Mars 2026

Skýrsla og tillögur hagtalnanefndar

Stjórnarráð Íslands

Útgefandi:
Stjórnarráð Íslands - Forsætisráðuneytið

Skýrsla og tillögur hagtalnanefndar

Mars 2026

for@for.is

for.is

Umbrot og textavinnsla:
Stjórnarráð Íslands - Forsætisráðuneytið

©2026 Stjórnarráð Íslands

ISBN 978-9935-482-61-7

Efnisyfirlit

Samantekt **6**

Tillögur til úrbóta **8**

Tillaga I: Styrkja Hagstofu Íslands sem miðstöð hagtölugerðar 9

Tillaga II: Koma á innlendu hagtölukerfi 13

Tillaga III: Efla skipulag innlenda hagtölukerfisins 17

Tillaga IV: Skilvirk útgáfa opinberrar tölfræði 19

1. Inngangur **20**

1.1 Starf hagtalnanefndar 20

1.2 Uppbygging skýrslunnar 21

2. Tilgangur hagtalna og skipulag hagtölukerfa **24**

2.1 Hagtölur sem verkfæri við hagstjórn og aðra stefnumörkun stjórnvalda 24

2.2 Hagtölur sem almannagæði 25

2.3 Hagtölur og opinber tölfræði 26

2.4 Skipulag hagtölugerðar 27

3. Hagtölugerð á Íslandi og Hagstofa Íslands **30**

3.1 Þróun hagtölugerðar á Íslandi 30

3.2 Staða og starfsemi Hagstofu Íslands í dag 31

3.2.1 Lög nr. 163/2007 um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð 32

3.2.2 Lagalegar skuldbindingar í hagtölugerð 34

3.3 Hönnun og framleiðsla hagtalna 36

3.3.1 Söfnun gagna til hagtölugerðar 37

3.4 Helstu hagtölur 39

3.4.1 Þjóðhagsreikningar 40

3.4.2 Mannfjöldi 42

3.4.3 Vinnumarkaður ... 43
3.4.4 Vísitala neysluverðs ... 44
3.5 Önnur verkefni Hagstofunnar ... 45
3.5.1 Samningsbundnar hagtölur ... 46
3.5.2 Sérsniðnar hagtölur ... 46
3.5.3 Tilraunatölfræði ... 47
3.5.4 Örgagnaþjónusta ... 48
3.6 Nútímavæðing íslenskrar hagtölugerðar ... 49
3.7 Gæðaúttekt Evrópska hagtölukerfisins ... 50
4. Opinber tölfræði á Íslandi ... 52
4.1 Aðrir framleiðendur hagtalna ... 53
4.1.1 Seðlabanki Íslands ... 53
4.1.2 Embætti landlæknis ... 54
4.1.3 Ríkislögreglustjóri ... 54
4.1.4 Samgöngustofa ... 54
4.2 Aðrir framleiðendur opinberrar tölfræði ... 54
4.3 Hagkvæmni og gæði opinberrar tölfræði ... 55
5. Heimildir ... 59
6. Orðskýringar ... 63

Samantekt

- Í þessari skýrslu er gerður greinarmunur á **hagtölum** og **opinberri tölfræði**.
- Hagtölur eru sú opinbera tölfræði sem unnin er í samræmi við alþjóðleg gæðaviðmið. Hér á landi eru það meginreglur í hagskýrslugerð.
- Það sem aðgreinir hagtölur eru því alþjóðleg viðmið sem fest hafa verið í lög og ætlað er að tryggja **faglegt sjálfstæði** við gerð þeirra, **gæði** þeirra og **samanburðarhæfi**. Hagtölur eru kjarninn í því upplýsingakerfi sem stjórnvöld, atvinnulíf og almenningur reiða sig á. Opinberri tölfræði fellur ekki öll undir þessi ströngu gæðaviðmið.
- Greining nefndarinnar dregur fram að **innlend hagtölugerð skorti skýra og formlega umgjörð**. Ekki er talin ástæða til að breyta í grundvallaratriðum lögum um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð. Umbætur þarf fyrst og fremst að gera á öðrum sviðum.
- Þrátt fyrir sterkt lagalegt umboð Hagstofu Íslands til að samhæfa hagtölugerðina hér á landi er **samhæfing hagtölugerðar mjög takmörkuð** og mörk hagtalna gagnvart annarri opinberri tölfræði óljós.
- **Við núverandi skipan er því ekkert skipulagt innlent hagtölukerfi til staðar**.
- Á undanförnum árum hefur fjölgað nokkuð þeim opinberu aðilum sem gefa út tölfræði um viðfangsefni sín. Um 45 stofnanir með um 60 mælaborð gefa út tölfræði. **Yfirsýn skortir yfir hinar ýmsu útgáfur opinberrar tölfræði**, þá lagalegu umgjörð sem ólíkum stofnunum ríkisins hefur verið sett er varðar tölfræðilegar útgáfur þeirra og hvernig útgáfur þeirra kunni að skarast á við hagtölur Hagstofunnar eða útgáfu annarra opinberra aðila.
- Þessi þróun hefur leitt til **dreifðrar, ósamræmdrar og stundum endurtekinnar birtingar tölfræði** sem veldur tvíverknaði og óhagkvæmni í ráðstöfun opinbers fjár. Undir verstu skilyrðum getur þetta skapað vafa um hvaða opinberu upplýsingum sé best treystandi, einkum þegar mismunandi aðilar birta tölur um svipað viðfangsefni með ólíkri aðferðafræði.
- Greining nefndarinnar leiddi jafnframt í ljós að **gæði lykilhagtalna eru undir þrýstingi** vegna breytinga í gagnaöflun, notkunar stjórnsýslugagna af óljósum gæðum og versnandi svarhlutfalls í einstaklingskönnunum. Þjóðhagsreikningar hafa tekið óvenjumiklum breytingum milli birtinga á árunum 2021–2025, einkum vegna veikra eða seinkaðra gagna um fjármunamyndun og utanríkisviðskipti. Mannfjöldatölur úr þjóðskrá reyndust ofmetnar um allt að 17 þúsund manns þar til ný aðferð byggð á hagnýtingu skatta- og nemendagagna var innleidd 2024. Upplýsingar skortir um störf á íslenskum vinnumarkaði en einnig er skortur á samræmdum tölum um veikindafjarvistir. Útreikningur vísitölu neysluverðs hefur einnig orðið flóknari og krafist nýrrar aðferðafræði, meðal annars með innleiðingu húsaleiguígilda 2024.

- Meginniðurstaða nefndarinnar er að **án skýrrar stefnu, samhæfingar og öflugra gagnainnviða geti innlend hagtölugerð hvorki staðið undir núverandi kröfum né nýtt þau tækifæri sem felast í sjálfvirknivæðingu, hagnýtingu gervigreindar og vaxandi gagnamagni með viðhlítandi hætti**. Þróun síðustu ára sýnir að skortur á samhæfingu í innlendri hagtölugerð hefur valdið óþarfa kostnaði, óvissu og hættu á að mikilvægar ákvarðanir byggi á misvísandi upplýsingum.
- Til að bregðast við leggur nefndin til umbætur í fjórum meginliðum. Í fyrsta lagi að **styrkja Hagstofu Íslands sem miðstöð hagtölugerðar**, færa ný verkefni þangað og byggja upp innviði sem styðja við gæði, sjálfvirkni og örugga gagnanýtingu. Í öðru lagi **að stofna formlegt innlent hagtölukerfi með útgáfu hagtöluáætlunar til 3–5 ára** sem skilgreinir hvaða tölur teljast hagtölur, hver ber ábyrgð á framleiðslu þeirra og hvernig fjármögnun þeirra er tryggð. Í þriðja lagi að **styrkja stjórnskipulag hagtölugerðarinnar** með reglubundnu samráði, skýrum verkferlum og ráðgefandi hagtalnaráði. Í fjórða lagi að **auka skilvirkni í allri opinberri tölfræði** með því að draga úr tvíverknaði, skýra hlutverk stofnana og tryggja að mikilvægar hagtölur séu tímanlegar, áreiðanlegar og aðgengilegar.
- Kallað er eftir því að Ísland stígi næsta skref í þróun hagtölugerðar með skýrri stefnu um miðlæga, fremur en dreifða, hagtölugerð, betri gagnainnviðum og sterkari gæðamenningu. Með þessum breytingum verði lagður grunnur að samhentu, hagkvæmu og traustu hagtölukerfi sem þjónar stjórnvöldum og samfélaginu á tímum hraðra breytinga.
- **Íslenska hagtölugerð skortir sameiginlegt tungumál**, þ.e. skýrar, samræmdar og viðurkenndar skilgreiningar á lykilhugtökum sem notuð eru í hagtölugerð. Jafnvel á meðal opinberra stofnana skortir sameiginlegan skilning á grundvallarhugtökum, sem torveldar samræmda framleiðslu, miðlun og túlkun talna. Skýrslunni fylgja því sérstakar **orðskýringar**, þar sem skilgreiningar hafa verið samræmdar og í sumum tilvikum mótaðar upp á nýtt með tilvísun í alþjóðleg viðmið. Orðskýringarnar eru liður í að skapa sameiginlegan orðaforða sem er forsenda fyrir skýrari umræðu, betri samhæfingu og öflugri þekkingarinnviðum hagtölugerðar.

Tillögur til úrbóta

Með hliðsjón af umfjöllun skýrslunnar álítur nefndin nauðsynlegt að efla Hagstofu Íslands með markvissum umbótum sem miða að sterkum stoðum innlendrar hagtölugerðar. Það er mat nefndarinnar að þörf sé á að setja hagtölugerðinni hér á landi skýrari umgjörð og styrkja þannig viðbragðsgetu og snerpu stjórnvalda í þeim verkefnum sem hagtölugerð er ætlað að styðja.

Tryggja þarf að þau tækifæri sem liggja í uppbyggingu gagnainnviða og gagnahögun hins opinbera undirbyggi nútímavæðingu hagtölugerðar á Íslandi og styðji við þau tækifæri sem felast í hagnýtingu gervigreindar. Líta má til góðra fordæma í nágrannalöndum Íslands og máta við íslenskan veruleika og íslenska stjórnsýslu í þessu samhengi.

Hagstofa Íslands ætti, í samráði við þar til bæra hagaðila, að skilgreina innlenda hagtölukerfið með skýrum hætti og vinna að heildstæðum umbótum á því með samhæfingu að leiðarljósi. Með því að færa Hagstofunni verkfæri til þess að rækja samhæfingarhlutverk sitt skapast grundvöllur til að efla Hagstofuna sem miðstöð hagtölugerðar og styrkja þar með innlenda hagtölugerð.

Tillögur nefndarinnar miða að nánari útfærslu á samhæfingarhlutverki Hagstofunnar með tilliti til þeirra sameiginlegu áskorana og tækifæra sem stofnanir sem sinna útgáfu opinberrar tölfræði standa frammi fyrir. Af þeim sökum er óhjákvæmilegt að tillögurnar tengist nokkuð innbyrðis, enda miða þær allar að sama markmiði. Megintillögur nefndarinnar, sem eru fjórar, standa þó óháðar hver annarri að svo miklu leyti sem nefndin taldi unnt. Er með því átt við að framfylgja megi megintillögunum óháð því hvort ráðist verði í þær allar eða aðeins hluta þeirra. Þá innihalda megintillögurnar margvíslegar aðgerðir og tillögur að skipulagi sem einnig geta staðið sjálfstæðar eða aðeins komið til framkvæmda að hluta eða í öðrum útfærslum.

Hagtalnanefnd leggur til að íslensk hagtölugerð og Hagstofa Íslands verði efld með eftirfarandi aðgerðum:

Tillaga I: Styrkja Hagstofu Íslands sem miðstöð hagtölugerðar

Lagt er til að ráðist verði í markvissar umbætur til að tryggja gæði hagtölugerðar til framtíðar og styrkja Hagstofu Íslands sem miðstöð hagtölugerðar á Íslandi.

Það er mat nefndarinnar að hagskýrslugerð á Íslandi eigi að vera miðlæg og undir forystu Hagstofu Íslands. Hagtölugerð á því aðeins í undantekningatilfellum að fara fram utan Hagstofu Íslands og að því stefnt að færa hagtölugerð almennt til Hagstofunnar. Lagt er til að öll ný hagtölugerð fari fram innan Hagstofunnar og að skoðað verði reglulega hvort færa eigi verkefni til Hagstofunnar frá öðrum framleiðendum. Sjá má fyrir sér að þessi vinna verði hluti af gerð hagtöluáætlunar og fjármögnun hennar (sjá tillögu II).

Á sama tíma er mikilvægt að sú hagtölugerð sem fer fram hjá öðrum framleiðendum hagtalna sé gerð með sem hagkvæmustum hætti og samkvæmt þeim gæðaviðmiðum sem gilda í hagtölugerð.

Hornsteinn þess að Hagstofan geti sinni samhæfingarhlutverki sínu er að hún eigi í virku samstarfi við aðra framleiðendur og opinbera gagnaveitendur. Einnig er lykilatriði að Hagstofan byggi upp gagnainnviði sem styðja við lykilafurðir hennar[1] og getu hennar til að styðja við aðra framleiðendur hagtalna í samræmi við hlutverk hennar sem miðstöð hagtölugerðar á Íslandi.

Aðgerðir til að styrkja Hagstofu Íslands sem miðstöð hagtölugerðar

1. Hagstofa Íslands beri ábyrgð á samhæfingu innlendrar hagtölugerðar með það að markmiði að samræma hagtölugerð á landsvísu

Lagt er til að Hagstofan leiði reglulegt samráð þeirra aðila sem hafa hlutverk í innlendri hagtölugerð og formfesti með skýrum hlutverkum og ábyrgðarskiptingu.

Í því felst aðgerðabinding samráðs með samstillingu framkvæmda, innleiðingu sameiginlegs gæðakerfis, notkun samræmdra aðferða, staðla og flokkunarkerfa, og samhæfingu opinberra gagnaveitenda við þarfir hagtölugerðar. Samráðið nær þannig til Hagstofunnar sem samhæfingaraðila í hagtölugerð og stærsta framleiðandans, annarra innlendra og evrópskra framleiðenda hagtalna, framleiðenda opinberrar tölfræði þar sem það á við og til opinberra gagnaveitenda fyrir hagtölugerð.

[1] Sjá umfjöllun um lykilafurðir Hagstofunnar í kafla 3.4.

2. Hagstofa Íslands beri ábyrgð á reglulegum gæðaúttektum á öðrum framleiðendum hagtalna og lykilhagtölum

Lagt er til að Hagstofan beri ábyrgð á framkvæmd reglulegra gæðaúttekta á lykilhagtölum og á öðrum framleiðendum hagtalna á grundvelli meginreglna í hagskýrslugerð.

Niðurstöður gæðaúttekta verði kynntar opinberlega samhliða umbótaáætlun þegar gæðum er ábótavant.

3. Hagstofa Íslands komi á formlegu samstarfi við opinbera gagnaveitendur til að bæta gæði stjórnsýslugagna, skýra hlutverk og ábyrgð vegna hagtölugerðar

Lagt er til að Hagstofu Íslands verði falið að leiða samstarf við opinbera gagnaveitendur til hagtölugerðar og gagnastjóra ríkisins til að auka skilvirkni í gagnamálum og þannig auka hagkvæmni og gæði í hagtölukerfinu.

Forsenda fyrir auknum gæðum og hagkvæmni er að skilgreina með skýrum hætti hlutverk og ábyrgð opinberra gagnaveitenda fyrir hagtölugerð. Skilvirkasta leiðin að bættum gæðum og hagkvæmni stjórnsýslugagna fyrir hagtölugerð er að auka áherslu á gæði gagna hjá gagnaveitanda þannig að hlutverk hans feli í sér þá ábyrgð að hugað sé að gæðum gagna til hagskýrslugerðar, til dæmis með notkun sameiginlegra staðla og flokkunarkerfa þar sem það á við. Við þetta má styðja með því að gera flokkunarkerfi og vörpunartöflur aðgengilegar á vef Hagstofunnar og þannig aðgengilegar öðrum opinberum stofnunum á skilvirkan hátt. Á sama hátt kæmi til greina að gera lykilstoðskrár eins og fyrirtækjaskrá til hagtölugerðar aðgengilegar á sama hátt.

Að öðrum kosti verður haldið áfram á þeirri óskilvirku leið að framleiðendur hagtalna þurfi að byggja upp flókin og óskilvirk kerfi til að tryggja gæði þessara gagna til hagtölugerðar.

4. Hagstofa Íslands byggi upp innviði sem miða að skilvirkni við nýtingu gagna m.t.t. hagtölugerðar og betri miðlun til notenda

Lagt er til að Hagstofa Íslands fái fjárhagslega styrkingu til að flýta innleiðingu nútímalegra innviða þannig að hámarka megi skilvirkni hagtölugerðar og gera innlendri hagtölugerð mögulegt að nýta og styðja við gervigreindarlausnir.

Lykillinn að auknum gæðum, skilvirkni og sveigjanleika í hagtölugerð er uppbygging gagnainnviða hjá Hagstofunni sem stærsta framleiðanda hagtalna. Samræmdir innviðir, studdir af virku samstarfi við gagnaveitendur, gera það mögulegt að umbreyta gögnum hraðar í samþætt og sannprófuð gögn af þekktum gæðum með lýsigögnum sem tryggja notagildi og aðgengi. Um leið skapast forsendur fyrir aukinni sjálfvirknivæðingu og hagnýtingu þannig að hægt verði að búa til nýjar hagtölur á grundvelli fyrirliggjandi gagna sem svara kalli tímans með skilvirkum hætti. Með aukinni samræmingu gagna innan Hagstofunnar og skilvirkri högun er enn fremur lagður grunnur að réttmæti í ályktunartöku á grundvelli hagtalna.

Til þess að svo megi verða þarf að huga að tæknilegu umhverfi sem styður við bætta gagnahögun, sérstaklega fjárfestingu í lýsigagnakerfi eða kerfum sem styðja við bættar gagnalýsingar og skipulag innan Hagstofunnar, en einnig við notkun útgefinna hagtalna. Skýrar lýsingar á gögnum og hagtölum eru sérstaklega mikilvægar í ljósi aukinnar áherslu á að gervigreind geti lesið hagtölur og túlkað þær á réttmætan hátt.

Einnig getur gervigreind aukið skilvirkni í notkun þessara gagnainnviða innan Hagstofunnar. Sem stendur nýtir Hagstofa Íslands þær gervigreindarlausnir sem fylgja ríkissamningi við Microsoft. Til að tryggja rétta stjórnun, rekjanleika og öryggi við notkun gervigreindar er Hagstofan að meta lausnir sem veita miðlæga stýringu og öruggan aðgang að helstu gervigreindarlíkönum.

Slíkt kerfi getur auðveldað Hagstofunni að uppfylla kröfur sem gert er ráð fyrir að fylgi innleiðingu gervigreindarstefnu ESB, þar sem áhersla er lögð á ábyrgð, eftirlit og örugga nýtingu gervigreindar í opinberri starfsemi.

5. Hagstofa Íslands bæti gæði lykilafurða og vinni markvisst að innleiðingu nýrra mikilvægra hagtalna

Lagt er til að fjármögnun Hagstofu Íslands verði endurskoðuð með það að markmiði að hún standi betur undir stöðugum umbótum á lykilhagtölum sem nauðsynlegar eru samhliða innleiðingu á nýjum hagtölum sem svara þörfum notenda:

- Nauðsynlegt er að Hagstofa Íslands ljúki við uppbyggingu á nýju framleiðsluuppgjöri sem getur leyst núverandi ráðstöfunaruppgjör af hólmi sem meginuppgjörsaðferð íslenskra **þjóðhagsreikninga**. Með því verður brugðist við breytileika í niðurstöðum helstu þjóðhagsstærða sem hefur verið meiri en æskilegt er á síðustu misserum. Búið er að byggja upp nýtt árlegt framleiðsluuppgjör en ljúka þarf þróun og uppbyggingu á ársfjórðungslegu uppgjöri ásamt uppruna- og ráðstöfunartöflum sem samræma og tryggja gæði beggja uppgjörsaðferða. Samhliða þarf að ljúka við uppbyggingu á ársfjórðungslegu framleiðsluuppgjöri og byggja upp skilvirk innsöfnunar- og úrvinnslukerfi því til stuðnings sem taka til gagnaöflunar frá fyrirtækjum. Enn fremur er grundvallaratriði fyrir gæði þjóðhagsreikninga er að gerðar verði nauðsynlegar umbætur á stjórnsýslugögnum sem felast í tíðari skilum á virðisaukaskattsgögnum, tímanlegri skilum á skattframtölum fyrirtækja, betri gæðum útflutnings- og fasteignagagna.
- Hagstofa Íslands þarf að tryggja **gæði hagtalna um vinnumarkað**, þ.m.t. innra samræmi vinnumarkaðstalna úr vinnumarkaðsrannsókn, skráarniðurstöðum og vinnumarkaðstölum þjóðhagsreikninga, samhliða samhæfingu á opinberri tölfræði um vinnumarkað á vegum Vinnumálastofnunar og hagtölum Hagstofunnar til að tryggja skýrleika. Enn fremur þarf að bæta gagnaöflun meðal lögaðila um laun, launakostnað og veikindafjarveru en auknar kröfur eru gerðar um útreikning meðallauna og

hagtölur um veikindi á vinnumarkaði. Þetta væri best gert með heildarskilum launagreiðenda eða skilvirkari hönnun staðgreiðslugagna.

- **Tryggja þarf gagnaundirlag vísitölu neysluverðs** til framtíðar. Hagstofa Íslands hefur lögum samkvæmt skyldu til að reikna og birta mánaðarlega vísitölu neysluverðs sem á að endurspegla breytingar á verðlagi einkaneyslu og notar til þess fjölbreyttar gagnaheimildir, s.s. gögn úr rannsókn á útgjöldum heimila, gögn úr afgreiðslukerfum verslana og ýmis önnur gögn sem nýtast til útreikninga. Mikilvægt er að vinna stöðugt að umbótum á gagnaundirlagi vísitölunnar til að tryggja réttmæti mælinga. Í því felst til dæmis nútímavæðing útgjaldarannsóknar og aukin hagnýting gagna sem fengin eru beint úr sölukerfum verslana, svokölluð skannergögn.
- Þá leggur nefndin til að Hagstofu Íslands verði falið að vinna að frekari umbótum á hagtölum um **mannfjölda** byggt á breiðum grunni upplýsinga þannig að notendum séu tryggðar tíðar og áreiðanlegar mannfjöldatölur. Bætt skráning búsetu- og búferlaflutninga í þjóðskrá og aðgengi Hagstofu að gögnum sem nýst geta til að meta raunverulega búsetu myndi auka gæði hagtalna um mannfjölda.
- Loks er talið mikilvægt að **tryggja innleiðingu ýmissa tölfræðigerða** á næstu árum. Þar ber helst að nefna gerðir um orkutölfræði, mannfjölda- og húsnæðistölfræði, áreiðanlegri hagtölur um laun og launakostnað, umhverfistölfræði, landbúnaðartölfræði og fyrirtækjatölfræði.

6. Hagstofa Íslands auðveldi not gagna sem safnað er til hagtölugerðar með bættri örgagnaþjónustu

Lagt er til að örgagnaþjónusta Hagstofu Íslands verði styrkt til að hámarka samfélagsleg not af gögnum sem safnað er til hagskýrslugerðar.

Markmiðið með eflingu örgagnaþjónustu Hagstofunnar er að hámarka not greiningaraðila á vegum stjórnvalda og vísindasamfélagsins að gögnum sem safnað er til hagtölugerðar. Þannig verða til hliðlæg verðmæti sem geta nýst til stefnumótunar, ákvörðunartöku og vísindarannsókna. Hér mætti líta til erlendra fyrirmynda sem hafa það að markmiði að styðja við öflugt rannsóknastarf á landsvísu. Einnig ætti að skýra ferla sem snúa að samþættingu gagna sem Hagstofan býr ekki yfir við gögn Hagstofunnar, sérstaklega þá ferla sem snúa að persónuvernd og miðlun þessara gagna til Hagstofunnar.

