

Hinsides BNP? Udvikling og implementering af alternativer til BNP i Danmark og udlandet

Danmarks grønne nationalprodukt

Denne artikel fokuserer på den kritik af det traditionelle BNP, som med øget intensitet har været fremført de seneste 20-30 år, og de alternative indikatorer for et samfunds velfærd, som er blevet udviklet i samme periode. Herudover ser artiklen på barriererne og mulighederne for at implementere alternativer til BNP i den politisk-administrative beslutningsproces

i Danmark og udlandet. Det konkluderes, at hvad der er behov for, for at sikre integrationen af en eller flere alternative BNP-indikatorer i national politisk beslutningstagen, ikke er udviklingen af (endnu) flere alternative indikatorer, men snarere politiske og administrative ildsjæle med en klar vilje og kapacitet til at få dette til at ske.

Problemerne med det "klassiske" BNP

I denne artikel vil vi først se på den kritik af det traditionelle BNP, som med øget intensitet har været fremført de seneste 20-30 år. Kritikken har især fokuseret på BNP's manglende evne til at tage højde for de miljø- og klimamæssige konsekvenser af den produktion, som BNP afspejler, men også BNP's manglende evne til at inddrage f.eks. sociale faktorer. Da kritikken er velkendt, vil dette blive gjort relativt kort. Herefter beskriver vi de alternativer til BNP, der er blevet foreslået, og opstiller en ny typologi for dem. Endelig belyser vi barrierer og muligheder for at implementere BNP-alternativer i politisk-administrative beslutningsprocesser i Danmark og udlandet.

Den økonomiske indikator BNP er den væsentligste indikator i det internationalt aftalte og anerkendte System of National Accounts (SNA). Systemet, der blev etableret af FN's statistiske afdeling i 1953, udstikker rammerne for, hvordan nationale statistiske bureauer skal indsamle, strukturere og organisere økonomiske data. Den nyeste version af SNA-håndbogen fra 2008¹ består af 622 siders regnskabsregler, der meget detaljeret specificerer og definerer de økonomiske begreber, klassifikationer og enheder (f.eks. produktion, forbrug, indkomst, skat, opsparing, investeringer etc.), som statistikere, økonomer og andre bruger til at analysere og beskrive økonomiske processer (se f.eks. UN, 2008: 34 og 104-5). Men blandt disse er BNP-indikatoren utvivlsomt den, der er mest kendt i offentligheden. BNP er en central størrelse i tilrettelæggelsen af (økonomisk) politik og en grundlæggende reference i næsten al national og international økonomisk regulering.²

Men BNP er ikke uden problemer. Nobelpristageren Simon Kuznets, der af mange økonomiske historikere betragtes som "opfinderen" af BNP, var selv kritisk. Han hævdede bl.a., at: "en nations velfærd ... næppe kan udledes ud fra et mål for nationalindkomst" (Kuznets, 1934, Talberth et al., 2007). I de

JENS VILLIAM HOFF

Professor Emeritus,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet,
jh@ifs.ku.dk

MARTIN MØLLER BOJE RASMUSSEN

Ph.d. og CEO,
Dansk Konkurrenceevneråd,
nomo@nordicmodelinstitute.com

seneste 20-30 år er kritikken taget til i styrke, og denne har særligt fokuseret på det forhold, at det globale klima, miljø og økosystemer er blevet forværret i takt med stigende økonomisk vækst (Kubiszewski et al., 2013). Og ofte hører man fra miljø- og klimabevægelser og grønne partier den opfordring, at man i det moderne samfund bør bevæge sig ”hinsides BNP” (Bache og Reardon, 2016; Costanza et al., 2018; Kubiszewski et al., 2013; Stiglitz et al., 2009, 2018).

Alternativer til BNP

Opfordringen til at gå udover BNP synes umiddelbart – og i høj grad – at være blevet hørt. I et studie har Hoekstra (2019) identificeret og kortlagt ikke færre end 900 BNP-alternativer. I denne artikel vil vi selvsagt ikke gennemgå dem alle. I stedet vil vi vise, at det er muligt at sondre imellem i hvert fald tre overordnede typer af BNP-alternativer.³

Type 1 alternativer

Et alternativ stammer fra (neo-)klassisk velfærdsteori. I 1972 publicerede Nobelpristagerne William Nordhaus og James Tobin artiklen *Is Growth Obsolete?* Her introducerede de ”et primitivt og eksperimentelt mål for økonomisk velfærd” (MEW), der skulle korrigere og justere manglerne i BNP som et mål for økonomisk velfærd (op.cit.: 4). I deres fodspor har en række økonomer med interesse i miljømæssige problemer senere udviklet først et såkaldt Index of Sustainable Economic Welfare (ISEW) (Daly og Copp, 1989) og senere det mere komplekse Genuine Progress Index (GPI) (Eisner, 1988; Posner og Costanza, 2011; Talberth et al., 2007).

