

DE SOCIALE UDGIFTER 1890-1990

Af Jacob Christensen

I de 100 år, der er gået siden indførelsen af moderne sociale sikringsordninger i Danmark, har socialpolitikken udviklet sig fra et marginalt fænomen til en central del af samfundsøkonomien. Udgifterne til sociale formål er vokset fra 1,4 til 35% af bruttofaktorindkomsten, og statens deltagelse i finansieringen er blevet mere fremtrædende. Dette har også påvirket borgernes stilling: Flere modtager sociale ydelser, hvis værdi samtidig er øget væsentligt.

Denne artikel behandler spørgsmålet om, hvordan socialpolitikken har udviklet sig siden alderdomsunderstøttelseslovens ikrafttræden i 1892 med udgangspunkt i udviklingen i de sociale udgifter.

De sociale udgifter er en almindeligt anvendt indikator i historiske og sammenlignende undersøgelser, ikke mindst fordi materialet i de fleste lande er forholdsvis let tilgængeligt. Der kan dog være grund til at spørge, hvad tallene egentlig fortæller om den sociale og politiske udvikling over en hundredårig periode i et samfund som det danske.¹

For det første kan man hævde, at udviklingen i de sociale udgifter viser noget om forholdet mellem det politiske og det økonomiske system: Jo større del af nationalproduktet, der fordeles via offentlige kasser, jo mindre direkte betydning har markedskræfterne for borgernes velfærd, og man kan se den sociale sikring som en del af et system af sociale rettigheder.

Man bør dog være varsom med at fortolke tallene. Nyere forskning har især interesseret sig for omfordelingseffekterne af forskellige typer af socialpolitik, og meget tyder på, at det samme niveau af sociale udgifter kan dække over meget forskellige fordelingseffekter. Det er ikke så meget udgiftsniveauet som graden af omfordeling, som adskiller de skandinaviske og de kontinentaleuropæiske sikringssystemer.² Væksten i de danske sociale udgifter kan ikke uden videre tages som udtryk for en stigende grad af lighed i samfundet.

For fuldstændighedens skyld skal det nævnes, at liberale politikere og teoretikere ikke vil se øgede sociale udgifter som udtryk for stigende velstand i et samfund. Den politiske omfordeling ses i denne tradition som udtryk for et uheldigt indgreb i markedsmekanismerne, der kan være nødvendigt, så længe det store flertal af borgerne ikke har mulighed for at sikre sig gennem individuelle forsikringsordninger. Til gengæld bør de sociale udgifter falde, efterhånden som samfundets velstand vokser og offentlig sikring erstattes af privat forsikring.³

Både det liberale argument og rettighedsargumentet antyder dog, at det ikke kun er udviklingen i de samlede udgifter, som er interessant. Spørgsmålet om de sociale ydelsers finansiering har i hele perioden været genstand for intens politisk interesse. Det gælder såvel fordelingen mellem offentlige tilskud og egenbetaling til sikringsordningerne som fordelingen af de offentlige udgifter på stat og kommuner.⁴

Endelig fortæller udviklingen i de samlede offentlige udgifter kun indirekte om udviklingen i de enkelte sikringsordninger. Derfor vil denne artikel også omfatte en mere detaljeret gennemgang af udgifterne til alderspension.

Det kan af flere grunde være svært at foretage en entydig afgrænsning af de sociale udgifter, men artiklen anvender en forholdsvis snæver definition af socialpolitik og sociale udgifter. Det betyder blandt andet, at gennemgangen kun omfatter de egentlige socialudgifter og ikke udgifter til uddannelse og boligbyggeri. De forskellige former for huslejetilskud, som har fået stor betydning i løbet af 1980'erne, regnes dog for sociale ydelser.

Man skal desuden være opmærksom på, at skattepolitikken også kan have betydning for socialpolitikken. Dette gælder ikke mindst på pensionsområdet, hvor den danske stat gennem skattefradrag længe har begunstiget privat pensionsopsparing⁵. Samtidig kan graden af progression i skattesystemet påvirke indkomstfordelingen i samfundet, om end sammenhængen er mere kompliceret end de gældende skattesatser kan give indtryk af.

Materialet

Danmark har tradition for en effektiv indsamling af data om statslige aktiviteter. Dette gælder også socialpolitikken, hvor der findes oplysninger om de sociale udgifter for hele perioden efter 1890. Imidlertid er dataserierne ikke sammenlignelige over tid, idet afgrænsningen af socialpolitik er ændret ved forskellige lejligheder. Det betyder, at man må acceptere brud i tidsserierne for de samlede udgifter og byrdefordelingen i finansårene 1945/46,

1952/53 og 1976. Samtidig blev de fleste sociale ydelser med undtagelse af pensioner og socialhjælp i forbindelse med kildeskattereformen gjort skattepligtige, og for at sikre ydelsernes værdi blev satserne forhøjet. En del af stigningen i de sociale udgifter omkring 1970 er derfor ikke reel men et resultat af det nye ligningssystem.⁶

For perioden 1890-1940/41 er den vigtigste kilde til beregning af de sociale udgifter to tabelsamlinger udgivet af Statistisk Departement i Statistiske Efterretninger,⁷ mens Statistisk Tiårsoversigt fra og med finansåret 1952/53 giver oplysninger om de sociale udgifter, finansieringen og antallet af klienter. For perioden 1941/42-1951/52 er anvendt Socialministeriets statsvidenskabelige konsultants opgørelse over de sociale udgifter suppleret med Statistisk Årbog.⁸

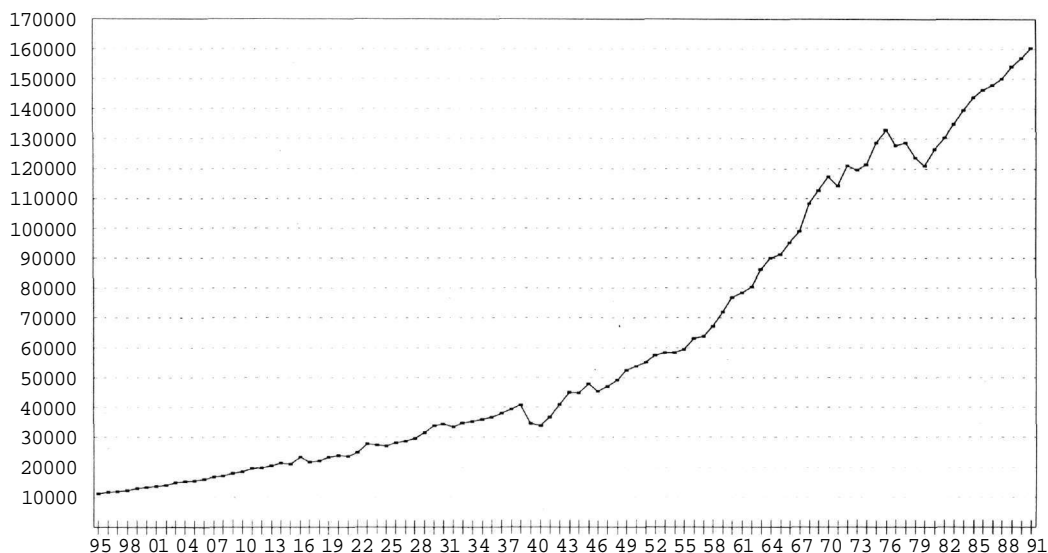
Tabelsamlingerne fra Statistiske Efterretninger anvender en snæver definition af socialpolitik, idet der kun oplyses om udgifter til social forsorg, alders- og invaliderente, sygeforsikring og arbejdsløshedsforsikring. For arbejdsskadeforsikringens vedkommende er kun oplysninger om statens direkte udgifter medtaget, mens arbejdsgivernes forsikringspræmier samt udgifter til dagpenge og erstatninger ikke er oplyst. Dermed undervurderes de sociale udgifter og arbejdsgivernes andel af finansieringen en smule mellem 1898 og 1940/41.⁹

I Statistisk Årbog er oplysningerne om arbejdsskadeforsikringen medtaget, mens udgifterne til beskæftigelsesarbejder er udeladt. Til gengæld anvender både Socialministeriets statsvidenskabelige konsulent og Statistisk Tiårsoversigt den fællesskandinaviske standard for opgørelse af de sociale udgifter, hvor hospitalsudgifterne er medregnes. Dermed bliver de sociale udgifter noget større end efter den tidligere opgørelsesmetode.¹⁰ En yderligere komplikation opstår ved, at statens og kommunernes udgifter til tjenestemandspensioner fra 1976 indregnes i de sociale udgifter som arbejdsgiverudgifter.

