**Hagstofa Íslands**

**28. ágúst 2018**

**Möguleikar á umbótum í hagskýrslugerð og bættu aðgengi að upplýsingum.**

Hagskýrslugerð á Íslandi er samtvinnuð hagskýrslugerð á alþjóðavettvangi og sífellt eru gerðar meiri kröfur um gæði og sambærileika hagtalna. Með EES - samningum varð hagskýrslugerð hér á landi hluti af hagskýrslugerð í Evrópu og um hana gilda reglugerðir og lög ESB sem hafa verið innleidd í íslenskan rétt. Í grunnreglugerð um Evrópska hagskýrslugerð, eru gerðar ríkar kröfur til hagstofa ESB og EFTA ríkjanna um að samræma og samhæfa hagskýrslugerð innan hvers ríkis með það að markmiði að gæði og sambærileiki sé í samræmi við alþjóðlegar kröfur. Hagskýrslugerð á Íslandi er fremur miðlæg og tiltölulega fáir aðilar sem vinna hagskýrslur sem standast kröfur Evrópska hagskýrslusamstarfsins. Undanfarið hefur þó borið á að stjórnvöld hafa falið fleiri stofnunum hagskýrslugerð án þess að gætt sé að samræmingu eða mótun stefnu í málaflokknum.

Mikilvægt er að opinber hagskýrslugerð sé óháð og hlutlæg og að aðilar sem koma að hagskýrslugerð séu sjálfstæðir og sinni ekki stjórnsýsluhlutverki eða stefnumörkun. Notendur eiga að geta treyst því að fagleg vinnubrögð og hlutlægt mat liggi að baki hagskýrslugerðar og að allir hafi jafnan og sama aðgang að niðurstöðum. Einnig að við ákvarðanir um nýjar hagskýrslur og forgangsröðun verkefna sé leitað til notenda og þarfir þeirra metnar t.d. með könnunum og notendafundum. Með framangreint í huga er álitamál hvort málefnasvið hagskýrslugerðar eigi heima með grunnskrám og upplýsingatæknimálum stjórnsýslunnar við stefnumótun í opinberum fjármálum.

Ekki hefur verið gerð heildstæð úttekt á umfangi opinberrar hagskýrslugerðar á Íslandi. Hagstofa Íslands er samkvæmt lögum miðstöð opinberrar hagskýrslugerðar í landinu og hefur forystu um tilhögun, samræmingu og framkvæmd hennar og um samskipti við alþjóðastofnanir um hagskýrslu- og tölfræðimál.

Í 6. gr. laga um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, nr. 163/2007, segir meðal annars:

„Ríkisstofnanir og sveitarfélög sem afla eða hyggjast afla gagna til meiri háttar tölfræðilegrar úrvinnslu skulu upplýsa Hagstofuna um störf sín og áform á þessum vettvangi til að tryggja samræmi í verkefnum, aðferðum og vinnubrögðum og að gögnin nýtist sem best til hagskýrslugerðar. Hagstofan getur í slíkum verkum lagt fyrir hlutaðeigandi aðila að afla viðbótarupplýsinga til hagskýrslugerðar, enda sé tekið tillit til eðlilegra sjónarmiða um kostnað.   
Ríkisstofnanir og sveitarfélög sem halda skrár vegna starfsemi sinnar eða hyggjast halda slíkar skrár skulu hafa samráð við Hagstofuna um gerð nýrra skráa og endurnýjun eða breytingar eldri skráa til að þær nýtist sem best til hagskýrslugerðar. Hagstofunni er heimilt að óska eftir breytingum á skrám í þessu skyni og skal orðið við þeim óskum eftir því sem við verður komið og að teknu tilliti til eðlilegra sjónarmiða um kostnað.“

Ekki hefur verið farið kerfisbundið yfir opinberar skrár í því skyni að kanna högun þeirra og möguleika til hagskýrslugerðar. Þá er verulegur misbrestur á að að opinberir aðilar upplýsi Hagstofuna að fyrra bragði um breytingar á skrám eða áform um að stofna nýjar. Reyndin hefur verið að Hagstofan hefur leitað til skrárhaldara í þeim tilfellum að upplýst hefur verið um breytingar á skrám og hafa viðbrögð oftast verið jákvæð og samstarf við þá gengið vel. Erfiðlega hefur gengið að fá skrám breytt vegna hagskýrslugerðar, því það felur oft í sér kostnað og fyrirhöfn fyrir skráarhaldara.

