

NYA MÅTT PÅ VÄLFÄRD

MILJÖPARTIETS FÖRSLAG TILL
NATIONELLA INDIKATORER FÖR
VÄLFÄRD OCH HÅLLBARHET

NYA MÅTT PÅ VÄLFÄRD

**Miljöpartiets förslag till nationella indikatorer
för välfärd och hållbarhet**

Nya mått på välfärd

Miljöpartiets förslag till nationella indikatorer för välfärd och hållbarhet

PM framtagen av Lina Isacs på uppdrag av Per Bolund, riksdagsledamot och ekonomiskpolitisk talesperson för Miljöpartiet.

I arbetsgruppen ingick Charles Berkow, Agneta Börjesson, Rebecka Carlsson, Erika Karlenius, Markus Larsson, Annika Lillemets, Hanne Simonsen och Eva Svedling.

Stockholm, februari 2013.

Miljöpartiet de gröna

Riksdagen

100 12 Stockholm

Tel: 08-786 55 21

info@mp.se

www.mp.se

INNEHÅLL

Förord.....	4
Lista över indikatorerna.....	5
Inledning.....	6
Ämnets teori och praktik.....	7
Aktuellt arbete i omvärlden.....	9
Pågående arbete i Sverige.....	11
Utgångspunkter för val av indikatorer.....	13
Indikatorerna.....	16
Sociala indikatorer.....	16
1. Välbefinnande.....	17
2. Social sammanhållning och delaktighet.....	20
Socioekonomiska indikatorer.....	24
3. Utbildning.....	25
4. Jämställdhet.....	26
5. Arbetslöshet.....	28
6. Ekonomiska förutsättningar.....	29
Ekologiska indikatorer.....	35
7. Påverkan på klimatet.....	36
8. Påverkan på kvävecykeln.....	39
9. Biologisk mångfald.....	42
10. Hälso- och miljöfarliga kemikalier i samhället.....	45
Slutord.....	47
Referenslista.....	48

FÖRORD

Vad är det övergripandet målet för politiken? För Miljöpartiet är svaret ganska enkelt, det är en rättvis och hållbar värld, där människor trivs och kan växa utifrån sina egna förutsättningar, och där vi lever på avkastningen av jordens resurser och inte förstör livsförutsättningarna för kommande generationer.

Men den ekonomiskpolitiska debatten ger ofta intryck av att tillväxt och ökad BNP är det övergripande målet för politiken. Det är inte så konstigt, eftersom ekonomisk tillväxt historiskt har varit en mycket viktig förutsättning för att människor ska få ett bättre liv.

Just nu förändras dock detta i grunden. Det enkla sambandet har försvunnit och ersatts av ett mer komplext förhållande, där delar av tillväxten är bra medan andra delar är direkt kontraproduktiva. En investering i förnybar energi som minskar utsläppen av växthusgaser anses i nationalräkenskaperna bidra till BNP lika mycket som en investering i en ny motorväg. Men i verkligheten är den förstnämnda investeringen en del av framtidens hållbara energiproduktion medan den sistnämnda bygger in oss i ett ohållbart infrastruktursystem.

Väldigt många har redan dragit slutsatsen att det behövs nya mått för att mäta välfärd. Miljöpartiet har kämpat länge för detta, och vi har nu fått sällskap av både FN, Världsbanken, OECD, EU och många enskilda länder.

Miljöpartiet har nu tagit fram ett första utkast till nationella indikatorer för välfärd i Sverige. I vårt förslag låter vi BNP ingå som en av sexton indikatorer på välfärd. BNP-utveckling ställs bredvid andra mått som till exempel ökat välbefinnande, klimatutsläpp, arbetslöshet och social tillit.

Att vi måste sträva mot en värld med lägre utsläpp av växthusgaser, bevarad biologisk mångfald och lägre arbetslöshet är självklart för oss i Miljöpartiet. Att just BNP måste öka är dock en öppen, och mindre viktigt fråga. Att skapa en utveckling där både människor och miljö mår bättre är helt enkelt det överordnade målet.

Vi lever i en tid av stora utmaningar och många obesvarade frågor. För Miljöpartiet har frågorna om vår gemensamma miljö alltid kommit först. Hur kan vi som lever här på jorden skapa ett samhälle där det finns förutsättningar för alla människor att må bra utan att vi för den skull förstör förutsättningarna för framtida välstånd? Vi hoppas att vårt förslag ska leda till diskussion om detta och samtidigt vill vi erbjuda ett utkast till konkret verktyg för att nå detta mål.

11 februari 2013

Per Bolund, riksdagsledamot och ekonomiskpolitisk talesperson

LISTA ÖVER INDIKATORERNA

Välfärdsområde	Indikator	Status och trend
SOCIALA		
1. Välbefinnande	a. Livstillfredsställelse	Cirka ¾ av befolkningen uppger att de har en hög livstillfredsställelse. Trenden svagt uppåtgående.
	b. Barns och ungdomars psykiska hälsa	Underlag från bl. a. Folkhälsoinstitutet och Socialstyrelsen visar att ungas situation (15-24 år) försämrats under senare tid. Relevanta tidsserier som går att följa saknas dock, varför vi inte redovisar någon indikator på detta område.
2. Social sammanhållning och delaktighet	a. Mellanmänsklig tillit	Den mellan mänskliga tilliten är stabil över tid, ca 60 % har stor tillit, men hos personer födda 1980 och senare sjunker tilliten jämfört med tidigare generationer.
	b. Socialt deltagande	Ca 20 % av befolkningen har ett lågt socialt deltagande. Andelen är relativt oförändrad över tid.
SOCIOEKONOMISKA		
3. Utbildning	Gymnasiekompetens	73 % av 20-åringarna hade slutbetyg från gymnasieskolan år 2011. Nivån har varit stabil under de fem senaste åren, men är lägre än vid slutet av 90-talet.
4. Jämställdhet	Löneskillnader mellan kvinnor och män	Kvinnors lön var 85,9% av männens år 2011. Trenden är svagt minskande skillnader.
5. Arbetslöshet	Arbetslöshetsgrad	Andelen arbetslösa i augusti 2012 var 7,2 %. Den långsiktiga trenden är svagt stigande.
6. Ekonomiska förutsättningar	a. BNP	BNP är idag cirka 370 000 kronor per capita och år. Trenden är långsiktigt stigande.
	b. Inkomstfördelning	Inkomstspridningen har stigit från 0,22 till 0,29 mellan 1990 och 2010. Andelen med låg ekonomisk standard ökat från 8 till 14 % under samma period.
	c. Hushållens skuldsättning	Hushållens skuldsättning är idag cirka 170 procent av den disponibla årsinkomsten. Hushållens skuldsättning har ökat kraftigt men planat ut det senaste året.
EKOLOGISKA		
7. Klimatpåverkan	a. Utsläpp av växthusgaser i Sverige	Minskat sedan 1990 men trenden vände kraftigt uppåt 2010.
	b. Utsläpp av växthusgaser orsakade av svensk konsumtion	60 % av utsläppen från svensk konsumtion sker utomlands. Utsläppen från svensk konsumtion har ökat med 10 % sedan 2000
8. Påverkan på kvävecykeln	Tillförsel av kväve till hav	Hög och oförändrad under lång tid trots åtgärder.
9. Biologisk mångfald	a. Rödlistan	En mycket stor andel (20 %) av de inventerade arterna befinner sig på rödlistan. Trenden är stabil över tid.
	b. Skyddad natur	Ökat under 2000-talet men från låga nivåer.
10. Hälso- och miljöfarliga kemikalier i samhället	Användningen av hälso- och miljöfarliga kemikalier	Kvantiteten miljöfarliga produkter i Sverige har ökat sedan 2002. Beror inte bara på ökad användning utan även på ny kunskap och klassning.

INLEDNING

“It’s time we admitted that there’s more to life than money, and it’s time we focused not just on GDP but on GWB – general wellbeing.” David Cameron, 2006.

“The welfare of a nation can scarcely be inferred from a measurement of national income.” Simon Kuznets, 1934.¹

I den offentliga debatten likställs BNP-ökningar ofta med utveckling och ökad välfärd. Men BNP var aldrig tänkt att mäta något annat än ekonomisk aktivitet, vilket även Simon Kuznets, den ekonom som utvecklade BNP-måttet, betonade. Den stora fokuseringen på BNP har länge kritiserats, bland annat för att det inte mäter andra aspekter än produktion av varor och tjänster i ekonomin. Människors hälsotillstånd, graden av demokrati, hållbart resursutnyttjande eller jämställdhet speglas till exempel inte i BNP måttet.

I de flesta fall finns förvisso ett tydligt samband mellan hög BNP och utvecklad välfärd i termer av god tillgång till vård, skola och omsorg. BNP kan emellertid vara missvisande både som produktionsmått och välfärdsått. Ökad BNP innebär ofta ökad påfrestning på miljön och det säger inget om hur vi handskas med miljöresurser eller om huruvida vårt handlande är socialt hållbart.

Ekonomisk tillväxt i form av ökad BNP har länge gett oss ett utrymme att förändra människors ekonomiska och sociala förutsättningar till det bättre och fungerar därmed som katalysator för välfärdshöjande aktiviteter. Men forskning visar att tillväxtens inverkan på livskvaliteten ser olika ut vid olika inkomstnivåer. Ju fattigare en individ eller nation är, desto större positiv effekt har en ökad inkomst. Ytterligare inkomstökningar, i synnerhet i redan rika länder, behöver däremot inte betyda att människors fysiska eller psykiska välmående ökar.² För att bekämpa fattigdom är tillväxten alltså viktig, tillsammans med andra åtgärder, men i rika länder måste viktiga avvägningar idag göras för att säkra att den ekonomiska utvecklingen är hållbar i verklig mening.

Allt fler efterfrågar idag ett bredare fokus när välfärd och ekonomisk utveckling mäts. Arbeten pågår i flera internationella organisationer med att ta fram välfärdsått och flera länder utvecklar idag nya indikatorer som ger en bredare och mer nyanserad bild av utveckling än de som används idag.

Men att mäta mänsklig välfärd och hållbar utveckling är inte lätt. Det innefattar så många olika aspekter på många olika områden, och människor värdesätter dessa aspekter och områden olika mycket. Det är dessutom ett mycket omfattande arbete att samla in heltäckande statistik. Många frågor inställer sig också vid urvalet av indikatorer. För att vara relevanta bör måtten koppla till frågan om vilket samhälle vi vill ha, exempelvis allas lika rätt och värde, önskan att handskas med naturen på ett hållbart sätt och mål om att inte påverka människors

¹ Citaten hämtade från www.beyond-gdp.eu, 14 november 2012.

² Idag finns omfattande empiriskt stöd för att inkomster över en viss nivå inte ger lika mycket utdelning i livstillfredsställelse som vid lägre inkomstnivåer (The Earth institute, 2012). En fattig person har alltså större nytta av en extra krona än vad en rik person har. Värt att nämna att det ofta användas påståendet att livstillfredsställelsen inte ökar med stigande inkomst över en viss nivå inte är helt korrekt: den är – om än marginellt – stigande, visar forskning.

hälsa och omvärlden negativt. De bör svara mot en efterfrågan i samhället och ge människor något de vill ha information om. Hur lyckas man med det?

Här redovisar vi ett arbete som pågått inom Miljöpartiets riksdagskansli med att ta fram nya mått på välfärd och ekonomisk utveckling. Vårt arbete ska ses som ett försök att använda befintliga data till att ge en bredare bild av ekonomisk utveckling än den som normalt gör sig gällande till exempel i medias rapportering eller i budgetdebatterna i riksdagens kammare. Vårt förslag är ett första försök att lyfta fram vad som kan vara viktigt att mäta, men det ska ses lika mycket som ett debattinlägg om vikten av nya välfärdsmått. Under arbetet har vi upptäckt att det ofta saknas relevanta data för att mäta välfärd på ett adekvat sätt. Vi ger därför också förslag på uppdrag till myndigheter, som handlar om att ta fram nya data och ny statistik på olika områden.

ÄMNETS TEORI OCH PRAKTIK

Det finns en rad olika mått på välfärd och hållbar utveckling. Ett flertal sammanställningar av kunskapsläget och möjliga alternativ har gjorts både internationellt och i Sverige under senare år.³ I alla översikter konstateras att det är mycket angeläget att ta fram nya och mer heltäckande mått på välfärd och utveckling än de som vanligtvis används, men inte sällan kommer man fram till att mer forskning och utredning behövs innan man kan skrida till verket.

Arbetet med alternativa mått på ekonomisk utveckling och välfärd började med en problematisering av bruttonationalprodukten, BNP, som har varit det etablerade måttet på ett lands tillstånd och förutsättningar. BNP är ett mått på den samlade formella ekonomiska aktiviteten i ett land. Måttet fick stort genomslag i början av förra seklet, eftersom det fanns stort behov av mätetal för utvärdering och jämförbarhet av ekonomin. BNP:s framgång byggde i stort på att måttet för första gången gjorde det möjligt att mäta och bedöma effekterna av ekonomisk politik i ett land som helhet och jämföra utvecklingen i olika länder.⁴ Men Simon Kuznets, som var en av personerna bakom måttet, betonade redan från början att det inte skulle ses som ett mått på välfärd.

Debatten om behovet av alternativ kan sägas ha tagit fart på allvar först på 1970-talet, efter att miljörelsen fäst uppmärksamheten på BNP:s blindhet för miljöpåverkan. Boken *Limits to growth*, som kom år 1972 och hävdade att BNP-tillväxten ledde oss mot en stundande miljökris, gjorde att även ekonomer började intressera sig för frågan. Man började försöka sätta pris på miljöskador och naturtillgångar för att justera BNP. Bland de tongivande forskarna på området finns flera namnkunniga nationalekonomer, som Martin Weitzman, William Nordhaus, James Tobin, Amartya Sen, Joseph E. Stiglitz och Herman Daly.

Välfärdsindikatorer med grund i nationalekonomi har dock ofta stannat vid teoretiska definitioner. Flera har handlat om olika versioner av en hållbar och jämlik fördelning av inkomster mellan generationer, mätt som avkastningen på ett lands samlade förmögenhet, det vill säga realkapital, humankapital, naturkapital och socialt kapital. I dag bokförs vanligtvis bara realkapital i nationalräkenskaper. Många ekonomer anser att definitionen av det så kallade genuina sparandet kommit närmast. Det anger hur mycket ett land egentligen sparar för framtiden, och därmed vad landet kan konsumera, inklusive miljö och naturresurser.⁵

³ För ett par av de senare på svenska se Li och Löfgren, Expertgruppen för miljöstudier, 2010; Naturvårdsverket, 2011a.

⁴ Li och Löfgren, 2010.

⁵ Li och Löfgren, 2010; Naturvårdsverket, 2011a.

Miljön och andra gemensamma tillgångar behandlas som en kapitalstock bland andra: minskar deras värde så minskar vår välfärd och våra framtida försörjningsmöjligheter.

Problemet med dessa mått är att de är väldigt komplicerade att använda i verkligheten och mycket svåra att få så fullständiga som teorin kräver. En viktig orsak är att det behövs en ekonomisk värdering, ett pris i pengar, på en rad olika saker som idag inte har något pris. Dit hör stora delar av naturresurserna och deras så kallade ekosystemtjänster, liksom socialt viktiga värden som människors välbefinnande, tillit och social sammanhållning, det som kallas socialt kapital. Brist på data som behövs för att räkna ut ekonomiska värden gör att försöken ofta stannar i teorin, även om olika aktörer och länder gjort och gör återkommande försök att använda dem i praktiken. Exempel på sådana försök är gröna eller miljöjusterade BNP och olika varianter av sammansatta mått som Measure of economic welfare, MEW, Index of sustainable economic welfare, ISEW, och dess efterföljare Genuine progress indicator, GPI.

Bland annat Brundtlandkommissionen från år 1987 och etableringen av begreppet hållbar utveckling ökade det politiska intresset för att tydliggöra och mäta kopplingen mellan ekonomi och hållbar utveckling. System of environmental economic accounts, SEEA, som sjuöptes år 1993 i samarbete mellan FN, EU och Världsbanken är ett miljöräkenskapssystem som kan införlivas i det traditionella tabellverket för nationalräkenskaper, det som används för att räkna ut BNP. Det reviderades år 2003 och revideras nu återigen. Sådana räkenskaper finns idag för ett ganska stort antal av världens länder. Världsbanken bokför också det genuina sparandet för upp till 200 länder sedan flera decennier. Men i många avseenden lider systemet av samma brist på relevanta priser som nämndes ovan.

För Sverige finns bland annat försök till beräkningar i SEEA:s anda för åren 1993 till 1997. När man tog hänsyn till bland annat mineralutövning och miljöskador från kväve- och svaveloxider som en minuspost, samtidigt som värdet av skogsbeståndet lades till, justerades BNP ned med upp till två procent per år.⁶

Ett annat sätt att närma sig frågan är att lämna monetariseringen, prissättningen, därhän. SEEA innehåller till exempel också uppgifter om naturresurser och miljöpåverkan uttryckt till exempel i hektar skogsmark, mängden timmer, gruvtillgångar och utsläppsmängder. Sådana fysiska räkenskaper har sina pedagogiska poänger. Med så kallade ekologiska fotavtryck, som anger hur mycket naturresurser ett land behöver för att producera mat, energi och ta hand om avfall och utsläpp, har man till exempel kunnat uppskatta jordklotets årliga så kallade overshoot day. Det är det datum varje år då mänskligheten använder mer av jordens förnybara resurser än vad jorden kan återskapa. År 2012 var overshoot day den 22 augusti. Det betyder att det sista kvartalet av året levde vi på kredit och att vi lever över våra tillgångar till den grad att det skulle behövas mer än tre jordklot om alla människor på jorden levde och konsumerade som vi svenskar.⁷ Måttet ekologiskt fotavtryck togs fram i början av 1990-talet och används idag av många aktörer, framför allt miljöorganisationer. Världsnaturfonden WWF rapporterar det till exempel tillsammans med sitt Living planet index, LPI, vartannat år, den brittiska tankesmedjan New economics foundation kombinerar fotavtrycken med mått på människors upplevda välbefinnande och förväntad livslängd i sitt Happy planet index, HPI.

Ett av de mest kända måtten som fokuserar på de sociala aspekterna av välfärd och hållbar utveckling är FN:s Human development index, HDI, som väger ihop BNP med parametrar

⁶ Skånberg, 2001.

⁷ På både WWF:s och paraplyorganisationen Global footprint networks hemsida kan man räkna ut sina egna fotavtryck.

som har med mänsklig utveckling att göra, till exempel livslängd och läskunnighet. I ett annat, Weighted index of social progress, WISP, slås 45 olika indikatorer ihop och viktas. Mått som ekologiska fotavtryck är tydliga och lätta att kommunicera, men de lider precis som de monetära måtten av metodologiska problem eller databrist. Flera av måtten med socialt fokus har också skapats för att kunna jämföra utvecklingen mellan länder, ofta i olika ekonomiska utvecklingsstadier. Många sammansatta index tar ganska stora grepp om ett lands tillstånd och är svårare att använda för att utvärdera förändringar på kort sikt eller effekten av politiska reformer under till exempel en mandatperiod. Istället för att slå ihop flera parametrar och redovisa utvecklingen i samhället genom ett enda måttetal kan man redovisa flera parallella indikatorer för olika områden och lyfta fram dem alla som lika viktiga. I den andan arbetar många aktörer idag, inte minst EU.

AKTUELLT ARBETE I OMVÄRLDEN

“...wellbeing is now intended to be at the centre of new sustainable development goals, which are expected to replace the millennium development goals when they expire in 2015.” ... “This is not about being anti-growth,” ... “it’s about redefining what we mean by progress. We should be aiming for growth in human happiness. A healthy economy is part of this, but other things are essential too — like vibrant communities and greater equality.” Från FN-rapporten The World happiness report, april 2012.

I Sverige har arbetet med att ta fram nationella välfärdsått under senare tid varit relativt undanskymt, i alla fall på den politiska arenan. Detta trots att flera initiativ tagits av regeringar runt om i världen och inom inflytelserika organ som FN, OECD och EU under senare år. Nedan redovisas översiktligt några viktiga sådana initiativ.

FN

I juli 2011 antog FN en resolution om välbefinnande som globalt mål för ekonomi och politik. Den följdes upp med en konferens den 2 april 2012. Rapporten World happiness report⁸ släpptes samma dag och i samband med hållbarhetskonferensen i Rio i juni 2012 lanserade också FN:s miljöprogram UNEP måttet Inclusive wealth index, IWI. Det beskrevs som en ersättning för BNP och visade en annan bild av länder som haft en kraftig BNP-tillväxt sedan 1990-talet. Mellan åren 1990 och 2008 hade exempelvis Kina, USA och Brasilien en tillväxt på 422, 37 respektive 31 procent mätt i BNP men bara 45, 13 och 18 procent mätt med IWI. Skillnaden beror på att dessa länder förbrukar betydligt mer resurser än vad som tillförs, samtidigt som befolkningen växer.

OECD

Hösten 2011 släppte OECD sitt Better life index. Det har elva indikatorer för dels materiell levnadsstandard och dels livskvalitet. Varje indikator bygger på att en till tre faktorer mäts. Balansen mellan arbete och fritid mäts till exempel genom att titta på antalet personer som arbetar långa dagar, andelen arbetande mammor och antal timmar med fritidsaktiviteter per person. Stor tonvikt läggs på människors egen skattning av olika parametrar och liksom flera andra aktörer har de ett verktyg på webben där vem som helst kan räkna fram sitt eget välmåendeindex. I en jämförelse mellan OECD-länders Better life index hamnar Sverige på

⁸ The Earth Institute, Columbia university: World Happiness report, 2012.

tredje plats. Sverige har bland annat minst ojämlik fördelning av inkomster, men är också ett av de länder där inkomstskillnaderna ökat mest under de senaste 20 åren.