Den generelle metodologi bag disse tilgange er at korrigere BNP ved hjælp af en række justeringer af dets regnemetoder. Dette sker enten i form af fradrag af hidtil ikke-indregnede velfærdstab (f.eks. miljømæssige forringelser) eller ved tillæg af velfærdsgevinster (f.eks. husarbejde). Disse alternativer til BNP adskiller sig i forhold til, hvilke og hvor mange tilpasninger de laver, men minder om hinanden for så vidt, at de grundlæggende anvender den samme økonomiske metodologi.

Dette adskiller dem fra andre BNP-alternativer. En anden familie er således den gruppe af BNP-revisioner, der ofte refereres til som kapitalopgørelser (Capital Accounting), brutto/netto (national) opsparing (Gross National Savings, adjusted net savings) eller ”ægte opsparing” (Genuine Savings) (Hamilton og Clemens, 1999). Denne familie har også en nobelpristager som grundlægger; nemlig John Hicks, som i 1939 fremsatte en definition på ”ægte (reel) indkomst”. Ægte indkomst refererer således til det højest mulige nutidige forbrugsniveau, som er konsistent med et lignende fremtidigt forbrugsniveau. Dette forudsætter en fremtidig stabil (ikke-faldende) kapitalbeholdning.

Med udgangspunkt i denne idé er der blevet foreslået forskellige BNP-alternativer, der for det første forholder sig til, at en økonomis kapitalbeholdning ikke alene består af fast produktionskapital (som antaget i SNA), men også af andre kapitalformer f.eks. humankapital, social kapital og naturkapital, og

for det andet søger at vurdere, i hvilket omfang det nuværende forbrug er konsistent med en ikke-faldende fremtidig kapitalbeholdning; dvs. hvorvidt produktionen er bæredygtig i Hicksiansk forstand (Bolt et al., 2002; Everett et al., 1999; Lange et al., 2018). Denne gruppe af BNP-alternativer forsøger med andre ord at genberegne national opsparing (som det opgøres i SNA) ved at opgøre og prognosticere den nuværende totale økonomiske værdi af en vifte af kapitaltyper, den fremtidige udtømmelse eller forringelse af disse naturlige ressourcer såvel som deres fremtidige værdi. I denne sammenhæng er især Verdensbanken kendt for sit arbejde med ”ægte opsparing”.

En tredje familie af indikatorer er de såkaldte ”fodspors”-mål, som bl.a. WWF (2018) har fremført. Denne tilgang bygger også på etablerede SNA-data, men relaterer, oversætter og genberegner dem i form af en ny indikator, der først estimerer f.eks. det landbrugsareal, der kræves for at tilfredsstille det nuværende forbrug af varer og tjenester, og dernæst sammenholder det med den mulige produktionskapacitet givet de fremtidige naturmæssige ressourcebegrænsninger (eksemplificeret ved det forhold, at der kræves 4,2 jordkloder, hvis alle klodens indbyggere skal opretholde samme forbrug som danskerne; eller at vi i Danmark allerede havde opbrugt et års ressourcer d. 28. marts 2023; den såkaldte Overshoot Day). Dvs. i stedet for at beregne markedspriser, beregnes der en ”pris”, i form af et krævet areal, der estimeres og sammenlignes med det faktisk eksisterende areal (Hoekstra, 2019: 92). Og på samme vis har nogle forsøgt at beregne et carbon-fodspor, et vand-fodspor mv. (Wackernagel et al., 2019). Tilgangen minder om tilgangen i ”ægte opsparing”. Men den baserer sig på en ikke-økonomisk metodologi, for så vidt at den ikke forsøger at beregne miljømæssige omkostninger i markedspriser, men i stedet i fysiske enheder.

Type 2 alternativer

Fortalerne for type 2 alternativer er enige med hinanden i, at en anden (et andet sæt af) overordnet velfærdsindikator er nødvendig, men mener at en sådan bør tænkes helt forfra. Denne tilgang forsøger med andre ord mere radikalt at erstatte det nuværende BNP med noget helt andet.

Et eksempel er den såkaldte ”subjektive velfærds-approach”, der tager afsæt i den påstand, at vækst i BNP (over et vist niveau) ikke er ensbetydende med – eller en god proxy for – øget menneskelig velfærd og livstilfredshed. Men da BNP ikke er velegnet til at måle sådanne velfærdsfaktorer, må der opbygges nye datasæt, der i højere grad tager højde for den velfærd, som mennesker opnår f.eks. som følge af et bæredygtigt miljø og klima (Veenhoven, 2017).

