

Norðurlandaráð

21/6449 -

09.03.2022

Svar við skriflegri fyrirspurn E 1 2022 um úttekt á afleiðingum pólitískra aðgerða á fjármálastefnu

Fyrirspurn Alexanders Grandt til ríkisstjórna á Norðurlöndum

Á Norðurlöndum erum við stolt af hinu alhliða norræna velferðarlíkani. Við höfum skapað háþrúð og samkeppnishæf samfélög. Norðurlönd eru meðal ríkustu landa heims og jafnframt eru samfélög okkar meðal þeirra þar sem ójöfnuður milli fólks er minnstur.

En samfélög okkar standa einnig frammi fyrir áskorunum. Þar fer mest fyrir loftslagsbreytingum en efnahagslegur ójöfnuður er einnig vaxandi á Norðurlöndum. Norrænir stjórnámamenn á þessu sviði munu þurfa að finna svör við því hvernig við búum til sjálfbær velferðarsamfélög sem skapa tækifæri fyrir fólk og þar sem komist verður hjá auknum efnahagslegum ójöfnum.

Því vil ég spyrja ríkisstjórnirnar á Norðurlöndum að því hvernig útreikningum þeirra á afleiðingum pólitískra aðgerða á fjármálastefnu er háttað. Getur verið breytilegt frá einu norrænu landi til annars hvaða dýnamísku áhrif eru meðtalin, t.d. af skattaívilnunum vegna fjárfestingar í velferð. Fyrirspurnin á rétt á sér til að varpa ljósi á hvernig reiknilíkon framtíðar geta tekið tillit til loftslags- og umhverfisáhrifa og hvaða áhrif pólitískar aðgerðir hafa á ójöfnuð, vinnuframboð, eftirspurn o.s.frv.

Skiptir miklu máli með tilliti til áhrifa á fjármál hins opinbera hvort eingöngu séu reiknuð út bein áhrif (hugsanlega afturvirk) eða hvort áætluð áhrif vegna breytts atferlis (þar á meðal t.d. breytt vinnuframboð) séu einnig tekin með í dæmið, nánar tiltekið svonefnd dýnamísk áhrif.

Ef ytri áhrif eða atferlisáhrif eru tekin með í reikninginn eru skattaívilnanir venjulega ódýrari og fjármagna sig þar með að hluta til sjálfar, en hækkun framfærslubóta frá hinu opinbera eða útgjöld til velferðarmála eru venjulega mun kostnaðarsamari. Því er einnig við hæfi, í ljósi þróunar velferðarsamfélaga okkar, að löndin taki tillit til atferlisáhrifa

vegna fjárfestinga til velferðarmála í t.d. heilbrigðismálum, skólum, menntun, samgöngum o.s.frv. og þegar skipulagsbreytingar fara fram, fjárlög o.s.frv.

Í ljósi ofangreinds eru eftirfarandi spurningar lagðar fram:

- 1) Eru ytri áhrif [atferlisáhrif] alla jafna tekin með við mat á áhrifum pólitískra aðgerða á fjármál hins opinbera til skemmri tíma litið? Með þessu er átt við hvort áætluð ytri áhrif [atferlisáhrif] við innleiðingu laga hafi strax frá gildistöku áhrif á fjármálalegt svigrúm, sem megi nýta til fjármögnunar annarra pólitískra aðgerða.
- 2) Eru ytri áhrif [atferlisáhrif] bara tekin með í reikninginn á sumum sviðum (t.d. breytingar á skatti, opinberri þjónustu og bótum) og ekki öðrum (t.d. opinberri neyslu eða opinberum fjárfestingum)?
- 3) Hver eru rökin að baki ákvörðunar um að taka með eða taka ekki með ytri áhrif í útreikning á áhrifum á fjármál hins opinbera?
- 4) Eru áhrifin á loftslag og umhverfi venjulega tekin með við mat á áhrifum pólitískra aðgerða?
- 5) Eru áhrif skiptingar (þar á meðal tekju- og eignaskiptingar) venjulega tekin með við mat á áhrifum pólitískra aðgerða?

Svar

Fjármálaráðuneyti Noregs hefur aflað eftirfarandi svara hjá ríkisstjórnunum á Norðurlöndum:

1), 2) og 3) Atferlisáhrif

a) Noregur

Sé litið á *tekjuhliðina* eru atferlisbreytingar almennt ekki teknar með við útreikninga á áhrifum sem breyttar skattareglur hafa á skatttekjur (skattaáhrif eða no. provenyvirkningar) en eru venjulega reiknaðar með þegar skoðuð eru skattaáhrif gjaldbreytinga.

