

Velfærdsstaten i tidehverv

Dansk Velfærdshistorie, bind 5

1973-1993

Jørn Henrik Petersen, Klaus Petersen
& Niels Finn Christiansen (red.)

Lars Schädler Andersen

Jacob Christensen

Niels Finn Christiansen

Søren Kolstrup

Jørn Henrik Petersen

Klaus Petersen

Heidi Vad Jönsson

Indhold

Forord	7
Kapitel 1	
Samfundsforhold	9
Kapitel 2	
Det socialpolitiske idelandskab	73
Kapitel 3	
Bistandsloven	137
Kapitel 4	
Alderdomsforsørgelse og ældrepolitik	243
Kapitel 5	
Den offentlige sygesikring, sygehusene og dagpengesystemet	361
Kapitel 6	
Arbejdsskade-forsikring og arbejdsmiljølov	467
Kapitel 7	
Arbejdsløshedsforsikring og aktivering	523
Kapitel 8	
Invalideforsikring	611

Kapitel 9	
Familiepolitik	637
 Kapitel 10	
Immigrations- og integrationspolitik	763
 Kapitel 11	
Efterløn	831
 Kapitel 12	
Sammenfatning og perspektivering	915
 Danske ministerier 1973-1993	933
 Referencer	941
 Illustrationsliste	971
 Personregister	977

Forord

"Velfærdsstaten i tidehverv" er det femte bind af seks, som fortæller den danske velfærdshistorie. Det femte bind dækker perioden fra 1973 til 1993.

Projektet gennemføres af en forskergruppe bestående af Lars Schädler Andersen, Jacob Christensen, Niels Finn Christiansen, Hans Chr. Johansen, Søren Kolstrup, Jørn Henrik Petersen, Klaus Petersen og Heidi Vad Jönsson. Ledelsen forestås af Jørn Henrik Petersen, Klaus Petersen og Niels Finn Christiansen, som samtidig redigerer de enkelte bind. Billedredaktionen forestås af Jørn Henrik Petersen.

Det samlede projekt er finansieret af Carlsbergfondet og Syddansk Universitet, til hvem vi retter en varm tak.

Flere af de kapitler, der er indeholdt i bind 5, har været forelagt på eksterne og interne seminarer og konferencer, og der er god grund til at takke for mange gode kommentarer til de enkelte bidrag, men selvsagt bærer forfatterne til de enkelte kapitler samt redaktørerne ansvaret for det endelige resultat.

Som redaktører har vi god grund til at takke projektets medarbejdergruppe for livlig deltagelse i de mange møder, hvor udkast til de enkelte kapitler er blevet behandlet, for overholdelse af de tidsfrister, projektet arbejder under, og for tålmod i behandlingen af redaktørernes mange ændringsforslag.

Jørn Henrik Petersen takker bestyrelsen for Det danske Institut i Rom for bevilling af et ophold i oktober 2012. Det betød afslutning på et fælles projekt med en italiensk kollega, men det betød først og fremmest ro til at skrive og redigere.

Center for Velfærdsstatsforskning,
Syddansk Universitet, september 2013.

Jørn Henrik Petersen
Klaus Petersen
Niels Finn Christiansen

Kapitel 1

Samfundsforhold

Jørn Henrik Petersen, Klaus Petersen
& Niels Finn Christiansen

Befolkningen

Ved begyndelsen af perioden 1957-1973, som vi behandlede i bind 4 af *Dansk Velfærdshistorie*, var folketallet 4,48 mio., mens det i 1973 var ca. 5 mio. voksne til knap 5,2 mio. 20 år senere. Mens befolkningen således voksede med gennemsnitligt 0,7 pct. om året i den foregående periode, var den gennemsnitlige årlige vækstrate mellem 1973 og 1992 kun 0,17 pct. Dette fald skyldes væsentlige ændringer, der indtrådte i 60'erne og 70'erne, og som, skal vi se i *Dansk Velfærdshistorie*, bind 6, kom til at spille en stor rolle for de socialpolitiske debatter efter 1993 – ja, faktisk før. Vi vil derfor kaste et blik på de lange, demografiske linjer, der har præget det 20. århundrede.

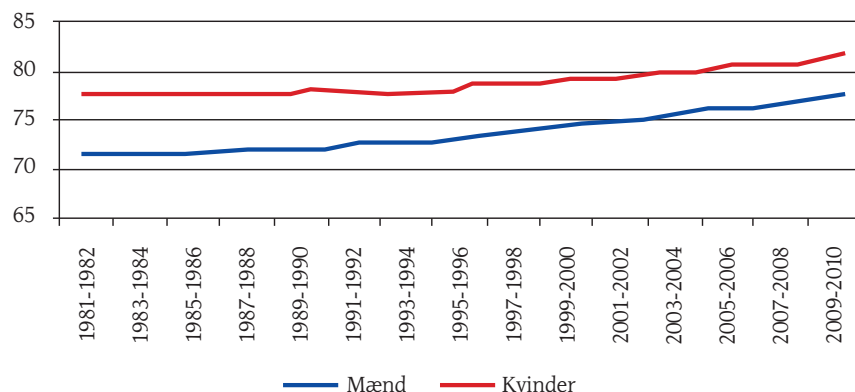
Figur 1.1 viser udviklingen i den samlede fertilitet, dvs. det antal levede fødte børn, som 1.000 kvinder ville bringe til verden i løbet af deres fertile alder, hvis ingen af dem døde, og hvis kvinderne i hver aldersklasse fødte et antal børn svarende til årets fertilitetskvote. Fertiliteten pr. kvinde, der mod slutningen af det 19. århundrede lå på omkring 4,5, faldt (med undtagelse af årene 1918 og 1920/21) jævnt fra 4,1 i 1901 til 2,1 i 1933. Herfra kravlede den langsomt op til de ca. 3, der var gældende i 1946 – det år i det 20. århundrede, hvor der blev født flest børn, nemlig godt 96.000. Over de næste 20 år – frem til 1966 – lå fertiliteten med ganske små svingninger omkring 2,5-2,6. Fra 1966 indtrådte et drastisk fald fra 2,6 til 1,37 i 1983. Herefter fulgte en svag stigning med en efterfølgende stabilisering omkring 1,7-1,8. Der var således i det 20. århundrede tale om to markante perioder med faldende fertilitet: Perioden frem til midten af 1930'erne, der i høj grad spejlede den moderniseringsproces, samfundet gennemløb parallelt med landbrugserhvervets stadig mindre rolle, og de 20 år efter 1966, som blev præget af kvindernes indtog på arbejdsmarkedet, kvindernes stadigt bedre uddannelse, øget opmærksomhed om ligestillingsprocesserne, den frie abort og den forbedrede præventionsteknik.

Figur 1.1 Samlet fertilitet



Kilde: Statistikbanken, HISB3.

Figur 1.2 Middellevetid for en 0-årig 1981/82-2010/2011



Kilde: Statistikbanken, HISB 8.

Kaster vi et blik på dødeligheden, som i figur 1.2 er illustreret ved udviklingen i middellevetiden for en 0-årig, ser vi, at den over perioden fra 1981/82 til 1995/96 udviklede sig ganske svagt. Mændenes middellevetid blev øget med 1½ år og kvindernes med kun ½ år, mens der i den efterfølgende periode – af ca. samme længde – skete en kraftig stigning i middellevetiden med godt 4 år for mænds vedkommende og 3,2 år for kvinders.



Bo Bojesen havde naturligvis sin egen kommentar til problemerne med stigende middellevetid. *Faldende børnetal og forlænget levealder kan betyde, at børnepædagoger bliver sat til at passe gamle.* –"Sig mig, er der ikke en stille krog, hvor man kan sidde og ryge en cerut og læse Dostojevskij?"

Den antydede udvikling havde selvsagt konsekvenser for befolkningens alderssammensætning. Som det ses af tabel 1.1, er børnenes andel af befolkningen stærkt reduceret, mens der er tale om en vækst i de potentielt erhvervsaktives og de ældres andele.

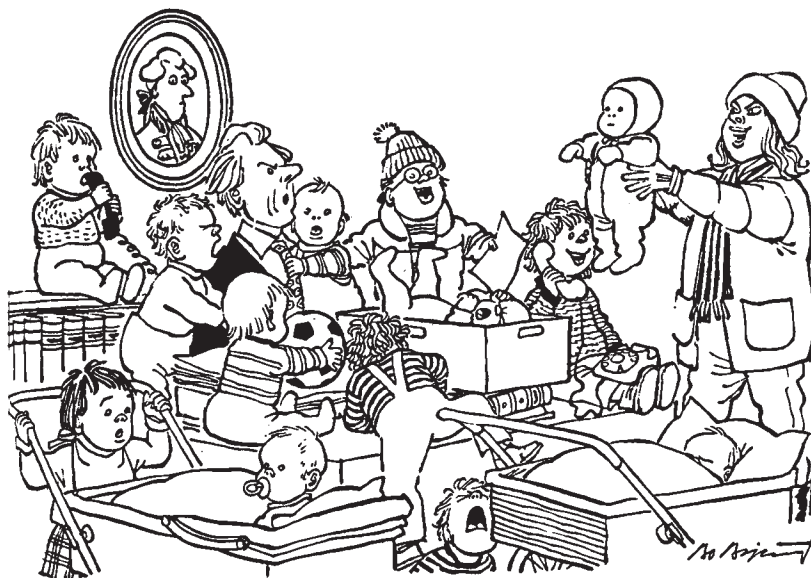
Tabel 1.1 Befolkningens aldersfordeling 1973-1993

	1973	1978	1983	1988	1993
0-14	23	22	20,4	17,6	17
15-59	58,8	59	59,6	62	62,9
60+	18,2	19	20	20,4	20,1

Kilde: Statistisk Tiårsoversigt, diverse årgange.