Denne type tilgang har også ophav hos nobelpristagere; i dette tilfælde Angus Deaton, Daniel Kahneman og Richard Easterlin. I 1974 publicerede sidstnævnte en berømt artikel med titlen *Does economic growth improve the human lot?* Her observerede han, hvad eftertiden har kaldt Easterlin-paradokset; nemlig det forhold, at vækst i BNP og stigende subjektiv oplevelse af velfærd kun samvarierer indtil en bestemt tærskel. Over et vist BNP-niveau

bliver befolkningen i et givet land ikke systematisk lykkeligere, selvom BNP vokser (Easterlin, 1974; Kahneman og Deaton, 2010).

Denne observation satte gang i en større bevægelse på jagt efter alternative lykkemål; en eftersøgning adskillige internationale organisationer deltog i. Eurostat har f.eks. siden 1973 inkluderet spørgsmål om respondenternes egen vurdering af deres tilfredshed med livet i Eurobarometer survey'ene. I 2004 lancerede OECD et World Forum om "measuring well-being and societal progress". Dette førte til OECD's senere offentliggørelse af et "Better Life Index" i hvilket spørgsmål vedrørende miljø, luftforurening og vandkvalitet også spillede en væsentlig rolle (OECD, 2017).

En anden familie af BNP-alternativer har udfordret antagelsen om, at man meningsfuldt kan aggregere og opsummere en given økonomisk, miljømæssig og social tilstand i en enkeltstående indikator. Man må acceptere, lyder argumentet, at samfund forfølger forskellige mål samtidigt. Og derfor må mål for den samfundsmæssige udvikling nødvendigvis være multi-dimensionelle, eklektiske og plurale. Således plæderede eksempelvis Brundtland-rapporten (1987), Rio-topmødet i 1992 og FN's Commission for Sustainable Development (1996) for en eklektisk tilgang med flere forskellige indikatorer. I 2000 introducerede FN de otte såkaldte Millenium Development Goals (MDG's), og i 2015 blev disse erstattet med de endnu mere eklektiske 17 Sustainable Development Goals (SDG's), der måles ved hjælp af ikke færre end 232 forskellige statistiske indikatorer (UN 2019).⁴

I samme boldgade etablerede den franske præsident Sarkozy the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress i 2008 ledet af nobelpristagerne Joseph Stiglitz og Amartya Sen (Stiglitz, Sen og Fitoussi, 2009). Kommissionens opgave var at "identificere grænserne for BNP som et mål på økonomisk og social fremgang". Deres rapport slår til lyd for, at et tilfredsstillende billede af velfærd må inkludere flere mål. Dels mål for materiel levestandard (som målt ved BNP). Dels mål for fordelingen af velstanden. Og endelig også indikatorer på sundhedstilstand og uddannelsesniveau såvel som mål for miljøet og klimaets nuværende og fremtidige tilstand (op.cit.: 14-5).

Type 3 alternativer

Den tredje type af BNP-alternativ udvider basalt set "blot" SNA-BNP rammen. Som en følge af offentliggørelsen af Brundtland-rapporten i 1987 og Rio-topmødet i 1992 begyndte den offentlige debat i stigende grad at adressere miljøspørgsmål, og i SNA-revisionsprocessen blev spørgsmålet om miljøforringelser bragt op. Det blev diskuteret om, og i givet fald hvordan, miljømæssige faktorer kunne introduceres i SNA-rammen. Og man besluttede, at de miljømæssige overvejelser og data bedre blev varetaget gennem etableringen af et additionalt system, der er kongruent og kompatibelt med SNA. Ved siden af SNA blev der således etableret et miljømæssigt "satellit-system", som blev

kaldt ”System of Environmental-Economic Accounting” (SEEA) (Hoekstra, 2019: 97; Vanoli, 2005).

SEEA indeholder data i både fysiske og økonomiske enheder. For en omfattende palet af miljømæssige områder rummer SEEA opgørelser over fysiske beholdninger og strømme (af f.eks. forurenende stoffer, affald) målt både i fysiske enheder (masse, energi, emissioner, etc.) såvel som opgørelser over forskellige økonomiske omkostninger (f.eks. miljøskatter, subsidier, udgifter til miljøbeskyttelse, etc.).

Kompatibiliteten mellem SNA og SEEA gør det muligt at lave statistisk konsistente beregninger af relationen og interaktionerne mellem økonomien (som beregnet via SNA) og miljøet (som beregnet i SEEA). Herudover muliggør kompatibiliteten estimeringen af et ”udtømnings-justeret netto nationalprodukt (NNP)”; et alternativt BNP-mål (baseret på økonomisk metodologi), og hvor afskrivningen af de beholdninger af naturressourcer, der omsættes på markeder, fratrækkes BNP (United Nations, 2012: 22). Denne indikator kaldes populært et ”Grønt BNP”, og er blevet anerkendt som statistisk standard af FN’s statistiske kontor såvel som af medunderskriverne af SEEA (dvs. af EU, OECD, IMF og Verdensbanken).

