

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd
Nefndasvið skrifstofu Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 30 nóvember 2020

Efni: Umsögn BHM um frumvarp til laga um Þjóðhagsstofnun

Bandalag háskólamanna hefur fengið til umsagnar frumvarp til laga um „Þjóðhagsstofnun“ þar sem lagt er til að sérstakri stofnun skuli falið að fylgjast með árferði og afkomu þjóðarbúsins, vinna að hagrannsóknum og vera ríkisstjórn og Alþingi til ráðuneytis í efnahagsmálum. BHM styður tillögu um umbætur í hagrannsóknum á Íslandi og vill í því samhengi koma eftirfarandi á framfæri:

1. Mikilvægi óháðra ráðgjafa fyrir ákvarðanatöku er óumdeilt

Í 8. gr. laga um opinber fjármál segir að hagrænar forsendur stefnumörkunar stjórnvalda skuli byggjast á traustum forsendum og gögnum sem unnin eru hlutlægt og kerfisbundið, sem og opinberum hagtölum og þjóðhagsspám. Þá skuli jafnframt hafa til hliðsjónar hagspár frá viðurkenndum fagaðilum og alþjóðastofnunum.

Ekki er ljóst að greiningaraðilar á opinberum markaði á Íslandi uppfylli ítrustu kröfur um hlutlægni. Í því efni má benda á að þjóðhagslíkan Seðlabankans tekur mið af stefnu í fjármálum hins opinbera og hefur um leið áhrif á stefnuna í peningamálum á hverjum tíma. Aðrir greiningaraðilar á opinberum markaði framkvæma þá ekki greiningar á áhrifum af hagstjórnaraðgerðum stjórnvalda á hverjum tíma. Greiningaraðilar á almennum markaði m.a. bankastofnanir og hagsmunasamtök hafa þá hagsmuni af því að hagspár séu bjagaðar upp á við eða niður við m.a. til að hafa áhrif á væntingar og/eða reka skilvirka hagsmunagæslu.

2. Af hverju gætir einsleitni í spágerð á Íslandi?

Ákveðinnar einsleitni gætir í líkönum og spágerð á Íslandi nú um stundir en allir helstu aðilar notast við líkan Seðlabankans við spágerð sína. Einsleit líkön leiða til einsleitra spáa og einsleitni í umræðu um efnahagsmál. Mikilvægt er að auka dýpt og fjölbreytni í allri umræðu um efnahagsmál á Íslandi og sérstaklega í ljósi þess að íslenska hagkerfið býr við meiri sveiflur en önnur hagkerfi Vesturlanda.

3. Fjölmörg alþjóðleg dæmi eru um óháða greiningaraðila og hagrannsóknarstofnanir

Land	Heiti
Svíþjóð	Konjunkturinstitutet
Danmörk	„Det økonomiske råd“
Noregur	„Statistisk Sentralbyrå“
Finnland	ETLA
Annað innan Evrópu	WIFO (Austurríki), INSEE (Frakkland), FPB (Belgía), ESRI (Írland)

Fyrir hönd BHM



Vilhjalmur Hilmarsson
hagfræðingur BHM.

Nefndasvið Alþingis
Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 25.11. 2020

**Efni: Umsögn Hagfræðistofnunar um frumvarp til laga um
Þjóðhagsstofnun.**

Opinberar stofnanir miðla ekki lengur einar fróðleik um efnahagsmál hér á landi. Margir leggja þar hönd á plóg, en stundum vill gleymast að þeir geta átt hagsmuna að gæta. Það á til dæmis við um bankamenn, sem fá nú sem fyrr mikið rúm í fjölmiðlum. Oft fara hagsmunir þeirra auðvitað saman við almannahag, en hollt er að hafa í huga hvaðan ráðgjöfin kemur. Einnig er leitað til „óháðra sérfræðinga“, eins og starfsmanna háskóla, en það getur skapað vanda að stundum er borgað fyrir álit þeirra. Hagfræðistofnun hefur á seinni árum fengið óháða rýna til að fara yfir skýrslur sínar. Þeir eiga að skoða hvort fullyrðingar eru vel rökstuddar og hvort taumur einhvers málstaðar er dreginn umfram það sem sanngjarnt er. Þá skoða þeir hvort samræmi er milli samantektar (sem flestir lesa) og skýrslunnar sem á eftir kemur, en stundum hefur verið misbrestur á því í skýrslum um efnahagsmál.¹ Verkaupar skilja sem betur fer flestir að mikilvægt er að ráðgjöf lýsi mati ráðgjafa en ekki verkaupa. En að einu leyti standa stofnunin og aðrir ráðgjafar verr en Þjóðhagsstofnun gerði á sínum tíma. Einfalt er að hætta að skipta við stöku ráðgjafa, en þegar yfirvöldum líkuðu ekki lengur ráð Þjóðhagsstofnunar þurfti að leggja hana niður. Af því varð svolitill hvellur, sem hljóðnaði að vísu fljótt.

Á sínum tíma starfaði Þjóðhagsstofnun á vegum forsætisráðuneytisins, en hún virðist samt alltaf hafa verið tiltölulega sjálfstæð. Sennilega er samt vel til fundið að tryggja sjálfstæði hennar betur með því að láta hana heyra undir alþingi eins og Ríkisendurskoðun og Umboðsmann.

