

Det grønne BNP – begrænsninger og muligheder

Danmarks grønne nationalprodukt

Beregningen af en tidsserie for det grønne BNP i Danmark er et gennembrud, der på sigt kan give miljøhensyn en mere prominent placering i politikdiskussionen og føre til en mere reflekteret prioritering på området. Det argumenteres, at hovedresultaterne af analysen virker kvalitativt intuitive, men

at der i sagens natur er en række muligheder for at overveje og forbedre analysen. Det argumenteres også, at etablering af en passende politisk proces og et institutionelt rammeværk er vigtigt for at give de fremtidige beregningsresultater det ønskede gennemslag på politikdiskussionen.

Beregningen af det grønne BNP er et gennembrud

Beregningen af en tidsserie for det grønne BNP – eller mere præcist den grønne nettonationalindkomst – er et gennembrud og kulminationen på et mangeårigt forsknings- og dataarbejde. De senere år har det fundet sted i regi af et projekt sponsoreret af en række fonde samt Finansministeriet og parallelt med udviklingen af grøn Reform modellen, i begge tilfælde i høj grad baseret på Danmarks Statistiks grønne nationalregnskab (Danmarks Statistik, 2013).

Beregningen af den grønne nationalindkomst er baseret på del-analyser af udviklingen for væsentlige miljø- og ressourceområder. For hvert af disse konstrueres en række mere eller mindre dækkende indikatorer for den fysiske udvikling samt nogle mere eller mindre solide estimater for værdisættelsen af de fysiske udviklinger – i fraværet af markedspriser på de fleste områder. Til slut summeres det hele op. Projektet har brudt ny grund på mange felter og etableret en konsistent ramme for at betragte udviklingen på tværs af de forskellige miljømæssige delområder. Det kan forhåbentlig være med til at synliggøre miljøudviklingen, når politik skal formuleres på tværs af mange hensyn, og samtidig bidrage til en skærpet prioriteringsdiskussion indenfor miljøområdet.

Men når det er sagt, så repræsenterer beregningerne i sagens natur *work in progress*. Der kan gøres yderligere fremskridt i dækningen af relevante miljø- og ressourceområder, i konstruktionen af fysiske indikatorer for udviklingen på disse, og i værdisætningen af de fysiske udviklinger. Samtidig er der behov for at reflektere over, hvordan der bedst kan gøres politisk brug af beregningerne. Som nævnt er formålet jo at hjælpe til at forskellige miljøhensyn får den rette prioritering i fastlæggelsen af relevante politikker.

I det følgende giver jeg først et kort rids af nogle hovedkonklusioner fra det gennemførte arbejde. Derpå diskuterer jeg nogle få udvalgte områder, hvor

JØRGEN ELMESKOV

Tidl. vicecheføkonom i OECD,
tidl. rigsstatistiker,
tidl. medlem af Klimarådet og
Klimakommissionen,
jorgen.elmeskov@gmail.com

tilgangen bag beregningerne måske er værd at overveje. Endelig diskuterer jeg, hvordan indsigterne kan bruges i den politiske proces, også i lyset af en forhåbning om en yderligere metodeudvikling over de kommende år.

Hovedkonklusioner fra beregningerne

Hovedkonklusionen fra beregningerne er, som det nok kunne forventes, at den grønne nettonationalindkomst i alle årene siden 1990 har ligget under det traditionelle nationalregnskabs nettonationalindkomst. Værdien af det samlede slid på miljø- og ressourcekapitalen (modregnet de områder hvor der er investeret i kapitalen) har altså konsistent oversteget værdien af de tjenester, vi har fået fra miljøet, og som ikke allerede indgår i det traditionelle nationalregnskab. En række tjenester fra miljøet indgår nemlig allerede i det klassiske nationalregnskabs indkomst, fordi de opfanges i markedsomsatte aktiviteter som for eksempel de miljøtjenester, der er et input i landbrugsproduktionen. Beregningerne siger altså ikke noget om naturkapitalens samlede bidrag til vores indkomst sat overfor sliddet på kapitalen.