Fjárlög norska ríkisins byggjast á staðgreiðslureglu (no. kontantprinsippet). Í fjárlögum má því aðeins reikna með áætluðum tekjum af sköttum, gjöldum og tollum á fjárlagaárinu. Mat á skattaáhrifum á að skila raunhæfri áætlun um það fjárlagaár sem breytingin verður og fer eftir því hve skjótt megi búast við að atferlisáhrifin komi fram hvort þau séu tekin með í reikninginn eða ekki.

Útreikningur skattaáhrifa óháð atferlisbreytingum gefur góða mynd í þeim tilvikum sem er lítil ástæða til að ætla að atferli breytist til skamms tíma litið eða skattagrundvöllur verði að öðru leyti fyrir umtalsverðum áhrifum. Telja má að nokkur tími líði áður en skattabreytingar sem taka til launa- og bótagreiðslna birtast í atferlisbreytingum sem varanlega breyta vinnuframboði. Margir hafa fastan vinnutíma og geta ekki hnikað honum án þess að skipta um vinnu eða endursemjá um gildandi ráðningarkjör. Því er yfirleitt rétt að miða við skattaáhrif óháð atferlisbreytingum þegar gert er ráð fyrir breytingum í fjármálaáætlunum.

Við þetta má bæta að fjármálaráðuneytið í Noregi getur einnig gert langtímagreiningar á breyttu atferli eða væntanlegu umfangi sjálfstjórnunarfjármögnunar af völdum skattabreytinga. Oft geta þessi langtímaáhrif verið mikilvæg ákvörðunarástæða fyrir breytingunni þótt ekki sé unnt til að taka tillit til atferlisbreytinganna á komandi fjárlagaári. Hafi breytt atferli áhrif á andlag skattheimtu, til dæmis laun, er *óbeint* reiknað með því í tillögum að skattagrundvelli ársins. Í fjárlögum hvers árs er enn fremur tekið tillit til verðlagsáhrifa á þróun skattagrundvallar og skatttekna.

Í sumum tilvikum getur þó verið rétt að leggja atferlisbreytingar til grundvallar þegar á fyrsta ári. Almennt séð fer peningaleg aðlögun tiltölulega hratt fram en raunhagfræðileg aðlögun tekur lengri tíma. Arður á hlutabréfum tók til að mynda fljótt breytingum þegar skattlagningu á arð var breytt. Með sama hætti getur neytendamarkaðurinn aðlagast nokkuð skjótt þegar breytingar verða á gjaldheimtu. Þess vegna reiknar fjármálaráðuneytið almenn með atferlisbreytingum vegna gjalda í frumvörpum sínum til fjárlaga. Getur einnig komið til greina að leggja tiltölulega skjóta aðlögun til grundvallar þegar gerðar eru breytingar á tekjuskatti einstaklinga. Dæmi um það er endurskoðun skattheimtu af lífeyrisþegum í Noregi árið 2011 sem dró verulega úr jaðarsköttum vegna vinnu viðkomandi. Þá gerði ráðuneytið ráð fyrir tilteknum áhrifum á vinnuframboð þegar fyrsta árið.

Svo getur komið fyrir að aðlögunin eigi sér stað *áður* en skattabreytingarnar taka gildi. Dæmi um það er nýr skattur á arðsgreiðslur í Noregi 2006. Margir persónulegir hluthafar brugðust við fréttum af arðsskattinum með því að greiða sér háan og skattfrjálsan arð áður en nýjar reglur komu til framkvæmda. Annað dæmi er endurskoðun einskisgjalds við kaup á bifreiðum (no. kjöpsavgiften). Kom í ljós að kaupum á bifreiðategundum sem fengju lægra gjald lagt á árið eftir var skotið á frest en kaupum á bifreiðategundum sem fengju hærri gjaldálagningu var hraðað.

Á *útgjaldahliðinni* eru atferlisbreytingar að litlu leyti teknar með í reikninginn og varast er að nota breytileg eða dýnamísk áhrif sem viðmið í fjárlagagerðinni. Eins og við á um tekjuhliðina skiptir einnig máli hér hvort áhrifanna gæti á fjárlagaárinu. Í fáeinum málaflokkum eru ákveðnar leiðréttingar gerðar reglulega, til dæmis á leikskólagjöldum þegar verða breytingar á styrkjum til að annast börn heima fyrir (no. kontantstøtten).

