



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 5 oktober 2022
(OR. en)

13189/22

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

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	28 september 2022
till:	Rådets generalsekretariat
Komm. dok. nr:	COM(2022) 494 final
Ärende:	MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN Bättre bedömning av fördelningseffekter av medlemsstaternas politik

För delegationerna bifogas dokument – COM(2022) 494 final.

Bilaga: COM(2022) 494 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 28.9.2022
COM(2022) 494 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

Bättre bedömning av fördelningseffekter av medlemsstaternas politik

{SWD(2022) 323 final}

Meddelande från kommissionen

Bättre bedömning av fördelningseffekter av medlemsstaternas politik

Evidensbaserat beslutsfattande är avgörande för att säkerställa en framgångsrik politik och trovärdigheten hos politiska åtgärder. I synnerhet möjliggör konsekvensbedömningar välgrundade politiska val och bedömningar av fördelningseffekter bidrar till att förstå hur valen sannolikt kommer att påverka olika delar av befolkningen. Detta är särskilt relevant eftersom EU och dess medlemsstater strävar efter en socialt rättvis digital och grön omställning och står inför utmaningar i samband med de stigande levnadskostnaderna på grund av Rysslands anfallskrig mot Ukraina.

Europas unika sociala marknadsekonomi är grunden för vårt välstånd. Ordförande Ursula von der Leyen betonar i sina politiska riktlinjer vikten av att ingen lämnas på efterkälken i den digitala och gröna omställningen. Hon betonar också bidraget från den europeiska pelaren för sociala rättigheter som proklamerades av Europaparlamentet, rådet och kommissionen 2017 och fastställde 20 principer för ett starkt socialt Europa som är rättvist och inkluderande och garanterar lika möjligheter.

Vid det sociala toppmötet i Porto i maj 2021 välkomnade EU:s ledare målet att lyfta minst 15 miljoner människor ur fattigdom och social utestängning fram till 2030, vilket kommissionen presenterade i handlingsplanen för den europeiska pelaren för sociala rättigheter, i linje med FN:s Agenda 2030 för hållbar utveckling¹. Bara ett år efter det sociala toppmötet har EU:s medlemsstater åtagit sig att uppfylla nationella mål för att gemensamt nå detta mål. Samtidigt syftar nya initiativ på EU-nivå inom ramen för handlingsplanen till att bidra till att minska inkomstskillnaderna. Här ingår direktivet om minimilön och förslaget till rådets rekommendation om minimiinkomstsystem.

Fattigdomen och inkomstskillnaderna är relativt låga i EU enligt internationella normer, och fattigdomen och den sociala utestängningen har minskat under det senaste årtiondet, även om inkomstskillnaderna ökade för människor med lägre inkomster efter lågkonjunkturen 2008–2012. De åtgärder som vidtagits av EU och de nationella regeringarna (inklusive tillfälliga sysselsättningsstödsystem och automatiska stabilisatorer) dämpade de socioekonomiska konsekvenserna av covid-19-krisen och förhindrade att ojämlikheten ökade ytterligare. Pandemin har dock haft en oproportionerlig negativ inverkan på kvinnor och vissa grupper som ungdomar, lågutbildade arbetstagare och personer med funktionsnedsättning.

Medan Europa håller på att återhämta sig från covid-19-pandemin kan den sociala sammanhållningen påverkas av den nuvarande utvecklingen. Rysslands omotiverade och oprovocerade invasion av Ukraina har medfört stor ekonomisk osäkerhet, särskilt när det gäller energiförsörjningen och livsmedelspriserna. Hög inflation riskerar att förvärra situationen för låginkomsthushåll och andra missgynnade grupper, medan osäkerheten i leveranskedjor kan påverka sysselsättningen i vissa sektorer.

¹ Målen för hållbar utveckling 1 och 10. [Agenda 2030 för hållbar utveckling](#).

EU och dess medlemsstater arbetar för att dämpa krigets ekonomiska konsekvenser. För att minska beroendet av de ryska fossila bränslena i Europa har kommissionen i sin REPowerEU-plan lagt fram flera alternativ: att spara energi, diversifiera energiförsörjningen och påskynda utbyggnaden av förnybar energi för att ersätta fossila bränslen i bostäder, industri och elproduktion. Kommissionens plan *Spara gas för en säker vinter* syftar till att påskynda utfasningen av ryska fossila bränslen och minska efterfrågan på gas i EU, samtidigt som man särskilt uppmärksammar utsatta konsumenter. Kommissionens förslag till akuta ingripanden på EU:s energimarknader syftar också till att ta itu med den senaste tidens dramatiska prishöjningar och minska trycket på hushåll och företag i hela EU. För att bemöta snabbt stigande livsmedels- och energipriser har medlemsstaterna vidtagit åtgärder för att mildra inflationens inverkan på hushållen, särskilt de mest sårbara.

