

Mellem modeller og virkelighed: Om Finansministeriets policy-redskaber og deres rolle i dansk politik

Temanummer: Finansministeriet som vagt- og overhund

Finansministeriet har de seneste år været genstand for megen debat vedrørende dets regnemetoder og disses rolle i lovgivningsprocessen. Ved at konceptualisere disse som policy-redskaber og trække på en række eksempler og interviews analyserer og diskuterer artiklen den rolle, ministeriets redskaber spiller samt de institutionelle mekanismer, der gør dem i stand til at påvirke lovgivning og den politiske debat. Der argumenteres for, at deres institutionelle placering giver dem en unik rolle i det danske vidensregime.

Introduktion

Finansministeriets (FM) regnemodeller har de seneste år været omdiskuterede i den offentlige debat i Danmark. Kritikken kommer fra forskellige sider, herunder både prominente økonomer, flere politiske partier samt tænketanke og andre organisationer. Debatten har medført mere transparens fra FM's side i kraft af offentligt tilgængelige metodebeskrivelser (FM 4). Man kan opridse tre generelle metodologiske kritikpunkter:

1. Hvorvidt de påståede kausale sammenhænge eksisterer (og i så fald om disse sammenhænge er af den påståede størrelse og retning).
2. Hvorvidt andre politiske tiltag end dem, der i øjeblikket adresseres af FM's regnemetoder, medfører adfærdsmæssige ændringer, og i så fald om disse kan og skal estimeres.
3. Hvorvidt de påståede kausale sammenhænge eksisterer uafhængigt af tid og rum, og hvad der betinger disse sammenhænge. Dette kan i praksis sætte spørgsmålstejn ved, hvilke studier der kan bruges til at understøtte de anvendte parametre.

Et vigtigt spørgsmål i den henseende er, hvilken rolle FM spiller. En af de måder, hvorpå regeringer og politikere afhænger af bureaukratiet, er gennem forskellige redskaber – dvs. ”the wide variety of sociotechnical tools that help policymakers see and make decisions about the world in economic ways” (Hirschman and Berman, 2014: 782). Disse inkluderer både mål (redskaber til at se) som for eksempel BNP, men også teknikker (redskaber til at vælge) som eksempelvis konsekvensvurderinger. Vi betragter her generelt FM's regnemetoder som policy-redskaber med hovedfokus på redskaber til at vælge. I den sammenhæng ønsker vi at diskutere den rolle, FM's redskaber spiller i relation til lovgivning i Danmark. Er de blot medier, hvorigennem FM's magt flyder, eller kan vi betragte dem som institutioner med magt i sig selv?



JOACHIM PETER TILSTED
BSc in International
Business and Politics,
Copenhagen Business School
Stud.oecon.agro,
MSc in Agricultural Economics,
University of Copenhagen



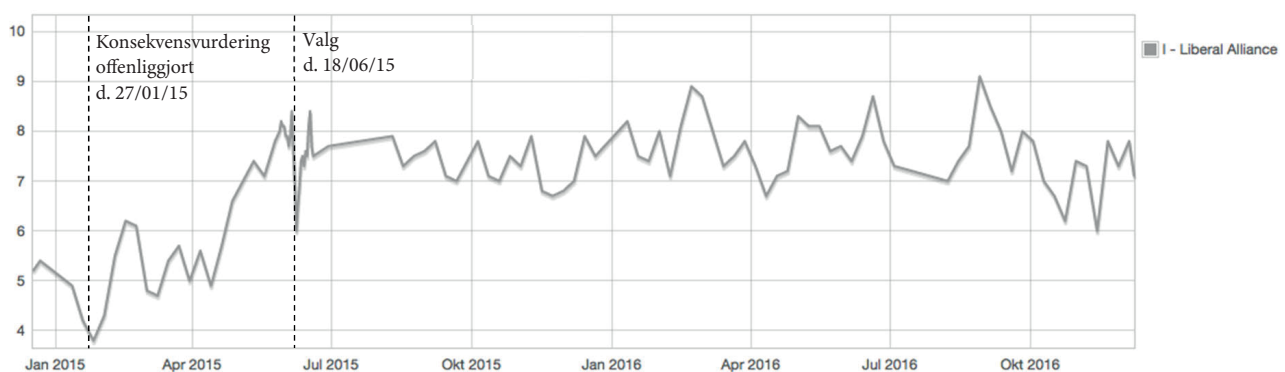
PHILLIP KJÆR LUSCOMBE
BSc in International
Business and Politics,
Copenhagen Business School
Stud. MSc in Security Risk
Management,
University of Copenhagen



