

# Politisk økonomi og økonomisk politik: Replik til Finn Collin og David Budtz Pedersen

Lokale svar på globale kriser – om byer og kommuners arbejde med grøn omstilling

*I deres reaktion i dette temanummer på min anmeldelse af deres bog<sup>1</sup> uddyber og nuancerer Finn Collin og David Budtz Pedersen (FC og DBP) dele af deres synspunkter, hvilket er godt for debatten. Grundlæg-*

*gende fastholder de dog deres kritik af "økonomerne" og den økonomiske videnskab. Lad mig derfor præcisere, hvorfor jeg fortsat mener, at store dele af deres kritik rammer skævt.*

## PETER BIRCH SØRENSEN

Professor,  
Økonomisk Institut,  
Københavns Universitet,  
pbs@econ.ku.dk

## Om bogens sigte



Hvis bogens formål faktisk har været at afdække fagøkonomernes indflydelse på det danske samfunds udvikling, kunne man forvente, at den bl.a. indeholder en gennemgang af (eller i hvert fald giver vigtige eksempler på), hvordan økonomerne via disse institutioner og organer har påvirket den førte politik med deres anbefalinger

FC og DBP skriver, at deres bog fokuserer på økonomernes og den økonomiske videnskabs rolle i Danmark. Herhjemme er økonomernes politiske rådgivning først og fremmest foregået via institutioner som Det Økonomiske Råd, Det Miljøøkonomiske Råd og en lang række offentlige kommissioner og ekspertudvalg helt tilbage siden Anden Verdenskrig, men også via en nyere institution som f.eks. Klimarådet, hvor økonomer har været stærkt repræsenteret. Hvis bogens formål faktisk har været at afdække fagøkonomernes indflydelse på det danske samfunds udvikling, kunne man forvente, at den bl.a. indeholder en gennemgang af (eller i hvert fald giver vigtige eksempler på), hvordan økonomerne via disse institutioner og organer har påvirket den førte politik med deres anbefalinger. En sådan gennemgang er imidlertid helt fraværende i bogen. Den kunne ellers have kastet lys over, hvordan samspillet mellem akademiske økonomer og økonomer i embedsværket har bidraget til, at Danmark i dag har en af de absolut stærkeste makroøkonomier i verden. FC og DBP anerkender ganske vist, at danske økonomer har bidraget til at sikre holdbare offentlige finanser, men forbigår helt betydningen for dansk økonomi af de strukturreformer, som økonomernes rådgivning har været fødselshjælper for.

FC og DBP fastholder i deres replik, at ”neoklassisk teori” er den helt dominerende teoribygning bag danske økonomers politikrådgivning. Det er en overforenkling, hvilket i øvrigt også fremgår indirekte af bogens afsnit om økonomiske modeller. De modeller, der i årtier har været anvendt i den økonomisk-politiske rådgivning i Danmark, bygger på en syntese af keynesiansk økonomisk teori, der benyttes til at forstå den økonomiske udvikling på kort og mellemlangt sigt, og neoklassisk teori, der empirisk har vist sig nyttig til at forstå udviklingen på langt sigt.

### Om økonomiske ideers magt

FC og DBP fastholder også, at globaliseringen, der tog fart i 1980’erne, især var drevet frem af den neoklassiske teori om fordelene ved frihandel. Men anbefalingen om frihandel har været centralt tankegods hos økonomerne helt tilbage fra de franske fysiokraters tid i midten af 1700-tallet og hos klassiske økonomer som Adam Smith, David Ricardo og John Stuart Mill, dvs. længe før den neoklassiske teoris gennembrud i slutningen af 1800-tallet. Lige siden da har perioder med frihandel og protektionisme afløst hinanden. For at forstå disse skift i handelspolitikken er der åbenlyst behov for at inddrage andre og mere materielle underliggende faktorer end indflydelsen fra ”neoklassiske” økonomer.



