

Bernt Lundgren,
Folkhälsopolitisk expert

2009-09-25

FFRU kan lära av slutrapporten från ”Kommissionen för mätning av ekonomisk utveckling och sociala framsteg”

Inledning

I en artikel av Nobelpristagaren i ekonomi professor Joseph Stiglitz i OECD Observer No 272 March 2009 med rubriken ”Framsteg, vilka framsteg?” framhåller Stiglitz: ”Den globala ekonomiska krisen har medfört en fokusering på att återställa tillväxten. Men innebär tillväxt nödvändigtvis framsteg? Hur är det med de faktorer som tillväxten beror på, t.ex. miljö eller lycka? För att mäta verkliga framsteg krävs nya indikatorer och ett stort globalt projekt pågår för att utveckla dem.”

Joseph Stiglitz har varit ordförande i ”Kommissionen för mätning av ekonomisk utveckling och sociala framsteg” (”Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress”). Kommissionen lanserades 2008 av den franske presidenten Nicolas Sarkozy och har bestått – förutom av Stiglitz – av fyra andra Nobelpristagare i ekonomi, med Kenneth Arrow, James Heckman och Daniel Kahneman som medlemmar och Amartya Sen som rådgivare. Utöver dessa personer har det funnits en rad andra experter i kommittén, bl.a. statsvetaren professor Robert Putnam. Kommittén har avslutat sitt arbete under hösten 2009.

I det följande redovisas kortfattat vad kommitténs arbete har handlat om. Syftet med redovisningen är att visa att kommitténs inriktning på nya mått för ekonomisk utveckling och sociala framsteg är en viktig händelse som kan antas påverka tillväxt- och hållbarhetsdiskussionen i vida kretsar (politiska beslutsfattare, myndigheter, forskare och organisationsföreträdare) i såväl industri- som utvecklingsländer.

För projektet Folkhälsa för regional utveckling (FFRU) bedöms rapporten som synnerligen värdefull som referens och idégivare med avseende på det pågående arbetet att bidra till en ökad integration mellan folkhälsa och regional och lokal utveckling med särskilt fokus på integrationens betydelse för hållbar ekonomisk utveckling och tillväxt. För full förståelse av rapportens betydelse bör dock en mer grundlig redovisning än den nu aktuella göras inom en snar framtid.

Redovisningen bygger på kommissionens slutrapport ”Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress” som presenterades under september 2009. All översättning i uppsatsen, bl.a. när det gäller kommitténs rekommendationer, har gjorts av undertecknad.

Kommissionens uppdrag och rapporter

Kommissionens uppdrag har varit ”att identifiera gränserna för BNP som indikator för ekonomisk utveckling och sociala framsteg, inklusive de mätproblem som finns; att överväga vilken ytterligare information som behövs för att kunna ta fram bättre indikatorer på sociala framsteg; att bedöma alternativa mätmetoder, samt att diskutera hur de statistiska uppgifterna ska kunna presenteras på ett lämpligt sätt.”

Kommissionen har arbetat via arbetsgrupper inom tre områden med inriktning på att mäta framåtskridande: den första gäller BNP och hur detta mått kan utvidgas eller modifieras; det andra gäller livskvalitetsfrågor inklusive mätmetoder för att ta reda på vad människor tycker om sina liv och i vilken utsträckning de känner välbefinnande; det tredje gäller hållbar utveckling och miljö inklusive hur ekonomisk utveckling och sociala framsteg relaterar till dessa båda aspekter.

Kommissionen har producerat en rad rapporter från var och en av arbetsgrupperna under 2008, ett utkast till sammanfattande rapport i juni 2009 och en slutrapport i september 2009. Se <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>.

Kommissionens analyser och rekommendationer

I slutrapporten klargörs tydligare än i tidigare utkast att mått som gäller ekonomi, livskvalitet och miljö i ett nutidsperspektiv måste skiljas från mått som gäller utveckling inom dessa områden på längre sikt. Denna åtskillnad mellan nu- och framtid vad gäller mått är ett viktigt resultat av kommissionens arbete. Så här säger kommissionen: ”Frågor om välbefinnande i nutid har att göra med både ekonomiska resurser, som inkomst, och med icke ekonomiska aspekter av människors liv (vad de gör, vad de kan göra, hur de mår och den naturliga miljö som omger dem). Huruvida dessa nivåer av välbefinnande kan vidmakthållas över tid beror på om de kapitalstockar som har betydelse för deras liv (naturkapital, fysiskt kapital, humankapital och socialt kapital) kan överföras till framtida generationer.” (s. 11)

Kommissionens slutrapport är på 291 sidor och omfattar ett stort antal analyser och rekommendationer inom de tre nämnda områdena. I den här korta redovisningen av kommissionens arbete finns inte utrymme att gå närmare in på analyserna som naturligtvis är mycket innehållsrika, men dock att ge en översikt och att lyfta fram några av dess rekommendationer.

