

# *Fordelingspolitik, samfundsøkonomi og organisationsinteresser*

## DEN DANSKE ARBEJDERBEVÆGELSE OG SPØRGSMÅLET OM TILLÆGSPENSION 1963-1990

AF

KLAUS PETERSEN

*Pensionsspørgsmål er en kompliceret sag,  
hvor ingen løsninger er soleklart rigtige.*

ANKER JØRGENSEN PÅ SOCIALDEMOKRATIETS HOVEDBESTYRELSESMØDE 11. MAJ 1977

Velfærdsstatens historie handler ikke bare om de realiserede reformer og sejrene. Det er også historien om de ideer og målsætninger, som strandede undervejs. Både politikere og historieskriverne har behandlet vedtagelsen af en skattefinansieret, universel folkepension i 1956 som velfærdsstatens prøvesten, og folkepensionen står den dag i dag som et historisk forankret symbol på efterkrigstidens velfærdsstat. Men tryghed i alderdommen er et krav, som kan indfries på mange forskellige og teknisk komplicerede måder. Perioden fra Folkepensionens indførelse og frem til 1990erne var især præget af diskussionen om en indtægtsbestemt tillægspension (ITP). Ligesom med kravet om Folkepension i 1950erne var det i 1960erne og 1970erne især arbejderbevægelsen, som førte an. Resultatet af den til tider hede politiske debat om indtægtsbestemt tillægspension blev dog langt fra nogen opfyldelse af arbejderbevægelsens krav.

En sammenligning af de nordiske landes pensionssystemer viser derfor en væsentlig forskel: Både Sverige, Norge og Finland har i modsætning til Danmark en offentligt organiseret indtægtsbestemt tillægspension som overbygning på en universel grundpension. I Sverige blev der i 1957 vedtaget en lov om Almen Tillægspension (ATP) efter en hård politisk strid mellem den socialdemokratiske arbejderbevægelse og arbejdsgiverne.<sup>1</sup> ATP-ordningen i Sverige blev et referencepunkt i de tre andre landes debatter. I Finland tog arbejdsgiverne ved lære af deres

<sup>1</sup> Bo Stråht, *Mellan två fonder. LO och den svenska modellen*, Stockholm 1998, s. 31-69.

svenske kollegers nederlag og indgik i 1960erne aktivt i forhandlingerne om en ITP-ordning.<sup>2</sup> Resultatet blev en ordning, som lod virksomhederne selv disponere over pensionskapitalen. I Norge blev det derimod en borgerlig regering, som fremsatte forslaget om en offentlig ITP-model.<sup>3</sup> Norsk LO havde oprindeligt satset på, at arbejdsmarkedets parter selv organiserede og finansierede en tillægspension. Resultatet af forhandlingerne på arbejdsmarkedet i 1960 førte til dannelsen af den såkaldte »Fellesordningen for tariffestet pensjon«, en tillægspension for LO-medlemmer med ens ydelser. Arbejderpartiet valgte imidlertid i 1963 at arbejde for en svensk model, og efter valgnederlaget i 1965 blev det en borgerlig regering, som fuldførte reformen i 1966.

Denne forskel mellem Danmark og de nordiske nabolande forklares ofte med det danske Socialdemokratis relative svaghed og evne til at indgå alliancer.<sup>4</sup> Det er givet en del af forklaringen, men i forskningen er det endvidere blevet antaget, at en socialdemokratisk arbejderbevægelse har en naturlig interesse i en indtægtsbestemt tillægspension som i Sverige. Den svenske historiker Klas Åmark har diskuteret dette i en artikel, hvor han sammenligner det svenske og norske socialforsikringsystems udvikling og valget af indkomstrelaterede løsninger i løbet af 1950erne og 1960erne.<sup>5</sup> I begge lande finder han uenighed og strid internt i den socialdemokratiske arbejderbevægelse. En strid som indbefatter uenigheder mellem LO og partiet, men hvor positioner mellem kombattanterne ikke er de samme i Sverige og Norge. Klas Åmarks studie slår fast, »... att klassinteressen inte ger entydiga svar på hur socialförsikringssystemen skal byggas upp.« Studiet af socialdemokratisk socialpolitik kan ikke udgå fra en forventning om, hvordan partiet bør handle, men må tage udgangspunkt i en konkret undersøgelse af, hvordan partiet handler og argumenterer. Man kan ikke forvente, at fagbevægelsens og Socialdemokratiets politiske analyser, strategier og organisationsinteresser er entydige eller sammenfaldende.

<sup>2</sup> Kari Salminen, *Pension Schemes in the Making. A Comparative Study of the Scandinavian Countries*, Helsinki 1993, s. 231ff.

<sup>3</sup> Se Anne-Lise Seip, *Veiene til velferdsstaten. Norsk sosialpolitikk 1920-1975*, Oslo 1994, s. 161ff; Axel West Pedersen, *Fagbevegelsen og folketrygden. LO's målsetninger, strategi og innflytelse i pensjonspolitikken*, Oslo 1990.

<sup>4</sup> Se fx Gøsta Esping-Andersen, *Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power*, Princeton 1985, s. 160ff; Gøsta Esping-Andersen & Walter Korpi, »From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy« i Robert Erikson e.a. (red.), *The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research*, Armonk 1987, s. 46ff; Carsten Vesterø Jensen, *Det tvøvedelte pensionssystem*, Roskilde 1984, s. 123ff.

<sup>5</sup> Klas Åmark, »Indkomstryghet i Norge och Sverige. Klass, arbetarrörelse och välfärdspolitik 1930-1970« i *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia*, nr. 77-78, 1999, s. 3-54. Se også Salminen 1993, s. 342 ff.

Med dette udgangspunkt vil denne artikel undersøge pensionspolitikken og især diskussionen om en indtægtsbestemt tillægspension, som pågik i Danmark fra starten af 1960erne til slutningen af 1980erne. Udover spørgsmålet om indkomstrelatering vil også en række andre aspekter af diskussionen blive inddraget. Det gælder ikke mindst spørgsmålet om en central fond samt tillægspensionens konsekvenser for folkepensionen. Efter en udredning af knudepunkterne i tillægspensionsdebatten vil det være muligt at komme med en mere kvalificeret og nuanceret forklaring på Socialdemokratiets og fagbevægelsens pensionspolitik fra 1960erne og frem. Så snart man kradsler i overfladen, begynder konflikter og interesse modsætninger at pible frem. Pensionspolitik drejer sig ikke kun om forsørgelse af ældre medborgere, men også om fordelingspolitik, samfundsøkonomi og organisationsinteresser.

### *Pensionsteknik og pensionspolitik*

Den historie, som beskrives nedenfor, strækker sig hen over en række udvalg og kommissioner, hvor eksperter og politikere har opstillet en række mulige løsninger på pensionsproblematikken i Danmark fra 1960erne og frem. Mange af de opstillede forslag er meget omfattende og indeholder såvel gennemgang af de tekniske muligheder som forsøg på at beregne deres konsekvenser ud i fremtiden. Det sidste er dog forbundet med store usikkerheder. I udredningerne og rapporterne er embedsmændene påpasselige og understreger, at én ting er gennemgangen af de tekniske løsninger, en anden ting er valget. Det sidste er ifølge embedsmændene en rent politisk sag. Min undersøgelse understøtter dette. Politikerne følger ikke slavisk en dagsorden udstukket af embedsmænd, selvom disse selvfølgelig er vigtige vejvisere rundt i de komplicerede tekniske pensionsovervejelser.

Diskussionen om tillægspensioner har været centreret omkring disses organisering og struktur.<sup>6</sup> Grundlæggende er der tre ting, som diskuteres: organisering, finansiering og administration.

Det *første* drejede sig om, hvem der skal være omfattet af en eventuel tillægspension, og hvordan ydelsen skal beregnes. I pensionsdebatten

<sup>6</sup> Se Salminen 1993, der har en detaljeret diskussion af pensionssystemers organisering og opbygning. Se også Nicholas Barr, »Retirement Pensions« i N. Barr & D. Whynes (red.), *Current Issues in the Economics of Welfare*, London 1993, s. 45-62; Vesterø Jensen 1984. For en diskussion af pensionsmodellerne ud fra et kønsperspektiv se Klas Åmark, »Arbetarrörelsen, socialförsäkringssystemet och genusordningen 1932-1970« i *Sociologisk Forskning*, supplement, 1999 (B), s. 253-285. Der kan i øvrigt henvises til de nedenfor behandlede udredningsarbejder, der alle opstiller og diskuterer de mulige tekniske løsninger.

fra 1960erne har der været tale om obligatoriske ordninger for hele befolkningen (eventuelt alle lønmodtagere) over for frivillige ordninger for individer eller særlige faggrupper.<sup>7</sup> Ved en universel ordning for alle udlignes risiko (fx mellem fag eller køn), mens individuelle eller sektorbaserede ordninger sikrer de mindst udsatte faggrupper et bedre resultat. Arbejderbevægelsens udgangspunkt for en tillægspension gennem hele perioden er, at alle skal være omfattet af én ordning, fordi det er det mest solidariske.<sup>8</sup> Samtidig var den pensionspolitiske virkelighed, at der fandtes et bredt spektrum af individuelle eller gruppebaserede pensionsordninger.

Beregningen af tillægspensionens ydelser kan ske på flere måder. I private pensionsforsikringer er der en entydig sammenhæng mellem indbetaling og udbetaling. Der er således tale om en parallelforskydning af de eksisterende uligheder på arbejdsmarkedet. I de ordninger, som fandtes i Sverige og Norge, var ydelserne også relaterede til indkomst, og det solidariske element bestod i, at alle på arbejdsmarkedet var med i én og samme ordning. Et af hovedspørgsmålene i Danmark var, om en tillægspension skulle have indtægtsrelaterede eller ens ydelser. Folkepensionen bevægede sig fra indførelsen i 1956 væk fra zoneinddeling og forskellige ydelser henimod, at alle skulle have det samme. Det var også den løsning, man i Danmark valgte med ATP-ordningen fra 1963. Samtidig udviklede der sig i dansk socialpolitik også en tradition for indkomstrelaterede ydelser. Med Socialdemokratiet og fagbevægelsen som bannerførere blev der op gennem 1960erne sikret indkomstrelaterede ydelser (målet var 90% af tidligere indkomst). Og netop »indkomstbortfaldsprincippet« stod centralt i den nye Bistandslov fra 1974.<sup>9</sup> Men det var udelukkende for korttidssydelsene ved sygdom eller arbejdsløshed. Samtidig havde den universelle folkepension tilknyttet et indkomstprøvet tillæg, og dagpenge-ordningerne havde et lavt loft over, hvor høj en indkomst der kunne tjene som beregningsgrundlag. Denne form for eksklusion af de bedrestillede er et grundlæggende træk ved dansk sociallovgivning, som ofte fastholdes parallelt med universalismens fremvækst. Det gælder også de modeller for tillægspension, som blev foreslået fra arbejderbevægelsens side i Danmark. Der var således indbygget et loft for den maksimale indkomst,

<sup>7</sup> I diskussionen, om hvem der skal have pension, indgår også tildelingsregler. I forbindelse med ITP har der imidlertid ikke været nogen diskussion om pensionsalder – om end de skitserede ordninger på forskellig vis har indbygget enke- og invalidepensioner.

<sup>8</sup> Arbejderbevægelsen bruges som en samlet betegnelse for Socialdemokratiet og fagbevægelsen (LO).

<sup>9</sup> Se Klaus Petersen, *Legitimität und Krise. Die politische Geschichte des dänischen Wohlfahrtsstaates 1945-1973*, Berlin 1998, s. 227ff, 296ff.

som danner beregningsgrundlag, eller – som i den danske ATP-ordning – pensionen står i forhold til antal indbetalingsår (og ikke indbetalingernes størrelse som i private forsikringer). En tredje metode, som blev diskuteret, var at lade en eventuel indkomstrelateret tillægspension følge af en indkomstprøvet Folkepension. Alle indgreb ville sikre, at lavtlønnede fik en relativt højere pensionsdækning end de højtlønnede.

Det *andet* tema, finansieringen, handlede om, hvem der skal betale, og hvem der har det finansielle ansvar for pensionsmidlerne. Både en skatte- og en fondsbaseret pension er udtryk for, at indbetalerne (bidrags- og skatteydere) får et krav på den fremtidige produktion.<sup>10</sup> Folkepensionen bliver, som langt de fleste sociale ordninger i Danmark, finansieret over skatterne (et såkaldt pay-as-you-go system).<sup>11</sup> Traditionen for skattebetaling var dog ikke stærkere, end at der var et eget bidrag til såvel arbejdsløsheds- som sygesikringen, og at Folkepensionen i en periode formelt blev delvis finansieret med et særskilt socialt bidrag. Udgangspunktet for en tillægspension var, at den skulle være selvfinansierende, så indbetalinger og deres forrentning dækkede de fremtidige pensioner.<sup>12</sup> Dermed kom diskussionen til at handle om, hvorvidt tillægspensionen skulle finansieres via et arbejdsgiverbidrag og/eller eget bidrag. Det er uklart, hvor stor forskellen på de to finansieringstyper reelt er, idet en eventuel arbejdsgiverfinansiering måtte forventes kompenseret ved en vis løntilbageholdenhed. For fagbevægelsen kunne den rene arbejdsgiverfinansiering imidlertid være en vigtig symbolsk sejr. Det indbetalte beløb skulle samles i en fond, som skulle forrente sin kapital via aktive investeringer. Det finansielle ansvar for ordningen kunne enten placeres hos staten eller hos de forsikrede. I ordninger med definerede bidrag, bærer den forsikrede risikoen for opsparingens værdiudvikling, modsat ordninger med definerede ydelser, hvor organisator bærer risikoen indtil pensioneringen. Et eksempel på den første type er private pensionsordninger i bank eller det danske ATP-system, hvorimod fx tjenestemandspensionen er et eksempel på, at organisator

<sup>10</sup> Teoretisk set findes der to måder at sikre sin alderdom på. Man kan enten gemme den nuværende produktion (fx fødevarer og andre livsfornødenheder) eller man kan opnå en fordring på den fremtidige produktion. Det første er praktisk umuligt i større omfang, og tilbage er så den anden løsning. Det er sådanne krav om periodiske udbetalinger i alderdommen, vi kalder alderspensioner.

<sup>11</sup> Sådanne pensionssystemer har ikke nogen formel aftale om det fremtidige ydelsesniveau og er mere fleksible og kan lettere tilpasses forandrede forudsætninger (fx aftagende økonomisk vækst eller demografiske ændringer). Forandringer sker dog altid med risiko for at undergrave tiltroen til den fremtidige pensionsudbetaling og dermed viljen til at stemme for at finansiere de nuværende pensionsudbetalinger.

<sup>12</sup> I de forskellige modeller kunne der være en øget statsudgift fx til indbetaling af bidrag til syge og arbejdsløse eller særlige overgangsordninger.

(staten) bærer risikoen. I de opstillede tillægspensionsmodeller var der tale om definerede bidrag, idet man dog søgte at værdisikre disse ved at definere bidraget som en procent af lønsummen. Erfaringen fra ATP, som havde et fast bidragsbeløb, var, at det hurtigt udhulede realværdien af pensionen.

Det *tredje* og største stridsspørgsmål handlede om, hvem der skulle kontrollere de eventuelt opsamlede midler. Når planen er en obligatorisk tillægspension for i det mindste alle lønmodtagere, så viste enhver beregning (uanset usikkerheder), at en central fond ville opsamle enorme summer. Kontrollen over en sådan fond og dens investeringer ville derfor være et vigtigt national- og erhvervsøkonomisk styringsinstrument. Det var både tilhængere og modstandere af tillægspensionsordningerne hurtige til at erkende. At de økonomiske og ideologiske perspektiver i dette var vigtige for de socialdemokratiske fortalere for en tillægspension, fremgår af, at kravet om én central fond blev fastholdt helt indtil slutningen af 1980'erne, på trods af at netop det udgjorde den største anstødsten hos modstandergruppen.

Som det fremgår af det følgende, så var der ikke internt i arbejderbevægelsen enighed om hvilken »teknisk« løsnings, som skulle foretrækkes frem for andre.

#### *Efter folkepensionen?*

Folkepensionen, som blev vedtaget af et bredt flertal i Folketinget i 1956, var en politisk sejr for den socialpolitiske alliance mellem Socialdemokratiet og Det radikale Venstre.<sup>13</sup> Reformen betød, at alle fik ret til en relativt lav grundpension, og gav desuden folk uden væsentlig indtægt mulighed for et indkomstprøvet pensionstillæg. Endelig, som en del af prisen for at få de to borgerlige partier med, blev der åbnet yderligere for skattefradrag til privat pensionsopsparing.