Ser vi på den såkaldte naturlige befolkningstilvækst, der er defineret som antal fødte minus antal døde pr. 10.000 indbyggere, var den i 1970 46, mens den derefter – med mindre variationer – faldt til 3 i 1980 for så at være negativ frem til 1987. I 1988 blev den 0 for derefter – fremkaldt af stigende fødselstal – at spejle et fødselsoverskud, men på et meget beskedent niveau. Det var dog i nogen grad resultat af den "anden" ekkobølge, jf. figur 1.3.

Figuren illustrerer antallet af levendefødte, antallet af døde og differencen mellem de to størrelser. Man ser den af fertilitetsudviklingen fremkaldte "bjergtop" for antallet af fødsler i årene 1944-1946. Den følges af endnu en



Statsminister Poul Schlüters glæde over det stigende fødselstal kunne ikke overskygge dagligdagens problemer med manglende daginstitutionspadser.

Statsministeren tager det stigende antal børnefødsler som en tillids erklæring til regeringens politik.

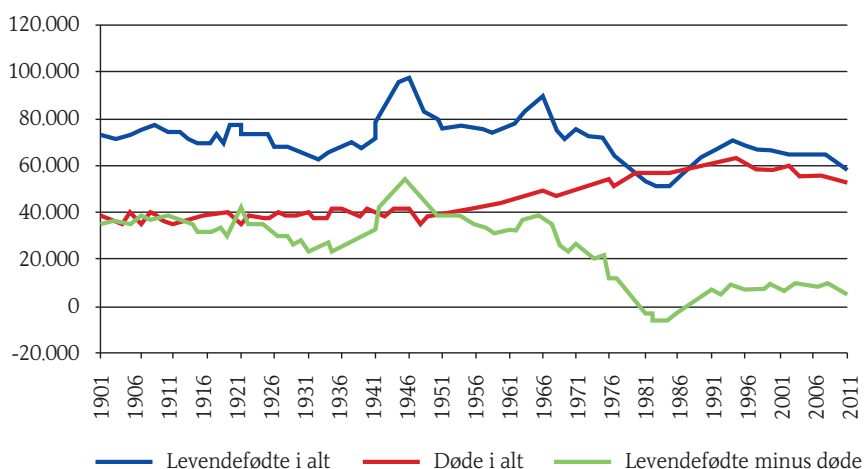
- Vi har tillid til, at De tager Dem af ungerne, indtil der bliver flere vuggestuepladser.

"bjergtop" – men af lavere højde – i årene 1965-1967, det første "ekko", som igen følges af et andet og mindre kraftigt ekko i årene efter 1989. Figuren viser samtidig, at udviklingen i fødsels- og dødstal fører mod en stadig faldende befolkningstilvækst frem mod 1981, hvor den slår over i en befolkningsreduktion, der varer frem til 1989, jf. ovenfor om den naturlige befolkningstilvækst.

Selvagt er det også nødvendigt at kaste et blik på ind- og udvandring, men inden da skal vi kort se på de ændrede familiemønstre.

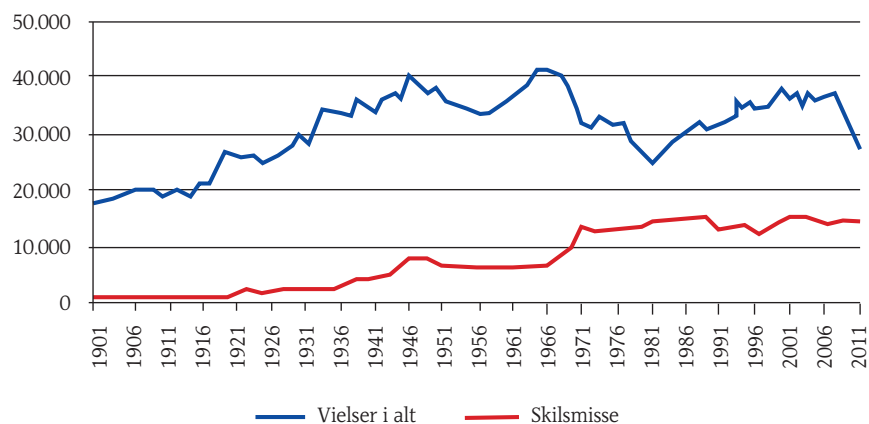
Det interessante i figur 1.4, der viser antallet af vielser og skilsmisser i det 20. århundrede, er udviklingen fra 1965, hvor antallet af vielser var knap 41.700, over 36.400 i 1970 til 24.300 i 1982. Derefter indtræder igen en stigning.

Figur 1.3 Antal levendefødte og døde



Kilde: Statistikbanken, HISB 3.

Figur 1.4 Antal vielser og skilsmisser



Kilde: Statistikbanken, HISB 3.

Hertil kommer, at ikke helt få lever i såkaldte papirløse forhold, ligesom par-dannelser ikke nødvendigvis ytrer sig i fælles adresse. Omtrent samtidig med faldet i antallet af vielser indtræder der (fra 1968) en ganske stærk stigning i antallet af skilsmisser, som næsten fordobles frem mod 1982.¹

Ved siden af fertilitet og dødelighed er det ind- og udvandring, der bestemmer den befolkningsmæssige udvikling. Indvandring er reguleret og kræver opholdstilladelse.² Dens omfang og sammensætning reguleres ved udlændingeloven.

Udgangspunktet for dansk udlændingelovgivning var, at fremmede frit kunne tage ophold i landet med henblik på at søge arbejde eller drive erhverv. Holdningen var dog afvisende over for dem, der i forsørgelsesmæssig henseende kunne falde samfundet til byrde, eller som kunne formodes at være kriminelle.

Fremmedloven af 1875 omfattede udlændinge (fremmede). I 1926 blev tanken om opholds- og arbejdstilladelse stadfæstet.

I 1950'erne og 60'erne var adgangen reguleret af udlændingeloven af 1952. Indvandrere kunne frit opholde sig i Danmark i op til 3 måneder, og fandt de i den periode arbejde, kunne de få ubegrænset opholds- og arbejdstilladelse.

I 1969 var antallet af arbejdssøgende udlændinge blevet så højt, at man begyndte at afvise dem ved grænsen. Fra 1970 skulle der søges arbejdstilladelse fra hjemlandet, og ansøgningen skulle være ledsaget af et arbejdstilbud fra en dansk arbejdsgiver samt dokumentation for, at man først havde forsøgt at skaffe dansk arbejdskraft. I 1973 blev der indført totalt indvandringsstop. Det omfattede selv sagt ikke nordiske eller EU-statsborgere, og familiesammenføring og asyltildeling påvirkede fremdeles indvandringen.

I 1983 blev der vedtaget en ny udlændingelov (se nærmere i kapitel 11). Loven betød bl.a., at

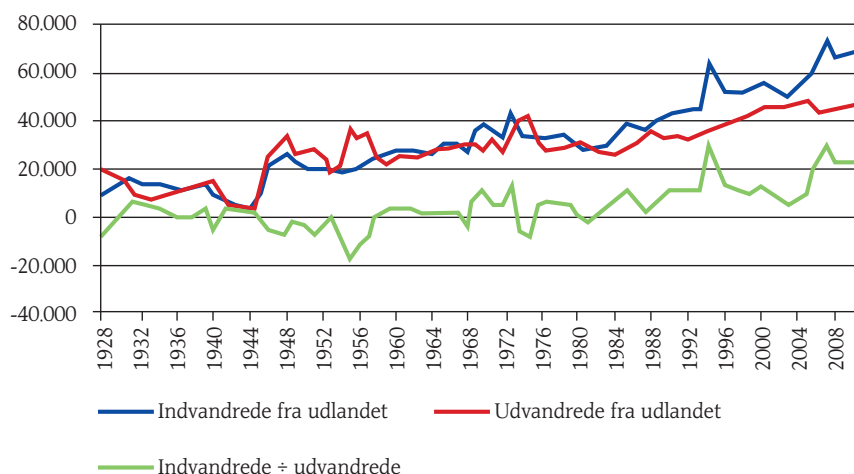
- Såkaldte "de facto" flygtninge fik ret til asyl. "De facto" dækkede over de flygtninge, der ikke var omfattet af Geneve-konventionen fra 1951, men som af lignende eller tungtvejende grunde ikke burde sendes tilbage til hjemlandet.
- Familiesammenføring blev et retskrav for personer, der var tilkendt asyl.
- Asylansøgere kunne opholde sig i Danmark, mens asylansøgningen blev behandlet.
- Afviste asylansøgere kunne anke deres sag til Flygtningenævnet, der oprettedes samtidig.
- Udlændinge var sikret mulighed for "spontan indrejse". Der var således ikke krav om hverken pas eller visum i forbindelse med asylansøgning i Danmark.

