

Uppdrag att leverera statistik till Regeringskansliet – Slutrapport

Bakgrund

En av de rekommendationer som gavs i Riksrevisionens rapport *Nationalräkenskaperna – en stabilare grund för finanspolitiken* (RIR 2019:34) var att Regeringen i sin styrning bör säkerställa att distributionen av för finanspolitiken viktig statistik sker direkt från SCB. Regeringen gav därför, i regeringsbeslut Fi 2022/0221, SCB i uppdrag att möjliggöra att statistik från arbetskraftsundersökningarna (AKU) och nationalräkenskaperna (NR), som myndigheten levererar till Konjunkturinstitutet (KI) för vidare leverans till Regeringskansliet kan hämtas av Regeringskansliet direkt från SCB. Uppdraget avgränsades till statistik som används i Finansdepartementets makroekonomiska och offentligfinansiella prognosverksamhet.

I regeringsbeslutet framgick att Regeringskansliet ska kunna hämta statistiken direkt från SCB:s Statistikdatabas (publika SSD) via ett webbaserat s.k. applikationsprogrammeringsgränssnitt (API). Om SCB bedömde att vissa delar av statistiken inte lämpade sig för publicering i publika SSD ska myndigheten i stället möjliggöra att dessa delar kan hämtas från en alternativ lagringsplats med en liknande teknisk lösning. Vidare framgick att SCB i möjligaste mån ska ta över de bearbetningar av statistiken som vid tidpunkten utfördes av KI. SCB skulle också, utifrån en förteckning över statistik som KI mottar för vidare leverans till Regeringskansliet, förse Regeringskansliet med tillämpliga koder för motsvarande statistik i publika SSD och den eventuella alternativa lagringsplatsen (översättningsnyckel).

Till sist framgick att SCB skulle informera Regeringskansliet löpande om arbetets gång, bland annat genom två skriftliga delrapporter, samt överlämna en skriftlig slutrapport i samband med slutredovisningen av uppdraget. Slutredovisning var bestämd till att ske senast den 1 juli 2023, men efter att SCB begärt och beviljats anstånd bestämdes tidpunkten till 31 oktober 2024.

Uppdragets genomförande

Uppdragets tekniska lösning

Som ovan nämndes framgick i regeringsbeslutet att Regeringskansliet ska kunna hämta statistiken direkt från SCB:s Statistikdatabas (publika SSD) och att den statistik som av någon anledning inte bedöms lämplig för publicering i publika SSD ska tillhandahållas via en alternativ lösning.

Eftersom det tidigt i processen fastslogs att, både för AKU och NR, inte lämpade sig att tillgängliggöra all statistik som levereras till KI i publika SSD redogjorde SCB i uppdragets första delredovisning den 31 mars 2022 en alternativ teknisk lösning. Denna lösning, härnäst kallad Uppdragsdatabasen, är en separat och parallell infrastruktur till publika SSD fast med möjlighet till åtkomstbegränsning via lösenord. Utöver detta har Uppdragsdatabasen samma funktionalitet som publika SSD. De tabeller som tillgängliggörs via Uppdragsdatabasen är uppbyggda enligt samma metodik som motsvarande tabeller i publika SSD. För att kunna göra uttag från Uppdragsdatabasen måste användaren för närvarande anmäla till SCB från vilken IP-adress som uttag planeras göras. För att säkerställa att användarna endast har behörighet till rätt tabeller är Uppdragsdatabasen indelad i en AKU-del och en NR-del med separata behörighetsstyrningar.

AKU

Det främsta argumentet för att inte tillgängliggöra all statistik i publika SSD var att en stor del av AKU:s statistik är av sådan finfördelad karaktär att SCB inte får/vill publicera denna i publika SSD av juridiska/kvalitetsmässiga skäl. Därför bestämdes att delar av statistiken ska tillgängliggöras på den alternativa lagringsplatsen, den så kallade Uppdragsdatabasen. Andra argument för att tillgängliggöra statistiken i Uppdragsdatabasen var att det kommer vara mer stabilt över tid, vara mer lätthanterligt samt göra arbetet mer effektivt för AKU i sin ordinarie verksamhet. Exempelvis skulle AKU kunna behöva göra förändringar i publika SSD på grund av tidsseriebrott, ändrad nomenklatur eller dylikt. Det skulle då kunna få direkt effekt på Regeringskansliets uttag genom att programmerade API-anrop behöver programmeras om, vilket inte skulle behöva bli fallet i Uppdragsdatabasen.