Med folkepensionens vedtagelse i 1956 var der for Socialdemokratiet to veje frem i det videre reformarbejde. Man kunne for det første arbejde for forbedringer inden for det nye system med højere ydelser, udbygning af servicedelen etc. For det andet kunne man bygge et supplerende system ovenpå folkepensionens grundydelse med henblik på samlet

<sup>13</sup> For dette synspunkt se Henrik Pers, *Velfærdsstatens gennembrud i Danmark. Den politiske debat omkring folkepensionens gennemførelse*, København 1981, Esping-Andersen 1985, s. 157, Søren Kolstrup, *Velfærdsstatens rødder. Fra kommunesocialisme til folkepension*, København 1996, s. 389ff samt Petersen 1998, s. 137ff. Peter Baldwin, *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge 1990, s. 147ff samt Jacob Christensen, *Socialpolitiske strategier 1945-1972*, Odense 1998, s. 55ff argumenterer for, at også Venstre spillede en afgørende rolle.



at opnå en højere ydelse.<sup>14</sup> Der var ikke tale om et enten-eller, men om et både-og.

I årene fra 1960 og frem fortsattes vejen frem mod ens pension for alle. Socialdemokratiets ordfører på området, Niels Mørk, tilsluttede sig i 1960 tanken.<sup>15</sup> Zoneinddelingen og de sidste værdighedskrav blev afskaffet, og efter anbefaling fra en kommission blev det i 1964 besluttet gradvist frem til 1970 at gennemføre den fulde folkepension. Eller næsten. For den socialdemokratiske socialminister Kaj Bundvad foreslog samtidig, som en forbedring for de grupper, der ikke havde andet end folkepensionen, et særligt pensionstillæg med fradragsregler indført fra 1968.<sup>16</sup> Tillægget udgjorde omkring 20% af det universelle grundbeløb, og næsten 2/3 af befolkningen modtog helt eller reduceret tillæg.<sup>17</sup> Målet var at ekskludere personer med høje indkomster. I forbindelse med debatten varslede Socialminister Bundvad også et forslag om tillægspension, så for Socialdemokratiet i 1960'erne har tanken om ensartet folkepension og ITP været knyttet sammen.<sup>18</sup>

Det indkomstprøvede pensionstillæg illustrerede det socialdemokratiske pensionspolitiske dilemma eller måske nærmere uafklarethed. På

<sup>14</sup> I Socialdemokratiets partiprogram fra 1945 tales om en frivillig pensionsoverbygning på det dengang eksisterende system, og man havde faktisk i forbindelse med forarbejdet til 1956-reformen diskuteret muligheden for en forsikringsmæssig overbygning på aldersrenten. Se Petersen 1998, s. 138f; Christensen 1998, s. 44ff. Det var især Det konservative Folkeparti, som viste interesse, og som tilsyneladende også var indstillet på at gøre en sådan ordning obligatorisk. Ideen blev dog afvist, ikke mindst fordi staten i sidste instans ville blive garanten for en sådan ordning – og Det konservative Folkeparti mistede også interessen, da det blev klart, hvor store fondsmidler ordningen ville bringe under offentlig kontrol. Man kan umiddelbart undre sig over, hvorfor Socialdemokratiet afviste ideen, for så 10 år senere selv at bringe lignende tanker frem. Forklaringen skal findes i, at en forsikringsmæssig overbygning ovenpå en behovsprøvet aldersrente ville forstærke den sidstnævntes karakter af fattighjælp. Med en universel folkepension var der lagt bund i systemet. Samt at forslaget fra 1955 forudsatte individuelle bidrag, mens Socialdemokratiet i 1967 foreslog arbejdsgiverbidrag.

<sup>15</sup> *Folketingstidende* (Folketingets Forhandlinger) 1960-61, sp. 76.

<sup>16</sup> *Folketingsårbogen* 1963-64, s. 241ff. Se også Vesterø Jensen 1984, s. 44ff; Christensen 1998, s. 84ff; Petersen 1998, s. 214.

<sup>17</sup> Vesterø Jensen 1984, s. 46.

<sup>18</sup> Se også den socialdemokratiske ordfører Niels Mørks bemærkninger under en pensionspolitisk debat i 1961 – *Folketingstidende* 1961-62 (Folketingets Forhandlinger), sp. 874. I Folkepensionskommissionen af 18.1.1961 var tanken om en tillægspensionsordning også blevet luftet. SF'eren Christian Madsen havde fremlagt en skitse til en sådan ordning, som imidlertid med henvisning til de samtidige forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter ikke blev taget til reel diskussion. Se Socialministeriets arkiv (Rigsarkivet), Udvalget vedr. Folkepensionskommissionen af 18.1.1961. I udvalgets rapport *Betænkning om almindelig folkepension afgivet af Folkepensionskommissionen af 1961 (Betænkning nr. 324)*, København 1963 berøres emnet da også kun i Chr. Madsens samt H. C. Seierups og Emil Nielsens særudtalelser.

den ene side bakkede partiet op bag de universalistiske løsninger, og på den anden side ønskede dele af partiet ikke helt at slippe den omfordelende virkning. Dette dilemma er den røde tråd i Socialdemokratiets pensionspolitiske debat i efterkrigstiden. Det afspejler både en splittelse i partiet, en manglende succes på det skattepolitiske område (et stærkt progressivt skattesystem kunne opveje et ikke-omfordelende pensionsystem) og en almindelig uafklarethed.

Tendenserne pegede imidlertid i starten af 1960'erne mod den fulde pension til alle. Det var der en hel række årsager til. Den økonomiske vækst, som fra slutningen af 1950'erne havde slået igennem, smittede af på lønudviklingen og medførte, at en voksende del af især faglærte arbejdere i fremtiden ikke kunne modtage den indtægtsrelaterede del af folkepensionen på grund af opsparing. Befolkningen så, at tjenestemændene (fx det lokale postbud) var sikret en høj pension, kvindernes øgede erhvervsdeltagelse medførte en større indtægtsnedgang ved pension for to-forsørger-familien, og endelig var der det aspekt, at hvis man ønskede en tillægspension efter svensk model, så talte det for en almen, fuld folkepension, der kunne bygges på. En undersøgelse fra Socialforskningsinstituttet i 1963 viste da også bred tilslutning i befolkningen til at afskaffe pensionstillægget og i stedet at forhøje grundbeløbet.<sup>19</sup>

*Tabel 1:* Udviklingen i arbejdsmarkedspensionernes dækning indenfor forskellige grupper, 1960-1986 (udvalgte år).

År	% Arbejdere	% Funktionærer	% Befolkningen
1962	4	42	10
1963	4	48	11
1977	7	52	
1981		51	
1981	10	56	22
1983	10	52	
1986	12	51	24

*Bem.:* Da der er tale om forskellige undersøgelser med forskellige metoder, spørgsmål m.v., er tallene ikke direkte sammenlignelige. De beskriver kun en generel tendens.

*Kilde:* Diverse undersøgelser refereret i Henriksen m.fl. 1988, s. 43.

<sup>19</sup> Det fremgår af en undersøgelse foretaget af Socialforskningsinstituttet i 1963. Se Niels Halck & Frede Østergaard, *Omkring den almindelige folkepension*, Socialforskningsinstituttet 1964. Se også Henning Friis m.fl., *Omkring tillægspensionen. Nogle undersøgelsesresultater vedrørende indtægten i alderdommen*, Socialforskningsinstituttet 1963.



Velstandsudviklingen havde ført til en vækst i individuelle pensionsordninger – med skattefradragets ret som fx indekskontrakterne – hvilket tydede på et behov for en udbygning af pensionssystemet. Tjenestemændene og enkelte funktionærgrupper havde allerede ordninger, som sikrede dem en bedre pension. Det viste blandt andet en undersøgelse offentliggjort af Socialforskningsinstituttet i 1965.<sup>20</sup> Og det er tydeligt gennem pensionsdebatten især i 1960'erne og 1970'erne, at netop disse grupper mere favorable pensionsordninger tjente som et referencepunkt for store dele af fagbevægelsen.<sup>21</sup> Samtidig var det gennem hele debatten problematisk, hvad man skulle stille op med tjenestemændene. Ingen havde lyst til at bryde med deres lovfæstede tjenestemandspension – og i de forskellige forslag til en tillægspension var denne gruppe enten udelukket eller tildelt overgangsordninger, som friholdt den økonomisk.

*Et første lille skridt: ATP 1963*

Fagbevægelsen havde fremsat krav om en tillægspension under overenskomstforhandlingerne i 1961, og der var blevet nedsat et udvalg mellem Dansk Arbejdsgiverforening (DA) og LO. I dette arbejde deltog fra LO blandt andre Henry Grünbaum, der i 1965 blev finansminister, og LO's senere cheføkonom Holger Jensen. Udvalget kom med sin rapport i juni 1962.<sup>22</sup> LO's mål var en pensionsmæssig ligestilling mellem arbejdere og funktionærer/tjenestemænd, og LO ønskede en ordning kun for de organiserede lønmodtagere. Det lykkedes imidlertid ikke arbejdsmarkedets parter at nå frem til et resultat via forhandlingsvejen.

<sup>20</sup> Se Jørgen Alexandersen m.fl., *Den private alderdomssikring*, København 1965. Tjenestemændene har de ældste arbejdsmarkedspensionsordninger med rødder tilbage i forrige århundrede, som i 1960'erne sikrede dem (ved 37 års ansættelse) en pension på 2/3 af slutlønnen (dog med et maksimum). I modsætning til de øvrige eksisterende ordninger er der ikke (fra 1969) noget bidrag og en fond. Det offentlige dækker og garanterer hele pensionsudbetalingen. Herudover findes en lang række af forskellige ordninger – fx firmapensionskasser, tværgående pensionskasser, livs- og forsikringsselskaber – hvor forskellige typer af pensionsopsparring finder sted. Disse varierer med hensyn til organisering, administration, finansiering og mulighed for skattefradrag. For en oversigt se Vesterø Jensen 1984, s. 155-209; Jan Peter Henriksen, Jørgen Rasmussen & Per Kampmann, *Fordelingen af private pensioner. Rapport afgivet til Socialministeriet fra forskningsprojektet Private pensioner frem mod år 2000*, København 1988, s. 23-38.

<sup>21</sup> Dette er også blevet påpeget i forskningslitteraturen: Salminen 1993, s. 256ff samt Åmark 1999 har fastslået dette fænomen i forbindelse med pensionsdebatten. Argumentet findes også – men er ikke systematisk udviklet – hos Christensen 1998; Baldwin 1990, s. 223ff.

<sup>22</sup> »Redegørelse fra det af forligsmandens mæglingsforslag i 1961 mellem LO og DA nedsatte Efterlønsudvalg«, Henning Friis' papirer (i forfatterens besiddelse). Se også George R. Nelson, *ATP's historie i hovedtræk*, Hillerød 1984, s. 20ff.

Det eneste udvalget enedes om, var at medtage alle lønmodtagere og at basere ordningen på bidrag fra både lønmodtagere og arbejdsgivere. Derudover nøjedes redegørelsen med en række principielle overvejelser om organisation, finansiering og ydelser. I den forbindelse blev der henvist såvel til den svenske ATP-model, som til den løsning norsk LO havde forhandlet hjem året før. På trods af at parterne ikke kunne enes om en specifik model, så var rapporten udtryk for, at både fagbevægelsen og arbejdsgivere var positive over for en tillægspension. Rapporten indgik i overenskomstdrøftelserne vinteren 1962-63, men da disse gik i hårdknude, ramte det også tanken om en tillægspension. Dermed strandede også ideen om at gennemføre en tillægspension uden statslig indblanding.

I forbindelse med et regeringsindgreb i overenskomstforhandlingerne 1963 (den såkaldte helhedsløsning) lovede den socialdemokratiske ledede regering fagbevægelsen en »efterlønsordning«. <sup>23</sup> Den af arbejdsminister Kaj Bundvad nedsatte kommission foreslog i sin betænkning en ordning med ensartede bidrag og ensartede ydelser (således at antal år i ordningen udløste samme tillægspension). <sup>24</sup> Det lå tæt op ad den løsning, som LO's søsterforbund havde forhandlet hjem i Norge, men ordningen skulle i lighed med i Sverige gennemføres ad lovgivningsvejen. Det var LO og DA, som lagde sig fast på denne ordning. DA fandt ikke tiden »moden« til en svensk model. LO ønskede ikke, at indtægtsrelaterede bidrag skulle slå igennem på ydelsessiden, og påpegede, at det svenske system forudsatte højere bidrag, end LO mente, man kunne klare i Danmark. <sup>25</sup>

Som sagt så gjort. Forslaget om Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP) blev fremsat af den socialdemokratiske arbejdsminister Erling Dinesen i december 1963 og omfattede alle lønmodtagere i alderen 18 til 66 år. <sup>26</sup> Tjenestemænd og selvstændige var ikke medtaget i forslaget, men i modsætning til LO's oprindelige tanker, så indbefattede lovene funktionærgrupperne. <sup>27</sup> Opsparingen skulle betales med 1/3 fra lønmodtagerne og 2/3 fra arbejdsgiverne. Pengene skulle opsamles i en fond, hvis investeringer skulle placeres efter bedst mulige forrentning. I forhold til Sverige (og senere Norge) var der dog tale om en meget

<sup>23</sup> Socialdemokratiets folketingsgruppes arkiv (Folketingets Bibliotek & Arkiv), mødeprotokol 21.-22.2.1963 (løst indlagt referat). Begrebet efterløn betyder i denne sammenhæng en tillægspensionsordning.

<sup>24</sup> Nelson 1984, s. 27-60 har en detaljeret redegørelse for udvalgsarbejdet (hvor han selv deltog som repræsentant for Arbejdsministeriet).

<sup>25</sup> Se Nelson 1984, s. 38f; Baldwin 1990, s. 225.

<sup>26</sup> *Folketingsårbogen* 1963-64, s. 277ff.

<sup>27</sup> Se Salminen 1993, s. 256f; Baldwin 1990, s. 224.

begrænset tillægspension, som ikke var værdisikret og med automatisk regulerede bidrag.

Under hele dette forløb er det tydeligt, at spørgsmålet om en tillægspension var et arbejdsmarkedspolitisk anliggende. Initiativet kom fra fagbevægelsen og var blevet søgt løst via overenskomstforhandlingerne. Selv efter regeringens indgreb lå udvalgsarbejdet under Arbejdsministeriet, det var Arbejdsminister Erling Dinesen, som i december 1963 fremlagde loven, og endelig var den socialdemokratiske ordfører på forslaget formanden for Dansk Smede og Maskinarbejderforbund (DSMF), Hans Rasmussen.<sup>28</sup> Fagbevægelsen ønskede fra starten en ordning, som ligestillede dens medlemmer med tjenestemændene. Det var ikke blot retfærdigt, men ville samtidig styrke rekrutteringen af nye medlemmer fx blandt funktionærer uden tillægspension.<sup>29</sup> Det lykkedes i 1961-udvalget LO at få DA til at acceptere en ordning kun for lønmodtagere dækket af de kollektive overenskomster under de to organisationer. Så snart staten blev involveret, blev ordningen imidlertid udvidet til alle lønmodtagere.<sup>30</sup> Det blev eksplicit understreget i ATP-udvalgets kommissorium og med udpegningen af en repræsentant fra Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF) til udvalget. Det tyder på, at der i dele af Socialdemokratiet og regeringen har eksisteret en skepsis over for at lade ordningen gælde udelukkende for særlige grupper.<sup>31</sup>

Den gennemførte tillægspension kom altså til at omfatte flere grupper, end fagbevægelsen oprindeligt havde ønsket, og betød kun en begrænset forbedring af pensionerne for fagbevægelsens medlemmer. Valget af en »norsk strategi« med at løse dette problem via forhandlingsvejen havde ikke givet det ønskede resultat, og samtidig havde det norske arbejderparti i efteråret 1963 skiftet hest, og var nu fortalere for

<sup>28</sup> Det kan til tider være svært at skelne mellem partiets og fagbevægelsens positioner. En række af de personer, som deltog i debatten om tillægspension, indtog fremtrædende pladser i begge fora.

<sup>29</sup> Se interview med Handels- og Kontorfunktionærernes Forbunds (HK) formand Henry Gran i *HK-Bladet* 1963, nr. 8, s. 230. HK var det LO-forbund, som organiserede dele af funktionærgruppen. Det kan bemærkes, at arbejdsminister Erling Dinesen var tidligere HK-formand.

<sup>30</sup> Se Hans Olsens (der sad med i LO/DA's 1961-udvalg) vurdering i *HK-Bladet*, 1964, nr. 1, s. 26.

