

Kommittédirektiv



Mått på livskvalitet

**Dir.
2014:68**

Beslut vid regeringssammanträde den 15 maj 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska kartlägga och analysera samt föreslå mått på utvecklingen av livskvaliteten i det svenska samhället. Måtten ska användas som komplement till traditionella välfärdsått, som t.ex. BNP per capita, för att på ett bredare sätt kunna följa utvecklingen av livskvalitet, genom att bl.a. ekonomiska, sociala, miljömässiga och subjektiva perspektiv beaktas. Utredaren ska föreslå hur befintliga och eventuella nya mått på livskvalitet kan sammanställas för att belysa och mäta utvecklingen av livskvalitet i Sverige. Måtten ska även möjliggöra analyser av fördelningen av livskvalitet mellan olika grupper i befolkningen. Förslagen ska vara väl förankrade i aktuell forskning på området och hänsyn ska i möjligaste mån tas till relevanta rekommendationer i svenska och internationella rapporter om hur livskvalitet bör mätas.

Utredaren ska bl.a.:

- göra en kartläggning av befintliga mått på livskvalitet och av data på området,
- analysera i vilken omfattning som befintliga mått för att mäta utvecklingen av livskvalitet i det svenska samhället är ändamålsenliga och tillförlitliga,
- med utgångspunkt i den genomförda analysen, och eventuella uppmärksammade brister, föreslå vilka indikatorer som bör ligga till grund för måtten på utvecklingen av livskvaliteten,

- identifiera vilken ytterligare datainsamling som eventuellt kan krävas för att skapa de relevanta indikatorerna,
- föreslå hur de olika indikatorerna ska presenteras, samt
- föreslå hur ofta indikatorerna ska mätas, samt i vilken form och med vilken regelbundenhet resultat ska publiceras.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2015.

Bakgrund

Behovet av komplementära mått till BNP per capita

Människors livskvalitet har länge mätts huvudsakligen med hjälp av olika ekonomiska indikatorer. Inte minst vid internationella jämförelser har BNP per capita under lång tid varit det ledande välfärdsmålet. Huvudsyftet med de befintliga ekonomiska indikatorerna är att mäta ekonomisk aktivitet. Även om förändringar i BNP per capita kan visa i vilken riktning samhällets övergripande välbefinnande utvecklas har detta mått sina begränsningar. Regeringen ser därför ett behov av att säkerställa att det finns data och indikatorer som möjliggör en bredare belysning av människors livskvalitet. Detta kan vara såväl objektiva ekonomiska, sociala och miljömässiga mått som subjektiva mått på t.ex. människors livstillfredsställelse och välbefinnande.

Genom att få mer kunskap om människors livskvalitet och koppla denna information till underliggande faktorer och bakgrundsvariabler förbättras möjligheterna att analysera och utvärdera hur olika politiska åtgärder kan påverka människors livskvalitet.

Mått på livskvalitet

Det finns i dag en mängd av mer eller mindre etablerade mått på individuell och social välfärd. En vanlig indelning är att skilja mellan ekonomiska, miljömässiga, sociala och subjektiva indikatorer.

Ekonomiska indikatorer

Det mest etablerade sättet att mäta ett samhälles välstånd är att använda sig av ekonomiska indikatorer. Till dessa räknas t.ex. BNP per capita, realinkomster, olika mått på konsumtion, mått på inkomstspridningen samt mått på graden av arbetslöshet och fattigdom.

Ekonomisk välfärd antas ofta fungera som medel för att tillfredsställa de behov och önskningar som människor har. Fördelen med ekonomiska indikatorer som mått på livskvalitet är att dessa är enklare att mäta än icke-ekonomiska indikatorer, samtidigt som de lämpar sig för en internationell jämförelse. Dessutom finns det välutvecklade system för att mäta och följa upp olika ekonomiska indikatorer.

