

Nr 300.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående grunderna för höjning under budgetåret 1947/48 av löner utgående enligt statens löneplansförordning m. m.; given Stockholms slott den 23 maj 1947.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för denna dag, föreslå riksdagen att bifalla det förslag, om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

Under Hans Maj:ts

Min allernådigste Konungs och Herres frånvaro:

GUSTAF ADOLF.

Ernst Wigforss.

Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Kungl. Höghet Kronprinsen-Regenten i statsrådet å Stockholms slott den 23 maj 1947.

N ä r v a r a n d e:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden WIGFORSS, SKÖLD, QUENSEL, GJÖRES, DANIELSON, VOUGT, ZETTERBERG, NILSSON, STRÄNG, ERICSSON, MOSSBERG, WEIJNE, KOCK.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler chefen för finansdepartementet, statsrådet *Wigforss*, fråga om grunderna för höjning under budgetåret 1947/48 av löner utgående enligt statens löneplansförordning m. m. och anför därvid följande.

Det med propositionen 1947: 281 framlagda förslaget till statens löneplansförordning innehåller i 4 § bestämmelser om lönernas rörlighet i förhållande till levnadskostnaderna. I propositionen har föreslagits, att dessa bestämmelser icke skola träda i kraft samtidigt med lönebestämmelserna i övrigt utan — om ej Kungl. Maj:t och riksdagen annorlunda besluta — den 1 juli 1948. Avsikten härmed var att hålla vägen öppen för en särskild reglering — efter förhandlingar med personalens huvudorganisationer — in-

nebärande tillämpning, i varje fall för nästa budgetår, av ett fast, för hela budgetåret bestämt procenttal för höjning av lönerna. Sedan denna fråga nu varit föremål för förhandlingar med organisationerna, får jag i anslutning till vad i nämnda sammanhang förutsatts, anmäla förslag till särskild proposition till riksdagen i ämnet.

Det vid 1946 års riksdag fattade principbeslutet rörande löneregleringen, som ligger till grund för 4 § i den föreslagna löneplansförordningen, innebär i denna del huvudsakligen följande.

Grundlönebeloppen äro fastställda med utgångspunkt från en beräknad basnivå för levnadskostnaderna vilken nära motsvarar indextalet 140 i 1935 års serie. Då det pristalet, som skall angiva levnadskostnadernas förhållande till nämnda basnivå, utvisar ökning i förhållande till basnivån med 4 enheter eller mera, skall lönen höjas med 3 procent för varje hel mångfald av 4 var-till ökningen uppgår. Om pristalet, efter att ha uppvisat sådan ökning, åter nedgår, skall dock lönen höjas efter oförändrat procenttal, så länge index-talet överstiger närmast lägre hela mångfald av 4. Dessa regler medföra likväl ej rätt till höjning av lönen efter högre procenttal än 18, motsvarande pristalet 124. Det lönebelopp varå höjning må beräknas är begränsat till 1 200 kronor i månaden. Det kan bli föremål för särskilt beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen, om höjning skall ske med högre belopp eller även i annat fall än i det föregående angivits. Då pristalet nedgår till eller understiger 90, skall, såframt Kungl. Maj:t och riksdagen därom besluta, månadslönen sänkas med högst 5 procent. I samma proportion som månadslönen höjas respektive sänkas vissa andra i löneplansförordningens grundlönetabeller angivna belopp, däribland övertidsersättning.