Klimatförändringarna och digitaliseringen förväntas också påverka inkomstfördelningen och ojämlikheten. Den gröna omställningen har potential att skapa upp till 1 miljon ytterligare arbetstillfällen fram till 2030² och 2 miljoner fram till 2050³ och samtidigt förbättra kvaliteten i arbetet, men dess återverkningar på arbetsmarknaden kan variera mellan sektorer, regioner, grad av urbanisering (stad/landsbygd), färdigheter som krävs eller typer av arbetstillfällen. I den europeiska gröna given och 55 %-paketet presenteras EU:s halvtidssvar med åtgärder för att ta itu med klimatförändringarna och integrera den sociala dimensionen i beslutsfattandet från början. För att nå EU:s energi- och klimatmål för 2030 har medlemsstaterna utarbetat integrerade nationella energi- och klimatplaner som ska uppdateras regelbundet. Medlemsstaterna har också åtagit sig att anta en övergripande politik för en rättvis omställning till klimatneutralitet. I rådets rekommendation om säkerställande av en rättvis omställning till klimatneutralitet⁴ ges medlemsstaterna konkret vägledning om hur de relevanta sysselsättningsaspekterna och sociala aspekterna i samband med omställningen ska hanteras, bland annat genom att analysera de politiska åtgärdernas fördelningseffekter, samtidigt som finansieringsmöjligheterna utnyttjas fullt ut. Kommissionen har också presenterat sin vision för Europas digitala omställning fram till 2030 och föreslagit en digital kompass för Europas digitala decennium⁵. Grundläggande digitala färdigheter för alla och möjligheten för arbetstagarna att skaffa sig specialiserade färdigheter inom informations- och kommunikationsteknik har en framträdande plats, liksom vikten av omskolning och kompetenshöjning för att förhindra att den digitala klyftan mellan lågutbildade och högkvalificerade arbetstagare förvärras.

Aktuella undersökningar visar att sociala ojämlikheter är européernas största bekymmer (följt av sysselsättning, miljöfrågor och klimatförändringar)⁶ och den största ökningen i fråga om oro på EU-nivå rör stigande priser/inflation och ökade levnadskostnader⁷. Redan före pandemin ville över 80 % av EU-medborgarna att deras nationella regeringar skulle vidta

² Enligt kommissionens meddelande *Klimatmålsplanen 2030*, COM/2020/562 final, och SWD(2020)176 final: prognoser baserade på E-QUEST enligt ett scenario med lägre beskattning av lågutbildad arbetskraft, dvs. antagandet att en målinriktad minskning av skatten på arbetskraft stimulerar lågutbildad arbetskraft via högre nettolöner samtidigt som kostnaderna för lågutbildad arbetskraft sänks för företag, vilket leder till en högre total sysselsättningsgrad.

³ Baserat på 2018 års konsekvensbedömning *Clean Planet for all* rapporterar ESDE 2019 en potentiell ökning med omkring 2 miljoner arbetstillfällen fram till 2050.

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

⁵ Det digitala decenniet är kommissionens framtidsblickande strategiska vision för utvecklingen av den digitala ekonomin och omställningen hos europeiska företag senast 2030. Den plan som Europeiska kommissionen lade fram den 9 mars 2021 syftar till att stödja en välmående digital framtid för alla.

⁶ Särskild Eurobarometerundersökning 517 *Future of Europe* från januari 2022.

⁷ *Ordinarie Eurobarometerundersökning* från april 2022.

ytterligare åtgärder för att minska inkomstskillnaderna⁸. Stora inkomstskillnader kan ha skadliga effekter på den ekonomiska tillväxten och äventyra den sociala sammanhållningen⁹, vilket sätter modellen för en social marknadsekonomi på spel och därmed undergräver de europeiska värdena. Inkomstskillnader och brist på social rättvisa är ett växande bekymmer inte bara för personer som löper risk för fattigdom eller social utestängning, utan också för de flesta medelinkomsttagare.

För att se till att de långsiktiga trender och kortsiktiga chocker som beskrivs ovan inte förvärrar de befintliga ojämlikheterna är det absolut nödvändigt att förbättra kvaliteten på beslutsfattandet genom att bättre bedöma fördelningseffekterna av befintlig och ny politik och reformer. När politik och reformer utformas är det viktigt att förstå deras inverkan på olika socioekonomiska grupper och olika geografiska områden. Detta är nödvändigt för att bättre kunna rikta politiska åtgärder och mildra deras eventuella negativa effekter för att uppnå målen för fattigdomsminskning fram till 2030 och säkerställa hållbara, inkluderande och rättvisa omställningar.

Detta meddelande ger medlemsstaterna vägledning om hur de bäst kan genomföra bedömningar av fördelningseffekter gällande olika socioekonomiska gruppers inkomster¹⁰ och införliva bedömningarna i beslutsprocesserna. I meddelandet fastställs en process för att vidareutveckla befintliga metoder tillsammans med medlemsstaterna och vilket stöd som kommissionen kan ge medlemsstaterna¹¹.

