

Nr 18.

Andra kammarens allmänna beredningsutskotts utlåtande över motion om en rättvisare beräkning av levnadskostnadsindex m. m.

I en inom andra kammaren väckt motion, nr 358, har herr *Hagberg* i Luleå m. fl. föreslagit, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära vidtagande av åtgärder *dels* för att få levnadskostnadsindex beräknat på ett mer verklighetsbetonat och betryggande sätt än vad hittills skett, *dels* att de direkta skatterna skola ingå i den index, som kommer till användning vid beräkning och fastställandet av de statsanställdas löner, *dels* att nu gällande indexsiffra justeras uppåt, så att de menliga följderna för tjänstemän och arbetare av socialstyrelsens felberäkning bli eliminerade för framtiden, *dels* att statstjänarna erhålla kompensation för den ekonomiska förlust som de av samma orsaker lidit under år 1950.

Utskottet vill erinra om att detta spörsmål varit föremål för övervägande av 1950 års riksdag i anledning av en då av herr *Hagberg* m. fl. väckt motion, nr II: 413, däri hemställdes, att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om skyndsamt utredning och förslag till mera rättvisande beräkningsgrunder för levnadskostnadsindex. Sedan yttrande över motionen inhämtats från socialstyrelsen, anförde beredningsutskottet, att det givetvis delade motionärernas och socialstyrelsens uppfattning, att indexserierna borde beräknas så rättvist och noga som möjligt samt att de i görligaste mån borde hållas representativa för de verkliga förhållandena. Utskottet erinrade vidare om att socialstyrelsen vid sin sida hade ett rådgivande organ i den s. k. indexnämnden, sammansatt av representanter för bl. a. arbetstagare och arbetsgivare, inom vilken nämnd med indexberäkningarna sammanhängande principspörsmål diskuterades. Då utskottet icke kunde finna, att en utredning skulle kunna ge något av större värde, avstyrktes motionen, vilken hemställan bifölls av andra kammaren.

Utskottet har inhämtat yttrande över motionen från socialstyrelsen, som i enlighet med utskottets hemställan berett indexnämnden tillfälle att taga ställning till det av styrelsen i ämnet avgivna yttrandet. Av yttrandet bilagt protokollsutdrag framgår, att nämnden, efter smärre ändringar av förslaget till yttrande, lämnat detta utan erinran.

Socialstyrelsen upptager till granskning i motionen framförda önskemål, som i det följande behandlas under punkterna A—C.

A) Levnadskostnadsindex bör beräknas »på ett mer verklighetsbetonat och betryggande sätt än vad hittills skett».

Med den av motionärerna lämnade uppgiften, att indexnämnden numera skulle ha erkänt, att felberäkning av levnadskostnadsindex förekommit under åren 1946—1949, torde åsyftas den anmälan beträffande olika metoder för medelprisberäkningar, som styrelsen i skrivelse till Kungl. Maj:t den 12 januari 1951 gjort angående levnadskostnadsindex för december 1950. Styrelsen hade i nämnda skrivelse, som i transumt fogas såsom bilaga till utskottets utlåtande, bil. A., meddelat, att fr. o. m. år 1950 en viss ändrad metod tillämpats vid beräkningen av prisändringar på grundval av prisombudens noteringar. Denna metodfråga hade med indexnämnden diskuterats vid sammanträde den 10 januari 1951. Meningarna hade därvid varit delade, huruvida den vidtagna jämkningen av beräkningsmetoden vore av den art, att det över huvud kunde komma i fråga att nu retroaktivt tillämpa den på perioden 1946—1949. Något annat uttalande från indexnämndens sida förelåge icke. Indexnämnden, som tillsatts av Kungl. Maj:t för att med styrelsen fortlöpande överlägga om metoderna för indexberäkningarna, hade icke någon beslutanderätt i fråga om dessa beräkningar, för vilka styrelsen ensam bure ansvaret. Nämnden hade sålunda icke kunnat erkänna någon felberäkning, som i motionen antytts.