NIELS FUGLSANG
PhD studerende,
Copenhagen Business School
Medlem af Europa-Parlamentet

Analysen bygger på interviews med nøgleaktører og to forskellige cases valgt på baggrund af, hvad Flyvbjerg (2006:230) kalder en informationsorienteret tilgang: Liberal Alliances (LA) 2025-plan og Alternativets (Å) forslag om en 30-timers arbejdsuge. Derudover ser vi også på den rolle, policy-redskaberne spiller i forhold til Budgetloven og Finanslovsforhandlingerne. Baseret på analysen sammenligner og diskuterer vi redskabernes rolle i relation til lovgivning og FM. Vores hovedargument er, at FMs policy-redskaber udgør institutioner af både mere og mindre formel karakter, som påvirker aktørers adfærd og former politiske resultater. I vores forståelse af institutioner ligger vi os op ad Hall og Taylor (1996:938), som definerer institutioner som "the formal or informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity or political economy".

Figur 1: Meningsmålinger, Liberal Alliance 2015-2016



Note: Mellem januar og juni 2015 oplevede Liberal Alliance markant vælgerfremgang. Tendensen gør sig gældende på tværs af meningsmålinger.
Kilde: Voxmeter

LA's 2025-Plan

I januar 2015 blev FM's konsekvensberegning af LA's 2025-plan offentliggjort. Det forhold fik stor betydning for planens politiske slagkraft. Konsekvensvurderingen blev publiceret fem måneder før valget, og LA brugte den aktivt i partiets kampagne med argumentet om, at FM havde 'blåstemplet' planen (Samuelsen, 2015b).

LA oplevede en markant stigning i meningsmålingerne på 2-4 procentpoint i samme periode (se Figur 1). Både analytikere, kommentatorer og endda partileder Anders Samuelsen påstod, at konsekvensvurderingen spillede en signifikant rolle (se eks. Ringberg, 2015). Ligeledes bemærker Joachim B. Olsen (2018):

"Det er et meget godt eksempel på, at det du får gennemregnet tingene, og folk får et bud på, alt andet lige, hvad er konsekvenserne, det har, for os, betydet noget positivt i den offentlige debat".

Som følge af konsekvensvurderingen så daværende finansminister Bjarne Corydon (S) det nødvendigt at modsætte sig LA's argumentation. Corydon

anerkendte vurderingens positive konklusioner, men påpegede samtidig de aspekter, Anders Samuelsen, ifølge ham, ”glem[te] at fortælle” (Corydon, 2015). Det stod klart, at LA havde en tendens til at fremhæve det positive og nedtone det negative og usikkerhederne. I et svar til Corydons kritik påpeger Samuelsen, at Socialdemokratiet (S) ikke modsatte sig, da de selvsamme metoder blev brugt i 2005 i forbindelse med Velfærdsforliget 2006 på trods af fremskrivninger 35 år ind i fremtiden (Samuelsen, 2015a). Dette er et eksempel på, hvordan konsekvensvurderinger bruges aktivt – og måske ensidigt – af politiske partier for at opnå troværdighed.

Efter kritik fra professor i Økonomi ved Københavns Universitet og tidligere formand for Produktivitetskommissionen Peter Birch Sørensen – hvis anbefalinger LA baserede centrale dele af partiets plan på – tog LA's finansordfører Ole Birk Olesen til genmæle og sagde: ”Vi mener ikke, at der er usikkerhed. Det er noget Peter Birch Sørensen siger, fordi han er forsker” (Nielsen, 2015). Adspurgt om, hvordan LA kommunikerede usikkerhederne, sagde Joachim B. Olsen (2018):

”Det er klart, vi går jo ikke ud og siger, at der er kæmpe usikkerheder forbundet med det. Vi er et politisk parti, vi gør reklame for vores forslag. Men det man kan sige med os, det er, at svaret er officielt, det er lagt frem, vi kan ikke manipulere med det”.