1 For en detaljeret diskussion af ændrede familiemønstre se Mogens N. Christoffersen 2004, *Familiens udvikling i det 20. århundrede*, København.

2 Om reguleringen, se Velfærdskommissionen 2005, *Fremtidens velfærd og globaliseringen*, København: 85-86.

I 1980'erne førte en kraftig stigning i antallet af asylansøgere til stramninger. Blandt andet blev muligheden for "spontan indrejse" afskaffet, så asylansøgere som hovedregel skulle være i besiddelse af enten pas eller visum. I 1990'erne blev udlændingeloven gentagne gange revideret, og der blev iværksat en række lovmæssige og administrative stramninger for at begrænse antallet af asylbevillinger og mulighederne for familiesammenføring. Disse og senere stramninger vil først blive omtalt i bind 6 af *Dansk Velfærdshistorie*.

Figur 1.5 Indvandring og udvandring 1928-2011



Kilde: Statistikbanken, HISB 3.

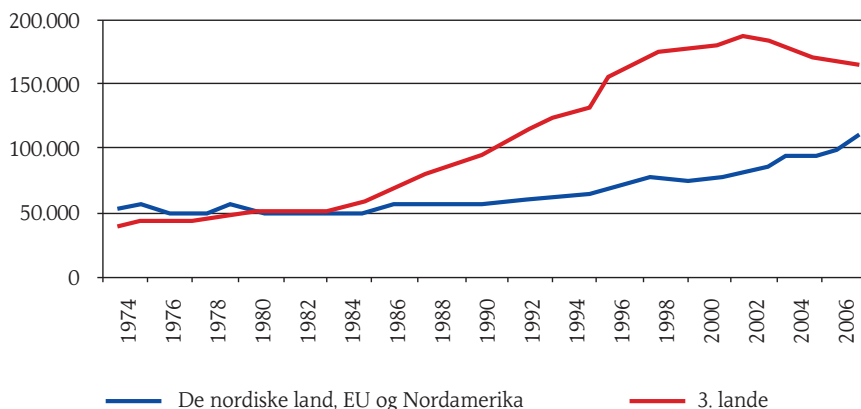
Det ses af figur 1.5, at der fra midten af 1940'erne og frem til 1960 var større ud- end indvandring. Derefter var der stort set vedvarende tale om et indvandringsoverskud. Overskuddet lå dog frem til først i 70'erne på et beskedent niveau. Efter en betydelig stigning blev indvandringsstoppet indført i 1973. Liberaliseringen af lovgivningen i 1983 ses tydeligt. I 1986 nåede nettoindvandringen en midlertidig "top" på 11.000. Den markante "top" i 1995 skyldes midlertidige opholdstilladelser til folk fra det tidligere Jugoslavien.

Indtil slutningen af 60'erne var der overvejende tale om indvandring fra Norge, Sverige, England, Tyskland og Nordamerika, og en del af indvandringen skyldtes tilbageflytning af danske statsborgere. Fra 60'ernes slutning ændrede indvandringen karakter, så den i overvejende grad kom fra lande, vi tidligere kun i begrænset omfang havde modtaget indvandrere fra.

Fra 1974 foreligger en mere præcis og dækkende statistik over antallet af udenlandske statsborgere, jf. figur 1.6.

Indvandringen fra de nordiske lande, EU og Nordamerika voksede fra 1974 til 1993 kun med ca. 8.000, selv om antallet af EU-lande var stærkt sti-

Figur 1.6 Antal udenlandske statsborgere fordelt efter statsborgerskab



Kilde: P.C. Matthiessen 2007, *Befolkning og samfund*, København.

gende i perioden. Indvandringen fra tredjelandene voksede frem til 1985 med kun 16.000, men derefter indtrådte en stærk stigning, som fra 1985 til 1993 udgjorde mere end en fordobling.

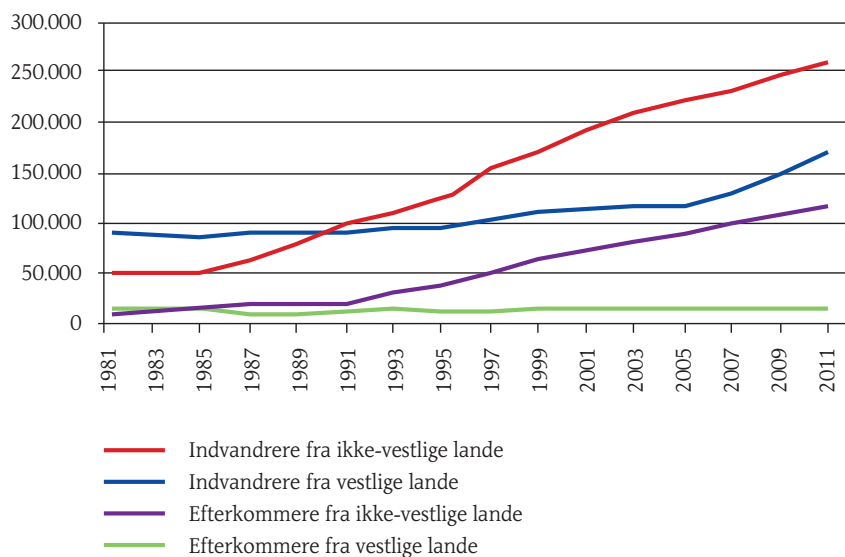
Indvandringen var frem til indvandringsstoppet i 1973 i nogen grad betinget af behov for arbejdskraft i Danmark, mens 1983-ændringerne i lovgivningen i nogen grad spejlede en ændret politik, der i højere grad lagde vægt på en friere mulighed for mobilitet og rettede sig mod forskellige grupper af flygtninge.

Nu kan det diskuteres, hvor oplysende en fordeling på statsborgerskab i virkeligheden er. Derfor har Danmarks Statistik siden 1981 opereret med en opdeling, der hviler på tilknytningen til Danmark. En række resultater fremgår af figur 1.7.

Som det ses, skelnes der mellem indvandrere fra hhv. vestlige og ikke-vestlige lande og mellem indvandrere og efterkommere. Denne skelnen hviler på, om en person har dansk oprindelse eller ej. Det første er tilfældet, hvis mindst en af forældrene både er dansk statsborger og født i Danmark, mens det er uden betydning, om personen selv er dansk statsborger eller født i Danmark. Har personen ikke dansk oprindelse, er vedkommende indvandrer, hvis han eller hun er født i udlandet, eller efterkommer, hvis pågældende er født i Danmark.

Figur 1.7 viser den meget markante indvandring fra ikke-vestlige lande, der tog sin begyndelse efter 1983 og den stærke vækst i antallet af efterkommere fra ikke-vestlige lande, som spejler, at indvandrerne fra ikke-vestlige lande i de tidlige år havde en væsentlig højere fertilitet end den danske befolkning – et forhold, der er og har været under hastig ændring, jf. *Dansk Velfærdshistorie*, bind 6.

Figur 1.7 Indvandrere og efterkommere fordelt efter oprindelsesland 1981-2011



Kilde: Statistikbanken RAS 1: Befolkningen efter bopælsområde, socioøkonomisk status (3-grp), herkomst, alder og køn.

Periodens økonomiske forhold

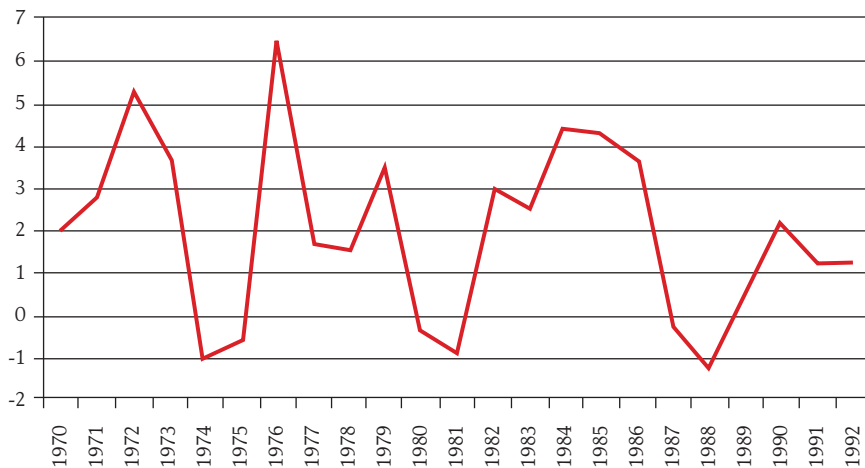
Som vi så i bind 4 af *Dansk Velfærdshistorie* var efterkrigstiden og i særdeleshed perioden fra slutningen af 1950'erne en udpræget højvækstperiode. Den gennemsnitlige årlige vækstrate for perioden fra 1959 til 1973 var for alle OECD-lande under et 5 pct., for de europæiske OECD-lande 4,8 pct., mens Danmark lå lidt – men kun lidt – bagefter med en gennemsnitlig årlig vækstrate på 4,6 pct. Denne prægtige periode fulgtes af en mere pauver, der blev påbegyndt med den første oliekrise 1973/74. De 20 år, som dette bind 5 dækker, blev præget af faldende vækstrater, stærkt svingende konjunkturer og stærkt stigende arbejdsløshed.