Tillaga I: Styrkja Hagstofu Íslands sem miðstöð hagtölugerðar

Hvað þarf til?

Lagaheimildir Hagstofu Íslands til samræmingar hagtölugerðar, gagnasöfnunar og samkeyrslu gagna eru þegar fyrir hendi í lögum. Því þarf ekki breytingu á lögum til að tillagan nái fram að ganga. Hins vegar þarf að taka til skoðunar hvort núverandi heimildir tryggi fullnægjandi aðgengi að gögnum sem nauðsynleg eru fyrir framkvæmd tillögunnar þegar horft er til framtíðar.

Tillagan felur í sér kostnaðarauka þar sem fjármagna þarf Hagstofuna til að sinna gæðaúttektum og leiðbeiningum til annarra innlendra framleiðenda hagtalna. Enn fremur felur tillagan í sér uppbyggingu gagnainnviða og áherslu á bætt gæði hagtalna samhliða innleiðingu á nýjum hagtölum sem kallar á fjármögnun. Á móti vegur aukin skilvirkni þegar til lengri tíma er litið.

Tillaga II: Koma á innlendu hagtölukerfi

Lagt er til að komið verði á formlegu innlendu hagtölukerfi undir forystu Hagstofu Íslands.

Ekkert innlent hagtölukerfi er til staðar við núverandi skipan og samræming innlendrar hagtölugerðar því takmörkuð, þrátt fyrir að lög geri ráð fyrir öðru. Í því samhengi er mikilvægt að skýrt sé hvaða opinbera tölfræði teljist til hagtalna og hvaða tölfræði gerir það ekki. Það er meðal annars gert með því að taka af vafa um hvaða aðilar séu framleiðendur hagtalna hér á landi. Með formlegu innlendu hagtölukerfi skapast jafnframt tækifæri til að bæta gæði hagtalna og draga úr kostnaði fyrir fólk og fyrirtæki m.a. með því að draga úr svarbyrði og ráðstafa aðföngum hins opinbera með skilvirkari hætti. Meginmarkmiðið er að stuðla að viðhlítandi gæðum þannig stjórnvöld og almenningur geti treyst upplýsingunum.

Með gagnsæju og formföstu skipulagi um umgjörð innlenda hagtölukerfisins er markmiðið að skapa nauðsynlega yfirsýn og færa Hagstofu Íslands verkfæri og aðföng til þess að rækja samhæfingarhlutverk sitt í hagtölukerfinu, auka gagnsæi við forgangsröðun hagtöluverkefna og styrkja tengsl starfseminnar við fjármögnun hennar.

Hagtöluáætlun er verkfæri til að skilgreina umfang og þekju innlenda hagtölukerfisins. Aðrar leiðir eru færar til að skilgreina innlenda hagtölukerfið en sú leið sem lögð er til hér svipar að nokkru leyti til þeirrar leiðar sem farin er í Noregi. Það má rekja til þess að margt í umhverfi hagtölugerðar í Noregi er líkt og á Íslandi, m.a. þátttaka í Evrópska hagtölukerfinu gegnum EES, auk þess sem margt er líkt í samfélags- og stofnanagerð ríkjanna auk samsetningu efnahagslífs.

Tillögunni er skipt í þrjár samtengdar aðgerðir; að gefin verð út áætlun um þær hagtölur sem gefa á út á landsvísu, að hugað verði að fjármögnun þeirrar hagtöluframleiðslu til þeirra ára sem áætlunin nær til og að komið verði á innlendu hagtölukerfi með skýrum ábyrgðarhlutverkum framleiðenda og gagnaveitenda.

Aðgerðir til að koma á innlendu hagtölukerfi

1. Gefin verði út hagtöluáætlun til 3-5 ára

Lagt er til að Hagstofu Íslands verði falið að gefa út hagtöluáætlun til 3-5 ára.

Óskýr mörk innlenda hagtölukerfisins og óljós staða annarra innlendra framleiðenda innan þess eru ekki sérílenskt úrlausnarefni. Ríki fara ólíkar leiðir og misformlegar við að afmarka innlenda hagtölukerfið og framleiðendur hagtalna innan þess. Meðal þekktra leiða er að marka innlenda hagtölukerfið með hagtöluáætlun sem hagstofa viðkomandi ríkis er jafnan ábyrg fyrir. Hagtöluáætlun er listi yfir þá opinberu tölfræði sem telst til hagtalna og áformað er að framleiða á tilteknu tímabili. Í slíkri áætlun er yfirleitt tilgreint

hvaða opinberi aðili ber ábyrgð á framleiðslunni og á grundvelli hennar getur hagstofa viðkomandi ríkis samhæft hagtölugerðina, þ.e. stuðlað að gæðum hennar, sameiginlegri aðferðafræði, reynt að koma í veg fyrir tvíverknað og tvíbirtingu líkrar tölfræði o.s.frv. Með slíkri áætlun er jafnframt tekin af allur vafi um hvaða opinbera tölfræði skuli teljast til hagtalna, þ.e. framleidd í samræmi við tiltekin gæðaviðmið.

Nefndin leggur til að skýra afmörkun hagtalna á landsvísu með þeim hætti að hagtölur verði tilteknar í hagtöluáætlun til nokkurra ára. Hagtöluáætlunin felur í sér forgangsröðun á þörfum fyrir hagtölur, skilgreiningu á tímanleika og tíðni, tíundar hver framleiðir tilteknar hagtölur og þar með hvaða opinberu aðilar eru hluti af innlenda hagtölukerfinu og á hvaða hátt. Hagtöluáætlunin rammar þannig inn umfang og þekju innlenda hagtölukerfisins.

Lagt er til að Hagstofa Íslands beri ábyrgð á útgáfu hagtöluáætlunar til 3-5 ára í senn í samráði við stjórnvöld, aðra framleiðendur og helstu notendur og að hún taki mið af alþjóðaskuldbindingum ríkisins. Í forgrunni áætlunargerðarinnar verði ákvarðanir um hvaða opinbera tölfræði sé svo mikilvæg að hún skuli teljast til hagtalna. Með slíku fyrirkomulagi verður innlenda hagtölukerfið afurðamiðað. Sú opinbera tölfræði sem er utan áætlunarinnar mun ekki teljast til hagtalna og fellur því ekki undir samhæfingarhlutverk Hagstofunnar.

Allar hagtölur skal framleiða í samræmi við kröfur meginreglanna eða á grundvelli umbótaáætlunar sem ætlað er að færa framleiðsluna til samræmis við kröfurnar. Þannig mun opinber tölfræði sem hefur þekkta annmarka en lögð er til grundvallar veigamiklum ákvörðunum stjórnarvalda geta fallið undir hagtölur, sé fyrir hendi áætlun um úrbætur. Önnur opinber tölfræði væri hins vegar utan gæðaúttekta og þar með utan hins innlenda hagtölukerfis sem skilgreint er hverju sinni í hagtöluáætluninni.

2. Hugað verði að fjármögnun verkefna í hagtöluáætlun

Lagt er til að við gerð hagtöluáætlunar verði hugað að fjármögnun verkefna þannig að skýrt samhengi sé á milli áætlunarinnar og fjármögnunar.

Í þessu samhengi verði skoðað hvort hægt sé að ná fram hagræði með því að fækka aðilum sem framleiða opinbera tölfræði eða hún færð inn í hagtöluáætlun og til Hagstofu Íslands. Ljóst er að fjármögnun mun að stórum hluta styðja við forgangsröðun í hagtölugerð og því er nauðsynlegt að náið samráð verði haft við stjórnvöld um fjármögnun, forgangsröðun og þarfir.

3. Innlenda hagtölukerfið og hlutverk innan þess verði skýrt afmörkuð

Lagt er til að á grundvelli hagtöluáætlunarinnar verði þær stofnanir sem bera ábyrgð á framleiðslu hagtalna samkvæmt henni skilgreindar sem innlendir framleiðendur hagtalna.

Staða stofnana sem framleiðanda innlendra hagtalna verði endurskoðuð að lágmarki á 3-5 ára fresti samfara gerð hagtöluáætlunar og nái bara til þeirra hagtalna sem falla innan ramma hagtöluáætlunar. Önnur opinber tölfræði sem

framleiðandinn kann að framleiða telst utan hagtölukerfisins og staða hans sem framleiðandi innlendra hagtalna nær ekki yfir þá opinberu tölfræði sem fellur utan við áætlunina. Aðrar stofnanir sem framleiða opinbera tölfræði sem fellur ekki undir áætlunina teljist þannig ekki til innlendra framleiðenda hagtalna og útgáfa þeirra ekki fjármögnuð sem hagtölugerð.

Einnig er lagt til að hlutverk ríkisstofnana sem gagnaveitanda í hagtölugerð verði afmarkað frá hlutverki þeirra sem framleiðanda þegar það á við. Skilgreina skal hlutverk gagnaveitenda nánar með gerð samkomulags við Hagstofuna vegna notkunar á gögnum til hagtölugerðar í samræmi við meginreglur í hagskýrslugerð. Þar skal koma fram með hvaða hætti verði unnið að gæðatryggingu gagna.

Tillaga II: Formfesting á innlendu hagtölukerfi

Hvað þarf til?

Tillagan krefst ekki lagabreytinga en til álita gæti komið að skjóta frekari lagastoð undir innlenda hagtölukerfið síðar, t.d. með því að festa í lög að gefin skuli út hagtöluáætlun til nokkurra ára í senn og festa í lög megindrætti stjórnskipulags innlenda hagtölukerfisins. Stjórnvöld í Noregi hafa t.a.m. farið þá leið til að koma á innlendu hagtölukerfi með umtalsverðri yfirbyggingu sem var lögfest.

Tillaga III: Efla skipulag innlenda hagtölukerfisins

Lagt er til að umgjörð og stjórnkerfi innlenda hagtölukerfisins verði styrkt til að tryggja skýra forgangsröðun og gæði í hagtalnagerð.

Hagtöluáætlun (tillaga II) er ætlað að skýra forgangsröðun hagskýrslugerðar með tilliti til innlendra og alþjóðlegra skuldbindinga (sjá kafla 3.2.2) og styðja þannig við samhæfingu innlends hagtölukerfis. Nauðsynlegt er að gerð áætlunarinnar sjálfrar og framkvæmd þeirra verkefna sem þar eru tilgreind fari fram í samráði við stjórnvöld. Því er mikilvægt að stjórnvöld hafi skýra hugmynd um forgangsröðun verkefna sem meta á með hagtölum. Á sama tíma þarf að gæta að sjálfstæði hagtölugerðar hvað varðar aðferðafræði og tryggja að hún sé á vísindalegum grunni reist í samræmi við meginreglur í hagskýrslugerð.

Formfast samráð við notendur þar sem jafnvægis er gætt í þessum sjónarmiðum styður því bæði við gerð áætlunarinnar sjálfrar og mati á árangri hennar. Til þess að styrkja formfestu innlends hagtölukerfis er lagt til að stjórnvöld vinni að yfirsýn yfir hagtölugerð og innbyrðis forgangsröðun hagtöluþarfa til að hámarka notagildi hagtalna í hagstjórnarlegum tilgangi.

Aðgerðir til efla skipulag innlenda hagtölukerfisins:

1. Koma á samhæfingu innan Stjórnarráðsins um þarfir stjórnvalda fyrir hagtölur og forgangsröðun verkefna

Lagt er til að stofnaður verði vettvangur samhæfingar um þarfir fyrir hagtölur innan Stjórnarráðsins til að tryggja sameiginlega forgangsröðun gagnvart Hagstofunni.

Verkefni þessa vettvangs verði að skapa yfirsýn og forgangsraða innbyrðis hagtöluþörfum stjórnvalda til að hámarka notagildi hagtalna í hagstjórnarlegum tilgangi. Með aukinni samhæfingu innan stjórnarráðsins fæst skýrari mynd af forgangsröðun stjórnvalda sem styður við marvissa gerð hagtöluáætlunar og bættan skilning á þeim aðföngum sem þurfa að vera til staðar fyrir góða hagtölugerð. Slíkur vettvangur hefur nýlega tekið til starfa innan norska stjórnarráðsins undir stjórn þess ráðuneytis sem fer með málefni hagtalnagerðar þar í landi. Líta mætti til þess verklags sem þar er að þróast.

2. Stofna samráðsvettvang framleiðenda og opinberra gagnaveitenda innan innlenda hagtölukerfisins

Lagt er til að stofnað verði til samráðs milli framleiðenda og opinberra gagnaveitenda innan innlenda hagtölukerfisins sem styður bætta gagnahögun og skilvirkni í notkun stjórnsýslugagna til hagtölugerðar.

Aðilar að hagtalnakerfinu hafi með sér reglulegt samráð með áherslur á gæði hagtalna, innbyrðis samhengi og framþróun kerfisins. Sem samhæfingaraðili hefur Hagstofa Íslands það hlutverk að skapa vettvang fyrir samráð milli aðila þannig að skilvirkni kerfisins sé hámörkuð. Hér má aftur líta til hins norska

skipulags þar sem vörsluaðilar gagna sem notuð eru í hagtalnagerð eiga með sér ársfjórðungslegt samráð og deila aðferðafræðilegri þekkingu og niðurstöðum umbótavinnu sem miða að því að bæta stjórnsýslugögn til hagtalnagerðar.

3. Stofnað verði ráðgefandi hagtalnaráð

Lagt er til að stofnað verði ráðgefandi hagtalnaráð sem er hagstofustjóra og ríkisstjórn til ráðgjafar og styður við forgangsröðun, gerð hagtöluáætlunar, eftirfylgni áætlana og stefnumörkun. Með þessu er einnig komið til móts við ítrekaðar ábendingar í gæðaúttektum Evrópska hagtölukerfisins.[2]

Mikilvægt yrði á vettvangi ráðsins að ræða stefnu Hagstofunnar, áskoranir í rekstri og framtíðaráform. Ekki síst ætti á vettvangi ráðsins að ræða hvernig Hagstofa Íslands og hagtölugerðin geti mætt þeim áskorunum sem við blasa hverju sinni. Ráðinu ætti jafnframt að kynna helstu lagabreytingar sem hefðu áhrif á opinbera hagskýrslugerð, þar með talið evrópskar tölfræðigerðir.

Lagt er til hagtöluráð verði mannað þremur óháðum aðilum með víðtæka reynslu af notkun eða gerð hagtalna úr stjórnsýslu, rekstri eða akademíu.

Tillaga III: Stjórnskipulag innlends hagtölukerfis styrkt

Hvað þarf til?

Stofnun hagtalnaráðs verður aðeins að undangenginni lagabreytingu þar sem fest yrði í lög að með Hagstofunni starfi hagtalnaráð sem væri hagstofustjóra og ríkisstjórn til ráðgjafar. Það væri í samræmi við sambærilega virkni í Noregi en stjórnvöld í Noregi fóru þá leið til að lögfesta stjórnskipulag og yfirbyggingu innlenda hagtölukerfisins.

Aðrar aðgerðir tillögunnar krefjast ekki lagabreytinga.

[2] European statistical system (2023). Peer review report on compliance with the European Statistics Code of Practice and further improvement and development of the national statistical system – Iceland (Gæðaúttekt Evrópska hagtölukerfisins 2023).

Tillaga IV: Skilvirk útgáfa opinberrar tölfræði

Stjórnvöld þurfa að marka sér framtíðarsýn um skynsemi þess að opinberar stofnanir gefi út opinbera tölfræði sem hefur óljóst hlutverk í upplýsingavistkerfi ríkisins.

Í ljósi mikillar aukningar í útgáfu opinberrar tölfræði er nauðsynlegt að mótuð verði stefna um tilgang hennar og þar með þróun hennar með tilliti til hagkvæmni og skynsamlegrar nýtingar fjármuna ríkisins. Mikilvægt er að þeir aðilar sem skipuleggja gerð opinberrar tölfræði deili sameiginlegri sýn á það hvernig þessu verði sem best fyrir komið, hvernig útgáfa opinberrar tölfræði skuli þróast og hvort og þá hvernig aðföngum skuli ráðstafað til hennar. Með skýrri stefnu og framtíðarsýn má hámarka þau samfélagslegu gæði sem felast í samræmdri, aðgengilegri og áreiðanlegri opinberri tölfræði og stuðla að því að brugðist verði markvisst við áskorunum sem útgáfa hennar stendur frammi fyrir. Jafnhliða þarf að tryggja að þau tækifæri sem eru fyrir hendi til að bæta og þróa opinbera tölfræði verði betur nýtt af bæði stofnunum og stjórnvöldum.

Með heildstæðri nálgun þessara málaflokka, gagnamála ríkisins og útgáfu opinberrar tölfræði má nýta betur þau tækifæri sem felast í áframhaldandi stafvæðingu, sjálfvirknivæðingu og hagnýtingu gervigreindar í rekstri ríkisins sem styðja við snerpu í gerð opinberrar tölfræði og þá sérstaklega hagtölugerð og tengja hana þannig á markvissan hátt við gagnavistkerfi ríkisins. Breið langtímasýn á gagnahögun ríkisins sem ætlað er að styðja við opinbera tölfræði er einnig líkleg til þess að bæta stöðugleika hagtölugerðar og styðja við forgangsröðun aðfanga til opinberrar tölfræði almennt. Þetta mætti til dæmis samþætta við gagnastefnu Íslands.

Tillaga IV: Skilvirk útgáfa opinberrar tölfræði

Hvað þarf til?

Tillagan krefst ekki lagabreytinga en felur í sér að forsætisráðuneytið, sem ráðuneyti Hagstofunnar, hafi forgöngu um mótun framtíðarsýnar stjórnvalda um opinbera tölfræði, málaflokk sem hefur náin tengsl við hagtölugerð, og sem borin verði upp til samþykktar í ríkisstjórn. Vegna þess hve útgáfa opinberrar tölfræði er nátengd málaflokkum um gagnamál ríkisins er skynsamlegt að náið samstarf verði við ráðuneyti sem bera ábyrgð á gagnastefnu og gagnamálum ríkisins, það er að segja fjármála- og efnahagsráðuneyti og menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneyti.

1. Inngangur

Forsætisráðherra skipaði hagtalnanefnd í september 2024 til að fjalla um áskoranir og tækifæri í umgjörð hagtölugerðar hér á landi og gera tillögur að úrbótum, m.a. um hvernig megi efla Hagstofu Íslands sem miðstöð hagskýrslugerðar á Íslandi. Formaður hópsins fyrst um sinn var Konráð S. Guðjónsson þáverandi aðstoðarmaður ríkisstjórnar. Í kjölfar ríkisstjórnarskipta í desember 2024 var Daníel Svavarsson, skrifstofustjóri í forsætisráðuneytinu, skipaður formaður nefndarinnar í stað Konráðs. Aðrir nefndarmenn voru Guðbjörg Andrea Jónsdóttir, sérfræðingur í menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneytinu, Hrafnhildur Arnkelsdóttir, hagstofustjóri, Sigurður Páll Ólafsson, skrifstofustjóri í fjármála- og efnahagsráðuneytinu og Tómas Brynjólfsson, varaseðlabankastóri fjármálastöðugleika. Með nefndinni störfuðu Arndís Vilhjálmsdóttir, teymisstjóri notendaþjónustu Hagstofu Íslands og Bjarki Vigfússon, sérfræðingur í forsætisráðuneytinu og tóku þau saman skýrslu nefndarinnar.

Hagtalnanefnd fundaði 20 sinnum og átti samtöl við sérfræðinga Hagstofu Íslands, Seðlabanka Íslands, og gagnastjóra hjá Stafrænu Íslandi. Auk þess sendi nefndin 103 stofnunum ríkisins spurningakönnun um miðlun þeirra á tölfræðiupplýsingum um viðfangsefni sín til almennings, en svör bárust frá 48 stofnunum. Svörin studdu við eigin gagnaöflun nefndarinnar og dýpkaði skilning hennar á ástæðum og umfangi miðlunar ýmissa stofnana ríkisins á opinberri tölfræði og á hvaða lagagrundvelli hún fer fram. Þá leitaði nefndin einnig upplýsinga hjá hagstofum í nokkrum nágrannaríkjum, einkum um hvernig þær haga stjórnskipulagi innlenda hagtölukerfisins. Fulltrúar nefndarinnar áttu jafnframt samtal við fulltrúa norska fjármálaráðuneytisins og norsku hagstofunnar. Að lokum átti nefndin vinnufund og samtal við helstu framleiðendur og gagnaveitendur opinberrar tölfræði hér á landi í desember 2025, þar sem drög að tillögum nefndarinnar voru kynnt og endurgjafar leitað.

1.1 Starf hagtalnanefndar

Megin viðfangsefni hagtalnanefndar samkvæmt skipunarbréfi var að kortleggja þær áskoranir sem hagtölugerð stendur frammi fyrir, greina hvernig megi bæta og samræma útgáfu hagtalna hér á landi og nýta gögn hins opinbera betur í þeim tilgangi. Var í skipunarbréfinu sérstaklega vísað til þess að á undanförnum árum hefði færst nokkuð í aukana útgáfa ýmissa opinberra aðila á fjölbreyttum tölfræðilegum upplýsingum. Þessi miðlun á tölfræðilegum upplýsingum væri ef til vill of sundurleit og ómarkviss og hefði í för með sér óskýra upplýsingagjöf, óhagræði fyrir notendur og væri mögulega óhagkvæm nýting á aðföngum ríkisins.

Var nefndinni falið að gera tillögur að úrbótum um hvernig megi efla Hagstofu Íslands sem miðstöð opinberrar hagskýrslugerðar í landinu, formfesta samskipti við stofnanir sem mikilvægar eru fyrir hagtölugerð og takast á við þær áskoranir

sem hún stendur frammi fyrir, en einnig greina þau tækifæri sem styðja við gæði hennar og trúverðugleika. Nefndinni var einnig falið að horfa fram veginn um hvernig megi nýta tækifæri í framþróun gervigreindar til hagtölugerðar og stuðla að umbótum í gagnainnviðum hins opinbera með hagtölugerð í huga.

Nefndin tók einnig til umfjöllunar áskoranir sem komið hafa fram við gerð tiltekinna hagtalna og þóttu réttlæta sérstaka umfjöllun í nefndinni vegna mikilvægis þeirra við hagstjórn. Sérstaklega fjallaði nefndin um umfang endurskoðana á hagtölum þjóðhagsreikninga sem virðist hafa aukist á árunum 2021-2024 miðað við áratuginn á undan.[3] Nefndin fjallaði einnig um áskoranir sem tengjast gagnaöflun, svo sem gæði gagna og mikilvægi skilvirkra gagnainnviða, bæði tæknilegra og þekkingarlegra, minnkandi svörun í mikilvægum úrtaksrannsóknum eins og vinnumarkaðsrannsókn Hagstofunnar[4] og almennt um áskoranir sem tengjast sískráningargögnum opinberra aðila sem notaðar eru í hagtölugerð. Áskoranir af þessum toga í mikilvægum efnahagshagtölum geta valdið kerfisbundnum bjaga í mælingum sem torveldar hagstjórn og getur, undir verstu skilyrðum, grafið undan trú almennings á að hún byggi á traustum grunni.

Stór hluti af vinnu hagtalnanefndar fólst í að styrkja umræðugrundvöll um skipulag hagtölugerðar, og sérstaklega að skýra og skilgreina ýmis hugtök sem tengjast hagtölum og hagtölugerð. Sú vinna er sambærileg vinnu sem jafnan er hluti af grænbókarvinnu, felur í sér stöðugreiningu og veltir upp valkostum í stefnumörkun. Þessi skýrsla er því nokkurs konar grænbók um skipulag íslenskrar hagtölugerðar sem nota má til þess að skjóta stoðum undir og hvetja til umræðu um núverandi stöðu, lykilviðfangsefni og framtíðarsýn hagtölugerðar. Skýrslan inniheldur jafnframt tillögur að áherslum og aðgerðum sem hafa það að markmiði að styrkja íslenska hagtölugerð, skipulag hennar og Hagstofu Íslands sem miðlæga stofnun í þessu skipulagi.