Det pristalet, efter vilket rörligheten av månadslönerna m. m. sålunda skall regleras, skall enligt 4 § förslaget till löneplansförordning — på samma sätt som det i civila avlöningsreglementet omförmälda levnadskostnadstalet, vilket ligger till grund för bestämningen av det nuvarande rörliga tillägget och kristillägget — fastställas av Kungl. Maj:t på grundval av beräkningar, som socialstyrelsen kvartalsvis verkställer enligt de närmare föreskrifter, som meddelas av Kungl. Maj:t. Förändringen i terminologien — från levnadskostnadstal till pristalet — har icke, enligt vad 1945 års lönekommitté vid framläggande av förslag i ämnet (SOU 1946: 48 s. 32) framhållit, varit avsedd att åtföljas av någon omläggning i fråga om underlaget för beräkningarna. För den händelse en ändring ansåges böra vidtagas i de grunder, som nu tillämpades för indexberäkningen, ville kommittén för sin del förorda, att en sådan ändring genomfördes först efter förhandlingar med representanter för tjänstemännen.

Såsom i lönepropositionen framhållits har man vid handläggningen under innevarande år av frågor rörande lönernas rörlighet haft anledning uppmärksamma vissa ojämnheter i den automatiska indexregleringens verkningar, vilka ojämnheter sammanhånga med olika sammanträffande förhållanden, företrädesvis beslutade eller aktuella reformer å skatte- och sociallagstiftningens områden.

Vid levnadskostnadsstalets beräkning ha hittills bland levnadskostnaderna medtagits de direkta och indirekta skatter, som beräknats träffa en familj med den sammansättning, inkomst och förbrukning, som den s. k. indexfamiljen representerar. I princip ha å andra sidan medräknats även de socialpolitiska förmåner, som samma familj antagits komma i åtnjutande av. Sistnämnda förmåner ha dock hittills merendels varit av sådan art att hänsyn till dem kunnat tagas endast i mindre mån. Vid beräkningarna ha sålunda i huvudsak beaktats blott sådana i varupriserna ingående förmåner som rabatter och generella subventioner. Vid sistlidna kvartalsskifte medräknades även det uppskattade värdet för indexfamiljen av fri skolmateriel och fria skolmåltider.

De teoretiska invändningar och praktiska svårigheter, som det angivna förfarings sättet kan föranleda, ha vid olika tillfällen uppmärksamrats. Särskilt har medräknandet av de direkta skatterna varit föremål för kritik, men någon principiell omläggning av beräkningssättet har icke kommit till stånd. Detta torde delvis ha berott därpå, att olägenheterna av det nuvarande förfarandet icke i högre grad framträtt, så länge skattepostens förändringar icke i större utsträckning avvikit från förändringarna av levnadskostnaderna i övrigt.¹ Socialstyrelsen verkställer sedan 1943 även en beräkning av levnadskostnaderna utan skatter. Vid årsskiftet 1946/1947 var levnadskostnadsstalet i indexserien (1935 = 100) med skatter 157 och utan skatter 154.

Införandet av källskatteuppbörden och den föreslagna omläggningen av den statliga inkomstbeskattningen samt den i samband därmed föreslagna övergången från skatteavdrag för barn till allmänna kontanta barnbidrag ha aktualiserat de svårigheter, som det nuvarande beräkningssättet innefattar. Källskattens införande, som beaktades första gången vid beräkningen kvartalskiftet mars/april 1947, inverkade på levnadskostnadsstalet i höjande riktning med över 5 enheter i 1935 års serie, trots att skattesatsen var oförändrad; höjningen betingades av den inkomststegring, som indexfamiljen beräknades ha fått under de sista två åren, ungefär motsvarande höjningen i den allmänna lönenivån under den tidrymd, varmed skattens eftersläpning minskats genom källskatten. Det må nämnas, att omsättningsskattens borttagande beräknades vid samma tillfälle ha inverkat sänkande med ett par enheter mera än det samtidiga bortfallet av vissa subventioner inverkat stegrande. Därest de för riksdagen framlagda förslagen om ändringar i inkomstbeskattningen och införande av kontantbidrag för barn genomföras från och med ingången av år 1948, komma verkningarna därav att beaktas vid levnadskostnadsberäkningarna för mars 1948. Den sammanlagda verkan av dessa reformer har för indexfamiljens del överslagsvis beräknats innebära en ökning av den behållna inkomsten med omkring 500 kronor, vilket skulle motsvara en sänkning av levnadskostnadsstalet i 1935 års serie med 12—14 enheter och en sänkning av det i förslaget till löneplansförordning omförmälda pristalet med 8—10 enheter. Om ifrågakvarande reformers inverkan på index icke vid samma beräkningstillfälle motvägdes av prisändringar i stigande