Er det lykkedes at flytte nationer hinsides BNP?

Spørgsmålet er nu, om de tre typer af BNP-alternativer også har gjort det muligt eller endda har foranlediget, at lande har flyttet sig ”hinsides BNP”?

En vurdering heraf afhænger selvsagt af, hvad man nærmere forstår ved ”at bevæge sig hinsides BNP.” For det første kan det referere til den internationale spredning af alternative BNP-indikatorer (til f.eks. nationale regeringer, nationale statistiske kontorer, etc.). For det andet kan det referere til graden af international konvergens, harmonisering og konsensus vedrørende brugen af bestemte økonomiske indikatorer. For det tredje kan det referere til, at BNP-alternativer understøtter og på væsentlige områder strukturerer national økonomisk politikudvikling.

Ser man først på den internationale spredning, er der adskillige BNP-alternativer, der har opnået global opmærksomhed. Et relativt nyt studie, som har undersøgt dette, drager den konklusion, at mens BNP stadig er den mest spredte og anvendte økonomiske indikator,⁵ haler nogle alternativer ind på BNP. Subjektive velfærdsmål har spredt sig til mere end 100 lande. Og bæredygtige udviklingsmål (SDG’er mv.) har spredt sig til mindst 40 lande (Hoekstra, 2018: 80, se også Edens, 2013). Ifølge Global Footprint Network’s database over ”footprint”-indikatorer er der estimeret et økologisk ”footprint” for omkring 200 lande (Hoekstra, 2019: 92). Og Verdensbanken havde i 2017 lavet estimater af ”ægte opsparing” for over 200 lande (World Bank, 2017).⁶

Ser vi dernæst på graden af international konvergens, harmonisering og konsensus om brugen af BNP-alternativer, der foretager tilpasninger af BNP eller

erstatte BNP (type 1 og 2 ovenfor) har forsøgene herpå været mindre succesfulde (Bleys og Whitby, 2015; Hayden og Wilson, 2016). Hårdt trukket op har disse indikatorer ikke været i stand til at ændre en eneste formel i det eksisterende BNP og SNA-system. Siden den første version af SNA i 1953 er systemet blevet revideret i 1964, 1968, 1993 og 2008. Ingen af disse revisioner har ført til en re-orientering mod et statistiksystem og sæt af nøgleindikatorer, der er mere sensitivt overfor miljø- og klimafaktorer (og på ingen måde til en decideret erstatning af systemet). De tre nyeste revisioner af SNA beholder alle den originale definition af BNP som et udtryk for værditilvækst i en national økonomi ("the concept of value added", se UN, 2008: 34). Det skal dog bemærkes, at både SNA 1993 og SNA 2008 faktisk adresserer spørgsmålet om en mulig re-orientering af SNA og BNP og også slår fast, at BNP på ingen måde kan ses som et tilfredsstillende mål på velfærd (UN, 2008: 12-3).



Hårdt trukket op har disse indikatorer ikke været i stand til at ændre en eneste formel i det eksisterende BNP og SNA-system. Siden den første version af SNA i 1953 er systemet blevet revideret i 1964, 1968, 1993 og 2008. Ingen af disse revisioner har ført til en re-orientering mod et statistiksystem og sæt af nøgleindikatorer, der er mere sensitivt overfor miljø- og klimafaktorer

Ser man på den tilgang (type 3), som supplerer SNA med et grønt regnskabs-system (SEEA) og BNP med et "grønt BNP", har dette system heller ikke formået at sprede sig til mange lande. I 2017 var 69 lande begyndt at opstille grønne nationalregnskaber (herunder Danmark), mens 22 lande planlagde at gøre det (UN, 2018: 12). Denne tilgang er dog kommet tættere på at sikre international harmonisering. Nok er SEEA-systemet i kraft af sin kompleksitet omstændeligt og tager tid at få etableret lokalt i nationale statistikkontorer. Men netop fordi det nye SEEA-system lægges som et "lag ovenpå" det eksisterende SNA-system, opstår gradvis global konvergens.

Ser vi til sidst på, hvorvidt (grønne) alternativer til BNP på væsentlige områder strukturerer national økonomisk politik, er det tvivlsomt, om det sker nogen steder. Den eksisterende litteratur tegner i hvert fald et broget billede. Frankrig, UK, Østrig og Holland har f.eks. etableret permanente videnskabeligt funderede organisationer, der rådgiver politiske beslutningstagere om, hvordan de kan føre politik "hinsides BNP" (Schepelmann et al., 2017: 13), men hvorvidt rådgivningen også bevirker ændringer i den økonomiske politik er uklart.

