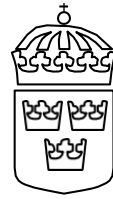


Regeringens skrivelse

2019/20:134



Riksrevisionens rapport om nationalräkenskaperna

Skr.
2019/20:134

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 2 april 2020

Stefan Löfven

Lena Micko
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation till regeringen i rapporten Nationalräkenskaperna – en stabilare grund för finanspolitiken (RiR 2019:34).

I rapporten redovisar Riksrevisionen resultatet av sin granskning av nationalräkenskaperna. Myndighetens övergripande slutsats är att nationalräkenskaperna håller en tillräckligt hög kvalitet och att deras tillförlitlighet varken är bättre eller sämre än de i andra EU-länder. Enligt myndigheten kan dock vissa förbättringar genomföras. Myndigheten rekommenderar regeringen att i sin styrning säkerställa att distributionen av statistiken från nationalräkenskaperna sker direkt från den statistiksvariga myndigheten, dvs. Statistiska centralbyrån (SCB).

Regeringen ställer sig bakom Riksrevisionens rekommendation. Regeringen avser att se över styrningen av distributionen av nationalräkenskaperna med målet att SCB ska distribuera dem.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation till regeringen	3
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation	4
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation.....	4
Bilaga	Nationalräkenskaperna – en stabilare grund för finanspolitiken (RIR 2019:34).....	5
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 2 april 2020	84

Riksrevisionen har granskat nationalräkenskaperna. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten Nationalräkenskaperna – en stabilare grund för finanspolitiken (RiR 2019:34), se *bilagan*.

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 3 december 2019. I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och den rekommendation till regeringen som Riksrevisionen har redovisat i sin rapport. De iakttagelser och rekommendationer som riktar sig till Statistiska centralbyrån (SCB) behandlas inte i denna skrivelse.

2 Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation till regeringen

Riksrevisionen har granskat om nationalräkenskaperna har tillräckligt god kvalitet för att utgöra underlag för välinformerade finanspolitiska beslut. Kvaliteten har bedömts utifrån tre kriterier: relevans, tillgänglighet och tydlighet samt tillförlitlighet.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att nationalräkenskaperna håller en tillräckligt hög kvalitet och att deras tillförlitlighet varken är bättre eller sämre än de i andra EU-länder. Enligt myndigheten kan dock vissa förbättringar genomföras.

Riksrevisionen anger i rapporten att bearbetning och spridning av statistiken i dag involverar flera myndigheter. Enligt Riksrevisionen skulle en bättre samordning förbättra tillgängligheten till statistiken. Konjunkturinstitutet har sedan länge en central roll i spridningen av data. Myndigheten bistår Finansdepartementet med bearbetade utfallsdata för departementets makroekonomiska verksamhet. Konjunkturinstitutets data används också av andra användare som komplement till de data som SCB publicerar. I dag sker dock enligt Riksrevisionen en viss fördröjning innan utfallet når användarna. Myndigheten anser vidare att det finns en risk för att samstämmigheten mellan olika leveranser och beräkningar brister när bearbetningen av statistiken sker på flera platser. Av Riksrevisionens intervjuer med berörda myndigheter framgår att de önskar att utfallet ska distribueras av en och samma myndighet.

Riksrevisionen rekommenderar mot denna bakgrund regeringen att i sin styrning säkerställa att distributionen av statistiken från nationalräkenskaperna sker direkt från den statistikansvariga myndigheten, dvs. SCB.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning av nationalräkenskaperna. Dessa beskriver landets ekonomiska aktiviteter och utveckling och har flera viktiga användningsområden inom såväl den statliga förvaltningen i Sverige som i internationella sammanhang.

Regeringen noterar Riksrevisionens övergripande slutsats att nationalräkenskaperna håller en tillräckligt hög kvalitet.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att en bättre samordning av bearbetningen och spridningen av statistiken skulle förbättra tillgängligheten till den. Den fördröjning som i dag förekommer innan statistiken når användarna borde kunna åtgärdas om den publicerades av en och samma myndighet. Om bearbetningen av statistiken skulle ske på samma ställe borde också risken för bristande samstämmighet i dataleveranser och beräkningar kunna minimeras. Även informationen i samband med ändringar i leveranserna av utfallsdata borde kunna förbättras. Sådana ändringar kan handla om att variabler tillkommer, försvinner eller byter namn. Ändringarna kan för närvarande ske i samband med en statistikleverans, utan någon förvarning från SCB. Likaså borde de berörda myndigheterna kunna enas om begrepp och skärningar av sina data så att jämförbarheten mellan dem underlättas.

Regeringen ställer sig bakom Riksrevisionens rekommendation att distributionen av statistiken från nationalräkenskaperna bör ske direkt från SCB. På så sätt kan utfallsdata nå användarna snabbare.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation

Regeringen avser att se över styrningen av distributionen av nationalräkenskaperna, med målet att SCB ska distribuera dem.

Regeringen anser i och med denna skrivelse att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.



Nationalräkenskaperna

– en stabilare grund för finanspolitiken

rir 2019:34



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

riksrevisionen

isbn 978-91-7086-543-5

rir 2019:34

omslagets originalfoto: henrik trygg

tryck: riksdagens internttryckeri, stockholm 2019



ENGRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2019-11-15

DNR: 3.1.1-2018-1344

RI R 2019: 34

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Nationalräkenskaperna

– en stabilare grund för finanspolitiken

Riksrevisionen har granskat nationalräkenskaperna. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Statistiska centralbyrån.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Tomas Forsfält har varit föredragande. Revisionsdirektör Helena Knutsson och enhetschef Håkan Jönsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Tomas Forsfält

För kännedom:

Regeringskansliet; Finansdepartementet
Statistiska centralbyrån

RIKSREVISIONEN

Skr. 2019/20:134
Bilaga

NATIONALLRÄKENSKAPERNA – EN STABILAREGRUND FÖR FINANSPOLITIKEN

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Syfte och frågeställningar	10
1.3 Bedömningsgrunder	10
1.4 Metod och genomförande	12
1.5 Rapportens disposition	14
2 Nationalräkenskaper och finanspolitik	15
2.1 Nationalräkenskapernas innehåll	15
2.2 Finanspolitik och budgetprocess behöver bra statistik	15
2.3 Preliminära och definitiva beräkningar	17
3 Relevans, tillgänglighet och tydlighet	23
3.1 Nationalräkenskapernas relevans	23
3.2 Tillgänglighet till nationalräkenskaperna	26
3.3 Tydlighet i informationen	30
3.4 Sammanfattande slutsatser	31
4 Tillförlitligheten i preliminära utfall	33
4.1 Beskrivning av data	33
4.2 Uppdelning av totala revideringar	34
4.3 Sektorsövergripande resultat	36
4.4 Tillförlitligheten i de offentliga finanserna	38
4.5 Tillförlitligheten i privata sektorns finanser	42
4.6 Tillförlitligheten i BNP	45
4.7 Precision och tidshorisont	47
4.8 Sammanfattande slutsatser	48
5 Tillförlitlighet i internationellt perspektiv	50
5.1 Beskrivning av data	50
5.2 Revideringar	51
5.3 Sammanfattande slutsatser	54
Referenslista	55
Bilaga 1. Enkät till användare	59
Bilaga 2. Sektorräkenskaper: begrepp och teori	61
Bilaga 3. Revideringar till följd av förändrad bokföring	63
Bilaga 4. Revideringar, definitioner	71
Bilaga 5. Revideringar, delsektorer	73
Bilaga 6. Precision och tidshorisont	75

Skr. 2019/20:134
Bilaga

NATIONALLÄKENSKAPENA – EN STABILAREGRUND FÖR FINANSPOLITIKEN

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Nationalräkenskaperna innehåller statistik som är central för finanspolitiken. Förutom bruttonationalprodukten (BNP) återfinns även den officiella statistiken för de offentliga finanserna. Att denna statistik håller en hög kvalitet är en förutsättning för att utvärdering och uppföljning av finanspolitiken blir korrekt. Felaktigheter riskerar leda till att regering och riksdag fattar beslut på en felaktig bild av styrkan i de offentliga finanserna.

I granskningen undersöks om nationalräkenskaperna har tillräckligt god kvalitet för att utgöra underlag för välinformerade finanspolitiska beslut. Kvaliteten bedöms utifrån tre kriterier: *relevans; tillgänglighet och tydlighet* samt *tillförlitlighet*.

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats är att nationalräkenskaperna har tillräckligt god kvalitet, men några saker bör bli bättre. Slutsatsen baseras i korthet på följande:

- Statistiken är relevant för de myndigheter som arbetar fram beslutsunderlag till finanspolitiken. Den belyser således de frågor som är viktiga för dessa användare.
- Bearbetning och spridning av statistiken involverar idag flera myndigheter. En bättre samordning skulle förbättra tillgängligheten till statistiken, genom att risken för fel och dubbelarbete minskas.
- Det finns utförlig information om statistiken, men beskrivningarna av statistikens tillförlitlighet behöver kompletteras för att bli tydligare.
- Statistiken för de offentliga finanserna i nationalräkenskaperna är tillförlitliga i hög grad, men det finns områden som bör bli bättre. Skillnaden mellan preliminärt och definitivt utfall tycks följa konjunkturutvecklingen. Det tyder på att inte all tillgänglig information använts effektivt till de preliminära utfallen.
- Det finns tecken på att BNP-nivån systematiskt har underskattats i de preliminära utfallen. Det återspeglas i statistiken för den privata sektorns finanser där träffsäkerheten i de preliminära utfallen är mycket låg i vissa delar.
- Tillförlitligheten i de svenska nationalräkenskaperna bedöms vara varken bättre eller sämre än den i andra EU-länder.

Distributionen av statistiken bör bli effektivare

Statistiska centralbyrån (SCB) arbetar efter den europeiska standarden för nationalräkenskaper. Det passar inte alltid de svenska myndigheternas behov eller önskemål. SCB har i hög grad anpassat statistiken till användarnas särskilda behov, framför allt för de offentliga finanserna. Det finns några områden där SCB:s statistik inte är tillräckligt bearbetad för att vara helt relevanta för de svenska myndigheterna. Exempelvis gäller det aggregeringar av produkter, kapitalslag och branscher.

Konjunkturinstitutet (KI) har av tradition en central roll i spridningen av data. De bistår Finansdepartementet med bearbetade utfallsdata för departementets makroekonomiska verksamhet. Deras data används också av andra användare som komplement till de data som SCB publicerar.

Idag sker en viss fördröjning innan utfallet når användarna. Det finns dessutom en potentiell risk att samstämmigheten mellan olika leveranser och beräkningar brister när bearbetning av statistiken sker på flera platser. Det faktum att myndigheterna inte använder samma begrepp och skärningar av data försvårar också jämförbarheten mellan myndigheternas indata. I intervjuer med myndigheterna framgår att de önskar att utfallet kommer från samma ställe.

Tydligare information

Riksrevisionens intervjuer med myndigheterna visar också att de i allmänhet är nöjda med den information som SCB ger om statistiken. Förändringar i det datamaterial som SCB levererar har i vissa fall skett utan information i förväg. Även mindre förändringar kan stoppa upp processen och leda till mindre tid för myndigheternas egentliga arbete med prognoser och ekonomiska analyser.

Myndigheterna efterfrågar mer fördjupad information om utfallet, speciellt för tillfälliga eller extraordinära händelser. Detaljerna behövs för att göra bra prognoser.

Nationalräkenskapernas kvalitetsdeklaration innehåller numera en beskrivning av revideringarna av BNP. Riksrevisionen noterar dock att det saknas liknande beskrivningar för offentliga finanser och andra delar av de så kallade sektorräkenskaperna.

Ändrade bokföringsregler förklarar en väsentlig del av revideringarna

Nationalräkenskaperna ska uppfylla kravet på aktualitet vilket gör det ofrånkomligt att de första preliminära utfallen revideras. Hur väl de första preliminära utfallen överensstämmer med de följande definitiva beräkningarna analyseras genom en statistisk analys av revideringarna i sektorräkenskaperna för åren 2001–2016.

Ändrade bokföringsregler har varit en väsentlig del av revideringarna under den undersökta perioden. Framför allt har det handlat om förändringar av den europeiska standarden och SCB:s tillämpning av denna. Det kan sägas vara en kontinuerlig och långvarig process för att den ekonomiska statistiken ska harmonisera inom EU.

Granskningen visar att om inte revideringar till följd av förändrad bokföring separeras från andra revideringar skulle statistiska test kunna leda till felaktiga slutsatser. Det är därmed inte sagt att det ur ett användarperspektiv är oproblematiskt med revideringar på grund av förändrad bokföring. Det försvarar bland annat jämförbarheten mellan olika publiceringstillfällen.

Revideringar av finansiellt sparande är konjunkturberoende

Överskottsmålet är centralt för finanspolitiken. Det är definierat som ett mål för den offentliga förvaltningens¹ finansiella sparande. I den framåtblickande utvärderingen av överskottsmålet behövs prognoser både på det finansiella sparandet och på BNP-nivån, det senare för att kunna bedöma konjunkturläget. Det senaste utfallet för nationalräkenskaperna används som utgångspunkt för prognoser på den framtida utvecklingen. Det är därför viktigt att det inte finns systematiska fel i de preliminära utfallen och att precisionen är hög, det vill säga att överensstämmelsen med det definitiva utfallet är god.

Riksrevisionens beräkningar visar att den offentliga förvaltningens finansiella sparande varken har systematiskt under- eller överskattats i det första preliminära utfallet. Revideringarna av det finansiella sparandet har i genomsnitt varit nära noll.

Det finns emellertid en tendens till att revideringarna av det finansiella sparandet samvarierar med konjunkturutvecklingen. Enligt Riksrevisionens beräkningar förklaras detta till stor del av de preliminära beräkningarna av statens skatteintäkter, framför allt löpande inkomstskatter. Under den senaste konjunkturuppgången har exempelvis intäkterna från hushållens kapitalinkomstskatter underskattats i de preliminära utfallen; tidigare år har intäkterna från bolagsskatterna reviderats kraftigt. Det rör sig om stora belopp.

Skatteintäkterna i nationalräkenskaperna baseras på ett underlag från Ekonomistyrningsverket (ESV). I underlaget används ESV:s skatteprognoser, vilka inte SCB råder över. SCB är dock statistikansvarig myndighet; det ligger i deras ansvar att utvärdera nationalräkenskapernas kvalitet.²

¹ I budgetlagen (2011:203) och regeringens ekonomiska propositioner benämnd offentlig sektor. Här används benämningen i ENS 2010, den senaste versionen av regelverket för nationalräkenskaperna.

² 13 a § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

Låg precision för privata sektorns finanser

Precisionen i de preliminära utfallen har varit betydligt bättre för redovisningen av de offentliga finanserna jämfört med den privata sektorns finanser. Den låga precisionen i centrala ekonomiska variabler, exempelvis bolagens driftöverskott, hushållens sparkvot och utrikessaldot, har till viss del varit kända av myndigheterna och lett till begränsad användning av dessa delar.

Risk för systematisk underskattning av BNP

För BNP finns det en tendens till systematiska underskattningar av nivån. I genomsnitt har BNP-nivån i de första preliminära utfallen underskattats. Det kan i förlängningen leda till revideringar av trendskattningar och i så fall en förändrad syn på konjunkturläget (BNP-gapet) och överskottsmålet (via det så kallade strukturella sparandet).

Revideringar av svensk statistik inte större än genomsnittet i EU

Revideringarna i den svenska statistiken av den offentliga förvaltningens finansiella sparande och nivån på BNP avviker inte nämnvärt från genomsnittet i EU. Kvaliteten i de svenska nationalräkenskaperna kan därför inte sägas vara vare sig bättre eller sämre än den i andra jämförbara länder.

Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningens iakttagelser riktar Riksrevisionen följande rekommendationer till SCB respektive regeringen:

- SCB bör löpande utvärdera tillförlitligheten i nationalräkenskapernas preliminära utfall av statens skatteintäkter. Om utvärderingen visar att det finns brister ska SCB verka för att dessa åtgärdas.
- SCB bör säkerställa att nationalräkenskapernas preliminära utfall av BNP inte innehåller systematiska fel.
- SCB bör säkerställa att information om tillförlitligheten i nationalräkenskapernas preliminära utfall når fram till användarna. Nationalräkenskapernas kvalitetsdeklaration bör utökas med beskrivningar av tillförlitligheten i sektorräkenskapernas preliminära utfall.
- Regeringen bör i sin styrning säkerställa att distributionen av statistiken från nationalräkenskaperna sker direkt från den statistikansvariga myndigheten, det vill säga SCB.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

En hög kvalitet i de statistiska underlagen är viktigt i hanteringen av de statliga finanserna. Vid uppföljning och utvärdering av finanspolitiken, liksom vid framtagningen av statens budget, kan brister i de statistiska underlagen leda till fel slutsatser och i värsta fall till felaktiga beslut.

Nationalräkenskaperna innehåller statistik som är central för finanspolitiken, bland annat finansiellt sparande. Den offentliga förvaltningens finansiella sparande används för att bedöma storleken på ett eventuellt budgetutrymme eller behovet av budgetförstärkande åtgärder i statens budget. Nationalräkenskapernas utfall för ett år är till en början preliminärt. Utfallet bygger först på ett begränsat underlag och uppdateras efter hand i takt med att nya underlag blir tillgängliga. Läget för de offentliga finanserna kan alltså vara ett annat än vad beslutsfattarna såg framför sig när statens budget beslutades. Den offentliga förvaltningens finansiella sparande var exempelvis väsentligt starkare 2014, 2015 och 2016 än vad det preliminära utfallen visade; i genomsnitt underskattades överskottet med 15 miljarder kronor dessa år. Så stora förstärkningar av statskassan kan påverka utrymmet för finanspolitiken.

Nationalräkenskaperna granskas kontinuerligt av EU:s statistikkontor Eurostat.³ Dessa granskningar fokuserar i stor utsträckning på efterlevnaden av de bokföringsregler som styr nationalräkenskaperna. Tidigare granskningar av kvaliteten i den ekonomiska statistiken har ofta fokuserat på styrning, kontroll och organisation av arbetet med att ta fram nationalräkenskaperna.⁴ Tidigare studier av revideringar i nationalräkenskapernas utfall har varit inriktade på BNP och den reala ekonomin. Studier som i stället fokuserar på den del av nationalräkenskaperna som innehåller finansiellt sparande, de så kallade sektorräkenskaperna, är få.⁵

Mot denna bakgrund anser Riksrevisionen att det är motiverat att granska kvaliteten i nationalräkenskaperna.

³ Se t. ex. Eurostat, *Quality report on National and Regional Accounts, 2016 data, 2018 edition*, 2018.

⁴ Riksrevisionen, 2008, 2010, 2013, 2015a och Statskontoret, 2011, granskar den interna organisationen på SCB. SOU 2012:83 och Riksrevisionen, 2015b, inriktas på systemet för den officiella statistiken. I SOU 2002:118 gavs förslag på förbättringar av den ekonomiska statistiken. Tyngdpunkten i förslagen låg på en förbättring av nationalräkenskaperna. Det ledde till förbättringar i statistiken genom det så kallade EMMA-projektet, se SCB, 2010.

⁵ Riksrevisionen granskade tillförlitligheten i kommunernas inrapportering av årets intäkter och kostnader i det så kallade räkenskapssammandraget, ett viktigt underlag till redovisningen av den kommunala sektorns finanser, se Riksrevisionen, *Räkenskapssammandraget – år resultat- och balansräkningen tillförlitlig?*, 2018.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet är att undersöka om nationalräkenskaperna har tillräckligt god kvalitet för att utgöra underlag för välinformerade finanspolitiska beslut.

Kvaliteten bedöms i denna granskning utifrån ett urval av de kvalitetskriterier som återfinns i lagen (2001:99) om den officiella statistiken. Kriterierna har legat till grund för formuleringen av granskningens frågeställningar. I avsnitt 1.3 redogörs för innebörden av dessa kriterier.

1. Är nationalräkenskaperna relevanta?
2. Är nationalräkenskaperna tillgängliga och tydliga?
3. Är nationalräkenskapernas tillförlitlighet på en tillräckligt hög nivå?

Granskningen avgränsas till sektorräkenskaperna. Den delen av nationalräkenskaperna innehåller bland annat utfallet för den offentliga förvaltningens finansiella sparande, vilket är centralt för finanspolitiken.

SCB är statistikansvarig myndighet för de svenska nationalräkenskaperna.⁶ Regeringen har ett ansvar att styra myndigheterna. Riksrevisionen granskar därmed regeringen och SCB.

1.3 Bedömningsgrunder

I ramverket som styr finanspolitikens utformning poängteras kvalitetsaspekten i den statistik som ligger till grund för prognoser och beslutsunderlag:⁷

Regeringen har ett ansvar för att se till att relevanta data finns att tillgå om samhällsekonomin. Detta är en förutsättning för att prognoser och andra typer av beslutsunderlag ska hålla god kvalitet. Statistiken över de offentliga finanserna är av särskilt stor betydelse. Att statistiken håller en hög kvalitet är en förutsättning för att Sverige på ett trovärdigt sätt ska kunna leva upp till kraven i stabilitets- och tillväxtpakten. Data som Statistiska centralbyrån och andra statliga myndigheter producerar ska ha högsta möjliga kvalitet.⁸

Nationalräkenskaperna är en del av den officiella statistiken och är som sådan reglerad av lagar och förordningar. SCB har dessutom ett särskilt ansvar att

⁶ Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

⁷ Ramverket för finanspolitiken syftar till att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar och transparent och omfattar ett antal mål och principer som styr finanspolitikens utformning. Ramverket innehåller de budgetpolitiska målen (överskotts målet, skuldankaret, utgiftstaket och det kommunala balanskravet), en stram statlig budgetprocess samt extern uppföljning och transparens. Se skr. 2017/18:207.