Begreppet bedömningar av fördelningseffekter

En konsekvensbedömning är en process där bevis samlas in för att stödja beslutsfattandet¹². Begreppet bedömningar av fördelningseffekter innebär en (vanligtvis kvantitativ) analys i syfte att bedöma fördelningseffekterna av politiken (reformer, investeringar osv.) på olika befolkningsgruppers inkomster. Bedömningar av fördelningseffekter ger användbar information och hjälper beslutsfattare att välja mellan olika reformalternativ. Sådana bedömningar kan också bidra till att identifiera behov av att utforma kompletterande åtgärder för att skydda sårbara grupper från de potentiellt negativa effekterna av vissa strategier, och de kan också tillhandahålla värdefull information för att kalibrera dessa åtgärder.

Tekniker för att bedöma fördelningseffekter kan användas för att erhålla kvantitativa uppskattningar av effekterna av skatter och reformer avseende socialt skydd och social delaktighet, och de ger också indikationer på effekterna av reformer avseende sociala naturaförmåner. Vikten av lika tillgång till naturaförmåner såsom hälso- och sjukvård och utbildning blev tydlig under covid-19-pandemin¹³. Övervakning av omfördelningseffekterna

⁸ Särskild Eurobarometerundersökning 471 [Fairness, inequality and inter-generational mobility \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurobarometer/surveys/trend/471) från april 2018.

⁹ Se t.ex. Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) (2015), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*.

¹⁰ Ytterligare ansträngningar bör göras i framtiden för att även fånga upp reformernas fördelningseffekter på lika möjligheter, men detta meddelande fokuserar på inkomstskillnader som är mycket lättare att kvantifiera än de andra aspekterna.

¹¹ Det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar innehåller mer detaljerad information, bland annat om nuvarande praxis i medlemsstaterna.

¹² Konsekvensbedömningar bidrar till att ta fram politiska svar (antingen politiska reformer eller investeringar) på specifika politiska problem genom att tillhandahålla en evidensbas för olika alternativ tillsammans med respektive konsekvenser. I konsekvensbedömningar tas ett antal viktiga potentiella effekter upp, såsom ekonomiska, miljömässiga och sociala effekter samt inverkan på de mänskliga rättigheterna.

¹³ Det finns belägg som visar att naturaförmåner har en betydande omfördelningseffekt. Det är viktigt att se till att politiska förändringar tillgodoser behoven hos de mest missgynnade grupperna och åtminstone inte får oavsiktliga negativa konsekvenser för dem. Till exempel visar Världshälsoorganisationens (WHO) europeiska arbete med hälso- och sjukvårdens överkomlighet att vissa länder kommer att behöva omforma hälso- och sjukvårdspolitiken, förbättra det ekonomiska skyddet för vissa grupper och samtidigt söka ytterligare offentliga investeringar i hälso- och sjukvårdssystemet (se WHO/Europe Publications – *Can people afford to pay for health care? New evidence on financial protection in Europe* (2019)).

av naturaförmåner skulle bidra till att utnyttja deras potential att mildra och minska fattigdomen och skulle också kunna bidra till mer heltäckande bedömningar av fördelningseffekter.

Bedömningar av fördelningseffekter kan innan de genomförs kvantifiera hur specifika politiska strategier och reformer kommer att påverka olika gruppers inkomster. De kan också vara till hjälp för att i detalj fastställa kostnaderna för reformer (bland annat genom att överväga olika alternativ) och utforma korrigeringar. Bedömningar som görs efter det att åtgärder har börjat genomföras bidrar till utvärderingen av åtgärder när uppgifter finns tillgängliga och anger om ytterligare åtgärder behöver vidtas eller om reformer behöver korrigeras. Bedömningar av fördelningseffekter görs ofta som en del av budgetförberedelserna, men det är lika viktigt med bedömningar i samband med reformer som kanske inte har någon (direkt) inverkan på de offentliga budgetarna, men som kan ha större inverkan på vissa socioekonomiska grupper. Bedömningar av fördelningseffekter bör vid behov integreras i bredare analyser som omfattar ekonomiska, sociala och miljömässiga effekter av nya politiska initiativ.

Bedömningar av fördelningseffekter kan också bidra till att avsevärt förbättra kvaliteten på de offentliga utgifterna och skattepolitiken. De offentliga finanserna har utsatts för påfrestningar på grund av covid-19-pandemin, och den gradvisa normaliseringen av penningpolitiken förväntas öka de statliga lånekostnaderna. Välkalibrerade omfördelningar av utgifter eller av intäkter kan bidra till att säkerställa att underskotten i den offentliga budgeten hålls under kontroll, men detta är hållbart endast om fördelningskonsekvenserna är väl identifierade och uppvägda. I förordning (EU) nr 473/2013 rekommenderas att presentera åtgärdernas förväntade fördelningseffekter i utkastet till budgetplaner som euroområdet medlemsstater lämnar till kommissionen, men detta sker sällan och metoderna kan förbättras ytterligare. Inom ramen för den europeiska planeringsterminen rekommenderas i 2022 års riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik att bedömningar av fördelningseffekter används för att förbättra de sociala trygghetssystemens ändamålsenlighet¹⁴.

