

Det grønne BNP - et nyttigt redskab for politikerne?

Danmarks grønne nationalprodukt

Denne artikel argumenterer for, at det nye grønne BNP kan få en central betydning for de politiske beslutninger i Danmark. Artiklen redegør for, hvordan det grønne BNP potentielt kan fungere som et mål for den økonomiske politik og dermed hjælpe en ny reformagenda igang, som adskiller sig fra den arbejdsudbudsagenda, der har præget dansk politik de seneste årtier. Dernæst giver artiklen nogle eksempler på, hvordan politikere i medierne og i

forhandlinger bruger økonomiske beregninger som våben for at fremme deres ideologiske dagsordner, og artiklen reflekterer over, hvordan vi kan forvente, at det grønne BNP også vil blive brugt i politiske magtkampe. Endelig argumenterer artiklen for, at en forudsætning for, at det grønne BNP kan få indflydelse, er, at man indarbejder det i Finansministeriets regnemodel set-up, så det bliver en del af det system, som politiske forslag systematisk vurderes ud fra.

Økonomiske regnemodeller spiller en central rolle i de politiske processer

Økonomiske regnemodeller, der kan måle og fremskrive den økonomiske udvikling, har spillet en central rolle for den måde, danske politikere træffer beslutninger på de seneste mere end 40 år. Regnemodellerne har indtil videre taget udgangspunkt i Bruttonationalprodukt-begrebet (BNP), og regnemodellerne er således blevet anvendt til at vurdere, om BNP blev større eller mindre, hvis man førte den ene eller anden politik.

Som artiklerne i dette temanummer af *Økonomi & Politik* diskuterer, så tager BNP ikke højde for de eventuelle skader på miljø og klima, der følger af den økonomiske aktivitet. Dermed har politikerne kunnet føre en politik, der nedbryder miljøet og klimaet, uden at det har kunnet vises i de økonomiske modelberegninger. Det grønne Bruttonationalprodukt har potentiale til at ændre på dette forhold ved at gøre miljø- og klimapåvirkningerne synlige for politikerne og i den offentlige debat.

Jeg vil i nærværende artikel diskutere, hvordan det grønne BNP kan påvirke den førte politik. Artiklen er således delt op i tre dele. Jeg starter med at redegøre for det grønne BNP's politiske potentiale i forhold til at fremme en grøn politisk dagsorden. Derefter diskuterer jeg, hvordan regnemodeller – og altså således også det grønne BNP – kan anvendes af politikere som henholdsvis et våben, et spillebræt og et skjold der delegitimerer nogle politikker og promoverer andre politikker. Endelig diskuterer jeg, hvordan det grønne BNP kan være med til at forme et nyt grønt finanspolitisk manøvrerum for politikerne.

NIELS FUGLSANG

Ph.d.,

medlem af Europaparlamentet,

niels.fuglsang@europarl.europa.eu

Hvad er det grønne BNP's politiske potentiale?

Økonomiske regnemodeller fremstår ofte som objektive, analytiske redskaber, men de har også en mere underliggende politisk funktion. Politologer og sociologer har analyseret, hvordan regnemodeller er ”performative” i den forstand, at de ikke blot beskriver virkeligheden, men også kan være med til at forme virkeligheden ved at overbevise centrale aktører – herunder politikere – om at følge modellens logik (Braun, 2014; Henriksen, 2013). For eksempel kan en økonomisk model være med til at skabe konsensus om, hvordan økonomien fungerer, og hvordan man kan styre økonomien via økonomisk politik. Dermed kan de økonomiske modeller påvirke, hvilke økonomiske mål politikerne styrer efter, og de redskaber som politikerne tager i brug for at opnå disse mål.

Forskellige økonomiske modeller vil indeholde forskellige variable, der kan fungere som mål for den økonomiske politik. Vi har i Danmark indtil nu kunnet styre efter målet om at øge BNP, fordi BNP har eksisteret som en variabel i Finansministeriets økonomiske modeller. Dermed har vi kunnet måle, om vi når vores mål om BNP-vækst eller ej. Det har været sværere eller ligefrem umuligt at styre efter det grønne BNP, eftersom dette indtil nu ikke har eksisteret som en variabel i regnemodellerne.

