



27. nóvember 2003

Rammafjárlagagerð og Ríkisendurskoðun

Í upphafi síðastliðins áratugar var að erlendri fyrirmynd tekið upp nýtt skipulag við undirbúning og mótun fjárlaga hér á landi sem kallað hefur verið „rammafjárlög“. Hugsunin að baki þeim er að ríkisstjórnin ákveði heildarútgjöld og skiptingu þeirra milli ólíkra málaflokka, þ.e. útgjaldarammanna, en láti ráðuneytum eftir að útfæra nánar hvernig fénu er varið. Þetta skipulag miðar að því að stefnumótun ríkisstjórnar sé ráðandi þáttur í fjárlagagerðinni, að fjárlagagerðinni sé stýrt „ofan frá“ í stað þess að fjárlögin verði einfaldlega samtala þess kostnaðar sem til fellur í ríkiskerfinu á hverjum tíma, þ.e. verði til „neðan frá“. Í úttekt sem Ríkisendurskoðun gerði á fjárlagaferlinu og birti í apríl 2001 segir að rammaskipulagið hafi almennt gefist vel og eftt mjög stefnumótunarhlutverk ríkisstjórnarinnar. Hins vegar nái „...skipulagið ekki til afgreiðslu Alþingis á fjárlögum. Sú heildarsýn og agi sem felst í skipulaginu fer því forgörðum eftir að fjárlagafrumvarp hefur verið lagt fyrir þing.“

Í samræmi við grunnreglur rammafjárlagagerðar samþykkti ríkisstjórnin nú í haust eins og mörg undanfarin ár að ráðuneyti og stofnanir myndu ekki leita beint til fjárlaganefndar með erindi um aukin útgjöld heldu skilðu ráðuneytin tillögum í fjárlagakerfið ef tilefni væri til. Alltaf hefur hins vegar legið ljóst fyrir að fjárlaganefnd gæti átt frumkvæði að því að kalla á sinn fund stjórnendur einstakra ráðuneyta eða stofnana til yfirferðar um fjármál þeirra.

Framangreind samþykkt er mjög í anda fyrrgreindrar úttektar Ríkisendurskoðunar þar sem ennfremur sagði: „Raunar má spyrja þeirrar spurningar hvaða tilgangi það þjóni að iðka stífa fjárlagagerð í ráðuneytum og stofnunum ef rammarnir halda ekki eftir að frumvarp er lagt fyrir þing.“

Í ljósi þessa vekur athygli að Ríkisendurskoðun, sem er undirstofnun Alþingis (en forsætisnefnd Alþingis kemur fram í fjárlagaferlinu fyrir hönd Alþingis og stofnana þess og á samkvæmt fjáreiðulögum að senda forsætisráðherra fjárlagatillögur sínar) skuli nú lýsa yfir því að stofnunin telji sér heimilt að ræða beint við fjárlaganefnd um fjárveitingar til embættis síns og áltíð sig ekki þurfa að lúta sama verklagi og aðrar stofnanir við rammafjárlagagerð.

Ný efnahagsspá OECD

Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) birti í gær [nýja spá](#) um þróun efnahagsmála í aðildarríkjunum á árunum 2003-2005. Samkvæmt henni hafa horfur í alþjóðlegum efnahagsmálum batnað nokkuð, einkum í Bandaríkjunum og Asíu. Gert er ráð fyrir að árlegur hagvöxtur í OECD-ríkjunum verði um 3% á næstu tveimur árum.

Helstu frávik frá síðustu spá sem kom út í júní sl. eru þau að í Japan hefur hagvöxtur í ár verið töluvert meiri en búist hafði verið við og hefur hagvaxtar-spá fyrir 2004 einnig verið hækkuð töluvert. Á móti kemur að hagvöxtur á evrusvæðinu reyndist undir væntingum og eru spár fyrir 2003 og 2004 nú um ½% lægri en þær voru í sumar enda hefur eftirspurn verið lítil í Evrópu og atvinnuleysi er enn að aukast. Á heildina lítið er útlit fyrir aukinn hagvöxt og heldur minnkandi atvinnuleysi án þess að verðbólga færist í aukana. Væntingar fyrirtækjastjórnenda hafa batnað og vöxtur í alþjóðlegum viðskiptum virðist vera að taka við sér. Reiknað er með að vöxtur í fjárfestingum taki nú við af þeirri neysluaukningu sem hefur drifið hagvöxt að undanförmu.

Meðal helstu áhættuþátta má nefna mikinn og vaxandi viðskiptahalla í Bandaríkjunum sem gæti valdið gengislækkun dollars sem aftur hefði neikvæð áhrif á efnahagsþróunina í öðrum löndum. Sömuleiðis er hugsanlegt að framundan séu vaxtahækkningar í Bandaríkjunum sem myndu draga úr fjárfestingum fyrirtækja og neyslu heimila.

Ný spá OECD fyrir Ísland

Efnahagsspá OECD fyrir Ísland er lítið frábrugðin síðustu spá fjármálaráðuneytisins frá því fyrr í haust. Þannig er gert ráð fyrir 1,9% hagvexti í ár en 3,7% hagvexti á næsta ári sem er örlítið hærra en ráðuneytið spáði. Árið 2005

er síðan spáð 5,6% hagvexti sem er í takt við spá ráðuneytisins. Nokkur frávik eru þó á einstökum liðum. Þannig er spáð heldur meiri samneyslu og innflutningi árið 2004 og heldur meiri út- og innflutningi 2005 auk þess sem verðbólgu- og atvinnuleysisþátturinn er heldur hærri.