BNP-frågor

BNP har sin styrka som mått på marknadsbaserad ekonomisk aktivitet och på skapande av ekonomiskt värde. Om man vill veta hur produktionen växer eller hur konsumtionen av varor och tjänster går upp eller ner, då är BNP en bra startpunkt. Men det finns problem med BNP som mått på ekonomisk utveckling och - i synnerhet - som mått på levnadsstandard.

Kommitténs första budskap är att det är dags att anpassa systemet för mätning av ekonomisk verksamhet till att bättre avspegla de strukturella förändringar som präglar utvecklingen av moderna ekonomier. Problem när det gäller BNP som mått på ekonomisk utveckling är följande enligt kommittén:

Varors och tjänsters kvalitet: Den växande andelen tjänster och komplexa produkter gör mätningen av produktionen och de ekonomiska resultaten svårare än tidigare. Många produkter ändras över tid; de försvinner helt eller förändras till sitt innehåll. Kvalitativ förändring kan ske mycket snabbt, vilket t.ex. gäller inom områden som informations- och kommunikationsteknologier. Det finns även produkter vars kvalitet är komplex, flerdimensionell och svår att mäta som t.ex. medicinska tjänster, utbildning, forskning och finansiella tjänster. Att fånga kvalitetsförändringar korrekt är en stor men viktig utmaning. Att underskatta kvalitetsförbättringar är detsamma som att överskatta inflationsgraden och därmed att underskatta människors reala inkomst och konsumtion, som är en av de viktigaste determinanterna för deras välbefinnande.

Offentliga tjänster: Den offentliga sektorn spelar en allt viktigare roll i ekonomin genom att tillhandahålla tjänster som till sin karaktär är kollektiva, t.ex. säkerhet, eller individuella, såsom hälso- och sjukvård och utbildning. Mått för dessa tjänster – som i olika grad produceras i offentlig eller privat regi i olika länder - har traditionellt baserats på de insatsvaror som använts för att producera dem, t.ex. antalet läkare, inte på resultatet av tjänsterna, t.ex. de medicinska behandlingar som har utförts. Produktivitetens utvecklingen har därmed skattats till noll, vilket samtidigt innebär att hänsyn inte har tagits till kvalitetsförändringar när det gäller tjänsterna. För att få ett tillfredsställande mått på ekonomisk prestanda och levnadsstandard är det därför viktigt att komma till rätta med mätningen av de individuella tjänster som tillhandahålls via den offentliga sektorn.

När det gäller BNP som mått på levnadsstandard framhåller kommittén som ett annat centralt budskap - och ett sammanhållande tema i rapporten - att tiden är mogen för en förskjutning av tyngdpunkten från att mäta ekonomisk produktion till att mäta människors välbefinnande och att redovisa mått på välbefinnande i ett hållbarhetsperspektiv. Att ändra betoningen på detta sätt betyder inte att ta avstånd från BNP som ett produktionsmått, men att understryka att välbefinnande är viktigt eftersom det finns ett gap mellan den information som finns i BNP-räkenskaper och den information som finns om vanliga människors välbefinnande. Ett statistiskt system behöver tas fram som kompletterar mått på marknadsaktivitet med mått på människors välbefinnande och mått som fångar hållbarhet. Ett sådant system måste med nödvändighet vara pluralistiskt och omfatta många mått eftersom ingen enskild indikator kan sammanfatta något så komplicerat som människors välfärd. Frågan om sammanläggning av olika dimensioner - det vill säga hur man ska kunna addera till exempel ett mått på hälsa med ett mått på konsumtion av konventionella varor - är en viktig fråga, men den är, enligt kommittén, underställd frågan om att inrätta ett statistiskt system som fångar så många av de relevanta dimensionerna som möjligt. Ett sådant system ska inte bara mäta genomsnittliga nivåer av välbefinnande inom ett visst samhälle och hur de förändras över tid, utan även dokumentera mångfalden av människors erfarenheter och sambanden mellan olika aspekter av människors liv.

Rekommendationer: Mot bakgrund av detta redovisar kommittén följande rekommendationer när det gäller mätning av materiellt välstånd och levnadsstandard.

1. Titta på inkomster och konsumtion snarare än produktion vid bedömning av materiellt välbefinnande
2. Utgå från ett hushållsperspektiv
3. Belys inkomster och konsumtion tillsammans med hushållens materiella tillgångar
4. Titta inte bara på genomsnittsvärden - ge mer utrymme åt fördelningen av inkomster, konsumtion och hushållens materiella tillgångar
5. Utvidga inkomstmått med mått för hushållens icke-marknadsbaserade aktiviteter - tjänster som hushållen producerar själva och fritidsaktiviteter

Livskvalitet

Ekonomer har traditionellt mätt människors välbefinnande via de materiella resurser som de disponerar, dvs. inkomster, konsumtion och materiella tillgångar. Sådana resurser är viktiga men de är otillräckliga. Människors välbefinnande beror även på resurser som påverkar deras liv i termer av att ”göra och vara” respektive den grad av frihet de har att välja sina liv. Det betyder att icke-monetära aspekter av livskvalitet är viktiga.