Fjármálaráðuneyti Noregs hefur auk þess yfir að ráða tóli sem nefnist NORA og er örfjármagnað heildarjafnvægislíkan sem beitt er til að kanna hver atferlisáhrifin verða af mismunandi aðgerðum á sviði fjármálastefnu. Líkanið er ekki notað til að meta skattaáhrif fjárlaga hvers árs.

b) Svíþjóð

Útreikningar á áhrifum sem endurskoðaðar skattareglur og breytingar á útgjaldahliðinni hafa á opinber fjármál eru yfirleitt eins frá einum tíma til annars, þ.e.a.s. þeir miða við að atferli fólks og fyrirtækja haldist óbreytt þrátt fyrir aðgerðirnar. Eftirspurt og framboðið magn vöru og þjónustu telst því ekki verða fyrir áhrifum og efnahagsleg athafnasemi hvorki verða meiri né minni. Undir venjulegum kringumstæðum gefur þetta góða

hugmynd um áhrif aðgerðanna til skamms og langs tíma litið. Með því að mikil óvissa ríkir um hve skjót og umfangsmikil áhrif ýmsar breytingar hafa á hegðun fyrirtækja og heimila er almennt ekki tekið tillit til slíkra áhrifa. Reynslan sýnir að fara skuli varlega í að reikna með áhrifum af breyttu atferli þegar fjármálaáætlanir eru gerðar. Það á sérstaklega við þegar vænta má að möguleg atferlisáhrif leiði til lægri kostnaðar í kjölfar aðgerða en útreikningar benda til sem ekki gera ráð fyrir breytingum, því að þá er hættu á að heildaráhrif efnahagsaðgerðanna á fjármálastefnuna verði vanmetin. Þess í stað lýsir ríkisstjórnin atferlisáhrifum einstakra ráðstafana í eiginlegum skilningi.

Unnt er að beita undantekningu frá reglunni um að útreikningar skuli miðast við óbreytta hegðun sé það talið nauðsynlegt til að gefa réttmæta mynd af áhrifunum á opinber fjármál. Það gæti átt við þegar eftirspurt og framboðið magn er talið taka verulegum breytingum. Oft er meiri ástæða til að bregða út af þeim vana að miða við óbreytt atferli þegar skattabreytingar eiga síður að afla ríkissjóði tekna en leiða til breyttrar hegðunar. Dæmi um slíkt eru áhrif sem breytingar á vörugjöldum á flugferðir, plastpoka, áfengi og tóbak hafa á opinber fjármál. Enn fremur má reikna með atferlisbreytingum um leið og nýjar reglur eru settar á sumum sviðum fjármagnstekjuskatts, til dæmis þegar hinum svonefndu 3:12-reglum (um skatta hluthafa í litlum fyrirtækjum) er breytt eða reglum sem hafa áhrif á fjárfestingar heimilanna. Dæmi af útgjaldahliðinni um að breytt hegðun sé að nokkru leyti höfð til hliðsjónar við mat á afleiðingum breytinga í opinberum rekstri er hliðrun á lífeyristengdum aldursmörkum vegna innleiðingar á viðmiðunaráldri lífeyristöku.

Þjóðhagsspám fylgir sömuleiðis heildarmat á áhrifum breyttra skattareglna og opinberra útgjalda á þjóðhagslega framvindu að því er varðar vaxandi þjóðarframleiðslu, heildarfjölda vinnustunda, atvinnuþátttöku og verðbólgu. Í spánni um sparnað í opinberum fjármálum sem hlýst af þjóðhagslegri þróun er þannig tekið tillit til áhrifa sem nýjar skattareglur og nýjungar á útgjaldahliðinni hafa á atferli. Er tekið tillit til áhrifa af breytingum á sköttum og bótum sem og af opinberri neyslu og opinberum fjárfestingum.

c) Danmörk

Atferlisáhrif á fjármál hins opinbera til skemmri tíma litið

Í Danmörku er yfirleitt greint á milli áhrifa aðgerða með hliðsjón af *hagsveifluleiðréttingu* (da. strukturelle virkninger) og mögulegra fremur stigvaxandi áhrifa af aðgerðum á raunverulega heildarafkomu ríkisins og á atvinnuþátttöku svo eitthvað sé nefnt.