1.2 Uppbygging skýrslunnar

Skýrslan er byggð upp með það í huga að skapa sameiginlegan skilning á viðfangsefni hagtölugerðar svo rökstuðningur fyrir tillögum nefndarinnar sé skýr. Skýrslan hefst á almennri umfjöllun um hlutverk hagtalna og þeirri breytingu sem varð á hlutverki þeirra í alþjóðlegu samhengi í kjölfar stofnunar Sameinuðu þjóðanna og vaxandi alþjóðavæðingar (kafli 2.1 og 2.2). Í þessu samhengi er lögð áhersla á að skýra þau grundvallarhugtök sem notuð eru í alþjóðlegri umræðu um skipulag hagtölugerðar og nauðsynlegt er að sameiginlegur skilningur sé á til að undirbyggja umræðu um skipulag og þróun hagtölugerðar á Íslandi og samspil hennar við alþjóðlega hagtölugerð (kafli 2.3 og 2.4). Þetta hefur í sumum tilfellum þýtt að íslensk hugtök hafa verið búin til

[3] Seðlabanki Íslands (2025). Peningamál 2025/2.

[4] Arndís Vilhjálmsdóttir og Ólafur Már Sigurðsson (2023).

og skilgreind með tilvísun í ensk hugtök og merkingu þeirra. Er þess vegna einnig birtur sérstakur orðskýringarkafli með skýrslunni (6. kafli).[5]

Í 3. kafla er viðfangsefnið þrengt niður í umfjöllun um íslenska hagtölugerð, þróun hennar og miðlægt hlutverk Hagstofu Ísland (kafli 3.2.1). Í 3. kafla er einnig fjallað um hvernig umhverfi og skipulag íslenskrar hagtölugerðar hefur breyst frá því að núgildandi lög nr. 163/2007 um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð voru sett (sjá kafla 3.2.2), ekki síst vegna mikils vaxtar í skuldbindingum Íslands á sviði hagtölugerðar vegna þátttöku Íslands í Evrópska efnahagssvæðinu (EES) og samhæfingu innlendrar hagtalnagerðar við Evrópska hagtölukerfið.

Frá setningu laganna um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð árið 2007 hefur stafræn þróun jafnframt umbylt stórum hluta opinberrar þjónustu, atvinnulífi og mörgum þáttum dagslegs lífs, oft með þeim afleiðingum að til verður mikið af nýjum gögnum og gagnalindum, bæði hjá opinberum aðilum og einkaaðilum, sem nota má í hagtölugerð. Í 3. kafla er þess vegna einnig fjallað almennt um framleiðsluferli hagtalna og hvernig Hagstofa Íslands hefur brugðist við þeim áskorunum sem hefðbundnar aðferðir í hagtalnagerð standa frammi fyrir. Þær áskoranir hafa m.a. falist í minnkandi svarhlutfalli í úrtakskönnunum, en brugðist hefur verið við því með því að nýta nýjar gagnalindir í formi sískráningargagna (kafli 3.6).

Í 4. kafla er fjallað um aðrar íslenskar stofnanir sem hafa tekið þátt í Evrópska hagtölukerfinu og hlutverk þeirra í hagtölugerð. Einnig er fjallað um hvernig ýmsar opinberar stofnanir hafa mætt vaxandi eftirspurn eftir tímanlegu og góðu talnaefni til notkunar við stefnumótun með aukinni útgáfu á opinberri tölfræði, sem byggir oft á þeim gögnum sem þær safna til að sinna lögbundnu hlutverki sínu. Þessir aðilar hafa því, frá sjónarhóli notenda, tekið að sér framleiðslu á opinberri tölfræði sem svipar að nokkru til hagtalna án þess þó að hún falli undir þau lög sem gilda um opinbera hagskýrslugerð (kafli 4.2). Í kaflanum er dregið fram að það er sérstök áskorun að ekki er fyllilega skýrt hvaða opinbera tölfræði telst, eða ætti að teljast, til innlendra hagtalna hér á landi vegna þess að ekkert skipulagt innlent hagtölukerfi er til á Íslandi.

Markmiðið með umfjöllun skýrslunnar er að gefa tillögum nefndarinnar, sem settar eru fremst í skýrsluna, efnislegt samhengi. Skýrslan gerir ekki ítarlega grein fyrir stöðu opinberrar tölfræði á Íslandi heldur er henni fremur ætlað að setja niður hornstein fyrir slíka greiningu, sem mætti raunar að vera viðvarandi viðfangsefni og hluti af samvinnu Hagstofu Íslands, annarra framleiðenda hagtalna og Stjórnarráðs Íslands. Það er von nefndarinnar að þessi skýrsla marki upphafið að skipulögðu og farsælu samstarfi þessara aðila sem styður við

[5] Samhliða hefur Hagstofa Íslands nú uppfært orðskýringar sem hún birtir á vefsíðu sinni og inniheldur ýmis hugtök sem notuð eru í hagtölugerð.

og styrkir íslenska hagtölugerð á tímum mikilla alþjóðlegra umbreytinga, þannig að þær megi sem best gagnast við hagstjórn, aðra stefnumörkun stjórnvalda og til upplýsingar almenningi í landinu.

2. Tilgangur hagtalna og skipulag hagtölukerfa

2.1 Hagtölur sem verkfæri við hagstjórn og aðra stefnumörkun stjórnvalda

Á undanförnum áratugum hefur hagtölum verið fengið það hlutverk að bregða ljósi á sífellt fleiri svið samfélagsins og vera mikilvæg undirstaða hvers kyns stefnumótunar. Samtímis hefur verið gerð krafa um að hagtölum sé safnað með sem hagkvæmustum hætti og með það að markmiði að svarbyrði vegna söfnunar gagna sé sem minnst. Um þessa þróun hefur verið talað sem nútímavæðingu hagtölugerðar.[6]

Þótt gerð hagtalna vegna ríkisfjármála og í hernaðarlegum tilgangi sé aldagömul má segja að hagtölugerð hafi þróast í þá mynd sem við þekkjum í dag vegna aukinna greiningaþarfa þjóðríkja í tengslum við stjórn efnahagsmála, félagslegar áætlanir og aðra mikilvæga stjórnsýslu. Samhliða vaxandi hnattvæðingu eftir síðari heimsstyrjöld og auknu vægi alþjóðastofnana fór viðfangsefni hagtölugerðar í vaxandi mæli að snúast um að safna með skipulegum hætti gögnum til tölfræðilegrar úrvinnslu um almenna hagi íbúa fyrir stjórnvöld og alþjóðastofnanir á samræmdan og staðlaðan hátt og þannig gert unnt að bera saman efnahag og velferð þjóða. Dæmi um þetta eru þjóðhagsreikningar sem er ætlað að gefa heildarmynd af efnahagsumsvifum innan efnahagslögsögu hvers ríkis, en áreiðanlegir þjóðhagsreikningar eru ein meginstoð árangursríkrar stjórnar fjármála ríkisins og peningastefnu þess.

Rammi 1

Hver er tilgangur hagtalna?

Hagtölur þjóna þörfum fyrir tölulegar upplýsingar sem notaðar eru við hagstjórn og í stefnumörkun stjórnvalda og við mat á árangri ráðstafana stjórnvalda. Þær styðja við greiningar á hagrænum og félagslegum einkennum þess samfélags sem þær eiga að lýsa.

Aukin samþætting á hagkerfum evrópskra ríkja hefur líka haft veruleg áhrif á hagtölugerð innan Evrópu. Með stækkun Evrópusambandsins til austurs og tilkomu innri markaðarins á 10. áratug síðustu aldar jókst eftirspurn eftir samanburðarhæfum og samhæfðum hagtölum til að styðja við hagstjórn og stefnumótun fyrir hinn sameiginlega markað. Á þessari öld hefur hagtölugerð

[6] Radermacher, W. J. (2020). Official statistics 4.0: Verified facts for the people in the 21st century. Sjá einnig umfjöllun í kafla 3.6.

ríkja EES því einkennst af aukinni formfestu sem meðal annars hefur falist í formlegri skilgreiningu Evrópska hagtölukerfisins (sjá Ramma 3) og útnefningu hagstofu Evrópusambandsins (Eurostat) sem leiðandi stofnun í hinu evrópska samstarfi um hagtölur.

Frá aldamótum hefur evrópsk hagtölugerð jafnframt einkennst af sífellt aukinni samhæfingu og samræmingu, en einnig vaxandi álagi á svarendur (svarbyrði) vegna aukinna gagnaþarfa stjórnvalda og almennings. Á sama tíma var hagstofum víða settar þröngar fjárhagslegar skorður sem leiddi til þess að þær leituðu hagkvæmari kosta í gagnasöfnun, svo sem með því að nota tiltæk stjórnsýslugögn og skrár.[7] Þannig hefur aukin notkun stjórnsýslugagna gert Norðu-evrópskum hagstofum mögulegt að svara kröfum sinna stjórnvalda um tímanlegar hagtölur í miklu niðurbroti um sífellt fleiri svið samfélagsins á hagkvæman hátt.[8] Hin stafræna umbreyting hefur stutt við þessa þróun. Þá hefur framþróun í gagnavísindum stutt við nýjar aðferðafræðilegar nálganir sem styðja við notkun þeirra og bætt tímanleika og notagildi hagtalna, til dæmis með sjálfvirknivæðingu og notkun vélnáms eins og gervigreindar í tölfræðilegum tilgangi. Þannig hefur hagtölugerð verið tæknilega nútímavædd til að svara breyttum upplýsingaþörfum stjórnvalda, en líka til að ná fram hagræði í gerð þeirra.

2.2 Hagtölur sem almannagæði

Í dag er litið svo á að hagtölur séu ómissandi þáttur í upplýsingakerfi samfélagsins vegna þess að þær veita stjórnvöldum nauðsynlegar upplýsingar sem varða hagstjórn og önnur mikilvæg stjórnarmálefni, stefnur þess og aðgerðir og almenningi upplýsingar sem nota má til þess að veita stjórnvöldum aðhald í lýðræðislegri umræðu.

Samhliða hraðri útbreiðslu og rótfestu lýðræðislegra stjórnarhátta á Vesturlöndum og víðar um heiminn hefur mikilvægi hagtalna sem uppspretta sameiginlegs skilnings á samfélaginu aukist verulega. Hagtölur eru þar með ekki bara verkfæri við hagstjórn ríkisins heldur eru þær líka orðnar nauðsynlegar í þeirri viðleitni að viðhafa gegnsæi í stjórnarháttum stjórnvalda og stuðla að trausti almennings gagnvart stjórnvöldum. Í þessu samhengi er talað um hagtölur sem almannagæði.

Vegna hlutverks hagtalna í lýðræðislegri umræðu er mikilvægt að hagtölugerð byggi á bæði sterkri laga- og stofnanaumgjörð, sem tryggir faglegt sjálfstæði og hlutleysi þeirra stofnana sem höfuðábyrgð bera á hagtölugerðinni frá pólitísku

[7] Radermacher, W. J. (2020). Official statistics 4.0: Verified facts for the people in the 21st century; Alldritt, R. (2014). Towards an international framework for statistical councils of national statistical systems;

[8] Wallgren, A., & Wallgren, B. (2022). Register-based statistics: registers and the national statistical system.

valdi, og skýrum kröfum um fagmennsku, gagnsæi í vinnubrögðum og heilindi þeirra sem starfa við hagtölugerðina.

Þessar kröfur eru ekki settar fram að ástæðulausu. Erlendis eru fjölmörg dæmi, bæði gömul og ný, um pólitísk afskipti af hagtölugerð og tilraunum hagsmunaaðila til að hafa áhrif á hana eða draga úr trúverðugleika hennar.[9] Má í þessu samhengi minnast afskipta grísku ríkisstjórnarinnar af hagtölum um fjármál hins opinbera vegna umsóknar Grikklands um að taka upp evruna fyrr á þessari öld, þar sem tölum var hagrætt svo að hagstætt þótti fyrir hina fyrirhuguðu myntbreytingu. Það vakti jafnframt hörð viðbrögð víða þegar forseti Bandaríkjanna vék úr starfi forstjóra bandarísku hagstofunnar á sviði vinnumarkaðs- og verðlagsmála (Bureau of Labor Statistics), í ágúst 2025. Áttu þeir atburðir sér stað í kjölfar þess að forsetanum féll illa í lund nýjustu hagtölur stofnunarinnar um vinnumarkaðinn í Bandaríkjunum.[10]

Þar sem pólitísk afskipti af hagtölugerð geta grafið undan trausti fólks á stjórnvöldum, og til lengri tíma hinu lýðræðislega skipulagi,[11] hafa þau ríki sem hafa valið sér slíkt stjórnarform komið sér saman um tilteknar **grundvallarreglur** um hvernig hagtölugerð skuli háttað.[12] Grundvallarreglurnar eru svo undirstaða svokallaðra **evrópskra meginreglna í hagskýrslugerð**[13] (hér eftir **meginreglurnar**). Þær útlista þau viðmið sem nota skal við mat á gæðum hagtölugerðar innan EES, svo sem faglegt sjálfstæði og bolmagn þeirra stofnana sem sinna hagtölugerð - og notagildi og faglega framleiðslu hagtalna (sjá kafla 3.3). Meginreglurnar leggja þannig grunnin að skilningi okkar á því hvaða tölfræðilegu upplýsingar á vegum ríkisins teljast til hagtalna.

2.3 Hagtölur og opinber tölfræði

Rétt er að skilgreina hvað átt er við með orðinu hagtölur. Skilgreininguna má leiða út í lögum nr. 163/2007 um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, sem og í alþjóðlegum samþykktum, en þar segir að hagtölugerð skuli eiga sér lagastoð og að hún skuli fylgja tilteknum verklagsreglum sem alþjóðlegt samþykki ríkir um að farið skuli eftir. Hér á landi eru það fyrrnefndar meginreglur.

Hagtölur og opinber tölfræði eru þannig ekki samheiti. **Hagtölur** eru tiltekin tegund **opinberrar tölfræði** sem markast af því að framleiðsla þeirra styðst við þau gæðaviðmið sem sett eru fram í meginreglunum. Til opinberrar tölfræði

[9] Mink, R. (2020). Official Statistics — A Plaything of Politics?

[10] McCormick, M. o.fl. (2025). Donald Trump fires US statics boss after weak jobs report.

[11] Prévost, J. (2023). The Independence of Official Statistics: Norms, Arrangements, Instruments.

[12] United Nations. Fundamental Principles of Official Statistics.

[13] Eurostat (2017). European Statistics Code of Practice.

telst hins vegar öll tölfræði sem birt er af opinberum aðilum, hvort sem þær eru gerðar í samræmi við meginreglurnar eða ekki.

Rammi 2

Hagtölur og opinber tölfræði – hver er munurinn?

Hagtölur eru sú opinbera tölfræði sem búin er til í samræmi við meginreglurnar, en opinber tölfræði nær yfir allar tölur sem birtar eru af opinberum aðilum, hvort sem þær eru gerðar í samræmi við meginreglurnar eða ekki.

Í þessari skýrslu er jöfnum höndum talað um hagtölur og **hagskýrslur** sem er eldra orð sem kemur fyrir í lögum og hefur verið notað yfir hagtölur og útgáfur þeirra. Af því eru svo leidd ýmis orð eins og hagskýrsluverkefni og hagskýrslugerð sem vísa öll til verkefna sem tengjast gerð hagtalna.

2.4 Skipulag hagtölugerðar

Þótt meginreglurnar hjálpi til við að aðgreina hagtölur frá annarri opinberri tölfræði gefa þær engin fyrirmæli um það hver eða hvaða aðili innan stjórnkerfisins beri ábyrgð á gerð hagtalna. Stofnanaskipulag hagtölugerðar hefur þess vegna þróast með nokkuð ólíkum hætti milli ríkja og yfir tíma innan ríkja. Flest ríki hafa þó sett á stofn **hagstofu**, sjálfstæða ríkisstofnun sem hefur það meginhlutverk að þróa, framleiða og miðla hagtölum. Þar með er ekki sagt að hagstofur sjái um alla hagtölugerð.

Töluverður breytileiki er á milli ríkja í því hvort meginþungi hagtölugerðarinnar er á ábyrgð hagstofu í viðkomandi ríki eða hvort hún dreifist í teljanlegum mæli á aðra framleiðendur. Er í þessu sambandi talað um **miðlæg/miðstýrð hagtölukerfi** þegar hagstofan ber ábyrgð á meirihluta framleiðslunnar, en **dreifð/dreifðstýrð hagtölukerfi** þegar svo er ekki. Aðrar opinberar stofnanir geta fengist við hagtölugerð og teljast þá til **annarra framleiðenda hagtalna**.

Í samhengi Evrópska hagtölukerfisins falla þessir aðilar undir þann lagaramma ESS sem gildir um hagtölugerð, og geta verið stofnanir, ráðuneyti og háskólar.[14] Þessir aðilar hafa það hlutverk að skila gögnum til Eurostat og þar með inn í Evrópska hagtölukerfið, auk þess sem þeir geta haft það hlutverk að framleiða innlendar hagtölur.

[14] Eurostat (2026). List of National statistical institutes (NSI) and other national authorities.

Þegar samstarf hagstofa viðkomandi ríkis og annarra framleiðenda hagtalna um gerð hagtalna er formlegt er talað um **innlent hagtölukerfi**. Slíkt kerfi er oft afmarkað innan einhvers konar **hagtöluáætlunar** þar sem útlistað er hvaða hagtölur skuli þróa og framleiða á tilteknu tímabili á landsvísu og í stórum dráttum hvaða gögn og aðferðir skuli nota til þess. Slík áætlun, sem felur í sér afmörkun og forgangsröðun við vinnslu hagtalna á landsvísu, hefur aldrei verið gerð á Íslandi. Hagtölukerfi krefjast góðrar yfirsýnar, samhæfingar framleiðenda og samræmingar í framleiðslu, þar sem hagstofur hafa jafnan forystuhlutverk.

Rammi 3

Evrópska hagtölukerfið

Evrópska hagtölukerfið er formlegt samstarf hagstofu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins (Eurostat), hagstofa þeirra ríkja sem eiga aðild að sambandinu og annarra framleiðanda evrópskra hagtalna í hverju ríki. Þessar stofnanir bera ábyrgð á þróun, framleiðslu og miðlun evrópskra hagtalna. Þetta samstarf nær jafnframt til allra ríkja á EES auk Sviss.

Samhæfing hagtölugerðar vísar til kerfislegrar skipulagningar hagtölukerfis og skilgreiningar hlutverka innan þess sem jafnan er á ábyrgð miðlægra hagstofa. Hagstofur bera ábyrgð á að skilgreina hlutverk sem nauðsynleg eru innan kerfisins og þau hlutverk sem munu þróast ef þörf krefur, samstilla framkvæmd auk þess að setja á og móta gæðakerfi, skipuleggja fræðslu og upplýsingagjöf og stuðla að samhæfingu gagnaveitenda við framleiðendur hagtalna. Á vettvangi Evrópska hagtölukerfisins er talað um þetta sem **samhæfingu evrópskrar hagskýrslugerðar** þar sem hagstofur ríkja innan samstarfsins og Eurostat eiga í formlegu samstarfi með það að markmiði að þær tölur sem skilað er inn í samstarfið af hinum ýmsu framleiðendum séu samanburðarhæfar. **Evrópska hagtölukerfið** vísar þannig til samhæfingar hinna ýmsu aðila sem vinna innan kerfisins og þess formlega samstarfs sem Eurostat, hagstofur þeirra ríkja sem eiga aðild að Evrópska hagtölukerfinu og annarra framleiðanda evrópskra hagtalna eiga um þróun, framleiðslu og miðlun evrópskra hagtalna.

Markmið **samræmingar hagtölugerðar** er að allir innlendir framleiðendur opinberrar tölfræði framleiði hana í samræmi við þau gæðaviðmið sem gilda um hagskýrslugerð.[15] Í þessu felst að hagstofur beri ábyrgð á að setja upp sameiginlegan ramma og viðmið fyrir innlenda hagtölugerð, s.s. hvaða kröfur eru gerðar til birtinga, hvernig skuli stuðla að samtali um gagnahögun og -innviði með áherslu á hagtölugerð, skrá og miðla lýsigögnum, tryggja notkun og aðgengi að flokkunarkerfum, móta skilgreiningar á grunnbreytum og vinna að

[15] Hér á landi væru það meginreglur í hagskýrslugerð.

innleiðingu á bestu aðferðum í samræmi við viðurkennda staðla þar sem við á. Hagstofum er enn fremur ætlað að framkvæma gæðaúttektir, miðla niðurstöðum þeirra og hafa yfirsýn yfir umbótaverkefni. Innan Evrópska hagtölukerfisins er þannig reglulega gert gæðamat[16] (e. peer review) á starfi þeirra hagstofa sem vinna innan þess og annarra framleiðenda. Markmið þessa gæðamats er að tryggja að allar evrópskar hagtölur fylgi þeim gæðaviðmiðum sem settar eru fram í meginreglunum og þar með samræmi í gerð þeirra.

Að því gefnu að hagstofa viðkomandi ríkis sé sú stofnun sem lögum samkvæmt skal sinna samhæfingu í hagtölugerð, er hlutverk hennar sem samhæfingaraðila fyrirferðameira í dreifðum/dreifstýrðum hagtölukerfum en í miðlægum/miðstýrðum hagtölukerfum.

[16] Sjá nánar á vef Eurostat.

3. Hagtölugerð á Íslandi og Hagstofa Íslands

Hér á landi ber Hagstofa Íslands þungann af hagtölugerðinni. Hins vegar er ekki rétt að lýsa íslenskri hagtölugerð sem miðstýrðri, þar sem yfirsýn Hagstofunnar yfir framleiðslu annarra framleiðenda er mjög takmörkuð og samræmingar-hlutverk hennar þar með líka, þrátt fyrir sterkt lagalegt umboð Hagstofunnar sem ábyrgðaraðila samræmingar (sjá ramma 4). Að hluta er þetta vegna þess að skortur er á formlegri umgjörð og formföstu samstarfi til að skilgreina með skýrum hætti þátttakendur hagtölukerfisins. Þetta þýðir að óskýrt er hvaða opinbera tölfræði telst eða ætti að teljast innan innlends hagtölukerfis og þar með hvaða opinbera tölfræði telst til innlendra hagtalna. Óskýrar útlínur innlends hagtölukerfis eru ekki afleiðing ásetnings stjórnvalda heldur frekar kerfislegrar þróunar sem hefur átt sér stað án heildstæðrar sýnar á hlutverk og notagildi opinberrar tölfræði.

Í þessum kafla er fjallað um þróun í útgáfu opinberrar tölfræði á Íslandi, þá lagalegu og kerfislegu þætti sem móta hagtölugerð hérlendis og verkefni og hlutverk Hagstofu Íslands innan þessa kerfis.

Rammi 4

1. mgr. 3. gr. laga nr. 163/2007:

Hagstofan annast samræmingu opinberrar hagskýrslugerðar sem hún og aðrar ríkisstofnanir hafa með höndum skv. 1. gr. Samræming þessi tekur til verkefna og aðferða við hagskýrslugerðina, þar á meðal til notkunar staðla og flokkunarkerfa, skilyrða um gæði og birtingu svo og um meðferð gagna sem safnað er til tölfræðilegrar úrvinnslu.

3.1 Þróun hagtölugerðar á Íslandi

Þróun íslenskrar hagtölugerðar hefur mótast af sögulegum aðstæðum, breyttum áherslum í hagstjórn og ytri áföllum sem haft hafa áhrif á getu Hagstofu Íslands til að sinna lögbundnu hlutverki sínu sem samhæfingaraðili opinberrar tölfræði. Útlínur hagtölukerfisins eru óskýrar að hluta til vegna þess að skipulag hagtölugerðar hefur tekið miklum breytingum í áranna rás og verkefni oft dreifst til fjölmargra stofnana á ólíkum tímum.