<sup>31</sup> Det mest klare eksempel på denne skepsis er H.C. Seierups bekymring i *Fagbladet* 1963, nr. 19, s. 477: »En sådan isoleret reform ville bryde den hidtidige linie i socialpolitikken. Man ville svigte det almene for det specielle, ja, hvorfor ikke sige det lige ud, konsekvensen måtte blive skabelsen af et pensionsaristokrati, der ikke ville falde mindre i øjnene, end tjenestemændenes gør det nu.« Se også arbejdsminister Kaj Bundvads udlægning i Socialdemokratiets Folketingsgruppes arkiv, mødeprotokol 21/22.2.1963 samt Carl Petersens udlægning sammesteds 28.2.1964.

en svensk løsning (som blev gennemført af en borgerlig regering i 1965). Det påvirkede også det danske Socialdemokrati, som hurtigt begyndte at fremstille ATP som det første skridt mod den egentlige reform.<sup>32</sup>

Statsminister Jens Otto Krag pegede i sin beretning til kongressen i 1965 på den svenske og norske løsning som det langsigtede mål.<sup>33</sup> Allerede inden vedtagelsen af ATP i 1964 havde regeringen nedsat et udvalg, der skulle overveje mulighederne for en tillægspension efter svensk forbillede i Danmark.<sup>34</sup> Udvalget, der oprindeligt bestod af embedsmænd, blev i 1965 udvidet med repræsentanter fra partierne og udsendte i 1967 en principbetænkning, som ikke kom med eksplicite anbefalinger, men havde opstillet og beregnet en række forskellige ITP-modeller samt vurderet forskellige løsninger af fondsdannelsen.<sup>35</sup> Den forholdsvis lange produktionstid for en betænkning med så smalt et oplæg skyldtes ikke bare, at regeringen umiddelbart efter nedsættelsen i januar 1964 bad udvalget vurdere muligheden for at lade de selvstændige blive omfattet af ATP-ordningen.<sup>36</sup> Problemet var især, at politikerne fra november 1965 efter politisk pres fra de borgerlige partier kom med i udvalgsarbejdet. Der er ikke noget, som tyder på, at politikerne spillede en central rolle i udvalget, men deres tilstedeværelse har betydet en større tøven fra embedsmændenes side og dermed en træghed i udvalgsarbejdet. På den baggrund lod Socialministeriet i december 1966 udarbejde et notat med titlen »Kan regeringen lade udarbejde lovforslag om tillægspension uden om Tillægspensionsudvalget af 1964?«<sup>37</sup> Det mente notatets forfatter faktisk godt, at regeringen kunne. Politikernes argument for at komme med i udvalget havde jo netop

<sup>32</sup> Se fx arbejdsminister Erling Dinesen i *HK-Bladet* 1964, nr. 5, s. 146.

<sup>33</sup> Jens Otto Krags beretning på Socialdemokratiets kongres 1965 (Socialdemokratiets Arkiv (Arbejderbevægelsens Bibliotek & Arkiv), kasse 270). I den politiske udtalelse fra kongressen blev dette uddybet som en samlet pension på 60% af de 15 bedste indkomstår (med et loft for maksimal beregningsindkomst). Hans Rasmussen, *Ilden i min esse*, København 1977, s. 251 nævner desuden, at ITP blev anvendt i valgkampen efteråret 1966.

<sup>34</sup> Christensen 1998 har en detaljeret gennemgang af udvalgets arbejde og vurderer s. 88ff, at det smalle kommissorium enten kan skyldes regeringens ønske om at præsentere Folketinget for et fait accompli, en usikkerhed overfor om en svensk løsning kunne overføres til Danmark eller at udvalget kun skulle vurdere de mere pensionstekniske sider (som fx fordelingspolitiske konsekvenser eller fondsdannelsens effekter).

<sup>35</sup> *Betænkning om principperne for en almindelig tillægspension*, København 1967.

<sup>36</sup> I udvalget var man betænkelige overfor en sådan udvidelse, som heller ikke fandt sted.

<sup>37</sup> Socialministeriets arkiv, Tillægspensionsudvalget af 21.1.1964, mødenotater 1964-67, AI. Korrespondancen sammesteds viser, at hverken ministeren eller de ledende embedsmænd ønskede sagen politiseret, før principbetænkningen var klar.

været, at den slags vigtige reformer ikke skulle diskuteres i et lukket udvalg. Regeringen valgte dog at afvente udvalgets rapport.

Med ITP-udvalgets rapport (1967) var der tre modeller på bordet i den danske pensionsdebat: en fortsat udvidelse af folkepensionen (det eksisterende system) og af de private tillægspensioner, en udvidelse af ATP-modellen (med ensartede ydelser) samt ITP-modellen. De følgende 20 års debat handlede om valget mellem disse tre modeller, deres finansiering (skat, individuelle bidrag eller arbejdsgiverbidrag) og administration (lønmotdagerstyret fond eller ej). De borgerlige partier var konsekvent afvisende over for opbygningen af en central lønmotdagerstyret fond, og foretrak derfor det eksisterende system. Socialdemokratiet lagde sig fast på ITP-modellen, men samtidig var der hele tiden kritiske røster i partiet, som foretrak at forbedre folkepensionen eller som tvivlede på ITP's fortræffeligheder.

*Tablet 2:* Folkepension/Aldersrente for ægtepar som pct. af den gennemsnitlige nettoløn 1935-1968.

År	Ufaglært mand	Faglært mand
1935	35,7	33,4
1949	50,4	46,9
1955	48,7	44,9
1956	47,3	43,9
1957	50,4	46,9
1958	54,9	51,1
1959	54,2	50,6
1960	53,1	48,8
1961	47,6	44,3
1962	47,4	43,7
1963	49,1	45,2
1964	48,8	44,8
1965	51,4	47,7
1966	54,3	50,4
1967	56,8	52,7
1968	56,9	53,4

*Kilde:* Halck 1970, s. 197.

\* Nettoløn = Bruttoløn – skat – obligatoriske sociale bidrag – fagforeningskontingent. ATP (fra 1964) er ikke medregnet, det ville forhøje dækningen med ca. 2 %-point.

Interessen for tillægspensionen betød ikke, at udviklingen på pensionsområdet i øvrigt gik helt i stå. Op gennem 1960'erne skete der løbende årlige reguleringer af pensionsydelsen. Især Socialdemokratiet pressede på, for at pensionerne skulle følge den almindelige lønudvikling.<sup>38</sup> Dermed opstod imidlertid det politisk-strategisk problem, at de gradvise forbedringer mindskede behovet for en tillægspension i befolkningen. Ifølge beregninger foretaget af Socialministeriets statsvidenskabelige konsulent Niels Halck i 1970 nåede dækningen for ufaglærte i starten af 1960'erne tæt på de 60%, hvis man tog hensyn til tillæg, skattefrihed, ATP m.v. (se tabel 2 ovenfor).<sup>39</sup> Ikke mindst den fulde folkepension fra 1964 betød en stigende dækningsgrad, og afskaffelsen af forskellige pensionstakster for by- og landzoner betød yderligere stigninger for folk i landdistrikterne.

I diskussionen om tillægspension var der hele tiden et spil mellem de langsigtede og de kortsigtede krav. Opbygningen af en tillægspensionsfond ville tage lang tid (op til 40 år), og kun i begrænset omfang tilgodese de nuværende og umiddelbart kommende pensionister. Det blev påpeget af såvel Dansk Arbejdsmands- og Specialarbejder Forbund (DASF) som af den socialdemokratiske formand for pensionistorganisationerne H.C. Seierup.<sup>40</sup>

Det var også i DASF, man på dette tidspunkt fandt den stærkeste modstand mod en generel tillægspension til alle. I en leder i DASF's medlemsblad *Fagbladet* slog Henry Grünbaum således fast, at med ens folkepension for alle måtte en tillægspension nødvendigvis være opbygget, så den udlignede de pensionsmæssige »misforhold«. Grünbaum pegede dog også på en alternativ strategi: »For vor part kan vi imidlertid intet have imod, at man stryger tanken om fuld folkepension til alle. Der er andre og mere påtrængende sociale opgaver at bruge pengene til.« For at være retfærdigt måtte systemet på den ene eller den anden måde ekskludere de velstillede. Fagbevægelsen rummede imidlertid også den modsatte holdning, hvor man især af hensyn til, at funktionærgruppen ønskede at have såvel en universel tillægspension som en universel folkepension – og en bevarelse af de eksisterende ordninger.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Se Petersen 1998, s. 211ff, 300ff.

<sup>39</sup> Niels Halck, »Folkepensionens størrelse i forhold til arbejdslønnen« i *Socialt Tidsskrift*, 1970, nr. 5, afd. A, s. 183-199 har også en grundig diskussion af problemerne med denne type beregninger. Rita Knudsen, *Størrelsen af de sociale underholdsydelser*, København 1965 beregner, at der skete en stigning i pensionen 1958-1965 på 60-70% (alt efter ægtestand og bopæl).

<sup>40</sup> Nelson 1984, s. 42f samt H.C. Seierups indlæg i *Fagbladet* 1963, nr. 19, s. 476-77 og *Fagbladet* 1964, nr. 2, s. 42f.

<sup>41</sup> Se HK's brochure »*Hvad vil HK?*« 1963 samt referat af et socialdemokratisk møde for funktionærer og tjenestemænd i *HK-Bladet* 1964, nr. 6, s. 189.



*Kampen for ITP 1967-1971*

Sociologen Gøsta Esping-Andersen har betonet, hvordan ITP kan forene interesse modsætninger mellem den traditionelle arbejderklasse og funktionærgruppen.<sup>42</sup> Den analyse bygger på den svenske erfaring med ATP, hvor forslaget først førte til en voldsom politisk strid og sluttelig endte med arbejderbevægelsens sejr. Både LO og Socialdemokratiet havde i starten af 1960'erne oprettet særlige funktionærudvalg, som skulle søge at knytte denne voksende gruppe til arbejderbevægelsen.<sup>43</sup> En indkomstrelateret tillægspension kunne være en vej til at skabe en alliance. LO's og Socialdemokratiets interesser var dog ikke helt ens. LO ønskede at rekruttere nye medlemmer og var derfor interesseret i en ordning forbeholdt den organiserede del af arbejdsmarkedet. Socialdemokratiet ønskede flere og nye vælgere og var derfor interesseret i en universel ordning, som omfattede så mange som muligt. Problemet var, at LO's løsning ikke gav Socialdemokratiet en vælger-strategisk gevinst, mens Socialdemokratiets løsning ikke styrkede LO's medlemsrekruttering. Det blev partiet, som trak det længste strå, men det betød også, at LO's entusiasme dalede.

ITP's potentiale som brobygger mellem de to helt centrale vælgergrupper og som et emne, der kunne tjene til politisk mobilisering, var netop det, som statsminister Jens Otto Krag fremhævede på et ministermøde i sommeren 1967.<sup>44</sup> Dertil kom selvfølgelig også de pensionsmæssige aspekter af ITP og de samfundsøkonomiske perspektiver i opbygningen af en stor statskontrolleret investeringsfond.

Der var store socialdemokratiske forhåbninger til ITP i midten af 1960'erne. Det svenske søsterpartis succes med ATP-ordningen i 1959 og Det norske Arbejderpartis valgsejr i 1963 stod som forbilleder. »Misundelsen« over tjenestemændenes favorable pensionsordning var udbredt, og Det konservative Folkeparti havde tidligere ytret en vis interesse for en forsikringsmæssig overbygning på folkepensionen.<sup>45</sup> Og ikke mindst i 1967 var der i Folketinget et parlamentarisk flertal bestå-

<sup>42</sup> Esping-Andersen 1985, s. 161ff.

<sup>43</sup> Anette Eklund Hansen i Henning Grelle (red), *I takt med tiden. LO's historie 1960-1997*, København 1998, s. 39ff; Petersen 1998, s. 96f.

<sup>44</sup> Se Socialdemokratiets arkiv, kasse 1968, Ministermødeprotokollen 18.6.1967. Netop tilnærmelsen til funktionærgruppen var et fremtrædende motiv i socialdemokratisk politik fra midten af 1950'erne – se Petersen 1998, s. 96f.

<sup>45</sup> En Observa-undersøgelse fra efteråret 1967 viste, at i alle partier undtagen Venstre var der flere tilhængere end modstandere af ideen om en almindelig tillægspension, som sikrede en samlet pension på 60% af de 15 »bedste år« (i Venstre var der lige mange tilhængere og modstandere). Se Torsten B. Kappel (red.), *Danske meninger*, bd. 1, s. 241, Biblioteksskolen 1975.

ende af Socialdemokratiet og SF, som gjorde en vedtagelse af et ITP-forslag mulig.<sup>46</sup> Og både parti og fagbevægelse synes at have accepteret ITP-tanken.<sup>47</sup> Selv de ufaglærte tvivlere i DASF meldte positivt ud med den kommende (fra 1968) formand Anker Jørgensen i spidsen. For Anker Jørgensen var det dog især de samfundsøkonomiske perspektiver i en stor central fond, som fascinerede.<sup>48</sup> På dette tidspunkt var der lagt op til, at Socialdemokratiet med ét slag skulle gå samme vej som i Sverige og Norge.

På det ovennævnte ministermøde sommeren 1967 ønskede Jens Otto Krag et egentligt lovforslag fremsat hurtigt, for han var ikke sikker på, at regeringen ville gå tiden ud.<sup>49</sup> Socialminister Kaj Bundvad forsøgte i oktober 1967 at forcere udviklingen og fremlagde Socialdemokratiets tanker på området i en redegørelse til Folketinget.<sup>50</sup> Hans skitse til en ITP-ordning lignede den svenske ATP-model: Tillægspensionen skulle beregnes som 30% af de 15 bedste indtjeningsår (med et loft). Til forskel fra den svenske og den norske ordning var der dog ikke nogen nedre indtægtsgrænse. Modellen var derfor mere omfordelende. Ved fuld ITP (det krævede 35 års indbetaling) ville det inklusive folkepension give en dækning på omkring 60%.<sup>51</sup> Lidt højere for de lavtlønnede og noget lavere for de højtlønnede. Pensionen skulle være arbejdsgiverfinansieret (gradvis op til 7,5% af lønsummen) og midlerne placeres i en fond. Folkepensionen ville fortsat udgøre minimumspensionen for alle, mens ATP skulle afskaffes.

Socialministeren anlagde i denne forbindelse en retfærdighedsbetragtning og ønskede at ligestille arbejderklassen pensionsmæssigt med tjenestemænd og funktionærer. Tankerne fik dog ikke nogen positiv

<sup>46</sup> ITP («en værdifast tillægspension») var et element i protokollen for det såkaldte »røde kabinet« – se Jens Otto Krag & K. B. Andersen, *Kamp og fornyelse. Socialdemokratiets indsats i dansk politik 1955-1971*, København 1971, s. 328.

<sup>47</sup> Se Socialdemokratiets hovedbestyrelses politiske udtalelse af 7-1 1964 (i pjecen »Valgår – men først arbejdsår«, 1964) samt udtalelse fra LO's kongres 1967 i *LO's beretning 1967*, s. 78.

<sup>48</sup> Se Anker Jørgensens præsentation af ITP-forslaget i *Fagbladet* 1967, nr. 2, s. 362 ff samt hans kronik i *Aktuelt* 25.8.1967.

<sup>49</sup> Socialdemokratiets arkiv, kasse 1568, Ministermødeprotokollen 18.6.1967.

<sup>50</sup> *Folketingstidende* (Folketingets Forhandlinger) 1967-68, sp. 394f. Se også Christensen 1998, s. 92ff; Vesterø Jensen 1984, s. 130ff. En redegørelse er mindre formel end et lovforslag.

<sup>51</sup> Der var indarbejdet overgangsordninger, så optjeningstiden startede med at være 20 år og så gradvist hævedes til de 35 år. Det ville sige, at alle under 45 år ville kunne optjene fuld tillægspension. For personer over 45 år ville tillægspensionen udgøre 1/20 for hvert optjeningsår. En sammenligning mellem den svenske, den norske og de opstillede danske modelleres dækningsprocenter findes i *Betænkning om principperne for en almen tillægspensionsordning*, København 1967, s. 177 (bilag 6).

modtagelse.<sup>52</sup> Kun SF stillede sig velvilligt – de borgerlige partier var lodret imod. Modstanden fra de borgerlige partier knyttede sig især til den meget store offentligt kontrollerede fond, som ordningen ville medføre. Alt efter dens tekniske konstruktion blev den beregnet til i 1980 at ville indeholde 16-18 milliarder kr., og i 2020 ville den være vokset eksplosivt til mellem 76 og 100 mia. (alt i 1965-kroner).<sup>53</sup> De borgerlige partier var ikke afvisende overfor ideen om en forsikringsmæssig overbygning som sådan (disse fandtes jo allerede i privat regi) – men ønskede hverken en central fond eller arbejdsgiverfinansiering.