Figur 1.8 viser de årlige vækstrater i det danske bruttonationalprodukt i faste priser.

Faldet i væksten var ikke et isoleret dansk fænomen. For OECD-landene under et faldt den gennemsnitlige vækstrate pr. år for perioden 1974-1992 til 2,6 pct., for de europæiske OECD-lande til 2,3 pct. og for Danmark til 1,6 pct. For Danmarks vedkommende var der således tale om et fald på 3 procentpoint, når man sammenligner høj- og lavvækstperioden. Som Damsgaard Hansen et al. fremhæver, er det snarere høj- end lavvækstperioden, der er exceptionel.³ De peger som særlige forhold for perioden frem til 1973 på:

3 Fremstillingen her bygger i udstrakt grad på E. Damsgaard Hansen, Svend Erik Hougaard Jensen, Kaj Kjærsgaard og Jørgen Rosted 1994, *Dansk økonomisk politik, Teorier og erfaringer*, København.

Figur 1.8 Årlig vækstrate i bruttonationalproduktet i faste priser



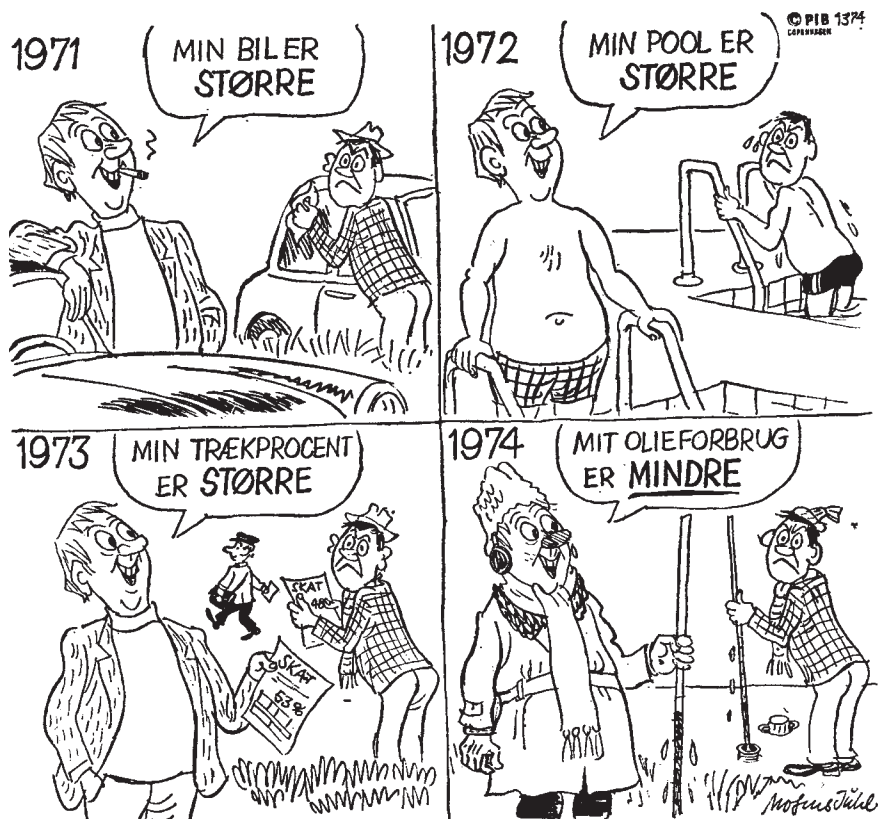
Kilde: E. Damsgaard Hansen, Svend Erik Hougaard Jensen, Kaj Kjærsgaard og Jørgen Rosted 1994, *Dansk økonomisk politik, Teorier og erfaringer*, København: Bilagstabel 1.

- Højt investeringsniveau,
- Øget indsats af arbejdskraft,
- Teknologiimport fra USA,
- Sektorale skift,
- Øget international arbejdsdeling,
- Et gunstigt bytteforhold,
- Et fleksibelt udbud af arbejdskraft,
- Et stabilt og nogenlunde fleksibelt valutasystem,
- En øget satsning på undervisning, forskning og udvikling.

I Vesteuropa blev de gunstige udbudseffekter, herunder ikke mindst engangseffekten af handelsliberaliseringer, af "catch-up" og af strukturforskydninger med flytning af arbejdskraft fra sektorer med lav til sektorer med høj produktivitet, gradvis udtømt.

På overgangen mellem 1973 og 1974 drejede de olieproducerende lande for første gang hannerne den gale vej, hvilket måske var med til at dække over mere dybtliggende problemer. Det internationale betalingssystem var ikke så stabilt, som det havde været; inflationen havde været voksende, og forskellene mellem de enkelte landes inflationsrater var øget. Da olieprisstigningen slog igennem, var OECD-landene allerede præget af stærke pris- og lønstigninger. Hertil kom, som nævnt, at en række af de vækstdrivende kræfter var udtømt.

Konsekvensen af de begrænsede oliemængder var en forringelse af bytteforholdet, en umiddelbar formueforringelse, et generelt aktivitetsfald og en påvirkning af inflationstakten i opadgående retning. Målt i forhold til vækst-



Det er, som om fremhævelsen af vore statussymboler tog en kovending i løbet af ganske få år i begyndelsen af 70'erne..

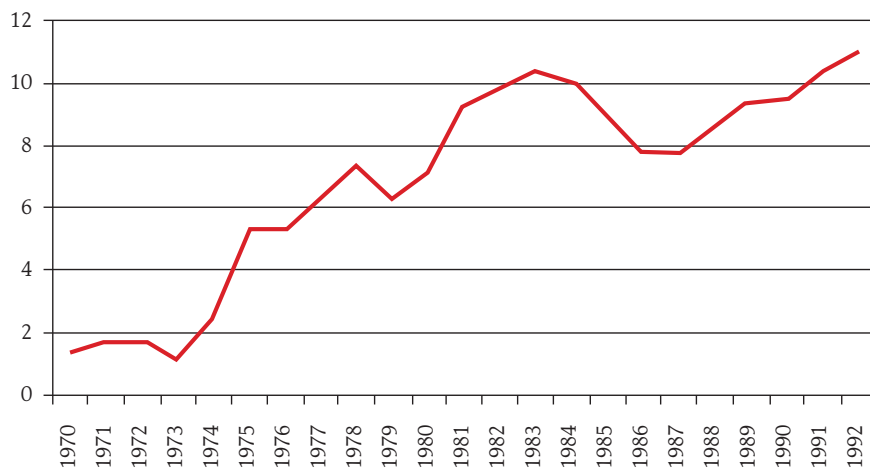
mønstret forud for efterkrigstidens højvækstperiode var der dog ikke tale om en drastisk reduktion.

Når den økonomiske udvikling ikke desto mindre er blevet så hårdt bedømt, hænger det i overvejende grad sammen med periodens stadig stigende arbejdsløshed. For Danmarks vedkommende lå arbejdsløsheden så sent som i 1973 på 1,1 pct. af arbejdsstyrken, hvorefter den steg frem mod 1983/84, da den nåede 10,4 pct. Der indtrådte så, jf. figur 1.9, et fald, der dels var moderat, dels kun varede frem til 1988, da ledigheden igen begyndte at stige for at nå godt 11 pct. i 1992.

I en periode med faldende vækst og stigende arbejdsløshed skilte årene 75/76-78/79 sig ud med en vækstrate på 3,3 pct., ligesom perioden 1982-1987 var en højkonjunkturperiode med en gennemsnitlig årlig vækstrate på 3 pct. Disse to perioder er da også, som det ses af figur 1.10, ledsaget af stigende beskæftigelse, men så langt fra af en beskæftigelsesstigning, der kunne hindre den opadgående bevægelse i arbejdsløsheden, jf. figur 1.9.

Den 6. oktober 1973 udbød der krig i Mellemøsten. OPEC-landene vedtog på et møde den 17. oktober at nedskære deres olieproduktion. Selv om nedskæringen reelt var beskeden, udløste den dramatiske prisstigninger.

