

Hvor glider vi hen?

Dansk Velfærdshistorie, bind 6
1993-2014

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 Jønsson

© Forfatterne og Syddansk Universitetsforlag 2014
University of Southern Denmark Studies in History
and Social Sciences vol. 487
Tryk: Special-Trykkeriet Viborg A/S
Sats: Donald Jensen, Unisats ApS
Omslag og principlayout: Klaus Bjerager
Omslagsillustration: Roald Als
Billedredaktion: Jørn Henrik Petersen

ISBN 987 87 7674 530 1
ISBN (alle seks bind) 978 87 7674 551 6

Hvor glider vi hen?
Dansk Velfærdshistorie, bind 6 er trykt med støtte fra
Carlsbergfondet

Enkelte af illustrationerne kan forekomme slørede,
hvilket skyldes uskarpe forlæg

Det har i enkelte tilfælde ikke været muligt at bestemme
ophavsretten til illustrationer i bogen. Skulle nogen
ifølge gældende lov kunne påberåbe sig denne, rettes
henvendelse til forlaget.

Mekanisk, fotografisk, elektronisk eller
anden mangfoldiggørelse af denne bog
er kun tilladt med forlagets tilladelse eller
ifølge overenskomst med Copy-Dan



Syddansk Universitetsforlag
Campusvej 55
5230 Odense M
www.universitypress.dk

Indhold

Forord	7
Kapitel 1	
Samfundsforhold	9
Kapitel 2	
Det socialpolitiske idelandskab	87
Kapitel 3	
Aktiveringslinjens gennembrudsår og konsolidering	177
Kapitel 4	
Alderdomsforsørgelse og ældrepolitik	337
Kapitel 5	
Sygesikring og sundhedsvæsen	469
Kapitel 6	
Arbejdsskadeforsikring	553
Kapitel 7	
Arbejdsløshedsforsikring og aktivering	613

Kapitel 8	
Førtidspensionering	723
Kapitel 9	
Familiepolitik	761
Kapitel 10	
Immigrations- og integrationspolitik	861
Kapitel 11	
Efterløn	997
Kapitel 12	
Sammenfatning og perspektivering	1101
Danske ministerier 1993-2013	1127
Referencer	1135
Illustrationsliste	1171
Personregister	1179

Forord

"Hvor glider vi hen?" er det sjette og sidste bind, som fortæller den danske velfærdshistorie. Dette sjette bind dækker perioden fra 1993 til i dag.

Projektet er gennemført 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 Jønsson. Ledelsen har ligget i hænderne på Jørn Henrik Petersen, Klaus Petersen og Niels Finn Christiansen, som samtidig har redigeret de enkelte bind. Billedredaktionen har været forankret hos Jørn Henrik Petersen.

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

Flere af kapitlerne 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 må vi 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 har arbejdet under og for tålmod i behandlingen af redaktørernes mange ændringsforslag.

Redaktionen retter også en varm tak til Syddansk Universitetsforlag ved forlagsdirektør Martin Lindø Westergaard for et forbilledligt samarbejde og til Donald Jensen for stort tålmod med satsarbejdet.

Et samlet emne- og personregister er under udarbejdelse og vil blive offentliggjort, når arbejdet er afsluttet.

Da flere anmeldere har været optaget af de tidligere binds fysiske tyngde, har vi – dog mere af hensyn til bogbinderen – valgt at dele dette sidste bind i to dele: Bind 6.1 og bind 6.2.

Center for Velfærdsstatsforskning,
Syddansk Universitet, april 2014.

Jørn Henrik Petersen
Klaus Petersen
Niels Finn Christiansen

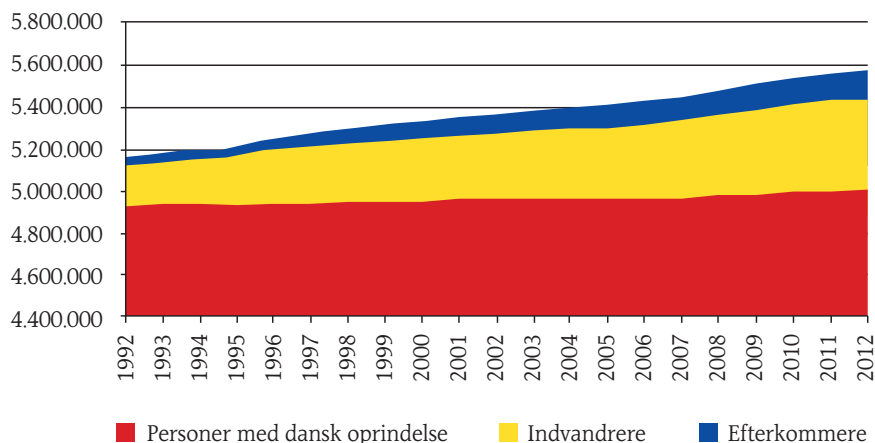
Kapitel 1

Samfundsforhold

Jørn Henrik Petersen, Niels Finn Christiansen
& Klaus Petersen

Befolkningen

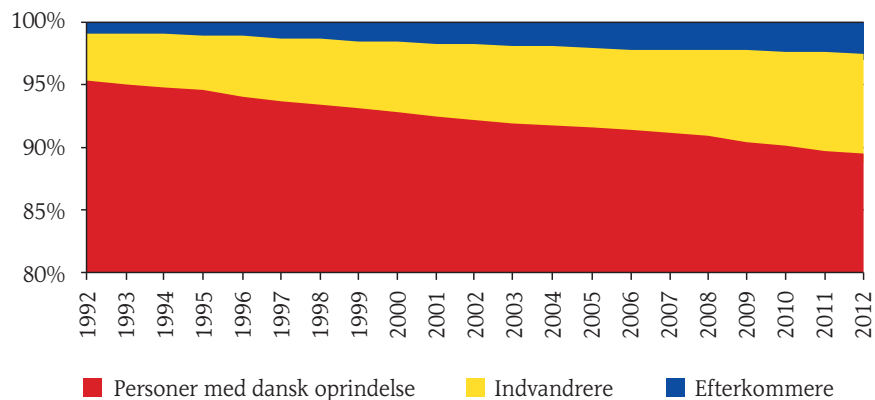
Figur 1.1 Befolkningen fordelt på herkomst 1992-2012



Kilde: Statistikbanken, Folk 2.