Fyrstu áratugi 20. aldar var hagtölugerð nær alfarið á höndum Hagstofunnar, en á þriðja og fjórða áratugnum færðist hún í auknum mæli til annarra stofnana að frumkvæði stjórnvalda. Eftir 1940 jókst þessi dreifing enn frekar. Til dæmis tók Landsbankinn við bankatölfræði, Fiskifélag Íslands við fiskiskýrslum og landbúnaðarstofnanir við ýmsum búnaðarskýrslum. Árið 1953 var Framkvæmdabankanum falið að gera þjóðhagsreikninga og þannig rofnaði endanlega það miðlæga skipulag sem hafði einkennt hagtölugerðina framan af

20. öldinni. Á sama tíma fékk Hagstofan fleiri verkefni tengd skrásetningu, fyrst þjóðskrá árið 1962, þó hún hafi síðar verið færð til sérstakrar stofnunar.[17]

Um síðustu aldamót snerist þróunin við. Verkefni voru aftur dregin til Hagstofunnar, meðal annars þjóðhagsreikningar frá Þjóðhagsstofnun (2002), hagskýrslugerð Fiskifélagsins (1998) og verkefni Kjararannsóknarnefndar (2005). Umfang og gæði hagtölugerðar jókst einnig verulega með þátttöku Íslands í Evrópska hagtölukerfinu sem fylgdi aðild að EES (1994). Þetta festi í sessi miðlægt hagtölukerfi þar sem Hagstofan ber meginábyrgð á hagtölum sem falla undir evrópskar skuldbindingar. Í litlu ríki hefur þessi þróun þó verið krefjandi, þar sem fastur kostnaður regluverks og kerfa dreifist á fáa, sem kallar á stöðuga forgangsröðun og aðlögun.

Á sama tíma og hagtölugerð hefur almennt orðið miðlægari og á hendi Hagstofunnar á þessari öld hefur útgáfa fjölbreyttrar opinberrar tölfræði almennt vaxið og dreifst um stofnanakerfið. Með vaxandi áherslu á gagnreynda stefnumótun, gagnsæi og aukna upplýsingagjöf hafa margar opinberar stofnanir byrjað að nýta eigin skrár til að birta tölfræði um starfsemi sína. Þessi þróun hefur orðið án nauðsynlegrar samhæfingar við Hagstofuna og án sameiginlegs gæðakerfis. Þetta hefur leitt til þess að yfirsýn skortir og óvissa ríkir um gæði hluta þeirrar tölfræði sem gefin er út af öðrum en Hagstofunni. Um þetta er fjallað nánar í 4. kafla skýrslunnar.

3.2 Staða og starfsemi Hagstofu Íslands í dag

Eina stofnunin sem hefur það meginhlutverk að framleiða opinbera tölfræði sem telst til hagtalna hér á landi er Hagstofa Íslands. Lög stofnunarinnar mæla fyrir um að hún sé sjálfstæð stofnun hvers hlutverk er „söfnun gagna til tölfræðilegrar úrvinnslu um landshagi Íslands og þjóðfélagsleg málefni, úrvinnslu gagnanna og miðlun tölfræðilegra upplýsinga til almennings, fyrirtækja, stofnana og stjórnvalda."

Rammi 5

1. mgr. 1. gr. laga nr. 163/2007:

Hagstofa Íslands er sjálfstæð stofnun sem heyrir undir ráðherra og vinnur að opinberri hagskýrslugerð [...]. 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.

[17] Sjá sögulegt yfirlit yfir íslenska hagtölugerð í inngangi Hagskinnu (Hagstofa Íslands, 1997) eftir Guðmund Jónsson og Magnús S. Magnússon og í Hagstofan í 100 ár eftir Magnús S. Magnússon í ársskýrslu Hagstofu Íslands 2014.

Þetta skapar Hagstofunni sérstöðu meðal íslenskra stofnana vegna þess að hún hefur hvorki beint þjónustuhlutverk gagnvart almennum borgurum né eftirlitshlutverk eða ákvörðunarvald um réttindi og skyldur borgara og lögaðila gagnvart ríkinu. Hennar eina hlutverk er hagtölugerð og lagaheimildir hennar taka mið af því.[18] Hún er því það sem kalla má hrein hagskýrslustofnun.[19]

3.2.1 Lög nr. 163/2007 um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð

Lög nr. 163/2007 fjalla ekki einungis um Hagstofu Íslands heldur alla hagtölugerð (hagskýrslugerð) á Íslandi. Lögin byggja að stórum hluta á þeim alþjóðlegu viðmiðum sem gilda um opinbera hagskýrslugerð, sérstaklega meginreglunum. Í 16. grein laganna er tilvísun í þær verklagsreglur sem gilda um hagtölugerð. Rétt er að árétta að áður en lög nr. 163/2007 voru sett höfðu meginreglurnar raunar fengið lögformlega stöðu sem *verklagsreglur í opinberri hagskýrslugerð.*[20] Það er þess vegna sem vísað til þessara verklagsreglna í 16. grein laganna. Lögin gefa þess vegna fyrirmæli um að til þess að opinber tölfræði teljist til hagtalna þurfi gerð þeirra að vera í samræmi við lögin og þær verklagsreglur (þ.e. evrópsku meginreglurnar) sem vísað er til í þeim. Þessar verklagsreglur hafa verið birtar í auglýsingu í Stjórnartíðindum um gildistöku meginreglna í hagskýrslugerð og eru því skuldbindandi fyrir stjórnvöld.[21] Í því felst að íslensk stjórnvöld, Hagstofa Íslands og aðrar opinberar stofnanir sem fást við opinbera hagtölugerð skuldbinda sig til að vinna í samræmi við þau viðmið sem þar eru sett fram.

Rammi 6

1. mgr. 16. gr. laga nr. 163/2007:

Ráðherra setur sérstakar verklagsreglur í hagskýrslugerð á grundvelli þessara laga og viðurkenndra reglna sem settar hafa verið á alþjóðavettvangi um opinbera hagskýrslugerð.

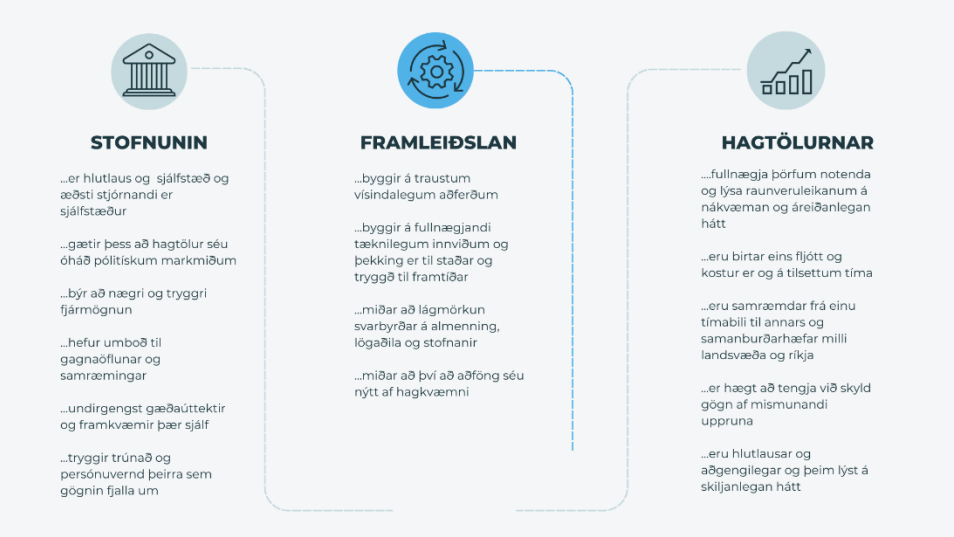
[18] Sjá 15. gr. laga um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð nr. 163/2007.

[19] Sjá Hafsteinn Dan Kristjánsson (7. apríl 2025). Álitsgerð almennt um heimildir Hagstofu Íslands til að afla upplýsinga frá einstaklingum, fyrirtækjum og opinberum aðilum.

[20] Auglýsing um gildistöku verklagsreglna í hagskýrslugerð, nr. 678/2006.

[21] Auglýsing um gildistöku meginreglna í hagskýrslugerð, nr. 1089/2019.

Mynd 1. Yfirlit yfir meginreglur í evrópskri hagskýrslugerð



Í heild sinni má líta á lög nr. 163/2007 sem innlenda lagalega útfærslu á meginreglunum, sem tryggja að íslensk hagskýrslugerð sé fagleg, traust og alþjóðlega samhæfð. Vegna þess að lögin voru sett með hliðsjón af tillögu sem þá lá fyrir að reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 223/2009 um evrópskar hagskýrslur, eru lögin í ágætu samræmi við hina evrópsku grunnlöggjöf.

Saman mynda lög nr. 163/2007 og meginreglurnar þann lagalega ramma sem gildir um gerð hagtalna á Íslandi, og endurspegla samhljóða áherslur á faglegt sjálfstæði, gagnsæi, öryggi gagna og gæði upplýsinga, í samræmi við alþjóðleg viðmið:

- Í samræmi við meginregluna um *faglegt sjálfstæði* tryggja lögin að Hagstofa Íslands starfi sem sjálfstæð stofnun með faglega ábyrgð á allri hagtölugerð. Hagstofustjóri ber ábyrgð á aðferðum, efni og birtingu upplýsinga í samræmi við viðurkennda alþjóðlega staðla, og skal taka ákvarðanir án utanaðkomandi íhlutunar.
- Lögin útfæra einnig meginregluna um *samræmingu* og *samstarf* með því að fela Hagstofunni forystu um samræmingu hagskýrslugerðar innanlands og um samskipti við alþjóðastofnanir. Þannig skal tryggt að íslensk hagtölugerð sé í samræmi við evrópska hagtölukerfið og að gögn séu samanburðarhæf yfir tíma og milli landa.
- Meginreglan um *umboð til gagnasöfnunar* og *aðgang að gögnum* birtist í lögunum í formi heimilda Hagstofunnar til að safna gögnum frá stjórnvöldum, fyrirtækjum og einstaklingum. Lögin kveða á um skyldu gagnaaðila til að veita upplýsingar og heimila Hagstofunni að nýta stjórnsýslugögn án endurgjalds, í samræmi við evrópskar kröfur um skilvirkni og gagnanýtingu. Til stuðnings lögunum er einnig í gildi reglugerð um heimildir Hagstofunnar til álagninga

dagsekta til að knýja fram upplýsingar vegna hagskýrslugerðar, þótt þeim hafi sjaldan verið beitt.[22]

- *Trúnaðarreglur* og *öryggiskröfur*, sem eru lykilatriði í meginreglunum, eru útfærðar í lögunum með ákvæðum um þagnarskyldu starfsmanna og meðferð trúnaðargagna. Lögin tryggja að persónuvernd og gagnaöryggi séu virt í hagskýrslugerð, í samræmi við alþjóðleg viðmið og innlend lög um persónuvernd.
- *Gæðaviðmið* og *fagmennska* eru einnig í forgrunni í lögunum, sem kveða á um að Hagstofan skuli stuðla að gæðum í hagskýrslugerð og nýta gögn á hagkvæman og skilvirkan hátt. Þetta er í samræmi við meginreglur um gæðastjórnun, trausta aðferðafræði og stöðuga endurskoðun sem fram koma í evrópsku meginreglunum.
- Að lokum endurspegla lögin meginreglur um *aðgengi*, *skýrleika* og *notagildi* hagskýrslna með ákvæðum um miðlun upplýsinga til almennings, stofnana og stjórnvalda.

3.2.2 Lagalegar skuldbindingar í hagtölugerð

Íslenskar lagaskuldbindingar

Lög nr. 163/2007 gefa engin fyrirmæli um hvaða hagtölur nákvæmlega skuli framleiða. Lögin segja aðeins að gerð hagtalna skuli ákveðin og forgangsraðað í samráði við stjórnvöld og aðra mikilvæga notendur sem skilgreindir eru í lögunum.

Þó eru í gildi þrenn sérlög um tilteknar hagtölur sem eru sérstaklega mikilvægar vegna verðtryggingar. Þetta eru lög um vísitölu neysluverðs,[23] lög um greiðslujöfnun fasteignaveðlána til einstaklinga (greiðslujöfnunarvísitala)[24] og lög um launavísitölu,[25] en gerð þessara vísitalna er á ábyrgð Hagstofunnar.

Evrópskar lagaskuldbindingar

Önnur lög, sem í gildi eru á Íslandi og varða gerð einstakra hagtalna, hafa verið innleidd í íslenska löggjöf sem hluti af framfylgd EES-samningsins. Þegar evrópskar hagtölur eru ákveðnar eru sett um það sérstök lög, svokallaðar stofnreglugerðir eða grunngerðir.[26] Þær hafa það hlutverk að segja til um hvaða hagtölur skuli gerðar, skilgreina helstu hugtök þeirra, flokkunarkerfi og gagnasöfnunaraðferðir.

[22] Reglugerð um dagsektir til að knýja fram upplýsingar vegna hagskýrslugerðar Hagstofu Íslands nr. 508/2012.

[23] Lög um vísitölu neysluverðs nr. 12/1995.

[24] Lög um greiðslujöfnun fasteignaveðlána til einstaklinga nr. 63/1985.

[25] Lög um launavísitölu nr. 89/1989.

[26] Reglugerð um gildistöku og innleiðingu tiltekinna gerða Evrópusambandsins á sviði hagskýrslugerðar nr. 777/2016.

Grunngerðirnar segja til um að tilteknar hagtölur eigi að gera, en ekki nákvæmlega hvernig þær skuli gerðar. Það er hins vegar gert í svokölluðum innleiðingarreglugerðum sem gefa nákvæm fyrirmæli um hvernig þær hagtölur sem skilgreindar eru í grunngerðunum skuli gerðar. Markmið innleiðingarreglugerðanna er að tryggja samhæfingu hagtalna, það er að segja að þær séu gerðar með samræmdum hætti í aðildarríkjunum. Þessar gerðir eru margar nokkuð nákvæmar. Í viðauka 21 við EES-samninginn má sjá yfirlit yfir þessar gerðir en þær nálgast nú að vera 500 talsins.[27]

Sá háttur var lengi á innleiðingaferli skuldbindinga á sviði evrópskrar hagtölugerðar hérlendis að Hagstofan sá ein um greiningu og innleiðingu þeirra. Þetta fól í sér að Hagstofan greindi umfang og áhrif evrópska hagtölugerða, í samræmi við hlutverk hennar sem sérfræðistofnun, og samþykkti í kjölfarið eigin greiningar og upptöku gerðanna í EES-samninginn sem er hlutverk ráðuneyta í innleiðingarferli EES-gerða. Hvorki ráðuneyti Hagstofunnar, forsætisráðuneytið, né önnur ráðuneyti í Stjórnarráði Íslands höfðu þannig viðhlítandi aðkomu að innleiðingu á alþjóðlegum skuldbindingum Íslands í hagskýrslugerð. Þetta þýddi í reynd að mikill meirihluti lögbundinna hagtalna var tekinn upp á Íslandi án þess að íslensk hagstjórnaryfirvöld hafi haft beina aðkomu að innleiðingunni, eða hafi verið meðvituð um upptöku gerðanna.

Oftast fara innlendar og evrópskar þarfir fyrir upplýsingar mjög vel saman, enda er íslenskt hagkerfi hluti af innri markaði EES. Á sama tíma getur þó verið vandasamt, jafnvel ómögulegt, fyrir Hagstofuna að forgangsraða í gerð hagtalna sem eru jafnmikilvægar í lagalegum skilningi - án þess að þörf fyrir þær hafi verið greind eða framleiðsla þeirra fjármögnuð.

Einnig getur það verið áskorun fyrir íslensk stjórnvöld að standa ekki við ákvæði EES-samningsins sem varða hagtölugerð. Stjórnvöld standa frammi fyrir því vali að innleiða og fjármagna ekki skuldbundna hagtölugerð, eða innleiða ekki umræddar EES-gerðir. Séu gerðir ekki innleiddar byggist upp innleiðingarskuld eða innleiðingahalli. Í mars 2025 stóð þessi innleiðingarhalli í 43 evrópskum tölfræðigerðum sem eru skuldbindandi samkvæmt EES-samningnum, þar á meðal orku- og orkuverðtölfræði (7 gerðir), landbúnaðartölfræði (grunngerð og fjöldi innleiðingagerða), fyrirtækjatölfræði (grunngerð og fjöldi innleiðingagerða) og svo mikilvægar stakar gerðir, svo sem ný atvinnugreinaflokkun (NACE) og innflytjendatölfræði. Þessi innleiðingarhalli skiptir máli af tveimur ástæðum. Í fyrsta lagi getur skipt máli fyrir íslensk stjórnvöld að standa skil á skuldbindingum sínum gagnvart EES-samningum, komi til viðræðna við Evrópusambandið um inngöngu Ísland í sambandið eða aukið samstarf. Í öðru lagi gæti skipt máli fyrir íslensk stjórnvöld að hafa innleitt

[27] Sjá yfirlit.

þá hagtölugerð sem gerðirnar segja til um vegna eigin verkefna. Þannig gætu samanburðarhæfar mælingar Íslands við lönd innan EES skipt máli fyrir þau verkefni sem eru í forgangi innan Stjórnarráðsins, svo sem gerð hagtalna samkvæmt nýrri og uppfærðri atvinnugreinaflokkun sem nota mætti fyrir væntanlega atvinnustefnu.

Íslensk stjórnvöld hafa þegar brugðist við innleiðingarhallanum að hluta. Haustið 2025 var innleiðingu á EES-skuldbindingum á sviði hagskýrslugerðar breytt og ferlið sett í takt við almenna starfshætti í íslenskri stjórnsýslu. Hagstofan sinnir nú hlutverki sérfræðistofnunar við mat á gerðum en forsætisráðuneytið hefur tekið ábyrgð á stjórnsýslu ferlisins og lagalegri innleiðingu skuldbindinganna. Vinna við að minnka innleiðingahalla á sviði hagskýrslugerðar gengur vel en eftir stendur að festa nýtt verklag í sessi og tryggja fjármagn til framkvæmdar þeirra evrópsku hagtalnagerða sem nú hafa verið innleiddar.

3.3 Hönnun og framleiðsla hagtalna

Evrópskar lagalegar skuldbindingar stýra samræmingu hagtalna sem ákveðið hefur verið að framleiða innan Evrópska hagtölukerfisins. Það er hins vegar á ábyrgð Hagstofu Íslands að hanna nákvæmlega og útfæra tæknilega gerð viðkomandi hagtölu hér á landi og hvernig henni er miðlað til notenda.

Í þessari vinnu fylgir Hagstofan alþjóðlegu *verkferlalíkani í hagtalnagerð*.[28] Ferlið hefst þegar upp kemur þörf fyrir talnaefni, sem mótast mikið af löggjöf, þörfum ráðuneyta, alþjóðlegum skuldbindingum og samráði á formlegum samráðsvettvangi við notendur þar sem Hagstofan safnar kerfisbundið áliti notenda. Eftir að þarfir fyrir talnaefni hafa verið skilgreindar tekur við ferli sem felur í sér hönnun á aðferðum og ferlum þar sem stuðst er við alþjóðlega staðla í hagtölugerð. Næst tekur við smíði og þróun framleiðslulausna sem uppfylla þær gæða- og öryggiskröfur sem krafist er í hagtölugerð. Að því loknu hefst söfnun á öllum nauðsynlegum upplýsingum sem þarf til að geta framleitt hagtölur. Meðhöndlun og vinnsla gagnanna hefst á frumhreinsun, réttmætisprófun, kóðun og samþættingu gagna. Að því loknu fer fram greining þar sem hagtölur eru unnar og greindar. Hagtölum er svo miðlað í gegnum skipulagðar útgáfur, talnatöflur, fréttir, lengri greiningar og aðferðafræðilegar skýrslur á vef Hagstofunnar með formlegri og tímasettri áætlun um birtingar sem tryggja eiga jafnræði, tímanleika og gagnsæi. Að lokum er hagtöluframleiðsluferlinu lokað með *mati*, bæði í formi innri gæðaúttekta, alþjóðlegs jafningjamats og endurgjafar frá notendum, sem leiða á til stöðugra

[28] United Nations Economic Commission for Europe (2019). Generic Statistical Business Process Model (GSBPM).

umbóta á aðferðum, gagnaveitum og vinnsluaðferðum og eru niðurstöður úr matinu notaðar til að bæta næstu hagskýrsluhringrás.

Mynd 2. Verkferlalíkan Hagstofu Íslands

3.3.1 Söfnun gagna til hagtölugerðar

Lykilforsenda þess að hagtala verði til er að **gögn** af nægilega góðum gæðum séu til og að hægt sé að nota þau í framleiðsluferlinu. Algengast er að hagstofur afli gagna með könnunum og eru slíkar kannanir mikilvægur hluti gagnaöflunar hjá Hagstofu Íslands. Á Norðurlöndum er þó löng hefð fyrir notkun **stjórnsýslugagna** í hagtölugerð vegna gæða þeirra og góðs aðgengis að slíkum gögnum. Hagstofan notar stjórnsýslugögn í ríkum mæli, með vísan til ákvæða laga nr. 163/2007, þar sem áréttað er að notkun stjórnsýslugagna skuli vera fyrsta val við hagtölugerð til að draga úr svarbyrði. Þá hefur Hagstofan í auknum mæli nýtt gögn sem verða til í fyrirtækjum tengt daglegum rekstri þeirra.

Í grófum dráttum má þannig skipta gagnaöflun til hagtalnagerðar í tvennt; annars vegar **kannanir** sem Hagstofan hannar og framkvæmir sjálf og hins vegar söfnun **sískráningargagna**,[29] þ.e. gögn um einstaklinga og lögaðila sem verða til með reglubundnum hætti hjá opinberum aðilum og fyrirtækjum í tengslum við hlutverk og starfsemi þeirra.

Svörun í könnunum meðal lögaðila er almennt mjög góð, meðal annars vegna þess að lögaðilum er skylt að veita gögnum til Hagstofunnar. Heimtur í einstaklingskönnunum hafa hins vegar farið versnandi á síðustu árum, en aukið

[29] Sískráningargögn geta verið *kvik gögn* en forðast skal að leggja þessi hugtök að jöfnu.

brottfall í einstaklingskönnunum er almennt áhyggjuefni um allan heim. Hagstofan hefur brugðist við þessari þróun með því að beita tölfræðilegum aðferðum eins og vigtun og tilreiknun gilda en einnig með því að leita leiða til að ná betur til almennings. Til lengi tíma litið er nauðsynlegt að endurskoða aðferðafræði einstaklingskannana, bæði hvað varðar þá aðferð sem notuð er til að ná til fólks en einnig hvað varðar notkun stjórnsýslugagna eða annarra sískráningargagna sem þegar eru til og gætu stutt við eða jafnvel komið í staðinn fyrir einhverjar mælingar.

Því liggur tækifæri í því að auka notkun sískráningargagna. Sískráningagögn eru ekki einungis samþætt innbyrðis heldur felst líka gríðarlegt virði í því að samþætta kannana- og sískráningargögn. Til dæmis eru skattagögn almennt notuð til þess að meta tekjur heimila í Lífskjararannsókn frekar en að spyrja heimili um tekjur sínar, og lýðfræðilegar bakgrunnsupplýsingar eins og kyn og aldur jafnan teknar úr þjóðskrá fyrir allar einstaklingskannanir Hagstofunnar.

