



DET KONGELIGE  
FINANSDEPARTEMENT

*Norjan valtiovarainministeri*

Pohjoismaiden neuvosto

21/6449 -

9.3.2022

**Vastaus kirjalliseen kysymykseen E 1 2022, joka koskee arviota poliittisten toimenpiteiden vaikutuksesta finanssipoliittikkaan**

**Alexander Grandtin kysymys Pohjoismaiden hallituksille**

Pohjoismaissa olemme ylpeitä universaalista pohjoismaisesta hyvinvointimallistamme. Olemme luoneet pitkälle kehittyneet ja kilpailukykyiset yhteiskunnat. Pohjoismaat kuuluvat maailman rikkaimpiin maihin ja maamme kuuluvat maailmassa niiden maiden joukkoon, joissa eriarvoisuus on hyvin vähäistä.

Mutta meillä on myös haasteita edessämme. Niistä suurin on ilman muuta ilmastonmuutos, mutta sen lisäksi myös taloudellinen eriarvoisuus on lisääntymässä Pohjolassa. Vastuulliset poliitikot joutuvat vastaamaan siihen, miten rakennetaan kestäviä hyvinvointiyhteiskuntia ja kuinka ne voivat tarjota ihmisille mahdollisuuksia samalla kun estetään taloudellisen epätasa-arvon lisääntyminen.

Siksi haluankin kysyä Pohjoismaiden hallituksilta, kuinka poliittisten toimien vaikutusta valtiontalouteen nykyään arvioidaan. Esimerkiksi dynaamiset vaikutukset, joita hyvinvointi-investointien verohelpotuksilla arvioidaan olevan, voivat vaihdella maidemme välillä. Kysymys on syytä esittää, jotta voidaan valaista sitä, miten tulevaisuuden laskentamalleissa voidaan ottaa huomioon ilmasto- ja ympäristövaikutukset ja miten poliittiset toimet vaikuttavat epätasa-arvoon, työn tarjontaan, kysyntään jne.

Toimenpiteiden vaikutus julkiseen talouteen on suuri, jos välittömien vaikutusten (ml. esimerkiksi mahdolliset tulonsiirtojen tai käytettävissä olevien varojen muutokset) lisäksi niin kutsutut dynaamiset vaikutukset eli muuttuneen käyttäytymisen arvioidut vaikutukset (esimerkiksi muuttunut työn tarjonta) otetaan laskelmissa huomioon.

Mikäli käyttäytymisvaikutukset sisällytetään laskelmiin, verohelpotukset tulevat tyypillisesti halvemmiksi ja maksavat siten osittain itse itsensä, kun taas suuret

tulonsiirrot tai hyvinvointikustannukset maksavat tyypillisesti paljon enemmän. Siksi on syytä selvittää hyvinvointiyhteiskunnan kehityksen kannalta, ottavatko maat laskelmissaan huomioon hyvinvointi-investointien mukanaan tuomat käyttäytymisvaikutukset – terveys, koulut, koulutus, liikenneinvestoinnit jne. – kun rakenteellisia uudistuksia, budjettilakeja ym. tehdään.

Edellä esitetyn perusteella kysyn seuraavaa:

- 1) Sisältyvätkö käyttäytymisvaikutukset yleisesti lyhyen aikavälin laskelmiin poliittisten toimien vaikutuksesta julkiseen talouteen? Toisin sanoen, vaikuttavatko arvioidut käyttäytymisvaikutukset jo uuden lainsäädännön voimaantulohetkellä finanssipoliittiseen liikkumavaraan, josta muita poliittisia toimenpiteitä voidaan rahoittaa.
- 2) Otetaanko käyttäytymisvaikutukset huomioon vain joillakin sektoreilla (esim. verotuksen tai sosiaaliturvan muutokset) ja toisilla ei lainkaan (esim. julkinen kulutus tai julkiset investoinnit)?
- 3) Millä perustellaan sitä, että käyttäytymisvaikutukset joko jätetään pois tai sisällytetään laskelmiin, jotka koskevat niiden vaikutusta julkiseen talouteen?
- 4) Sisältyvätkö ilmasto- ja ympäristövaikutukset yleensä poliittisten toimien vaikutustenarviointiin?
- 5) Sisältyvätkö tulonjaon vaikutukset (tulojen ja omaisuuden) yleisesti poliittisia toimia koskeviin vaikutustenarviointiin?

## **Vastaus**

Norjan valtionvarainministeriö on saanut seuraavat vastaukset Pohjoismaiden hallituksilta:

## **Käyttäytymisvaikutukset, kysymykset 1, 2 ja 3**

### **a) Norja**

*Tulopuolella* käyttäytymisen muutoksia ei yleensä huomioida laskelmissa arvioitaessa verosäännösten muutosten aiheuttamia muutoksia verotuloon (tuottovaikutukset), sen sijaan muiden maksujen muutosten vaikutukset sisällytetään tavallisesti vaikutuslaskelmiin.