Hagsveifluleiðréttu áhrifin skipta mestu í danskri efnahagsstjórn. Það lýsir sér í því að *hagsveifluleiðrétt afkoma ríkisins* hefur mikið vægi við mótun fjármálastefnunnar í Danmörku. Hagsveifluleiðrétt afkoma sýnir stöðu opinberra fjármála að teknu tilliti til sveiflna í hagkerfinu og annarra tímabundinna aðstæðna. Stjórnun á grundvelli hagsveifluleiðréttrar afkomu gerir mönnum kleift að „horfa í gegnum“ tímabundnar aðstæður og gefa sjálfvirkum sveiflujöfnunarþáttum í efnahagslífinu lausan tauminn. Slík

stjórnun á grunni hagsveifluleiðréttrar afkomu hefur verið snar þáttur í áætlunum um fjármálastefnu til meðallangs tíma allt frá 2010-áætluninni frá árinu 2001 og verið fest í lög með fjárlögum frá árinu 2014 (en með þeim er fjármálasáttmáli ESB leiddur í dönsk lög). Fjárlögin ákvarða hámark leyfilegs halla á ári miðað við hagsveifluleiðrétta afkomu (nema til komi óvenjulegar aðstæður o.þ.h.).

Stundum má vænta skjótra atferlisbreytinga í kjölfar aðgerða, svo sem á sviði landamæraerslunar eða neysluvenja tengdum gjaldskrárbreytingum eða aldursviðmiða opinberra lífeyrisgreiðslna, en stundum má vænta hægfara breytinga, til dæmis á raunþátttöku í atvinnulífinu (unninna vinnustunda) þegar tekjuskattsbreytingar verða o.fl.

Í Danmörku eru áhrif aðgerða með hliðsjón af *hagsveifluleiðréttingu* metin (einnig til skamms tíma litið) út frá reglum og hvötum sem taka til ársins sem er að líða. Lagi *raunverulegt* atferli sig seint að breyttum reglum er ástæðan talin vera tregða í samhæfingu raunverulegrar og leiðréttrar afkomu. Atferlisáhrif á *hagsveifluleiðrétta afkomu* eru því tekin með í reikninginn um leið og reglurnar taka gildi. Mat á *raunverulegri* heildarafkomu ríkisins og atvinnuþátttöku með meiru fer fyrst og fremst fram vegna *ríkisfjármála í heild sinni* í tengslum við horfur í efnahagslífinu o.þ.u.l.

Auk þess er vert að benda á að ekki er beint samhengi milli aðgerða sem auka framboð á störfum og áhrifa þeirra á hagsveifluleiðrétta afkomu. Til dæmis geta ýmsar skattabreytingar leitt til aukins atvinnuframboðs en veikt hagsveifluleiðrétta afkomu.

Atferlisáhrif

Meginreglan í Danmörku er að mat á áhrifum efnahagsákvæðana á opinber fjármál og almennt á þjóðarhag skuli vera eins réttmætt og algilt og unnt er. Það þýðir meðal annars að taka eigi tillit til afleiddra áhrifa þegar við á og að eins miklu leyti og kostur er. Oft er tilgangur nýrra ráðstafana einmitt sá að hafa áhrif á atferli. Ýtarlegar og nákvæmar matsgerðir um áhrif, þ. á m. atferlisáhrif, af nýrri löggjöf á ávallt að vera liður í vinnslu umsagna um frumvörp.

Svo fremi að tiltæk gögn séu viðunandi og sannreynd eru atferlisbreytingar af völdum pólitískra ákvæðana metin bæði í áætlunum og spám fjármálaráðuneytisins.

Þetta á almennt við um hvers konar ákvæðanir. Útreikningsaðferðir vegna skatta og gjalda eru í stórum dráttum eins. Hefur reynst einfaldara að leggja fullnægjandi raunvísindalegan grunn að væntum áhrifum skatta sem og bóta fyrir skertar tekjur á atferli manna en að hugsanlegum áhrifum opinberrar þjónustu.

Reglulega ber að fara í saumana á útreikningsaðferðunum og endurbæta þær. Verður það meðal annars á könnu Efnahagsráðanna (da. De Økonomiske Råd) sem hafa fengið það verkefni að grandskoða reiknireglur sem varða atferlisáhrifin.

Oft einkennir þau svið sem skortir þennan raunsanna grunn að öllu eða einhverju leyti að möguleg atferlisáhrif koma ekki skýrt fram og í fjölda tilvika ekki fyrr en mörgum áratugum síðar. Af þeim sökum verður ekki ályktað á þá leið að það geti valdið misvægi í mati á áhrifum á opinber fjármál eða á svigrúm í fjármálastefnunni til meðallangs tíma lítið ef áhrifum sem ekki er hægt að spá fyrir um er sleppt.

