Nr 39

Finansutskottets betänkande i anledning av motioner om ett system för välfärdsbedömningar samt mätmetoderna för prissättning av vissa samhällsfaktorer i regionalpolitiskt syfte.

Motionerna

I motionen 1971: 230 av herr Hedlund m. fl. (c) hemställs att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om tillsättande av en parlamentarisk utredning i syfte att utveckla ett system för välfärdsbedömningar i enlighet med vad i motionen anförts.

I motionen 1971: 296 av herr Helén m. fl. (fp) hemställs med hänvisning till motiveringen i motionen 1971: 446 att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär att medel anslås för forskning i syfte att utveckla mätmetoder som möjliggör en prissättning av samhällsfaktorer som i dag saknar pris och därigenom skapa möjligheter till korrektare samhällsekonomiskt underlag för samhällsbeslut beträffande bl. a. regionalpolitiken.

Remissyttranden

Utskottet har inhämtat yttrande över motionerna från konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån, låginkomstutredningen, Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO) samt Tjänstemännens centralorganisation (TCO).

Statistiska centralbyrån (SCB) anför att det sedan år 1969 har pågått visst utredningsarbete vid verket rörande informationsbehovet och tekniska samt ekonomiska förutsättningar för den typ av statistikproduktion som efterlyses i *motionen angående välfärdsbedömningar*. I petita för 1970/71 respektive 1971/72 har verket framlagt förslag om ett fördjupat utredningsarbete rörande ett systematiskt och integrerat välfärdsstatistiskt redovisningssystem samt föreslagit vissa konkreta undersökningar som skulle utgöra centrala inslag i ett sådant system. Förslaget i anslagsäskandena avsåg bl. a. levnadsnivåundersökningar, s. k. tidsbudgetundersökningar samt undersökningar av inkomstfördelningen efter transfereringar. Anslag för denna verksamhet har emellertid icke erhållits. Verket har sedermera ytterligare penetrerat problematiken och avser att i petita för 1972/73 ånyo begära medel för att påbörja uppbyggnaden av ett sådant välfärdsstatistiskt redovisningssystem.

Verket anser att en systematisk och integrerad statistikproduktion av nämnda slag är mycket angelägen. Låginkomstutredningen har presenterat ett första undersökningsmaterial av denna typ. De tekniska erfarenheterna av detta arbete visar att en sådan statistikproduktion är möjlig att i princip genomföra på flera områden, menar verket. Resultaten och det mottagande dessa har fått visar att denna typ av statistikproduktion torde få stark efterfrågan. Inriktningen av SCB:s utredningsarbete har tills vidare varit att följa upp de tankegångar som låg bakom låginkomstutredningens undersökningar. Målsättningen skulle – i vart fall på kort sikt – vara att i konkreta termer redovisa både ekonomiska och icke-ekonomiska förhållanden som är relevanta för människornas välfärd. Redovisningen skulle således med individen eller hushållet som statistisk enhet beskriva sådana faktorer som uppväxtförhållanden, utbildning, inkomst, förmögenhet, försörjningsbörda, arbetsförhållanden, tidsanvändning, bostadsförhållanden, kostvanor, fritid, medmänskliga kontakter samt hälsa. För var och en av sådana välfärdskomponenter skulle ett antal indikatorer, dvs. statistiska mått, kunna väljas och redovisas för olika grupper i samhället. SCB har emellertid för närvarande ej några planer på att i framtiden söka kombinera ekonomiska med icke-ekonomiska indikatorer till ett sammanfattande välfärdsmått. Verket anser att objektiva och eljest meningsfulla principer för en sådan sammanvägning, t. ex. genom prissättning eller på annat sätt, icke föreligger.

Genom s. k. tidsbudgetundersökningar skulle individernas eller hushållsmedlemmarnas tidsanvändning för olika aktiviteter t. ex. arbetsresor, inköpsresor, arbete, olika fritidsaktiviteter etc. kunna belysas, anförs vidare i yttrandet. SCB anser att sådana undersökningar är mycket väsentliga i välfärdsanalytiska sammanhang och av stort intresse t. ex. vid regionalplaneringen. De skulle även kunna användas som underlag för eventuella kalkyler över korttidsarbetets omfattning – avsaknaden av sådana kalkyler i nationalräkenskaperna har varit en av de brister som framhållits i debatten om bruttonationalprodukten som mått på ekonomisk välfärd.

Det bör enligt verket påpekas att uppbyggnaden av ett sådant välfärdsstatistiskt redovisningssystem kommer att sträcka sig över en förhållandevis lång tidsperiod. Det är därför och med hänsyn till det stora informationsbehovet angeläget att en mera grundläggande datainsamling och redovisning snarast kommer till stånd. SCB avser att i petita för 1972/73 föreslå att en ny levnadsnivåundersökning skall genomföras våren 1973. Då har fem år förflutit sedan den senaste levnadsnivåundersökningen, och detta är en tillräckligt lång tid för att väsentliga förändringar kan ha inträffat. Verket anser vidare att regelbundna undersökningar av inkomstfördelningen efter transfereringar och tidsbudgetundersökningar bör genomföras. Genomförande av vissa sådana undersökningar beräknas också komma att föreslås i verkets anslagsframställning för 1972/73. Även om den konkreta planeringen av dessa

projekt skulle kunna inledas under våren 1972, kan resultaten dock tidigast bli tillgängliga under 1974.