Man kunne standse historien om ITP her. Debatten i oktober 1967 viste en stærk borgerlig modstand mod etablering af en offentligt styret ITP-ordning, og valget i januar 1968 medførte dannelsen af en ny borgerlig flertalsregering, VKR-regeringen. Socialdemokratiet og SF's »røde« flertal havde dermed forpasset chancen for at gennemtvinge en reform.<sup>54</sup> For Socialdemokratiet og arbejderbevægelsen var debatten om en tillægspension imidlertid ikke overstået i 1967. De fremsatte, som det vil fremgå af det følgende, en række forslag og udarbejdede flere skitser for en samlet pensionsreform. Og i alle de følgende forslag og skitser fra arbejderbevægelsen spillede fondsdannelsen og de samfundsøkonomiske perspektiver i denne en central rolle. Som det vil fremgå, var man villig til at diskutere, om det skulle være arbejdsgiverne og/eller lønmodtagerne, som skulle finansiere. Men den centrale fond skulle med. Udover de samfundsøkonomiske perspektiver indeholdt fonden et ideologisk perspektiv (et skridt mod økonomisk demokrati) samt et solidarisk perspektiv (risikoudligningen mellem køn og faggrupper). Ikke alle arbejderbevægelsens forslag nåede frem til den offentlige politiske dagsorden – nogle blev hængende i de interne uenigheder. Men netop i udredningen af forslagene og deres skæbne skabes en historisk sammenhæng mellem 1950ernes og 1960ernes pensionspolitiske debat og den udvikling, man i 1990erne har set med arbejdsmarkedspensioner.

I Socialdemokratiets og LOs pensionspolitiske diskussioner vedblev tillægspensionen altså at være emne på trods af skuffelsen i 1967. Allerede samme efterår, umiddelbart efter ITP-forslagets fald i Folketinget,

<sup>52</sup> *Folketingstidende* (Folketingets Forhandlinger) 1967-68, sp. 843ff. Se også Christensen 1998, s. 92ff; Petersen 1998, s. 220f.

<sup>53</sup> *Betænkning om principperne for en almen tillægspensionsordning 1967*, s. 178 ff. Sådanne fremskrivninger er behæftet med stor usikkerhed, men beregningerne antyder fondens samfundsøkonomiske dimensioner.

<sup>54</sup> Dette kan skyldes den manglende tid til at formulere et konkret lovforslag, men også Socialdemokratiets manglende vilje til gennemføre denne reform udelukkende med støtte fra SF.

havde den socialdemokratiske formand for Socialreformkommissionen H.C. Seierup fundet tiden moden til, at kommissionen inddrog tanken i sit arbejde.<sup>55</sup> Der blev nedsat et særligt pensionsudvalg med Seierup selv som formand og med deltagelse fra de politiske partier. Debatten i udvalget blev imidlertid en afspejling af folketingsdebatten, hvor således kun formanden og det socialdemokratiske medlem Niels Mørk sluttede op bag en ITP-ordning. Kommissionen undlod derfor i sin betænkning at tage klar stilling, og den eneste officielle anbefaling var nedsættelse af et hurtigtarbejdende ekspertudvalg, der skulle præsentere de mulige modeller for en forbedret pensionsdækning.<sup>56</sup> I sin diskussion om fremtidens pensionssystem pegede kommissionen på, at fremtidens pensionister ville efterspørge en højere pensionsdækning, og spørgsmålet var derfor, hvorvidt denne skulle ske i privat eller offentligt regi. Kommissionen advarede i den forbindelse politikerne om, at en afgørelse om offentlig tillægspension skulle foreligge, inden man gennemførte væsentlige forhøjelser af de ensartede pensioner: »Det vil nemlig i så fald være vanskeligt at opkræve bidrag beregnet på grundlag af hele indtægten, når ensartede pensioner af en betydelig størrelse samtidig ydes til såvel bidragydere som ikke-bidragydere.«<sup>57</sup>

Et væsentligt problem for Socialdemokratiet var, at LO ikke længere var så entusiastisk i forhold til ITP. De rekrutteringsmæssige perspektiver var, som nævnt ovenfor, blevet nedtonet med regeringens valg af en universel løsning. De ufaglærte grupper havde ikke meget at vinde ved ordningen, som ville videreføre ulighederne på arbejdsmarkedet (både mellem faggrupper og kønnene) ind i alderdommen.<sup>58</sup> Og de faglærte (især i metalindustrien), som i det svenske tilfælde havde drevet på, var også tøvende.<sup>59</sup> De prioriterede nedsat arbejdstid og længere ferie højere end tillægspensionen og frygtede, at en arbejdsgiverbetalt pensionsordning ville svække deres forhandlingsposition på arbejdsmarkedet.

<sup>55</sup> Christensen 1998, s. 98; *Socialreformkommissionens 2. betænkning*, København 1972, s. 5. Dette er bemærkelsesværdigt for så vidt, som kommissionen i sit udgangspunkt havde givet afkald på en diskussion af langvarige ydelser som invalide og alderspension. Diskussionen om ITP knyttede imidlertid an til et centralt tema i kommissionens arbejde: indkomstbortfaldsprincippet.

<sup>56</sup> *Socialreformkommissionens 2. betænkning* 1972, s. 197, 330-348 (bilag 15).

<sup>57</sup> *Socialreformkommissionens 2. betænkning* 1972, s. 338.

<sup>58</sup> Jf. ovenfor samt Christensen 1998, s. 100f.

<sup>59</sup> I en udtalelse fra DSMF's hovedbestyrelse erklærede smedene således, at ITP ikke stod højt på deres prioriteringsliste. Se Nelson 1984, s. 93; Salminen 1993, s. 267, Fritz von Nordheim Nielsen, »The Politics of Aging in the Nordic Countries« i John Myles & Jill Quadagno (red.), *State, Labor Markets and the Future of Old-Age Policy*, Philadelphia 1991, s. 145. Erklæringen vakte lidt uro i regeringen, hvor statsminister Jens Otto Krag lovede (se Socialdemokratiets arkiv, kasse 1568, ministermødeprotokol 5.7.1967) at tage

Det samme synspunkt kunne store dele af funktionærgrupperne anlægge.<sup>60</sup>

Og ikke nok med det. Den økonomiske fagkundskab var i løbet af efteråret 1967 kommet på banen. Professor Anders Ølgaard, hans kollega Jørgen Pedersen og ikke mindst den socialdemokratiske økonom Bent Rold Andersen markerede sig med en meget skarp kritik.<sup>61</sup> Sidstnævnte langede i en kronik i *Politiken* voldsomt ud efter forslaget. Han mente, at ITP ville videreføre de eksisterende uligheder over i alderdommen samtidig med, at det ikke ville komme de eksisterende pensionister til gode. Ifølge Bent Rold Andersen var det langt bedre at forbedre folkepensionen. Det ville have virkning for både daværende og fremtidige pensionister, sikre de lavtlønnede den bedste dækningsgrad samt være mere fleksibelt i fremtiden end de stive ITP-rettigheder. Rold Andersen konkluderede, at ITP i realiteten var et nationaløkonomisk projekt, og at der i dybest set ikke var saglige argumenter for at knytte ønsket om en øget opsparing sammen med et socialpolitisk tiltag. Det er svært at sige, hvor meget kritikken fra nogle af landets mest kendte økonomer påvirkede Socialdemokratiet, men det har givet været et alvorligt – og offentligt – slag for tankens legitimitet.

Set fra socialdemokratisk side var der en voldsom mangel på allierede og fodslag i kampen for ITP efter nederlaget i Folketinget. Frem for som i det svenske tilfælde at skabe et nyt »klassekompromis« kom ITP-debatten i Danmark snarere til at samle modstanderne og splitte arbejderbevægelsen. Socialdemokratiet forsøgte at mobilisere tropperne omkring ITP. De to fremtrædende folketingsmedlemmer Per Hækkerup og Kjeld Olesen erklærede fx i *HK-Bladet*, at ITP stod øverst på dagsordenen for folketingssamlingen 1967-1968.<sup>62</sup>

Da regeringen umiddelbart efter kom i mindretal og i januar 1968

en snak med »den stærke smed« Hans Rasmussen. Det har dog ikke overbevist denne. Se Hans Rasmussens bemærkning i Socialdemokratiets ØD-udvalg 4.5.1971 (Socialdemokratiets arkiv, kasse 592): »Vi må acceptere tingene som de er. Jeg tror ikke på en løsning med ITP eller ny pensionsordning.«

<sup>60</sup> Dette blev fastslået i Betænkning om principperne for en almindelig tillægspension 1967, s. 129. Friis m.fl. 1963, s. 11ff viser bl.a., at interessen for ITP aftog i de grupper, som allerede havde en ordning.

<sup>61</sup> *Politiken* 15.9.1967. Anders Ølgaards indlæg findes i *Politiken* 4. og 5.9.1967; Jørgen Pedersens i *Jyllands Posten* 18.10.1967. Man kan næsten ane en kampagne fra disse ledende økonomers side. Tidligere havde også Socialforskningsinstituttets direktør Henning Friis luftet sin tvivl. Hans kritik rettede sig dog mest mod tanken om den ens folkepension, og mod ITP's brud med den solidariske skattefinansiering. Se Friis' to kronikker i *Politiken* 4. og 7.6.1963. Da forslaget så kom i 1967, fandt Friis dog, at det var »rationelt og socialt tilfredsstillende«. Se Friis kronik i *Kristeligt Dagblad* 26.9.1967.

<sup>62</sup> *HK-Bladet* 1967, nr. 8, s. 238f samt nr. 9, s. 270f.



blev udskiftet med en VKR-regering, gik forslaget i sig selv. Tanken forsvandt dog ikke helt. Under valgkampen i 1968 blev ITP ført frem som et af de socialdemokratiske temaer, men var ikke sat øverst på listen.<sup>63</sup> Socialdemokratiet fremsatte også en årlig forespørgsel om ITP i 1968, 1969 og 1970.<sup>64</sup> I disse forespørgsler kombineredes partiets forslag om forbedringer i folkepensionen (automatisk regulering og lettere adgang til førtidspension) med en tillægspensionsreform i to tempi. Der skulle umiddelbart iværksættes opbygning af en tillægspension, som over en otte-årig periode skulle udgøre 50% af folkepensionens grundbeløb. Ordningen skulle finansieres via en forhøjelse af folkepensionsbidraget (det vil sige en proportional skat) og midlerne placeres i en statsfond.<sup>65</sup> Denne tillægspension skulle gradvis erstatte det indkomstregulerede pensionstillæg, mens ATP-ordningen blev bevaret. Dette arrangement ville imødekomme Socialdemokratiets kortsigtede mål om pensionsdækning på 60%. Den socialdemokratiske ordfører Niels Mørk indrømmede i 1969, at dette var den »næstbedste løsning«, som finansieringsmæssigt vendte den tunge ende nedad, og at det var den eneste realistiske vej frem.<sup>66</sup> Samtidig ønskede Socialdemokratiet, at Folketinget skulle binde sig til det næste skridt: en tjenestemandslignende pensionsordning finansieret ved arbejdsgiverbidrag »på længere sigt«.

Tanken om ITP med ét slag (en efterligning af den svenske debat) var således blevet erstattet af et mindre ambitiøst mellemstadium. Den centrale fond var fastholdt, men i væsentlig mindre format, og arbejdsgiverbidraget blev erstattet af en proportional skat. Under behandlin-

<sup>63</sup> Se posteren »Så god kan en ny pensionsordning blive« fra valgkampen 1968, Socialdemokratiets arkiv, kasse 538, Materiale vedr. valget 1968.

<sup>64</sup> Se *Folketingsårbogen* 1968-69, s. 697 ff; *Folketingsårbogen* 1969-70, s. 646 ff; *Folketingsårbogen* 1970-71, s. 468. De to første forslag er stort set enslydende, mens der i det sidste blot tales om en tjenestemandslignende pensionsordning for alle lønmodtagere på længere sigt. SF fremsatte også i 1969 et forslag om en »indtægtsbestemt alderspension« – se *Folketingsårbogen* 1969-70, s. 649f – som imidlertid skulle finansieres over skatterne. Forslaget berørte ikke ydelsernes udregning og kan nærmest beskrives som folkepension med en central fond. Det var især de samfundsøkonomiske konsekvenser af det sidste, som interesserede SF. Tanken blev afvist af den socialdemokratiske ordfører Kaj Bundvad, som ikke ville erstatte ATP's og en fremtidig ITP's arbejdsgiverbidrag med skattefinansiering – se *Folketingstidende* 1969-70 (Folketingets Forhandlinger), sp. 3527 ff.

<sup>65</sup> I Socialdemokratiets Folketingsgruppes arkiv, mødeprotokol 14.11.1968 er der diskussion om dette. Anker Jørgensen (fra DASF) mente, at det burde være arbejdsgiverne, som skulle betale, mens nationaløkonomen Mogens Camre mente, det ville belastte konkurrenceevnen.

<sup>66</sup> *Folketingstidende* 1968-69 (Folketingets Forhandlinger), sp. 2226. Det var også denne to-trins løsning, der blev beskrevet i arbejdsprogrammet fra 1969.



gen erklærede Venstres socialminister Nathalie Lind sig enig i målet om en forbedret pension og det socialdemokratiske mål om en 60% dækning, men afviste blankt tanken om ITP.<sup>67</sup> Den skitserede mellem-løsning blev omtalt positivt – Socialdemokratiet var nu kommet »ned på jorden« – men samtidig uforpligtende. Den borgerlige regering ville lade tankerne indgå i sine pensionspolitiske overvejelser.

VKR-regeringen stillede faktisk et forslag i 1970 om Den Sociale Pensionsfond.<sup>68</sup> Ifølge dette forslag skulle der indbetales 1% af alle indkomster (fra 1973 forhøjet til 2%) i en fond. I forslaget lå et løfte om, at fra 1976 skulle Den Sociale Pensionsfond danne grundlag for en tillægspension – uden at modellen dog var nærmere specificeret. Denne model havde træk til fælles med det socialdemokratiske forslag skitseret ovenfor: bidragsfinansieringen og den statslige fond. VKR-regeringen ville dog ikke lægge sig fast på et ydelsesniveau, idet dette måtte afhænge af fondens forrentning.<sup>69</sup> Forslaget, som mest havde finanspolitiske motiver (det blev således fremsat af finansministeren), blev vedtaget af regeringspartierne, og indbetalingerne startede i 1971.<sup>70</sup> Den Sociale Pensionsfond kom ikke i sig selv til at spille nogen rolle, men for de efterfølgende socialdemokratiske regeringer kom disse bundne midler til at give nogle problemer. Med vedtagelsen havde partierne reelt bundet sig til en forbedring af pensionerne. Debatten i 1970'erne (se nedenfor) kom i høj grad til at handle om, hvordan midlerne i Den Sociale Pensionsfond skulle anvendes, og måtte følge de tidsfrister, der var fastsat i forslaget.

### *ITP bliver ØD*

En af de borgerlige partiers hovedindvendinger mod en offentlig ITP-ordning var de store fondsmidler, som ville kunne anvendes som en politisk styring.<sup>71</sup> Omvendt så Socialdemokratiet de muligheder for

<sup>67</sup> Se især *Folketingstidende* 1968-69 (Folketingets Forhandlinger), sp. 2193 ff. Socialministeren afviste også tanken om en automatisk regulering af folkepensionen og var i det hele taget uenig med Socialdemokratiet i beregningerne af pensionens relative størrelse.

<sup>68</sup> *Folketingsårbogen* 1969-70, s. 389ff; Nelson 1984, s. 100ff.

<sup>69</sup> I det socialdemokratiske forslag bandt man sig til et ydelsesniveau (50% af en lønreguleret folkepension), og forskellen mellem forrentningen af fondens midler og de faktiske udgifter måtte så dækkes af statskassen.

<sup>70</sup> Se nærmere hos Nelson 1984, s. 100ff.

<sup>71</sup> Det drejede sig om en angst for »socialisme ad bagevejen«. De borgerlige partier var ikke generelt modstandere af fonde og kapitalkoncentrationer – fx ville deres forslag til individuelle tillægspensioner i et rent præmiereserve-system stille større krav til fondens størrelse (til gengæld ville der så måske være færre medlemmer).

økonomisk styring på investeringssiden, der lå i en sådan fondsopbygning. Det kunne betragtes som erobring af kapitalismen indefra, og for de ideologisk bevidste socialdemokrater lå der et langsigtet socialiseringsperspektiv. Det sidste kom tydeligt frem i forbindelse med den anden samtidige fondskonstruktion, ØD.

Debatten om økonomisk demokrati (ØD) startede for alvor i 1969 med Dansk Smede og Maskinarbejder Forbunds (DSMF) forslag forfattet af Viggo Kampmann, og fortsatte med forslag både fra LO og fra det socialdemokratiske lighedsudvalg.<sup>72</sup> I forhold til ITP var ØD et langt mere ambitiøst og radikalt forslag. Det betød, at de samfundsøkonomiske styringsmuligheder og de ideologiske perspektiver i en ITP-fond blev uinteressante, og at fortalere i stedet satte deres lid til ØD. ØD led dog samme skæbne som ITP. Det forslag, som Socialdemokratiet fremsatte i 1973 – påny i en situation hvor Socialdemokratiet og SF havde et flertal tilsammen – blev ikke vedtaget.<sup>73</sup> Kravet om ØD blev imidlertid fastholdt op gennem 1970erne og blev genfremsat i beskåret form som et forslag om overskudsdeling i 1979.<sup>74</sup> Det blev heller ikke vedtaget. Der er ikke tvivl om, at ØD-tanken var medvirkende til, at presset for en offentlig ITP-ordning aftog i Socialdemokratiet i løbet af 1970erne.<sup>75</sup> Dels blev en række forhåbninger (ideologiske og økonomiske) flyttet fra ITP til ØD, dels ville det være taktisk uklogt på samme tid at fremføre to større fondsprojekter.