Viktiga komponenter i en kvalitativt god bedömning av fördelningseffekter

Viktiga komponenter i kvalitativt goda bedömningar av fördelningseffekter kan identifieras på grundval av god praxis i medlemsstaterna. Dessa gäller bedömningarnas tidsplan, vilka strategier som ska analyseras, vilka verktyg (modeller och data) som ska användas och hur resultaten ska spridas.

a. Vem bör göra en bedömning av fördelningseffekter, när bör den ske och på vilken detaljnivå bör den utföras?

Bedömningar av fördelningseffekter bör genomföras både före och efter genomförandet av relevant politik. Att göra en bedömning av fördelningseffekter under utformningen av reformer och investeringar är särskilt viktigt eftersom det gör det möjligt för beslutsfattare att bedöma den planerade politikens inverkan på olika typer av hushåll, även i de fall där reformen ursprungligen inte är avsedd att ta itu med sociala mål (t.ex. vid reformer avseende

¹⁴ [Riktlinje 8](#).

energiförbrukning). Analyser efter genomförandet gör det möjligt att utvärdera reformernas och investeringarnas inverkan på olika typer av hushåll en viss tid efter det att reformen har genomförts. Detta kan bidra till att utveckla potentiella ytterligare steg eller korrigeringar av reformer. Analyser grundar sig på hårda data, men kräver att effekterna av reformerna särskiljs från andra förändringar. Trovärdiga analyser efter genomförandet bidrar till att säkerställa egenansvar och kvaliteten på bedömningarna före genomförandet. Helst bör bedömningar av fördelningseffekter utföras av myndigheter på nationell nivå, och i förekommande fall på regional och lokal nivå.

Det är god praxis att presentera effekterna av ett fullständigt paket med politiska förändringar, eftersom en viss del av samspelet mellan enskilda förändringar kan gå förlorat om deras effekter presenteras separat. Detta är särskilt viktigt med tanke på att budgetförändringar ofta beslutas som ett paket, där vissa åtgärder kompenserar för andra. Åtgärder som har en betydande inverkan motiverar samtidigt en individuell analys.

Att anförtro utförandet av bedömningar av fördelningseffekter åt oberoende organ kan bidra till att göra bedömningarna mer trovärdiga och korrekta. Den akademiska världen och forskningsinstitut har den expertis som krävs för att utveckla avancerade tekniker för bedömningar av fördelningseffekter. De påverkas heller inte av samma politiska motiv som förvaltningarna när de bedömer beslut som de ofta inte har bidragit till. Reproduktionen av resultat från olika institutioner kan också bidra till en mer omfattande analys och öka dess kvalitet och trovärdighet.

Medlemsstaterna uppmanas att göra följande:

- **Systematiskt utföra bedömningar av fördelningseffekter innan de genomför politik som kan påverka människors inkomster och så långt det är möjligt efter genomförandet utvärdera de faktiska effekterna av reformer och investeringar.**
- **Analysera både de kombinerade och specifika enskilda effekterna av politiken.**
- **Stödja oberoende institutioner i deras arbete.**

b. Vilka politikområden kan man välja för att göra bedömningar av fördelningseffekter och hur lång tid bör man ta i beaktande?

Bedömningar av fördelningseffekter bör omfatta politikområden som påverkar hushållens inkomster och deras fördelning, som vanligtvis avser skatter och monetära förmåner. Standardmodeller kan ge en uppfattning om reformernas inverkan på traditionella direkta skatter och monetära fördelar som i allmänhet är i fokus för bedömningar av fördelningseffekter¹⁵. Ansträngningar bör dock göras för att bedöma effekterna av reformer på andra områden, såsom reformer av arbetsmarknaden eller pensionssystemet samt investeringsprogram.

Det är värt att bedöma konsumtionsskatterna med tanke på att deras inverkan ofta är regressiv (eftersom låginkomsthushåll spenderar mer av sin inkomst på varor och tjänster). Detta blir allt viktigare med det växande behovet av att minska koldioxidutsläppen och praktisera ”grön budgetering”. Helst bör medlemsstaterna också bedöma fördelningseffekterna avseende

¹⁵ Direkta personliga skatter samt sociala avgifter och sociala förmåner.

reformer av förmögenhetsskatten, som har en stor inverkan på den långsiktiga dynamiken när det gäller ojämlikhet, och avseende effekterna av förändringar i naturaförmåner (t.ex. hälso- och sjukvårdsförmåner).

Bedömningar av fördelningseffekter kan användas på många olika politikområden. De är avgörande för att bedöma effekterna av reformer som utformats för att hantera megatrender, såsom den gröna och digitala omställningen eller effekterna av den senaste tidens kriser. Olika reformer skiljer sig dock åt när det gäller i vilken utsträckning de kan analyseras. Bedömningar av fördelningseffekter är mycket användbara t.ex. för att bedöma effekterna av reformer som direkt påverkar hushållens inkomster, såsom koldioxidprissättning och användning av koldioxidintäkter eller uppvärmningsbidrag för låginkomsthushåll. Det är dock ofta svårare att bedöma effekterna av nya lagstiftningsåtgärder (t.ex. för att förbättra energieffektivitetsnormerna). Utvärderingsstrategier efter genomförandet kan dock ge goda insikter om de fördelningsmässiga konsekvenserna av sådana reformer.

