

Bilaga 4

# Nya riktlinjer för konsumentprisindex



## Bilaga 4

# Nya riktlinjer för konsumentprisindex

---

## 1 Bakgrund

Konsumentprisindex (KPI) spelar en viktig roll för den ekonomiska politiken som underlag för priskompensation i socialförsäkringssystemet, som underlag för beräkningar av realinkomstförändringar och penningpolitiken. KPI används även för en rad andra syften inom den privata och offentliga ekonomin framför allt för att värdesäkra olika åtaganden. Grunderna för beräkning av KPI lades fast på 1950-talet av regering och riksdag utifrån förslag som utarbetats av 1952 års indexkommitté och 1955 års Bostadsindexutredning. Nämnden för konsumentprisindex avgör frågor om tolkningen av de grunder som gäller för beräkningarna och Statistiska centralbyrån genomför beräkningarna samt ansvarar sedan 1993 även för fastställandet av KPI.

Eftersom behovet av och förutsättningarna för att beräkna prisindex förändrats avsevärt sedan nuvarande organisation och riktlinjer lades fast och eftersom de grunder som hittills gällt inte längre anses ge tillräcklig vägledning för Nämnden för konsumentprisindex tillsatte regeringen en särskild utredare för att se över KPI. Utredaren överlämnade i december 1999 sitt förslag (SOU 1999:124) – ett förslag som inte enligt utredaren innebar någon genomgripande förändring av grunderna för index utan syftet skulle i första hand ses som att på ett antal punkter förbättra KPI:s förmåga att mäta kostnadsutvecklingen för hushållen. Två särskilda yttranden var fogade till förslaget. I dessa ifrågasattes framför allt de förändringar som föreslagits för att beräkna boendekostnaden i egna hem men också möjligheten att utnyttja det föreslagna indexet för såväl penningpolitiska mål som de viktigaste kompensationsändamålen. Vidare ansågs utredningen bristfällig framför allt vad gäller konsekvenser och analys av förslagen. Förslaget har därefter remissbehandlats. Flera remissinstanser avstyrkte utredarens förslag särskilt avseende beräkningen av egnahemsposten.

Regeringen ansåg det därför nödvändigt att genomföra en ytterligare analys av förslagen när det gäller beräkningen av egnahemsposten. Vidare behövde konsekvenserna av att använda det föreslagna KPI för de viktigaste kompensationsändamålen belysas bättre. Konjunkturinstitutet fick regeringens uppdrag (reg.beslut 2001-04-01) att genomföra dessa kompletterande analysinsatser och har därefter redovisat sina resultat och förslag (Ju 2001/5344/F). Förslagen har diskuterats i Nämnden för konsumentprisindex.

Med hänsyn till KPI:s betydelse lämnas utöver regeringens riktlinjer för det framtida arbetet även en kort redogörelse för utredningens förslag i övrigt och remissinstansernas synpunkter.

## 2 Utredarens förslag och remissinstansernas synpunkter

Regeringens uppdrag till utredaren utgick från att avgörande för utformningen av ett index är dess syfte. Utredaren valde att analysera användningen av KPI från tre utgångspunkter, (i) behovet av ett väl fungerande kompensationsindex, (ii) ett medel för analys av hushållens realinkomstutveckling, (iii) en målvariabel för stabiliseringspolitiken. Det synsätt som ligger till grund för utredarens överväganden är att konsumentprisindex bör mäta inverkan av prisändringar för hushållens kostnader för konsumtion av varor och tjänster. Flertalet remissinstanser instämde i att KPI bör vara ett index för kompensation/levnadskostnader, men många uttryckte tveksamhet inför de delar av förslaget som man ansåg tillkomna för att också kunna använda KPI som en målvariabel för stabiliseringspolitiken.

När det gäller föreslagna förändringar i indexkonstruktionen har samtliga remissinstanser som yttrat sig tillstyrkt förslaget. Riksbanken uttrycker dock en viss tveksamhet till beräkningen av inflationstalen.