Der findes mere dybtgående studier af udvalgte lande herunder Tyskland, Belgien, Canada, Finland, Italien og Danmark (Bleys og Whitby, 2015; Hayden og Wilson, 2016; Hoff, Rasmussen og Sørensen, 2021). Studierne finder, at selvom BNP-alternativer er introduceret i sådanne lande, (Bleys og Whitby,

2015: 165), så er indikatorerne kun brugt eksperimentelt og kun som et supplement til BNP. I Canada og USA er der eksempler på delstater og byer (Vermont, Washington, Toronto, Winnipeg og Edmonton), der har brugt et særligt canadisk velfærdsindeks mere konsistent i deres strategiske planlægning. Ikke desto mindre er konklusionen i alle studierne klar, når det kommer til det nationale niveau. Bleys og Whitby skriver således: "[På trods af denne udvikling] har ISEW og GPI-indikatorerne indtil videre ikke været i stand til på en substantiel eller konsistent måde at påvirke politikudvikling i Europa" (op.cit.).

Alle tre studier sætter sig også for at undersøge, hvorfor der ikke sker nogen afgørende bevægelse mod alternative BNP-indikatorer på nationalt niveau, og hvad barriererne og mulighederne er for at implementere sådanne alternativer. I deres undersøgelser anvender studierne en ensartet metodologi, og de når også frem til nogenlunde samme resultater. Den metodologi, der anvendes, er semi-strukturerede ekspertinterviews med politikere, politiske rådgivere, statistikere, akademikere, NGO-repræsentanter og aktivister, eller medlemmer af hvad Hoff, Rasmussen og Sørensen (2021: 5) kalder "det grønne vidensregime".

Hvad resultaterne angår, kan de barrierer, der identificeres, rubriceres under 3 overskrifter: 1) faktorer relateret til de foreslåede eller anvendte økonomiske indikatorer, 2) faktorer relateret til de implementerende institutioner eller brugerne af indikatorerne og 3) faktorer relateret til den politiske kontekst.

Faktorer relateret til indikatorerne

En barriere, som ofte nævnes i interviewene, er valget af de komponenter, der udgør en alternativ BNP-indikator, og om en sådan indikator skal være et enkelt tal eller snarere et antal forskellige tal, som f.eks. SDG'erne. Når det drejer sig om alternative mål på økonomisk velfærd, som f.eks. ISEW, GPI eller NWI (Tyskland), har der været en manglende enighed om valget af komponenter og en ensartet metodologi for at beregne dem. Dette har, ifølge Bleys og Whitby (2015: 167), ført til spredningen af alternative tilgange og uenighed om, hvilken tilgang der er bedst. Andre almindelige kritikker af metodologierne drejer sig om kvaliteten af de data, som anvendes i indikatoren, og de værdisætningsmetoder, der anvendes. Når det drejer sig om data, ses punktligheden også ofte som et problem, og når det drejer sig om f.eks. det tyske NWI, er der et time-lag i data på 1,5 til 2 år. Hvis alternativer til BNP, som f.eks. NWI, skal være brugbare for politikere, er en sådan forsinkelse et problem. BNP-tal beregnes kvartalsvis og prognosticeres fem år frem, hvilket gør dem umiddelbart mere tilgængelige for politikere.

Ser man på værdisætningsmetoderne, er konsensus om disse også særdeles vigtig, da det at kunne inkludere estimater af værdien af ikke-markedsomsatte goder i cost-benefit-analyser er afgørende for at kunne tage mere velfunderede politiske beslutninger.

Endelig peger alle tre studier også på institutionel inertie som en barriere. I det danske eksempel bliver det således noteret, at der er en vis modstand blandt embedsmænd i de relevante ministerier mod at inkorporere data, der drejer sig om miljø og klima (f.eks. fra det Grønne Nationalregnskab) i eksisterende økonomiske modeller, idet man frygter, at det vil gøre modellerne for komplekse og uhåndterbare.⁷ Overordnet kan man sige, at et hovedproblem for alternativer til BNP er manglen på en standardiseret metodologi eller et mål, som der er bred international konsensus om. Som Bleys og Whitby skriver (2015): ”I en stedse mere globaliseret verden er sammenlignelighed særlig vigtig for de alternative BNP-indikatorer, da det ikke kun muliggør benchmarking af fremskridt i forhold til andre byer, regioner og lande, men også øger troværdigheden og legitimiteten af indikatorerne” (oversat af forfatterne).

Faktorer relateret til de implementerende institutioner og brugerne

En barriere for brugen af BNP-alternativer er også forskellige præferencer blandt (de potentielle) brugere af alternative BNP-indikatorer. Overordnet er der tre typiske grupper af brugere af alternative BNP-indikatorer: politikere, embedsfolk og erhvervsliv samt tænketanke.