Bedömningar av fördelningseffekter före genomförandet bör göras långsiktigt och inte enbart fokusera på effekterna av nya politiska strategier och åtgärder på resultaten omedelbart efter genomförandet, dvs. under det följande året (jämförande statistik). En stegvis politik – till exempel en pensionsreform – som medför långsamma förändringar under ett antal år kanske inte har särskilt stor inverkan under ett visst år, men kan få betydande kumulativa konsekvenser. I dessa fall kan bedömningar av fördelningseffekter kräva långsiktiga prognoser för att reformernas fulla effekt ska kunna beaktas. Det är särskilt viktigt att anta ett flerårigt perspektiv vid beaktande av demografiska trender. Här kan det vara relevant att använda dynamiska modeller.

Medlemsstaterna uppmanas att göra följande:

- **Inbegripa direkta skatter, socialförsäkringsavgifter och sociala förmåner i sina bedömningar.**
- **Om möjligt analysera effekterna av annan politik, särskilt indirekta skatter och förmögenhetsskatter och relevanta naturaförmåner, i syfte att lägga fram en omfattande bedömning av fördelningseffekter av specifika åtgärder och reformer.**
- **Anta ett flerårigt perspektiv i bedömningar av fördelningseffekter av politikområden vars fulla effekt kommer att förverkligas under en längre tidsperiod.**

c. Vilka verktyg ska användas?

Mikrosimuleringsmodeller är viktiga eftersom de vanligtvis gör det möjligt att uppskatta nettobudgetkostnaden för ändringar av skatter och förmåner, mönstret för vinster och förluster till följd av en politisk förändring och reformpaketens inverkan på fattigdom och ojämlikhet. Avancerade modeller gör det möjligt att uppskatta effekterna per kön eller ytterligare jämställdhetskriterier såsom funktionsnedsättning eller minoritetsbakgrund samt att bedöma förändrade incitament för arbete och arbetsmarknadsåtgärder vid politiska förändringar.

Reformer av skatte- och förmånssystemen kan påverka människors beteende och förändra den makroekonomiska miljön. Införlivande av beteendemässiga åtgärder, makroekonomiska

data¹⁶ och demografiska trender i bedömningarna av fördelningseffekter kan ge ännu noggrannare bedömningar.

Bedömningar av fördelningseffekter kan göras med en landsspecifik modell (gäller för närvarande tio medlemsstater) eller endast med Euromod-modellen (fyra medlemsstater), eller med båda (tolv medlemsstater)¹⁷. Euromod är en mikrosimuleringsmodell för skatter och förmåner som upprätthålls av kommissionen och som är tillgänglig för alla medlemsstater. Den omfattar de viktigaste aspekterna av direkt beskattning, sociala avgifter och förmåner¹⁸, och kan vara särskilt användbar för medlemsstater med begränsad erfarenhet av att bedöma fördelningseffekter¹⁹. En tydlig fördel med Euromod är att den möjliggör en jämförbar beräkning mellan medlemsstaterna av effekterna av direkta skatter och förmåner på hushållens inkomster, fattigdom och inkomstskillnader samt incitament till arbete. Landsspecifika modeller, med mer skräddarsydda strategier, brukar användas av medlemsstater som har en lång tradition av att göra bedömningar av fördelningseffekter.

Kvantitativ analys kan kompletteras med mer kvalitativa överväganden för att identifiera de grupper som med störst sannolikhet påverkas av en rad strategier.

Medlemsstaterna uppmanas att göra följande:

- Använda en mikrosimuleringsmodell som uppskattar effekterna av politiska förändringar på hushållens inkomster genom inkomstfördelningen samt deras effekter på fattigdom och inkomstskillnader.**
- Vidareutveckla sina modeller genom att använda avancerad teknik som inbegriper beteendemässiga svar och makroekonomiska data.**
- Komplettera kvantitativ analys med kvalitativ analys för att generellt beakta fördelningseffekter vid beslutsfattandet.**

d. Vilka data ska användas?

En bra bedömning av fördelningseffekter kräver omfattande och aktuella data. Undersökningsdata – såsom EU:s statistik över inkomst- och levnadsvillkor (EU-Silc)²⁰ – ger detaljerad sociodemografisk information och inkomstinformation, som är avgörande för kvaliteten på en bedömning av fördelningseffekter. Det uppstår dock vanligtvis en tidsfördröjning mellan när en undersökning genomförs och när resultaten finns tillgängliga²¹. Administrativa data kan fylla i luckorna med noggrannare och i de flesta fall mer aktuell information, större urvalsstorlek och mer geografiska detaljer. Att kombinera en undersökning med administrativa register över inkomst, välfärd och beskattning kan också

¹⁶ Mikrosimuleringsmodeller tar sällan hänsyn till beteendemässiga svar (såsom de uppskattade effekterna på arbetskraftsutbudet av förändringar i inkomstskatten) eller makroekonomisk återkoppling (till exempel kan ökat arbetskraftsutbud öka BNP och statens intäkter). Beteendemässiga svar och makroekonomisk återkoppling kan införlivas genom att man bygger upp mer avancerade modeller som beaktar de olika effekterna (t.ex. genom att beteendemässiga svar tas med i en mikrosimuleringsmodell eller att en mikrosimuleringsmodell kopplas till en makroekonomisk modell).