Oplysningerne om den generelle økonomiske og demografiske udvikling er hentet 3 steder. Tal for bruttofaktorindkomsten og forbru-

Bruttofaktorindkomsten 1895-1992

Millioner kroner. 1970-priser



gerprisindekset mellem 1895 og 1970 er hentet i Svend Aage Hansens "Økonomisk vækst i Danmark". Befolkningens størrelse og alderssammensætning til 1970 er beregnet ud fra Hans Chr. Johansen: "Danmarks Historie, bd. 9", mens oplysninger om bruttofaktorindkomsten, forbrugerprisindeks samt befolkningens størrelse og alderssammensætning efter 1970 er hentet i Statistisk Tiårsoversigt.¹¹ Man skal i den forbindelse være opmærksom på, at principperne bag nationalregnskabsstatistikken blev ændret væsentligt i 1970, hvorfor det kan være vanskeligt direkte at sammenligne tallene for bruttofaktorindkomsten før og efter dette år.

De samlede udgifter til sociale formål 1895-1990

Udviklingen i udgifterne til sociale formål skal ses på baggrund af dramatiske økonomiske og demografiske forandringer. Figur 1 viser, at bruttofaktorindkomsten målt i faste priser er steget til det 14-dobbelte mellem 1895 og 1990, mens befolkningen i den samme periode er vokset fra 2,1 til 5,1 millioner. Målt i 1970-priser er BFI pr. indbygger alligevel steget fra

ca. 4.900 kr. til 30.000 kr. Samtidig er erhvervsstrukturen i øvrigt ændret kraftigt, så mindre end 5% af arbejdsstyrken i dag arbejder ved landbrug eller fiskeri mod næsten halvdelen i 1901.

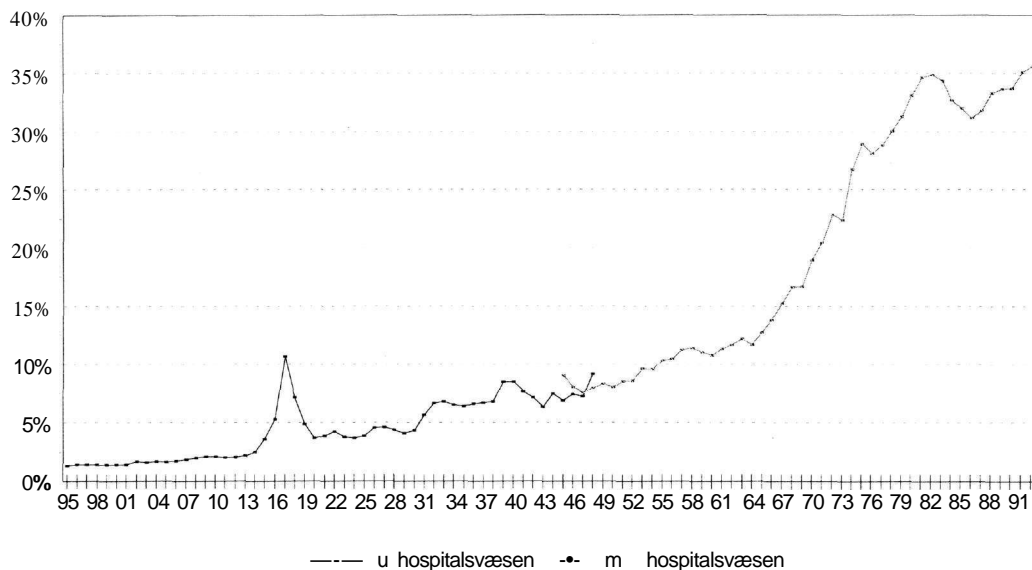
Forandringerne er ikke sket helt jævnt, og der har også været meget kraftige udsving i udviklingen i de sociale udgifter målt som andel af BFI, hvilket ses af figur 2. Man kan nogenlunde sikkert opdele perioden mellem 1895 og 1990 i seks underperioder: 1895-1914; 1914-1920; 1921-1945; 1945-1965; 1965-1975 og 1975-1990.

I sammenligning med i dag var de sociale udgifter lave i perioden før 1. verdenskrig, men ser man nærmere på udviklingen mellem 1895 og 1914, er det alligevel bemærkelsesværdigt, at der sker en langsom men stabil stigning fra 1,4 til 2,5% af BFI. Enkelte år udmærker sig med meget store stigninger i de sociale udgifter. Det gælder specielt 1902, 1907, hvor arbejdsløshedsforsikringen indføres, og 1908 samt 1913.

Det rolige billede afløses af dramatiske forandringer under og lige efter 1. verdenskrig. Den voldsomme stigning til ca. 10% af BFI i

Sociale udgifter 1895-1992

Andel af BFI



1918 er sandsynligvis overdrevet, men det er tydeligt, at de forskellige dyrtidsordninger lagde et stort pres på statens og kommunernes finanser. Mellem 1918 og 1920 faldt udgifterne igen næsten lige så kraftigt, som de var steget.

1920'erne beskrives ofte som en periode præget af socialpolitisk reaktion. Dette er ikke helt korrekt, når man ser på de samlede udgifter. I 1921 var udgiftsniveauet steget til 3,7% af BFI, og på trods af Venstregeringernes tiltag og ønsker forblev det på mindst samme højde frem til 1930'ernes begyndelse.

Det kan overraske, at loven om aldersrente fra 1922, der satte loft over kommunernes ydelser, og nedskæringslovene fra 1927 ikke havde større effekter. 1920'ernes socialpolitik er endnu dårligt undersøgt, men to mulige forklaringer er, at perioderne med prisfald betød en stigning i værdien for ydelser med faste takster, og at stigninger i arbejdsløsheden har modvirket den direkte effekt af nedskæringerne.

Fra 1931 skiftede niveauet, så det i det meste af 1930'erne lå på ca. 6,5% af BFI og ca. 7% under 2.verdenskrig. Det karakteristiske ved udgiftsudviklingen i hele perioden er imidlertid

den høje konjunkturfølsomhed, hvor vækstraten svinger voldsomt fra år til år, ligesom udgifterne direkte falder nogle år i modsætning til situationen før 1.verdenskrig. Man skal i øvrigt bemærke, at den største stigning i de sociale udgifter finder sted i 1931 og 1932, hvor den nye lovgivning om arbejdsløshedsforsikring og arbejdsanvisning blev gennemført. Resten af socialreformen, der trådte i kraft i 1933, havde mindre betydning for de sociale udgifter.

Det før omtalte brud i tidsserierne betyder, at udgiftsniveauet før og efter 1945 ikke umiddelbart kan sammenlignes. I 1946 udgjorde socialudgifterne inklusive udgifter til sygehusvæsenet 8% af BFI stigende til 13% i 1965¹². I modsætning til situationen før 2.verdenskrig er væksten nu stabil, idet enkelte år dog udmærker sig med en vækst i udgifterne renset for prisstigninger på over 10%. Det gælder især 1953, 1957, hvor folkepensionsreformen gennemføres, og 1961, hvor sygeforsikringsreformen med den nye dagpengeordning gennemføres.