Politikere såvel som erhvervsledere udtrykker ofte ønske om simple indikatorer; helst et enkelt tal, som kan bruges komparativt over tid og rum, som kan påvirkes af handlinger på kort sigt, og som er let at kommunikere.

Omvendt foretrækker embedsfolk ofte et bredt sæt af mere detaljerede indikatorer, ud af hvilke en eller flere passer til deres specifikke opgaver. Dette er tilfældet i f.eks. Belgien (Bleys og Whitby, 2015), hvor en bekymring har været, at et enkelt tal kan skjule en krise forbundet med en særlig komponent i indikatoren.

➤ **I Danmark synes der at have været en vis bias i Finansministeriet imod at ændre etablerede regneprincipper. En modstand, der bl.a. bunder i usikkerhed vedr. værdisætningen af miljø- og klimamæssige forbedringer**

En anden barriere er problemer med at knytte alternative indikatorer til makroøkonomiske modeller og instrumenter. Sammenkædning er helt afgørende, hvis alternative indikatorer faktisk skal anvendes i den politiske langtidsplanlægning eller i evaluering af politiske reformer. I Danmark synes der f.eks. at have været en vis bias i Finansministeriet imod en sådan sammenkædning og imod at ændre etablerede regneprincipper (Hoff, Rasmussen og Sørensen, 2021: 6). En modstand der bl.a. bunder i usikkerhed vedr. værdisætningen af miljø- og klimamæssige forbedringer.

Sammenfattende konkluderer det danske studie, at det BNP kan forstås som en institution, hvor der er meget lidt rum for fortolkning af, hvad BNP står for (jf. FN's SNA-system), og hvor aktører har god mulighed for at blokere

ændringer i BNP's status, er den bedste strategi for aktører, der ønsker sig "hinsides" BNP, en såkaldt "layering"-strategi; dvs. gradvist at bygge et system op, der er kompatibelt med BNP, men som forandrer det på lang sigt. Dette peger frem mod SEEA og det grønne BNP, som det mest sandsynlige supplement eller alternativ til BNP.


Den politiske kontekst

I alle tre studier ses den politiske kontekst også i hovedsagen som en barriere i forhold til at introducere alternativer til BNP i national politisk beslutningstagen. Bleys og Whitby (2015: 166) noterer sig, at den finansielle og økonomiske krise 2008-2012 initialt blev set som en mulighed for at politiske beslutningstagere kunne overveje alternative økonomiske indikatorer. Det var således i den periode, at EU-parlamentet afholdt sin Beyond GDP-konference (European Commission, 2009). Hvad der imidlertid skete efter krisen, var, at de europæiske regeringer i store træk faldt tilbage på traditionelle økonomiske synspunkter og instrumenter for at sikre økonomisk vækst og jobskabelse. Dette skete bl.a. i Tyskland, der traditionelt ses som Europas vækstmotor. For at gøre tingene værre ledte krisen også til en reduktion af bevillinger til miljøforskning og dataindsamling. Det skete i Belgien og Tyskland. I Danmark indførte man et midlertidigt moratorium for bevillinger til det Grønne Nationalregnskab.

Mens den finansielle og økonomiske krise 2008-2012 kan ses som en indirekte politisk barriere i forhold til introduktionen af alternative økonomiske indikatorer, har der også været en mere direkte politisk modstand mod alternative indikatorer. Mens en sådan modstand også har været synlig i Europa, har den været tydeligst i Canada og USA. I Canada førte Stephen Harpers konservative regering (2006-2015) hvad nogen har kaldt en "krig imod videnskab", hvilket bl.a. ledte til en reduktion af bevillinger til Statistics Canada, og alternativer til BNP blev, hvad Hayden og Wilson (op.cit.: 10) har kaldt "en af krigens mange ofre". Et lignende mønster sås i USA i Trumps præsidentperiode (2016-2020), hvor bevillinger til EPA (det amerikanske miljøministerium) blev skåret drastisk ned, og hvor klimabænkelse blev grundlaget for (manglen på) miljø- og klimapolitik.

Behov for politisk og administrativ vilje og kapacitet

Alle de tre studier diskuterer afslutningsvis de fremtidige muligheder for en mere permanent forankring af BNP-indikatorer i national politisk beslutningstagen.

 Der er ikke behov for endnu flere BNP-indikatorer. Snarere er der behov for reel politisk og administrativ vilje til at implementere en allerede eksisterende indikator i national politisk beslutningstagen

Bleys og Whitby (op.cit.: 168-70) peger på behovet for at udvikle en standardiseret og up-to-date indikator ved f.eks. at koordinere de anstrengelser, som de forskellige grupper, der arbejder med ISEW, GPI og NWI, gør sig, og en standardiseret metodologi for at beregne den. Hayden og Wilson (op.cit: 12) såvel som Hoff, Rasmussen og Sørensen (op.cit: 7) er derimod enige om, at der ikke er behov for endnu flere BNP-indikatorer. Snarere er der behov for reel politisk og administrativ vilje til at implementere en allerede eksisterende indikator i national politisk beslutningstagen.