¹⁷ Se det åtföljande arbetsdokumentet för mer information.

¹⁸ Modellen hålls uppdaterad av gemensamma forskningscentrumet (JRC) i samarbete med Eurostat och nationella experter.

¹⁹ Programvaran och modellerna är lättillgängliga, men nationella myndigheter eller forskare måste fortfarande ansöka hos Eurostat om tillgång till de underliggande uppgifterna.

²⁰ [Overview - Income and living conditions - Eurostat \(europa.eu\)](#).

²¹ När det gäller EU-Silc får Eurostat, inom ramen för förordning 2019/1700, mikrodata från medlemsstaterna för operativt år N senast i slutet av år N och fullständiga datauppsättningar med slutliga inkomstuppgifter senast den 28 februari år N + 1. Landsindikatorer offentliggörs så snart uppgifterna har validerats och godkänts.

avsevärt förbättra kvaliteten på en bedömning av fördelningseffekter. Detta kan också göra det möjligt att bredda modellens omfattning, samtidigt som detaljerade socioekonomiska uppgifter från undersökningar behålls.

Mer måste göras för att förbättra tillgången till nationella administrativa data²². Anonymiserade (fullständiga, dvs ej urvalda) administrativa data är en värdefull resurs vid detaljerad analys av bedömningar av fördelningseffekter²³. Sådana data bör göras tillgängliga för olika offentliga organ och oberoende forskare på ett öppet sätt. Det är också viktigt att betona de nationella statistikinstitutens avgörande roll när det gäller att tillhandahålla lägliga, omfattande och detaljerade undersökningar och andra uppgifter som kan användas för analys av bedömningar av fördelningseffekter.

Medlemsstaterna uppmanas att göra följande:

- Kombinera undersökningsdata och administrativa data vid bedömningar av fördelningseffekter.**
- Förbättra tillgången till administrativa data för både offentliga organ och forskare.**

e. Vilka indikatorer kan man välja?

Genom att använda gemensamma mått kan beslutsfattarna bättre jämföra resultaten och bedöma effekterna av olika nya åtgärder. Bedömningar av fördelningseffekter bör helst mäta reformernas inverkan på 1) inkomstfördelning²⁴, 2) graden av ojämlikhet, genom att förlita sig på ett urval av nyckelindikatorer (såsom förhållandet mellan inkomstkventilerna S80/S20)²⁵, 3) fattigdomsnivån, genom att använda viktiga relaterade indikatorer såsom fattigdomsrisk och det relativa medianvärdet för fattigdomsklyftan²⁶.

Det kan också finnas andra relevanta resultat, beroende på den nationella situationen och tillgängliga uppgifter. Därför görs ofta bedömningar av fördelningseffekter för att bedöma reformernas inverkan på olika grupper²⁷ uppdelade efter ålder och kön (även för jämställdhetsbudgetering²⁸) och typ av hushåll (såsom hushåll med vuxna i arbetsför ålder, hushåll med personer i pensionsålder, hushåll med en ensamstående förälder, hushåll med

²²I linje med [En EU-strategi för data](#), där vikten av datadelning mellan offentliga myndigheter betonas, eftersom detta avsevärt kan förbättra beslutsfattandet och tillhandahållandet av offentliga tjänster.

²³Anledningen är att enhetliga prover inte är anpassade för att mäta ojämlikhet vid hög koncentration.

²⁴Disponibel inkomst per konsumtionsenhet, dvs. inkomster efter direkta skatter och förmåner, justerade för hushållets sammansättning. Hushållets medlemmar ekvivaleras eller görs likvärdiga genom att varje medlem viktas efter ålder med hjälp av OECD:s modifierade ekvivalensskala (<https://www.oecd.org/economy/growth/OECD-Note-EquivalenceScales.pdf>).

²⁵Huvudindikator för den sociala resultattavlan för den europeiska pelaren för sociala rättigheter; S80/S20 är den andel av inkomsten som går till de rikaste 20 procenten jämfört med de fattigaste 20 procenten av befolkningen. Det är också användbart att presentera indikatorn uppdelad i den övre delen S80/S50 och den nedre delen S50/S20 av inkomstfördelningen. Indikatorn kan kompletteras med inkomstandelen för de nedre 40 procenten av befolkningen längs inkomstfördelningen (S40 som utgör grunden för målet för hållbar utveckling om att minska ojämlikheten) eller Ginikoefficienten (som är det vanligaste syntetiska måttet på inkomstskillnad och som visar vilken procentandel av ett lands inhemska inkomst som varje kumulativ percentil av befolkningen äger, omvandlat till en koefficient).