I fråga om motionen 296 angående medel för forskning i syfte att utveckla mätmetoder som möjliggör en prissättning av samhällsfaktorer som i dag saknar pris och därigenom skapa möjligheter till korrektare samhällsekonomiskt underlag för samhällsbeslut beträffande bl. a. regionalpolitiken anför SCB, att sådana kalkyler skulle kunna ligga som underlag för bedömningar av vilka skuggpriser (taxor och avgifter) som skulle erfordras för att den företagsekonomiska kalkyleringen skulle närmas till den önskade samhällsekonomiska.

SCB anser sig ej ha anledning att ta ställning till huruvida en sådan styrning via kostnads- och prisbildningsmekanismen är den mest lämpliga metoden men utgår från att den kan utgöra ett av alternativen som kan behöva övervägas.

SCB har ansvaret för nationalräkenskaperna, som på nationell nivå belyser samhällets produktion och investeringar inom olika näringsgrenar, inkomster och vinster för olika sektorer samt olika slag av utgifter för samhällsekonomin. Det kan vara önskvärt att bygga ut nationalräkenskaperna med regionala redovisningar, som i viss mån skulle kunna vara användbara för de här aktuella problemställningarna. SCB anser emellertid ej att det kalkylunderlag som motionärerna torde avse effektivast bör eller kan tillgodoses genom att komplettera nationalräkenskaperna med kalkyler över ej prissatta samhällsfaktorer. Det torde i stället vara frågan om att framställa ett för regionalpolitik och miljövårdsbeslut speciellt tillrättalagt dataunderlag.

Med denna utgångspunkt pekar SCB på några av de problem som förefaller mest väsentliga att penetrera.

1. Den företagsekonomiska kalkylering som man har anledning att räkna med vid företagens nyetablerings- eller omlokaliseringsbeslut torde i allmänhet ej avspegla de direkta samhällsekonomiska följdinvesteringarna (i form av väg- och gatubyggnader, järnvägar, avloppsrening, elkraft etc.) annat än i den ringa utsträckning dessa avspeglas i olikheter i det kommunala skattetrycket eller i olika slag av anslutningsavgifter inom skilda områden.

Ej heller beaktas att en utflyttning från en viss region kan medföra att samhälleligt kapital kan behöva avskrivas snabbare än som annars varit erforderligt. Som ett underlag för en samhällsekonomisk kostnadskalkylering erfordras en återkommande kartläggning av investeringsverksamheten, kapacitetsläget och utbyggnadsbehoven när det gäller samhällskapital och direkta följdinvesteringar inom olika, måhända snävt avgränsade regioner. Med detta som underlag skulle man möjligen kunna kalkylera amorterings- och förräntningsbehov för olika relevanta följdinvesteringar och därefter genom lämplig avgiftssättning söka influera företagskalkylerna.

2. Nyetableringar och omlokaliseringar medför också indirekta följd-

investeringar, i form av bostäder, servicecentra, skolor och sjukhus för den personal som beröres av en omflyttning. Önskvärdheten av att också de indirekta följdinvesteringarna skulle bringas att inverka på företagskalkylerna måste noga övervägas. Sannolikt är en statistisk kartläggning motsvarande den som nämnts för de direkta följdinvesteringarna värdefull.

3. Bland samhällsfaktorer som i dag saknar pris och därför ej kommer till uttryck i företagens investerings- eller produktionskalkyler torde miljöförhållandena – i form av utnyttjande av knappa miljöresurser – vara de viktigaste. Med utnyttjande av knappa miljöresurser avses främst förmånen av att kunna företa immissioner och utsläpp av produktionsavfall, i form av stoft, rökgaser, kemikalier och buller. Inom vissa regioner och för många typer eller mängder av immissioner kan miljön assimilera avfall etc. utan olägenhet och utan att ta varaktig skada, dvs. miljöresurserna är ej knappa, och så till vida är nollpriset det samhällsekonomiskt sett riktiga. Inom andra regioner och för andra typer eller mängder av avfall vållas emellertid miljöskador, och ett nollpris är därför inoptimalt. Även här anser SCB att forskning och statistisk kartläggning är erforderlig.

SCB erinrar i sammanhanget om den utrednings- och koordineringsverksamhet som pågår inom Expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU). Ett av gruppens projekt gäller sålunda produktionskostnaderna i skilda regioner och berör både samhällsekonomiska och företagsekonomiska kostnader och intäkter bl. a. med syftet att ge underlag för framtida samhällsekonomiska kalkyler vid lokalisering. Ett annat projekt gäller hushållens levnadsvillkor i olika regioner.

Konjunkturinstitutet (KI) anför att nuvarande BNP-beräkningar är värdefulla främst som underlag för den löpande konjunkturbedömningen och den ekonomiska politiken. Institutet anser det därför vara av största vikt att den utbyggnad av statistiken som blir nödvändig med hänsyn till välfärdsaspekterna inte kommer att ske på bekostnad av förbättringar av den nuvarande ekonomiska korttidsstatistiken. Institutet framhåller i sammanhanget att en kvalitativ förbättring och en snabbare bearbetning av den befintliga nationalräkenskapsstatistiken avsevärt skulle förbättra möjligheterna för en säkrare konjunkturbedömning och därmed göra det möjligt att anpassa konjunkturpolitiska åtgärder bättre i tiden. Det leder i sin tur till bättre resursallokering och därmed högre välfärd på såväl kort som lång sikt.