Det er interessant, at et par af arbejderbevægelsens ØD-forslag faktisk kobledede ØD og ITP sammen. Det skal også bemærkes, at igen foreslog LO en ATP-model (ens ydelser) og Socialdemokratiet en ITP-model (indkomstrelaterede ydelser). I LO-udvalgets ØD-rapport fra 1971 behandles ATP-fonden som en del af ØD-projektet, og der tales om en eventuel udbygning, når alle skal have en tjenestemandslignende pension.<sup>76</sup> Og i Socialdemokratiets folketingsgruppes lighedskommission fra 1972 er ITP-forslaget fra 1967 indbygget, hvor det blev set som et

<sup>72</sup> For en beskrivelse af ØD-debatten i Danmark se Niels Dalgaard, *Ved demokratiets grænse. Demokratiseringen af arbejdslivet i Danmark 1919-1994*, København 1994; Vagn Oluf Nielsen, »Socialdemokratiet og demokrati på arbejdspladsen« i Gerd Callesen m.fl. (red.), *Udfordring og omstilling. Bidrag til Socialdemokratiets historie 1971-1996*, København 1996, s. 254-284.

<sup>73</sup> Nielsen 1996, s. 266ff.

<sup>74</sup> Dalgaard 1994, s. 243ff. Fra 1973 til 1979 var der bl.a. sket en opblødning med hensyn til fondsdannelsen fra et krav om én central fond til flere regionale.

<sup>75</sup> I det af Hovedbestyrelsen udsendte 4-årsprogram *Politik er at handle efter en fornuftig plan*, 1971, nævnes ITP ikke i de pensionspolitiske bemærkninger.

<sup>76</sup> *Økonomisk Demokrati. Rapport til LO's kongres 1971 fra udvalget om Økonomisk Demokrati*, København 1971, s. 43. Hverken ITP eller pensionsproblematikken var dog nævnt i udvalgets kommissorium.

skridt på vej mod ØD.<sup>77</sup> ITP-ordningen ville ifølge forslaget få en flyvende start, idet den skulle overtage såvel ATP-fonden som midlerne i Den Sociale Pensionsfond. Rapportens forfattere påpegede endvidere, at ved at holde store grupper uden en anden dækning end folkepensionen skabtes et voldsomt pres for at forbedre denne. Men den udvikling ville medføre »unødvendige forbedringer« til dem, der allerede var sikret. Denne argumentation var rettet mod de ufaglærtes gruppers tvivl over for ITP, samt mod de socialdemokrater, som ønskede en forbedret folkepension. Koblingen mellem ITP og ØD fik især LO til at forholde sig afventende også efter 1973-forslagets fald. Således valgte LO i 1977 ikke at kommentere en rapport om pensionsproblematikken udsendt af en af Socialministeriet nedsat arbejdsgruppe, og henviste i den forbindelse til »det igangværende arbejde med at koble pensionsspørgsmålet og ØD-spørgsmålet sammen.«<sup>78</sup>

Ikke alle ØD-forslag indbefattede ITP, men for de fondsbegeistrede kunne ITP være en metode til at sikre en længere bindingstid. Det tyder på, at de samfundsøkonomiske og ideologiske motiver for dele af arbejderbevægelsen har været vigtigere end de socialpolitiske. Når ØD-planerne hurtigt kørte fast og blev et skrivebordsprojekt, så låste det også ITP. For andre dele af partiet og fagbevægelsen har ØD-udvalgene sikkert været en velkommen syltekrukke. Jo længere tid der gik med jævnlige forbedringer i folkepensionen, jo mindre blev presset for en tillægspension. I Socialdemokratiets ledelse synes interessen for ITP at være aftaget, så støtten til en indtægtsrelateret tillægspension i 1970erne stod forbavsende marginalt i såvel partiet som i fagbevægelsen.

Kun fra Socialdemokratiets venstrefløj blev der lagt pres for en ITP-løsning. I et skattepolitisk udspil udsendt fra debatorganisationen Socialdemokratisk Samfund i sommeren 1971 talte Mogens Lykketoft for ikke helt at glemme ITP-tanken. Kombineret med ØD var der endda kun brug for en »tynd ITP-ordning« uden nogen stor fondsdan-

<sup>77</sup> Se Socialdemokratiets arkiv, kasse 592 (ØD-udvalget), Socialdemokratiets Lighedskommissions delbetænkning om ØD.

<sup>78</sup> Brev fra Knud Christensen til LO's forretningsudvalg 25.7.1977 (LO's arkiv, journalsager, sag. 21: Arbejdsgruppe til forberedelse af en pensionsreform). Af et notat sammesteds ses, at dette skete efter anbefaling fra Gunnar Iversen, der fra marts 1974 havde repræsenteret LO i arbejdsgruppen. Af dennes mødereferater fremgår imidlertid, at LO's repræsentant kun sjældent var til stede ved møderne. Koblingen mellem ØD og ITP var også blevet berørt på et møde i Socialdemokratiets Pensionsreformudvalg 4.7.1977 (Socialdemokratiets arkiv, kasse 952, læg 1: 1977). Se endvidere også Rasmussen 1977, s. 336 samt Jørgen Freddy Hansen, »Økonomisk demokrati. Vurdering af den aktuelle situation set fra den danske fagbevægelses side« i *Lønmodtagernes ejendomsret*, udg. af Sparekassen SDS, København 1978, s. 105f (Hansen var økonom i LO og sekretær i ØD-udvalgene).

nelse.<sup>79</sup> I det såkaldte »kaffeclubs-forslag« fra folketingsgruppens venstrefløj til partikongressen i 1973 blev der skitseret en konkret ITP-løsning, hvor der oven på en forenklet folkepension skulle bygges en arbejdsgiverfinansieret tillægspension, som foreslået i 1967.<sup>80</sup> Der blev dog vedtaget en langt mere uforpligtende formulering til programmet: »Det tilstræbes at gennemføre en forbedring af pensionerne gennem en værdifast tillægspension.«<sup>81</sup> Og – som et tredje eksempel – i den socialdemokratiske folketingsgruppes lighedsbetænkning fra 1973 blev dens forslag til ITP fra året før (se ovenfor) gentaget.<sup>82</sup>

#### *Pensionspolitik næsten uden ITP 1974-1982*

I Socialdemokratiet var ITP opgivet eller stillet i bero i midten af 1970'erne. De samfundsøkonomiske problemer og den stigende arbejdsløshed forandrede konteksten for nye socialpolitiske reformer. Socialminister Eva Gredal fik i februar 1974 gruppens tilslutning til at udskyde et ITP-forslag (i forbindelse med Den Sociale Pensionsfond) fra 1976 til 1981, og på et møde i partiets socialpolitiske udvalg i august samme år blev besluttet, at ITP-problematikken skulle udskydes indtil videre.<sup>83</sup> I stedet blev det spørgsmålet om førtidspension (herunder Efterlønnen) og forbedringer af folkepensionen, der kom til at stå i centrum for pensionsdebatten både i og udenfor Socialdemokratiet.

I 1973 blev der godt nok nedsat et udvalg, der skulle foretage en principiel udredning af tillægspensionsproblematikken. Det virker imidlertid ikke, som om den socialdemokratiske socialminister Eva Gredal ligefrem pressede på for et udspil. Som nævnt ovenfor, fik hun i 1974 udskudt tillægspensionslovgivningen fra 1976 til 1981, og det forplantede sig til det i 1973 nedsatte ekspertudvalg. I LO's beretning for 1974 konkluderes lakonisk, at pensionsreformudvalgets arbejde var gået i stå »på grund af politikernes ønske om nedskæring i de offentlige udgifter.«<sup>84</sup> Af udvalgets mødereferater fremgår, at det havde svært ved at komme

<sup>79</sup> Mogens Lykketoft, *Skat og fordelingspolitik*, København 1971, s. 16f.

<sup>80</sup> Se Socialdemokratiets arkiv, kasse 912, »Elementer til det socialdemokratiske programudkast« 1973.

<sup>81</sup> I den trykte version af programmet er sidste del af sætningen (»... nerne gennem en værdifast tillægspension.«) imidlertid faldet ud!

<sup>82</sup> Mogens Lykketoft (red.), *Kravet om lighed. En redegørelse fra den socialdemokratiske Folketingsgruppes lighedskommission*, København 1973, s. 126ff. Se også Mogens Lykketofts indlæg i Ny Politik fra 1977 (nr. 10, s. 21), hvor han foreslår, at ITP kunne være et strategisk første skridt mod ØD.

<sup>83</sup> Socialdemokratiets folketingsgruppes arkiv, mødeprotokol 12.2.1974 (flere er dog skeptiske over for udskydelsen); Socialdemokratiets arkiv, kasse 585, Referat fra Socialdemokratiets Socialpolitiske udvalgsmøde 14.8.1974.

<sup>84</sup> LO's beretning 1974, s. 73.

rigtig i gang. På et møde i 1975 forklarede formanden et års pause i udvalgsarbejdet med manglende sekretærbistand, og i 1976 vurderede LO's repræsentant Gunnar Iversen i et internt notat, at arbejdet var hæmmet af, »at ingen på nuværende tidspunkt ønsker at binde sig med henblik på den fremtidige pensionsstruktur.«<sup>85</sup> Det gjaldt ikke mindst LO, og med både LO og Socialdemokratiet stående afventende på side-linjen, var der langt mellem fortalene for en ITP-ordning.

Først på udvalgets niende møde i februar 1975 berørtes ITP-problematikken.<sup>86</sup> Udvalgets formand J. Trier havde direkte spurgt ministeren, om udvalget skulle medtage ITP i sit arbejde, men var som svar blot blevet henvist til, at dette jo formelt indgik i loven om Den Sociale Pensionsfond. Trier fremsatte i denne forbindelse nogle personlige overvejelser om, at ITP måske nok forekom urealistisk i den aktuelle økonomiske situation, men at man godt kunne forestille sig, at ITP kunne afløse ØD, hvis den reform måtte skrinlægges. Desværre var LO's repræsentant ikke tilstede på dette møde. LO udviste i det hele taget ikke nogen voldsom interesse for udvalgets arbejde og var på dette tidspunkt mere interesseret i at få bekæmpet arbejdsløsheden.

Først i april 1977 udsendte Socialministeriets udvalg sin betænkning, som så til gengæld var en grundig diskussion af pensionspolitiske principper.<sup>87</sup> Den opstillede tre modeller for det fremtidige pensionssystem. En model A, som var forbedringer inden for det eksisterende system med ens pensioner til alle. Model B, hvor de nuværende pensioner suppleredes med en ensartet (ATP-lignende) tillægspension, og en model C, hvor de eksisterende pensioner blev suppleret med en ITP-ordning. Model B og C rettede sig udelukkende mod personer med tilknytning til arbejdsmarkedet og forudsatte en længere opbygningstid, mens model A omfattede hele befolkningen og i modsætning til de to andre ville kunne få fuld virkning på kort sigt. Model B og C forudsatte dannelsen af en fond, og især model C krævede en stigende andel af lønsummen indbetalt. Det ville på længere sigt betyde en fond med over 200 mia kr. eller mere end det årlige bruttonationalprodukt. Rapporten byder på en meget grundig diskussion af de tre modeller, forskellige løsninger inden for modellerne (fx med hensyn til dækningsgrader og

<sup>85</sup> LO's arkiv, journalsager, sag nr. 21: Pensionsreformarbejdsgruppen, Redegørelse fra Gunnar Iversen til Svend Bache Vognbjerg 19.2.1976.

<sup>86</sup> Socialministeriets arkiv, Pensionsreformarbejdsgruppen 1973-1977, Referat af 8. møde 21.6.1974.

<sup>87</sup> *Rapport om principper for en reform af de sociale pensioner afgivet af Pensionsreformarbejdsgruppen (betænkning nr. 799)*, København 1977. Desuden havde tre underudvalg tidligere udsendt rapporter og betænkninger om bl.a. førtidspension, administrative forenklinger og samspilsproblematikker.



fondsopbygning) og disses samfundsøkonomiske og administrative virkninger. Alle tre modeller havde imidlertid været fremme i debatten tidligere, så udvalgets rapport satte ikke nogen ny dagsorden.

Rapporten dannede baggrund for socialministeren Eva Gredals redegørelse til Folketinget i maj 1977.<sup>88</sup> Lidt overraskende undlod ministeren, såvel som den socialdemokratiske ordfører i den efterfølgende debat, at tage stilling til fordel for den ene eller den anden model og holdt sig til en loyal gennemgang af rapportens principielle overvejelser. Socialdemokratiets officielle holdning i 1977 var altså en ikke-holdning.<sup>89</sup> Partiet ønskede ikke at komme med nogen klar udmelding om ITP.

Som flere af ordførerne påpegede i den efterfølgende debat i Folketinget, så skyldtes det ikke bare en usikkerhed overfor den samfundsøkonomiske situation, men også at hverken partiet eller fagbevægelsen var enige på området.<sup>90</sup> Ligesom de diskuterede modeller var de samme som i 1967, var holdningerne inden for fagbevægelsen også de samme. De ufaglærte havde størst fordel i en udbygning af folkepensionen, og de faglærte havde stadig andre prioriteter end ITP. LO ønskede, at en tillægspension skulle bygges op efter ATP-modellen med ens ydelser. Fuldt udbygget ville ATP-modellen ligne Folkepensionen (med proportional indbetaling og ens ydelser), forskellen lå i den delvise arbejdsgiverfinansiering og den centrale fond. Især det var et vigtigt mål i forbindelse med ØD-tanken. På den ikke-socialdemokratiske venstrefløj (SF og især VS og DKP) blev ITP afvist som en videreførelse af klasse-samfundet ind i alderdommen. En kritik som fandt genklang også i dele af den socialdemokratiske arbejderbevægelse og hos pensionistorganisationerne, hvor formanden Svend Jensen meldte ud til fordel for en forbedring af folkepensionen.<sup>91</sup> Blandt funktionærene var der en stadig voksende gruppe, som allerede havde en tillægspension.<sup>92</sup> Desuden skulle det vise sig, at også i Socialdemokratiet var interessen for ITP blevet dæmpet. De samfundsøkonomiske forhåbninger var i 1970'erne blevet lagt over på ØD, og realisterne i regeringen så ikke de store parlamentariske eller økonomiske muligheder for ITP. Debatten kom derfor på kort sigt til at handle om, hvordan folkepensionen skulle forbedres, og om denne skulle være indtægtsafhængig.

<sup>88</sup> *Folketingstidende* 1976-77 (Folketingets Forhandlinger), sp. 4378ff.

<sup>89</sup> Se Socialdemokratiets Folketingsgruppes arkiv, mødeprotokol 12.5.1977, hvor Socialministeren fik tilslutning til sin redegørelse.

<sup>90</sup> *Folketingstidende* 1976-77 (Folketingets Forhandlinger), sp. 4728ff.

<sup>91</sup> Se Svend Jensens indlæg i *Ny Politik*, 1977, nr. 10, s. 22-24.

<sup>92</sup> Blandt funktionærene var i 1977 51% dækket af en privat pensionsforsikring – se Vesterø Jensen 1984, s. 177 (tabel 4.6).



Ministeren valgte pragmatisk at anbefale en pensionspolitisk løsning i to tempi. Første etape skulle være en række mindre forbedringer i folkepensionen, som skulle vedtages her og nu for at leve op til Loven om Den Sociale Pensionsfond. Den anden fase skulle omfatte en mere langsigtet pensionspolitisk løsning. Konkretiseringen af de to led i denne strategi blev diskuteret i et pensionspolitisk udvalg nedsat af den Socialdemokratiske hovedbestyrelse i maj 1977.<sup>93</sup> På dette hovedbestyrelsesmøde var pensionsreformen det eneste punkt på dagsordenen. Der var ingen, som udtalte sig eksplicit for en ren folkepensionsmodel, men flere – blandt andet Kristian Albertsen og Ole Stavad – mente, at modstanden mod ITP simpelthen var for stærk. Det virker ikke, som om partiledelsen med Anker Jørgensen og socialminister Eva Gredal i spidsen ønskede nogen egentlig beslutning. Deres udspil var i stedet at sende problemet i udvalg.