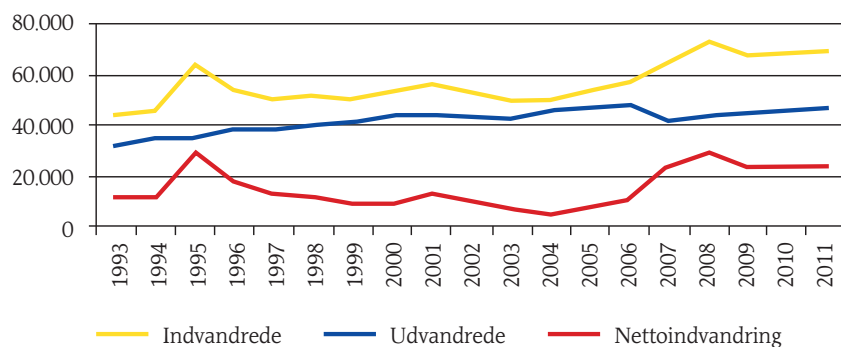
Befolkningstallet voksede fra 1992 til 2012 med godt 418.000. Væksten var, som det ses af figur 1.1, skævt fordelt mellem befolkningsgrupperne. Indvandrergruppen blev øget med 242.600 og gruppen af efterkommere med knap 100.000. 82 pct. af væksten lå således på gruppen med ikke-dansk herkomst. Den skæve befolkningsvækst betød naturligvis ændringer i befolkningens relative fordeling på herkomst. Mens gruppen med dansk herkomst i 1992 udgjorde 95,4 pct. af den samlede befolkning, var andelen 20 år senere faldet til 89,6 pct. Indvandrerandelen blev næsten fordoblet fra 3,9 til 7,9 pct., mens gruppen af efterkommere voksede fra 0,8 til 2,5 pct. Selvsagt fik det betydning for de politiske beslutninger.

Figur 1.2 Befolkningens relative fordeling på herkomst 1992-2012



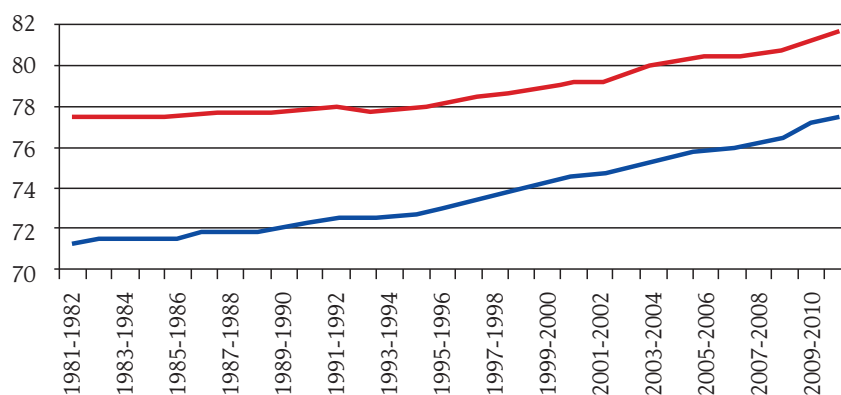
Kilde: Statistikbanken, Folk 2.

Figur 1.3 Indvandring, udvandring og nettoindvandring 1992-2011



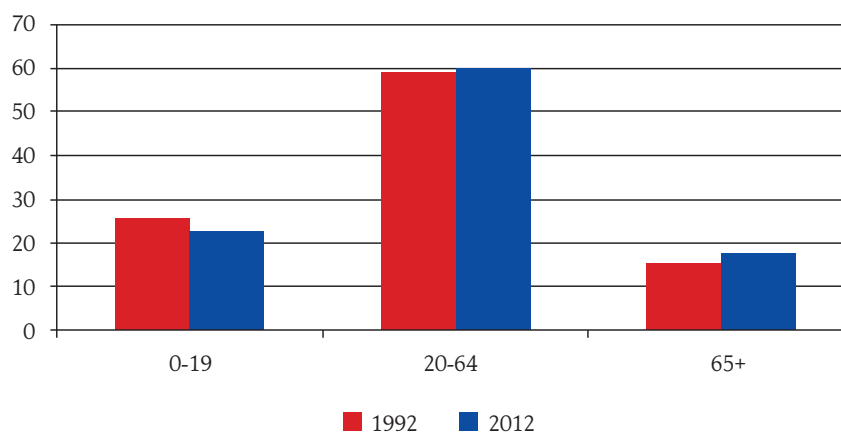
Kilde: Statistikbanken, HISB 3.

Figur 1.4 Middellevetid for en 0-årig 1981/82-2010/11



Kilde: Statistikbanken, HISB 7.

Figur 1.5 Befolkningens aldersfordeling 1992 og 2012



Kilde: Statistikbanken, Folk 2.

Den forskellige udvikling i de tre 'herkomstgrupper' hænger sammen med forskelle i aldersfordelingen i 1992, med forskelle i fertilitet og dødelighed og med en betydelig nettoindvandring, der er illustreret i figur 1.3.