Að því er varðar ráðstafanir sem eru þess eðlis að ekki er hægt að spá fyrir um hugsanleg afleiðd áhrif þeirra munu þess konar áhrif (hvort heldur er jákvæð eða neikvæð) verða tekin inn í mat á hagsveifluleiðréttri atvinnuþátttöku og afkomu o.fl., ef og þegar þau koma fram. Þess konar áhrif munu þannig áfram ráða nokkru um svigrúm fjármálastefnunnar en vegna varúðarreglunnar í fjárlögum má ekki ákvarða um þau fyrir fram.

d) Finnland

Af hálfu Finnlands skal eftirfarandi tekið fram: Beitt er mismunandi aðferðum varðandi skatta. Hvað vörugjöld snertir er tekið tillit til áhrifa á atferli í spám um skatttekjur sem byggjast beinlínis á útreikningum á sveigjanleika. Ekki er tekið tillit til þeirra vegna annarra skatta. Breytingar á sköttum hafa út af fyrir sig ekki áhrif á fastákveðið svigrúm innan útgjaldaramma þjóðarbúskapsins. Á sviði tekjuskatts og virðisaukaskatts hafa afleiðingar af atferlisáhrifum á umfang skattandlags og þar með á skatttekjuspána ekki verið teknar sérstaklega með í reikninginn. Þess ber þó að geta í þessu samhengi að útreikningar sem miðast við að atferli standi í stað, þ.e. vélræn áhrif breytinga á grundvellingum en ekki atferlisáhrif, eru þáttur í spálíkönunum um skatttekjur.

Varðandi gjöldin hefur almennt ekki verið tekið tillit til atferlisbreytinga á tekjuhliðinni. Vélræn áhrif, svo sem áhrifin af grundvallarbreytingum á gæðum eða kostnaði notinnar þjónustu, eru tekin með í reikninginn. Aftur á móti eru breytingar á atferlisáhrifum ekki teknar með. Jafnvel í þessu sambandi koma atferlisáhrifin í raun fram í útreikningunum í tilteknum tilvikum, til dæmis tilvikum atvinnuleysisbóta, gegnum breytingar í öðrum spám. Athuga ber að oftast skortir kerfisbundið, skýrt og trúverðugt áhrifamat og þess vegna yrði ákaflega erfitt að leggja á fastmótaða mælikvarða innan fjárlagarammans, þó svo að menn leggi sig alla fram við að fylgja grundvallarreglunni.

e) Ísland

Almennt liggja tölfræðilegir útreikningar til grundvallar við útreikninga. Áhrif skatta eða gjalda á mismunandi tekjuhópa eru metin þegar kostur er, s.s. þegar tekjuskipting breytist eða lífeyrisreglur þar sem söguleg gögn liggja fyrir og breytingar hafa áhrif á skiptingu teknanna. Fjármálaráðuneytið annast slíka útreikninga.

Vert er að taka fram að allar breytingar og útreikningar á gjalda- og tekjuhliðinni taka mið af kynjamun.

Þegar þörf er á og til að fá skynsamlega niðurstöðu eru atferlisáhrif tekin með í reikninginn. Þetta getur m.a. átt við þegar áfengisgjaldinu er breytt svo að vinsælt dæmi sé tekið.

Ástæðan fyrir því að einhvers konar atferlisbreytingar eru almennt ekki innifaldar í útreikningunum er að við teljum lítið á þeim að byggja þegar hafa má hliðsjón af fyrirbyggjandi tölulegum gögnum.

4) Loftslags- og umhverfismál

a) Noregur

Úttektir á pólitískum aðgerðum í Noregi fara fram samkvæmt fyrirmælum í konungsúrskurði, *Úttektarleiðbeiningunum* (no. Utredningsinstruksen).

Leiðbeiningarnar taka til samantektar á ákvörðunargrunni fyrir aðgerðir ríkisins sem ráðist er í innan eða á vegum ríkisstofnana. Í leiðbeiningunum felast lágmarksskilyrði að því er varðar úttektir og eru þau sett fram í sex spurningum sem ávallt ber að svara: 1) Hvert er vandamálið og hvert markmiðið, 2) hvaða ráðstafanir eru viðeigandi, 3) hver eru meginálitaefnin sem vakna vegna aðgerðanna, 4) hver eru jákvæð og neikvæð áhrif aðgerðanna, hve lengi gætir þeirra og hverjir verða fyrir þeim, 5) með hvaða aðgerðum er mælt og hvers vegna og 6) hverjar eru forsendurnar fyrir vel heppnaðri framkvæmd?