Motionärerna synas utgå från att en korrekt index under den angivna tidsperioden borde ha utvisat en stegring av 11,4 i stället för 8,0 procent. Om denna skillnad hade styrelsen redan i nämnda skrivelse anfört, att resultatet av specialundersökningen icke finge tolkas så, att det högre stegringstalet, 11,4 procent, skulle vara det korrekta. På grund av de under perioden inträffade kvalitetsförbättringarna måste det tvärtom antagas, att prisstegringen varit mindre än 11,4 procent. Under perioden 1946—1949 voro kvalitetsförändringarna på de i handeln tillgängliga varorna många och jämförelsevis betydande. Vid bortfall av en varukvalitet och uppdykandet av en ny var det svårt och ofta ogörligt att bestämma, hur mycket av en samtidigt registrerad prisändring på varuslaget, som berodde på kvalitetsförändringen och hur mycket som var en verklig ändring av prisläget på denna varugrupp. De vid specialundersökningen framkomna siffrorna syntes ge belägg för att den använda beräkningsmetoden medfört en viss underskattning av det senare momentet vid prisändringarna. Hur mycket den officiella indexsiffran skulle ha påverkats av en »riktig» bedömning av prisändringarna på de varor, som uppvisat kvalitetsförändringar under perioden, ansåg sig styrelsen då icke kunna göra något uttalande om, och styrelsen anser sig fortfarande icke kunna ange, var denna »rätta» index skulle ha legat.

Motionärerna anföra, att den företagna specialundersökningen skulle ha bekräftat, att prisuppgifterna icke avsåge »verkliga köp». Detta är icke riktigt; beräkningarna ha hela tiden utgått från de av styrelsens ombud i olika butiker inhämtade uppgifterna om de vid »verkliga köp» tillämpade

priserna. När det sedan visar sig, att de insamlade prisuppgifterna icke avse samma varukvaliteter, är det emellertid tydligt, att priserna icke äro direkt jämförbara.

För att belysa innebörden av den svårighet, som uppkommer, när det gäller att mäta prisutvecklingen på en vara, som förändrats till sin kvalitet, kan anföras följande schematiska exempel. Antag att vid ett prisinsamlings-tillfälle endast spanska apelsiner saluföras till ett pris av 1,50 kronor per kilogram och att vid nästa tillfälle endast italienska blodapelsiner till 2 kronor per kilogram finnas i handeln. Om man då betraktar de italienska apelsinerna som en annan vara och i avsaknad av uppgift på varans pris vid föregående noteringstillfälle betecknar priset som oförändrat, erhålles indextalet 100 för apelsiner under perioden i fråga. Betraktar man däremot priserna på de spanska och italienska apelsinerna som två olika noteringar för samma vara, blir resultatet, att indextalet för apelsiner stiger från 100 till 133 under samma period. Detta senare indextal är otvivelaktigt för högt, enär de italienska apelsinerna måste anses representera en väsentligt högre kvalitet än de spanska. Å andra sidan kan det göras gällande, att prisskillnaden är större än motsvarande kvalitetsförbättring. Det förstnämnda sättet att räkna — den renodlade skarvningsmetoden — som givit en oförändrad index, är sålunda ett för lågt mått på den inträffade förändringen; den borde tydligen ha blivit större än 100. För att kunna beräkna indexen måste man kunna i siffror ange kvalitetsskillnaden mellan varorna. Svårigheten är emellertid, att kvalitetsskillnaderna som regel äro subjektivt bestämda och följaktligen undandragna exakta siffermässiga bestämningar. Därtill kommer, att det i de flesta fall är svårt att avgöra, om övergången till den nya kvaliteten är frivillig eller framtvingad av marknadsförhållandena.

Därest det trots vad som nu anförts skulle göras gällande, att man borde bortse från kvalitetsförändringarna och sålunda i det anförda exemplet komma till den slutsatsen, att en prishöjning med 33 procent borde inregistreras på apelsiner, bör framhållas, att man i så fall också måste tillämpa samma princip vid kvalitetsförsämringar. Detta skulle t. ex. ha lett till att man icke borde ha tagit hänsyn till den kvalitetsförsämring, som inträffade, när mjölkens fetthalt genom standardiseringen hösten 1941 nedsattes från 3,6 till 3,0 procent. Hänsyn togs emellertid härtill; trots att priset per liter vid detta tillfälle sjönk från 30 till 29 öre, ökade kostnaden för mjölk i levnadskostnadsindex med 4 procent.