I forhold til indikatorer kan man også argumentere for, at der faktisk eksisterer en internationalt sanktioneret og standardiseret "Beyond GDP"-indikator i form af det grønne BNP og den tilknyttede SEEA-metodologi. Denne indikator og dette satellit-system til SNA og BNP udbredes gradvist "under radaren". Og den bliver i stigende grad brugt i faktisk politisk beslutningstagen. Et godt eksempel er den måde EU har integreret SEEA i sin lovgivning. EU har således pålagt medlemsstaterne en pligt til at udarbejde miljøøkonomiske regnskaber på områder som luftforurening, flow af forskellige materialer, fysiske energi-flows, miljøskatter, miljømæssige goder og -services samt udgifter til miljøbeskyttelse (European Union, 2014). Mens dette stadig "kun" er miljøøkonomiske regnskaber understøtter de en række vigtige formål, idet de: a) leverer data, således at politiske beslutninger kan foregå på et mere informeret grundlag, b) gør sammenligninger vedrørende miljøtilstanden på tværs af EU mulig, c) fungerer som evalueringsnormer, og d) pga. kompatibiliteten til SNA-systemet gør det muligt at levere de producerede data direkte til de økonomiske modeller, der bliver brugt eller udviklet i miljø, økonomi- eller finansministerier.

Det sidste skridt kræver dog national politisk vilje og lederskab, såvel som administrativ vilje og kapacitet. En vilje der i tilfældet Danmark synes at have været til stede efter klimavalget i 2019. Her tilsluttede den socialdemokratiske (mindretals-)regering og dens støttepartier sig et regeringsgrundlag, der eksplicit nævnte at: "Overvejelser vedrørende klimaet og den grønne omstilling skal integreres i de økonomiske modeller, som bruges af Finansministeriet, og udviklingen af grønnere økonomiske modeller må sikres og udvides" (Retfærdig retning for Danmark, 2019).⁸

Sammenfattende: skal samfund bevæge sig "hinsides BNP" og integrere alternative BNP-indikatorer i nationale politiske beslutningsprocesser, er der næppe behov for at udvikle og tilføje (endnu) en alternativ indikator til de godt 900 eksisterende alternativer. Snarere er der behov for politiske og administrative "entreprenører" med kapacitet til at gennemføre den politisk udtrykte vilje ved brug af allerede eksisterende BNP-alternativer.

Noter

- 1 Der kommer en ny udgave af SNA-håndbogen i 2025, hvilket vil være den 6. udgave af håndbogen.
- 2 I f.eks. dets Vade Mecum, det regulative kompleks som styrer EU's Stabilitets- og Vækstpagt, refereres der til BNP 242 gange (Den Europæiske Kommission, 2017).
- 3 Fleurbaey og Blanchet (2013) sonderer mellem fire forskellige typer af alternativer, som i grove træk ligner vores inddeling her, blot med den forskel, at vi har slået de to typer alternativer, som de kalder "composite" og "accounting" sammen til det, vi kalder type 1.
- 4 Se Danmarks Statistiks version af SDG'erne på www.dst.dk/sdg
- 5 I 2018 var der mere end 200 lande, som havde indoptaget BNP og etableret nationalregnskabsystemer, som kan udregne det traditionelle BNP (Hoekstra, 2019).
- 6 Hvad angår økologisk "footprint"-indikatoren og "ægte opsparing" udregnes estimaterne for alle landene af de samme internationale organisationer (WWF og Verdensbanken).
- 7 På det seneste synes denne modstand i embedsværket dog at være overvundet, idet flere ministerier nu planlægger at bruge den nye miljø- og klimaøkonomiske model kaldet GrønREFORM, der i høj grad trækker på data fra Det Grønne Nationalregnskab.
- 8 Arbejdet med grønne økonomiske modeller og integrationen af dem i Finansministeriets modelarbejde kan eksemplificeres ved, at ministeriet for nylig er begyndt at bruge den nye miljø- og klimaøkonomiske model GrønREFORM.