Mynd 3. Samanburður á ólíkum eiginleikum kannana- og sískráningargagna

Kannanagögn	Sískráningagögn
Styrkleikar	**Styrkleikar**
• Sérhönnuð til að mæta tölfræðilegri upplýsingaþörf • Sveigjanleg og auðvelt að aðlaga • Bein mæling • Staðlaðar aðferðir sem tryggja samanburðarhæfni yfir tíma og á milli landa	• Þegar tiltæk – minni svarbyrði • Umfangsmikil – gefur möguleika á nánari sundurliðun • Getar verið hátíðnigögn • Gagnaöflun hagkvæm
Áskoranir	**Áskoranir**
• Þarf að safna sérstaklega – eykur svarbyrði • Úrtak getur takmarkað möguleika á nánari sundurliðun • Gagnaöflun getur verið kostnaðarsöm • Háð svörun og viðhorfi þátttakefnda	• Óstöðluð og oft flókin í hagnýtingu til að mæta tölfræðilegri upplýsingaþörf • Takmarkaður sveigjanleiki – innihald og skipulag endurspegla ekki tölfræðiþarfir • Háð breytingum á lögum og reglum • Ekki hægt að tryggja samanburð yfir tíma

Aukin notkun sískráningagagna fela þó í sér áskoranir. Á það hefur verið bent að mikil óvissa getur ríkt um gæði stjórnsýslugagna og að þróa þurfi aðferðafræði sem leyfir gott mat á réttmæti þeirra og villuþáttum.[30] Þau vísindi eru enn í þróun, sérstaklega í þeim tilfellum þar sem stjórnsýsluskrár hafa alfarið tekið við af könnunum. Slíkar skrár eru ekki hannaðar í tölfræðilegum tilgangi ólíkt könnunum, og geta gögnin því breyst með ófyrirséðum hætti. Þessi gögn geta þannig skyndilega breyst, ekki vegna þess að fyrirbærið sem meta á hefur breyst í eðli sínu, heldur vegna stefnubreytinga stjórnvalda sem hefur áhrif á skráningu stjórnsýslugagna eða vegna endurskipulagningar á hlutverki þeirrar stofnunar sem heldur gögnin. Eitt dæmi um þetta væri breyting á hámarkslengd bótatímabils atvinnuleysistrygginga. Við slíka breytingu myndi fækka í talningu

[30] Berzofsky, M. E., Liao, D., & Smith, E. L. (2025). A total data quality paradigm for official statistics based on administrative data.

atvinnulausra í skrám Vinnumálastofnunar. Þannig geta allar breytingar á skráningu stjórnsýslugagna, sem í sífellt auknum mæli eru notuð til þess að styðja við úrtakskannanir eða hafa jafnvel tekið alfarið við af þeim, aukið á þær áskoranir sem fylgja því að aðlaga slík óstöðluð og breytileg gögn að gæðakröfum sem gerðar eru til hagtalna.

3.4 Helstu hagtölur

Helstu hagtölur Hagstofu Íslands eru enn á sömu sviðum eða líkar þeim sem henni var falið að gera við stofnun hennar árið 1914 og þóttu mikilvægar við stjórn ríkisins fyrir meira en 100 árum. Þannig gerir Hagstofan enn hagtölur um mannfjölda, atvinnuvegi og efnahagsmál. Það er til marks um mikilvægi þessara lykilafurða Hagstofunnar fyrir starfsemi annarra stofnana hversu vel þær fylgjast með gæðum þessara hagtalna. Seðlabanki Íslands hefur til dæmis bent á að bráðabirgðatölur þjóðhagsreikninga hafa tekið óvenjumiklum breytingum á árunum 2021-2024 og að vísbendingar séu til staðar um kerfisbundið vanmat á efnahagsumsvifum í þeim.[31] Þá hefur Ríkisendurskoðun bent á ósamræmi í mælingum stofnana sem gefa út opinbera tölfræði um vinnumarkað á Íslandi. Slíkt vinni gegn gagnsæi og markmiðum um rétta upplýsingagjöf. Ástæða sé til að endurskoða gagnaöflun og útreikninga, sérstaklega þá sem byggja á gögnum úr símakönnunum[32] eins og Vinnumarkaðsrannsókn Hagstofunnar. Sumar þessara hagtalna hafa líka verið töluvert í almennri umræðu, bæði í fjölmiðlum og á Alþingi, vegna álitamála sem hafa komið upp sem varða gerð þeirra og gæði. Þannig gerðu nokkrir þingmenn áreiðanleika ýmissa hagtalna að umtalsefni á Alþingi seint á árinu 2025[33] og kölluðu eftir að mat yrði gert á því hvernig Hagstofunni hefur gengið að áætla hagstærðir síðastliðin ár.[34]

Vegna þess að Hagstofan hefur lögum samkvæmt það hlutverk að birta traustar og áreiðanlegar hagtölur eru þær aðferðir sem hún beitir í hagtölugerð í sífelldri endurskoðun. Hagstofunni ber að nota bestu tölfræðiaðferðir hverju sinni og umbætur eru því eðlilegur hluti af hagtölugerð sem og endurskoðanir á aðferðum og útgefnum tölum þegar ný og betri gögn berast, og miðla upplýsingum um þessar endurbætur til notenda. Hér á eftir fer lýsing á þeim lykilhagtölum sem ástæða er til að skoða m.t.t. þess hvort bæta megi þær matsaðferðir og þau gögn sem þær byggja á. Í þessari umfjöllun er m.a. stuðst við skýrslu forsætisráðherra um gæði mats Hagstofunnar á helstu hagstærðum sem skilað var til Alþingis[35] og svör við fyrirspurn við stjórnsýsluúttekt

[31] Seðlabanki Íslands (2024, 2025). Peningamál nr. 4/2024, rammagrein 3 og Peningamál nr. 2/2025, rammagrein 5.

[32] Ríkisenduskoðun (2024). Atvinnuleysi og vinnumarkaðsúrræði (hraðúttekt).

[33] 5. þingfundur 157. löggjafarþings.

[34] Þingskjal nr. 327/2025-2026. Beiðni um skýrslu frá forsætisráðherra um útreikning á vísitölu neysluverðs og áreiðanleika ýmissa hagtalna almennt.

[35] Skýrsla forsætisráðherra um útreikning á vísitölu neysluverðs og áreiðanleika ýmissa hagtalna, samkvæmt beiðni.

Ríkisendurskoðunar[36] um mælingar á vinnumarkaði sem bæði voru unnin snemma árs 2026. Lýsingunni er líka ætlað að gefa innsýn inn í vinnubrögð Hagstofunnar við umbætur í hagtalnagerð en inniheldur ekki tæmandi yfirlit yfir öll umbótaverkefni.

3.4.1 Þjóðhagsreikningar

Í samræmi við evrópskar lagaskuldbindingar framleiðir Hagstofan þjóðhagsreikninga samkvæmt alþjóðlegum stöðlum um opinbera efnahagstölfræði.[37]

Þjóðhagsreikningar hafa þann tilgang að gefa yfirsýn yfir ástand og þróun hagkerfisins á kerfisbundinn og samræmdan hátt. Þjóðhagsreikningakerfið lýsir breytingum og hreyfingum fjölbreyttra flæðistærða auk stöðu magnstærða á tilteknum tíma eða tímabili.[38] Íslenskir þjóðhagsreikningar byggja á fjölbreyttum gagnaheimildum en mikilvægustu stoðirnar eru stjórnsýslugögn af ýmsum toga, svo sem fjárhagsupplýsingar hins opinbera, skattframtöl fyrirtækja, virðisaukaskattsgögn, fyrirtækjaskrá, staðgreiðslugögn, tollagögn og fasteignagögn. Auk þess reiða þjóðhagsreikningar sig á gögn sem fengin eru með beinni gagnaöflun meðal lögaðila, stofnana og sveitarfélaga. Hér má nefna gögn er varða erlend þjónustuviðskipti, útgjöld til rannsókna- og þróunarstarfs, fjármunamyndun og fjárhag sveitarfélaga.[39]

Meginreglan er sú að helstu niðurstöður þjóðhagsreikninga birtast ársfjórðungslega í takt við samræmda birtingaráætlun Evrópska hagtölukerfisins.[40] Hin samræmda birtingaráætlun felur einnig í sér reglur um reglulega endurskoðun sem miðar að því að geta nýtt betri og áreiðanlegri gögn og aðferðir með fyrirsjáanlegum hætti við gerð þjóðhagsreikninga. Fyrirsjáanlega og regluleg endurskoðun þjóðhagsreikninga er þannig hluti af framleiðsluferli þeirra.

Endurskoðun þjóðhagsreikninga fer fram á tveimur meginstigum:

- Reglubundin endurskoðun, sem fylgir hverri birtingu og byggja á uppfærðum og nákvæmari gögnum, og
- heildarendurskoðun, sem framkvæmd er að lágmarki á fimm ára fresti til að innleiða nýjar aðferðir og endurskoða sögulegar tímaraðir.

Síðasta heildarendurskoðun fór fram í maí 2025, þar sem gerðar voru margvíslegar aðferðafræðilegar umbætur á vinnsluferli þjóðhagsreikninga. Frá

[36] Ríkisendurskoðun (2024). Atvinnuleysi og vinnumarkaðsúrræði (hraðúttekt).

[37] Reglugerð um gildistöku og innleiðingu tiltekinna gerða Evrópusambandsins á sviði hagskýrslugerðar nr. 777/2016, sbr. reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 549/2013.

[38] Eurostat (e.d.). National accounts - an overview.

[39] Hagstofa Íslands (2022). Gross National Income Inventory - European System of Accounts 2010.

[40] Eurostat (e.d.). European system of accounts - ESA 2010 - Transmission programme of data (multilingual).

2014 hefur heildarendurskoðun helst tengst innleiðingu á ESA2010, þeim staðli sem Evrópska hagtölukerfið miðar gerð þjóðhagsreikninga við, og umbætur á mati á fjármálaþjónustu, fjárfestingu og utanríkisviðskiptum. Þessar umbætur hafa almennt haft hófleg áhrif á mat á heildarhagvexti, þó með undantekningum á árunum í kjölfar fjármálahrunsins 2008.

Á undanförnum misserum hefur athygli beinst að miklum breytingum á bráðabirgðatölum milli birtinga, einkum vegna erfiðleika við mat á fjármunamyndun og vegna villna í stjórnsýslugögnum, sérstaklega tollagögnum. Þrátt fyrir umfangsmikla vinnu við leiðréttingar hafa sumar skekkjur sést of seint vegna takmarkaðs tímanleika undirliggjandi gagna, sérstaklega gagna um virðisaukaskatt sem notuð eru til sannprófunar á tollagögnum.

Breytingar á mati á hagvexti hafa í nokkrum tilfellum numið meira en 0,5 prósentustigum og fyrir árið 2022 hækkaði matið um samtals 2,4 prósentustig frá fyrstu birtingu. Breytileiki er þó mjög mismikill eftir undirliðum; einkaneysla og samneysla sýna litlar sveiflur, en fjármunamyndun og þjónustuviðskipti hafa reynst óstöðug.

Tafla 1. Þjóðhagsreikningar – magnbreyting landsframleiðslu eftir birtingum

Dagsetning	2020	2021	2022	2023	2024
31.8.2021	-6.5%				
28.2.2022	-7.1%	4.3%			
31.8.2022	-6.8%	4.4%			
28.2.2023	-7.2%	4.3%	6.4%		
31.8.2023	-7.2%	4.5%	7.2%		
29.2.2024	-6.9%	5.1%	8.9%	4.1%	
30.8.2024	-6.9%	5.3%	9.0%	5.0%	
29.11.2024	-6.9%	5.3%	9.0%	5.0%	
28.2.2025	-6.9%	5.0%	9.0%	5.6%	0.5%
29.8.2025	-6.6%	5.2%	8.8%	5.2%	-1.0%
28.11.2025	-6.6%	5.2%	8.8%	5.1%	-1.2%
27.02.2026	-6.6%	5.2%	8.9%	5.0%	-1.3%

Skýring: Heildarendurskoðun tímaraða var framkvæmd í maí 2025 og skýrir að mestu mun á birtum tölum febrúar 2025 og ágúst 2025.

Veikleikar ráðstöfunaruppgjörs sem aðaluppgjörsaðferðar skýra stærstan hluta breytileikans. Gæði gagna um fjármunamyndun og utanríkisviðskipti hafa verið sérstaklega takmörkuð. Til að bæta stöðuna hafa verið tekin mikilvæg skref:

- Aukin bein gagnaöflun meðal lögaðila
- Úrvinnsluferli helstu gagnaheimilda flýtt um allt að þrjá mánuði
- Kerfisbundnar endurbætur á verklagi við greiningu á tollagögnum

Til að tryggja stöðugri, samræmdari og áreiðanlegri þjóðhagsreikninga er þó lykilatriði að ljúka uppbyggingu nýs framleiðsluuppgjörs sem getur leyst núverandi ráðstöfunaruppgjör af hólmi sem meginuppgjörsaðferð íslenskra þjóðhagsreikninga. Búið er að byggja upp nýtt árlegt framleiðsluuppgjör en ljúka þarf við þróun og uppbyggingu á ársfjórðungslegu uppgjöri ásamt uppruna- og ráðstöfunartöflum sem samræma og tryggja gæði beggja uppgjörsaðferða. Samhliða þarf að styrkja gæði ársfjórðungslegra reikninga frá ráðstöfunarhlið og byggja upp skilvirka innviði fyrir gagnaöflun og úrvinnslu. Enn fremur þarf að gera umbætur á stjórnsýslugögnum sem felast meðal annars í mánaðarlegum virðisaukaskattsgögnum, tímanlegri skilum á skattframtölum fyrirtækja, betri gæðum útflutningsgagna og fasteignagagna samhliða bættum upplýsingum um vinnumarkaðinn.

Þessar umbætur eru forsendur þess að þjóðhagsreikningar standist alþjóðlegar gæðakröfur og veiti stjórnvöldum, atvinnulífi og almenningi traustar og tímanlegar upplýsingar til ákvarðanatöku.

3.4.2 Mannfjöldi

Í kjölfar þess að Manntal 2021[41] sýndi að mannfjöldi á Íslandi var ofmetinn um 10 þúsund hóf Hagstofan umfangsmikla vinnu við að þróa nýjar matsaðferðir sem leiðrétta þetta misræmi. Fram að þeim tíma höfðu mannfjöldatölur verið að öllu leyti byggðar á skráðu lögheimili í þjóðskrá. Aukið flæði fólks til og frá landinu hefur hins vegar varpað ljósi á alvarlega brotalöm í því að nýta þjóðskrá sem einu heimildina fyrir talningu íbúa á landinu þar sem hvatar til að skrá komu til landsins eru miklir, en hvatar til að skrá brottflutning nánast engir. Þetta hefur leitt til kerfisbundinnar uppsöfnunar einstaklinga sem eru skráðir í þjóðskrá en búa í raun erlendis.

Nýjar aðferðir Hagstofunnar við mat á mannfjölda byggja á samkeyrslu skattagagna, nemendagagna á öllum skólastigum og upplýsinga úr þjóðskrá til að bera kennsl á einstaklinga sem líklega eru búsettir erlendis þrátt fyrir skráð lögheimili á Íslandi. Greining sýndi að misræmi hafði vaxið jafnt og þétt frá 2018 og náð um 17 þúsund einstaklingum árið 2025.[42]

Nýjar mannfjöldatölur voru fyrst birtar í mars 2024 og bakreiknaðar aftur til ársins 2011. Þær hafa síðan orðið grunnur að öllum mannfjöldatölum. Endurskoðun aðferða og innleiðing nýrrar matsaðferðar er skýrt dæmi um hvernig Hagstofan bregst við hröðum samfélagsbreytingum og tryggir að mannfjöldatölur sýni raunverulega búsetu. Samanburður sýnir að munurinn á metnum íbúafjölda og fjölda skráðra í þjóðskrá heldur áfram að aukast, sem staðfestir mikilvægi þess að byggja matið á breiðari og traustari gagnagrunni en

[41] Hagstofa Íslands (e.d.). Manntal 2021.

[42] Hagstofa Íslands (2024). Ný aðferð við mat á íbúafjölda á Íslandi.

skráningu lögheimilis einni saman. Því er mikilvægt að hugað sé að bættri skráningu í þjóðskrá þannig að hún endurspegli eins og unnt er réttmæta og raunsanna búsetu**.** Að sama skapi er brýnt að sífellt sé unnið að umbótum með frekari hagnýtingu gagna sem geta nýst til að meta raunverulega búsetu til að tölur Hagstofu um mannfjölda séu samanburðarhæfar yfir tíma, í samræmi við skilgreiningar á mannfjölda í öðrum ríkjum og til að birtingu þeirra sé þannig háttað að gagn sé af þeim fyrir notendur.

3.4.3 Vinnumarkaður

Hagstofa Íslands birtir fjölbreyttar hagtölur um íslenskan vinnumarkað sem svara mismunandi þörfum og er ætlað að varpa ljósi á ólíka þætti vinnumarkaðarins. Umræddar hagtölur byggja allar á alþjóðlegum stöðlum en lagaskylda er þó mismunandi. *Vinnumarkaðsrannsókn* er framkvæmd í samræmi við samevrópsk lög sem byggir á alþjóðlegum samþykktum Alþjóðavinnumálastofnunarinnar (ILO). *Starfandi samkvæmt skrám* tekur mið af skilgreiningum ILO á stöðu fólks á vinnumarkaði eins og hægt er, en er ekki lögbundið verkefni. *Vinnumagn* er reiknað samkvæmt lögum um þjóðhagsreikninga en *launatölfræðin* er byggð á grunni evrópskra laga auk laga um launavísitölu.

Vinnumarkaðsrannsókn

Hagstofan mælir íslenskan vinnumarkað með úrtaksrannsókn sem nær yfir allt árið og birtir mánaðarlegar, ársfjórðungslegar og árlegar tölur út frá niðurstöðum hennar. Vinnumarkaðsrannsókn Hagstofunnar byggir á evrópskri löggjöf sem hefur það markmið að samræma mælingar innan Evrópska hagtölukerfisins. Rannsóknin veitir meðal annars upplýsingar um fjölda starfandi, atvinnuleysi, fjölda þeirra sem eru óvirk á vinnumarkaði, vinnutíma, störf og aðrar breytur sem tengjast vinnumarkaði.

Mánaðarlegar tölur úr vinnumarkaðsrannsókn Hagstofunnar gefa mjög tímanlegar upplýsingar um stöðu og þróun íslensks vinnumarkaðs. Þar er hins vegar stór áskorun að einstakar mælingar eiga til að vera nokkuð flöktandi. Þar er fyrst og fremst um að ræða sveiflur sem koma til vegna þess hve fá svör eru að baki tölunum, annars vegar vegna þess að mánaðarlegt úrtak er ekki mjög stórt og svörun (sérstaklega fyrir ákveðna mikilvæga hópa úrtaksins) getur verið mjög ábótavant. Því er bæði mikilvægt að vinna að því að auka svörun í rannsókninni en ekki síður að skoða með hvaða hætti er hægt að nýta aðrar gagnaheimildir og tölfræðilegar aðferðir til að auka stöðugleika og gæði þessara hagtalna.

Vinnumagn

Tölfræði um vinnumagn byggir á alþjóðlegum stöðlum þjóðhagsreikninga og er ætlað að gefa heildarmynd af vinnuafli hverrar atvinnugreinar, svo sem fjölda þeirra sem starfa í viðkomandi grein og fjölda unninna stunda allra starfsmanna á skilgreindu viðmiðunartímabili. Niðurstöður byggja á samnýtingu

allra tiltækra heimilda, svo sem upplýsingum úr staðgreiðsluskrá ríkisskattstjóra, skattframtölum einstaklinga og fyrirtækja, launarannsókn Hagstofu Íslands og vinnumarkaðsrannsókn. Framleiðni í hagfræðilegum skilningi er mælikvarði á verðmætasköpun miðað við tiltekinn framleiðsluþátt. Framleiðni vinnuafls er birt sem vísitala á ársgrundvelli reiknuð út frá magnvísitölu vergra þáttatekna og fjölda vinnustunda.

Um er að ræða mikilvægar hagtölur sem mjög er horft til af notendum íslenskra hagtalna. Því er mikilvægt fyrir Hagstofuna að vinna áfram að þróun þessara talna og miðla frekari lýsingum um gæði niðurstaðna og aðferðafræði til notenda þeirra.

Starfandi úr skrám

Fjöldi starfandi samkvæmt skrám eru talningar á einstaklingum úr mánaðarlegum staðgreiðslu- og mannfjöldagögnum. Þar sem um er að ræða stjórnsýslugögn er um heildartalningu launþega að ræða og þannig er hægt að miðla tímanlegum og nákvæmum hagtölum sem flokkaðar eru eftir kyni, bakgrunni, staðsetningu lögheimilis og aldursflokkum. Jafnframt eru birtar hagtölur um fjölda starfandi eftir atvinnugreinum, menntunarstigi, rekstrarformi og sveitafélögum.

Enn vantar þó nokkuð upp á að hægt sé að gefa heildstæða mynd af íslenskum vinnumarkaði með tímanlegum og nákvæmum hætti. Ber þar helst að nefna skort á heildstæðum upplýsingum um störf á íslenskum vinnumarkaði, upplýsingum um veikindafjarveru á vinnumarkaði og þörf á nákvæmari upplýsingum um vinnutíma. Til að það geti orðið þarf að bæta gagnaundirlag vinnumarkaðsmælinga með endurskoðun staðgreiðsluskila eða með því að koma á heildartalningu meðal launagreiðenda.

Launatölfræði

Hagstofa Íslands safnar mánaðarlega ítarlegum upplýsingum um laun og launakostnað frá úrtaki launagreiðenda. Rannsóknin er grunnur að fjölbreyttum hagtölum sem lýsa launum, launakostnaði og launaþróun.[43] Á undanförnum árum hefur verið ákall eftir hagtölum sem leyfa ítarlegri greiningu í meiri sundurliðun byggt á heildstæðum upplýsingum um vinnumarkað.[44]

3.4.4 Vísitala neysluverðs

Vísitala neysluverðs (VNV) er mikilvæg hagtala og Hagstofu Íslands er falið að tryggja að hún endurspegli breytingar á verðlagi einkaneyslu. Helstu áskoranir við útreikning á vísitölunni tengjast örum samfélagsbreytingum síðustu ár. Af

[43] Hagstofa Íslands (2019). Opinber launatölfræði 2018.

[44] Forsætisráðuneytið (2019). Launatölfræði á Íslandi – Skýrsla nefndar um umbætur á úrvinnslu og nýtingu launatölfræðiupplýsinga.

þessum ástæðum hefur vinna við mat og útreikninga á vísitölunni orðið sífellt flóknari, meðal annars vegna breytinga á neyslu þjóðarinnar, skorts á gögnum fyrir mat á ákveðnum liðum vísitölunnar, takmarkaðs aðgengis að viðeigandi gögnum eða vandamálum tengdum gæðum gagnanna.

Þrátt fyrir þessar áskoranir vinnur Hagstofan sífellt að því að betrumbæta og þróa gagnasöfnun, úrvinnslu og greiningu til þess að auka gæði vísitölunnar að því marki að hún lýsi réttilega breytingum á verðlagi einkaneyslu á Íslandi. Nýlegt dæmi um það má sjá í endurbótum sem gerðar voru árið 2024 á reiknaðri húsaleigu þeirra sem búa í eigin húsnæði.

Fram til ársins 2024 var reiknuð húsaleiga byggð á svokallaðri notenda-kostnaðaraðferð. Aðferðin var í samræmi við alþjóðlega staðla og hafði sterk fræðileg rök, en reyndist í framkvæmd of viðkvæm fyrir skammtímasveiflum á fasteigna- og fjármálamarkaði. Þróun fasteignaverðs og breytingar á raunvöxtum höfðu ítrekað þau áhrif að reiknuð húsaleiga fylgdi öðrum ferli en greidd leiga, sem skapaði misræmi milli neysluþáttar (leiguverð) og fjárfestingarþáttar (fasteignaverð, vextir). Árið 2023 breyttust forsendur þegar Hagstofan fékk aðgang að víðtækum gögnum um leigusamninga frá Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (HMS). Þetta var í fyrsta sinn sem Hagstofan hafði aðgang að gagnasafni sem var nógu ítarlegt til að byggja upp áreiðanlegt, gagnadrifið líkan til að meta ígildi leiguverðs fyrir eigið húsnæði. Með nýjum gögnum var hægt að hverfa frá notendakostnaðaraðferð og taka upp aðferð húsaleiguígilda frá og með júní 2024. Aðferðin felur í sér að áætla þá leigu sem sambærileg íbúð myndi fá á markaði. Hún mælir þannig verðþróun húsnæðis sem neyslugrein, ekki fjárfestingu.

Frá innleiðingu ofangreindra breytinga hefur útreikningur VNV gengið vel. Stærsta breytingin er aukin þörf fyrir nákvæma gagnavinnslu og gæðamat á leigusamningum. Í sumum tilvikum eru samningar ónothæfir vegna villna eða ósamræmis, en almennt hefur ný aðferð aukið réttmæti og áreiðanleika VNV.

Líkur eru á því að fleiri umbætur af þessum toga muni koma til framkvæmda á komandi árum með enn frekari breytingum í íslensku samfélagi. Þá skiptir höfuðmáli að tryggja Hagstofunni aðgang að viðeigandi gagnasöfnum sem styðja við útreikning vísitölunnar.