Samtidig beskriver regnemodellerne via matematiske ligninger relationer mellem forskellige variable, der gør det muligt for politikerne at vælge en række redskaber til at nå de mål, de har valgt. For eksempel viser Finansministeriets nuværende model set-up, at hvis man sænker marginals-katten eller en række forbrugsafgifter, vil man øge arbejdsudbuddet, og det vil føre til øget beskæftigelse, hvilket igen vil øge BNP. Regnemodellen synliggør altså arbejdsudbudsreformer som et redskab til at opnå et højere BNP. Det er ikke selvindlysende, i hvilket omfang denne sammenhæng vil eksistere i forhold til det grønne BNP, da det må afhænge af, hvordan de skatter/afgifter, man sænker, påvirker miljøet og klimaet, samt om den ekstra produktion og forbrug foregår i sektorer, der gavner eller skader miljø og klima.

Introduktionen af det grønne BNP kan påvirke ”den autoritative fordeling af værdier i samfundet”

Det politiske i en regnemodel består således i, at den indeholder nogle variable og relationer mellem disse, mens den udelader andre. Eftersom ingen regnemodeller indeholder hele verdens kompleksitet, og formålet med en regnemodel er at simplificere verden for at gøre den mere overskuelig, vil der altid være truffet nogle valg om inklusion og eksklusion af variable og relationer. Disse valg kan per definition ikke være politisk neutrale, og de har konsekvenser for, hvilke politikker der fremstår positive og negative. Introduktionen af det grønne BNP kan således påvirke ”den autoritative fordeling af værdier i samfundet” – som en klassisk definition af politik lyder (Easton, 1965: 21) – ved at synliggøre de økonomiske fordele, der er forbundet med at

prioritere klima og miljø og således påvirker politikerne til at investere i den grønne dagsorden.

Ud over de valg der handler om, hvilke variable og relationer der skal inkluderes og ekskluderes fra regnemodellen, er der også valg at træffe i forhold til hvordan man opgør de variable, man inkluderer (Mügge, 2016). Peter Birch Sørensen redegør i den indledende artikel i dette tidsskrift for valg, der er foretaget i forbindelse med opgørelsen af det grønne BNP. Disse valg kan, som Peter Birch Sørensen redegør for, kritiseres. Det er for eksempel ikke selvindlysende, at naturens værdi bør opgøres ud fra, hvad vi mennesker er villige til at betale for den. Man kunne spørge, om naturen ikke har en værdi i sig selv uafhængigt af os mennesker? Det grønne BNP anlægger et instrumentelt syn på naturen (naturen er noget værd i kraft af, at vi mennesker kan bruge den til noget og vil betale penge for den) frem for at anskue naturen som havende en intrinsisk værdi, altså en værdi i sig selv. Filosofer har diskuteret, hvordan man bør anskue naturens værdi, og der er forskellige positioner i den debat. Under alle omstændigheder er der blevet truffet nogle valg i forbindelse med opgørelsen af det grønne BNP, og de valg har betydning for den værdi naturen tillægges i det grønne BNP. Det vigtige i denne sammenhæng er, at disse valg skal træffes, og der er ikke nogen objektiv sandhed om, hvordan de bør træffes.

Igennem de sidste 30 år har Finansministeriets regnemodeller udviklet sig i retning af at inkludere en række relationer, der beskriver, hvordan økonomiske incitamenter bevirker, at mennesker vil arbejde mere, hvis det økonomisk kan betale sig for dem (Fuglsang, 2021: 111-47). Således regner Finansministeriets med, at hvis politikerne sænker dagpengene eller marginalsatserne, da vil arbejdsuddbuddet stige, hvilket vil få beskæftigelsen til at stige, hvilket vil føre til øgede skatteindtægter og ikke mindst et højere BNP. Disse relationer har givet politikerne mulighed for at lave en række reformer af netop overførselsydelse og skatteniveauer og i den forbindelse at bruge regnemodellerne til at vise, hvordan deres reformer gavner økonomien (f.eks. ved at øge BNP).