Gert er ráð fyrir að stofnunin hafi á hendi ýmis regluleg verkefni, eins og hagspár og hagskýrslugerð. Þá mundi hún vinna ýmis verk sem stjórnvöld, alþingismenn og samtök á vinnumarkaði fælu henni. En einnig þyrfti hún að geta tekið upp mál að eigin frumkvæði. Þar hefði hún einstaka stöðu, bæði í krafti sjálfstæðis og réttar til þess að krefjast upplýsinga. Æskilegt væri að hún fylgdi úttektum sínum eftir með því að meta reglulega hvort farið væri að ráðum hennar. Ráðamenn mundu ekki þurfa að fallast á

¹ Um þetta mætti nefna mörg dæmi, innlend og erlend. Í 38. tbl. Vísbendingar 2011 (www.timarit.is) er fundið að því að ekki sé samræmi milli annars ágætrar úttektar á samfélagsáhrifum virkjunar á Austurlandi og skilabréfi verkefnisstjórnar, sem birtist fremst í lokaskýrslu rannsóknarinnar, en meginefni þess er „samantekt um helstu niðurstöður“. Ekki verður séð að samantektin sé byggð á skýrslunni, nema þá að litlu leyti. Skilabréf verkefnisstjórnar, dagsett 2. september 2010, er ekki lengur að finna í netútgáfu skýrslunnar, en líkast til má finna það í skjalasafni stjórnarráðsins.

allt sem frá stofnuninni kæmi, en þeir þyrftu að minnsta kosti að skýra af hverju þeir gerðu það ekki. Álitum Þjóðhagsstofnunar yrði ekki stungið orðalaust undir stól.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að hin nýja stofnun færi þjóðhagsreikninga. Eftir því sem næst verður komist tók Þjóðhagsstofnun reikningana að sér á sínum tíma vegna þess að Hagstofan treysti sér ekki til þess. Ekki verður séð að nauðsyn beri til að flytja þetta verkefni frá Hagstofunni núna. Ýmislegt mælir með því að gerð þjóðhagsreikninga sé á sömu hendi og söfnun annarra hagtalna.

Jónas Haralz var forstjóri Efnahagsstofnunarinnar, forvera Þjóðhagsstofnunar, á sjöunda áratug 20. aldar. Hann komst svo að orði í blaðaviðtali árið 2007 að tómarúm hefði verið í efnahagsumræðunni eftir að Þjóðhagsstofnun var lögð niður. Hér vantaði óháða stofnun sem þyrði að segja það sem segja þyrfti. Áfram munu margir leggja gott til umræðna um efnahagsmál hér á landi, en ný Þjóðhagsstofnun gæti veitt óháða leiðsögn, sem stundum hefur skort frá fyrstu árum aldarinnar.

Sigurður Jóhannesson.

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. Þjóðahagsspá

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 þjóðarþúsins, 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 þjóðarþúsins,

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 ríkisfjármálum 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



27. nóvember 2020
2011100

Nefndasvið Alþingis
nefndasvid@althingi.is
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Með tölvupósti dags. 17. nóvember 2020, óskaði stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um frumvarp til laga um Þjóðhagsstofnun, 130. mál.

Frumvarpið er nú flutt í fjórða sinn. Með því er lagt til að stofnuð verði Þjóðhagsstofnun til að fylgjast með árferði og afkomu þjóðarbúsins, vinna að hagrannsóknnum og vera ríkisstjórn og Alþingi til ráðuneytis í efnahagsmálum. Flutningsmenn leggja áherslu á að Alþingi hafi aðgengi að hlutlausri greiningu aðila sem tengist þinginu til að meta aðgerðir í efnahagsmálum og samspil þeirra.

Seðlabanki Íslands gerir ekki athugasemd við að efnahagsleg ráðgjöf við þingmenn verði efld með einhverjum hætti og möguleikar þeirra til að láta framkvæma sjálfstæðar greiningar verði auknir. Verði sú leið farin að koma á fót nýrri ráðgjafarstofnun á sviði efnahagsmála, fremur en að efla stofnanir, ráð og nefndir sem fyrir eru, þarf hins vegar að huga að skilvirkni verkaskiptingar innan stjórnsýslunnar.

Seðlabankinn mælir t.d. eindregið gegn því að nýrri ráðgjafarstofnun verði falið að færa þjóðhagsreikninga. Hagstofa Íslands nýtur nú þegar verulegs sjálfstæðis til að færa þjóðhagsreikninga samkvæmt alþjóðlegum stöðlum. Í öllum nálægum löndum er gerð þjóðhagsreikninga fyrst og fremst á verksviði slíkra stofnana og tekur Hagstofan virkan þátt í samstarfi hagstofa Evrópuríkja og öðru alþjóðlegu samstarfi, m.a. um gerð þjóðhagsreikninga. Seðlabankinn telur að sjálfstæði og trúverðugleiki nýrrar stofnunar yrði minni en Hagstofan nýtur nú, auk þess sem veruleg samlegð myndi glatast. Að auki er hætt við óskilvirkni og ósamræmi á milli hagtalna um efnahagsmál, s.s. þjóðhagsreikninga, utanríkisverslunar, greiðslujafnaðar, opinberra fjármála og efnahagsreikninga fjármálafyrirtækja verði söfnun og úrvinnsla þeirra á forræði þriggja stofnanna í stað tveggja nú. Flestum verkefnum sem talin eru upp í 2. gr. frumvarpsins er þegar sinnt af Hagstofunni og Seðlabankanum og rök eru ekki færð fyrir því að þeim yrði betur sinnt af nýrri stofnun.

Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS


Asgeir Jónsson
seðlabankastjóri