Perioden mellem 1965 og 1975 står for mange som velfærdsstatens gyldne år, og tallene



*K.K. Steincke (1880-1963), Arkitekten bag Socialreformen i 1933.
Her fotograferet som justitsminister i 1924.*

bekræfter til fulde det indtryk. Baggrunden var en meget kraftig vækst i BFI, som i løbet af 1960'erne nærmest udryddede arbejdsløsheden i Danmark.

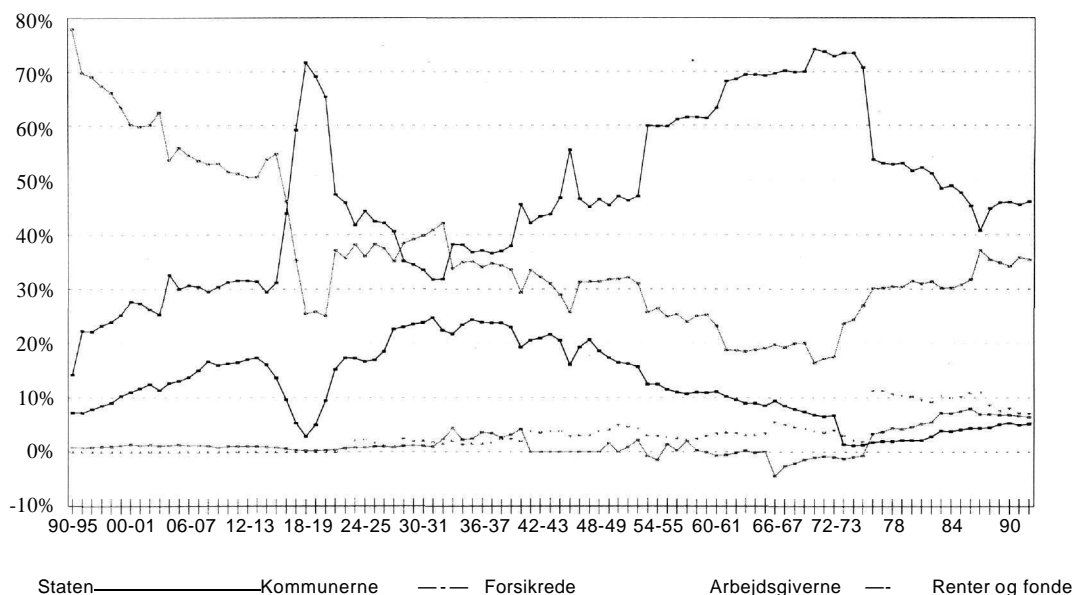
I samtiden overraskede det mange, at de sociale udgifter med årlige vækstrater på over 10% i faste priser voksede endnu stærkere end nationalproduktet. Faktisk er det kun i 1973, at væksten ligger væsentligt under 10%. 1970 og 1974 udmærker sig med vækstrater på over 18%. Man skal her være opmærksom på, at tallene ikke tager højde for omlægningen af skattesystemet, som i de år fik betydning for arbejdsløsheds- og sygedagpengene. 1970 var dog også året, hvor den fulde folkepension blev gennemført. Resultatet af den kraftige vækst var, at de sociale udgifter i 1975 udgjorde 29% af BFI, hvilket var mere end en fordobling på 10 år.

Perioden efter 1975 har været kendetegnet af en væsentlig økonomisk afmatning og en kraf-

tig stigning i antallet af arbejdsløse. Samtidig faldt væksten i de sociale udgifter væsentligt, så de årlige vækstrater i faste priser lå på omkring 3%, og i det meste af 1980'erne lå udgifterne omkring 30-35% af BFI. I årene mellem 1982 og 1986 faldt de sociale udgifters andel af BFI for første gang siden 1920'erne, for dog igen at stige i takt med arbejdsløsheden, så de i 1992 udgjorde godt 35% af BFI. Selv om niveauet er ændret væsentligt, minder udviklingen i 1980'erne og 1990'erne meget om udviklingen i mellemkrigsperioden med en tydelig sammenhæng mellem de økonomiske konjunkturer og de sociale udgifter.

I løbet af 100 år er de offentlige udgifter til social sikring vokset kraftigt, så de fra at være en marginal størrelse på statsbudgettet og nationalregnskabet nu er én af de dominerende. Væksten er sket sideløbende med en betydelig stigning i det danske samfunds velstand, og prøver man at sammenholde vækstraterne for

Finansieringen af de sociale udgifter



de sociale udgifter med vækstraterne for BFI i de enkelte år, er der meget, som tyder på, at udviklingen i de sociale udgifter kun i ringe grad er direkte påvirket af udviklingen i bruttofaktoriindkomsten. Med et udtryk hentet fra nationaløkonomien kan man tale om, at der er en vis positiv elasticitet i udgiftsudviklingen¹³. Det er kun i perioderne 1920-1940 og 1975-1992, der synes at være en klar sammenhæng mellem den samfundsøkonomiske udvikling på kort sigt og ændringerne i de sociale udgifter.

Det er denne positive elasticitet, som man altså ikke kun finder mellem 1965 og 1975, der gør de sociale udgifter interessante for politologer og historikere. Man kan pege på flere grunde til, at de sociale udgifter er vokset kraftigere end nationalproduktet. For eksempel kan det økonomiske behov for offentlig sikring være vokset i takt med den kapitalistiske økonomis og urbaniseringens fremtrængen. Befolkningens alderssammensætning er også ændret, så der nu er forholdsvis væsentligt flere gamle end i 1890. Endelig kan folk være mindre tilbageholdende med at benytte offentlige tilbud. Det er dog tvivlsomt, om disse ændringer i efterspørgselen af social sikring i

sig selv garanterer et udbud. Den politiske proces spiller en central rolle i formidlingen af forskellige gruppers krav om sikring.

Finansieringen af de sociale udgifter 1895-1990

En måde, som det politiske system kan påvirke udbuddet af og efterspørgselen efter sociale ydelser på, er ved at gribe ind i finansieringen. Det oprindelige formål med den statslige og kommunale støtte til sygeforsikringerne var, at den skulle gøre det overkommeligt for folk med almindelige arbejdsindtægter at skaffe sig adgang til læge- og sygehusydelse samt økonomisk erstatning i tilfælde af sygdom. Sagt med økonomiske termer mente politikerne, at der var et behov i samfundet, der ikke kunne realiseres på grund af indkomstfordelingen.

I den tidlige socialpolitik finder man også karakteristiske forskelle på de politiske partiers holdning til statstilskud. Socialdemokraterne ønskede generelt socialpolitikken finansieret via staten, mens Venstre og Højre hellere så byrderne lagt på kommunerne og borgerne.

Den nyere forskning i finans- og socialpolitiske beslutningsprocesser har lagt meget vægt på dette perspektiv, idet man spørger, om der er en systematisk sammenhæng mellem finansieringsstrukturen og udgiftsudviklingen, så bestemte finansieringsformer ansporer til øget efterspørgsel efter sociale ydelser og dermed vækst i udgifterne.

Det er næppe muligt at besvare spørgsmålet bare nogenlunde entydigt med det materiale, som anvendes her, men man kan mere impressionistisk forsøge at undersøge, om der er lige så karakteristiske forskelle på finansieringsstrukturen som på vækstmønstrene i de seks perioder.