Även om man under tiden 1946—1949 icke alltid satte priset oförändrat vid en övergång till nya kvaliteter, synes det sannolikt, att skarvningsmetoden har lett till någon undervärdering av prisstegringarna. När socialstyrelsen nu efter 1949 medtager ett något större urval av varutyper inom gränserna för gällande varubeskrivningar, söker styrelsen, genom special-

studier av prisutvecklingen för sådana varor, där kvalitetsproblem äro mest framträdande, tillse att indexen lämna ett i möjligaste mån rättvisande resultat.

Specialundersökningen gällde två av indexberäkningarnas fem huvudposter, nämligen kläder och skodon samt »övrige utgifter». En korrigerig av indexsiffran skulle förutsätta, att en genomgående revision företoges av alla ingående kostnadsposter, och därvid är det icke osannolikt, att man även skulle få anledning överbäga, huruvida man icke på andra punkter har angivit för höga stegringstal beroende på att skenbara prisstegringar medräknats, vilka i verkligheten motsvarats av samtidigt inträffade kvalitetsförbättringar. Som exempel kan nämnas, att inom livsmedelsposten vissa kvalitetsförbättringar ha ägt rum utan att man kunnat låta detta komma till synes som förbilligande faktorer vid indexberäkningen.

Styrelsen hade i sin skrivelse till Kungl. Maj:t anmält, att man efter 1949 frångått det under en period av varuknapphet och ersättningsvaror tillämpade beräkningssättet och övergått till att i princip godtaga de med ledning av noggranna varubeskrivningar av prisombuden avgivna noteringarna. Även med en dylik friare metod, som förutsätter en någorlunda god varutillgång, uppstå ständigt kvalitetsproblem, som måste lösas genom bedömanden, grundade på de upplysningar, som kunna inhämtas från ombuden och på annat sätt angående priset förhållandena på det speciella området. På grund av de ständigt pågående kvalitetsförskjutningarna måste härvidlag en viss, subjektivt betonad »skälighetsbedömning» äga rum, och man måste därför låta sig nöja med att taga indexberäkningarna för vad de äro: ett mått på den allmänna förskjutningen i prisnivån, som trots alla bemödanden aldrig kan bli fullkomligt exakt.

B) De direkta skatterna borde »ingå i den index, som kommer till användning vid beräkning och fastställandet av de statsanställdas löner».

Styrelsen erinrar om att den fortlöpande uträknar och publicerar även en indexserie, i vilken de direkta skatterna äro medräknade med avdrag av vissa sociala förmåner, främst de allmänna barnbidragen. Indexserien med direkta skatter låg som bekant tidigare till grund för beräkningen av statstjänstemännens rörliga tillägg. När de skattefria barnavdragen efter den 1 januari 1948 slopades och de allmänna barnbidragen samtidigt tillkommo, förordnade Kungl. Maj:t, efter förhandlingar med tjänstemännens organisationer, genom kungörelse den 30 juni 1948 (nr 524), att det rörliga tillägget skulle beräknas efter den indexserie, där hänsyn icke tages till direkta skatter och sociala förmåner. Omläggningen torde få ses mot bakgrund av det förhållandet, att indextalet i serien med skatter och sociala förmåner på grund av skattereformen och barnbidragen från december 1947 till mars 1948 sjönk från 169 till 164, medan serien utan skatter samtidigt steg från 158 till 163.

Enär någon automatisk reglering av statslönerna numera de facto icke tillämpas utan ett mera fritt förhandlingsförfarande användes även på denna del av arbetsmarknaden, står det givetvis vederbörande parter fritt att vid överläggningar i lönefrågor åberopa vilken av de båda serierna som helst. Det må tilläggas dels att beräkningen av själva skatteindexen under alla förhållanden måste bli mycket ungefärlig, dels att den på grund av skattens stora differentiering efter inkomstläget ger en starkt schematisk bild av levnadskostnadsutvecklingen. Det kan tilläggas, att de direkta skatterna numera hållas utanför indexberäkningarna i flertalet andra länder och att Sverige måhända är ensamt om att publicera indexberäkningar i två serier, den ena med och den andra utan skatter och sociala förmåner.