Norjan valtionbudjetti laaditaan nimellisarvoperiaatteella. Budjettiin tulee siksi sisällyttää tuotot ainoastaan verovuonna maksettavaksi tulevista veroista, maksuista ja tullimaksujen tuotosta. Laskettavan tuottovaikutuksen on oltava määrältään realistinen sinä budjettivuonna, jolloin sääntömuutos tehdään, ja käyttäytymisvaikutusten mukaan ottaminen määräytyy sen mukaan, kuinka nopeasti niiden aikaansaamien vaikutusten odotetaan toteutuvan.

Tuottolaskelmat ilman käyttäytymisen muutosta antavat hyvän lähestymiskulman tapauksissa, joissa oleellisia käyttäytymisen muutoksia ei odoteta lyhyellä aikavälillä tai joissa muutosten ei oleteta vaikuttavan mainittavasti muuhun veropohjaan. On syytä olettaa, että vie aikaa ennen kuin tuloverotuksen ja tulonsiirtojen verotuksen muutokset

aikaansaavat sellaisia käyttäytymisen muutoksia, jotka muuttavat työn tarjontaa pysyvästi. Monilla on kiinteä työaika, jota he eivät voivat muuttaa vaihtamalla työpaikkaa tai neuvottelematta työsopimustaan uudelleen. Parhaiten tarkoitusta vastaa yleensä tuottovaikutusten sisällyttäminen budjettiin ilman käyttäytymisvaikutuksia.

Norjan valtionvarainministeriö voi myös analysoida verosäännöksiin tehtävien suurten muutosten aiheuttamia käyttäytymisen muutoksia tai odotettavissa olevia omarahoitusasteen muutoksia pitkällä aikavälillä. Usein nämä pitkäaikaisvaikutukset voivat olla tärkeä syy muutosten ehdottamiselle, mutta käyttäytymisvaikutuksia ei voida ottaa huomioon seuraavan budjettivuoden liikkumavarassa. Kun käyttäytymisvaikutukset vähitellen alkavat vaikuttaa veropohjaan, esimerkiksi palkkoihin, ne sisältyvät *implisiittisesti* kunkin verovuoden arvioituun veropohjaan. Vuosibudjeteissa on myös otettava huomioon suhdanteiden vaikutus veropohjan kehittymiseen ja verotuottoon.

Joissakin tapauksissa saattaa kuitenkin olla perusteltua ottaa käyttäytymisvaikutukset laskentaperustaksi jo ensimmäisenä vuonna. Yleensä valtiontaloudelliset sopeuttamistoimet tapahtuvat suhteellisen nopeasti, kun taas reaalityöelämän sopeutukset vievät pitemmän aikaa. Esimerkiksi osakekauppa muuttui nopeasti, kun osinkoveroa muutettiin. Toistaiseksi kulutuksen sopeuttaminen voi tapahtua melko nopeasti maksujen muuttuessa. Siksi valtiovarainministeriö yleensä sisällyttää käyttäytymisvaikutukset veroluonteisia maksuja koskeviin budjettiesityksiin. Joissakin tapauksissa on syytä tehdä suhteellisen nopeasti sopeutukset, kun tuloveroon tehdään yksittäisiä muutoksia. Yksi esimerkki oli Norjassa vuonna 2011 toteutettu eläkeverouudistus, jolla alennettiin eläkkeellä tehtävän työn marginaaliveroa huomattavasti. Ministeriö arvioi tämän vaikuttavan jossain määrin työn tarjontaan ensimmäisenä vuonna.

Yksittäisissä tapauksissa sopeutukset voidaan ottaa huomioon *ennen* uusien verosäännösten voimaantuloa. Yksi esimerkki on osinkoveron käyttöönotto Norjassa vuonna 2006. Monet osakkeenomistajat ottivat huomioon ilmoituksen osinkoveron käyttöönotosta jo ennalta ja nostivat suuret verovapaat osingot juuri ennen uudistuksen voimaantuloa. Toinen esimerkki on autoveron (kertamaksu) muutos. Se lykkäsi sellaisten autojen kauppaa, joiden veroa laskettiin seuraavana vuonna, kun taas veronnoston kohteena olevien automallien hankintaa kiirehdyttiin.

*Menopuolella* käyttäytymisvaikutukset otetaan jossain määrin huomioon, ja dynaamisia vaikutuksia sovelletaan rajoitetusti budjetointiin. Aivan kuten tulopuolellakin, sillä on merkitystä, näkyvätkö vaikutukset budjettivuoden aikana. Joissakin tapauksissa tehdään rutiininomaisia tarkistuksia, esimerkiksi päivähoitomaksuja tarkistetaan kotihoidon tuen muuttuessa.