Figur 3 viser, at selv om kommunerne finansierede hovedparten af de sociale udgifter før 1.verdenskrig, var der en tydelig tendens til, at staten og de syge- og arbejdsløshedsforsikrede bar en voksende del af byrden. Mellem 1895 og 1914 steg statens andel af byrden fra 22 til 30% og de sikredes fra 7 til 17%. Stigningen afspejler nøje tilgangen til socialforsikringerne, ligesom alderdomsunderstøttelsen og fra 1908 hjælpe-kasserne blev finansieret gennem væsentlige statstilskud.

Byrden ved den voldsomme ekspansion af udgifterne under 1.verdenskrig blev næsten udelukkende lagt på statskassen. Resultatet var, at staten i finansåret 1919-20 stod for 70%) af udgifterne, mens andelen for kommunernes og de sikredes egenbidrag faldt tilsvarende.

Perioden mellem 1920 og 1945 adskiller sig også i finansieringen væsentligt fra perioden før 1.verdenskrig. Samtidig kan man dele perioden i to eller tre underperioder med meget forskellige tendenser i finansieringen. Fra 1921 til 1932 sker der en gradvis aflastning af statskassen. Byrden blev i stedet lagt over på kommunerne og socialforsikringsbidrag, der i finansåret 1932-33 bar hhv. 42% og 22% af udgifterne mod statens 32%. Forskellen til situationen i finansåret 1913-14 er ikke overvældende, men tendensen til en øget statslig andel i finansieringen er brudt. Endelig betød indførelsen af invaliditetsforsikringen i 1922 og oprettelsen af arbejdsløshedsfonden, at arbejdsgiverne nu udover præmier til arbejdsskadefor-

skringen også betalte socialforsikringsbidrag, om end deres størrelse var begrænset.

Ændringen i byrdefordelingen var resultatet af en bevidst politik i 1920'erne, hvor de to Venstre-regeringer begrænsede statstilskudene til socialforsikringerne, ligesom krigstidens særordninger efterhånden faldt bort. Man skal være opmærksom på, at 1920'erne generelt var en periode med kraftige prisfald, hvorfor statens indtægter fra den progressive indkomstskat også faldt.

Med socialreformlovgivningen fra 1933 vender billedet igen. Fra finansåret 1932-33 til finansåret 1933-34 steg statens bidrag til godt 38%, mens kommunernes faldt til 34%. Socialreformens største betydning lå altså ikke så meget på udgifts- som på finansieringssiden. Tanken om at lade statskassen betale en større del af de sociale udgifter var som nævnt i god overensstemmelse med Socialdemokratiets politik fra før 1.verdenskrig. De aggregerede tal skjuler desuden en meget vigtig ændring i socialforsorgens finansiering, idet forsørgelseskommuneprincippet, hvor kommuner betalte refusion til hinanden for hver enkelt forsorgsklient, hvis understøttelse ikke blev betalt af opholdskommunen, blev erstattet af et landsdækkende refusionsforbund, hvor mere velstående kommuner betalte til mindre velstående.

Under 2.verdenskrig ser man en yderligere forskydning af finansieringen, så statens andel kommer til at ligge på ca. 45% mod kommunernes 30%. Her skal man dog være opmærksom på, at udgifterne til arbejdsskadeforsikringen nu er inkluderet i opgørelsen, men det har næppe større betydning i denne sammenhæng.

Skiftet til en ny tidsserie fra 1953/54 betyder, at opgørelserne over byrdefordelingen ikke er umiddelbart sammenlignelige med tallene fra de foregående perioder, fordi udgifterne til sygehusvæsenet nu medregnes¹⁴. Umiddelbart ser man et skift i statens andel fra 45 til 60%, mens kommunernes falder fra 30 til 25% og forsikringsbidragenes fra 15 til 12%. Frem til 1965 stiger statens andel yderligere til 70%, mens kommunernes falder yderligere til 20%. På trods af indførelsen af ATP i 1964 falder sikringsbidragene til ca. 9%. Arbejdsgiverbi-

drag spiller i hele perioden forsat en meget begrænset rolle.

I årene med den kraftige vækst mellem 1965 og 1975 er udviklingen i byrdefordelingen forbausende behersket. Mest bemærkelsesværdigt er, at omlægningen af arbejdsløshedsforsikringens finansiering i 1967, der flyttede de marginale omkostninger ved arbejdsløsheden fra de forsikrede til staten, sammen med sygekassernes afskaffelse i 1973 fører til, at sikringsbidragene i 1975 dykker under 2% af de samlede udgifter. Dette er vesteuropæisk bundrekord og et direkte resultat af 1970'ernes socialreform, hvor man ville væk fra systemet med forsikringskasser.

Det pludselige fald i statens andel af udgifterne i 1976 og den tilsvarende stigning i arbejdsgivernes andel er i hovedsagen resultatet af, at statens og kommunernes udgifter til tjenestemandspensioner nu indregnes i de sociale udgifter som arbejdsgiverudgifter. Man kan alligevel se en tendens efter 1976 til et fald i statens andel af byrden på ca. 10 procentpoint, mens kommunernes stiger med 5.

Arbejdsgivernes bidrag svinger noget i perioden efter 1976, hvilket for det meste svarer til ændringer i reglerne om arbejdsgiverbetaling af sygedagpenge. Lovgivning om højere a-kassekontingent har sammen med en stigning i antallet af arbejdsløshedsforsikrede ført til, at sikringsbidragene er steget fra 2 til 5% af de samlede udgifter. Bidragene er dog stadig ekstremt lave i en europæisk sammenhæng, og de overgås af trækket på de sociale kasser og fondes formuer.

Status i 1992 var, at staten bar 46% af de sociale udgifter, mens 36% kom fra kommunerne, 5% fra forsikringsbidrag, 7% fra arbejdsgiverne og 6% fra træk på formuer. Udviklingen efter 1976 kan minde lidt om udviklingen i 1920'erne men i meget afsvækket form.

Med forbehold for de forskellige brud i tidsserierne kan man pege på to væsentlige tendenser i finansieringen af de sociale udgifter fra 1895 til i dag. For det første bliver en stigende del af udgifterne båret af statskassen. Bevægelsen har dog ikke været ubrudt. I løbet

af 1920'erne forsøgte staten med held at flytte byrden tilbage på kommunerne og de forsikrede. Socialreformen i 1933 aflastede kommunerne direkte og indirekte ved at lade staten bære en større del af udgifterne og ved at ændre det mellemkommunale refusionssystem. Udviklingen synes også at være standset siden midten af 1970'erne, hvor kommunerne og de sociale fonde i løbet af 1980'erne og 1990'erne er kommet til at stå for en noget større del af finansieringen.

For det andet voksede forsikringsbidragenes andel fra 1895 til 1940 i takt med udbygningen af og tilgangen til syge- og arbejdsløshedsforsikringerne. I efterkrigsperioden har tendensen været faldende, idet staten og ikke de arbejdsløshedsforsikrede bærer de marginale omkostninger ved arbejdsløsheden, og sygekasserne blev afskaffet i 1973. De danske socialforsikringsbidrag har altid været væsentligt lavere end i de kontinentaleuropæiske lande, og på trods af indførelsen af ATP i 1964 har de reelt været ubetydelige siden 1973. Tilsvarende har arbejdsgiverne altid spillet en yderst begrænset rolle ved finansieringen af den offentlige socialpolitik i Danmark.