Som vi så i *Dansk Velfærdshistorie*, bind 5 har middellevetiden været stærkt stigende siden 1995. Det fremgår af figur 1.4.

Denne voksende middellevetid, der gør sig gældende på alle alderstrin, har haft og vil få konsekvenser for befolkningens aldersfordeling.

Figur 1.5 viser en vigende tendens for børn og unges andel, mens ældregruppens andel – her defineret som de over 65-årige – er voksende. Det spejler et begyndende problem, man har drøftet gennem adskillige år, og som i 2006 førte til velfærdsforliget og i 2011 til den såkaldte tilbagetrækningsreform.

Den forventede befolkningsudvikling

I *Dansk Velfærdshistorie*, bind 5 så vi på de lange linjer i den demografiske udvikling. Også figur 1.6 tegner en 'lang linje', idet den viser antallet af levendefødte siden 1901.

Man bemærker 'bjergtoppen' omkring afslutningen af den tyske besættelse. Just i de år udfoldede forældregenerationen sig i en hidtil uset grad – kulminerende med ca. 96.000 levendefødte i 1946. Da disse store årgange nåede skels år og alder og selv skulle reproducere sig, er det en lavere bjergtop, vi ser, men dog en bjergtop. Disse årgange reproducerede med andre ord ikke sig selv. Og det gjorde deres børn end mindre, thi 20-25 år senere lå børnetallet langt lavere. Samlet viser kurven fra midten af 40'erne en klart nedadgående tendens.

Det er socialpolitisk vigtigt, fordi det betyder, at vi står over for en stærk vækst i gruppen af gamle relativt til de erhvervsaktive. Det er store årgange,

Figur 1.6 Levendefødte i alt 1901-2011



Kilde: Statistikbanken, HISB 3.

der forlader arbejdsmarkedet, og som vi så, vil de leve væsentligt længere end tidligere. Omvendt er det betydeligt mindre årgange, som gør deres entre på arbejdsmarkedet.

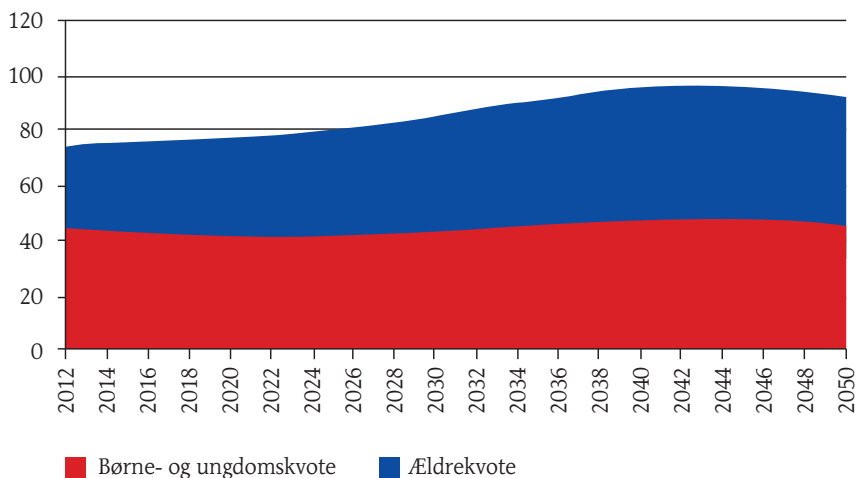
Da det realøkonomisk er sådan, at det er den erhvervsaktive generations produktionsresultat, vi alle skal leve af – plus evt. en del af udlandets produktion, hvis vi har underskud på betalingsbalancen – betyder det, at færre erhvervsaktive skal forsørge flere, der har trukket sig tilbage, og som forventer at leve længe(re).

I *Dansk Velfærdshistorie*, bind 1, beskrev vi, hvordan generationerne er knyttet sammen via den såkaldte implicitte sociale kontrakt. Skal den fungere uden friktioner, skal de enkelte generationer gerne reproducere sig selv, så forholdet mellem antallet af forsørgede og produktionsaktive stort set forbliver uændret. Det er just den balance mellem generationerne, der er under ændring. Og det er det, der begrundes, at man kan tale om det forkætrede begreb 'ældrebyrden', som vi mere teknisk kalder 'ældrekvoten'.

Figur 1.7 viser hhv. børne- og ældrekvoten, dvs. hhv. antallet af børn og antallet af ældre i forhold til antallet af erhvervsaktive. Af figuren ser man, at 100 erhvervsaktive i 2012 skal forsørge 44 børn og unge og godt 30 ældre. Baseret på Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivning vil forholdene ændre sig, så de 100 aktive i 2044 skal realfinansiere 47 børn og 49 gamle. Den samlede 'forsørgelsesbyrde' er øget fra ca. 74 til 96, og dens struktur er ændret: Ældrekvoten er øget, mens børne- og ungdomskvoten er næsten konstant. Den stærke vækst i ældrekvoten er illustreret i figur 1.8. Den øges, ser man, med godt 60 pct.