KI anför vidare att en av FN:s generalsekreterare och International Labour Organisation (ILO) gemensamt tillsatt expertgrupp i en rapport, kallad »International Definition and Measurement of Standards and Levels of Living» (1961), föreslår en rad välfärdskomponenter med vars hjälp ett lands levnadsnivå kan beskrivas. Dessa är:

1. Hälsa
2. Livsmedelskonsumtion
3. Utbildning
4. Sysselsättning och arbetsförhållanden
5. Bostadsförhållanden
6. Social trygghet
7. Beklädnad
8. Rekreation
9. Mänskliga friheter

Komponenterna föreslås bli belysta med hjälp av olika sociala indikatorer. Gruppen konstaterar emellertid att endast de fem första komponenterna kan beskrivas med enkla statistiska mått. För de övriga komponenterna anses de nationella särdragen, de klimatologiska, geografiska och kulturhistoriska förutsättningarna vara alltför skiftande för att några lämpliga indikatorer skulle kunna anges.

Innehållet i begreppet välfärd förändras också över tiden. Det framgår inte minst genom att rapporten, som är mycket grundlig och på många punkter mycket klargörande, praktiskt taget helt utelämnar miljövårdsfrågorna.

Institutet konstaterar att de av expertgruppen föreslagna indikatorerna således inte är tillräckliga för att mäta välfärden i utvecklade industristater. Genom att vidga innehållet i de ovan uppräknade komponenterna och utöka antalet indikatorer skulle det vara möjligt att skapa ett bredare underlag för beslut på olika nivåer än vad den nuvarande nationalräkenskapsstatistiken medger. Resultaten av den kartläggning av svenska folkets levnadsförhållanden, som utförts av låginkomstutredningen, torde kunna användas som utgångspunkt för en sådan utvidgning. I låginkomstutredningens kartläggning av välfärden ingår nämligen praktiskt taget samtliga de uppräknade komponenterna.

I fråga om motionsyrkandet anför konjunkturinstitutet att det dock knappast är konstruerandet av ett generellt system för välfärdsberäkningar som förespeglar motionärerna. Kravet är mera begränsat så till vida att man främst efterlyser kalkyler över vissa negativa välfärdskomponenter. Det positiva värdet av att ha tillgång till exempelvis våra sjöar och vattendrag skall ej beräknas utan endast det negativa värdet av att en del sjöar förstörts av industriutsläpp o. d. Sådana kalkyler är helt visst av stort intresse om de kan göras på ett meningsfullt sätt och till rimliga kostnader. Den ekonomiska tillväxten har inget värde i sig, utan det värdefulla ligger i att resursökningen kan användas som medel för att uppfylla mål som anses angelägna. Den ökade produktionen *kan,* men behöver nödvändigtvis inte, ha vissa negativa följdverkningar. Det är därför rimligt att en del av tillväxten används för att eliminera dessa nackdelar. Kostnaderna för detta, t. ex. för att avlägsna eventuella luft- och vattenföroreningar, skulle kunna inkluderas i BNP-beräkningarna

med negativt förtecken. För att kunna kartlägga omfattningen och mäta förändringstakten av miljöförstöringen synes det vara nödvändigt att som ett första steg upprätta ett system av fasta mätstationer i landet för kontinuerlig mätning av markförstörelse, luft- och vattenföroreningar. Man skulle härigenom kunna få en uppfattning om vilka värden som förstörs och kostnaderna för att återställa miljön i ursprungligt skick.

Fördelningsaspekterna på välfärden låter sig enligt KI emellertid svårligen belysas med hjälp av nuvarande nationalräkenskapsstatistik eller med de metoder som föreslagits ovan. De nationella aggregaten speglar inte fördelningen mellan individer, grupper eller regioner. De kan därför ge en missvisande bild av välfärden. Begrepp som exempelvis hushållens disponibla inkomster samt privat och offentlig konsumtion säger mycket litet om enskilda individers välfärd. För detta krävs en omfattande kartläggning av individernas inkomster, konsumtion (såväl privat som offentlig) och sparande. Någon löpande uppföljning av dessa variabler görs för närvarande inte i Sverige, men några undersökningar avseende enstaka år har gjorts. Som exempel härpå nämner KI hushållsbudgetundersökningen 1958 och 1969, sparundersökningarna 1957 och 1958 samt låginkomstutredningen.

På samma sätt som individer och företag har svårigheter att värdera vissa centrala komponenter i välfärden som t. ex. fritid, trygghet, arbetsförhållanden, goodwill osv. är det svårt att kvantifiera dessa begrepp på nationell nivå. Flera amerikanska försök har emellertid gjorts för att utforska individernas prioriteringar av olika välfärdskomponenter. I stället för att använda ekonomiska variabler som mått på välfärd har i dessa försök intervjupersoner subjektivt fått gradera eller rangordna sina relationer till samhället som t. ex. social välfärd, ekonomiskt välstånd, miljöstandard, inflytande över samhället osv. Syftet är att på så vis få fram något slags livskvalitetsindex. Mättekniken innehåller en del tvivelaktiga element, som gör att värdet av den kan ifrågasättas. Institutet förordar i stället en utvidgad undersökningsverksamhet för att kartlägga individernas sociala förhållanden av den typ som utförts av låginkomstutredningen, hushållsbudgetundersökningarna osv. Den kvalitativa utvärderingen av det kvantitativa statistikunderlaget måste likväl i sista hand tillkomma de politiska organen, slutar institutet sitt yttrande.