²⁶Fattigdomsrisk, beräknad som andelen personer med en årlig disponibel inkomst per konsumtionsenhet som understiger 60 procent av den genomsnittliga årliga disponibla inkomsten per konsumtionsenhet, är en av tre komponenter i indikatorn för risk för fattigdom eller social utestängning som ligger till grund för EU:s mål att minska fattigdom och social utestängning fram till 2030. Det relativa medianvärdet för fattigdomsklyftan visar skillnaden mellan den disponibla medianinkomsten per konsumtionsenhet för personer under gränsen för fattigdomsrisk och själva gränsen (brytpunkt: 60 % av medianinkomsten).

²⁷Bedömningar av fördelningseffekter är användbara för att redogöra för både skillnaderna i den ursprungliga situationen för olika grupper och de förändringar som förväntas till följd av politiska insatser (relevanta för både miljömässiga och sociala dimensioner där socialt missgynnade grupper tenderar att uppleva sämre miljöer).

²⁸Enligt Europarådets allmänt använda definition är jämställdhetsbudgetering en tillämpning av jämställdhetsintegrering i budgetprocessen. Kort sagt är det en strategi och en process vars långsiktiga syfte är att uppnå jämställdhetsmålen genom att fokusera på hur offentliga medel samlas in och används. Läs mer i Bova, E. och Jerosch Herold da Costa Reis, J. (2022) *Gender Budgeting Practices: Concepts & Evidence*, European Economy Discussion Paper 165, Europeiska kommissionen. [Gender Budgeting Practices: Concepts and Evidence](#)

ensamstående vuxna och parhushåll med och utan barn). Det kan också vara värt att göra andra analyser, t.ex. analyser som fokuserar på personer med invandrarbakgrund, personer med funktionsnedsättning eller andra missgynnade grupper samt grupper som är uppdelade efter grad av urbanisering eller region.

Medlemsstaterna uppmanas att göra följande:

- Se till att bedömningar av fördelningseffekter på de olika grupperna längs inkomstfördelningen (såsom inkomstbeslut) samt nivåerna av ojämlikhet och fattigdomsindikatorer beaktas,
- Så långt det är möjligt presentera resultaten uppdelade efter ålder, kön och specifika socioekonomiska grupper.

f. Hur sprider man bedömningar av fördelningseffekter?

Genom att offentliggöra analysen av effekterna på olika inkomstgrupper ökar man insynen i beslutsfattandet. Det möjliggör närmare granskning av de föreslagna åtgärdernas effekter och kan därigenom förbättra kvaliteten på den offentliga debatten och öka förtroendet för beslutsprocesserna. Större öppenhet om reformernas effekter kan förväntas leda till att sådana åtgärder antas som minskar eller eliminerar de negativa effekterna för fattigdomen eller ökar ojämlikheten. Det kan också bidra till att slå sönder falska uppfattningar om politikens slutliga effekt genom att ge klarhet om mottagargrupperna. Förslag till budgetplaner är till exempel ett bra sätt att presentera konsekvenserna av relaterade politiska åtgärder för olika delar av befolkningen.

När myndigheter offentliggör bedömningar av fördelningseffekter på ett tillgängligt sätt, bidrar det till att främja den offentliga debatten, vilket kan öka acceptansen för åtgärder och reformer. Bedömningar av fördelningseffekter bör presenteras i offentligt tillgängliga budgetdokument (t.ex. utkast till budgetplaner) och alla andra typer av dokument som åtföljer utformningen, genomförandet och bedömningen av reformer och investeringar, såsom (integrerade) konsekvensbedömningar. På så sätt kan bedömningar av fördelningseffekter möjliggöra fler evidensbaserade beslut samt ge en mer trovärdig bild för den offentliga debatten om effekterna av politiska reformer, som inkluderar arbetsmarknadens parter och det civila samhället.

För att fånga mediernas och allmänhetens intresse måste bedömningarnas resultat anses vara tillförlitliga och relativt lätta att förstå. Offentliggörandet av bedömningar av fördelningseffekter bör därför åtföljas av en presentation av de viktigaste modelleringsbeslut som ligger till grund för analysen. En presentation av vilka bedömningsresultat som planeras vid en viss tidpunkt (t.ex. varje år) kan vara till hjälp genom att det signalerar att resultaten kommuniceras systematiskt. Resultaten från bedömningar av fördelningseffekter kan också anses tillförlitligare och trovärdigare om analysen har gjorts eller kan verifieras av oberoende forskare. Genom att underlätta reproduktion av analysen kan offentliggörandet av alla relevanta antaganden och beslut om modeller också öka trovärdigheten.

Medlemsstaterna uppmanas att göra följande:

- Presentera resultat av bedömningar av fördelningseffekter i offentliga handlingar på ett sätt som lätt kan förstås av allmänheten.

- Underlätta allmänhetens tillgång till underliggande modeller, antaganden och data, så att resultaten kan replikeras.

