

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Bortom BNP – Det civila samhällets roll i valet av kompletterande indikatorer" (yttrande på eget initiativ)

(2012/C 181/04)

Föredragande: **Stefano PALMIERI**

Den 20 januari 2011 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

"Bortom BNP – Det civila samhällets roll i valet av kompletterande indikatorer".

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 7 mars 2012.

Vid sin 479:e plenarsession den 28–29 mars 2012 (sammanträdet den 29 mars), antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 172 röster för, 5 röster emot och 12 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Ekonomiska och sociala kommittén (EESK) vill än en gång framhålla den åsikt som uttrycks i punkt 8 i det avslutande budskapet från EESK:s konferens *"Bli hållbar, känn ansvar! – det europeiska civila samhället på väg mot Rio+20"*, som hölls den 7–8 februari 2012: "Användningen av BNP som ett mått för människors välbefinnande har sina begränsningar, och det civila samhället måste nu involveras i den angelägna utvecklingen av kompletterande indikatorer".

1.2 EESK erkänner de framsteg som gjorts under de senaste åren när det gäller att ta fram kompletterande indikatorer till bruttonationalprodukten (BNP) på global och europeisk nivå, framför allt forskningen kring referensindex för individers livskvalitet och sociala förhållanden, i relation till de ekonomiska systemens hållbarhet.

1.2.1 EESK fortsätter att betrakta utvecklingen av dessa kompletterande indikatorer som grundläggande, framför allt genom en global strategi som placerar Europeiska unionen (EU) i främsta ledet, även med avseende på kommande internationella möten (Rio+20) och, i synnerhet, till följd av möjliga framsteg i de nya europeiska strategierna för ekonomisk stabilitet och tillväxt, utveckling och social sammanhållning samt miljömässig hållbarhet. Den första strategin som man bör mäta utarbetandet av kompletterande indikatorer till BNP mot är Europa 2020-strategin.

1.3 Kommittén hävdar att den komplicerade väg som kommer att leda till en omdefiniering av samhälleliga framsteg och välstånd – i vidare bemärkelse än endast ekonomisk tillväxt – inte får blockeras av de aktuella europeiska politiska strategierna mot de upprepade effekterna av den ekonomiska och finansiella krisen.

1.3.1 Referensparadigmet måste ändras för en ekonomisk återhämtning och en lösning av krisen, så att utvecklingen grundas på samhälleliga framsteg och välstånd. Detta är enda

sättet att bättre kunna lyfta fram orsakerna till krisen och den recession som den orsakat i Europa, för att kunna mäta dem och utarbeta en lämplig politik på kort och lång sikt. I detta sammanhang utgör EU:s politik en särskilt intressant utmaning.

1.4 Därför betonar EESK att motståndet till att införa och institutionellt övervaka indikatorer för ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet – vid sidan av de traditionella indikatorerna av mer ekonomisk och finansiell karaktär – samt frestelsen att skära ner på dem bör överbryggas just för att den pågående krisen ska kunna begränsas och styras upp bättre.

1.5 Avståndet mellan den ekonomiska politiken, både på nationell och europeisk nivå, och politiken gällande samhälleliga framsteg och välstånd har växt avsevärt. Med tanke på de nationella statistiska kontorens numera utbredda användning av kompletterande indikatorer till BNP, är dock möjligheten att minska detta avstånd förknippat med förmågan att omvandla den stora mängden befintlig information till kunskap och medvetenhet bland medborgarna.

1.5.1 I detta syfte måste man främja en debatt om själva betydelsen av begreppet framsteg som, utöver att omdefiniera utvecklingsbegreppet, även behandlar aspekter på politiskt ansvarstagande. Denna nya strategi erfordrar att man fastställer de olika dimensioner som framstegsbegreppet består av genom

i) en utvidgning av nationalräkenskaperna till samhälleliga företeelser och miljöfenomen,

ii) användning av sammansatta indikatorer, och

iii) fastställande av nyckelindikatorer.

1.6 EESK hävdar sålunda att statistiken har fått en avgörande roll för att överbygga den kunskapslucka som finns

— mellan å ena sidan ekonomiska och samhällliga processer som utlösts av politiska beslut och å andra sidan framsteg vad beträffar välbefinnande och samhälllig utveckling,

— mellan de politiska institutionerna och medborgarforum. Detta gäller än mer i dagens läge med tanke på informations- och kommunikationsteknikens utveckling.

1.7 EESK är övertygad om att de demokratiska beslutsprocessernas öppenhet erfordrar en oberoende statistisk förvaltning som hittar tillbaka till sin grundläggande roll att styra mätningar och dess metoder gentemot de företeelser som dikteras av nya behov av ekonomisk, social och miljömässig karaktär. I detta hänseende ska Eurostat ha en central roll för att integrera och harmonisera nationell och regional statistik.