⁸ Skr. 2017/18:207, sid. 29.

samordna systemet för den officiella statistiken och får i denna roll meddela föreskrifter om tillgänglighet och kvalitet.⁹

Den kvalitetssyn som tillämpas i den officiella statistiken är i hög grad användarorienterad. Enligt riksdag och regering är kvalitet inte något absolut begrepp utan utgår från statistikens användbarhet.¹⁰ Vid utveckling, framställning och spridning av statistiken ska sju kvalitetskriterier tillämpas.¹¹ Kvalitet kommer i denna granskning att bedömas utifrån tre av dessa: *relevans; tillgänglighet och tydlighet* samt *noggrannhet*. Noggrannhet kopplas här till begreppet tillförlitlighet.¹²

Granskningen kommer inte omfatta kriterierna *aktualitet* och *punktlighet*, då det inte finns några indikationer på problem inom dessa områden. Dessutom övervakas detta av Eurostat. Kvalitetskriterierna *jämförbarhet* och *samstämmighet* rör också till stor del frågor som styrs av EU-regleringar och övervakas av Eurostat. Jämförbarhet och samstämmighet med annan statistik är inte i sig en fråga för denna granskning, men kan i vissa fall vara en förutsättning för kriteriet *noggrannhet* och i den meningen beröras i granskningen.

Relevans handlar om hur väl statistiken belyser de frågor som är viktiga för användarna av statistiken. Överensstämmelsen mellan målstorheter och intressestorheter är en viktig del i bedömningen av statistikens relevans. Innan den statistikansvariga myndigheten definierar den statistiska storhet som ska skattas görs avvägningar med hänsyn till olika användares behov, kvalitetskrav på statistiken, kostnader för framtagandet av statistiken och uppgiftslämnararbetet.¹³

Tillgänglighet och tydlighet handlar i sin tur om användarnas möjligheter att få tillgång till statistik, som är framtagen eller kan tas fram, och information om de egenskaper som statistiken har.¹⁴ Det regeringen uttryckt om tillgänglighet och tydlighet är att de statistikansvariga myndigheterna ska dokumentera och kvalitetsdeklarerar officiell statistik samt utan avgift offentliggöra och hålla statistiken allmänt tillgänglig i elektronisk form genom ett allmänt nätverk.¹⁵

Tillförlitlighet handlar om hur väl ett statistikvärde skattar sin målstorhet, det vill säga hur stor avvikelser mellan dessa två kan förväntas vara.¹⁶

⁹ 1 § förordningen (2016:822) med instruktion för Statistiska centralbyrån samt 16 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

¹⁰ Prop. 2013/14:7, bet. 2013/14:FIU7, rskr 2013/14:58.

¹¹ 3 a § lagen (2001:99) om den officiella statistiken.

¹² Kvalitetskriteriet *noggrannhet* definieras i lagtexten som grad av överensstämmelse mellan skattningsvärdena och de okända sanna värdena, se 3 a § 2 lagen (2001:99) om den officiella statistiken. *Noggrannhet* kopplas i SCB:s föreskrift om kvalitet för den officiella statistiken (SCB-FS 2016:17) till begreppet tillförlitlighet.

¹³ 5 § SCB:s föreskrift om kvalitet för den officiella statistiken (SCB-FS 2016:17).

¹⁴ 35 § SCB:s föreskrift om kvalitet för den officiella statistiken (SCB-FS 2016:17).

¹⁵ 13 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

¹⁶ 18 § SCB:s föreskrift om kvalitet för den officiella statistiken (SCB-FS 2016:17).

1.4 Metod och genomförande

1.4.1 Relevans samt tillgänglighet och tydlighet

Användarperspektivet innebär att statistiken ska tillgodose användarnas informationsbehov och förväntningar. Användarnas uppfattningar om statistiken utgör därför grunden till bedömningen om huruvida nationalräkenskaperna är relevanta, tillgängliga och tydliga.

Intervjuer har genomförts med fyra statliga myndigheter som regelbundet använder stora delar av nationalräkenskaperna i sin prognosverksamhet: Regeringskansliet (Finansdepartementet), KI, ESV och Riksbanken.

För att fånga ytterligare synpunkter på nationalräkenskapernas kvalitet i prognosverksamheten har intervjuerna kompletterats med en enkät till andra användare (se bilaga 1). Enkäten skickades till användare av nationalräkenskaperna, verksamma i Sverige, som ingår i KI:s prognosjämförelse.¹⁷ Elva av tolv tillfrågade svarade på enkäten.

Intervjuer har också genomförts med SCB för att undersöka hur myndigheten prioriterar mellan å ena sidan olika användares behov och å andra sidan kvalitetskrav på statistiken, kostnader och uppgiftslämnarbördan. Mötesanteckningar från användarrådet för ekonomisk statistik under perioden 2017–2019 har också studerats.¹⁸ SCB inrättade användarrådet 2001 med syftet att skapa ett system med organiserade användarkontakter. Nationalräkenskaperna hanteras inom användarrådet för ekonomisk statistik. Användarrådet ska behandla frågor som rör behov av ny statistik, utveckling och förändring av befintlig statistik och prioriteringar.¹⁹

1.4.2 Tillförlitlighet

För att besvara frågan om huruvida nationalräkenskaperna är tillräckligt tillförlitliga studeras revideringarna av statistiken mellan de preliminära och de definitiva²⁰ utfallen. Tillgången till jämförbara data har begränsat studien till

¹⁷ Arbetsförmedlingen, Danske Bank, Swedbank, Handelsbanken, HUI Research, LO, Nordea, Riksgälden, SEB, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenskt Näringsliv samt Unionen. Prognosjämförelsen omfattar, förutom de tolv användarna, ESV, Finansdepartementet, KI och Riksbanken samt OECD och Europeiska kommissionen, se Konjunkturinstitutet, "Prognosjämförelse", hämtad 2019-05-02.

¹⁸ Se SCB, "Möte i användarrådet för ekonomisk statistik", hämtade 2019-09-03.

¹⁹ Se SCB, "Instruktion för användarråden 2019–2021", hämtad 2019-09-03. Användarråden har en rådgivande funktion och ska företräda användare av den anslagsfinansierade statistiken som SCB ansvarar för. I användarrådet deltar för tillfället 13 användare. Alla de intervjuade myndigheterna finns för närvarande representerade i rådet, liksom två av de användare som svarat på enkäten.

²⁰ Med definitiva avses de årsberäkningar som publiceras i SCB:s rapportserie *Statistiska meddelanden* (NR 10 SM). Benämningen "definitiva" är oegentlig och har från och med 2019 ersatts med "detaljerade" i SCB:s publikationer. I denna rapport används den tidigare benämningen.

utfallen för åren 2001–2016. Det täcker nästan hela den period som startade 1999 då Sverige gick över till det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet (ENS).²¹

De preliminära utfallen används i de finanspolitiska beslutsunderlagen innan de definitiva utfallen publiceras. De preliminära utfallen bör därför ha en god överensstämmelse med de definitiva utfallen för att betraktas som tillförlitliga.²² I granskningen undersöks följande:

- förekomsten av systematiska fel i de preliminära utfallen
- precisionen i de preliminära utfallen
- den svenska statistiken i en internationell jämförelse.

Det bör inte finnas systematiska fel i de preliminära utfallen om tillförlitligheten i nationalräkenskaperna ska kunna sägas vara på en tillräckligt hög nivå. Medelvärdet av revideringarna under perioden, det så kallade medelfelet, bör därför vara nära noll. Den tillgängliga informationen bör också ha använts effektivt. Revideringarna bör därför vara statistiskt oberoende av tidigare revideringar och andra kända faktorer vid framtagningen av utfallen.

Tillförlitligheteten avgörs också av precisionen, det vill säga den genomsnittliga storleken på revideringarna (i absoluta tal). Nationalräkenskaperna måste uppfylla kravet på aktualitet. Det första preliminära utfallet baseras därför på ett begränsat informationsunderlag, vilket gör revideringar ofrånkomliga. Det finns därför inte en skarp gräns för när revideringarna kan anses vara för stora. I granskningen hanteras detta genom att jämföra precisionen mellan sektorer eller mellan variabler. Precisionen jämförs också med alternativet att använda variabelns historiska genomsnitt som ett första utfall. Det ger en indikation på informationsvärdet i de preliminära utfallen. Liknande metoder används i utvärderingar av prognoser.

Slutligen görs en jämförande studie av revideringarna av den offentliga förvaltningens finansiella sparande och nominell BNP med övriga EU-länder. Jämförbara data har samlats in från den rapportering som varje EU-land gör till Eurostat två gånger per år.

²¹ Före 1999 följde bokföringen ett nationellt regelverk, inte direkt jämförbart med det europeiska. Data för 1999 och 2000 är inte fullständiga i de arkiverade databaser som använts som källa och dessa år har inte studerats. Det definitiva utfallet för 2017 publicerades i september 2019 efter att beräkningarna till denna granskning avslutats.

²² Det finns även en kvarvarande osäkerhet i de definitiva utfallen. I Eurostat, *Quality report on National and Regional Accounts, 2016 data, 2018 edition*, 2018, konstateras att det är svårt att mäta den kvarvarande osäkerheten, vilket är orsaken till att de liksom flera tidigare studier fokuserar på analyser av just revideringar. Speciellt svårt är det att analysera kvaliteten i sammansatta variabler. SCB uttrycker det som: "Något samlat mått på tillförlitligheten [i BNP] är inte möjligt att åstadkomma på grund av den stora mängden källor och modellantaganden", se SCB, "Kvalitetsdeklaration, Nationalräkenskaper, kvartals- och årsberäkningar", hämtad 2019-09-17.

1.4.3 Granskningens genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Tomas Forsfält och projektmedarbetaren Helena Knutsson. Två referenspersoner har varit knutna till projektet och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten:

- Jesper Hansson, avdelningschef, Riksbanken
- Pär Österholm, professor, Örebro universitet.

Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet) och SCB har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

1.5 Rapportens disposition

I kapitel 2 ges en beskrivning av nationalräkenskaperna och dess roll i finanspolitikens utformning. I kapitel 3 behandlas användarnas syn på statistiken vad gäller relevans, tillgänglighet och tydlighet. I kapitel 4 och 5 behandlas tillförlitligheten. I kapitel 4 studeras revideringarna mellan de preliminära och de definitiva utfallen av nationalräkenskaperna i detalj i de svenska sektorräkenskaperna. I kapitel 5 görs en internationell jämförelse av revideringarna.

Rapporten har 6 bilagor. I bilaga 1 visas enkäten till användarna. I bilaga 2 förklaras begreppen i sektorräkenskaperna. I bilaga 3 beskrivs de förändringar av bokföringsreglerna som gjorts sedan 2001. I bilaga 4 visas formaliserade definitioner av de mått på revideringar som används i rapporten. I bilaga 5 och 6 finns diagram på revideringarna av finansiellt sparande för varje delsektor respektive revideringarnas storlek vid olika publiceringstillfällen.

2 Nationalräkenskaper och finanspolitik

I detta kapitel ges först en kort beskrivning av nationalräkenskaperna och dess roll i finanspolitikens utformning. Därefter beskrivs hur statistiken uppdateras över tiden och hur dessa revideringar påverkar användarnas arbete.

2.1 Nationalräkenskapernas innehåll

Nationalräkenskaperna beskriver landets ekonomiska aktiviteter och utveckling. Produkt- och sektorräkenskaperna är två delar av nationalräkenskaperna och kan sägas utgöra landets resultaträkning. Finansräkenskaperna är en tredje del som motsvarar balansräkningen för landet.

Produkt- och sektorräkenskaperna beskriver värdet av produktionen av varor och tjänster i näringslivet och i offentliga myndigheter samt vad produktionen och importen används till. Det vanligaste sammanfattande måttet är BNP som mäter värdet av den totala produktionen i ett land.

Sektorräkenskaperna fördelar produktionsvärdet mellan bolag, hushåll och offentlig förvaltning i form av vinster, löner och produktionsskatter, med justering för utlandstransaktioner. Därutöver redovisas sociala avgifter och transfereringar; finansiella och andra transaktioner mellan sektorerna samt löpande inkomstskatter. Det leder fram till ett mått på disponibel inkomst för varje sektor.

Den disponibla inkomsten minus utgifterna för konsumtion och investeringar är lika med sektorns finansiella sparande (se bilaga 2 för en mer detaljerad genomgång).

Sektorräkenskaperna kan ses som sifferunderlag till budgetrestriktioner för konsumtions- och investeringsbeslut i ”representativa” (genomsnittliga) företag och hushåll. På liknande sätt utgör redovisningen av de offentliga finanserna budgetrestriktionen för finanspolitiska beslut.

2.2 Finanspolitik och budgetprocess behöver bra statistik

Finanspolitiken styrs av ett antal mål och principer som syftar till att den ska vara långsiktigt hållbar och transparent. Ett av dessa mål är överskottsmalet som är definierat som ett mål för den offentliga förvaltningens finansiella sparande. Överskottsmalet säger att det finansiella sparandet ska vara en tredjedels procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.²³

²³ Skr. 2017/18:207.

NATIONALRÄKENSKAPERNA – EN STABILARE GRUND FÖR FINANSPOLITIKEN

I efterhand sker utvärderingen av målet utifrån genomsnittligt finansiellt sparande de senaste åtta åren. Överskotts målet ska också följas upp med ett framåtblickande perspektiv. Eftersom konjunkturläget påverkar de offentliga finanserna görs denna uppföljning utifrån en uppskattning av det så kallade strukturella sparandet.²⁴ Uppföljningen sker för innevarande och nästkommande år, för att bedöma storleken på ett eventuellt budgetutrymme eller behov av budgetförstärkande åtgärder.

I budgetprocessen behöver beslutsfattarna således förhålla sig till prognoser på de offentliga finanserna och den realekonomiska utvecklingen kommande år. För att göra bra prognoser behöver de myndigheter som arbetar med prognoser relevant och tillförlitlig information om nuläget i ekonomin. Utfallen för nationalräkenskaperna används som utgångspunkt för prognoser på den framtida utvecklingen och som underlag för skattningar av prognosmodeller.

Nationalräkenskaperna har flera användningsområden inom såväl den statliga förvaltningen i Sverige som i internationella sammanhang. Den offentliga förvaltningens finansiella sparande är exempelvis en av de uppgifter som regelbundet rapporteras till EU och utvärderas mot kriterierna i stabilitets- och tillväxtpakten. Det ställer krav på harmoniserade bokföringsregler. Nationalräkenskaperna styrs av det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet (ENS), vilket är en anpassning av *System of National Accounts* (SNA) som utarbetas i FN:s regi.

Myndigheternas roller

I april respektive september varje år ska regeringen lämna de ekonomiska propositionerna till riksdagen.²⁵ Den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen innehåller bland annat regeringens förslag till inriktning för finanspolitiken, prognoser för hur offentliga utgifter och inkomster utvecklas och en uppföljning av de budgetpolitiska målen (överskotts målet, utgiftstaket för de statliga utgifterna, balanskravet för kommunsektorn och skuldankaret²⁶). Riktlinjerna för politiken i den ekonomiska vårpropositionen omsätts i konkreta förslag i budgetpropositionen. Det är Finansdepartementet som samordnar budgetarbetet inom Regeringskansliet och ansvarar bland annat för att ta fram underlag i form av prognoser på den makroekonomiska utvecklingen och bedömningar av budgetutrymme eller behov av budgetförstärkande åtgärder.²⁷

Riksbanken är en myndighet under riksdagen och har bland annat ansvaret för penningpolitiken.²⁸ Riksbanken använder regelbundet stora delar av nationalräkenskaperna i sin prognosverksamhet.

²⁴ Det strukturella sparandet är en beräkning av hur stort det finansiella sparandet i den offentliga förvaltningen skulle vara om BNP skulle motsvara den potentiella nivån så att sektorns inkomster och utgifter inte påverkades av konjunkturläget eller av engångseffekter, se skr. 2017/18:207.

²⁵ Ett valår får budgetpropositionen lämnas senare, dock senast den 15 november, se tilläggsbestämmelse 9.5.1 och 9.5.2 riksdagsordningen.

²⁶ Skuldankaret följs upp i de ekonomiska vårpropositionerna.

²⁷ Skr. 2017/18:207.

²⁸ 9 kap. 13 § regeringsformen.

En extern uppföljning är viktig för den ekonomiska politikens trovärdighet. På nationell nivå finns det myndigheter under regeringen som med olika fokus gör prognoser och granskar den ekonomiska politiken. KI har till uppgift att följa och analysera den ekonomiska utvecklingen, göra prognoser för den svenska ekonomin, analysera finans- och penningpolitikens inriktning och finanspolitikens effekter med särskild tonvikt på hur de offentliga finanserna förhåller sig till budget- och finanspolitiska mål.²⁹ ESV ska i sin tur göra prognoser för samt analysera och lämna information om den offentliga ekonomin, med särskilt fokus på den statliga ekonomin.³⁰ ESV ska analysera måluppfyllelsen av de budgetpolitiska målen.³¹

2.3 Preliminära och definitiva beräkningar

Nationalräkenskaperna publiceras och revideras enligt en förutbestämd plan.³² Ett första utfall av nationalräkenskapernas kvartalsberäkningar publiceras 60 dagar efter kvartalets slut. Det innebär att den första preliminära beräkningen för ett helt år finns tillgängligt i månadsskiftet februari–mars följande år när det finns utfall för alla fyra kvartalen.

Nationalräkenskaperna har många olika källor för primärstatistik. Vid tidpunkten för sammanställningen av det första utfallet saknas i många fall registerdata och liknande direkt information om det gångna året. Olika metoder används därför för att beräkna den saknade informationen, exempelvis statistiska metoder och mer eller mindre avancerade modellberäkningar.

Efter hand tillkommer ny information som gör att tillförlitligheten i framskrivningarna ökar. I november sker det som SCB kallar en preliminär årsberäkning för de offentliga finanserna. Årsberäkningen görs på en finare detaljeringsnivå jämfört med kvartalsberäkningarna och med fokus på helåret. Underlagen till framför allt de offentliga finanserna förbättras därmed väsentligt. Tidigare uppdaterades bland annat taxeringsutfallet och räkenskapsammandraget för kommuner och landsting/regioner, vilket påverkar analys av äldre år. Under senare tid har taxeringsutfallet senarelagts till december och tas in i nationalräkenskaperna i nästkommande publicering i februari–mars.

Räkenskapsammandrag har å andra sidan tidigare lagts vilket gör att stora delar ingår redan i samband med publicering i september.

²⁹ 1 § 1–3 förordningen (2007:759) med instruktion för Konjunkturinstitutet.

³⁰ 2 § 3 förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

³¹ 5 § 4 förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

³² Se exempelvis SCB, "Specificering av vissa tillämpningar inom Nationalräkenskaper, kvartals- och årsberäkningar – NR0103 – av SCB:s revideringspolicy", hämtad 2018-11-06.

En definitiv årsberäkning av utfallet publiceras först ett och ett halvt år efter det första preliminära utfallet. Exempelvis publicerades den definitiva årsberäkningen för nationalräkenskaperna 2016 i september 2018.³³ När den definitiva beräkningen är klar har en del enklare framskrivningar ersatts med mer fullständiga beräkningar. Exempelvis görs explicita beräkningar av näringslivets förädlingsvärden baserade på produkternas försäljningsvärde, insatsförbrukning och importinnehåll. Det ger ett bättre underbyggt mått på BNP och företagets driftöverskott.

Det kan dock finnas kvar en statistisk osäkerhet i det definitiva utfallet, från bland annat uppräknade urvalsundersökningar. En del av nationalräkenskaperna går inte heller att verifiera och förblir beroende av modellberäkningar. Den svarta ekonomin är ett uppenbart exempel men även för exempelvis utrikeshandeln och hushållens konsumtion saknas heltäckande primär statistik. Revideringar kan därför ske om det sker förändringar av metoder och modeller som används i framskrivningarna. Det sker bland annat i samband med större så kallade allmänna översyner som görs vart femte år. Förändringar i ENS-regelverket och hur det tillämpas kan också föranleda revideringar.

2.3.1 Revideringar och de ekonomiska propositionerna

Tabell 1 visar publiceringarna av nationalräkenskapernas utfall för 2016: från den första preliminära beräkningen i februari 2017 till den femte revideringen i samband med publiceringen av den definitiva årsberäkningen i september 2018.