Udvalget havde repræsentanter for både parti, folketingsgruppe, regering samt LO og samlede hele den socialpolitiske ekspertise i arbejderbevægelsen.<sup>94</sup> Frem til april 1978 var udvalgets arbejde koncentreret om pensionsreformens første fase, som skulle udmønte de forbedringer, der var lovet i forbindelse med oprettelsen af den sociale pensionsfond. Det drejede sig blandt andet om forbedringer af boligstøtten, medregning af pensionstillægget i grundpensionen samt ens pension til gifte og enlige. Det mest interessante er, at Socialdemokratiet fra starten var indstillet på, at en del af prisen for de opstillede forbedringer skulle være en indtægtsregulering af folkepensionens grundbeløb. En indkomstprøvet folkepension ville imødekomme kritik af, at en ITP-model fastholdt uligheder, og ville især ramme de højtlojnnede grupper. På kongressen i 1977 var det blevet vedtaget, at modregningen skulle ske for alle typer af indkomster, men det interne udvalg måtte gradvist og efter pres fra socialminister Eva Gredal i første omgang erkende, at det kun kunne lade sig gøre for reelle arbejdsindkomster, og efter de

<sup>93</sup> Socialdemokratiets arkiv, kasse 942-43, Referat fra hovedbestyrelsesmøde 11.5.1977.

<sup>94</sup> Formand for udvalget var Kjeld Olesen, og Mogens Lykketoft var sekretær. De øvrige medlemmer af udvalget var Erik B. Smith, Oluf Simonsen og Ellen Hansen (repræsentanter for Hovedbestyrelsen), Bernhard Tastesen, Inger Fischer Møller og Kristian Albertsen (repræsentanter for folketingsgruppen), Thomas Nielsen, Svend Bache Vognbjerg og Holger Jensen (repræsentanter for LO) samt Eva Gredal og Knud Heinesen (repræsentanter for regeringen). Den eneste, som savnes, er Bent Rold Andersen. Han var imidlertid i perioden 1973-1978 medlem af Det Økonomiske Råd og havde i den anledning nedlagt sine hverv i partiet. Rold Andersen havde dog i en anmeldelse af betænkningen fra 1977 klart udmeldt sin modstand mod ITP og argumenteret for en udbygning af det eksisterende system. Se Bent Rold Andersen & Palle Mikkelsen, *Pensionsreformarbejdsgruppens betænkning, afgivet marts 1977. Anmeldelser*, København 1977.

endelige forhandlinger i Folketinget måtte modregningen helt opgives. Det skete dog ikke uden murren i både partiet og fagbevægelsen.<sup>95</sup>

Resultatet blev implementeret i den såkaldte »lille pensionsreform«, som Folketinget vedtog med bredt flertal i 1978, uden at der i den forbindelse blev diskuteret ITP. I 1982 besluttede et flertal i Folketinget at standse indbetalingen til Den Sociale Pensionsfond og at anvende renterne af fondens midler til forbedringer af pensionerne.

Det andet skridt, den mere gennemgribende reform, forblev i det uklare indtil december 1979. Der var blevet antydnet en sammenhæng mellem ØD (senere overskudsdeling, OD) og en tillægspension, men i Socialdemokratiets princip- og arbejdsprogrammer fra 1977 og 1978 valgtes bevidst en meget løs formulering.<sup>96</sup> Udover LO, som talte for en udbygget ATP-ordning (det vil sige ens pensioner til alle), ønskede ingen at binde sig. LO's formand Thomas Nielsen slog LO's krav fast på repræsentantskabsmødet i september 1977.<sup>97</sup> Ikke bare skulle alle have udbetalt samme beløb, men Thomas Nielsen understregede, at for LO var det afgørende, at ITP blev diskuteret i relation til ØD. Det understreger, at for LO og Thomas Nielsen var især den centrale fond vigtig. Først efter SV-regeringens fald og ØD-udvalgets opgivelse af relationen mellem ØD og pensioner i december 1979 kunne LO og Socialdemokratiets fælles pensionsudvalg komme videre i arbejdet med fase 2 – tillægspensionen.

Efter en generel diskussion blandt udvalgets medlemmer, hvor de fleste – både fra parti og fagbevægelse – udtalte sig til fordel for en udbygget ATP-ordning, blev der nedsat et hurtigtarbejdende udvalg bestående af Ritt Bjerregaard, Holger Jensen, Jytte Andersen og Mogens Lykke-toft, der skulle udarbejde et forslag til kongressen i 1980.<sup>98</sup> Tre måneder senere havde de et forslag klar (»Ens pension til alle«), som foreslog en almen arbejdsmarkedspension med ens pensionsydelse for både lønmodtagere og selvstændige, hvor ATP-bidraget suppleredes med arbejdsgiverbidrag på en procentdel af lønsummen (i løbet af en 20

<sup>95</sup> Se fx *LO's beretning* 1978, s. 38; Socialdemokratiets Folketingsgruppes arkiv, mødeprotokol 19.1.1978 og 3.5.1978. Regeringen og gruppeledelsen henviser under diskussionerne til, at den via Den Sociale Pensionsfond er bundet til en reform her og nu. Et brev fra den tidligere DASF-medarbejder Inge Fischer Møller til Kjeld Olesen 12.10.1978 (Socialdemokratiets arkiv, kasse 952, læg 2: 1978) tyder på, at ikke alle i udvalget har været tilfredse med sagsforløbet. Fischer Møller antyder, at de endelige beslutninger i høj grad skete udenom udvalget.

<sup>96</sup> Se Socialdemokratiets arkiv, kasse 952, læg 1: 1977, Referat af pensionsudvalgets 2. møde 12.9.1977.

<sup>97</sup> *LO's beretning* 1977, s. 21 f.

<sup>98</sup> Socialdemokratiets arkiv, kasse 952, læg 3: 1979, Referat af pensionsudvalgets møde 13.12.1979.

års periode 7,5 %).<sup>99</sup> Det vil sige en ITP-indbetaling med en ATP-udbetaling. Midlerne skulle placeres i en central fond, og folkepensionen skulle indtægtsgradueres, så den på længere sigt kun ville være for dem uden en arbejdsmarkedspension. På et efterfølgende møde præsenterede Lykketoft forslaget som »oplæg til et internt kompromis i partiet om den langsigtede pensionspolitik.«<sup>100</sup> Der var i høj grad tale om en imødekommelse af fagbevægelsens synspunkter. LO's repræsentant på mødet, Per Karlsen, var imidlertid afvisende overfor at binde sig til et stigende arbejdsgiverbidrag over en længere periode, hvor det måtte formodes, at mulighederne for lønfremgang var beskedne.

På trods af et voksende pres fra partiet i foråret 1980 fastholdt LO sin afvisning. Det var baggrunden for, at partiledelsen og Hovedbestyrelsen i løbet af sommeren udskød en beslutning om arbejdsmarkedspension på ubestemt tid.<sup>101</sup> Én mulig forklaring på denne uenighed skal måske findes i det ekstremt dårlige forhold på dette tidspunkt mellem især LO's formand Thomas Nielsen og Anker Jørgensen.<sup>102</sup> De økonomiske og parlamentariske problemer, som tårnede sig op foran de socialdemokratiske mindretalsregeringer 1980-1982, medvirkede til at gøre denne beslutning lettere.

Samtidig begyndte modstanden inden for Socialdemokratiet at tegne sig tydeligere. Især Bent Rold Andersen – som blev socialminister i 1982 – kritiserede fortsat tanken om ITP.<sup>103</sup> Det ville medføre en begrænset nettoforøgelse af samfundets opsparing og dermed flytte pensionsbyrden til de fremtidige generationer. En ITP-ordning ville skabe stive pen-

<sup>99</sup> Socialdemokratiets arkiv, kasse 952, læg 4: 1980, Udkast fra arbejdsgruppen: Ens pension til alle 13.3.1980. Forslaget forudså, at den skitserede ordning gradvis ville erstatte folkepensionen for alle med tilknytning til arbejdsmarkedet.

<sup>100</sup> Se Socialdemokratiets arkiv, kasse 952, læg 4: 1980, Referat af pensionsudvalgets møde 20.3.1980.

<sup>101</sup> Se Socialdemokratiets arkiv, kasse 952, læg 4: 1980, Ejner Hovgaard Christiansens notat til Hovedbestyrelsen 10.6.1980. Det blev her fastslået, at spørgsmålet om en arbejdsmarkedspension ikke berørte den periode, som skulle behandles af arbejdsprogrammet for 1980-1984. På hovedbestyrelsesmødet 14. og 15.6.1980 (Socialdemokratiets arkiv, kasse 942-943) meddelte Anker Jørgensen, at man havde været nødt til at tage ITP af bordet. Anker Jørgensen noterer i sin dagbog (se Anker Jørgensen, *I smult vande. Fra mine dagbøger 1975-1977*, København 1989, s. 461), at kongressen udskød det svære valg mellem ITP og en ens folkepension.

<sup>102</sup> Se fx Erik Meier Carlsen, *Plads for dem alle? Strid og forvandling i Socialdemokratiet*, København 1992, s. 39f, 64ff. LO havde således kæmpet voldsomt imod regeringssamarbejdet mellem Socialdemokratiet og Venstre august 1978 – oktober 1979 og var stærkt utilfreds med, at den socialdemokratiske regering havde opgivet ØD-projektet.

<sup>103</sup> Se fx Bent Rold Andersen, »Hvordan vil det offentlige pensionssystem udvikle sig fremover?« i *Økonomi & Politik*, 1981, s. 373ff; dennes indlæg i *Folketingstidende* (Folketingets Forhandlinger) 1981-82, sp. 7988 samt *Social velfærd – på en ny måde* 1985, s. 57ff,

sionsrettigheder, mens det eksisterende skattefinansierede system ville kunne tilpasses fremtidige økonomiske og demografiske forandringer. Rold Andersens løsning var at kombinere en mere fleksibel tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet med en forbedret folkepension og afskaffelse af skattefradrag til individuelle pensionsordninger.<sup>104</sup>

Det var reelt den linje, som var blevet fulgt op gennem 1970'erne. I sidste halvdel af årtiet var der blevet gennemført en række forbedringer især i den indkomst- og behovsprøvede del af folkepensionen.<sup>105</sup> Den »lille pensionsreform« i 1978 sikrede forbedringer på i alt 940 mio. kr. årligt via en ny boligydelse samt forhøjelser af grundbeløbet og pensionstillægget. I 1979 og 1980 var de kommunale rådighedsbeløb til personlige tillæg blevet forhøjet med 100 mio. kr. Hertil kom efterlønsordningen i 1979, som åbnede for en tidligere tilbagetrækning fra 60-årsalderen, og som var resultatet af et politisk pres fra især SID (de ufaglærte). Udviklingen skete dog med ITP svævende i en fremtidig horisont.

Hverken Socialdemokratiet eller LO ville helt afskrive en tillægspension, selvom arbejdsløsheden og de økonomiske problemer fra midten af 1970'erne ikke levede megen plads til en ny social reform. Den diskussion om tillægspension, som fandt sted fra 1970'erne og op gennem 1980'erne, skete da også i stigende grad i relation til fondsdannelsens betydning for samfundsøkonomi og beskæftigelse. Pensionsfonden blev en del af den mere ambitiøse krisepolitik. Staten var kommet under et voksende finansielt pres, som også rejste tvivl om udgifterne til de ældre. Det var i sidste halvdel af 1970'erne, at økonomerne begyndte at tale om »ældrebyrden«. I løbet af 1980'erne gav det en fornyet interesse for tillægspensioner som en vej til afbøde den demografiske udviklings samfundsøkonomiske konsekvenser.<sup>106</sup> Desuden skete der en forandring både i selve den politiske diskussion om de ældre fra slutningen af 1970'erne. Fra at være et spørgsmål om forsørgelse via indkomstoverførsler (pensionerne), så kom ældrepolitikken fra slutningen

hvor en gruppe socialdemokrater (bl.a. Robert Dalskov Andersen, Karl Hjortnæs og Torben Lund) argumenterede på samme måde – eller pjecen »Socialdemokratiets ældrepolitik« 1981 [udarbejdet af partiets social-, sundheds- og familiepolitiske udvalg], hvor ITP overhovedet ikke blev nævnt.

<sup>104</sup> Rold Andersen 1981, s. 375 fremsatte den interessante spådom, at i løbet af 1980'erne ville væksten i de private pensionsopsparinger gøre det politisk umuligt at afskaffe disse – og det ville bane vej for »en obligatorisk offentlig pensionsordning.«

<sup>105</sup> Se Henrik Liebetrau, *Dansk socialpolitik 1974-1982*, København 1983, s. 57ff; Viggo Jonassen, *Dansk socialpolitik 1708-1998*, Århus 1998, 148ff.

<sup>106</sup> Der findes fra 1980'erne og frem en strøm af forskellige variationer over temaet »pensionsbomben« – se fx Jørn Henrik Petersen, »Alderspensionerne som en tikkende bombe?« i *Økonomi & Politik*, 1985-86, s. 278-286.

af 1970erne i stigende grad til også at handle om det offentlige service-tilbud og om tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet (efterløn).<sup>107</sup>

Det efterlod dog stadig spørgsmålet om, hvordan man skulle forholde sig til de eksisterende tillægspensionsordninger. I 1970erne var det et vedblivende tema hos såvel Socialdemokratiet som fagbevægelsen, at der skulle gribes ind over for de skattebegünstigede pensionsopsparinger. En undersøgelse foretaget af SFI for Forsikringsoplysningen i 1981 viste, at det især var tjenestemændene, funktionærerne og de højtlohnede, som havde pensionsordninger.<sup>108</sup> For såvel faglærte (16%) som ufaglærte arbejdere (11%) var det en lille del, som havde noget udover folkepensionen.

### *ITP bliver til arbejdsmarkedspension 1982-1987*

I starten af 1980erne var arbejdet med en samlet pensionsreform igen gået i hårdknude. For det første syntes Socialdemokratiet og LO's interesser svært forenelige – partiet ønskede en samlet reform for hele befolkningen, og fagbevægelsen ønskede en løsning, der ikke kom i konflikt med kampen for lønstigninger. Inden for LO var der divergerende holdninger: gruppen af ufaglærte (repræsenteret af bl.a. SID) havde ikke nogen stor interesse i en indkomstrelateret overbygning på folkepensionen, mens de faglærte grupper oplevede folkepensionen som utilstrækkelig. For det andet fik LO fra sidst i 1970erne en stærkere socialpolitisk profil og fremsatte i stigende grad udspil uafhængigt af Socialdemokratiet.<sup>109</sup> For det tredje arbejdede tiden mod en samlet pensionsreform. De gradvise forbedringer af folkepensionen og væksten i private (ikke-offentlige) pensionsordninger mindskede presset for en ITP-løsning. For det fjerde opgav Socialdemokratiet i august 1982 regeringsmagten, og den borgerlige regering blev oven i købet styrket ved valget i januar 1984.

<sup>107</sup> Her kan fx peges på den af Bent Rold Andersen ledede Ældrekommission, som arbejdede fra 1979-1982, på Socialdemokratiets arbejdsprogram fra 1980, på den af Socialdemokratiet i 1981 udsendte pjece om ældrepolitik samt på LO's beretning 1978, s. 32, hvor det konstateres: »I øvrigt er pensionsreformdebatten helt overskygget af debatten om efterløn.«

<sup>108</sup> *Private pensionsopsparinger – også i fremtiden*, udg. af Forsikringsoplysningen, København 1982, s. 39-47. Se også tabel 1.

<sup>109</sup> Se Erik B. Smith, »En solidarisk pensionsreform« i Henning Grelle (red.), *I takt med tiden. LO's historie 1960-1997*, København 1997, s. 412. Opbygningen af en socialpolitisk profil i LO kan også ses som et led i den til tider voldsomme konflikt mellem parti og fagbevægelsen (især den legendariske strid mellem Anker Jørgensen og Thomas Nielsen) i pågældende periode.



*Table 3: Pensionsdækning for udvalgte grupper 1985.  
(pct. af tidligere indkomst)*

Gruppe	Dæknings-pct.
Højtuddannede funktionærer	73
Tjenestemand: kontorchef	86
Tjenestemand: postbud	87
Faglært arbejder	49
Ufaglært arbejder	57

*Kilde:* »En pensionsreform for alle, 1985, s. 5.

LO havde imidlertid en stigende interesse i, at der skulle ske noget på området. Der var især to typer af pres på fagbevægelsen. For det første var der en trussel om, at den borgerlige regering ville blande sig i forhandlingerne på arbejdsmarkedet (som det faktisk blev tilfældet i 1985). Det blev understreget, da Metal, efter et tip fra den borgerlige regering, satte arbejdsmarkedspension på dagsordenen.<sup>110</sup> Metal krævede, at LO kom med et forslag før overenskomstforhandlingerne i 1987, ellers ville forbundet bryde solidariteten. For det andet oplevede LO et stadigt stigende pres fra de skattemæssigt favoriserede individuelle og kollektive pensionsopsparingsordninger. Ønsket om at afskaffe den skattemæssige favorisering havde været centralt i Socialdemokratiets pensionspolitiske diskussioner gennem hele 1970'erne og var blevet understreget af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd i slutningen af 1970'erne.<sup>111</sup> Det problematiske i et sådant indgreb blev imidlertid understreget af, at det var forslag om en midlertidig formueafgift på pensionsopsparinger, som blev årsag til den socialdemokratiske regerings afgang i august 1982. LO gik imidlertid på to ben i denne sag. Man ville ikke bare beskære de individuelle ordninger, men også sikre at alle lønmodtagere blev dækket ind, og at de enkelte forbund ikke gik enegang.<sup>112</sup>

Der var således lagt op til en ny omgang i pensionsdebatten. I 1984 startede hele tre pensionspolitiske udredningsarbejder. Den borger-

<sup>110</sup> Nordheim Nielsen 1991, s. 157.