Joachim B. Olsen indikerer altså, at politiske partier er underlagt bestemte forhold, som dikterer selektiv kommunikation for at kunne tilgodese strategiske mål. Med andre ord er deres adfærd strukturelt betinget. Policy-redskabers rolle kan i den forbindelse relateres til kvantificeringssociologien (Espeland og Stevens, 2008) og idéen om, at kvantificering går hånd i hånd med objektivitet, defineret ved noget, der er sandt i sin natur og uafhængig af iagttageren (Porter, 1995: 217). Den kommunikative magt, der ligger i tal, kan hjælpe med at forklare, hvordan og hvorfor policy-redskaber har uformel magt.

2+2 er lig med 4: Forslaget om 30-timers arbejdsuge

I foråret 2015 foreslog Alternativet at reducere den ugentlige arbejdstid i Danmark fra 37 til 30 timer (over en årrække) og dermed reducere arbejdsudbuddet. Forslaget fra Alternativet, og de udregninger, der knyttede sig dertil, gav stor genlyd hos medierne, som portrætterede konsekvensberegningerne som den direkte konsekvens af at implementere forslaget. Langt størstedelen af reaktionerne var kritiske (se eksempelvis Arnfred og Nøhr, 2016). Selv så Alternativet officielt bort fra konsekvensberegningerne. De kritiserede dem for ikke at medregne effekten af visse følgevirkninger af at reducere arbejdstiden såsom øget produktivitet eller reduceret sygefravær. Af den grund påstod Alternativet, at de ikke anerkendte ”præmissen” for beregninger (TV2, 2016).

Dette standpunkt affødte reaktioner fra prominente folketingsmedlemmer, som kritiserede Alternativet for at nægte at anerkende de rammer, policy-redskaberne udgør. Benny Engelbrecht, daværende finansordfører for S,

beskyldte Alternativet for at ”stikke deres vælgere blå i øjnene”. Daværende politisk ordfører for Venstre (V), Jakob Ellemann-Jensen (TV2, 2016), var endnu mere udtalt i sin kritik:

”Nu bliver man nødt til, også fra Alternativets side, at anerkende, at 2+2 er 4, og anerkende, hvordan verden hænger sammen. Når jeg bliver nødt til at tage det her alvorligt, så er det jo fordi der er mange mennesker, der siger, at ’deres måde at regne på er vel lige så god som andres måde at regne på’. Det er sådan, at FM har været ude at sige, at det her koster 130 milliarder om året. (...) Og at læne sig tilbage og sige, at ’vi anerkender ikke, hvordan FM regner’, er jo det samme som at sige, at ’vi anerkender ikke, hvordan verdens økonomi hænger sammen”.

Når Ellemann argumenterer for, at den manglende anerkendelse af FM’s policy-redskaber er det samme som ikke at anerkende virkeligheden, fremhæver han også, hvordan FM’s policy-redskaber udgør hans og andre politikeres referenceramme. Ved at standardisere fænomener og objekter og udelade ikke-kvantificerbare aspekter bidrager policy-redskaberne til at ”etablere” virkeligheden ved at give aktørerne en fælles referenceramme. Dette skal ses i lyset af FM som havende *magten til at definere*, dvs. magten til at diktere, hvilke koncepter og argumentationsformer der kan bruges (Knudsen, 2007: 259). Som anført af Desrosières (2001:352): “[Quantification] not only reflects reality but, in a certain sense, establishes it by providing the players with a language to put reality on a stage and act upon it”. Ved ikke at agere indenfor den samme referenceramme opererer Alternativet altså, i den forstand, i en anden ”virkelighed”.