Tabellen visar att när 2017 års ekonomiska vårproposition togs fram var utfallet för 2016 preliminärt. Till budgetpropositionen för 2018 kunde regeringen ta in uppgifter från den första revideringen i maj, men inte den andra som publicerades en vecka innan budgetpropositionen. När budgetpropositionen publicerades fanns det därför diskrepanser mellan propositionen och nationalräkenskaperna för det avslutade året. Exempelvis var offentlig förvaltnings finansiella sparande 10 miljarder kronor lägre 2016 i propositionen än i SCB:s utfall.³⁴

Eftersom budgetpropositionen för 2019 lämnades till riksdagen först i november 2018 baserades den på det definitiva utfallet för 2016, ett preliminärt utfall för 2017 och prognoser för helåret 2018 och framåt. Från och med 2020 kommer publiceringen av den definitiva årsberäkningen att tidigareläggas till i slutet på maj. Det innebär att det kan användas som underlag till budgetpropositionen även när det inte är ett valår, vilket i sig är en förbättring.

³³ SCB, *Nationalräkenskaper 2016*, 2018.

³⁴ Regeringen, "Tabell: Nyckeltal prognos september 2017", hämtad 2019-11-05.

ENGRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tabell 1 Publicering av nationalräkenskaper avseende 2016 respektive de ekonomiska propositionerna under 2017–2018

År	Månad	Nationalräkenskaper	Ekonomiska propositioner
2017	jan		
	feb	Första preliminär beräkning av 2016	
	mar		
	apr		Vårpropositionen 2017
	maj	Revidering 1	
	jun		
	jul		
	aug		
	sep	Revidering 2	Budgetpropositionen för 2018
	okt		
	nov	Revidering 3	
	dec		
2018	jan		
	feb	Revidering 4	
	mar		
	apr		Vårpropositionen 2018
	maj		
	jun		
	jul		
	aug		
	sep	Definitiv årsberäkning av 2016	
	okt		
	nov		Budgetpropositionen för 2019
	dec		

Källor: SCB och regeringens propositioner.

2.3.2 Revideringar och prognosarbetet³⁵

Utfallen har hög status

Utfallen för nationalräkenskaperna används, som nämnts tidigare, som utgångspunkt för prognoser på den framtida utvecklingen. Finansdepartementet och de myndigheter som gör makroekonomiska prognoser ger den samstämmiga bilden av att SCB:s utfall aldrig frångås, även i de fall det finns indikationer på en annan utveckling. Ett utfall som prognosmakarna tror kommer att revideras vid ett senare tillfälle hanteras med korrigeringar av nivån i prognosens första kvartal, en så kallad rekyl. Den senaste informationen används som utgångspunkt för prognoserna men SCB:s officiella utfall visas i tabeller och diagram.

Dessa rekylar kan göra att utvecklingstalen blir osannolika eller problematiska att tolka. Förändringen av finansiellt sparande används exempelvis som indikator för inriktningen på finanspolitiken.

Revideringarna har inte varit så stora att det ändrat synen på politikens inriktning, enligt Finansdepartementet. Det kan dock bli mer känsligt med den nya nivån på överskottsmalet.³⁶ Om överskotten inte är så stora kan en skillnad på ett sparande som är 0,3 eller 0,1 få betydelse enligt departementet.

EDP-rapportering förvirrar

Två gånger per år, före den 1 april och 1 oktober, ska medlemsländerna i EU rapportera in uppgifter till Eurostat om läget för de offentliga finanserna, den så kallade EDP-rapporteringen.³⁷ Vårens rapportering kommer bara en månad efter det att SCB publicerat det första preliminära utfallet för föregående års nationalräkenskaper. Men under denna tid kommer det vanligtvis in mycket ny information, vilken framför allt är viktig för uppskattningen av skatteintäkterna. Vissa år innebär det stora revideringar i offentliga förvaltningens finansiella sparande.

För Finansdepartementet är detta ett problem. Den uppdatering av nationalräkenskaperna som sker i februari–mars används som underlag till vårpropositionen. Revideringar som sker (i offentliga finanser) i samband med EDP-rapporteringen blir kända för allmänheten men läggs in i nationalräkenskaper först vid uppdateringen i maj. Finansdepartementet uppger att även om de skulle hinna lägga in ett nytt utfall är det inte tekniskt möjligt då det saknas en fullständig leverans av data.

³⁵ Detta avsnitt bygger på intervjuer med företrädare för Finansdepartementet, 2019-04-29, företrädare för KI, 2019-04-23, företrädare för ESV, 2019-04-16, och företrädare för Riksbanken, 2019-05-02 samt enkätsvar.

³⁶ Den tidigare målnivån var en procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel, se SOU 2016:67, prop. 2016/17:100 och prop. 2017/18:1.

³⁷ EDP står för *Excessive Deficit Procedure*, det vill säga "förfarandet vid alltför stora budgetunderskott".

I EDP-rapporteringen i mars 2019 rapporterades exempelvis ett finansiellt sparande för den offentliga förvaltningen som var 11 miljarder kronor högre än det sparande som nationalräkenskaperna publicerade en månad tidigare. Det reviderade utfallet hanns inte tas in i den ekonomiska vårpropositionen och därmed inte heller i departementets rapportering till EU rörande konvergensprogrammet. Finansdepartementet uppger att Kommissionen inte är nöjd med att det är en diskrepans mellan utfallet i EDP och konvergensprogrammet. För Finansdepartementet är det inte bara rapporteringen till EU som blir problematisk utan också den ekonomisk-politiska kommunikationen där det finansiella sparandet för utfallsåret är ett annat i finansministerns presentation än det som står i propositionen. Det går inte heller att exakt redogöra för hur revideringen av utfallet kommer att påverka det strukturella sparandet. För det behöver det göras en ordentlig beräkning, något som Finansdepartementet anser sig inte hinna med.

SCB anser att de inte själva kan lösa problemet. Det behöver samordnas på EU-nivå. SCB uppger att de är skyldiga att använda de senaste aktuella uppgifterna till EDP-rapporteringen och får inte undanhålla några uppgifter. Enligt SCB skulle inte heller en tidigareläggning av beräkningarna lösa problemet. De inrapporterade uppgifterna granskas av Eurostat i ca 20 dagar och kan under denna period förändras innan de slutligen fastslås. SCB anser att lösningen är att konvergensprogrammet får en större tyngd. Det är något som Finansdepartementet behöver driva i Kommissionen.³⁸

Trendskattningar påverkas

När statistiken revideras bakåt i tiden kan det påverka skattningarna av trender (och därmed av så kallade potentiella variabler). Myndigheterna uppger att revideringarna vid några tillfällen inneburit en omvärdering av konjunkturläget. Omvärderingen kan påverka strukturellt sparande bakåt i tiden, även om det faktiska finansiella sparandet inte ändrats. Detta kan vara svårt att förklara för utomstående.

Resurskrävande revideringar

En av de övriga användarna som svarat på enkäten uttrycker att problemet med revideringarna är att det tar tid att hela tiden dubbelkolla så att siffrorna inte har reviderats, vilket försvårar arbetet. De större myndigheterna har löst det genom att alla data uppdateras varje kvartal och att jämförande tabeller tas fram rutinmässigt.

³⁸ Intervju med företrädare för SCB 2019-09-18.

NATIONALRÄKENSKAPERNA – EN STABILARE GRUND FÖR FINANSPOLITIKEN

En annan som svarat på enkäten anser att revideringarna är en brist i statistiken, när de långt i efterhand kan förändra hela bilden. En tredje säger att för ekonomisk politik och de finansiella marknaderna är de första preliminära kvartalsutfallen viktiga. De revideras ofta, vilket respondenten anser vara ett problem. Samtidigt finns en förståelse för att utfallen måste uppdateras för att de definitiva beräkningarna ska hålla en hög kvalitet; de får naturligtvis inte försämrats för att på så sätt minska revideringarna.

3 Relevans, tillgänglighet och tydlighet

I kapitlet beskrivs användarnas syn på nationalräkenskaperna vad gäller relevans, tillgänglighet och tydlighet. Kapitlet bygger på intervjuer med myndigheter som kompletterats med en enkät till övriga användare.³⁹ I kapitlet redovisas även SCB:s arbete inom de områden som användarna haft synpunkter på.

3.1 Nationalräkenskapernas relevans

Nationalräkenskaperna innehåller utfallet för de variabler som användarna primärt gör prognoser på. Där finns även utfall som används som underlag till bedömningar av nuläget eller som indata i de modeller som används. Samtliga myndigheter som tillfrågats i granskningen använder statistik från många delar av nationalräkenskaperna (se tabell 2). Bland övriga användare använder en majoritet någon eller några delar av sektorräkenskaperna. Det är fler som använder statistiken som beskriver hushållens och de offentliga finanserna än statistiken för utlandstransaktioner och bolagssektorn.

Tabell 2 Användarnas användning av produkt- och sektorräkenskaperna, procent

	Intervjuade myndigheter	Övriga användare
BNP och försörjningsbalansen	100	100
Förädlingsvärde och antal arbetade timmar	100	100
Hushållens finanser (t.ex. disponibel inkomst)	100	73
Offentliga finanser (t.ex. finansiellt sparande)	100	64
Utlandstransaktioner (t.ex. bytesbalans)	100	55
Bolagens finanser (t.ex. driftsöverskott [vinst])	100	27

Källa: Riksrevisionens bearbetning av intervju- och enkät svar.

För att vara relevanta i prognosarbetet ska statistikens innehåll belysa de frågor som är viktiga för användarna. I följande avsnitt redovisas de synpunkter på nationalräkenskapernas innehåll som framkommit i intervjuer och enkät svar.

³⁹ Intervju med företrädare för Finansdepartementet, 2019-04-29, företrädare för KI, 2019-04-23, företrädare för ESV, 2019-04-16, och företrädare för Riksbanken, 2019-05-02. Enkäten återfinns i bilaga 1.

3.1.1 Långa tidsserier från SCB efterfrågas

Det är viktigt att ha tillgång till långa tidsserier i prognosarbetet, bland annat för att skatta ekonomiska modeller. Alla intervjuade myndigheter har lyft fram behovet av långa tidsserier.

Finansdepartementet ser gärna mer data före 1993. KI efterfrågar tidsserier som håller bättre kvalitet längre tillbaka i tiden (före 1993). De menar också att länkningar av data med äldre data i den officiella statistiken bör SCB göra, inte användarna själva som det sker ibland. ESV och Riksbanken för fram att tidsseriebrott försvårar analysen, exempelvis om ett bolag byter branschtillhörighet och tidsserierna inte korrigeras bakåt. ESV menar att tidsseriebrott bör undvikas i allra högsta grad.

Behovet av långa tidsserier har tagits upp i användarrådet. Antalet variabler med långa tillbakaskrivningar har successivt ökat. Sedan 2017 finns exempelvis sektorräkenskaperna från 1950 och framåt.⁴⁰ SCB har även i och med den allmänna översynen av statistiken 2019 omklassat bolag längre tillbaka i tiden och på så sätt förbättrat jämförbarheten på branschnivå.

3.1.2 Offentlig konsumtion brister i användbarhet

Finansdepartementet och Riksbanken uppger att offentlig konsumtion brister i användbarhet. Det har sin grund i att nationalräkenskaperna gått från kostnadsdefinierad till volymdefinierad konsumtion men att volymen efter ett beslut av Eurostat inte längre får kvalitetsjusteras. Inom utbildning används exempelvis antal elevtimmar som volymmått. Det här beskrivs av Finansdepartementet som ett problem om statistiken ska användas för att utvärdera politiken. Om mer resurser tillförs för att höja kvaliteten, exempelvis att öka elevers gymnasiebehörighet, så leder det till lägre uppmätt produktivitet. Finansdepartementet menar att det inte ger en rättvisande bild av verkligheten och leder till att produktiviteten i den offentliga förvaltningen är väldigt svårtolkad. Det är också ett problem att olika länder tillåts använda olika metoder. Det gör att jämförelser mellan länder blir missvisande. Finansdepartementet understryker att det är extra känsligt för Sverige som har en stor offentlig verksamhet i förhållande till många andra länder.

Frågan om offentlig konsumtion har diskuterats i användarrådet. Enligt SCB är kvalitetsjusterad volymutveckling ingen fråga som för närvarande prioriteras av Eurostat. Storbritannien har exempelvis hanterat detta genom att göra alternativa beräkningar i så kallade satelliträkenskaper. SCB uppger att de i dagsläget inte har resurser att göra sådana beräkningar.⁴¹

⁴⁰ Se SCB, *Nationalräkenskaper 2015, 2017*.

⁴¹ Intervju med företrädare för SCB 2019-09-18.

3.1.3 Bolagens driftöverskott inte relevant

Det finns även variabler som användarna menar brister i användbarhet och där de istället väljer att använda annan statistik. Ett sådant exempel är bolagens driftöverskott. KI beskriver det som att även om bolagens driftöverskott är en viktig variabel så fästs inte så stor vikt vid den numera eftersom den revideras mycket. De tittar istället mer på bolagens egna omdömen om lönsamheten, i exempelvis KIs konjunkturbarometer. Driftöverskottet används av vissa myndigheter för att beräkna utvecklingen för de framtida bolagsskatteintäkterna. Finansdepartementet och ESV menar att det är svårt att hitta överensstämmelse mellan bolagsskatteintäkterna och driftöverskottet. I det kortfristiga perspektivet använder Finansdepartementet istället marknadsstatistik som exempelvis bolagsvinster.

3.1.4 Bristande samstämmighet mellan olika statistikkällor och statistik som saknas

Myndigheterna tar även upp bristande samstämmighet mellan olika statistikkällor. Riksbanken nämner skillnaden som finns mellan hushållens sparande i sektorräkenskaperna och hushållens sparande i finansräkenskaperna. Det är också en fråga som tagits upp i användarrådet. I den allmänna översynen av statistiken 2019 har metoderna för hushållens konsumtion i utlandet utvecklats, vilket kan minska diskrepanserna mellan statistikkällorna, enligt SCB.

KI pekar på skillnaden mellan bytesbalansen i nationalräkenskaperna och bytesbalansen i betalningsbalansen. KI pekar också på att det finns en diskrepans mellan bytesbalansen och nettoförmögenheten i finansräkenskaperna. Det pågår ett arbete inom SCB med att samordna nationalräkenskaperna och betalningsbalansen. Delmål 1 är att bytesbalansen ska vara samordnad till våren 2020. Delmål 2, att den finansiella balansen ska vara samordnad, är preliminärt planerad till 2022.⁴²

ESV efterfrågar, i den mån det går, mer detaljerad statistik på områden som skiljer sig åt mellan olika statistikkällor, exempelvis bonusutbetalningar och sjuklön som finns med i nationalräkenskapernas lönesumma men inte i konjunkturlönestatistiken.

⁴² SCB, "Möte i användarrådet för ekonomisk statistik 18 september 2018", hämtad 2019-09-03.

3.2 Tillgänglighet till nationalräkenskaperna

SCB gör statistiken tillgänglig på sin webbplats i den så kallade statistikdatabasen, där användarna själva kan välja variabler, tidsperiod och format för uttaget. Möjligheten finns att automatisera uttagen. SCB publicerar också Excel-filer med tabeller som delvis innehåller data som saknas i statistikdatabasen. Utöver dessa kanaler sker varje kvartal mejlutskick till myndigheterna av data i särskilda format, uppställningar och på en detaljnivå som inte finns tillgänglig på SCB:s webbplats.

Enligt SCB:s regleringsbrev ska de leverera data från nationalräkenskaperna till KI på den överenskomna detaljnivån och i det format som är anpassat till Finansdepartementets behov. Samråd ska ske med KI om formerna för dataleveranserna.⁴³ I samband med ENS-omläggningen 2014 bestämdes det hur leveranserna från SCB till KI ska se ut, både innehåll och format. När behov uppstår görs förändringar i dialog mellan SCB och KI.⁴⁴ Enligt KI:s instruktion ska de i sin tur bistå Finansdepartementet med utfalls- och prognosdata för deras makroekonomiska verksamhet.⁴⁵

KI bearbetar nationalräkenskapsdata genom namnsättning av variabler enligt en viss (logisk) princip, skapar nya variabler med delsummor och aggregat samt skapar säsong- och kalenderjusterade tidsserier där det saknas i SCB:s leverans. Data bearbetas i statistikprogrammet Eviews och sparas i programmets filformat. Förutom att leverera dessa bearbetade utfallsdata till Finansdepartementet (och ESV) lägger KI upp Eviews-filerna på sin webbplats som en service för andra användare att få utfallet i detta format.

3.2.1 Myndigheterna får utfallsleveranser anpassade efter sina behov

Finansdepartementet, KI, ESV och Riksbanken får data levererade speciellt anpassade efter de behov myndigheterna har. Det kan handla om data i särskilda format, uppställningar eller på en detaljnivå som inte finns tillgänglig på SCB:s webbplats.

KI har en central roll vid myndigheternas utfallsinläsning av produkträkenskaperna. Utfallet levereras av SCB till KI där det bearbetas och läggs på en server som Finansdepartementet och ESV hämtar utfallet från. Riksbanken får utfallet levererat från SCB i ett särskilt format anpassat till Riksbankens egna system. Riksbanken kompletterar detta med uttag av vissa variabler från KI:s webbplats (se figur 1).

⁴³ Se regeringsbeslut Fi2019/02423/RS.

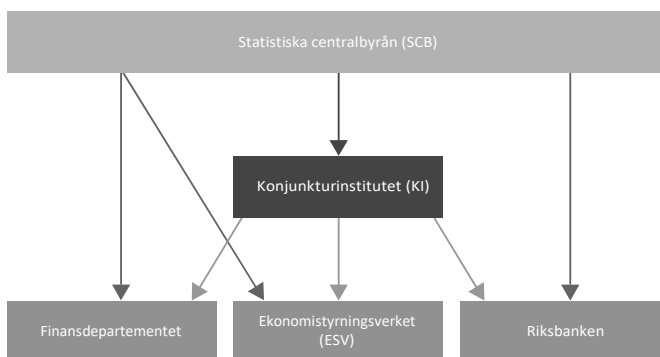
⁴⁴ Mejl från SCB, 2019-08-27.

⁴⁵ 1 § 9 förordningen (2007:759) med instruktion för Konjunkturinstitutet.

ENGRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Utfallsinläsningen av sektorräkenskaperna är inte lika samordnad mellan myndigheterna. KI får merparten av sektorräkenskapernas utfall levererat från SCB. För att få den önskade detaljeringsgraden kompletteras leveransen med enskilda variabler från statistikdatabasen och från Excel-filer i ett särskilt mejlutskick från SCB. ESV och Finansdepartementet använder filerna i detta mejlutskick för att läsa in utfallet för de offentliga finanserna. Finansdepartementet kompletterar sin utfallsinläsning med data från KI. Riksbanken får i sin tur sektorräkenskapsutfall från leveransen beskriven ovan och en Excel-fil i ett särskilt mejlutskick från SCB.

Figur 1 Distribution av nationalräkenskapernas utfall



Anm.: KI bearbetar statistik från hela nationalräkenskaperna för eget bruk och för vidare leverans till Finansdepartementet och ESV. Statistiken för bland annat de offentliga finanserna skickas direkt från SCB till departementet och ESV. Riksbanken får bearbetade data direkt från SCB, en mindre mängd från KI.

Källa: Riksrevisionens bearbetning av interöju- och enkätsvar.

SCB:s särskilda mejlutskick har sin grund i att myndigheterna prognostiserar och redovisar den offentliga förvaltningens finansiella sparande på ett sätt som skiljer sig från den ENS-uppställning av sparandet som SCB (och Eurostat) arbetar enligt och publicerar i statistikdatabasen. De inkomst- och utgiftsuppställningar som myndigheterna använder sig av, och som återfinns i mejlutsickken, liknar mer en traditionell resultaträkning.⁴⁶

⁴⁶ Myndigheternas redovisning av sparandet skiljer sig från SCB:s redovisning även på andra sätt. Ett exempel är att det enligt ENS inte får förekomma negativa skatteinkomster (se bilaga 3). Myndigheterna frångår denna redovisning. Finansdepartementet menar att deras sätt att redovisa ger en mer rättvisande bild av hur skatteinkomsterna påverkar respektive delsektor. Mejl från företrädare för Finansdepartementet, 2019-09-18.

NATIONALA RÄKENSKAPENA – ENSTABELA GRUND FÖR FINANSPOLITIKEN

Finansdepartementet använder sig av den uppställning som visas i den mittersta kolumnen i tabell 3. En inkomst- och utgiftsuppställning gör det lättare för Finansdepartementet att jämföra poster mellan det finansiella sparandet och saldot på statens budget.⁴⁷ Notera att denna uppställning följer SCB:s mejlutskick. När Finansdepartementet redovisar sin prognos på finansiellt sparande skiljer sig såväl aggregeringen som nivåerna något åt jämfört med denna uppställning. KI och ESV använder samma uppställning som Finansdepartementet för att underlätta jämförelser. Riksbanken ska leverera sin prognos på de offentliga finanserna till Europeiska centralbanken (ECB) i den inkomst- och utgiftsstruktur som ECB vill ha.