Låginkomstutredningen anser att motionen formulerar ett perspektiv som ligger helt i linje med utredningens arbete. Som underlag för utskottets överväganden har utredningen bifogat en översikt över låginkomstutredningens undersökningsplan. I denna anförs bl. a. att nationalinkomststatistiken naturligtvis är behäftad med synnerligen allvarliga brister om dess redovisningar skall läggas till grund för bedömningar av välfärdsutvecklingen. Denna anger endast förändringen på makronivå i den del av den ekonomiska verksamheten som organiseras via mark-

nadsmekanismer och avspeglar endast ofullständigt effekterna av den samhälleliga välfärdspolitiken. Till grund för välfärdsbedömningar på mikronivå brukar i stället löne- och inkomststatistiken användas. Det primära syftet med denna statistik är att ge underlag vid beskattningen av individer, vilket präglar och begränsar redovisningen och användbarheten hos detta material. Denna statistik kan inte användas i ett fackligtpolitiskt perspektiv, där man är intresserad av hur mycket olika individer får i betalning för olika mängd och typer av arbetsinsatser på marknaden. Inte heller kan den användas i ett socialpolitiskt perspektiv, där man är intresserad av bl. a. hur många individer som har så låga inkomster att de inte kan få de grundläggande konsumtionsbehoven tillgodosedda på en dräglig nivå. Sålunda ingår endast inkomsttagare i redovisningen, vilket lämnar ca 40 procent av befolkningen utanför.

Den första undersökningen, Svenska folkets inkomster (SOU 1970: 34), som gjordes i februari 1967 och avser inkomstförhållandena under år 1966, syftar till att modifiera det skattepolitiska inkomstbegrepp som används i den officiella inkomststatistiken i riktning mot ett fackligtpolitiskt relevant perspektiv.

Den andra undersökningen, Den svenska köpkraftsfördelningen 1967 (SOU 1971: 39), syftar till att modifiera det skattepolitiska inkomstbegreppet i riktning mot ett socialpolitiskt relevant perspektiv och är en kartläggning av köpkraftens fördelning, dvs. inkomsten efter skatt och med tillägg av de sociala transfereringarna. Metodproblemen är svårartade då en fundamental utgångspunkt har varit, att undersökningen skall vara empirisk, dvs. inte baseras på teoretiska beräkningar utan på vad individerna faktiskt betalat i skatt och vad de faktiskt fått i sociala bidrag.

Bakgrunden till den tredje undersökningen är att utredningen i linje med sina direktiv och – kan man säga – i linje med det perspektiv som framkommer i motion nr 230, ville komma längre i kartläggningen av välfärden i Sverige än vad en kartläggning av konsumtionsmöjligheternas fördelning kan ge. Man ville, enkelt uttryckt, ha en bild av hur svenska folket har det. Mera tekniskt uttryckt ville man få till stånd en mätning av välfärdens fördelning i reala termer i tillägg till de monetära, som man arbetat med i de två första undersökningarna. Avsikten är dock inte att de reala välfärdsmåtten skall ersätta de monetära utan att de skall komplettera de monetära måtten. Undersökningen tar sin utgångspunkt i den internationella expertlitteraturens levnadsnivåbegrepp och söker konstruera statistiska indikatorer med vars hjälp följande nio välfärdskomponenter kan belysas:

Hälsotillstånd
Kostvanor
Bostadsförhållanden

Uppväxt- och familjeförhållanden
Utbildning
Sysselsättning och arbetsplatsförhållanden
Ekonomiska resurser
Politiska resurser
Fritid och rekreation

De resonemang, som förts vid uppläggningen av levnadsnivåundersökningen och vid valet av välfärdskomponenter redovisas i Om levnadsnivåundersökningen, som innehåller utkast till kapitel 1 och 2 i ett betänkande om Svenska folkets levnadsförhållanden.

Det mycket omfattande tredje undersökningssteget omfattar sexton planerade rapporter. I september månad beräknades samtliga rapporter från projektet vara tillgängliga för allmänheten i tryckt eller stencilerat skick.

LO åberopar i fråga om kravet i motionen 230 att organisationen i sitt remissvar på 1970 års långtidsutrednings huvudrapport redan tagit ställning för behovet av att utveckla ett vidare system av välfärdsmått än de nu tillgängliga. LO anser det också vara lämpligt att låta det tilltänkta utrednings- och metodutvecklingsarbetet ledas av parlamentariker. Därigenom skulle en bättre anknytning till riksdagens behov av att kunna styra utformningen av underlaget för samhällsplaneringen skapas. Denna utredning bör också behandla möjligheterna att i större utsträckning låta ekonomiska beslut av olika slag styras av samhällsekonomiska kalkyler i enlighet med vad som föreslås i motion 296 liksom frågan hur dessa kalkyler och de olika välfärdsmått och politiska ställningstagande de föranleder skall kunna byggas in i prognos- och planeringsarbetet.

Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) åberopar i sitt yttrande motionernas konstaterande att nationalinkomststatistiken i sin nuvarande utformning inte inkluderar en mängd olika faktorer, t. ex. miljöförhållanden, vilka för de enskilda individerna har stor betydelse. Det undandrar sig föreningens bedömande huruvida det är detta förhållande som lett till att det – såsom motionärerna antyder – alltför ofta fattats beslut som medfört att kvalitativa värden fått stå tillbaka för krav på ekonomisk tillväxt. Klart är i varje fall, menar SAF, att beslutssituationen åtminstone skenbart skulle förenklas i de fall även kvalitativa faktorer kunde mätas i kvantitativa ekonomiska termer.