Det nye grønne BNP kan tænkes at give politikerne en lignende mulighed for at lave reformer, der gavner miljø og klima, og vise, hvordan disse reformer øger det grønne BNP og altså gør os rigere. Det kan politikerne ikke vise, så længe man anvender det konventionelle BNP, for her vil miljø- og klimagevinsterne være usynlige. Det grønne BNP kan derimod potentielt sætte en ny retning for de økonomiske reformer fra primært at fokusere på arbejdsudbud til at handle om at rette op på de miljø og klimaskader, som den økonomiske aktivitet medfører.



Det nye grønne BNP kan tænkes at give politikerne en lignende mulighed for at lave reformer, der gavner miljø og klima, og vise, hvordan disse reformer øger det grønne BNP og altså gør os rigere

Hvordan kan vi forvente, at politikerne bruger det grønne BNP?

Modelberegninger – og særligt Finansministeriets modelberegninger – har en stor autoritet i den politiske debat. Eftersom der er få mennesker, der forstår beregningerne i dybden, er der få mennesker – ud over nogle specialiserede økonomer – der med vægt kan kritisere eller udfordre beregningerne. For størstedelen af befolkningen vil de økonomiske modeller fremstå, som det Bruno Latour (1987: 2-3) kalder en ”black box”: man forstår ikke, hvad der foregår derinde, men man tager det for givet som en objektiv del af verden. Politikere og medier vil ofte referere til modellernes output, disse beregninger, som objektive sandheder uden at beskæftige sig med de valg, der er truffet i forbindelse beregningerne.

Beregningernes objektive skær gør dem brugbare for de politikere, hvis ideer ligger i tråd med beregningernes resultater. Det er mere overbevisende at argumentere for skattelettelser ved at henvise til objektive beregninger om, hvordan disse vil øge beskæftigelsen og BNP, end ved at henvise til sin egen ideologiske dagsorden. Det så vi eksempelvis i 2015, da Liberal Alliance brugte Finansministeriets regnemodeller til at vise, hvordan deres plan om at mindske den offentlige sektor, samt sænke en række skatter og ydelser, ville øge beskæftigelsen og BNP signifikant. Den daværende partileder Anders Samuelsen mente, at der var en klar sammenhæng mellem den efterfølgende fremgang i meningsmålingerne og den troværdighed, som Finansministeriets beregninger leverede til partiets økonomiske plan: ”Det hænger helt sikkert sammen. Vi har selv mærket en positiv opmærksomhed, og vi oplevede, at det var en slags blåstempling af vores politik, som mange havde ventet på” (Lauridsen, 2015).

Modsat kan det være svært for politiske partier at udfordre modelberegninger fra Finansministeriet. Dem, der udfordrer beregningerne, risikerer at blive portrætteret som ekstreme, som værende imod fakta eller videnskab. Det så vi eksempelvis, da Alternativet satte spørgsmålstegn ved beregninger om, hvordan deres forslag om en 30-timers arbejdsuge ville have negative konsekvenser for den offentlige saldo og for BNP. Her svarede Venstres daværende politiske ordfører, Jakob Ellemann: ”at læne sig tilbage og sige: ’vi anerkender ikke hvordan Finansministeriets regner’, det er det samme som at sige: ’vi anerkender ikke hvordan verdens økonomi hænger sammen’” (Redder, 2016).

Jeg har tidligere studeret, hvordan Finansministeriets modelberegninger i forbindelse med Thorning-Schmidt regeringen (2011-2015) blev brugt til at fremme en politisk dagsorden om at øge arbejdsudbuddet (Fuglsang, 2023). Modelberegningerne blev dels brugt af Venstre og Konservative som et våben til i medierne at angribe Socialdemokraterne og SF’s politiske program *Fair Løsning*, der ifølge modellerne sænkede arbejdsudbuddet. De økonomiske modeller fungerede derudover ifølge interviews med repræsentanter fra SF og Enhedslisten som en slags spilleplade for de politiske forhandlinger med partierne i Folketinget. Det var var således regnemodellens regler for, hvilke typer af forslag der øgede arbejdsudbuddet, der ifølge SF og Enhedslisten i

høj grad afgjorde, hvilke typer af forslag der kunne skabes enighed om under Thorning-Schmidt-regeringen. Endelig blev modellerne brugt som et skjold til at forsvare arbejdsudbudsreformer, dels ved at sætte tal på deres gavnlige effekter og dels ved at bruge beregningernes objektive skær til at fremstille kritikere af beregningerne som spredere af ”Fake News” og havende ”Donald Trump”-agtig retorik (Bæksgaard, 2018; Bloch, 2018).