Þegar svarað er spurningu 4) í Úttektarleiðbeiningunum um áhrif aðgerða ber að tiltaka öll áhrif sem máli skipta. Í þeim tilvikum sem loftslags- og umhverfismál teljast slík áhrif er hinni opinberu stofnun skylt að kanna og gera grein fyrir áhrifunum ásamt öðrum áhrifum aðgerðanna, bæði góðum og slæmum. Séu áhrifin veruleg ber að haga könnunni í samræmi við reglur um þjóðhagslegar greiningar. Þegar um losun gróðurhúsalofttegunda ræðir leiðir af reglum um slíkar greiningar að styðjast skuli við fast kolefnisverð sem fjármálaráðuneytið ákveður á ári hverju. Í ýmsum tilvikum er erfitt að meta umhverfisáhrif í krónum og aurum. Þá ber að styðjast við leiðbeiningar um kerfisbundið og faglegt mat á áhrifum sem ekki er unnt að verðleggja.

Í Noregi starfar tæknileg matsnefnd um loftslagsmál, þ.e. nefnd sem á að stuðla að nýrri þekkingu og nýjum aðferðum við að greina aðgerðir og mótvægisáðgerðir á sviði loftslagsmála í landinu. Nefndinni er ætlað að gera tillögur um hvernig reikna megi út áhrif ríkisfjármála á loftslagið og veita ráð um hvernig bæta megi aðferðir sem notaðar eru til að greina aðgerðir og mótvægisáðgerðir á sviði loftslagsmála. Skýrslur hennar eru birtar á vefslóðinni www.tbuklima.no og fela í sér mat á aðferðum sem eru í notkun.

b) Svíþjóð

Stjórnarráðið hefur mótað stefnu í umhverfismálum sem fléttar loftslags- og umhverfismál inn í ákvörðunarferli þess. Í stefnunni segir m.a. að tillögur og grundvöllur ákvarðana ríkisstjórnarinnar eigi þegar við á að fela í sér greiningu og mat á áhrifum þeirra á loftslag og umhverfi. Samkvæmt loftslagslögum (nr. 720/2017) á ríkisstjórnin ár hvert að gefa þinginu skýrslu um mikilvægustu ákvarðanir sínar á sviði loftslagsmála það ár og hvaða þýðingu þær hafa fyrir losun gróðurhúsalofttegunda. Ríkisstjórnin skilar þinginu árlega greinargerð af þessu tagi í sérstökum viðauka við fjárlagafrumvarpið. Samkvæmt reglugerð um skýrslugjöf um loftslagsmál (nr. 1434/2014) ber átta stjórnvöldum árlega að reikna út og meta með huglægum hætti

áhrif ákvarðana á því ári sem talin eru hafa umtalsverð áhrif á þróun losunar og upptöku gróðurhúsalofttegunda. Þeim er einnig heimilt að veita náttúruverndarstofnuninni Naturvárdsverket fullnægjandi upplýsingar til að reikna út og meta huglægt áhrif áður nefndra ákvarðana. Ekki eru gerðar ófrávíkjanlegar kröfur um greinargerð um umhverfis- og loftslagsáhrif í viðauka með lagafrumvörpum en afleiðingar af því tagi eru þó almennt teknar með við áhrifamatið séu þær verulegar.

c) Danmörk

Dönsk ráðuneyti og stjórnir vinna matsgerðir um loftslagsáhrif pólitískra ákvarðana þegar við á.

Auk þess segir í loftslagslöggjöfinni að meta skuli stöðu og horfur í loftslagsmálum á hverju ári enda tryggi það reglulega eftirfylgni loftslagsaðgerða í ljósi markmiðanna í lögnum.

Við þetta má bæta þróun líkans sem kennt er við græn umskipti, GrønREFORM-model, sem á að stuðla að samþættingu loftslagssjónarmiða þegar pólitískum verkefnum er hleypt af stokkunum. Hið nýja líkan verður væntanlega til þess að nákvæmara mat fái á samspili verkefna á sviði loftslagsmála og heildarfjármála hins opinbera og þar með til að renna frekari stöðum undir núverandi mat á efnahagslegum áhrifum pólitískra aðgerða á sviði umhverfismála.

