

BLAND FALUKORVAR, INDEX OCH PRISBASBELOPP – en analys av förhållandet mellan konsumentprisindex och prisbasbeloppen i ljust av ett antal normgivningsfrågor*

av Richard Croneberg**

Biträdande universitetslektor i finansrätt vid Juridiska fakulteten, Lunds universitet

Under de senaste åren har prisutvecklingen i ekonomin stått i centrum för såväl penning- som finanspolitiken, där ambitionen att motverka de spirande priserna resulterat i höjd styrränta och strama statsbudgetar. Samtidigt utgår de åtgärder som introducerats för att motverka prisstegringen i ekonomin på beslutsunderlag som många gånger vilar på skönsmässiga bedömningar, där inte minst expertmyndigheten SCB:s kvalitetsjusteringar vid fastställandet av konsumentprisindex (KPI) kan diskuteras ur ett normgivningsperspektiv. Utifrån en grundlig genomgång av de beslutsstrukturer som omgärdar fastställandet av KPI, följt av en genomgång av de beslut som berör prisbasbeloppen, diskuteras i förevarande artikel expertmyndigheternas roll och inflytande över hur prisutvecklingen mäts och kompenseras för i den svenska ekonomin.

1. Inledning

Under slutspurten av 2022 års valrörelse skulle de skenande matpriserna komma att symboliseras av den garanterade traditionella specialiteten *falukorv*, efter det att den kristdemokratiska partiledaren Ebba Busch lyckades med konststycket att bilda en radiodebatt med falukorvsringen i högsta hugg.¹ Även om såväl priset på den traditionella korven som valet av att

* Artikeln har *peer review*-granskats.

** Artikeln utgör ett bidrag inom forskningsprojektet ”Att mäta är (endast) att veta? – en finansiell studie över konsumentprisindex normativa effekter på svensk inkomstbeskattning”, vilket genomförs med generöst bidrag från stiftelsen TOR/SkatteNytt och stiftelsen Centrum för Skatterätt. Jag vill i det här sammanhanget rikta ett särskilt tack till såväl den anonyma granskaren som forskningsmiljön i offentlig rätt vid Juridiska fakulteten, Lunds universitet, som på olika sätt och i olika stadier av arbetet bidragit till den här framställningen. Tack även till professor David Edgerton, ledamot i nämnden för konsumentprisindex, för möjligheten till en inledande sondering om nämndens arbete vid vårt möte under hösten 2023.

¹ Falukorv är registrerad som en garanterad traditionell specialitet (GTS) enligt kommissionens förordning (EG) nr 2430/2001 av den 12 december 2001 samt kommissionens genomförande-förordning (EU) nr 614/2012 av den 9 juli 2012. För en utförlig diskussion om andra juridiska frågor som är förknippade med unionsrätten i allmänhet och korv i synnerhet – se Vogel, H.-H., *Korv och korvrätt: en föreläsning*, Lund, 1997.

använda rekvisita i radio skulle ifrågasättas både internt i partiet och externt i media kom falukorven att symbolisera valsprutan och den prisutveckling som under de senaste åren noterats i den svenska ekonomin.²

Från en lång period av hög tillväxt, låg inflation och låga räntor har de senaste årens vikande konjunkturcykel stått i centrum för såväl penning- som finanspolitiken, där inte minst ambitionen att motverka de spirande priserna föranlett höjd styrränta och strama statsbudgetar.³ Samtidigt vilar de åtgärder som introducerats för att motverka prisstegringen i ekonomin på beslutsunderlag som många gånger bereds utifrån skönsmässiga bedömningar och modeller, vilka får en alltmer framträdande funktion i tider av kris.⁴ I den indexserie som i dag är det vanligast mättet på inflation – *konsumentprisindex* (härefter KPI) – sker återkommande justeringar av indexet där bl.a. valet av metoder, frågor om representativitet samt subjektiva föreställningar av hur en varas kvalitet viktas i förhållande till andra varors kvalitet inbegriper ett visst mått av skön. Hur dessa skönsmässiga bedömningar sker har följaktligen en stor inverkan på hur inflationstakten fastställs, vilket slutligen ligger till grund för hur flera aktörer agerar och i förlängningen hur ekonomin utvecklar sig.⁵ Lägg därtill att allt fler transfereringssystem och skattetekniska justeringar i dag är knutna till indexeringar baserade på olika prisbasbelopp och prismätningen i ekonomin framträder som en tydligt normerande aktivitet i den svenska samhällsekonomin.

² Se Westling, F. & Aprea Malmqvist, M., *Falukorvs-fight och populism-påhopp i slutdebatt* – Aftonbladet, (<https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/Q7RPzQ/falukorv-ebba-busch-tog-fram-en-korvi-sveriges-radios-debatt> – hämtad 2024-03-05). I Kristdemokraternas valanalys framhåller partiet just ”falukorvsutspelet” som en bidragande orsak till partiets försämrade valresultat i jämförelse med år 2018 – se *Kristdemokraternas valutavärdering 2022* s. 18 (<https://kristdemokraterna.se/download/18.7eb46d0d1864ba3105947d9/1676643282722/Kristdemokraternas%20valutv%C3%A4rdering%202022.pdf> – hämtad 2024-03-05). Även det nybildade partiet *Folklistan*, som i mitten av april jämförde kostnaden för kriminalvården i antalet falukorvar vid lanseringen av partiets valplattform, mötte ett liknande öde, när de i Europaparlamentsvalet endast fick 0,62 procent av rösterna. Huruvida det föreligger ett samband mellan partiets valresultat och falukorvsliknelsen har i skrivande stund inte ännu analyserats.

³ I den följande framställningen använder jag *inflation* konsekvent som förkortning av *prisinflation*, vilket bör särskiljas från den *penninginflation* som följer av en växande penningmängd i ekonomin.

⁴ Se avsnitt 4.

⁵ Tysklind, O., *Staff Memo – Kvalitetsjusteringar och internationella prisjämförelser*, Avdelningen för penningpolitik – Sveriges Riksbank, januari 2020 s. 3, där Tysklind problematiserar KPI: ”Att mäta makroekonomiska variabler är svårt. Även om statistikmyndigheter runt om i världen gör sitt allra bästa baseras den makroekonomiska statistiken i praktiken ofta på uppskattningar av den makroekonomiska utvecklingen. Statistiken är därmed förknippad med *relativt stor osäkerhet* [förf. kursivering]. Eftersom datatillgänglighet och resurser för statistikproduktion skiljer sig åt mellan länder är de internationella metodkonventioner som styr statistikproduktionen ganska flexibla. Detta är viktigt att ha i åtanke när man gör jämförelser mellan länder. Konsumentprisstatistiken är inget undantag”.

Syftet med den här artikeln är att problematisera den rollfördelning och de beslutsstrukturer som följer av den svenska prismätningen. Utan att föregripa den följande framställningen har ambitionen om att kompensera hushållen för prisutvecklingen i ekonomin varit en central utmaning, varvid transfereeringssystem, löner, skatter, avgifter m.m. i olika tider och på olika sätt försökt kompenseras för genom en uppräknings utifrån olika index och instrument. Samtidigt har de aktörer som mätt, beräknat och beslutat om nämnda kompensation alltmer centraliserats till en myndighet, där Statistiska Centralbyrån (härefter SCB) gått från ett beredande organ till en beslutande myndighet. Utan att i följande framställning ifrågasätta *hur* SCB i dag fastställer KPI utifrån sina modeller och statistiska metoder problematiserar jag av *vem* och på *vilka* grunder dessa beslut fattas. Genom en grundlig genomgång av samtliga bemyndiganden och instruktioner som knyter an till de myndigheter som beslutar om KPI, följt av en genomgång av samtliga beslut rörande prisbasbeloppen sedan de infördes i sin nuvarande form år 2001 uppnås detta syftet, där frågan om expertmyndigheternas roll och inflytande över KPI och prisbasbeloppen står i centrum för framställningen.⁶

Artikeln inleds med en genomgång av hur prismätningen har växt fram och utvecklats i Sverige. Efter den historiska genomgången exemplifieras några av de utmaningar som följer vid prismätningen samt en diskussion om vilken inverkan de skönsmässiga kvalitetsjusteringar kan få på indexet i ljuset av ekonomisk-statistisk forskning. Mot bakgrund av den historiska utvecklingen analyserar jag därefter samspelet mellan KPI och prisbasbeloppen följt av en genomgång av de möjligheter som finns till omprövning, överprövning, överklaganden samt tillsyn över indexet. Slutligen problematiserar jag hur de beslutsstrukturer som föranleder fastställandet av KPI och prisbasbeloppen försvårar möjligheten till ansvarsutkrävande för att därigenom finansrättsligt bidra till den indexkritik som utarbetats av Berg och Fleischer.⁷

⁶ Avvägningen mellan de som bereder besluten och de som beslutar dem är samtidigt inget nytt fenomen. Från antikens grekiska filosofer i väst till det kinesiska kejsardömet i öst har relationen mellan beslutsfattare och rådgivare varit ett återkommande tema i statsbildningen – se Arcuri, A. S., och Coman-Kund, F., (red.), *Technocracy and the Law: Accountability, Governance and Expertise*, Routledge, 2021 s. XIII f.

⁷ Berg, D. & Fleischer, R., *Varors värde: kvalitetsvärderingar i konsumentprisindex under 1900-talet*, Göteborg, 2023.

2. Att mäta prisutvecklingen i den svenska ekonomin – en kort historik

2.1 Behovet av att mäta priser och konsumtion

Under det dryga århundrade som vi i Sverige fört statistik över prisutvecklingen i ekonomin har arbetet med att mäta priser och konsumtion präglats av olika ambitioner, syften och idéer kring hur vi mäter, vad vi mäter och varför vi mäter priserna i ekonomin. I kontrast till den kritiska empirisism varur den svenska statistiktraditionen växte fram under 1600- och 1700-talen skulle just prisstatistiken utvecklas ur en politisk nödvändighet snarare än en allmän vetenskaplig kunskapsörst.⁸ I en tid präglad av såväl industrialisering som urbanisering var behovet av att föra statistik över samhällsklassernas levnadskostnader av vikt för den svenska statsmakten, som utifrån socialstatistiken avsåg att få en överblick över denna samhällsomdanande utveckling. Under 1900-talets början förde Kommerskollegium den första offentliga prisstatistiken över viktiga handelsvaror, där grossisters partipriser och i viss mån detaljhandels priser över mat och bränsle noterades.⁹

I takt med att oroligheterna på arbetsmarknaden bredde ut sig och det säkerhetspolitiska läget i Europa försämrades under åren fram till och med krigsutbrottet blev behovet av att förekomma olika akuta krislägen märkbart för staten. Tanken om att upprätthålla arbetsfred och stävja potentiella upplopp genom att säkra köpkraften för arbetare och lägre tjänstemän dryftades, vilket förutsatte en indexserie där löner kunde indexeras utifrån prisutvecklingen.¹⁰ Det dröjde dock t.o.m. år 1916 innan det första måttet på prisutveckling, *levnadskostnadsindex*, introducerades i Sverige. Indexet utarbetades av Socialstyrelsen och fastställdes av Kungl. Maj:t för att ligga till grund för de löner som enligt avtal var indexerade och utgick från en normalfamiljs utgiftsposter från år 1914.¹¹ Vad som i sin tur utgjorde en normalfamilj fastställdes utifrån en kategori av arbetare och lägre tjänstemän i städer och tätorter, där hushållsbudgeten fördelades utifrån en procentuellt fastställd andel av olika utgiftsposter.¹²

⁸ Jfr Sjöström, O., *Svensk statistikhistoria: en undanskymd kritisk tradition*, Södertälje s. 51 ff. och Berg & Fleischer (2023) s. 59 ff.

⁹ Se Berg & Fleischer (2023) s. 59.

¹⁰ Se *ibid.* s. 59.

¹¹ Löneberäkningen avsåg framför allt anställda i stat- och kommun, men hade även viss inverkan på den privata lönesättningen – se SOU 1953:23 s. 9.

¹² Nämnade utgiftsposter fördelades mellan födo- och njutningsämnen (42,8 %), bostad (15 %), bränsle och lyse (4,1 %), beklädnad (11,9 %), skatter (7,9 %) och övriga utgifter (18,3 %) och utgick år 1914 från en budget motsvarande 2 000 kr – se SOU 1943:8 s. 118 och Jorner, U., *Summa summarum: SCB:s första 150 år*, Stockholm, 2008 s. 274. De direkta skatterna skulle sedermera exkluderas vid antagandet av ett allmänt konsumtionsindex.

