των μέτρων στα σχέδια δημοσιονομικών προγραμμάτων που υποβάλλονται στην Επιτροπή από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ συνιστάται ήδη στον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 473/2013, σπάνια όμως παρέχεται, και η πρακτική θα μπορούσε να βελτιωθεί περαιτέρω. Στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, οι κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση του 2022 συνιστούν τη χρήση εκτιμήσεων διανεμητικών επιπτώσεων για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των συστημάτων κοινωνικής προστασίας¹⁴.

Βασικά στοιχεία μιας ποιοτικής εκτίμησης διανεμητικών επιπτώσεων

Τα βασικά στοιχεία ποιότητας των εκτιμήσεων διανεμητικών επιπτώσεων μπορούν να προσδιοριστούν με βάση τις ορθές πρακτικές των κρατών μελών. Αφορούν το χρονοδιάγραμμά τους, ποιες πολιτικές θα αναλυθούν, τα εργαλεία (μοντέλα και δεδομένα) που θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν και τον τρόπο διάδοσης των αποτελεσμάτων.

α) Ποιος και πότε θα πρέπει να διεξάγει εκτίμηση των διανεμητικών επιπτώσεων και σε ποιο βαθμό ανάλυσης;

Η εκτίμηση των διανεμητικών επιπτώσεων θα πρέπει να διεξάγεται τόσο πριν όσο και μετά την εφαρμογή των σχετικών πολιτικών. Είναι ιδιαίτερα σημαντική η διεξαγωγή τις κατά τον σχεδιασμό μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων, καθώς επιτρέπει τις υπεύθυνους χάραξης πολιτικής να μετρήσουν τον αντίκτυπο των προβλεπόμενων πολιτικών σε διαφορετικούς τύπους νοικοκυριών, ακόμη και σε περιπτώσεις όπου η μεταρρύθμιση δεν προορίζεται αρχικά για την αντιμετώπιση κοινωνικών στόχων (για παράδειγμα στην περίπτωση μεταρρυθμίσεων για την κατανάλωση ενέργειας). Οι αναλύσεις μετά την εφαρμογή παρέχουν τη δυνατότητα αξιολόγησης του αντικτύπου των μεταρρυθμίσεων και των επενδύσεων σε διαφορετικούς τύπους νοικοκυριών μια ορισμένη χρονική περίοδο μετά την εφαρμογή τις μεταρρύθμισης. Αυτό μπορεί να βοηθήσει στην ανάπτυξη δυνητικών περαιτέρω βημάτων ή διορθώσεων τις μεταρρυθμίσεις. Βασίζονται σε τεκμηριωμένα δεδομένα, απαιτούν τις την απεμπλοκή των επιπτώσεων των μεταρρυθμίσεων από τις αλλαγές. Οι αξιόπιστες αναλύσεις μετά την εφαρμογή συμβάλλουν στη διασφάλιση της αποδοχής και της ποιότητας των εκτιμήσεων πριν από την εφαρμογή. Ιδανικά, οι εκτιμήσεις

¹⁴ [Κατευθυντήρια γραμμή 8.](#)

διανεμητικών επιπτώσεων θα πρέπει να διεξάγονται από αρχές σε εθνικό και, κατά περίπτωση, σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Καλό είναι να παρουσιάζεται το αποτέλεσμα μιας πλήρους δέσμης αλλαγών πολιτικής, καθώς, αν οι επιπτώσεις τις παρουσιάζουν χωριστά, ενδέχεται να παραβλεφθούν ορισμένες αλληλεπιδράσεις μεταξύ τις. Αυτό ισχύει ακόμη περισσότερο δεδομένου ότι οι δημοσιονομικές αλλαγές συχνά αποφασίζονται ως δέσμη και ορισμένα μέτρα αντισταθμίζουν άλλα. Τα μέτρα που έχουν σημαντικό αντίκτυπο απαιτούν τις μεμονωμένη ανάλυση.

Η ανάθεση τις διεξαγωγής των εκτιμήσεων διανεμητικών επιπτώσεων σε ανεξάρτητους φορείς μπορεί να συμβάλει στο να καταστούν περισσότερο αξιόπιστες και ακριβείς. Χάρη στην τεχνογνωσία που διαθέτουν, η ακαδημαϊκή κοινότητα ή τα ερευνητικά ιδρύματα είναι σε θέση να αναπτύξουν προηγμένες τεχνικές για τη διεξαγωγή εκτιμήσεων διανεμητικών επιπτώσεων. Επιπλέον, δεν επηρεάζονται από τα ίδια πολιτικά κίνητρα με τις διοικήσεις κατά την αξιολόγηση αποφάσεων τις οποίες συχνά δεν έχουν συμβάλει. Η αναπαραγωγή των αποτελεσμάτων από διάφορα ιδρύματα μπορεί τις να συμβάλει σε μια πιο ολοκληρωμένη ανάλυση και να ενισχύσει την ποιότητα και την αξιοπιστία τις.

Τα κράτη μέλη ενθαρρύνονται:

- να προβαίνουν συστηματικά σε εκτίμηση των διανεμητικών επιπτώσεων πριν από την εφαρμογή για τις τις πολιτικές που θα μπορούσαν να επηρεάσουν τα εισοδήματα των πολιτών και, κατά το δυνατόν περισσότερο μετά την εφαρμογή, να αξιολογούν τον πραγματικό αντίκτυπο των μεταρρυθμίσεων και των επενδύσεων·
- να αναλύουν τόσο τις συνδυασμένες όσο και τις ειδικές επιμέρους επιπτώσεις των πολιτικών·
- να υποστηρίζουν ανεξάρτητα ιδρύματα για τη διεξαγωγή εκτιμήσεων διανεμητικών επιπτώσεων.