Svårigheten är emellertid att åsätta de kvalitativa faktorerna »riktiga» ekonomiska värden, sägs det i yttrandet. Uppfattningen om hur man skall värdera t. ex. ökad fritid, större valfrihet, bättre natur varierar sannolikt kraftigt mellan olika individer och mellan olika beslutssituationer. Prissättningen av denna typ av faktorer skulle därigenom komma

att inrymma så betydande subjektiva inslag att det ingalunda är givet att de beslut som fattas på basis av ett sådant underlag skulle leda till i någon mening högre total välfärd än ett beslut som baseras på sedvanligt ekonomiskt underlag men vid vilket hänsyn tas till den totala välfärdsaspekten.

Föreningen påpekar i sammanhanget, att en prissättning av miljöfaktorer, som också innebär verkliga kostnader för bl. a. enskilda företag, kommer att leda till en försvagning av dessa företags internationella konkurrenskraft, så länge inte också andra länders företag belastas med motsvarande kostnader. Hänsyn härtill måste tas vid avvägningen av löneutrymmet.

Föreningen ställer sig inte avvisande till tanken på att ett ekonomiskt betraktelsesätt i högre grad anläggs även utanför det direkt kvantitativt mätbara området. Föreningen anser tvärtom att man genom ett sådant betraktelsesätt i mer systematisk form kan beakta välfärdsfaktorer i olika beslut. Innan man ens kommer så långt torde det krävas ett ingående forsknings- och utvecklingsarbete. Föreningen ställer sig därför bakom det av motionärernas krav som gäller att medel anslås för forskning i syfte att utveckla mätmetoder som möjliggör prissättning av samhällsfaktorer som i dag saknar pris. Huruvida man härigenom kan skapa ett samhällsekonomiskt mer korrekt underlag för olika beslut är för tidigt att avgöra innan några forskningsresultat presenterats. Av den anledningen anser föreningen att det åtminstone inte för närvarande bör vara aktuellt att tillsätta en parlamentarisk utredning med uppgift att utveckla system för välfärdsbedömningar.

TCO anför att organisationen i remissyttrande över 1970 års långtidsutredning angav TCO:s principiella inställning till de problemställningar som berörs i de båda motionerna. Enligt organisationens åsikt kan mätningen av bruttonationalprodukten (BNP) och dess ökning endast utgöra en ytlig uppskattning av den totala välfärdsnivån. Vid sidan om BNP förekommer det relativt många företeelser som inte mäts och därigenom inte kommer med i bruttonationalprodukten. Typexemplet på detta är enligt TCO hemarbete.

Vidare, anför TCO, beaktas inte den miljöförstöring som ofta följer med industriell tillväxt. Denna miljöförstöring kan i många fall tänkas vara en förutsättning för att uppnå en hög tillväxt av våra mätbara resurser. Samtliga komponenter som ingår i ett välfärdsbegrepp måste därför beaktas jämsides med bruttonationalprodukten. Det är således inte alltid helt korrekt att påstå att en hög tillväxttakt mätt i BNP-termer medför att resurser skapas som kan användas för att förbättra exempelvis miljön. Förhållandet kan i stället vara att den höga tillväxttakten medför problem som vi annars ej skulle fått.

En av de viktigaste invändningarna mot nationalräkenskaperna som

grund för beräkningar av BNP menar TCO vara den otillfredsställande metod att mäta insatser från olika samhälleliga organ som tillämpas. På detta område finns som regel ingen fri prisbildning, och att göra uppskattningar främst med ledning av utbetalda lönesummor blir därför ganska meningslöst. En ökad satsning på exempelvis utbildning kan på kort sikt innebära att tillväxttakten av våra samlade resurser blir mindre än vad den skulle blivit om man i stället hade satsat på en industriutbyggnad. På lång sikt kan det rakt motsatta gälla.

Bl. a. med hänsyn till de skillnader som finns mellan å ena sidan välfärdsnivån och å andra sidan nationalräkenskaperna tillstyrker TCO att man utreder möjligheterna att mäta välfärdsutvecklingen. Ett av syftena med en dylik utredning blir naturligtvis att ur samhällsekonomisk synpunkt försöka skapa bättre underlag för regionalpolitiska beslut. TCO förutsätter att utredningen, om den tillsätts, kommer att arbeta i nära samarbete med expertgruppen för regionalutredningsverksamhet och låginkomstutredningen.

Enligt *SACO*:s mening är den kritik som ofta under senare år riktats mot den gängse metoden att via bruttonationalproduktens ökning mäta den ekonomiska tillväxten i princip berättigad. Även om en bättre behovstillfredsställelse totalt sett och därmed på längre sikt för alla individer främst uppnås genom den ekonomiska tillväxten, kan man inte bortse från att den totala behovstillfredsställelsen även är beroende av icke-materiella faktorer, som kan råka i fara vid en hårdprioritering av den ekonomiska tillväxten. Ansträngningar att nå en hög tillväxttakt kan skapa hets och stress, som medför otrivsel och sliter ned människorna. Man kan också få en miljöförstöring, där skadorna aldrig går att reparera.

SACO anser emellertid, att kritiken stundtals gått till överdrifter. Det går enligt organisationen inte att förneka, att det är den ekonomiska tillväxten som ligger bakom den standardökning som vi har uppnått och som fortfarande pågår. En sansad och måttfull tillväxtpolitik framstår fortfarande som det bästa sättet att öka den ekonomiska välfärden i samhället. Enligt SACO:s mening ger nationalinkomstens ökning således ett tillfredsställande mått på den ekonomiska välfärdens ökning.