Proportionerna i indexet skulle stå sig t.o.m. 1930-talet, då Socialstyrelsen noterade att livsmedelskontot hos lägre tjänstemän och arbetare minskade, samtidigt som övriga utgifter ökade. Den bakomliggande ambitionen om indexera lönebildningen mot en fast varukorg i syfte att upprätthålla en konsumtion som var oförändrad i förhållande till prisbildningen utmanades alltmer i takt med att utgifterna ökade och konsumtionsmönstren förändrades. Dödsstöten för en fast varukorg kom med krigsutbrottet år 1939, då balansen mellan utbud och efterfrågan rubbades i takt med att den svenska ekonomin ställdes om till en krigsekonomi under andra världskriget.¹³

Som en följd av att utgiftsposterna förändrades över tid tillsatte Kungl. Maj:t år 1940 en särskild nämnd inom Socialstyrelsen, *indexnämnden*, i syfte att formalisera hur indexberäkningen kunde anpassas utifrån nytillkomna varor och konsumtionsmönster. Ambitionen om att mäta kostnadsutvecklingen för att på så sätt upprätthålla en oförändrad konsumtion för hushållen ersattes med en ambition om att upprätthålla en oförändrad levnadsstandard.¹⁴ Sammansättningen i den första nämnden skulle enligt riksdagens mandat innefatta fem representanter från de löntagargrupper som påverkades av indexet.¹⁵ Denna sammansättning skulle sedermera utökas till sex representanter, varvid ytterligare en representant från arbetsgivarsidan och en från staten ingick.¹⁶ Ordförande i nämnden var formellt chefen för Socialstyrelsen, som sammankallade nämnden för att få återkoppling kring hur indexberäkningen kunde modifieras för att bättre återspegla människors levnadskostnader. Nämnden var enbart rådgivande, vilket innebar att det ytterst var Socialstyrelsen som beslutade om hur indexet skulle beräknas, varefter Kungl. Maj:t fastställde indextalet.¹⁷

Efter det att Sverige valde att lämna guldmyntfoten år 1931 efterfrågade Riksbanken ett nytt mått för att belysa de prisförändringar som skedde på varor och tjänster. I samarbete med Socialstyrelsen utvecklade Riksbanken ett nytt prisindex som täckte in den totala enskilda konsumtionen av tjänster och varor och som innefattade s.k. rörliga vikter, vilka skiftade i takt med att hushållens konsumtionsmönster ändrades. Detta allmänna konsumtionsindex tog Socialstyrelsen slutligen över ansvaret för år 1949, vilket efter ett par år ersattes av ett nytt index år 1954 genom KPI.¹⁸ Med år 1949 som basår, d.v.s. med prinsnivån för året satt till 100, beräknades därefter indexet månads-

¹³ Med krigsekonomi menar jag en ekonomi där marknadssystemet på olika sätt regleras genom centralt fattade beslut – för en närmare definition, se Berend, T. I., *An economic history of twentieth-century Europe: economic regimes from laissez-faire to globalization*, Cambridge, 2006 s. 74 ff.

¹⁴ Se prop. 1940:66.

¹⁵ Se prop. 1940:66 s. 5 och bet. 1849u:Sär2U71 s. 3.

¹⁶ Se SOU 1953:43 s. 54.

¹⁷ Se SOU 1953:43 s. 54 f.

¹⁸ Se Jorner (2008) s. 274 f.

vis med årliga justeringar för att följa med i hushållens konsumtionsmönster. Eftersom det nya indexet förutsatte större sakkunskap i det ekonomiskt-statistiska området ändrades även sammansättningen i nämnden från att till övervägande del bestå av representanter från ovan nämnda intressegrupper till att innefatta fler experter, vilket ökade från 6 till 10 ledamöter.¹⁹ I syfte att förstärka tilltron till indexberäkningarna utökades även Indexnämndens behörighet från att ha varit ett rådgivande organ till att avgöra alla frågor som var av en mer principiell natur för fastställandet av KPI.²⁰ Dock var det Kungl. Maj:t som fortsatt fastställde det nya indexet.

2.2 Ökad professionalisering genom nytt utredningsinstitut

Även om det var indexnämnden som övervakade fastställandet av indexet med Socialstyrelsen som slutlig avsändare utfördes datainsamlingen i huvudsak av Utredningsinstitutet (UI) vid SCB, som bara några år tidigare inrättats för att möta den ökande efterfrågan av statistiska undersökningar från svenska myndigheter.²¹ Genom UI:s försorg kunde det nya indexet återspegla mer komplicerade dataset och i takt med att arbetet med det nya indexet fortskred kom SCB sedermera att ta över ansvaret helt.²² Den nya ansvarsfördelningen föreföll logisk, givet att det fortsatt var UI som skötte sammanställning, och fr.o.m. år 1963 övertog SCB ansvaret för årsrapporten *Konsumentpriser och indexberäkningar*.²³

¹⁹ Den nya sammansättningen inbegrep chefen för Socialstyrelsen (ordf.), en expert från konjunkturinstitutet och två på förslag av Kooperativa förbundet resp. Sveriges köpmannaförbund samt en på förslag från regeringen. Resterande fyra, som även de skulle ha erfarenhet av det ekonomiskt-statistiska området, utsågs av SAF, LO, TCO samt Sveriges lantbruksförbund. Beslut fattades med enkel majoritet, varav ordförande hade utslagsröst – jfr SOU 1953:43 s. 55 och prop. 1954:1 – Statsverkspropositionen: bil. 2: Gemensamma frågor s. 36.

²⁰ Se prop. 1954:1 – Statsverkspropositionen: bil. 2: Gemensamma frågor s. 31 ff. Att ge indexnämnden beslutanderätt i hur indexet skulle fastställas var emellertid inte helt okontroversiellt och förslaget föranledde, vid sidan av inspel i förstakammaren, dels av ett avstyrkande av Socialstyrelsen i remissomgången, dels en reservation i statsutskottet utlåtande av representanter för folkpartiet och högerpartiet – jfr bet. 1954:SU13 s. 14 och Riksdagens protokoll, Första kammaren 1954, A01, Bd 1. Nr 7 [20–24 februari] s. 7 ff. Bl.a. anförde Socialstyrelsen, vilket återges av departementschefen, att "[...] den skönsmässighet som i viss mån kännetecknar index inte kan minskas genom att indexnämnden ges beslutande befogenhet" och att det förelåg "svårigheter att ange vilka frågor som är principfrågor och sålunda skall avgöras av nämnden och vilka frågor som är tillämpningsfrågor" – se prop. 1954:1 – Statsverkspropositionen: bil. 2: Gemensamma frågor s. 36.

²¹ Se Jorner (2008) s. 186 f.

²² Detta skedde i samband med att riksdagen antog nya riktlinjer för den statliga statistikens organisation – se prop. 1960:104.

²³ Se Jorner (2008) s. 275 och förslaget till den sedermera antagna ändringarna i SOU 1959:33 s. 157 f. Se även förordet till SCB, *Konsumentpriser och indexberäkningar år 1962*, Sveriges officiella statistik, 1962.

Efterhand som produktionstekniken förfinades och efterfrågan på statistik ökade identifierades vissa styrnings- och samordningsproblem inom SCB.²⁴ I syfte att möta dessa utmaningar genomfördes under åren 1970–1971 en större omorganisation, där bl.a. verksledningen avlastades genom införandet av nya ledningsfunktioner i s.k. huvudenheter.²⁵ UI placerades i det här sammanhanget under uppdragsverksamheten, vilken efterhand skulle inkorporeras i andra avdelningar under 1970-talet.²⁶ Omorganisationen föranledde även Kungl. Maj:t att anta en ny instruktion för myndigheten, där bl.a. de organisatoriska förändringarna återspeglades.²⁷ Oaktat denna omfattande omorganisation ändrades emellertid inte indexnämndens sammansättning eller funktion, som jämte myndighetens övriga nämnder och vetenskapliga råd stod avsidet i förhållande till huvudenheterna.²⁸

Även om den större omorganisationen skulle stå sig i närmare 20 år innebar en ökad efterfrågan kring arbetsmarknadsstatistik att en ny ämnesavdelning bildades år 1985.²⁹ Arbetet föranleddes av en statlig utredning, som vid sidan av nämnda förändring även utredde förutsättningarna för indexnämnden.³⁰ I den departementsserie som fogades till utredningens betänkande föreslogs att indexnämndens skulle professionaliseras ytterligare – inte minst då KPI blivit allt viktigare såsom ”kompensationsprisindex”, genom att alltfler ersättningsbelopp kopplats till indexet.³¹ Nämndens partssammansättning ifrågasattes och i stället för att låta en majoritet av ledamöterna utses av olika intressegrupper föreslog utredningen att ytterligare steg skulle tas för att försäkra sig om att nämnden besatte tillräcklig indexteoretisk kompetens.³² Förslaget genomfördes sedermera och sammansättningen i den nya Nämnden för konsumentprisindex bestod av en ordförande och sex ledamöter jämte ersättare.³³ I nämnden ingick en representant för vardera SCB, regeringen (genom Finansdepartementet), Riksbanken, Handelns utredningsinstitut, Statens pris- och konkurrensverk (sedermera Konkurrensverket) och universiteten i Göteborg respektive Umeå.³⁴

²⁴ Se prop. 1971:1 – bilaga 9 Finansdepartementet s. 20.

²⁵ Se prop. 1971:1 – bilaga 9 Finansdepartementet s. 20.

²⁶ Se Jorner (2008) s. 302 f.

²⁷ Jfr 7–10 §§ Kungl. Maj:ts instruktion (1971:323) för statistiska centralbyrån.

²⁸ Jfr 10 § 2 st. Kungl. Maj:ts instruktion (1971:323) för statistiska centralbyrån.

²⁹ Se prop. 1984/85:100 bil. 15 s. 37 ff.

³⁰ Se SOU 1983:74 och Ds C 1983:10.

³¹ Se Ds C 1983:10 s. 230.

³² Se Ds C 1983:10 s. 230 f.

³³ Se SOU 1992:48 s. 52.

³⁴ Se SOU 1992:48 s. 52.

I samband med en översyn av SCB:s lokaler och personalfördelning antogs blott tre år efter den förra en ny instruktion för myndigheten.³⁵ Nämnda instruktion innebar emellertid inga förändringar av hur KPI skulle fastställas eller hur indexnämndens roll såg ut.³⁶ Med det sagt skulle ett antal brister i arbetet med den ekonomiska statistiken att återkommande beröras i 1988 års, 1989 års och 1990 års budgetpropositioner, där regeringen dels sköt till ytterligare medel för att förbättra den ekonomiska statistiken, dels förespråkade en samordning av prismätningarna med statens pris- och konkurrensverk och länsstyrelserna.³⁷ Samordningen fullföljdes enligt dessa direktiv under ett antal år men kom snart att helt övertas av SCB genom 1992 års budgetproposition, där ett allmänt sparbeting föranledde långtgående besparingar i myndighetsfären.³⁸

Under det följande året presenterade en enmansutredning ett långtgående förslag om att decentralisera SCB:s statistikproduktion.³⁹ Förslaget resulterade sedermera i att flera statistikområden delegerades ut till huvudansvariga myndigheter, där framförallt inhämtandet och sammanställningen av sektorspecifik statistik uppdrogs åt sektorsmyndigheter såsom Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen m.fl.⁴⁰ Trots denna långtgående decentralisering lämnades statistikområden som ansågs sakna naturliga huvudanvändare, såsom befolkningsstatistiken och den ekonomiska statistiken, kvar hos SCB.⁴¹ Med omfördelningen av statistiken följde en ny lag, en ny förordning och år 1993 sker även en omorganisation för att bättre återspegla myndighetens förändrade ansvarsområden där den ekonomiska statistiken inordnas under ämnesavdelningen *Ekonomisk statistik* (ES), vilken än i dag sköter beräkningarna av KPI.⁴²

³⁵ Se den utställda treårsbudgeten i prop. 1986/87:100 bil. 15 s. 37 ff. och förordning (1985:608) med instruktion för statistiska centralbyrån.

³⁶ Jfr förordning (1985:608) med instruktion för statistiska centralbyrån och förordning (1988:137) med instruktion för statistiska centralbyrån. Med det sagt tillkom ett antal bestämmelser som preciserade beslutsgången jämte ett förtydligande i 33 § om att nämndernas beslut inte fick överklagas.