Norjan valtionvarainministeriö voi muilta osin analysoida erilaisten finanssipoliittisten toimenpiteiden aikaansaamia käyttäytymisvaikutuksia NORA-mallilla, joka on

mikroperusteinen yleinen tasapainomalli. Mallia ei käytetä tuottolaskelmien laskemiseen vuosittaisissa budjeteissa.

## **b) Ruotsi**

Verotussääntöjen muutosten vaikutukset valtiontalouden menopuoleen lasketaan tavallisesti staattisina, ts. ne perustuvat oletukseen, jonka mukaan yksilöiden ja yritysten käyttäytyminen ei muutu toimenpiteiden seurauksena. Tavaroiden ja palveluiden kysynnän ja tarjonnan oletetaan pysyvän määrältään samana ja taloudellisen toimeliaisuuden muuttumattomana. Normaalitytapauksissa tämä antaa tulokseksi osuvan arvion toimenpiteiden vaikutuksesta lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Käyttäytymisvaikutuksia ei tavallisesti oteta huomioon siksi, koska yritysten ja kotitalouksien käyttäytymisen muuttumisen laajuudesta ja nopeudesta vallitsee suuri epävarmuus. Aiemmat kokemukset osoittavat, että käyttäytymisvaikutusten sisällyttäminen budjettiin edellyttää suurta varovaisuutta. Tämä koskee erityisesti tapauksia, joissa mahdollinen käyttäytymisvaikutus saattaa pienentää uudistuksen kustannuksia staattiseen laskelmaan verrattuna, koska tällöin finanssipoliittisten budjettivaikutusten kokonaismäärä saatetaan aliarvioida. Hallitus sen sijaan kuvaa yksittäisten uudistusten mukanaan tuomia käyttäytymisvaikutuksia kvalitatiivisin sanamuodoin.

Pääsäännöstä eli staattisten vaikutusten laskemisesta voidaan poiketa, mikäli arvioidaan olevan välttämätöntä antaa totuudenmukainen kuva valtiontalouteen kohdistuvista vaikutuksista. Se voi olla tarpeen esimerkiksi silloin, kun kysynnän ja tarjonnan määrän oletetaan muuttuvan huomattavasti. Verotustoimenpiteisiin, jotka eivät ensisijassa ole fiskaalisia perusteiltaan, vaan joilla pyritään nimenomaan vaikuttamaan käyttäytymiseen, on usein syytä soveltaa muita kuin staattisia laskelmia. Pisteverojen muutosten valtiontaloudelliset vaikutukset ovat tästä esimerkkejä, esimerkiksi lentomatkat, muovikassit, alkoholi ja tupakka. Myös pääomaverotuksessa on osa-alueita, joilla käyttäytymisen muutoksia voidaan odottaa heti uusien sääntöjen tultua voimaan, esimerkkinä nk. 3:12-säännöt tai kotitalouksien salkunvalintaan vaikuttavat sääntöjen muutokset. Esimerkki budjetin menopuolelta on tilanne, jossa käyttäytymisen muutokset on osittain sisällytetty uudistuksen budjettivaikutuksiin, esimerkkinä eläkeiän muutokset tavoite-eläkeiän käyttöönoton yhteydessä.

Makrotalouden ennusteissa tehdään kokonaisarvio myös verotussääntöjen ja julkisten menojen muutosten vaikutuksesta makrotalouden kehitykseen, muun muassa BKT:n kasvuun, työtuntien määrään, työllisyyteen ja inflaatioon. Julkistalouden säästöjen makrotalouden kehitykseen perustuvassa ennustamisessa otetaan tällä tavoin huomioon verotussääntöjen muutosten ja uudistusten aiheuttamat käyttäytymisvaikutukset. Näissä arvioinneissa huomioidaan sekä veroissa tapahtuvien muutosten että muiden tulonsiirtojen vaikutukset, kuten julkinen kulutus ja julkiset investoinnit.

## **c) Tanska**

### *Käyttäytymisvaikutukset julkistalouteen lyhyellä aikavälillä*

Tanskassa yleensä erotetaan toisistaan toimenpiteiden *rakenteelliset* vaikutukset ja potentiaalisesti asteittain ilmenevät vaikutukset *faktiseen* julkisen talouden saldoon ja esimerkiksi työllisyyteen ym.