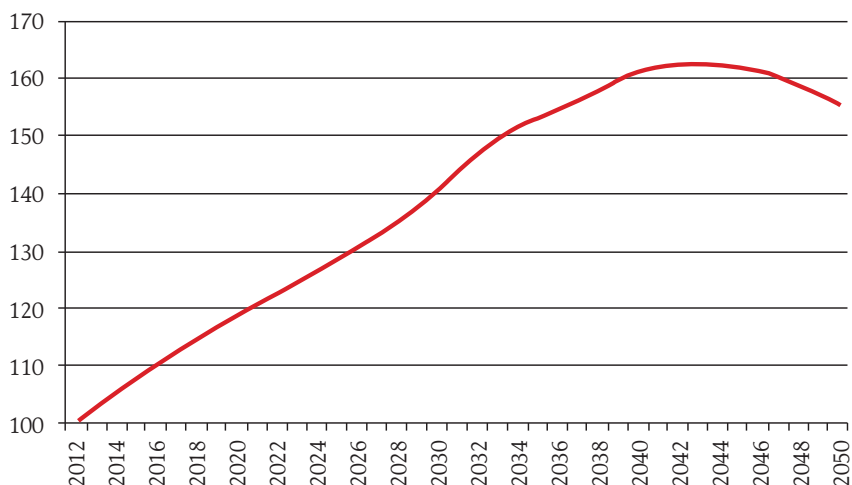
En sådan udvikling har konsekvenser. Man kan lade den andel af produktionen, som de, der har trukket sig tilbage, beslaglægger, vokse. Det betyder, at

Figur 1.7 Børne- og ældrekvote 2012-2050



Kilde: Statistikbanken, FRDK 112.

Figur 1.8 Indekseret ældrekvote 2012-2050



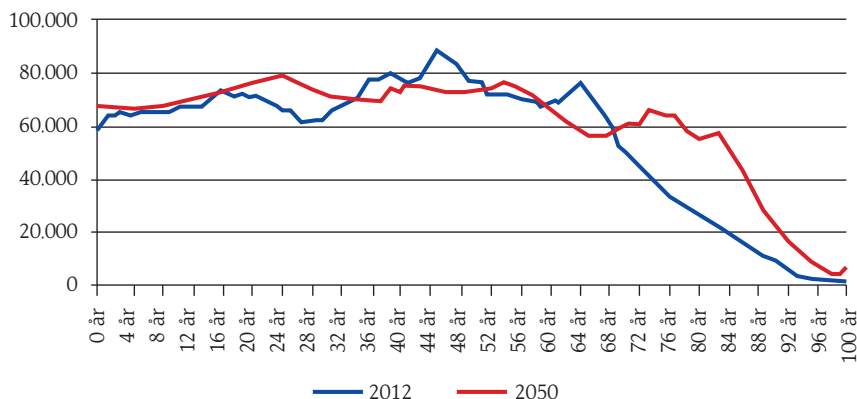
Kilde: Statistikbanken, FRDK 112.

byrden lægges på de aktive. Man kan også holde den andel, de erhvervsaktive selv kan disponere over, konstant. Så lægges byrden på de gamle. Selvsagt er det også muligt at fordele den ekstra belastning på de to generationer. Endelig kan man vælge at ændre på generationsstørrelserne ved fx at ændre på pensionsalderen. Højere pensionsalder betyder, at gruppen af aktive vokser, mens gruppen, der skal have del i de aktives produktion, reduceres.

Som vi skal se i senere kapitler, har denne demografiske omlægning haft stor betydning for de politiske beslutninger.

Figur 1.9 viser ændringen i befolkningssammensætningen, når man sammenligner aldersstrukturen i 2012 med den forventede struktur i 2050.

Figur 1.9 Aldersfordelingen 2012-2050



Kilde: Statistikbanken, FRDK 112.

Periodens økonomiske forhold

Grundlaget for den økonomiske politik under Nyrup Rasmussen-regeringerne i 1990'erne findes i det flerårige reformprogram *Ny kurs mod bedre tider*, hvis centrale elementer for det første var en finans- og kreditpolitisk 'kick-start' efter flere års lavvækst, der havde resulteret i en arbejdsløshed på knap 12 pct. Til gengæld så betalingsbalancen ganske pæn ud. For det andet sigtede reformprogrammet på en fundamental omlægning af arbejdsmarkedspolitikken og for det tredje på en gennemførelse af en skattereform med lavere skatteprocenter og et bredere skattegrundlag.

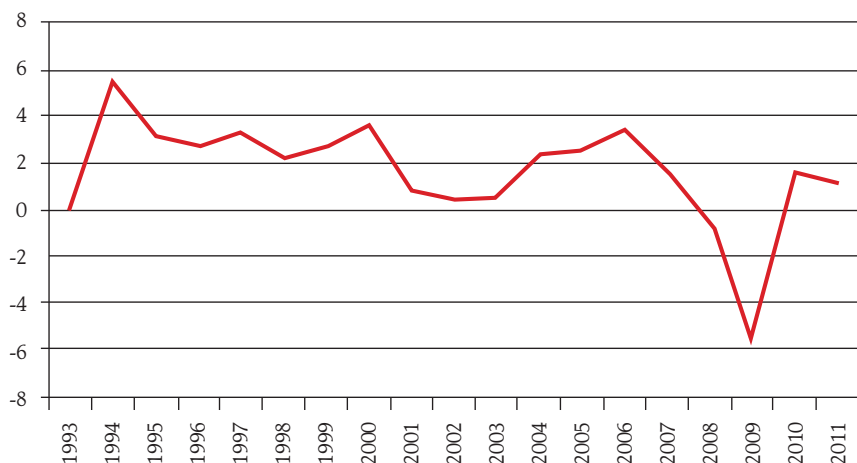
Udgangspunktet var et betalingsbalanceoverskud på ca. 3 pct. af BNP, en ledighed på knap 12 pct. og en samlet beskæftigelse, der kun svarede til ca. 2,55 mio. beskæftigede. Regeringen ønskede at stimulere vækst og beskæftigelse og at reducere ledigheden, der blev set som dansk økonomis dominerende problem. For perioden fra 1993 til 2001 var den gennemsnitlige årlige vækst på ca. 3 pct.