β) Ποιοι τομείς πολιτικής πρέπει να επιλεγούν για την πραγματοποίηση εκτιμήσεων διανεμητικών επιπτώσεων και ποιο το χρονικό διάστημα της εξέτασης;

Οι εκτιμήσεις των διανεμητικών επιπτώσεων θα πρέπει να καλύπτουν τομείς πολιτικής που έχουν αντίκτυπο στο εισόδημα των νοικοκυριών και στην κατανομή του, ζήτημα το οποίο σχετίζεται συνήθως με τους φόρους και τις χρηματικές παροχές. Τα τυποποιημένα μοντέλα μπορούν να δώσουν μια ιδέα ως προς τον αντίκτυπο των μεταρρυθμίσεων στην παραδοσιακή άμεση φορολογία και τις χρηματικές παροχές που βρίσκονται γενικά στο επίκεντρο των εκτιμήσεων διανεμητικών επιπτώσεων¹⁵. Ωστόσο, θα πρέπει να καταβληθούν προσπάθειες για την εκτίμηση των επιπτώσεων των μεταρρυθμίσεων και σε άλλους τομείς, όπως οι μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας ή στο συνταξιοδοτικό σύστημα, καθώς και σε επενδυτικά προγράμματα.

Αξίζει τον κόπο να αξιολογηθούν οι φόροι κατανάλωσης δεδομένου ότι ο αντίκτυπός τους είναι συχνά αρνητικός (καθώς τα νοικοκυριά με χαμηλότερο εισόδημα ξοδεύουν

¹⁵ Άμεσοι προσωπικοί φόροι, καθώς και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικές παροχές.

περισσότερο από το εισόδημά τους σε αγαθά και υπηρεσίες). Αυτό γίνεται ολοένα και σημαντικότερο όσο αυξάνεται η ανάγκη για μείωση των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα και για εφαρμογή «πράσινου προϋπολογισμού». Ιδανικά, τα κράτη μέλη θα πρέπει να διεξάγουν εκτιμήσεις διανεμητικών επιπτώσεων και για τις μεταρρυθμίσεις επί του φόρου περιουσίας, οι οποίες έχουν σημαντικό αντίκτυπο στη μακροπρόθεσμη δυναμική της ανισότητας, αλλά και για τις επιπτώσεις των αλλαγών επί των παροχών σε είδος, όπως οι παροχές υγειονομικής περίθαλψης.

Οι εκτιμήσεις των διανεμητικών επιπτώσεων μπορούν να χρησιμοποιηθούν σε ένα ευρύ φάσμα τομέων πολιτικής. Είναι ζωτικής σημασίας για την εκτίμηση των επιπτώσεων των μεταρρυθμίσεων που έχουν σχεδιαστεί για την αντιμετώπιση μεγάλων τάσεων, όπως η πράσινη και η ψηφιακή μετάβαση, ή των επιπτώσεων πρόσφατων κρίσεων. Ωστόσο, οι εκάστοτε μεταρρυθμίσεις διαφέρουν ως προς τον βαθμό στον οποίο προσφέρονται για ανάλυση. Για παράδειγμα, οι εκτιμήσεις των διανεμητικών επιπτώσεων είναι πολύ χρήσιμες για την εκτίμηση των επιπτώσεων των μεταρρυθμίσεων που έχουν άμεσο αντίκτυπο στα εισοδήματα των νοικοκυριών, όπως η τιμολόγηση του άνθρακα και η χρήση των εσόδων από την τιμολόγησή του ή τα επιδόματα θέρμανσης για νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος. Ωστόσο, συχνά είναι λιγότερο εύκολο να μετρηθεί ο αντίκτυπος των νέων κανονιστικών μέτρων (π.χ. για τη βελτίωση των προτύπων ενεργειακής απόδοσης). Παρά ταύτα, οι στρατηγικές εκτίμησης μετά την εφαρμογή μπορούν να παρέχουν καλές πληροφορίες σχετικά με τις διανεμητικές επιπτώσεις των μεταρρυθμίσεων αυτών.

Οι εκτιμήσεις των διανεμητικών επιπτώσεων πριν από την εφαρμογή δεν θα πρέπει να επικεντρώνονται μόνο στον αντίκτυπο των νέων πολιτικών και μέτρων όσον αφορά αποτελέσματα αμέσως μετά την εφαρμογή, δηλαδή το επόμενο έτος (συγκριτικά στατιστικά στοιχεία), αλλά θα πρέπει επίσης να υιοθετούν μια πολυετή προοπτική. Μια σταδιακή πολιτική —η συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση, για παράδειγμα— που προκαλεί αλλαγές αργά και επί αρκετά χρόνια μπορεί να μην έχει πολύ μεγάλο αντίκτυπο σε οποιοδήποτε έτος μεμονωμένα, σωρευτικά όμως μπορεί να έχει σημαντικές επιπτώσεις. Σε αυτές τις περιπτώσεις, οι εκτιμήσεις των διανεμητικών επιπτώσεων μπορεί να απαιτούν μακροπρόθεσμες προβλέψεις ώστε να ληφθεί υπόψη ο πλήρης αντίκτυπος των μεταρρυθμίσεων. Η υιοθέτηση πολυετούς προοπτικής μπορεί επίσης να είναι χρήσιμη όταν η συνεκτίμηση δημογραφικών τάσεων είναι ιδιαίτερα σημαντική. Σε αυτήν την περίπτωση, μπορεί να ενδείκνυται η χρήση δυναμικών μοντέλων.