EU

Ett annat pågående arbete som fått stor internationell uppmärksamhet är EU-projektet Beyond GDP, bortom BNP, som initierades av den förre franske presidenten Nicolas Sarkozy. Arbetet leds av EU-kommissionen, och man har gjort flera utredningar om möjligheten att ta fram nya välfärds- och hållbarhetsindikatorer för EU:s länder. Stiglitzkommissionen, bestående av de två ekonomipristagarna Joseph E. Stiglitz och Amartya Sen, sammanfattar i sin utredning från år 2009 behovet av nya sätt att se på och mäta ekonomisk utveckling. Deras arbete har sedan varit vägledande inom EU:s Beyond GDP och bland flera andra aktörer. EU har ännu inte kommit med något färdigt förslag till indikatorer för EU-länderna, men har lagt fram flera rapporter och rekommendationer, samt gett de europeiska statistikbyråerna European environmental agency, EEA, och Eurostat i uppdrag att ta fram statistik för gröna nationalräkenskaper och sociala data. Ett antal nyckelindikatorer har föreslagits och i en förordning från år 2011 syns ett ökat fokus på fördelningen av hushållens ekonomiska och sociala förutsättningar, och på bättre rapportering och användning av sociala och ekologiska data som vägledning inför politiska beslut.⁹

En uppsättning indikatorer för att mäta hållbar utveckling i EU-länderna finns också sedan år 2003. Den heter European sustainable development indicators, EU SDI, och är ett led i EU:s hållbarhetsstrategi. Vartannat år publiceras och utvärderas tio tematiska områden med huvudindikatorer och 30 underliggande indikatorer, sammanlagt över 100 variabler, för alla Europas länder. Den senaste uppdateringen kom år 2011 med rapporten Sustainable development in the European union – 2011 monitoring report on the EU sustainable development strategy.¹⁰

Andra exempel

Storbritanniens regering har ett omfattande arbete på området, inte minst tack vare influenser från tankesmedjan New Economics Foundation. I somras kom ett delresultat i projektet the Measuring national well-being programme, som pågått sedan år 2010 under den brittiska statistikmyndigheten Defra.¹¹ Ett system håller på att upprättas med nationella indikatorer för både hållbarhet och människors subjektivt upplevda välbefinnande. Rapporteringen sommaren 2012 innehöll bland annat preliminära uppskattningar av det nationella välbefinnandet, baserat dels på enkätfrågor om alltifrån hur människor mår, deras sociala relationer, hälsa, inkomster och arbetssituation till uppgifter om Storbritanniens utbildningsnivå, makroekonomiska parametrar som statskuld och miljöförhållanden.¹²

Sedan tidigare har landet också haft en uppsättning indikatorer för hållbar utveckling som omarbetats och reducerats till tolv huvudindikatorer med tillhörande underindikatorer. De utvärderas nu, och är öppna för olika intressenter att kommentera.¹³ Materialet ska uppdateras årligen och användas för att vägleda politiker på nationell och lokal nivå. Arbeten med

⁹ EU-kommissionens förslag till förordning om europeiska miljöräkenskaper (KOM(2010) 132) förhandlades fram under 2010 och antogs av parlamentet och rådet i juni 2011.

¹⁰ För att se senast tillgängliga data hänvisas till Eurostats ingång till EU:s hållbarhetsindikatorer.

¹¹ The Guardian, 14 november 2010.

¹² Office for national statistics, pressmeddelande 24 juli 2012.

¹³ Defra, 24 juli 2012

välfärdsmått finns också i bland annat Kina, Kanada, Costa Rica, Tyskland, Österrike, Norge, Finland, Irland, Frankrike, Portugal, Polen, Belgien och Danmark.¹⁴

PÅGÅENDE ARBETE I SVERIGE

Också i Sverige har ekonomer gjort försök på området, både teoretiskt och tillämpat.¹⁵ Under början av 2000-talet gjorde Konjunkturinstitutet beräkningar av gröna BNP, men avsåg sedan uppdraget.¹⁶ Ett antal svenska utredningar har genom åren föreslagit att Sverige ska utveckla metoder för att hitta ett lämpligt mått på hållbar utveckling som kan skapa incitament för en hållbar politik.

Regeringens framtidskommission, som ska redovisa sitt arbete under våren 2013, ska bland annat se över nya metoder för att följa och mäta livskvalitet och välbefinnande och bedöma i vilken utsträckning de kan användas som underlag för politiska beslut.¹⁷ En stor del av det officiella arbetet med att ta fram mått på hållbar utveckling i Sverige handlar annars om miljöräkenskaper.¹⁸ Enligt SCB ligger deras pågående arbete med miljöräkenskaperna nära de delar som gäller miljöindikatorer i rekommendationerna från EU-kommissionens Beyond GDP-projekt.¹⁹ I arbetet redovisar SCB miljöstatistik för de branscher, offentliga myndigheter och hushåll som används i nationalräkenskapssystemet.

Miljöräkenskaper för olika sektors utsläpp är viktiga som underlag för en ekonomisk politik för hållbarhet. Man kan till exempel förfina analysen över hur bra olika styrmedel fungerar och vad det kostar att minska ett lands miljöpåverkan. Men arbetet behöver åtminstone utökas med sociala mätetal för att kunna göra mer holistiska beräkningar inom ramen för nationalräkenskaperna. Hos SCB finns också underlag för att kunna komplettera miljöräkenskaperna med sociala data så att integrerad statistik mellan alla tre dimensionerna av hållbar utveckling – den ekonomiska, ekologiska och sociala – skulle kunna användas för bredare nationella mätetal.²⁰

Socialstyrelsen och Folkhälsoinstitutet är annars de myndigheter som arbetar mest med sociala välfärdsindikatorer i Sverige idag. Under Sveriges elva folkhälsopolitiska mål har det tagits fram ett flertal indikatorer som också lyfts fram inom flera kommuner och redovisas i så kallade lokala välfärdsbokslut. Där statistikförs data som rör bland annat psykiskt välbefinnande, social sammanhållning och flera olika aspekter på fysisk hälsa och levnadsvanor. Ett flertal kommuner i Sverige arbetar också sedan slutet av 1990-talet med rapportering av så kallade lokala välfärdsbokslut, VFB, med indikatorer för sociala värden. Miljödepartementet gav nyligen SCB i uppdrag att använda EU:s hållbarhetsindikatorer EU SDI (se sidan 10) för att utvärdera hur Sveriges utveckling sett ut under perioden och Sveriges status jämfört med EU-genomsnittet. En rapport publicerades i februari 2012.²¹ En sammantagen bedömning visar att för huvudindikatorerna i EU:s uppsättning av

¹⁴ Danmarks radio, 18 juni 2012.

¹⁵ Se t.ex. Dasgupta & Mäler 2000, Heal & Krström 2001, Gren 2003 och 2004 eller Ahlroth 2000.

¹⁶ Skånberg 2001.

¹⁷ Se Finansdepartementet Dnr Fi2012/319, Svar på interpellation 2011/12:319 av Annika Lillemets (MP) Politik för lycka.

¹⁸ Se exempelvis svar och betänkande från 2012 då frågan om alternativa välfärdsmått ställts av Miljöpartiet i Riksdagen (betänkandet 2008/09:FiU2 och 2010/11:FiU32) Regeringen hänvisar till att Konjunkturinstitutet arbetar med ett utökat uppdrag att utveckla och rapportera miljöräkenskaper. I budgetpropositionen för 2012 anger regeringen också att Konjunkturinstitutet får till uppgift att utvärdera den ekonomiska politikens lång- och kortsiktiga effekter på riksdagens mål för miljöskvalitet och på en i övrigt miljömässigt hållbar utveckling.

¹⁹ Viveka Palm, personlig kommunikation.

²⁰ Hos SCB finns också en databas med 87 indikatorer för hållbar utveckling som togs fram våren 2006 till den förra regeringens vidareutveckling av den svenska strategin för hållbar utveckling.

²¹ SCB 2012c

hållbarhetsindikatorer har Sverige överlag en positiv utveckling och ligger bättre till än EU-genomsnittet. De områden som är mest problematiska är social integrering, klimatförändring och biodiversitet.

SCB har också på uppdrag av Naturvårdsverket²² tagit fram ett förslag på 29 nya indikatorer för att bedöma hur miljömålssystemets generationsmål uppfylls. Det skedde efter riksdagens beslut år 2010 att förändra miljömålssystemet och utvidga generationsmålet, som går ut på att lösa miljöproblemen inom en generation. SCB:s förslag, som redovisades i juli 2012, innehåller en del intressanta mätetal för Sveriges miljöpåverkan, framför allt ur ett konsumtionsperspektiv. Av indikatorerna ska 22 följa den nationella samhällsomställningen, medan sju indikatorer avser Sveriges påverkan på global hälsa och miljö. Här ingår bland annat att mäta utsläpp av växthusgaser, kväveoxider och ammoniak orsakade av svensk konsumtion, liksom köttkonsumtion per person och köttslag samt graden av miljöhänsyn vid skogsavverkning.

Svenskt arbete med gröna nyckeltal

Efter initiativ från Miljöpartiet togs de så kallade Gröna nyckeltalen fram av Miljövårdsberedningen år 1998.²³ Syftet var att skapa ett mindre antal mätetal med en starkare koppling till den ekonomiska politiken, eftersom ekologiska förutsättningar utgör grunden för samhällsekonomin. Miljövårdsberedningens förhoppning var att ett system med ett fåtal strategiska gröna nyckeltal skulle göra det möjligt för allmänhet och beslutsfattare att enkelt bedöma hur utvecklingen går mot ett mer hållbart samhälle. De slutliga indikatorerna från år 1999 delades upp i kategorierna 'mått på bakomliggande orsaker', 'mått på utsläppsnivåer och tillståndet i miljön' och 'mått på omställningen hos viktiga aktörer' och omfattade tolv problemområden med sjutton indikatorer:

- Energianvändning
- Materialanvändning
- Kemikalieanvändning
- Växthuseffekt
- Försurning
- Övergödning
- Luftkvalitet i tätort
- Biologisk mångfald
- Miljöanpassade färdssätt
- Miljöanpassade inköp
- Kretslopp av näringsämnen
- Miljöanpassade arbetssätt

Stockholm environment institute, SEI, genomförde mellan åren 2002 och 2004 ett flertal projekt med syfte att anpassa de gröna nyckeltalen så att de enklare skulle kunna användas av regeringskansliet, men arbetet med de gröna nyckeltalen följdes inte upp efter år 2005. En utredning av Riksdagens utredningstjänst år 2012 visade att anledningen dels var att systemet överlappade indikatorarbetet i miljömålssystemet, och dels att utrymmet i budgeten var begränsat. Trots översyn och utredning tog regeringen inte initiativ till en fortsättning.²⁴

²² 2012c.

²³ Gröna nyckeltal för en ekologiskt hållbar utveckling, prop. 1998/99:100 Bilaga 5.

²⁴ SEI presenterade 2004 ett förslag på miljöindikatorer som skulle vara bättre anpassade för Regeringskansliets behov än de gröna nyckeltalen ansågs vara (SEI 2004; Riksdagens utredningstjänst, 2012). Miljömålsrådets kansli under Naturvårdsverket

UTGÅNGSPUNKTER FÖR VAL AV INDIKATORER

“Our quality of life depends on social relations, environmental quality, freedom and safety, accumulated wealth, income and leisure time, risks and expectations for the future – such as fearing the loss of wealth or income or other elements of good living conditions, e.g. a healthy environment. Therefore, we need to measure personal wellbeing and societal welfare in addition to measuring the goods and services produced for the market in a given year.” Marco Mira d’Ercole, OECD, vid ett seminarium arrangerat av Framtidskommissionen 14 juni 2012.

Flera genomgående drag kan skönjas i arbetet med att ta fram välfärdsmått. Somliga har fokuserat på att ersätta måttet BNP, andra på att justera det genom att till exempel lägga till eller dra ifrån värdet av olika saker som inte ryms i BNP. Ytterligare andra – och just nu pekar flera arbeten i den riktningen – fokuserar på att komplettera BNP och förespråkar flera mått vid sidan av varandra, både monetära och icke-monetära. Somliga har försökt täcka alla dimensioner av hållbar utveckling, andra har valt att lägga fokus på antingen ekologiska eller sociala faktorer.

Vad är en indikator?

En indikator kan beskrivas som ett mått som sammanfattar komplex information om en företeelse i ett enda lättförståeligt tal som uppdateras med jämna mellanrum efterhand som ny information kommer till.²⁵ De kanske mest kända indikatorerna idag är aktievärldens index, såsom Dow Jones och Nasdaq. Det finns mycket skrivet om hur man väljer och kommunicerar indikatorer.²⁶

Indikatorer kan delas upp i olika kategorier efter vad de beskriver och vilken funktion de har. De kan till exempel beskriva påverkan på något eller drivkrafter bakom något, de kan fokusera på tillståndet på ett område vid olika tidpunkter, eller mäta effekter av olika åtgärder. Många indikatorer relateras också till mål och speglar utveckling eller förändring i förhållande till målet.²⁷

På det sociala området är det vanligt att dela in indikatorer i sådana som mäter yttre, externa faktorer och inre, interna faktorer. Yttre faktorer kan vara miljö, materiell standard, sociala och politiska omständigheter, medan inre faktorer kan vara psykologiska eller personliga.²⁸ Man delar också upp indikatorer i subjektiva, som skattas av individer själva, och objektiva, som inte gör det. Generellt kan man märka ett ökat intresse för subjektiva indikatorer. Åtminstone någon av indikatorerna i olika uppsättningar från EU och OECD är till exempel

beställde SEI-studien efter att Miljödepartementet påmint om Miljömålsrådets ansvar för de gröna nyckeltalen. I rapporten redovisar SEI olika kommentarer från departementen. Det framgår att till exempel Finansdepartementet anser att utrymmet i budgeten var för begränsat för att rymma nyckeltalen. Enligt ett internt dokument från 2005 skrivet av Miljömålsrådets kansli fanns det en tveksamhet kring hur man skulle gå vidare med frågan. Vid samma tid presenterade regeringen sin proposition 2004/05:150. Enligt Naturvårdsverket fortsatte inte arbetet med att ta fram en ny uppsättning gröna nyckeltal efter 2005. Regeringen som tillträdde 2006 gav i sin tur inte några nya instruktioner vad gäller arbetet med gröna nyckeltal. Propositionen 2009/10:155 nämner emellertid behovet av miljöindikatorer för budgetarbetet.

²⁵ Svensk fågeltaxering, webbinfo.

²⁶ Se t.ex. Socialdepartementet 2007.

²⁷ Europeiska miljöbyrån (EEA) har till exempel utvecklat en internationellt vedertagen modell som ska underlätta arbetet med miljömålsuppföljning, den så kallade DPSIR-modellen, se Regional utveckling och samverkan i miljömålssystemet, RUS, webbinfo.

²⁸ Som en tredje kategori kan också ses ”objektiva fakta om personer och deras liv” (kön, ålder, egenskaper), som påvisat har stort betydelse för välfärd och välbefinnande. I en rik nation förklaras de största variationerna i välbefinnandet av psykologiska faktorer, medan yttre faktorer tvärtom är viktigare i fattiga nationer (Fors och Brulde 2012).

baserade på enkätsvar med subjektiva bedömningar av hur människor mår eller hur de upplever olika välfärdsfaktorer.

Man bör överväga om man vill mäta och redovisa indikatorerna som negativa eller positiva. Vill man till exempel mäta arbetslöshet eller sysselsättning och psykisk ohälsa eller psykisk hälsa? Valet kan ha betydelse för hur resultaten kan kommuniceras. Men negativa och positiva mått på samma område speglar inte alltid varandra. Att ha beskrivningar av både positiva och negativa trender på samma område kan därför öka chansen att fånga upp viktiga förändringar.

Vårt val av indikatorer

Det finns inga enkla vägar till rätt mätetal och de flesta indikatorer är symboler för något större. I det här arbetet har vi valt en uppsättning indikatorer för välfärd och utveckling som alla fungerar som komplement till varandra. Somliga är mer målrelaterade, andra är mer kopplade till medel eller bakomliggande drivkrafter med påverkan på mål och värden vi vill nå och främja.

Att Miljöpartiet väljer flera och inte ett enda mått har flera orsaker. Mot bakgrund av det mångåriga arbetet av experter på området har vi bedömt det som mycket svårt att utveckla ett enda mått som ger tillräckligt med information och vägledning för att vara användbart. Ett sammansatt index kräver inte bara att man vet vad man vill mäta, utan också att man kan väga samman alla ingående faktorer. De mäts ofta i olika enheter, som till exempel kronor, antal människor, utsläppsmängder och procentandelar. Hur värderar man exempelvis miljöfaktorer i förhållande till faktorer som mäter inkomst eller demokrati?²⁹ Vår strävan har varit att ta ett första steg och visa på ett antal områden med exempel på indikatorer som vi tycker är viktiga att mäta regelbundet. Men vi gör inte anspråk på att vi har hela bilden. Att vi inte väljer ett av alla de olika sammansatta mått som redan används i världen beror också på att många av dem är komplexa och mindre anpassade för att arbeta med i ett politiskt parti.³⁰

Flera indikatorer i stället för ett sammansatt index ökar genomskinligheten. Vi tror att det finns en viktig poäng med att mätetal för välfärd och hållbarhet får redovisas för vad de är, istället för att gå vägen via pengar, som har svårt att fånga de allra viktigaste aspekterna. Vi tror också att det behövs ett ökat fokus på att samhället och ekonomin är flerdimensionella. Det är bra för både ekonomin och demokratin att fler får inblick i vad ekonomisk politik handlar om. Med indikatorer som visar olika ekonomiska komponenter och hur de förändras som svar på politik kan den kunskapen kanske öka. Ekonomi omfattar ju både sociala och ekologiska variabler och en uppdelning är egentligen missvisande.

Man kan givetvis ifrågasätta om vi har valt rätt områden och mätetal. Indikatorernas träffsäkerhet för de områden vi säger oss vilja uppmärksamma inte bara kan utan bör diskuteras. Områdena är valda som förslag och exempel, flera med mindre tydliga eller

²⁹ Om metoder för sammanvägning finns mycket skrivet (se till exempel OECD 2008). Det innebär en hel del subjektiva bedömningar som kräver att man är tydlig med vilka antaganden och värderingar som ligger bakom. En risk med sammansatta index är att de kan användas som förenklade mått på komplexa samband – precis som BNP brukar beskyllas för. Risken finns också att saker som inte är så lätta att mäta väljs bort och därmed prioriteras ned i förhållande till de saker som ingår i indexet.

³⁰ Det finns dock argument för ett sammantaget mått. Så här skriver Amartya Sen enligt Vogel och Wolf, 2004: "BNP:s (ett överskattat allt för ofta använt index) dominans skulle inte brytas av en uppsättning av tabeller (med separata indikatorer). Människor skulle betrakta dem med respekt, men när det kommer till att använda ett sammantaget mått på social utveckling, skulle de i slutändan återvända till det enkla och funktionella BNP, just därför att det är renodlat och behändigt."

träffsäkra mätetal som behövs utvecklas och ändras. Indikatorer kan behöva läggas till och tas bort. Vi ser det här arbetet som vårt bidrag till en större diskussion och räknar med att fortsätta diskussionen och förfina våra förslag utifrån de kritiska synpunkter som kommer in.

Kriterier för valet av indikatorer

Det huvudsakliga syftet med vårt arbete och vårt val av indikatorer är att få en utgångspunkt för diskussion om behovet av bredare mått på samhällets utveckling och framåtskridande. Några övergripande kriterier har funnits när indikatorerna har valts ut. De beror på omständigheter som varit rådande i vår arbetsprocess och som kommer att råda framöver:

- Indikatorerna ska ha en balans mellan olika dimensioner av människors välfärd, ekonomiskt, socialt och ekologiskt.
- De ska vara välfärdsrelevanta, alltså belysa de problem och områden som är viktigast för individens välfärd och livschanser.
- De ska vara vetenskapligt solida.
- De ska vara påverkbara med politik.
- Det ska finnas tillgänglig data för dem.
- De ska vara få till antalet.
- De ska vara lätta att följa upp, helst med hjälp av offentlig statistik, nationella register eller nationella urvalsundersökningar med återkommande mätningar.
- De ska i första hand spegla svenska förhållanden, men svensk påverkan på andra länder och jämförelse med andra länder kan också vara intressant.

Avgränsningar

I vårt arbete har fokus inte legat på att ta fram indikatorer för internationell jämförbarhet, varken med avseende på områden eller val av data, därför är endast några av dem av sådan karaktär: Gini, BNP, utsläppen, utbildning och arbetslöshet. Vi har måst kompromissa mellan att välja värden som är viktiga att uppmärksamma och värden där det finns tillgängliga data. Därför innehåller urvalet både områden där vi bara visar på exempel på mätetal och områden med färdiga val av både indikator och statistik. I brist på aktuella data har vi fått använda statistik som är upp till två år gammal. Indikatorer som är särskilt lämpade för utvärdering på kort sikt har fått frångås på flera områden – både av brist på statistik och brist på indikatorer som reagerar och förändras på kort sikt. Vi har inte heller alltid hittat indikatorer som är väl anpassade för utvärdering av politiska reformer. För sådana indikatorer behövs ett vidare arbete.

Metod

Urvalet har tagits fram genom att studera tidigare och pågående arbeten med välfärdsindikatorer av olika slag internationellt och i Sverige. Kontakter med experter, forskare och myndighetspersonal har varit till stor hjälp. Internt har arbetet diskuterats i en referensgrupp och med tjänstemän på Miljöpartiets riksdagskansli.

INDIKATORERNA

“While basic living standards are essential for happiness, after the baseline has been met happiness varies more with quality of human relationships than income.”
World happiness report, 2012.

Här redovisar vi de indikatorer vi valt och resonerar om vad respektive indikator mäter samt de problem och möjligheter som finns med respektive mått. Vi har delat upp indikatorerna i tre större grupper, sociala, socioekonomiska och ekologisk indikatorer.

SOCIALA INDIKATORER

FN antog den 19 augusti 2011 resolutionen Happiness: towards a holistic approach to development, som handlar om att länder bör arbeta med att ta fram mått som bättre fångar lycka och välbefinnande. Resolutionen uttryckte också att lycka är ett grundläggande mänskligt mål som bör vara vägledande för politiken. I vårt arbete har vi anammat det här perspektivet och därmed sökt efter indikatorer på det sociala området som direkt eller indirekt mäter människors välbefinnande och lycka.

World happiness report (se sidan 9) är framtagen på uppdrag av FN. Rapporten argumenterar för att storskalig, regelbunden insamling av lyckodata gör det möjligt att analysera vilken effekt olika politiska beslut haft för välbefinnandet. Rapporten drar slutsatsen att insamling av lyckorelaterad data kommer att förbättra det makroekonomiska policyarbetet.

