

22. janúar 2021

Minnisblað

Til: Stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis

Frá: Hagstofu Íslands

Efni: Frumvarp til laga um Þjóðhagsstofnun, sbr. þskj. 1652 – 925. mál 150.
löggjafarþing

Á fundi Stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis 20. janúar sl. var óskað eftir minnisblaði frá Hagstofu Íslands um frumvarp til laga um Þjóðhagsstofnun. Á fundinum fjallaði hagstofustjóri um tvö atriði frumvarpsins. Annars vegar um að færa þjóðhagsspá frá Hagstofunni, sbr. 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins og hins vegar um 1. mgr. 2. gr. um að færa þjóðhagsreikninga í aðra stofnun.

1. Þjóðhagsspá

Hagstofan tók við gerð þjóðhagspár af fjármálaráðuneytinu með lagabreytingu sem gerð var árið 2009. Sett var nýtt ákvæði í lög nr. 163/2007, um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, nr. 163/2007, svo hljóðandi, sbr. 47 gr. l. nr. 98/2009:

„Við Hagstofu Íslands skal starfrækja sjálfstæða rannsóknareiningu sem er aðskilin hagskýrslustarfseminni. Rannsóknareiningin skal fylgjast með afkomu þjóðarbúsins, semja þjóðhagsspár og áætlanir og birta opinberlega.“

Hagstofan tók við verkefninu af fjármálaráðuneytinu frá 1. september árið 2009 og var breytingin hluti af viðameiri tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðs Íslands.

Hagstofan gerir þjóðhagsspár og birtir opinberlega og liggja þær til grundvallar við gerð fjárlagafrumvarps og stefnumörkunar í ríkisfjármálum. Heyrir deildin sem gerir spánnar beint undir hagstofustjóra og er aðskilin hagskýrslustarfseminni í samræmi við lög. Er nú unnið að því að aðlaga þjóðhagslíkan Seðlabankans, sem notað er við spágerðina, og færa í það fleiri jöfnur til að meta betur samspil opinberra fjármála og annarra efnahagsstærða.

Samkvæmt greinargerð með frumvarpinu, um breytingu á ýmsum lögum vegna tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðs Íslands, sbr. þskj. 105 – 89. mál, 137 löggjafarþing 2009, var tilgangurinn með breytingunni eftirfarandi:

„Þá er lagt til að málefni Hagstofu Íslands flytjist til efnahags- og viðskiptaráðuneytisins og að við Hagstofu Íslands verði starfrækt sjálfstæð rannsóknareining sem er aðskilin frá þeirri hagskýrslustarfsemi sem fyrir er. Rannsóknareiningin skal fylgjast með afkomu þjóðarbúsins,

semja þjóðhagsspár og áætlanir og birta opinberlega. Með þessu fyrirkomulagi er undirstrikað mikilvægi þess að efnahagsspá innan ríkisins sé sjálfstæð og trúverðug. Aðilar innan ríkisins, eins og efnahags- og viðskiptaráðuneytið, fjármálaráðuneytið og fleiri, munu síðan nota þessar upplýsingar frá Hagstofunni við sína vinnu. Er þarna um að ræða hluta þeirrar starfsemi sem nú fer fram á efnahagsskrifstofu fjármálaráðuneytisins.“

Þjóðhagsspá liggur til grundvallar stefnumótun í ríkisfjárumálum og er ein grunnstoðin fyrir forsendum tekjuáætlunar fjárlaga. Er því vert að vísa til laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, sbr. 8. gr., um hagrænar forsendur stefnmörkunar, og 14. gr., um frumvarp til fjárlaga. Einnig er vert að benda á 13. gr., um fjármálaráð, sem er sjálfstætt í störfum sínum og hefur það hlutverk að leggja mat á hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi grunngildum laganna og flytja um það skýrslu til Alþingis.

Lög um opinber fjármál voru ekki komin fram þegar þjóðhagsspá var flutt til Hagstofunnar og var því ekki til að dreifa sjálfstæðu óháðu fjármálaráði, sem fer yfir forsendur ríkisfjármála-stefnunnar eins og nú er. Hafa forsendur að þessu leyti tekið nokkrum breytingum.