Et ikke-observerbart tal: Budgetloven

Det seneste årti har den strukturelle saldo (FM 1:3) indtaget en stadig mere central rolle i dansk politik. Efter at have tilsluttet sig EU’s Finanspakt i 2012 vedtog Folketinget Budgetloven (LOV nr. 547 af 18/06/2012), som stipulerer, at det årlige underskud på strukturelle saldo ikke må overskride 0,5% af BNP. Ved en *væsentlig* overskridelse af dette er regeringen forpligtet til at fremlægge forslag, der kan afhjælpe diskrepansen (FM 3). Før budgetloven var udgiftsrammen baseret på mål for væksten i offentlige udgifter. At overskride dette benchmark havde ingen formelle konsekvenser for den siddende regering.

På grund af Budgetlovens begrænsning på den strukturelle saldo og de offentlige udgifter er finanspolitikken nu stærkt bundet op på regler, som har til formål at sikre symmetri i finanspolitikken på tværs af konjunkturer. Dette bevirker en institutionalisering af et fokus på moderat offentlig gæld og udgiftskontrol (FM 4). I denne sammenhæng er det værd at bemærke, at fokus på den strukturelle saldo og konceptets relevans for de offentlige finanser er omstridt Costantini (2015; 2017). Vi fremhæver Budgetloven for at vise, hvordan de redskaber, der bruges til at udregne den strukturelle saldo, spiller en afgørende rolle i definitionen af, hvad Budgetloven udlægger som juridisk muligt. På den måde udgør Budgetloven gennem kravet om strukturel offent-

lig balance og begrænsningerne på finanspolitikken i relation hertil en formel institutionalisering af FM's policy-redskaber.

Finanslovsforhandlingerne: Finanserne bestemmer

Finanslovsforhandlingerne spiller en central rolle for finanspolitikken og den danske stat. Policy-redskaberne er i den forbindelse af stor betydning, da de bruges til at vurdere effekten af lovgivning. Olsen (2018) og Dragsted (2018), som begge har været en del af forhandlingerne det seneste årti, anfører i den forbindelse, at adfærdsmæssige effekter inkluderes, når de anses som værende relevante af FM. Joachim B. Olsen (2018) forklarer processen og dens præmis:

”Det er et spørgsmål om, hvor mange penge vi vil sætte til side til det pågældende område, og hvor mange penge det kræver. Så bliver der hele tiden forberedt notater i Finansministeriet om, hvis du ændrer den eller den sats, hvor meget vil det så koste, og der er dynamiske effekter inkluderet. (...) præmissen [er] her, og det der er virkeligheden i politik, det er, at når noget skal finansieres, så er det FM's tal der tæller. Det er dem, vi forhandler om”.

De dynamiske effekter af forslag afspejles på den strukturelle saldo det givne finansår, mens adfærdsmæssige ændringer, som vurderes til gradvist at påvirke husholdninger og virksomheder, reflekteres i førstkomende mellemfristede fremskrivninger (FM 5). Love, der måske medfører dynamiske effekter, der ikke estimeres, som for eksempel øgede offentlige udgifter til daginstitutioner, reflekteres også i fremtidige mellemfristede fremskrivninger, når disse repræsenteres i den faktiske økonomiske udvikling (FM 5).

Den manglende stringens, når det kommer til, hvornår man anvender policy-redskaberne, betyder, at de som institutioner er af uformel karakter. Redskaberne er ikke vedtaget af den lovgivende forsamling og er derfor som sådan ikke formaliseret. I stedet er de inkluderet i de regneprincipper, som FM bruger, og som forventes anvendt under forhandlingerne (Dragsted, 2018; Olsen, 2018; Hummelgaard, 2018). I kraft af dette samt idéen om, at det anses som en præmis, at partierne ekskluderes fra forhandlingsbordet, hvis ikke de underlægger sig FM's brug af redskaberne, har givet policy-redskaberne institutionel status. I praksis påvirker redskaberne forhandlingsprocessen gennem kvantitative konsekvensvurderinger. FM er ved forhandlingsbordet blandt andet repræsenteret ved sin faste repræsentant, selvom diskussionen primært foregår mellem politikerne. I tilfælde af tekniske problemer spørges FM's repræsentanter til råds. Efter en indledende diskussion af forslagene klagøres der estimerer til det næste møde. Det er disse estimerer, inklusive dynamiske effekter (såfremt de vurderes relevante), som anvendes i Finansloven (Olsen, 2018; Dragsted, 2018). Det faktum, at disse estimerer ligger til grundlag for Finansloven, giver dem en mere formel karakter. Policy-redskaberne udgør altså en mere uformel institution, når de bruges ved forhandlingsbordet, mens deres output får mere formel karakter, når der fra officielt hold budgetteres med disse.