d) Finnland

Finnar hafa enga samræmda aðferð við að áætla loftslags- og umhverfisáhrif af pólitískum ákvörðunum. Áætlanirnar eru mismunandi frá einu tilviki til annars. Af Finnlands hálfu er álitaefnið þó talið afar mikilvægt og eru því aðferðir í mótun þar í landi (t.d. svonefnt TEAS-verkefni um þjóðhagsleg áhrif loftslagsbreytinga á opinber fjármál). Af alþjóðlegu samstarfi fjármálaráðherranna um aðgerðir í loftslagsmálum, en í því gegna Finnar formennsku um þessar mundir, hefur mátt draga mikilsverðan lærdóm um bestu starfsvenjur og annan mikilvægan fróðleik. Þess er einnig vænst að nýlegt norrænt verkefni Nordregio um loftslagslíkön veiti gagnlegar upplýsingar á þessu sviði.

e) Ísland

Ríkisstjórnin hefur sett fram markmið um kolefnishlutlaust Ísland árið 2040. Þess vegna ná loftslagsbreytingar bæði til losunar gróðurhúsalofttegunda og bindingar kolefnis. Kolefnishlutlaus framtíð er eitt af stefnumiðum ríkisstjórnarinnar til að tryggja hagsæld.

Liður í því er að reikna út loftslagsáhrif lagafrumvarpa þegar hlíta þykir. Í fimm ára fjármálastefnu ríkisins er sérstaklega gert ráð fyrir árlegu endurmati með tilliti til loftslagsmála og árangurs af breytingum sem gerðar eru.

5) Dreifingaráhrif

a) Noregur

Öll verkefni norska ríkisins sem búist er við að hafi áhrif á aðra eiga að meginstefnu til að fylgja Úttektarleiðbeiningunum svo að ákvarðanir um þau byggist á traustum grunni

áður en framkvæmdir hefjast. Úttektarleiðbeiningarnar kveða á um sex lágmarksskilyrði svo sem rakið er að framan.

Líkanið LOTTE-Skatt sem hagstofan Statistisk sentralbyrå á heiðurinn af gerir fjármálaráðuneyti Noregs kleift að reikna út með talsverðri nákvæmni fljótverk dreifingaráhrif af breytingum á persónusköttum. Dreifingaráhrif eru almennt séð liður í mati ríkisstjórnarinnar á breytingum á persónusköttum. Í frumvarpi til laga um skatta og gjöld er einnig birt áætlun um dreifingaráhrif breytinga á persónusköttum sem unnt er að reikna út með hjálp líkansins. Í sumum tilvikum gerir ráðuneytið einnig áætlun um áhrif á atvinnuframboð. Ráðuneytið birtir jafnframt áætlun um dreifinguna á útgjaldahliðinni. Aðferðin er á hinn bóginn ekki eins nákvæm og þegar um persónuskatta er að ræða og byggist á neytendakönnunum dálítið aftur í tímann.

Ríkisstjórn Noregs hyggst draga úr félagslegum og landfræðilegum ójöfnuði og gera grein fyrir þróuninni á því sviði á hverju ári. Við fjárlagagerðina ber að skýra frá áhrifum tillagna í frumvarpinu á dreifinguna og ójöfnuðinn í þeim tilvikum sem þau hafa mikið að segja fyrir tillögurnar, sbr. ákvæðin í Úttektarleiðbeiningunum hér að framan.

Dreifingaráhrif geta ýmist snúist um skiptingu milli einstaklinga (t.d. milli hópa með mismunandi menningarlegan, fjárhagslegan eða lýðfræðilegan bakgrunn), milli fyrirtækja (t.d. milli mismunandi greina eða milli stórra og lítilla fyrirtækja) eða milli sveitarfélaga, allt eftir inntaki tillögunnar. Varðandi almannatryggingar (m.a. lífeyri, bætur og félagslega aðstoð) eru dreifingaráhrif talin hafa mikið vægi þegar tillögur eru metnar.

b) Svíþjóð

Dreifingaráhrif breytinga sem hafa áhrif á ráðstöfunartekjur heimilanna eru könnuð og kynnt við ýmis tækifæri á undirbúningstímanum. Sama á við um hvernig breytingar á framlögum til einstaklingsbundinnar velferðarþjónustu koma við mismunandi tekjuhópa og konur eða karla.