**Min anke mod FC og DBP’s bog er, at de i mange sammenhænge tillægger neoklassisk teori en uforholdsmæssig stor betydning for samfundsudviklingen**

FC og DBP ser fremkomsten af den af Ove Kaj Pedersen (2011) beskrevne ”konkurrencestat” som et resultat af kombinationen af globalisering og målsætningen om økonomisk vækst, hvilket er en plausibel hypotese. Jeg tolker deres replik sådan, at de anerkender, at økonomisk vækst ikke er et mål, økonomerne ensidigt har påduttet politikerne, og jeg er faktisk enig med dem i, at universitetsloven af 2003 (motiveret af et ønske om at fremme vækst) accelererede en række problematiske tendenser i universitetsverdenen, hvilket jeg diskuterede i Sørensen (2009). Men i en analyse af drivkræfterne bag udviklingen på dette som på andre områder gør det en væsentlig forskel, om neoklassisk teori ses som en *ex ante årsag* til udviklingen, eller om den snarere bruges i et forsøg på *ex post ideologisk legitimering* af en udvikling, der er fremtvunget af mere grundlæggende materielle årsager. Min anke mod FC og DBP’s bog er, at de i mange sammenhænge tillægger neoklassisk teori en uforholdsmæssig stor betydning for samfundsudviklingen.

## Om New Public Management

Kritikken af New Public Management (NPM) optager meget plads i FC og DBP's, hvilket kan give indtryk af, at NPM-paradigmet er en central del af økonomisk teori. Principperne bag NPM blev imidlertid primært udviklet af forvaltningsteoretikere og praktikere med politologisk eller anden baggrund, jf. f.eks. Hood (1991) og Pollitt (1993). Økonomer har givetvis et medansvar for den måde, hvorpå NPM er blevet udmøntet i Danmark, men personer med statskundskabsbaggrund har formentlig været mere involveret i design og implementering af NPM-tiltag. I den økonomiske videnskab har NPM-begrebet spillet en meget begrænset rolle.

Det er rigtigt, som FC og DBP skriver, at neoklassisk inspireret principal-agent-teori har haft betydning for, hvordan økonomer opfatter problemstillingen med at sikre en effektiv styring og ressourceudnyttelse i den offentlige sektor. Men som jeg forklarede i min anmeldelse af deres bog, implicerer principal-agent teori faktisk, at man pga. af de særlige produktionsforhold i den offentlige sektor skal være langt mere forsigtig med at anvende økonomiske incitamenter i styringen af offentlige institutioner og deres medarbejdere end i styringen af ressourceallokeringen på private markeder. Dette gælder, selv hvis man ikke inkluderer antagelser om altruistisk adfærd blandt offentligt ansatte.

FC og DBP peger på, at eksperimenter med incitamentstyring og benchmarking mm. i f.eks. universitetsverdenen har haft en række negative, utilsigtede virkninger, hvilket man må give dem ret i. Som læser af deres bog får man det indtryk, at sådanne fejlslagne eksperimenter er et uundgåeligt resultat af forsøg på at anvende økonomisk teori i styringen af den offentlige sektor. Det er den opfattelse, jeg imødegik i min anmeldelse. Jeg læser FC og DBP's replik sådan, at de nu anerkender, at man må sondre mellem selve teorien og mislykkede forsøg på at anvende den i praksis uden fornøden omtanke.

## Om prissættelsen af menneskeliv

FC og DBP bruger også mange sider i deres bog til at kritisere, at man i samfundsøkonomiske projektvurderinger opererer med begrebet "værdien af et statistisk liv". På den baggrund kunne man tro, at økonomer bruger en stor del af deres tid på at værdisætte menneskeliv i alle mulige sammenhænge. I praksis benytter man imidlertid kun prissættelse af menneskeliv i forbindelse med projekter, der forventes at have en væsentlig indvirkning på dødsrisikoen blandt de berørte grupper. Det drejer sig først og fremmest om infrastrukturprojekter, der påvirker trafiksikkerheden. Miljøøkonomer benytter endvidere estimater for værdien af et statistisk liv (VSL) ved opgørelse af omkostningerne ved luftforurening og deraf følgende præmature dødsfald.

Som nævnt af FC og DBP er estimatet for VSL fremkommet via et survey, hvor man har spurgt et repræsentativt udsnit af befolkningen, hvad de ville være villig til at betale for en lille reduktion af risikoen for at dø ved en trafikulykke, opnået via en kollektiv, skattefinansieret forbedring af vejsystemet i deres lokalsamfund. Økonomer understreger, at VSL ikke skal opfattes som et skøn for den absolutte værdi af et menneskeliv, men alene er et udtryk for viljen til at betale for små risikoændringer i en situation, hvor dødsrisikoen i udgangspunktet er lav.

