

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð,
nr. 163/2007 (brottfall sjálfstæðrar rannsóknareiningar).

Frá forsætisráðherra.

1. gr.

3. mgr. 1. gr. laganna fellur brott.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Undanfarin ár hefur Hagstofa Íslands starfrækt sjálfstæða rannsóknareiningu sem gefið hefur út þjóðhagsspár og þær síðan verið lagðar til grundvallar stefnumörkun í opinberum fjármálum, þ.e. fjármálastefnu og fjármálaáætlun, á grundvelli laga um opinber fjármál, nr. 123/2015.

Nú liggur fyrir að fjármála- og efnahagsráðherra hefur ákveðið að áætlanir í opinberum fjármálum, þ.m.t. fjármálaáætlun fyrir árin 2027–2031, skuli byggjast á þjóðhagsspám Seðlabanka Íslands. Ljóst er að spá bankans uppfyllir einnig skilyrði laga um opinber fjármál, enda þótt hún taki ekki til allra sömu atriða og spá Hagstofunnar. Að því marki sem frekari upplýsinga er þörf hefur verið gert samkomulag um að Seðlabankinn láti ráðuneytinu í té tilteknar viðbótarupplýsingar sem bankinn birtir ekki opinberlega. Stefna í opinberum fjármálum og peningastefnan munu þannig byggjast á sömu forsendum og umgjörð um mótun efnahagsstefnu stjórnvalda styrkjast.

Með frumvarpi þessu er því lagt til að skylda Hagstofunnar til starfrækslu sjálfstæðrar rannsóknareiningar verði felld brott úr lögum, enda ekki lengur fyrir hendi aðstæður sem kalla á þjóðhagsspá þaðan. Með því móti verði komið í veg fyrir tvíverknað í starfsemi hins opinbera.

Frumvarp þetta er samið í forsætisráðuneyti í samráði við fjármála- og efnahagsráðuneyti og Hagstofu Íslands.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Þjóðhagsspár Hagstofu Íslands og Seðlabanka Íslands.

Í lögum um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, nr. 163/2007, er kveðið á um að við stofnunina skuli starfrækja sjálfstæða rannsóknareiningu sem sé aðskilin hagskýrslu-starfseminni, sbr. 3. mgr. 1. gr. Ákvæði þetta varð að lögum samhliða fleiri breytingum

varðandi stjórn efnahagsmála og flutning málaflokka milli forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis og efnahags- og viðskiptaráðuneytis árið 2009, sbr. lög nr. 98/2009. Málefni Hagstofunnar voru flutt til þáverandi efnahags- og viðskiptaráðuneytis (en síðar flutt aftur til forsætisráðuneytis) og Hagstofunni gert skylt að starfrækja rannsóknareiningu sem fylgjast skyldi með afkomu þjóðarbúsins, semja þjóðhagsspár og áætlanir og birta opinberlega. Var þar um að ræða verkefni sem hafði áður verið sinnt á efnahagsskrifstofu fjármálaráðuneytisins. Gert var ráð fyrir að aðilar innan ríkisins, þ.m.t. fjármálaráðuneyti og forsætisráðuneyti, myndu nýta þessar upplýsingar í tengslum við hagstjórnarákvarðanir og fleiri verkefni.

Með framangreindu fyrirkomulagi var leitast við að undirstrika mikilvægi þess að sú efnahagsspá sem notuð var af stjórnvöldum hverju sinni væri unnin af sjálfstæðum og óháðum aðila. Rannsóknareining Hagstofunnar hefur frá árinu 2010 birt þjóðhagsspár sem að jafnaði eru gefnar út þrisvar á ári, að vori, sumri og vetri, og þar hafa verið um fjögur stöðugildi. Lagt hefur verið mat á efnahagslega framvindu næstu ára, staða hagkerfisins greind og spáð fyrir um helstu hagstærðir á borð við hagvöxt, fjárfestingu, verðbólgu og þróun á vinnumarkaði.

Þess ber að geta að fátítt er að hagstofur nágrannaríkja Íslands sinni spágerð, enda er það verkefni utan kjarnaverkssviðs hagstofa sem felst í því að vinna að og samræma opinbera hagtolugerð.

Auk Hagstofunnar birtir nokkur fjöldi aðila reglulega hagspár fyrir Ísland. Þar ber fyrst að geta um Seðlabanka Íslands sem birtir ítarlegar þjóðhags- og verðbólguþáttir fjórum sinnum á ári, til þriggja ára í senn. Byggjast þær á ítarlegri greiningu á stöðu þjóðarbúsins og efnahagshorfum hverju sinni. Stóru viðskiptabankarnir þeir birta einnig reglulega þjóðhagsspár og að auki alþjóðastofnanir á borð við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn og Efnahags- og framfarastofnunina (OECD).