Fjöldi opinberra stofnana safnar upplýsingum og birtir þær oft á mismunandi formi. Hagræði getur falist í að hafa hagskýrslugerð ekki mjög dreifða og hagræði fæst með því að endurnýta og samnýta gögn í meira mæli en nú er. Það minnkar áreiti á einstaklinga og fyrirtæki vegna gagnasöfnunar og kemur í veg fyrir margskráningu sömu gagna.

Helsta leiðin til að minnka áreiti á einstaklinga og fyrirtæki er að nýta stjórnvaldsskrár eins og kostur er til hagskýrslugerðar og samnýta og endurnýta þau gögn sem til eru. Einnig að straumlínulaga hagskýrslugerð og skrá gögn eingöngu einu sinni.

Notendur hagskýrslna hafa ítrekað látið í ljós þá skoðun sína að það væri skilvirkara ef þeir gætu nálgast opinberar hagtölur á einum stað á stöðluðu formi. Hagtölum er nær eingöngu miðlað rafrænt, en notkun samfélagsmiðla er jafnframt hagkvæm og skilvirk leið til að nálgast notendur.

Þrátt fyrir hlutverk Hagstofunnar sem samræmingaraðila hefur stofnunin ekki tæki til að fylgja eftir slíkri samhæfingu eða skipulagi hagskýrslugerðar í öðrum stofnunum. Samhæfing á sér því fyrst og fremst stað með samstarfi við þá aðila sem hafa með höndum verkefni á sviði hagskýrslugerðar. Er þá fyrst og fremst um að ræða verkefni Hagstofunnar sem eru lögbundin vegna innlendra eða alþjóðlegra skuldbindinga.

Hagskýrslugerð er sérhæfð og felst stærðarhagkvæmni í söfnun og samnýtingu gagna, hreinsun þeirra, úrvinnslu og fjárfestingu í tæknilegum innviðum, einkum með samrekstri í upplýsingatækni, viðhaldi gagnagrunna og sérhæfðri þekkingu. Það á þó ekki alltaf við, því í sumum tilfellum er dýrt að koma upp sérfræðiþekkingu á sviðum sem sérhæfðari stofnanir ráða þegar yfir. Í öðrum tilfellum getur aftur á móti verið kostnaðarsamt að dreifa kröftunum um of.

Sárlega vantar að gerð verði úttekt á heildarumfangi hagskýrslugerðar á Íslandi, hve margir vinna við hagskýrslur og gefa út upplýsingar og hvað það kostar. Hagstofa Íslands er stærsti framleiðandi hagtalna á landinu og kemur Seðlabanki Íslands þar á eftir, en aðrir stórir framleiðendur eru Landlæknisembættið og Þjóðskrá Íslands. Fjölmargir aðrir aðilar gefa út hagtölur, oft til að vekja athygli á starfsemi sinni, sem mælikvarða á afköst eða vegna þess að talin er þörf fyrir viðkomandi upplýsingar. Mismunandi er hvort þar er um tölfræði að ræða, sem hefur verið samræmd og gögn hreinsuð, eða einfaldar talningar úr skrám. Fyrir kemur að upplýsingar frá opinberum aðilum stangast á og eru ekki sambærilegar, eða eru á mismunandi formi. Þá hefur færst í vöxt undanfarið að stofnunum sé falið með lögum að safna og miðla upplýsingum án þess að gætt sé að heildarstefnu eða að könnun á þörfum notenda liggi að baki.