På samme måde som Finansministeriets regnemodeller er blevet brugt af dem, der ønsker at fremme en arbejdsudbudsordningen, kan det grønne BNP potentielt blive et magtfuldt redskab for partier, der ønsker at fremme en klima- og miljødagsorden. Man kan forestille sig, at sådanne partier kan tage det grønne BNP i brug som et våben til at angribe politiske forslag, der medfører eksempelvis mindre natur eller øger udledninger af kvælstof til vandmiljøet. Yderligere vil det grønne BNP kunne bruges som et skjold til at forsvare politiske forslag, der skal genoprette natur og miljø. Sådanne forslag koster penge, men hvis man via det grønne BNP kan vise, at der også er økonomiske gevinster forbundet med forslagene, vil de partier, der støtter en sådan politik, stå stærkere i debatten. Alt dette kræver, at politikerne kan bestille konsekvensberegninger af bestemte politikker på det grønne BNP, ligesom man kan i dag i forhold til arbejdsudbud.



Hvis det grønne BNP kommer til at udgøre en ny slags spilleplade i finanslovsforhandlingerne, vil politiske forslag også blive vurderet på deres miljø og klimaeffekter, og det kan rykke balancen i forhold til hvilke forslag, der har gang på jorden

Afhængigt af, hvordan det grønne BNP bliver integreret i Finansministeriets regnemodeller, vil det grønne BNP potentielt også kunne udgøre en ny slags spilleplade under politiske forhandlinger. I dag vurderes de politiske forslag under forhandlinger i Finansministeriet i forhold til deres effekt på arbejdsudbuddet og dermed på den offentlige saldo og på BNP. Hvis det grønne BNP kommer til at udgøre en ny slags spilleplade i forhandlingerne, vil forslag også blive vurderet på deres miljø og klimaeffekter, og det kan rykke balancen i forhold til, hvilke forslag der har gang på jorden i forhandlingerne.

Kan det grønne BNP binde politikerne til en mere bæredygtig politik?

De første økonomiske regnemodeller blev introduceret i den danske centraladministration i 1970'erne, og siden er mængden af økonomiske beregninger og også budgetregler gradvist taget til i styrke. Sammenlignet med situationen før regnemodellernes indtog er det, jeg kalder politikernes finanspolitiske manøvrerum, blevet indsnævret (Fuglsang, 2021: 148-76). Med det mener jeg, at politikerne ikke længere kan føre en hvilken som helst politik, der resulterer i underskud på de offentlige finanser, uden at de skal forholde sig til det. Dels fordi vi i dag har regnemodeller, der forudser, hvis politikerne fører en

politik, der forventes at føre os ud i underskud og gæld. Og dels fordi vi har introduceret regler og jura, der sætter grænser for underskud og gæld. Det er EU's Stabilitets- og Vækstpagt, der sætter en maksimal grænse for offentlig gæld på 60 procent af BNP og en maksimal grænse for offentligt underskud på tre procent af BNP. Det er også EU's Finanspagt og vores egen Budgetlov, der strammer grænsen for underskud yderligere.

Det indsnævrede finanspolitiske manøvrerum betyder, at politikernes forslag bliver vurderet af Finansministeriet i forhold til effekterne på arbejdsudbuddet og den offentlige saldo i forhold til BNP. Det har vist sig ganske effektivt og har holdt politikerne på en kurs, der har sikret holdbare offentlige finanser modsat i 1970'erne, hvor man hverken havde regnemodeller eller budgetregler.

I dag kunne man mene, at vores samfundsøkonomis største udfordring ikke længere er vores offentlige gæld (i 2022 var Danmarks ØMU gæld omkring 30 procent af BNP og blandt de laveste i EU), men at vores økonomi næppe er bæredygtig fra et økologisk synspunkt. Eksempelvis vurderer Verdensnaturfonden WWF, at der ville være behov for fire jordkloder, såfremt alle verdens borgere forbrugte på samme niveau som danskerne. Og den udfordring hjælper vores system af regnemodeller og budgetregler ikke med at løse. Tværtimod skjuler BNP-begrebet, som både regnemodeller og budgetregler anvender, de økologiske udfordringer. Og samtidig bliver de politiske forslag vurderet på deres evne til at øge arbejdsudbuddet, mens systemet ikke i samme grad forholder sig til deres økologiske konsekvenser.