Efter noga överväganden bestämdes att även den del av uppdraget som skulle kunna tillgängliggöras i publika SSD skulle läggas in i Uppdragsdatabasen. Även här var stabilitet över tid ett viktigt argument, men även att det skulle underlätta i AKU:s löpande verksamhet var av betydelse. Det bör påpekas att en konsekvens av beslutet att all statistik ska läggas i Uppdragsdatabasen blir att delar av statistiken kommer att tillgängliggöras i både Uppdragsdatabasen och

den publika SSD (läs mer om detta under rubriken *Översättningsnyckel mellan KI och SCB variabler*).

Totalt sett skapades 131 tabeller i Uppdragsdatabasen innehållandes mer än 170 000 tidsserier.

NR

Även för NR var det tidigt uppenbart att inte allt som omfattades av uppdraget skulle kunna läggas i den publika SSD. Anledningen till detta handlar inte om sekretessbelagda uppgifter då dessa inte heller ska förekomma i Uppdragsdatabasen. Utan skälen beror till största del på överväganden kring kvalitén i vissa detaljerade serier samt kring tolkningsbarheten och relevansen för övriga användare.

Många uppgifter som ingår i uppdraget fanns redan sedan tidigare i publika SSD och för dessa så har arbetet handlat om att upprätta en nyckel mellan de variabler som KI levererat till Regeringskansliet och den namnsättning som återfinns i SSD. Bland övriga uppgifter så har de som vid en första bedömning ansetts kunna offentliggöras i publika SSD lagts till där. I samband med NR:s ordinarie publiceringar i februari respektive maj 2024 kompletterades ett antal SSD tabeller med sådana serier.

Men merparten av de tillkomna serierna har lagts, åtminstone inledningsvis, i Uppdragsdatabasen. NR förutser att vissa serier framöver kommer att flyttas från Uppdragsdatabasen till den publika databasen.

Inom uppdraget har ett tiotal befintliga NR tabeller i publika SSD kompletterats och ett fyrtiotal nya har skapats i Uppdragsdatabasen.

NR:s nya IT system

NR:s ordinarie beräkningar görs idag i ett stort antal specialbyggda databaser, skript och excelfiler. Flera av databaserna bygger på gammal teknik och är i behov av ersättning. Sedan ett antal år tillbaka pågår ett IT projekt med syfte att bygga ett sammanhållet, metadatadrivet system för NR.

Beslut fattades i ett tidigt skede att det mest effektiva var att genomföra uppdraget inom ramen för det nya IT systemet snarare än att utveckla befintliga system eller bygga en tillfällig IT lösning. Ur effektivitetssynpunkt var detta ett rimligt beslut men i praktiken har det medfört betydande svårigheter och förseningar. Det nya IT systemet är inte färdigutvecklat utan byggs parallellt med implementering, ett arbete som dessutom är avsevärt försenat jämfört med den tidsplan som låg då SCB fick regeringsuppdraget. Arbete inom uppdraget har vid många tillfällen synliggjort behov av kompletteringar och förändringar i systemet. Men allra mest har arbetet försvårats på grund av det nya

systemets bristande kapacitet och prestanda, problem som tagit lång tid att åtgärda. Därutöver har releaser i det nya systemet upprepade gånger lett till komplikationer och oavsedda konsekvenser för uppdraget.

Att NR befinner sig i övergång till nytt IT system har även haft andra konsekvenser för uppdraget, något som uppmärksammats under uppdragets gång. Då övergång till nytt system sker har NR fattat beslut om att ändra metod för säsongrensning samt för kedjning till referensårspriser. Dessa metodändringar kommer att introduceras i förtid för de serier som tillhandahålls inom Uppdragsdatabasen. Anledningen till detta är dels att tillkomna serier kodas i nya systemet men främst på grund av att NR:s befintliga säsongrensning inte kan hantera den mängd serier som uppdraget innebär. Förutom att dessa metodändringar har varit tidskrävande i sig så innebär det även att det under en övergångsfas kommer att råda diskrepanser mellan de serier som NR offentliggör och de som tillgängliggörs i Uppdragsdatabasen, något som understrukits i tidigare kommunikation med Regeringskansliet. Detta medför att det finns behov av att säkerställa att befintliga leveranser kvarstår under en tid framöver (se mer under rubriken *Framtida arbete*). Vid NR:s fullständiga övergång till det nya IT systemet så kommer de gamla systemen att avvecklas och leveranser via dem inte längre att vara möjliga.

KI:s bearbetningar av SCB statistik

Regeringsuppdraget innefattar också att SCB, i så stor utsträckning som möjligt, ska utföra de bearbetningar som utförs av KI och som levereras vidare till Regeringskansliet. Bearbetningarna består bland annat av aggregeringar, säsong- och kalenderkorrigering, summakonsistens och referensårsberäkningar.