Ett vidare välfärdsbegrepp skulle även inkludera faktorer såsom arbetsmiljö, boendemiljö, hälsa etc. SACO anser emellertid inte, att värdet av sådana faktorer skall inkluderas i nationalräkenskaperna, vilka i princip är en omgruppering och hopsummering av de enskilda företagens och de offentliga myndigheternas bokföring. Det kan heller inte anses vara försvarbart att till denna förhållandevis konkreta och gripbara hopsummering lägga en mängd fiktiva och på obefintligt verklighetsunderlag grundade beräkningar över värdet av olika arbetsinsatser i hemmen.

Enligt SACO:s mening bör därför i stället vid sidan av nationalräken-

skaperna en social försörjningsbalans upprättas, vilken inbegriper de nämnda faktorerna. SACO tillstyrker därför, att en utredning tillsätts för att vid sidan av nationalräkenskaperna utveckla ett system för välfärdsbedömningar. I denna utredning bör ingå företrädare för arbetsmarknadsorganisationerna. SACO anför slutligen att organisationen har intresse av att bli företrätt i en sådan utredning.

Pågående och planerad utredningsverksamhet m. m.

Utöver vad som anförts i remissyttrandena kan följande anföras i fråga om pågående och planerad utredningsverksamhet m. m.

Statistiska centralbyrån redovisar i sin anslagsframställning avseende budgetåret 1972/73 bl. a. följande utvecklingsprojekt, som har samband med nu förevarande frågor.

Arbete pågår inom SCB med utveckling av metoder för undersökning av *hushållens inköpsplaner.*

En försöksverksamhet med *löpande sociala undersökningar* av samma typ som arbetskraftsundersökningarna föreslås påbörjad.

SCB föreslår att en *tidsbudgetundersökning* genomföres 1972/73. En sådan kartläggning av hur olika grupper i samhället disponerar sin tid, dvs. vilka aktiviteter som utförs, var de utförs och under hur lång tid de pågår är av stor betydelse som beslutsunderlag för samhällsplaneringen. En plan till en försöksundersökning har utarbetats.

Undersökningen skulle koncentreras till regionalpolitiska och arbetsmarknadspolitiska frågor och då i första hand till de förvärvsarbetandes faktiska och möjliga tidsanvändning i vissa typer av regioner. Härvid skulle bl. a. skapas ökad kännedom om de hemarbetande kvinnornas situation och urbaniseringsprocessens konsekvenser för tidsanvändningen i det enskilda hushållet.

SCB föreslår att en *levnadsnivåundersökning* med syfte att statistiskt belysa befolkningens levnadsförhållanden från olika betydelsefulla synvinklar utförs år 1973 avseende i huvudsak förhållanden under år 1972.

SCB anser att en särskild *åldringsundersökning* bör genomföras. Undersökningen skulle utformas som en intervjuundersökning med syfte att ge information om åldringarnas situation i samhället satt i relation bl. a. till åldringsvårdens utformning.

För en *sparundersökning* för hushållen, avseende i första hand deras sparande under 1972, erhöll SCB medel för 1972/73. SCB kommer att i särskild skrivelse framlägga förslag angående närmare utformning och framtida medelsbehov för undersökningen.

SCB har erhållit medel för deltagande i en *jämförande internationell inkomstfördelningsstudie 1971.* Med hänsyn till undersökningens nära samband med sparundersökningen kommer den att behandlas i den särskilda skrivelsen om sparundersökningen. Detta gäller även en under-

sökning om *inkomstfördelningen efter transfereringar 1972* som SCB anser bör genomföras i anslutning till sparundersökningen.

Under rubriken utvecklingsarbete anför SCB vidare:

Vissa utredningsarbeten rörande målsättning och tekniska förutsättningar för utarbetande av statistik över *levnadsförhållandena i samhället* har inletts. Under de närmaste åren beräknas ett fortsatt långsiktigt planeringsarbete komma att ske avseende grundprinciper för den tekniskt/administrativa uppläggningen av en systematisk och integrerad statistikproduktion inom detta område. I arbetet ingår också bl. a. en utvärdering av låginkomstutredningens levnadsnivåundersökning.

Ett annat väsentligt projekt avser utformningen av ett statistiskt ramsystem för presentation och deskription av individstatistik – ett *system för socio-demografisk statistik* eller ett individbokföringssystem. Ett sådant system skulle på individstatistikens område kunna komma att motsvara vad nationalräkenskaperna är för den ekonomiska statistiken. I anknytning till arbetet med detta system bör även frågan om utarbetande av s. k. sociala indikatorer tas upp, menar SCB. Ett arbete av detta slag pågår också internationellt.

Inom befolkningsstatistiken föreligger vidare ur konsumentsynpunkt angelägna behov att utveckla och förbättra den löpande statistiken, framför allt dödsorsaks- och flyttningsstatistiken.

Fortsatta utredningar rörande projektet inkomstfördelning efter transfereringar, bör enligt verket företas. Detta projekt beräknas kunna leda fram till en plan för utformning av årliga undersökningar fr. o. m. inkomståret 1973.

Centralbyrån har i tillägg till verkets ordinarie anslagsframställning utförligt presenterat och motiverat det stora projekt som avser kartläggning av de svenska konsumenternas köpkraft och sparande (köpkraftsundersökningen). Projektet innebär en sammankoppling av den ovan berörda sparundersökningen och den internationella inkomstfördelningsstudien.