Tabell 3 Olika uppställningar av offentlig förvaltnings finansiella sparande, 2018, miljarder kronor

ENS-struktur		Inkomst- och utgiftsstruktur, Finansdepartementet		Inkomst- och utgiftsstruktur, ECB	
Driftsöverskott, netto	-6	Inkomster	2 396	Totala inkomster	2 431
Produktionsskatter	1 075	Inkomstskatter	774	Inkomstskatter etc.	898
Subventioner	-78	Produktionsskatter	1 075	Produktionsskatter	1 075
Räntenetto	3	Faktiska sociala avg.	257	Sociala avgifter, netto	161
Aktieutdelningar m.m.	46	Kapitalinkomster	75	Försäljning	175
Sociala förmåner	-607	Transfereringar	34	Övr. löpande ink.	114
Övr. transfereringar	-103	Tillräknade inkomster ¹	181	Kapitalinkomster	7
Sociala avgifter, netto	161	Utgifter	2 353	Totala utgifter	2 388
Inkomstskatter	898	Transfereringar	750	Insatsförbrukning	382
Disponibel inkomst	1 389	Subventioner	78	Lönekostnader	607
Just. pensionsspar.	-12	Kapitalutgifter	32	Räntor	24
Konsumtionsutgifter	-1 253	Just. pensionsspar.	12	Subventioner	78
Sparande, totalt	124	Konsumtionsutgifter	1 253	Sociala förmåner	607
Fast bruttoinvestering	-230	Fast bruttoinvestering	230	Sociala naturaförm.	174
Kapitalförslitning	153	Lagerinvestering m.m.	-2	Övr. löpande utgifter	275
Övrigt reallt sparande	-4			Investeringsutgifter	241
Finansiellt sparande	43	Finansiellt sparande	43	Överskott/underskott	43

¹Inkl. kapitalförslitning och delar av sociala avgifter.

Anm.: Publicerade värden under första kvartalet 2019.

Källa: SCB.

⁴⁷ Statens budget redovisas utifrån inkomster och utgifter, se budgetlagen (2011:203).

3.2.2 Ändringar i statistikleveranser utan information i förväg och utfall som behöver hämtas från olika ställen

De intervjuade myndigheterna anser att utfallsleveranserna i många avseenden fungerar bra. De synpunkter som framkommit handlar om bristfällig information vid ändringar i leveranserna och att utfall behöver hämtas från olika ställen.

Myndigheterna ger den samstämmiga bilden av att det förekommer att det sker ändringar i leveranserna, exempelvis att variabler tillkommer, försvinner eller byter namn, utan att SCB informerar om det innan leverans. KI beskriver att den del av SCB som ansvarar för utfallet av de offentliga finanserna är mycket bra på att i förväg informera om förändringar i leveranserna men för övriga sektorer ges ingen information om förändringar i förväg. Det tar mycket tid att programmera om inläsningssystemen. ESV framför att i den mån det går vore det önskvärt med mer förhandsinformation om förändringar i leveranserna.

Finansdepartementet beskriver att deras utfallsinläsning av de offentliga finanserna skiljer sig åt mellan sektorerna – för kommunsektorn behövs data från KI medan det för staten räcker med enbart SCB:s mejlutskick. Det skulle, enligt Finansdepartementet, vara en fördel om allt kommer direkt från SCB i det format som varje enhet önskar och att alla beräkningar och kvalitetssäkringar görs av SCB. KI, som för sektorräkenskapernas del läser in utfallet med data från flera filer, menar också att det vore önskvärt att få alla utfallsdata från samma ställe. De arbetar för att få all statistik i utfallsfilerna från SCB, något som KI uppger inte har varit prioriterat från SCB:s sida. KI menar att det finns många sätt som SCB tar fram utfall på och SCB borde lägga allt utfall via statistikdatabasen. Riksbanken nämner i sin tur att de även hämtar utfall från KI, eftersom de publicerar fler säsongsrensade serier än SCB.

Användarrådet används inte som ett forum för enskilda användare att ta upp synpunkter på sina leveranser av data. Användarna i rådet har emellertid, när SCB frågat om önskemål och förbättringsförslag, tagit upp synpunkter liknande de som myndigheterna lyft i intervjuerna: att data levereras på många olika sätt och att minska på användandet av Excel-filer om statistikdatabaserna förbättras och förenklas.

Det pågår för närvarande en utveckling av SCB:s IT-system. När det nya systemet är implementerat planerar SCB att lägga över så mycket data som möjligt i statistikdatabasen och därigenom minska användandet av Excel-filer på webbplatsen.⁴⁸

⁴⁸ Intervju med företrädare för SCB 2019-09-18.

3.3 Tydlighet i informationen

3.3.1 Användarna efterfrågar mer fördjupad information om utfallet

För att göra bra prognoser är det centralt att kunna förstå och tolka statistik. Den information SCB ger om nationalräkenskaperna är därför viktig. När ett kvartalsutfall publiceras lägger SCB ut pressmeddelande och fördjupningstexter på sin webbplats.⁴⁹ Vid publiceringen bjuder SCB även in till seminarier där utfallet presenteras.

Alla myndigheterna deltar i möjligaste mån på SCB:s utfallsseminarier och flera nämner specifikt seminarier som bra tillfällen att få mer information. Myndigheterna efterfrågar emellertid mer information. ESV önskar att SCB på seminarier är tydligare med hur tillfälliga effekter påverkar statistiken och med hur stora belopp. På så sätt behöver användarna inte själva uppskatta effekterna och hur de ska justera prognoserna. ESV ser gärna mer jämförelser mellan olika statistikkällor för att kunna tolka skillnader mellan de delar i statistiken som skiljer sig åt. KI menar att det vore nyttigt att kunna ta del av mer detaljerad information än i dag, bland annat för att kunna förhålla sig till om vissa effekter är tillfälliga eller bestående och därmed få så bra precision som möjligt i sina prognoser. Det är i det sammanhanget en nackdel att inte ha tillgång till samma sekretesskyddade uppgifter som SCB. Riksbanken efterfrågar mer resonemang om de fall när utfallet avviker från andra kända indikatorer. De ser också gärna fördjupande resonemang om den avstämning som sker av BNP, innan statistiken publiceras, mellan produktion- och användningssidan. De önskar, liksom KI, också mer information om tillfälliga effekter.

Finansdepartementet vill ha mer information om metodförändringar, även om de är små. De önskar även mer fördjupad information i fördjupningstexterna; i dag är publikationen *Statistiskt meddelande* och fördjupningstexterna ganska lika.

På SCB:s webbplats finns också mer fördjupad information om utfallet⁵⁰ samt kvalitetsdeklarationer och dokumentation om nationalräkenskapernas innehåll. Kvalitetsdeklarationerna innehåller numera en beskrivning av revideringarna av BNP. Riksrevisionen noterar dock att det saknas liknande beskrivningar för finansiellt sparande och andra viktiga mått i sektorräkenskaperna.⁵¹

⁴⁹ *Statistiknyhet* samt *BNP kvartal*.

⁵⁰ På SCB:s webbplats publiceras artiklar som belyser vissa aktuella ämnen. SCB tar även fram publikationerna *Sveriges ekonomi – Statistisk perspektiv* (fyra gånger per år ges en analys av konjunkturläget i ekonomin där fokus ligger på de senaste kvartalssiffrorna från nationalräkenskaperna och primärstatistiken) och *Statistiska meddelanden* som redovisar resultatet från de detaljerade årsberäkningarna. Här finns även *SCB indikatorer* som presenterar och kommenterar den ekonomiska korttidsstatistiken på månadsbasis.

⁵¹ Se SCB, "Kvalitetsdeklaration, Nationalräkenskaper, kvartals- och årsberäkningar", hämtad 2019-09-17.

Det är få användare som har synpunkter på informationen om statistikens innehåll och kvalitet. ESV menar att det vore önskvärt att få mer överskådlig information om statistiken på svenska. Bland övriga användare efterfrågas bättre dokumentation av kalenderkorrigering och säsongrensning samt att det finns fler beskrivningar om vad som faktiskt ingår i statistikens olika poster vilket ibland är svårt att få fram ur metoddokumentet. Några av de övriga användarna tar även upp att det kan vara svårt att hitta information på SCB:s webbplats. Det finns exempelvis artiklar i publikationen *Sveriges Ekonomi – Statistiskt Perspektiv* som är värdefulla men mycket svåra att hitta. De lyfter också fram att det finns flera olika ingångar och överlappande publikationer och ser gärna att överblickbarheten och sökbarheten förbättras.

Flera av de synpunkter som myndigheterna och de övriga användarna har lyft gällande information har också tagits upp i användarrådet.⁵² Exempelvis att SCB bör bli ännu bättre på att förklara skillnaderna i statistiken när olika statistikällor visar olika utveckling och mer kommentarer till statistiken. Användarna har även tagit upp att det inte alltid är lätt att hitta på SCB:s webbplats. De efterfrågar bättre överskådlighet av vad som finns på webbplatsen och att det blir lättare för utomstående att hitta kontaktuppgifter till experter.

3.4 Sammanfattande slutsatser

I allmänhet tycks myndigheterna som intervjuats vara nöjda med hur väl nationalräkenskaperna belyser de frågor som är viktiga för deras prognosarbete, det vill säga dess relevans. Vissa av de synpunkter som framkommit har SCB haft kännedom om sedan tidigare, bland annat genom användarrådet, och utvecklingsarbeten pågår inom några områden.

Myndigheternas önskemål på statistikens innehåll står i vissa fall i konflikt med Eurostats krav på statistiken. Offentlig konsumtion är ett sådant fall, där SCB efter ett beslut av Eurostat inte längre får kvalitetsjustera volymutvecklingen. Det ger enligt användarna en felaktig bild vid uppföljningar av finanspolitiken. Enligt SCB är detta inget område som för närvarande prioriteras av Eurostat, så ingen förändring är i sikte. En lösning kan vara att ta fram kvalitetsjusterad volymutveckling vid sidan om de ordinarie beräkningarna. Det skulle i så fall kräva att uppgiften prioriterades högre inom SCB.

Några variabler i nationalräkenskaperna används inte på grund av att tillförlitligheten inte är tillräckligt hög; i dessa fall har användarna valt att använda annan statistik.

⁵² Prognosmakarnas synpunkter rörande information om nationalräkenskaperna har även tagits upp i användarrådet för kommunikation, se SCB, "Möte i användarrådet för Kommunikation 10 november 2017", hämtad 2019-09-03.

NATIONALRÄKENSKAPENA – EN STA BILAREGRUND FÖR FINANSPOLITIKEN

Långa sammanhängande tidsserier efterfrågas av användarna. Långa tidsserier behövs bland annat för att skatta ekonometriska modeller. Om det saknas i nationalräkenskaperna gör användarna var för sig egna beräkningar men önskar att SCB gör länkningarna mellan nya och äldre data som då får en officiell status. Detta är något som hörtsammats av SCB sedan tidigare och antalet variabler med långa tillbakaskrivningar har ökat successivt.

SCB:s presentation av statistiken i statistikdatabasen passar inte alltid användarnas behov, till exempel aggregeringar eller andra skärningar av data. För de offentliga finanserna har SCB specialanpassat tabeller till de olika myndigheterna. Användarna gör i andra fall egna beräkningar eller använder den bearbetade statistiken från KI. Myndigheterna uppger att det vore önskvärt med utfall från samma ställe.

Användarna efterfrågar också mer fördjupad information om utfallet, bland annat om tillfälliga eller extraordinära händelser. Detaljerna behövs för att göra bra prognoser.

Nationalräkenskapernas kvalitetsdeklaration innehåller numera en beskrivning av revideringarna av BNP. Riksrevisionen noterar dock att det saknas liknande beskrivningar för finansiellt sparande och andra viktiga mått i sektorräkenskaperna.

4 Tillförlitligheten i preliminära utfall

I detta kapitel studeras revideringarna mellan de preliminära och de definitiva utfallen av nationalräkenskaperna åren 2001–2016.

4.1 Beskrivning av data

Data omfattar SCB:s publiceringar av sektorräkenskaperna fyra gånger per år under perioden 2002–2018.⁵³ Publiceringen i mars 2002 innehöll den första preliminära beräkningen av helåret 2001 och i september 2018 publicerade SCB det definitiva utfallet för helåret 2016. Både preliminära och definitiva utfall finns således tillgängliga för åren 2001–2016.

Den totala ekonomin delas upp i sex delsektorer. Offentlig förvaltning består av staten, sociala trygghetsfonder (älderspensionssystemet) och kommuner (inklusive landsting/regioner). Privat sektor delas upp i bolag (inklusive offentligt ägda bolag) och hushåll (inklusive hushållens icke-vinstdrivande organisationer). De inhemska sektorernas sammantagna transaktioner mot omvärlden redovisas slutligen i en utlandssektor.

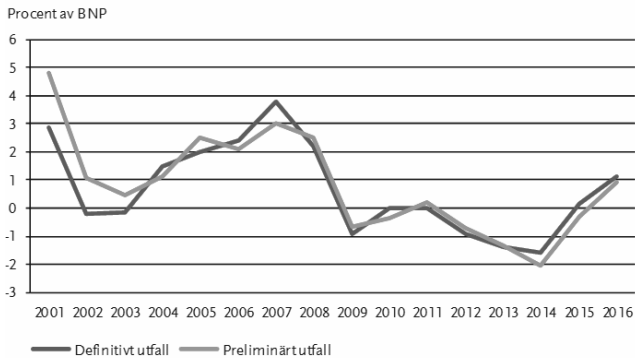
Från varje publicering beräknas ett tiotal inkomst- och utgiftsposter för varje sektor och år. Sektorernas finansiella sparande är skillnaden mellan dessa inkomster och utgifter. BNP är också möjlig att studera med dessa data. Sektorräkenskaperna innehåller försörjningsbalansens komponenter (konsumtion och investeringar på utgiftssidan och nettoexporten i utlandssektorn) och därmed BNP till marknadspris. Alla data är uttryckta i miljoner kronor, löpande priser.

Data bearbetas genom att först beräkna två tidsserier för varje delpost, en med preliminärt och en med definitivt utfall. För varje år (T) beräknas det preliminära utfallet som det publicerade värdet i månadsskiftet februari–mars på följande år ($T + 1$) och det definitiva utfallet som det publicerade värdet ytterligare ett och ett halvt år senare ($T + 2$).⁵⁴ Diagram 1 visar detta för den offentliga förvaltningens finansiella sparande. Den totala revideringen är lika med differensen mellan det definitiva utfallet och det första preliminära utfallet.

⁵³ Data kommer från Konjunkturinstitutets arkiverade filer från tidpunkterna för publiceringarna av kvartalsutfallen och är sedan avstämda mot uppgifterna i SCB:s tidigare publikation *BNP kvartal* fram till första kvartalet 2017, därefter mot utdrag ur SCB:s arkiverade databaser vid respektive tidpunkt.

⁵⁴ För 2001 publicerades det definitiva utfallet i februari 2004 ($T + 3$), det var dock tillgängligt för KI i december $T + 2$, publiceringen av det definitiva utfallet har därefter successivt tidarelagts. För alla år utom 2007 återfinns det definitiva utfallet i KI:s arkiv från december $T + 2$. Utfallet för 2007 publicerades först i maj 2010, pga. en större allmän översyn, och återfinns i arkivet från juni 2010.

Diagram 1 Finansiellt sparande, offentlig förvaltning



Källa: SCB.

4.2 Uppdelning av totalrevideringar

4.2.1 Revideringar till följd av förändrad bokföring

Många av de förändringar av bokföringen som skett under den undersökta perioden har varit påkallade från Eurostat, som under åren haft många synpunkter på tillämpningen av regelverket i såväl Sverige som i andra länder. Det kan sägas ha varit en kontinuerlig och långvarig process för att den ekonomiska statistiken ska harmonisera inom EU.

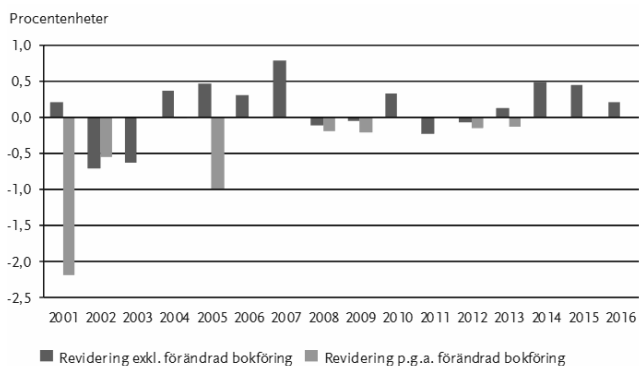
Regelförändringarna har i många fall varit "saldoneutrala", det vill säga det har påverkat sektorernas inkomster och utgifter lika mycket vilket inneburit att det finansiella sparandet inte påverkats. Det gäller exempelvis för de fall där förändringen lett till en så kallad brutto redovisning, det vill säga att både inkomst- och utgiftsflöden till och från en sektor redovisas, istället för att enbart redovisa nettobeloppet. I sådana fall ökar sektorns inkomster lika mycket som dess utgifter. Den allt mer utförliga redovisningen har i vissa fall förbättrat statistiken, till exempel när spårbarheten till källan ökat, men också ökat komplexiteten och försvårat jämförbarheten mellan olika publiceringstillfällen.

I bilaga 3 görs en genomgång i kronologisk ordning av de förändringar i bokföringen som påverkat utfallet av sektorräkenskaperna. Genomgången syftar dels till att beskriva beräkningen av hur mycket bokföringen påverkar olika variabler, dels till att ge en förståelse för hur regeländringarna har förändrat förutsättningarna för användarna.

ENGRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Den beräknade effekten av förändrade bokföringsprinciper som skett efter publiceringen av det preliminära utfallet men innan eller samtidigt som publiceringen av det definitiva utfallet separeras från andra revideringar. För vissa år är det den förändrade bokföringen som förklarar större delen av den totala revideringen i finansiellt sparande (se diagram 2).⁵⁵

Diagram 2 Revideringar av offentlig förvaltnings finansiella sparande i procent av BNP



Anm.: Summan av staplarna är lika med den totala revideringen, det vill säga differensen mellan definitivt och första preliminärt utfall för respektive år (jämför diagram 1).
Källa: Riksrevisionen.

4.2.2 Revideringar exklusive förändrad bokföring

Revideringarna som inte beror på förändrad bokföring betraktas i granskningen som prognosfel. Till stor del beror dessa på avsaknad av information vid tidpunkten för det preliminära utfallet. Därför tillämpas här den etablerade metodik som används för prognosutvärderingar.⁵⁶ I faktarutan redogörs för de mått som används i analysen.

⁵⁵ För finansiellt sparande beräknas revideringen som definitivt utfall i procent av definitiv BNP minus preliminärt utfall i procent av preliminär BNP, se bilaga 4 för formaliserade definitioner.

⁵⁶ Se exempelvis Konjunkturinstitutet, *Utvärdering av makroekonomiska prognoser*, 2019, s. 16.

Medelfel och spridningsmått

För att bedöma om det finns systematiska över- eller underskattningar i det preliminära utfallet beräknas medelvärdet av revideringarna ("prognosfelen") under perioden, det så kallade medelfelet. Medelfelet visar hur mycket de preliminära utfallen i genomsnitt avviker från de definitiva utfallen. För att det inte ska finnas indikationer på systematiska fel bör medelfelet vara nära noll.

Eftersom stora över- och underskattningar kan ta ut varandra säger inte medelfelet något om precisionen i de preliminära utfallen. För att mäta precisionen används två snarlika spridningsmått: medelabsolutfelet och rotmedelkvadratfelet. Medelabsolutfelet är medelvärdet av revideringarna i absoluta tal. Rotmedelkvadratfelet är kvadratroten ur medelvärdet av de kvadrerade revideringarna. Det är ungefär lika med revideringarnas standardavvikelse om medelfelet är ungefär lika med noll.

4.3 Sektorsövergripande resultat

Det finns ingen indikation på systematiska över- eller underskattningar i det preliminära utfallet för finansiellt sparande. Medelfelet är nära noll i alla sektorer (se tabell 4).

Tabell 4 Revideringar av finansiellt sparande i procent av BNP, 2001–2016, procentenheter

	Totala revideringar			Revideringar exkl. förändrad bokföring		
	MF	MAF	RMKF	MF	MAF	RMKF
Offentlig förvaltning	-0,2	0,5	0,7	0,1	0,3	0,4
Staten	-0,1	0,5	0,6	0,1	0,3	0,4
Sociala trygghetsfonder	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,1
Kommunsektor	0,0	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1
Bolag	0,1	1,6	1,8	0,1	1,5	1,8
Hushåll	0,0	0,9	1,1	-0,1	0,9	1,2
Utland	0,0	0,9	1,0	-0,1	0,9	1,0

Anm.: MF = medelfel, MAF = medelabsolutfel, RMKF = rotmedelkvadratfel.

Källa: Riksrevisionen.

Den uppmätta precisionen i de preliminära utfallen för offentlig förvaltnings finansiella sparande blir bättre efter exkludering av revideringar på grund av förändrad bokföring. I de privata sektorerna och i utlandssektorn påverkas emellertid precisionen endast marginellt av bokföringsförändringarna. Som visas i bilaga 3 har det skett många förändringar i bokföringen även för den privata sektorn. I många fall har det påverkat både inkomster och utgifter, vilket är en förklaring till att effekten på det finansiella sparandet är liten.

Tabellen visar också att precisionen i det preliminära utfallet för finansiellt sparande varierar tydligt mellan olika sektorer. Revideringarna av finansiellt sparande har varit

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

mer omfattande i den privata sektorn än i den offentliga förvaltningen. Lägst precision återfinns i bolagssektorn. Inom offentlig förvaltning har revideringarna i genomsnitt varit små för de sociala trygghetsfonderna och kommunsektorn. Revideringarna av statens finansiella sparande förklarar större delen av den uppmätta precisionen i den totala offentliga förvaltningens finansiella sparande.