1.8 EESK anser dessutom att det civila samhället, tillsammans med andra sociala och institutionella aktörer, bör bestämma de insatsområden genom vilka ett samhälles framsteg mäts och fastställa specifika områden och betydande företeelser (på det ekonomiska, sociala och miljömässiga området). Detta kan göras med hjälp av särskilda instrument för information, konsultation och deltagande.

1.8.1 EESK anser att de offentliga beslutens legitimitet inte enbart kan fastställas och försäkras med statliga formella garantier och system – institutionella, rättsliga och konstitutionella – utan den måste grunda sig på bidrag från det civila samhället.

1.8.2 Det civila samhällets specifika bidrag till definitionen av framtidsperspektiv för utveckling och välbefinnande är ett nödvändigt politiskt tillskott, inte enbart för att knyta samman den deltagande dimensionen och kunskapsdimensionen, utan även för att uppnå de planerade målen.

1.9 Vad som trots allt saknas är framtagandet av instrument för verkställighet och ansvar som är nödvändiga för att kunna binda upp politiska val, i synnerhet valen avseende ekonomisk politik och budget, till verkställandet av själva indikatorerna.

1.10 Mot bakgrund av erfarenhet av rådgivning och deltagande i olika länder, anser EESK att det "beslutsfattande paradigmet" (en process för utbyte av information och åsikter som rör ett gemensamt beslut i ett discussionsforum, där man utarbetar och ger uttryck för gemensamma intressen), som borde ligga till grund för utarbetandet av indikatorer för välbefinnande och framsteg, bör utgå från

— en dialog mellan institutionella aktörer och representanter från det civila samhället,

— ett deltagande i beslutsprocessen av alla inblandade intressen för att anta en plan för mätning och strävan att nå välbefinnande och samhällliga framsteg,

— strävan att tillgodose allmänhetens intressen, särskilt i resultaten av dialogen.

1.11 EESK åtar sig att fortsätta att övervaka aktiviteter som på nationell och europeisk nivå förutsätter deltagande av det civila samhället när man utarbetar kompletterande indikatorer till BNP.

1.12 EESK understryker att kommittén är beredd att fungera som en mötesplats för det organiserade civila samhället och EU-organen inom ramen för en deltagande beslutsprocess för fastställande och utarbetande av framstegsindikatorer för EU.

2. Inledning

2.1 Med detta yttrande vill EESK bidra till debatten om hur det civila samhället kan delta i processen för utarbetande av indikatorer för välbefinnande eller framsteg i ett samhälle, både mot bakgrund av Förenta nationernas konferens om hållbar utveckling (Earth Summit 2012 – Rio+20), som hålls den 20–22 juni 2012 i Rio de Janeiro⁽¹⁾, och det fjärde världskonferensen för Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), som hålls den 16–19 oktober 2012 i New Delhi i Indien på temat "Statistics, Knowledge and Policies Measuring Well-Being and Fostering the Progress of Societies".

2.2 EESK tänker fortsätta på samma linje som i sina två tidigare yttranden och ge kontinuitet till övervakningsförordningen för de framsteg som uppnåtts, på europeisk nivå, i framtagandet av kompletterande indikatorer till bruttonationalprodukten (BNP). Målet är utarbeta indikatorer som kan uttrycka graden av ekonomisk och social utveckling i full överensstämmelse med miljömässig hållbarhet⁽²⁾.

2.3 EESK diskuterade redan i yttrandet *BNP: mätmetoder för hållbar utveckling*⁽³⁾ BNP:s begränsningar, möjliga korrigeringar och tillägg och därmed behovet av att ta fram nya kriterier för fastställandet av kompletterande indikatorer för välbefinnande och hållbarhet (på det ekonomiska, sociala och miljömässiga området) "för en mer balanserad politik".

⁽¹⁾ <http://www.earthsummit2012.org/>.

⁽²⁾ Se EESK:s yttrande på eget initiativ om Bortom BNP: mätmetoder för hållbar utveckling, EUT C 100/09, 30.4.2009, s. 53, och yttrandet om Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet: Bortom BNP – Att mäta framsteg i en föränderlig värld, EUT C 18, 19.1.2011, s. 64.

⁽³⁾ EUT C 100, 30.4.2009, s. 53.

2.4 Som en följd av den diskussion och de behandlingar som gjorts på europeisk nivå, biföll EESK två år senare, med yttrandet *Bortom BNP – Att mäta framsteg i en föränderlig värld* ⁽⁴⁾, kommissionens meddelande ⁽⁵⁾ och betonade betydelsen av en långsiktig planering i valet av de mest lämpliga referensparametrarna och statistiska instrument för att utvidga nationalräkenskaperna till frågor av mer social och miljömässig karaktär, även i detta sammanhang i enlighet med de institutionella politiska aktörernas strategiska val.