Figur 1.9 Arbejdsløshed i pct. af arbejdsstyrken

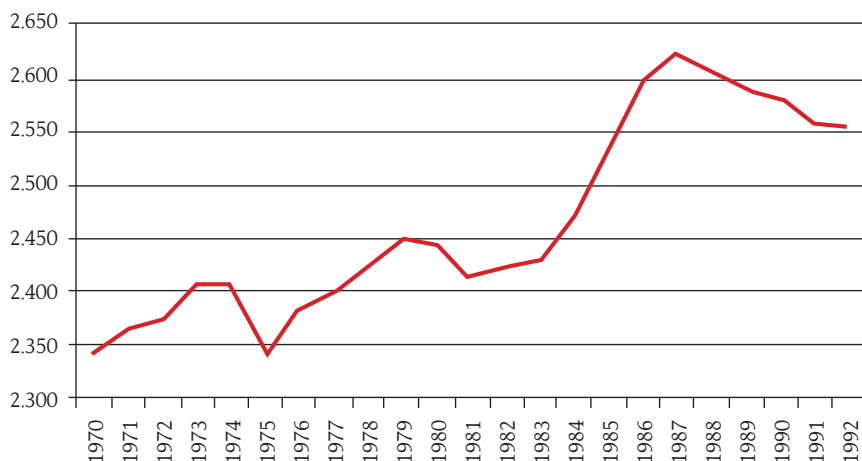


Kilde: E. Damsgaard Hansen, Svend Erik Hougaard Jensen, Kaj Kjærsgaard og Jørgen Rosted 1994, *Dansk økonomisk politik, Teorier og erfaringer*, København: Bilagstabel 2.

Jordskredsvalget i 1973 havde ført til dannelsen af en Venstre-mindretals-regering, som strammede pengepolitikken med en stærk rentestigning til følge. Det pressede ledigheden i opadgående retning, hvilket man reagerede på ved en lempelse af finanspolitikken. Lønstigningstakten var historisk høj.

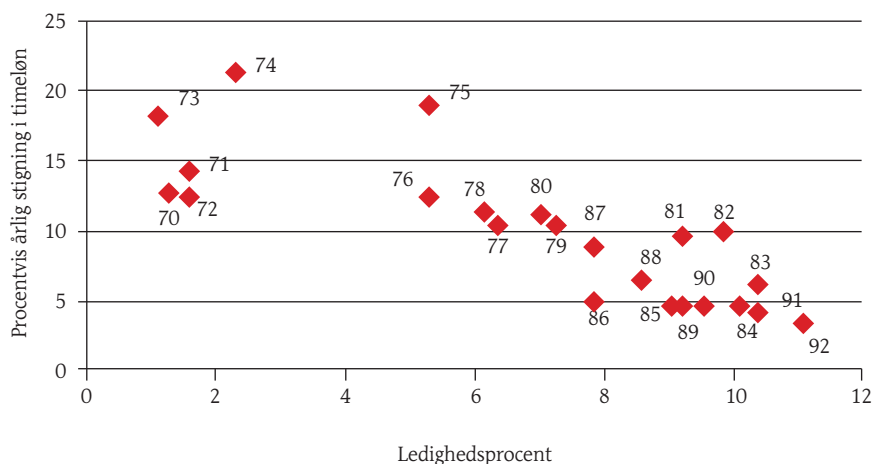
I figur 1.11 er der indtegnet samhørende værdier af arbejdsløshed og lønstigningstakt for årene 1970 til 1992, og man ser for året 1974 en lønstigningstakt på 21.2 pct. Man ser også, at "fastholdelse af en given procentvis

Figur 1.10 Antal beskæftigede



Kilde: E. Damsgaard Hansen, Svend Erik Hougaard Jensen, Kaj Kjærsgaard og Jørgen Rosted 1994, *Dansk økonomisk politik, Teorier og erfaringer*, København: Bilagstabel 4.

Figur 1.11 Arbejdsløshed og lønstigning

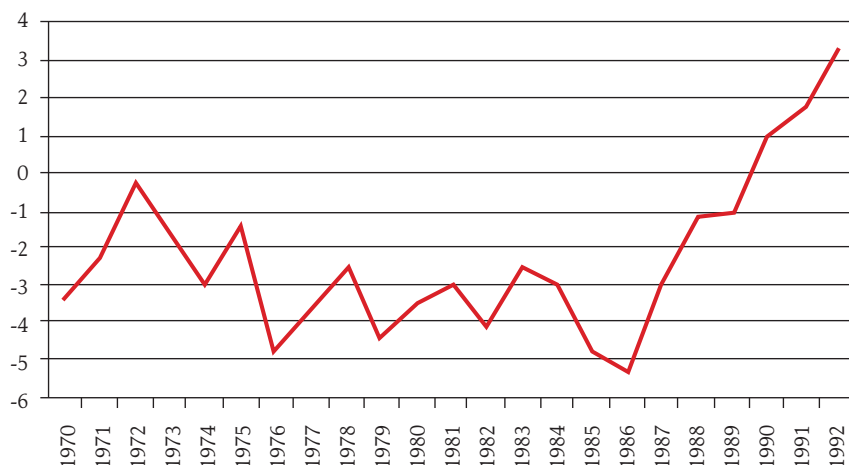


Kilde: E. Damsgaard Hansen, Svend Erik Hougaard Jensen, Kaj Kjærsgaard og Jørgen Rosted 1994, *Dansk økonomisk politik, Teorier og erfaringer*, København: Bilagstabellerne 4 og 6.

lønstigning" over tid "kræver" en stadig større ledighedsgrad. "Phillips-kurven" synes at blive forskudt mod højre. Det var et af de centrale samfundsøkonomiske problemer, som det først i en efterfølgende periode lykkedes at få has på.

I første omgang troede man, at den stigende ledighed ville være et midlertidigt fænomen, som kunne fjernes ved en samordnet finanspolitisk lempelse i industrilandene. Danmark gik i 1975-76 forrest (og i virkeligheden ret

Figur 1.12 Betalingsbalancesaldo i pct. af bruttonationalproduktet



Kilde: E. Damsgaard Hansen, Svend Erik Hougaard Jensen, Kaj Kjærsgaard og Jørgen Rosted 1994, *Dansk økonomisk politik, Teorier og erfaringer*, København: Bilagstabel 3.

alene) med en række stærkt ekspansive foranstaltninger, herunder en stor indkomstskattelettelse og en midlertidig momsned sættelse fra 15 til 9,25 pct.

I 1976 så det, jf. figur 1.12, så slemt ud med betalingsbalancen, at der måtte gøres noget. Der blev derfor gennemført en vis finanspolitisk stramning ledsaget af en bestræbelse på at erstatte efterspørgsel med højt importindhold med efterspørgsel med en lavere importkomponent (fx øget offentlig service). Formålet var selvfølgelig at sikre en bedre balance mellem beskæftigelse og betalingsbalance. Det betød et yderligere pres i opadgående retning på den i forvejen stærkt voksende offentlige beskæftigelse, jf. figur 1.13.

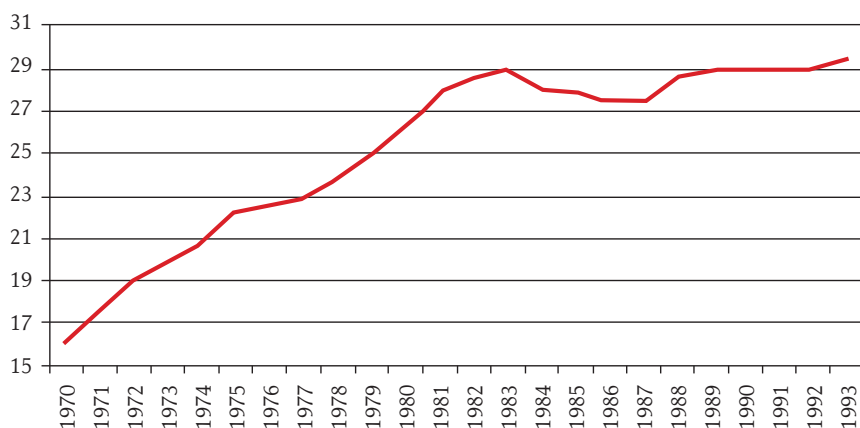
Det er ikke forkert at beskrive de økonomisk-politiske reaktioner i Danmark over perioden 1973 til 1979 som præget af stor usikkerhed om, hvor længe den økonomiske krise ville vare. Det tenderede mod en udpræget "stop and go"-politik.

Fra midten af 1970'erne indtrådte en stærk forværring af den offentlige sektors saldo jf. figur 1.14.

Som følge af politiske uroligheder i Iran i halvåret 1978-79 faldt olieproduktionen, samtidigt med at Europa oplevede en streng vinter. Konsekvensen blev, at dollarprisen på en tønde råolie fra oktober 1978 til juni 1979 blev tredoblet. Det medførte yderligere betalingsbalanceunderskud og øget arbejdsløshed i den vestlige verden.