Τα κράτη μέλη ενθαρρύνονται:

- να καλύπτουν τους άμεσους φόρους, τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης και τις κοινωνικές παροχές στις εκτιμήσεις τους·
- όπου είναι δυνατόν, να αναλύουν τις επιπτώσεις άλλων πολιτικών, ιδίως των έμμεσων φόρων και των φόρων περιουσίας καθώς και των σχετικών παροχών σε είδος, ώστε να παρουσιάζουν μια ολοκληρωμένη εκτίμηση διανεμητικών επιπτώσεων των συγκεκριμένων μέτρων και μεταρρυθμίσεων·
- να υιοθετούν μια πολυετή προοπτική στις εκτιμήσεις των διανεμητικών επιπτώσεων πολιτικών ο πλήρης αντίκτυπος των οποίων θα υλοποιηθεί σε μεγαλύτερο χρονικό διάστημα.

γ) Τι εργαλεία πρέπει να χρησιμοποιούνται;

Τα μοντέλα μικροπροσομοίωσης είναι απαραίτητα καθώς επιτρέπουν συνήθως στους χρήστες να εκτιμήσουν το καθαρό δημοσιονομικό κόστος των αλλαγών σε φόρους και παροχές, το μοτίβο των κερδών και ζημιών από μια αλλαγή πολιτικής, καθώς και τον αντίκτυπο των δεσμών μεταρρυθμίσεων για τη φτώχεια και την ανισότητα. Τα προηγμένα μοντέλα καθιστούν δυνατή την εκτίμηση των επιπτώσεων ανά φύλο ή ανά επιπλέον κριτήρια ισότητας, όπως η αναπηρία ή το μειονοτικό υπόβαθρο, καθώς και την εκτίμηση της αλλαγής στα κίνητρα εργασίας και τις αντιδράσεις της αγοράς εργασίας στις αλλαγές πολιτικής.

Οι μεταρρυθμίσεις των συστημάτων φορολόγησης και παροχών μπορεί να επηρεάσουν τη συμπεριφορά των ανθρώπων και να αλλάξουν το μακροοικονομικό περιβάλλον. Η ενσωμάτωση αντιδράσεων συμπεριφοράς, μακροοικονομικών δεδομένων¹⁶ και δημογραφικών τάσεων στις εκτιμήσεις των διανεμητικών επιπτώσεων μπορεί να αυξήσει περαιτέρω την ακρίβειά τους.

Οι εκτιμήσεις των διανεμητικών επιπτώσεων μπορούν να πραγματοποιούνται με τη χρήση συγκεκριμένου ανά χώρα μοντέλου (επί του παρόντος ισχύει για 10 κράτη μέλη) ή μόνο του μοντέλου EUROMOD (επί του παρόντος ισχύει για 4) ή και τα δύο (επί του παρόντος ισχύει για 12)¹⁷. Το EUROMOD είναι ένα μοντέλο μικροπροσομοίωσης σε θέματα φορολογίας και παροχών που τηρεί η Επιτροπή και είναι διαθέσιμο προς χρήση σε όλα τα κράτη μέλη. Καλύπτει τις κύριες πτυχές της άμεσης φορολογίας, των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης και των κοινωνικών παροχών¹⁸. Μπορεί να είναι ιδιαίτερα χρήσιμο για κράτη μέλη με περιορισμένη εμπειρία στην εκτίμηση των διανεμητικών επιπτώσεων¹⁹. Ένα χαρακτηριστικό πλεονέκτημα του EUROMOD είναι ότι επιτρέπει τον υπολογισμό, κατά τρόπο συγκρίσιμο σε όλα τα κράτη μέλη, των επιπτώσεων των άμεσων φόρων και των παροχών στα εισοδήματα των νοικοκυριών, στη φτώχεια και την εισοδηματική ανισότητα, καθώς και στα κίνητρα εργασίας. Τα συγκεκριμένα ανά χώρα μοντέλα, τα οποία αφορούν πιο εξατομικευμένες προσεγγίσεις, τείνουν να χρησιμοποιούνται από κράτη μέλη με μακρόχρονη παράδοση στη διεξαγωγή εκτιμήσεων διανεμητικών επιπτώσεων.

Η ποσοτική ανάλυση μπορεί να συμπληρωθεί με πιο ποιοτικές εκτιμήσεις για τον προσδιορισμό των ομάδων που είναι πιθανότερο να επηρεαστούν από ένα σύνολο πολιτικών.