2.4.1 I ovannämnda yttrande betonade EESK vikten av en fördjupad studie av de representativa indikatorerna för livskvalitet och individernas sociala förhållanden, genom att anta en övergripande strategi som skulle placera EU i främsta ledet.

3. Från ekonomisk tillväxt till samhällig utveckling: en komplicerad väg

3.1 Sedan mer än femtio år tillbaka pågår arbetet med att ta fram nya sammansatta, alternativa eller rättare sagt kompletterande indikatorer, jämfört med den traditionella indikatorn för ekonomisk tillväxt: BNP. BNP används som en "specialiserad" mätmetod för ett specifikt verksamhetssegment i ett samhälle, huvudsakligen marknadssegment. Endast genom en "lat" tolkning kunde denna indikator ändras från en "produktionsindikator" till en "indikator för samhälligt välstånd" ⁽⁶⁾.

3.1.1 Mellan 1960- och 1990-talen utarbetades indikatorer av social karaktär, kompletterande eller alternativa till BNP, i stånd att framhäva undersökningsområden vid sidan av det traditionella ekonomiska området. Detta är en fas som kan definieras som den "sociala fasen" för indikatorerna för samhällig utveckling.

3.1.2 I slutet av 1980-talet lyfte Brundtland-rapporten (1987) fram frågan om hållbar utveckling på global nivå ⁽⁷⁾. Med Förenta nationernas konferens om miljö och utveckling 1992 (Rio Earth Summit), kom miljöfrågan upp på den internationella politiska dagordningen och markerade övergången till en "global fas" i fråga om forskning och framtagande av indikatorer, i stånd att mäta samhällig utveckling ⁽⁸⁾.

⁽⁴⁾ EUT C 18, 19.1.2011, s. 64.

⁽⁵⁾ COM(2009) 433 final.

⁽⁶⁾ T.o.m. Simon Kuznets, som är ansvarig för spridningen av BNP i USA, varnade för möjliga missbruk eller missförstånd som en felaktig användning av detta instrument skulle kunna leda till, och fastställde gränser för dess användning. Costanza, R., Hart, M., Posner, S., Talberth, J., 2009, *Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress*, Boston University.

⁽⁷⁾ Förenta nationerna, 1987, Rapport från Världskommissionen om miljö och utveckling.

⁽⁸⁾ En forskningsverksamhet som huvudsakligen betonar fyra olika metodologiska strategier: i) indikatorer för korrigerad av BNP, ii) alternativa indikatorer, iii) sammanfattande (eller sammansatta) indikatorer, iv) system av indikatorer.

3.2 Det är dock under det senaste decenniet som man med större kraft har fört fram behovet av att mäta den välståndsnivå som uppnås i ett samhälle, samtidigt som man säkrar dess ekonomiska, sociala och miljömässiga hållbarhet.

3.3 Under dessa år har OECD haft en grundläggande roll med sitt globala projekt "Att mäta samhällsutvecklingen", som inleddes 2003 ⁽⁹⁾. Detta globala projekt har varit och är fortfarande ett utmärkt forum för en gemensam internationell debatt, där man fått upp ögonen för behovet av att ändra paradigmet för samhällets utveckling och den därpå följande modellen för global utveckling.

3.3.1 Genom det globala projektet har det upprättats ett nätverk av privata och offentliga operatörer som är intresserade av att föra en djupgående diskussion om i) undersökningar och analyser av statistik om social välfärd, miljöhållbarhet och ekonomisk tillväxt och ii) IKT-instrument som kan omvandla statistik från information till kunskap ⁽¹⁰⁾.

3.4 Den 20 augusti 2009 offentliggjorde kommissionens sitt viktiga meddelande *Bortom BNP – Att mäta framsteg i en föränderlig värld* ⁽¹¹⁾, på grundval av vilket man erkände behovet av att komplettera BNP med miljöindikatorer och sociala indikatorer, genom att fastställa ett arbetsprogram fram till 2012.

3.5 Knappt en månad därefter ⁽¹²⁾ publicerades kommissionens rapport om mätning av ekonomiska resultat och samhällsutveckling (allmänt känd som Stiglitz-Sen-Fitoussi-rapporten ⁽¹³⁾), med de uttryckliga målen att

- a) fastställa begränsningarna i användandet av BNP som indikator för ekonomiska resultat och samhällsutveckling,
- b) bedöma möjligheten att använda alternativa metoder för mätning av samhällsutveckling,
- c) främja en diskussion om hur man ska framlägga statistisk information på ett lämpligt sätt.