Keskeistä Tanskan finanssipoliittisessa ohjauksessa ovat rakenteelliset vaikutukset. Tämä kertoo siitä, että *rakenteellinen julkisen talouden rahoitusasema* on tärkeä osa Tanskan finanssipoliittista suunnittelua. Rakenteellinen saldo kuvaa suhdannetasoitettua valtiontalouden rahoitusasemaa, kun suhdannevaihtelut ja muut väliaikaiset olosuhteet on korjattu. Rakenteellisen saldon mukaan tapahtuvalla ohjauksella on mahdollista ”tarkastella” väliaikaisia olosuhteita ja antaa talouden automaattisille vakauttajille mahdollisuus toimia vapaasti. Talouden ohjaaminen rakenteellisen saldon mukaan on ollut keskeisessä asemassa keskipitkän aikavälin finanssipoliittisessa suunnittelussa vuonna 2001 hyväksytystä 2010-suunnitelmasta lähtien, ja vuodesta 2014 menettely on sisältynyt budjettilakiin (jolla EU:n finanssipoliittinen sopimus toimeenpannaan Tanskassa). Budjettilaki asettaa alarajan sallitulle rakenteellisen saldon vuosittaiselle alijäämälle (erityisolosuhteiden puuttuessa ym.)

Toimenpiteiden tuomat käyttäytymisvaikutukset saattavat joskus ilmetä nopeasti – esimerkiksi rajakaupassa tai muussa kulutuksessa maksujen tai esim. yleisen eläkeiän muuttuessa – kun taas toisissa tapauksissa käyttäytymisen muutosten odotetaan tapahtuvan asteittain, kuten esimerkiksi tosiasiallisen työllisyyden (tehdyt työtunnit) muuttuminen tuloveromuutosten jne. yhteydessä.

Tanskassa toimenpiteiden *rakenteelliset* vaikutukset (myös lyhyellä aikavälillä) perustuvat budjettivuonna voimassa oleviin sääntöihin ja kannustimiin. Jos *tosiasiallisen* käyttäytymisen sopeutuminen muuttuneisiin sääntöihin vie aikaa, sen oletetaan johtuvan hitaasta siirtymisestä faktisesta rakenteelliseen tasoon. Näin käyttäytymisvaikutukset *rakenteelliseen* saldoon lasketaan samassa tahdissa, kun säännöt tulevat voimaan. Arvio julkisen talouden *faktisesta* saldosta ja työllisyydestä jne. laaditaan pääsääntöisesti koskemaan *kokonaistaloutta* suhdanne-ennusteiden jne. yhteydessä.

Lisäksi on huomattava, että työn tarjontaa lisäävillä toimenpiteillä ja niiden vaikutuksella rakenteelliseen saldoon ei ole lineaarista yhteyttä. Esimerkiksi jotkut verolainsäädännön muutokset saattaisivat lisätä työn tarjontaa, mutta heikentää rakenteellista saldoa.

### *Käyttäytymisvaikutukset*

Tanskassa on yleisperiaate, jonka mukaan laaditaan mahdollisimman oikeansuuntaiset ja kattavat arviot siitä, kuinka talouspoliittiset toimet vaikuttavat julkiseen talouteen ja

muuhun yhteiskuntatalouteen. Tämä tarkoittaa muun muassa, että liitännäisvaikutukset on mahdollisuuksien mukaan aina otettava huomioon, kun niillä arvioidaan olevan merkitystä. Usein uusilla toimenpiteillä pyritään nimenomaan vaikuttamaan käyttäytymiseen. Konkreettiset ja perusteelliset arviot lakiehdotusten vaikutuksesta – mukaan lukien käyttäytymisvaikutukset – on aina liitettävä säädöksiä koskeviin huomautuksiin.

Poliittisten toimenpiteiden mukanaan tuomat käyttäytymisvaikutukset sisällytetään näin ollen valtiovarainministeriön ennusteisiin ja vaikutusarvointiin, mikäli niistä on saatavissa riittävästi empiirisiä todisteita.

Tämä koskee periaatteessa kaikentyyppisiä toimenpiteitä. Verojen ja veroluonteisten maksujen käsittely laskentamenetelmissä on periaatteiltaan samanlaista. Käytännössä on osoittautunut helpommaksi laatia riittävä empiirinen perusta odotettavissa oleville, veroista ja tulonsiirroista aiheutuville käyttäytymisvaikutuksille kuin julkisen palvelutarjonnan mahdollisille vaikutuksille.

Laskentamenetelmiä on jatkuvasti seurattava ja parannettava. Se tehdään muun muassa siinä yhteydessä, kun Tanskan talousneuvosto on saanut tehtäväkseen tarkastaa käyttäytymisvaikutusten laskentaperiaatteet.

Alueille, joilla empiiristä aineistoa ei ole tai se on puutteellista, on usein tyypillistä, että mahdollisilla käyttäytymisvaikutuksilla ei ole yksiselitteistä etumerkkiä ja ne saattavat ilmetä vasta vuosikymmenien jälkeen. Näin ollen ei voida olettaa, että sellaisten vaikutusten pois jättäminen, joita ei voida arvioida, vinouttaisivat esim. arviota niiden vaikutuksista julkiseen talouteen tai finanssipoliittikan liikkumavaraan keskipitkällä aikavälillä.