Τα κράτη μέλη ενθαρρύνονται:

— να χρησιμοποιούν ένα μοντέλο μικροπροσομοίωσης που να εκτιμά τις επιπτώσεις των αλλαγών πολιτικής στα εισοδήματα των νοικοκυριών σε όλη την κατανομή του εισοδήματος, καθώς και τις επιπτώσεις τους στη φτώχεια και την εισοδηματική ανισότητα·

¹⁶ Τα μοντέλα μικροπροσομοίωσης συχνά δεν λαμβάνουν υπόψη αντιδράσεις συμπεριφοράς (όπως οι εκτιμώμενες επιπτώσεις των αλλαγών στον φόρο εισοδήματος στην προσφορά εργασίας) ή τη μακροοικονομική ανάδραση (για παράδειγμα, η αυξημένη προσφορά εργασίας μπορεί να αυξήσει το ΑΕΠ και τα κρατικά έσοδα). Η ενσωμάτωση των αντιδράσεων συμπεριφοράς και της μακροοικονομικής ανάδρασης μπορεί να γίνει με τη δημιουργία πιο προηγμένων μοντέλων που λαμβάνουν υπόψη τις διάφορες επιπτώσεις (όπως η ενσωμάτωση αντιδράσεων συμπεριφοράς σε ένα μοντέλο μικροπροσομοίωσης ή η σύνδεσή του με ένα μακροοικονομικό μοντέλο).

¹⁷ Για περισσότερα στοιχεία, βλ. το συνοδευτικό έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής.

¹⁸ Ενημερώνεται από το Κοινό Κέντρο Ερευνών (JRC) σε συνεργασία με τη Eurostat και εθνικούς εμπειρογνώμονες.

¹⁹ Το λογισμικό και τα μοντέλα είναι άμεσα διαθέσιμα, όμως οι εθνικές αρχές ή οι ερευνητές πρέπει να υποβάλουν αίτηση στη Eurostat για πρόσβαση στα υποκείμενα δεδομένα.

- να αναπτύξουν περαιτέρω τα μοντέλα τους χρησιμοποιώντας προηγμένες τεχνικές που ενσωματώνουν αντιδράσεις συμπεριφοράς και μακροοικονομικά δεδομένα·
- να συμπληρώσουν την ποσοτική ανάλυση με ποιοτική ανάλυση προκειμένου να γενικευτεί η εξέταση των διανεμητικών επιπτώσεων στη χάραξη πολιτικής.

δ) Τι δεδομένα πρέπει να χρησιμοποιούνται;

Μια καλή εκτίμηση των διανεμητικών επιπτώσεων απαιτεί ολοκληρωμένα και έγκαιρα δεδομένα. Τα δεδομένα έρευνας —όπως οι κοινοτικές στατιστικές για το εισόδημα και τις συνθήκες διαβίωσης (EU-SILC)²⁰— παρέχουν λεπτομερείς κοινωνικοδημογραφικές και εισοδηματικές πληροφορίες, που είναι ζωτικής σημασίας για την ποιότητα της εκτίμησης των διανεμητικών επιπτώσεων. Ωστόσο, συνήθως υπάρχει χρονική καθυστέρηση μεταξύ της διεξαγωγής μιας έρευνας και της διαθεσιμότητας των αποτελεσμάτων²¹. Τα διοικητικά δεδομένα μπορούν να καλύψουν τα κενά, με πιο ακριβείς και, στις περισσότερες περιπτώσεις, σχετικά πιο έγκαιρες πληροφορίες, μεγαλύτερο μέγεθος δείγματος και περισσότερες γεωγραφικές λεπτομέρειες. Ο συνδυασμός μιας έρευνας με διοικητικά αρχεία σχετικά με το εισόδημα, την πρόνοια και τη φορολογία μπορεί επίσης να βελτιώσει σημαντικά την ποιότητα της εκτίμησης των διανεμητικών επιπτώσεων. Μπορεί, επίσης, να επιτρέψει τη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της μοντελοποίησης, διατηρώντας παράλληλα τις λεπτομερείς κοινωνικοοικονομικές πληροφορίες από τις έρευνες.

Πρέπει να καταβληθούν περισσότερες προσπάθειες ώστε να καταστούν ευκολότερα διαθέσιμα τα εθνικά διοικητικά δεδομένα²². Τα ανωνυμοποιημένα (εκτός δείγματος) διοικητικά δεδομένα αποτελούν πολύτιμη πηγή για την ακριβή ανάλυση της εκτίμησης των διανεμητικών επιπτώσεων²³. Τα δεδομένα αυτά θα πρέπει να είναι προσβάσιμα κατά τρόπο διαφανή σε διάφορους δημόσιους φορείς και ανεξάρτητους ερευνητές. Είναι επίσης σημαντικό να τονιστεί ο κρίσιμος ρόλος των εθνικών στατιστικών ιδρυμάτων στην παροχή έγκαιρων, ολοκληρωμένων και λεπτομερών ερευνών και άλλων δεδομένων που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την ανάλυση της εκτίμησης των διανεμητικών επιπτώσεων.

Τα κράτη μέλη ενθαρρύνονται:

- να συνδυάζουν δεδομένα έρευνας και διοικητικά δεδομένα κατά τη διεξαγωγή εκτιμήσεων διανεμητικών επιπτώσεων·
- να καθιστούν τα διοικητικά δεδομένα ευκολότερα διαθέσιμα τόσο για τους δημόσιους φορείς όσο και για τους ερευνητές.