Att mäta lycka är dock ingen lätt uppgift. I undersökningar har man funnit ett positivt men avtagande samband mellan BNP per person och den genomsnittliga ”lyckonivån”. När de fattigas inkomst ökar och risken för fysiskt lidande är undanröjd stiger ”lyckokvoten” till en början påtagligt. Stigningen avtar dock och snart ger ökad inkomst ingen, eller liten, effekt på lyckonivån. Jeffrey Sachs med kollegor skriver i World happiness report att den absoluta inkomsten är viktig i fattiga länder men att i rikare länder är den relativa inkomsten viktigare. Andra forskare har tidigare framfört liknande argument. Statsvetaren Richard Easterlin³¹ menar att det inte finns något klart samband mellan länders inkomst och lyckonivå. Medborgare i rika länder är inte lyckligare än de i fattiga. Däremot, menar han, finns det ett samband mellan inkomst och uppskattad lyckonivå inom ett och samma närområde eller land. Det är den relativa inkomsten som räknas: ”Jag är rikare än min granne och därför lyckligare.” Vi upplever inte att vår tillvaro förbättras om alla andra får det bättre samtidigt.

Grundläggande för att såväl mäta som förbättra lyckonivån är att vi behöver förstå vad som påverkar den. I undersökningar över vad vi blir lyckliga av kommer umgänge med nära och kära, att äta och ha sex högt på listan.³² Att exempelvis shoppa och pendla hamnar långt ned. Det verkar alltså som att det som gör oss lyckliga genererar låga utsläpp jämfört med aktiviteter som vi känner mer olust inför. Här finns en stor förbättringspotential för att öka människors välbefinnande.³³ Faktorer med tydlig bäring på lycka³⁴ enligt forskningen, som

³¹ 2001

³² Den brittiske ekonomen Richard Layard är en av de mest välkända forskarna inom ämnet. I databasen World database of happiness finns sammanställningar av välbefinnandestudier från långt över hundra länder.

³³ Kahneman et al. 2004; Naturvårdsverket 2011b.

³⁴ Begreppet lycka ska inte misstolkas: inom lyckoforskningen används det mer kliniskt som ett samlingsbegrepp för människors välbefinnande, definierat på olika sätt. Det ska alltså inte förväxlas med det som i dagligt tal menas med ordet, till exempel lyckorus eller målet om ständig glädje. Begreppet bör alltså problematiseras och för att inte förväxla det med det som i forskningen kallas välbefinnande använder vi fortsatt de olika begreppen som de används i lyckoforskning.

Miljöpartiet fokuserat på här, är bland annat psykiskt välbefinnande, tillit, social sammanhållning och delaktighet, utbildning samt löneskillnader.

1. VÄLBEFINNANDE

Det kanske starkaste skälet till att fokusera på människors välbefinnande är att när människor får frågan om vad som är meningen med livet, uppger de allra flesta att det är att få leva ett gott liv, att må bra och få vara lycklig. Man kan därför hävda att politik borde handla om att öka möjligheten för människor att göra det som de mår bra av.

Forskningen om välbefinnande och lycka har ofta handlat om sociala indikatorer som mäter det som påverkar välbefinnandet istället för att fråga människor direkt om deras subjektiva upplevelser. Lyckoforskning har tidigare ansetts vara ganska oseriös, men har väckt större intresse och fått större trovärdighet under senare år, inte minst genom psykologen Daniel Kahnemans bidrag till forskningen. Kahneman tilldelades år 2002 Sveriges Riksbanks pris i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne. Inom det som kallas lyckoforskning idag ryms självskattningar av upplevd lycka, livstillfredsställelse, välbefinnande och psykisk hälsa som man får fram genom att till exempel fråga människor om upplevd oro, ångslan och sömnbesvär.³⁵

Välbefinnande som subjektivt välbefinnande eller livstillfredsställelse

Välbefinnande kan grovt delas in i subjektivt välbefinnande, VB, och livstillfredsställelse, LS. Den största skillnaden mellan begreppen är hur de mäts och vad man därmed fångar. Medan välbefinnande fångar känslan av välmående har livstillfredsställelse till exempel visat sig känsligare för livsstilsfaktorer, status och normer där jämförelser med andra spelar in. Vid uppskattningar av välbefinnande har skillnaden mellan dem med och utan arbete visat sig inte vara lika stor, vilket antyder att arbete spelar något mindre roll för välbefinnandet än man kan tro. De som mår bra av arbete är ofta de stresståliga eller de som trivs med sitt jobb. Forskningen har länge fokuserat på livstillfredsställelse, trots att en del talar för att välbefinnande är det vi egentligen är intresserade av.³⁶ Orsaken sägs vara att man inte kunnat skilja dessa två ”former av lycka” åt, eller att man har antagit att graden av livstillfredsställelse och graden av välbefinnande sammanfaller. Nu tycks denna trend hålla på att brytas inom den samhällsvetenskapliga lyckoforskningen. Flera studier på senare år tyder på att sambandet mellan livstillfredsställelse och subjektivt välbefinnande långt ifrån är perfekt (se tabell 1 nedan).³⁷ Kahneman m.fl.³⁸ har funnit att socioekonomiska faktorer är starkare kopplade till livstillfredsställelse än till välbefinnande, och att välbefinnande är mindre känsligt för kulturella skillnader – det fångar det allmänmänniska. Kahneman och Deaton³⁹ fann också att sambandet mellan inkomst och välbefinnande försvinner helt vid en inkomst över 75 000 dollar per år men att en sådan brytpunkt inte gick att finna för livstillfredsställelse.⁴⁰

³⁵ I Sverige finns sådana data från bland annat Folkhälsoinstitutets årliga enkät över nedsatt psykiskt välbefinnande genom en internationellt använd standardiserad enkät (GHQ12), samt i SCB:s årliga undersökning av befolkningens levnadsförhållanden (ULF) med frågor om besvär av oro, ångslan eller ångest. Båda dessa används i Sverige som data för välbefinnande i olika sammanhang, som t.ex. i de kommunala välfärdsboksluten.

³⁶ Brülde, 2009.

³⁷ Se tex Diener m.fl., 2009.

³⁸ 2004, 2006.

³⁹ 2010.

⁴⁰ Fors och Brülde, 2011.

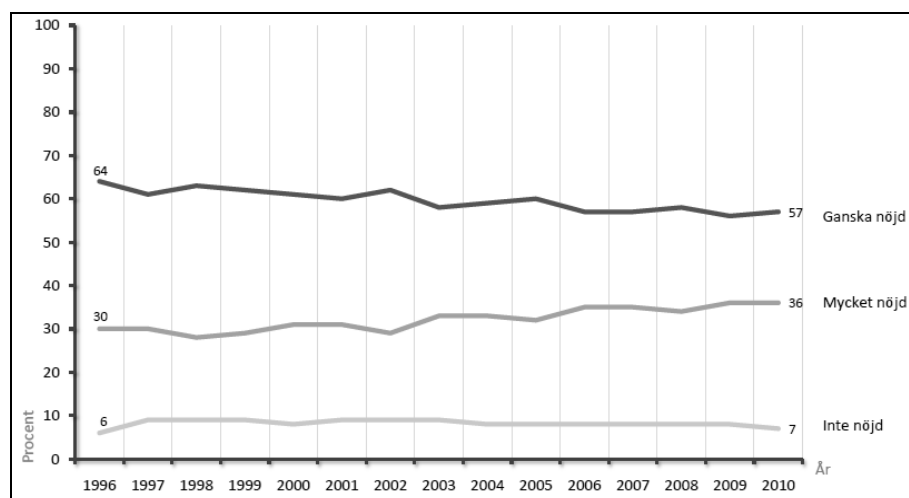
Livstillfredsställelse ESS 2008	Lycka ESS 2008	Välbefinnande SOM 2010
Medelvärde: 7,9	Medelvärde: 7,8	Medelvärde: 7,0
Andel nöjda (6-10): 91 %	Andel lyckliga (6-10): 92 %	Andel väl till mods (6-10) 76 %
Andel missnöjda (0-4): 5 %	Andel olyckliga (0-4): 4 %	Andel illa till mods (0-4): 13 %

Tabell 1: Medelvärden och svarsfördelning för livstillfredsställelse, lycka och subjektivt välbefinnande i European social survey 2008 och SOM-undersökningen 2010. Källa: SOM-institutet.

Även om välbefinnande tycks vara ett bättre mått väljer vi nu att använda livstillfredsställelse som mått. Anledningen är att det för livstillfredsställelse än så länge finns bättre historiska data, både i Sverige och internationellt, och att livstillfredsställelse ändå är ett bra mått.⁴¹ Miljöpartiet kommer att verka för att det görs årliga undersökningar i Sverige av välbefinnande. Det öppnas också fler och fler möjligheter att ta fram data med hjälp av nya metoder .

a. Livstillfredsställelse i Sverige

Figur 1 nedan visar livstillfredsställelsen i Sverige mellan åren 1996 och 2010. Statistiken kommer från SOM-institutets årliga rikstäckande undersökningar. Som figuren visar har nivån inte förändrats särskilt mycket sedan mätningen började. I SOM-undersökningen år 2010 är det en dryg tredjedel, 36 procent, som betraktar sig själva som mycket nöjda med livet. Inkluderar vi även dem som är ganska nöjda med sina liv växer andelen till drygt 90 procent.



Figur 1. Livstillfredsställelse i Sverige, år 1996-2010. Procentbasen utgör alla som besvarat frågan ”Hur nöjd är du på det hela taget med det liv du lever?”. Fyra svarsalternativ erbjöds: mycket nöjd; ganska nöjd; inte särskilt nöjd; inte alls nöjd. De två negativa svarsalternativen har slagits samman till ”inte nöjd”. Källa: figur på s.20 i Holmberg, Weibull & Oscarsson (red.), (2011). Svenska trender 1986-2010. SOM-institutet.

b. Barns och ungas psykiska hälsa

Barns och ungas välbefinnande är oerhört viktigt för en hållbar framtid. Att skapa goda förutsättningar för ungdomar är inte bara en fråga om mänskliga individuella rättigheter utan också om att bygga för ett starkt och mindre sårbart samhälle i stort.

⁴¹ Filip Fors, Umeå universitet, personlig kontakt.

Det psykiska välbefinnandet bland vuxna har i stort varit oförändrat sedan 1990-talet. Bland de unga har det hänt desto mer, vilket ger ett tydligt exempel på hur viktigt det är att bryta ned samlade data efter till exempel ålder eller kön. Barn under 15 år i Sverige hör visserligen till de mest gynnade i världen hälsomässigt sett, och utvecklingen i denna åldersgrupp har bara varit positiv under de senaste 20 åren. Men ju äldre barn och unga blir desto mer måste denna bild nyanseras. Gruppen 15–24 år har fått en markant sämre psykisk hälsa.⁴² Flera undersökningar visar att vissa symtom, till exempel oro, ångest, nedstämdhet, sömnsvårigheter, sjukhusvård för depression eller självskadande beteende, har mer än fördubblats sedan mitten av 1990-talet. Bland unga män i åldern 16–24 år har även dödligheten ökat. Men allra sämst mår unga kvinnor idag.

Medan sjukhusvård på grund av psykiska besvär har minskat i nästan alla andra åldersgrupper har den ökat hos unga, och kvinnor i åldern 15–24 år är numera den grupp som oftast får psykiatrisk sjukhusvård.⁴³ Av Socialstyrelsens data framgår att det framför allt är sjukhusvård för depressioner och ångesttillstånd som ökat kraftigt. Det här påverkar förutsättningarna för skolgång och att ta sig in på arbetsmarknaden. En ökande andel elever slutar idag grundskolan utan att vara behöriga till gymnasiet och färre har grundläggande högskolebehörighet när de slutar gymnasiet.⁴⁴ Ungdomsarbetslösheten i Sverige är idag bland de högsta inom EU och antalet unga som varken arbetar eller studerar ökar.⁴⁵

Barnombudsmannens indikator ”Barn och unga med psykiska besvär”

Att välja ut en enda indikator som på ett rättvisande sätt beskriver barns och ungas psykiska välbefinnande eller brist på välbefinnande är svårt. Även om det finns mycket statistik kring barns och ungas situation i Sverige är det få uppgifter som lämpar sig för att använda som enskilda indikatorer för ett större område. Området är därför ett av dem där vi tills vidare väljer att ge ett tänkbart exempel på indikator och några möjliga alternativ.

Barnombudsmannen, BO, redovisar på uppdrag av regeringen ett antal indikatorer för barn och unga i åldern 10-18 år. Den indikator som redovisas i tabell 2 bygger på tre frågor från SCB:s så kallade Barn-ULF.⁴⁶ Barn-ULF bygger i sin tur på intervjuer och görs årligen sedan 2007. BO:s indikatorer är ämnade att uppdateras med nya data löpande. Nackdelen är att unga i åldersgrupperna över 18 år inte omfattas, och det är där de allra största förändringarna skett på senare tid.

⁴² Folkhälsoinstitutet, 2011a.

⁴³ Folkhälsoinstitutet och Socialstyrelsen, 2012.

⁴⁴ Folkhälsoinstitutet, 2011a.

⁴⁵ Här avses arbetslösheten bland unga i relation till arbetslösheten i befolkningen som helhet. Ungdomsstyrelsen, 2012a.

⁴⁶ Undersökningarna av barns levnadsförhållanden.

Tabell 2. Andel barn med psykiska besvär, år 2007-2010. Pojkar och flickor i åldersgruppen 10-18 år, samt uppdelat på tre åldersgrupper.

Åldersgrupp	2007-2008, andel %	2009-2010 andel, %	Åldersgrupp	2007-2008, andel %	2009-2010 andel, %
Riket (totalt)	12	9	13-15 år (Riket)	10	9
Riket (Pojkar)	9	6	13-15 år (Pojkar)	6	4
Riket (Flickor)	15	13	13-15 år (Flickor)	14	14
10-12 år (totalt)	11	8	16-18 år (Riket)	15	11
10-12 år (Pojkar)	12	7	16-18 år (Pojkar)	9	7
10-12 år (Flickor)	10	8	16-18 år (Flickor)	20	16

Tabell 2. Barn och unga med psykiska besvär. Bygger på data där barn och unga svarat att minst två av de tre påståendena ”Jag känner mig ofta ledsen eller nere”, ”Jag är ofta spänd och nervös” och ”Jag är ofta sur och irriterad” stämmer precis eller stämmer ungefär. Källa: Barnombudsmannen och Undersökningarna av Barns levnadsförhållanden (Barn-ULF), SCB, 2012.

Tabell 2 visar andelen barn och unga med psykiska besvär mellan åren 2007 och 2010. Siffrorna antyder att andelen barn med psykiska besvär har minskat något under perioden 2007-2010, men fortfarande har nästan vart tionde barn i Sverige psykiska besvär. Andelen är mer än dubbelt så hög hos flickor som hos pojkar (utom i gruppen 10-12 år) och skillnaden är större i de äldre åldersgrupperna.

Bland övrig möjlig statistik som kan utgöra en indikator över ungas psykiska hälsa finns ungas livstillfredsställelse från SOM-institutet, unga i SCB:s undersökningar av befolkningens levnadsförhållanden, ULF, och nationella folkhälsoenkätens indikator för andelen med nedsatt psykiskt välbefinnande, baserat på en internationell standardenkät från Folkhälsoinstitutet. Samtliga görs årligen men inkluderar inte barn under 16 år. Andra undersökningar från Folkhälsoinstitutet om unga och skolbarn görs med längre mellanrum.⁴⁷ Detsamma gäller Ungdomsstyrelsens uppföljning av specifika hälsoindikatorer.

De exempel på indikatorer vi valt är subjektiva. En mer objektiv hade till exempel kunnat handla om antalet omhändertagna barn eller andelen som bor i ekonomiskt utsatta hushåll. En sådan indikator skulle kunna fånga delvis samma sak som en subjektiv, eftersom barn i familjer med sämre sociala och ekonomiska förutsättningar oftare drabbas av psykisk ohälsa.

2. SOCIAL SAMMANHÅLLNING OCH DELAKTIGHET

Med begreppet socialt kapital menas enligt Oskarson och Rothstein vanligen tillgångar i form av nätverk där det finns tillit mellan aktörer.⁴⁸ Tillit till andra människor kan förstås som ett slags sammanhållande kitt i samhället. Forskningen om socialt kapital har sedan begreppets födelse varit närmast explosionsartad och kunskapen om dess betydelse för individer, organisationer och hela samhällen ökar. Socialt kapital ger bättre fungerande demokratiska institutioner, lägre korruption och även ett mera jämnt fördelat välstånd. Människor i samhällen med högt socialt kapital har bättre hälsa och individer med bra sociala nätverk och högt förtroende för sin omgivning har ofta högre utbildning och inkomst och lägre arbetslöshet. Social tillit och nätverk gör det lättare att realisera viktiga gemensamma mål där det finns en konflikt mellan kortsiktigt egenintresse och ett mera långsiktigt allmänintresse. Oskarson och Rothstein tar exemplet att agera miljövänligt genom att källsortera sitt

⁴⁷ Se Nationella folkhälsoenkäten, ungas hälsa och Skolbarns hälsovanor.

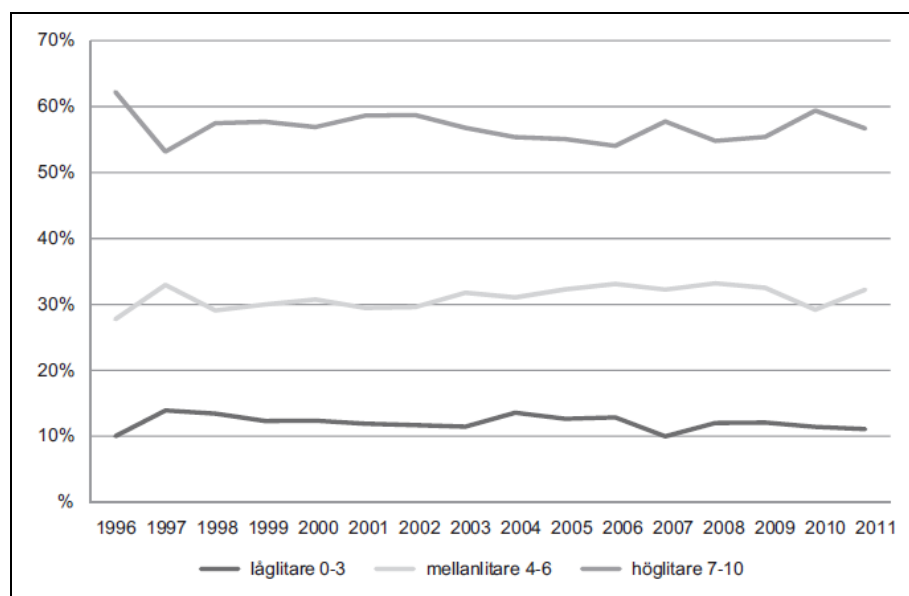
⁴⁸ 2012.

hushållsavfall. För de allra flesta ökar viljan att bidra till att förbättra miljön om man kan lita på att tillräckligt många andra i ens samhälle också väljer att källsortera.

Inom många av de arbeten med välfärdsindikatorer som nu pågår fokuserar man på betydelsen av socialt kapital och social sammanhållning genom olika mått på tillit mellan människor och tillit till samhällsinstitutioner, liksom på människors delaktighet och inflytande i samhällslivet. Förutom objektiva mått som till exempel valdeltagande och graden av nätverkande och engagemang i olika typer av sociala aktiviteter förekommer allt oftare indikatorer som bygger på individers självskattade upplevelser. De indikatorer vi valt att lyfta fram här följer denna trend. Den första bygger på en enkät där människor i Sverige själva fått skatta känslan av tillit till andra människor. Den andra lyfter fram den andel av befolkningen som är mer utsatt när det kommer till sociala relationer och bygger på en skattning av hur mycket människor deltar i olika typer av sociala aktiviteter. På så sätt kompletterar de varandra.

a. Mellanmänsklig tillit

SOM-institutet har i sin nationella undersökning mätt tillit i Sverige sedan år 1996 genom att fråga i vilken grad svenskar anser att de i allmänhet kan lita på andra människor. Figur 2 visar utvecklingen mellan 1996 och 2011. Nivån har som synes varit stabilt hög under hela perioden. Nivån i Sverige och övriga nordiska länder är också hög jämfört med andra länder i världen. Att det genomsnittliga mellanmänskliga förtroendet är stabilt betyder dock inte nödvändigtvis att det inte finns ålders- eller generationsskillnader även i Sverige.

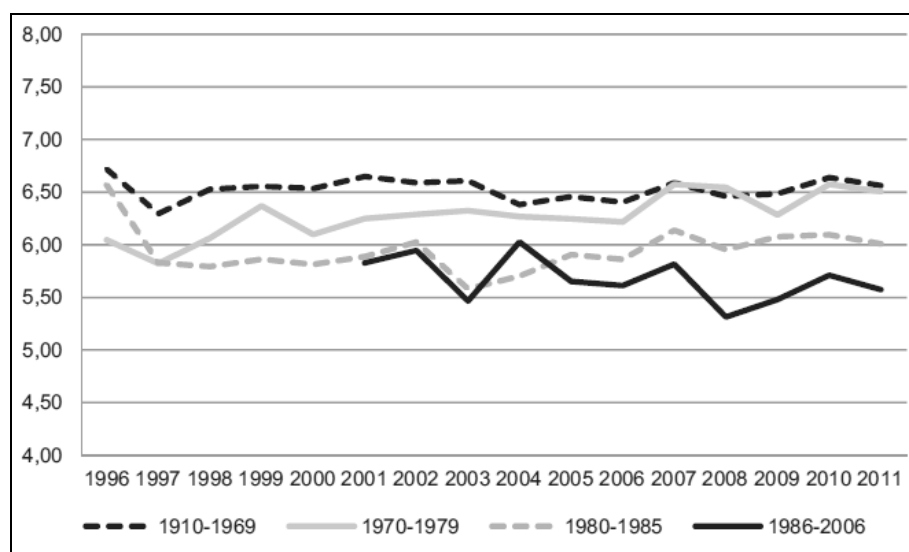


Figur 2. Mellanmänsklig tillit i Sverige, andelar av befolkningen år 1996-2011. Procentbasen utgör alla som besvarat frågan ”Enligt din mening, i vilken utsträckning går det att lita på människor i allmänhet?” Svartalternativen har utformats som en skala från 0-10 där 0 markerats med ”Det går inte att lita på människor i allmänhet” och 10 med ”Det går att lita på människor i allmänhet”. I tolkningen av svaren har de som fyllt i 0-3 på skalan klassificerats som ”låglitare”, de som fyllt i 4-6 som ”mellanlitare” och de som kryssat i någon av rutorna 7-10 som ”höglitare”. Källa: figur 1 på s. 540 i Oskarson, M & Rothstein, B (2012), Den sociala tilliten – håller vi på att tappa de unga? i Lennart Weibull, Henrik Oscarsson & Annika Bergström (red) I framtidens skugga. Göteborgs universitet: SOM-institutet.