Ekonomisk teori bygger i första hand på att maximera människors välfärd eller ”nytta”, där BNP per capita ofta används som en indikator på välfärdsnivån. Ökad tillväxt är i denna bemärkelse ett medel för att nå högre välfärd, snarare än ett mål i sig. Ur ett välfärdsteoretiskt perspektiv framförs ofta kritiken att ekonomiska indikatorer i allmänhet, och BNP per capita i synnerhet, är bristfälliga mått på välfärd. Bland annat anförs att alla mänskliga behov inte kan tillgodoses med hjälp av ekonomiska resurser. BNP-måttet ignorerar dessutom fördelningen av resurserna, förändringar i förmögenhet, hushållens produktion av tjänster i hemmet, internationella inkomstflöden etc. Det exkluderar även flera av de faktorer som enligt forskningen är avgörande för individers välbefinnande, såsom sociala relationer, personlig säkerhet, trygghet, hälsa, livsmiljö, livslängd och demokrati, även om det kan finnas en stark samvariation mellan dessa faktorer och BNP per capita. Måttet tar heller inte hänsyn till de bakomliggande anledningarna till en ökad produktion. Utöver detta kritiseras ofta BNP-måttet för att det inte tar hänsyn till vilka konsekvenser den ekonomiska utvecklingen får för miljön och därmed för framtida generationers välfärd.

Miljömässiga indikatorer

Arbete pågår internationellt med att utveckla mått som försöker fånga miljömässiga aspekter i bedömningen av länders välstånd, t.ex. en utvidgad nettonationalprodukt som tar hänsyn till icke marknadsprissatta nyttigheter, som miljö kvalitet och naturkapital. Stora metodologiska problem återstår dock att lösa.

Sociala indikatorer

Sociala indikatorer på välstånd togs huvudsakligen fram under 1960-talet, då de etablerade måtten på samhällsutveckling alltför ensidigt ansågs fokusera på ekonomiska aspekter. Sociala indikatorer kännetecknas av att de mäter människors objektiva livsvillkor, snarare än subjektiva upplevelser. Indikatorerna omfattar exempelvis hälsa, utbildning, vardagsaktiviteter, kulturvanor, deltagande i den politiska processen, miljö och sociala nätverk m.m. De syftar till att mäta icke-ekonomiska aspekter av människors liv, även om gränsen till vad som är ekonomiska respektive sociala indikatorer kan anses vara flytande.

Kännetecknande för de sociala indikatorerna är att de oftast bygger på befintlig och kvalitetssäkrad data. Indikatorerna kan dock vara svåra att överblicka. Ett sätt att göra indikatorerna mer överblickbara är att kondensera dem till ett index. Detta förutsätter dock att viktningen av indikatorerna inte sker på ett godtyckligt sätt och att samvariationen mellan olika indikatorer beaktas.

Subjektiva indikatorer

Till skillnad från ekonomiska och sociala indikatorer mäter de subjektiva indikatorerna hur individen själv värderar olika aspekter av livet, oftast med hjälp av olika slags självskattningsformulär.

Det finns flera olika uppfattningar om hur man bäst mäter subjektiv livskvalitet. Individer kan t.ex. skatta hur tillfredsställda de är med livet i dess helhet eller med olika områden i

livet, t.ex. hälsa, familj, arbete och fritid. Alternativt kan individers känslomässiga välbefinnande mätas genom att de skattar sin övergripande sinnesstämning, eller hur ofta de upplevt olika positiva eller negativa känslor. Ytterligare ett sätt att mäta subjektiv livskvalitet fokuserar på individers upplevelse av självförverkligande, meningsfullhet och engagemang.

Även om subjektiva indikatorer kan utgöra viktiga mått på livskvalitet har även denna typ av mått sina begränsningar. Det finns t.ex. endast begränsad kunskap om i vilken utsträckning de etablerade måtten fångar upp mindre förändringar i subjektiv livskvalitet.

Forskningen om subjektiv livskvalitet utvecklas snabbt och frågor om självskattad livstillfredsställelse inkluderas i allt fler undersökningar. Det är viktigt att offentliga redovisningar av subjektiv livskvalitet är förankrade i den framväxande kunskapen och vetenskapliga diskussionen om vad olika mått och undersökningar egentligen visar och hur de kan tolkas på ett rättvisande sätt.