¹ Jämför härom det av särskilda sakkunniga inom finansdepartementet framlagda betänkandet angående levnadskostnadsindex, SOU 1943: 8.

riktning, skulle de medföra en allmän sänkning med lägst 3 och högst 6 procent av de nyreglerade lönerna och pensionerna, alldeles oavsett om reformerna i de individuella fallen medfört ekonomiska fördelar eller eventuellt nackdelar för tjänstemännen.

Även andra socialpolitiska reformer kunna verka på liknande sätt.

Beträffande utvecklingen av levnadskostnaderna under nästa budgetår synes icke möjligt att för närvarande göra någon säker bedömning med hänsyn till de övriga, ovissa faktorer, som påverka densamma. Man torde emellertid kunna utgå ifrån att pristalet — beräknat enligt hittills tillämpade metoder för levnadskostnadsberäkningen — vid kvartalsskiftet juni/juli 1947 kommer att klart uppnå den nivå, där en höjning av månadslönerna enligt löneplansförordningen med 12 procent skulle erhållas. Med hänsyn bl. a. till sannolikheten av vissa prisstegringar på jordbruksprodukter under höstens lopp synes möjligt att pristalet vid beräkningen i september eller i vart fall i december överstiger den nivå, motsvarande ungefär levnadskostnadstalet 168 i 1935 års serie, där 15 procents förhöjning erhålles. Därefter skulle vid marsberäkningen följa den förut omnämnda, av skattesänkning och barnbidrag betingade sänkningen i pristalet — vilken dock till en mindre del torde dämpas genom bortfallet av vissa rabatter — med ty åtföljande lönesänkning med 3 eller 6 procent.

För undvikande av de sakligt sett omotiverade svängningar i löneutvecklingen, som skulle följa av bibehållandet av den här förutsatta automatiska indexregleringen, kan övervägas att vidtaga åtgärder antingen för bortrensande av direkta skatter och socialpolitiska förmåner ur index eller också för fastställande av löner och pensioner utan hänsynstagande till indexförändringarna under den övergångsperiod, som nästa budgetår representerar. Med hänsyn till de vanskliga problem, som en övergång till nya grunder för indexberäkning i dagens läge skulle innefatta, anser jag för egen del, att en lösning enligt det senare alternativet vore att föredraga. Därigenom skulle jämte en stabilisering av lönerna för det närmaste budgetåret vinnas rådrum för en omprövning av frågan om indexregleringen i hela dess vidd.

Vid förhandlingarna ha representanterna för statstjänstemännens riksförbund uttalat sig för vidblivande av den i 1946 års principbeslut ingående automatiska indexregleringen. Däremot ha statstjänarkartellens och tjänstemännens centralorganisations representanter uttalat sig för att lönerna under det närmaste budgetåret göras fasta på det sätt att förhöjningen av grundlönetabellernas belopp bindes vid ett fast, för budgetåret fastställt procenttal, nämligen 12 procent; därvid ha dessa organisationer förutsatt, att löneplansförordningens bestämmelser om rörliga löneförmåner skola tillämpas från och med budgetåret 1948/49, såvida ej annat dessförinnan överenskommes.

Alla tre organisationernas representanter ha uttalat sig emot att man — vid ett bibehållande av automatisk rörlighet — redan från och med nästa budgetår skulle övergå till ändrade grunder för indexberäkningarna.