³⁷ Se prop. 1987/88:100 bil. 15 s. 37 f., prop. 1988/89:100 bil. 15 s. 48 och 1989/90:100 bil. 15 s. 38 f.

³⁸ Se prop. 1991/91:100 bil. 8 s. 74 ff., men även statistikutredningens delbetänkande i Ds C 1983:10 s. 228 ff., som redan då ifrågasatte att statens pris- och konkurrensverk genomförde liknande prisberäkningar som SCB. Nämnvärt i sammanhanget är att SCB samtidigt förflyttades från civildepartementet till finansdepartement, där myndigheten sedan dess blivit kvar.

³⁹ Se SOU 1992:48.

⁴⁰ Se prop. 1992/93:101.

⁴¹ Något som påpekades redan i SOU 1992:48 s. 128 f., där utredaren framhöll vikten av att basstatistiken låg kvar hos en central myndighet eller samordningsfunktion.

⁴² Se lag (1992:889) om den officiella statistiken, förordning (1992:1668) om den officiella statistiken samt där tillhörande bilaga, Jorner (2008) s. 368 f. För en överblick av SCB:s organisation

2.3 SCB – från beräknade myndighet till beslutande myndighet

Även om SCB:s kostym bantades skulle fastställandet av KPI, som sedan dess införande år 1954 fastställts månatligen med en decimal av regeringen,⁴³ komma att delegeras till myndigheten. I regeringsbeslutet av den 11 februari 1993 motiverade regeringen sitt beslut med att regeringskansliet historiskt sett inte gjort någon närmare granskning av underlaget och att ärenden av sådan löpande karaktär bättre uppdrogs åt myndigheter.⁴⁴ Samtidigt betonade regeringen vikten av att frågor om principiell natur fortsatt skulle underställas Nämnden för konsumentprisindex, i vilken regeringen fick visst inflytande och insyn genom den ledamot som regeringen utsåg genom finansdepartementet.⁴⁵ Även om regeringen framhöll indexnämndens roll i sin motivering så innebar beslutet emellertid att det var SCB:s ledning som slutligen uppdrogs att fastställa indexet.⁴⁶

Det svenska EU-medlemskapet medförde ett behov av att anpassa framförallt den ekonomiska statistiken och utrikeshandelsstatistiken. Medan det senare krävde en helt ny form av uppgifter, givet att de tidigare tulldokument som legat till grund för uppgifter om handeln med EU-länderna inte längre kunde användas, innebar anpassningen av den ekonomiska statistiken en översyn av vissa mätmetoder och en höjd ambitionsnivå vad gäller datainsamling.⁴⁷ Utan att föregripa redogörelsen nedan om hur KPI fastställs innebar bl.a. det svenska medlemskapet att ett nytt harmoniserat index för konsumentpriser (HIKP) började mätas och inrapporteras till Eurostat fr.o.m. år 1995, vilket än i dag avviker i väsentliga delar från KPI.⁴⁸

I samband med att det nya indexet implementerades skulle även en större genomsyn av KPI ske i den s.k. KPI-utredningen. I betänkandet diskuterades KPI utifrån indexets tre huvudsakliga användningsområden, där 1) måttets kompensatoriska ändamål som ett allmänt mått på utvecklingen av hushållens levnadskostnader, 2) beräkningen och analysen av hushållens realinkomstutveckling och 3) indexets roll som målvariabel för penningpolitiken (tillika allmänt mått på kronans inhemska köpkraft).⁴⁹ Utredningen konstaterade att KPI, såsom det byggts upp sedan 1940-talet, utgjorde en i en internatio-

i dag se även – https://www.scb.se/contentassets/26ec51a57cb34cfabc5f4eface3a0a0f/organisation_sv_sep_2021.pdf (hämtad 2023-12-04).

⁴³ De under 1809 års regeringsform fastställda konsumentprisindex skedde emellertid av Kungl. Maj:t, vilket de facto innebar regeringen.

⁴⁴ Se regeringsbeslut 9 av den 11 februari 1993 – Fastställande av konsumentprisindex.

⁴⁵ Se regeringsbeslut 9 av den 11 februari 1993 – Fastställande av konsumentprisindex.

⁴⁶ Se regeringsbeslut 9 av den 11 februari 1993 – Fastställande av konsumentprisindex.

⁴⁷ Se Jorner (2008) s. 371 f.

⁴⁸ Se *ibid.* s. 371 f. och SOU 2002:118 s. 322.

⁴⁹ Se SOU 1999:124 s. 5.

nell jämförelse ambitiös utformad uppskattning av levnadskostnadsindex.⁵⁰ Genom måttet uppfylldes KPI:s ursprungliga syfte att beräkna realinkomstförändringar och kompensera socialförsäkringssystemet för den prisutveckling som noterats i samhället. Dock innebar svårigheterna med att bl.a. behandla räntekostnader i egna hem att indexet var mindre lämpat som inflationsmått, vilket föranledde utredningen att dels föreslå ett antal justeringar av indexberäkningen, dels efterfråga att ytterligare mått (såsom konstantskatteindex) viktades in som en indikator på underliggande inflation.⁵¹ Utöver nämnda förslag konstaterade utredningen att indexnämndens arbete fungerat väl och att den ändrade sammansättningen som skett från partsnämnd till expertnämnd höjt den vetenskapliga kompetensen inom statistik och nationalekonomi. Dock efterfrågade utredningen, som noterade att representationen från användningssidan var lite väl ensidigt inriktad på makroekonomiska tillämpningar, en bättre representation från andra indexanvändare inom socialförsäkringsområdet.⁵² Därför föreslog utredningen att en nionde ledamot jämte ersättare skulle utses av SCB efter förslag från Socialstyrelsen och Riksförsäkringsverket, vilket sedermera genomfördes.⁵³

2.4 I mötet med Europa – ökad harmonisering och minskat politiskt inflytande

I och med bildandet av EMU och införandet av euron skulle de unionsrättsliga kraven på en harmoniserad, aktuell och tillförlitlig ekonomisk statistik betonas ytterligare inom unionen. Som en följd tillsattes en särskild utredning som i sina första delbetänkanden föreslog ett antal åtgärder för att framförallt snabba på statistikproduktionen.⁵⁴ I utredningens slutbetänkande, som bl.a. avsåg att förbättra och vidareutveckla nationalräkenskaperna, skulle även fördelarna respektive nackdelarna med olika nämndfunktioner diskuteras.⁵⁵ I det här sammanhanget lyftes Nämnden för konsumentprisindex fram som ett gott exempel på hur en expertnämnd kan bistå i statistikarbetet, vilken enligt utredningen inte bara höjde kvaliteten i slutprodukterna utan även

⁵⁰ Se SOU 1999:124 s. 5.

⁵¹ Se SOU 1999:124 s. 6 ff.

⁵² Se SOU 1999:124 s. 139.

⁵³ Se SOU 1999:124 s. 139 och förordning (2002:656) om ändring i förordningen (1988:137) med instruktion för Statistiska centralbyrån. I anslutning till att Riksförsäkringsverket upphörde och ersattes av Försäkringskassan, övergick förslagsrätten till den nya myndigheten – jfr förordning (2004:929) om ändring i förordningen (1988:137) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

⁵⁴ Se SOU 2001:34 och SOU 2002:73.

⁵⁵ Se SOU 2002:118 s. 277 f.

bidrog till att statistiken fick en större acceptans och ett större förtroende.⁵⁶ Samtidigt konstaterade utredningen att nämndens oenighet om metoderna i vissa fall hade försenat utvecklingen av index. Även om nämnden traditionellt strävat efter enighet i syfte att få en så stor tilltro till indexberäkningarna som möjligt hade vissa principiella skiljelinjer inneburit att nämnden inte alltid kunnat fatta beslut om ändringar i metoderna. Beslutsstrukturen hade även kritiserats av Internationella valutafonden, som även om den inte inkluderade denna kritik i organets slutrapport om svensk ekonomisk statistik, ansåg att nämndens beslutanderätt ur formell synvinkel var tveksam.⁵⁷

Oaktat den kritik som riktats mot nämndens beslutanderätt skedde inga förändringar i 2007 års instruktion, som i huvuddrag följde den modernisering som skett vid samtliga svenska myndigheter i och med antagandet av 2007 års myndighetsförordning.⁵⁸ I stället skulle den kritik som förts fram under början av 2000-talet lyftas upp i 2012 års statistikutredning.⁵⁹ Utredningen, som inbegrep en omfattande översyn av såväl systemet för den officiella statistiken som SCB:s verksamhet, tog stort intryck av den unionsrättsliga riktlinjer och regelverk som utarbetats för europeisk statistik. Av central vikt för utredningen var de förändringar som gällde EU:s statistikförordning, som vid tillfället för slutbetänkandet innebar att varje medlemsstat skulle peka ut en myndighet, ett *National Statistic Institute* (NSI), som skulle ha det övergripande ansvaret för samordning, sammanställning och inrapportering av nationell statistik.⁶⁰ Som ett led i detta arbete skulle medlemsstaterna även upprätta vissa åtaganden för att säkerställa förtroendet för den officiella statistiken.⁶¹ Detta inbegrep bl.a. att de myndigheter som utpekats som NSI skulle ha en självständig ställning i förhållande till regeringen.⁶² Med stöd i dessa riktlinjer konstaterade utredningen att Nämnden för konsumentprisindex, vilken bl.a. innefattade ledamöter utsedda av regeringen, inte uppfyllde kravet på självständighet – särskilt som KPI var en av de tyngre pro-

⁵⁶ Se SOU 2002:118 s. 278, som t.o.m. gick så långt att föreslå en särskild nämnd för nationalräkenskaperna utifrån indexnämndens förebild.

⁵⁷ Se SOU 2002:118 s. 278.

⁵⁸ Jfr förordning (2007:726) med instruktion för Statistiska centralbyrån med myndighetsförordning (2007:515).

⁵⁹ Se SOU 2012:83.

⁶⁰ Se SOU 2012:83 s. 546 ff.

⁶¹ Se SOU 2012:83 s. 547 f. Bakgrunden till dessa initiativ var att man efter inledningen av den statsfinansiella krisen i euroområdet år 2010 noterade uppenbar brister i den statistik som inrapporterats inom ramen för det europeiska statistiksystemet (ESS). Med anledning av dessa brister skedde en översyn av hur medlemsstaterna tar fram och rapporterar in statistik, vilket bl.a. inbegrep en revidering av statistikförordningen. För en sammanfattning av de initiativ som togs – se prop. 2016/17:1 – Utgiftsområde 2 s. 109.

⁶² Se SOU 2012:83 s. 550.

dukterna som framställdes vid myndigheten. För att tillgodose kravet föreslog utredningen att nämnden enbart skulle vara rådgivande och att regeringen inte längre skulle ha rätt att utse ledamöter i nämnden.⁶³

Ambitionen att harmonisera den svenska statistiken med de krav på relevans, noggrannhet, aktualitet, punktlighet, tillförlitlighet, samstämmighet och jämförbarhet som ställts upp inom EU föranledde regering och riksdag att under de följande åren revidera såväl lagstiftningen om den officiella statistiken som SCB:s instruktion. År 2013 beslutade riskdagen att samma kvalitetskriterier som gällde den europeiska statistiken även skulle gälla för den svenska statistiken och under år 2016 antogs en ny förordning med instruktion för SCB som utsåg SCB som nationell statistikbyrå (NSI).⁶⁴ Den nya förordningen hade, vid sidan av 2012 års statistikutredning, även föranletts av en expertgranskning av det Europeiska rådgivande organet för statistikstyrning, som kritiserade den beslutsroll som Nämnden för konsumentprisindex innehade.⁶⁵ Regeringen beslutade därför att helt revidera SCB:s instruktion i och med 2016 års förordning, varvid Nämnden för konsumentprisindex formellt upphörde med stöd i regeringens förmyndigande.⁶⁶

Genom 2016 års förordning, vilken alltså gäller i dag, utgör Nämnden för konsumentprisindex ett rådgivande organ underställt och upprättat genom beslut av SCB:s generaldirektör.⁶⁷ Nämnden är enbart rådgivande och ska enligt SCB:s arbetsordning bistå i beräkningarna av KPI och ge SCB råd i frågor av principiell natur rörande tillämpningen av de grunder som gäller indexberäkningarna.⁶⁸ Ordförande och övriga ledamöter utses av generaldirektören och sammanträder vanligtvis två gånger per år. I jämförelse med nämndens tidigare fördelning och sammansättning innebar den nya ordningen att nämnden utökades markant från de 9 ledamöter som tidigare bemyndigades genom förordningen.⁶⁹ I dag är sammanlagt 19 ledamöter, varav SCB:s avdelningschef för ekonomisk statistik och analys är ordförande.⁷⁰ Oaktat statistikutredningens rekommendation är regeringen fortsatt representerade genom finansdepartementet, om än genom förordnande av SCB:s generaldirektör. I

⁶³ Se SOU 2012:83 s. 550.