Riktlinjer och rekommendationer i nationella och internationella rapporter

Under senare år har arbete pågått inom olika internationella organisationer (FN, EU, OECD, Världsbanken) och i enskilda länder (t.ex. Frankrike, Storbritannien, Australien) med att ta fram nya mått på livskvalitet. De rapporter som finns på området utgör en grund för den framtida utvecklingen av nya och förfinade välfärdsindikatorer. I flera av rapporterna har riktlinjer och rekommendationer presenterats om hur livskvalitet bör mätas.

I den s.k. Stiglitzrapporten från 2009, som utarbetades på uppdrag av Frankrikes dåvarande president Nicolas Sarkozy, ges en bild av hur det franska samhällets välfärd ska kunna mätas på ett bättre och mer nyanserat sätt än tidigare. Vad gäller användningen av ekonomiska indikatorer för att mäta människors välfärd framhåller rapporten att fokus bör ligga på mått på konsumtion och reala inkomster snarare än på BNP. På

samma sätt poängteras vikten av både subjektiva och objektiva välfärdsindikatorer, samt värdet av att studera fördelningen mellan dessa indikatorer och inte enbart utgå från indikatorernas genomsnittsnivåer. Rapporten betonar även att olika index bör konstrueras på basis av både subjektiva och sociala indikatorer. I rapporten framhålls också betydelsen av att mäta faktorer som är relaterade till miljöpåverkan.

I OECD-rapporten *How's Life?* från 2013 presenteras en bred samling ekonomiska, sociala och subjektiva indikatorer, där fokus ligger på att jämföra de olika OECD-länderna. Rapporten är även tänkt att användas som underlag för enskilda länder som överväger vilka slags indikatorer de ska mäta och utvärdera.

FN:s *World Happiness Report* fokuserar på hur mått på livstillfredsställelse och känslomässigt välbefinnande kan användas som policyunderlag.

I Sverige presenterades 2012 underlagsrapporten *Nya mått på välfärd och livskvalitet i samhället för den då pågående Framtidskommissionen*. I rapporten ges dels en översikt över forskningen kring olika sätt att mäta välfärd och livskvalitet, dels en översikt över de metoder och data som finns att tillgå för att sammanställa mått på livskvalitet i Sverige. I Framtidskommissionens delrapport *Framtida utmaningar för samhällhållning och rättvisa* behandlas nya mått på välstånd och utveckling (Ds 2013:3). Bland annat beskrivs hur subjektiva livskvalitetsmått kan användas för att utforma och utvärdera samhällsreformer. Kommissionen framhåller även behovet av att genomföra större, regelbundna undersökningar med flerdimensionella frågor om livstillfredsställelse, känslomässigt välbefinnande och upplevd meningsfullhet.

Statistikinhämtning

I Sverige finns en lång tradition av att mäta befolkningens välfärd med hjälp av olika sociala indikatorer. Av den ovan nämnda rapporten om nya mått på välfärd och livskvalitet framgår att det redan i dag finns en omfattande mängd data att analysera och utvärdera avseende svenska folkets livskvalitet,

både när det gäller objektiva och subjektiva indikatorer. Kommissionen framhåller dock att det finns behov av att analysera de indikatorer som redan i dag finns tillgängliga och kartlägga vilka som saknas. Kommissionen konstaterar även att det finns behov av nya och kompletterande undersökningar för att få mer tillförlitliga subjektiva mått på livskvalitetsutvecklingen i Sverige.

Uppdraget

En särskild utredare ska kartlägga och analysera befintliga mått på utvecklingen av livskvaliteten i det svenska samhället och eventuellt föreslå nya sådana mått. De nya måtten ska användas som komplement till traditionella mått på ekonomisk utveckling (t.ex. BNP per capita) för att på ett bredare sätt kunna följa utvecklingen av livskvalitet. Utredaren ska på ett konkret och genomförbart sätt föreslå hur befintliga och eventuella nya mått på livskvalitet kan sammanställas för att belysa och mäta utvecklingen av livskvalitet i Sverige. Måtten ska även möjliggöra analyser av fördelningen av livskvalitet mellan olika grupper i befolkningen.