Den mening, åt vilken representanterna för statstjänarkartellen och tjänstemännens centralorganisation givit uttryck, överensstämmer med min uppfattning om den ur allmänna synpunkter bästa lösningen av frågan. Jag anser även procenttalet 12 godtagbart. Det hade givetvis varit önskvärt att enighet med samtliga huvudorganisationer kunnat uppnås, särskilt i betraktande av att det rör sig om en ändring i det på uppgörelse med organisationerna grundade principbeslutet för löne regleringen. Emellertid tala så starka skäl för genomförandet av den av representanter för flertalet löntagare tillstyrkta anordningen med fast löneförhöjning för nästa budgetår, att jag anser förslag därom böra föreläggas riksdagen, oaktat fullständig enighet icke kunnat uppnås. Jag förordar således, att proposition avlåtes om fastställande för nästa budgetår av procenttalet 12 att läggas till grund för höjning av månadslön m. fl. enligt grundlönetabellerna utgående löneförmåner. Erinras må emellertid, att den sålunda för ett budgetår förordade avkopplingen av sambandet mellan löner och levnadskostnader förutsätter, att icke under budgetåret inträffa sådana nu ej förutsedda prisrörelser som göra en förnyad prövning av frågan om compensationen för levnadskostnadsstegringen påkallad. Skulle en dylik situation inträda, lär frågan ånyo få underställas riksdagen. Vad beträffar regleringen efter utgången av nästa budgetår bör denna, såsom vederbörande organisationer förutsatt, bli beroende på nya förhandlingar.

Enligt de nya pensionsbestämmelser, som föreslagits skola gälla från och med nästa budgetår, skall för rörligt tillägg å pensioner gälla samma procenttal som beträffande höjning av månadslön enligt löneplansförordningen. Fastställandet av ett särskilt för budgetåret 1947/48 gällande procenttal kommer sålunda att få verkan även för det rörliga tillägget å pensionerna.

Vad angår grunderna för de kristillägg, som fortfarande, ehuru i väsentligt minskad utsträckning, skola utgå under nästa budgetår, har beslut meddelats av riksdagen i enlighet med förslag, som framlagts i årets statsverksproposition under för flera huvudtitlar gemensamma frågor (r. skr. 1947: 56). Riksdagens beslut innebär, att kristillägget skall regleras i anslutning till det rörliga tillägg till lönerna, varom principbeslut fattats vid 1946 års riksdag. Anslutningen skall åvägabringas på det sätt, att ett visst procenttal för rörligt tillägg kommer att motsvaras av ett visst procenttal för kristillägget. Sålunda skola 12 procent rörligt tillägg motsvaras av 24,4 procent kristillägg. Jag förutsätter att, om riksdagen godkänner förslaget om 12 procent förhöjning av lönerna under budgetåret 1947/48, kristillägget under budgetåret låses vid 24,4 procent.

Under åberopande av det anförda hemställer jag, att Kungl. Maj:t måtte föreslå riksdagen besluta

- 1) att månadslön, som anges i statens löneplansförordning, skall under budgetåret 1947/48 höjas med ett belopp, som motsvarar 12 procent av månadslönen eller, om denna överstiger 1 200 kronor, av detta belopp;

- 2) att månadslön, som efter sådan höjning slutar på öretal, skall jämkas till närmaste krontal eller, om den slutar på 50 öre, till närmast högre krontal;
- 3) att jämte månadslön övriga till samma löneklass hörande belopp skola höjas i sådan omfattning, att de höjda beloppen förhålla sig till den höjda månadslönen på samma sätt som de oförändrade beloppen till den oförändrade månadslönen; samt
- 4) att belopp, vilket efter under 3) avsedd höjning icke slutar å helt femtal ören, skall jämkas till närmaste femtal.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan förordnar Hans Kungl. Höghet Kronprinsen-Regenten, att proposition av den lydelse, bilaga vid detta protokoll utvisar, skall avlåtas till riksdagen.

Ur protokollet:

Karl-Ingmar Edstrand.