Denne vækst var tilstrækkelig til at fremkalde en stærk reduktion i arbejdsløsheden, der faldt fra knap 12 pct. i 1993 til under 5 pct. i 2001. Det sam-



Ritt Bjerregaard hævdede, at Nyrups økonomiske politik var som at trække sig selv op ved håret. Ikke desto mindre lykkedes bestræbelserne ganske godt.

Figur 1.10 Årlig vækstrate i bruttonationalproduktet i faste priser 1993-2011



Kilde: Statistikbanken, NATHO 02

lede antal beskæftigede voksede i samme periode med ca. 225.000. Antallet af offentligt beskæftigede blev øget i en sådan grad, at gruppens andel af den samlede (øgede) beskæftigelse også var voksende frem til 1998. Omvendt viste betalingsbalancen i perioden fra til 1998 en kraftig forringelse kulminerende med et underskud i 1998 på knap 1 pct. af BNP, hvorefter der indtrådte en bedring. Den offentlige sektors saldo blev løbende forbedret, indtil den i 2000 nåede knap 4 pct. af BNP.

For regeringen var det en central opgave at undgå problemer med inflation og betalingsbalance i højkonjunktoren, at opnå og fastholde et mangeårigt overskud på de offentlige finanser med gældsnedbringelse for øje, at gennemføre de for en øget beskæftigelse nødvendige strukturpolitiske ændringer, at håndtere velfærdspolitikens centrale dilemmaer samt at sikre vækst og beskæftigelse.

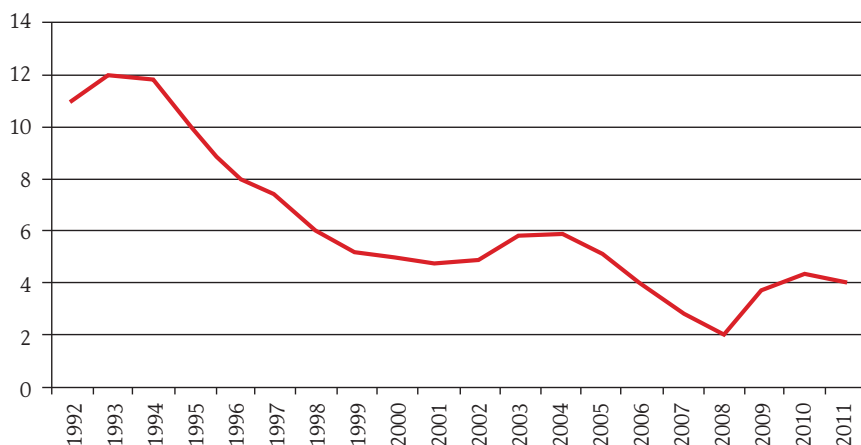
Gør vi regnebrættet op i 2001, var det lykkedes at opnå en pæn økonomisk vækst, en stærk reduktion i ledigheden, en betydelig vækst i antallet af beskæftigede, en betalingsbalance, der var vendt fra underskuddet i 1998 til overskud, og en tilfredsstillende saldo for den offentlige sektor. Det var mildest talt nydelige resultater.

Det klassiske balanceproblem syntes at være løst eller i det mindste på vej til at blive det.

Strukturpolitisk var det især arbejdsmarkedets funktion, der var i centrum, idet man samtidigt arbejdede på omlægninger i velfærdspolitikken, der kunne styrke økonomi og beskæftigelse. En fortsat reduktion i ledigheden måtte gå hånd i hånd med forbedringer af arbejdsmarkedets strukturer.

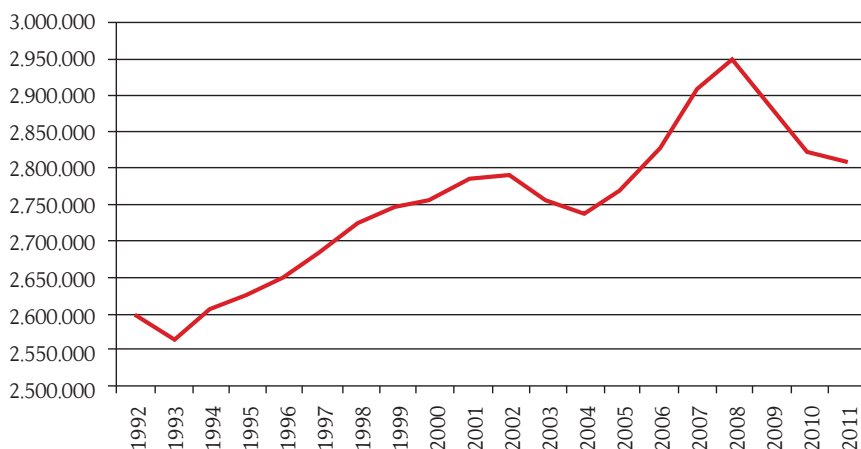
Finansredegørelsen for 1998/99 noterede da også, at arbejdsmarkeds- og skattereformerne i internationalt perspektiv havde været bemærkelsesværdige