ε) Ποιοι δείκτες πρέπει να επιλέγονται;

Η χρήση κοινών δεικτών μέτρησης παρέχει τη δυνατότητα στους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής να συγκρίνουν καλύτερα τα αποτελέσματα και να εκτιμούν τις επιπτώσεις διαφόρων νέων μέτρων. Τα αποτελέσματα των εκτιμήσεων διανεμητικών επιπτώσεων θα

²⁰ [Επισκόπηση - Εισόδημα και συνθήκες διαβίωσης - Eurostat \(europa.eu\)](#)

²¹ Στην περίπτωση των EU-SILC και στο πλαίσιο του κανονισμού (ΕΕ) 2019/1700, η Eurostat λαμβάνει μικροδεδομένα από τα κράτη μέλη για το επιχειρησιακό έτος N έως το τέλος του έτους N, ενώ πλήρη σύνολα δεδομένων με δεδομένα για το τελικό εισόδημα λαμβάνονται έως τις 28 Φεβρουαρίου του έτους N+1. Οι δείκτες των χωρών δημοσιεύονται μόλις επικυρωθούν και εγκριθούν τα δεδομένα.

²² Σύμφωνα με την [Ευρωπαϊκή στρατηγική για τα δεδομένα](#), στην οποία τονίζεται η σημασία της κοινοχρησίας δεδομένων μεταξύ των δημόσιων αρχών, καθώς έτσι μπορεί να βελτιωθεί σημαντικά η χάραξη πολιτικής και η παροχή δημόσιων υπηρεσιών.

²³ Ο λόγος είναι ότι τα ομοιόμορφα δείγματα δεν είναι προσαρμοσμένα στη μέτρηση της ανισότητας όταν η συγκέντρωση είναι υψηλή.

πρέπει ιδανικά να μετρούν τον αντίκτυπο των μεταρρυθμίσεων: 1) στην κατανομή του εισοδήματος²⁴, 2) στο επίπεδο ανισότητας βάσει μιας επιλογής βασικών δεικτών (όπως ο λόγος πεμπτημορίων εισοδήματος S80/S20)²⁵, 3) στο επίπεδο φτώχειας, χρησιμοποιώντας βασικούς σχετικούς δείκτες όπως το ποσοστό κινδύνου φτώχειας και το σχετικό χάσμα διάμεσου εισοδήματος ατόμων σε κίνδυνο φτώχειας²⁶.

Μπορεί επίσης να υπάρχουν και άλλα σχετικά αποτελέσματα, ανάλογα με την εθνική κατάσταση και τα διαθέσιμα δεδομένα. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο συχνά γίνονται εκτιμήσεις των διανεμητικών επιπτώσεων ώστε να εκτιμηθεί ο αντίκτυπος των μεταρρυθμίσεων σε διάφορες ομάδες²⁷ που διαφοροποιούνται ανά ηλικία και φύλο (αλλά και σύμφωνα με τη συνεκτίμηση της ισότητας των φύλων στον προϋπολογισμό²⁸), καθώς και ανά τύπο νοικοκυριού (όπως νοικοκυριά σε ηλικία εργασίας, νοικοκυριά σε ηλικία συνταξιοδότησης, μονογονεϊκά νοικοκυριά, ανύπανδροι ενήλικες και ζευγάρια, με και χωρίς παιδιά). Ενδεχομένως να αξίζει να γίνουν και άλλες αναλύσεις, όπως αναλύσεις που να επικεντρώνονται σε άτομα με μεταναστευτικό υπόβαθρο, με αναπηρία ή οποιαδήποτε άλλη μειονεκτούσα ομάδα, καθώς και σε ομάδες που διαφοροποιούνται ανάλογα με τον βαθμό αστικοποίησης ή την περιοχή.

Τα κράτη μέλη ενθαρρύνονται:

- να διασφαλίζουν ότι οι εκτιμήσεις των διανεμητικών επιπτώσεων παρουσιάζουν την επίδραση των πολιτικών στις διάφορες ομάδες καθ' όλη την κατανομή του εισοδήματος (όπως τα εισοδηματικά δεκατημόρια), καθώς και τα επίπεδα των δεικτών ανισότητας και φτώχειας·
- όσο το δυνατόν περισσότερο, να παρουσιάζουν τα αποτελέσματα κατανεμημένα ανά ηλικία, φύλο και συγκεκριμένες κοινωνικοοικονομικές ομάδες.

στ) Πώς θα πρέπει να κοινοποιούνται οι εκτιμήσεις των διανεμητικών επιπτώσεων;

²⁴ Ισοδύναμο διαθέσιμο εισόδημα, δηλαδή εισόδημα μετά από άμεσους φόρους και παροχές και προσαρμοσμένο στη σύνθεση του νοικοκυριού. Τα μέλη του νοικοκυριού εξισώνονται ή καθίστανται ισοδύναμα με τη στάθμιση του καθενός ανάλογα με την ηλικία του, βάσει της λεγόμενης τροποποιημένης κλίμακας ισοδυναμίας του ΟΟΣΑ. (<https://www.oecd.org/economy/growth/OECD-Note-EquivalenceScales.pdf>)

²⁵ Πρωταρχικός δείκτης κοινωνικού πίνακα αποτελεσμάτων του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων: ο λόγος πεμπτημορίων εισοδήματος S80/S20 είναι το μερίδιο του εισοδήματος που αναλογεί στο πλουσιότερο 20 τοις εκατό σε σύγκριση με το φτωχότερο 20 τοις εκατό του πληθυσμού. Είναι επίσης χρήσιμο να παρουσιάζεται η ανάλυσή του μεταξύ του ανώτερου τμήματος S80/S50 και του κατώτερου τμήματος S50/S20 της κατανομής του εισοδήματος. Μπορεί να συμπληρώνεται από το μερίδιο εισοδήματος του κατώτερου 40 % του πληθυσμού κατά την κατανομή του εισοδήματος (το S40, το οποίο αποτελεί τη βάση για τον στόχο των ΣΒΑ ως προς τη μείωση της ανισότητας) ή από τον δείκτη Gini (που είναι το ευρύτερα χρησιμοποιούμενο σύνθετο μέτρο για την εισοδηματική ανισότητα, αποτυπώνοντας το ποσοστό του εγχώριου εισοδήματος μιας χώρας που κατέχει κάθε σωρευτικό εκατοστημόριο του πληθυσμού και μετατρέποντάς το σε δείκτη).