Hög mellanmänsklig tillit är något relativt sällsynt och den höga sociala tilliten i Sverige och de andra nordiska länderna har alltmer kommit att ses som en av våra länders viktigaste

tillgångar. En viktig förklaring anses vara vår institutionella uppbyggnad. Mellanmänskligt förtroende präglas nämligen av det samhälle man växt upp i och individers erfarenheter av rättvisa och hederliga samhällsinstitutioner grundläggs i unga år, exempelvis genom skolan.

I den bok som sammanfattar forskningen kopplad till den senaste rikstäckande SOM-undersökningen visar Oskarson och Rothstein att de yngsta åldersgrupperna 16–19 år och 20–29 år under hela perioden 1996–2011 uppvisar en klart lägre genomsnittlig social tillit än de som är 30 år eller äldre, som i mångt och mycket har samma genomsnittliga tillit som de som är äldre (Figur 3). Att skillnaden mellan framför allt kurvorna för den yngsta åldersgruppen och åldersgrupperna över 30 år ökar, visar att det inte endast handlar om att man generellt är mer osäker när man är ung jämfört med när man vuxit upp.



Figur 3. Skillnader i mellanmänskligt förtroende mellan olika generationer i Sverige, år 1996–2011. Medelvärden (0-10) i olika födelsekohorter. Källa: figur 3 på s. 543 i Oskarson, M & Rothstein, B (2012), Den sociala tilliten – håller vi på att tappa de unga? i Lennart Weibull, Henrik Oscarsson & Annika Bergström (red) I framtidens skugga. Göteborgs universitet: SOM-institutet.

Oskarson och Rothstein för fram att det kan finnas skäl att fundera över om denna utveckling innebär att det svenska samhället långsamt håller på att ”försnilla en av sina viktigaste tillgångar, nämligen dess jämförelsevis höga sociala tillit. Materiellt sett har Sverige aldrig varit så rikt som nu, men vi skapar samtidigt alltfler unga människor som anser att man i allmänhet inte kan lita på andra människor. Det kan, om man följer forskningens resultat, bero på att en ökande andel av den unga generationen uppfattar samhällets institutioner, inte minst skolan och arbetsmarknadens institutioner, som orättfärdiga. Problemet är att med tillit är det nämligen också så att när den väl har krackelerat har den ofta visat sig synnerligen svår att lappa ihop.”⁴⁹

Tillit mäts också i den årliga enkäten från Folkhälsoinstitutet, där man redovisar andel av befolkningen med låg tillit. Värdet av den längre serien i SOM-institutets undersökning samt det faktum att folkhälsoenkäten fokuserar på andelen med låg och inte hög tillit styrde Miljöpartiets val av data.

En indikator för tilliten till olika samhällsinstitutioner övervägdes också. Både i SOM-institutets och Folkhälsoinstitutets enkät tillfrågas människor om deras förtroende för olika

⁴⁹ Oskarson och Rothstein, 2012.

myndigheter, för sjukvård, polis och rättsväsende, media och företag, liksom riksdag, regering och politiska partier, men resultaten redovisas inte aggregerade som ett samlat mått på förtroende för dessa institutioner i allmänhet.

b. Andel med lågt socialt deltagande

Att människor deltar i ett socialt sammanhang har avgörande påverkan på byggandet av socialt kapital och enskilda individers hälsa. Ett stort antal studier ger belägg för sociala relationers hälsofrämjande effekt.⁵⁰ Väl integrerade personer med starka band till familj eller omgivning lever längre och har ökad kapacitet att återhämta sig från sjukdom än socialt isolerade individer. Avsaknad av social delaktighet, i termer av sociala relationer eller social isolering anges ibland som kärnan i begreppet socialt utanförskap.

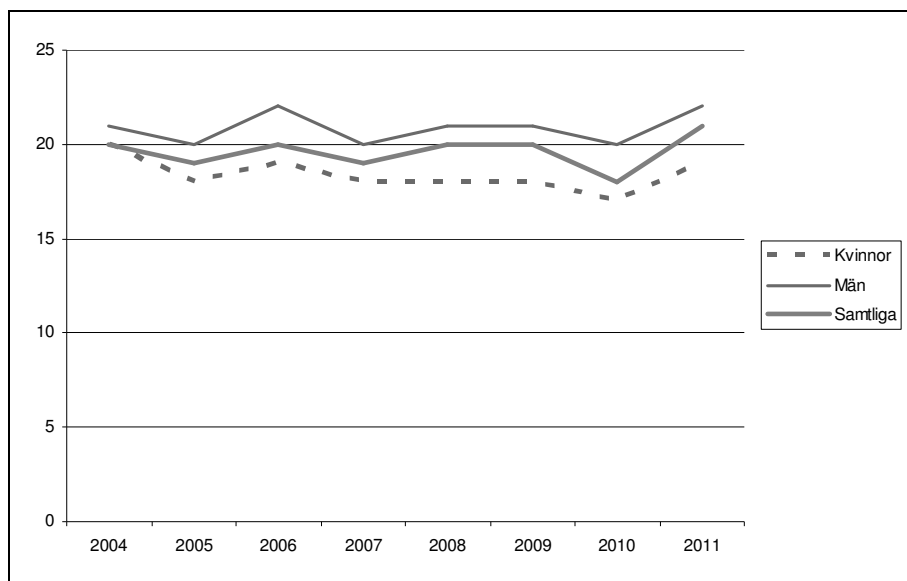
Formerna för socialt deltagande varierar beroende på ålder, utbildningsnivå och socioekonomisk grupp. Ett generellt mönster är till exempel att individer med hög social status har större tillgång till och möjlighet att delta i olika aktiviteter. De deltar också oftare i aktiviteter och sammanhang som kräver större materiella resurser.

Vi har tills vidare valt en indikator på socialt deltagande som är baserad på Folkhälsoinstitutets årliga folkhälsoenkät. Det är en nationell studie med ett urval av upp till 20 000 personer, 16–84 år, som gjordes första gången år 2004. Studien är ett samarbetsprojekt mellan Folkhälsoinstitutet och Sveriges landsting/regioner. Undersökningarna görs av Statistiska centralbyrån, SCB. Det sociala deltagandet mäts som i vilken omfattning människor deltagit i olika sociala aktiviteter under den senaste tolv månadersperioden och man redovisar andelen med lågt socialt deltagande, vilket är när någon deltagit i färre än två av följande aktiviteter:

- Studiecirkel/kurs på arbetsplatsen
- Studiecirkel/kurs på fritiden
- Fackföreningsmöte
- Annat föreningsmöte
- Teater/bio
- Konstutställning
- Kyrkan
- Sporttillställning
- Skrivit insändare i tidning/tidskrift
- Demonstration av något slag
- Offentlig tillställning t.ex. nattklubb, danstillställning eller liknande
- Större släktsammankomst
- Privat fest hos någon

I figur 4 framgår resultatet av undersökningen år 2004 till 2011. Andelen med lågt socialt deltagande är i genomsnitt runt 20 procent och har inte förändrats väsentligt sedan år 2004.

⁵⁰ Folkhälsoinstitutet, Nationella folkhälsoenkäten, sociala relationer, 2012.



Figur 4. Andelen med lågt socialt deltagande av befolkningen i åldern 16-84 år, år 2004-2011. 'Lågt socialt deltagande' definieras de ha som under de senaste 12 månaderna deltagit i mindre än två av de 13 förvalda aktiviteterna i enkäten.⁵¹ Antal svarande i undersökningen varierade och var 9 554 år 2011. Källa: Folkhälsoinstitutet, Nationella folkhälsoenkäten 2011.

En större andel män än kvinnor har lågt socialt deltagande. I resultatet från undersökningen redovisas också skillnader mellan olika grupper i befolkningen och de största skillnaderna syns först när man studerar de svarandes ålder, utbildningsnivå, sysselsättning och socioekonomi. Betydligt fler i åldern 65-84 år har till exempel lågt socialt deltagande och skillnaden mellan låg- och högutbildade, mellan sjuka, arbetslösa och de med jobb är påtaglig och ser ut att ha ökat sedan år 2004. Mycket lägre deltagande har också gruppen arbetare i förhållande till tjänstemän och låginkomsttagare i förhållande till höginkomsttagare liksom utrikes födda, särskilt utanför Europa, jämfört med födda i Sverige. Någon aktuell analys av denna indikator finns inte publicerad från Folkhälsoinstitutet och resultatet här bygger på en översiktlig studie av materialet i databasen kopplat till folkhälsoenkäten.

Andra möjliga indikatorer som övervägts är undersökningar hos Folkhälsoinstitutet, SCB och SOM-institutet kring socialt umgänge, olika fritidsaktiviteter och föreningsengagemang. Eftersom Folkhälsoinstitutets enkät är bred och ger svar på många frågor valdes denna.

SOCIOEKONOMISKA INDIKATORER

Urvalet av indikatorer som visar samhällets sociala och ekonomiska struktur är mycket stort. I den här rapporten har vi valt ut några indikatorer som vi anser visar på viktiga förutsättningar för att nå välfärd och som också är viktiga mål i sig själva. De socioekonomiska indikatorerna som valts ut är känsliga för politiska beslut och därmed också ganska lätttröliga. Det utgör så att säga viktiga underliggande mått för lycka och välbefinnande men är i förhållande till dessa lättare att påverka på kortare sikt.

Utbildning i form av fullföljd gymnasieutbildning är den första indikatorn i det här avsnittet. Måttet är viktigt då det utgör en grundläggande förutsättning både för individen att lyckas och för samhället som helhet. Både jämställdhet, i den här rapporten i form av en indikator över löneskillnader i samhället och arbetslöshet utgör viktiga mått i sig själva. Låg arbetslöshet och

⁵¹ Fråga 78 i 2011 års enkät.

minskande skillnader mellan kvinnor och mäns löner utgör eftersträvansvärda mål som också påverkar välbefinnande hos individerna.

Tre mer traditionella ekonomiska indikatorer har valts ut. Bruttonationalprodukt, det vill säga samhällets samlade produktion av varor och tjänster i absoluta termer och per capita är ett viktigt mått på samhällets förmåga att försörja sig självt. Fluktuationer i BNP är också ett viktigt kortsiktigt mått på konjunkturutvecklingen. Som inkomstfördelningsmått har Gini-koefficienten valts ut. Måttet är viktigt då en jämn inkomstfördelning är eftersträvansvärt i sig självt och en viktig förutsättning för människors välbefinnande och lycka. Slutligen har vi valt att redovisa hushållens skuldsättning. Måttet har valts ut för att det visar på individernas sårbarhet för påverkan utifrån.

3. UTBILDNING

Betydelsen av utbildning kan knappast överskattas. Det starka sambandet mellan utbildning och hälsa, liksom mellan utbildning och förvärsarbete⁵² är bara ett par exempel på varför utbildning är mycket viktigt. Indikatorer för utbildning förekommer också mycket riktigt i många arbeten med att lyfta fram mått på hållbar social utveckling internationellt. Att välja en av alla tänkbara aspekter för att mäta betydelsen av utbildning är dock inte lätt. Beroende på vilken indikator man väljer på utbildningsområdet kan den fylla en mer eller mindre bra funktion som mått på till exempel humankapitalbildning i ekonomin och sociala och ekonomiska förutsättningar. Ofta används olika typer av resultatbaserade indikatorer, som det internationella kunskapstestet PISA eller mått på hur stor andel av befolkningen som har en viss utbildningsnivå. Man kan också vilja lägga fokus på känslan av trivsel i skolan eller möjligheten till vidareutbildning i livet.

Att klara gymnasiet har så stor betydelse både för sociala och ekonomiska förutsättningar att vi valt att fokusera på det. Måttet är inte idealt att följa över tiden eftersom gymnasiekompetens styrs av hur skolans behörighetskrav är utformade. Att en ny gymnasieskola med högskoleförberedande program och yrkesprogram nyligen har introducerats i Sverige försvårar jämförelser bakåt i tiden. Ett mått som enbart illustrerar hur många som uppnått en viss utbildningsnivå säger heller inget om den egentliga kvaliteten på utbildningen och de kunskaper som förvärfvas. Att titta på andelar i stort döljer dessutom hur det ser ut inom respektive grupp. Om andelen med gymnasieutbildning årligen är hög men relativt sjunkande i vissa geografiska områden bör det alltså kunna illustreras. Indikatorn vi valt måste därför analyseras med avseende på fördelning inom den studerade gruppen och kompletteras med en analys av mått på utbildningens kvalitet.

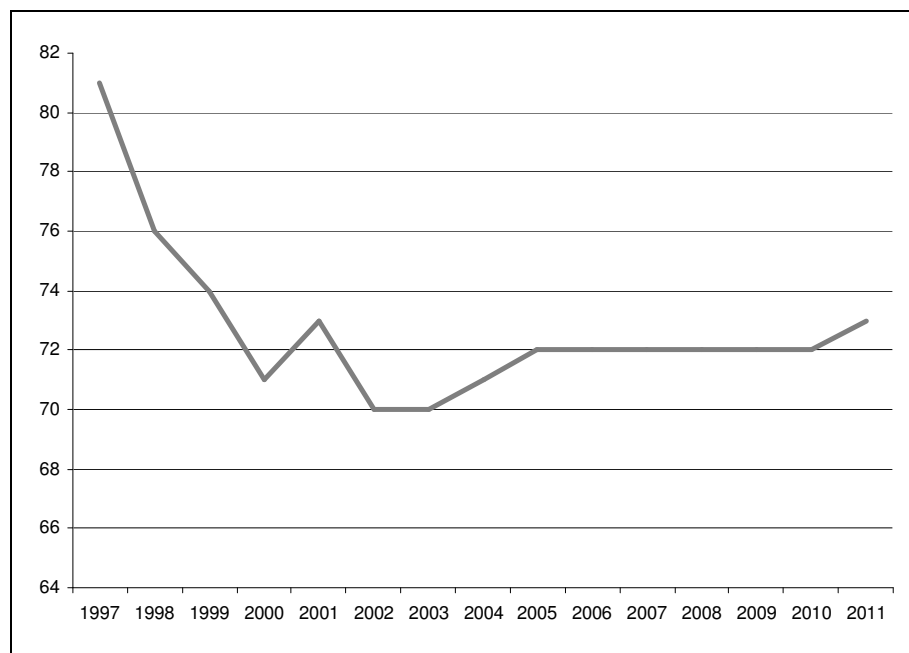
a. Gymnasiekompetens

Idag är fullföljd gymnasieutbildning i praktiken en förutsättning för att komma in på arbetsmarknaden och en treårig gymnasial utbildning styr möjligheten till högre studier på till exempel högskola och universitet eller yrkeshögskola. Med ett mått för andelen av landets tjugooåringar som har gymnasiekompetens kan man följa hur många som klarar gymnasiet inom utsatt tid och – eftersom de flesta gymnasieutbildningar idag är treåriga – samtidigt öppna för ett års dispens, vilket för vissa grupper är extra angeläget, till exempel de som

⁵² Folkhälsoinstitutet och Socialstyrelsen, 2012; Skolverket, 2012.

behöver läsa ett års svenska. För ungdomar upp till 20 år har också kommunen ett uppföljningsansvar.⁵³

Indikatorn i figur 5 nedan visar andelen tjugoåringar med gymnasiekompetens mellan åren 1997 och 2011. År 2011 hade 73 procent ett slutbetyg från gymnasieskolan. Andelen har legat relativt stilla under 2000-talet, men är betydligt lägre än i slutet av 90-talet. Förändringarna beror delvis på förändringar i utbildningssystemet och döljer också det faktum att spridningen mellan hög- och lågpresterande elever har tilltagit på flera områden och nu är större än i OECD-länderna i genomsnitt.⁵⁴



Figur 5. Gymnasiekompetens. Procentandel 20-åringar med fullföljt treårigt gymnasium. År 1997-2011. Källa: Skolverket.

Bortom sjunkande kunskapsprestationer finns emellertid positiva indikationer på kvaliteten i den svenska skolan, inte minst i de uttryck för trivsel och trygghet som många elever ger.⁵⁵ I valet av indikator för utbildning övervägdes också att redovisa andelen av de med gymnasiekompetens som har behörighet till högskola.

4. JÄMSTÄLLDHET

Att arbeta med att identifiera, analysera och utjämna de normer och maktstrukturer som skapar ojämlikhet och ojämställdhet är en förutsättning för hållbar social utveckling. Frihet och jämlikhet är bara möjligt i ett demokratiskt samhälle som fullt ut respekterar mänskliga rättigheter och garanterar deltagande, inflytande och delaktighet på lika villkor – oberoende av könsidentitet, sexuell identitet, etnicitet, funktionshinder, religion, ålder och social bakgrund.

⁵³ Det kommunala informationsansvaret, eller uppföljningsansvaret som det också kallas, innebär att kommunerna ska hålla sig informerade om sysselsättningen hos ungdomar mellan 16 och 19 år som inte går i gymnasieskolan för att kunna erbjuda dem lämpliga åtgärder (Skolverket 2012).

⁵⁴ Skolverket, 2012.

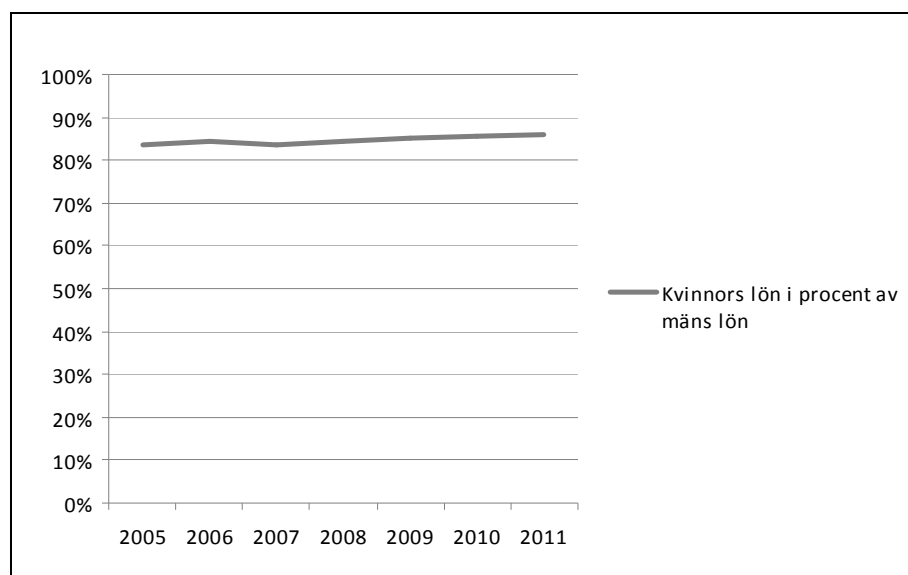
⁵⁵ Skolverket, 2012.

I valet av indikator för jämställdhet har vi fokuserat på utvecklingen mot jämställda löner och ekonomisk självständighet, genom att mäta kvinnors lön som andel av mäns lön.

Löneskillnader är fortfarande ett av de mest uppenbara exemplen på skillnader mellan män och kvinnors sociala och ekonomiska förutsättningar. Den totala löneskillnaden mellan män och kvinnor speglar förutom direkta ekonomiska förutsättningar effekten av mäns och kvinnors olika utbildning, yrken och erfarenhet, liksom fördelningen av barnomsorg, hemarbete, deltids- och heltidsarbete. Samtliga av dessa är norm- och strukturberoende. Löneskillnader mellan män och kvinnor mäter därför både skillnaden i ekonomiska resurser och graden av diskriminering.

Löneskillnader mellan kvinnor och män

Indikatorn i figur 6 visar utvecklingen av kvinnors genomsnittslön som andel av mäns mellan åren 2005 och 2011. Sett över tid sker en långsam förbättring, men den ovägd löneskillnaden mellan kvinnor och män år 2011 är fortfarande 14,1 procent. Efter en så kallad standardvägning med hänsyn till skillnader i bland annat yrkestillhörighet och utbildningsnivå kvarstår en oförklarad löneskillnad på 5,9 procent.



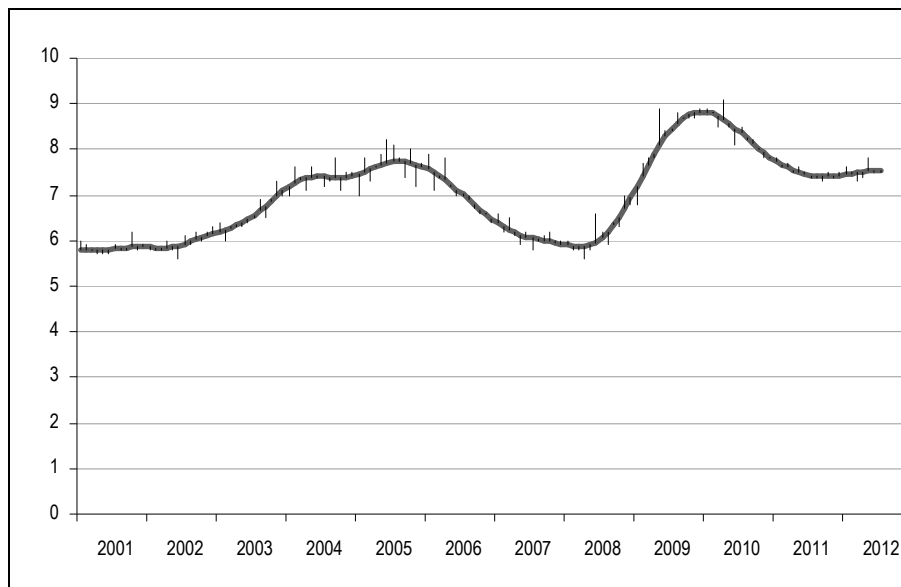
Figur 6. Löneskillnader mellan kvinnor och män i Sverige. Kvinnors genomsnittslön som andel av mäns genomsnittslön, ovägd löneskillnad, år 2005-2011. Källa: Medlingsinstitutet.