FC og DBP argumenterer for, at man ikke kan værdisætte menneskeliv på denne måde, da respondenternes betalingsvilje vil afhænge af den konkrete kontekst og deres holdning til en række etiske og ideologiske spørgsmål såsom værdien af lighed, personlig ansvarlighed, modvilje mod statsligt formynderi og beskatning o.m.a. FC og DBP mener derfor, at man ikke kan prissætte menneskeliv, uden at man også må sætte et prisskilt på alle disse andre værdier, hvilket forekommer umuligt. Men dermed overser de, at respondenternes præferencer for de nævnte værdier jo netop vil være afspejlet i deres tilkendegivne betalingsvilje. Hvis en respondent f.eks. mener, at skatterne i forvejen er for høje, vil det begrænse hans vilje til at betale for en vejforbedring over skatten, og hvis en anden respondent mener, at samfundet lægger for lidt vægt på at beskytte liv, vil det øge hendes vilje til at bidrage til finansieringen af projektet. Den gennemsnitlige betalingsvilje, der fremkommer via spørgeundersøgelsen, vil således reflektere ikke blot respondenternes varierende grader af individuel risikoaversion, men også deres forskellige holdninger til de nævnte etiske og ideologiske spørgsmål.

Deraf følger naturligvis ikke, at den registrerede gennemsnitlige betalingsvilje er en "objektivt korrekt" målestok for værdien af en reduktion i dødsrisikoen, bl.a. (men ikke kun) fordi den gennemsnitlige betalingsvillighed vil afhænge af den eksisterende indkomstfordeling, som er konfliktstof. Det er ligeledes klart, at estimatet for VSL vil afhænge af den forudsatte kontekst, herunder den forudsatte finansieringsform for projektet. En respondent kan således tænkes at have forskellige betalingsvilligheder, afhængigt af om et projekt skal finansieres over skatten eller via frivillige bidrag. Derfor er estimatet for VSL i Danmark baseret på en forudsætning om, at projektet gennemføres som en kollektiv ordning finansieret via skattebilletten, da dette er den typiske kontekst for danske infrastrukturprojekter. Pointen her er altså blot, at brugen af VSL tillader borgernes forskellige holdninger til de relevante værdimæssige spørgsmål at komme til udtryk i en realistisk kontekst.

FC og DBP anerkender, at man i mange offentlige projekter tager implicit stilling til, hvor meget samfundet vil betale for at mindske risikoen for tab af liv, da man næsten altid ville kunne reducere dødsrisikoen yderligere ved at bruge flere penge, end man faktisk beslutter at gøre. Tilsyneladende mener FC og DBP, at man må tage stilling til dette spørgsmål fra sag til sag, også selvom det måtte indebære, at man værdisætter menneskeliv forskelligt på tværs af forskellige offentlige anlægsprojekter. Økonomer påpeger heroverfor, at bru-

gen af det samme estimat for VSL på tværs af forskellige projekter hjælper til at sikre en konsistent prioritering af den offentlige indsats for at spare menneskeliv og til at undgå vilkårlig forskelsbehandling af borgerne. Som nævnt i min boganmeldelse anerkender økonomer, at særlige omstændigheder ved de enkelte projekter kan tilsige, at man vælger en anden implicit prissætning af sparede liv end VSL, men ved at tage udgangspunkt i VSL tilskynder man til en grundigere politisk argumentation for, hvorfor man i konkrete sammenhænge vælger at værdisætte sparede menneskeliv forskelligt.

## Om klimaøkonomi

FC og DBP's kritiske bemærkninger om klimaøkonomi er desværre præget af misforståelser. De skriver bl.a.: "Vores grundlæggende kritik er derfor, at det stadig er cost-benefit-analyser, der dominerer den faktiske klimapolitik". Det udsagn er svært at forstå. I Danmark har vi et mål om 70 procents reduktion af drivhusgasudledningerne i 2030 målt i forhold til 1990 og et mål ifølge klimalooven om klimaneutralitet i 2050, mens EU har et mål om 55 procents drivhusgasreduktion i 2030 og ligeledes klimaneutralitet i 2050. Disse målsætninger er ikke blevet fastlagt ved cost-benefit-analyser, men er blevet formuleret med henvisning til Danmarks og EU's forpligtelser i forhold til Paris-aftalen, som ej heller er et resultat af en cost-benefit-analyse.

FC og DBP mener ikke, at klimapolitikken bør styres af cost-benefit-overvejelser, men bør følge et forsigtighedsprincip. Heri er jeg fuldstændig enig, og jeg forsøgte netop i min boganmeldelse at forklare, at forsigtighedsprincippet kan finde støtte i adskillige bidrag til den klimaøkonomiske forskning, f.eks. Hassler m.fl. (2018). FC og DBP affejer dette bidrag med, at "dette er en klassisk cost-benefit-model". Det er en alvorlig misforståelse. Bidraget af Hassler m.fl. er tværtimod netop et eksempel på anvendelse af det "mini-max"-princip i klimapolitikken, som FC og DBP anbefaler i deres bog, og som går ud på at undgå det værst tænkelige udfald.