Tabell 5 Revideringar exklusive förändrad bokföring av inkomster, transfereringar och sparande i procent av BNP, 2001–2016, medelabsolutfel i procentenheter

	Offentlig förvaltning			Privat sektor		Utlands- transak- tioner
	Staten	Sociala trygghets- fonder	Kommun- sektor	Bolag	Hushåll	
Utrikessaldo	–	–	–	–	–	0,4
Driftsöverskott, netto	0,0	–	0,0	1,1	0,7	–
Löner	–	–	–	–	0,4	0,1
Produktionsskatter	0,2	–	0,0	–	–	0,0
Subventioner	0,0	–	0,0	–	–	0,0
Räntenetto	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,1
Aktieutdelningar etc.	0,0	0,0	0,0	1,0	0,8	0,7
Sociala förmåner	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0
Övriga transfereringar	0,1	0,0	0,1	0,2	0,2	0,1
Sociala avgifter	0,1	0,0	0,0	0,5	0,4	0,0
Inkomstskatter etc.	0,2	–	0,2	0,2	0,2	0,0
Disponibel inkomst (s:a)	0,3	0,0	0,2	–	0,6	–
Justering pensionsspar	0,0	0,0	0,0	0,4	0,4	0,0
Konsumtionsutgifter (–)	0,1	0,0	0,2	–	0,2	–
Sparande, totalt (s:a)	0,3	0,0	0,1	1,5	0,7	–
Fast bruttoinvestering (–)	0,0	0,0	0,0	0,4	0,2	–
Kapitalförslitning (+)	0,0	0,0	0,0	0,3	0,1	–
Övrigt reallt sparande ¹ (–)	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Finansiellt sparande (s:a)	0,3	0,0	0,1	1,5	0,9	0,9

¹ Lagerinvestering; investering i värdeföremål; nettoköp mark samt kapitaltransfereringar, netto.
Källa: Riksrevisionen.

Tabell 5 visar precisionen på mer detaljerad nivå, i form av medelabsolutfelet för inkomst- och utgiftsposter i respektive sektor (tabellens begrepp förklaras kort i bilaga 2). Notera att precisionen avser inkomster och utgifter i procent av BNP. Ett lågt värde behöver därmed inte betyda att precisionen i förhållande till inkomstens eller utgiftens egen storlek är god. Värdet ska snarare tolkas som bidraget till precisionen i finansiellt sparande. Tabellens innehåll används i de två följande avsnitten för att beskriva tillförlitligheten i statistiken för de olika sektorerna.

4.4 Tillförlitligheten i de offentliga finanserna

4.4.1 Staten

I den offentliga förvaltningen är nettovärdet av driftsöverskottet noll eller nära noll per definition; det mesta av offentlig verksamhet antas ske till självkostnadspris. Revideringarna av statens driftsöverskott i procent av BNP är därför små. Även för subventioner, räntenetto, aktieutdelningar och andra kapitalinkomster är revideringarna i förhållande till BNP små (se tabell 5).

Utfallet på statens budget är delvis känt när det preliminära utfallet tas fram. Även om den inte omfattar hela statens utgifter för konsumtion och investeringar bidrar det till att det i genomsnitt är små revideringar även för dessa utgifter (i löpande priser).

Produktionsskatter

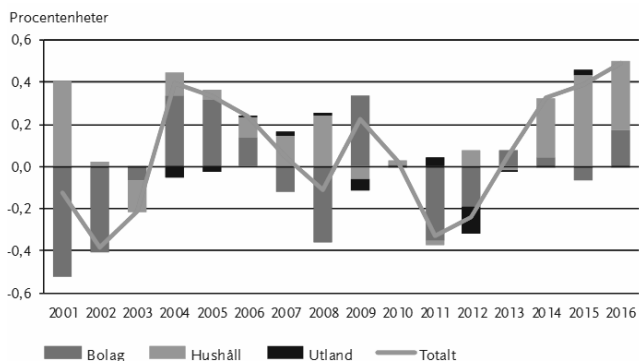
I redovisningen av statens finanser är produktionsskatter och inkomstskatter de två enskilda posterna som uppvisar störst genomsnittliga revideringar. Moms och punktskatter svarar för ungefär hälften av medelabsolutfelet för produktionsskatterna. I början av perioden finns tecken på en systematisk underskattning. Momsen underskattades fem år i rad 2003–2007. Metoden ändrades därefter och utfallen beräknas numera av ESV. Det finns inte tecken på systematiska fel längre men revideringarna har varit förhållandevis stora enskilda år. Exempelvis reviderades det preliminära utfallet för 2015 med 4,1 miljarder kronor. En underskattning av momsintäkterna från den snabbt växande nybyggnationen av bostäder var en förklaring.⁵⁷ Det har lett till en utveckling av metoder och kalkyler, för att bättre fånga momsen på bostäder i framtiden.

⁵⁷ ESV, *Prognos – Statens budget och de offentliga finanserna, november 2015*.

Inkomstskatter

Statens skatteintäkter från hushållens och bolagens inkomstskatter fastställs först när taxeringen är klar. Till nationalräkenskapernas preliminära utfall används därför prognoser. Medelabsolutfelet 2001–2016 för inkomstskatterna i procent av BNP var drygt 0,2 procentenheter (se tabell 5). Framför allt i början på perioden var det stora revideringar i bolagens skatter (se diagram 3). För vissa år, exempelvis 2001, kompenseras det dock med motsatta revideringar i hushållens inkomstskatter.

Diagram 3 Revideringar, statens intäkter från löpande inkomstskatter etc. i procent av BNP



Källa: Riksrevisionen.

Under de tre sista åren i den undersökta perioden har hushållens inkomstskatter dock bidragit mest till de förhållandevis stora upprevideringarna. Prognosfel för konjunkturkänsliga skatter ligger bakom en stor del av underskattningen (se tabell 6). Hushållens kapitalinkomstskatt och avkastningsskatten på pensionssparande är bland annat beroende på prisutvecklingen på aktie- och räntemarknaden. Även prisutvecklingen på bostäder och utdelningsinkomster påverkar hushållens kapitalskatt. Småföretagares möjligheter att ta ut vinster som kapitalvinster i stället för lön påverkar också statens intäkter från kapitalskatten.

Prisutvecklingen på kapitalmarknaderna är till stor del kända när det första utfallet tas fram i början på året, men exakt hur det påverkar skatteunderlaget blir inte känt innan det definitiva taxeringsutfallet blir klart i slutet av året. Det behövs därför prognoser på taxeringsutfallet. Skatteintäkterna i nationalräkenskaperna baseras på ett underlag från ESV. I praktiken är det därför ESV:s prognoser som används.

Sammantaget innebär det att hushållens kapitalinkomstskatt blev högre än väntat och svarar för en stor del av upprevideringen av statens skatteintäkter 2014–2016. Även avkastningsskatten på pensionssparande blev högre än prognosen. För 2014 och 2016 bidrog även det faktum att bolagens inkomstskatter var högre än prognosen.

Tabell 6 Revideringar, löpande inkomstskatter etc., staten, 2014–2016, miljarder kronor, procent av BNP inom parentes

	2014	2015	2016
Löpande inkomst- och förmögenhetsskatter etc., statens totala intäkter	14 (0,3)	19 (0,4)	22 (0,5)
Från hushåll	12	19	15
Inkomstskatter	6	16	13
Statlig inkomstskatt (UFS)	1	-1	-1
Kapitalinkomstskatt, netto (UFS)	8	21	17
Skattreduktioner (UFS)	-1	-1	0
Övrigt (residual)	-2	-2	-2
Avkastningsskatt och fordonsskatt	5	3	1
Från bolag	3	-1	7
Från utland	0	1	1

Anm.: UFS avser uppgifter i ESV:s "Underlag till statens finansiella sparande".
Källor: SCB och Riksrevisionen.

4.4.2 Sociala trygghetsfonder

De (små) revideringar som skett av de sociala trygghetsfondernas finanser förklaras nästan helt av förändrad bokföring. Justerat för bokföringen är medelabsolutfelet nära noll för alla delposter (se tabell 4 och tabell 5).

4.4.3 Kommunsektorn

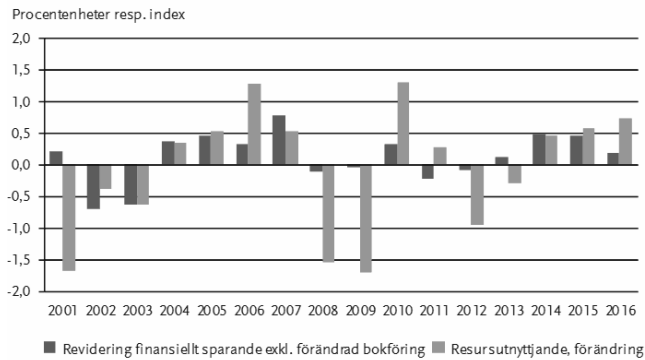
Även kommunsektorns finanser revideras måttligt. Sektorns intäkter från inkomstskatter motsvarar ungefär 15 procent av BNP, medelabsolutfelet på 0,2 procentenheter anses därför vara litet. Ungefär halva revideringarna under senare år beror på revideringar av den bokföringstekniska korrigering som är kopplad till skattereduktioner av statlig skatt, som bokförs i kommunsektorn (se bilaga 3).

Revideringarna av kommunsektorns konsumtionsutgifter i löpande priser är även de förhållandevis små.

4.4.4 Konjunkturberoende i preliminärt finansiellt sparande

För hela den offentliga förvaltningens finansiella sparande konstaterades ovan att revideringarna har varit nära noll i genomsnitt under den undersökta perioden. Det finns dock en tendens till ett systematiskt samband mellan konjunkturläget och revideringarna. Finansiellt sparande är exempelvis positivt korrelerat med den årliga förändringen i resursutnyttjandet (se diagram 4).⁵⁸ En förklaring är revideringarna i statens intäkter från de löpande inkomstskatterna, se ovan. Om det kan bekräftas att det finns ett systematiskt samband är det en indikation på att den tillgängliga informationen inte används på bästa sätt när de preliminära utfallen tas fram.

Diagram 4 Revidering av offentligt finansiellt sparande och förändring i resursutnyttjandet



Anm.: Riksbankens resursutnyttjandeindikator, juni 2018, årsgenomsnitt.

Källa: Riksbanken och Riksrevisionen.

⁵⁸ Resursutnyttjandet är här mätt med Riksbankens resursutnyttjandeindikator, en sammanvägning av ett tiotal konjunkturindikatorer från bland annat enkätundersökningar. Revideringarna är även korrelerade med andra konjunkturmått, som exempelvis förändringen i BNP-gapet (enligt Riksbanken eller KI).

4.5 Tillförlitligheten i privata sektorns finanser

4.5.1 Bolagssektorn

Revideringarna i privat sektor är väsentligt större än i offentlig förvaltning (se tabell 5). Näringslivets driftöverskott som andel av produktionsvärdet är ett mått på vinstläget i ekonomin och en potentiellt viktig indikator för bland annat lönebildningen. Bolagssektorns driftöverskott revideras dock kraftigt, även i förhållande till produktionsvärdet. En förklaring är att denna bokföringspost, tillsammans med hushållens driftöverskott, används för att stämma av sektorräkenskaperna mot BNP (beräknad från användningssidan och produktionsidan). Det betyder med andra ord att driftöverskottet är en restpost. Det har inneburit en systematisk upprevidering av driftöverskottet. Som andel av BNP är medelfelet 0,8 procentenheter.

Förutom systematiska fel är precisionen låg, även i jämförelse med den variation (volatilitet) som finns i variabeln själv.⁵⁹ Det preliminära utfallet är nästan lika osäkert som om det historiska medelvärdet använts i en enkel prognosmodell.

Aktieutdelningar etcetera är en annan post i bolagssektorn med låg precision i de preliminära utfallen. Motsatta revideringar görs i hushållssektorn och transaktioner mot utlandet (se tabell 5).

De preliminära utfallen för fasta bruttoinvesteringar har också reviderats mycket. I beräkningen av finansiellt sparande i bolagen motverkas det av att kapitalförslutningen reviderats nästan lika mycket. Bolagens reala nettosparande revideras således inte så mycket; medelabsolutfelet för det totala sparandet är således lika stort som för det finansiella sparandet (se tabell 5).

4.5.2 Hushållen

Det finns en svag tendens till att revideringarna i hushållens finansiella sparande inte är oberoende av tidigare revideringar, vilket i så fall skulle betyda att det preliminära utfallet inte är den bästa prognosen på det definitiva utfallet. Av samtliga sektorer visar revideringarna av finansiellt sparande i hushållssektorn det starkaste sambandet med revideringen av föregående år (se diagram i bilaga 5).⁶⁰

⁵⁹ Kvoten mellan standardavvikelsen i revideringarna och standardavvikelsen i driftöverskottet som andel av BNP under perioden 2001–2016 är lika med 0,8.

⁶⁰ För revideringarna av hushållens finansiella sparande är korrelationen med föregående period 0,4 under den aktuella perioden, vilket är svagt signifikant (p-värdet är 0,08).

Lönesumma

Hushållens sammanlagda inkomster från lönearbete, lönesumman, har reviderats ganska mycket till följd av metodbyten vid allmänna översyner. Det rör exempelvis svarta inkomster och inkomster i utlandet. Revideringarna har framför allt påverkat nivåerna, så den årliga procentuella förändringen har inte reviderats lika mycket.⁶¹ Åren 2015 och 2016 var dock revideringarna i förändringstakten förhållandevis stora. Ungefär lika stora revideringar gjordes under åren 2008 och 2009 under finanskrisen.

Disponibel inkomst

Lönesumman utgör ungefär 60 procent av hushållens inkomster före skatt. Men revideringarna i disponibel inkomst är större än i lönesumman.⁶² Stora revideringar har skett av mindre poster som driftsöverskott⁶³ och aktieutdelningar etcetera.⁶⁴

Sparkvot

Hushållens sparkvot är en viktig indikator för både finans- och penningpolitiken. Både nivån och förändringen mellan åren har betydelse för analysen av den ekonomiska politiken. Revideringarna är förhållandevis stora (se diagram 5). För både nivån på sparkvoten och dess årliga förändring är den genomsnittliga revideringen, i absoluta tal, 1,2 procentenheter. Som jämförelse är medelvärde och standardavvikelse för sparkvotens förändring 0,7 respektive 1,5 procentenheter för perioden 2001–2016.

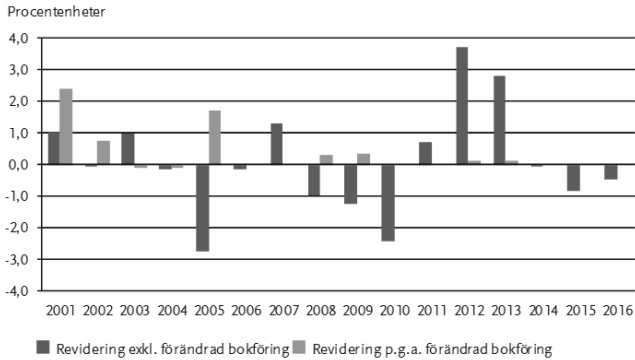
⁶¹ Medelabsolutfelet för lönesummans nivå är 0,5 procent, för den årliga procentuella förändringen är medelabsolutfelet 0,2 procentenheter.

⁶² Medelabsolutfelet för den disponibla inkomstens nivå är 1,4 procent; för den årliga procentuella förändringen är medelabsolutfelet 0,6 procentenheter.

⁶³ Innehåller posten sammansatt förvärvsinkomst som beräknas som en restpost för att sektorernas samlade inkomster ska balansera BNP.

⁶⁴ Revideringarna av de sociala avgifterna till bolagssektorn har gett lika stora revideringar av disponibel inkomst, men inte av sparandet då det skett motsatta revideringar av justeringsposten för hushållens pensionssparande.

Diagram 5 Revideringar, hushållens sparkvot



Anm.: Sparkvoten är lika med totalt sparande i procent av disponibel inkomst.
Källa: Riksrevisionen.

4.5.3 Utlandstransaktioner

Utrikessaldot (kallas även handelsbalans eller nettoexport) är lika med värdet av exporten minus importen av varor och tjänster. Både exporten och importen revideras förhållandevis mycket. Många gånger har de reviderats i samma riktning, vilket håller tillbaka revideringarna i utrikessaldot. Precisionen är trots det inte så bra, medelabsolutfelet i det första preliminära utfallet för utrikessaldot var 0,4 procent av BNP (se tabell 5).⁶⁵

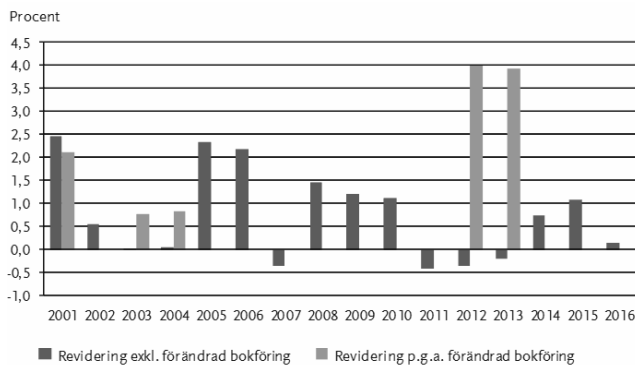
Utrikessaldot tillsammans med revideringarna av aktieutdelningar etcetera svarar för större delen av revideringarna i finansiellt sparande i utlandssektorn, vilket är ungefär lika med bytesbalansen. Som nämnts i kapitel 3 sker ett utvecklingsarbete för att minska diskrepanserna mellan betalningsbalansstatistiken och nationalräkenskaperna. Om det leder till en förbättrad precision i de preliminära utfallen är en öppen fråga, men det bör följas upp.

⁶⁵ Kvoten mellan standardavvikelsen i revideringen och standardavvikelsen i årlig förändring (volatiliteten) av utrikessaldot som andel av BNP, under perioden 2001–2016, är nära ett.

4.6 Tillförlitligheten i BNP

Det har skett vissa större förändringar av bokföringsreglerna som i samtliga fall ökat nivån på BNP (se diagram 6 och bilaga 3). Moms har lagts på offentlig konsumtion och offentliga investeringar, det gjordes inte när det preliminära utfallet för 2001 publicerades. Bankernas räntemarginaler räknas numera som ersättningar för banktjänster och en konsumtionsutgift för hushållen; metodbytet skedde efter att de första preliminära utfallen för 2003 och 2004 publicerats. Slutligen räknas numera utgifter för forskning och utveckling som investeringsutgifter. Det skedde 2014 vid övergången till ENS 2010.

Diagram 6 Revideringar, BNP



Ann.: Revideringen är procentuell differens mellan definitivt och första preliminära utfall.
Källa: Riksrevisionen.

Den uppmätta precisionen ökar markant om revideringarna till följd av bokföringsförändringar exkluderas från de totala revideringarna (se tabell 7).⁶⁶ För BNP minskar medelabsolutfelet och rotmedelkvadratfelet med ca 40 procent. Den förbättrade precisionen i BNP förklaras av att revideringar till följd av den förändrade bokföringen av offentlig konsumtion och investeringar exkluderats.

⁶⁶ Revideringen i miljoner kronor kan inte användas för rättvisa jämförelser över tiden för variabler som ökar eller minskar trendmässigt. För BNP och försörjningsbalansens komponenter, förutom nettoexporten, beräknas revideringen i procent av det preliminära utfallet. Nettoexporten kan vara nära noll eller negativ, därför utgår beräkningarna från nettoexporten i procent av BNP (se bilaga 4).

4.6.1 Systematisk underskattning av BNP-nivån

Det finns tecken på en systematisk underskattning av nivån på BNP i de preliminära utfallen under den undersökta perioden, även när hänsyn tagits till förändrad bokföring. I genomsnitt var upprevideringen av BNP 0,8 procent, exklusive revideringar till följd av förändrad bokföring (se tabell 7). Det är nästan lika mycket som BNP-tillväxten under ett genomsnittligt kvartal; tillväxten i nominell BNP var i genomsnitt 1,0 procent per kvartal 2001–2016.

Tabell 7 Revideringar av BNP i löpande priser, 2001–2016, procent av preliminärt utfall

	Totala revideringar			Revideringar exkl. förändrad bokföring		
	MF	MAF	RMKF	MF	MAF	RMKF
BNP	1,5	1,6	2,0	0,8	0,9	1,2
Hushållens konsumtion	1,1	1,2	1,7	1,0	1,2	1,6
Offentlig konsumtion	0,3	0,8	1,6	-0,1	0,4	0,5
Investeringar	5,0	5,4	9,7	2,0	2,5	2,9
Nettoexport ¹	-0,1	0,4	0,6	-0,1	0,4	0,5

¹ Procent av BNP.

Anm.: MF = medelfel, MAF = medelabsolutfel, RMKF = rotmedelkvadratfel.

Källa: Riksrevisionen.

Underskattningen av BNP återspeglas i försörjningsbalansen, där medelfelet är störst för investeringar och hushållens konsumtion (se tabell 7). Hushållens konsumtion utgör ungefär en dubbelt så stor andel av BNP jämfört med investeringarna, vilket innebär att dessa två komponenter bidrar lika mycket till medelfelet för BNP (exklusive förändrad bokföring). Den offentliga konsumtionen och nettoexporten uppvisar varken systematiska underskattningar eller överskattningar i och med att medelfelen är nära noll.