En del av löneskillnaden beror på att kvinnor arbetar mer i hemmet och utför mer obetalt arbete. Kvinnors obetalda arbete blir ofta ett osynligt substitut för, eller en dold subvention av offentliga program och utgifter. När kvinnor måste utföra en större andel obetalt arbete för familj och hushåll minskar deras möjlighet att förvärvsarbeta vilket innebär mindre inkomster och framtida pensioner. Samtidigt minskar även det offentliga skatteintäkter eftersom dessa är kopplade till lönearbetet. Vid jämförelser mellan mäns och kvinnors löner blir mäns löner oftast normen. En möjlig invändning mot detta skulle kunna vara att högre inkomst inte alltid behöver vara ett ändamål. Den del av skillnaden som beror på att fler kvinnor arbetar deltid skulle exempelvis kunna förändras genom att fler män går ned i arbetstid. En sådan förändring skulle återspeglas som positiv mätt med den här indikatorn. Samtidigt uppger 50 procent av kvinnorna i deltidsarbete att de vill arbeta heltid. Bland övriga områden som SCB rapporterar inom området jämställdhet finns data över fördelningen av makt och inflytande, fördelningen av obetalt hem- och omsorgsarbete och mäns våld mot kvinnor.

5. ARBETSLÖSHET

För de allra flesta har arbete ett större värde än bara lön och produktion. Ett arbete ger människor trygghet och kan bidra till känslan av att vara behövd. Utan arbete går man ofta miste om en viktig källa till gemenskap med andra. Att både arbetslöshet och sysselsättning är betydelsefulla mått för samhället märks inte minst på tillgången till data. Aktuella siffror för förändringar i arbetslösheten finns till exempel på månadsbasis och säsongsrensas regelbundet för att justera för avvikelser till följd av exempelvis den högre andelen arbetssökande studenter under sommarlovet.

Arbetslöshet mäts som andelen arbetslösa av antalet personer i arbetskraften, så kallad relativ arbetslöshet. Arbetskraften omfattar alla i åldern 15 till 74 år som är antingen sysselsatta eller arbetslösa. Figur 7 visar hur arbetslösheten förändrats i Sverige från år 2001 till 2012. Enligt säsongsrensade data var 396 000 personer arbetslösa i augusti 2012. Det motsvarar en arbetslöshet på 7,8 procent. Arbetslösheten är högre för män än för kvinnor. Av figuren framgår att arbetslösheten stigit under perioden och kurvan visar en uppåtgående trend.⁵⁶



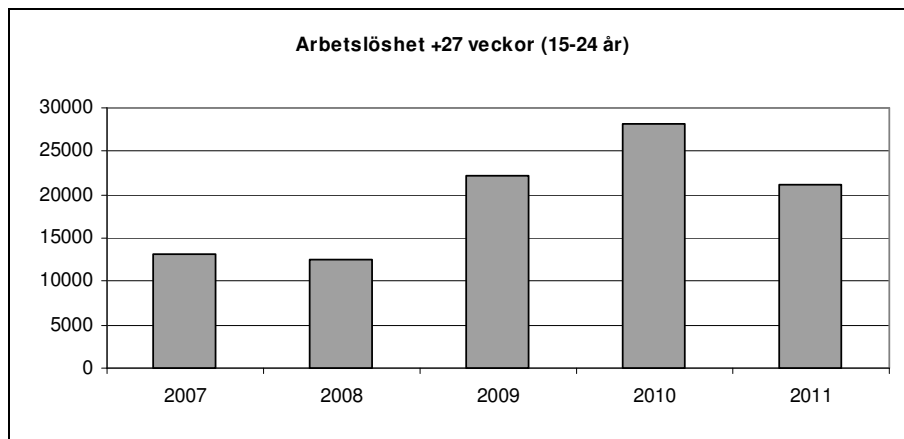
Figur 7. Arbetslöshet i Sverige år 2001-2012. Relativ arbetslöshet, arbetslösa i procent av arbetskraften i gruppen 15-74 år. Inklusive heltidsstuderande som sökt arbete. Säsongsrensade månadsvärden. Källa: SCB, AKU.

Arbetslöshet som endast varar några veckor eller någon enstaka månad behöver inte vara ett stort problem, varken för individen eller samhället. Högt inflöde till arbetslöshet kan naturligtvis vara ett stort problem då det till exempel kan vara ett tecken på en kraftig konjunkturinbromsning. Men ett högt inflöde samtidigt som utflödet ur arbetslöshet är stort kan också betyda snabb strukturomvandling och att nya jobb skapas i en ekonomi som moderniseras och förnyas.

Hög långtidsarbetslöshet är däremot ett mycket stort problem både för individen och samhället. Varaktigt hög långtidsarbetslöshet innebär en stor personlig tragedi för de människor som drabbas men också stora kostnader för samhället. Människor som under lång tid står utanför arbetsmarknaden har betydligt svårare att få jobb när konjunkturen vänder, och

⁵⁶ Enligt Konjunkturinstitutet (augusti 2012) bedöms arbetslösheten fortsätta öka till runt 8 procent under år 2013.

riskerar att hamna i permanent arbetslöshet. Som komplement till den vanliga arbetslöshetsstatistiken är det därför viktigt att följa till exempel långtidsarbetslösheten för olika grupper. Långtidsarbetslöshet visar på strukturella problem på arbetsmarknaden där matchningen mellan lediga jobb och arbetssökande inte fungerar. Långtidsarbetslöshet kan till exempel uppstå för att individerna som blir arbetslösa inte uppfyller de krav på utbildning och erfarenhet som företagen ställer. För närvarande är långtidsarbetslösheten bland ungdomar mycket hög, se figur 8 nedan.



Figur 8. Antalet långtidsarbetslösa i åldersgruppen 15-24 år, år 2007-2011. Källa: SCB.

6. EKONOMISKA FÖRUTSÄTTNINGAR

Alla indikatorer vi presenterar handlar på något sätt om vår gemensamma ekonomi och samhällets förmåga att försörja sig självt, hushålla med gemensamma resurser och tillfredsställa mänskliga behov. Låg social tillit skapar till exempel stora transaktionskostnader, till exempel höga kostnader för övervakning. Förstörd miljö och stora utsläpp skapar kostnader i framtiden, till exempel genom uteblivna intäkter eller genom att kostnader för reparationer och underhåll ökar. Högt arbetslöshet visar på ineffektivitet och misshushållning med mänskliga resurser. Tre indikatorer som vi i det här arbetet sorterat in under rubriken ekonomiska förutsättningar är dock mer traditionella ekonomiska indikatorer som säger mycket om tillståndet i samhället i stort och förutsättningarna för att uppnå målen för samhällsutvecklingen.

a. BNP och BNP per capita

Det mest traditionella sättet att mäta ett lands ekonomiska förutsättningar är förändringar i bruttonationalprodukten, BNP. Förenklat kan man säga att BNP är summan av priset på alla varor och tjänster som köps och säljs på den formella marknaden i ett land. BNP är också ett uttryck för den samlade inkomsten och är på så vis ett mått på ett lands generella försörjningsmöjlighet, eller hela den ekonomiska kakan – mätt i pengar. Förändringar i BNP påverkar idag alltifrån löne- och investeringsutrymme till finansiella systemrisker och styr därför de ekonomiska förutsättningarna både för landet som helhet och för enskilda hushåll och individer. BNP:s funktion i ekonomin är komplex och som sägs i inledningen på sidan 6 är måttet en komplicerad symbol för ett lands förutsättningar och utveckling. Ruta 1 nedan redogör för hur BNP används. För jämförelser över tid och mellan länder är BNP per capita det mest relevanta måttet, eftersom folkmängden påverkar hur mycket resurser det finns per person. Det är dock viktigt att påpeka att varken totala BNP eller BNP per person säger något om hur de ekonomiska resurserna är fördelade i landet. Av den anledningen är det viktigt ur

välfärdssynpunkt att parallellt med BNP redovisa hur den samlade inkomsten sprids i befolkningen.

Ruta 1: BNP:s användningsområden

I en aktuell litteraturgenomgång identifierar Morel (2012) tio olika sätt att använda BNP och BNP-tillväxt. De kan delas in i tre olika kategorier:

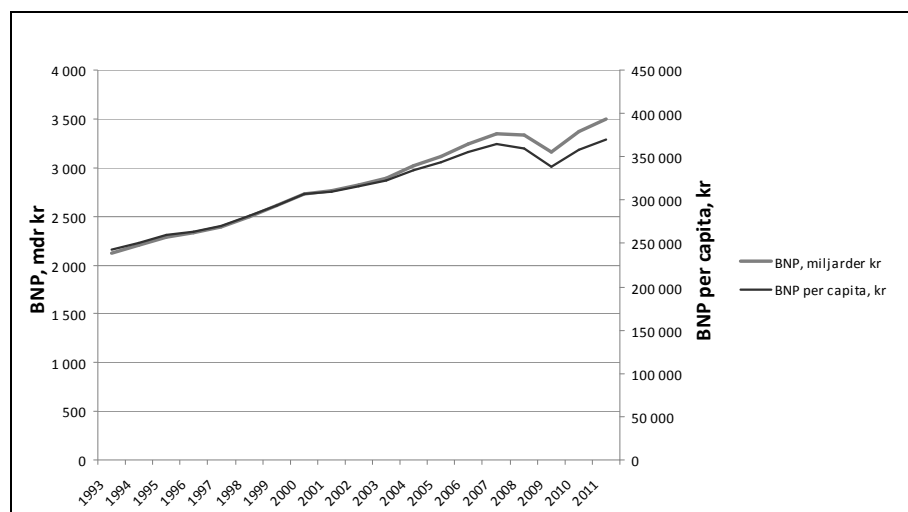
Kulturella användningsområden: För att representera ekonomiskt värde; välbefinnande, framgång och utveckling av länder; länders maktposition och välbefinnande; samhällsvärden för makroekonomisk jämförelse, till exempel forskning och utveckling, utbildning, försvarsutgifter och koldioxidutsläpp jämfört med BNP.

Operativa användningsområden: För att planera investeringar; bedöma länders kreditvärdighet; definiera budgetar till överstatliga institutioner samt finansiering från och omfördelning mellan medlemsländer i dessa institutioner, till exempel FN och EU.

Politiska användningsområden: För att kontrollera offentliga budgetar och kvantifiera olika offentliga satsningar, alltså hur mycket pengar olika politikområden ska få för att man ska nå politiska mål för till exempel vård, skola och omsorg.

Källa: Morel, J. (2012): Beyond GDP Use. Analysis of alternatives in order to go beyond the role of GDP in our society, KTH, Stockholm.

Indikatoren i figur 9 visar utvecklingen i totala BNP och BNP per capita i Sverige mellan åren 1993 och 2011. BNP mäts i miljarder kronor på den vänstra y-axeln och BNP per capita i kronor på den högra. Beloppen är angivna i fasta priser i penningvärdet för år 2011, det vill säga justerade för inflation, för att kunna jämföra det reella värdet av köpkraften. Under perioden har Sveriges totala BNP ökat med drygt 65 procent. Tillväxttakten har varierat mellan 1,3 och 6,6 procent per år – från 2 120 miljarder kronor år 1993 till 3 500 miljarder år 2011. BNP per capita, som år 1993 var 242 364 kronor, har haft en liknande utveckling men under den senaste tioårsperioden stigit någon långsammare. År 2011 var BNP per capita 369 000 kronor. Att BNP sjönk till följd av finanskrisen under åren 2008 och 2009 syns tydligt i figuren.



Figur 9. BNP och BNP per capita år 1993–2011. Fasta priser (referensår 2011). Källa: SCB, Nationalräkenskaperna.

Ur välfärdssynpunkt är en ökning av BNP varken positiv eller negativ. BNP är ett aktivitetsmått som visar på förändringar i produktion eller konsumtion och det påverkar välfärden positivt först om ökningen av produktion och konsumtion är önskvärd. Varför strävar då alla världens regeringar efter fortsatt ekonomisk tillväxt? Vad vill man ha mer av

och varför? Intuitivt känner nog många att det vore välkommet med högre inkomst, större bostad och kanske en ny bil. I ett land som Sverige har de flesta högre inkomst, större bostäder och ett materiellt sett bekvämare liv än tidigare generationer vågade drömma om. På kort sikt leder också normalt ökad BNP till lägre arbetslöshet, vilket ofta är ett viktigt mål för den ekonomiska politiken och något som regeringar utvärderas efter när valdagen närmar sig.

Tillväxtens inverkan på livskvaliteten ser emellertid olika ut vid olika inkomstnivåer och på lång sikt är sambandet mellan lägre arbetslöshet och ökad BNP heller inte givet. Ju fattigare man är, som individ eller nation, desto större positiv effekt har en ökad inkomst. Generellt sett ökar medellivslängd, utbildningsnivå och hälsonivå med ökad inkomst. Ekonomisk tillväxt ger utrymme för förändringar och kan fungera som katalysator för välfärdshöjande aktiviteter. För att bekämpa fattigdom är tillväxten alltså viktig, men det krävs även andra åtgärder. Harvardprofessorn Dani Rodrik, som gästade Stockholm hösten 2012, menar att fattigdomsminskning till ungefär 80 procent kan förklaras av tillväxt i ekonomin, men att även fördelningspolitik är nödvändigt för att minska fattigdomen.

Även om BNP har ett begränsat värde som mätare av välfärd har den många andra viktiga egenskaper. En sådan är som mått på konjunkturutvecklingen och aktiviteten i ekonomin och därigenom vilken stabiliseringspolitik som är lämplig. BNP är också viktig då dess komponenter säger mycket om hur ekonomin utvecklas. I BNP-måttet finns till exempel information om hur privat konsumtion, investeringar, import och export utvecklas.

Sammanfattningsvis ger BNP-måttet och den statistik som samlas in för att räkna ut BNP mycket viktig information om hur ekonomin utvecklas. Däremot är sambandet mellan BNP och människors lycka, välbefinnande och tillståndet i miljön betydligt mer komplext än vad det ofta framställs som.

Andra makroekonomiska indikatorer

BNP korrigeras ibland för köpkraft, det vill säga hur mycket av olika varor och tjänster man får för en dollar i olika länder. Köpkraften mäts i Purchasing power parity, förkortat PPP. Ett PPP-justerat BNP är relevant att använda då levnadsstandarderna i olika länder ska jämföras, eftersom det visar hur mycket människor får för sina pengar.

I hållbarhetssammanhang nämns ofta nettonationalprodukten, NNP, som ett bättre mått eftersom kapitalförslitning dras ifrån nationalprodukten. I en förlängning där man tar hänsyn till alla kapitalstockar, inte bara realkapital utan också naturkapital, kan NNP därför komma att fånga hur vi förvaltar våra naturresurser. Avsaknaden av priser på många väsentliga naturresurser, framför allt ekosystemtjänster, gör dessvärre att NNP är svårt att beräkna och använda, men forskning och diskussioner om alternativ förs bland annat inom det internationella nationalräkenskapssystemet SEEA, se sidan 8.

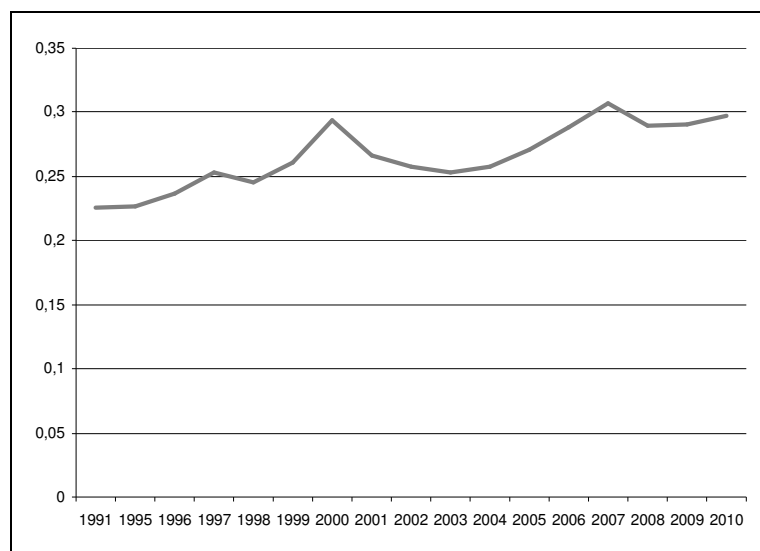
b. Inkomstfördelning

En rimligt jämlik fördelning av inkomster är eftersträvansvärt. Även om det är den absoluta inkomstnivån som avgör om människor går hungriga och saknar tak över huvudet så är det, åtminstone i rikare länder som Sverige, den relativa inkomstfördelningen som avgör om människor känner sig rika eller fattiga. En rimligt jämn inkomstfördelning är också en förutsättning för sammanhållning och solidaritet i ett samhälle.

För att få en uppfattning om hur inkomstfördelningen inom befolkningen förändras över tid kan man använda sig av olika statistiska spridningsmått. Vi har valt det mest använda måttet

internationellt, Gini-koefficienten. Det mäter inkomstspridningen, det vill säga hur den totala inkomsten i samhället är fördelad i befolkningen. Med Gini-koefficienten kan man mäta hur stora skillnaderna är mellan låga och höga inkomster. Gini-koefficienten kan ha ett värde mellan noll och ett, där värdet noll visar på en perfekt fördelad inkomst med avseende på jämlikhet, det vill säga alla har lika stora inkomster. Värdet ett avser sämsta tänkbara fördelning, det fall då en enda individ har hela inkomsten medan resten av befolkningen inte har någon inkomst alls. På så sätt kan man alltså läsa av om inkomstfördelningen förändras mot ökad eller minskad inkomstspridning från år till år. Ju lägre siffran är, desto större är jämlikheten. Att resultatet kan avläsas i en enda siffra gör det enkelt att tolka. Statistiken finns samlad hos SCB i deras inkomstfördelningsundersökning.⁵⁷

Gini-koefficienten räknas ut med hjälp av disponibel inkomst per konsumtionsenhet, det vill säga summan av alla skattepliktiga och skattefria inkomster minus skatt och negativa transfereringar, justerad för hushållens försörjningsbörda. I Sverige inkluderar man för det mesta också kapitalinkomster, och därför har vi valt den varianten här. Sverige har i internationell jämförelse en jämlig fördelning, men är faktiskt ett av de länder där ojämlikheten ökat mest sedan 1990-talet.⁵⁸ Mellan år 1991 och 2010 har Sveriges Gini-koefficient stigit från 0,226 till 0,297, figur 10. Inkomsterna har ökat i samtliga inkomstskikt under 2000-talet. År 2010 var den ekonomiska standarden 37 procent högre än år 1999, vilket också BNP per capita visade, men ökningen är betydligt större för de med högst inkomster. Den femtedel av befolkningen som har högst ekonomisk standard ökade inkomsterna med 46 procent mellan åren 1999 och 2010, medan den femtedel som hade lägst ekonomisk standard hade en ökning på 20 procent. Under samma period har andelen av befolkningen med låg ekonomisk standard ökat från 8 till 14 procent. Låg ekonomisk standard innebär mindre än 60 procent av medianinkomsten för befolkningen, som år 2010 låg på 199 100 kronor.



Figur 10. Gini-koefficient för disponibel inkomst per konsumtionsenhet i Sverige, inklusive kapitalvinst. År 1991-2010. Källa: SCB, inkomstfördelningsundersökningen.

Inkomstspridningen kan också åskådliggöras genom att beräkna kvoter mellan olika percentilgränser. Kvoten P90/P10 är kvoten mellan gränsvärdet för den tiondel av befolkningen som har den högsta ekonomiska standarden och den tiondel som har lägst ekonomisk standard, eller den lägsta och högsta inkomsten i respektive percentil 90 och 10.

⁵⁷ SCB, 2012a.

⁵⁸ OECD, 2011.

Den har gått från 2,73 år 1999 till 3,25 år 2010. Det betyder att den rikaste tiondelen idag har tre och en halv gånger så hög disponibel inkomst som den fattigaste tiondelen av befolkningen. En stor del av ökningen i inkomstklyftor har uppstått under de senaste åren och bland annat jobbskatteavdraget har spelat en avgörande roll.

Det högsta värdet på Gini-koefficienten sedan SCB påbörjade sina mätningar år 1975 uppmättes år 2007 då stora kapitalinkomster bidrog till en Gini-koefficient på 0,307. Det förklaras av att stigande fastighetspriser och en mycket god utveckling på börsen realiserat stora kapitalvinster för hushåll med högst inkomst. Den ökade inkomstspridningen kan alltså delvis förklaras av ökade kapitalvinster, men spridningen har ökat även när man exkluderar kapitalvinsterna. Transfereringar och skatter bidrar båda till en omfördelning och utjämning av inkomsterna. Eftersom spridningen av den ekonomiska standarden har ökat innebär det att transfereringar och skatter inte omfördelade inkomsterna i lika stor omfattning år 2010 som år 1999.⁵⁹

c. Hushållens skuldsättning som mått på ekonomisk sårbarhet

Idag är det svårt att bortse från det finansiellt instabila läget i den globala ekonomin när man talar om ekonomisk hållbarhet. Därför känns det angeläget att välja en indikator som har särskild bäring på människors utsatthet under finansiellt instabila förhållanden. En sådan faktor är hushållens skuldsättning. Krediter är för det stora flertalet hushåll en förutsättning för större investeringar och som omfördelning av ekonomiska resurser är kreditmarknaden viktig. Men när skuldbördan blir för stor kan den utgöra en risk både för den enskilde låntagaren och för samhället i stort. Med höga skulder ökar hushållens finansiella sårbarhet, särskilt i oroliga tider då risken för arbetslöshet ökar. Enligt Statens bostadskreditnämnd⁶⁰ står det också klart att hushållens skuldsättning är en viktig förklaring till att vissa länder har drabbats hårdare än andra under den nuvarande finansiella krisen i Europa.⁶¹ Att människor kan låna pengar är alltså inte något ont i sig. Det är viktigt att påpeka att det är överskuldsättning och inte skuldsättning som utgör risken för instabilitet och utsatthet hos hushållen. Eftersom de finansiella sambanden i ekonomin är komplexa är det inte helt enkelt att välja en indikator. Några exempel på mått som används för att visa utvecklingen av hushållens skuldbörda är:

- Skuldkvoten som beskriver hushållens samlade skuld som andel av deras samlade disponibla årsinkomst.
- Räntekvoten som beskriver räntans andel av samlad disponibel årsinkomst.
- Belåningsgraden som beskriver skulderna som andel av hushållens finansiella tillgångar.