Spár Hagstofunnar og Seðlabankans hafa jafnan verið áþekkar, enda byggt á sama meginspálíkani. Hagstofan hefur notað bakvirka útgáfu af því spálíkani sem Seðlabankinn notar, en fjárhagslegir burðir og tæknileg geta Seðlabankans til að þróa spálíkanið eru mjög góðir. Um tuttugu starfsmenn Seðlabankans koma beint að spágerðinni hverju sinni.

2.2. Stefnumörkun í opinberum fjármálum.

Í 8. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, er gerð krafa um að stefnumörkun í opinberum fjármálum byggist á traustum forsendum og gögnum sem unnin eru hlutlægt og kerfisbundið, opinberum hagtolum og þjóðhagsspám. Frá setningu laganna árið 2015 hafa áætlanir stjórnvalda í opinberum fjármálum byggst á þjóðhagsspám Hagstofunnar en ljóst að þjóðhagsspár Seðlabankans uppfylla einnig þetta skilyrði.

Með því að styðjast framvegis við þjóðhagsspár Seðlabankans í þessu efni mun stefna í opinberum fjármálum og peningastefna byggjast á sömu forsendum. Því fylgja ótvíræðir kostir að tveir armar hagstjórnarinnar byggja ákvarðanir sínar á sömu spánni og færa má sterk rök fyrir að styrkari stöðum sé rennt undir hagstjórnina með slíku fyrirkomulagi.

Í samræmi við framangreint skrifðu fjármála- og efnahagsráðuneytið og Seðlabanki Íslands í upphafi árs undir samkomulag sem felur í sér að bankinn veitir ráðuneytinu upplýsingar sem liggja að baki spá bankans um hagstærðir sem ekki eru birtar opinberlega en ráðuneytið notar í áætlunum sínum.

Hagstofan hefur hingað til birt fjármála- og efnahagsráðuneytinu spá um þróun vaxta og var hún m.a. notuð við að áætla þróun skulda og vaxtagreiðslna. Seðlabankinn mun ekki birta ráðuneytinu slíka spá. Fjármála- og efnahagsráðuneytið mun aftur á móti nota upplýsingar úr spálíkani Seðlabankans, þ.m.t. svokallaða vaxtajöfnu, til að áætla þróun vaxta á tímabili

fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Þá er spá um þróun komu erlendra ferðamanna og launavísitölu ekki hluti af opinberri útgáfu Seðlabankans en hingað til hefur Hagstofan spáð þeim sérstaklega fyrir ráðuneytið. Þessar stærðir mun ráðuneytið framvegis áætla með hliðsjón af spá Seðlabankans. Flestar aðrar stærðir sem fjármála- og efnahagsráðuneytið notar til grundvallar stefnumörkun í opinberum fjármálum og eru ekki hluti af opinberri útgáfu Seðlabankans mun bankinn nú afhenda ráðuneytinu í samræmi við fyrrgreint samkomulag.

Þar sem forsendur hafa skapast fyrir því að leggja þjóðhagsspár Seðlabankans til grundvallar stefnumörkun í opinberum fjármálum, sbr. fyrrgreint samkomulag og ákvæði laga um opinber fjármál, hefur fjármála- og efnahagsráðherra tekið ákvörðun um að gera það. Frá og með árinu 2026 hafa áætlanir í opinberum fjármálum því byggst á þjóðhagsspám bankans, þ.m.t. fjármálaáætlun fyrir árin 2027–2031.

Spár Seðlabankans ná jafnan til þriggja ár en fjármálastefna og fjármálaáætlun hins opinbera eru til fimm ára. Að þremur árum liðnum er efnahagslíkanið að baki spá Seðlabankans þó nær undantekningarlaust nærri langtímajafnvægi, sem gerð eru ítarleg skil í handbók Seðlabankans um líkanið. Fjármála- og efnahagsráðuneytið styðst við það langtímajafnvægi og framlengir spá Seðlabankans um tvö ár.

Með þeirri breytingu sem lögð er til með frumvarpi þessu er ekki horfið frá þeirri grundvallarhugsun sem lá að baki lagabreytingunni 2009, um að efnahagsstjórn stjórnvalda byggist á þjóðhagsspám sjálfstæðra og óháðra aðila. Stefnumörkun í opinberum fjármálum og önnur efnahagsstjórn byggist nú á þjóðhagsspám Seðlabankans sem er sjálfstæður og óháður aðili. Aukinheldur mun efnahagsstjórn og stefnumörkun í opinberum fjármálum taka mið af hagspám annarra viðurkenndra fagaðila og alþjóðastofnana, sbr. 2. málsl. 8. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015.