4.6.2 Tidsperiod avgörande för slutsatser om BNP-tillväxten

Revideringar av BNP ett visst år innebär många gånger att även tidigare år reviderats i samma omfattning. Revideringarna av tillväxttakten visar därmed inte samma tecken på systematiska fel som för nivån. Medelfelet för tillväxten i nominell BNP har varit nära noll denna period. För finanspolitiska analyser är nivån viktig, men för andra analyser är tillväxten det väsentliga.

Revideringarna av BNP-tillväxten för Sverige och andra länder har studerats tidigare. Studierna för Sverige visar på förhållandevis stora underskattningar av real BNP-tillväxt under 1970-talet.⁶⁷ Även för 1980- och 1990-talen visas på signifikant underskattning av BNP-tillväxten i de preliminära utfallen, även om medelvärdet av revideringarna var lägre än tidigare.⁶⁸ Jämförs perioderna 1980–1998 och 1999–2015 så minskar medelvärdet av revideringarna från 0,4 till 0,1 procentenheter, vilket skulle tolkas som att det inte varit systematiska fel i de preliminära utfallen under 2000-talet.⁶⁹ Valet av period som studeras är dock avgörande för resultatet, för perioden 1999–2013 är medelvärdet av revideringarna i BNP-tillväxten positivt och statistiskt signifikant.⁷⁰

4.7 Precision och tidshorisont

Analysen har hittills handlat om tillförlitligheten i det första preliminära utfallet. Det är i sig ett viktigt utfall då det utgör underlaget till regeringens ekonomiska värproposition. De skarpa förslagen för närmast kommande år återfinns dock i budgetpropositionen på hösten. Då finns det uppdaterade utfall för nationalräkenskaperna att basera beräkningarna på (se tabell 1). Det är rimligt att förvänta sig att överensstämmelsen med det definitiva utfallet ökar ju längre tid som går.

Den uppmätta precisionen förbättras i allmänhet för varje publicering (se diagram 7). Dock är skillnaden liten fram till den tredje publiceringen i augusti, så slutsatsen är att budgetpropositionen baseras på ett ungefär lika osäkert utfall som värpropositionen.⁷¹

Diagrammet visar att för både BNP och offentliga förvaltningens finansiella sparande sker det en märkbar förbättring vid det fjärde utfallstillfället i november, den så kallade preliminära årsberäkningen (se avsnitt 2.3).

I bilaga 6 återfinns liknande diagram för försörjningsbalansens komponenter och finansiellt sparande i alla sektorer. Diagrammen visar bland annat att de offentliga konsumtionsutgifterna i löpande priser revideras mycket lite efter novemberutfallet. Det återspeglas i en markant förbättrad precision i kommunsektorns finansiella sparande vid detta tillfälle.

⁶⁷ Tengblad, *The reliability of the quarterly accounts*, 1992.

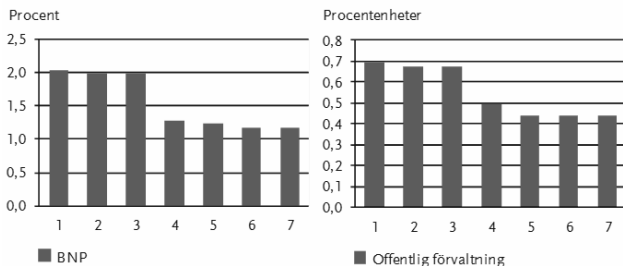
⁶⁸ SOU 2002:118, bilaga 4.

⁶⁹ SCB, *Sveriges ekonomi Statistiskt perspektiv*, 2017. Notera att enligt denna studie har medelabsolutfelet ökat från 0,4 till 0,6 mellan perioderna 1980–1998 och 1999–2015, vilket skulle innebära en försämrad precision. En förklaring kan vara att bokföringen ändrats mer under den senare perioden, något som inte kontrolleras för i någon av de tidigare studierna.

⁷⁰ Flodberg och Österholm, "A Statistical Analysis of Revisions of Swedish National Accounts Data", 2017.

⁷¹ I diagrammet motsvarar den tredje (och sjunde) publiceringen det så kallade snabbutfallet i juli–augusti som varit utgångspunkten för budgetpropositionen. Publiceringen i september finns bara för några år i det arkiv med databaser vi använt och återfinns därför inte i diagrammet.

Diagram 7 Rotmedelkvadratfel vid olika publiceringstillfällen, BNP-nivå respektive offentliga förvaltningens finansiella sparande i procent av BNP



Anm. 1 = första preliminära utfallet i februari, T + 1; 2 = maj, T + 1; 3 = augusti, T + 1; 4 = november, T + 1; 5 = februari, T + 2; 6 = maj, T + 2; 7 = augusti, T + 2.

Måttet avser kvadratroten ur medelvärdet av de kvadrerade differenserna mot utfallet i december, T + 2, i procent av preliminärt utfall vid respektive publicering.

Avser total revidering, inklusive förändrad bokföring.

Källa: Riksrevisionen.

4.8 Sammanfattande slutsatser

Förändrade bokföringsregler ligger bakom en väsentlig del av revideringarna under den undersökta perioden.

Revideringarna av det finansiella sparandet har i genomsnitt varit nära noll i alla sektorer, vilket således inte indikerar vare sig systematiska under- eller överskattningar i de preliminära utfallen.

För den offentliga förvaltningens finansiella sparande finns en tendens till att revideringarna samvarierar med konjunkturutvecklingen. En förklaring är prognosfel på konjunktürkänsliga skatter. Under den senaste konjunkturuppgången har intäkterna från hushållens inkomstskatter underskattats. Tidigare år har bolagens inkomstskatter reviderats kraftigt.

Precisionen har dock varit betydligt bättre för redovisningen av de offentliga finanserna jämfört med finanserna i de privata sektorerna. Precisionen är låg i centrala ekonomiska variabler för den privata sektorns finanser, exempelvis bolagens driftsöverskott, hushållens sparkvot och utrikessaldot.



ENGRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

BNP-nivån i de första preliminära utfallen har i genomsnitt reviderats upp med närmare 1 procent i det definitiva utfallet. Då har revideringar till följd av förändrade bokföringsregler exkluderats. Det motsvaras av upprevideringar av hushållens konsumtion och fasta bruttoinvesteringar på utgiftssidan i sektorräkenskaperna. På inkomstsidan förklaras det bland annat av att bolagssektorns driftsöverskott i genomsnitt reviderats upp.

Slutligen noteras att skillnaden i precision är liten mellan de tre första tillfällen då nationalräkenskaperna för ett helt år har publicerats. Det innebär att budgetpropositionen har baserats på ett nästan lika osäkert utfall som vårpropositionen.

5 Tillförlitlighet i internationellt perspektiv

I detta kapitel jämförs revideringar i de svenska nationalräkenskaperna med revideringar gjorda i andra europeiska länder. Jämförelsen är baserad på EU-ländernas rapportering till Europeiska kommissionen. Syftet är att bedöma om revideringarna av de svenska nationalräkenskaperna kan anses vara stora eller små i ett internationellt perspektiv.

5.1 Beskrivning av data

Kravet på både aktuell och tillförlitlig statistik finns i de internationella regelverken för nationalräkenskaperna. Det innebär att revideringar av den första framtagna statistiken avseende en viss period både är nödvändiga och något som inte bara sker i svensk statistik. Den gemensamma bokföringsstandarden inom EU möjliggör också internationella jämförelser av revideringarna i statistiken.

5.1.1 EDP-rapporteringen är en bra källa

För att göra en internationell jämförelse av revideringar behövs tillgång till både preliminär och definitiv statistik avseende utfallet för ett antal perioder. Ju fler perioder desto bättre. Jämförelsen förbättras, eller åtminstone förenklas, om ländernas statistikproducenter haft ungefär samma tid på sig mellan den undersökta periodens slut och publiceringstillfällena. De variabler som undersöks bör också ha samma definition.

Som nämnts tidigare ska medlemsländerna i EU rapportera in uppgifter om läget för de offentliga finanserna till Eurostat två gånger per år i den så kallade EDP-rapporteringen (se avsnitt 2.3). Uppgifterna används för uppföljning av kraven i stabilitets- och tillväxtpakten. Rapporteringen består av tabeller med bland annat den offentliga förvaltningens finansiella sparande, konsoliderad bruttoskuld och BNP (i löpande priser). Tabellerna omfattar uppgifter för innevarande år och de fyra föregående åren. Tabellerna för de 28 EU-länderna publiceras på Eurostats webbplats.⁷² Där finns också länkar till tidigare rapporter, de första är från april 2006. Här används rapporterna till och med oktober 2018, vilket innebär en tillgång till data från 26 publiceringstillfällen, något färre för de nyaste medlemsländerna.⁷³

⁷² Eurostat, "EDP Notification Tables", hämtade 2019-04-04.

⁷³ Totalt hämtades drygt 700 PDF-filer med tabeller, varifrån data extraherades på maskinell väg.

Dessa data uppfyller därmed kravet på samma publiceringstidpunkt och samma definition, eftersom rapporteringen sker på lika villkor och under samma regelverk (i allt väsentligt lika med ENS). Inrapporteringens formalia kontrolleras strängt av Eurostat, exempelvis att sista inrapporteringstillfälle hålls och att tabellerna fylls i på exakt rätt sätt.⁷⁴

5.1.2 Finanskrisen dominerade den undersökta perioden

I den första tillgängliga EDP-rapporteringen i april 2006 angavs uppgifter för det finansiella läget under det nyss avslutade året 2005. Det baserades på en uppdatering av nationalräkenskapsutfallet till och med det fjärde kvartalet som publicerats i början på året, det vill säga vad som i föregående kapitel kallades för det preliminära utfallet.⁷⁵ Reviderade uppgifter för 2005 finns sedan tillgängliga till och med rapporteringen i oktober 2009. De rapporterade uppgifterna i oktober 2007 används här, de motsvarade den definitiva beräkningen av nationalräkenskaperna för 2005.

I den sista rapporteringen som används här, i oktober 2018, fanns det definitiva utfallet för 2016. Sammantaget innebär det att vi har data för revideringarna mellan ”preliminärt” och ”definitivt” utfall för en period om 12 år (2005–2016) för flertalet EU-länder, 11 år för Rumänien, 10 år för Bulgarien och 5 år för Kroatien.

Under den undersökta perioden har den internationella finanskrisen varit den dominerande förklaringen till konjunkturutvecklingen i de olika länderna. Det gör att ländernas konjunkturförlopp liknar varandra. Finanskrisen slog dock hårdare mot en del länders ekonomi, exempelvis Greklands, vilket också inneburit stora revideringar av statistiken.

5.2 Revideringar

Resultaten från en jämförelse mellan EU-länderna av revideringarna i finansiellt sparande och BNP redovisas i detta avsnitt.

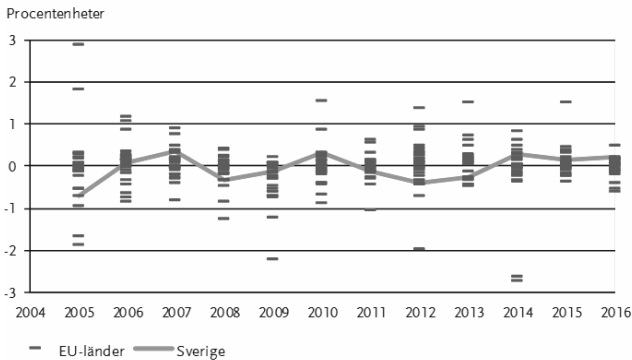
5.2.1 Finansiellt sparande i offentlig förvaltning

För varje enskilt år har revideringarna av den offentliga förvaltningens finansiella sparande varierat kraftigt mellan EU-länderna (se diagram 8).

⁷⁴ Se exempelvis Europeiska kommissionen, *Rapport från Kommissionen till Europaparlamentet och rådet om kvaliteten på de budgetuppgifter som medlemsstaterna rapporterade in under 2018, 2019.*

⁷⁵ Mellan utfallet i februari–mars och EDP-rapporteringen tillkommer viss information som framför allt minskar osäkerheten i estimeringen av statens skatteintäkter, bland annat information om hushållens kontrolluppgifter. Huvudförklaringen till att revideringarna som redovisas i detta kapitel i genomsnitt har en högre precision än de som redovisades i föregående kapitel är dock skillnaden i vilken tidsperiod som undersöks. (Det är förenligt med analysen i avsnitt 4.7.)

Diagram 8 Finansiellt sparande i offentlig förvaltning i procent av BNP, revideringar mellan april T + 1 och oktober T + 2



Anm.: Exkl. två extremvärden: Grekland -4,4 procent 2008 och Bulgarien -3,3 procent 2007. Källor: Eurostat och Riksrevisionen.

För de flesta länderna har revideringarna gått åt olika håll olika år och i genomsnitt varit nära noll över hela den undersökta perioden. Grekland, Bulgarien och Luxemburg utgör dock undantag (se tabell 8).

Revideringen av finansiellt sparande 2005, i procent av BNP, var -0,7 procentenheter för Sverige. Bara tre länder hade en större nedrevidering av finansiellt sparande detta år (se diagram 8). Följande år var revideringen nära noll för Sverige medan den varierade mellan -0,9 och 1,2 för andra länder. Revideringarna för Sverige 2010 och 2016 tillhörde de största bland de länder som reviderade upp sparandet. Sett över hela perioden 2005–2016 har dock revideringarna för Sverige oftare varit i mittfaran.

Även om revideringarna historiskt sett är nära noll i genomsnitt säger det inget om den förväntade storleken på kommande revideringar. Medelabsolutfelet (MAF) och rotmedelkvadratfelet (RMKF) är mått på den genomsnittliga revideringen som bortser från om revideringarna är positiva eller negativa (se faktaruta i avsnitt 4.2). Tabell 8 visar att medelabsolutfelet i Sverige var lika med det ovägdade EU-genomsnittet medan rotmedelkvadratfelet var något lägre för Sverige än genomsnittet, under den undersökta perioden. EU-genomsnittet drogs dock upp av stora revideringar för Grekland och Bulgarien. I Frankrike var revideringarna minst; i genomsnitt reviderades sparandet med 0,1 procentenheter.

ENGRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tabell 8 EDP-rapporteringen avseende 2005–2016, revideringar mellan april T + 1 och oktober T + 2, procentenheter (finansiellt sparande) respektive procent (BNP)

	Offentligt finansiellt sparande			BNP, löpande priser			Obs.
	MF	MAF	RMKF	MF	MAF	RMKF	
Belgien	0,0	0,2	0,2	1,1	1,1	1,5	12
Bulgarien	-0,4	0,8	1,4	2,1	2,1	2,7	10
Cypern	0,3	0,4	0,9	2,5	2,7	4,0	12
Danmark	0,1	0,3	0,4	0,6	0,8	1,1	12
Estland	-0,1	0,2	0,4	1,7	2,0	2,7	12
Finland	-0,1	0,2	0,2	0,8	1,4	1,8	12
Frankrike	0,0	0,1	0,1	0,5	0,9	1,3	12
Grekland	-0,5	1,1	1,6	-1,4	3,2	5,1	12
Irland	0,3	0,4	0,7	4,0	4,9	7,5	12
Italien	0,1	0,2	0,3	0,9	1,0	1,5	12
Kroatien	-0,2	0,3	0,4	0,8	0,9	1,3	5
Lettland	-0,2	0,3	0,4	0,1	1,4	2,1	12
Litauen	-0,1	0,2	0,2	0,8	0,8	1,0	12
Luxemburg	0,7	0,7	0,8	1,2	3,0	3,6	12
Malta	0,0	0,2	0,2	3,3	3,3	3,8	12
Nederländerna	0,0	0,2	0,2	1,9	2,1	3,2	12
Polen	-0,1	0,3	0,6	0,5	0,6	0,8	12
Portugal	-0,3	0,5	0,9	1,2	1,2	1,8	12
Rumänien	-0,1	0,3	0,4	0,9	1,5	1,9	11
Slovakien	-0,1	0,3	0,4	0,6	0,8	1,0	12
Slovenien	-0,1	0,3	0,3	1,5	1,7	2,1	12
Spanien	-0,2	0,3	0,4	-0,3	0,8	1,1	12
Storbritannien	0,0	0,3	0,6	2,0	2,2	3,3	12
Sverige	0,0	0,3	0,3	1,2	1,4	1,8	12
Tjeckien	0,0	0,4	0,6	1,9	2,1	2,7	12
Tyskland	0,0	0,2	0,3	0,8	1,1	1,6	12
Ungern	-0,2	0,4	0,6	0,6	1,5	1,7	12
Österrike	-0,1	0,2	0,3	0,7	1,2	1,5	12
Genomsnitt EU	0,0	0,3	0,5	1,2	1,7	2,3	

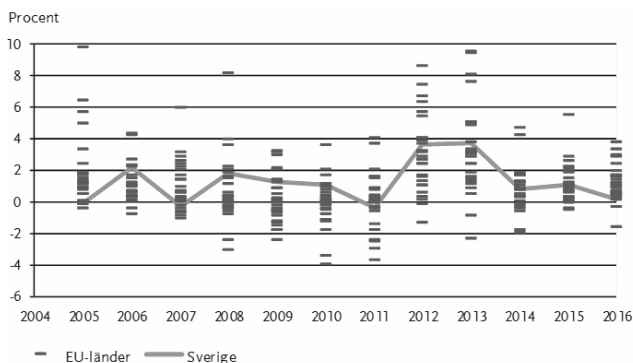
Källor: Eurostat och Riksrevisionen.

5.2.2 BNP

Till skillnad mot det finansiella sparandet har BNP i genomsnitt reviderats upp för alla länder i EU, förutom för Grekland och Spanien (se tabell 8). Till viss del beror det på förändringar i bokföringsreglerna (som diskuterats i kapitel 4). Exempelvis bidrog övergången från ENS 95 till ENS 2010 till upprevideringar av BNP 2012 och 2013 i de flesta länderna (se diagram 9).

För Sverige reviderades BNP upp med i genomsnitt 1,2 procent 2005–2016, inklusive revideringar till följd av regelförändringar. Det är lika med (det ovägdade) genomsnittet för alla EU-länderna. Om uppgifterna för 2012 och 2013 exkluderas, för att ta bort effekterna av den förändrade bokföringen, minskar den genomsnittliga revideringen till 0,7 för Sverige och till 0,8 för alla EU-länder.⁷⁶

Diagram 9 BNP i löpande priser, revideringar mellan april T + 1 och oktober T + 2



Anm. Exkl. två extremvärden: Grekland -13 procent 2006 och Irland +22 procent 2015.

Källor: Eurostat och Riksrevisionen.

5.3 Sammanfattande slutsatser

Revideringarna i den svenska statistiken av den offentliga förvaltningens finansiella sparande och nivån på BNP avviker inte nämnvärt från genomsnittet i EU. I likhet med Sverige har BNP-nivån i genomsnitt reviderats upp i de flesta andra EU-länder. Kvaliteten i de svenska nationalräkenskaperna kan därför inte sägas vara vare sig bättre eller sämre än den i andra jämförbara länder.

⁷⁶ Tabell 8 visar att rotmedelkvadratfelet i det preliminära utfallet av Sveriges BNP var 1,8 procent (1,1 exklusive 2012–2013). Det är något lägre än det ovägdade genomsnittet för alla EU-länder som var 2,3 procent (1,9 exklusive 2012–2013).

Referenslista

Författningar med mera

- Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.
- Riksdagsordning (2014:801).
- Budgetlag (2011:203).
- Lag (2001:99) om den officiella statistiken.
- Förordning (2001:100) om den officiella statistiken.
- Förordning (2007:759) med instruktion för Konjunkturinstitutet.
- Förordning (2016:822) med instruktion för Statistiska centralbyrån.
- Prop. 2013/14:7, *Ändringar i statistiklagstiftningen*; bet. 2013/14:FiU7; rskr. 2013/14:58.
- Prop. 2016/17:100, *2017 års ekonomiska vårproposition*.
- Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*.
- Regeringsbeslut Fi2019/02423/RS, *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Statistiska centralbyrån*.
- Skr. 2017/18:207, *Ramverket för finanspolitiken*.
- SCB:s föreskrift om kvalitet för den officiella statistiken (SCB-FS 2016:17).

Utredningar

- SOU 2002:118, *Utveckling och förbättring av den ekonomiska statistiken, Slutbetänkande av Utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken*.
- SOU 2012:83, *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB, Slutbetänkande av Statistikutredningen*.
- SOU 2016:67, *En översyn av överskottsmålet, Betänkande av Överskottsmålskommittén*.
- Ds 2003:49, *Nya principer för utformning av statsbudgeten – Konsekvenser för budgetlagen*.