För att möjliggöra detta arbete tillhandahöll KI en förteckning över den statistik som KI mottar från SCB och sedan levererar vidare till Regeringskansliet, samt de bearbetningar av statistiken som utförs innan vidare leverans. I en delredovisning av uppdraget, levererad den 1 juni 2022, angav SCB de bearbetningar som vid en preliminär bedömning var möjliga att utföra men även dem som inte ansågs möjliga att utföra.

AKU

KI gör idag diverse bearbetningar av AKU-data för vidare leverans till Regeringskansliet. Bland dessa leveranser finns säsongrensade serier som inte inryms i AKU:s officiella säsongrensningssystem. Dessa serier är inte summakonsistenta och då de tas fram utanför AKU:s officiella säsongrensningssystem kommer de fortsättningsvis levereras icke summakonsistenta.

KI levererar även eget framställda andelsskattningar. Dessa bearbetningar finns i sin helhet med bland AKU:s levererade serier inom uppdraget.

I KI:s leveranser länkas idag serier längre tillbaka i tiden. AKU kommer inte att utföra den länkning som KI gör utan kommer endast tillgängliggöra länkade data som är framtagna enligt AKU:s metod för officiell statistik. AKU kommer inte heller att utföra de bearbetningar som KI gör avseende prognoser/framskrivningar av säsongs- och kalenderkomponenter.

NR

De bearbetningar som KI gör på NR data innan vidare leverans till Regeringskansliet innefattar bland annat aggregeringar, säsong- och kalenderkorrigering, summakonsistens, referensårsberäkningar och bidragsberäkningar. En bearbetning som under uppdragets gång undantagits är de prognoser/framskrivningar på säsongs- och kalenderkomponenter som förekommer inom KI:s bearbetningar av NR statistik.

De flesta bearbetningar är inte komplicerade rent beräkningsmässigt men har inneburit ett omfattande arbete. Särskilt säsongrensningen och summakonsistenshanteringen har varit resurs- och tidskrävande. Den relativt enkla metod som valts för summakonsistenshanteringen kan komma att omprövas.

Den förteckning som KI tillhandahållit avseende data som mottas och levereras vidare har under uppdragets gång visat sig vara ofullständig, något som NR löpande arbetat med att komplettera och åtgärda.

Översättningsnyckel mellan KI och SCB variabler

En av de bearbetningar som KI utför på SCB data består av namnsättning. Inom uppdraget har SCB upprättat och levererat så kallade översättningsnycklar till Regeringskansliet som kopplar KI:s variabelnamn till SCB:s namnsättning. För att möjliggöra upprättning av dessa översättningsnycklar tillhandahöll KI en förteckning över den statistik som de mottar från SCB och därefter levererar vidare till Regeringskansliet. I denna förteckning ingick också serier som inte levereras av SCB men som framtagits genom egna bearbetningar på KI.

AKU

En stor del av regeringsuppdraget var att upprätta så kallade översättningsnycklar. För tidsserier som tillgängliggjordes i både Uppdragsdatabasen likväl som i publika SSD krävdes två översättningsnycklar. Totalt sett var det mer än 170 000 tidsserier som behövde ”nycklas” manuellt varav drygt 10 000 krävde dubbel ”nyckling”, eller två översättningsnycklar.

NR

En översättningsnyckel har skapats för de serier som återfinns i publika SSD respektive i Uppdragsdatabasen. Även för NR har arbetet med nyckeln varit omfattande och delleranser har gjorts till Regeringskansliet under uppdragets gång.

Leverans av uppdraget

SCB har inom ramen för uppdraget levererat två delrapporter samt en slutrapport. Den första delrapporten levererades 31 mars 2022, den andra delrapporten 1 juni 2022 och slutrapporten 25 oktober 2024. Utöver detta svarade SCB 29 september 2022 skriftligen på en inkommen fråga från Regeringskansliet, daterad 15 september 2022, avseende tidsåtgången för AKU:s del av uppdraget.

En beskrivning av antalet framtagna tabeller i Uppdragsdatabasen, antalet kompletterade tabeller i publika SSD samt levererade översättningsnycklar ges nedan.

AKU

Totalt skapades 131 tabeller i Uppdragsdatabasen innehållandes mer än 170 000 tidsserier. Tabellerna var tillgängliga för Regeringskansliet 27 mars 2024.

Två tillhörande översättningsnycklar togs fram och tillgängliggjordes för Regeringskansliet 27 mars 2024. Den första, ”Till_RK_Översättningsnyckel_AKUGrunddata.xlsx”, innehöll data som KI inte hade bearbetat innan vidare leverans till Regeringskansliet medan den andra, ”Till_RK_Översättningsnyckel_AKUAm.xlsx”, innehöll data som var bearbetad av KI innan vidare leverans. Den 28 oktober 2024, läs mer under rubriken *Framtida arbete*, levererades uppdaterade versioner av översättningsnycklarna.