⁶⁴ Se ändringarna i lag (2001:99) om den officiella statistiken genom prop. 2013/14:7 och bet. 2013/14:FiU7 samt förordning (2016:922) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

⁶⁵ Se prop. 2016/17:1 – Utgiftsområde 2 s. 109 f.

⁶⁶ Jfr förordning (2007:726) med instruktion för Statistiska centralbyrån med förordning (2016:922) med instruktion för Statistiska centralbyrån, där tidigare paragrafer 11–19 §§ avseende myndigheters nämnder helt upphävts.

⁶⁷ Se 3.4.3 i arbetsordning för SCB.

⁶⁸ Se 3.4.3 i arbetsordning för SCB.

⁶⁹ Jfr 12 § 2 st. förordning (2007:726) med instruktion för Statistiska centralbyrån med förordning.

⁷⁰ Se <https://www.scb.se/om-scb/scbs-verksamhet/rad-och-namnder/namnden-for-konsumentprisindex/> (hämtad – 24-03-05).

nuvarande nämnd kan vi även notera en bred representation av kompetens från olika myndigheter och akademien.⁷¹

2.5 Sammanfattning – från partssammansatt uppskattning av levnadskostnader till professionellt utformat konsumentprisindex

Under de över hundra år som staten på ett strukturerat sätt har mätt prisnivån i den svenska ekonomin har såväl det bakomliggande syftet som det organisatoriska ansvaret skiftat över tid. Från att inledningsvis ha utgjort ett skönsmässigt fastställt kompensationsindex, delvis uppskattat av en partsammansatt nämnd och fastställt av Kungl. Maj:t, utgör KPI i dag ett empiriskt utarbetat och av SCB fastställt mått på utvecklingen av den allmänna prisnivån i ekonomin över tid. Av vikt för den här framställningen är emellertid den utveckling som skett kring vem som beslutar om *hur* prisutvecklingen bör mätas, vem som i sin tur *mäter* prisutvecklingen och vem som i slutändan *fastställer* det index som utgör ett uttryck för prisutvecklingen.

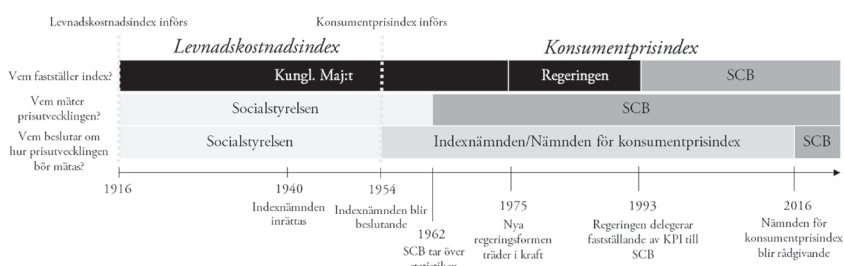
I centrum för de frågor som avser *hur* prisutvecklingen bör mätas är den sedan år 1940 inrättade Indexnämnden (sedermera Nämnden för konsumentprisindex), vilken på olika sätt och i olika roller uttalat sig om hur prisutvecklingen i ekonomin bör mätas. Utvecklingen från en partsammansatt rådgivande funktion under Socialstyrelsen till ett beslutsfattande organ under SCB skedde i takt med att statsmakterna efterfrågade ny statistik och empiriska underlag under förverkligandet av efterkrigsprogrammen. I 1950-talets moderna iver över att mäta, beräkna och analysera data identifierades nya kompetensområden, där de ekonomisk-statistiska kunskaperna inte minst efterfrågades i nämnden. Efterhand som nämnden utvidgades skiftade även dess sammansättning över tid, varvid nämnden gick från att bestå av ledamöter som bäst kunde representera de samhällsgrupper vars konsumtion skulle mätas, till att i högre grad bestå av experter utsedda av de intressenter som hade användning för indexet. Just det senare skulle emellertid visa sig kontroversiellt ur ett oavhängighetsperspektiv, eftersom representanter från såväl regeringen som enskilda myndigheter riskerade att öppna upp för olika former av politisk styrning – något som bl.a. kom att ifrågasättas från EU efterhand som Sverige och övriga medlemsstater närmade sig varandra på statistikområdet. Som en följd av denna harmonisering är nämnden sedan

⁷¹ Vid sidan av nämnda ledamöter ingår även representanter från Danmarks Statistik, Sveriges Riksbank, Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan, Lunds universitet, Konsumentverket, Konjunkturinstitutet, Örebro universitet, Statistisk sentralbyrå (Norge), Boverket, Byggföretagen, Kungl. Tekniska Högskolan och HUI Research (tidigare Handelns utredningsinstitut) i nämnden.

år 2016 endast rådgivande, vars ledning inte bara utser nämndens ledamöter utan även fastställer hur prisutvecklingen bör mätas.

Till skillnad från frågan om vilka som beslutar om hur prisutvecklingen bör mätas har frågan om vem som i sin tur mäter nämnda utveckling inte förändrats nämnvärt över tid. Först genomfördes mätningarna av Socialstyrelsen, som i takt med att indexet utvecklades kom att anlita SCB för att genomföra de empiriska studierna å myndighetens vägnar. När SCB sedermera fick ett utökat uppdrag för statistiken överfördes även arbetet med det nya indexet till myndigheten, som sedan år 1962 haft ansvaret för att mäta det allmänna prisläget i den svenska ekonomin. Oaktat de större omorganisationer som skett inom SCB, där myndigheten legat under olika departement samtidigt som myndighetens kostym såväl växt som krympt i storlek, har det funnits en kontinuitet i SCB:s arbete med indexet.

En av de i formell mening absolut viktigaste (om än i praktiken kanske minst avgörande) frågorna är vem som i slutändan fastställer själva indexet. Redan vid levnadskostnadsindexet införande fastställdes indexet av Kungl. Maj:t – en beslutsstruktur som i sin tur skulle överföras från fastställandet av det gamla kompensationsindexet till det nya konsumentprisindexet år 1954. Med anledning av antagandet av 1974 års regeringsform överfördes beslutanderätten från Kungl. Maj:t till regeringen, som sedan år 1975 är ytterst ansvarig att fastställa KPI. Även om det än i dag är regeringen som formellt sett är ansvarig för att fastställa indexet, överlät regeringen under de statsfinansiella saneringen år 1993 sin normgivningsmakt till SCB, som sedan dess fastställer KPI. Genom nämnda delegationsbeslut har SCB:s ledning, jämte övriga förändringar som beskrivits ovan, i dag full beslutanderätt över KPI – från hur indexet uppskattas och mäts till hur det i slutändan fastställs, vilket i det följande kommer att diskuteras i ljuset av myndighetens arbete med indexet.



Figur 1 – Kronologisk redogörelse för beslutandestrukturer kring KPI och dess föregångare

3. Att beräkna och fastställa KPI – några aktuella exempel

Även om KPI historiskt sett utgjort ett kompensationsindex har det i dag flera användningsområden som sträcker sig från privaträttsliga indexeringar av olika avtal till mer långtgående ekonomiska analyser av statsmakten. Som nämnt inledningsvis har KPI en stark koppling till de skatter och offentliga utgifter som indexeras genom prisbasbeloppen. Vid sidan av KPI beräknar SCB även ett antal inflationsmått med stöd i indexet:

- KPIF (KPI med fast ränta), där effekterna av förändrade räntesatser på bostadslån konstanthålls,
- KPI-KS (KPI med konstant skatt), där förändringarna i olika subventioner och skatter räknas bort från den faktiska prisutvecklingen,
- KPIF-KS (KPI med fast ränta och konstant skatt), där motsvarande sker fast med en oförändrad räntesats, samt
- KPIF-XE (KPI med fast ränta exklusive energiprodukter), där räntesatserna konstanthålls och prisutvecklingen på energiprodukter exkluderas.

Av dessa utgör t.ex. KPIF ett viktigt mått för Riksbanken, som har indexet som målvariabel för den svenska penningpolitiken sedan år 2017.⁷²

Gemensamt för samtliga index är att de utgår från det prismaterial som SCB månadsvis samlar in. Även om täckningen och indexkonstruktionen följaktligen varierar så är det alltså samma underlag som ligger till grund för samtliga index. Indexserien tar sin utgångspunkt i referensåret 1980 uppräknat med månadsvisa och årsvisa förändringstal och möjliggör därigenom en uppskattning av prisutvecklingen på både kort och lång sikt. Mätningarna avser att spegla den genomsnittliga prisutvecklingen för hela den privata konsumtionen i Sverige, vilken huvudsakligen kan delas in i tre olika dimensioner – en population av försäljningsställen, en population av produkter samt en tidsdimension.⁷³ Eftersom det inte är praktiskt möjligt att mäta alla transaktioner mellan konsumenter och försäljare kompletteras transaktionsdatan i undersökningen med s.k. *produkterbjudanden*.⁷⁴ I stället för att enbart se till den faktiska transaktionen så försöker SCB precisera prisutvecklingen utifrån

⁷² Innan år 2017 hade Riksbanken sedan år 1993 haft KPI som utgångspunkt för fastställandet av reporäntan, men p.g.a. måttet indirekt påverkades av de beslut som Riksbanken fattade övergick Riksbanken till måttet KPIF, där effekterna av räntesatserna för bostadslån i stället hålls konstant.

⁷³ Se *Statistikens framställning – Konsumentprisindex*, PR0101, utgiven av SCB den 5 maj 2022.

⁷⁴ Nämda transaktionsdata uppgår till ca 40 % av KPI och inhämtas genom kassaregisterdata tillhandahållna av affärskedjor. Exempel på varor som värderas utifrån sådan transaktionsdata är försäljningen hos Systembolaget AB, apotekens försäljning av receptbelagda läkemedel, charterresor med flyg (sedan år 2019), järnvägsresor (sedan år 2019), indexet för drivmedel (E85, diesel, bensin 95, bensin 98/99 – sedan år 2020) samt hushållsutrustning, audiovisuell och fotografisk

en korg av varor som återspeglar en kombination av försäljningsställen, produkter och tidsintervall, där prinsinsamlingen avser att vara så representativ som möjligt. Först sker separata statistiska undersökningar på detaljerad nivå, där produkter i ca 350 produktgrupper beräknas med hänsyn till respektive kategoris egenskaper och särdrag, i syfte att jämföra den aktuella månadens prisbild med priserna från basmånaden, d.v.s. december månad året innan.⁷⁵ I denna beräkning är *observationsvariabeln* det pris som konsumenten vid en specifik tidpunkt betalar för produkterbjudandet, varvid *intressevariabeln* är prisförändringen som skett mellan den aktuella månadens prisbild och basmånaden. Ur denna mätning tas sedan *målvariabeln* fram, uttryckt som en kvot, vilken i sin tur ligger till grund för en aggregerad beräkning av KPI utifrån de priser på varor och tjänster som observerats under året.

Givet att prismätningen inte enbart vilar på transaktionsdata utan till stor del utgår från produkterbjudanden föreligger flera osäkerheter som SCB måste ta i beaktande. T.ex. måste prisinsamlaren välja produkterbjudanden som är historiskt jämförbara och som bedöms säljas i liknande kvantiteter för att få ut en så representativ bild av den aktuella produktgruppen som möjligt. Vid värderingen av ett produkterbjudande är frågan om kvalitet särskilt viktig, eftersom prisindexet ytterst ska fånga ”rena” priset förändringar och inte sådant som kan motiveras av att kvaliteten på en produkt har förändrats. För att identifiera en ”ren” priset förändring på t.ex. böcker och tv-spel antar därför SCB att de titlar som figurerar på olika typer av topplistor är i kvalitetshänseende jämförbara över tid. Inom varugrupper såsom kläder och skor sker en annan kvalitetsvärdering vid varubyten, där livslängden för olika produkter är mycket kort. I syfte att uppskatta hur konsumenterna värderar olika egenskaper kartläggs klädernas material, utförande, varumärken etc. samtidigt som baspriset justeras utifrån vissa estimat.⁷⁶ Detta leder till osäkerhet vad gäller just kvalitetsvärdering, där egenskaper såsom värme, livslängd och slitstyrka beaktas medan frågor om mode inte kan beaktas över tid.

utrustning (sedan år 2021) – se *Kvalitetsdeklaration – Konsumentprisindex*, PR0101, utgiven av SCB den 19 februari 2024 s. 5 ff.