⁽⁹⁾ Projektet lanserades i Palermo under 2004 vid OECD:s första världsforum med temat *Statistics, knowledge and policy*. Tre år senare hölls det andra forumet (2007) i Istanbul på temat *Measuring and fostering the progress of society*, där "Istanbuldeklarationen" undertecknades av respektive representanter för EU, OECD, FN, UNDP, Världsbanken och Islamiska konferensen (OIC). Under 2009 hölls OECD:s tredje världsforum i Busan (Sydkorea) på temat *Charting progress, building vision, improving life*.

⁽¹⁰⁾ Under det årliga forumet den 24–25 maj 2011 presenterade OECD ett index för ökad livskvalitet (Better life index), en indikator som mäter förmögenhet, välbefinnande och livskvalitet med hjälp av elva parametrar (bostad, inkomst, arbete, samlevnad, utbildning, miljö, styresskick, hälsa, personlig tillfredsställelse, säkerhet, jämvikt fritid/arbete): OECD, 2011, *How's Life? Measuring Well-Being*, OECD Better Life Initiative, <http://www.oecdbetterlifeindex.org/>.

⁽¹¹⁾ COM(2009) 433 final.

⁽¹²⁾ Den 14 september 2009.

⁽¹³⁾ <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>.

3.5.1 I detta syfte fastställdes tolv rekommendationer i rapporten som kan leda till mätmetoder genom vilka det går att framhäva socialt, materiellt och immateriellt välbefinnande i dess många olika dimensioner⁽¹⁴⁾.

3.6 Den 25 september 2009 fick analysen av BNP och behovet av kompletterande indikatorer för socialt och miljömässigt välbefinnande ytterligare en bekräftelse vid G20-toppmötet i Pittsburgh. I slutförklaringen bekräftades följande åtagande: "När vi åtar oss att införa en ny och hållbar modell för tillväxt måste vi uppmuntra till utarbetandet av nya mätmetoder som gör det möjligt att bättre beakta de sociala och miljömässiga dimensionerna i den ekonomiska utvecklingen."

3.7 I december 2011 offentliggjorde kommissionen den femte rapporten om ekonomisk, social och territoriell sammanhållning⁽¹⁵⁾, som innehåller ett avsnitt om att förbättra välfärden och minska utestängningen (s. 73–117) i kapitel 1 om den ekonomiska, sociala och territoriella situationen och tendenser, där man tar upp ett antal välfärdsindikatorer.

3.8 Trots ett förnyat fokus på samhällsutvecklingen verkar det fortfarande finnas ett starkt motstånd på europeisk institutionell nivå att genomföra dessa sociala och miljömässiga indikatorer.

3.8.1 Under våren och hösten 2010 lade Europeiska kommissionen fram ett projekt för att stärka den europeiska ekonomiska förvaltningen som syftar till att åtgärda skattemässiga och makroekonomiska obalanser i medlemsstaterna⁽¹⁶⁾. Systemet bör baseras på en uppsättning indikatorer (resultattavlan) som kan ge varningssignaler om sådana obalanser och möjliggöra lämpliga korrigerande åtgärder som bör vidtas i de relevanta medlemsstaterna⁽¹⁷⁾. Tyvärr har det inte funnits någon insyn i diskussionerna om det system med indikatorer som ska införas. Viktiga ekonomiska indikatorer som även kan användas för att

⁽¹⁴⁾ Den 12 oktober 2011 anordnade OECD, l'Institute Nationale de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) och ekonomi-, finans- och industriministeriet i Frankrike en konferens i Paris om "Two Years after the release of the Stiglitz-Sen-Fitoussi Report." INSEE, 2011, *Two years after the Stiglitz-Sen-Fitoussi report: What well-being and sustainability measures?* INSEE:s bidrag. Paris.

⁽¹⁵⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_fr.cfm.

⁽¹⁶⁾ Förstärkt samordning av den ekonomiska politiken för stabilitet, tillväxt och nya arbetstillfällen – Verktyg för en kraftfullare ekonomisk styrning i EU, COM(2010) 367 final. Förstärkt samordning av den ekonomiska politiken, COM(2010) 250 final.

⁽¹⁷⁾ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om verkställighetsåtgärder för att korrigera alltför stora makroekonomiska obalanser i euroområdet, COM(2010) 525 final – 2010/0279 (COD). Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser, COM(2010) 527 final – 2010/0281 (COD).

förstå finansiella, sociala och miljömässiga obalanser saknas helt i kommissionens val.

3.8.2 Man tycks ha gjort samma val när det gäller europluspakten och den nya finanspolitiska överenskommelsen som syftar till att motverka ekonomisk spekulation och bevara euroområdet konkurrenskraft.