NR

Inom uppdraget har ett tiotal befintliga NR tabeller i publika SSD kompletterats och ett fyrtiotal nya har skapats i Uppdragsdatabasen.

Översättningsnyckel skickades till Regeringskansliet 25 oktober 2024 i fil ”Nyckel till RK 241024.xlsx”.

Överenskommelse om åtkomst till

Uppdragsdatabasen

Utöver Regeringskansliet kan även andra användare ges tillgång till Uppdragsdatabasen genom att sluta överenskommelse med SCB. Till dags dato har SCB träffat överenskommelse om åtkomst till Uppdragsdatabasen med Konjunkturinstitutet (KI), Riksbanken (RB) och Ekonomistyrningsverket (ESV). Det bör dock påpekas att dessa överenskommelser slöts innan det att Uppdragsdatabasen delades in i en AKU-del och en NR-del (användarna fick tillgång till bådas statistik).

När Uppdragsdatabasen nu är tudelad har användarna endast åtkomst till AKU:s statistik och således måste dessa behörigheter uppdateras så att användarna även får åtkomst till NR:s statistik.

Tidsåtgång i uppdraget

Från att SCB mottog uppdraget i januari 2022 tills slutrapportering av uppdraget i oktober 2024 har SCB:s tidsåtgång varit cirka 5 600 timmar, varav 1 800 timmar på AKU och 2 900 på NR. Utöver timmarna på AKU och NR har resurser använts på metod-, kommunikation- och IT-avdelningen. Detta omfattande arbete har fått till följd att annan verksamhet har påverkats. Exempelvis fördröjdes publiceringen av AKU:s länkade serier och nedprioriteringar i NR:s övriga IT-implementering och översyn av tidsserierna har krävts. I ovan 5 600 timmar ingår inte resurser för efterarbete samt framtida löpande produktion.

Framtida arbete

För SCB är det av yttersta vikt att säkerställa Regeringskansliets, samt övriga användares, tillgång till korrekt och punktlig statistik. Det nuvarande upplägget med leveranser från SCB till KI kommer därför att fortlöpa under en övergångsperiod. Detta inte minst för att säkerställa Regeringskansliets, och övriga användares, möjlighet att motta statistiken från både Uppdragsdatabasen och publika SSD. Därutöver behövs beredskap för att hantera uppkomna frågor i samband med att Regeringskansliet och övriga användare börjar använda statistiken.

AKU

AKU har från det att statistiken i Uppdragsdatabasen tillgängliggjordes samt att översättningsnycklarna var framtagna haft löpande dialog med KI kring deras erfarenheter av statistikuttag från Uppdragsdatabasen. Detta arbete har bland annat resulterat i ett fåtal upprättningar i översättningsnycklarna. Dialogen mellan AKU och användarna, främst Regeringskansliet, kommer att fortsätta fram till dess att användarna är helt bekväma med att hämta statistiken direkt från AKU och inte få statistiken levererad av KI (som i sin tur fått den från AKU). Om felaktigheter upptäcks i denna dialog, exempelvis i de levererade översättningsnycklarna, kommer dessa att behöva rättas upp.

NR

Nuvarande leveranser av NR statistik till KI för vidare leverans till Regeringskansliet kommer att behöva upprätthållas till dess att NR i sin ordinarie publicering övergår till de nya metoderna för säsongrensning och kedjning. Till dess kommer det som nämnts råda diskrepanser mellan den NR statistik som offentliggörs och den som tillgängliggörs i Uppdragsdatabasen.

En strävan från NR är att så mycket som möjligt av statistiken ska tillgängliggöras i publika SSD och komma samtliga användare till godo. Detta är även i linje med SCB:s ambition om tillgänglig statistik. Som redogjorts för så har merparten av de NR serier som tillkommit i och med uppdraget initialt lagts i Uppdragsdatabasen. NR avser att fortsätta arbetet med att flytta över lämpliga serier till den publika databasen. Ytterligare en del i efterarbetet blir att undersöka om det finns serier som i nuläget förekommer i båda databaserna.

Utöver den tidsåtgång som redovisas under rubriken *Tidsåtgång i uppdraget* så tillkommer den tid som krävs för efterarbete och löpande produktion. Den förstnämnda är svår att kvantifiera men gällande den framtida löpande produktionstiden i NR så bedöms den motsvara ett par arbetsdagar per kvartal.