3.5 Önnur verkefni Hagstofunnar

Auk reglubundinnar útgáfu hagtalna birtir Hagstofa svokallaða tilraunatölfræði, eða tölfræði sem hefur enn ekki verið fast mótuð sem hagtölur og er til rýni. Þá vinnur Hagstofan gögn gegn gjaldi samkvæmt gjaldskrá í formi sérunninna hagtalna (stundum kallaðar sérvinnslur) og veitir aðgang að örgögnum að

uppfylltum tilteknum skilyrðum.[45] Þessi verkefni, eða þjónustuleiðir, eiga það sameiginlegt að miða að því að svara sértækum og oft tímabundnum þörfum fyrir gögn og upplýsingar, byggja á gögnum sem safnað hefur verið til hagtölugerðar og falla utan við það sem kalla má hefðbundna hagtölugerð.

3.5.1 Samningsbundnar hagtölur

Hagstofan vinnur einnig fjölbreyttar innlendar hagtölur vegna brýnna þarfa opinberra aðila fyrir hagtölur um tiltekinn málaflokk. Oftast þróast gerð þeirra með samtali milli aðila þar sem mótaðar eru greiningar sem svara tiltekinni þörf. Almennt fjármagna ráðuneyti gerð þessara hagtalna. Dæmi um slíkar hagtölur eru gerð ferðaþjónustureikninga og greining á afkomuþróun í landbúnaði samkvæmt þjónustusamningum, gerð og miðlun hagtalna um menningu og skapandi greinar, greining á launamun karla og kvenna og þróun tölfræði um flóttafólk og umsækjendur um alþjóðlega vernd.

Ótvíræður kostur slíkra hagtalna er notagildi þeirra, enda oftast beintengdar stefnutengdum verkefnum stjórnvalda, en byggja að öðru leyti á flokkunum og skilgreiningum sem notaðar eru innan Evrópska hagtölukerfisins. Annar kostur er hagkvæm nýting fjármagns og aðfanga við að fela Hagstofunni slík verkefni, frekar en stjórnsýslustofnunum eða einkaaðilum, þar sem Hagstofan hefur ríkar heimildir til gagnasöfnunar og samkeyrslu gagna sem bæta gæði þeirra og styður við stærðarhagkvæmni hagskýrslugerðar. Auk þess styðja slíkir samningar við að uppfylla þá sértekjukröfu sem gerð er til Hagstofunnar og gefur henni færi á að sinna mikilvægum umbótaverkefnum. Samningarnir eru þó oftast tímabundnir og því engin trygging fyrir gerð þessara hagtalna til lengri tíma.

Töluverð tækifæri eru til þess að bæta árangur af slíkum verkefnum. Lítil samhæfing hefur verið innan Stjórnarráðsins um forgangsröðun í þörfum ólíkra ráðuneyta hvað varðar hagtölur, og formlegt samráð innan Stjórnarráðsins um greiningu á þörfum er ekki til staðar. Aukið samráð innan Stjórnarráðs um forgangsröðun verkefna samkvæmt slíkum samningum væri til nokkurra bóta.

3.5.2 Sérsniðnar hagtölur

Sérsniðnar hagtölur eru samanteknar niðurstöður byggðar á gögnum Hagstofunnar sem unnar eru þegar notendur þurfa upplýsingar sem ekki eru tiltækar í reglulegum útgáfum hagtalna. Við vinnslu sérsniðinna hagtalna gætir Hagstofan sömu reglna um trúnað, öryggi og fagleg vinnubrögð og gilda um aðra framleiðslu hagtalna; öll gögn eru trúnaðargögn og úrvinnslur eru þannig rekjanlegar til einstakra athugana . Slíkar vinnslur geta t.d. falið í sér sértækar töflur úr örgögnum eða stjórnsýslugögnum, nýjar eða sjaldgæfar sundurliðanir

[45] Sjá yfirlit á vef Hagstofu Íslands.

(t.d. eftir svæðum, atvinnugreinum eða hópum), samantektir þvert á gagnalindir eða aðrar sérútbúnar breytusamsetningar sem annars eru ekki hluti af reglubundinni útgáfu Hagstofunnar.

Þjónustan er veitt samkvæmt gjaldskrá þar sem tekið er mið af umfangi vinnslunnar og gefur Hagstofunni þannig færi á að standa undir sértekjukröfum sem til hennar eru gerðar.

3.5.3 Tilraunatölfræði

Tilraunatölfræði Hagstofu Íslands[46] er opinber tölfræði í þróun sem byggir á nýjum gagnaveitum, aðferðafræði eða mælingum, og sem birt er áður en hún hefur náð fullum gæðum eða verið samþykkt sem hagtölur. Markmiðið með birtingu tilraunatölfræði er þannig að veita notendum aðgengi að upplýsingum sem gætu verið mikilvægar eins fljótt og auðið er, en með fyrirvara um gæði þeirra. Þetta skipti til dæmis töluverðu máli á tímum heimsfaraldurs Covid-19, þar sem notendur gátu nálgast upplýsingar um dánartíðni fljótt og auðveldlega, jafnvel þótt óvissa ríkti um réttmæti gagnanna.

Áður en tilraunatölfræði getur orðið að hagtölu þarf að liggja fyrir hver gæði hennar, áreiðanleiki og notagildi eru. Öll tilraunatölfræði er því merkt sérstaklega sem slík svo notendur geri sér grein fyrir að hún er á þróunarstigi. Notendur geta þannig metið hvort talnaefnið uppfylli þarfir þeirra og gefið Hagstofunni endurgjöf við ákvörðun um hvort setja eigi í reglubundinn rekstur eða þróa þær frekar. Eftir þróunarstigið verða tilraunatölur ýmist að reglulegum hagtölum ef þær standast gæðakröfur eða eru lagðar niður.

Veruleg tækifæri liggja í eflingu nýsköpunar í hagtölugerð innan Hagstofu Íslands í ljósi þess að hún styður við viðbragðsgetu og snerpu stjórnvalda í ákvarðanatöku. Slíkur sveigjanleiki í hagtölugerð er líka sérstaklega mikilvægur þegar ófyrirséðir atburðir eins og ófriður, tollastríð, smitfaraldrar eða eldgos nærri mannabyggð eiga sér stað og hafa skyndileg áhrif á efnahag þjóðarinnar.

[46] Hagstofa Íslands (e.d.). Tilraunatölfræði.

3.5.4 Örgagnaþjónusta

Hagstofan veitir aðilum með ríkar rannsókna- og greiningaþarfir aðgang að örgögnum í tölfræðilegum tilgangi í samræmi við heimild sem veitt er í 13. gr. laga nr. 163/2007.

Rammi 5

1. mgr. 13. gr. laga nr. 163/2007:

Hagstofan skal stuðla að því að gögn hennar nýtist til tölfræðilegra vísindarannsókna. Í því skyni er henni heimilt að veita viðurkenndum eða trúverðugum rannsóknaraðilum aðgang að gögnum eða afhenda gögn úr gagnasafni með almennum upplýsingum um einstaklinga eða fyrirtæki. Afhending eða hagnýting slíkra gagna skal háð þeim skilyrðum að auðkenni einstaklinga eða fyrirtækja hafi verið afmáð eða dulin og ráðstafanir verið gerðar eftir því sem unnt er til þess að upplýsingar verði ekki raktar til þekkjanlegra einstaklinga eða lögaðila.

Þar sem öll gögn sem safnað er til hagskýrslugerðar eru trúnaðargögn gilda ströng skilyrði um aðgang og gagnaöryggi. Aðgangur er aðeins veittur aðilum á vegum íslenskra háskóla, rannsóknastofnana, fyrirtækja eða opinberra aðila sem hafa fengið stöðu vottaðs bakhjarls samkvæmt viðmiðum Hagstofunnar. Slíkir bakhjarlar gangast við þeirri ábyrgð að tryggja að aðilar á vegum þeirra virði trúnaðarskyldur og að vinnsluaðilar á þeirra vegum virði þær reglur sem gilda um aðgengi að örgögnum.

Gögnin sjálf eru aldrei afhent beint heldur eru vinnsluaðilar tengdir inn í öruggt fjaraðgangsumhverfi eftir að áhætta um rekjanleika hefur verið metin og viðeigandi dulkóðunar- og öryggisráðstafanir gerðar. Þá eru einnig gerðar rekjanleikagreiningar á öllum niðurstöðum sem teknar eru út úr kerfinu til birtingar eða frekari vinnu. Þetta umhverfi er því það sem kallað er traust rannsóknarumhverfi.[47]

Hagstofan hefur einnig þróað ferla sem styðja við samtengingu gagna sem safnað er af vinnsluaðilum, eða gögnum frá öðrum stofnunum, gefið að tilskilin leyfi liggi fyrir slíkum gagnasöfnunum. Markmiðið með því að leyfa slíkar örgagnatengingar[48] eykur verulega alla rannsókna- og greiningamöguleika. Slíkar samtengingar geta til dæmis aukið verulega gæði kannanagagna sem safnað er af háskólum og er á kennitölum, minnkað svarbyrði og stutt við endurnýtingu þeirra. Á sama hátt getur slík samtenging við gögn stofnana sem

[47] Kavianpour, S., Sutherland, J., Mansouri-Benssassi, E., Coull, N., og Jefferson, E. (2022). Next-Generation Capabilities in Trusted Research Environments: Interview Study.

[48] Eurostat (e.d.). Glossary: Micro Data Linking (MDL).

Hagstofan hefur ekki safnað inn til hagtölugerðar aukið greiningargetu í ráðuneytum og öðrum stofnunum með ríkar greiningaþarfir.

Aukin þörf er meðal íslenskra rannsakenda og greinenda fyrir skilvirka, örugga og sérhæfða aðstöðu og ferla sem styðja við greiningar sem byggja á endurnýtingu gagna. Þessi þörf hefur aukist meðal annars vegna minnkandi þátttöku almennings í könnunum og úrtaksrannsóknum á vegum háskóla sem og vegna hækkandi kostnaðar við gagnaöflun. Þróunin hefur skapað áskoranir sem kalla á nýjar lausnir og betri nýtingu þeirra gagna sem þegar eru til staðar innan íslenskrar stjórnsýslu sem þjónusta eins og örgagnaþjónusta Hagstofunnar getur svarað, í það minnsta að hluta. Á sama tíma eru gagnainnviðir að þróast hratt og ný verkfæri að verða til sem auka enn frekar greiningargetu þeirra sem vilja nýta slík gögn. Því er mikilvægt að Hagstofan haldi áfram að þróa hið trausta rannsóknarumhverfi á þann hátt að það styðji þau tæknilegu verkfæri sem auka afköst í greiningum, sérstaklega gervigreind. Einnig er felast tækifæri í að fjölga þeim gögnum sem aðgengileg eru í rannsókna- og greiningatilgangi, bæði gögnum Hagstofunnar og öðrum stjórnsýslugögnum.

3.6 Nútímavæðing íslenskrar hagtölugerðar

Verkefni Hagstofu Íslands er að mæta kröfum stjórnvalda og annarra notenda um góðar og tímanlegri hagtölur. Því er eðlilegt að breytingar á umgjörð hagstjórnar hafi áhrif á hagtölugerð og þar með forgangsröðun verkefna innan Hagstofunnar. Þannig hafði innganga Íslands í EES 1994 og aðildarviðræður við ESB 2010-2015 þau áhrif að íslensk hagtölugerð fór í auknum mæli að samræmast evrópskri hagtölugerð, á meðan fjárhagslegar þrengingar í kjölfar fjármálahrunsins (2008), ný gengisstefna og upptaka verðbólgumarkmiðs (2001) jók þörfina fyrir hagtölur sem grundvöll virkari eftirspurnarhagstjórnar.

Á allra síðustu árum hafa aðilar úr ýmsum atvinnugreinum eða öðrum hagsmunahópum í vaxandi mæli óskað eftir að gerðar séu hagtölur sem tengjast hagsmunum þeirra, sem þýðir að hagtölugerð nær yfir sífellt fleiri svið samfélagsins. Dæmi um þetta eru auknar kröfur notenda um tímanlegri tölur um einstakar atvinnugreinar[49], nákvæmara landfræðilegt niðurbrot[50] eða gögn niðurbrotin eftir tilteknum þjóðfélagshópum[51] og félagasamtökum.[52]

Til þess að bregðast við auknum gagnaþörfum notenda hefur Hagstofan leitað leiða til þess gera hagtölugerð sveigjanlega, meðal annars með því að nýta í

[49] Menningar- og viðskiptaráðuneyti (2024). Framlag menningar og skapandi greina til verðmætasköpunar á Íslandi. Greining og tillögur.

[50] Menningar- og viðskiptaráðuneyti (2024). Ferðamálastefna og aðgerðir til ársins 2030.

[51] Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið (2024). Samfélag okkar allra – framtíð og stefna Íslands í málefnum innflytjenda. Hvítbók í málefnum innflytjenda – drög að stefnu til ársins 2038.

[52] Stjórnarráð Íslands (2019). Samkomulag undirritað um Kjaratölfræðinefnd; Kjaratölfræðinefnd.

sífellt meira mæli sískráningargögn eins og stjórnsýslugögn og gögn einkaaðila. Vegna þess að þessum gögnum er ekki safnað til tölfræðilegrar úrvinnslu hefur Hagstofan unnið að því að samræma og staðla þessi gögn[53] og færa vinnslu þeirra inn í tæknilega gagnainnviði sem leyfa sveigjanlega samþættingu þeirra og sjálfvirknivæðingu aðgerða. Viðvarandi nútímavæðing hagtölugerðar krefst þannig að tæknileg og aðferðafræðileg þekking sé samþætt, sem aftur kallar á annars konar hæfni og færni fólks sem við hana starfar en þeirrar sem þótti nauðsynleg í upphafi þessarar aldar. Nútímavæðing hagtölugerðar felur þannig ekki einungis í sér tæknilegar breytingar, heldur einnig þróun þekkingar og breytingar á samsetningu vinnuaflsins sem við hana starfar.

3.7 Gæðaúttekt Evrópska hagtölukerfisins

Gæðaúttektir Evrópska hagtölukerfisins[54] eru hannaðar til þess að varpa ljósi á styrkleika og umbótatækifæri í hagtölugerð á vegum ríkja innan EES. Úttektirnar fara fram á u.þ.b. 10 ára fresti undir forystu reyndra og óháðra sérfræðinga á vegum Eurostat sem leggja mat á það hversu vel hagtölugerð ríkisins fylgir fyrirmælum meginreglnanna.[55] Slíkar gæðaúttektir eru þannig líka hugsaðar sem faglegur grunnur fyrir stefnumótandi ákvarðanir og þróun innlends hagtölukerfis hvers ríkis.

Í gæðaúttektum á Hagstofu Íslands (2007, 2014, 2023) hefur ítrekað verið bent á tiltekin tækifæri til úrbóta sem Hagstofan ætti að nýta til þess að styðja við nútímalega framleiðslu og aukin gæði hagtalna. Í öllum úttektum var:

- bent á að styrkja þurfi samhæfingu í innlendri hagtölugerð, hlutverk og ábyrgð framleiðenda og gagnaveitenda þurfi að skýra, og að samráð og eftirfylgni þurfi að verða reglubundnari en raun bar vitni.
- lögð áhersla á mikilvægi aukinnar notkunar stjórnsýslugagna fyrir hagtölugerð, en sérstök áhersla var þó lögð á það í úttektinni árið 2023 að hlutverk gagnaveitenda innan stjórnsýslu sé óljóst og að skýr viðmið um gæði stjórnsýslugagna skorti.
- gerð athugasemd við fjármögnun Hagstofunnar og áhyggjur viðraðar af getu Íslands til að standa undir auknum skuldbindingum í hagtölugerð.

Í nýjustu úttektinni frá árinu 2023[56] var dregið fram að hlutverk Hagstofu Íslands sem framleiðanda hagtalna er mjög skýrt sem endurspeglast í því að faglegt sjálfstæði stofnunarinnar er tryggt með lögum nr. 163/2007 og að hlutverk hennar sem samræmingaraðili í íslenskri hagtöluframleiðslu er skilgreint.

[53] Notkun á flokkunarkerfi Evrópska hagtölukerfisins er dæmi um þetta.

[54] Eurostat (e.d.). Quality – Peer reviews.

[55] Sjá umfjöllun um meginreglurnar í kafla 2.2

[56] European statistical system (2023). Peer review report on compliance with the European Statistics Code of Practice and further improvement and development of the national statistical system – Iceland (Gæðaúttekt Evrópska hagtölukerfisins 2023).

Úttektin dró hins vegar einnig fram að áskoranir í umhverfi opinberrar tölfræði hafa aukist verulega á undanförnum árum. Í því samhengi var bent á að Hagstofan hefur ekki fylgt eftir markmiðum laganna um samræmingu innan hins innlenda hagtölukerfis, þrátt fyrir sterkt lagalegt umboð. Þannig væri samstarf annarra framleiðenda hagtalna og opinberrar tölfræði og Hagstofu Íslands takmarkað og skortur á sameiginlegri stefnu, skýrum verkferlum og reglubundnum samráðsvettvangi. Úttektarteymið lagði áherslu á að stofnað yrði formlegt ráðgefandi hagtalnaráð, sem stutt gæti við sameiginlega sýn, forgangsröðun og heildarsamhæfingu innan innlends hagtölukerfis, auk þess sem að hlutverk þess yrði að efla gagnsæi og styrkja leiðtogahlutverk Hagstofunnar í innlendri hagtölugerð.

Ein meginniðurstaða úttektarinnar 2023 sneri jafnframt að notkun og miðlun stjórnsýslugagna. Hagstofan notar slík gögn í meirihluta allra hagtalna og er þetta talin ein af helstu stoðum þróunar og hagræðis í starfseminni. Hins vegar kemur fram að gildandi túlkun trúnaðarákvæða í lögum hafi hamlandi áhrif þar sem þau koma í veg fyrir miðlun gagna til annarra opinberra aðila sem framleiða hagtölur. Þetta hefur valdið ósamræmi í hagtölum, til dæmis í skráningu og flokkun fyrirtækja, þar sem Hagstofan hefur ekki talið sig hafa lagaheimild til að miðla leiðréttum grunnskrám, svo sem fyrirtækjaskrá, til annarra framleiðenda, þrátt fyrir að slík samræming sé forsenda betri gæða í hagtölugerð.

Því var sérstaklega bent á að þörf sé á lagabreytingu eða formlegri endurskilgreiningu á trúnaðarreglum til að gera gagnaskipti milli framleiðenda hagtalna möguleg, að því gefnu að þau gögn séu eingöngu notuð í hagtölugerð. Þetta er einn af tveimur þáttum sem í úttektinni er talið vera beint brot á meginreglunum og þar af leiðandi sérstaklega brýnt verkefni. Hagstofan og Seðlabanki Íslands vinna að samkomulagi sem gæti orðið forskrift að lausn innan núverandi lagaheimilda.

Úttektarteymið benti jafnframt á að gagnainnviðir Hagstofunnar séu ekki nægilega traustir. Þar vantaði helst heildstætt ferla- og lýsigagnakerfi, auk reglulegra gæðaúttekta sem nái til allra innlendra hagtalna sem gefnar eru út.

Að lokum benti úttektarteymið á að vanfjármögnun verkefna Hagstofu Íslands skapi hættu á að annað hvort verði skorið niður í lögbundnum verkefnum eða að gæðastarf og nýsköpun verði sett til hliðar. Úttektarteymið lagði því áherslu á að komið verði á stöðugu og gagnsæju fjármögnunarkerfi sem geri Hagstofunni kleift að nútímavæðast og standa undir þeim kröfum sem gerðar eru til hagtölugerðar hverju sinni.

4. Opinber tölfræði á Íslandi

Í áðurnefndri gæðaúttekt Evrópska hagtölukerfisins 2023 sem og skipunarbréfi hagtalnanefndar var vísað til þess að á undanförum árum hafi vaxandi fjöldi opinberra aðila tekið að sér birtingu tölfræðilegra upplýsinga á ýmsum sviðum opinberrar stjórnsýslu. Þessar stjórnsýslustofnanir hafa þó annan megintilgang en hagtölugerð og í einhverjum tilvikum skorti þær sérhæfingu á því sviði, þótt það sé ólíkt milli stofnana.

Skipta má opinberri tölfræði sem framleidd er utan Hagstofunnar gróflega í tvennt. Annars vegar er um að ræða framleiðslu *evrópska hagtalna* hér á landi hjá fjórum öðrum aðilum en Hagstofu Íslands, enda hafa þessir aðilar hlotið viðurkenningu Hagstofu Íslands um að framleiða hagtölur fyrir Íslands hönd til notkunar innan Evrópska hagtölukerfisins. Hins vegar fellur öll önnur birting tölfræði á vegum opinberra aðila utan þess að geta talist hagtölur.

Eftir því sem fleiri opinberir aðilar hafa tekið að gefa út ýmiskonar tölfræði hafa landamæri opinberrar tölfræði og hagtalna orðið óskýrari. Ein ástæða þessa er líklega sú að framleiðendur opinberrar tölfræði sjá ekki þörf á að gera skýran greinarmun á hagtölum og annarri opinberri tölfræði, enda til staðar hefð fyrir dreifðri útgáfu tölfræði á vegum íslenska ríkisins. Önnur ástæða gæti verið að ekkert skipulagt kerfi er til staðar sem tryggir samhæfingu í hagtölugerð eða ferli sem stýrir því hvaða opinbera tölfræði ætti í raun að teljast til hagtalna.

Að öllum líkindum eru báðar þessar ástæður veigamiklar og liggja báðar til grundvallar því að engin kerfisbundin yfirsýn er til yfir útgáfu opinberrar tölfræði á vegum ríkisins. Nefndin telur þess vegna ríka ástæðu til að leggja það niður á skýran hátt hvar landamæri hins **innlenda hagtölukerfis** eiga að liggja. Í því samhengi þarf að taka tillit til þess að innlend hagtölugerð mótast mjög og verður fyrir áhrifum af Evrópska hagtölukerfinu. Því þarf að huga að formlegri stöðu og hlutverki innlendra framleiðenda evrópskrar tölfræði innan íslensks hagtalnakerfis, sem og stöðu og hlutverki annarra framleiðenda opinberrar tölfræði hér á landi.

Hér á eftir fer því lýsing á verkefnum þessara innlendu framleiðenda evrópskra hagtalna, og stutt greining á stöðu opinberra stofnana sem gefa út einhvers konar tölfræði og þeim áskorunum sem því fylgja. Í þessari greiningu er stuðst við eigin athuganir nefndarinnar, svör við spurningakönnun á hennar vegum sem send var á stofnanir í upphafi nefndarstarfs og gæðamatsskýrslur Eurostat fyrir Ísland, sérstaklega þá nýjustu frá 2023.[57] Markmiðið er að gefa hugmynd um

[57] European statistical system (2023). Peer review report on compliance with the European Statistics Code of Practice and further improvement and development of the national statistical system – Iceland (Gæðaúttekt Evrópska hagtölukerfisins 2023).

það hvar mörk innlends hagtölukerfis ættu að liggja og þau atriði sem þarf að hafa í huga við skilgreiningu þeirra og endurskoðun í framtíðinni.

4.1 Aðrir framleiðendur hagtalna

Líkt og rakið er í kafla 2.4 fellur það ekki aðeins í hlut hagstofa að framleiða hagtölur. Í dag teljast fjórar íslenskar stofnanir til framleiðenda samræmdra evrópskra hagtalna samkvæmt ákvörðun Hagstofu Íslands. Í evrópskum samanburði eru þetta fremur fáar stofnanir og vitnisburður um miðlæga hagtöluframleiðslu hér á landi m.t.t. evrópska hagtalna. Þrátt fyrir að Hagstofa Íslands hafi það hlutverk að viðurkenna þá aðila sem framleiða hagtölur fyrir hönd Íslands til notkunar innan Evrópska hagtölukerfisins er ekkert sambærilegt ferli til staðar fyrir viðurkenningu á því hvað teljast innlendar hagtölur. Hins vegar hafa þær íslensku stofnanir (sjá töflu 2) sem á einhverjum tímapunkti hafa fengið það hlutverk að framleiða evrópskar hagtölur oft endurbirt þær á innlendum vettvangi. Þótt slík tvíbirting evrópskra hagtalna, á vef Eurostat annars vegar og íslenskra stofnana hins vegar, þjóni þörfum þeirra notenda sem vilja nálgast hagtölur frá Íslandi á innlendum vefsíðum, getur fylgt slíkum tvíverknaði sóun. Því er mikilvægt að huga að því að birti þessar stofnanir hagtölur fyrir innlenda notkun, gildi það almenna gæðaviðmið, að sé ljóst hvert notagildi þeirra sé og að þessu sé skýrt miðlað til notenda.