Referencer

- Bache, I. og L. Reardon (2016), *The politics and policy of wellbeing*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK ; Northampton, MA, USA.
- Bleys, B. og A. Whitby (2015), "Barriers and opportunities for alternative measures of economic welfare", *Ecological Economics*, 117: 162-72.
- Bolt, K., M. Matete og M. Clemens (2002), "Manual for calculating adjusted net savings", Environment Department, World Bank 1-23.3.
- Brundtland, G.H., M. Khalid, S. Agnelli, S. Al-Athel og B. Chidzero (1987), *Our common future*, New York.
- Costanza, R., B. Caniglia, L. Fioramonti, I. Kubiszewski, H. Lewis, L.H. Lovins, og K.V. Ragnarsdóttir (2018), "Toward a sustainable wellbeing economy", *The Solutions Journal*, 9(2).
- Daly, H.E. og J.B. Cobb (1989), *For the Common Good*, Boston: Beacon Press.
- Easterlin, R.A. (1974), "Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence", i *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz*, Elsevier Inc.
- Edens, B. (2013), "Depletion: bridging the gap between theory and practice", *Environmental and Resource Economics*, 54(3): 419-41.
- Eisner, R. (1988), "Extended Accounts for National Income and Product", *Journal of Economic Literature*, 26(4): 1611-84.
- European Commission (2009), *GDP and beyond. Measuring progress in a changing world*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2009) 433 final.
- Everett, G. og A. Wilks (1999), "The World Bank's Genuine Savings Indicator: a useful measure of sustainability", Bretton Woods Project, 1-10.
- Hamilton, K. og M. Clemens (1999), "Genuine savings rates in developing countries", *The World Bank Economic Review*, 13(2): 333-56.
- Hayden, A. og J. Wilson (2016), "Is It What You Measure That Really Matters? The Struggle to Move beyond GDP in Canada", *Sustainability*, 8(7), 623, 1-18.
- Hoekstra, R. (2019), *Replacing GDP by 2030. Towards a Common Language for the Well-being and Sustainability Community*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Hoff, J.V., M.M. B. Rasmussen og P.B. Sørensen (2021), "Barriers and opportunities in developing and implementing a Green GDP", *Ecological*, 181(2021): 106905.
- Kahneman, D. og A. Deaton (2010), "High income improves evaluation of life but not emotional well-being", *Proceedings of the national academy of sciences*, 107(38): 16489-93.
- Kubiszewski, I., R. Costanza, C. Franco, P. Lawn, J. Talberth, T. Jackson og C. Aylmer (2013), "Beyond GDP: Measuring and achieving global genuine progress", *Ecological Economics*, 93, 57-68.
- Kuznets, Simon (1934), "National Income, 1929-1932", *Senate document no. 124, 73d Congress, 2d session*.

- Lange, G.-M., G. Wodon og K.M. Carey (2018), *The Changing Wealth of Nations 2018*, New York, US.: World Bank.
- Nordhaus, W.D. og J. Tobin (1972), "Is Growth Obsolete"? *Economic Research: Retrospect and Prospect*, 5, 1-80.
- OECD (2017), *How's Life? 2017: Measuring Well-being*, Paris: OECD Publishing.
- European Union (2014), *Regulation (EU) No. 538/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Regulation (EU) No. 691/2011 on European environmental economic accounts*.
- Posner, S.M. og R. Costanza (2011), "A summary of ISEW and GPI studies at multiple scales and new estimates for Baltimore City, Baltimore County, and the State of Maryland", *Ecological Economics*, 70(11), 1972–80.
- Schepelmann, P., Y. Goossens og A. Makipaa (2009), *Towards sustainable development: Alternatives to GDP for measuring progress*, Wuppertal Spezial.
- Stiglitz, J., A.K. Sen og J.-P. Fitoussi (2009), *The measurement of economic performance and social progress revisited: Reflections and Overview*, Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, New Press, New York, US.
- Talberth, J., C. Cobb og N. Slattery (2007), "The Genuine Progress Indicator 2006", *Redefining Progress*, 26, Oakland, CA, US.
- United Nations (2008), "System of National Accounts 2008", New York, US: United Nations.
- United Nations (2012), "System of Environmental-Economic Accounting 2012: Central Framework", New York, US: United Nations.
- UN Statistical Commission (2018), "Global Assessment of Environmental-Economic Accounting and Supporting Statistics 2017", pp. 1-37, marts, New York, US: United Nations.
- United Nations (2019), "Report of the Third Expert Meeting on Statistics for Sustainable Development", ECE/CES/2019/14/Add.15, Paris, France: United Nations.
- Vanoli, A. (2005), *A History of National Accounting*, IOS press.
- Veenhoven, R. (2017), "Measures of happiness: Which to choose"? i *Metrics of subjective well-being: Limits and improvements*, Springer, pp. 65-84.
- Wackernagel, M., D. Lin, M. Evans, L. Hanscom og P. Raven (2019), "Defying the Footprint Oracle: Implications of Country Resource Trends", *Sustainability*, 1(7): 2164.
- World Bank (2017), *The Little Green Data Book 2017*, Washington, DC: World Bank
- WWF (2018), *Living Planet Report – 2018: Aiming Higher*, M. Grooten og R. Almond, R. red., Gland, Switzerland: WWF.