Líkt og í síðustu skýrslu OECD er áfram varað við þenslu samhliða stóriðju-framkvæmdunum og umtalsverð áhersla lögð á mikilvægi aðhalds í ríkisfjármálum til að halda aftur af vaxtahækkunum sem reyndar eru taldar óhjákvæmilegar. Ennfremur er helsti óvissuþátturinn talinn felast í meiri útgjaldaaukningu hins opinbera en áformað er og hvetur OECD íslensk stjórnvöld til varfærni í skattalækkunum eftir 2005 ef það gerist.

Magnbreytingar, %	OECD		Fjármálarn.	
	2003	2004	2003	2004
Einkaneysla	3,6	3,7	3¼	3½
Samneysla	3,5	2,5	3½	1
Fjármunamyndun	7,8	8,4	7¾	8½
Þjódarútgjöld alls	4,4	4,4	4¼	4
Útflutningur vöru og þjónustu	0,0	4,8	-½	4½
Innflutningur vöru og þjónustu	6,5	7,1	5¾	5¾
Landsframleiðsla	1,9	3,7	1¾	3½
Neysluverðsvísitala, %	2,0	2,6	2	2½
Atvinnuleysi, % af mannafla	3,3	3,3	3¼	2½
Afkoma hins opinbera % af VLF	-1,0	0,2	-¾	¾
Viðskiptajöfnuður % af VLF	-3,3	-3,4	-2½	-3¼

Skattskylda kaupréttar

Í lögum um tekjuskatt og eignarskatt eru ákvæði um skattalega meðferð kaupréttarsamninga um hlutabréf en þetta form endurgjalds til starfsmanns fyrir vinnuframlag hefur fæst mjög í vöxt að undanförmu. Að baki slíkum samningum liggur oftast skuldbinding um kaup eða sölu á eignum á tilteknum tíma háð ákveðnum skilyrðum. Starfsmaðurinn hefur alla jafna ákvörðunarréttinn og ber engin skylda að nýta hann.

Meginreglan er sú að til skattskyldra tekna telst mismunur á kaupverði samkvæmt kaupréttarsamningi og gangverði þeirra þegar kaupréttur er nýttur. Með gangverði er átt við skráð markaðsverð í kauphöll eða á skipulegum tilboðsmarkaði. Hér skiptir ekki máli hvort eignarhald starfsmanns á bréfunum er einhverjum skilyrðum háð skv. samningi við launagreiðanda, s.s. varðandi sölu eða ráðstöfun þeirra. Samhliða myndast staðgreiðsluskylda hjá launþega sem launagreiðanda er gert að standa skil á ásamt tryggingagjaldi og iðgjaldi í lífeyrissjóð. Hinn skattskyldi mismunur myndar síðan frádráttarétt hjá launagreiðanda eins og hver annar frádráttarbær rekrastkostnaður enda er hér um kaup á vinnuframlagi að ræða.

Þó eru undantekningar frá þessari meginreglu að uppfylltum eftirfarandi skilyrðum en þá er mismunur á kaupverði og gangverði þeirra skattlagður sem fjármagnstekjur og myndast skattskyldan ekki fyrir en starfsmaður selur hlutabréfin.

- Kaupréttur að hlutabréfum í viðkomandi félagi nái til allra starfsmanna
- Starfsmaður hafi verið í föstu starfi hjá félaginu
- Að lágmarki 12 mánuðir þurfa að líða frá gerð samnings til nýtingar réttarsins.
- Kaupverð sé eigi lægra en vegið meðalverð í viðskiptum 10 viðskiptadaga fyrir samningsdag.
- Starfsmaður eigi hlutabréfin í tvö ár eftir að kaupréttur er nýttur.
- Kaupréttur er ekki framseljanlegur.
- Árleg hámarkskaup hjá starfsmanni eru 600 þús. kr. m.v. kaupverð.
- Liggja þarf fyrir staðfesting RSK á viðkomandi kaupréttaráætlun.

Tekjur ríkissjóðs jan-október		
	2001-2002	2002-2003
12 mánaða breytingar, %		
Skatttekjur alls	3,3	6,3
Tekjuskattar	2,1	2,5
Tryggingagjöld	7,6	11,2
Eignarskattar	0,4	-15,9
Veltuskattar	3,4	9,8
Tekjur alls	5,2	10,8

Gjöld ríkissjóðs jan-október		
	2001-2002	2002-2003
12 mánaða breytingar, %		
Almenn mál	18,0	2,2
Félagsmál	12,4	12,7
Atvinnumál	3,7	10,1
Vaxtagjöld	6,7	-24,0
Önnur útgjöld	3,2	15,6
Gjöld alls	10,6	8,2

Greiðsluafkoma ríkissjóðs jan-október		
M.kr.	2002	2003
Handbært fé frá rekstri	-14.397	-19.162
Hr. lánsfjárfjöfnuður	-7.345	1.476
Afborgun lána	-28.558	-30.654
Br. lánsfjárfjöfnuður	-43.403	-35.428
Lántökur	43.465	27.439
Greiðsluafkoma	61	-7.989

Ýmsar hagtölur		
12 mánaða breytingar, %	2002	2003
Verðbólga - nóvember	2,4	2,5
Kjarnaverðb.1 - nóvember	3,2	3,1
Launavísitala - september	5,8	5,6
Heildarvelta janúar-ágúst	3,9	1,3
Smá velta janúar-ágúst	6,2	2,1
Atvinnuleysi - okt. 2003	2,5	2,8