Jos toimenpiteillä ei etukäteen arvioida olevan potentiaalisia liitännäisvaikutuksia, (positiiviset tai negatiiviset) vaikutukset sisällytetään arvioon rakenteellisesta työllisyydestä ja rahoitusasemasta jne., jos ja kun niitä ilmenee. Tällaiset vaikutukset siis vaikuttavat edelleen finanssipoliittiseen liikkumavaraan, mutta niitä ei budjettilakiin liittyvän varovaisuusperiaatteen takia voida kohdentaa edeltä käsin.

#### **d) Suomi**

Suomen osalta voidaan todeta seuraavaa: verotuottojen kohdalla käytäntö vaihtelee. Valmisteveron kohdalla käyttäytymisvaikutukset otetaan huomioon verotuottoennusteissa, jotka perustuvat suoraan joustolaskelmille. Muussa verotuksessa vaikutuksia ei huomioida. Kansallisessa menokehityksessä verotuksen muutoksilla ei sellaisenaan ole vaikutusta sidottuun liikkumavaraan. Tuloverotuksessa ja arvonlisäverotuksessa käyttäytymisvaikutuksia veropohjan suuruuteen ja sitä kautta verotuottoennusteisiin ei oteta eksplisiittisesti huomioon. Tässä yhteydessä on toki huomattava, että staattinen vaikutus (ts. muutosten mekaaninen vaikutus perustaan ilman käyttäytymisvaikutuksia) otetaan huomioon ennusteissa, joita käytetään verotuottoennusteiden perustana.

Menoihin liittyen käyttäytymisvaikutuksia ei yleensä ole otettu huomioon tulopuolella. Mekaaniset vaikutukset, kuten hyötyä ja palvelutarjonnan kustannuksia koskevat muutokset lasketaan mukaan. Sen sijaan käyttäytymisvaikutusten muutoksia ei oteta huomioon. Käyttäytymisvaikutukset sisällytetään periaatteessa kuitenkin laskelmiin joissakin tapauksissa tekemällä muutoksia muihin ennusteisiin, esimerkkinä työttömyyskorvaukset. On otettava huomioon, että suurimmassa osassa tapauksia puuttuu järjestelmällinen, selkeä ja uskottava vaikutusarviointi, joten tehtyjen arvioiden sisällyttäminen budjettikehykseen olisi äärimmäisen vaikeaa, vaikka periaatteesta halutaan pitää kiinni mahdollisimman hyvin.

#### **e) Islanti**

Tilastollisia laskelmia käytetään yleisesti pistelaskelmina. Jos mahdollista, verojen tai menojen vaikutukset lasketaan tuloryhmäkohtaisesti. Näin tehdään esimerkiksi tulojaon tai eläkejärjestelmien muuttuessa, kun tilastotietoa on ennalta käytettävissä ja muutokset tulevat jatkossa vaikuttamaan tulonjakaumaan. Valtiovarainministeriö tekee tällaiset laskelmat.

On tärkeää todeta, että kaikissa menoja ja tuloja koskevissa muutoksissa ja laskelmissa otetaan sukupuolten väliset erot huomioon.

Niissä tapauksissa, joissa on tarpeen päästä järkevään tulokseen, käyttäytymisvaikutukset lasketaan mukaan. Näin voidaan toimia esimerkiksi alkoholiveron muuttuessa, mikä mainittakoon tässä tyypillisenä esimerkkinä.

Syy, miksi tällaisia käyttäytymisvaikutuksia ei yleisesti liitetä laskelmiin, johtuu siitä, että olemassa olevan tilastotiedon perusteella emme pidä niitä täysin luotettavina.

### **4) Ympäristö ja ilmasto**

#### **a) Norja**

Norjassa julkisista toimenpiteistä laadittavien selontekojen on perustuttava niitä varten laadittuun kuninkaallisella asetuksella annettuun ohjesääntöön, *Utredningsinstruksen*. Ohjesääntö koskee valtion toimenpiteitä varten laadittavaa päätösaineistoa, kun toimenpiteet toteutetaan tai annetaan tehtäväksi valtion hallintoelinten toimeksiantona. Ohjesäännössä on asetettu selvitykselle perusvaatimukset, jotka on esitetty kuutena kysymyksenä. Niihin on annettava vastaus jokaisessa selonteossa: 1. Mikä on ongelma ja mitkä ovat tavoitteet? 2. Mitkä toimenpiteet ovat tarpeen? 3. Minkälaisia periaatteellisia kysymyksiä toimenpiteet herättävät? 4. Mitkä ovat toimenpiteiden positiiviset ja negatiiviset vaikutukset, kuinka pitkäaikaisia ne ovat ja keitä ne koskevat? 5. Mitä toimenpiteitä suositetaan ja miksi? 6. Mitkä ovat onnistuneen toimeenpanon edellytykset?