C) Nu gällande indexsiffra bör »justeras uppåt, så att de menliga följderna för tjänstemän och arbetare av socialstyrelsens felberäkning bli eliminerade för framtiden», varjämte motionärerna ifrågasätta, att »statstjänarna erhålla kompensation för den ekonomiska förlust som de av samma orsaker lidit under år 1950».

Styrelsen framhåller, att indexberäkningarna, jämlikt de av indexnämnden utarbetade och av Kungl. Maj:t till efterrättelse anbefallda riktlinjerna, i främsta rummet skola ha till syfte att tillgodose behovet av korttidsjämförelser, varvid de regelbundna indexberäkningarna i första hand skola återge prisutvecklingen under det senaste året. På dessa grunder har styrelsen kommit till den slutsatsen, att indextalet för december 1950 icke borde påverkas av de resultat, som framkommit vid den företagna specialundersökningen. Innehållet i styrelsens skrivelse den 12 januari 1951 måste även antagas ha varit känt vid de löneförhandlingar, som ägt rum under den senaste tiden.

Utskottet. Motionärerna ha av innehållet i socialstyrelsens skrivelse till Kungl. Maj:t den 12 januari 1951 angående levnadskostnadsindex för december 1950 dragit den slutsatsen, att indexnämnden erkänt att felberäkning beträffande levnadskostnadsindex förekommit under åren 1947—1949. Det framgår av ovannämnda skrivelse och av socialstyrelsens yttrande över motionen att vid indexberäkningarna under 1950 tillämpats en viss ändrad metod vid beräkningen av prisändringarna på grundval av prisombudens noteringar och att vid sammanträde med indexnämnden den 10 januari 1951 denna metodfråga diskuterats, varvid delade meningar yppats huruvida den jämkade beräkningsmetoden borde komma till retroaktiv tillämpning på perioden 1946—1949.

Utskottet vill framhålla, att en levnadskostnadsindex är en kvot mellan de kostnader som vid två tidpunkter påfordras för att upprätthålla samma levnadsstandard. Är levnadskostnadsindex således till sin principiella innebörd entydig är beräkningen av densamma i vissa hänseenden förbunden

med vanskligheter. En svårighet är att finna en representativ budget. En annan har sitt ursprung däri att de i denna budget ingående varorna ofta från den ena av de båda tidpunkterna till den andra samtidigt förändras till kvalitet och kostnad utan att det därvid är möjligt att tillförlitligt beräkna den prisändring som skulle ha inträffat, därest varan under tiden varit oförändrad. Dessa vanskligheter ha för de årsintervaller, som vid användning av index äro de viktigaste, i väsentlig mån minskats genom den förkortning av tiden mellan jämförelsepunkterna, som efter särskild utredning infördes år 1943 (»kedjeindex»). Till viss del kvarstå de emellertid alltså och föranleda att varje indextal är förknippat med en viss felmarginal. Detta gäller icke endast det ena utan båda de tal som väckt motionärernas uppmärksamhet. Det framgår emellertid av socialstyrelsens yttrande och de uppgifter, som i övrigt lämnats från socialstyrelsen, att det högre talet även registrerar andra kostnadsstegringar än sådana som påkallas för att vidmakthålla en oförändrad standard. Det högre talet är sålunda något för högt och motionärernas påstående, att den rätta indexsiffran skulle vara 3,4 % högre än den publicerade, vilar sålunda på ett missförstånd.

- Då motionärerna påyrka åtgärder »för att få levnadskostnadsindex beräknat på ett mer verklighetsbetonat och betryggande sätt än vad hittills skett» förmodar utskottet, att kritiken riktar sig mot de tidigare beräkningsmetoderna. Utskottet har emellertid med tillfredsställelse sett, att socialstyrelsen successivt omprövat sina beräkningsmetoder, och förutsätter, att styrelsen även i fortsättningen ägnar hithörande problem den största uppmärksamhet.

Beträffande motionärernas krav på att de direkta skatterna skola ingå i den index, som kommer till användning vid beräkning och fastställande av de statsanställdas löner, hänvisar utskottet till att socialstyrelsen fortlöpande uträknar och publicerar även en indexserie, i vilken de direkta skatterna äro medräknade med avdrag av vissa sociala förmåner, främst de allmänna barnbidragen. Det står givetvis vederbörande parter fritt att vid löneförhandlingar åberopa vilken av de båda serierna som helst. Även beträffande motionärernas tredje och fjärde yrkande vill utskottet framhålla, att de avse en förhandlingsfråga.