²⁶ Το ποσοστό κινδύνου φτώχειας (AROP), το οποίο υπολογίζεται ως το ποσοστό των ατόμων με ετήσιο ισοδύναμο διαθέσιμο εισόδημα κάτω από το 60 τοις εκατό του διάμεσου ετήσιου ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος, είναι μία από τις τρεις συνιστώσες του δείκτη ατόμων που αντιμετωπίζουν κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού (AROE), επί του οποίου στηρίζεται ο στόχος της ΕΕ για μείωση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού έως το 2030. Το σχετικό χάσμα διάμεσου εισοδήματος ατόμων σε κίνδυνο φτώχειας δείχνει τη διαφορά μεταξύ του διάμεσου ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος των ατόμων κάτω από το όριο κινδύνου φτώχειας και του ορίου κινδύνου φτώχειας (σημείο αποκοπή: 60 % του διάμεσου ισοδύναμου εισοδήματος).

²⁷ Οι εκτιμήσεις των διανεμητικών επιπτώσεων είναι χρήσιμες για την παρουσίαση τόσο των διαφορών στην αρχική κατάσταση των διαφόρων ομάδων όσο και των αλλαγών που αναμένονται από τις παρεμβάσεις πολιτικής (που αφορούν τόσο την περιβαλλοντική όσο και την κοινωνική διάσταση, όπου οι κοινωνικά μειονεκτούσες ομάδες τείνουν να βιώνουν φτωχότερα περιβάλλοντα).

²⁸ Σύμφωνα με τον ευρέως χρησιμοποιούμενο ορισμό του Συμβουλίου της Ευρώπης, η συνεκτίμηση της ισότητας των φύλων στον προϋπολογισμό είναι μια εφαρμογή της ενσωμάτωσης της διάστασης του φύλου στη διαδικασία του προϋπολογισμού. Εν ολίγοις, είναι μια στρατηγική και μια διαδικασία με μακροπρόθεσμο σκοπό την επίτευξη στόχων για την ισότητα των φύλων, εστιάζοντας στον τρόπο συλλογής και δαπάνης των δημοσίων πόρων. Για περισσότερες λεπτομέρειες βλ. Bova, E., Jerosch Herold da Costa Reis, J. (2022) [Gender Budgeting Practices: Concepts & Evidence](#). European Economy Discussion paper 165, Ευρωπαϊκή Επιτροπή. [Gender Budgeting Practices: Concepts and Evidence](#)

Η δημοσίευση της ανάλυσης των επιπτώσεων σε διαφορετικές εισοδηματικές ομάδες αυξάνει τη διαφάνεια στη χάραξη πολιτικής. Επιτρέπει μεγαλύτερο έλεγχο των επιπτώσεων των προτεινόμενων μέτρων και, ως εκ τούτου, μπορεί να βελτιώσει την ποιότητα του δημόσιου διαλόγου και να ενισχύσει την εμπιστοσύνη στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Η υψηλότερη διαφάνεια ως προς τον αντίκτυπο των μεταρρυθμίσεων αναμένεται να οδηγήσει στη θέσπιση μέτρων που θα μειώνουν ή θα εξαλείφουν τις αρνητικές επιπτώσεις στη φτώχεια ή τη διεύρυνση των ανισοτήτων. Μπορεί επίσης να βοηθήσει στην κατάρριψη ψευδών αντιλήψεων σχετικά με το τελικό αποτέλεσμα πολιτικών, παρέχοντας σαφήνεια όσον αφορά τις ομάδες δικαιούχων. Για παράδειγμα, τα σχέδια δημοσιονομικών προγραμμάτων είναι ένας καλός τρόπος παρουσίασης του αντικτύπου των σχετικών μέτρων πολιτικής σε διάφορα τμήματα του πληθυσμού.

Όταν γίνεται από διοικητικούς φορείς, η δημοσιοποίηση των εκτιμήσεων των διανεμητικών επιπτώσεων κατά τρόπο προσβάσιμο καλλιεργεί τον δημόσιο διάλογο και μπορεί να συμβάλει στην αποδοχή μέτρων και μεταρρυθμίσεων. Οι εκτιμήσεις των διανεμητικών επιπτώσεων θα πρέπει να παρουσιάζονται σε δημόσια προσβάσιμα δημοσιονομικά έγγραφα (π.χ. σχέδια δημοσιονομικών προγραμμάτων) και σε κάθε άλλο είδος εγγράφου που συνοδεύει τον σχεδιασμό, την υλοποίηση και την εκτίμηση μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων, όπως (ενσωματωμένες) εκτιμήσεις επιπτώσεων. Με αυτόν τον τρόπο, εκτός από τη λήψη πιο τεκμηριωμένων αποφάσεων, οι εκτιμήσεις των διανεμητικών επιπτώσεων μπορούν να δώσουν μια πιο αξιόπιστη εικόνα με στόχο την ενημέρωση του δημόσιου διαλόγου σχετικά με τα αποτελέσματα των μεταρρυθμίσεων πολιτικής, μεταξύ άλλων όσον αφορά τους κοινωνικούς εταίρους και την κοινωνία των πολιτών.