Figur 11 nedan, som är hämtad från Riksbankens stabilitetsrapport i juli 2012 visar utvecklingen av skuldkvot och räntekvot från år 1993, samt en prognos för utvecklingen fram till år 2015. Hushållens skuldkvot är för närvarande rekordhög. År 2011 låg den på 164 procent, vilket betyder att de samlade skulderna hos hushållen överstiger deras disponibla årsinkomst med 64 procent. Det finns flera förklaringar till den höga skuldsättningen, varav det låga ränteläget är en. Med låg ränta vågar hushållen öka sin belåning. Hög skuldkvot beskriver den ekonomiska sårbarheten hos hushållen med avseende på skulder relativt väl, men för att säga vad som är en för hög skuldkvot behöver även andra variabler beaktas.^{62, 63}

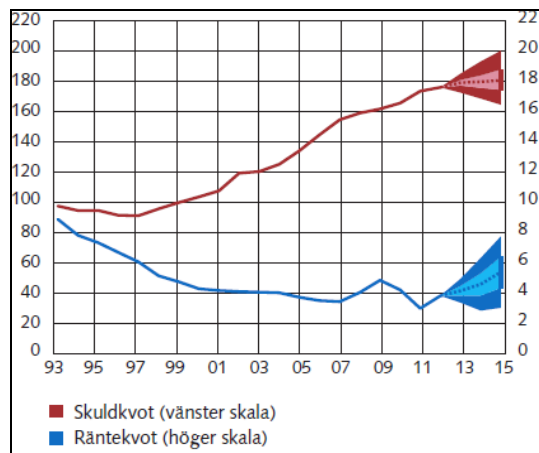
⁵⁹ SCB, 2012b.

⁶⁰ 2011.

⁶¹ Detta ska dock tolkas som att hushållens skuldsättning inte nödvändigtvis utlöst finanskrisen utan snarare förstärkt den, men sett till hela finanskrisens livscykel får ändå hushållens skuldsättning anses vara en viktig faktor. För Sveriges del anses dock andra faktorer idag vara ett större hot mot den finansiella stabiliteten än hushållens skulder (Riksbanken 2012).

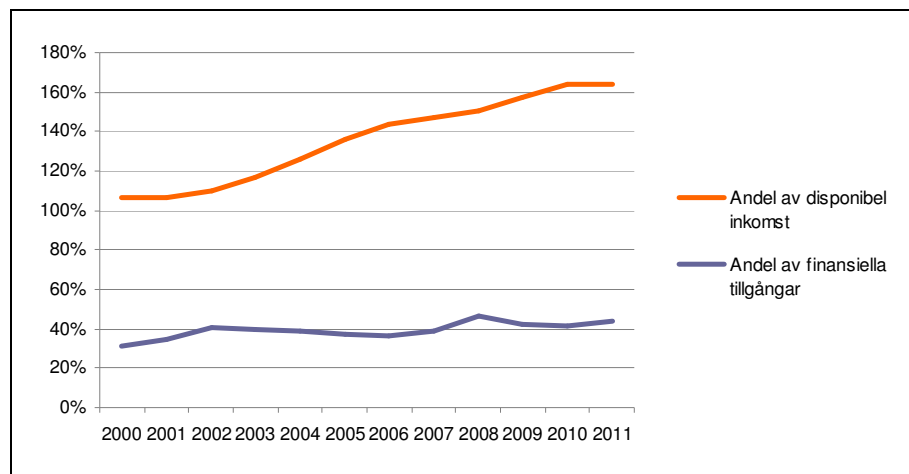
⁶² Riksbankschef Stefan Ingves uttryckte under hösten 2012 allt större oro för de svenska hushållens skuldsättning. I flera uttalanden har han sagt att han själv ser att hushållens skuldsättning inte bör stiga över 200 procent av disponibel inkomst.

Hushållens räntekvot, som för närvarande är låg, beskriver de faktiska kostnader hushållen har för sina skulder. Hushållen kan själva bara påverka den genom att förändra skuldens storlek, exempelvis genom amortering. Räntekvoten har varierat från drygt 10 procent i början av 1990-talet till som lägst 4,5 procent under år 2009. År 2011 låg räntekvoten på drygt 6 procent.



Figur 11. Hushållens skulder och ränteutgifter efter skatt. Procent av disponibel inkomst. Streckad linje avser Riksbankens prognos. Källa: Riksbankens stabilitetsrapport 2012:1. Diagram 3:9, s.40.

Ökningen av hushållens skulder har avtagit under det senaste året. Bolånetaket som infördes år 2010 och en mer återhållsam kreditgivning från bankerna har bromsat tillväxten i utlåningen. Med detta väntas även hushållens räntekostnader plana ut.⁶⁴ Skuldkvot och räntekvot kompletterar varandra: man klarar kanske en hög skuldbörda med låg ränta, och en hög ränta med låg skuld, men för båda finns gränser över vilka det blir ohållbart. Hushållens skuldsättning har bara ökat marginellt under 2000-talet eftersom värdet på hushållens finansiella tillgångar har ökat i ungefär samma takt som skuldsättningen, se figur 12.



Figur 12. Hushållens skulder som andel av disponibel inkomst respektive andel av finansiella tillgångar, år 2000-2011. Källa: SCB, Sparbarometern.

⁶³ Ett arbete pågår inom bland annat Regeringskansliet, Riksbanken och Finansinspektionen kring hur den s.k. makrotillsynen ska kunna fungera bättre i framtiden, samt hur ansvarsfördelningen kring detta politikområde ska se ut mellan Regeringskansliet, riksdagen och myndigheter. Se t.ex. Att skapa en svensk verktygslåda för makrotillsyn, Riksbanksstudier, november 2012.

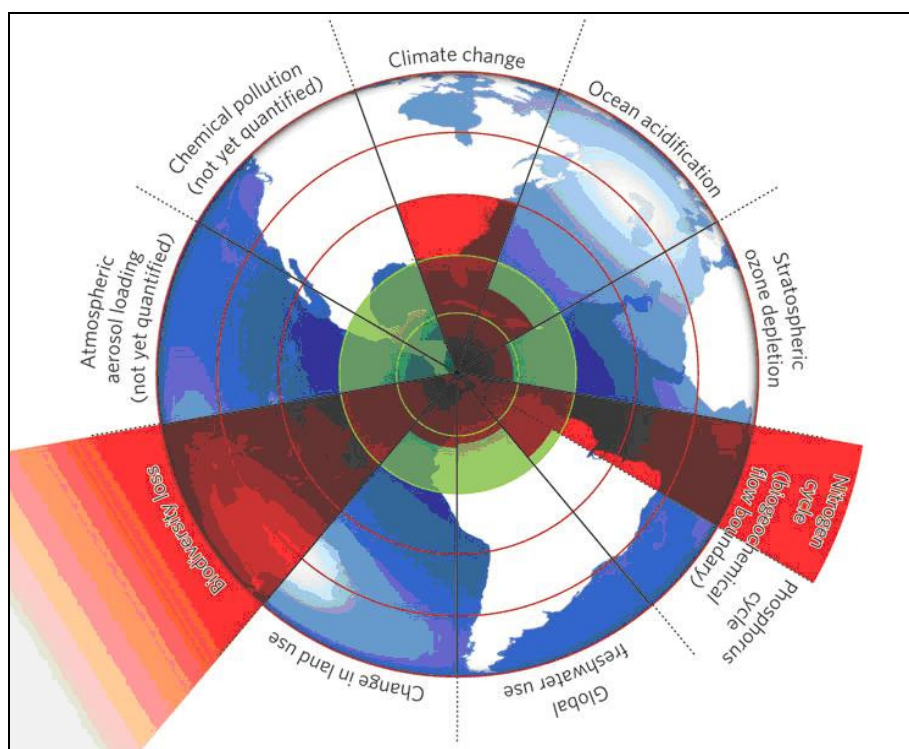
⁶⁴ Riksbanken, 2012.

EKOLOGISKA INDIKATORER

En god miljö är den enskilt viktigaste förutsättningen för ett dragligt liv. Miljön utgör allt det som finns runtomkring oss och är själva förutsättningen för ekonomisk aktivitet. Med försämrade ekosystem försämras till exempel förutsättningarna för livsmedelsproduktion och produktion av energi och råvaror, tre helt avgörande produktionsfaktorer som ingen klarar sig utan.

Hösten 2009 publicerades för första gången resultatet av ett forskarsamarbete där några av ekosystemens biofysiska gränser, så kallade planetary boundaries, har identifierats och kvantifierats. Av de nio biofysiska gränser som forskarna identifierat, har vi redan överträtt en kritisk gräns för tre av dem: artutrotning, klimatförändringar och inverkan på kvävecykeln. Andra gränser som har identifierats och kvantifierats är försurning av världshaven, ozon i stratosfären, global färskvattenanvändning och förändringar i markanvändning. Två variabler som identifierats men ännu inte kvantifierats, är koncentrationen av små partiklar, aerosoler, i luften och koncentrationen av kemiska föroreningar i naturen.

De nio gränserna är satta utifrån ett antagande om att ingen av dem får överträdas. Planetens gränser interagerar med varandra och om en gräns överträds kan därför de andra komma att behöva ändras. Överträds exempelvis klimatgränsen kommer allt fler jordar att torka ut och gränsen för hur mycket land som kan tas i anspråk för jordbruk måste justeras nedåt.



Figur 13: Den innersta gröna cirkeln motsvarar det utrymme inom vilket vi kan agera utan att överträda de gränser naturen tål. De röda fälten är en bedömning av den aktuella situationen för respektive variabel. Vi har redan överträtt gränsen i tre av systemen (artutrotning, klimatförändringar och vår inverkan på kvävecykeln). Källa: Rockström, J. m.fl. 2009.

Ekosystemens inbyggda resiliens, anpassningsförmåga mot förändringar, innebär att de inte svarar på ett linjärt och gradvist sätt på mänsklig påverkan. Läget kan under lång tid verka stabilt, men när en särskild tröskel överträds kan en liten extra störning föra viktiga ekosystem

till nya, oönskade och kanske oåterkalleliga tillstånd. Håller vi oss inte inom planetens gränser riskerar vi konsekvenser som havsnivåhöjningar på flera meter, en total förlust av korallrev och en kollaps av jordbrukssystem i torra regioner.

Alla de fyra miljörelaterade indikatorer som vi föreslår är sprungna ur forskningen om de planetära gränserna. Tre av dem: biologisk mångfald, påverkan på klimatet och påverkan på kvävecykeln representerar planetgränser som redan idag är överskridna och där åtgärder är brådskande. För den fjärde indikatorn, hälso- och miljöfarliga kemikalier i samhället, finns idag ingen kvantifierad gräns men många forskare menar att antalet kemikalier i omlopp och koncentrationen av vissa av dem är så hög att läget är akut.

7. PÅVERKAN PÅ KLIMATET

Klimatförändringarna och deras effekter i form av bland annat stigande havsnivåer och mer extrema väderförhållanden hör utan tvekan till de stora miljöutmaningar mänskligheten står inför. Lägg därtill den påverkan på migrationsströmmar, livsmedelsproduktion och annan ekonomisk aktivitet som klimatförändringen kan väntas leda till och det blir än mer uppenbart hur viktig vår påverkan på klimatet är som en av de centrala indikatorerna på mänsklig välfärd och hållbar utveckling. Vi har valt ett par indikatorer som mäter svensk påverkan på klimatet genom våra utsläpp av växthusgaser ur två olika perspektiv.

Produktions- eller konsumtionsperspektiv på utsläpp

Vilken effekt en aktivitet får på den omgivande miljön och på människors välfärd beror på om man har ett produktions- eller konsumtionsperspektiv. Produktionsperspektivet utgår från all miljöpåverkan som sker inom ett land eller annat geografiskt område. Utsläpp från till exempel industriproduktion bokförs då till produktionslandet oavsett vem som använder slutprodukten. Internationella miljöförhandlingar utgår från produktionsperspektivet. Konsumtionsperspektivet däremot, innebär att utsläpp som sker i alla produktionssteg från vaggan till graven fördelas på slutkonsumenterna av varorna och tjänsterna. Från utsläpp som sker i Sverige ska alltså utsläpp som produktion av svenska exporterade varor och tjänster orsakat dras ifrån medan utsläpp som importen genererat i andra länder ska läggas till, för att uppskatta utsläppen från svensk konsumtion. Mårten Berglund⁶⁵ har jämfört utsläpp av koldioxidekvivalenter för varor och tjänster ur produktions- och konsumtionsperspektiv. För såväl varor som tjänster är de konsumentbaserade utsläppen större än de producentbaserade, vilket är ett uttryck för att vår import orsakar större utsläpp än vår export.

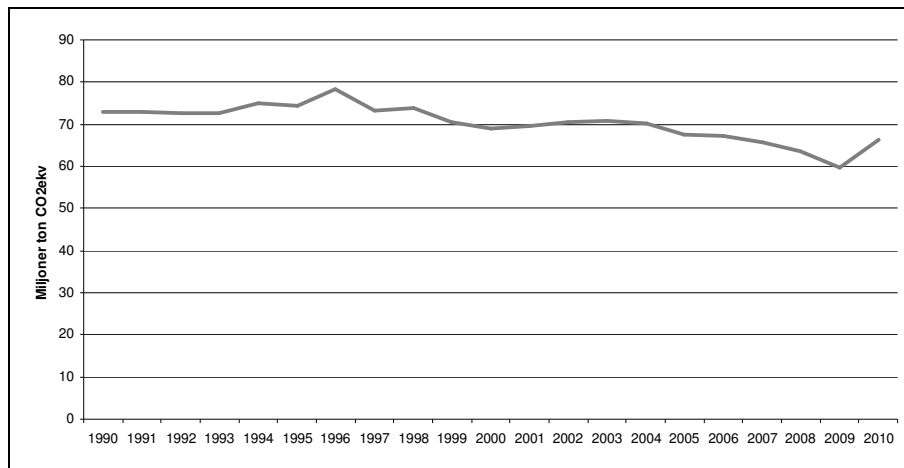
Produktgrupp (2005)	CO ₂ -ek (Mt/år), konsumtionsbaserat	CO ₂ -ek (Mt/år), produktionsbaserat
Varor	68	42
Tjänster (varav transporter)	41 (7,6)	20 (14)

Tabell 3: Konsumtions- och produktionsbaserade utsläpp av CO₂-ekvivalenter för tjänster respektive varor, miljoner ton per år, 2005. (Bearbetning av tabell 5.2, Berglund 2011).

⁶⁵ 2011.

a) Utsläpp av växthusgaser i Sverige

Utsläpp av växthusgaser inom Sverige är ett mått på hur klimatsmart den svenska ekonomin är. Vi har valt de totala utsläppen, utan hänsyn till befolkningsstorlek eller storlek på ekonomin, för att redovisa det faktiska bidraget till klimatpåverkan från svenska inhemska verksamheter. Statistiken är den som årligen rapporteras in till FN från Naturvårdsverket.



Figur 14. Utsläpp av växthusgaser i Sverige år 1990-2010. Miljoner ton koldioxidekvivalenter. Källa: Naturvårdsverket.

Indikatorn i figur 14 visar de totala utsläppen alla sex växthusgaser som omfattas av Kyotoprotokollet, omräknat till koldioxidekvivalenter, inom Sverige från år 1990 till 2010. De sektorer som omfattas är energi, industri, inrikes transporter, jordbruk, avfall och användning av lösningsmedel och andra produkter, medan utsläpp från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk samt utrikes transporter inte ingår. Av figuren framgår att den nedåtgående trenden som varat sedan år 1996 bryts i slutet av perioden. År 2010 släppte vi i Sverige ut cirka 66,2 miljoner ton växthusgaser. År 1990 var siffran 72,6, år 2000 var den 69,0, vilket motsvarar sju ton per person. Årliga variationer beror till stor del på variation i temperatur och nederbörd samt konjunkturen.

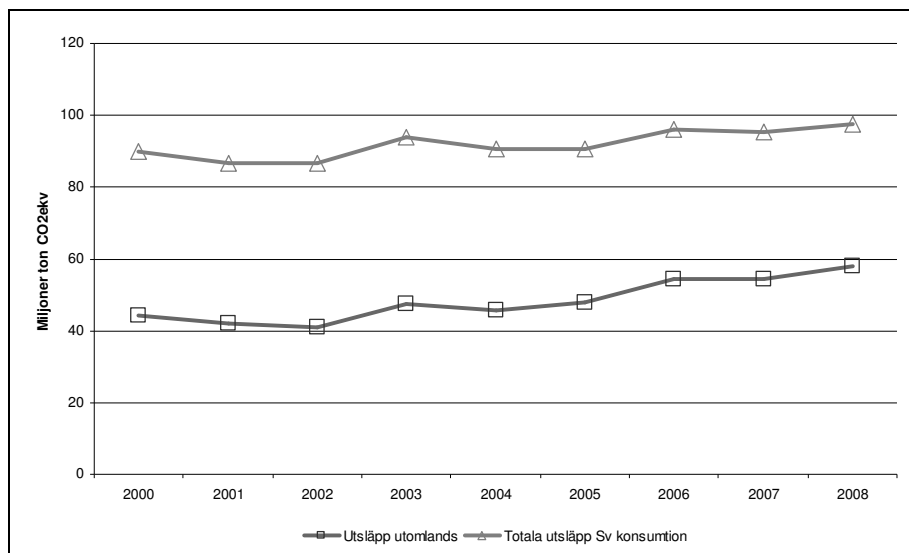
b) Utsläpp av växthusgaser från svensk konsumtion

Statistik över konsumtionsbaserade utsläpp har det länge varit brist på. Att nå exakt statistik om hur stora utsläpp som skett vid produktionen av varor i andra länder är heller inte okomplicerat. Den statistik som redovisas här nedan kommer från två nya rapporter från Naturvårdsverket⁶⁶ där utsläpp från varor och tjänster producerade i andra länder är modellberäknade. Beräkningarna bygger dels på information om hur mycket i ekonomiskt värde som importeras från olika länder, dels på rapporterade koldioxidutsläpp i EU-länderna och utsläppsintensiteter i förhållande till BNP för respektive land utanför EU. Det huvudsakliga syftet är att följa utsläppstrenden över tid och inte att utläsa exakta utsläppsnivåer. Uppdateringar till denna indikator är ämnade att göras årligen men i dagsläget finns inte några serier med senare data än för år 2008.

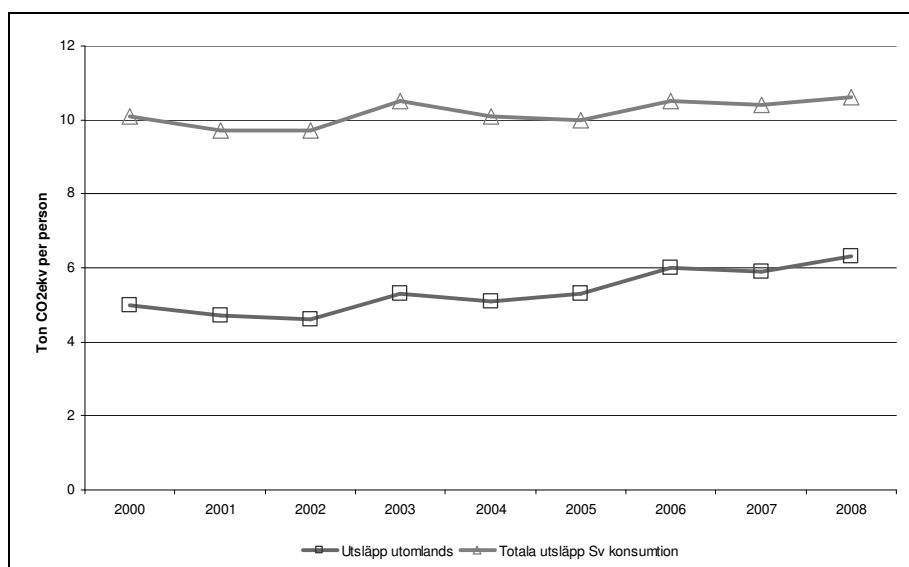
Indikatorn i figur 15 visar utsläppen av växthusgaser ur ett konsumtionsperspektiv, det vill säga både utsläpp av inhemsk produktion minus export och utsläpp till följd av Sveriges import från utlandet. Tidsserien är 2000 till 2008. Totalt sett har de svenska konsumtionsbaserade utsläppen av växthusgaser ökat med 9 procent under tidsperioden, från

⁶⁶ 2012c, 2012d.

90 miljoner ton koldioxidekvivalenter år 2000 till 98 miljoner ton koldioxidekvivalenter år 2008. Av dessa har utsläppen utomlands ökat från 44 miljoner ton till 58 miljoner ton, vilket innebär 30 procents ökning, medan utsläppen i Sverige, orsakade av svensk konsumtion, minskat från 46 miljoner ton till 40 miljoner ton, motsvarande cirka 13 procents minskning under samma period. År 2008 uppkom ungefär 60 procent av de totala utsläppen orsakade av svensk konsumtion i andra länder än Sverige.



Figur 15. Totala utsläpp av växthusgaser orsakade av svensk konsumtion, år 2000-2008. Miljoner ton koldioxidekvivalenter (koldioxid, metan och lustgas). Utsläppen är fördelade på till Sverige importerade varors utsläpp utomlands och utsläpp i Sverige (dvs. Sveriges totala utsläpp enligt figur 14 ovan, inklusive internationella transporter exklusive export). Utsläppen är summerade så att den övre kurvan visar de totala utsläppen från svensk konsumtion. Källa: Naturvårdsverket.