Figur 1.11 Arbejdsløshed i pct. af arbejdsstyrken 1992-2011



Kilde: Statistikbanken, AULAAR

Figur 1.12 Samlet antal beskæftigede i alt 1992-2011

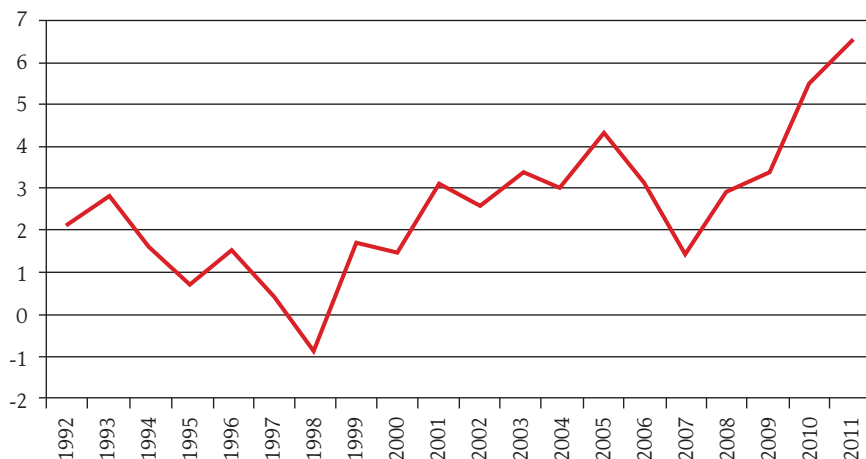


Kilde: Statistikbanken, NAT18N

og været medvirkende årsag til den opnåede lave ledighed. Samtidig erkendte redegørelsen, at lav ledighed og positiv saldo for den offentlige sektor rummede risiko for pres på lønningerne og ønsker om flere velfærdsgoder, end økonomien kunne bære.

Strukturpolitikken havde m.a.o. virket som tilsigtet og måtte fastholdes. Samtidig var det vigtigt at fastholde overskud på de offentlige budgetter og på betalingsbalancen for derved at nedbringe den offentlige gæld og udlandsgælden, så de lavere renteudgifter fremtidigt ville kunne medvirke til at finansiere det udgiftspres, der ligger i den demografiske udvikling.

Figur 1.13 Overskud på betalingsbalancens løbende poster i pct. af bruttonationalproduktet 1992-2011



Kilde: Statistisk Tiårsoversigt, forskellige årgange,

I *Finansredegørelsen* 2001 skrev regeringen:

Reduktionen af de strukturelle ledighedsproblemer er det mest afgørende skift, der er sket i dansk økonomi siden 1993. Det er den vigtigste grund til, at det har været muligt at nå højere beskæftigelse, større privat forbrug, bedre offentlig service og lavere offentlig gæld.

Arbejdsmarkedspolitikken har været indrettet på at give gode tilbud, men arbejdsmarkedets behov og et godt afsæt til beskæftigelse har hele tiden været det dominerende hensyn. Virkemidlerne har været koncentreret om aktive tilbud, opkvalificering, ret og pligt samt strammere rådighedsregler. Sigtet har været, at hverken arbejdsformidlingen eller den enkelte giver op over for passiv ledighed, der trækker ud. Det ville have belastet indkomstfordelingen og ramt ufrivilligt ledige, hvis lavere ydelser til dagpenge og kontanthjælp var sat i stedet.

Resultaterne viser – også i international sammenhæng – at aktiv arbejdsmarkedspolitik, sammen med en regulering rettet mod høj fleksibilitet, kan forene et velfungerende arbejdsmarked med en rimelig indkomstfordeling og et godt socialt sikkerhedsnet.

I 2001 begyndte man at fornemme en afsvækkelse af den udenlandske konjunktur. Især vendingen i den amerikanske økonomi måtte forventes at smitte af på både Danmark og Europa. På den anden side sikrede overskud på betalingsbalancen og en positiv saldo for den offentlige sektor en rimelig robust dansk økonomi. Det er i den sammenhæng ikke uinteressant, at *Finansredegørelsen* 2002 noterede, at

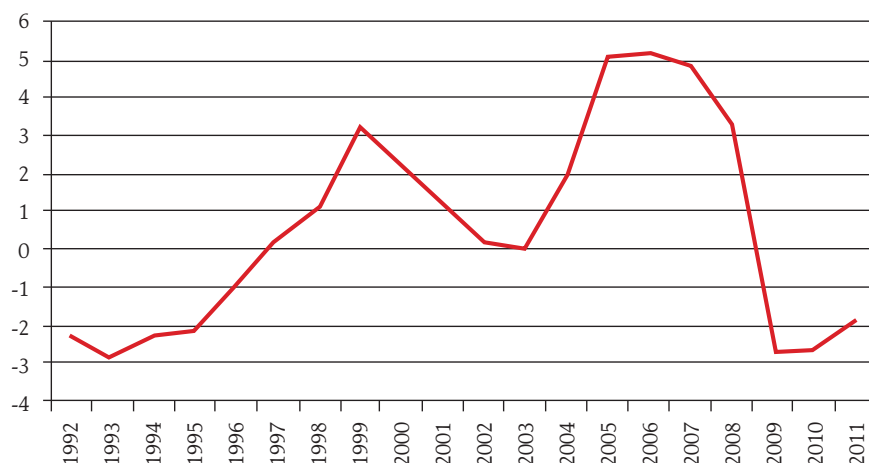
Overskuddet på de offentlige finanser betyder, at der er plads til, at de automatiske stabilisatorer kan virke, hvis konjunkturerne vender. Det er i en midlertidig konjunkturedgang ikke nødvendigt at finansiere resulterende – og ligeledes midlertidige – bortfald af skatteindtægter og eventuelt forøgede udgifter til dagpenge m.v.

Aktiv finanspolitisk styring af konjunkturerne skal derimod anvendes med stor forsigtighed. Det er ikke muligt at finjustere konjunkturudviklingen med finanspolitiske tiltag, idet sådanne risikerer at virke for sent og dermed destabiliserende.