En viktig förändring som föreslogs avser beräkningarna av boendekostnaderna i egnahem. Bostadskostnaden kan beräknas på flera sätt. De alternativ som utredaren förespråkade var en hyresekvivalentansats eller en alternativkostnadsansats där man försöker uppskatta de kostnader som är förknippade med boendet (uppvärmning, försäkring, kapitalkostnader etc.). Eftersom det

inte finns någon fungerande hyresmarknad för villor i Sverige föreslogs att boendekostnaden skulle beräknas enligt det senare alternativet. Förslaget bygger på ett antal antaganden och förenklingar för beräkning av kapitalkostnaden. Bland annat föreslogs att kapitalkostnaden exklusive fastighetsskatten skulle beräknas som summan av förslitningskostnader och en form av bostadsrealränta, och att såväl förslitningen som bostadsrealräntan skulle antas utgöras av konstanta andelar av fastighetens aktuella marknadsvärde. Mot detta invände flera remissinstanser eftersom man ansåg att förslagen försämrade indexets egenskaper som kompensationsindex. Krav på ytterligare utredningsinsatser framfördes också.

När det gäller beräkningen av boendekostnaden i bostadsrätter föreslog utredaren att dessa liksom hittills skulle vara grundade på en hyres-ekvivalentansats. Även här avstyrkte flertalet remissinstanser eftersom man ansåg att kapitalkostnaden borde beräknas på samma sätt som för egnahem. Krav på ytterligare utredningsinsatser ansågs också nödvändiga.

Utredaren föreslog vidare att KPI:s täckning bör utökas med avgifter för barnomsorg i likhet med vad som sker inom EU:s harmoniserade index. Däremot ansåg han inte att avgifterna för äldreomsorg ännu var mogna att ingå i indexet. Indexet för barnomsorg bör beräknas utifrån de avgifter hushållen faktiskt betalar, oavsett om förändringen beror på ändrade inkomster eller taxeändringar. Också på detta område finns olika åsikter. Några hävdar att endast taxeändringar bör slå igenom i index. Dessutom anser hälften av remissinstanserna att om barnomsorg skall ingå bör även äldreomsorg tas med i indexet.

När det gäller KPI som underlag för stabiliseringspolitiken så menar utredaren att de förslag som finns bl.a. beträffande hanteringen av räntor i egnahem förbättrar användbarheten även för detta ändamål. Han anser vidare att ett enkelt och lättbegripligt kontantskatteindex (KSI) bör införas för att mäta vad som brukar kallas den underliggande inflationen där endast skatte- och subventionsändringar i konsumentledet frånräknas. KSI påminner alltså om dagens UNDI<sub>X</sub> som Statistiska centralbyrån tar fram på uppdrag av Riksbanken, men skulle som en följd av utredarens förslag avseende boendeposten i någon mån också påverkas av prisutvecklingen på egnahem. Förslaget avseende KPI har främst ifrågasatts utifrån möjligheten att kunna konstruera

ett index som kan tjäna både för kompensation och stabiliseringspolitiska syften, men också för att KPI är ett för begränsat mått för att ligga till grund för utformning och utveckling av penningpolitik. Vidare hänvisas till att det redan finns ett mått som utvecklats för att mäta inflation och användas för stabiliseringspolitik - det harmoniserade konsumentprisindex (HIKP) som EU kräver för den monetära unionens behov.

Utredaren skulle också belysa behovet av prisindex för olika ändamål. Något annat index än KPI och KSI föreslås inte. Nettoprisindex föreslås slopas och något bruttoprisindex, som mäter utvecklingen av levnadskostnaderna inklusive direkta skatter anses inte behövas. Kategoriprisindex kan göras vid behov, men det finns enligt utredaren inget behov av sådana beräkningar löpande. Några remissinstanser har emellertid framfört att det finns ett stort behov av kompletterande index och Statistiska centralbyrån har framhållit att verket kan ta fram olika specialindex mot särskilt anslag eller uppdrag.