Figur 16. Utsläpp av växthusgaser per person orsakade av svensk konsumtion, år 2000-2008. Ton koldioxidekvivalenter (koldioxid, metan och lustgas). Utsläppen är fördelade på till Sverige importerade varors utsläpp utomlands och utsläpp i Sverige (dvs. Sveriges totala utsläpp enligt figur 14 ovan, inklusive internationella transporter exklusive export). Utsläppen är summerade så att den övre kurvan visar de totala utsläppen från svensk konsumtion. Källa: Naturvårdsverket.

Indikatorn i figur 16 visar utsläpp av växthusgaser orsakade av svensk konsumtion beräknat per person mellan åren 2000 och 2008. Totalt har de konsumtionsbaserade utsläppen ökat från

10,1 ton till 10,6 ton koldioxidekvivalenter under perioden. Av dessa har utsläppen utomlands ökat från 5 ton till drygt 6 ton per person, motsvarande 50 procent av Sveriges totala konsumtionsbaserade utsläpp år 2000, till 60 procent år 2008.

Den ökning indikatorn visar kan huvudsakligen förklaras av ökad konsumtion från större import. En ökning kan också orsakas av att vi importerar och konsumerar produkter som orsakar högre utsläpp, eller att produktionen av de importerade varorna sker i länder som orsakar större utsläpp för att producera likadana varor. Nästan hälften av ökningen mellan 2000 och 2008 kan förklaras med befolkningsökning under perioden.

8. PÅVERKAN PÅ KVÄVECYKELN

Algblomning, fiskdöd och syrefria bottenar – alla har vi sett rapporter om övergödningen av Östersjön. Den är ett mycket tydligt exempel på hur människan genom vår påverkan på kväve- och fosforcyklerna kan trycka ett system över en gräns så att det går över i ett nytt, kanske irreversibelt, stadium. Enligt forskarna bakom Planetary boundaries har vi redan överträtt den kritiska gränsen för hur mycket vi kan störa kvävecykeln, och vi är på god väg även för fosforcykeln. Idag tar människan mer kvävgas från atmosfären, för att använda till bl.a. konstgödning, än jordens terrestra processer tillsammans. Även om syftet primärt är matproduktion, landar en stor mängd kväve i naturen och orsakar bland annat övergödning.

Som en av de överskridna planetära gränserna har vi valt att fokusera på kvävecykeln. I kvävecykeln ingår olika former av kväveföreningar som alla innehåller så kallat reaktivt kväve.⁶⁷ Kvävet är livsviktigt för grödors tillväxt. I sin naturliga form är kvävet obrukbart för majoriteten av levande organismer. Det måste omvandlas i ekosystemen och fungerar därför tillväxthämmande i naturliga system. För att öka produktionen av mat till människor har man dock sedan decennier funnit effektiva sätt att artificiellt binda reaktivt kväve i produktion av konstgödsel, vilket nu spelar en central roll i modern jordbruksproduktion. Den massproduktion av mat som följt på detta har inte bara möjliggjort fler mätta magar och befolkningsökning utan också ett stort överskott av reaktivt kväve i naturen som inte kan tas om hand. Andra stora källor till överskott av reaktivt kväve kommer från utsläpp av kväveoxid vid förbränning av fossila bränslen från industri, sjöfart och trafik, samt från ammoniak vid bland annat avdunstning från stallgödsel.

Kväveutsläpp till vatten och luft orsakar inte bara övergödning utan också en mängd effekter på ekologiska och sociala system som till exempel försurning, atmosfäriskt ozon, klimatpåverkan och obalanserad gödning i naturen. Det här ger i sin tur allvarliga följder på biologisk mångfald, grund- och ytvatten och människors hälsa.⁶⁸ I Sverige sker påverkan på kvävecykeln huvudsakligen genom kväveläckage till hav och sötvatten och utsläpp till luft av kväveoxider, NO_x, och ammoniak. Stora delar av det luftburna kvävet kommer dock idag från utländska källor. Någon samlad indikator eller aggregerad statistik för Sveriges hela bidrag till påverkan på kvävecykeln, som då borde omfatta både produktions- och konsumtionsrelaterade utsläpp av reaktivt kväve, finns inte. Tills vidare har vi därför valt att redovisa utsläppen av kväve till hav, eftersom kväveläcket till kusterna är den mest omfattande och påtagliga källan till både kväveöverskott och inhemska effekter. Även om inhemska utsläpp av NO_x och ammoniak idag är ett mindre problem inom Sverige visar statistik från Naturvårdsverket att över hälften av NO_x- och ammoniakutsläppens påverkan på

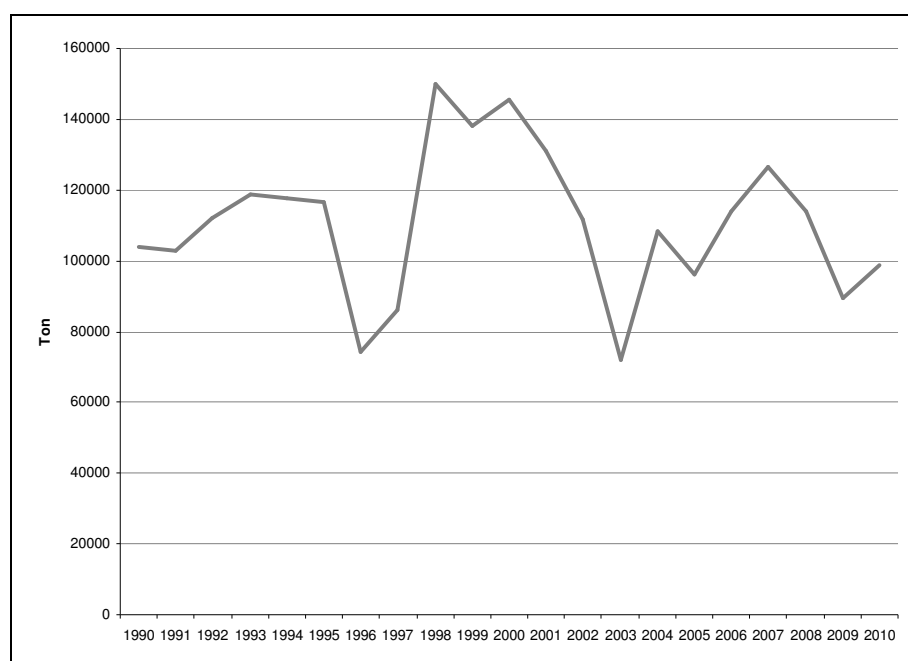
⁶⁷ UNEP, 2007.

⁶⁸ UNEP, 2007; Havs- och vattenmyndigheten, 2012.

kvävecykeln till följd av svensk konsumtion sker utomlands.⁶⁹ En strävan är därför att i förlängningen kunna ge ett samlat mått på Sveriges andel av den globala påverkan på kvävecykeln.

Kväveläckage till havet

Den viktigaste påverkan på kvävecykeln inom landets gränser är alltså utsläppen av kväve till havet.⁷⁰ För svenskar i allmänhet och för boende längs den svenska ostkusten i synnerhet är tillståndet i Östersjön av vikt. Östersjön är mycket svårt drabbad av övergödning och algblomning vilket påverkar turistnäring och fiskeindustri men även sommargäster och fritidsfiskare. En nylig undersökning visade att en genomsnittlig svensk är beredd att betala 1000 kronor per år för ett friskare marint ekosystem med förbättrat siktdjup, mindre algblomning och mindre utbredning av syrefria bottenar.⁷¹ Uppräknat till hela den vuxna svenska befolkningen är värdet av en friskare Östersjö ca 7,5 miljarder kronor per år. Idag orsakar övergödande aktiviteter, framför allt jordbruk stora externa kostnader, som den svenska befolkningen gemensamt får bära.



Figur 17. Tillförsel av kväve från svenska vattendrag till havet i ton, år 1990-2010.

Källa: Miljömålsportalen.

Indikatorn i figur 17 visar tillförseln av kväve som transporterats via vattendrag till svenska kuster år 1990-2010. Sedan decennier har den årliga transporten legat på i genomsnitt drygt 100 000 ton kväve via vattendrag och ytterligare cirka 10 000 ton från avloppsreningsverk och industrier med utsläpp direkt vid kusten. År 2010 var tillförseln cirka 99 000 ton. Den sammanlagda vattenburna kvävebelastningen på havet har inte minskat under de 40 år som mätningar gjorts, trots att både jordbrukets kvävegödsling och industriernas och avloppsreningsverkens kväveutsläpp har minskat under senare år. Variationen från år till år beror främst på skillnaden i vattenföring eftersom hög vattenföring transporterar mer kväve ur marken till vattnet.

⁶⁹ 2012c.

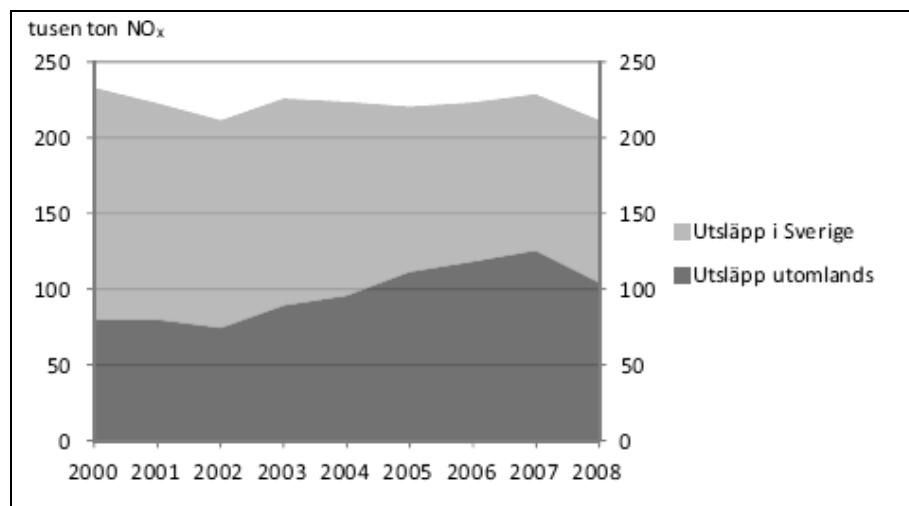
⁷⁰ Viktigt att komma ihåg att för problem relaterade till just övergödning är såväl kväve- som fosforläckage relevanta.

⁷¹ Ahtiainen, 2012.

Utsläpp av kväveoxider och ammoniak orsakade av svensk konsumtion

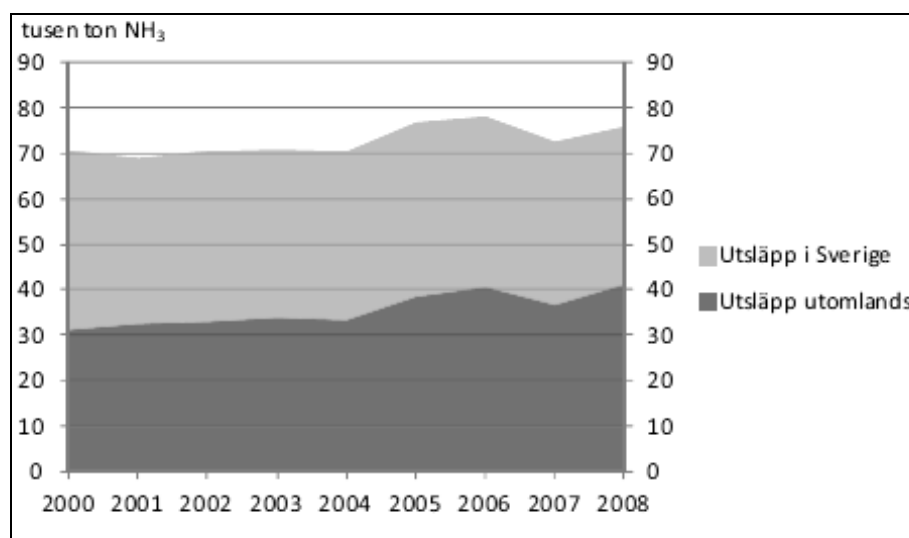
Biltrafik och sjöfart är de huvudsakliga källorna till kväveoxidutsläpp, medan nedfall av ammonium främst härstammar från ammoniak som avdunstar från stallgödsel.

I rapporten med förslag till indikatorer för Sveriges generationsmål inom miljömålssystemet redovisar Naturvårdsverket totala utsläpp av NO_x orsakade av svensk konsumtion, uppdelade på utsläpp som sker utomlands och utsläpp i Sverige.⁷² I figur 18 nedan framgår att NO_x-utsläppen från svensk konsumtion utomlands ökade med 30 procent, från 80 000 ton till drygt 100 000 ton, mellan år 2000 och 2008. Samtidigt har utsläppen i Sverige minskat från drygt 150 000 ton till drygt 100 000 ton, en minskning med 30 procent.



Figur 18. Utsläpp av kväveoxider, NO_x, från svensk konsumtion. Källa: Naturvårdsverket (2012c), s. 47.

Samma typ av konsumtionsrelaterade data för utsläpp av ammoniak (figur 19) visar att utsläppen i Sverige minskat med 12 procent under åren 2000 till 2008 samtidigt som utsläppen utomlands har ökat från drygt 30 000 till drygt 40 000 ton, vilket motsvarar en ökning med drygt 30 procent under perioden.



Figur 19. Utsläpp av ammoniak, NH₃, från svensk konsumtion. Källa: Naturvårdsverket (2012c), s. 48.

⁷² 2012c.

9. BIOLOGISK MÅNGFALD

Den av mänskligheten orsakade förlusten av biologisk mångfald är enligt forskarna bakom Planetary boundaries mycket allvarlig. Den biologiska mångfalden är helt central för att ekosystemens funktion och tjänster ska kunna upprätthållas, och för att hindra ekosystem från att gå över i nya, oönskade och irreversibla stadier. På grund av mänskliga aktiviteter försvinner arter idag med en hastighet som överstiger den naturliga med hundra till tusen gånger. Forskare bedömer att hastigheten kommer att ytterligare tiodubblas under det kommande århundradet. FN:s miljöprogram, UNEP, varnar för att en massutrotning av arter är nära förestående. Inom de närmaste 30 åren riskerar tiotusentals växt- och djurarter att försvinna från jordens yta för gott. När en art försvinner vet vi i regel inte vilka konsekvenser det får och vid omfattande förluster kan hela ekosystem rubbas. Artutrotningen har även ekonomiska konsekvenser. Det eventuella värde en art hade som människoföda, som del i ett ekosystem, för turistnäringen eller i form av dess egenvärde är för evigt borta och kan inte återskapas.

Biologisk mångfald är ett av de områden där det är svårast att finna enskilda indikatorer. Exempel på sådana som används är samlade index över olika arters förekomst eller sårbarhet, som det fågelindex EU använder inom ramen för sina hållbarhetsindikatorer som mäter populationer av 33 vanliga fågelarter i jordbrukslandskapet, eller Svensk fågeltaxerings index kopplat till miljömålssystemet. Eftersom de arter man mäter ofta är starkt beroende av mångfalden i de ekosystem de lever i kan artindex fungera som ett mått på mångfalden i hela ekosystemet. Men att ett samlat index gått upp eller ned säger ingenting om tillståndet för enskilda arter och är fortfarande ett trubbigt mått på mångfalden i hela ekosystem.⁷³ Framför allt brukar förändringar inte synas från ett år till ett annat. Andra indikatorer för biologisk mångfald kan vara sådana som handlar om bakomliggande drivkrafter till minskningen, som markanvändning eller graden av hållbar förvaltning.

Här väljer vi att lyfta fram både en indikator för artförekomst, nämligen rödlistan över hotade arter i Sverige, och en som visar andelen skyddad natur av Sveriges yta, som blir ett mått på förekomsten av de livsmiljöer mångfalden är beroende av. Ingen av dessa indikatorer är optimal, särskilt inte för bedömning av kortsiktiga förändringar, men de har andra kommunikativa värden och kan fungera som utgångspunkt.

a. Rödlistan

Rödlistan är en internationellt standardiserad redovisning av vilka arter som riskerar att dö ut från ett område. Den baseras på internationellt vedertagna kriterier från Internationella naturvårdsunionen IUCN och klassificerar arterna i sex kategorier för olika grad av sällsynthet och risk för utdöende, se nedan. Arbetet sker utifrån ett omfattande dataunderlag. Kriterierna syftar enbart till att så objektivt som möjligt kvantifiera den relativa utdöenderisken hos en art. Bedömningen görs av expertkommittéer. Den svenska rödlistan publiceras i en bokversion och i en sökbar webbversion på Artdatabankens hemsida.⁷⁴

⁷³ I EU:s fågelindex, som också ingår bland Svensk fågeltaxerings indikatorer, gäller till exempel att en ökning av indikatorn innebär att det är fler arter vars population har ökat än arter vars population har minskat men den totala populationen av vanliga fåglar i odlingslandskap behöver inte ha ökat. För Sveriges del visar fågelindexen en stadigt nedåtgående trend för populationen av vanliga fågelarter, särskilt de i odlingslandskap, som enligt EU:s senaste rapportering har minskat mer än EU-genomsnittet mellan 1990 och 2008 (Svensk fågeltaxering webb 2012; SCB, 2012c).

⁷⁴ Artdatabanken, 2010.

Livskraftig	Nära hotad	Sårbar	Starkt hotad	Akut hotad	Nationellt utdöd
LC	NT	VU	EN	CR	RE

Figur 20. Klassificeringskategorier i rödlistan. Källa: Artdatabanken.

De arter som ingår i kategorierna akut hotad, starkt hotad och sårbar är de som gemensamt kallas hotade arter och som därför rödlistas. I Sverige har Artdatabanken vid Sveriges lantbruksuniversitet i uppdrag av Naturvårdsverket att ta fram rödlistan och uppdateringar har gjorts i tre omgångar åren 2000, 2005 och 2010.

Av de 20 800 arter som hade bedömts år 2010 är 4 127 arter, 19,8 procent, klassade som rödlistade. Det är en liten ökning sedan år 2005 då 19,3 procent var rödlistade. Förändringar i listan beror till största delen på ny kunskap som gör att arter byter kategori och det är relativt få kategoriförändringar som beror på en dokumenterad förändring i naturen, preliminärt mindre än en procent. Detta indikerar att det ännu inte går att avläsa någon generell minskning av antalet hotade arter i Sverige.

Utvärderingen år 2010 visade att utvecklingen för flera däggdjur, fåglar och groddjur haft en positiv utveckling sedan år 2005 och därmed fått en lägre rödlistekategori. Hit hör varg, björn, järv och lo. Samtidigt har flera fåglar som tidigare inte fanns med nu listats som nära hotade på grund av kraftiga populationsminskningar, till exempel ejder, gråtrut, tobisgrissla, drillsnäppa och tornseglare. Sex fiskarter är också nya på listan, bl.a. havskatt (starkt hotad), vitling (sårbar) och lake (nära hotad). Ålen är fortfarande akut hotad och torsken starkt hotad, trots positiv utveckling i Östersjön för torsken. Till de akut hotade hör nu också pigghaj.

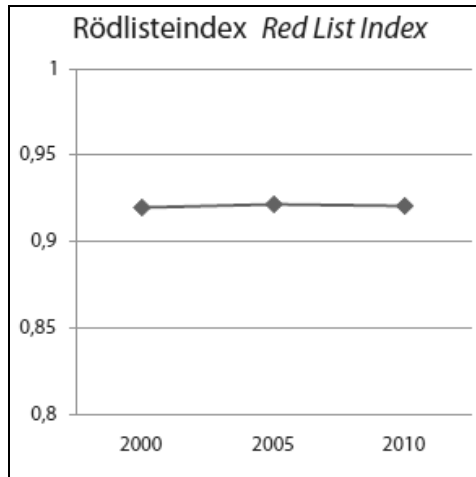
Generellt tycks havsmiljön, inklusive Östersjöns brackvatten, vara den miljö som har haft sämst utveckling av naturmiljöerna i Sverige. Orsakerna bakom hotet mot arter i havet är det höga trålningstrycket, i kombination med sedimentation och övergödning som slår hårt mot den marina bottenfaunan. Den relativt goda utvecklingen för sötvattensarterna beror enligt undersökningen på en förbättrad vattenkvalitet och åtgärder som anläggandet av nya våtmarker och småvatten, men ökad förbruning⁷⁵ av många vatten är oroande för till exempel sötvattensalger. Kräftpestens angrepp har gjort att flodkräftan haft en stark negativ utveckling och nu är akut hotad.

Många populationer av fjärilar och steklar har minskat till följd av sämre tillgång på pollen- och nektarproducerande växter och brist på ögödslade ängar. Anledningen anges bland annat vara att förändringarna i regelsystemet för jordbruksstöd har lett till omfattande röjningar av värdefulla träd och buskar i många naturbetesmarker, vilket påverkar många insekter, svampar och lavar negativt. I Norrland avverkas också stora arealer av gammal skog med lång kontinuitet, vilket drabbar många svampar, mossor, lavar och vedlevande insekter. På grund av almsjukans och askskottsjukans spridning har alm och ask nu minskat kraftigt och blivit rödlistade, liksom en rad arter knutna till dessa trädslag. Angripna träd sågas ofta ned trots att detta inte bromsar sjukdomsspridningen men missgynnar de arter som är knutna till träden.

Ett rödlisteindex, RLI, har antagits internationellt som en av flera indikatorer för att mäta uppfyllelsen av FN:s så kallade 2010-mål under konventionen om biologisk mångfald. Rödlisteindexet kan anta värden mellan 0 och 1, och det är konstruerat så att det ger ett mått på hur stor andel av artstocken som förväntas finnas kvar om ungefär 50 år. FN-målet innebär

⁷⁵ Färgförändringar i vattnet.

att indexet måste visa en uppåtgående trend. För att nå Sveriges sextonde miljömål, att andelen hotade arter ska minska med 30 procent fram till år 2015 bör RLI peka kraftigt uppåt. Av figur 21 nedan, som visar Sveriges preliminära rödlisteindex, framgår att Sverige inte är i närheten av att nå något av dessa mål. Hastigheten i artförlusten har legat på samma nivå under hela artlistans tid och har varken ökat eller minskat påtagligt.