⁷⁵ T.ex. så skiljer sig förpackade livsmedel, där det finns ett fullständigt specificerat artikelnummer, från gruppen möbler, där den generiska definitionen avgränsas mellan t.ex. ”stol utan stoppad sits” och ”stol med stoppad sits” – ibid.

⁷⁶ Vad gäller just kvalitetsvärderingen vid varubyten av kläder och skor används estimat från en hedonisk regression, i vilken skillnader i kvalitet mellan olika produkter uppskattas. Modellen utgår från det observerade priset för produkterbjudandet, varvid en dummyvariabel för kvalitetsegenskaper (vilken i fråga om kläder inbegriper material, tygstruktur och märke) och en för butikstyp förs in för att därefter multiplicera kvalitetsfaktorn på det ursprungliga baspriset i syfte att åstadkomma ett justerat baspris. Genom beräkningen blir ersättningsplaggen jämförbara i kvalitetshänseende med de plagg som tidigare inkluderats i varugruppen.

Även i de fall SCB kan utgå från transaktionsdata för vissa varukategorier inbegriper prismätningen likväl flera bedömningsmoment. En varukategori, där prismätningen sedan år 2021 övergått från olika produkterbjudanden till kassaregisterdata, är mobiltelefoner och datorer.⁷⁷ Dessa högteknologiska produkter har en förhållandevis kort livslängd och präglas av såväl en snabb teknisk utveckling som ett stort inflöde av nya modeller och uppdateringar. Lägg därtill stora prisfluktuationer vid olika tillfällen i produkternas försäljningscykel (såsom de säsongsmässiga realisationer *Black-Friday/Cyber-Monday* i slutet av november och mellandagsrean vid jul) och bilden kompliceras ytterligare.⁷⁸ För att möta detta arbetar SCB med en särskild produktionsrutin för att säkerställa att de utgående och ingående varor som inkluderas i varukorgen är så likvärdiga som möjligt.

Arbetet, som genomförs i mindre arbetsgrupper vid myndigheten, inleds med en marknadsanalys där utgående produkter identifieras utifrån att varan utgått eller att en viss såld volym har uppnåtts. Därefter tas en ersättande vara fram genom att arbetsgruppen gör en kvalitetsvärdering av ungefär 25–30 ersättningsvaror. Kvalitetsvärderingen sker i regel utifrån en statistisk modell med ett antal fastställda kritiska egenskaper som ska representera likvärdiga kvalitetsegenskaper. Medan t.ex. bärbara datorer har *RAM-minne*, *SSD-hårddiskstorlek*, *L3-cache*, *grafikkort*, *pekskärm* och den särskilda kategorin *Mac* (för att sortera ut Apple-datorer) har mobiltelefoner *internt lagringsutrymme*, *processorhastighet*, *Apple CPU* (för att sortera ut Apple-mobiltelefoner) och skärmtyp *OLED/AMOLED* identifierats som kritiska egenskaper, vilka förs in som oberoende variabler i den statistiska modellen.⁷⁹ Ambitionen att hitta en ersättningsprodukt för att hålla korgen representativ kan med anledning av att produkten fått nya egenskaper och funktioner även inbegripa en direkt jämförelse, en tillvals metod eller en s.k. underbyggd bedömningsmässig värdering, där arbetsgruppen diskuterar och skönsmässigt bedömer hur produktutbytena bör gå till i ljuset av den nya funktionen. Om vi t.ex. utgår från ett hypotetiskt utbyte med anledning av att ett antal iPhone-modell slutar att

⁷⁷ Se Eliasson, J., m.fl., *Prisindex för mobiltelefoner och datorer med fast korg*, PM till nämnden för KPI, sammanträde nr 12, 2021-10-13 s. 3 och Eliasson, J. & Ottosson, M., *Uppföljning av metodbytet från MCR*, PM till nämnden för KPI sammanträde nr 16, 2023-05-16 s. 3 ff.

⁷⁸ Se Ottosson, M., Hillström, E. & Norberg, A., *Mobiltelefoner & datorer*, PM till nämnden för KPI, sammanträde nr 9, 2020-09-18 s. 5.

⁷⁹ Följaktligen utelämnar den statistiska modellen flera egenskaper som skulle kunna vara av intresse för konsumenten såsom batteritid, modem (övergång till nya nätverk såsom 5G), kamera, teknik knuten till augmented reality, laddningsmöjligheter (kabel, trådlös etc.), möjligheten att vika telefonen etc. För en överblick av några av de mest efterfrågade egenskaperna hos en smartphone, se Global Web Indexes "Chart of the Week – Which Smartphone Features Really Matter to Consumers?": <https://blog.gwi.com/chart-of-the-week/smartphone-features-consumers/> (hämtad 2023-10-18).

säljas jämförs först den utgående modellen med den potentiella utbytesvaran utifrån de kritiska egenskaper som angetts ovan.

Egenskap	Modell	
	<i>iPhone 11 256 GB</i>	<i>iPhone 12 128 GB</i>
<i>Apple CPU/iPhone</i>	1	1
<i>OLED/AMOLED</i>	1	1
<i>Processorhastighet</i>	3,1	3,2
<i>Internt lagringsutrymme</i>	256 GB	128 GB

Tabell 1 – Hypotetiskt byte av mobiltelefon A⁸⁰

Eftersom den identifierade ersättningsprodukten avviker från ursprungsprodukten i förhållande till mer än en kritisk egenskap måste en explicit kvalitetsvärdering ske utifrån den statistiska modell som används för varugruppen. Med stöd i nämnda modell konstateras att det sämre interna lagringsutrymmet bidrar till en kvalitetsförsämring motsvarande ca 15 procent, samtidigt som den marginellt bättre processorhastigheten bidrar med en kvalitetsförbättring på ca 3 procent. Det innebär att den ersättande mobiltelefonen är ca 12 procent sämre än den ursprungliga, vilket innebär att baspriset för produkten justeras ned.

Egenskap	Modell	
	<i>iPhone 11 128 GB</i>	<i>iPhone 12 128 GB</i>
<i>Apple CPU/iPhone</i>	1	1
<i>OLED/AMOLED</i>	1	1
<i>Processorhastighet</i>	3,1	3,2
<i>Internt lagringsutrymme</i>	128 GB	128 GB

Tabell 2 – Hypotetiskt byte av mobiltelefon B⁸¹

Om vi i stället antar att ursprungsprodukten endast avviker från ersättningsprodukten utifrån en kritisk egenskap, såsom det redogörs för i tabellen ovan, sker en annan typ av produktutbyte. I stället för att justera ned baspriset för

⁸⁰ Exemplet är taget från Eliasson, J., m.fl., *Prisindex för mobiltelefoner och datorer med fast korg*, PM till nämnden för KPI, sammanträde nr 12, 2021-10-13 s. 11.

⁸¹ Exemplet är taget från Eliasson, J., m.fl., *Prisindex för mobiltelefoner och datorer med fast korg*, PM till nämnden för KPI, sammanträde nr 12, 2021-10-13 s. 12.

produkten utifrån en statistisk modell sker en direkt jämförelse, eftersom produkterna då anses ha en tillräcklig hög teknisk nivå för att vara likvärdiga.⁸²

Beroende på vilken metod SCB:s arbetsgrupper använder för att avgöra produktutbytena sker följaktligen olika typer av kvalitetsvärderingar och justeringar av prisbilden. Oaktat huruvida denna kvalitetsvärdering sker genom direkt jämförelse, statistisk metod eller expertbedömningar innefattar de flera subjektiva moment där SCB:s tjänstemän på olika sätt värderar och justerar prisbilden för produkterna i varukorgen. Denna makroekonomiska bedömning är svår och även om ovan nämnda exempel med mobiltelefoner endast utgör en liten del av den samlade varukorgen sker motsvarande kvalitetsjusteringar i andra varukategorier, vilket samlat har en inverkan på KPI. Lägg därtill frågor om datatillgänglighet, resurser för statistikproduktion och frågan om hur internationella metodkonventioner ska tolkas och framställandet av makroekonomisk statistik såsom KPI framstår som en minst sagt grannliga uppgift.

Utmaningarna med just kvalitetsjusteringar i KPI har under de gångna åren diskuterats i ljuset av den låga inflationstakt som noterats utifrån prisindexet.⁸³ Under åren 2000–2018 utmärkte sig Sverige nämligen som ett av de västeuropeiska länder där delindex (d.v.s. de index som kvalitetsjusteras) utvecklats sig långsammast över tid – trots att den svenska kronan under perioden försvagats med ca 15 procent mot euron. Även om det är svårt att fullt ut jämföra KPI med utländska index genom HIKP noterar t.ex. Tyskland att skillnaderna i kvalitetsjusteringsmetoder varit så stora att de fått en effekt på det svenska indexet som helhet. Nämnda skillnad är enligt Tyskland t.o.m. så stor att kvalitetsjusteringarnas bidrag till den årliga procentuella utvecklingen i HIKP har varit över en halv procentenhet lägre mellan de länder som haft den långsammaste uppmätta prisutvecklingen och de länder som haft den snabbaste. Medan vissa kvalitetsjusterade varugrupper såsom kläder och skor stigit något, om än i långsammare takt än KPIF, har indexen för telefoni och hemelektronik sjunkit i förhållande till KPIF. Vid en närmare granskning av delindexet för datorer och datatillbehör i HIKP noterar Tyskland att priset på datorer har fallit med mer än 95 procent sedan år 2000. Samtidigt som denna varukategori blivit något billigare i handeln så kan merparten av nedgången i indexet kopplas till de kvalitetsjusteringar som gjorts under perioden. Även

⁸² Exemplet är taget från Eliasson, J., m.fl., *Prisindex för mobiltelefoner och datorer med fast korg*, PM till nämnden för KPI, sammanträde nr 12, 2021-10-13 s. 12.

⁸³ Se Tyskland, O., *Staff Memo – Kvalitetsjusteringar och internationella prisjämförelser*, Avdelningen för penningpolitik – Sveriges Riksbank, januari 2020, Tongur, C. & Thorburn, D., *Problemet med KPI som enda inflationsmått* – Ekonomisk debatt, nr 2 2020 årgång 48 s. 65 ff. och Walschots, J., *Changing Baskets in the CPI*, diskussionsunderlag för Ottawa Group Meeting, Rio de Janeiro, Brasilien s. 21.

om kvalitetsjusteringen delvis kan motiveras av att datorerna blivit mycket bättre utmärker sig det svenska delindexet vid en jämförelse med EU28, som sedan år 2000 *fallit* med 70 procent relativt snittet i EU28 – något som kan kontrasteras med vårt grannland Norge, där motsvarande varukategori *ökat* under samma period med över 150 procent jämfört med EU28-snittet, vilket i sin tur kan kontrasteras med Luxemburg, där indexet *ökat* med 250 procent jämfört med EU28-snittet under nämnda period. Svårigheterna med att jämföra går enligt Tysklind även igen i flera andra varukategorier, även om just hemelektronik i allmänhet och datorer i synnerhet utmärker sig med hänsyn till produkternas utvecklingstakt.⁸⁴

Vid sidan av Tysklind förklarar även Walschot motsvarande utveckling i euroområdet med just de kvalitetsjusteringar som sker vid produktutbyten. Enligt Walschots beräkningar uppskattar han att inflationen mätt enligt HIKP hållits nere under 2010-talet med ca 0,1 procentenheter per treårs-cykel.⁸⁵ Walschot frågar sig om inte de bedömningar som sker igenom kvalitetsjusteringar verkligen är relevanta givet hur olika utfallen blir mellan olika länder och hur långt nämnda värdering är i förhållande till konsumentens faktiska beslut. Även om en konsument av i dag kan köpa en TV som är av högre kvalitet jämfört med den som såldes för femton år sedan så står inte en konsument i butiken och väljer mellan dessa två. I stället måste hen välja TV:n av högre kvalitet, vars pris troligen motsvarar ett högre nominellt pris jämfört med för femton år sedan. Att prismätaren eller statistikern i det fallet fastställer att TV:n, med hänsyn till dess nya och förbättrade egenskaper, i kvalitetshänseende har sjunkit i pris är för gemene man inte relevant.⁸⁶

⁸⁴ Tysklind framför även att det inte går att "[...] fastställa vilket lands statistikmyndighet som gör rätt eller fel" men att det däremot ger en indikation på hur svårt det är att jämföra prisutvecklingen mellan olika produkter när olika kvalitetsjusteringar används – se Tysklind, O., *Staff Memo – Kvalitetsjusteringar och internationella prisjämförelser*, Avdelningen för penningpolitik – Sveriges Riksbank, januari 2020 s. 11 f. Motsvarande tankegångar framförs även av Tongur och Thorburn, som även om de anser att det svenska KPI är ett väl genomarbetat och tillförlitligt mått, tyngs ner av nya datakällor och svårigheter med kvalitetsjusteringar samt frågan om värderingen av bostadspriser, vilka sammantaget skapar osäkerhet i tolkningen av det moderna KPI – se Tongur, C. & Thorburn, D., *Problemet med KPI som enda inflationsmått* – Ekonomisk debatt, nr 2 2020 årgång 48 s. 67 ff.