Για να ελκύσουν το ενδιαφέρον των μέσων ενημέρωσης και του κοινού, τα αποτελέσματα των εκτιμήσεων των διανεμητικών επιπτώσεων πρέπει να θεωρούνται αξιόπιστα και ευλόγως εύκολα στην κατανόησή τους. Συνεπώς, η δημοσίευση των εκτιμήσεων των διανεμητικών επιπτώσεων θα πρέπει να συνοδεύεται από παρουσίαση των βασικών αποφάσεων μοντελοποίησης που διέπουν την ανάλυση. Η παρουσίαση των αποτελεσμάτων των εκτιμήσεων των διανεμητικών επιπτώσεων που προγραμματίζεται σε δεδομένα χρονικά σημεία (π.χ. κάθε χρόνο) μπορεί να είναι χρήσιμη, καθώς αυτό σημαίνει ότι τα αποτελέσματα κοινοποιούνται συστηματικά. Τα αποτελέσματα των εκτιμήσεων των διανεμητικών επιπτώσεων ενδέχεται επίσης να θεωρούνται πιο αξιόπιστα και έγκυρα εάν η ανάλυση έχει γίνει ή μπορεί να επαληθευτεί από ανεξάρτητους ερευνητές. Διευκολύνοντας την επανάληψη της ανάλυσης, η δημοσίευση όλων των σχετικών παραδοχών και αποφάσεων καθώς και των δεδομένων της μοντελοποίησης μπορεί επίσης να ενισχύσει την αξιοπιστία.

Τα κράτη μέλη ενθαρρύνονται:

- να παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των εκτιμήσεων των διανεμητικών επιπτώσεων σε δημόσια έγγραφα κατά τρόπο εύκολα κατανοητό από το ευρύ κοινό·
- να διευκολύνουν την πρόσβαση του κοινού στα υποκείμενα μοντέλα, τις παραδοχές και τα δεδομένα, έτσι ώστε τα αποτελέσματα να μπορούν να αναπαραχθούν.

Με ποιο τρόπο αξιοποιεί η Επιτροπή τις εκτιμήσεις των διανεμητικών επιπτώσεων και υποστηρίζει τα κράτη μέλη

Το ιστορικό της Επιτροπής όσον αφορά τη χάραξη τεκμηριωμένης πολιτικής βελτιώνεται συνεχώς τα τελευταία χρόνια. Θα συνεχίσει να αξιολογεί συστηματικά τις οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις των δράσεων πολιτικής της ώστε να διασφαλίζεται η υψηλή ποιότητα της προτεινόμενης νομοθεσίας, όπως προβλέπεται στο σύστημα «βελτίωσης της νομοθεσίας» που εφαρμόζει^{29/30}.

Η Επιτροπή θα συνεχίσει να πραγματοποιεί εκτιμήσεις των διανεμητικών επιπτώσεων προκειμένου να δίνεται μεγαλύτερη έμφαση σε διανεμητικά ζητήματα που είναι σημαντικά για τον σχεδιασμό των μεταρρυθμίσεων και των επενδύσεων. Η Επιτροπή χρησιμοποιεί τακτικά το EUROMOD για τη διεξαγωγή εκτιμήσεων διανεμητικών επιπτώσεων επιλεγμένων μεταρρυθμίσεων στα κράτη μέλη. Η ανάλυση που ακολουθεί παρουσιάζεται και αυτή στις ανά χώρα εκθέσεις που αποτελούν αξιολογήσεις πολιτικής στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, του πλαισίου για την ολοκληρωμένη εποπτεία και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών και των πολιτικών απασχόλησης σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η Επιτροπή θα υποστηρίζει περαιτέρω τα κράτη μέλη στη θέσπιση ή την ανάπτυξη πρακτικών όσον αφορά τις εκτιμήσεις των διανεμητικών επιπτώσεων. Η εν λόγω στήριξη παρέχεται με την τήρηση και περαιτέρω ανάπτυξη του μοντέλου EUROMOD. Η Επιτροπή καθιστά το μοντέλο διαθέσιμο σε όλα τα κράτη μέλη και το επικαιροποιεί ετησίως. Το JRC παρέχει μια σειρά μαθημάτων κατάρτισης για το EUROMOD, μεταξύ άλλων ως προς τον τρόπο εκπόνησης εκτιμήσεων διανεμητικών επιπτώσεων. Τα κράτη μέλη μπορούν επίσης να ζητήσουν περαιτέρω βοήθεια για την ανάπτυξη πρακτικών όσον αφορά τις εκτιμήσεις των διανεμητικών επιπτώσεων στο πλαίσιο του Μέσου Τεχνικής Υποστήριξης³¹.