Uagtet graden af formalisering påvirker redskaberne i høj grad partiernes forhandlingsposition. Hvis beregnede adfærdseffekter af at sænke skatten f.eks. inkluderes, kan et forslag delvist finansieres gennem dynamiske effekter. Hvis det modsatte er tilfældet, og dynamiske effekter af skattesænkninger ikke inkluderes, skal der afsættes flere ressourcer, hvilket giver et givent parti mindre forhandlingsstyrke. I denne sammenhæng er ikke kun valget af, hvilke dynamiske effekter der medtages, der er vigtigt. Størrelsesordenen af, hvordan lovgivningen forventes at påvirke adfærd, spiller en central rolle for den endelige udgiftsestimering. Dermed former policy-redskabernes design partiernes forhandlingsstyrke.

Vi kan anskue politiske aktører som forhandlende strategisk indenfor et givent setup. Da det anses som nødvendigt at underlægge sig reglerne for forhandling for at være med, må kritikere af de nuværende redskaber acceptere dette institutionelle setup. En afvigelse fra reglerne, hvilket antageligvis fører til eksklusion fra forhandlingerne, vil altså stille dem ringere end at overholde reglerne og således acceptere FM's nuværende redskaber. Ikke desto mindre kan institutionerne, fordi de udgør et *kognitivt fundament*, også påvirke aktørernes præferencer (Hall & Taylor, 1996). Når aktører under forhandlinger konstant konfronteres med modellernes output, kan de ende med at ændre deres indledende holdning til de dynamiske effekter og øge deres fokus på love, som påvirker den strukturelle saldo.

Diskussion

De ovenstående eksempler illustrerer de forskellige grader af institutionel formalisering, som policy-redskaberne kan antage. I eksemplerne med LA og Å udgør redskaberne uformelle institutioner, der ikke er indskrevet i loven. Omvendt udgør Budgetloven en institutionel formalisering, mens redskaberne under finanslovsforhandlingerne har, hvad vi kalder kvasi-formel status. I de uformelle tilfælde baseres aktørernes overholdelse af redskabernes regler sig på opnåelse eller tab af troværdighed. Dette står i kontrast til de juridiske sanktioner, der gør sig gældende ved Budgetloven. I finanslovsforhandlingerne er grundlaget for aktørernes overholdelse ikke strengt formelt, men kommer i stedet til udtryk i form af tab af indflydelse eller eksklusion fra forhandlingerne. I alle eksemplerne baserer redskabernes legitimitet sig på den ekspertise og ekspertautoritet, der relaterer til dem. Derudover øger idéen om objektivitet i alle eksemplerne redskabernes legitimitet. I de uformelle tilfælde så vi, at dette kan være nok for en institution til at forme opfattelser og sanktionere afvigere. I Budgetloven er dette kombineret med implementering gennem lovgivning, hvilket giver institutionen en legitimitet, der er svær at udfordre. I finanslovsforhandlingerne påvirker redskabernes institutionelle position også legitimiteten, eftersom FM's redskaber ikke formelt kan udfordres af alternative udregninger. Dette medfører alt sammen forskellige mekanismer, der er med til at forme lovgivning. I de uformelle tilfælde begrænses aktørerne af bekymringer om troværdighed. De fristes til at tilpasse deres forslag, så de overholder de rammer, der sættes af FM's policy-redska-

ber. I de formelle tilfælde er mekanismerne mere konkrete. Fordi policy-redskaber dikterer, hvad der påvirker den strukturelle saldo, former de indhold i langsigtede reformer og definerer de mekanismer, der kan øge råderummet. I relation til finanslovsforhandlingerne påvirker redskabernes setup aktørernes forhandlingsstyrke. Disse pointer er opsummeret i Tabel 1.