Með því að losa Hagstofuna undan skyldu til að starfrækja sjálfstæða rannsóknareiningu og birta þjóðhagsspár er komið í veg fyrir tvíverknað hjá hinu opinbera. Takmarkaður mannauður nýtist best með sérþekkingu á einum og sama stað fremur en að henni sé dreift víða um stofnanakerfið. Einnig skapast tækifæri til að styrkja kjarnastarfsemi Hagstofunnar og vinna að margvíslegum umbótum í starfsemi hennar.

3. Meginefni frumvarpsins.

Lagt er til að skylda Hagstofu Íslands til þess að starfrækja sjálfstæða rannsóknareiningu sem annast þjóðhagsspár verði afnumin úr lögum. Ekki er lengur talin þörf á að Hagstofan starfræki umrædda rannsóknareiningu og gefi út þjóðhagsspár.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið þykir ekki fela í sér álitæfni sem kalli á sérstaka umfjöllun um samræmi við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar Íslands.

5. Samráð.

Forsætisráðuneytið tilkynnti Hagstofu Íslands með bréfi 9. janúar 2026 að í stað þess að stefnumörkun í opinberum fjármálum byggðist á þjóðhagsspám Hagstofunnar yrði framvegis stuðst við þjóðhagsspár Seðlabanka Íslands. Misserin á undan höfðu átt sér stað samskipti milli ráðuneytisins og Hagstofunnar um að slík breyting væri í burðarliðnum og að hún fæli í sér að skapa svigrúm til að styrkja kjarnastarfsemi Hagstofunnar. Málið hefur því verið til umræðu milli forsætisráðuneytis og Hagstofunnar um nokkurt skeið. Við vinnslu frumvarpsins var samráð jafnframt haft við fjármála- og efnahagsráðuneyti.

Drög að frumvarpinu voru birt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 26. ágúst 2026 (mál nr. S-157/2026) og umsagnarfrestur gefinn til og með 9. september. Ein umsögn barst, frá Viðskiptaráði Íslands. Viðskiptaráð styður efni frumvarpsins en gerir athugasemd við að ekki sé gert ráð fyrir að breytingin feli í sér hagræðingu í starfsemi Hagstofunnar. Taka má undir þau almennu sjónarmið að þegar gerðar eru breytingar sem fækka lögbundnum verkefnum stofnana sé rétt að líta til þess hvernig nýta megi það svigrúm sem með því skapast til að hagræða í rekstri þeirra. Sérstakar aðstæður réðu því að ekki var gerð tillaga um það að þessu sinni. Í mars 2026 skilaði hagtalanefnd skýrslu sinni og tillögum til forsætisráðherra. Niðurstaða nefndarinnar var að nauðsynlegt væri að efla Hagstofu Íslands með markvissum umbótum. Á meðal tillagna hennar er að gæði lykilafræða Hagstofunnar verði bætt. Í því sambandi sé m.a. nauðsynlegt að Hagstofan ljúki við uppbyggingu á nýju framleiðsluuppgjöri sem geti leyst núverandi ráðstöfunaruppgjör af hólmi sem meginuppgjörsaðferð íslenskra þjóðhagsreikninga, bæti gæði hagtalna um vinnumarkað, vinni að frekari umbótum mannfjöldatalna og ráðist í fleiri brýnar umbætur. Með hliðsjón af tillögum hagtalanefndar og því hve sjálfstæða rannsóknareiningin var smá í sniðum var það talin góð ráðstöfun að reynt starfsfólk einingarinnar nýttist stofnuninni áfram til að sinna þessum og öðrum brýnum verkefnum.

6. Mat á áhrifum.

Með því að afnema skyldu Hagstofunnar til að starfrækja sjálfstæða rannsóknareiningu skapast forsendur fyrir því að styrkja kjarnastarfsemi stofnunarinnar. Áhrifa mun því fyrst og síðast gæta hjá Hagstofunni sem ráðstafað getur starfsfólki til að sinna öðrum brýnum verkefnum. Komið verður í veg fyrir tvíverknað í starfi hins opinbera með því að leggja niður rannsóknareiningu Hagstofunnar og fjármunum og sérhæfðum mannauði ríkisins varið með skynsamlegri hætti en áður.

Engin grundvallarbreyting á sér stað við brottfall ákvæðis um þjóðhagsspár Hagstofunnar, hvort heldur er fyrir stjórnvöld, atvinnulíf eða greinendur á fjármálamarkaði. Í þessu samhengi ber jafnframt að líta til þess að þjóðhagsspár Hagstofunnar og Seðlabankans hafa jafnan verið áþekkar, enda hafa þær stuðst við sama meginspálíkanið.