Slutligen framhöll utredaren att organisation och utvecklingsarbete med KPI föreföll ha fungerat effektivt med Statistiska centralbyrån som ansvarig för produktion och spridning av den officiella KPI-statistiken och där Nämnden för konsumentprisindex avgör frågor av principiell natur när det gäller tolkning av grunderna för indexberäkningen. Riksbanken har i detta sammanhang framfört att man anser det angeläget att också kompletterande index för utvärdering av penningpolitiken utarbetas och fastställs av en myndighet som är fristående från Riksbanken. Indexets viktiga roll i bl.a. socialförsäkringssystemet borde också speglas bättre i nämndens sammansättning och en nionde ledamot föreslås därför förordnas av Statistiska centralbyrån efter förslag från Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen. Förslaget får stöd av remissinstanserna.

### **3 Konjunkturinstitutets granskning av KPI-utredningens förslag att beräkna egnahemsposten i konsumentprisindex**

Konjunkturinstitutet har i en rapport (dnr Ju 2001/5344/F) på uppdrag av regeringen analyserat konsekvenserna av förslaget att beräkna bo-

endeposten för att om möjligt föreslå eventuella förändringar av förslaget som bättre beaktar den kritik som framkommit.

Konjunkturinstitutet har utgått från utredningens förslag att det liksom hittills är förändringen av hushållens kostnader för en viss konsumtionsnivå som skall skattas. Med den utgångspunkten analyseras den av utredningen föreslagna alternativkostnadsansatsen och jämförelser görs med nuvarande beräkningssätt. Därefter görs en genomgång och analys av kritiken mot förslaget samt föreslås ett möjligt alternativ där man behåller grundansatsen i utredningens förslag, men där man försöker ta fasta på hur en hyresmarknad för småhus skulle fungera om det fanns en betydande sådan.

I rapporten konstateras att den huvudsakliga kritiken mot förslaget varit att bostadsrealräntan antagits vara konstant, att prisförändringar på egenhem anses ge i kompensationshänseende svårmotiverade konsekvenser samt att en ändring av beräkningssättet riskerar att få negativa återverkningar på marknader och i regelsystem där utvecklingen av konsumentprisindex spelar en viktig roll.

Konjunkturinstitutet framhåller att det förslag till tänkbar modifiering som presenteras i första hand bör ses som en utgångspunkt för försök att komma närmare en praktisk lösning och kräver en vidare genomlysning i lämpliga instanser. Den modifierade versionen av utredningens förslag innebär i praktiken ett närmande mot det nuvarande sättet att beräkna kapitalkostnaderna för egenhem.

Det alternativa förslaget skulle enligt Konjunkturinstitutet ha fördelen att ge en mer realistisk bild av kostnadsutvecklingen. Parallellerna mellan de olika sätten att mäta hyreskostnaderna (alternativkostnads- och hyresekvivalentansatserna) skulle därmed bli tydligare. Konjunkturinstitutet konstaterar dock att det finns både för- och nackdelar med detta alternativ jämfört med utredningens förslag och understryker att det inte existerar någon alltigenom tillfredställande ansats för att beräkna boendekostnader för egenhem. Därför kan det vara ”rimligt att hålla fast vid det nuvarande måttet på boendekostnaderna för egenhem tills frågan fått en ytterligare genomlysning” enligt Konjunkturinstitutet.

## 4 Riktlinjer för det fortsatta arbetet

Regeringen anser att det är mycket viktigt att bibehålla allmänhetens förtroende för att KPI beräknas objektivt och opartiskt. Därför bör också utvecklingen av KPI i huvudsak skötas av Statistiska centralbyrån och Nämnden för konsumentprisindex. Det finns emellertid behov av att klargöra vissa frågor inför det fortsatta arbetet. En sådan fråga är om det fortfarande finns behov av ett nationellt KPI, vilka krav man bör ställa på indexet och om det behöver kompletteras med index för olika kategorier.