Den grønne nettonationalindkomst har i alle årene siden 1990 ligget under det traditionelle nationalregnskabs nettonationalindkomst

Måske mindre forudsigeligt har forskellen mellem klassisk og grøn nettonationalindkomst været ganske stabil over de seneste tre tiår. Givet den stigende indkomst over perioden betyder det, at forskellen målt relativt har været faldende og i de senere år har udgjort i størrelsesordenen 10 procent. Det er imidlertid ikke nogen naturlov, at forskellen mellem klassisk og grøn nationalindkomst skal være nogenlunde konstant. Det kan man også se af, at udviklingen i de enkelte delkomponenter har været meget forskelligartet. Omkostningerne ved luftforurening trækker meget mindre fra i den grønne nettonationalindkomst end tilfældet var tilbage i 1990, og på den positive side har vi også investeret mere i vandkvalitet i de senere år (uden at det er indregnet i det klassiske nationalregnskabs investeringer). På den negative side har værdien af sliddet på klima- og biodiversitetskapitalerne været støt stigende. Endelig steg trækket på olie- og gasressourcerne frem mod de tidlige 00'ere, men er siden faldet til et lavt niveau. Et faldende træk på olie- og gasressourcerne kan dermed ikke forventes fremadrettet fortsat at være et offset til et stigende træk på klima og biodiversitetskapitalerne. Generelt virker de beregnede udviklinger på de enkelte delområder kvalitativt intuitive.

Begrænsninger og muligheder for yderligere analyse

Det har været nødvendigt at foretage en række valg og afgrænsninger for at kunne beregne den grønne nettonationalindkomst. De til rådighed værende data og studier har begrænset mulighederne for en fuldt konsistent tilgang på tværs af miljø- og ressourceområder. Det giver en række muligheder for videreudvikling over tid.

For så vidt angår indikatorerne for den fysiske udvikling på de enkelte delområder, er beregningerne i vid udstrækning baseret på Danmarks Statistiks grønne nationalregnskab, og det er selvfølgelig vigtigt at sikre fortsat overensstemmelse mellem det grønne nationalregnskab og opdaterede beregninger af den grønne nettonationalindkomst. Hvor der måtte anvendes andre indikatorer, må det overvejes, hvorledes konsistensen med det grønne nationalregnskab bedst sikres.

De studier, som ligger bag værdifastsættelsen af de fysiske udviklinger, er i sagens natur begrænsede. Det giver et behov for interpolation og, måske mere udfordrende, ekstrapolation baseret på nogle gange meget få observationer. Den forventelige tilkomst af nye studier vil gøre det nødvendigt løbende at indarbejde disse i værdisættelserne og justere resultaterne. Der er dermed et naturligt element af usikkerhed i værdisættelserne, som kun gradvist kan forventes reduceret gennem yderligere analyse. På den kortere bane kan analyser af robustheden i resultaterne for alternative værdiansættelser derfor muligvis være en interessant vej at gå.

Der synes at være nogen variation i den metodologiske tilgang til værdifastsættelse på tværs af miljøområder, som givetvis i nogen grad afspejler de til rådighed værende studier. Men i det omfang det er muligt, kunne det være af interesse fremover at se beregninger med en mere konsistent anvendelse af respektive, tilkendegivne og afslørede præferencer.

Givet en hensigt om at anvende resultaterne som baggrund for politiske prioriteringsdiskussioner kunne det også give mening at foretage værdisættelsen baseret i så høj grad som muligt på den politisk afslørede betalingsvillighed. Måske GrønREFORM-modellen i nogle tilfælde kunne være et instrument til at beregne den marginale omkostning ved politiske tiltag på forskellige områder og dermed give basis for en alternativ værdisættelse.

Klimaområdet adskiller sig i de aktuelle beregninger fra andre miljøområder ved, at omkostningerne ved drivhusgasudledninger estimeres på globalt niveau, hvorefter effekterne på den danske grønne nettonationalindkomst beregnes som Danmarks BNP-vejede andel af de globale omkostninger. Beregningen af de globale omkostninger synes i modsætning til andre miljøfelter ikke at afspejle en estimeret betalingsvilje, men derimod internationale eksperter estimerer af globale skadesomkostninger ved CO₂-udledning. Og selv om der måske er noget intuitivt i at anvende den danske andel af globalt BNP som vægt, så repræsenterer det jo en velfærdsmæssig antagelse, der kan diskuteres (der er vel ikke så meget foregangsland-betalingsvillighed over det). Det er derfor glædeligt, at intentionen er at foretage supplerende beregninger baseret på de estimerede omkostninger ved at sænke de danske udledninger i overensstemmelse med de politiske mål.