Chefen för inrikesdepartementet har den 1 oktober 1971 tillkallat en *sakkunnig för att inventera forskningsresultat, statistik m. m. rörande välfärdsutvecklingen i Sverige.* I direktiven för den sakkunnige anförs att inventeringen bör syfta till att klargöra vilken statistik och annan information som krävs för att fortlöpande belysa fördelningen och utvecklingen av centrala välfärdskomponenter. Den sakkunnige bör utarbeta förslag i fråga om sådana kompletteringar eller förbättringar av informationen i dessa avseenden som är påkallade för att välfärdsutvecklingen kontinuerligt skall kunna följas. Han skall vidare ange vilken forskning eller vilka speciella undersökningar som bör komma till stånd med syfte att frambringa material som är ägnat att fortlöpande belysa

utvecklingen av välfärden och dess fördelning. Den sakkunnige skall samråda med bl. a. statistiska centralbyrån och institutet för arbetsmarknadsfrågor resp. det av riksdagen beslutade institutet för social forskning.

Frågor rörande levnadsnivå och välfärdsutveckling berörs också i det förslag till *mål och riktlinjer för verksamheten vid ett institut för social forskning* (prop. 1971: 36, UbU 1971: 11) som nyligen avgivits av en organisationskommitté. Enligt kommittén är forskning på detta område principiellt viktig för institutets båda huvudområden, arbetsmarknadsforskning och social forskning. Organisationskommittén föreslår att en biträdande professur med denna inriktning inrättas vid institutet den 1 juli 1972. Kommitténs förslag är f. n. föremål för överväganden i Kungl. Maj:ts kansli, och förslag kan väntas bli förelagt riksdagen i november månad.

Utskottet

Vad först gäller kravet i motionen 1971: 296 om medel för forskning i syfte att utveckla mätmetoder som möjliggör en prissättning av samhällsfaktorer som i dag saknar pris och därigenom skapa möjligheter till korrektare samhällsekonomiskt underlag för samhällsbeslut beträffande bl. a. regionalpolitiken, kan konstateras att omfattande undersökningar som rör regionala välfärdsaspekter har utförts inom ramen för det arbete som expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU) bedriver (SOU 1970: 14 och 15). Expertgruppens arbete pågår och som framgår av statistiska centralbyråns yttrande gäller ett av gruppens projekt de samhällsekonomiska resp. företagsekonomiska produktionskostnaderna i skilda regioner. Syftet är bl. a. att ge underlag för framtida samhällsekonomiska kalkyler vid lokalisering. Ett annat projekt gäller hushållens levnadsvillkor i olika regioner. I vilken utsträckning icke-prissatta miljöfaktorer påverkar företag och hushåll avses därvid bli belyst. Omfattande material av betydelse för en regional bedömning av välfärdsnivå och välfärdsutveckling torde vidare bli tillgängligt i samband med bearbetningen av Länsplan 70. I sammanhanget bör även beaktas rapporten Regional utveckling och planering (SOU 1971: 16), publicerad som bilaga till 1970 års långtidsutredning. I rapporten har vissa av långtidsutredningens data brutits ned på regional nivå.

SCB anser inte att det kalkylunderlag, som motionärerna i motionen 1971: 296 torde avse, effektivast bör eller kan tillgodoses genom att komplettera nationalräkenskaperna med kalkyler över ej prissatta samhällsfaktorer. Verket anser att det i stället gäller att framställa ett för regionalpolitik och miljövårdsbeslut speciellt tillrättalagt dataunderlag och pekar härvid på utrednings- och koordineringsverksamheten inom ERU.

Utskottet ansluter sig härtill. Enligt utskottets mening är ERU:s verksamhet av sådan omfattning och har sådan inriktning att önskemålen i motionen om medel för forskning i syfte att få bättre underlag för samhällsbeslut beträffande bl. a. regionalpolitiken torde vara väl tillgodosett. I vad mån ytterligare regionalpolitisk välfärdsforskning bör komma i fråga torde få bedömas bl. a. i samband med ställningstagande till centralbyråns anslagsframställning. Hemställan i motionen 1971: 296 avstyrkes.

Vad därefter gäller kravet i motionen 1971: 230 om en parlamentarisk utredning i syfte att utveckla ett system för välfärdsbedömningar, noterar utskottet att en likartad framställning var föremål för riksdagens ställningstagande år 1969. I allmänna beredningsutskottets utlåtande (ABU 1969: 7) konstaterades, att nationalräkenskaperna inte är en adekvat mätare på levnadsstandarden. Ett omfattande metod- och utvecklingsarbete ansågs dock erforderligt innan beslut kunde fattas om att upprätta nya statistiska serier som mätare på levnadsstandarden. Den inom låginkomstutredningen utförda kartläggningen av befolkningens levnadsnivå ansåg utskottet vara ett steg i riktning mot förverkligande av motionärernas önskemål. Riksdagen biföll enhälligt utskottets hemställan.

Levnadsnivåundersökningen föreligger nu. Den utgör som framgår av beskrivningarna i statistiska centralbyråns och låginkomstutredningens remissyttranden ett samlat och mycket omfattande projekt i huvudsaklig anslutning till en metodik som förordats av en internationell expertgrupp. Dessa och övriga rapporter som utarbetats inom ramen för låginkomstutredningen är nu föremål för analys i skilda sammanhang. Det slutförda projektet torde ha fört arbetet med välfärdsmätning ett gott stycke framåt.