Hvorom alting er, førte den internationale afmatning til en faldende vækst, en stigning i arbejdsløsheden med ca. 1 procentpoint, et faldende antal i beskæftigelse, en lidt svingende, men nogenlunde stabil betalingsbalance, en svækkelse af de offentlige finanser over perioden 2000-2003, hvorefter de viste en markant forbedring. Netop den stigende ledighed var motivet bag regeringens forlig med Dansk Folkeparti om den såkaldte forårspakke, der sigtede på at stimulere væksten. Den indeholdte skattelettelser og skulle samtidig fremme arbejdsudbuddet. Derfor havde forliget både et konjunkturpolitisk og et strukturelt islæt.

Man var i den økonomisk-politiske debat vedvarende meget optaget af problemet om finanspolitisk holdbarhed, som blev håndteret i adskillige regeringspublikationer og af Velfærdskommissionen, jf. kapitel 2. Det skete i vidt omfang under henvisning til regeringens såkaldte 2010-plan. Selv om man i årene frem mod 2005 stod overfor en vis opbremsning, var det grundlæggende synspunkt, at den danske økonomi var robust, og at der derfor var god grund

Figur 1.14 Den offentlige sektors saldo i procent af bruttonationalproduktet 1992-2011



Kilde: Statistikbanken, NATNO1, OFF3, Statistisk Tiårsoversigt.



Finanspolitisk holdbarhed blev i kølvandet på Velfærdskommissionens arbejde det dominerende mantra.

til at fokusere på de mere langsigtede udfordringer, herunder ikke mindst det demografisk betingede problem.

Fra midten af det årti, der kaldes 00'erne, befandt Danmark sig i en højkonjunktur med højt niveau for beskæftigelse og aktivitet. Ledigheden var lav og antallet af beskæftigede stærkt voksende. Den stærke fremgang i produktion og efterspørgsel viste sig i en markant forbedring af den offentlige sektors saldo, mens en kraftig stigning i importen reducerede overskuddet på betalingsbalancen.

Højkonjunkturen buldrede af sted; men hvor længe var Adam i Paradis? Højkonjunkturen fik en brat afslutning.

Meget tyder på, at finanspolitikken frem mod 2007 – begyndende med forårspakken i 2004 – var mere ekspansiv, end godt var, hvilket i nogen grad hang sammen med, at den planlagte vækst for det offentlige forbrug blev overskredet.¹ Med den lave og faldende ledighed er det svært at se begrundelser for finanspolitiske lempelser.

Det kunne snarere have disponeret for en finanspolitisk stramning, der imidlertid udeblev.

Dansk økonomi blev derfor udsat for en kraftig deroute, som blev forstærket af den internationale recession. Nedturen blev langt stærkere, end nogen havde forventet. Det var baggrunden for skattereformen i 2010, der bl.a. sigtede på at understøtte konjunkturen.

Væksten var i 2008/09 negativ, arbejdsløsheden stigende, antallet af beskæftigede faldende, og den offentlige sektors saldo styrtdykkede i 2009. Kun betalingsbalancen gik den forventede, forbedrede vej.

Det er et godt spørgsmål, hvorfor ingen i årene forud for krisen så de risici, der fulgte af udviklingen på de danske finansielle markeder, og hvorfor så

¹ I foråret 2006 sigtede man således på en realvækst i det offentlige forbrug på maksimalt 0,5 pct., mens væksten de facto blev 4,1 pct.

mange synes at have undervurderet de afdragsfrie låns virkninger på prisdannelsen i boligmarkedet.

Der var usikkerhed om, hvordan vanskelighederne skulle håndteres. Fx lød det i Økonomisk Redegørelse fra december 2008:

Ingen af de tre virkemidler er uden problemer. Den omfattende statslige – og nødvendige – indgriben i finanssektoren kan, afhængig af det konkrete design, have betydning for effektivitet og indbyrdes konkurrence. De meget lave pengepolitiske rentesatser risikerer at skabe grundlag for nye spekulative bobler og skævvridninger af finansmarkederne, ligesom virkningerne af kommende ændringer i den finansielle regulering kan være svære at forudse. Størst er risikoen ved en for ekspansiv finanspolitik, der sammen med de (større) automatiske virkninger fra det økonomiske tilbageslag på skatteindtægter og udgifter til dagpenge mv. risikerer at skabe en tredje krise efter den finansielle og realøkonomiske krise, nemlig en krise i de offentlige finanser.

Den økonomiske politik, herunder finanspolitikken, skal balancere mellem to modsatrettede risici eller yderpunkter i det videre konjunkturforløb. Det ene er, at kombinationen af kraftige finansielle redningspakker og meget lav rente vender situation til en ny kraftig opgang også uafhængigt af finanspolitiske lempelser. I den situation vil en for ekspansiv finanspolitik risikere at gøde jorden for nye balanceproblemer.

Finanspolitikken skulle vedvarende balancere. Den skulle styrke aktivitet og beskæftigelse og fremme konkurrenceevnen, uden at det skabte forringelser af de offentlige finanser, og, uden at det øgede gæld og rentebetalinger og dermed skærpede det fremtidige konsolideringsbehov.

Nok steg ledigheden, men fra et meget lavt niveau. Den var i 2009/10 stadig lavere, end da den i 2001 nåede et bundniveau efter den forudgående højkonjunktur. 'Ungepakken' fra november 2009 og nye aktiveringsregler for unge under 30 år sigtede på at forebygge længerevarende ledighed blandt de unge.

Med genopretningspakken fra 2010 ønskede regeringen og Dansk Folkeparti at fastholde udlandets tillid til fastkurspolitikken og at styrke de langsigtede finanspolitiske handlemuligheder. Samtidig var forventningen, at afkortningen af dagpengeperioden – fuldt gennemfaset i 2013 – ville reducere risikoen for en øget strukturel ledighed. Finanspolitisk holdbarhed spillede fortsat en betydelig rolle.