Tafla 2. Aðrir framleiðendur evrópskra hagtalna nefndir í gæðaúttektum Eurostat

2007	2014	2023
Seðlabanki Íslands	Seðlabanki Íslands	Seðlabanki Íslands
Hagþjónusta landbúnaðarins	Umhverfisstofnun	Embætti landlæknis
Fasteignamat ríkisins	Orkustofnun	Ríkislögreglustjóri
Fjármálaráðuneytið	Samgöngustofa	Samgöngustofa
	Rannís	

4.1.1 Seðlabanki Íslands

Seðlabanki Íslands er stærsti framleiðandi evrópska hagtalna á eftir Hagstofu Íslands. Seðlabankinn tekur saman og gefur út hagtölur um greiðslujöfnuð, en Hagstofa Íslands ber ábyrgð á hagtölum um vöru- og þjónustuviðskipti. Auk þess gefur Seðlabanki út ýmsar tölfræðiupplýsingar um peningamál og fjármálamarkaðinn, sem og um beinar erlendar fjárfestingar og fjármagnsflutninga fyrir innlenda notendur.

Til að sinna hlutverki sínu hefur Seðlabankinn víðtækar heimildir til gagnaöflunar, eins og kveðið er á um í 32. gr. laga nr. 92/2019 um Seðlabanka

Íslands.[58] Lögin innihalda ákvæði um gagnaöflun í tölfræðilegum tilgangi, þar sem vanræksla á að veita Seðlabankanum umbeðin gögn getur haft afleiðingar samkvæmt 42. og 45. grein sömu laga. Lögin um Seðlabankann innihalda einnig ákvæði um trúnað og Seðlabankinn gefur út birtingaráætlun.[59]

4.1.2 Embætti landlæknis

Embætti landlæknis ber ábyrgð á nokkrum evrópskum heilbrigðishagtölum. Embættið vinnur evrópskar hagtölur um heilsufar og áhrifaþætti heilsu, sem og hagtölur um heilbrigðisþjónustu sem ekki nær til fjárhagsupplýsinga, í samræmi við reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1338/2008. Þessar tölur eru einnig gefnar út, margar í formi mælaborða[60] eða skýrslna,[61] á vegum embættisins og miðlað til annarra alþjóðastofnana en Eurostat, s.s. WHO og OECD,[62] þegar við á.

4.1.3 Ríkislögreglustjóri

Ríkislögreglustjóri hefur tekið að sér að svara fyrirspurnum Eurostat um tegund og tíðni afbrota, sem þó eru ekki hluti af lögbundnum verkefnum Evrópska hagtölukerfisins. Þessi skil hafa almennt verið óregluleg þar sem Ríkislögreglustjóri hefur takmarkaða getu til að sinna viðamiklum alþjóðlegum fyrirspurnum. Á sama tíma birtir stofnunin ýmsa opinbera tölfræði sem tengist löggæslu og málefnum lögreglu á grundvelli eftirspurnar frá notendum.[63]

4.1.4 Samgöngustofa

Samgöngustofa hefur umsjón með skilum á lögbundnum evrópskum hagtölum um fjölda flugvalla á 5 ára fresti. Þessum verkefnum hefur stofnunin útvistað til ISAVIA sem sér um upplýsingaþjónustu flugmála.

4.2 Aðrir framleiðendur opinberrar tölfræði

Þótt mikilvæg efnahagstölfræði og framleiðsla evrópskra hagtalna sé verulega miðlæg hér á landi og fari að mestu fram innan Hagstofu Íslands er framleiðsla og birting annarrar opinberrar tölfræði að nokkru leyti að sveiflast í hina áttina, þ.e. í átt að aukinni dreifingu hennar um stofnanakerfið. Samkvæmt talningu hagtalnanefndar haustið 2024 birtu þá minnst 45 stofnanir ríkisins og ráðuneyti eigin tölfræði og mælaborð á þeirra vegum voru um 60 talsins, hóflega áætlað.

[58] Lög um Seðlabanka Íslands nr. 92/2019.
[59] Sjá birtingaáætlun Seðlabanka Íslands.
[60] Sjá mælaborð embættis landlæknis.
[61] Sjá talnabrunn embættis landlæknis.
[62] Sjá skipurit embættis landlæknis.
[63] Sjá tölfræði og skýrslur lögreglunnar.

Sumar þessara stofnana hafa enga lagalega skyldu til miðlunar opinberrar tölfræði, en hafa nýtt slíkar birtingar í viðleitni til að auka sýnileika sinn.[64] Aðrar hafa ýmist heimild eða skyldur til miðlunar af einhverju tagi. Í nokkrum tilvikum er stjórnsýslu- og rannsóknarstofnunum ríkisins ætlað, lögum samkvæmt, að starfrækja söfnun, úrvinnslu og birtingu tölfræðilegra upplýsinga um tiltekin viðfangsefni, s.s. byggðamál, húsnæðismál og ferðamál. Dæmi um stofnanir sem geta talist hafa lagaskyldu til miðlunar/birtingar á tölfræðilegum upplýsingum eru Byggðastofnun, embætti landlæknis, embætti ríkislögreglustjóra, Ferðamálastofa, Fiskistofa, Fjársýsla ríkisins, Hafrannsóknarstofnun, Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, Landsbókasafn, Náttúrufræðistofnun, Rannsóknarnefnd samgönguslysa, Seðlabanki Íslands, Tryggingastofnun, Umhverfis- og orkustofnun, Úrvinnslusjóður og Vinnumálastofnun.

Umfang, form og eðli þessarar skyldu er mjög ólíkt milli stofnana. Til dæmis ber Vinnumálastofnun samkvæmt lögum að gefa út árlega skýrslu um atvinnuleysi, atvinnuhorfur og mannaflaþörf innan tiltekinna starfsgreina á innlendum vinnumarkaði, sem og útgáfu atvinnuleyfa til erlendra ríkisborgara.[65] Auk þessarar skýrslu heldur stofnunin úti mánaðarlegri útgáfu á tölulegum upplýsingum sem gefnar eru út í mælaborði, Excel-skjölum og á textaformi (pdf), eins og hún hefur heimild til en þó enga lagalega skyldu.

Svo annað dæmi sé tekið hefur Hafrannsóknarstofnun rannsóknarhlutverk í vísindalegum skilningi og ber þannig að afla þekkingar og veita ráðgjöf en virðist ekki hafa neina skyldu til reglulegrar miðlunar á tölfræðilegum niðurstöðum rannsókna sinna heldur eiga að gera það [*...eftir því sem tök eru á*].[66] Í takt við vísindalegt rannsóknarhlutverk Hafrannsóknarstofnunar er enda helsta miðlunarform hennar skýrslur og rannsóknagreinar í erlendum og innlendum rannsóknatímaritum.[67] Báðar stofnanir hafa þó það hlutverk að styðja við stefnumótun og aðgerðir stjórnvalda í efnahagslega mikilvægum málaflokkum. Vinnumálastofnun í þeim málaflokki sem snýr að fjárhagslegri skuldbindingu ríkisins við atvinnulausa og stuðningi þess við virkni fólks á vinnumarkaði, og Hafrannsóknarstofnun í þeim sem snýr að skynsamlegri nýtingu náttúruauðlinda í hafi og vatni.

4.3 Hagkvæmni og gæði opinberrar tölfræði

Fjölbreytt útgáfa opinberrar tölfræði, frá ýmsum opinberum aðilum, er að einhverju marki óhjákvæmileg í nútímasamfélagi og getur fallið vel að verkefnum einstakra stofnana, haft mikilvægu hlutverki að gegna og verið hluti af upplýsingainnviðum samfélagsins. Dreifð útgáfa opinberrar tölfræði hefur

[64] Úr svörum könnunar á vegum hagtalnanefndar haustið 2024.

[65] Lög um vinnumarkaðsaðgerðir nr. 55/2006.

[66] Lög um Hafrannsóknastofnun, rannsókna- og ráðgjafarstofnun hafs og vatna nr. 112/2015.

[67] Sjá útgefið efni Hafrannsóknastofnunar.

þannig ákveðna kosti sé rétt að henni staðið - sérstaklega í þeim tilvikum er hún skilar upplýsingum hratt til notenda og getur þannig gefið mjög tímanlegar vísbendingar um þróun í tilteknum málaflokkum. Hins vegar er óhætt að fullyrða að ekki sé til staðar fullnægjandi yfirsýn yfir hinar ýmsu útgáfur opinberrar tölfræði eða þá umgjörð sem ólíkum stofnunum ríkisins hefur verið sett á undanförnum áratugum er varðar tölfræðilegar útgáfur þeirra. Þá skortir jafnframt á yfirsýn yfir það hvernig tölfræðilegar útgáfur þeirra kunni að skarast á við hagtölur Hagstofunnar eða útgáfur annarra opinberra aðila.

Þannig má segja að helsti vandinn við hina miklu dreifingu í útgáfu opinberrar tölfræði hér á landi felist í óskipulagðri og óhagkvæmri nýtingu aðfanga. Dæmi um þetta má sjá í tilvikum þar sem tölfræðin byggir á gögnum sem einnig er skilað til Hagstofunnar til frekari vinnslu og birtingu í talnagrunni hennar. Eitt dæmi er útgáfa Þjóðskrár á tölum um íbúa landsins sem byggir á skráningum hennar sjálfrar sem hún skilar einnig til Hagstofunnar, sem gefur út raunmat á íbúum landsins.[68] Í þessu samhengi má einnig benda á að Þjóðskrá Íslands er ekki skylt að birta opinberlega tölfræðilegar upplýsingar um fjölda þeirra einstaklinga sem skráðir eru með lögheimili í landinu. Þjóðskrá Íslands birtir slíkar upplýsingar á vefsvæði sínu á grundvelli laga sem heimilar stofnuninni að safna saman, vinna úr og birta tölfræðilegar upplýsingar á sviði lögbundinna verkefna hennar. Við þetta er að bæta að þrátt fyrir að tímanleiki upplýsinganna frá Þjóðskrá sé einhvers virði er ekki um að ræða góða nálgun á íbúafjölda í landinu – þótt gögnin séu eðlilega túlkuð þannig af flestum. Slíkt er ekki bara merki um sóun heldur getur þetta skapað óvissu um réttmæti ólíkra talna.

Önnur birtingarmynd dreifðrar útgáfu tölfræði um sama viðfangsefni er opinber tölfræði Húsnæðis- og mannvirkjastofnun um húsnæðismarkaðinn til viðbótar við hagtölur Hagstofunnar um sama efni. Þá birtir Seðlabankinn, hlutverks síns vegna, greiningar á þróun og horfum á húsnæðismarkaði en það gerir Húsnæðis- og mannvirkjastofnun einnig. Þessi dreifða útgáfa á opinberri tölfræði um húsnæðismarkað virðist hafa skapað nokkra upplýsingaóreiðu í opinberri umræðu og varð tilefni að sérstöku umræðuefni á Alþingi haustið 2025. Niðurstaða þeirrar umræðu var mikilvægi þess að samræma opinbera tölfræði um sama málefni og styrkja hagtölugerð.[69]

Þá er ljóst að margar stofnanir fylgja ekki viðmiðum um aðgengileika opinberra upplýsinga,[70] til dæmis í þeim tilvikum þar sem grunngögn eru ekki aðgengileg notendum heldur aðeins mælaborð eða skýrslur.[71] Þá ber nokkuð á því að

[68] Hagstofa Íslands (2024). Ný aðferð við mat á íbúafjölda á Íslandi.

[69] 5. þingfundur 157. löggjafarþings. (Tímastimpill 04:36:10).

[70] Lög um endurnot opinberra upplýsinga nr. 45/2018.

[71] Sjá mælaborð HMS um íbúðir í byggingu; tölfræði og skýrslur lögreglunnar; mælaborð landbúnaðarins; mælaborð um farsæld barna.

stofnanir birti eigin tölfræði með óreglulegum eða að því er virðist handahófskenndum hætti.[72]

Þótt tölfræðilegar athuganir hafi orðið ódýrari með auknu magni gagna, sérstaklega stjórnsýslugagna, aukinni reiknigetu tölva og notendavænum tölfræðihugbúnaði[73] er ekki þar með sagt að tölfræðileg framleiðsla falli vel að öðrum verkefnum stofnana hins opinbera né styðji við hana. Öguð hagtölugerð felur í sér stranga eftirfylgni gæða, til dæmis tryggingu fyrir sjálfstæði stofnunar frá stjórnvöldum, fyrirsjáanleika í reglulegum birtingum og tölfræðilega þekkingu og getu.[74] Þá stendur eftir sú spurning hvort þeim aðföngum sem ráðstafað er til útgáfu ýmissar opinberar tölfræði víða um stofnanakerfið sé vel varið. Líklegt verður að telja að í mörgum tilfellum megi nýta aðföng betur, t.d. með því færa þessi verkefni til Hagstofunnar eða til þess að sinna kjarnaverkefnum viðkomandi stofnunar. Það er keppikefli allra ríkja að nýta takmörkuð aðföng með sem skilvirkustum hætti. Það er hins vegar sérstaklega kostnaðarsamt í smáum samfélögum að dreifa sérþekkingu víða um stofnanakerfið.

Brýnt er að vinna markvisst að betri yfirsýn yfir þessa þróun og að því að koma á formfastri umgjörð og samvinnu með skilvirkni að leiðarljósi. Markmiðin ættu meðal annars að vera að draga úr kostnaði við miðlun opinberrar tölfræði og nýta fjármuni og starfsfólk hins opinbera með skilvirkari hætti, svo sem með því að koma í veg fyrir tvíverknað. Þau ættu líka að tryggja að mikilvægar hagtölur berist notendum á kerfisbundinn, tímanlegan og aðgengilegan máta. Markmiðið hlýtur einnig að vera að koma í veg fyrir hvers kyns óvissu um hvaða gögnum um mikilvæg þjóðfélagsmálefni skuli treysta, t.d. um mannfjölda, og þannig forða óþarfa upplýsingaóreiðu og misskilningi.

Leiðin að þessum markmiðum er margþætt. Í litlu samfélagi felst hún í skýrri forgangsröðun verkefna af hálfu bæði stjórnvalda og Hagstofu. Þá felst óhagræði í dreifingu fjármagns og starfsfólks með sérþekkingu á söfnun, vinnslu og miðlun gagna víðs vegar um stofnanakerfið. Með því að gera betur í að safna slíkri þekkingu saman í Hagstofu Íslands má ná fram því hagræði sem felst í aukinni stærðarhagkvæmni. Í einhverjum tilfellum er gagnasöfnun og -miðlun órjúfanlegur þáttur í starfsemi stofnunar. Þá felst leiðin að þessum markmiðum í virkjun samræmingarhlutverks Hagstofu Íslands, skýrri verkaskiptingu sem forðar tvíverknaði og atlögu að því að hámarka þau samfélagslegu gæði sem felast í samræmdum, aðgengilegum og áreiðanlegum hagtölum.

---

[72] Sjá tölfræði héraðsdómstólanna og útgefið efni Barna- og fjölskyldustofu.

[73] Alldritt, R. (2014). Towards an international framework for statistical councils of national statistical systems.

[74] Í meginreglum um hagskýrslugerð er að finna 15 reglur sem gilda um hagskýrslugerð og mælistikur sem meta hvort þessum meginreglum sé framfylgt.

Án góðrar yfirsýnar og skýrrar umgjarðar um framleiðslu mikilvægra hagtalna er hætt við að útgáfulandslag opinberrar tölfræði á Íslandi verði óhagkvæmt, óskilvirkt og óþarflega óreiðukennt. Í versta falli er hún sóun á fjármunum og til þess fallin að skapa efa um hvaða upplýsingum skuli treysta. Samtal um hvaða tölfræði sé eðlilegt að framleiða sem hagtölur og hvaða þörfum fyrir tölfræðilegar upplýsingar og greiningar er best að mæta með öðrum leiðum þarf að verða skýrara, formfastara og gagnsærra, svo taka megi upplýstari og heildstæðari ákvarðanir hjá stjórnvöldum um hvernig eigi að mæta þörfum samfélagsins fyrir tölfræðilega upplýsingar og nýta takmörkuð aðföng hins opinbera betur við framleiðslu þeirra. Tillögur nefndarinnar til úrbóta taka mið af þessum markmiðum.

5. Heimildir

Alldritt, R. (2014). Towards an international framework for statistical councils of national statistical systems. *Statistical Journal of the IAOS*, 30(4), 349–357. https://doi.org/10.3233/SJI-140861

Alþingi. (2025). 5. þingfundur 157. löggjafarþings. https://www.althingi.is/altext/upptokur/thingfundur/?lthing=157&fundnr=5

Arndís Vilhjálmsdóttir og Ólafur Már Sigurðsson. (2023). Brottfall og bjagi í úrtaksrannsóknum (Non-repsonse and bias in sample surveys). Kynning á Þjóðarspegli XXIV, Háskóla Íslands, Reykjavík.

Auglýsing um gildistöku meginreglna í hagskýrslugerð, nr. 1089/2019.

Auglýsing um gildistöku verklagsreglna í hagskýrslugerð nr. 678/2006.

Berzofsky, M. E., Liao, D., & Smith, E. L. (2025). A total data quality paradigm for official statistics based on administrative data. *Statistical Journal of the IAOS*, 41(2), 205-215. https://doi.org/10.1177/18747655251337671

European statistical system. (2023). *Peer review report on compliance with the European Statistics Code of Practice and further improvement and development of the national statistical system – Iceland*. https://hagstofas3bucket.hagstofa.is/hagstofan/media/public/2023/7189b800-b12d-4ddc-9c59-d29eca7b208f.pdf

Eurostat. (2017). *European Statistics Code of Practice*. https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-catalogues/-/ks-02-18-142

Eurostat. (2026). *List of National statistical institutes (NSI) and other national authorities*. https://ec.europa.eu/eurostat/documents/13019146/21116198/other-national-statistical-authorities.pdf/c3a6e21f-2cae-1aa3-cacd-014f67066f3a?t=1740563937958

Eurostat. (e.d.). *European system of accounts - ESA 2010 - Transmission programme of data (multilingual)*. https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-01-13-429-3a-c

Eurostat. (e.d.). *Glossary: Micro Data Linking (MDL)*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Micro_Data_Linking_(MDL)

Eurostat. (e.d.). *National accounts - an overview*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=National_accounts_-_an_overview

Eurostat. (e.d.). *Quality – Peer reviews*. https://ec.europa.eu/eurostat/web/quality/peer-reviews

Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið. (2024). *Samfélag okkar allra – framtíð og stefna Íslands í málefnum innflytjenda. Hvítbók í málefnum innflytjenda – drög að stefnu til ársins 2038*. https://stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Samfelag_okkar_allra_Framtid_og_stefna_Islands_i_malefnum_innflytjenda_drog_ad_stefnu_til_arsins_2038.pdf

McCormick, M., Jones, C., Steer, G. og Duguid, K. (2025, 1. ágúst). Donald Trump fires US statics boss after weak jobs report. *Financial Times* (vefútgáfa, þarfnast áskriftar). https://www.ft.com/content/023b5ad5-b946-486d-a55f-36a9a9f62443?syn-25a6b1a6=1

Forsætisráðuneytið (2019). *Launatölfræði á Íslandi – Skýrsla nefndar um umbætur á úrvinnslu og nýtingu launatölfræðiupplýsinga*. https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/FOR/Fylgiskjol-i-frett/LAUNATOLFR%C3%86DI_300119.pdf

Hagstofa Íslands (2019). Opinber launatölfræði 2018. *Hagtíðindi*. https://hagstofas3bucket.hagstofa.is/hagstofan/media/public/2019/0313e743-6e33-40e5-8c40-8926bc5bedad.pdf

Hagstofa Íslands (2022). *Gross National Income Inventory - European System of Accounts 2010*. https://hagstofas3bucket.hagstofa.is/hagstofan/media/public/2024/57d52432-e0e7-4b25-b438-42a5cd775711.pdf

Hagstofa Íslands (2024). Ný aðferð við mat á íbúafjölda á Íslandi. *Hagtíðindi*. https://www.hagstofa.is/utgafur/utgafa/mannfjoldi/Ny-adferd-vid-mat-a-ibuafjolda-a-islandi/

Hagstofa Íslands. (e.d.). *Manntal 2021*. https://www.hagstofa.is/talnaefni/ibuar/manntal/manntal-2021/

Hagstofa Íslands. (e.d.). *Tilraunatölfræði*. https://hagstofa.is/utgafur/tilraunatolfraedi/

Kavianpour, S., Sutherland, J., Mansouri-Benssassi, E., Coull, N., & Jefferson, E. (2022). Next-Generation Capabilities in Trusted Research Environments: Interview Study. *Journal of medical Internet research*, 24(9). https://doi.org/10.2196/33720

Lög um endurnot opinberra upplýsinga nr. 45/2018.

Lög um greiðslujöfnun fasteignaveðlána til einstaklinga nr. 63/1985.

Lög um Hafrannsóknastofnun, rannsókna- og ráðgjafarstofnun hafs og vatna nr. 112/2015.

Lög um launavísitölu nr. 89/1989.

Lög um Seðlabanka Íslands nr. 92/2019.

Lög um vinnumarkaðsaðgerðir nr. 55/2006.

Lög um vísitölu neysluverðs nr. 12/1995.

Menningar- og viðskiptaráðuneyti (2024). *Ferðamálastefna og aðgerðir til ársins 2030.* https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/ATRN/Fylgiskjol-med-frettum/final-ferdamalastefna.pdf

Menningar- og viðskiptaráðuneyti (2024). *Framlag menningar og skapandi greina til verðmætasköpunar á Íslandi. Greining og tillögur.* https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Skapandi%20greinar%202024FINAL.pdf

Mink, R. (2020). *Official Statistics — A Plaything of Politics?* Springer Nature Switzerland AG.

Prévost, J. (2023). *The Independence of Official Statistics: Norms, Arrangements, Instruments*. Springer Nature Switzerland AG.

Radermacher, W. J. (2020). *Official statistics 4.0: Verified facts for the people in the 21st century* (1. útgáfa). Springer Nature Switzerland AG.

Reglugerð um dagsektir til að knýja fram upplýsingar vegna hagskýrslugerðar Hagstofu Íslands nr. 508/2012.

Reglugerð um gildistöku og innleiðingu tiltekinna gerða Evrópusambandsins á sviði hagskýrslugerðar nr. 777/2016.

Ríkisenduskoðun (2024). Atvinnuleysi og vinnumarkaðsúrræði (hraðúttekt). *Skýrsla til Alþingis: Desember 2024.* https://www.rikisend.is/reskjol/files/Skyrslur/2025_atvinnuleysi_og_vinnumarkadsurraedi.pdf

Seðlabanki Íslands (2024). *Peningamál.* 2024(4). https://sedlabanki.is/library/?itemid=d4cd27c7-a713-11ef-9bc1-005056bccf91

Seðlabanki Íslands (2025). *Peningamál.* 2025(1). https://sedlabanki.is/library/?itemid=b254dafd-ac87-4e60-9473-0d2bbf5b9ef7

Seðlabanki Íslands (2025). *Peningamál.* 2025(2). https://sedlabanki.is/library/?itemid=1463feaf-9210-448f-9631-658d18e86b3b

Stjórnarráð Íslands (2019, 15. maí). Samkomulag undirritað um Kjaratölfræðinefnd. https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2019/05/15/Samkomulag-undirritad-um-Kjaratolfraedinefnd/

United Nations Economic Commission for Europe. (2019). *Generic Statistical Business Process Model (GSBPM).* https://unece.org/sites/default/files/2023-11/GSBPM%20v5_1.pdf

United Nations. (2014) *Fundamental Principles of Official Statistics*. https://unstats.un.org/unsd/dnss/hb/E-fundamental%20principles_A4-WEB.pdf

Wallgren, A, & Wallgren, B. (2022). *Register-based statistics: registers and the national statistical system* (3. útgáfa). Wiley.