Finansutskottet vill poängtera att det nu slutförda levnadsnivåprojektet inte utgör något försök att mäta välfärden genom att korrigera eller modifiera tillgängliga nationalinkomstberäkningar. Som utskottet framhöll vid behandlingen av de ekonomiska problemen på längre sikt i sitt betänkande 1971: 30 (s. 19) är bruttonationalprodukten ett centralt begrepp när man har att bedöma frågor som rör resursavvägningen i samhället, men den har uppenbara brister som välfärdsmått. Huruvida det är fruktbart eller ens möjligt att utveckla nationalinkomstberäkningarna till ett mer adekvat mått på välfärdsutvecklingen eller att – som anförs i motionen 1971: 230 – upprätta en parallell social försörjningsbalans, alternativt att prissätta alla nyttigheter och andra faktorer som påverkar välfärden, är frågor som är mycket svåra att besvara och uppenbart kräver ingående överväganden.

Såväl statistiska centralbyrån som konjunkturinstitutet – båda verken representerande stor erfarenhet av statistisk bearbetning och analys – anser det i varje fall f. n. omöjligt att på ett meningsfullt sätt kombinera ekonomiska och icke-ekonomiska indikatorer till ett sammanfattande väl-

färdsmått. Verken förordar i stället en vidareutveckling av den metodik som levnadsnivåundersökningen representerar.

Utskottet finner de av verken anförda motiven för denna ståndpunkt bärande. Enligt utskottets mening skulle ett sammanförande av faktorer som inte alls eller endast ofullständigt går att mäta på ett likartat sätt, till en skenbart fullständig försörjningsbalans, innebära ökade risker för felaktiga beslut. Metoderna bör därför utvecklas ytterligare innan ställning tas till huruvida en parlamentarisk utredning bör tillkallas för att avgöra innehållet i ett sådant system för välfärdsbedömningar. I första hand bör man därvid bygga på den metodik som levnadsnivåundersökningen representerar. Denna har enligt utskottets mening visat sig vara fruktbar som välfärdsanalytiskt instrument. Utskottet vill vidare påpeka att den sakkunnige som inrikesministern tillkallat enligt beslut den 1 oktober i år fått i uppdrag att i fråga om mätmetoder m. m. utarbeta förslag som är ägnade att belysa utvecklingen av välfärden och dess fördelning. Den inventering av tillgänglig och eventuellt erforderlig ytterligare statistik som uppdraget innebär utgör enligt utskottets mening ett nödvändigt och lämpligt avvägt nästa steg. Mot bakgrund av det anförda bör kravet att nu tillsätta en parlamentarisk utredning avslås.

I det föregående har redovisats en rad projekt rörande välfärdsforskning som planeras i skilda sammanhang. En noggrann angelägenhetsgradering av projekten är enligt utskottet nödvändig, inte minst av kostnadsskäl. Även de institutionella arrangemangen bör därvid noga övervägas, i syfte att undvika misshushållning med existerande forskningsresurser.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen avslår motionen 1971: 230
2. att riksdagen avslår motionen 1971: 296.

Stockholm den 9 november 1971

På finansutskottets vägnar
SVEN EKSTRÖM

Närvarande: herrar Ekström (s), Knut Johansson i Stockholm (s), Franzén (s), Burenstam Linder (m), Larsson i Karlskoga (s), Kristiansson i Harplinge (c), Jansson (s), Löfgren (fp), Brundin (m), Arne Pettersson i Malmö (s), Åsling (c), Gadd (s), Fågelsbo (c), Möller i Göteborg (fp) och Rask (s).

Reservation

av herrar Burenstam Linder (m), Kristiansson i Harplinge (c), Löfgren (fp), Brundin (m), Åsling (c), Fågelsbo (c) och Möller i Göteborg (fp) som anser att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

»Flera viktiga remissinstanser stöder kravet i motionen 1971: 230 att en utredning tillsätts i syfte att utveckla ett system för välfärdsbedömningar. Pågående utredningar av hur tekniska och statistiska metoder att bedöma välfärden kan förbättras bör fullföljas. Det är emellertid enligt vår mening nödvändigt att komplettera detta arbete med en parlamentarisk utredning. En sådan utredning skulle kunna ge nya infallsvinklar på de problem som finns i fråga om att mäta och bedöma välfärd. Även om resultatet i första hand blir överslagsberäkningar för vissa välfärdskomponenter kan redan detta utgöra ett viktigt komplement till det underlag för viktiga samhällsbeslut som nu kommer till användning.

Inte minst viktigt är det att man vid regionalpolitiska beslut kan väga in miljö och andra viktiga delar av vår välfärd som idag inte prissätts. Detta påpekas i motion 1971: 296. Den marknadsekonomiska prissättningsmekanismen har stora fördelar som här bör komma till användning. Genom att bl. a. arbeta med skuggpriser skapas bättre underlag för samhällsekonomiskt riktiga beslut. Betydande resurser krävs nu för att snabbt utveckla denna metodik.

Utskottet noterar att Statistiska Centralbyrån i anslagsframställningen för budgetåret 1972/73 begärt medel i syfte att utveckla den regionala statistiken liksom för en tidsbudget- och en levnadsnivåundersökning. Utskottet vill understryka vikten av att resurser ställs till förfogande för dessa ändamål.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen med bifall till motionen 1971: 230 hos Kungl. Maj:t hemställer om tillsättande av en parlamentarisk utredning i syfte att utveckla ett system för välfärdsbedömningar.
2. att riksdagen med bifall till motionen 1971: 296 hos Kungl. Maj:t begär att medel anslås för forskning i syfte att utveckla mätmetoder som möjliggör en prissättning av samhällsfaktorer som i dag saknar pris och därigenom skapa möjligheter till korrektare samhällsekonomiskt underlag för samhällsbeslut beträffande bl. a. regionalpolitiken.»

ESSELTE TRYCK, STOCKHOLM 1971 712223