Vastattaessa ohjesäännön 4. kysymykseen toimenpiteiden vaikutuksista kaikki merkittävät vaikutukset on selostettava. Koska ilmasto- ja ympäristövaikutukset ovat tällaisia, julkisilla toimijoilla on velvollisuus selvittää ja selostaa niiden vaikutukset yhdessä muiden toimenpiteiden mukanaan tuomien vaikutusten kanssa – sekä

positiiviset että negatiiviset. Mikäli vaikutukset ovat merkittäviä, selonteko on annettava yhteiskuntataloudellisen analyysin puitteissa. Analyyseja koskevassa säännöstössä edellytetään, että kasvihuonekaasupäästöjen laskemisessa käytetään Norjan valtiovarainministeriön vuosittain päättämiä hiilen hintoja. Monille ympäristövaikutuksille on vaikea laskea rahallista arvoa. Tällaisissa tilanteissa ohjeistetaan noudattamaan hinnoittelemattomien vaikutusten järjestelmällistä ja asiantuntijatietoon perustuvaa arviointia.

Norjaan on perustettu ilmastoalan tekninen laskentakomitea. Tämän teknisen komitean tehtävänä on tuottaa uutta tietoa ja uusia menetelmiä Norjassa ilmastoalalla tehtäviä toimenpide- ja vaikutusanalyyseja varten. Komitean tehtävänä on ehdottaa menetelmiä, joilla valtionbudjetin ilmastovaikutuksia voidaan laskea, ja antaa neuvoja siitä, kuinka nykyisiä ilmastoalan toimenpide- ja vaikutusanalyyseja voidaan parantaa. Raportit ovat osoitteessa [www.tbuklima.no](http://www.tbuklima.no) ja niissä on arviot käytetyistä menetelmistä.

## **b) Ruotsi**

Valtioneuvoston kanslia on tehnyt päätöksen ympäristöpolitiikasta, jossa ilmasto- ja ympäristöasiat sisällytetään valtioneuvoston kanslian valmisteluprosesseihin. Siitä käy mm. ilmi, että hallituksen ehdotuksissa ja päätösaineistossa, johon hallituksen päätökset perustuvat, tulee aina tarvittaessa olla analyysi ja arvio ehdotuksen ilmasto- ja ympäristövaikutuksista. Ilmastolain (2017:720) mukaan hallituksen on vuosittain kerrottava valtiopäiville vuoden aikana tehdyistä tärkeimmistä ilmastopoliittisista päätöksistä ja niiden mahdollisista vaikutuksista kasvihuonekaasupäästöjen määrään. Hallitus antaa tällaisen analyysin vuosittain valtiopäiville erillisellä budjettiesityksen liitteellä. Ilmastoraportointiasetuksen (2014:1434) mukaan kahdeksalla viranomaisella on vuosittain velvollisuus laskea ja antaa kvalitatiivinen arvio päätösten vaikutuksista sinä vuonna, jonka kuluessa päätösten arvioidaan vaikuttavan merkittävästi kasvihuonekaasupäästöjen kehittymiseen ja niiden sitomiseen, tai toimittaa aineistoa Ruotsin luonnonsuojeluviranomaiselle (Naturvårdsverket), joka voi tehdä päätösten vaikutuksia koskevat laskelmat ja arvioinnit. Hallituksen esityksille ei ole asetettu muodollisia vaatimuksia ympäristö- ja ilmastovaikutusten selvittämisestä, mutta jos vaikutukset ovat merkittäviä, niiden tulee sisältyä vaikutusarviointiin.

## **c) Tanska**

Tanskan ministeriöt ja muut hallintoelimet laativat arvion poliittisten toimenpiteiden ilmastovaikutuksista aina, kun se katsotaan tarpeelliseksi.

Lisäksi ilmastolaki edellyttää, että vuosittain laaditaan ilmastoraportti ja ilmastoennuste, joiden avulla ilmastotoimia seurataan jatkuvasti sen varmistamiseksi, että toimet tukevat ilmastolain tavoitteita.



Tämän lisäksi kehitteillä on GrønREFORM-malli, jonka tarkoitus on muun muassa tukea ilmastonäkökulman yleistä sisällyttämistä kaikkiin käynnistettäviin poliittisiin hankkeisiin. Uudella mallilla toivotaan voitavan laatia laskelmia, jotka valaisevat paremmin ilmastotoimien ja kokonaistalouden keskinäistä vuorovaikutusta ja jotka sitä kautta tukevat poliittisten toimien nykyisiä ympäristotaloudellisia vaikutustenarviointeja.