<sup>111</sup> Jf. Nordheim Nielsen 1991, s. 155. Se også Bent Greves notat (også fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd) i Socialdemokratiets stående udvalg om samfundsøkonomi 11.8.1982 (Socialdemokratiets arkiv, kasse 953). Ældrekommissionen beregnede i 1981, at værdien af skattefradraget kunne omregnes til forhøjelse af Folkepensionen med 1/3.

<sup>112</sup> Se Steen Johansen, *Arbejdsmarkedspension. Historie, status, problemer*, Rungsted 1996, s. 25. [Steen Johansen var som økonom i LO tæt på beslutningsprocesserne i fagbevægelsen.]



lige regering havde i sit arbejdsprogram fra august 1984 udtalt sig positivt for at øge den samlede opsparing og at gøre noget ved de store uligheder på pensionsområdet. Der blev nedsat et udvalg, som skulle undersøge mulighederne for en mere fleksibel tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.<sup>113</sup> LO deltog i dette arbejde, men holdt meget lav profil.

LO's repræsentantskab havde nemlig, blandt andet efter pres fra Metal, i oktober 1984 nedsat sit eget pensionsudvalg med Knud Heinesen som formand, og med deltagelse af blandt andre LO-økonomerne Holger Jensen og Poul Nyrup Rasmussen. Udvalget skulle arbejde med at udforme en kollektiv arbejdsmarkedspension for alle lønmodtagere.<sup>114</sup> Resultatet blev udsendt i oktober 1985.<sup>115</sup> Det blev foreslået, at bidraget til ATP-ordningen blev fordoblet. Og ovenpå ATP og folkepensionen skulle der bygges en generel arbejdsmarkedspension omfattende alle de 75% af lønmodtagerne, som ikke i forvejen var dækket ind. Ordningen skulle indføres via lovgivning og administreres af ATP, dog skulle lønmodtagerrepræsentanter fastlægge investeringsprincipperne. I lighed med de eksisterende private ordninger var forslaget bygget op, så bidraget udgjorde en procentdel af lønnen (fordelt med 1/3 til lønmodtager og 2/3 til arbejdsgiver). Det var så meningen, at staten skulle indbetale arbejdsgiverbidrag i perioder med arbejdsløshed eller sygdom.<sup>116</sup> Da udbetalinger skulle stå i forhold til indbetalingerne, så var arbejdsmarkedspensionen opbygget efter ITP-princippet. I betænkningen understregede udvalget imidlertid, at netop kombinationen af arbejdsmarkedspension, ATP og en indtægtsreguleret folkepension ville give en omfordelende effekt både mellem indkomstgrupper og køn. For lavtlønsgruppen ville den samlede pensionsdækning nærme

<sup>113</sup> Pensionsudvalget af 8.6.1984 var et embedsmandsudvalg, som ikke behandlede arbejdsmarkedspension. I LO's Pensionsreformudvalg 1985, s. 11 omtales en arbejdsgruppe nedsat af regeringen, som udarbejdede en ikke-offentliggjort rapport. Jeg har ikke fundet spor af en sådan, men på den anden side er det sandsynligt, at regeringen har haft et internt udredningsarbejde på området.

<sup>114</sup> Se referat af Knud Christensens beretning på LO's repræsentantskabsmøde i LO's beretning 1984/85, s. 24f; LO's beretning 1985/86, s. 92f samt noter og referater vedr. LO's forretningsudvalgsmøde 4.10.1985 i Anker Jørgensens arkiv (Arbejderbevægelsens Bibliotek & Arkiv), kasse 90, læg X7: LO's pensionsreform.

<sup>115</sup> LO's Pensionsreformudvalg 1985. For en kort præsentation se pjecen *En pensionsreform for hele Danmark* (1985). Udvalgsarbejdet er beskrevet i Smith 1996 [Erik B. Smith deltog i udvalget som repræsentant for Socialdemokratiet].

<sup>116</sup> En anden forskel fra de eksisterende private ordninger var, at der ikke skulle sondres mellem mænds og kvinders eller de forskellige erhvervskategoriens forventede restlevetid. Der sker således inden for ordningen en omfordeling mellem kønnenes og erhvervenes forskellige døds- og ulykkesrisiko.

sig 100%, for gennemsnitsindtægten 80% og for højindkomstgruppen ville den udgøre 55%. Desuden ville forslaget få betydning for folkepensionen, selvom udvalget erkendte, at dette ikke var udvalgets bord. Det nøjedes derfor med at antyde, at folkepensionen blev gjort til ét samlet og indtægtsprøvet grundbeløb beskattet på lige fod med lønindtægter.

Præciseringen af den fremtidige folkepension var blevet overladt til et af Socialdemokratiet nedsat pensionsudvalg (»Kommissionen om aldersforsikring«). Arbejdet var koordineret med LO's udvalg, for så vidt som enkelte medlemmer gik igen i begge, og udvalget som udgangspunkt forudsatte, at der skulle tages højde for en tillægspension af en vis størrelse.<sup>117</sup> Udover den lange række af samspilsproblematikker, der skulle tages forbehold for, var et hovedproblem, om der skulle ske en generel forhøjelse af folkepensionen. LO frygtede, at dette ville stå i vejen for organisationens arbejdsmarkedspension.<sup>118</sup> Samtidig byggede LO's forestillinger, som nævnt ovenfor, på, at folkepensionen blev indtægtsprøvet. Socialdemokratiet ønskede derimod at have frie hænder med hensyn til folkepensionen. Det var vigtigt, at der også på kort sigt skete forbedringer for dem, som kun havde folkepensionen, samt at indkomstprøvningen af folkepensionen var noget, der skulle ske »på lang sigt«.<sup>119</sup> Med dette forbehold kunne folketingsgruppen tilslutte sig reformen uden alt for meget kny.

Det var imidlertid ikke alle dele af Socialdemokratiet, der fulgte trop. Pensionistorganisationer og tidligere socialminister Bent Rold Andersen gentog deres tidligere forbehold.<sup>120</sup> Rold Andersen foreslog endnu en gang at holde sig til en forbedring af folkepensionen, og fik i LO's pensionsudvalg støtte fra SID, som uden held foreslog, at han indtrådte i udvalget. Det lykkedes dog LO at få samlet tropperne bag forslaget. I folketingsgruppen førte planen også til en del diskussion.<sup>121</sup> Der var modstand mod indtægtsreguleringen af folkepensionen og den stadige tvivl om det rigtige i at videreføre arbejdsmarkedets uligheder over i pensionssystemet.

Planen fik dog gruppens tilslutning, og det lykkedes at blive enige

<sup>117</sup> Socialdemokratiets arkiv, kasse X89, Referat fra Socialdemokratiets pensionsudvalgs møde 15.3.1985.

<sup>118</sup> Se Socialdemokratiets arkiv, kasse X89, Socialdemokratiets pensionsudvalg, LO's notat om pensionsomlægning af 7.2.1986.

<sup>119</sup> Se noter fra gruppemøde med LO 11.2.1986 samt brev fra Erik B. Smith til Anker Jørgensen 30.9.1985 i Anker Jørgensens arkiv, kasse 90, læg X7: LO's pensionsreform.

<sup>120</sup> Nordheim Nielsen 1991, s. 159f.

<sup>121</sup> Dette bygger på Smith 1996's referat af folketingsgruppens diskussion.

med LO om et udspil efter følgende retningslinjer:<sup>122</sup> I første fase skulle grundpension og de forskellige pensionstillæg gøres til én samlet ydelse, som skulle beskæres med 30% af indkomster ved siden af pensionen, hvis de oversteg 12.500 kr. Ydelsen skulle fortsat velstandsreguleres. Det betød især forbedringer for pensionister uden andre indtægter end folkepensionen. I anden fase skulle gradvist en større del af folkepensionen indkomstprøves.<sup>123</sup> Indkomstprøvningen blev begrundet med det stigende antal pensionister, samt at det ville være til fordel for lavtlønsgrupperne. I forhold til LO's oprindelige tanker var folkepensionsdelen blevet dyrere for at skabe en blødere overgang for de eksisterende pensionsordninger (bl.a. tjenestemændenes) og for også at få en forbedring på kort sigt. Det var udtryk for, at Socialdemokratiet havde bredere klasse- og vælgerinteresser at tage hensyn til end LO. Sammen med LO's forslag til en arbejdsmarkedspension ville det bringe Danmark på niveau med de andre nordiske lande, påpegede rapportens forfattere.

I sidste instans lykkedes det altså at få de to parter til at mødes, således at Socialdemokratiet i foråret 1986 kunne fremsætte to sammenhængende pensionsforslag om henholdsvis folkepensionen og en arbejdsmarkedspension, der tilsammen udgjorde en samlet pensionsreform.<sup>124</sup> Folkepensionen skulle forhøjes væsentligt, og der skulle for beløb over en grænse (12.500 kr. årligt i 1986 eller 25% af den samlede pension for enlige og 18% for samgifte) ske en modregning på 30%. Arbejdsmarkedspensionen ville bestå af to dele: En fordobling og fremtidig lønregulering af ATP-ordningen samt en arbejdsmarkedspension opbygget over ti år med indbetaling af 9% af lønsummen. Umiddelbart ligner forslaget meget det, som Mogens Lykketoft var med til at udar-

<sup>122</sup> Socialdemokratiets arkiv, kasse X89, Socialdemokratiets pensionsudvalg, »Hovedskitse til en samlet pensionsreform« fra den socialdemokratiske folketingsgruppe 9.4.1986.

<sup>123</sup> Dette skulle være en gradvis og glidende udvikling, hvor bundgrænsen for indtægter ud over pensionen samtidig blev forhøjet.

<sup>124</sup> Se *Folketingsårbogen* 1985-86, s. 475ff. Der er tale om et forslag til folketingsbeslutning (en hensigtserklæring om at regeringen skal fremsætte et egentligt lovforslag efter nogle udstukne retningslinjer). Det kan bemærkes, at den socialdemokratiske gruppes beslutning om at fremsætte reformen som to forslag (et om arbejdsmarkedspension og et om folkepensionen) vakte nogen utilfredshed hos LO. LO-ledelsen frygtede, at denne adskillelse ville gøre det muligt for den borgerlige regering at tage arbejdsmarkedspensionen uden at medtage den finanspolitiske tungere folkepensionsreform og dermed true den sarte balance mellem de faglærte og de ufaglærtes interesser. Se »næstformandens redegørelse vedr. beslutningsforslag om pensionsreformen« på LO's forretningsudvalgs møde 16.5.1986, Anker Jørgensens arkiv, kasse 90, læg X7: LO's pensionsreform.

bejde for partiets pensionsudvalg i 1980. Forskellen ligger i finansieringen, hvor bidraget på de 9% fordeles med 1/3 til lønmodtageren og 2/3 til arbejdsgiveren. I dette lå en erkendelse af, at man ikke kunne forvente vælgernes tilslutning til en yderligere skattestigning.<sup>125</sup>

I modsætning til 1980 var det denne gang lykkedes at få både LO og Socialdemokratiet til at stå bag forslaget. Derimod blev det afvist af funktionærerne, tjenestemændene og af den borgerlige regering.<sup>126</sup> Funktionærforbundet FTF påpegede, at deres pensionsordninger var resultatet af en overenskomstforhandling, og dermed betalt af funktionærerne med løntilbageholdenhed.<sup>127</sup> Den borgerlige regering var, som det fremgår af de senere begivenheder, ikke imod en overbygning på folkepensionen, men kunne ikke forlige sig med de reminiscenser af ØD, der var i forslaget. Fx i tanken om at lønmodtagernes organisationer skulle have flertal i fondens ledende organer.

Situationen var, at da Socialdemokratiet og fagbevægelsen endelig kunne enes om et forslag, så var partiet reelt sat uden for politisk indflydelse. Forslaget var derfor mest en markering såvel indad- som udadtil. Pensionsreform-skitsen indgik som et led i en større politisk mobilisering mod den borgerlige regering («Danmark for hele folket»)<sup>128</sup> Socialdemokratiets næstformand Svend Auken havde da også allerede inden fremsættelsen vurderet, at forslaget først kunne realiseres efter, at Danmark igen havde fået en socialdemokratisk regering.<sup>129</sup> Spørgsmålet var, om hele fagbevægelsen ville vente på det?

#### *Den solidariske løsning opgives*

Socialdemokratiets og LO's evne til at fastholde tanken om en samlet pensionspolitisk løsning svækkedes, efterhånden som det stod klart, at en socialdemokratisk generobring af regeringsmagten ikke stod lige om hjørnet. Det betød, at den »norske vej« (tillægspension via forhandlinger på arbejdsmarkedet), som var blevet opgivet i de tidlige 1960'ere, nu igen blev aktuel.

<sup>125</sup> Dette erkendes i bemærkningerne til lovforslaget.

<sup>126</sup> Se Nordheim Nielsen 1991, s. 159f; Smith 1996, s. 415f. Se også Svend Jensen, »Spåmændenes legeplads« i *Hvem skal betale din pension? Et debatoplæg om fremtidens pensionsformer*, København 1988, s. 14-15.

<sup>127</sup> Se *Vi bliver alle pensionister ... Pensionssystemet i opbrud*, udg. af FTF, København 1986 især s. 39ff; Fællesrådet, nr. 1, 1986, s. 4-5. FTF argumenterede også stærkt imod LO-forslagets tanker om en indtægtsregulering af folkepensionen. Se også Nordheim Nielsen 1991, s. 160. Den borgerlige regering havde i 1982 indført en vis modregning for de 67-69-årige, men ville ikke følge det socialdemokratiske forslag om en udvidet modregning.

<sup>128</sup> Se Grelle (red.) 1998, s. 138ff.

<sup>129</sup> *Fagbladet*, nr. 6, 25.4.1986, s. 4-5.

LO forsøgte at få arbejdsmarkedspensionen gjort til en del af overenskomstforhandlingerne i foråret 1987. Forhandlingerne blev imidlertid indledt som decentrale forhandlinger, og da den toneangivende aftale mellem Dansk Industri og CO-Industri prioriterede arbejdstidsnedsættelse og forhøjelse af minimallønnen højt og samtidig indebar en aftale om en 4-årig overenskomstperiode, kunne arbejdsgiverne afvise at forhandle pensionsreform såvel i 1987 som ved de følgende overenskomstforhandlinger i 1989.<sup>130</sup> LO indledte så i stedet i efteråret 1987 trepartsforhandlinger med den borgerlige regering og arbejdsgiverne, hvor LO accepterede behovet for at holde en lavere lønudvikling end udlandet, og hvor parterne enedes om at øge opsparingen via en arbejdsmarkedspension. Der blev følgelig nedsat et arbejdsmarkedspensionsudvalg, som i december 1988 barslede med en særdeles grundig gennemgang af pensionssystemet og mulighederne for en arbejdsmarkedspension.<sup>131</sup> Der var overvejende – som i tidligere tilfælde – en ukommenteret gennemgang af de tekniske muligheder. Der fremgår dog, at DA og regeringen ikke ville have de arbejdsløse med i en ordning, at reformen ikke skulle berøre de eksisterende arbejdsmarkedspensioner, og at der var uenighed om én eller flere fonde. Det fremgik også, at regeringens initiativ primært var dikteret af samfundsøkonomiske interesse: På kort sigt ønsket om løntilbageholdenhed, og på længere sigt hensynet til demografiske forandringer (»pensionsbomben«).

Ved overenskomstforhandlingerne i 1989 var LO som nævnt afskåret fra at tage arbejdsmarkedspensionen op. Denne binding gjaldt imidlertid ikke for det offentlige arbejdsmarked.<sup>132</sup> Her kunne finansministeriet på den ene side af bordet og Statsansattes Kartel på den anden side enes om etableringen af en arbejdsmarkedspension for de statsansatte, som ikke allerede var dækket ind. Resultatet blev fulgt på det kommunale arbejdsmarked. Med LO på sidelinjen fik regeringen som arbejdsgiver på det offentlige område mulighed for at bryde fagbevægelsens sammenhold på pensionsområdet.

Med dette gennembrud var den pensionspolitiske dagsorden forandret. Socialdemokratiets plan for en samlet pensionsreform og LO's plan for en reform for alle lønmodtagere blev sat under alvorligt pres. Arbejderbevægelsen forsøgte sig en sidste gang med en modoffensiv. LO nedsatte en arbejdsgruppe til at udrede den aktuelle udvikling, og Socialdemokratiet fremsatte i efteråret 1989 forslag til en folketingsbe-

<sup>130</sup> LO's beretning 1986/87, s. 33.