Selv om klimaområdet er det mest oplagte eksempel på et globalt miljøproblem, kan det argumenteres, at der også for biodiversiteten er nogle vigtige globale aspekter. Udviklingen i biodiversitet udenfor de danske grænser vil

også have betydning for Danmark, og der kunne meget vel være en vis dansk betalingsvillighed for at bevare biodiversiteten på globalt plan så intakt som muligt. Tilsvarende vil udviklingen i dansk biodiversitet i et vist omfang påvirke udlandet. At inddrage den globale udvikling i biodiversitet i beregningen af den grønne nettonationalindkomst ville nok være at åbne Pandoras boks, men det kunne eventuelt overvejes at vurdere følsomheden i beregningerne på dette område.

Mere generelt kan der være grund til at reflektere over den territoriale afgrænsning af den grønne nettonationalindkomst. I den traditionelle nettonationalindkomst indgår indkomster, der er ejerskab til i Danmark, uanset om de er skabt på dansk territorium eller i udlandet. Med den valgte, territoriale afgrænsning af den ”grønne justering” indgår miljømæssigt slid associeret med dansk indkomstkabelse i udlandet derimod ikke – den implicitte logik er i stedet, at det skal fanges op i andre landes grønne nettonationalindkomst.

 **Den i særklasse største danskejede udleder af drivhusgasser er Mærsk. Hvis udledningerne ikke fanges op i den danske grønne nationalindkomst, vil det være sandsynligt, at de ikke fanges op noget sted**

Disse forskellige opgørelsesprincipper kunne blive specielt afgørende på klimaområdet, hvis ikke man på dette område havde valgt en meget specifik beregningsmetode (som dog som nævnt ovenfor også har sine egne udfordringer). Den i særklasse største danskejede udleder af drivhusgasser, Mærsk, skaber således betydelige indkomster til Danmark gennem sine globale rederiaktiviteter. Hvis beregningerne på klimaområdet tog udgangspunkt i danske udledninger under et territorialprincip, ville Mærskes globale udledninger imidlertid ikke indgå i beregningen af den grønne nettonationalindkomst. Det er nok tvivlsomt, om nogen andre lande ville indregne de negative effekter af Mærskes udledninger i deres grønne nettonationalindkomst, hvis de ellers beregnede en sådan. Hvis udledningerne ikke fanges op i den danske grønne nationalindkomst, vil det derfor være sandsynligt, at de ikke fanges op noget sted. I Danmarks Statistiks grønne nationalregnskab, som er baseret på et ejerskabsprincip, og hvor Mærskes globale udledninger derfor indgår, står søfarten for omkring halvdelen af de samlede danske udledninger, så valget af afgrænsning kan have store effekter.

Andre miljøområder påvirkes af internationale spillovers, men her synes de anvendte fysiske indikatorer som nævnt konsistent at repræsentere udviklingen på dansk territorium, hvad enten den skyldes danske miljøpåvirkninger eller miljøpåvirkninger fra udlandet, samtidig med at danske miljøpåvirkninger i udlandet ikke indregnes. Det er en konsistent tilgang, men den står måske i modsætning til en politisk diskurs, som af og til understreger et dansk ansvar for vores miljøaftryk i udlandet.

Sammenfattende repræsenterer den estimerede grønne nettonationalindkomst et gennembrud, men der er betydelige muligheder for at reflektere over og forfine data og metoder og et behov for at etablere en proces for dette.

Muligheder for integration som værktøj i politikformulering

Resultaterne af beregningerne er interessante i sig selv, men de bør selvfølgelig også finde anvendelse i politikanalyse, hvor de kan medvirke til at synliggøre miljø- og ressourceområdet, bidrage til en bedømmelse af hvorvidt klima- og ressourceindsatsen overordnet er på rette spor, og samtidig kan understøtte en diskussion af, hvor prioriteringerne i politikindsatsen bør ligge.

Nogle erfaringer fra klimaområdet er måske værd at pege på. Når det har været muligt at fastholde et politisk fokus på området, afspejler det til en vis grad fastsættelsen af klare mål. Men der er også etableret en politisk proces – konkret formuleret i et årshjul – som tager udgangspunkt i at sammenholde den faktiske udvikling med målsætningerne baseret på et relativt solidt faktisk grundlag, og som indebærer en diskussion af de nødvendige instrumentændringer for at ramme målsætningerne over forskellige tidshorisonter. Hertil kommer etableringen af et selvstændigt uafhængigt organ til vurdering af indsats og fremtidige muligheder i form af Klimarådet.