Varken i KPI-utredningen eller i remissyttrandena har behovet av ett nationellt konsumentprisindex ifrågasatts. Snarare visar utredningen och remissyttrandena att användningen av KPI blivit allt viktigare i samhället. Regeringen bedömer därför att det alltså finns behov av ett nationellt konsumentprisindex. Det harmoniserade index (HIKP) som tas fram inom EU håller fortfarande på att utvecklas och har ett annat syfte än det nationella. Regeringen anser i likhet med utredaren att ett nationellt konsumentprisindex bör mäta utvecklingen över tiden av hushållens kostnader för att upprätthålla en oförändrad konsumtionsnivå. Ett sådant index bör i första hand kunna utgöra ett underlag för de vanligaste kompensationsändamålen i samhället samt kunna användas som underlag för omräkning av nominella belopp till realvärdemått i olika sammanhang och som underlag för penningpolitiken.

När det gäller behovet av prisindex för olika ändamål anser regeringen i likhet med utredaren att det inte finns skäl att löpande göra sådana beräkningar. Inte heller remissinstanserna visar någon enhetlig syn på värdet av sådana löpande index. Däremot bör Statistiska centralbyrån vid behov kunna ta fram olika specialindex mot särskild ersättning.

Utredaren har föreslagit att ett särskilt kontantskatteindex (KSI) införs som ett sätt att uppskatta den underliggande inflationen. Vad avser behandlingen av indirekta skatter och subventioner liknar detta Riksbankens mått UNIDX utom avseende bostadsposten.

Regeringen anser att mått på den underliggande inflationen behövs. Riksbanken har betonat vikten av att kompletterande index fastställs av en myndighet som är fristående från Riksbanken. Regeringen delar Riksbankens syn på att mått på den s.k. underliggande inflationen bör

tas fram av en oberoende myndighet eftersom det är viktigt att allmänheten har förtroende för att måttet tas fram objektivt och opartiskt. Nämnden för konsumentprisindex får ta ställning till den exakta utformningen. Detta bör då ersätta de löpande beräkningarna av nettoprisindex som kan slopas.

Regeringen anser vidare att den omfattande användningen av KPI ställer stora krav på att information om indexets uppbyggnad finns lätt tillgänglig samt att indexets konstruktion är någorlunda stabil och förutsebar. Indexet har stor betydelse för beslut och avtal. Det är därför av största vikt att Statistiska centralbyrån och Nämnden för konsumentprisindex i god tid informerar såväl viktiga användare som allmänheten innan större förändringar av KPI genomförs. Vid mer genomgripande förändringar tas konsekvensberäkningar fram.

När det gäller indexets konstruktion i övrigt, dess omfattning och hur olika kostnader skall beräknas är det angeläget att Statistiska centralbyrån och Nämnden för konsumentprisindex så långt som möjligt utnyttjar internationella erfarenheter, vetenskaplig forskning, befintliga utredningar och förslag samt fortsätter att utreda och utveckla de frågor som ännu ej är lösta. Frågan om huruvida inflationstalen ska innehålla effekter av varukorgsbyten eller ej lämnas till Nämnden för konsumentprisindex att utreda och avgöra.

I detta sammanhang ser regeringen det särskilt angeläget att förbättra beräkningarna av boendekostnaderna i egnahem, men bedömer inte att vare sig utredningens förslag eller Konjunkturinstitutets alternativa beräkningar kan införas i KPI nu. Nämnden för konsumentprisindex bör pröva frågan ytterligare. Konjunkturinstitutets förslag kan utgöra en utgångspunkt för detta arbete.

Regeringen anser det motiverat att utöka indexnämnden med en ledamot på förslag av Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen och avser att ändra Statistiska centralbyråns instruktion i enlighet med detta.