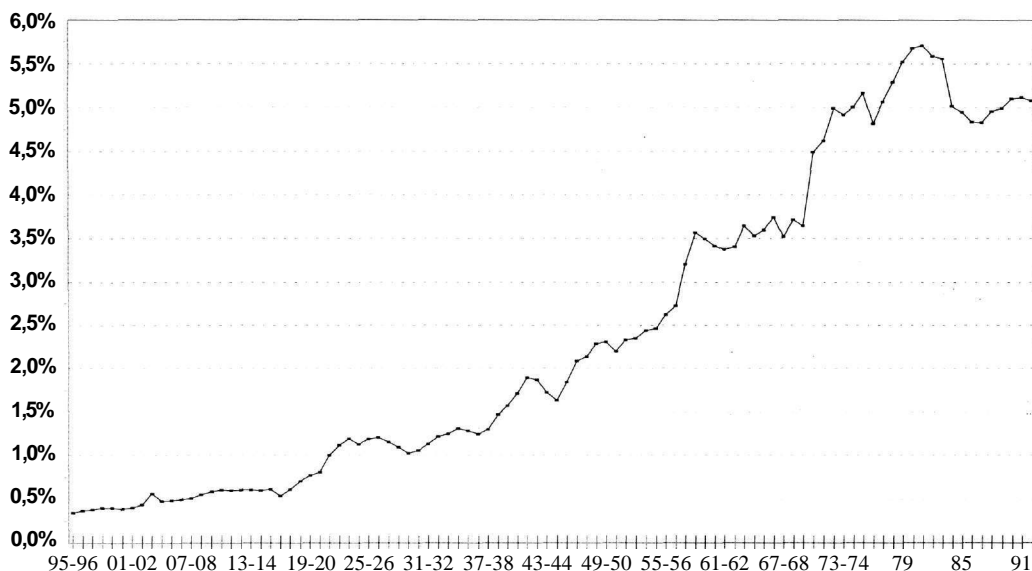
Udviklingen i byrdefordelingen har været bestemt både af tilgangen til de forskellige sikringsordninger og af politiske forhold. Spørgsmålet om statens rolle i socialpolitikens finansiering var et vigtigt stridsemne mellem højre- og venstrefløjens frem til 1930'erne, hvor Socialdemokratiet udtrykkeligt ønskede, at staten skulle bære en større del af omkostningerne, mens Venstre krævede højere egenbetaling.

Der lå både ideologi og økonomi bag denne konflikt. Gennem en statslig finansiering kunne de - ofte socialdemokratiske styrede bykommuner få adgang til et bredere skattegrundlag. Det er næppe heller undgået socialdemokraternes opmærksomhed, at den statslige indkomstskat var progressiv, mens den kommunale var proportional. Omvendt mente Venstre, at hvis kommuner eller forsikringskasser ønskede at forbedre ydelserne, måtte de selv finansiere udgifterne. Samtidig betød prisfaldet efter 1920, at statens indtægter faldt kraftigt.

Efter 1960 er denne konflikt løjet noget af,

Udgifter til alderspension

Andel af BFI 1895-1992



men spørgsmålet om statens bidrag til finansieringen af kommunale opgaver og udligningen mellem kommunerne er stadig et vigtigt politisk stridsemne.

Drivkræfter bag udgifterne: Alderspensionen 1895-1990 som eksempel

Hvis man vil forklare udviklingen i de sociale udgifter, er det nødvendigt at se nærmere på de enkelte socialpolitiske programmer. Alderspensionen er et af de største udgiftsområder og kan her tjene som eksempel. Man skal være opmærksom på, at den følgende diskussion ikke omfatter udgifterne til pleje eller de særlige boligydelse til pensionister, der blev indført i større omfang i slutningen af 1970'erne. Da man må antage, at boligydelsen fungerer som et indtægtsreguleret tillæg til folkepensionen, undervurderer beregningerne udgifterne til pensioner og pensionisternes forbrugsmuligheder efter 1980 noget¹⁵. Efterlønnen, der efterhånden er kommet til at virke som en generel førtidspensionsordning er heller ikke omfattet af undersøgelsen.¹⁶

Figur 4 viser, at udgifterne til alderspension målt i forhold til BFI er vokset fra omkring 0,4% i finansåret 1895-96 til 5,1% i 1992. Udgifterne toppede i 1981 med 5,7% og er relativt set altså faldet noget siden. Væksten indtil 1981 har ikke været jævn, ikke mindst skiller perioderne 1917-23 og 1937-40 samt årene 1957 og 1970 sig ud med kraftige stigninger.

Udviklingen minder en hel del om udviklingen i de samlede udgifter med undtagelse af perioderne under 1.verdenskrig, hvor man ikke ser den pludselige stigning i udgifterne, og mellem 1957 og 1970, hvor pensionsudgifterne vokser kraftigt fra det ene år til det andet som følge af pensionsreformerne. Timingen er interessant, idet pensionsreformen fra 1957, der introducerede folkepensionen, i en vis forstand er en forløber for de gyldne år mellem 1965 og 1975.¹⁷

Grundlæggende kan man forestille sig tre forklaringer på, at udgifterne til alderspension stiger. For det første kan der blive flere ældre i samfundet. For det andet kan flere af de ældre benytte sig af muligheden for at modtage offentlig alderspension, og endelig kan modtagere for det tredje få en højere understøttelse.



Den første lov om aldersundersøttelse fra 1891 åbnede mulighed for at kommunerne kunne bygge asyler til gamle. Her er "De gamles hjem" i Holbæk fotograferet i 1939. (ABAs billedarkiv).

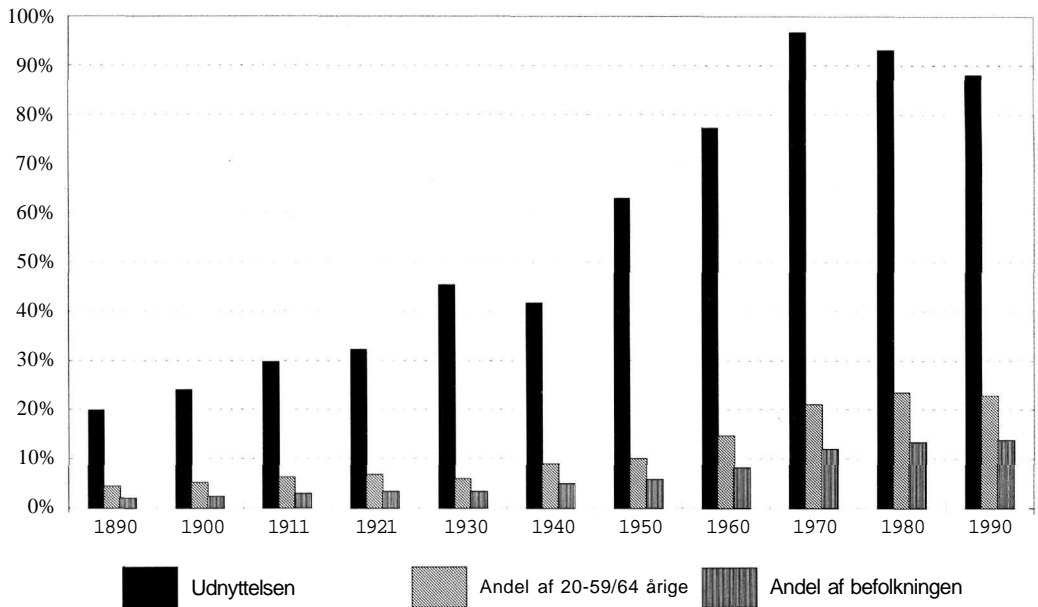
Bruger vi 65 år som foreløbigt kriterium, er det tydeligt, at andelen af ældre er steget væsentligt siden 1890. I 1890 var ca. 7% af befolkningen 65 år eller derover. Andelen voksede langsomt, indtil den i 1960 nåede 10,6%. Siden er aldersfordelingen blevet ændret væsentligt. I 1970 var 12,4% over 65 år, og i 1980 var det 14,4%. Herefter er væksten bremsset noget, så 15,6% af befolkningen i 1990 var over 65 år. På 100 år er alderspensionens klientel målt i forhold til hele befolkningen således lidt mere end fordoblet. Det er indlysende, at de demografiske ændringer ikke i sig selv kan forklare den kraftige vækst i udgifterne til alderspension, endsige timingen af udgiftsstigningerne. Her spiller udnyttelsen af ordningerne en væsentlig rolle.