<sup>131</sup> Redegørelse fra Arbejdsmarkedspensionsudvalget 1988.

<sup>132</sup> Se Johansen 1996, s. 33f.



slutning om, at alle erhvervsaktive skulle omfattes af en arbejdsmarkedspension.<sup>133</sup> Det var en fremstrakt hånd til den borgerlige regering, idet begrebet erhvervsaktive i modsætning til de tidligere forslags tale om lønmodtagere også omfattede de selvstændigt erhvervsdrivende. Socialdemokratiet betonedede endvidere, at dets forslag ville sikre en risikoudligning mellem erhvervsgrupperne og inkludere dem, som var midlertidigt ude af arbejdsmarkedet på grund af arbejdsløshed, sygdom eller barsel. Dette tilbud såvel som andre forslag om flere fonde, direkte valg til fondsledelsen og mulighed for at lade de private pensionskasser administrere ordningerne var udtryk for en gradvis socialdemokratisk retræte, og for at Socialdemokratiet og LO ikke længere satte den pensionspolitiske dagsorden.<sup>134</sup> Det er lidt uklart, hvordan den borgerlige regering stillede sig til LO's og Socialdemokratiets tanker. Det konservative Folkeparti virkede modtagelig,<sup>135</sup> mens Venstre virkede mere afvisende. Men reelt behøvede regeringen slet ikke at komme Socialdemokratiet i møde.

Gennembruddet i forbindelse med overenskomstforhandlingerne på det offentlige område i 1989 og generelt i 1991 blev en skuffelse for Socialdemokratiet og LO.<sup>136</sup> Hverken forbundene eller arbejdsgiverne var interesseret i en stor løsning (og især ikke i en stor fond), og i stedet var en række forbund med CO-Industri i spidsen begyndt opbygningen af deres egne pensionsordninger. Denne udvikling er fortsat op gennem 1990'erne, hvor flere forbund er kommet til, så omkring 4/5 i dag er dækket af arbejdsmarkedspensioner. LO har måttet tilpasse sig udviklingen og arbejde for de grupper (bl.a. de arbejdsløse), som endnu ikke har fået en pensionsordning,<sup>137</sup> og mod de forskelle mellem køn og fag, der opstår som følge af de decentrale pensionskasser, samt forsøge at reformulere noget af det samfundsøkonomiske perspektiv, som lå i de tidligere planer.<sup>138</sup>

<sup>133</sup> Beslutningsforslag nr. B14, *Folketingstidende* (Tillæg A) 1989-90, sp. 1257ff.

<sup>134</sup> Jf. Nordheim Nielsen 1991, s. 162.

<sup>135</sup> Se fx rapporten *Alderspensioner. Udvikling – overvejelser*, udg. af Finans-, Økonomi- og Socialministeriet, København 1989.

<sup>136</sup> LO's forhåbninger til overenskomstforhandlingerne i 1989 fremgår af den stort opsatte artikel: »Nu skal der forhandles pension« i *LO-Bladet*, nr. 5, 4.2.1988.

<sup>137</sup> Det erkendes allerede i LO's brochure *Arbejdsmarkedspensioner* (1990), som argumenterer for trods alt at få så brede risikokategorier som muligt.

<sup>138</sup> Det være sig fx at demokratisere kapitalen via pensionskasserne – se fx *LO-Bladet* 1992, nr. 3, 6.2.1992, s. 16-17.

*Konklusion*

Artiklens undersøgelse af den danske pensionspolitiske debat fra starten af 1960erne frem til slutningen af 1980erne peger på en række forklaringer på, hvorfor Danmark ikke fik en indkomstrelateret tillægspension: Arbejderbevægelsens relative svaghed, dens indre splid, samt at tidligere beslutninger spillede en stor rolle for de følgende. Vedrørende sidstnævnte faktor skal især påpeges de forbedringer af den universelle folkepension, som fandt sted i 1960erne. Hertil kan man – i sammenligning med Sverige og Norge – føje, at forslagernes timing, den samfundsøkonomiske kontekst og de socialpolitiske traditioner (eksklusionen af de velstillede) spillede en rolle.

Artiklen har især fokuseret på diskussionen internt i arbejderbevægelsen med henblik på at sige noget om socialdemokratisk pensionspolitik. Har arbejderbevægelsen – som antaget i store dele af forskningen – arbejdet for en indtægtsbestemt tillægspension, men bare ikke kunnet bringe reformen i havn, eller må enhver forhåndsantagelse om socialdemokratisk pensionspolitik opgives til fordel for konkrete undersøgelser af et mere komplekst samspil af interesser og valg af socialpolitiske løsninger? Forsøget på at besvare dette spørgsmål har taget udgangspunkt i en detaljeret gennemgang af den socialdemokratiske arbejderbevægelses diskussioner fra den rejste emnet i forbindelse med overenskomstforhandlingerne i 1960 over næsten 30 års forsøg på at stable en statsorganiseret løsning på benene til, at problemet igen endte på arbejdsmarkedet i sidste halvdel af 1980erne. I den forbindelse er berørt en lang række forslag om tillægspension, tiltag til ændring og forbedring af Folkepensionen samt alskens politiske, ideologiske og strategiske overvejelser.

I arbejderbevægelsens pensionspolitiske debat møder man flere modeller eller løsninger på kravet om en forbedret tryghed i alderdommen: Der er for det første Folkepensionsmodellen, hvor alle forbedringer sker inden for rammen af en skattefinansieret og universel grundpension. For det andet er der ATP, som den gennemføres i 1963 med faste ydelser og faste udbetalinger i forhold til indbetalingstid. For det tredje er der ITP-modellen, hvor grundpensionen blev suppleret med en fondsbaseret indkomstrelateret overbygning finansieret af arbejdsgiver og/eller lønmodtagerbidrag. For det fjerde er der LO's kombination af ATP og ITP-modellen, som har ITP-modellens organisering og finansiering, men hvor ydelserne udelukkende afhænger af det antal år, man har bidraget. Fuldt udbygget ville den model ligne folkepensionen finansieret med en procent af indkomsten og ens ydelser

– bortset fra arbejdsgiverfinansieringen og den centrale fond. Model-  
lerne kan kombineres med spørgsmålet om en eventuel indkomstprø-  
vning af grundpensionen. Alle disse modeller er i spil i arbejderbe-  
vægelsens pensionsdiskussioner efter 1960. Den eneste »mulige«  
løsning, som ikke blev lanceret i perioden, var en ren indkomstprøvet  
Folkepension.<sup>139</sup> Det ville i realiteten have været en tilbagevenden til  
aldersrenten før 1956. Udover Bent Rold Andersen var der dog ingen,  
som eksplicit bekendte sig til en ren folkepensionsløsning, men reelt  
var det den politiske løsning, som blev implementeret. Det forekommer  
paradoksalt, men den socialdemokratiske partiledelse kunne på den  
ene side ikke kassere tanken om en tillægspension efter at have bekendt  
sig til den i 1967, og kunne på den anden side heller ikke få forslaget  
gennemført. Forklaringen skal findes i den interne uenighed. Socialde-  
mokratiet kunne ikke samle arbejderbevægelsen bag et forslag, og de  
forslag, som formuleres mellem 1967 og 1985, kom til at svæve i luften  
som symbolske markeringer. Derimod kunne der skabes enighed om de  
kortsigtede forbedringer i det eksisterende pensionssystem. Da man så  
endelig blev internt enige om tillægspensionen i 1980erne, var arbej-  
derbevægelsen ikke i stand til at drive forslaget igennem politisk.

Arbejderbevægelsen formulerede fire konkrete forslag til en tillægs-  
pension i den undersøgte periode, hvoraf kun det ene (ATP-ordnin-  
gen) blev gennemført. Forslagene kan skematisk opstilles på følgende  
måde:

<sup>139</sup> Den socialdemokratiske regering indførte dog i 1994 en indkomstprøvning af Fol-  
kepensionen for de 67-70 årige – se Jonassen 1998, s. 250. På det tidspunkt var arbejds-  
markedspensioner, private pensionsordninger m.v. dog langt mere udbredte end i  
1960erne og 1970erne.

Tabel 4: Skematisk opstilling af ATP (1963) og de socialdemokratiske forslag til en tillægspension 1967, 1980 og 1986.

	<b>ATP-reform 1963</b>	<b>Socialdemokratiets ITP-skitse 1967</b>	<b>Socialdemokratiets skitse 1980 »Ens pension til alle«</b>	<b>LO og Socialdemokratiets forslag til pensionsreform 1986</b>
<b>Central fond</b>	Ja (men lille)	Ja	Ja	Ja
<b>Personkreds</b>	Alle lønmodtagere (indtil 1965 undt. tjenestemænd)	Alle lønmodtagere og selvstændige	Alle lønmodtagere og selvstændige	Lønmodtagere som ikke i forvejen er dækket af tillægspension
<b>Finansiering</b>	Fast beløb (1/3 fra lønmodtager og 2/3 fra arbejdsgiver)	Arbejdsgiverbidrag der gradvist hæves til 7,5% af lønsum	Arbejdsgiverbidrag der gradvist hæves til 7,5% af lønsum	Gradvist op til 9% af lønsum (1/3 fra lønmodtager og 2/3 fra arbejdsgiver)
<b>Ydelser</b>	Ens ydelser (i forhold til bidragstid)	Indkomstrelaterede ydelser	Ens ydelser (i forhold til bidragstid)	Indkomstrelaterede ydelser
<b>Optjeningsmål</b>	Maksimal optjeningstid er 40 år	30% af 15 »bedste år« ved 35 års optjeningstid	60% i gennemsnit af tidl. indkomst ved 30-35 års optjeningstid	55% i gennemsnit af tidl. indkomst ved 45 års optjeningstid
<b>Pensionsalder</b>	67 år	67 år	67 år	67 år
<b>Konsekvenser for folkepension</b>	Ingen	Ingen	Indkomstgradueret	Indkomstgradueret
<b>Bemærkninger</b>	Ingen automatisk regulering af bidrag			Forudsætter en forbedret ATP-ordning. Den samlede pensionsdækning for lavere lønnede er 80-100%

Sammenlignes de fire ovennævnte socialdemokratiske forslag til en tillægspension, så ligger forskellene primært i finansieringen, personkredsen, ydelsernes beregning og konsekvenserne for folkepensionen. Alle forslagene medtog en central fond (og mødte ikke mindst derfor betydelig politisk modstand). Med hensyn til finansieringen valgtes i 1963 et fast bidrag, hvilket på længere sigt udhulede ordningens værdi. I alle de øvrige forslag relateredes bidraget derfor til lønudviklingen. Spørgsmålet om arbejdsgiver- kontra lønmodtagerbidrag har ikke været det store stridspunkt. Fagbevægelsen var allerede i 1963 indstillet på at bidrage med 1/3, og i forbindelse med 1967-forslaget opfattedes det rene arbejdsgiverbidrag som delvis indefrosset løn. Fagbevægelsen havde oprindeligt tænkt sig udelukkende at medtage sine medlemmer, men måtte erkende, at Socialdemokratiet ønskede alle lønmodtagere medtaget. Jo mere omfattende personkreds, jo større chance for forslagens politiske realisering. Diskussionerne om personkredsen har efterfølgende drejet sig om, hvordan man forholder sig til fx tjenestemændenes eksisterende pensionsrettigheder. Men denne udvikling betød, at LO's interesse i en tillægspension mindskedes til fordel for fx ØD.

Konflikterne i arbejderbevægelsen har i høj grad handlet om, hvorvidt ydelser skulle være ens eller indkomstrelaterede, og om konsekvenser for folkepensionen. De to spørgsmål er tæt knyttet sammen, og handler om de offentlige pensioners fordelingspolitiske virkninger. LO har bortset fra sin accept af ITP-forslaget i 1967 været modstander af indkomstrelaterede ydelser indtil midten af 1980'erne. Det er ligeledes i LO (og her især i det største forbund DASF/SID), at man finder det stærkeste ønske om en indkomstregulering af folkepensionen. Derimod er Socialdemokratiet mere splittet i spørgsmålene. Partiledelsen var generelt afvisende over for en indkomstregulering af folkepensionen, mens andre dele af partiet talte for dette som et led i lighedspolitik. Efter at forslaget i 1967 faldt, var der i Socialdemokratiet få fortalere for en indtægtsrelateret pensionsydelse. Tanken om sikring mod indkomstbortfald nød generelt fremme i 1960'erne og 1970'erne med Bistandsloven og en række reformer af arbejdsløsheds- og sygedagpenge, men stod marginalt i pensionsdebatten. Da både parti og fagbevægelse i midten af 1980'erne igen bekendte sig til tanken, skete det i sammenhæng med en forbedret ATP-pension og en indtægtsregulering af folkepensionen.

Undersøgelsen bekræfter således den svenske historiker Klas Åmarks antagelse om, »att klassinteressen inte ger entydiga svar på hur socialförsäkringsystemen skal byggas upp. Klassinteressen tolkas genom insti-



tutionaliserade normer och genom diskurser.«<sup>140</sup> Og det understreger betydningen af, at en diskussion om Socialdemokratiet og velfærdspolitikken tager udgangspunkt i konkrete studier snarere end teoretiske antagelser. I dette tilfælde viser det konkrete studie en række interne konflikter i arbejderbevægelsen.

Man kan forstå konflikten på tre ledder. Der er den politiske dimension, hvor uenigheden handler om pensionssystemets fordelingspolitiske konsekvenser. Her står de faglærte overfor de ufaglærte med forskellige interesser. Der er den samfundsøkonomiske dimension, hvor nogle økonomer ser ITP og arbejdsmarkedspensioner som et økonomisk styringsinstrument (ØD-tanken). Denne tanke står stærkt både blandt fagbevægelsens og partiets økonomer med enkelte markante undtagelser som Bent Rold Andersen. Endelig er der den organisatoriske dimension. LO ønsker en ordening primært for sine medlemmer for at tiltrække flere medlemmer. Socialdemokratiet ønsker en universel ordening for at tiltrække og tilgodese vælgere. Man kan ikke forstå og forklare konflikterne og den pensionspolitiske udvikling efter 1960 uden at inddrage alle tre dimensioner.

<sup>140</sup> Åmark 1999, s. 49.

## SUMMARY

*Distributional Policy, National Economy and Organisational Interests.  
The Danish Labour Movement and the Question of Supplementary Pension  
Schemes 1963-1990*

Comparative welfare studies have pointed towards income related supplementary pension schemes as one of the main goals of post war Scandinavian Social Democracy. The Swedish Social Democratic party showing the way with its political struggle and victory with the comprehensive ATP-reform in 1957, Norway and Finland was to follow in early 1960s. Only the Danish party did never achieve a reform of its own, and therefore Denmark was stuck with the flat rate, universal Peoples Pension (legislated in 1956) and different forms of private supplementary pension schemes. The question is if one can speak of income security as part of a social democratic welfare strategy.

The explanations for the Danish Sonderweg are the relative weakness of the Danish Social Democracy, conflicting interest in the labour movement, and institutional bindings from prior pension legislation. Furthermore can be pointed towards the timing of the actual proposals, the national economical context, and a social political tradition for excluding the better off.

The article follows the public and internal discussions in the Social Democratic labour movement on the topic of supplementary pension schemes from the early 1960s until the late 1980s. From the proposal for a »Swedish« reform in 1967 with a state-organized national system for all citizens or income earners to the giving up against negotiated labour market pensions in the mid 1980s. Through the investigation of the different proposals for a supplementary pension scheme with some relation to prior income it is possible to argue that social democratic pension politics is not determined by an objective class interest (as often argued in comparative welfare state studies), but is formed (interpreted) by internally conflicting interest.

These conflicts have several dimensions: a political, a national economical, and an organisational. In the political dimension the conflict is about the distributional consequences of the pension system. The blue-collar trade unions oppose income relation and want a pension scheme with strong redistributional effects. In the national economical dimension the conflict is about the potentials of a huge central pension fund controlled by the labour movement. The economist from both the Social Democratic party and the labour movement is much in favour of using this tool, whereas a few, but very prominent economists (e.g. the later Minister of Social Affairs Bent Rold Andersen) argued against mixing social political and national economical goals. In the organisational dimension the question is about conflicting goals from the party and the labour movement. The latter wanted a pension scheme mainly for its members using this as a tool for attracting new and keeping old members. The Social Democratic party wanted a universal scheme to attract voters – especially from the new middle classes. It is not possible to understand and explain the internal conflicts of the labour movement and the development of the Danish pension system since 1960 without including all three dimensions. And the conflicts and rivalling strategies mean that one cannot speak of income related supplementary pension schemes as a natural part of a social democratic welfare model. As former Prime Minister Anker Jørgensen put it during a meeting of the party's executive board in 1973: »Questions about pensions are complicated matters where no solutions seem obviously right.«