Η Επιτροπή θα υποστηρίζει περαιτέρω την αμοιβαία μάθηση με τη συνεργασία εκπροσώπων των κρατών μελών που ασχολούνται ενεργά με τη διενέργεια εκτιμήσεων διανεμητικών επιπτώσεων στις εθνικές διοικήσεις ή, στην περίπτωση κρατών μελών όπου οι εκτιμήσεις των διανεμητικών επιπτώσεων δεν αποτελούν ακόμη τόσο διαδεδομένη πρακτική, όσους θα μπορούσαν να συμμετέχουν στην πραγματοποίησή τους στο μέλλον. Οι συζητήσεις σε εκδηλώσεις αμοιβαίας μάθησης καλύπτουν διάφορες πτυχές της πραγματοποίησης εκτιμήσεων διανεμητικών επιπτώσεων, επιτρέποντας έτσι την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών. Δεδομένου ότι οι πρακτικές για τις εκτιμήσεις διανεμητικών επιπτώσεων των κρατών μελών διαφέρουν σημαντικά μεταξύ τους, είναι σαφές ότι υπάρχει προστιθέμενη αξία στη μάθηση από την εμπειρία των άλλων, αξιοποιώντας τις βέλτιστες πρακτικές που μπορούν να προσαρμόζονται στα συγκεκριμένα ανά χώρα πλαίσια.

Στο πλαίσιο της διαδικασίας αμοιβαίας μάθησης με τα κράτη μέλη, η Επιτροπή θα παρακολουθεί τη χρήση των εκτιμήσεων των διανεμητικών επιπτώσεων στα σχέδια δημοσιονομικών προγραμμάτων ή σε άλλα πλαίσια και θα ενημερώνει την Επιτροπή

²⁹ [Βελτίωση της νομοθεσίας: συνένωση δυνάμεων για τη θέσπιση καλύτερων νόμων](#) [COM(2021) 219 final].

³⁰ [Εργαλειοθήκη για τη βελτίωση της νομοθεσίας](#) (Νοέμβριος 2021), ιδιαίτερα [εργαλείο αριθ. 30. Απασχόληση, συνθήκες εργασίας, κατανομή εισοδήματος, κοινωνική προστασία και ένταξη](#).

³¹ Στο πλαίσιο αυτό, το JRC συνεργάζεται από το 2017 σε έργα για την παροχή τεχνικής υποστήριξης στα κράτη μέλη σχετικά με τη μικροπροσομοίωση και τη χρήση διοικητικών δεδομένων για την εκτίμηση των μεταρρυθμίσεων σε θέματα φορολογίας και παροχών. Καθίσταται έτσι δυνατή η ανάπτυξη ενός μοντέλου για τις εκτιμήσεις των διανεμητικών επιπτώσεων, με μεγαλύτερη χρήση του EUROMOD, αξιοποιώντας δεδομένα έρευνας και διοικητικά δεδομένα. Τέτοιου είδους έργα έχουν πραγματοποιηθεί με την Ελλάδα, τη Σλοβακία, τη Λιθουανία και τη Ρουμανία. Εκτελούνται επίσης έργα ανάπτυξης ικανοτήτων και ad hoc έργα με την Ισπανία.

Κοινωνικής Προστασίας και την Επιτροπή Απασχόλησης, συμβουλευτικά όργανα του Συμβουλίου Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων, καθώς και την Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής, συμβουλευτικό όργανο του Συμβουλίου Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων.

Η Επιτροπή:

— θα συνεχίσει να διενεργεί τακτικά εκτιμήσεις των διανεμητικών επιπτώσεων, μεταξύ άλλων στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου·

— θα υποστηρίζει περαιτέρω τα κράτη μέλη στη θέσπιση ή την ανάπτυξη πρακτικών όσον αφορά τις εκτιμήσεις των διανεμητικών επιπτώσεων (μεταξύ άλλων μέσω της υποστήριξης της αμοιβαίας μάθησης και της ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών καθώς και της διάθεσης και περαιτέρω ανάπτυξης του μοντέλου μικροπροσομοίωσης EUROMOD)·

— θα παρακολουθεί τη χρήση των εκτιμήσεων των διανεμητικών επιπτώσεων από τα κράτη μέλη.

Συμπέρασμα

Ο συνδυασμός των διαφόρων μακροπρόθεσμων τάσεων και των βραχυπρόθεσμων κραδασμών που περιγράφονται στην παρούσα ανακοίνωση υπογραμμίζει τη σημασία απόδοσης μεγαλύτερης προσοχής στα διανεμητικά ζητήματα κατά τον σχεδιασμό μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων. Ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη καλούνται να ακολουθήσουν την καθοδήγηση που παρέχεται με σκοπό την επέκταση της χρήσης και τη βελτίωση των οικείων πρακτικών εκπόνησης εκτιμήσεων διανεμητικών επιπτώσεων. Οι αναλύσεις που θα προκύψουν θα πρέπει να παρέχουν έναν αξιόπιστο αντίκτυπο των πολιτικών σε διαφορετικές κοινωνικοοικονομικές ομάδες και να είναι διαθέσιμες στο ευρύτερο κοινό ώστε να βελτιωθεί η ποιότητα της πολιτικής συζήτησης. Η Επιτροπή είναι έτοιμη να υποστηρίξει τα κράτη μέλη με την παροχή βοήθειας για την ανάπτυξη μεθοδολογιών σε θέματα εκτιμήσεων των διανεμητικών επιπτώσεων, παρακολουθώντας τις υφιστάμενες πρακτικές και παρέχοντας ένα φόρουμ ανταλλαγής απόψεων σχετικά με τον τρόπο περαιτέρω βελτίωσης των εκτιμήσεων των διανεμητικών επιπτώσεων.