Litteratur

- ESV, *Prognos Statens budget och de offentliga finanserna, november 2015*, Ekonomistyrningsverket, 2015.
- Europeiska kommissionen, *Rapport från Kommissionen till Europaparlamentet och rådet om kvaliteten på de budgetuppgifter som medlemsstaterna rapporterade in under 2018*, COM (2019) 155 final, 2019.
- Eurostat, *Quality report on National and Regional Accounts, 2016 data, 2018 edition*, Eurostat, 2018.
- Flodberg och Österholm, "A Statistical Analysis of Revisions of Swedish National Accounts Data", *Finnish Economic Papers*, vol. 28, nr 1, 2017.
- Konjunkturinstitutet, *Ny klassificering av premiepensionssystemet, fördjupning i Konjunkturläget mars 2007*, Konjunkturinstitutet, 2007.
- Konjunkturinstitutet, *Utovärdering av prognoser för offentliga finanser*, Specialstudie nr 19, Konjunkturinstitutet, 2009.
- Konjunkturinstitutet, *Utovärdering av makroekonomiska prognoser*, Specialstudie, nr 2019:7, Konjunkturinstitutet, 2019.
- Riksrevisionen, 2008, *Intern styrning och kontroll vid framtagning av KPI*, revisionsrapport, Riksrevisionen, 2008.
- Riksrevisionen, 2010, *Granskning av IT-miljön för statistikproduktion av KPI och NR samt processen för intern styrning och kontroll*, revisionsrapport, Riksrevisionen, 2010.
- Riksrevisionen, 2013, *Granskning av den interna kontrollen i bearbetningsprocessen för framtagandet av väsentliga produkter hos Statistiska centralbyrån*, revisionsrapport, Riksrevisionen, 2013.
- Riksrevisionen, 2015a, *Granskning av den interna kontrollen i bearbetningsprocessen för framtagandet av väsentliga produkter hos Statistiska centralbyrån – uppföljning av granskning 2012-12-19*, revisionsrapport, Riksrevisionen, 2015.
- Riksrevisionen, 2015b, *Den officiella statistiken – en rättvisande bild av samhällsutvecklingen?*, RiR 2015:3, Riksrevisionen, 2015.
- Riksrevisionen, *Räkenskapssammandraget – är resultat- och balansräkningen tillförlitlig?*, RiR 2018:23, Riksrevisionen, 2018.
- SCB, *Nationalräkenskaper 1996–2001*, Statistiska meddelanden NR 10 SM 0201, SCB, 2003.
- SCB, *Nationalräkenskaper 1997–2002*, Statistiska meddelanden, NR 10 SM 0301, SCB, 2004.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

SCB, *Nationalräkenskaper 1994–2004*, Statistiska meddelanden, NR 10 SM 0501, SCB, 2005.

SCB, *Nationalräkenskaper 1993–2012*, Statistiska meddelanden, NR 10 SM 1401, SCB, 2014.

SCB, *Nationalräkenskaper 2015*, Statistiska meddelanden, NR 10 SM 1701, SCB, 2017.

SCB, *Nationalräkenskaper 2016*, Statistiska meddelanden, NR 10 SM 1801, SCB, 2018.

SCB, *Sveriges ekonomi Statistiskt perspektiv*, nr 2 2010, SCB, 2010.

SCB, *Sveriges ekonomi Statistiskt perspektiv*, nr 3 2017, SCB, 2017.

SCB, 2010, *Förbättring av den ekonomiska statistiken – EMMA-projektet – Slutrapport*, SCB, 2010.

SCB, *Information om 2014 års anpassning av nationalräkenskaperna till nya internationella riktlinjer enligt ENS2010*, SCB, 2014.

Statkontoret, 2011, *Mot en säkrare statistikproduktion*, slutrapport 2011:7, 2011.

Tengblad, *The reliability of the quarterly accounts*, Arbetspapper nr 2, Konjunkturinstitutet, 1992.

Webbsidor

Eurostat, ”EDP Notification Tables”,
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>, hämtade 2019-04-04.

ESV, ”Underlag till statens finansiella sparande”, <https://www.esv.se/statens-ekonomi/prognos-och-utfall/nationalrakenskaper/sbr-ufs/>, hämtad 2019-06-28.

SCB, ”Kvalitetsdeklaration, Nationalräkenskaper, kvartals- och årsberäkningar”, https://www.scb.se/contentassets/66e9dae3a5d94bf8b4c299ce25294348/nr10103_kd_2019_hk_20190910.pdf, hämtad 2019-09-17.

SCB, ”Möte i användarrådet för Kommunikation 10 november 2017”,
<https://www.scb.se/contentassets/cfad35e169414f088b807317c920ffdc/mote-i-anvandaradet-for-kommunikation-10-november-2017.pdf>, hämtad 2019-09-03.

SCB, ”Instruktion för användarråden 2019–2021”,
<https://www.scb.se/contentassets/46931f460e454c98c7dfe2e51b8cf3e/gd-beslut-instruktion-for-anvandaraden-2019-2021---bilaga.pdf>, hämtad 2019-09-03.

NATIONALRÄKENSKAPERNA – EN STABILAREGRUND FÖR FINANSPOLITIKEN

SCB, "Möte i användarrådet för ekonomisk statistik", mötesanteckningar daterade 2017-02-04 till 2019-05-10, <https://www.scb.se/om-scb/scbs-verksamhet/rad-och-namnder/anvandarrad/anvandarradet-for-ekonomisk-statistik/>, hämtad 2019-09-03.

SCB, "Specifisering av vissa tillämpningar inom Nationalräkenskaper, kvartals- och årsberäkningar – NR0103 – av SCB:s revideringspolicy", <https://www.scb.se/contentassets/66e9dae3a5d94bf8b4c299ce25294348/revideringar-av-nr0103.pdf>, hämtad 2018-11-06.

Konjunkturinstitutet, "Prognosjämförelse", <https://www.konj.se/publikationer/konjunkturlaget/prognosjamforelse.html>, hämtad 2019-05-02.

Regeringen, "Tabell: Nyckeltal prognos september 2017", <https://www.regeringen.se/4a6c02/globalassets/regeringen/dokument/finansdepartementet/tema-statens-budget/bp-18-pdf-och-excel/nyckeltal-prognos-september-2017.pdf>, hämtad 2019-11-05.

Bilaga 1. Enkät till användare

1. Vilka delar av nationalräkenskaperna använder ni i ert prognosarbete?

- a. BNP och försörjningsbalansen
- b. Förädlingsvärde och antal arbetade timmar
- c. Offentliga sektorns finanser (t.ex. finansiellt sparande) i sektorräkenskaperna
- d. Bolagens finanser (t.ex. driftöverskott (vinst)) i sektorräkenskaperna
- e. Hushållens finanser (t.ex. disponibel inkomst och sparkvot) i sektorräkenskaperna
- f. Utlandstransaktioner (t.ex. bytesbalans) i sektorräkenskaperna
- g. Finansräkenskaper
- h. Input-Output-tabeller
- i. Regionalräkenskaper

2. Hur får ni tillgång till nationalräkenskapernas utfall?

- a. Från SCB:s statistikdatabas
- b. Från SCB:s hemsida (annat än statistikdatabasen)
- c. Från Konjunkturinstitutet
- d. Från annan databasleverantör, nämligen: _____
- e. Annat sätt: _____

3. Skulle ni vilja ha tillgång till statistiken på annat sätt än idag?

- a. Ja, nämligen: _____
- b. Nej

4. I ert arbete med prognoser, finns det brister i nationalräkenskapernas innehåll och täckning?

- a. Nej, vi är nöjda med innehåll och täckning
- b. Vi saknar vissa variabler, nämligen: _____
- c. Vi saknar vissa redovisningsgrupper, nämligen: _____
- d. Vi saknar längre tidsserier tillbaka i tiden (som vi själva skapar idag)
- e. Andra brister, nämligen: _____
- f. Vet ej

Vi vill veta er syn på SCB:s information om nationalräkenskaperna, dels informationen om de siffror som publiceras varje kvartal, dels informationen om statistikens innehåll och kvalitet (definitioner, mätmetoder osv.)

A. Kvartalsvisa publiceringen

5. Är ni nöjda med den information som SCB ger om nationalräkenskapernas utfall?

- a. Ja
- b. Nej, vi önskar att: _____
- c. Vet ej

6. Vartvänder ni er i första hand om ni har frågor om nationalräkenskapernas utfall?

- a. SCB:s hemsida
- b. Mejl/telefon till SCB
- c. Annat: _____

B. Innehåll och kvalitet

7. Är ni nöjda med den information som SCB ger om nationalräkenskapernas innehåll och kvalitet?

- a. Ja
- b. Nej, vi önskar att: _____
- c. Vet ej

8. Vartvänder ni er i första hand om ni har frågor om innehåll och kvalitet i nationalräkenskaperna?

- a. SCB:s hemsida
- b. Mejl/telefon till SCB
- c. Annat: _____

9. Övriga synpunkter på nationalräkenskaperna? _____

Bilaga 2. Sektorräkenskaper: begrepp och teori

Det finns en stark koppling mellan nationalekonomisk teori och nationalräkenskaper. I den teoretiska framställningen beskrivs ofta ekonomiska beslut som en optimering med beaktande av någon form av budgetrestriktion. Sektorräkenskaperna kan ses som sifferunderlag till budgetrestriktioner för konsumtions- och investeringsbeslut i ”representativa” (genomsnittliga) företag och hushåll. På liknande sätt utgör redovisningen av de offentliga finanserna budgetrestriktionen för finanspolitiska beslut.

Med lärobokens notation kan ett företags vinst (Π) från produktionen av varor och tjänster skrivas som

$$\Pi = (1 - \tau_{pp})pppp - (1 + \tau_{ww})www - (\tau + \delta\delta + \tau_{kk})KK$$

där p är produktionens marknadspris och Y produktionsvolym (förädlingsvärde). Produktionen antas på sedvanligt sätt ske med hjälp av arbetskraft L och realkapital K som ersätts med lönen w respektive kostnaden r . Företaget betalar också in moms och punktskatter τ_{pp} , arbetsgivaravgifter τ_{ww} och andra skatter och avgifter τ_{kk} , exempelvis fordons- och fastighetsskatter. Vinsten avser resultatet efter avskrivningar för kapitalförslitning, där $\delta\delta$ betecknar deprecieringsgraden, men före bolagsskatt.

I den aggregerade bolagssektorn består inkomsterna både av företagets sammanlagda vinster och kapitalägarnas intäkter. Detta kallas driftöverskott i nationalräkenskaperna och kan redovisas brutto eller netto, det vill säga före eller efter avdrag för kapitalförslitningen, se tabell nedan.

Av produktionsvärdet räknas både löner och sociala avgifter som primära inkomster för hushållssektorn. De sociala avgifterna är inga pengar som hamnar i hushållens plånböcker men bokförs initialt som en intäkt för hushållen.⁷⁷ Moms, punktskatter och andra så kallade produkt- och produktionsskatter ger den offentliga förvaltningen intäkter från privat produktion.

Den offentliga förvaltningens verksamhet antas, med vissa undantag, ske till självkostnadspris. Nettodriftöverskottet är därför i princip noll, vilket innebär att bruttovärdet är lika med sektorns kapitalförslitning $\delta\delta KK_{00}$.

⁷⁷ Numera räknas endast den del av arbetsgivaravgiften som öronmärks för finansiering av pensionssystemet som en social avgift. Resterande del räknas som en produktionskatt. I senare led bokförs beloppet för de sociala avgifterna som en transferering, dels från hushållssektorn till pensionssystemet, dels till bolagssektorn (försäkringsbolag).

NATIONALA RÄKENSKAPENA – ENSTABILAREGRUND FÖR FINANSPOLITIKEN

Tabellen är något förenklad⁷⁸ men visar en viktig egenskap i räkenskaperna. Landets samlade produktionsvärde (BNP) fördelas mellan sektorerna, varken mer eller mindre. (Jämför summan av de fyra översta raderna med uttrycket för vinsten i ekvationen ovan.) Sektorräkenskaperna innehåller med andra ord även utbudsrestriktioner för den totala ekonomin, förutom sektorernas budgetrestriktioner. Av den anledningen används sektorräkenskaperna som indata i makroekonomiska så kallade allmänjämviktsmodeller.

	Bolag	Hushåll	Offentlig förvaltning
Driftsöverskott, brutto	$\Pi + (\tau + \delta)KK$	–	δKK_{00}
Produkt- och produktionskatter	–	–	$\tau_{pp}PPP + \tau_{kk}KK$
Sociala avgifter	–	$\tau_{pp}WWW$	–
Lönesumma	–	WWW	–
Räntor och direktavkastning	$-AA_{00}$	AA_{00}	$AA_{00} - AA_{00}$
Transfereringar	$-TTT_{00}$	$TTT_{00} + TTT_{00}$	$-TTT_{00}$
Inkomstskatter	$-T_{00}$	$-T_{00}$	$TT_{00} + TT_{00}$
Disponibel inkomst, brutto	S:a	S:a	S:a
Konsumtionsutgifter	–	$-CC$	$-CC$
Bruttoinvesteringar	$-I_{00}$	$-I_{00}$	$-I_{00}$
Finansiellt sparande	S:a	S:a	S:a

Därefter sker en omfördelning av de primära inkomsterna. Fördelningen sker genom räntor, aktieutdelningar och andra avkastningar på finansiella tillgångar (*A*); genom pensioner, sjukersättningar och andra transfereringar (*TR*) samt genom löpande inkomstskatter (*T*). Gemensamt för dessa poster är att det ”endast” sker omfördelningar mellan sektorerna, i efterhand tillförs inga reala resurser i detta steg.

Till redovisningen ska också läggas transaktioner mot omvärlden, som redovisas i en utlandssektor. I denna redovisas handelsbalansen eller nettoexporten, det vill säga export minus import av varor och tjänster; löner till utländsk arbetskraft och löner från utländska arbetsgivare samt finansiella och andra transaktioner till och från utlandet.

Disponibel inkomst är sektorernas tillgängliga medel för konsumtion och sparande. Bruttoinvesteringarna ingår i det reala (brutto)sparandet. De medel som inte används till konsumtion eller realt sparande är lika med det finansiella sparandet.

⁷⁸ Fördelningen av offentliga myndigheters produktion sker på samma sätt som i företag. Exempelvis innehåller hushållens lönesumma även offentliganställdas löner. I hushållssektorn redovisas driftsöverskott från egenföretagare och annan verksamhet som inte tillhör bolagssektorn, tillsammans utgör det näringslivets produktion. Redovisningen av hushållens pensionssparande är komplicerad och omfattar bland annat en särskild justeringspost under disponibel inkomst.

Bilaga 3. Revideringar till följd av förändrad bokföring

I denna bilaga görs en genomgång av de förändringar av bokföringen som beaktats i denna granskningsrapport och de beräknade effekterna på BNP och sektorernas finanser 2001–2016.

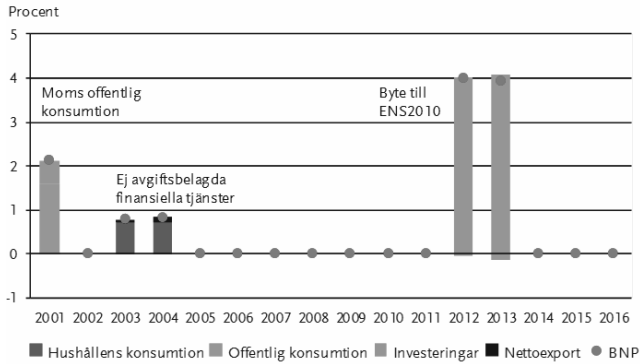
2001: Moms på offentlig konsumtion och offentliga investeringar

Utgifterna för offentlig konsumtion och offentliga investeringar redovisades tidigare exklusive moms. Det gjorde bland annat att jämförelser mellan länder försvårades i och med att vissa verksamheter som ingår i den offentliga förvaltningen i Sverige i andra länder utförs inom den privata sektorn med momsplåslag som följd. Från och med 2003 redovisas all konsumtion och investeringar inklusive moms. Det finansiella sparandet i den konsoliderade offentliga förvaltningen påverkas inte av moms på offentlig verksamhet, då momsutgiften motsvaras av en lika stor skatteinkomst. Men utgifterna för konsumtion och investeringar ingår i beräkningen av BNP och redovisningen av momsen påverkar därmed BNP (till marknadspris).

Det preliminära utfallet för 2001 publicerades i mars 2002 enligt den tidigare definitionen. När det definitiva utfallet publicerades ett år senare hade BNP reviderats upp kraftigt, bland annat beroende på de förändrade bokföringsreglerna.⁷⁹ Effekten på BNP av momsredovisningens förändring beräknas till 46 miljarder kronor, vilket höjde nivån på BNP med 2,1 procent 2001. Av denna upprevidering svarade moms på offentlig konsumtion för tre fjärdedelar och moms på offentliga investeringar för resterande del (se diagram 10).

⁷⁹ SCB, *Nationalräkenskaper 1996–2001, 2003*.

Diagram 10 Revideringar till följd av förändrad bokföring, BNP och användning (bidrag)



Källa: Riksrevisionen.

2001–2002: Periodiserade skatter

I december 2003 övergick SCB till att redovisa periodiserade skatter. Det innebär att skatten redovisas på det år då skattskyldigheten uppstår, det vill säga året då exempelvis en försäljning skett av varor, värdepapper eller realkapital. Tidigare bokfördes skatterna på det år då skatten debiterats. I samband med denna förändring ändrades även statsbudgetens redovisning av skatterna. Numera används nationalräkenskapernas periodiserade skatter som intäktsmätt i budgetpropositionerna. Förändringen har förenklats jämförbarheten mellan statens budget och nationalräkenskaperna.⁸⁰

Periodiserade skatter har fördelen att de bättre speglar den ekonomiska utvecklingen och framhålls därför ibland som bäst lämpat mått vid studier av effekter av den ekonomiska politiken. Men som en följd av nationalräkenskapernas konstruktion innebar det även att hushållens skatteutgifter periodiserades i beräkningen av disponibel inkomst. Den disponibla inkomsten motsvarar då inte hushållens likvida medel på samma sätt som tidigare, vilket kan vara en nackdel vid studier av hushållens konsumtionsbeslut utifrån nationalekonomisk teori.

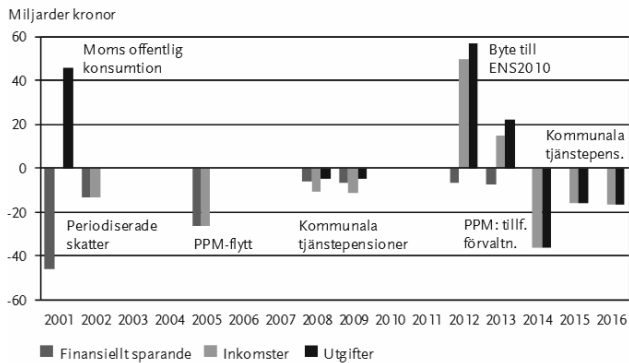
⁸⁰ Ds 2003:49.

ENGRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Det preliminära utfallet för 2001 och 2002 publicerades enligt den tidigare bokföringsprincipen. När det definitiva utfallet publicerades hade statens skatteinkomster justerats ned med 46 respektive 13 miljarder kronor dessa år till följd av att skatterna periodiserades. (Skatterna reviderades upp nästan lika mycket 1999 och 2000.) Merparten härrörde från hushållens löpande inkomstskatter, vilket innebar en upprevidering av hushållens disponibla inkomster dessa år. Återstående del av den totala nedrevideringen av statens skatteinkomster härrörde från bolagens skatter.⁸¹

Det innebar sammantaget en nedrevidering av finansiellt sparande i den offentliga förvaltningen (se diagram 11). Nedrevideringen av inkomsterna 2001 var lika stora som upprevideringen på grund av moms på offentlig konsumtion och investeringar.

Diagram 11 Revideringar till följd av förändrad bokföring, konsoliderad offentlig förvaltning



Anm.: Uppdelningen i inkomster och utgifter 2008–2009 är ungefärlig.
Källa: Riksrevisionen.

2003–2004: Ändrad redovisning av ej avgiftsbelagda banktjänster

I nationalräkenskaperna mäts produktionen av banktjänster, som inte ersätts genom särskilda avgifter, indirekt som skillnaden mellan bankernas in- och utlåningsräntor. Denna produktion kallas FISIM⁸² och var tidigare en del av räntenettet i sektorräkenskaper.

⁸¹ SCB, *Nationalräkenskaper 1997–2002, 2004* samt Konjunkturinstitutet, *Utvärdering av prognoser för offentliga finanser, 2009*.

⁸² *Financial Intermediate Services Indirectly Measured*.

I samband med publiceringen av de definitiva utfallen för 2003 och 2004 redovisades nettot av hushållens utgifter och inkomster för FISIM som konsumtionsutgifter, vilket inte varit fallet i de preliminära utfallen. Hushållens disponibla inkomster ökades med motsvarande belopp, genom en justering av räntenettot, vilket gjorde att hushållens sparande inte påverkades. De redovisade skuldräntorna var därmed lägre än tidigare medan ränteinkomster på tillgångar var högre. För bolagssektorn gjordes en motsatt justering: räntenettot reviderades ned och driftöverskottet reviderades upp.

Även redovisningen av banktjänster avseende finansiella transaktioner mot utlandet ändrades på motsvarande sätt. Tjänstebalansen och nettoexporten reviderades därför upp något. Tillsammans med upprevideringen av konsumtionen innebär det att BNP reviderades upp med ungefär 20 miljarder kronor respektive år, vilket motsvarade nästan 1 procent av BNP (se diagram 10).⁸³ Offentlig förvaltning påverkades endast marginellt; räntemarginalerna är där mindre än för hushållen.