3.8.3 EESK anser som tidigare angetts, både i yttrandet om en förstärkt samordning av den ekonomiska politiken⁽¹⁸⁾ och i yttrandet om makroekonomiska obalanser⁽¹⁹⁾, att om man med makroekonomiska obalanser avser ihållande avvikelser mellan efterfrågan och det samlade utbudet (avvikelser som leder till överskott eller underskott i de totala besparingarna och konsumtionen i en ekonomi), är det lämpligt att införa sociala indikatorer, som till exempel index för inkomst- och förmögenhetsskillnader, förekomsten av lägre inkomster, kategorin med så kallade fattiga arbetstagare, lönernas och vinsternas andel av BNP osv.⁽²⁰⁾ Dessa indikatorer avslöjar att det verkligen existerar makroekonomiska obalanser, och att de beror på ökade besparingar bland höginkomsttagare och ökad skuldsättning bland medel- och låginkomsttagare. Detta är utan tvivel en av orsakerna till den globala ekonomiska och finansiella krisen som startade 2008⁽²¹⁾.

3.8.4 Knappt två år efter ovannämnda meddelande⁽²²⁾ är alltså kommissionen, trots att man söker nya vägar för samhälls- utveckling och framsteg, tillbaka i sin roll att förvalta, koordinera och framför allt kontrollera medlemsstaterna, och fortsätter att använda traditionella verktyg och strategier som enbart fokuserar på vissa dimensioner av den ekonomiska aspekten, och som inte tar hänsyn till de flesta sociala och miljömässiga aspekterna.

⁽¹⁸⁾ Yttrande om meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska centralbanken, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Förstärkt samordning av den ekonomiska politiken för stabilitet, tillväxt och nya arbetstillfällen: Verktyg för en kraftfullare ekonomisk styrning i EU, EUT C 107, 6.4.2011, s. 7.

⁽¹⁹⁾ Yttrande om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om verkställighetsåtgärder för att korrigera alltför stora makroekonomiska obalanser i euroområdet COM(2010) 525 final – 2010/0279 (COD), och om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser, COM(2010) 527 final – 2010/0281 (COD), EUT C 218, 23.7.2011, s. 53.

⁽²⁰⁾ Såsom bland annat har föreslagits i Europaparlamentets betänkande "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser", föredragande Elisa Ferreira (2010/0281 (COD)), av den 16 december 2010.

⁽²¹⁾ OIL-FMI, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* (Tillväxtens, sysselsättningens och den sociala sammanhållningens utmaningar), diskussionsdokument för den gemensamma konferensen mellan ILO och Internationella valutafonden, Oslo, 13.9.2010 (s. 67–73).

⁽²²⁾ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet: Bortom BNP – Att mäta framsteg i en föränderlig värld, COM(2009) 433 final.

3.8.5 Det är till följd av detta faktum som EESK i samråd med Europaparlamentet och Regionkommittén anser att debatten om social utveckling inte kan begränsas till snäva områden, utan måste omfatta hela samhället.

3.9 I allt arbete på nationell och internationell nivå med avseende på indikatorer som kompletterar BNP uppstår tanken att om man i högre grad hade uppmärksammat indikatorer för ekonomisk, social, miljömässig, generationsövergripande och finansiell, offentlig och privat hållbarhet hade den pågående krisen kunnat upptäckas i god tid och därmed säkerligen kunnat hanteras bättre.

3.9.1 Mätning av välbefinnande och utveckling är inte enbart ett tekniskt problem. Själva begreppet välbefinnande berör de preferenser och värden som ligger till grund för ett samhälle och dess individer.

3.9.2 En av de viktigaste aspekterna av den forskning och de analyser som tagits fram om orsakerna till krisen och möjligheten att "mäta" den med hjälp av mer omfattande indikatorer, är att det har fästs större uppmärksamhet vid den totala efterfrågan (och inte enbart utbudet). När det gäller det materiella välbefinnandet framhålls i den internationella debatten behovet av att lägga större vikt vid inkomst och konsumtion, snarare än produktion, och att även ta hänsyn till indikatorer för koncentration av rikedom. Man får inte förglömma den inverkan som varornas kvalitet har på välbefinnandet, och man bör lägga särskild vikt vid olikheter, hur dessa ska mätas, och kravet att inte begränsa sig till endast "genomsnittliga" värden.

3.9.3 Det råder inga tvivel om att den ekonomiska och finansiella krisen från 2008–2009 fram till den nuvarande dubbla nedgången gör den här diskussionen mer aktuell än någonsin, framför allt i förhållande till krisens ursprung och mot bakgrund av en omdefinition av tillväxt, utveckling och framsteg som de olika nationella systemen och samhället rent allmänt sett skulle vilja (åter)skapa.