Hur kommissionen förlitar sig på bedömningar av fördelningseffekter och stöder medlemsstaterna

Kommissionens resultat när det gäller evidensbaserat beslutsfattande har kontinuerligt förbättrats under de senaste åren. Kommissionen kommer att fortsätta att systematiskt bedöma de ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenserna av sina politiska åtgärder för att säkerställa den föreslagna lagstiftningens höga kvalitet, i enlighet med systemet för bättre lagstiftning^{29/30}.

Kommissionen kommer att fortsätta att göra bedömningar av fördelningseffekter för att främja fördelningsöverväganden när de är relevanta för utformningen av reformer och investeringar. Kommissionen använder regelbundet Euromod för att genomföra bedömningar av fördelningseffekter av utvalda reformer i medlemsstaterna. Den efterföljande analysen presenteras också i landsrapporterna som utgör en del av den europeiska planeringsterminen, ramen för integrerad övervakning och samordningen av den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken i hela EU.

Kommissionen kommer att ge ytterligare stöd till medlemsstaterna när de inrättar eller utvecklar metoder för bedömningar av fördelningseffekter. Detta stöd kommer att ges genom att upprätthålla och vidareutveckla Euromod-modellen. Kommissionen gör modellen tillgänglig för alla medlemsstater och uppdaterar den årligen. JRC tillhandahåller en rad utbildningskurser om Euromod, bland annat om hur man gör bedömningar av fördelningseffekter. Medlemsstaterna kan också begära ytterligare stöd för att utveckla metoder för bedömningar av fördelningseffekter inom ramen för instrumentet för tekniskt stöd³¹.

Kommissionen kommer att stödja det ömsesidiga lärandet ytterligare genom att sammanföra företrädare för medlemsstater som arbetar aktivt med bedömningar av fördelningseffekter i nationella förvaltningar eller, när det gäller medlemsstater där det inte är lika vanligt att göra bedömningar av fördelningseffekter, personer som skulle kunna delta i sådant arbete i framtiden. Diskussioner vid evenemang för ömsesidigt lärande omfattar olika aspekter av att göra bedömningar av fördelningseffekter, vilket möjliggör utbyte av bästa praxis. Eftersom medlemsstaternas metoder för bedömningar av fördelningseffekter skiljer sig avsevärt från varandra finns det ett tydligt mervärde i att lära av varandras erfarenheter, med hjälp av bästa praxis som kan anpassas till landsspecifika sammanhang.

Som en del av processen för ömsesidigt lärande med medlemsstaterna kommer

²⁹ [Bättre lagstiftning: Samarbete för att skapa bättre lagar](#) (COM/2021/219 final).

³⁰ [Better regulation toolbox](#) (november 2021) (inte översatt till svenska), i synnerhet [verktyg 30 avseende sysselsättning, arbetsvillkor, inkomstfördelning, socialt skydd och inkludering](#).

³¹ I detta sammanhang har JRC sedan 2017 samarbetat om projekt för att tillhandahålla tekniskt stöd till medlemsstaterna om mikrosimulering och användning av administrativa uppgifter för bedömning av skattereformer. Detta gör det möjligt att utveckla en modell för bedömningar av fördelningseffekter genom att i större utsträckning använda Euromod, med hjälp av undersökningar och administrativa uppgifter. Sådana projekt har ägt rum med Grekland, Litauen, Rumänien och Slovakien. Kapacitetsuppbyggnad och ad hoc-projekt genomförs också med Spanien.

kommissionen att övervaka användningen av bedömningar av fördelningseffekter, i utkast till budgetplaner och i andra sammanhang, samt informera kommittén för socialt skydd och sysselsättningskommittén (de rådgivande organen för rådet för sysselsättning och sociala frågor) och kommittén för ekonomisk politik (det rådgivande organet för rådet för ekonomiska och finansiella frågor).

Kommissionen avser att göra följande:

- Fortsätta att regelbundet göra bedömningar av fördelningseffekter, inbegripet som en del av den europeiska planeringsterminen.**
- Ytterligare stödja medlemsstaterna i inrättandet eller utvecklingen av deras metoder för bedömningar av fördelningseffekter (bland annat genom att stödja ömsesidigt lärande och utbyte av bästa praxis och göra Euromod-mikrosimuleringsmodellen tillgänglig och vidareutvecklad).**
- Övervaka medlemsstaternas användning av bedömningar av fördelningseffekter.**

Slutsats

Sammanflödet mellan olika långsiktiga trender och kortsiktiga chocker som beskrivs i detta meddelande understryker vikten av att ägna större uppmärksamhet åt fördelningsöverväganden när reformer och investeringar utformas. Medlemsstaterna uppmanas därför att följa den vägledning som ges för att utöka användningen av och förbättra sina metoder för bedömningar av fördelningseffekter. De efterföljande analyserna bör ge ett trovärdigt avtryck i politiken för olika socioekonomiska grupper och bör göras tillgängliga för allmänheten för att förbättra kvaliteten på den politiska debatten. Kommissionen är beredd att stödja medlemsstaterna i att utveckla metoder för bedömningar av fördelningseffekter, övervaka befintlig praxis och tillhandahålla ett forum för utbyte av åsikter om hur man kan förbättra bedömningarna av fördelningseffekter ytterligare.