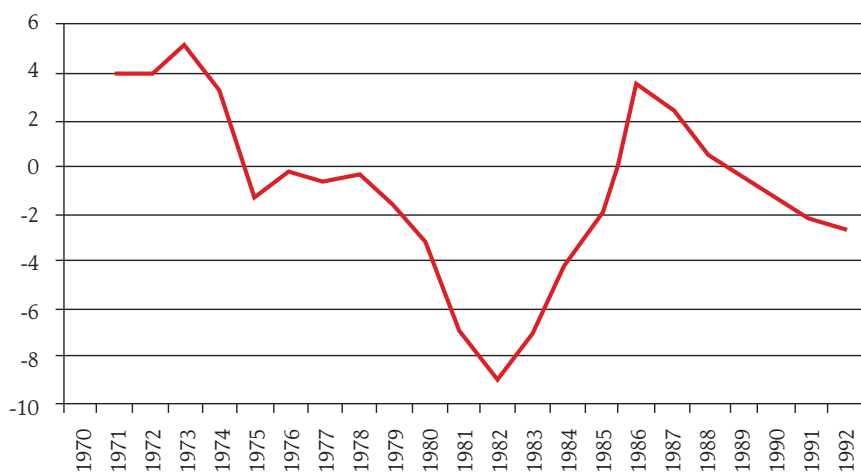
Forringelsen af betalingsbalancen førte til en ændret valutakurspolitik. Inden for rammerne af det Europæiske Monetære System blev den danske krone devalueret både i september og i november 1979. Det blev ledsaget af en række initiativer, der skulle dæmpe løn- og prisudviklingen. Alt imens var den lange rente, jf. figur 1.15, kravlet fra 13 pct. opad mod sit maksimum på 20,5 pct. i

Figur 1.13 Antal offentlige ansatte i pct. af den samlede beskæftigelse



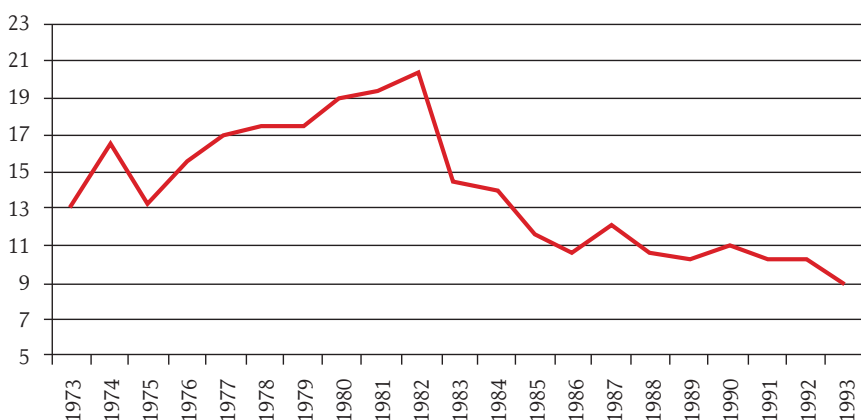
Kilde: Danmarks Statistik 2008, 60 år i tal. Danmark siden 2. verdenskrig, København.

Figur 1.14 Offentlig sektors saldo i pct. af bruttonationalproduktet



Kilde: E. Damsgaard Hansen, Svend Erik Hougaard Jensen, Kaj Kjærsgaard og Jørgen Rosted 1994, *Dansk økonomisk politik, Teorier og erfaringer*, København: Bilagstabel 2.

Figur 1.15 Den lange rente (fordringer med løbetid på 10-30 år)



Kilde: Danmarks Statistik 2008, 60 år i tal. Danmark siden 2. verdenskrig, København.

1982, hvilket yderligere forringede den offentlige sektors saldo. Trods beskæftigelsesfremmende foranstaltninger og trods gennemførelsen af efterlønsordningen i 1979 fortsatte arbejdsløsheden med at stige.

Det er med al ønskelig tydelighed fremgået, at den danske økonomi i perioden var plaget af betydelige balanceproblemer. Når det lykkedes at forbedre en af de fire centrale balanceindikatorer, ledigheden, inflationen, betalingsbalancesaldoen og den offentlige sektors saldo, skete det altid på bekostning af en eller flere andre indikatorer. Ikke mindst stod det lysende klart, at en samtidig

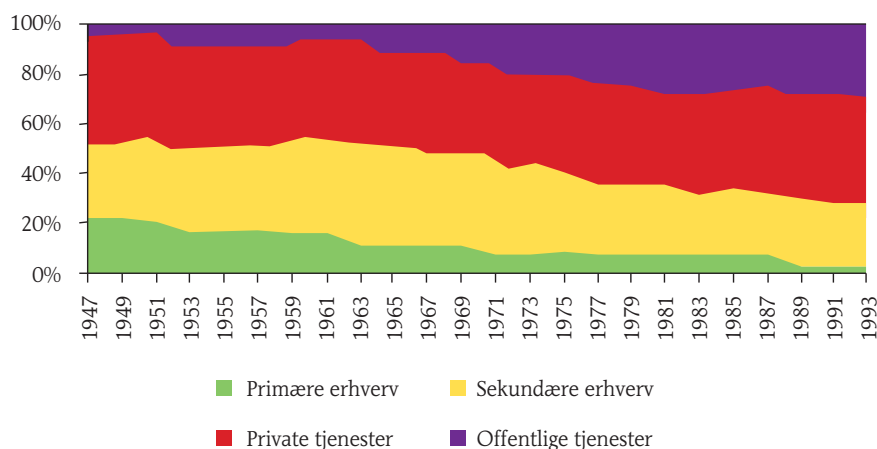
forbedring af beskæftigelse og betalingsbalance ville kræve betydelige omlægninger af den danske økonomi.

Erhvervsfordeling og vækst i den offentlige sektor

Den danske erhvervsstruktur og dermed også det danske arbejdsmarked ændrede sig drastisk i efterkrigstiden. Det viser sig bl.a. i beskæftigelsens fordeling på erhverv, som er illustreret i figur 1.16. Den mest markante ændring er en forskydning af beskæftigelsen væk fra landbruget over mod de tjenesteydende erhverv. I 1947 var det knap 24 pct. af de beskæftigede, der virkede i de primære erhverv, dvs. landbrug, fiskeri og råstofudvinding, mens det i 1973 var 8 pct. og i 1993 4 pct. Industri og byggeri, som kaldes de sekundære erhverv, udviklede sig i samme retning, men mindre voldsomt. Deres andel af beskæftigelsen voksede fra godt 28 pct. i 1947 til knap 32 pct. i 1950. Med små svingninger var den konstant i 50'erne, hvorefter den steg til knap 38 pct. i midten af 60'erne. Den har derefter med mindre variationer været faldende til 25 pct. i 1993. Beskæftigelsen i private tjenester har ret konstant ligget omkring 42-43 pct. Den reducerede beskæftigelse i de primære og sekundære erhverv er først og fremmest blevet modsvaret af en betydelig stigning i den offentlige sektor, som i 1946 beskæftigede 4,7 pct. mod ca. 30 pct. af arbejdsstyrken i 1993. Størsteparten af denne vækst fandt sted i 60'erne og 70'erne.

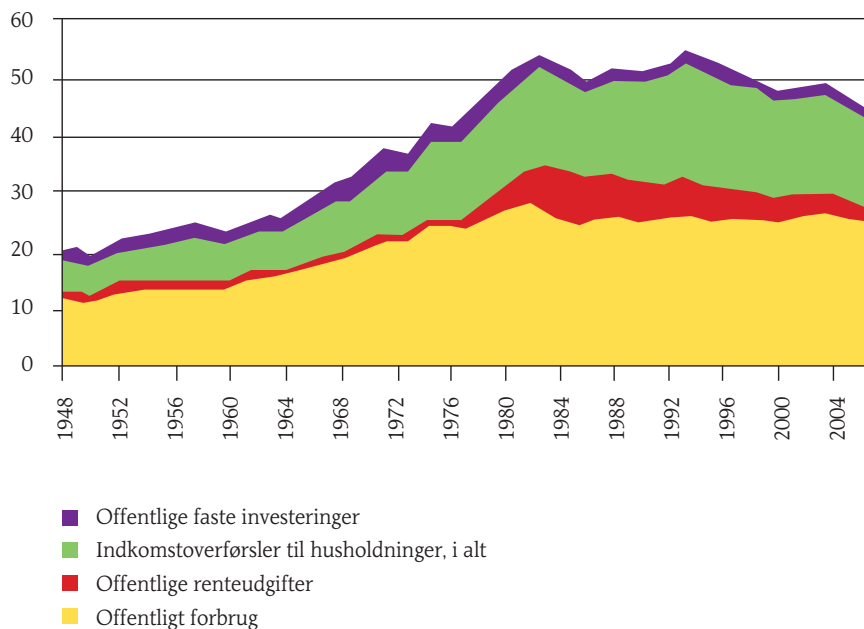
Den markante vækst i den offentlige sektor kan illustreres på mange måder. Figur 1.17 viser de offentlige udgifter som andel af bruttonationalproduktet. Udviklingen i det offentlige forbrug afspejler i høj grad væksten i den offentlige beskæftigelse. To tredjedele af udgifterne til offentligt forbrug er løn-udgifter. Frem til 1960 lå det offentlige forbrug på 12-13 pct. af bruttonatio-

Figur 1.16 Beskæftigelsens fordeling på erhvervsgrupper



Kilde: Danmarks Statistik 2008, 60 år i tal. Danmark siden 2. verdenskrig. København.

Figur 1.17 Offentlige udgifter i pct. af bruttonationalproduktet



Kilde: Danmarks Statistik 2008, 60 år i tal. Danmark siden 2. verdenskrig, København.

nalproduktet, mens det i 60'erne voksede fra knap 14 til godt 20 pct. Væksten fortsatte frem til 1982, hvor andelen nåede op på over 28 pct. Efter en reduktion har andelen ligget nogenlunde konstant.