Í forsendum einstakra lagafrumvarpa sem hafa áhrif á ráðstöfunartekjur heimilanna á að gera grein fyrir áhrifum á tekjuskiptingu og efnahagslegt jafnrétti kynjanna. Matið byggist eins og kostur er á mælanlegum breytum sem sýna áhrifin á heildarráðstöfunartekjur miðað við stöðuga eða óbreytta hegðun í mismunandi þáttum tekjuskiptingar og á einstaklingsbundnar ráðstöfunartekjur kvenna annars vegar og karla hins vegar. Slíkir meginlegir útreikningar eru gerðir í undirbúningsferli pólitískrar ákvörðunartöku sem og í minnisblöðum til umsagnar og í hugsanlegum frumvörpum. Útreikningarnir styðjast við Fasit, örhermilíkan sem hagstofan Statistiska centralbyrån og fjármálaráðuneytið hönnuðu í upphafi og Statistiska centralbyrån hefur umsjón með og uppfærir. Þegar upplýsingar skortir fyrir þess konar útreikninga er lagt eiginlegt mat á áhrifin á grunni almennari gagna um hverjir verði fyrir áhrifum af tillögunum og með hvaða hætti.

Í fjárlagafrumvörpum eru heildaráhrif allra tillagna á tekjuskiptingu og efnahagslegt jafnrétti tekin saman að því er varðar þann hluta sem snertir ráðstöfunartekjur

heimilanna. Auk þess er gerð grein fyrir skiptingu vegna áherslubreytinga innan einstaklingsbundinnar velferðarþjónustu sem frumvarpið hefur í för með sér. Þegar gerð er grein fyrir áherslubreytingum í einstaklingsbundinni velferðarþjónustu er notast við rúmt tekjuhugtak en það felur auk ráðstöfunartekna í sér framlagið til slíkra þjónustubátta.

Loks er árlega gerð grein fyrir heildaráhrifum allra breytinga á sköttum heimilanna, bótum og velferðarþjónustu sem gerðar hafa verið fram að þessu á kjörtímabilinu. Áhrifin á heimilin koma fram í skýrslu um stefnumörkun að því er varðar dreifinguna í samfélaginu og er henni skilað sem viðauka við fjárhagsáætlun ríkisstjórnarinnar að vori. Áhrifum á konur og karla eru gerð skil í viðauka um efnahagslegt jafnrétti með fjárhagsáætluninni að hausti.

Ríkisstjórnin gerir ekkert meginlegt mat á áhrifum einstakra breytinga á dreifingu eigna.

c) Danmörk

Dreifing tekna og eigna er áberandi umræðuefni á vettvangi danskra stjórn mála og mikilvægt viðmið í efnahagsmálum.

Fjármálaráðuneytið gerir ýtarlegt áhrifamat á pólitískum aðgerðum sem hafa með tekjuskiptingu og neyslumöguleika fólks í mismunandi stöðu að gera. Líkt og við á um norrænu löndin almennt býr fjármálaráðuneyti Danmerkur yfir einhverjum umfangsmestu upplýsingaskráum í heimi. Allar aðgerðir sem snerta dreifingaráhrif eru m.a. metnar með hinu svonefnda lagalíkani (da. Lovmodel).

Til dæmis má nefna að nýlega var birt upplýsingaskjal um umbótaáætlunina *Hurtigere i job, et stærkere arbejdsmarked, investeringer i fremtiden og innovative virksomheder* (Fyrir í vinnu, öflugri vinnumarkaður, fjárfestingar í framtíðinni og nýsköpunarfyrirtæki) sem tengist *Danmark Kan Mere I* (Danmörk getur betur I). Í því skjali er lýst afleiðingunum fyrir ráðstöfunartekjur mismunandi samsettra fjölskyldna og almennum dreifingaráhrifum innan einstakra liða.

Árlega er birt opinberlega skýrsla um ójöfnuð, *Ulighedsredegørelsen*, með nýjum upplýsingum um ýmiss konar ójöfnuð og til hvers hann leiðir.

d) Finnland

Reglan er sú að reikna skuli út áhrif á tekjuskiptinguna í stjórnarfrumvörpum þegar tilefni er til. Finnland styðst eins og Noregur við ákveðið líkan í þessu skyni. Ákvarðanir sem breyta skatttekjum eru metnar í tengslum við gerð stjórnarfrumvarpa. Eins og í Noregi er við sambærilegar aðstæður hægt að meta atvinnutækifæri. Þegar þörf krefur og um er að tefla frumvörp til fjárlaga eða áætlanir ríkisins eða aðrar slíkar viðurhlutamiklar aðgerðir metur fjármálaráðuneytið hvort fella skuli undir þær virðingu á viðeigandi og veigamiklum breytingum.

e) Ísland

Sjá svör við spurningum 1) – 3).

Með góðri kveðju,

Trygve Slagsvold Vedum