4. Det nya referensparadigmet: framsteg i samhällsutvecklingen

4.1 Debatten kring behovet av att tillämpa nya indikatorer som kan utvidga den ekonomiska sfären och ta hänsyn till sociala och miljömässiga problem har fått ny kraft, eftersom samhällets referensparadigm har ändrats. I dagens läge är den ekonomiska tillväxten inte längre tillräcklig för att kunna säkerställa reella framsteg i samhället om den inte är inkluderande och hållbar. Ekonomisk tillväxt är dock en oerhört viktig faktor för en nation.

4.1.1 Begreppet framsteg kompletterar begreppet ekonomisk tillväxt. Det är ett mycket mer omfattande och sammansatt begrepp vars flerdimensionella karaktär inbegriper en hel rad i) mål att uppnå, ii) politik och åtgärder att utarbeta och iii) indikatorer för att övervaka framstegen när det gäller att uppnå dessa mål. Själva begreppet framsteg kan medföra skilda tolkningar och betydelser på olika platser, för olika befolkningar, kulturer och religioner.

4.2 Skiftet av referensparadigmet från ekonomisk tillväxt till framsteg i samhällsutvecklingen bidrar till att komplicera snarare än att förenkla begreppen. Därför finns det ett större behov än någonsin av att främja en debatt om vad framsteg egentligen betyder. Utöver en omdefiniering av begreppet utveckling genom att man fastställer de mål som man vill sträva efter och vilka verktyg som erfordras för att uppnå dem, ska man i debatten även behandla frågor om politiskt ansvarstagande. Den kan med andra ord bidra till att samhället – i alla dess beståndsdelar – kan fokusera på de delar det anser väsentliga för sin egen existens.

4.3 Denna helt nya strategi förutsätter att man fastställer de olika dimensioner som framsteg består av för att därefter kunna utarbeta relevanta indikatorer. De tre viktigaste strategierna för att mäta framsteg i samhällsutvecklingen är

- 1) en utvidgning av nationalräkenskaperna till samhälls- och miljömässiga aspekter,
- 2) användning av sammansatta indikatorer,
- 3) framtagande av nyckelindikatorer.

4.4 I det senaste och mest fullständiga arbetet om framsteg i samhällsutvecklingen utgörs framstegen huvudsakligen av två system: det mänskliga systemet och ekosystemet⁽²³⁾. Dessa båda system är tätt sammanlänkade via två olika kanaler, "förvaltning av miljöresurser" och "ekosystemets tjänster"⁽²⁴⁾.

4.4.1 I detta sammanhang får "det mänskliga välbefinnandet" (i dess individuella och sociala betydelse) en dominerande roll och utgör det grundläggande målet för samhälls- utveckling. Det mänskliga välbefinnandet får sålunda stöd från tre områden: ekonomi, kultur och förvaltning (dessa kan i sin tur betraktas som "mellanliggande mål"). Även ekosystemet utgör ett område, nämligen "ekosystemets tillstånd" (jfr figur 1).

4.4.2 I detta sammanhang kan man definiera "ett samhälles välbefinnande" som summan av det mänskliga välbefinnandet och ekosystemets tillstånd, samt det relaterade begreppet "samhällsutveckling" som en förbättring av det mänskliga välbefinnandet och ekosystemets tillstånd. Denna bedömning måste under

⁽²³⁾ Hall J., Giovannini E., Morrone A., Ranuzzi G., 2010, "A Framework to Measure the Progress of Societies", Statistiska avdelningen, Arbetsdokument nr 34, OECD, STD/DOC (2010)5, Paris.

⁽²⁴⁾ Medan förvaltning av miljöresurser är en produkt av det mänskliga systemets åtgärder gentemot ekosystemet (utnyttjande av naturresurser, föroreningar), knyter ekosystemets tjänster samman de båda systemen (det mänskliga systemet och ekosystemet) i båda riktningarna (tillhandahållande av livsmedel, vatten, luft, effekter av naturkatastrofer osv.), Hall J., Giovannini E., Morrone A., Ranuzzi G., 2010.

alla omständigheter vara korrekt och kombineras med den roll som ojämlikhet spelar när det gäller det mänskliga välbefinnandet och ekosystemets tillstånd. Ojämlikheter bör beaktas mellan samhällen och geografiska områden, inom dessa områden, och mellan olika generationer. På detta sätt kan man fastställa ett samhälles rättvisa och hållbara utveckling.

4.5 Det är inom ramen för denna diskussion som debatten om kompletterande indikatorer till BNP äger rum. Att denna debatt återupptas och att man betonar behovet av att mäta andra företeelser (som inte bara gäller ekonomisk tillväxt) beror på en förnyad kunskap om vikten av dessa företeelser, som äntligen har gett dem en plats på den politiska agendan. Mätningen av dessa företeelser ger oss kunskap om dem, vilket innebär att de kan styras.