⁸⁵ Se Walschots, J., *Changing Baskets in the CPI*, diskussionspapper för Ottawa Group Meeting, Rio de Janeiro, Brasilien s. 21.

⁸⁶ Se Walschots, J., *Changing Baskets in the CPI*, diskussionspapper för Ottawa Group Meeting, Rio de Janeiro, Brasilien s. 21.

4. Förhållandet mellan KPI och prisbasbeloppen under åren 2001–2023

4.1 Kort om basbeloppen och prisbasbeloppen

En till prismätningarna nära knuten och till KPI närmast avhängig lagstiftningsprodukt är de olika basbelopp som introducerats för att följa prisutvecklingen i ekonomin. Basbeloppen, som i samband med utbyggnaden av det svenska välfärdssystemet först infördes genom 1 kap. 6 § lag (1962:381) om allmän försäkring (härefter AFL), syftar ytterst till att värdesäkra de förmåner som följer av socialförsäkringssystemet, men har genom åren fått en vidsträckt tillämpning på andra rättsområden, där alltifrån offentlighetsrättsliga frågor om studiemedel och skatteberäkningar till civilrättsliga avtal om försäkring, lön, hyra m.m. på olika sätt är kopplade till basbeloppen.⁸⁷

Som en följd av basbeloppens inverkan på statens finanser har statsmakterna vid ett antal tillfällen låtit basbeloppen avvika från KPI i syfte att begränsa uppräkningsarna i bl.a. transfereringssystemen. T.ex. skedde under år 1993 en reduktion av basbeloppet med ett par procentenheter vid beräkningen av utgående ålderspensioner. Under det allvarliga statsfinansiella läget i mitten av 1990-talet begränsades på samma sätt en uppräknings av basbeloppet till en procentandel i förändringen av prisnivån för att minska statens budgetunderskott under ett antal år.⁸⁸ I anslutning till denna begränsning infördes ett förhöjt basbelopp, som till skillnad från det begränsade basbeloppet skulle återspegla den faktiska prisutvecklingen i ekonomin.⁸⁹ Efter dessa tumultartade år skiljdes sedermera uppräkningsarna av pensionssystemet från basbeloppet, som sedan år 2001 beräknas utifrån inkomstbasbeloppet (och i vissa delar det förhöjda basbeloppet). För att markera denna förändring skedde även ett namnbyte från basbelopp respektive förhöjt basbelopp till prisbasbelopp respektive förhöjt prisbasbelopp.

I dag återfinns såväl prisbasbeloppet som det förhöjda prisbasbeloppet i 2 kap. 6–8 §§ socialförsäkringsbalken (2010:110) – härefter SFB. Av de två prisbasbeloppen är det viktigaste prisbasbeloppet, som i dag är knutet till

⁸⁷ Se Jansson, Socialförsäkringsbalken (2010:110) 2 kap. 6 §, Karnov (JUNO) (besökt 2023-01-31). För en förteckning över ett antal lagar och förordningar som vid tidpunkten hänvisade till basbeloppen – se KU 1980/81:25 s. 389 ff.

⁸⁸ Uppräkningsarna knöts vid detta tillfälle till storleken av statens budgetunderskott. Om budgetunderskottet var över 100 miljarder kronor begränsades uppräkningsarna till 60 procent av prisförändringen, medan uppräkningsarna, i det fall budgetunderskottet var mindre än 100 miljarder kronor men större än 50 miljarder kronor på årsbasis, skedde en uppräknings med enbart 80 procent av prisförändringen. I det fall budgetunderskottet var mindre än 50 miljarder kronor räknades basbeloppet i sin tur upp med hela prisförändringen – se Hessmark, L.-G., *Socialförsäkringsbalken: en kommentar*, Stockholm, 2013 s. 166 f.

⁸⁹ Ibid.

olika förmåner, avgifter, skatter (och i vissa fall böter). Det förhöjda prisbasbeloppet, vilket i linje med namnet utgår från ett förhöjt jämförelsetal, används främst för att beräkna pensionspoäng i det pensionssystem som alljämt gäller för personer som är födda mellan åren 1938–1953 kvalificerats sig för tilläggspension/ATP.

Genom 2 kap. 9 § SFB bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om prisbasbeloppen i enlighet med 8 kap. 7 § 1 st. RF. Huruvida detta bemyndigande faller under p. 1 rörande verkställighetsföreskrifter eller inom regeringens restkompetens enl. p. 2 har diskuterats i litteraturen, där lagmotiven till det ursprungliga bemyndigandet i ALF inte lämnar ”mycken hjälp”.⁹⁰ Trots att det föreligger ett krav på att förhållanden mellan enskilda och det allmänna ska ske genom lag enl. 8 kap. 2 § RF, inbegriper detta endast situationer där förhållandet är betungande för den enskilde, vilket talar för att fastställandet av prisbasbeloppen torde falla under regeringens restkompetens givet att det rör sig om gynnande föreskrifter.⁹¹ En potentiell invändning mot att inordna bemyndigandet under regerings restkompetens enl. p. 2 är att det i det fall prisbasbeloppen justeras nedåt kan innebära en sänkning av de förmåner som tidigare tillerkänts den enskilde. Frågan är då vad som utgör referenspunkt för den gynnande föreskriften – är det själva bemyndigandet att fastställa värdet för en förmån som kommer den enskilde till del, eller är det den faktiska konsekvens som en justering av värdet av förmånen innebär för den enskilde? Som jämförelse anses t.ex. skattelagstiftning alltid utgöra en betungande föreskrift som näppeligen kan tillerkännas regeringens restkompetens oavsett ifall bemyndigandet innebär en skattelättnad eller skattehöjning.⁹² Trots att frågan om bemyndigandet faller inom ramen för regerings restkompetens inte ges något klart svar i förarbetena till lagstiftningen så kan bemyndigandet likväl hänföras till p. 1, givet att prisbasbeloppens storlek har en vidsträckt inverkan även inom det obligatoriska lagområdet.⁹³ Därtill föreligger även lagstiftningen noggranna direktiv för hur prisbasbeloppen bör beräknas, vilket talar för att det snarare rör sig om en möjlighet att utfärda verkställighetsföreskrifter enl. p. 1 än att det hänför sig till regeringens restkompetens.⁹⁴

I syfte att möjliggöra för tillförlitliga prognoser i budgetpropositionen fastställer regeringen i regel prisbasbeloppet för det efterföljande året redan under augusti månad året innan. Beslutet fattas med stöd i den mätta prisföränd-

⁹⁰ Se Strömberg, H., *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, Lund, 1999 s. 163.

⁹¹ Ibid. s. 164.

⁹² Se Strömberg, H. & Lundell, B., *Sveriges författning*, Lund, 2019 s. 123.

⁹³ Se Strömberg (1999) s. 163.

⁹⁴ Ibid. s. 163.

ringen från juni till juni, vilket beräknas och bereds av SCB i ljuset av KPI. Även om det i slutändan är upp till regeringen att bestämma hur den mätta prisutvecklingen i ekonomin ska kompenseras för i statsbudgeten ligger den prismätning, innefattande alla de skönsmässiga bedömningar som diskuterats i avsnitt 3, till grund för beslutet. Med hänsyn till hur regeringen historiskt sett agerat i ekonomiskt oroliga tider och mot bakgrund av den utveckling som skett kring beslutsstrukturen kring KPI (se avsnitt 2) finns det anledning att i det följande undersöka förhållandet mellan indexet och prisbasbeloppen.

4.2 KPI som beslutsunderlag för prisbasbeloppen under åren 2001–2023

Vid en närmare genomgång av samtliga förordningar som utfärdats av regeringen sedan nuvarande prisbasbelopp och förhöjda prisbasbelopp introducerades år 2001 har de höjts med i snitt 881,82 kr respektive 900 kr per år. Under den undersökta perioden har prisbasbeloppen sänkts vid sammanlagt tre tillfällen, där 2009 års beslut utmärker sig mest med en sänkning om 400 kr för prisbasbeloppet år 2010 och 300 kr för det förhöjda prisbasbeloppet under samma år. Störst höjning beslutades under åren 2022 och 2023, då prisbasbeloppet höjdes med 4 200 kr för år 2023 och 4 800 kr för år 2024 samtidigt som det förhöjda prisbasbeloppet höjdes med 4 200 kr respektive 5 000 kr för samma år. Sedan år 2001 har prisbasbeloppet ökat i värde med 51,19 % från 37 900 kr för år 2002 till 58 500 kr för år 2024 medan det förhöjda prisbasbeloppet ökat med 51,16 % från 38 700 kr för år 2002 till 58 500 kr för år 2024, vilket med undantag för de justeringar som skett till lägsta hundratal innebär att prisbasbeloppen har följt utvecklingen av årsmedeltalet för KPI.⁹⁵

Avseende år	Prisbasbelopp	Differens	Förhöjt prisbasbelopp	Differens
2024	57 300 kr	4 800 kr	58 500 kr	5 000 kr
2023	52 500 kr	4 200 kr	53 500 kr	4 200 kr
2022	48 300 kr	700 kr	49 300 kr	700 kr
2021	47 600 kr	300 kr	48 600 kr	300 kr
2020	47 300 kr	800 kr	48 300 kr	900 kr
2019	46 500 kr	1 000 kr	47 400 kr	900 kr
2018	45 500 kr	700 kr	46 500 kr	800 kr
2017	44 800 kr	500 kr	45 700 kr	500 kr

⁹⁵ Jfr indextalet för år 2001 är 267,10 (basår 1980 = 100) och för år 2023 är 403,70, vilket innebär en ökning om 51,14 %.

2016	44 300 kr	- 200 kr	45 200 kr	- 200 kr
2015	44 500 kr	100 kr	45 400 kr	100 kr
2014	44 400 kr	- 100 kr	45 300 kr	- 100 kr
2013	44 500 kr	500 kr	45 400 kr	500 kr
2012	44 000 kr	1 200 kr	44 900 kr	1 200 kr
2011	42 800 kr	400 kr	43 700 kr	400 kr
2010	42 400 kr	- 400 kr	43 300 kr	- 300 kr
2009	42 800 kr	1 800 kr	43 600 kr	1 800 kr
2008	41 000 kr	700 kr	41 800 kr	700 kr
2007	40 300 kr	600 kr	41 100 kr	600 kr
2006	39 700 kr	300 kr	40 500 kr	200 kr
2005	39 400 kr	100 kr	40 300 kr	200 kr
2004	39 300 kr	700 kr	40 100 kr	700 kr
2003	38 600 kr	700 kr	39 400 kr	700 kr
2002	37 900 kr	-	38 700 kr	-

Tabell 3 – Justering av prisbasbeloppen under åren 2002–2024

Oaktat den historiska position som regeringen tidigare har tagit vid uppräknings- och indexeringarna av olika pålagor, bidrag och transfereringar har regeringarna Persson, Reinfeldt, Löfven I–III, Andersson och Kristersson de facto överlåtit ansvaret kring indexeringarna till SCB under åren 2001–2023.⁹⁶ Med stöd i 1 kap. 6 § AFL och sedermera 2 kap. 6–8 §§ SFB har regeringen år efter år utfärdat förordningar om prisbasbeloppen utifrån SCB:s beräkningar, vilka sker utifrån ett bastal justerat med ett jämförelsetal som fastställs utifrån det allmänna prisläget uttryckt genom KPI. Besluten att justera prisbasbeloppen har under undersökningsperioden följaktligen skett i tre steg – först fastställs KPI, sedan fastställs beräkningsgrunden för justeringen av prisbasbeloppen, för att slutligen ligga till grund för fastställandet av prisbasbeloppen.