Utgångspunkt

En utgångspunkt är att förslagen som läggs fram ska vara väl förankrade i aktuell forskning på området och att hänsyn i möjligaste mån ska tas till relevanta riktlinjer och rekommendationer i svenska och internationella rapporter.

Utredaren ska föreslå vilka indikatorer som ska ligga till grund för eventuella nya mått på nivån och utvecklingen av livskvaliteten. Såväl objektiva (t.ex. ekonomiska, miljömässiga och sociala indikatorer, såsom individers ekonomiska resurser, familjeförhållanden och arbetsmarknadsstatus) som direkt subjektiva indikatorer på t.ex. individers livstillfredsställelse och välbefinnande bör analyseras, inklusive den subjektiva livskvalitetens möjliga bestämningsfaktorer.

Utredaren ska även analysera vilka individer som välfärds-måtten bör omfatta. Utgångspunkten är att hela befolkningen

bör omfattas. Vidare ska utredaren överväga möjligheten att även inkludera framtida generationer. Det är möjligt att faktorer som bidrar positivt till människors livskvalitet i dag kan ha negativa konsekvenser på sikt för kommande generationer. Denna fråga ter sig särskilt relevant i relation till den pågående diskussionen om olika länders miljö- och klimatpåverkan.

En viktig dimension av analysen är att data och indikatorer ska möjliggöra studier av utvecklingen och fördelningen av livskvalitet i befolkningen. Det ska också vara möjligt att kunna analysera hur livskvaliteten varierar mellan olika grupper i befolkningen, utifrån bl.a. ålder, kön, boenderegion, hälsostatus och inkomstnivå. Detta innebär att det kommer att krävas tillgång till omfattande individdata med en rik uppsättning bakgrundsvariabler.

Det är önskvärt att individers livskvalitet kan följas över tid. Med hjälp av longitudinella data är det möjligt att i större utsträckning undersöka orsakssamband.

Datainsamling

Enligt artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Vidare finns grundläggande bestämmelser om skydd för den personliga integriteten i regeringsformen, förkortad RF. Av 1 kap. 2 § RF framgår att det allmänna ska värna om den enskildes privatliv. Av 2 kap. 6 § RF framgår vidare att var och en är skyddad gentemot det allmänna mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär kartläggning eller övervakning av den enskildes personliga förhållanden. Denna rättighet är dock inte absolut utan kan begränsas i lag enligt de förutsättningar som närmare anges i 2 kap. 21 § RF.

Utredaren ska inledningsvis göra en kartläggning av existerande och för Sverige relevanta mått på livskvalitet samt kritiskt granska existerande datakällor. I den mån det bedöms nödvändigt ska utredaren identifiera vilken ytterligare datainsamling som krävs för att skapa relevanta indikatorer. Det

kan t.ex. bli aktuellt att utöka befintliga undersökningar med nya frågor eller att ta fram helt nya data. Om ny datainsamling bedöms vara nödvändig ska utredaren väga detta behov mot skyddet för den personliga integriteten. Om behovet av en utökad datainsamling bedöms väga över ska utredaren föreslå hur insamlingen ska göras med hänsyn till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), personuppgiftslagen (1998:204) och andra författningar som reglerar hur uppgifter får behandlas. Utredaren är härvid oförhindrad att föreslå eventuella författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Publicering

Utredaren ska bedöma om det är lämpligt att sammanställa de olika indikatorerna på livskvalitet. Utredaren ska t.ex. överväga om objektiva och subjektiva indikatorer bör särredovisas. Utredaren ska analysera för- och nackdelar med att väga samman indikatorer till ett eller flera index och ge förslag på hur de olika indikatorerna ska presenteras.

I uppdraget ingår även att föreslå hur ofta indikatorerna ska mätas och med vilken regelbundenhet resultat ska publiceras. Utredaren ska också lämna förslag till lämplig publiceringsform. Publiceringen ska i största möjliga utsträckning präglas av lättillgänglighet och överskådlighet.

Kommunikation och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete kommunicera med Statistiska centralbyrån och andra myndigheter som arbetar med att ta fram data och publicera rapporter om utvecklingen av livskvalitetens olika dimensioner.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2015.

(Finansdepartementet)