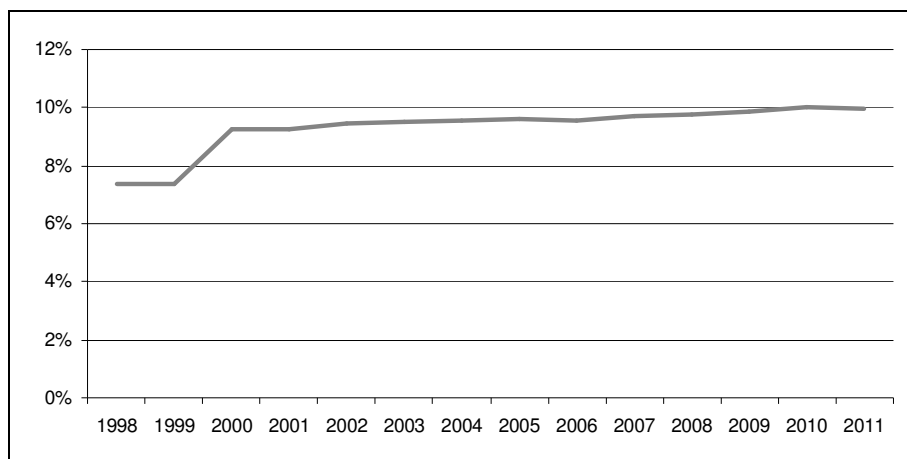
Figur 21. Preliminärt rödlisteindex för åren 2000, 2005 och 2010 baserat på arterna i alla bedömda organismgrupper utom svampar, fjärilar och tvåvingar. Källa: Artdatabanken (2010). Ur rapporten Rödlistade arter i Sverige, s.81.

b. Skyddad natur

Den främsta orsaken till den alarmerande förlusten av biologisk mångfald är förstörelsen av arters naturliga livsmiljöer. Under FN:s konvention om biologisk mångfald, CBD, och det möte som hölls i Nagoya år 2010 antogs ett särskilt mål för skydd av naturområden i syfte att bevara biologisk mångfald. Målet är att skyddade områden eller andra områdesbaserade bevarandeåtgärder globalt ska omfatta minst 17 procent av landytan och 10 procent av kust- och havsytan.

Indikatorn i figur 22 visar andelen av Sveriges totala mark- och vattenyta som hade någon form av naturskydd år 1998-2011. Vid utgången av 2011 fanns totalt 5,3 miljoner hektar skyddad natur motsvarande tio procent av Sveriges totala yta.⁷⁶ Det mesta av den skyddade marken är fjällområden, drygt 45 procent av fjällmarken, medan jordbruksmarken är den naturtyp som har minst skyddad andel. Av skogen är idag cirka 7 procent av den totala skogsmarken skyddad. Den största andelen skyddad skog är fjällnära. Nedanför gränsen för den fjällnära skogen är mindre än två procent av skogsmarken per kommun skyddad. De flesta av alla naturskyddade områden är små, under 100 hektar. De största områdena finns i de norra delarna av landet.

⁷⁶ SCB, 2012d.



Figur 22. Andel skyddad natur i Sverige år 1998-2011. Procent av Sveriges totala areal. Källa: SCB.

Trots att arealen skyddad natur har ökat i Sverige är antalet hotade arter redan så stort att den biologiska mångfalden fortsätter att minska. Anslaget till naturvård har inte heller ökat i samma takt som områdesskyddet. Den senaste utvärderingen av Sveriges 16 miljömål som gjordes år 2012 visar att miljöpolitiken skulle behöva mångdubbelt mer resurser för att hinna ta hand om de skyddade områdena. Ökad hänsyn tas till naturvärden, men samhället hinner inte skydda och återställa tillräckligt för att vända trenden.

Kunskapen om att väl förvaltade ekosystem minskar sårbarheten mot störningar i hela ekonomin har stärkt incitamenten för en större naturhänsyn än tidigare. Samhällsekonomiska beräkningar som uppskattat värdet för samhället i stort av att bevara hela ekosystem intakta visar till exempel att förhållandet mellan nytta och kostnader för naturskydd kan vara så högt som hundra till ett.⁷⁷ För Sverige skulle detta innebära att värdet av statens naturskydd är minst 80 miljarder kronor årligen. År 2011 uppgick Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens utgifter för naturskydd totalt till 812 miljoner kronor.⁷⁸

10. HÄLSO- OCH MILJÖFARLIGA KEMIKALIER I SAMHÄLLET

Kemikalier är ett annat av de områden där det är svårt att välja ut en enda indikator. Stor databrist råder kring såväl användning som utsläpp, spridning, effekter och toxicitet hos de kemiska ämnena.⁷⁹ Den ökande medvetenheten om kemikaliers påverkan på hälsa och miljö gör det dock viktigt att ha med någon indikator på kemikalieområdet. De företag som tillverkar, förpackar, överlåter eller för in kemiska produkter till Sverige har idag ansvar för att rapportera till Kemikalieinspektionens produktregister och i rapporteringen ingår att klassificera den kemiska produkten utifrån dess inneboende egenskaper.

Både i Sverige och internationellt pågår arbete med att konstruera nyckeltal för att enkelt kunna följa och redovisa om utvecklingen går mot ett samhälle med större eller mindre risker för skador på grund av kemikalier.⁸⁰ Ett förslag till svenskt nyckeltal för kemikalieanvändning, som härstammar från de gröna nyckeltal som Miljövårdsberedningen tog fram i slutet av 1990-talet på bland annat Miljöpartiets initiativ, är den omsatta mängden

⁷⁷ TEEB, 2010.

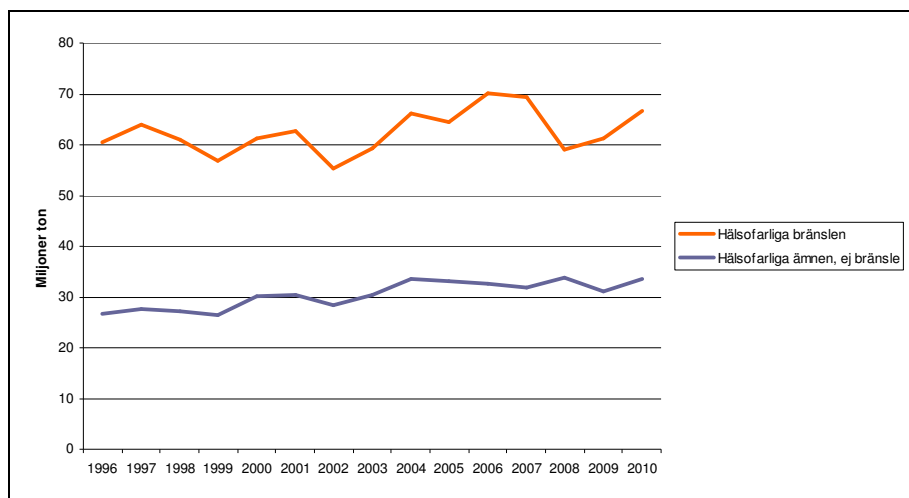
⁷⁸ SCB, 2012d.

⁷⁹ Naturvårdsverket, 2012d.

⁸⁰ Kemikalieinspektionen, 2012.

hälsosfarliga kemiska produkter per person och år i Sverige. År 2010 var det nyckeltalet 7,1 ton, inklusive importerade produkter. Ett annat förslag gäller den totala användningen av hälsosfarliga kemiska produkter i Sverige, utom import.⁸¹ Båda bygger på data från produktregistret vid Kemikalieinspektionen, men den förra fanns vid framtagandet av denna rapport bara redovisad fram till och med år 2009.⁸²

Vi har valt en kombination av de två ovanstående, genom den totala användningen av hälsosfarliga⁸³ kemiska produkter i ton, inklusive importerade kemikalier. Det är samma data som för det gröna nyckeltalet från Kemikalieinspektionen, utan beräkning per person. Indikatorn i figur 23 visar dessa siffror. Eftersom bränsleanvändningen utgör en stor del av denna kvantitet visas andelen hälsosfarliga bränslen för sig. Tidsserien gäller från år 1997 till 2010.



Figur 23. Användningen av hälsosfarliga kemiska produkter per år i Sverige. År 1997-2010. Miljoner ton. Mängderna är som tidigare summerade så att den övre kurvan visar den totala mängden kemikalier. Källa: Kemikalieinspektionen.

Indikatorn visar på en ökande trend under nästan hela tidsserien, från totalt 61 miljoner ton år 1996 till 67 miljoner ton år 2010. Den del som inte utgjordes av bränslen ökade från 27 till 34 miljoner ton. En del av ökningen förklaras av en ökad rapportering av klassificerade kemiska produkter till följd av Kemikalieinspektionens tillsyn, och tidsserien för indikatorn speglar alltså den kunskapsutveckling som skett över tid eftersom fler och fler produkter har klassificerats utifrån kunskap om inneboende egenskaper. Det betyder att det inte behöver handla om en reell ökning av användningen av hälsosfarliga kemiska produkter varje år.⁸⁴

⁸¹ Naturvårdsverkets generationsmålsrapport, Naturvårdsverket, 2012c.

⁸² Underlagsdata till förslaget från Naturvårdsverket finns också i databasen för SCB:s miljöräkenskaper.

⁸³ De kemikalier som definieras som hälsosfarliga är också miljöfarliga, därför är kallar vi indikatorn så, även om definitionen hos källan följer benämningarna i klassificeringen.

⁸⁴ Naturvårdsverket, 2012c.

SLUTORD

Debatten om nya mått på välfärd har kommit längre i andra länder än i Sverige. Vi hoppas med den här rapporten att den offentliga debatten ska kunna ta ytterligare ett steg. Att det behövs nya och fler mått inser allt fler. Att enbart ökande BNP är ett dåligt mått på samhälleliga framsteg blir allt mer tydligt. Men vad ska vi mäta istället? Och hur ska olika mått vägas mot varandra?

I den här rapporten har vi valt ut ett antal indikatorer som vi anser vara viktiga mått. Vi gör dock inga anspråk på att presentera det slutgiltiga förslaget utan vårt försök bör betraktas som ett inlägg i en debatt som just börjat få styrfart. Vi har av naturliga skäl tvingats välja mått där det redan idag finns statistik men för den fortsatta diskussionen är det minst lika viktigt att också diskutera vilka nya mått och indikatorer som behövs och hur data ska samlas in och bearbetas.

En sak som är tydlig är att det idag finns en hierarki även i datainsamlingen. Traditionella mått som BNP och arbetslöshet samlas in och kan nästan följas i realtid. SCB:s arbetskraftsundersökning redovisas till exempel månadsvis och Arbetsförmedlingens arbetslöshetsstatistik redovisas veckovis. Redovisningen av utsläpp av växthusgaser sker däremot endast årligen och med stor eftersläpning. Om vi i fortsättningen ska kunna få en bättre debatt om samhällsutvecklingen är det viktigt att datainsamlingen för de nya välfärdsindikatorerna förbättras avsevärt.

REFERENSLISTA

Ahlroth, S. (2000): Correcting net domestic product for sulphur dioxide and nitrogen oxide emissions: implementation of a theoretical model in practice. Working paper no. 73. National institute of economic research. Stockholm.

Ahtiainen, H. m.fl. (2012): Benefits of meeting the Baltic Sea nutrient reduction targets – combining ecological modeling and contingent valuation in the nine littoral states. MTT discussion papers 1. MTT Agrifood research. Finland.

Artdatabanken (2010): Rödlistade arter i Sverige. <http://www.slu.se/sv/centrumbildningar-och-projekt/artdatabanken/rodlistan/kop-boken-ladda-ned-kapitel/>.

Berglund, Mårten (2011): Green growth? A consumption perspective on Swedish environmental impact trends using input–output analysis. Examensarbete. Globala energisystem, Institutionen för fysik och astronomi, Uppsala universitet.

Betänkande i riksdagen från 2012: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/201112Bredare-matt-pa-samhall_GZ01FiU26/.

Brülde, Bengt (2009): Lyckans och lidandets etik. Thales, Stockholm.

Brulde & Nilsson (2010): Vad gör oss nöjda med våra liv? SOM-rapport nr 2010:16.

Diener, Ed; Kahneman, Daniel; Tov, William och Arora, Raksha (2009): Income's association with judgments of life versus feelings. I Ed Diener, Daniel Kahneman, och John F. Helliwell (red.), International differences in well-being. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 3–15.

Earth Institute (2012): World happiness report. John Helliwell, Richard Layard and Jeffrey Sachs <http://www.earth.columbia.edu/articles/view/2960>

Europeiska kommissionen (2010): Förslag till förordning om europeiska miljöräkenskaper (KOM (2010)132).

Europaparlamentet (2007): Alternative progress indicators to gross domestic product (GDP) as a means towards sustainable development. Policy department economic and scientific policy. IP/A/ENVI/ST/2007-10.

Europeiska kommissionen (2009): GDP and beyond - Measuring progress in a changing world, Communication from the Commission to the Council and the European parliament, COM (2009) 433, Bryssel, 20/8/2009.

Europeiska kommissionen och Eurostat (2012): Webb sida om Beyond GDP <http://www.beyond-gdp.eu/index.html>

Eurostat (2011): Sustainable development in the European Union – 2011 monitoring report on the EU sustainable development strategy.

Folkhälsoinstitutet (2011a): Barns och ungas hälsa: kunskapsunderlag för Folkhälsopolitisk rapport 2010:

<http://www.fhi.se/Statistik-uppfoljning/Nationella-folkhalsoenkaten/Ungas-halsa/>.

Folkhälsoinstitutet (2011b): Levnadsvanor lägesrapport 2010.

Folkhälsoinstitutet (2012): <http://www.fhi.se/Statistik-uppfoljning/Nationella-folkhalsoenkaten/Sociala-relationer/>

Folkhälsoinstitutet och Socialstyrelsen (2012): Folkhälsan i Sverige. Årsrapport. <http://www.fhi.se/PageFiles/14572/2012-3-6-Folkhalsan-i-Sverige-Arsrapport-2012.pdf>

Folkhälsoinstitutet och Socialstyrelsens rapport (2012): Folkhälsan i Sverige – Årsrapport 2012 (den första rapporten om folkhälsan och dess bestämningfaktorer som har getts ut gemensamt av Statens folkhälsoinstitut och Socialstyrelsen).

Finansdepartementet (2012): Dnr Fi2012/:319, Svar på interpellation 2011/12:319 av Annika Lillemets (MP), Politik för lycka.

FN inför Rio +20 rapport, (2012): Resilient people, resilient planet: a future worth choosing.

Fors, F & Brülde, B (2011): Välbefinnande och livstillfredsställelse i dagens Sverige. I Sören Holmberg, Lennart Weibull & Henrik Oscarsson (red): Lycksalighetens ö. SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Fors, F & Brülde, B (2012): Varför arbetslösa mår sämre. I Lennart Weibull, Henrik Oscarsson & Annika Bergström (red): I framtidens skugga. Göteborgs universitet: SOM-institutet.

Global footprint networks

http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/earth_overshoot_day/

Gren, I-M. & Svensson, L. (2004): Ecosystems, sustainability and growth for Sweden during 1991-2001. Occasional studies no. 4, May 2004. The national institute of economic research. Stockholm.

Gren, I-M. (2003): Monetary green accounting and ecosystem services. Working paper no. 86, July 2003. The national institute of economic research. Stockholm.

Havs- och vattenmyndigheten (2012): <http://www.havochvatten.se/kunskap-om-vara-vatten/miljohot/overgodning.html?close=1>.

Heal, G. & Kriström, B. (2001): National income and the environment. Manuscript. Printed in Mäler, K-G. & Vincent, J.R. (Eds): Handbook of environmental economics, volume 3, (2005). Elsevier B.V, New York.

Holmberg, Sören, Lennart Weibull & Henrik Oscarsson (red.), (2011): Svenska trender 1986-2010". SOM-institutet.

Kahneman, Daniel & Deaton, Angus (2010): High income improves evaluation of life but not emotional well-being. Proceedings of the National academy of sciences of the USA, 107: 16489-16493.

Kahneman, D., Krueger, Alan B., Schkade, David A., Schwarz, Norbert och Stone, Arthur A. (2004): A survey method for characterizing daily life experience: The day reconstruction method. Science, 306: 1776-1780.

Kahneman, Daniel, Krueger, Alan B., Schkade, David, Schwarz, Norbert och Stone, Arthur A. (2006): Would you be happier if you were richer? A focusing illusion. Science, 312: 1908-1910.

Konjunkturinstitutet (2012): Konjunkturläget augusti 2012.

Li, Chuan-Zhong och Löfgren, Karl-Gustaf (2010): Att mäta välfärd och hållbar utveckling – gröna nationalräkenskaper och samhällsekonomiska kalkyler. Rapport till Expertgruppen för miljöstudier 2010:3. Finansdepartementet. ISBN 978-91-38-23408-2.

Medlingsinstitutet (2012): Vad säger den officiella lönestatistiken om löneskillnaden mellan kvinnor och män 2011?

Miljömålsportalen 2012: <http://www.miljomal.se/Miljomalen/Alla-indikatorer/Indikatorer/?iid=130&pl=1>

Miljövårdsberedningen (1999): Gröna nyckeltal för en ekologiskt hållbar utveckling, (PROP. 1998/99:100 BILAGA 5).

Morel, J. (2012): Beyond GDP Use. Analysis of alternatives in order to go beyond the role of GDP in our society, KTH, Stockholm.

Naturvårdsverket (2011a): Indikatorer för välfärd och hållbar utveckling; En översikt. Rapport 6453.

Naturvårdsverket (2011b): Klimatomställningen och det goda livet. Rapport 6458.

Naturvårdsverket (2012c): Förslag till indikatorer för uppföljning av generationsmålet: Underlag till den fördjupade utvärderingen av miljömålen 2012. <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6503-4.pdf>

Naturvårdsverket (2012d): Konsumtionsbaserade miljöindikatorer. Underlag för uppföljning av generationsmålet. Rapport 6483. Mars 2012.

OECD (2008): Handbook on constructing composite indicators; Methodology and user guide.

OECD (2011): How's life? Measuring wellbeing. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264121164-en>.

OECD (2010): National accounts at a glance 2010. <http://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264095885-en/00/01/index.html?contentType=/ns/StatisticalPublication,/ns/Book&itemId=/content/book/9789264095885-en&containerItemId=/content/serial/22200444&accessItemIds=&mimeType=text/html>

ONS (2012): Initial findings from the consultation on proposed domains and measures of national well-being, Office for national statistics: <http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/user-guidance/well-being/publications/index.html>

Oskarson, M. och Rothstein, B (2012): Den sociala tilliten – håller vi på att tappa de unga? I Lennart Weibull, Henrik Oscarsson och Annika Bergström (red): I framtidens skugga. Göteborgs universitet, SOM-institutet.

Riksbanken (2012): Att skapa en svensk verktygslåda för makrotillsyn. Riksbanksstudier, november 2012.

Riksbanken (2012): Finansiell stabilitet 2012:1.

Rockström, J., m.fl. (2009): A safe operating space for humanity. Nature, vol 461, s. 472-475. http://www.nature.com/nature/journal/v461/n7263/fig_tab/461472a_F1.html.

Riksdagens utredningstjänst (2012): Gröna nyckeltal för en ekologiskt hållbar utveckling. PM 2012-06-19. Dnr 2012:964.

SCB (2012a): Inkomstfördelningen 2010. http://www.scb.se/Pages/PressRelease_329127.aspx

SCB (2012b): BV/EV 2012-03-29 Hushållens ekonomiska standard http://www.scb.se/Statistik/HE/HE0103/dokument/Hush_ek_standard_2012.pdf

SCB (2012c): Utvärdering av Sveriges status med EU:s hållbarhetsindikatorer – En genomgång utförd av SCB på uppdrag av Miljödepartementet.

SCB (2012d): Skyddad natur 31 dec. 2011. Statistiska meddelanden. MI 41 SM 1201, korrigerad version. http://www.scb.se/Pages/PublishingCalendarViewInfo_259923.aspx?PublObjId=17107

SEI (2004): Ekologiska nyckeltal för information och kommunikation om miljömålsarbetet med regeringkansliet som målgrupp. Rapport utförd på uppdrag av Miljömålskansliet.

Skolverket (2012): Rapport 2012-03-22 21 (25) Dnr 01-2012:216.

Skånberg, K. (2001): Constructing a partially environmentally adjusted net domestic product for Sweden 1993 and 1997: A presentation of the methodological steps and empirical data. Working Paper no. 76. National institute of economic research.

Socialdepartementet (2007): Ett uppföljningssystem för barnpolitiken. Slutrapport från arbetsgruppen med uppgift att utveckla indikatorer för barnpolitiken. DS 2007:9. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/07/80/62/e0fc99c5.pdf>

Statens Bostadskreditnämnd (2011): Hushållens skuldsättning i spåren av finanskrisen – en internationell jämförelse. Marknadsrapport, februari 2011.

Statens folkhälsoinstitut (2010): Folkhälsopolitisk rapport 2010. Framtidens folkhälsa – allas ansvar. Östersund 2010, R 2010:16.

Statens folkhälsoinstitut (2011): Hälsa på lika villkor: Syfte och bakgrund till frågorna i nationella folkhälsoenkäten. A 2011:09.

Stiglitz-Sen-Fitoussi (2009): Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress. www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf

Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Statens folkhälsoinstitut (2003): Lokala välfärdsbokslut – uppföljning och utvärdering av projektet. <http://www.fhi.se/PageFiles/3462/valfardsbokslut0401.pdf>

TEEB (2010): TEEB for local and regional policymakers.

TEEB (2010b): Mainstreaming the economics of nature: A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB.

UNEP (2007): Reactive nitrogen in the environment: too much or too little of a good thing. UNEP/The Woods hole research center.

Ungdomsstyrelsen (2012a): Unga som varken arbetar eller studerar.

Ungdomsstyrelsen (2012b): Ung idag 2012.

Vogel, J. och Wolf, M. (2004): Index för internationella välfärdsjämförelser: Sverige i täten. Välfärd Nr 1 2004. SCB.

WWF (2012): <http://www.wwf.se/vrt-arbete/ekologiska-fotavtryck/1127697-ekologiska-fotavtryck>

Välfärdsbokslut 2011 – för ökad kunskap om hälsa och välfärd, Borås stad.

Världsbanken (2012): World development report 2012 - Gender equality and development.