#### **d) Suomi**

Suomi ei ole ottanut käyttöön järjestelmällistä poliittisten toimien ilmasto- ja ympäristövaikutusten arviointimenetelmää, vaan käytäntö vaihtelee tapauskohtaisesti. Suomi pitää asiaa kuitenkin hyvin tärkeänä ja on alkanut kehittää siihen työvälineitä (esimerkkinä nk. TEAS-hanke, joka koskee ilmastonmuutoksen makrotaloudellisia vaikutuksia julkiseen talouteen). Valtiovarainministerien kansainvälinen ilmastokoalitio – jonka puheenjohtajana Suomi tällä hetkellä toimii – on hankkinut tärkeää tietoa parhaista käytännöistä ja tärkeimmistä opituista asioista. Myös Nordregion hiljattain käynnistämästä pohjoismaisesta ilmastomallinnushankkeesta odotetaan hyödyllistä tietoa.

#### **e) Islanti**

Hallitus on asettanut Islannille hiilineutraaliustavoitteen vuoteen 2040 mennessä. Ilmastonmuutokseen sisältyvät siksi sekä kasvihuonekaasupäästöt että hiilen sitominen. Yksi hallituksen hyvinvointia koskevista painopisteistä onkin sen vuoksi hiilineutraali tulevaisuus.

Osana tätä tavoitetta ilmastolaskelmia tehdään lakiehdotusten valmisteluvaiheessa aina, kun se katsotaan tarpeelliseksi kyseisen lainsäädännön yhteydessä.

Viisivuotisbudjettisuunnitelmassa on erityisiä vuosittain tehtäviä ilmastoja koskevia arvioita ja tehtyjen muutosten tulosten tarkastelua.

### **5) Tulonjakovaikutukset**

#### **a) Norja**

Kaikki Norjan valtion toimenpiteet, joilla oletetaan olevan vaikutusta muihin tahoihin, tulee pääsääntöisesti tehdä ohjesäännön mukaan, jotta varmistetaan hyvä päätösaineisto ennen toimenpiteiden täytäntöönpanoa. Ohjesäännössä on 6 minimivaatimusta edellä mainitulle selvitystyölle.

Norjan valtiovarainministeriöllä on käytössä hyvä Norjan tilastokeskuksen laatima LOTTE-Skatt -menetelmä, jolla lasketaan tuloverotuksen muutosten lyhytaikaisia vaikutuksia tulonjakoon. Tulonjakovaikutukset sisältyvät säännönmukaisesti hallituksen tekemiin arviointeihin henkilöverotuksen muutoksista. Veroja ja muita maksuja koskevassa esityksessä julkaistaan myös tulonjakoa koskevat arviot, jotka voidaan laskea tällä mallilla henkilöverotuksen muuttuessa. Joissakin tapauksissa ministeriö antaa myös arvion vaikutuksista työn tarjontaan. Ministeriö julkaisee myös arvion maksujen jakautumisesta. Näiden laskelmien metodinen perusta on kuitenkin

tuloverotuksen perustaa heikompi, ja se perustuu aiemmin tehtyihin kulutustutkimuksiin.

Norjan hallitus pyrkii vähentämään sosiaalista ja maantieteellistä epätasa-arvoa ja raportoi kehityksestä vuosittain. Budjettimenettelyssä on selvitettävä ehdotusten vaikutukset lähtötilanteen tulonjakoon ja epätasa-arvoon aina kun ne ovat ehdotuksen kannalta tärkeitä, ks. edellä mainitun ohjesäännön vaatimukset. Ehdotuksen luonteesta riippuen tulonjakovaikutukset kuvaavat tilannetta yksilöiden välillä (esim. eri kulttuuristen, taloudellisten tai demografisten ryhmien kesken), yritysten välillä (esim. eri sektoreiden tai suurten ja pienten yritysten välillä) tai kuntien kesken. Mitä tulee sosiaaliturvaan (mm. eläkkeisiin, sosiaalivakuutukseen, sosiaalitukiin), tulonjakovaikutuksilla on keskeinen merkitys ehdotusten arvioinnissa.

## **b) Ruotsi**

Uudistusten mukana tulevat muutokset, jotka vaikuttavat kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin, analysoidaan ja selvitetään useissa uudistustyön vaiheissa. Lisäksi selvitetään, kuinka yksilöllisiin hyvinvointipalveluihin jaettavat varat jakautuvat eri tuloryhmien samoin kuin naisten ja miesten kesken.

Kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin vaikuttavien lakiehdotusten päätösaineistoissa on analysoitava ja selvitettävä vaikutukset tulonjakoon ja taloudelliseen tasa-arvoon. Mahdollisuuksien mukaan kvantitatiivisten analyysien arviot perustetaan ekvivalenttisen käytettävissä olevan tulon staattisiin vaikutuksiin tulonjaon eri osa-alueilla sekä naisten ja miesten yksilölliseen käytettävissä olevaan tuloon. Kvantitatiiviset laskelmat selostetaan päätösaineistossa, joka toimitetaan poliittiselle johdolle valmisteluprosessin aikana, lausuntokierrokselle lähetettävissä muistioissa ja mahdollisissa hallituksen esityksissä. Laskelmat tehdään Fasit-mallin pohjalta, joka on Ruotsin tilastokeskuksen ja valtiovarainministeriön alun perin kehittämä ja tilastokeskuksen hallinnoima ja ylläpitämä mikrosimulaatiomalli. Tapauksissa, joissa tällaisia laskelmia varten olevaa aineistoa ei ole, tehdään kvalitatiivisia vaikutustenarviointeja, jotka perustuvat kattavaan aineistoon siitä, mihin ja miten ehdotusten vaikutus ulottuu.

Budjettiesityksissä selvitetään kaikkien ehdotusten kokonaisvaikutus tulonjakoon ja taloudelliseen tasa-arvoon niissä esityksessä, jotka koskevat kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja. Selvitetään myös budjettiehdotuksessa ehdotettuihin yksilöllisiin hyvinvointipalveluihin tehtävien panostusten muutosten jakautumista. Yksilöllisten hyvinvointipalveluihin tehtävien muuttuneiden panostusten selvittämiseen käytetään laajennettua tulon käsitettä, niin että palveluiden resurssit lisätään käytettävissä olevaan tuloon.

Lopulta selvitetään vuosittain kaikkien uudistusten kokonaisvaikutukset, mukaan lukien kotitalouksien verot, tulonsiirrot ja hyvinvointipalvelut, jotka kyseisellä toimikaudella on tehty. Vaikutukset kotitalouksiin selvitetään tulonjakopoliittisessa selonteossa, joka toimitetaan keväällä annettavan budjettiesityksen liitteenä. Naisiin ja miehiin

kohdistuvat vaikutukset selvitetään taloudellista tasa-arvoa koskevassa raportissa syksyn budjettiesityksen liitteenä.

Hallitus ei laadi kvantitatiivista arviota eri uudistusten vaikutuksista omaisuuden jakautumiseen.

### **c) Tanska**

Tulonjakoa koskevilla kysymyksillä on merkittävä rooli Tanskan poliittisessa keskustelussa ja talouspolitiikassa.

Valtiovarainministeriö laskee eri väestöryhmiä koskevat yksityiskohtaiset poliittisten toimenpiteiden vaikutusarvioinnit tulonjaon ja kulutusmahdollisuuksien näkökulmasta. Tanskan valtiovarainministeriöllä – kuten useilla pohjoismaisilla ministeriöillä – on pääsy yhteen maailman laajimmista rekistereistä. Kaikki toimenpiteet, joihin sisältyy tulonjakokysymyksiä, arvioidaan nk. lakimallilla (Lovmodel).

Esimerkkinä on uudistuspaketti *Hurtigere i job, et stærkere arbejdsmarked, investeringer i fremtiden og innovative virksomheder* (nopeammin työhön, vahvemmat työmarkkinat, investoinnit tulevaisuuteen, innovoivat yritykset) hankkeessa *Danmark Kan Mere I*. Siinä on julkaistu tietolehtinen, joka kuvaa erilaisten perhetyyppien käytettävissä olevia tuloja ja yleisiä tulonjakoon liittyviä yksittäisten toimien seurauksia.

Joka vuosi tehdään eriarvoisuusselvitys, jonka avulla saadaan uutta tietoa eriarvoisuuden ulottuvuuksista ja niiden kehittymisestä.

### **d) Suomi**

Teoriassa tulonjaon vaikutukset tulisi laskea relevanteissa hallituksen esityksissä. Suomella on Norjan tapaan tähän oma mallinsa. Kaikissa verotusta koskevissa muutoksissa vaikutukset arvioidaan säännönmukaisesti hallituksen esitysten yhteydessä. Kuten Norjassakin, työn tarjontaa koskevat arviot voidaan tehdä samankaltaisissa yhteyksissä. Suurissa kokonaisuuksissa, kuten valtion talousarvioehdotuksessa tai kansallisissa ohjelmissa, valtiovarainministeriö arvioi tarvittaessa, ovatko kaikki merkittävät asiaan liittyvät arviointia edellyttävät muutokset mukana.

### **e) Islanti**

Ks. vastaus kysymyksiin 1 – 3.

Ystävällisin terveisin

Trygve Slagsvold Vedum