Hassler m.fl. tager udgangspunkt i, at der er fundamental usikkerhed om den såkaldte klimasensitivitet, der angiver, hvor meget den globale gennemsnitstemperatur vil stige, hvis koncentrationen af CO<sub>2</sub> i atmosfæren fordobles. Pga. denne usikkerhed er det nærmest uundgåeligt, at man kommer til at begå fejl i klimapolitikken. Hvis man overvurderer klimasensitiviteten og derfor fører en meget aktiv klimapolitik for at dæmpe den globale opvarmning, vil man påføre samfundet omkostninger til drivhusgasreduktioner, der senere vil fremstå som unødvendigt høje, når det viser sig, at klimasensitiviteten faktisk er lavere end forventet. Hvis man omvendt undervurderer klimasensitiviteten og derfor fører en "slap" klimapolitik, vil samfundet til gengæld blive påført større klimaskadeomkostninger end ventet, når det senere viser sig, at klimasensitiviteten er højere end oprindeligt antaget. I begge tilfælde er der altså tale om, at man ender med et dårligere udfald end det, man kunne have opnået, hvis man havde haft fuld viden om klimasensitivitetens faktiske størrelse. Den

kvantitative analyse i Hassler m.fl. (2018) viser imidlertid, at samfundet vil blive påført et langt mindre tab, hvis klimapolitikken baseres på en antagelse om en høj klimasensitivitet, der senere viser sig at være for pessimistisk, end hvis politikken bygges på en antagelse om en lav klimasensitivitet, der senere viser sig at være for optimistisk. Det ”mindst dårlige” udfald for samfundet opnås derfor ved at følge et forsigtighedsprincip i klimapolitikken, hvor man antager en høj klimasensitivitet.

Dette er noget ganske andet end at følge et cost-benefit-princip, hvor beslutningstageren i tilfælde af usikkerhed vil foretage et subjektivt skøn over sandsynlighedsfordelingen for klimasensitiviteten og maksimere samfundets ”forventede nytte” på grundlag af denne skønnede sandsynlighedsfordeling. I et sådant scenario vil beslutningstageren dekretere drivhusgasreduktioner op til det punkt, hvor den forventede marginalomkostning ved yderligere reduktioner svarer til den forventede marginale gevinst (i form af lavere klimaskadeomkostninger) ved yderligere reduktioner.

Sådanne alternative klimapolitiske strategier under fundamental usikkerhed har været grundigt diskuteret i den klimaøkonomiske litteratur (jf. f.eks. oversigten i Heal og Millner (2014)), hvilket synes at være forbigået FC og DBP’s opmærksomhed. FC og DBP har dog ret i, at dele af den klimaøkonomiske litteratur fortsat består i cost-benefit-analyser af den ”optimale” klimapolitik, hvor den marginale omkostning ved drivhusgasreduktioner sættes lig med den forventede marginale skadeomkostning ved udledningerne. De henviser til en nylig rapport fra den liberale tænketank CEPOS, der på basis af en række studier hævder, at den ”optimale” globale opvarming er 2,6 grader celsius, altså højere end Paris-aftalens mål. Om denne rapport udtalte jeg til Weekendavisen d. 9/5 2025: ”Det er udtryk for intellektuel hybris at tro, at vi med vores nuværende begrænsede viden kan identificere den ’optimale’ klimapolitik med en rimelig grad af sikkerhed.”

Forskningen i klimaøkonomi følger hovedsageligt to spor. I det ene spor forsøger man fortsat at identificere den optimale klimapolitik, men inddrager stadig flere forventede skadeomkostninger ved klimaforandringerne i modellerne i forskellige udvidelser af William Nordhaus’ DICE-model. Den klare tendens i denne litteratur er, at de klimaøkonomiske cost-benefit-analyser i stigende grad understøtter Paris-aftalens mål om at holde opvarmningen under 2 grader og så tæt på 1,5 grader som muligt, jf. f.eks. Hänsel m.fl. (2020). Det andet spor i den klimaøkonomiske forskning forsøger ikke at beskrive den ’optimale’ klimapolitik i cost-benefit-forstand, men advokerer for hurtige og kraftige drivhusgasreduktioner som en slags forsikring mod de værste tænkelige udfald af klimaforandringerne, hvilket man kan tolke som en mini-max-strategi eller et forsigtighedsprincip, jf. f.eks. Wagner og Weitzman (2015). Som aktiv forsker på området er det mit klare indtryk, at der blandt klimaøkonomer er stigende tilslutning til at følge en sådan ”forsikringsstrategi”.