Ser man på benyttelsen af de offentlige alderspensioner, skal man først være opmærksom på, at tilgangsreglerne er blevet ændret flere gange. I den oprindelige aldersundersøttelseslov

fra 1891 var minimumsalderen 60 år, men samtidig kunne kommunalbestyrelserne skønne over ansøgnernes behov. Ydelsen blev altså ikke udbetalt efter objektive trangkriterier.¹⁸

I 1923 blev minimumsalderen hævet til 65 år, dog med mulighed for dispensation, og der indførtes faste satser med ensartede fradrag for arbejds- og formueindkomst.¹⁹ Aldersgrænsen blev sænket til 60 år i 1937 som et arbejdsmarkedspolitisk tiltag men igen hævet til 65 år fra 1947. Endelig blev aldersgrænsen for mænd hævet til 67 år i forbindelse med folkepensionsreformens ikrafttræden i 1957. Indtægtsfradragene blev lempet væsentligt i 1947 og 1957 og afskaffet for grundydelsens vedkommende fra 1970 men genindført for arbejdsindtægter delvist i 1983 og fuldstændigt i 1993.²⁰ Alle disse ændringer er fulgt i kølvandet på intense politiske konflikter, hvor Socialdemokratiet normalt har krævet lavere og Venstre og Det konservative Folkeparti højere aldersgrænser.

Pensionistbyrden 1895-1990



I aldersgruppen mellem 60 og 70 år betyder en flytning af aldersgrænsen 5 år op eller ned en væsentlig forandring i kredsen af berettigede. I 1890 var 10% af befolkningen 60 år eller derover, hvilket betyder, at godt 40% flere var berettigede til aldersunderstøttelse, end hvis aldersgrænsen havde været 65 år.

Figur 5 viser udviklingen i pensionsbyrden beregnet på tre måder. For det første er antallet af pensionister beregnet som andelen af personer over 60 eller 65 år, afhængigt af den gældende aldersgrænse. For det andet er antallet af pensionister beregnet som andel af antallet af personer i den arbejdsdygtige alder. Her har jeg valgt at bruge befolkningen mellem 20 og 59 eller 64 år som tilnærmelse. Det er en kraftig undervurdering især i begyndelsen af perioden, hvor mange begyndte at arbejde som 13-14 årige og fortsatte længe efter den officielle pensionsalder.²¹ Jeg vil her kalde de to størrelser henholdsvis udnyttelsesgraden og pensionistbyrden.

Endelig viser figuren alderspensionisternes andel af hele befolkningen. Denne størrelse er dog mindre interessant i økonomisk henseende.

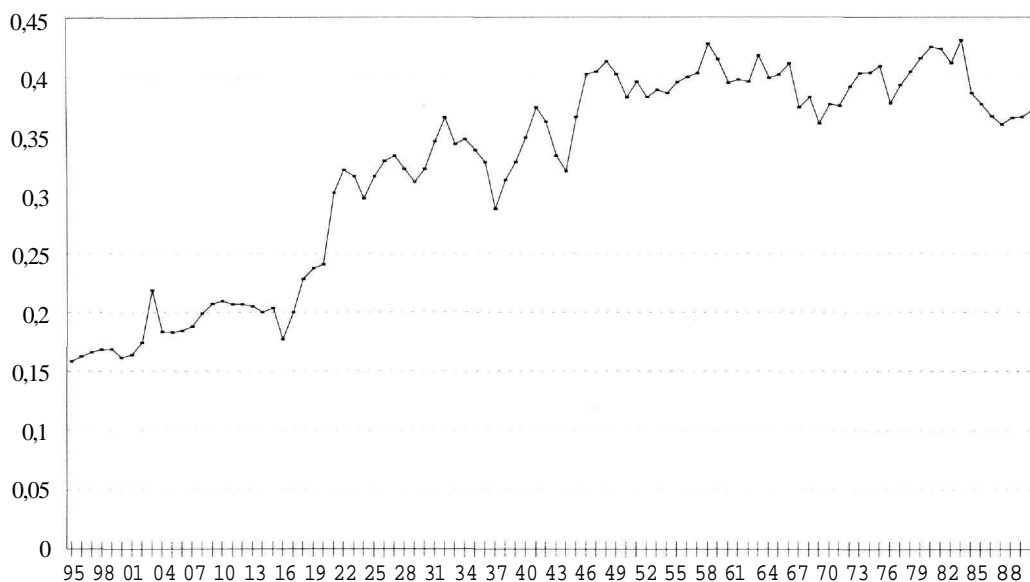
I 1892 udnyttede 20% af befolkningen på 60

år eller derover muligheden for at modtage aldersunderstøttelse. Det er tydeligt, at ordningen har fyldt et væsentligt hul i den sociale sikring. Andelen steg til 30% i 1911 og stagnerede derefter. I forhold til antallet af personer i den arbejdsdygtige alder steg andelen fra 4 til 7%. De aggregerede tal skjuler ivoigt et vigtigt kendetegn ved den danske alderspensionsordning. Hovedparten af modtagerene var enlige kvinder.²²

Den højere aldersgrænse fra 1923 begrænsede antallet af berettigede. Til gengæld steg udnyttelsesgraden, men antallet af pensionister voksede kun langsomt fra 1921 til 1930. Sænkningen i 1937 havde, som man kunne vente, den omvendte effekt. I 1940 modtog 42% af de over 60-årige aldersrente, hvilket svarede til 9% af de 20-59 årige.

Sammenligner man tallene for 1950 med tallene for 1930 er det tydeligt, at udnyttelsen af pensionsordningen fortsatte med at stige. Dette skyldtes blandt andet, at indkomstfradragene som nævnt var blevet lempet væsentligt i 1947. Denne udvikling accelererede efter folkepensionsreformen i 1957 på trods af, at aldersgrænsen blev hævet med 2 år. Samtidig kunne

Alderspensionens værdi 1895-1990



den resterende del af ældrebefolkningen nu modtage folkepensionens mindstebeløb. Indførelsen af den fulde folkepension i 1970 markerede kulminationen på denne udvikling: Målt som andel af antallet af personer på 65 år og derover, modtog 97% folkepension. I forhold til antallet af personer i den arbejdsdygtige alder var der tale om en fordobling siden 1950.

Årsagerne til, at andelen af alderspensionister siden er faldet noget, skal først og fremmest søges i omlægninger i invalide- og førtidspensionssystemerne, så folk under 67 nu modtager førtidspension i stedet for førtidig folkepension. Samtidig blev indtægtsfradragene for arbejdsindkomst genindført ad to omgange som nævnt ovenfor. Det sidste indgreb har næppe betydet et nævneværdigt fald i antallet af pensionister, men det er værd at bemærke, at pensionistbyrden har været næsten uforandret siden 1970.

Det er ikke uden problemer at beregne udviklingen i alderspensionens værdi siden 1892. Før 1923 blev pensionen udbetalt efter kommunalbestyrelsernes frie skøn, og mellem 1923 og 1970 var grundbeløbet indtægtsafhængigt. Samtidig må man sætte udviklingen i

ydelsen i forhold til den almindelige velstandsudvikling i samfundet.