Medan det senare beslutas genom utfärdandet av en förordning, har emellertid frågan om fastställande av KPI sedan år 1993 delegerats till SCB, vilket i sin tur kompletterats med en ytterligare delegation av beräkningen av jämförelsetalen kring prisbasbeloppen år 1996. Enligt nämnda delegationsbeslut ansvarar SCB följaktligen för att dels fastställa KPI, dels beräkna vilken justering som mot bakgrund av nämnda index ska ske av prisbasbeloppen. Utifrån denna delegationsordning är det följaktligen SCB som med stöd i ovan redogjorda metoder mäter, uppskattar och beräknar prisutvecklingen.

⁹⁶ Se tabell 4.

Fastställande av såväl KPI som beräkningen av prisbasbeloppen beslutas av myndighetens generaldirektör, som formellt sett fått stor inverkan på hur staten möter prisutvecklingen i den offentliga ekonomin under åren 2001–2023.

Förordning	Regering	Dnr – SCB:s beslut	Lagstöd	Delegationsbeslut om beräkning av jämförelsetal	Vem tog beslutet?	Följde regeringen SCB:s beräkningar?
Förordning (2023:532) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2024	Kristerzon	A2023/2399	2 kap. 6–8 §§ socialförsäkringsbalken	Regeringens beslut 27 juni 1996	vik GD Anna Elvkull	Ja
Förordning (2022:1398) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2023	Andersson	A2022/2217	2 kap. 6–8 §§ socialförsäkringsbalken	Regeringens beslut 27 juni 1996	vik GD Elisabeth Hopkins	Ja
Förordning (2021:866) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2022	Löfven III	A2021/2173	2 kap. 6–8 §§ socialförsäkringsbalken	Regeringens beslut 27 juni 1996	vik GD Elisabeth Hopkins	Ja
Förordning (2020:764) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2021	Löfven II	A2020/2124	2 kap. 6–8 §§ socialförsäkringsbalken	Regeringens beslut 27 juni 1996	vik GD Magnus Sjöström	Ja
Förordning (2019:572) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2020	Löfven II	A2019/2456	2 kap. 6–8 §§ socialförsäkringsbalken	Regeringens beslut 27 juni 1996	vik GD Elisabeth Hopkins	Ja
Förordning (2018:1549) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2019	Löfven II	2018/856	2 kap. 6–8 §§ socialförsäkringsbalken	Regeringens beslut 27 juni 1996	vik GD Elisabeth Hopkins	Ja
Förordning (2017:865) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2018	Löfven I	2017/826	2 kap. 6–8 §§ socialförsäkringsbalken	Regeringens beslut 27 juni 1996	vik GD Kaisa Ben Daher	Ja
Förordning (2016:863) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2017	Löfven I	2016/995	2 kap. 6–8 §§ socialförsäkringsbalken	Regeringens beslut 27 juni 1996	vik GD Anna Heinstedt	Ja

Förordning (2015:536) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2016	Löfven I	2015/998	2 kap. 6–8 §§ socialförsäkringsbalken	Regeringens beslut 27 juni 1996	vik GD Lilli Japac	Ja
Förordning (2014:1053) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2015	Reinfeldt	2014/983	2 kap. 6–8 §§ socialförsäkringsbalken	Regeringens beslut 27 juni 1996	vik GD Pernilla Trädgårdh	Ja
Förordning (2013:715) om prisbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2014	Reinfeldt	2013/1120	2 kap. 6–8 §§ socialförsäkringsbalken	Regeringens beslut 27 juni 1996	stf. GD Mats Wadman	Ja
Förordning (2012:558) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2013	Reinfeldt	2012/1074	2 kap. 6–8 §§ socialförsäkringsbalken	Regeringens beslut 27 juni 1996	stf. GD Mats Wadman	Ja
Förordning (2011:1015) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2012	Reinfeldt	2011/1053	2 kap. 6–8 §§ socialförsäkringsbalken	Regeringens beslut 27 juni 1996	stf. GD Mats Wadman	Ja
Förordning (2010:1132) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2011	Reinfeldt	ES2010/1117	1 kap. 6 § lag (1962:381) om allmän försäkring	Regeringens beslut 27 juni 1996	GD Stefan Lundgren	Ja
Förordning (2009:924) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2010	Reinfeldt	ES2009/1096	1 kap. 6 § lag (1962:381) om allmän försäkring	Regeringens beslut 27 juni 1996	tf. GD Mats Wadman	Ja
Förordning (2008:753) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2009	Reinfeldt	NA2008/1215	1 kap. 6 § lag (1962:381) om allmän försäkring	Regeringens beslut 27 juni 1996	GD Kjell Jansson	Ja
Förordning (2007:699) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2008	Reinfeldt	MP07/1101	1 kap. 6 § lag (1962:381) om allmän försäkring	Regeringens beslut 27 juni 1996	GD Kjell Jansson	Ja

Förordning (2006:1086) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2007	Persson	MP06/1079	1 kap. 6 § lag (1962:381) om allmän försäkring	Regeringens beslut 27 juni 1996	tf. GD Hans Lindblom	Ja
Förordning (2005:650) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2006	Persson	2005/993	1 kap. 6 § lag (1962:381) om allmän försäkring	Regeringens beslut 27 juni 1996	tf. GD Hans Lindblom	Ja
Förordning (2004:695) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2005	Persson	ES04/878	1 kap. 6 § lag (1962:381) om allmän försäkring	Regeringens beslut 27 juni 1996	tf. GD Inger Eklund	Ja
Förordning (2003:576) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2004	Persson	2003/888	1 kap. 6 § lag (1962:381) om allmän försäkring	Regeringens beslut 27 juni 1996	stf. GD Hans Lindblom	Ja
Förordning (2002:709) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2003	Persson	2002/990	1 kap. 6 § lag (1962:381) om allmän försäkring	Regeringens beslut 27 juni 1996	stf. GD Hans Lindblom	Ja
Förordning (2001:647) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2002	Persson	2001/1136	1 kap. 6 § lag (1962:381) om allmän försäkring	Regeringens beslut 27 juni 1996	tf. GD Ingegerd Fängström	Ja

Tabell 4 – Sammanställning av beslut över justeringen av prisbasbeloppen under åren 2002–2024

4.3 Begränsad möjlighet till omprövning, överprövning och överklagande av fastställandet av KPI och beslut rörande prisbasbeloppen

Givet hur beslutsstrukturen kring KPI och prisbasbeloppen centraliserats till SCB under undersökningsperioden väcker det flera frågor om insyn, tillsyn och möjligheten att få nämnda beslut prövade i högre instans. Förutsättningarna för att på juridisk väg ifrågasätta de skönmässiga beslut som ligger till grund för såväl prismätningen som den kompensatoriska effekten ger uttryck för är emellertid mycket begränsad.

Först och främst är möjligheten att *ompröva* det månatliga fastställandet av KPI begränsad genom regeringens delegationsbeslut, vilket i bemyndigandet tydliggör att myndigheten efter det att den fattat beslut förutsätts inte ompröva sitt beslut. Även om SCB i efterhand upptäcker att det före-

ligger oegentligheter eller direkta felaktigheter i den prismätning som utförts för perioden får myndigheten följaktligen inte justera indexet i efterhand.⁹⁷ Detta kan, mot bakgrund av ambitionen att upprätthålla en korrekt bild av prisutvecklingen i ekonomin, i sammanhanget te sig som tämligen märkligt men har i förarbeten motiverats av att KPI ytterst är en regulator och inte en allmän prisstatistik.⁹⁸ Som en direkt följd av att beräkningarna av jämförelsetalen utgår från KPI har inte heller SCB vid något tillfälle under perioden 2001–2023 valt att ompröva den beräkning av jämförelsetalen som föranleder justeringen av prisbasbeloppen.⁹⁹

Oaktat den av normgivningsmakten formella möjligheten att som regering ompröva delegationsordningen har regeringen under undersökningsperioden 2001–2023 avstått från att ompröva delegationsbesluten från 1990-talet. Följaktligen har SCB sedan år 1993 månatligen fastställt KPI i myndighetens författningssamling (SCB-FS), vilket även sedan år 1996 inbegriper beräkningen av de jämförelsetal som ligger till grund för justeringen av såväl prisbasbeloppen som de tidigare basbeloppen.¹⁰⁰ Även om fastställandet av KPI och beräkningen av jämförelsetalen har delegerats till SCB har regeringen emellertid fortsatt besluta om prisbasbeloppen. Härigenom föreligger en formell möjlighet att vid sidan av delegationsordningen *överpröva* myndighetens beslut, varpå regeringen fritt kan justera de jämförelsetal som SCB fastställt. Av den materiella genomgång som presenterats i avsnitt 4 har regeringen emellertid valt att fullt ut följa de beräkningar och rekommendationer som SCB bilagt regeringens beslutsunderlag under åren 2001–2023.

Utöver den blygsamma om- respektive överprövning som skett vid fastställande av KPI och prisbasbeloppen är möjligheten att överklaga besluten även den begränsad. Detta grundar sig ytterst i att de beslut som fattas om KPI och prisbasbeloppen utgör ej överklagbara normbeslut,¹⁰¹ vilka i detta

⁹⁷ Under coronapandemin väcktes i en handfull studier t.ex. frågan om hur nya konsumtionsvanor inverkar på den uppmätta prisinflationen, där den faktiska konsumtionskorgen förändrades drastiskt genom att bl.a. antalet utrikesresor och restaurangbesök minskade, medan konsumtionen av livsmedel ökade – se t.ex. Cavallo, A., *Inflation with Covid Consumption Baskets*, NBER Working Paper nr 27352, juni 2020. Även om SCB under år 2023 konstaterade att den svenska prismätningen resulterade i en viss bias föranledde det inte myndigheten att ompröva KPI för perioden – se Ståhl, O., *Retroaktiv analys av inflationstakten 2020-2021*, PM till nämnden för KPI, sammanträde nr 17, 2023-10-11 (korrigerad 2023-10-23).

⁹⁸ Vid sidan av det fastställda totalindextalet hindrar det dock inte SCB från att löpande justera statistiken och kompensera för ev. brister – se SOU 1999:124 s. 140 f.

⁹⁹ Se tabell 4 och däri angivna beslut.

¹⁰⁰ Se regeringsbeslut 18 av den 27 juni 1996 – Uppdrag att beräkna basbelopp och förhöjt basbelopp i enlighet med 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring för år 1007 och följande år.

¹⁰¹ Jfr prop. 1975/76:112 s. 62 men även Se Holmberg m.fl., *Grundlagarna* (7 mars 2024, JUNO), kommentaren till 8 kap. RF.

fall dels fattas av regeringen, dels fattas under regeringen genom det särskilda normgivningsbemyndiganden som följer av ovan nämnda subdelegation.¹⁰² Grunderna för normbesluten utgår från 8 kap. 7 § RF och 27 § lag (2001:99) om officiell statistik, varigenom regeringen bemyndigas att meddela kompletterande föreskrifter om den officiella statistiken. Ur detta bemyndigande har regeringen i sin tur utfärdat en förordning om officiell statistik som bl.a. etablerar SCB som statistikmyndighet och tilldelar myndigheten statistikansvaret för KPI.¹⁰³ Till detta fogas även den i avsnitt 4.1 genomgångna delegationsordning som avser socialförsäkringslagstiftningens prisbasbelopp, där regeringen bemyndigas att själv eller genom subdelegation dels beräkna jämförelsetalen för beloppen, dels fastställa prisbasbeloppen.¹⁰⁴

4.4 Tillsyn och möjligheten till insyn

Även om möjligheten att ompröva, överpröva och överklaga de beslut som avser fastställandet av KPI och prisbasbeloppen är begränsad föreligger i dag en viss form av tillsyn av SCB:s arbete. Behovet av insyn och ett närmare system för kvalitetssäkring identifierades inte minst under åren 2007–2011, då Riksrevisionen tillsammans med SCB uppdagade oegentligheter i beräkningen av KPI. Enl. SCB:s egna utredning hade en icke beslutad förändring i programmeringskoden inneburit en felaktig decimal i skoindexet under en period, vilket medförde att baspriset för varubyten underskattades och att de beräkningarna av prisökningen på produkten därigenom överskattades.¹⁰⁵ Det uppdagade felet resulterade i att Riksrevisionen lämnade ett antal rekommendationer rörande styrdokument och närmare kontroll över myndighetens statistikproduktion.¹⁰⁶ Därutöver följde revisionen upp med ytterligare en granskning av den bristande IT-miljön för statistikproduktion under år 2009, som vid sidan av verksamhetens styrning var en bidragande faktor till de fel som även noterades under år 2008 och 2009.¹⁰⁷ Som en följd av den kritik som riktades från Riksrevisionen inledde Statskontoret en granskning

¹⁰² Jfr 30 § myndighetsförordning (2007:515).