Auka má framleiðni í hagtölugerð með því að fylgja eftir alþjóðlegu líkani í framleiðslu hagtalna og sérhæfa hvert stig framleiðslukeðjunnar. Einnig með því að opinberir aðilar skiptist á gögnum, samnýti þau og vinni saman að hagskýrslugerð með aukinni sérhæfingu. Ljóst er að sjálfvirknivæðing, eða vélvæðing, hluta hagskýrslugerðar getur sparað vinnu, einkum þar sem um endurtekin verkefni er að ræða. Vinna við sjálfvirknivæðingu er rétt að hefjast innan Hagstofunnar og er að störfum vinnuhópur sem er ætlað að kanna sjálfvirknivæðingu, einkum með gagnanámi (e. data mining) og vélrænu námi (e. machine learning). Það verkefni tengist einnig notkun stórra gagnasafna (e. big data), en þar er nær eingöngu hægt að koma við vélrænum lausnum við úrvinnslu.

Við hagskýrslugerð safnast talsvert af örgögnum sem má nota við rannsóknir í háskóla- og vísindastofnunum. Vegna persónuverndarsjónarmiða getur verið tímafrekt og dýrt að búa svo um gögnin að þau verði ekki rekjanleg til einstaklinga. Mikil verðmæti felast í örgöngunum fyrir vísindasamfélagið og er falin í því talsverður fórnarkostnaður ef þau eru ekki nýtt. Hagstofan vinnur með öðrum hagstofum Norðurlanda að því að koma upp rannsóknarumhverfi til að veita viðurkenndum rannsakendum aðgang að örgögnum með öruggum hætti. Er verkefnið styrkt af Norrænu ráðherranefndinni.

**Tillögur:**

Stjórnvöld kortleggi hagskýrslugerð í landinu með það að markmiði að auka skilvirkni og koma í veg fyrir tvíverknað. Kannaður verið fjöldi starfsmanna sem vinna við hagskýrslugerð og kostnaður við hana.

Á grunni yfirlits um umfang opinberrar hagskýrslugerðar verði snertifletir skoðaðir með hliðsjón af hagræði sem felist í auknu samstarfi, samhæfingu eða meiri sérhæfingu, breyttu skipulagi og einföldun hagskýrslugerðar.

Sett verði tímasett markmið um að alþjóðlegar skuldbindingar í hagskýrslugerð verði uppfylltar og að þeir sem stunda opinbera hagskýrslugerð uppfylli þær gæðakröfur sem gerðar eru.

Farið verði yfir helstu stjórnsýsluskrár í landinu og skoðað hvort megi nýta þær betur til hagskýrslugerðar, m.a. með því að gera breytingar á högun þeirra, samnýta gögn, eða ská nýjar upplýsingar til að minnka áreiti og koma í veg fyrir tvískráningar. Markmiðið verði að draga úr áreiti á atvinnulíf og einstaklinga.

Gert verði sérstakt átak í að nýta vélrænar lausnir við hagskýrslugerð og við notkun stórra gagnasafna. Markmiðið verði að lækka kostnað og bæta gæði. Samstarf stofnana og háskóla um vélrænar lausnir verið aukið.

Kannaðir verði kostir þess að almenningur, fjölmiðlar, fyrirtæki, rannsóknar- og menntastofnanir geti nálgast hagskýrslur (tölfræði) á einum stað á samræmdu formi.

Unnið verði áfram að því að auðvelda vísindasamfélaginu aðgang að örgögnum í öruggu umhverfi sem tryggi persónuvernd.

Unnið verði að því að opna gagnasöfn sem eru með órekjanlegum gögnum, þar sem bæði hefur verið hugað að óbeinum og beinum rekjanleika.

Leitað verði leiða til að einstaklingar og fyrirtæki geti leyst mál sín gagnvart stjórnsýslunni, þar með talið hagskýrslugerðar, á einum stað.

Ólafur Hjálmarsson, hagstofustjóri