Socialministeriet fik i 1970 foretaget en beregning over aldersrentens og folkepensionens værdi mellem 1937 og 1970, hvor man har forsøgt at sammenligne udviklingen i pensionens realværdi med udviklingen i arbejderne realløn. Det vil dog kræve meget omfattende beregninger, hvor man skal tage skattesatser mv. i betragtning, at få denne serie til at dække hele perioden²³.

Jeg har i stedet valgt at beregne et indeks, hvor pensionsydelsen pr. modtager divideres med bruttofaktoringkomsten pr. indbygger²⁴. Denne beregning tager ikke hensyn til nationalproduktets fordeling på kapital- og arbejdsindkomster eller udviklingen i og fordelingen af skattebyrden, og der er yderligere den usikkerhed, at befolkningens størrelse mellem folketællingerne er anslået.

Med disse forbehold antyder figur 6, at man kan opdele perioden mellem 1895 og 1990 i tre. Mellem 1895 og 1920 udgjorde den udbetalte alderspension i gennemsnit mellem 15 og 20% af BFI pr. indbygger. Med prisfaldet omkring 1920 begyndte ydelsens værdi at stige

voldsomt, kulminerende med aldersrentens indførelse i 1922. Herefter svingede ydelsen omkring 30% af BFI pr. indbygger frem til 1946 for siden at ligge på omkring 40%.

Disse tal er overraskende. Venstre begrundede aldersrentereformen 1922 med behovet for at begrænse stigningen i pensionsudgifterne, og fastsættelsen af satserne udløste en voldsom konflikt mellem Venstre og Det konservative Folkeparti på den ene side og Socialdemokratiet og Det radikale Venstre på den anden. Til gengæld afspejler prisfaldene i midten og slutningen af 1920'erne og nedskæringslovene fra 1927 sig i mindre udsving i aldersrentens værdi.

Aldersrentereformerne fra 1946 og 1947, hvor grundydelse blev hævet og fradragene lempet, viser sig at være afslutningen på en periode, hvor aldersrentens værdi svingede en del blandt andet på grund af forholdene under 2.verdenskrig, mens folkepensionsreformen i 1957 og indførelsen af pensionstillægget i 1964 tilsyneladende ikke havde nogen væsentlig effekt.

Den beregnede værdi af folkepensionen er faldet noget siden begyndelsen af 1980'erne på trods af, at folke- og invalidepensionerne som de eneste sociale ydelser fortsat blev pristalsreguleret efter 1983. Her bør man dog tage i betragtning, at udbetalingerne fra ATP, der for den enkelte pensionist modregnes i pensionstillægget, og udgifterne til boligydelse til pensionister er steget væsentligt i samme periode.

Figur 5 og 6 viser, at såvel antallet af ældre, udnyttelsesgraden og ydelseernes højde har haft betydning for udviklingen i udgifterne til alderspension. Mellem 1900 og 1990 steg andelen af personer, der efter deres alder var berettiget til alderspension, fra ca. 10 til ca. 15% af befolkningen. Udnyttelsesgraden steg i samme periode fra 24 til 88%, idet man skal erindre, at tallet i 1990 er beregnet i forhold til antallet af personer på 65 år og derover. Den virkelige udnyttelsesgrad er højere. Samtidig er pensionens værdi steget fra ca. 17% til 36% af BFI pr. indbygger.

På trods af de demografiske forandringer har disse ændringer langt fra været spontane.

Aldersgrænsen blev hævet i 1923 og 1957 med henvisning til stigninger i den gennemsnitlige levealder, men sænket i 1937. Fradragreglerne er blevet lempet flere gange, specielt i 1946, 1957 og 1970, hvilket har stimuleret tilgangen. Endelig er satserne blevet hævet, først og fremmest i 1946-47 og 1957. Nedskæringslovene fra 1927 står som en undtagelse fra denne tendens, idet grundydelse blev sænket samtidig med, at fradragene blev skærpet.

Sådanne indgreb i pensionssystemet har altid været kontroversielle, idet de politiske partier har haft meget forskellige opfattelser af offentlige pensioners rolle i alderdomsforsørgelsen. Frem til 1960'erne satsede Venstre og Det konservative Folkeparti forgæves på, at en udbygning af private pensionsordninger i videst muligt omfang skulle erstatte den skattefinansierede pension, mens Socialdemokratiet ønskede så høje grundydelse som muligt. Siden 1960 har den politiske kamp især drejet sig om, hvorvidt pensionens overbygning skulle arrangeres i offentligt eller privat regi²⁵.

Sammenfatning

Både når man ser på de sociale udgifter under ét og udgifterne til alderspension er det tydeligt, hvordan socialpolitikken er forandret fra en relativt marginal faktor til et af de centrale elementer i samfundsøkonomien. Selv om mange af forudsætningerne for nutidens socialpolitik blev lagt i slutningen af det 19. århundrede, har udviklingen ikke været jævn men ofte præget af skift i udgiftsniveauet over nogle få år. I en vis forstand var det ikke vækstens størrelse i de enkelte år, men det, at den stod på over 10 år, som udmærkede den nu næsten mytiske periode mellem 1965 og 1975. Årene mellem 1914 og 1920 samt 1931 og 1932 er to andre væsentlige skel.

Den danske udvikling er ikke helt enestående, idet alle kontinentaleuropæiske lande har oplevet en kraftig vækst i de sociale udgifter. På den anden side var Danmark ét af de første europæiske lande, der introducerede moderne sociale sikringsordninger, og på trods af ændringer og udbygninger undervejs blev den



To ældre damer hygger sig i på værelset i " De gamles by" i København. (ABAs billedarkiv)

administrative struktur fra 1890'erne først grundlæggende revideret i begyndelsen af 1970'erne²⁶.

De danske socialpolitikere kendte og forkastede den tyske socialforsikringsmodel allerede i 1880'erne. Det fik stor betydning, idet arbejdsgiverne aldrig blev involveret i syge- og arbejdsløshedsforsikringernes finansiering. Heraf fulgte i øvrigt også, at arbejdsgiverne aldrig fik en selvstændig rolle i ordningernes administration.

Til gengæld spillede staten tidligt en langt større rolle i både finansiering og administration end i de fleste europæiske lande. Dette gjorde sandsynligvis springet til generelle ydelser, der blev fuldbyrdet med den fulde folkepension i 1970 og sygesikringslovens ikrafttræden i 1973, mindre.

Når det gælder dækningsgraden er det muligt direkte at sammenligne forholdene for de fire socialforsikringer, dvs. alders- og invalidepension, arbejdsskadeforsikring, sygeforsikring og arbejdsløshedsforsikring, mellem de vesteuropæiske lande. Her lå Danmark allerede omkring 1920 langt foran det europæiske gennemsnit og var i den henseende et socialpolitisk foregangsland sammen med Tyskland indtil midten af 1950'erne²⁷.

Der er store problemer med at skaffe sammenlignelige tal for socialudgifterne, men noget tyder på, at de i Danmark har ligget forholdsvis lavt indtil midten af 1960'erne. Dette er overraskende og måske ikke helt korrekt, når man tager de høje dækningsgrader i betragtning. De sociale udgifter voksede kraftigt i alle lande mellem 1960 og 1975, men i Danmark førte væksten til, at udgifterne siden begyndelsen af 1970'erne har været blandt de højeste i Vesteuropa²⁸.

Analysen af udviklingen indenfor alderspensionen viste, at der ikke er én enkelt drivkraft bag udviklingen. Økonomiske og demografiske forhold skabte forudsætningerne, mens politiske faktorer har bestemt, om og hvordan de udmøntede sig i stigende udgifter, ikke mindst når det gælder timingen af udgiftsstigningerne og de meget væsentlige ændringer i byrdefordelingen mellem 1890 og 1990.