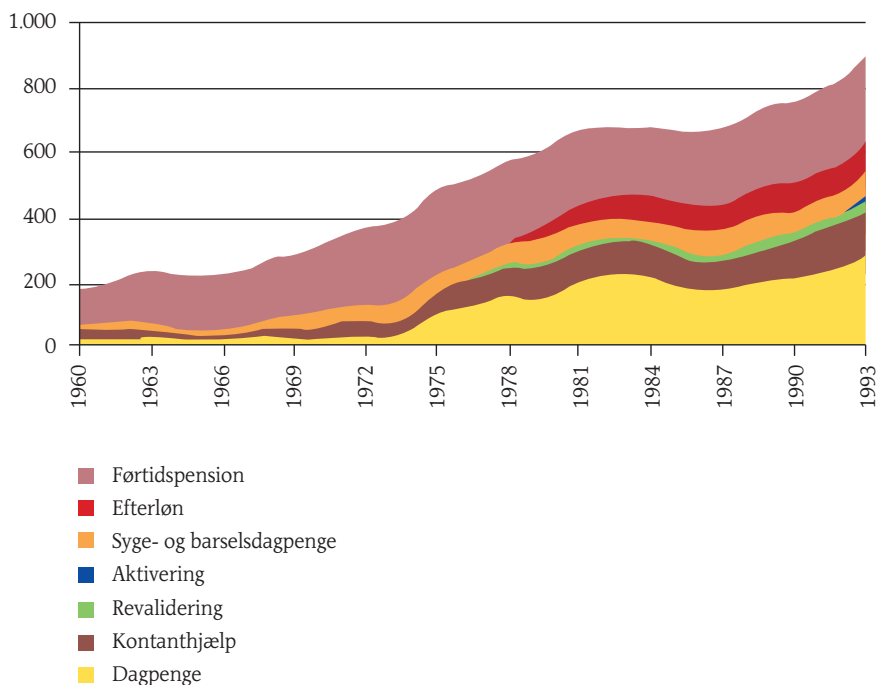
De offentlige investeringer voksede ikke mindst i 50'erne og 60'erne i takt med udbygningen af den institutionelle del af velfærdsstaten. Investeringerne blev siden dæmpet og har siden 1983 holdt sig under 2 pct. om året. De offentlige renteudgifter lå nogenlunde konstant frem til slutningen af 1970'erne, hvor de i kølvandet på underskuddet på de offentlige finanser begyndte at stige for at nå knap 9½ pct. i 1985. Med den efterfølgende gradvise nedhøvling af statsgælden faldt renteudgifterne som andel af bruttonationalproduktet.

De offentlige overførselsindkomster udgjorde i årene efter den 2. verdenskrig godt 5 pct. af bruttonationalproduktet, men voksede fra 1956 frem til 1970 med yderligere 5 procentpoint. I kølvandet på ydelsesforbedringer, nye ydelser og voksende arbejdsløshed nåede indkomstoverførslerne i 1982 17 pct. af bruttonationalproduktet kulminerende i 1994 med 20 pct.

Udgiftsudviklingen blev modsvaret af udviklingen i antallet af helårsmodtagere af indkomstoverførsler. Figur 1.18 viser, at antallet – ekskl. folkepensionister – voksede fra ca. 175.000 i 1960 til 689.000 i 1984. Derefter indtraf en stabilisering over årene 1985 til 1987 fulgt af en stigning til 912.000 i 1993.

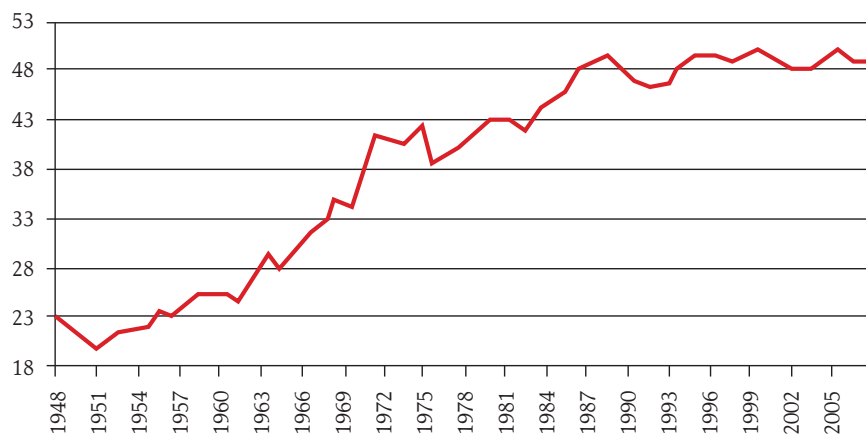
Et andet modstykke til udgiftsudviklingen er naturligvis den samlede beskatning i pct. af bruttonationalproduktet – skattetrykket. Det er mærkbart forøget i

Figur 1.18 Antal helårsindkomstoverførselsmodtagere 15-66 år



Kilde: Finansministeriet 1997, *Danmark som foregangsland. Indkomstoverførsler – færre på offentlig forsørgelse*, København; Statistikbanken, SAM7: *Helårsmodtagere af indkomsterstattende ydelser efter område, dominerende ydelse, alder og køn*.

Figur 1.19 Skatter i pct. af bruttonationalproduktet



Kilde: Danmarks Statistik 2008, *60 år i tal. Danmark siden 2. verdenskrig*, København.

efterkrigstiden, og fra at have haft et relativt beskedent skattetryk sammenlignet med udlandet er Danmark i dag placeret i den absolut førende gruppe. Fra 1948 til 1960 steg skattetrykket med 2,3 procentpoint til 25,2, mens det fra 1960 til 1970 voksede til ikke mindre end 38,5 pct. I 1993 nåede Danmark et skattetryk på 48 pct., jf. figur 1.19. Velfærdsstaten havde vokset sig stor og dyr og var blevet en afgørende faktor også, når man diskuterede økonomisk politik.

Globalisering og globaliseringsdebat

De internationale økonomiske, politisk-ideologiske og sikkerhedspolitiske rammebetingelser for den danske velfærdsstats udvikling forandrede sig temmelig dramatisk fra midten af 1970'erne. Den finansielle deregulering i slutningen af 1970'erne og en kraftig intensivering af den internationale kapitalismes iboende tendens til at overskride grænser blev gradvis mærkbar i det mangesidede fænomen, der fik betegnelsen 'globalisering'. Processen blev forstærket og ideologisk begrundet med en renæssance for den liberalistiske økonomiske teoridannelse. Der lå en tung symbolik i, at (ny)liberalismens fremmeste fortaler, Milton Friedman, i 1976 blev tildelt Nobelprisen i økonomi.

Det er vanskeligt at give en enkel definition af globaliseringen. Selve ordet blev fra slutningen af 1980'erne med lynets hast et gængs begreb i alle politisk-økonomiske debatter. Fænomenet er ikke nyt, men det kom fra 1980'erne til at handle om en stedse mere intensiveret udvikling, hvor kapital, arbejdskraft, varer og viden bevæger sig frit på et marked, der principielt er uden grænser. Den moderne globalisering handler om en ny fase i kapitalismen, hvor konkurrencen ikke primært foregår mellem virksomheder inden for den enkelte stats rammer, men mellem virksomheder, der opererer uden hensyn til nationale grænser. De søger derhen, hvor de finder den billigste arbejdskraft og de mest konkurrencefremmende produktionsbetingelser. Globaliseringen kommer derfor også til at handle om de enkelte staters evne og vilje til at udvikle så gunstige konkurrencebetingelser som muligt.⁴

Den finansielle deregulering har fremmet mulighederne for, at kapitaler samles og flyttes på tværs af grænser i konstant bevægelse hen imod de virksomheder og stater, hvor de finder de største og hurtigste afkast.

De mest markante og indgribende virkninger af globaliseringen har været udflytning af produktionsvirksomheder inden for mange væsentlige brancher til lande og regioner med lavere produktionsomkostninger, hvilket især vil sige områder med lavere lønninger og ringere sociale trykshedsystemer.

Det begyndte med tekstil- og skotøjsvirksomhederne, der i løbet af ganske få år forsvandt fra Danmark til i første omgang Syd- og Østeuropa, senere

4 Jo Campling, Robert Sykes, Bruno Palier & Pauline M. Prior 2001, *Globalization and European Welfare States: Challenges and Change*, New York; Ove K. Petersen 2011, *Konkurrencestaten*, København.

til det fjerne Østen. Ofte forblev design og planlægning dog i Danmark, men masseproduktionen forsvandt. Så fulgte skibsværfterne, der både i henseende til avanceret produktion og til deres rolle som kerne i det faglige organisationsmønster havde været spydspidser i dansk økonomi. Skibsbyggeriet flyttede til Fjernøsten, hvis billige arbejdskraft ingen dansk virksomhed har kunnet konkurrere med. Også store virksomheder inden for videreforarbejdning af landbrugets produkter, navnlig slagterierne, har – især i perioden efter 1993 – forlagt produktionen til nabolande med lavere omkostninger. Mange store danske virksomheder er blevet overtaget af internationale kapitalgrupper, som opererer uden hensyn til nationale interesser.