4.5.1 Sådana företeelser representerar politiska val, och därför bör de övervakas i syfte att medborgarna ska kunna få lämplig information. Det är därför den officiella statistiken som är oberoende och kvalitativ får en grundläggande roll i det hela.

5. Information, rådgivning och deltagande i processer för utarbetande av framstegsindikatorer

5.1 Den förnyade debatten om utarbetande av indikatorer som kompletterar BNP grundar sig huvudsakligen på att det under det senaste årtiondet uppstått ett verkligt gap mellan

- de åtgärder som vidtas av officiella statistikorgan (som utgörs av nationella och övernationella statistikorgan), för att fastställa vissa företeelser,
- de tendenser av ekonomisk, social och miljömässig art som rör samhället och som de europeiska medborgarna dagligen möter.

Detta är en klyfta som ökat även till följd av de dramatiska ekonomiska och sociala effekterna av den globala krisen.

5.1.1 Med andra ord ger klyftan mellan den verklighet som mäts i den officiella statistiken (med hjälp av dess traditionella indikatorer, varav BNP är den mest representativa) och den verklighet som uppfattas av medborgarna oundvikligen upphov till en rad funderingar om vilken funktion den officiella statistiken bör fylla under detta århundrade.

5.2 Allt detta sker i samma ögonblick som det till följd av utvecklingen av informations- och kommunikationstekniken sker en verklig revolution på kommunikationsområdet som ger en ökad tillgång till informationsflöden. Den verkliga kärnfrågan är i vilken utsträckning denna utveckling avspeglar en reell social medvetenhet och det är i detta sammanhang den

officiella statistiken åter har en nyckelroll. Målet måste vara att bereda vägen för en övergång från *information till kunskap*.

5.2.1 En ökad tillgång till information främjar öppenheten i de demokratiska beslutsprocesserna (de statistiska indikatorerna underlättar till exempel förståelsen av dynamiken bakom vissa företeelser som sysselsättning, arbetslöshet, inflation osv.). Det enorma informationsflödet kan emellertid leda till att användarna blir förvirrade, vare sig det handlar om medborgare eller politiska beslutsfattare (eftersom ett ökat informationsflöde inte nödvändigtvis leder till bättre kunskap).

5.3 Det är på grund av detta dilemma som det uppstått ett behov av en oberoende förvaltning av hög kvalitet när det gäller statistik. Statistiken måste återfå sin grundläggande roll som referenspunkt för mätningar av och mätningmetoder för de företeelser som uppstått till följd av de nya ekonomiska, sociala och miljömässiga behoven⁽²⁵⁾.

5.3.1 EESK anser att kommissionens meddelande "Mot en effektiv kvalitetsledning för den europeiska statistiken"⁽²⁶⁾ är i högsta grad relevant, eftersom man betonar att statistiken i dag, utöver att informera om företeelserna, även ska göra det möjligt att styra dem nu och i framtiden. I detta sammanhang ska medborgarna kunna göra sina val på ett informerat, rationellt och demokratiskt sätt.

5.3.2 Det är självklart att Eurostat ska ha en central roll när det gäller att integrera och samordna nationell och regional statistik från EU:s 27 medlemsstater, framför allt på områden som livskvalitet, hållbarhet och fördelning av inkomst och kapital i syfte att mäta förändringar i välbefinnandet som kan tillskrivas offentliga åtgärder.

5.3.3 Eurostat bör garantera metodologiskt stöd som kan ge institutionella och sociala aktörer samt EU-medborgarna de verktyg som behövs för att skaffa sig lämplig information och bli rådfrågade för att på så sätt kunna delta effektivt i den offentliga debatten⁽²⁷⁾.

⁽²⁵⁾ Giovannini, E., 2007, "Statistics and Politics in a Knowledge Society", OECD, STD/DOC(2007)2, 29.5.2007, hämtat från internet den 28 januari 2010: <http://www.2007oecd.org/dataoecd/39/53/41330877.pdf>.

Giovannini, E., 2009, "Measuring Society's Progress: A key issue for policy making and democratic governance", hämtat från internet den 28 januari 2010: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/34/41684236.pdf>.

⁽²⁶⁾ COM(2011) 211 final.

⁽²⁷⁾ Det är i detta perspektiv som sponsorgruppen *Sponsorship Group on Measuring Progress, Well-being and Sustainable Development* inrättats inom ramen för det europeiska statistiksystemet med mandat att samordna arbetet på detta område och genomföra rekommendationerna i Stiglitz-Sen-Fitoussi-rapporten, med behörig hänsyn till målen i Europa 2020-strategin.