Hvor klimaprocesen har været mindre succesfuld, er i afvejningen af klimahensynet overfor andre miljøhensyn, på trods af at sikring af en grøn udvikling nævnes som et af de guidende principper i Klimaloven. Der har i praksis ikke været meget hård analyse af trade-offs mellem klimapolitik og anden miljøpolitik og den politiske diskussion på området har enten været præget af generaliteter eller helt specifikke problemstillinger som f.eks. risiko for at konkrete vindmøller placeret i givne lokaliteter ville have negative effekter på fuglelivet.

Det foreliggende arbejde omkring den grønne nettonationalindkomst og udviklingen af GrønREFORM-modellen har både nogle styrker og svagheder i forhold til erfaringerne fra klimaområdet. På klimaområdet eksisterer der relativt hårde målinger af territoriale drivhusgasudledninger, drevet af behovet for international rapportering og baseret på internationale definitioner af f.eks. CO₂-ækvivalens, og nogle nationale mål, der i tråd med det internationale rammeværk, også er defineret på territorielt niveau. I sammenligning er situationen på det bredere miljø- og ressourceområde noget svagere.

For så vidt angår datagrundlaget for måling af udviklingen, og selv om udviklingen af Danmarks Statistiks grønne nationalregnskab har forbedret datasituationen, er den grønne nationalindkomst baseret på indikatorer for udviklingen på de enkelte miljøområder, som kan anfægtes og kan forventes at blive udviklet over tid, samtidig med at deres opdatering kun er sikret i det omfang, de indgår i Danmarks Statistiks grønne nationalregnskab (og forudsat finansiering af dettes fremtidige opdatering og udvikling).

Samtidig er værdiansættelse af de fysiske udviklinger etisk tvivlsom hos nogle – om end modstanden vel er faldende i takt med en gryende forståelse af, at alternativet til værdiansættelse er en risiko for at et område bliver ignoreret. Og som det fremgår af ovenstående diskussion, er de konkrete værdiansættelser i en del tilfælde skrøbelige, baseret på et begrænset antal studier med konceptuelt varierende tilgang og en nødvendig anvendelse af inter- og ekstrapolation.

Det er på den baggrund nok vanskeligt at forestille sig konkrete politiske mål for udviklingen i grøn nettonationalindkomst eller for forskellen til traditionel nettonationalindkomst, som den beregnede faktuelle udvikling så kan holdes op imod. Men mindre kan måske også gøre det, som f.eks. et sæt af regler for hvornår udviklingen kan betragtes som utilfredsstillende. Det kunne eksempelvis være, at stigninger i den grønne ”justering” af traditionel nettonationalindkomst bør undgås, ligesom en negativ udvikling i den miljøkorrigerede opsparring eller dennes miljøkomponent. Givet en forventeligt ujævn rytme i opdateringen af data og estimater for værdiansættelse er det nok tvivlsomt, om dette kan berettige en årlig proces som årshjulet på klimaområdet. Men en lavere frekvens kan jo også have merit – det vigtige i forhold til den politiske proces er nok at have en regelmæssighed i diskussionen, som med mellemrum tvinger til at tage politisk stilling.

Når det handler om sammenfatningen og sammenligningen af udviklingen på enkelte miljøområder, har det foreliggende arbejde klart forbedret situationen. Værdiansættelsen – med alle dens usikkerheder – omsætter de enkelte udviklinger til et fælles sprog, som gør det muligt at identificere vigtige del-udviklinger i gal retning. Samtidig kan værdiansættelsen af de enkelte miljøkomponenter som nævnt sammenholdes med estimater for ekstraomkostningerne ved marginale forbedringer, muligvis baseret på GrønREFORM-beregninger. I princippet giver det en god basis for at diskutere, hvor det giver bedst mening at prioritere indsatsen, og om prioriteringen i den førte politik er ude af trit med betalingsviljen i samfundet. De betydelige usikkerheder indebærer dog, at diskussionen må holdes på et relativt strategisk plan.