Stjórnvöld höfðu samband við Hagstofuna á sínum tíma um að taka verkefnið að sér og var það fyrst og fremst af hagkvænisástæðum og vegna trúverðugleika og sjálfstæðis Hagstofunnar að leitað var með verkefnið þangað.

Þar sem verkefnið er í sjálfstæðri deild og aðskilið annarri starfsemi Hagstofunnar er tiltölulega auðvelt að flytja það, hvort sem það er til nýrrar stofnunar eða til fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Hagstofan tekur ekki afstöðu til þess hvernig stjórnvöld og Alþingi telja að best sé að haga þessum málum.

2. Þjóðhagsreikningar

Þjóðhagsreikningar færðust til Hagstofunnar um mitt ár árið 2002, í kjölfar niðurlagningar þáverandi Þjóðhagsstofnunar. Með þeirri breytingu varð stofnanafyrirkomulag í tengslum við þjóðhagsreikninga hið sama hér á landi og nágrannalöndunum, þ.e. á ábyrgð hagstofu viðkomandi lands. Í reynd myndar kerfi þjóðhagsreikninga kjarnann í efnahagstölfræði flestra ríkja. Ástæðuna má rekja til þarfa stjórnvalda, viðskiptalífs og almennings til staðlaðs og alþjóðlega samanburðarhæfs hagtölukerfis. Vaxandi alþjóðavæðing og þróun hagfræðikenninga hefur stutt við og ýtt undir þessa þróun.

Hér á landi varð þróunin önnur vegna uppbyggingar á stofnanakerfinu á sínum tíma. Miklar framfarir hafa orðið við gerð þjóðhagsreikninga síðan, einkum á alþjóðlegum stöðlum, nýrri tækni og með betra aðgengi að gögnum. Hefur þeirri þróun verið fylgt að mestu hér á landi en ekki hefur tekist að uppfylla alþjóðlegar kröfur að öllu leyti. Nú hillir undir breytingu þar sem Alþingi hefur ráðstafað fjármagni í fjárfestingaráætlun til að ráðast í enduruppbyggingu þjóðhagsreikninga frá grunni og færa þá í það horf sem best gerist í okkar viðmiðunarlöndum. Þessi vinna er þegar hafin innan Hagstofunnar.

Eins og gefur að skilja eru mikil samlegðaráhrif fólgin í því, að vinna þjóðhagsreikninga innan Hagstofunnar, því við gerð þeirra er notast við mikið magn upplýsinga frá öðrum sviðum og deildum, svo sem fyrirtækjasviði, utanríkisverslunardeild, vísitöludeild og félagamálasviði, einkum launatölfræði og vinnuafli.

Það yrði því í reynd mikil afturför að færa þjóðhagsreikninga frá Hagstofunni til sérstakrar stofnunar og það myndi mjög líklega draga úr gæðum og jafnvel hindra þá uppbyggingu sem nú er unnið að. Það yrði einnig á skjön við það sem gildir í öðrum ríkjum Evrópu og þýddi í raun að til yrðu tvær hagstofur, þar sem önnur yrði háð hinni um mest öll gögn og upplýsingar.

Er í því sambandi bent á 1. gr. laga nr. 163/2007, um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, þar sem segir m.a. um hlutverk Hagstofunnar:

„Hún er miðstöð opinberrar hagskýrslugerðar í landinu og hefur forustu um tilhögun, samræmingu og framkvæmd hennar svo og um samskipti við alþjóðastofnanir um hagskýrslu- og tölfræðimál.“

Með því að færa gerð þjóðhagsreikninga frá Hagstofunni yrði gerð þeirra og gæðum stefnt í uppnám með því að framleiðsluferlið yrði slitið í sundur. Er því alvarlega varað við því að færa gerð þjóðhagsreikninga frá Hagstofunni og alfarið lagst gegn því.

Virðingarfyllt



Ólafur Hjálmarsson
hagstofustjóri