Med hänvisning till vad sålunda anförts får utskottet hemställa,
att motionen II: 358 ej måtte till någon andra kammarens åtgärd föranleda.

Stockholm den 26 april 1951.

På utskottets vägnar:

PATRIK SVENSSON.

Närvarande: herrar Svensson i Alingsås, Gustafson i Göteborg, Pettersson i Ersbacken, fröken Öberg*, herrar Christenson i Malmö, Ohlsson i Kastlösa, fru Västberg*, fröken Ager, herrar Brandt*, Hansson i Skegrie, Forsberg*, Braconier, Johanson i Kalmar*, Jönsson i Rosshol, fru Svedberg, herr Bark, fröken Vinge, herrar Bengtsson och Andersson i Sundsvall.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Bilaga A.

Utdrag.

Stockholm den 12 januari 1951.

Till Konungen.

Socialstyrelsen får härmed anmäla, att beräkningarna av levnadskostnadsindex nu slutförts för *december 1950*.

Samtidigt med att styrelsen nu överlämnar resultatet av indexberäkningen för december 1950, vill styrelsen anmäla att vid indexberäkningarna under år 1950 har tillämpats en i viss mån ändrad metod vid beräkningen av prisändringarna på grundval av prisombudens noteringar. Medan beräkningarna tidigare ha grundats på en strängt genomförd jämförelse mellan identiska varukvaliteter, som successivt ha blivit utbytta, har för tiden från och med december 1949 medtagits ett något större urval av varutyper inom gällande kvalitetsbeskrivningar. Anledningen till denna omläggning är, att den tidigare tillämpade metoden, som under en period av kvalitetsförsämringar och varuknapphet ansågs vara den mest tillförlitliga, i förening med den använda kedjeindexmetoden visat sig innebära en tendens till undervärdering av inträffade prisförändringar på sådana varor, där kvalitetsförändringar äro vanliga.

Enligt ett vid indexnämndens sammanträde den 10 januari 1951 redovisat siffermaterial kan approximativt beräknas, att levnadskostnadsindex från december 1946 till december 1949, med användande av det nu från och med december 1949 begagnade beräkningssättet, skulle ha stigit med 11,4 procent, medan det officiella indextalet under samma tid har ökat från 154 (153,61) till 166 (165,89) eller med 8,0 procent.

Detta resultat får icke tolkas så, att det högre stegringstalet, 11,4 procent, skulle vara det korrekta. På grund av de kvalitetsförbättringar, som ha inträffat under den ifrågavarande perioden, måste det nämligen antagas, att prisstegringen har varit mindre än 11,4 procent. Å andra sidan tyder det nyss omnämnda siffermaterialet på att den officiella indexen har lämnat ett något för lågt resultat. Att nu i efterhand utföra en fullt tillfredsställande alternativ beräkning av de senaste årens prisutveckling är emellertid knap-

past genomförbart, och styrelsen finner det sålunda icke möjligt att nu precisera med hur mycket levnadskostnadsindex kan ha underskattat prisutvecklingen från december 1946 till december 1949. När därtill kommer att indexberäkningarna, jämlikt de av indexkommittén utarbetade riktlinjerna, framför allt skola ha till syfte att tillgodose behovet av korttidsjämförelser, och de regelbundna indexberäkningarna sålunda i första hand skola återge prisutvecklingen under det senaste året, har styrelsen kommit till den slutsatsen, att indextalet för december 1950 icke bör påverkas av de resultat, som vunnits vid den företagna specialundersökningen.

Undersökningen har däremot som redan nämnts föranlett att hittillsvarande praxis övergivits, när det gäller att bedöma prisutvecklingen på varor, som uppvisa kvalitetsändringar. Genom specialstudier av prisutvecklingen för sådana varor, där kvalitetsproblem äro mest framträdande, kommer styrelsen att tillse, att indexen kommer att lämna ett i möjligaste mån rättvisande resultat.