Selv om indholdet i en regelmæssig politisk proces måske kan identificeres, så kræver en sådan proces også etablering af en institutionel underbygning, som kan levere det nødvendige grundlag. De foreliggende kvantificeringer af miljøudvikling, værdiansættelse og effekt på nettonationalindkomst har i høj grad været baseret på finansiering af en projektkarakter. Samtidig har arbejdet i høj grad været udført af forskere, hvis aktuelle forskningsdagsordner har passeret ind i sammenhængen. Det har virket fint for en udviklingsfase, men er formentlig ikke en model, der vil virke for en mere kontinuert, eller i hvert fald regelmæssig, proces. Den eneste del af finansieringen af det nylige arbejde, som har en mere permanent karakter, har været udbygningen af Danmarks Statistiks grønne nationalregnskab.

Der er en række af delprocesser, som i givet fald kunne have behov for institutionalisering. Opdatering af relevante fysiske miljø- og ressourceindikatorer

er ét element. Oversigt over udviklingen på værdisætningsfeltet og integration af relevant estimater, herunder identifikation af relevante nye studier og studier, som på tværs af miljøområder kan give en ensartet konceptuel tilgang, er et andet. Modellsimulering og -udvikling, som muliggør beregning af den implicitte værdisætning i den førte politik og omkostningerne ved ændrede prioriteringer, er et tredje. Endelig er der behov for rapportering i et format, som kan danne basis for en politisk proces.

Forskellige aktører kunne have en rolle at spille i forbindelse med de forskellige delprocesser. Det kunne formentlig give mening at lade Danmarks Statistik, mod en passende finansiering, tage en ankerrolle på datasiden, givet at institutionen allerede er ansvarlig for det grønne nationalregnskab, som er en væsentlig del af datagrundlaget for det foreliggende arbejde. Hvor institutionen er nødt til at forlade sig på indikatorer produceret af andre, som ikke er underlagt oplysningspligt til Danmarks Statistik, kunne man forestille sig, at den fungerede som en fund-holder til indkøb af supplerende data. Institutionen må selvsagt interagere med andre aktører for at sikre, at de nødvendige data indsamles i forbindelse med metodologiske fremskridt.

Når det gælder værdisætningen, er inddragelse af den akademiske forskning central. En mulighed ville være at etablere et akademisk råd, der kunne agere som fundholder, og som kunne uddelegere relevante opgaver til specifikke forskere. Modelberegninger til afsløring af de marginale omkostninger ved forbedringer på forskellige miljøområder giver indikationer omkring den implicitte politiske værdisættelse og kunne måske mest oplagt ses som en opgave for DREAM-gruppen, som allerede agerer sekretariat for GrønREFORM-modellen og kunne varetage et eventuelt modeludviklingsbehov i denne sammenhæng. Dette burde i givet fald være afstemt med det akademiske råd.

Integration af de forskellige delelementer og afrapportering i et passende format bør nok finde sted tæt på den politisk proces. For at undgå mistanke om overdreven politisering bør det dog næppe ske tættere på det politiske niveau end en styrelse. En del af de ovenstående delprocesser kunne i princippet også varetages eller koordineres af en styrelse, men omvendt har opgaverne ikke nødvendigvis en karakter, som matcher embedsværkets styrker, og igen kunne det give anledning til frygt for den politiske uafhængighed af det nødvendige analysearbejde.

Vigtigt at Danmarks grønne BNP er med til at påvirke politiske prioriteringer

Beregningen af en tidsserie for Danmarks grønne BNP er et vigtigt gennembrud. Resultatet at den grønne nationalindkomst er en del lavere end den traditionelle nationalindkomst forekommer troværdigt. At forskellen mellem den grønne og den traditionelle nationalindkomst har været stort set konstant over tre årtier er resultatet af en række udviklinger på delområder, som hver for sig forekommer troværdige. Det kan dog ikke skjules, at beregningerne indeholder mange usikkerheder, og at det på en række delområder bør over-

vejes, om der er mulighed for forbedringer. Det er vigtigt, at beregningerne og senere forbedringer integreres i den politiske proces og er med til at påvirke prioriteringer i politikken på tværs af miljø- og ressourceområder. I den henseende er det værd at overveje, hvilket institutionelt set-up der mest hensigtsmæssigt kan etableres for at opnå dette.

Referencer

Danmarks Statistik (2013), *Grønne nationalregnskaber og det grønne BNP – Metoder og muligheder*, København, september.