Tabel 1. Oversigt over institutionelle karakteristika

Institutionelle karakteristika	LA's 2025-plan	Forslaget om 30 timers arbejdsuge	Budgetloven	Finanslovsforhandlingerne
Formaliseringsgrad	Uformel	Uformel	Formel	Kvasi-formel
Grundlag for indfrielse	Øget troværdighed	Tab af troværdighed	Lovmæssige sanktioner	Eksklusion, tab af indflydelse
Grundlag for legitimitet	Ekspertise og autoritet, ideer om objektivitet	Ekspertise og autoritet, ideer om objektivitet	Lovmæssige sanktioner Ekspertise og autoritet, ideer om objektivitet	Institutionelle placering Ekspertise og autoritet, ideer om objektivitet
Mekanisme som påvirker adfærd og former politik	Forestillinger om troværdighed	Forestillinger om troværdighed	Bestemmer under-skud på og krav om korrektion af strukturel saldo	Påvirker forhandlingsstyrke og finansieringskrav

Dette understreger, at policy-redskaberne har magt, ikke bare når de er formelt institutionaliseret, men også når de indtager en uformel institutionel rolle. Når redskaber tager form af (uformelle) institutioner, påvirker de aktører uden tilstedeværelsen af en ekstern tredjepart til at håndhæve reglerne (f.eks. hvis partier tilbageholder bestemte politiske forslag, som ville tage sig dårligt ud i konsekvensvurderinger). Dette betyder ikke, at aktører altid overholder de uformelle regler. Men selv når sanktioner i deres natur er uformelle og sociale, kan de have anselige konsekvenser for dem, der overtræder dem. Desuden udlægger institutioner ikke blot regler, der betinger adfærden strukturelt. De kan også være med til at forme den linse, hvorigennem aktørernes forstår politik.

I forlængelse af vores argument om, at en ekstern tredjepart ikke nødvendigvis er påkrævet for, at institutionen kan have legitimitet, er det relevant at overveje, hvor legitimiteten kommer fra i første omgang. Helt tilbage til Max Weber har man diskuteret embedsmandens magt vis-à-vis politikerne, som overfor embedsmanden befinder sig i rollen som "dilettant" (Weber, 1946). Ikke desto mindre virker det for snævert blot at se på ekspertise (udtrykt gennem policy-redskaberne), eftersom mange organisationer har og bruger lignende redskaber (Pedersen & Campbell, 2014). Mindst tre andre argumenter kan fremføres. Først og fremmest etablerer Bruno Latour konceptet om videnskab som "black boxes". Når noget videnskabeligt accepteres som korrekt, siges det at udgøre en sort kasse, hvor fokus ikke er på kassens indre kompleksiteter, men på dens input og output (Latour, 1987). Ganske vist er dokumentationen for regnemetoder offentligt tilgængelig, men ikke desto mindre er fokus for politiske aktører ikke på redskabernes indre kompleksiteter, men på politiske forslag (input) og deres påståede effekt (output). FM's policy-redskaber kan

derfor kan siges at udgøre en sådan sort kasse. For det *andet* understreger Pedersen & Campbell (2014) den konsensus, der eksisterer i Danmark, når det kommer til økonomisk modellering. Policy-redskaberne bruges ikke blot hos FM, men også af tænketanke og arbejdsmarkedets parter. Selv politikere er enige i, at redskaberne skal have autoritet. Denne konsensus betyder, at redskaberne sjældent udfordres. For det *tredje*, som beskrevet af Jensen (2008; 2009), har FM opbygget en stor mængde autoritet siden 70'erne. Særligt i 90'erne opnåede de en stærk institutionel position. Selvom andre dele af det danske vidensregime er af betydning (Pedersen & Campbell, 2014), har dette de facto gjort FM til den største tænketank i Danmark med stor analytisk kapacitet, som få kan konkurrere med. Samlet set er redskabernes legitimitet altså baseret på embedsværkets rolle i forhold til politikerne, og at de anskues som en 'sort kasse' med en objektiv facade (konsensusregimet og de analytiske kapaciteter, som FM har opbygget).