5.4 Mot denna nya bakgrund bör det civila samhället, tillsammans med de sociala och institutionella aktörerna – via särskilda rundabordsdiskussioner och forum – fastställa de insatsområden där ett samhälles framsteg ska mätas, genom att identifiera specifika områden och företeelser (i de olika ekonomiska, sociala och miljömässiga "domänerna"). Statistiken fyller en funktion som "tekniskt" stöd, och bidrar med en lämplig metodologi och effektiva indikatorer för övervakning av dessa företeelser.

5.5 Tack vare medborgarnas inflytande kan man upprätta "former för kollektiv intelligens", som gör det möjligt att förstå formerna för ett aktivt medborgarskap, vilket bidrar till att omdefiniera demokratin.

— För det första "deltagandedemokrati" med större interaktion och forum för att utforma prioriteringar genom en gradvis ökande förståelse av olika synpunkter beträffande allmänintresset ⁽²⁸⁾,

— För det andra, en "förberedande demokrati", i syfte att precisera vilka kriterier som avgränsar själva välfärdsbegreppet som ett gemensamt mål för framsteg i samhällsutvecklingen, genom att fastställa de variabler som är lämpliga för att utarbeta indikatorer som kan mäta välfärden och definiera vägar för samhällsutvecklingen som är begripliga för intressenterna, och därigenom underlättar deras deltagande i åtgärderna för att öka välfärden ⁽²⁹⁾.

5.5.1 Det är genom en sådan metod som man kan utveckla begreppet "socialt kapital" ⁽³⁰⁾ – med utgångspunkt i EU:s mål för kunskapsekonomi och social sammanhållning, det vill säga förmågan att finputsa välbefinningsbegreppet för alla genom större tilltro, samförstånd och samarbete mellan civilsamhället och den

offentliga förvaltningen. Detta kan endast ske genom ett kraftigt civilt, politiskt och socialt deltagande, som de statliga förvaltningarna ska främja genom olika konsultationsätt ⁽³¹⁾.

5.5.2 En omfattande grupp av länder har nyligen inlett väl underbyggda beslutsprocesser som förutser det civila samhällets deltagande (Australien, Kanada, Frankrike, Tyskland, Irland, Italien, Luxemburg, Mexiko, Nederländerna, Storbritannien, USA och Schweiz).

5.5.3 All erfarenhet tyder på avsevärda skillnader i samordningen och omfattningen av processerna för att ge civilsamhällets aktörer inflytande. Detta visar sig mer i den diskursiva och dialektiska interaktionen (offentlig konfrontation och fastställande av värderingar och prioriteringar) snarare än i den första konsultationsfasen.

5.5.4 Konsultationsfasen visar sig däremot ofta genom omfattande användning av för ändamålet avsedda webbsidor, inrättandet av vissa arbetsgrupper som har i uppdrag att handlägga särskilda temaområden och konsultationsprogram som förutser ett intensivt bruk av sociala nätverk, bloggar och undersökningar (framför allt elektroniska). Det finns dock så här långt inget land som uppnått ett formellt och betydelsefullt samband mellan upprättande av indikatorer och ekonomiska och finansiella programmeringsprocesser.

5.5.5 EESK anser att det är möjligt att involvera det civila samhället i fastställandet av indikatorer för välbefinnande och framsteg genom att det aktivt deltar både i valet av politiska prioriteringar och i valet av information som ska övervakas.

Bryssel den 29 mars 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

⁽²⁸⁾ För mer information i denna fråga se EESK:s konferens om "Deltagandedemokrati som ett medel för att komma till rätta med förtroendekrisen inom EU". Se även *The Citizen's Handbook* (<http://www.vcn.bc.ca/citizens-handbook>) och det europeiska medborgarinitiativet (<http://www.citizens-initiative.eu/>) – en kampanj för att förbättra medborgarnas rätt till aktiv medverkan.

⁽²⁹⁾ Då man undersöker deltagandedemokratins dynamik brukar man skilja mellan principen uppifrån-och-ner och principen nerifrån-och-upp. I båda fallen bidrar hänvisningen till interaktion mellan två olika organisations- och beslutandenivåer (som inte förekommer i samband med direkt demokrati) till att definiera deltagandedemokratin som en dialog och en process, som i praktiken fungerar bäst vid konfliktlösning. Målet här är att sammanföra de båda processerna.

⁽³⁰⁾ OECD, 2001, "The well-being of nations: the role of human and social capital", OECD, Paris.

⁽³¹⁾ OECD, 2001, Citizens as partners, Information, consultation and public participation in policy-making, PUMA, (Public Management Service), OECD, Paris.