Þingskjal nr. 129/2007-2008. Frumvarp til laga um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð.

Þingskjal nr. 327/2025-2026. Beiðni um skýrslu frá forsætisráðherra um útreikning á vísitölu neysluverðs og áreiðanleika ýmissa hagtalna almennt.

Þingskjal nr. 667/2025-2026. Skýrsla forsætisráðherra um útreikning á vísitölu neysluverðs og áreiðanleika ýmissa hagtalna, samkvæmt beiðni.

6. Orðskýringar

Aðgangur að gögnum (e. data access)
Aðgangur að gögnum felur í sér vinnslu gagna af hálfu Hagstofu Íslands, annarra opinberra aðila eða Eurostat, sem veitt hafa verið eða gerð aðgengileg af hálfu gagnaveitanda, í samræmi við tilteknar tæknilegar, lagalegar eða skipulagslegar kröfur.[75]

Bein og óbein auðkenning (e. direct/indirect identification)
Bein auðkenning merkir að tölfræðieining sé auðkennd út frá nafni hennar, heimilisfangi eða opinberlega aðgengilegu auðkennisnúmeri. Óbein auðkenning merkir að tölfræðieining sé auðkennd með öðrum hætti en með beinni auðkenningu.[76]

Dreifð / miðlæg hagtölugerð
Dreifð hagtölugerð felur í sér að framleiðsla hagtalna á landsvísu er mjög dreifð milli stofnana þannig að engin ein stofnun framleiðir meirihluta hagtalna. Miðlæg hagtölugerð felur hið gagnstæða í sér, þ.e. að ein megin og miðlæg hagstofa framleiðir meirihluta allra hagtalna sem framleiddar eru á landsvísu.[77] Hagtölugerð á Íslandi er miðlæg þar sem Hagstofa Íslands framleiðir mikinn meirihluta hagtalna hér á landi.

Einkagögn (e. privately held data)
Einkagögn eru gögn sem eru í vörslu einkaaðila (þ.e. aðilar utan opinberra stofnana), svo sem stórgögn (e. big data), og geta verið nýtt við framleiðslu evrópskrar eða innlendrar opinberrar tölfræði.[78]

Evrópskar hagtölur (e. European Statistics)
Evrópskra hagtölur eru þær hagtölur sem nauðsynlegar eru fyrir framkvæmd verkefna Evrópusambandsins, skilgreindar eru í viðeigandi tölfræðilegri áætlun og gerðar á grundvelli evrópskra lagagerða.[79]

Evrópska hagtölukerfið (e. European Statistical System)
Evrópska hagtölukerfið er formlegt samstarf hagstofu framkvæmdarstjórnar Evrópusambandsins (Eurostat), hagstofa þeirra ríkja sem eiga aðild að sambandinu (e. national statistical institutes) og annarra framleiðanda

[75] Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 223/2009.

[76] Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 223/2009.

[77] Prévost, J.-G. (2023). *The Independence of the Official Statistics: Norms, arrangements, instruments*.

[78] European statistical system. Glossary. Defining the main terms used in the European Statistics Code of Practice, as adopted by the ESSC of November 2017.

[79] European statistical system. Glossary. Defining the main terms used in the European Statistics Code of Practice, as adopted by the ESSC of November 2017.

evrópskra hagtalna (e. other national authorities) í hverju ríki. Þessar stofnanir bera ábyrgð á þróun, framleiðslu og miðlun evrópskra hagtalna.[80] Þetta samstarf nær jafnframt til allra ríkja á Evrópska efnahagsvæðisins (EES) auk Sviss. Evrópska hagtölukerfið var áður kallað Evrópska hagskýrslusamstarfið á íslensku.

Framleiðendur hagtalna
Hagstofur og aðrar opinberar stofnanir sem fást við hagtölugerð.

Aðrir framleiðendur hagtalna (e. other national authorities)
Opinberar stofnanir sem bera ábyrgð á gerð innlendra hagtalna aðrar en hagstofa. Þessir aðilar geta einnig talist framleiðendur evrópskra hagtalna í samhengi Evrópska hagtölukerfisins.

Gagnaeigendur (e. data holders)
Gagnaeigendur eru lögaðilar, einstaklingar og aðrir aðilar sem halda utan um gögn samkvæmt evrópskum eða íslenskum lögum og hafa burði til umsýslu og miðlunar gagna sem verða til í kjölfar aðgerða á þeirra vegum.[81]

Gagnainnviðir (e. data infrastructure)
Sá tæknibúnaður (e. hardware), hugbúnaður (e. software) og þekking (e. knowledge and skills) sem nauðsynlegur er til að leyfa skilvirka nýtingu á gögnum.

Gagnasöfnun (e. data collection)
Gagnasöfnun merkir framkvæmd kannana og annarra aðferða við öflun gagna úr mismunandi heimildum, þar á meðal stjórnsýslugögnum.[82]

Gagnaveita (e. data source)
Gagnaveita er tiltekin staður, gagnasafn eða gagnagrunnur[83] sem veitir gögn eða lýsigögn sem eru viðeigandi og nauðsynleg fyrir þróun og framleiðslu hagtalna, ein og sér eða í samspili við önnur gögn. Þetta getur meðal annars verið í formi kannana, manntala, stjórnsýslugagna eða gagna sem eru afhent af gagnaveitendum samkvæmt beiðni.[84]

[80] Radermacher, W. J. (2020). Official statistics 4.0: Verified facts for the people in the 21st century .

[81] European statistical system. Glossary. Defining the main terms used in the European Statistics Code of Practice, as adopted by the ESSC of November 2017.

[82] Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 223/2009.

[83] European statistical system. Glossary. Defining the main terms used in the European Statistics Code of Practice, as adopted by the ESSC of November 2017.

[84] Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 223/2009.

Gagnaveitandi (e. data provider)
Gagnaveitendur eru þeir einstaklingar, heimili, lögaðilar, svo sem fyrirtæki, stofnanir, sveitafélag, eða aðrir aðilar sem beint eða óbeint veita Hagstofunni upplýsingar, eða skila gögnum til Hagstofunnar í þeim tilgangi að hægt sé að vinna úr þeim hagtölur.[85]

Gagnavistkerfið (e. data ecosystem)
Hið formlega og óformlega umhverfi þeirra gagnaveita sem safna, geyma og nýta gögn, ásamt þeim þáttum sem móta hvernig það ferli fer fram. Gagnavistkerfi eru jafnan hreiðruð (e. nested) í stærra samhengi, svo sem stærra gagnavistkerfi, og tengjast öðrum skipulagsþáttum, svo sem stjórnskipulegu, lagalegu, tæknilegu og menningarlegu umhverfi.

Grundvallarreglur um opinbera hagskýrslugerð (e. Fundamental Principles of Official Statistics)
Grundvallarreglur um opinbera hagskýrslugerð[86] eru alþjóðlegar leiðbeiningar sem sett eru af Sameinuðu þjóðunum og eiga við um *stofnanir* sem framleiða *hagtölur* og stjórnvöld þeirra. Þessi viðmið segja til um hvaða ófrávíkjanlegu viðmið skuli liggja til grundvallar hagtölugerð og hvaða tilgangi hún þjónar. Grundvallarreglurnar hafa ekki lagalegt gildi hér á landi en liggja til grundvallar *Meginreglum um hagskýrslugerð*, sem hafa lagagildi.

Gögn (e. data)
Gögn eru öll framsetning á atvikum, staðreyndum eða upplýsingum á hvaða formi sem er, sem og samantekt slíkra atvika, staðreynda eða upplýsinga um þau einingar sem eru til skoðunar.[87] Í þessum skilningi geta gögn verið hrá eða ósunnin, og geymsluaðferð þeirra ýmist skipulögð eða óskipulögð.

Gögn til hagskýrslugerðar (e. data for official statistics)
Öll þau gögn sem framleiðendur hagtalna hafa kallað eftir á grundvelli 5. gr. laga um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð[88] og nota á til þess að búa til hagtölur.

Grunnskrá (e. base registers)
Hugtakið grunnskrá er sú skrá sem úthlutar auðkennum þess sem er skráð[89]. Hugtakið er jafnan notað yfir þær skrár hins opinbera þar sem tilurð auðkenna verður sem jafnan eru þær skrár sem innihalda upplýsingar um grunnþætti

[85] European statistical system. Glossary. Defining the main terms used in the European Statistics Code of Practice, as adopted by the ESSC of November 2017.

[86] United Nations Statistics Division (2014). Fundamental Principles of Official Statistics (A/RES/68/261 from 29 January 2014).

[87] Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 223/2009.

[88] Lög um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð nr. 163/2007.

[89] Þingskjal nr. 129/2007-2008. Frumvarp til laga um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð.

samfélagsins, þ.e. skrár yfir íbúa (þjóðskrá Þjóðskrár Íslands), lögaðila (fyrirtækjaskrá Skattsins), mannvirki (fasteignaskrá HMS), jarðir, farartæki (ýmsar skrár hjá Samgöngustofu) og landupplýsingar (e. geospatial data).

Hagskýrslur
Samantekt hagtalna í skýrslu með greiningum sem unnar eru á grundvelli hagtalna og fela í sér ályktanir um þróun eða samanburð milli tíma, landsvæða eða undirhópa þýðis. Áður notað yfir útgefið (birt) efni á prentuðu formi sem innihélt hagtölur (til dæmis Hagskýrslur Íslands, Hagtíðindi og Hagskinnu). Í lögum um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð nr. 163/2007 kemur hugtakið hagskýrslugerð nokkrum sinnum fyrir og er þá átt við hagtölugerð, þ.e. framleiðslu hagtalna.

Hagskýrsluverkefni
Hugatakið er lítið notað utan þess að koma fyrir í lögum um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð nr. 163/2007, þar sem Hagstofunni er falið að „ákveða hagskýrsluverkefni“. Með því er átt við að hagstofan ákveði hvaða hagtölur skuli framleiða. Hagskýrsluverkefni vísar því til framleiðslu hagtalna.

Hagstofa (e. National Statistical Institute, NSI)
Ríkisstofnun sem hefur það meginhlutverk að þróa, framleiða og miðla hagtölum og/eða samræma innlenda hagtölugerð.[90] Hagstofa Íslands hefur þetta hlutverk hér á landi en um hana gilda lög nr. 163/2007 um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð. Þar segir að Hagstofa Íslands sé miðstöð opinberrar hagskýrslugerðar í landinu og hafi forystu um tilhögun, samræmingu og framkvæmd hennar.

Hagtöluáætlun (e. statistical programme)
Vísar jafnan til formlegrar áætlunar sem skilgreinir hvaða hagtölur skuli þróa og framleiða á tilteknu tímabili og í stórum dráttum hvaða gögn og aðferðir á að nota til þess.[91]

Hagtölur (e. official statistics)
Opinber tölfræði sem ætlað er að lýsa fyrirbærum sem eru samfélagslega mikilvæg og gagnast stjórnvöldum, stefnusmiðum, hagsmunaaðilum í efnahagslífinu og almenningi. Hagtölur eru gerðar í samræmi við landslög og alþjóðleg gæðaviðmið sem tiltekin eru í *Grundvallarreglum um opinbera*

[90] United Nations Statistics Division (2025). Handbook on Management and Organization of National Statistical Systems.

[91] United Nations Statistics Division (2025). The National Statistical System.

hagskýrslugerð (SÞ). Innan *Evrópska hagtölukerfisins* eru þessi gæðaviðmið útfærð og lögfest með *meginreglum í hagskýrslugerð*.[92]

Hrágögn (e. source data/raw data)
Hrágögn eru hvers konar óunnin gögn sem ekki hafa verið unnin og eru notuð sem inntak í tölfræðileg vinnsluferli. Þau geta verið stjórnsýslugögn, önnur utanaðkomandi gögn eða gögn sem safnað er með könnunum.[93]

Innlent hagtölukerfi (e. national statistical system)
Formlegt samstarf hagstofu og annarra framleiðenda hagtalna um forgangsröðun, gerð og miðlun hagtalna. Þessar stofnanir bera ábyrgð á þróun, framleiðslu og miðlun innlendra hagtalna.

Kvik gögn (e. dynamic data)
Með kvikum gögnum er átt við gögn á stafrænu formi sem uppfærast ört eða í rauntíma.[94]

Lýsigögn (e. metadata)
Lýsigögn eru allar upplýsingar sem skilgreina og lýsa gögnum eða hagtölum og ferlum sem tengjast þeim.

Meginreglur í hagskýrslugerð (meginreglurnar) (e. European Statistics Code of Practice)
Meginreglur í hagskýrslugerð[95] eru evrópskar reglur um stofnanaumhverfi, framleiðslu- og miðlunarferli fyrir hagtölur og hagskýrslur. Þær gefa leiðbeiningar um sértækar og nákvæmar aðgerðir sem *stofnanir* þurfa að fylgja við framleiðslu hagtalna. Þær segja til um samræmt og staðlað verklag með það að markmiði að tryggja tiltekin gæði sem snúa að stofnanaumhverfi, framleiðslu- og miðlunarferli hagtalna. Meginreglurnar lúta að gæðaviðmiðum eins og hlutleysi, notagildi hagtalna, nákvæmni þeirra og áreiðanleika, sambærileika og samanburðarhæfni yfir tíma og landsvæði.[96] Allar *hagtölur* eru *opinber tölfræði* en ekki öfugt. Til þess að opinber tölfræði teljist til hagtalna þurfa þeir sem koma að gerð þeirra að skuldbinda sig til að fylgja þessum reglum. Reglurnar hafa lagagildi á Íslandi.[97]

---

[92] European statistical system (e.d.). Glossary. Defining the main terms used in the European Statistics Code of Practice, as adopted by the ESSC of November 2017.

[93] European statistical system (e.d.). Glossary. Defining the main terms used in the European Statistics Code of Practice, as adopted by the ESSC of November 2017.

[94] Lög um endurnot opinberra upplýsinga nr. 45/2018.

[95] Eurostat (e.d.) European Statistics Code of Practice.

[96] Eurostat (e.d.) Beginners:Statistical concept - What are official statistics?

[97] Auglýsing um gildistöku meginreglna í hagskýrslugerð nr. 1089/2019.

Notendur hagtalna (e. users)
Notendur hagtalna eru þeir aðilar sem nýta sér hagtölur við ákvarðanatöku, stefnumörkun og eftirlit, en einnig til upplýsinga, rannsókna og vísindastarfa. Notendur eru stjórnvöld, almenningur, aðilar vinnumarkaðar, lögaðilar, rannsóknar- og menntastofnanir, en einnig ýmsir hagsmunaaðilar og alþjóðastofnanir.

Opin gögn (e. open data)
Opin gögn eru þau gögn á hvaða formi sem er sem eru aðgengileg almenningi á opnu sniði, án endurgjalds og til notkunar í hvaða tilgangi sem er.

Opinber tölfræði (e. national statistics)
Tölulegar upplýsingar sem unnar eru úr *gögnum* sem safnað hefur verið fyrir hönd ríkisins og miðlað er til almennings án endurgjalds og til notkunar í hvaða tilgangi sem er. Sum opinber tölfræði telst til *hagtalna*, en ekki öll.

Samanburðarhæfni (e. comparability)
Samanburðarhæfni getur vísað bæði til þess að hægt sé að bera saman hagtölur á mismunandi tímum og til landfræðilegs samanburðar milli hagtalna frá ýmsum svæðum, ríkjum o.s.frv. Samanburðarhæfni er ein af gæðaviðmiðum í hagskýrslugerð, sem þýðir að hún er ein af mörgum eiginleikum sem leitast er við að ná þegar hagtölur eru unnar.[98]

Samhæfing hagskýrslugerðar (e. coordination of official statistics)
Samhæfing hagskýrslugerðar vísar til kerfislegar skipulagningar hagtölukerfis, og skilgreiningu hlutverka innan þess sem jafnan er á ábyrgð miðlægra hagstofa. Hagstofur bera þannig ábyrgð á að skilgreina hlutverk sem nauðsynleg eru innan kerfisins og þau hlutverk sem munu þróast ef þörf krefur, samstilla framkvæmd auk þess að setja á og móta gæðakerfi, skipuleggja fræðslu og upplýsingagjöf og stuðla að samhæfingu gagnaveitenda við þarfir hagtölugerðar. Á vettvangi Evrópska hagtölukerfisins er talað um þetta sem *samhæfingu evrópskrar hagskýrslugerðar* þar sem hagstofur ríkja innan samstarfsins og Eurostat eiga í formlegu samstarfi með það að markmiði að þær tölur sem skilað er inn í samstarfið af hinum ýmsu framleiðendum séu samanburðarhæfar. Evrópska hagtölukerfið vísar þannig til samhæfingar hinna ýmsu aðila sem vinna innan kerfisins og þess formlega samstarfs sem Eurostat, hagstofur þeirra ríkja sem eiga aðild að Evrópska hagtölukerfinu og annarra framleiðanda evrópskra hagtalna eiga um þróun, framleiðslu og miðlun evrópskra hagtalna.[99]

[98] Ehling, Manfred (2003). Harmonising Data in Official Statistics.
[99] Eurostat (e.d.) Statistical cooperation - introduction.

Samræming hagskýrslugerðar (e. harmonisation of the statistical system)
Í samræmingu hagtölugerðar vísar til þess að hvaða marki aðrir innlendir framleiðendur opinberrar tölfræði framleiða hana í samræmi við þau gæðaviðmið sem gilda um hagskýrslugerð.[100] Í þessu felst að hagstofur beri ábyrgð á að setja upp sameiginlegan ramma og viðmið fyrir innlenda hagtölugerð, s.s. hvaða kröfur eru gerðar til birtinga, hvernig skuli stuðla að lifandi samtali um gagnahögun og -innviði með áherslu á hagtölugerð, skrá og miðla lýsigögnum, tryggja notkun og aðgengi að flokkunarkerfum, móta skilgreiningar á grunnbreytum og vinna að innleiðingu á bestu aðferðum í samræmi við viðurkennda staðla þar sem við á. Enn fremur að framkvæma gæðaúttektir, miðla niðurstöðum þeirra og hafa yfirsýn yfir umbótaverkefni. Innan Evrópska hagtölukerfisins er þannig reglulega framkvæmt gæðamat[101] á starfi þeirra hagstofa sem vinna innan þess og annarra framleiðenda. Markmið þessa gæðamats er að tryggja að allar evrópskar hagtölur fylgi þeim gæðaviðmiðum sem settar eru fram í meginreglunum og þar með samræmi í gerð þeirra.

Samþætt gögn (e. integrated data)
Samþætt gögn eru tölfræðileg gögn sem verða til við samruna gagna úr tveimur eða fleiri gagnasöfnum eða heimildum.[102] Dæmi um þessa tegund gagna er þegar gildi fyrir stutt tímabil (einingabil) eru lögð saman við samfellda röð gilda sem lýsa lengri tímabilum.[103]

Sískráningargögn (e. register data)
Hvers konar *gögn* um einstaklinga og lögaðila sem verða til hjá opinberum stofnunum og fyrirtækjum sem tengjast viðskiptum eða samskiptum þessara aðila.

Skrá (e. register)
Skrá (e. register) er formlegt eða skipulagt safn upplýsinga sem haldið er utan um á einum stað og inniheldur lista yfir hluti, nöfn, atburði eða aðgerðir og er uppfærð með reglubundnum hætti. Skrá er hægt að varðveita á ýmsu formi. Skrár innihalda viðföng (e. subject) ásamt eigindum (e. attributes) sem þeim tengjast. Skrá getur verið einfaldur listi af færslum sem innihalda gögn um tiltekið viðfang eða hún getur verið safn slíkra lista með gögnum um ólík viðföng sem tengjast á einhvern hátt. Skrá getur einnig verið margþætt safn gagneininda (e. data entities), skilgreininga og eiginda ásamt reglum,

[100] Hér á landi væru það *meginreglur í hagskýrslugerð*.

[101] Eurostat (e.d.) Quality – Peer reviews.

[102] European statistical system. (e.d.) Glossary. Defining the main terms used in the European Statistics Code of Practice, as adopted by the ESSC of November 2017.

[103] European statistical system. (e.d.) Glossary. Defining the main terms used in the European Statistics Code of Practice, as adopted by the ESSC of November 2017.

eiginleikum og tengslum sem saman mynda upplýsingar og ákvarða merkingu þeirra.[104]

Stjórnsýslugögn (e. administrative data)
Stjórnsýslugögn eru gögn sem er safnað og viðhaldið í tengslum við stjórnsýsluferla, í þeim tilgangi að uppfylla stjórnsýsluleg markmið, á grundvelli lagaheimilda sem eru aðrar en þær sem gilda um hagtölur. Gögnin eru fengin úr stjórnsýsluheimildum áður en þau eru unnin eða staðfest af tölfræðiyfirvöldum. Slík gögn geta verið nýtt í tölfræðilegum tilgangi.

Stjórnsýsluskrá (e. administrative register)
Hugtakið stjórnsýsluskrá er notað yfir skipulagt safn sískráninga sem opinber stofnun safnar til að sinna daglegum störfum sínum samkvæmt lögum. Stjórnsýslugögnum er ekki safnað í þeim tilgangi að vinna úr þeim tölfræðilegar upplýsingar, en það er þó oft hægt.

Spurningakönnun (e. questionnaire survey)
Könnun er gagnaöflunarðferð sem fer fram þannig að gagna er aflað með því að leggja fyrir spurningalista. Fyrirlögn spurningalista getur verið persónulegt viðtal, eyðublað á pappír sem viðmælandi fær sent eða sækir, símaviðtal, vefkönnun, útfylling spurningalista í smáforriti; annað snið eða blanda af fleiri en einu sniði.

Svarendur (e. respondents)
Svarendur eru einstaklingar eða lögaðilar í úrtaki sem svara könnun.

Tilraunatölfræði (e. experimental statistics)
Tilraunatölfræði er undirflokkur opinberrar hagskýrslugerðar sem felur í sér nýmæli í framleiðslu hagtalna þar sem óvissa um gæði og áreiðanleika þeirra gagna og aðferða sem hún byggir á. Þess vegna eru öll verkefni sem falla undir tilraunatölfræði vel merkt með sérstökum merkimiða (lógói).

Trúnaðargögn (e. confidential data)
Trúnaðargögn eru gögn sem gera mögulegt að bera kennsl á tölfræðieiningar, annað hvort beint eða óbeint, og þar með birta upplýsingar um einstaklinga eða aðila. Við mat á því hvort tölfræðieining sé auðkennanleg skal taka tillit til allra viðeigandi aðferða sem þriðji aðili gæti með sanngjörnum hætti beitt til að bera kennsl á viðkomandi einingu.[105]

[104] Eurostat (e.d.). Beginners:Statistical concept - Survey, census and register.
[105] Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 223/2009.

Tölfræðilegur tilgangur (e. statistical purposes)
Notkun gagna í tölfræðilegum tilgangi þýðir að gögn eru eingöngu notuð við þróun, framleiðslu og miðlun tölfræðilegra niðurstaðna og greininga, þar með talið í rannsóknar- og vísindaskyni eða við gerð úrtaksramma.[106]

Úrtaksrannsókn (e. sample survey)
Gagnaöflun sem fer fram á grundvelli þess að gagnaveitendur eða svarendur hafa verið valdir með slembiúrtaki úr skilgreindri þýðisskrá, oft kölluð úrtaksrammi. Gagnaöflun í úrtaksrannsókn getur farið fram með könnun eða skráarskilum.[107]

Örgögn (e. microdata)
Örgögn eru gögn sem innihalda athuganir um hina tölfræðilegu einingu, svo sem einstaklinga, heimili eða lögaðila.[108] Örgögn eru notuð til að taka saman samantekin gögn, venjulega í töflum. Öll örgögn sem notuð eru til hagtölugerðar eru trúnaðargögn.

[106] Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 223/2009.
[107] Eurostat. Beginners:Statistical concept - Survey, census and register.
[108] Eurostat. Overview – Microdata.