Blot en manifestation af Finansministeriet?

Vi har i denne artikel henvist meget til FM. Man kan i den forbindelse stille to centrale spørgsmål:

1. Hvorvidt vi negligerer vigtigheden af andre policy-redskaber i vidensregimet?
2. Om vi fejlagtigt fremhæver FM's policy-redskaber, når vi retteligt burde fremhæve FM's egen rolle i stedet.

Med hensyn til det *første* spørgsmål bliver FM's redskaber brugt i både finanslovsforhandlingerne og i forbindelse med Budgetloven. Selvom De Økonomiske Råd Sekretariat (DØRS) også offentliggør beregninger for den strukturelle saldo, har de ikke formel politisk magt. Dermed ikke sagt, at DØRS' redskaber ikke har politisk indflydelse, men hvis DØRS estimerer et strukturelt underskud under -0.5 procent af BNP, mens FM ikke gør, har det ingen lovmæssige konsekvenser. Derudover er FM's redskaber unikke, eftersom de forsyner MF'ere med konsekvensvurderinger af politiske forslag. MF'erne kan frit rette sådanne henvendelser til FM, som det var tilfældet med LA's 2025-plan og Å's 30-timers arbejdsuge. Slutteligt betyder ministeriets legitimitet også, at disse konsekvensvurderinger får mere tyngde i den politiske debat. Som Olsen (2018) siger:

"Jeg kunne aldrig finde på at gå ud og sige, at 'det ikke koster noget at fjerne topskatten, for det siger Thustrup-Kreiner inde på KU'. Jeg bruger det tal FM kommer med".

Tager vi alt dette i betragtning, er den unikke institutionelle rolle, som FM's redskaber indtager, med til at forme politiske resultater, hvilket gør dem til vigtige institutioner i dansk politik. Vi illustrerer dermed, at vidensregimets institutionelle karakteristika har betydning for politiske resultater, og at bureaukratiets rolle i lovgivningsprocessen er central i denne henseende.

Med hensyn til (2) fastholder vi, at redskaberne ikke bare er et medie, hvor igennem FM's magt flyder. For det første er FM's redskaber standardiserede ved at bruge det samme sæt af regneprincipper (FM 5). Forskellige økonomer laver estimater ved brug af det samme sæt af regneprincipper i stedet for at "starte fra bunden". Derfor er redskabernes design af stor betydning, hvilket betyder, at redskaberne er vigtige i sig selv. For det andet fokuserer vi i denne artikel på, hvordan redskaberne påvirker lovgivning. Det er muligt, at FM er en vigtig aktør, når det kommer til at forklare, hvordan policy-redskaber ændrer form; de kan bestride en rolle som "gatekeepers", der vælger, hvad der skal inkorporeres. Når noget først er inkorporeret, får det mere magt i lovgivningsprocessen. Dette betyder dog ikke, at redskaberne ikke påvirker lovgivning. I stedet peger det på, at processen for ændring af redskaberne er forskellig fra, hvordan de påvirker lovgivningen. Sidst, men ikke mindst, er redskaberne og de mennesker, der gør brug af dem, ikke uafhængige af hinanden. Dette argument relaterer til et af de tidligere fremførte, nemlig at redskaber fungerer som et kognitivt fundament for aktørerne. Fordi redskaberne påvirker FM, kan de ikke reduceres til et medie, som FM's indflydelse frit flyder igennem. Den politiske effekt af økonomiske modeller kan ikke reduceres til den politiske effekt af økonomer (Hirschman & Berman, 2014). Det er af disse årsager, at vi har anskuet redskaberne som institutioner i stedet for blot at se dem som en manifestation af FM's magt og ekspertise. Dette viser, at de i sig selv påvirker både, hvordan aktører forstår, adresserer og performer økonomisk politik.