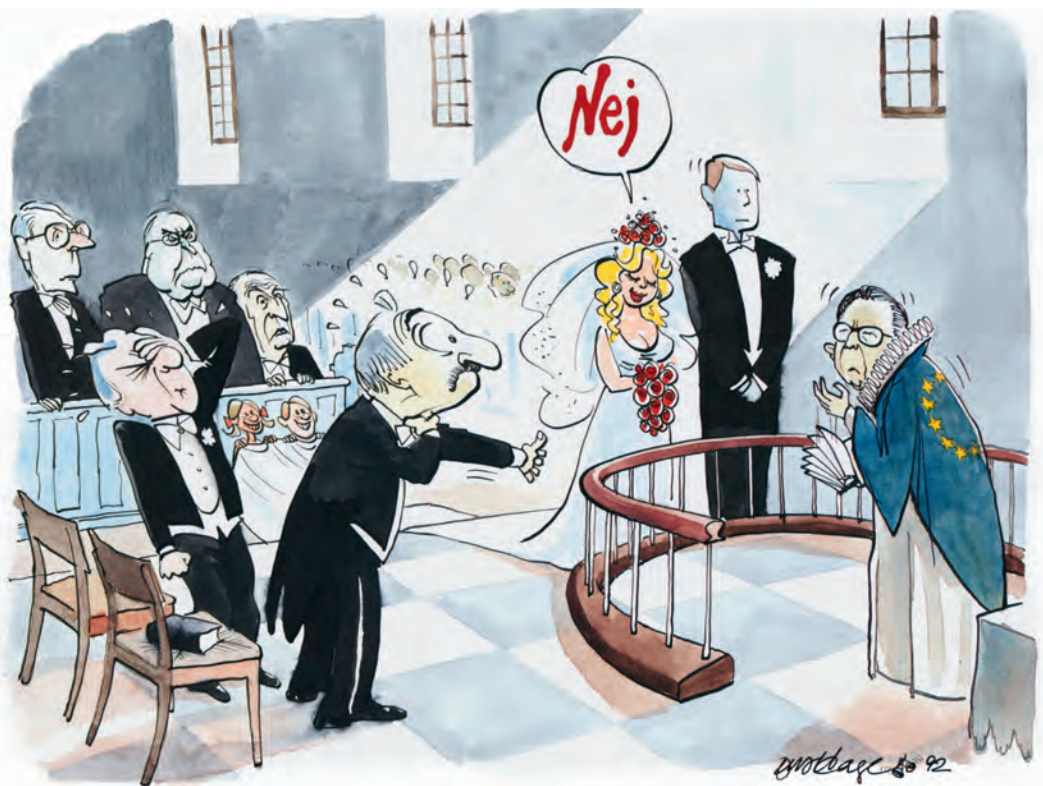
Internettet er for mange blevet det synlige symbol på globaliseringen. Det blev udviklet i 1960'erne, og fik fra 1980'erne et gennembrud som medium for kommunikation og vidensdeling. Fra 1990'erne betød internettet, at det ikke blot var produktionsvirksomheder, der kunne flyttes langt bort. Også IT-opgaver, administration og serviceløsninger bevægede sig på tværs af alle grænser. Dele af den offentlige sektor, der hidtil havde været et rent nationalt anliggende, blev nu også underkastet international konkurrence, udlicitering og 'outsourcing'. Der er så godt som intet arbejdsområde, der ikke kan blive berørt af de internationale hovedtendenser.

En vigtig virkning af disse processer er, at det globale økonomiske tyngdepunkt gradvis er ved at blive flyttet fra Vesteuropa, USA og Japan til de såkaldte BRIKS-lande (Brasilien, Rusland, Indien, Kina og Sydafrika), hvor navnlig Kinas økonomi og konkurrenceevne synes at rumme ubegrænsede muligheder.

I Europa har store politiske begivenheder og institutionelle forandringer ændret vilkårene for dansk økonomi og politik. Lige siden Danmarks indtræden i det europæiske fællesskab (EF) har befolkningen været splittet, når der ved folkeafstemninger skulle tages stilling til fortsat integration. Der har i flere tilfælde været en markant uoverensstemmelse mellem anbefalingerne fra partiernes og organisationernes ledelser på den ene side og holdningerne blandt medlemmer og vælgere på den anden. Ved den vejledende folkeafstemning i 1986 om 'Fællesakten', EF-pakken i daglig tale, var der dog et forholdsvis sikkert flertal på 56,2 pct. ja-stemmer. Med traktatens vedtagelse skulle der gradvis udvikles en samordning af den europæiske udenrigs- og forsvarspolitik, og der skulle etableres et Indre Marked, som i princippet betød åbne grænser inden for EF (fra 1993 EU, Den Europæiske Union) for udveksling af varer og arbejdskraft.

Traktaten blev fulgt op af Schengen-aftalen, der betyder, at borgere fra de tilsluttede lande frit og uden paskontrol kan passere grænserne. Danmark tiltrådte dog først aftalen i 2001, og den blev i 2004 almen gyldig inden for EU.

I mellemtiden havde et flertal af de danske vælgere i 1992 forkastet Traktaten om den Europæiske Union, Maastricht-traktaten, hvilket satte det danske politiske system på en alvorlig prøve. Efter at de øvrige medlemslande i



Da Mor Danmark skulle giftes med den unge hr. Maastricht, gik det fuldstændig galt. Til hele Europas bestyrelse sagde hun nej. Fra venstre ses de misfornøjede statsoverhoveder John Major, Helmut Kohl og François Mitterrand, mens Poul Schlüter og Uffe Ellemann Jensen må forklare sig over for præsten Jacques Delors.

den såkaldte Edinburgh-aftale havde accepteret, at Danmark fik fire forbehold, godkendte et flertal ved en ny folkeafstemning en tiltrædelse af Maastricht-traktaten. Forbeholdene gjaldt EU-borgerskab, retspolitisk samarbejde, forsvarssamarbejde og den økonomiske og monetære union, ØMU'en, hvilket blandt andet betød afvisning af samarbejdet om en fælles valuta, Euro'en. I praksis fik dette forbehold kun begrænset betydning, fordi Danmark hele tiden har fulgt den monetære og økonomiske politik, som Euro-landene har fastlagt.

Som supplement til bestemmelserne om det indre marked og fri bevægelighed og efter pres fra den europæiske fagbevægelse enedes medlemsstaterne i 1989 om Det sociale Charter, som indeholdt en tilkendegivelse af, at EF/EU-borgernes sociale og arbejdsmarkedsmæssige rettigheder skulle være en central del af grundlaget for medlemsstaternes samarbejde.⁵ EU's såkaldte sociale dimension kom dog næsten udelukkende til at handle om arbejdsmarkedspolitik. Lønmodtagerne blev tillagt en række rettigheder inden for områder

5 Jesper Due, Jørgen Steen Madsen & Carsten Strøby Jensen 1992, *EF og den sociale dimension. En sociologisk analyse*, København.



Danmark tilsluttede sig De Europæiske Fællesskaber den 18. maj med et lille flertal.

– Mit navn er Holger K. Nielsen, undskyld jeg kommer lidt sent!

SF's Holger K. Nielsen var hovedkraften i gennemførelsen af det såkaldte nationale kompromis, der med sine fire forbehold banede vejen for Danmarks tiltrædelse af Maastrichttraktaten. Med inspiration fra Fritz Jürgensen lod Jens Hage Holger K. Nielsen stå skoleret for Jacques Delors, Helmut Kohl, François Mitterand og John Major.

som ret til organisering, kollektive forhandlinger, sikkerhed og sundhed på arbejdspladserne, en "rimelig" løn og ferie. Der skulle sikres ligestilling på arbejdsmarkedet mellem mænd og kvinder, børn og unge skulle beskyttes, og handicappede skulle søges integreret i arbejdslivet. På det klassiske socialpolitiske område spillede EU en væsentlig mindre rolle. Sociale rettigheder forblev i hovedsagen et nationalt anliggende, og skal man i perioden tale om dagsordener påduttet udefra, er det mere oplagt at kigge mod OECD, der fra sidste halvdel af 1970'erne (bl.a. med den såkaldte McCracken-rapport fra 1977 og begreber som "institutionel sclerose") bl.a. lancerede en indflydelsesrig kritik af den offentlige sektor. Vi skal helt frem til 1990'erne, før EU forsigtigt begyndte at sætte en egentlig socialpolitisk dagsorden.

Både institutionelt og med hensyn til politisk indflydelse spillede Europa-Parlamentet endnu en forholdsvis beskeden og i offentligheden upåagtet rolle. Opmærksomheden blev dog skærpet, da der fra 1979 blev indført direkte valg af medlemmerne. For Danmarks vedkommende handlede det i denne periode om 16 medlemmer, opstillet af de politiske partier og de brede folkelige modstanderorganisationer. I Parlamentet delte repræsentanterne sig i partigrupper, der nogenlunde svarer til de politiske hovedgrupperinger i de nationale parlamenter.⁶

6 Nikolaj Petersen 2004, "Europæisk og globalt engagement 1973-2003", i Carsten Due-Niel-