Kommittén har identifierat följande dimensioner – inklusive materiella förhållanden - som bör beaktas när det gäller livskvalitet.

- Materiella levnadsförhållanden (inkomst, konsumtion och materiella tillgångar)
- Hälsa
- Utbildning
- Personliga aktiviteter inklusive arbete
- Politisk delaktighet och politiskt inflytande
- Sociala relationer
- Miljöförhållanden (nuvarande och framtida)
- Otrygghet - ekonomisk respektive fysisk.

Rekommendationer: Kommittén redovisar följande rekommendationer när det gäller icke-monetära aspekter:

6. Livskvalitet beror på människors objektiva villkor och möjligheter. Åtgärder bör vidtas för att förbättra mått för människors hälsa, utbildning, personliga och miljömässiga förhållanden. Stora ansträngningar bör ägnas särskilt åt utveckling och genomförande av robusta, pålitliga mått på sociala relationer, politisk delaktighet och otrygghet som kan förutsäga livstillfredsställelse.
7. Livskvalitetsindikatorer bör skatta ojämlikhet på ett allsidigt sätt i alla de dimensioner som mäts.
8. Undersökningar bör utformas så att de klargör länkarna mellan människors olika livskvalitetsområden och denna information bör användas när man utformar politik inom olika områden.
9. Statistikmyndigheter bör ge den information som behövs för att kunna göra aggregeringar tvärs över olika dimensioner av livskvalitet och på så sätt ge möjlighet till konstruktion av olika index.
10. Mått för såväl objektivt som subjektivt välbefinnande ger viktig information om människors livskvalitet. Statistikmyndigheter bör inkorporera frågor i undersökningar som ger svar på människors värdering av sina egna liv, deras hedonistiska erfarenheter och egna prioriteringar.

Hållbar utveckling och miljö

BNP- och livskvalitetsfrågorna i ovanstående redovisning har handlat om mätning av nuvarande välbefinnande längs dimensioner som kan sammanfattas i monetära respektive icke-monetära termer. Frågan om hållbarhet är av en annan karaktär. Hållbarhet innebär en utmaning huruvida den nuvarande nivån av välbefinnande ska kunna bevaras till framtida generationer eller om det mest troliga scenariot är att den kommer att minska. En framtidsbedömning inbegriper många antaganden och normativa val. En komplikation är att åtminstone vissa aspekter av miljömässig hållbarhet (särskilt klimatförändringar) påverkas av samspelet mellan de socio-ekonomiska modeller och miljömodeller som används av olika länder.

Rekommendationer: Följande rekommendationer redovisas av kommittén:

11. Bedömning av hållbarhet kräver en väldefinierad ”instrumentbräda” av indikatorer. Det mest utmärkande draget för delarna i denna instrumentpanel bör vara att de är tolkningsbara som variationer av något underliggande "lager". Ett monetärt index för hållbarhet har sin plats i en sådan instrumentpanel, men med tanke på nuvarande ”state of the art” inom området bör ett sådant index vara inriktat på i huvudsak ekonomiska aspekter av hållbarhet.

12. De miljömässiga aspekterna av hållbarhet förtjänar en separat uppföljning som bygger på en väl vald uppsättning fysiska indikatorer. I synnerhet finns det ett behov av en tydlig indikator på vår närhet till farliga nivåer av miljöskador (till exempel i samband med klimatförändringar eller utarmning av fiskbestånden).

Kommissionens förhoppning om mottagande av rapporten

Kommissionen redovisar som sin förhoppning att rapporten ska öppna upp för diskussion. Mer omfattande forskningsinsatser behövs. Vidare är det angeläget att andra organ på nationell och internationell nivå diskuterar rekommendationerna i rapporten, identifierar sina gränser och bedömer hur de bäst kan bidra till rapportens breda agenda, var och en utifrån sitt eget perspektiv.

Kommissionen anser att en övergripande diskussion kring de frågor och rekommendationer som tas upp i rapporten skapar en viktig mötesplats för en diskussion om samhällliga värden, om vad vi som samhälle bryr sig om, och om vi verkligen strävar efter det som är viktigt.

På nationell nivå är det angeläget, menar kommissionen, att rundabordssamtal startar under medverkan av olika intressenter för att identifiera och prioritera de indikatorer som har potential att skapa en gemensam syn på hur sociala framsteg inträffar och hur de kan vidmakthållas över tid.

Kommissionen har förhoppningen att rapporten ska ge impulser inte bara för denna nämnda breda diskussion, men också beträffande pågående forskning om utveckling av mått som gör det möjligt att på ett bättre sätt än hittills bedöma ekonomisk utveckling och sociala framsteg.