¹⁰³ Se förordning (2001:100) om den officiella statistiken men även instruktionen för SCB som fram till 2016 års förordning även tilldelades detta ansvarsområde genom 2 § förordning (1988:137) med instruktion för Statistiska centralbyrån samt 3 § förordning (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

¹⁰⁴ Jfr 2 kap. 9 § SFB samt tidigare 1 kap. 6 § ALF.

¹⁰⁵ Se Riksrevisionen, *Granskning av processen för framtagande av KPI vid Statistiska centralbyrån*, dnr 32-2007-0626.

¹⁰⁶ Ibid samt Riksrevisionen, *Intern styrning och kontroll vid framtagning av KPI*, dnr 32-2008-0574, Riksrevisionen.

¹⁰⁷ Se *Granskning av IT-miljön för statistikproduktion av KPI och NR samt processen för intern styrning och kontroll*, dnr 32-2009-0514.

av SCB:s arbete på initiativ av regeringen. Granskningen visade att SCB hade intensifierat kvalitetsarbetet och tagit till sig Riksrevisionens kritik, men att myndigheten underskattat tidsbehovet och komplexiteten i kvalitetsarbetet.¹⁰⁸

Som tidigare nämnt utgör Nämnden för konsumentprisindex i dag ett rådgivande organ som ger råd om hur indexet bör fastställas. Vid sidan av nämndens arbete sker återkommande utvärderingar i SCB:s kvalitetsdeklARATIONER där myndigheten själv diskuterar statistikens kvalitet, framställning samt ger mer detaljerad information om vilken mikrodata som statistiken vilar på.¹⁰⁹ Vidare ålägger de riktlinjer som följer för europeisk statistik ett ansvar för SCB att återrapportera till Eurostat som återkommande granskar myndighetens arbete. I Eurostats senaste peer-review-granskning från 2021–2023 noterades inga allvarliga brister i hur SCB efterlever riktlinjerna för europeisk statistik, även om expertgruppen lämnade ett antal rekommendationer och förslag till förbättringar – om än inte avseende myndighetens arbete med KPI.¹¹⁰

5. KPI – ett objektivi t inflations-mått eller en normerande regulator?

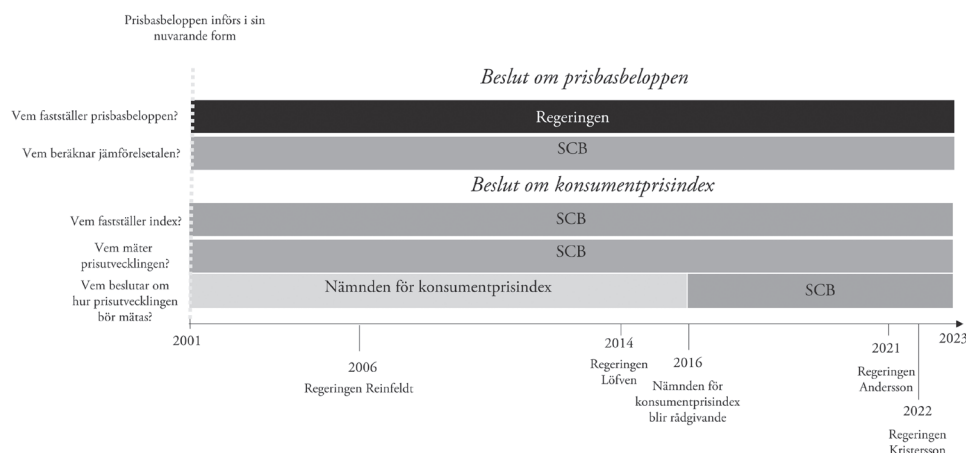
Mot bakgrund av den utveckling som redogjorts för under avsnitt 2 respektive 4 framträder en tydlig centralisering av de beslutsstrukturer som på olika sätt avser att möta prisutvecklingen i ekonomin över tid. Genom nya uppdrag, omorganisationer och delegationsbeslut äger SCB i dag samtliga steg i beslutprocessen kring KPI, varvid expertmyndigheten inte bara mäter prisutvecklingen utan själva avgör hur prisutvecklingen *bör* mätas. Med stöd i dessa undersökningar fastställer sedermera myndigheten KPI, som i sin tur ligger till grund för de beräkningar som sker av prisbasbeloppen. Besluten bereds i myndighetens olika utredningsfunktioner för att därefter föredras för och beslutas av generaldirektören i enlighet med regeringens delegationsbeslut. Vem som har berett och beslutat de olika frågor som rör KPI respektive

¹⁰⁸ Se Statskontoret, *Mot en säkrare statistikproduktion – en granskning av SCB:s kvalitetsarbete*, 2011:7.

¹⁰⁹ Se t.ex. *Kvalitetsdeklaration – Konsumentprisindex*, PR0101, utgiven av SCB den 19 februari 2024. Nämnvärt i sammanhanget är även det system av organiserade användarkontakter som myndigheten sedan år 2001 har för att fånga upp behovet av ny statistik samt förankra förändringar i statistiken hos viktiga användare. Även om rådet för ekonomisk statistik inte har någon formell roll i arbetet med KPI ger det en ytterligare insyn för riksbanken, privata banker och myndigheter såsom KI i hur den ekonomiska statistiken utarbetas.

¹¹⁰ Krištof et. al., *Peer Review Report of Sweden – On Compliance with the European Statistics Code of Practice and Further Improvement and Development of the National Statistical System* – European Statistical System, december 2021.

prisbasbeloppen under undersökningsperioden 2001–2023 kan enklast summeras i följande bild:



Figur 2 – Kronologisk redogörelse för beslutsstrukturen avseende KPI och prisbasbeloppen

Genom regeringens följsamhet till jämförelsetalen och de alltmer centraliserade beslutsprocesserna kring KPI har expertmyndigheten SCB fått en mer framträdande roll i hur prisutvecklingen ska mätas och kompenseras för i den svenska ekonomin. Utvecklingen följer den riktning som utstakats inom unionsrätten, där kravet på oavhängiga nationella statistikmyndigheter och objektivt framställd statistik utgör ledstjärna för harmoniseringsarbetet. Men samtidigt som den formella strukturen förutsätter ett större mått av självständighet i de skönsmässiga beslut som ligger till grund för prismätningen bör det utökade ansvaret åtföljas av ett större mått av insyn – särskilt i fråga om hur den identifierade prisutvecklingen bör kompenseras genom prisbasbeloppen. Förutsättningar för tillsyn och möjligheten till insyn i myndighetens arbete vilar emellertid främst på transparens och öppenhet snarare än kontroll. Genom olika insynsråd och peer-review-förfaranden stöts och blöts mätningar och metoder för att återspegla den prisutveckling som sker i ekonomin i syfte att bl.a. kompensera för en ökande prisbild. Samtidigt som arbetet strävar efter att vara systematiskt och öppet är det viktigt att vara medveten om att KPI och de till indexet knutna prisbasbeloppen ytterst är en regulator. KPI är ett kompensationsindex som, vid sidan av att utgöra deflator i nationalräkenskaperna samt en målvariabel för penningpolitiken, ska användas i kompensatoriska syften. Inom indexet vilar en mångbottnad inneboende relativitet där inte minst ambitionen att återspegla en konstantnytta över tid visar en relation mellan olika tidpunkter och i olika utbyten i ekonomin. Eftersom ett pris är ett uttryck för en relation mellan ett uppskattat bruksvärde och ett konstaterat

bytesvärde blir prismätningen avhängig hur bruksvärdet ska förstås utifrån en skönsmässig föreställning av produktens kvalitet(er).¹¹¹ Lägg därtill att indexet i många delar vilar på priserbjudanden snarare än faktisk transaktionsdata och det blir än tydligare att KPI endast utgör en indikator på prisförändringen över tid snarare än ett mått på inflation.

Även om de kriterier som i dag ligger till grund för den europeiska statistiken framhåller vikten av att källor, metoder och förfaranden väljs med stöd i statistiska och nationalekonomisk vetenskap har indexet aldrig publiceras med något vetenskapligt anspråk. Ambitionen är inte att beräkningarna ska visa någon form av ”sanning” utan utgör ett av statsmakten sanktionerat index som varken är öppet för revidering eller falsifiering.¹¹² Såväl fastställandet av indexet som de kompensatoriska verktyg som beslutas i ljuset av KPI utgör maktutövning, delegerad till SCB genom såväl lagstiftaren som regering, vilket varken är avsett att revideras eller underställas någon närmare rättslig prövning i överinstans.

Bortom de fördelar som följer av att ha en expertmyndighet till att beräkna, bereda och i stora delar besluta om hur prisutvecklingen ska kompenseras för i den svenska ekonomin väcker detta samtidigt flera frågor om ansvarsutkrävande. Genom den alltmer centraliserade beslutsstruktur som utvecklats under senare år har SCB:s tjänstemän fått större inflytande över priskompensationen i den svenska ekonomin. Bakom KPI vilar flera aktörer som i sina roller fattar olika skönsmässiga beslut om indexet – från indexkonstruktörens initiala beslut om hur något ska mätas och vad som ska mätas i varukorgen, till prisinsamlarens urval och kvalitetsjustering, följt av den efterföljande beslutfattarens överväganden vid översättningen av indexpriserna till slutligt indextal. I centrum för denna beslutskedja finns noggrant utarbetade rutiner som med stöd i beprövade erfarenheter och etablerad empiri bereder den ekonomiska statistiken. Men även om detta underlag har en viktigt och central roll i beslutsfattanden inbegriper de många gånger skönsmässiga bedömningar, som i tider av kris får en särskilt stor inverkan på de beslut som fattas av såväl politiska beslutfattare som centrala marknadsaktörer. I en föränderlig och komplex värld riskerar de rapporter och underlag som ska bereda väg för goda beslut att många gånger få en långtgående effekt på desamma. Vad som utgör en kvalificerad bedömning av verkligheten riskeras att tas för sanning,

¹¹¹ Jfr Berg & Fleischer (2023) s. 26.

¹¹² Ibid. s. 28, som därutöver framhåller att det finns riksdagsbeslut om att KPI ska prioritera kortiktig användbarhet framför att vara långsiktigt korrekt.

varvid beslutsprocessen förskjuts från rummen där besluten tas, till de miljöer där besluten bereds.¹¹³

Även om de gångna årens ekonomiska utveckling, präglade av pandemins efterverkningar och Rysslands invasionskrig, i skrivande stund ser ut att återgå till ett nytt normalläge vittnar de gångna åren om hur SCB:s beslut rörande KPI och tillhörande kompensatoriska verktyg fått en långtgående effekt på såväl finans- som penningpolitiken. Utifrån insikten om att KPI och de till indexet tillhörande kompensatoriska verktygen varken har ett vetenskapligt anspråk eller en ontologisk förankring är det viktigt att medlemmar av de rättsvetenskapliga, statsvetenskapliga, nationalekonomiska och statistiska vetenskaperna deltar i debatten om KPI som regulator och maktutövning – särskilt som grunderna för dessa beslut i jämförelse med andra politikområden sällan fått någon närmare uppmärksamhet.¹¹⁴

¹¹³ För liknande resonemang kring denna utveckling på andra områden, se Arcuri, A. S., och Coman-Kund, F., *Breaking Taboos, Talking accountability*, i *Technocracy and the Law: Accountability, Governance and Expertise*, Arcuri, A. S., och Coman-Kund, F., (red.), Routledge, 2021 s. XIII f. ibid s. 11 f. samt Warren, M. E., *Accountability and Democracy*, i *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Bovens, Goodin och Schillerman (red.), Oxford, 2014 s. 39 ff.

¹¹⁴ Jfr t.ex. vilken medial uppmärksamhet Folkhälsomyndigheten hade under coronapandemin, där inte bara återkommande rapporter om smittstatistik, R-tal m.m. skildrades med stort intresse och genomslag i olika medier utan även debatterades friskt på morgontidningarnas mittuppslag och i bästa sändningstid.