Min anke mod FC og DBP's bog er derfor, at de tegner et alt for ensidigt billede af klimaøkonomien og helt overser, at en række vigtige bidrag til den klimaøkonomiske forskning faktisk understøtter deres egen anbefaling om at følge et forsigtighedsprincip i klimapolitikken. FC og DBP overdriver tillige den indflydelse, som William Nordhaus' cost-benefit-tilgang har haft på den førte klimapolitik. De klimaøkonomer, der bidrager til arbejdet i IPCC, hævder ikke at kunne identificere den 'optimale' klimapolitik, men anvender f.eks. de klimaøkonomiske modeller til at beskrive konsekvenserne for drivhusgasudledningerne af forskellige scenarier for udviklingen i den globale økonomi og til at analysere den klimapolitik, der er påkrævet for at nå givne klimapolitiske mål.



Min anke mod FC og DBP's bog er derfor, at de tegner et alt for ensidigt billede af klimaøkonomien og helt overser, at en række vigtige bidrag til den klimaøkonomiske forskning faktisk understøtter deres egen anbefaling om at følge et forsigtighedsprincip i klimapolitikken

### Afslutning

FC og DBP afslutter deres replik med et citat af Dani Rodrik, der mener, at økonomer er for uvillige til at lytte til kritik fra repræsentanter for andre fagområder. Det antydes vist, at jeg er et eksempel herpå. Jeg kan oplyse, at Dani Rodriks bog fortsat er anbefalet læsning til de studerende på Københavns Universitets Økonomiske Institut, da vi netop ønsker, at vore studerende skal kunne forholde sig reflekterende til deres fag og være vidende om og åbne overfor den kritik, økonomisk metode bliver udsat for.

Økonomer har i årtier været stærkt repræsenteret i en lang række politik-rådgivende organer og i centraladministrationen og har derigennem haft indflydelse på samfundsudviklingen. Det er derfor naturligt, at der løbende pågår en kritisk diskussion om økonomernes rolle i samfundet. Det er også på den baggrund, jeg i min anmeldelse anbefalede – og fortsat anbefaler – mine økonomiske fagfæller at læse FC og DBP's bog. Bogen indeholder en interessant gennemgang af den økonomiske videnskabs idéhistoriske rødder og adskillige kritiske betragtninger om økonomifagets rolle, som økonomer gør klogt i at reflektere over. Men når man som FC og DBP påtager sig den ambitiøse opgave at gøre status over begrænsningerne i en hel videnskabsgren, som man ikke selv udøver, må det være tilladt for en af fagets udøvere at gøre opmærksom på de skævheder, fremstillingen rummer.

## Noter

- 1 Peter Birch Sørensen (2025), "Om økonomers magt i samfundet", Økonomi & Politik, 98(1): 121-34; Visning af: Om økonomers magt i samfundet.

## Referencer

- Hassler, John, Per Krusell og Conny Olovsson (2018), "The Consequences of Uncertainty: Climate Sensitivity and Economic Sensitivity to the Climate", *Annual Review of Economics*, 10, 189-205.
- Heal, Geoffrey og Antony Millner (2014), "Uncertainty and decision making in climate change economics", *Review of Environmental Economics and Policy*, 8, 120-37.
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management of All Seasons"? *Public Administration*, Spring, 3-19.
- Hänsel, Martin C., Moritz A. Drupp, Daniel J.A. Johansson, Frikk Nesje, Christian Azar, Mark C. Freeman, Ben Groom og Thomas Sterner (2020), "Climate economics support for the UN climate targets", *Nature Climate Change*, 10, 781-9.
- Pedersen, Ove Kaj (2011), *Konkurrencestaten*, København: Hans Reitzels forlag.
- Pollitt, Christopher (1993), *Managerialism in the Public Services*, Oxford: Blackwell.
- Sørensen, Peter Birch (2009), "Danske universiteter i den globaliserede videnøkonomi", i Helge Sander, red., *Fremtidens universiteter*, Gyldendal, pp. 79-91.
- Wagner, Gernot og Martin L. Weitzman (2015), *Climate Shock – The Economic Consequences of A Hotter Planet*, Princeton University Press.