Noter

1. Der findes en del fremstillinger om socialpolitikens udvikling med et historisk og politologisk perspektiv. Se fx. Peter Flora and Arnold Heidenheimer (eds): *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Books, New Brunswick and London, 1981, Jens Alber: *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*, 2. Aufl., Campus, Frankfurt am Main, 1987, og Gösta Esping-Andersen: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Oxford, 1990, for et generelt, komparativt perspektiv. Stein Kuhnle og Liv Solheim: *Velferdsstaten, vekst og omstilling*, 2. utg. Tano forlag, Oslo, 1994 og Sven E. Olsson: *Social Policy and Welfare State in Sweden*, 2. ed., Arkiv förlag, Lund, 1992 lægger med forskellig metodik vægten på hhv. norske og svenske forhold.
2. Jvf Gösta Esping-Andersen: *Three Worlds of Welfare Capitalism*, kapitel 3 og 4. Evelyne Huber and John D. Stephens: "Political Parties and Public Pensions", i: *Acta Sociologica*, 1993/4, s. 309-325.
3. Om skandinavisk, kontinentaleuropæisk og liberal socialpolitik, se Gösta Esping-Andersen: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, kap 1-3. Om de konservative regerings ønske om udbygning af privat socialforsikring i Storbritannien, se Christopher Pierson: "Social policy", i: Partick Dunleavy et al (eds) *Developments in British Politics*, Macmillan, London, 1993, s. 246-266.
4. For et eksempel på en diskussion af finansierings-systemets betydning for pensioner, se Jørn Henrik Petersen: "The Political Economy of Financing Old-Age Pensions", i: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 1984/4, s430-447. Jvf. også Jørn Henrik Petersen: *Vandringer i velfærdsstaten*, Odense Universitetsforlag, Odense, 1996.
5. Carsten Vesterø Jensen: *Det tvedelte pensionsystem i Danmark*, Institut for samfundsøkonomi og planlægning, RUC, 1982. Gösta Esping-Andersen and Walter Korpi: "From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy", i: Robert Erikson et al. (eds): *The Scandinavian Model*, M.E. Sharp, Armonk NY, 1985, s. 39-74.
6. Fra 1994 er den samme ordning gennemført for de sociale pensioner og den kommunale bistandshjælp.
7. *Statistiske Meddelelser*, 4. række, bind 110, 4. hæfte, 1941; 4. række, bind 116, 2. hæfte, 1943.
8. (Henning Friis): "Socialpolitikken i Danmark siden socialreformen belyst gennem udviklingen i de sociale udgifter", i: *Socialt Tidsskrift*, 1954, s 1-154.
9. En yderligere komplikation opstår ved, at syge- og arbejdsløsheds-kassernes henlæggelser til formue samt formueforbrug indgår i de samlede udgifter i opgørelserne i *Statistiske Efterretninger*. Der er desuden en vis usikkerhed om posteringerne af statstilskud til

kommunerne og de sociale kasser og fonde i de enkelte finansår.

10. I de første årgange af Statistisk Tiårsoversigt skelnes ikke mellem alders- og invalidepensionister eller modtagere af folkepensionens grundbeløb og mindstebeløb. Her er anvendt oplysningerne i Statistisk Årbog, jvf. bilagsserierne i Jacob Christensen: Socialpolitiske strategier 1945-1972, Odense Universitets forlag, Odense, 1996.

11. Hans Christian Johansen: Dansk historisk statistik, Danmarks Historie, bd. 9, Gyldendal, København.

Niels Kærgaard: Økonomisk vækst, Jurist- og Økonomforbundets forlag, København, 1991. Svend Aage Hansen: Økonomisk vækst i Danmark, 2. udgave, Akademisk forlag, København, 1984.

12. Faldet i udgifter mellem 1944/45 og 1945/46 i serien, der inkluderer sygehusvæsen, skyldes især et fald i udgifterne til hospitaler, jvf Signild Vallgård: Sygehuse og sygehuspolitik i Danmark, tabel 8.11.1.

13. Sammenhængen er for de samlede offentlige udgifters vedkommende formuleret af den tyske nationaløkonom Adolph Wagner omkring århundredskiftet og er derfor kendt som Wagners lov

14. Beregningerne hos (Henning Friis): "Socialpolitikken i Danmark efter socialreformen", peger dog på et væsentligt skift i finansieringen fra kommuner til stat fra 1937 til 1952

15. Finansministeriet: Individuel boligstøtte, København, 1995, specielt kapitel 22. og 4.

16. Finansministeriet: Budgetredegørelse 96, København, 1996, s 279-291.

17. Jacob Christensen: "På vej mod velfærdsstaten", i: Birgit Nüchel Thomsen (red): Temaer og brændpunkter i dansk politik 1945-1985, Odense Universitetsforlag, 1994, s 113-131.

18. I den oprindelige lovgivning om aldersdomsundersøttelse var der desuden forskellige værdighedskrav, som efterhånden blev lempet men først endeligt afskaffet i 1962, jvf Nete Balslev Wingender: Gammel og fattig, Jurist- og Økonomforbundets forlag, København, 1994. Ansøgere, der faldt for værdighedskravene var henvist til privat forsørgelse eller fattighjælp.

19. Muligheden for at modtage førtidig folkepension for folk over 60 år bestod indtil 1984, hvor førtids- og invalidepensionsordningerne blev samlet Derfor falder antallet og andelen af alderspensionister noget mellem 1980 og 1990.

20. I 1983 for 67-69 årige, efter 1993 for alle alderspensionister. Pensionstillægget, der blev indført i 1965, har været indtægtsafhængigt i hele perioden.

21. For 1960 og 1970 er kun modtagere af folkepensi-

onens indtægtsafhængige grundbeløb medregnet. For

perioden 1890-1921 og 1940 har er 60 år benyttet som skillelinie. For 1930 og 1950-1990 65 år. Det er antallet af aldersdomsundersøttelsesmodtagere fra 1892, det første år ordningen var i kraft, der er benyttet ved beregningen for 1890. Den officielle arbejdsmarkedsstatistik opererede indtil 1980 med 74 år som øvre aldersgrænse.

22. Oversigterne i Statistisk Årbog indeholder en opgørelse af modtagerne fordelt på ægtestand og køn Sikringen af ægtefæller mv. var et stort problem for de tyske socialforsikringer i de første årtier efter deres indførelse. Manfred Schmidt: Sozialpolitik, Leske und Budrich, Opladen, s. 36.

23. (Niels Halek): "Folkepensionens størrelse i forhold til arbejdslønnen", i: Socialt Tidsskrift, 1970, s 183-199.

24. I perioden 1957-1970 omfatter beregningen ikke modtagere af folkepensionens mindstebeløb og udgifter til folkepensionens mindstebeløb

25. Jacob Christensen: Socialpolitiske strategier, kap. 11. Carsten Vesterø Jensen: Det tvedelte pensionssystem i Danmark.

26. Jens Alber: Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat, s 28, jvf. Manfred Schmidt: Sozialpolitik, s. 118.

27. Jens Alber: Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat, tabel 19, s 152.

28. Jürgen Kohl: Staatsausgaben in Westeuropa, Campus, Frankfurt am Main, 1985, s 266, jvf. s. 210- 213.

Abstract

Christensen, Jacob: Social expenditure 1890-1900. Arbejderhistorie 4/1996 p. 22-37

Since the introduction of modern social policies in Denmark around 1890, social policy has developed from a marginal phenomenon into a central part of the economic and social structure. The article traces developments in social policy through analyses of the level and financing of social expenditure. An analysis of old age pension points to the importance of demographic changes in combination with behavioural changes as a background for political interventions.

Jacob Christensen, lektorvikar,
Institut for Statskundskab, Rosenborggade 15,
1130 København K, tlf. 35 32 33 88.