Referencer

- Alternativet (2015). *Alternativet: Automatisering kalder på 30 timers arbejdsuge*. Pressemeddelelse.
- Arnfred, C. and Nøhr, K. (2016). Hul på 130 milliarder kroner bekymrer ikke Alternativet. *Politiken*.
- Corydon, B. (2015). Alt det Samuelsen glemmer at fortælle. *Berlingske Tidende*.
- Costantini, O. (2015): *Cyclically adjusted budget: history and exegesis of a fateful estimate*, Institute for New Economic Thinking Working Paper, No 24. URL: <http://ineteconomics.org/uploads/papers/WP24-Costantini.pdf>
- Costantini, O. (2017). Political economy of the Stability and Growth Pact. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, 14(3), 333-350.
- De Økonomiske Råd (2017). *Dansk Økonomi – Forår 2017*. Copenhagen: Rosendahls.
- Desrosières, A. (2001). *The Politics of Large Numbers*. 1st ed. London: Harvard University Press.
- Dragsted, P. (2018). *Interview med Pelle Dragsted*. Foretaget d. 18/04/2018. Christiansborg, Copenhagen. Transskribering haves.
- Finansministeriet (2012b). (FM 1) *Oversigt over økonomiske regneprincipper*. [online] <https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2012/11/oversigt-over-oekonomiske-regneprincipper> [Besøgt 19/04/2020]
- Finansministeriet (2012a) (FM 2). *Finansministeriets metode til beregning af strukturel saldo*. Copenhagen: Finansministeriet.
- Finansministeriet (ingen dato). (FM 3) *Budgetlov og udgiftslofter*. [online] <https://www.fm.dk/oekonomi-og-tal/budgetlov-og-udgiftslofter> [Besøgt 21/05/2018].
- Finansministeriet (2014). (FM 4). *Finansredegørelse 2014*. Albertslund: Schultz Information.
- Finansministeriet (2012c) (FM 5). *Regneprincipper og modelanvendelse i Finansministeriet*.
- Espeland, W.N., & Stevens, M.L. (2008). A sociology of quantification. *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie*, 49(3), 401-436.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), pp.219-245.
- Hall, P. and Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), pp.936-957.
- Hirschman, D. and Berman, E. (2014). Do economists make policies? On the political effects of economics. *Socio-Economic Review*, 12(4), pp.779-811.
- Hummelgaard, P. (2018). *Interview med Peter Hummelgaard*. Foretaget d. 02/05/2018. Christiansborg, Copenhagen. Transskribering haves.

- Jensen, L. (2009). *Den store koordinator: Finansministeriet som moderne styringsaktør*. København: Djøf Forlag.
- Knudsen, T. (2007). *Fra folkestyre til markedsdemokrati*. København: Akademisk Forlag.
- Latour, B. (1987). *Science in action*. 1st ed. Milton Keynes: Open University Press.
- Lauridsen, M. (2015). LA efter ny måling: 'Det er et nyt gennembrud'. *BT*. 19/02/2015.
- LOV nr 547 af 18/06/2012. *Budgetlov*.
- Nielsen, B. (2015). Hvordan 17 gange 'usikker' blev til 'blåstempling' i Liberal Alliances økonomiske plan. *Finans*. 12/06/2015.
- Olsen, J. (2018). *Interview med Joachim B. Olsen*. Foretaget d. 26/04/2018. Christiansborg, Copenhagen. Transskribering haves.
- Pedersen, O. and Campbell, J. (2014). *The National Origins of Policy Ideas*. 1st ed. Princeton: Princeton University Press.
- Porter, T. (1996). *Trust in Numbers*. Princeton: Princeton University Press.
- Ringberg, J. (2015). ANALYSE: LA – en opskrift på succes. *Danmarks Radio*. 03/06/2015
- Samuelsen, A. (2015a). Alt det Corydon glemmer at fortælle. *Berlingske Tidende*. 10/02/2015
- Samuelsen, A. (2015b). Liberal Alliance vil fremtidssikre Danmark og lade danskerne i fred. *Jyllands-Posten*. 03/06/2015
- TV2. (2016). *Alternativet afviser kæmpe-hul: Koster ikke velstand, hvis alle arbejder mindre*. Interview. 11/08/2016
- Weber, M. (1946). "Bureaucracy". In *From Max Weber: Essays in Sociology*, edited by C. Wright Mills and Hans Heinrich Gerth, 196-244. New York: Oxford University Press.