En konsekvens av den nya redovisningen var att hushållens disponibla inkomster blev högre än tidigare. Även om motsvarande belopp återfinns i konsumtionen kan det försvåra prognosarbetet. Dels måste konsumtionsprognosen göras på mer detaljerad nivå än vad som normalt sett görs. Dels blir framskrivningen av ränteinkomster och -utgifter mindre intuitiv, eftersom kopplingen till marknadsräntorna (som många analytiker har vetskap om) och primärstatistiken blir mer komplex.

2005: Premiepensionssystemet flyttas till den privata sektorn

Eurostat beslutade 2004 att ett avgiftsbestämt och fullt ut fonderat pensionssystem som det svenska premiepensionssystemet inte ska ingå i den offentliga förvaltningen.⁸⁴ Från och med mars 2007 redovisas därför överskott eller eventuella underskott i premiepensionssystemet inom den privata sektorn, i likhet med andra pensionsfonder. Redovisningen av premiepensionssystemet ändrades därmed mellan publiceringarna av det preliminära och det definitiva utfallet för 2005.

Offentliga förvaltningens inkomster från premieinbetalningar (via arbetsgivaravgifter och egenföretagares avgifter) och kapitalavkastning minskade med 26 miljarder kronor (se diagram 11). Utbetalningarna av premiepensioner var vid tillfället mycket låga då det var få pensionärer som var tillräckligt unga för att vara berörda av systemet. Flytten bedömdes innebära en permanent minskning av den offentliga förvaltningens finansiella sparande, motsvarande 1,0 procent av dåtidens BNP. Riksdagen beslutade som en följd av den nya bokföringen att överskottsmalet för det finansiella sparandet skulle sänkas från 2 till 1 procent av BNP.

⁸³ SCB, *Nationalräkenskaper 1994–2004*, 2005.

⁸⁴ Konjunkturinstitutet, *Ny klassificering av premiepensionssystemet*, 2007.

Hushållens redovisade sparande ökade genom en upprevidering av bokföringsposten ”justering för förändring i pensionsrätter”, lika mycket som minskningen i det offentliga sparandet. I bolagssektorn ökade förvisso inkomsterna från premiebetalningar och avkastningar på premiepensionsfonderna, men genom nämnda justeringspost fördes dessa över till hushållen. Bolagens redovisade sparande påverkades därmed inte.

2008–2009: Stopp för negativa skatteinkomster

I maj 2010 ändrade SCB, återigen på inrådan av Eurostat, redovisningen av statens intäkter från hushållens inkomstskatter. Dessa hade blivit negativa, som en följd av att hushållen fått reduktioner av den statliga skatten som kompensation för bland annat den allmänna pensionsavgiften, som är en inkomst för sociala trygghetsfonder. Negativa skatteintäkter var inte tillåtna enligt Eurostats förmenande.

Redovisningen ändrades så att inkomstskatten innan skattereduktionen togs upp som intäkt för staten. För att inte påverka sparandet i staten och sociala trygghetsfonder – ingenting hade egentligen hänt – bokfördes skattereduktionen belopp istället som en transferering från staten till sociala trygghetsfonder. I de fall statens intäkter från inkomstskatterna ändå skulle bli negativa så fördes detta inkomstbortfall över till kommunsektorn, genom att kommunernas skatteinkomster minskades lika mycket som underskottet och statens intäkter från inkomstskatter sattes lika med noll. För att även denna bokföringsåtgärd inte skulle påverka sektorernas sparande så infördes en fiktiv transferering från staten till kommunsektorn.⁸⁵

Denna förändring påverkade således inte det finansiella sparandet för någon sektor. Men det har inneburit att det är svårare att jämföra till exempel kommunalskatterna i nationalräkenskaperna med primärstatistiken. Det försvårar också intuitionen mellan utvecklingen av kommunalskattesatser och utvecklingen av kommunernas inkomster. Dessutom fortsatte bland annat Konjunkturinstitutet att redovisa utfallet enligt den gamla bokföringsmodellen, vilket gjorde att det fanns flera varianter av statens totala intäkter.

2008–2009: Kommunala tjänstepensioner

I maj 2010 ändrades redovisningen av kommunsektorns skulder då en större del av kommunernas pensionsskulder inkluderades. Konsekvensen var att kommunsektorns finansiella sparande reviderades ned med ca 6 miljarder kronor 2008 och 2009 (se diagram 11). Hushållens sparande reviderades upp i motsvarande grad.

⁸⁵ SCB, *Sveriges ekonomi Statistiskt perspektiv*, 2010.

2012–2013: Ny redovisningsstandard – ENS 2010

Hösten 2014 skedde ett byte från den europeiska redovisningsstandarden ENS 95 till det uppdaterade ENS 2010. Det preliminära utfallet för 2012 och 2013 hade publicerats enligt ENS 95. När det definitiva utfallet publicerades hade ENS 2010 implementerats. Detta innebar omfattande revideringar.⁸⁶

FoU och militära vapensystem

I den nya redovisningsstandarden vidgades investeringsbegreppet till att också innefatta utgifter för forskning och utveckling (FoU) samt inköp av militära vapensystem. Dessa kom nu att redovisas som investeringar istället för som tidigare insatsförbrukning. Det sammantagna värdet av fasta bruttoinvesteringar ökade därmed, vilket fick till följd att nivån på BNP reviderades upp med ungefär 4 procent (se diagram 10).

Striktare definition och bruttoredovisning av sociala avgifter

Vid övergången till ENS 2010 gjordes en striktare tolkning av vad som ska ingå i sociala avgifter. Ungefär en tredjedel av vad som tidigare betraktades som sociala avgifter redovisas i ENS 2010 som produktionsskatt. Förändringen omfattade stora belopp, över 150 miljarder kronor per år. Revideringarna påverkade dock inte BNP eller finansiellt sparande.

EU-avgiften

EU-avgiftens momsbaseade andel kom i och med införandet av ENS 2010 att redovisas som en transferering istället för som en skatt, knappt 2 miljarder kronor 2012 och 2013. Tidigare redovisades detta som en skatt till EU som inte påverkade statens skatteinkomster, vilket gav bilden av att EU har beskattningsrätt i medlemsländerna. Förändringen innebar en bruttoredovisning av flöden mellan staten och utlandet. Avstämningen mellan faktiska momsinsbetalningar och redovisningen i nationalräkenskaperna förenklas därmed, liksom avstämningen av EU-avgiften mellan nationalräkenskaperna och statens budget.

Statliga tjänstepensioner

I och med övergången till ENS 2010 tas statens samlade pensionsskuld med i redovisningen, i likhet med den tidigare beskrivna förändringen för kommunerna. Statens finansiella sparande minskade därmed med drygt 2 miljarder kronor. Hushållens sparande blev i motsvarande grad högre.

⁸⁶ SCB, *Nationalräkenskaper 1993–2012, 2014* samt SCB, "Information om 2014 års anpassning av nationalräkenskaperna till nya internationella riktlinjer enligt ENS2010", 2014.

Tillfällig förvaltning av premiepensioner flyttas till offentlig förvaltning

Den tillfälliga förvaltningen av inbetalda premier sträcker sig från det att hushållen tjänat in sina pensionsrätter till dess att premierna placeras enligt individernas val, vilket kan ske först efter det att taxeringen är klar följande år. Hushållen har under denna tid en fordran mot den offentliga förvaltningen. När tillgångarna i den tillfälliga förvaltningen förs över till de fonder som individerna valt flyttas fordran från offentlig förvaltning till bolagssektorn. Redovisningen ändrades för att återspegla detta. Förändringen hade marginell påverkan på det finansiella sparandet då de flesta posterna balanserades på inkomst- och utgiftssidan. Däremot påverkades nivån på de sociala avgifterna och transfereringarna samt justeringsposten för förändring i pensionsskulden med över 30 miljarder kronor 2012 och 2013.

Tillfällig förvaltning av tjänstepensioner inom kommunsektorn

En förändring liknande premiepensionssystemets. Den innebär att de sociala avgifterna ökade med ungefär 13 miljarder kronor men utan att påverka finansiellt sparande i någon sektor.

Extraordinära utdelningar

Extraordinära utdelningar ska bokföras som en post för värdeökning i balansräkningen, det vill säga inte som en inkomst. I samband med ENS-omläggningen gjordes en översyn av vad som ska betraktas som extraordinärt. Statens kapitalinkomster och företagens kapitalutgifter blev därmed nedreviderade med ungefär 5 miljarder kronor 2012 och 2013.

Ändrad metod vid negativa inkomstskatter

Till följd av metodförändringen reviderades de kommunala inkomstskatterna ned och de statliga inkomstskatterna upp, med 50 respektive 58 miljarder kronor 2012 och 2013. Det påverkade inte finansiellt sparande genom att transfereringsnettot mellan staten och kommunsektorn reviderades med samma belopp.

2013–2016: Tillfällig förvaltning av premiepensioner och kommunala tjänstepensioner flyttas (tillbaka) till företagssektorn

I september 2015, efter beslut av Eurostat, flyttades den tillfälliga förvaltningen av premiepensionen tillbaka till företagssektorn. I september 2017 flyttades även den tillfälliga förvaltningen av kommunala tjänstepensioner till företagssektorn. Förändringarna påverkade inte finansiellt sparande då alla revideringar balanserade på inkomst- och utgiftssidan. Däremot påverkades nivån på de sociala avgifterna och justeringen av hushållens inkomster för förändringar av pensionsskulden (se diagram 11).

Bilaga 4. Revideringar, definitioner

Preliminärt utfall för en variabel X avseende år t betecknas med XX_t^{PPPP} och det definitiva utfallet med XX_t^{DDDD} . Skillnaden mellan definitivt och preliminärt utfall är lika med den totala revideringen. Revideringen till följd av förändrad bokföring betecknas med XX_t^{IIII} , vilken är lika med noll om ingen förändring av bokföringen har skett efter att det preliminära utfallen publicerats och innan eller i samband med att det definitiva utfallet publicerats. Revideringen exklusive vad som beräknats bero på förändrad bokföring betecknas med XX_t^{PPRR} och definieras som

$$XX_t^{PPRR} = XX_t^{DDDD} - XX_t^{PPPP} - XX_t^{IIII}.$$

I rapporten används i vissa fall ett mått på revideringen relativt det preliminära utfallet, vilket underlättar tolkningen i de fall variabeln ökar eller minskar trendmässigt över tiden,

$$XX_t^{PPRR_PPRR} = XY_t^{PPRR} / XX_t^{PPPP} \cdot 100.$$

Om variabeln är noll eller negativ, kan inte detta mått användas.

Revideringar av kvoter mellan två variabler, till exempel andelar av BNP, beräknas i denna rapport med hänsyn till revideringar i både täljare och nämnare samt förändrad bokföring. Revideringen av en kvot $ZZ = XX/YY \cdot 100$ definieras som

$$ZZ_t^{IIII} = ZZ_t^{DDDD} - (XX_t^{IIII} + YY_t^{IIII}) / (YY_t^{PPPP} + YY_t^{IIII}) \cdot 100.$$

Revideringen av kvoten till följd av förändrad bokföring kan därefter beräknas som en restpost,

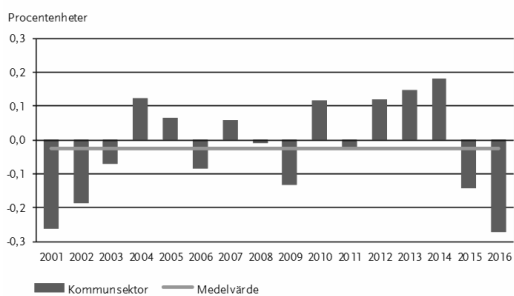
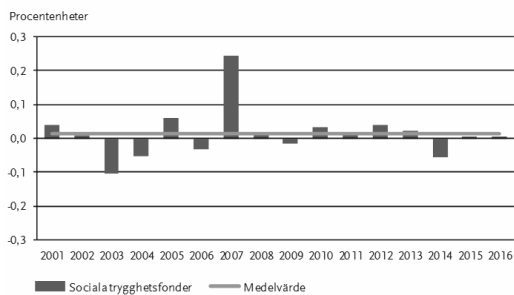
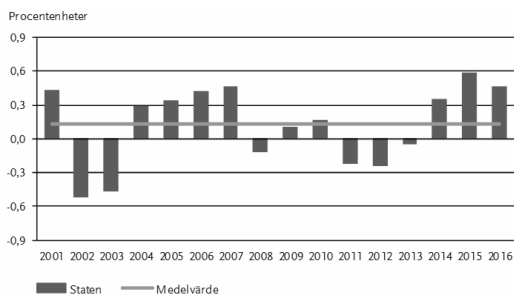
$$ZZ_t^{IIII} = ZZ_t^{DDDD} - ZZ_t^{PPPP} - ZZ_t^{PPRR}.$$

För revideringar av tillväxttakter görs ingen uppdelning på förändrad bokföring och andra revideringar. Det behöver inte försvåra möjligheten att tolka revideringarna eftersom förändrade bokföringsregler i praktiken ofta påverkar hela tidsserien. Om alla år som redovisas vid ett tillfälle justeras upp eller ned proportionerligt påverkar det inte tillväxttakterna. Revideringar i den årliga tillväxttakten definieras som

$$XX_t^{PPRR_PPRR} = (XX_t^{DDDD} / XY_{tt}^{DDDD} - XY_t^{PPPP} / XY_{tt}^{PPPP}) \cdot 100.$$

Bilaga 5. Revideringar, delsektorer

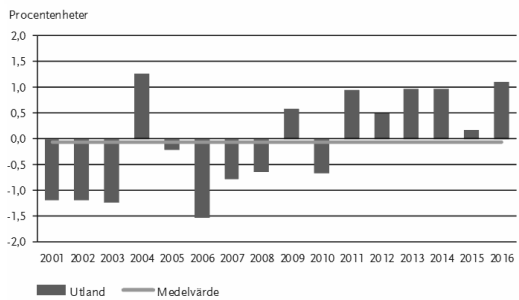
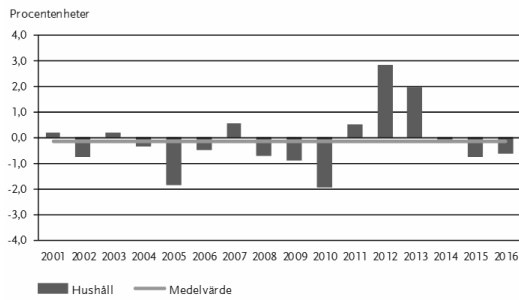
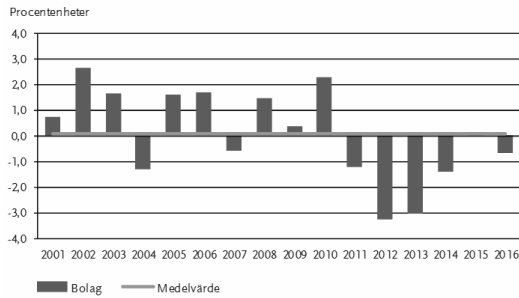
Diagram 12 Finansiellt sparande, revideringar exkl. förändrad bokföring, procent av BNP



Källa: Riksrevisionen.

NATIONALA RÄKENSKAPERNA – EN STABILAREGRUND FÖR FINANSPOLITIKEN

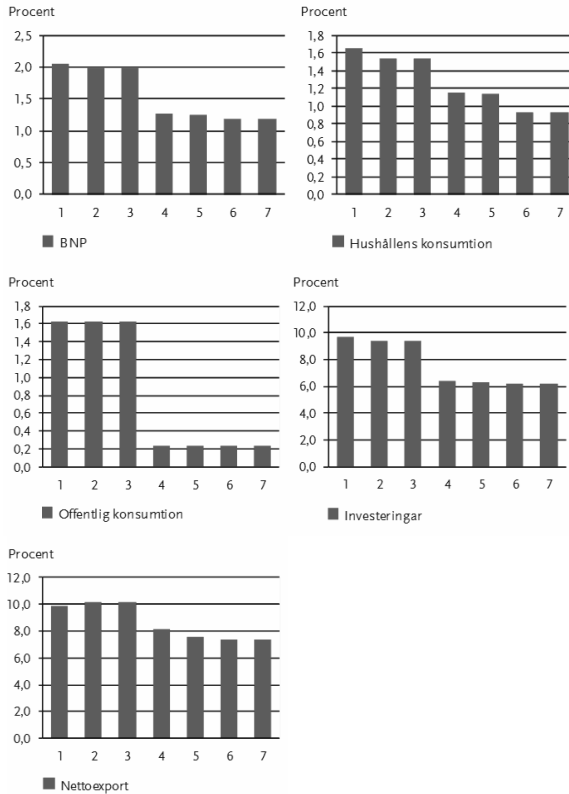
Diagram 12 Forts.



Källa: Riksrevisionen.

Bilaga 6. Precision och tidshorisont

Diagram 13 Rotmedelkvadratfel vid olika publiceringstillfällen, försörjningsbalans



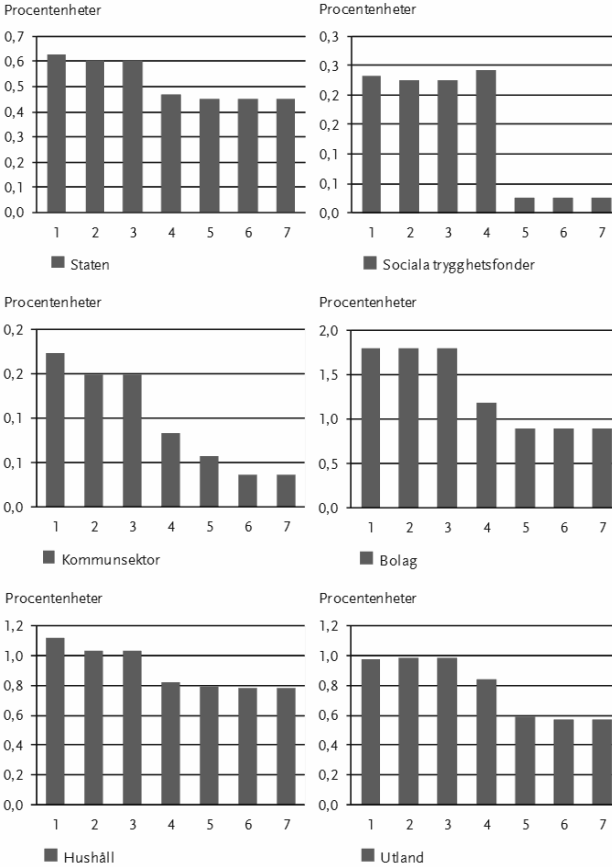
Anm. 1 = första preliminära utfallet i februari, T + 1; 2 = maj, T + 1; 3 = augusti, T + 1; 4 = november, T + 1; 5 = februari, T + 2; 6 = maj, T + 2; 7 = augusti, T + 2.

Måttet avser kvadratroten ur medelvärdet av de kvadrerade differenserna mot utfallet i december, T + 2, i procent av preliminärt utfall vid respektive publicering.

Avser total revidering, inklusive förändrad bokföring.

Källa: Riksrevisionen.

Diagram 14 Rotmedelkvadratfel vid olika publiceringstillfällen, finansiellt sparande i procent av BNP



Anm. Se anmärkning i diagram 13.
Källa: Riksrevisionen.

nationalräkenskaperna – en stabilare grund för finanspolitiken

Nationalräkenskaperna innehåller statistik som bland annat ligger till grund för finanspolitiken. Felaktigheter i statistiken riskerar leda till att regering och riksdag fattar beslut utifrån en felaktig bild av ekonomin och styrkan i de offentliga finanserna.

Granskningen visar att kvaliteten i nationalräkenskaperna är tillräckligt god för att kunna användas som underlag för välinformerade finanspolitiska beslut, men att det finns vissa brister som bör åtgärdas.

Den största bristen är att skillnaden mellan nationalräkenskapernas preliminära och definitiva utfall är för stor, vilket är ett problem eftersom viktiga delar av finanspolitiken baseras på det preliminära utfallet.

Dessutom är statistiken enligt Riksrevisionens bedömning inte tillräckligt bearbetad när den lämnar SCB. Bearbetning och spridning av statistiken involverar i dag flera myndigheter, vilket ökar risken för förseningar, fel och dubbelarbete.

För att minska riskerna att brister i beslutsunderlagen uppstår rekommenderar Riksrevisionen SCB att:

- löpande utvärdera tillförlitligheten i nationalräkenskapernas preliminära utfall av statens skatteintäkter, samt verka för att eventuella brister åtgärdas
- säkerställa att nationalräkenskapernas preliminära utfall av BNP inte innehåller systematiska fel
- i större utsträckning informera användarna om tillförlitligheten i nationalräkenskapernas preliminära utfall.

Regeringen rekommenderas att i sin styrning säkerställa att distributionen av statistiken från nationalräkenskaperna sker direkt från den statistikansvariga myndigheten, det vill säga SCB.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-543-5

Beställning: www.riksrevisionen.se

riksrevisionen

nybrogatan 55, 114 90 stockholm

08-5171 40 00

www.riksrevisionen.se

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 2 april 2020

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Eneroth, Ernkrans, Lind, Hallberg, Micko

Föredragande: statsrådet Micko

Regeringen beslutar skrivelse 2019/20:134 Riksrevisionens rapport om nationalräkenskaperna