Hvis man vil sætte de økologiske udfordringer i centrum for den økonomiske politik, kan der således være behov for en reform af det finanspolitiske manøvrerum, altså en reform af de regnemodeller og de regler, som den økonomiske politik skal holde sig inden for. Her kan det grønne BNP være et element i en sådan reform. Et andet element kan være det juridiske set-up, som klimaloven fra 2020 indebærer, og som betyder, at regeringens politik løbende vurderes af Klimarådet i forhold til, om denne lever op til CO₂-reduktionskravene.

En reform af det finanspolitiske manøvrerum vil både kræve nye økonomiske begreber og beregninger (som det grønne BNP) og jura (som klimaloven), der skal holde politikerne op på, om deres politik lever op til at forbedre miljøet og klimaet. Det ville også være relevant at indføre disse tanker i EU-lovgivningen og EU's økonomiske modelberegninger, der er med til at sætte rammen for Danmarks økonomiske politik.

På samme måde som vores nuværende finanspolitiske manøvrerum har disciplineret politikerne i forhold til at undgå stor offentlig gæld, så må et nyt økologisk finanspolitisk manøvrerum holde politikerne op på en ansvarlig økonomisk politik i forhold til miljø og klima. Her kan det grønne BNP blive et vigtigt element. Men det kræver, at det grønne BNP ikke blot svæver frit, men bliver integreret i Finansministeriets beregninger på en måde, så politikerne skal forholde sig til det. Om det lykkes, vil tiden vise.



På samme måde som vores nuværende finanspolitiske manøvrer har disciplineret politikerne i forhold til at undgå stor offentlig gæld, så må et nyt økologisk finanspolitisk manøvrerum holde politikerne op på en ansvarlig økonomisk politik i forhold til miljø og klima

Referencer

- Braun, Benjamin (2014), "Why models matter: the making and unmaking of governability in macroeconomic discourse", *Journal of Critical Globalisation Studies*, (7): 48–79.
- Bloch, Catherine (2018), "Kristian Jensen angriber stor rapport fra Enhedslisten: Jeg forstår det simpelthen ikke", *B.dk.*, 15. maj, www.berlingske.dk/politisk-morgenpost/kristian-jensen-angriber-stor-rapport-fra-enhedslisten-jeg-forstaar-det.
- Bæksgaard, Anders (2018), "Mistilliden til etablerede systemer ses hos Trump, i Europa og herhjemme", *Politiken*, 2. august.
- Easton, David (1965), *A Systems Analysis of Political Life*, New York, NY: John Wiley.
- Fuglsang, Niels (2021), *The Politics of Economic Models: An Inquiry Into the Possibilities and Limits Concerning the Rise of Macroeconomic Forecasting Models and what this Means for Policymaking*, Copenhagen: Copenhagen Business School [Phd].
- Fuglsang, Niels (2023), "The 'strange non-death' of economic models: how modelling contributed to neoliberal resilience in Denmark", *New Political Economy*, 28(5): 731–43.
- Henriksen, Lasse Folke (2013), "Economic models as devices of policy change: policy paradigms, paradigm shift, and performativity", *Regulation & Governance*, 7(4): 481–95.
- Latour, Bruno (1987), *Science in action: how to follow scientists and engineers through society*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lauridsen, Michael Alsen (2015), "LA efter ny måling: "Det er et nyt gennembrud", *Bt.dk.*, 19. februar, www.bt.dk/politik/la-efter-ny-maaling-det-er-et-nyt-gennembrud.
- Mügge, Daniel (2016), "Studying macroeconomic indicators as powerful ideas", *Journal of European Public Policy*, 23(3): 410–27.
- Redder, Hans (2016), "Alternativet afviser kæmpe-hul: Koster ikke velstand, hvis alle arbejder mindre", *TV2.dk.*, 11. august, <https://nyheder.tv2.dk/politik/2016-08-11-alternativet-afviser-kaempe-hul-koster-ikke-velstand-hvis-alle-arbejder-mindre>.