Den lempelse af finanspolitikken, den nye S-R-SF-regering gennemførte, påvirkede ikke udviklingen i de offentlige finanser på længere sigt, men bidrog ej heller nævneværdigt til billedet af en meget langtrukken normalisering af konjunkturerne. Det var fortsat opfattelsen, at brug af finanspolitikken til aktiv konjunkturstabilisering skulle ske inden for rammerne af en holdbar og troværdig økonomisk politik på mellemlangt og langt sigt, hvilket bl.a. krævede en effektiv styring af de offentlige udgifter.

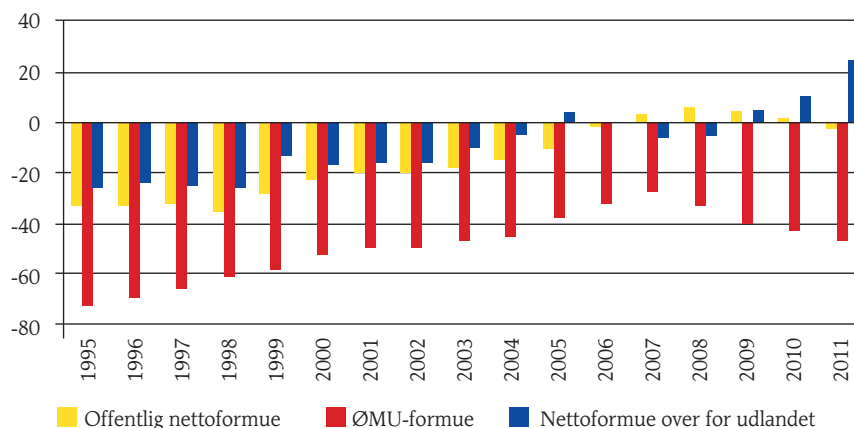


I 2010 formulerede både regeringen og oppositionen redningsplaner for den danske økonomi. Formændene for S og SF, Helle Thorning-Schmidt og Villy Søvndal, ser på regeringens havarede køretøj med statsminister Lars Løkke Rasmussen som chauffør og finansminister Claus Hjort Frederiksen som sidemand.

Figur 1.15 viser, at Danmark ved udgangen af 2011 havde en nettoformue over for udlandet på 24,4 pct. af BNP, mens der var en offentlig nettogæld på 3,1 pct. af BNP. Det betyder, at det danske samfund nu har en fordring på udlandet, mens omvendt danske virksomheder og husholdninger har ydet lån til det offentlige. Både nettoformuen over for udlandet og den offentlige nettoformue har over tid – som følge af den opmærksomhed, man i den økonomiske politik har viet betalingsbalancen og den offentlige sektors saldo – ændret sig markant. I den sidste del af 90'erne lå den offentlige nettogæld på ca. 30 pct. og udlandsgælden omkring ca. 25 pct. af BNP. Som vi har set ovenfor, var det en central pointe i den økonomiske politik, at disse underskud skulle nedbringes – ikke mindst af hensyn til den demografiske udvikling. Man ser da også, hvordan de to gældsposter reduceres mere og mere op gennem 00'erne og slutteligt slår over i at blive en positiv formue.

Den finansielle nettoformue for offentlig forvaltning og service var negativ frem til 2006. Det skyldtes en lang forudgående årrække med underskud på den offentlige saldo. Overskuddene i perioden 1998-2002 og 2004-2008 bidrog

Figur 1.15 Indenlandsk og udenlandsk nettoformue i pct. af BNP 1995-2011



Kilde: Statistikbanken NAT01, EDP3 og OFF13. Statistisk Tiårsoversigt.

til at reducere nettogælden. I 2007 var der for første gang i mange år en positiv nettoformue; men i 2011 vendte billedet igen som følge af nye underskud og kursreguleringer.

Fra 1964 til 1990 havde Danmark underskud på betalingsbalancen, og det resulterede selv sagt i en betydelig udlandsgæld. Omkring 1990 var den ca. 40 pct. af BNP. Da der siden 1998 hvert år har været overskud på betalingsbalancen, vendte gælden i 2005 til en fordring på udlandet, og formuen udgjorde i 2011, som nævnt, 24,4 pct. af BNP.

ØMU-gælden er et lidt spøjs begreb, der af EU anvendes til sammenligninger på tværs af landene. Det er i hovedsagen et bruttogældsbebeg, der ikke modregner den offentlige sektors krav på andre.

Fra 'fine-tuning' til finanspolitisk holdbarhed

Mens der, da velfærdstatens storhedstid var inde og i de første år under legitimitetskrisen, jf. *Dansk Velfærdshistorie*, bind 4 og 5, var en udbredt tro på, at det var muligt at 'fine-tune' den økonomiske politik, er strukturspørgsmål – herunder analyser af arbejdsmarkedsforhold og finanspolitisk holdbarhed – kommet til at spille en stadig større rolle i den økonomisk-politiske debat.

Da den første oliekrise satte ind i 1974/75, var det en generel politisk opfattelse, at vanskelighederne kunne imødegås gennem en ekspansiv økonomisk politik. Man troede, at krisen ville være kortvarig. Da det viste sig ikke at holde stik, blev den økonomiske politik en vedvarende "stop and go"-politik, fordi man skiftevis søgte at forbedre beskæftigelsen og reducere underskuddet på betalingsbalancen. Gennem et som oftest mislykket forsøg på at føre indkomstpolitik blev det forsøgt at hindre Phillipskurvens fortsatte glidning mod