

Det danske pensionssystems endelige udformning

KAMPEN OM PENSIONSSYSTEMET UNDER SCHLÜTER-REGERINGERNE

AF

CHRISTOFFER GREEN-PEDERSEN

I modsætning til f.eks. Norge og Sverige blev det danske pensionssystem ikke endeligt fastlagt i løbet af 1960'erne.¹ Nok blev den fulde folkepension gennemført i denne periode, ATP blev indført i 1963, og væsentlige grupper af specielt offentligt ansatte fik i løbet af 1960'erne og 1970'erne arbejdsmarkedspensioner, men i starten af 1980'erne havde store dele af især LO's medlemmer stadig udsigt til en betydelig indtægtsnedgang ved pensionering, såfremt de ikke havde sikret sig med private pensioner. Sagt på en anden måde var væsentlige dele af »pensionsspørgsmålet« i Danmark stadig ubesvaret, da Poul Schlüters første borgerlige regering tiltrådte i 1982. Da Schlüter trådte tilbage som statsminister i begyndelsen af 1993, var pensionsspørgsmålet imidlertid stort set besvaret. Næsten alle på det danske arbejdsmarked var på det tidspunkt blevet omfattet af decentrale arbejdsmarkedspensioner, og siden har det danske pensionssystem reelt ligget fast.²

¹ Indsamlingen af kildemateriale til denne artikel er sket i tæt samarbejde med Christian Albrekt Larsen, Aalborg Universitet, der i samarbejde med Jørgen Goul Andersen arbejder på et projekt om beslutningsprocesser for den danske magtudredning. Tak til embedsmænd i Beskæftigelses-, Stats- og Finansministeriet for deres hjælpsomhed i forbindelse med gennemgangen af de ministerielle arkiver, og til de aktører i processen, der har været villige til at lade sig interviewe. Projektet har modtaget finansiel støtte fra Aarhus Universitets Forskningsfond. Tak til Klaus Petersen og Carsten Due-Nielsen for kommentarer til en tidligere udgave af denne artikel.

² I 1998 var knap 82% af alle lønmodtagere dækket af en arbejdsmarkedspension. Pensionsmarkedsrådet, *Rapport fra Pensionsmarkedsrådet 2000/2001*, København, Finanstillsynet, 2001, s. 29.

Indretningen af pensionssystemet må samtidig betegnes som et meget afgørende samfundsmæssigt valg. Dets indretning har selvsagt stor betydning for pensionisterne, men det har også stor samfundsøkonomisk betydning. Systemet med decentrale arbejdsmarkedspensioner medfører f.eks. en betydelige fondsoopsparing og dermed investeringskapital, som ruster Danmark bedre end så mange andre lande til fremtidens mange ældre.³

På baggrund af den store samfundsmæssige betydning af indretningen af pensionssystemet kan det undre, at forskningen i etableringen af arbejdsmarkedspensioner er forholdsvis beskednen. Bedst belyst er fagbevægelsens strategier og de overenskomstforløb, der spillede en vigtig rolle i processen.⁴ Endvidere har Klaus Petersen⁵ undersøgt Socialdemokratiets og fagbevægelsen ageren i forhold til spørgsmålet om en pensionsoverbygning på folkepensionen fra 1963 og frem, men med hovedvægt på perioden før 1982. Fritz von Nordenheim Nielsen⁶ har undersøgt 1980'erne, men igen mest med fokus på arbejderbevægelsen og ud fra et begrænset kildemateriale. En mere samlet analyse af forløbet fra 1982 til 1993 ud fra en pensionspolitisk vinkel, som er formålet med denne artikel, findes ikke. Artiklen vil i høj grad fokusere på de borgerlige regeringer, hvor de ovenfornævnte studier alle tager udgangspunkt i enten fagbevægelsen eller Socialdemokratiet.

En sådan analyse er også af interesse for historieforskningen omkring Schlüter-regeringerne og velfærdsstaten. Der er enighed om, at perioden ikke betød nogen revolution for den danske velfærdsstat, men vurderingerne af perioden går fra en konsolidering af den universelle velfærdsmodel,⁷ over begrænsede nedskæringer,⁸ til væsentlige tilbage-

³ Se f.eks. Det Økonomiske Råd, *Dansk Økonomi, efterår 1998*, København, 1998.

⁴ Jesper Due og Jørgen Steen Madsen, *Fra magtkamp til konsensus. Arbejdsmarkedspensionerne og den danske model*, København, 2003

⁵ Klaus Petersen, »Fordelingspolitik, samfundsøkonomi og organisationsinteresser. Den danske arbejderbevægelse og spørgsmålet om tillægspension 1963-1990«, i *Historisk Tidsskrift*, 2002, s. 126-168.

⁶ Fritz von Nordenheim Nielsen, »Danish Occupational Pensions in the 1980s. From Social Security to Political Economy«, s. 241-258 i Michael Shalev (red.), *The Privatization of Social Policy: Occupational Welfare and the Welfare State in America, Scandinavia, and Japan*, London, 1996.

⁷ Jørgen Goul Andersen, »The Scandinavian Welfare Model in Crisis? Achievements and Problems of the Danish Welfare State in an Age of Unemployment and Low Growth«, i *Scandinavian Political Studies*, 1997, s. 1-31 og Christoffer Green-Pedersen, »The Danish Welfare State under Bourgeois Reign. The Dilemma of Popular Entrenchment and Economic Constraints«, i *Scandinavian Political Studies*, 1999, s. 243-260.

⁸ Niels Finn. Christiansen, »Denmark: End of an Idyll«, s. 77-101 i Perry Anderson & Patrick Camillier, *Mapping the West European Left*, London, 1994.

skridt.⁹ Under alle omstændigheder er indførelsen af arbejdsmarkedspensioner en af de mest fundamentale reformer gennemført i perioden og derfor central i historieforskningen omkring den.¹⁰

Processen omkring arbejdsmarkedspensionerne er dog kompliceret at afdække, fordi den kun i meget begrænset omfang har fundet sted som en normal lovgivningsproces. Der har været tale om en proces, der har involveret både de politiske partier, arbejdsmarkedets parter og regeringen. Derfor er kildematerialet bag denne artikel relativt heterogent. Der er opnået adgang til Beskæftigelses- (Arbejds), Finans- og Statsministeriets arkiver, som indeholder en del materiale, der især belyser regeringens overvejelser om arbejdsmarkedspensioner.¹¹ Til belysning af fagbevægelsen er opnået adgang til dels LO's arkiv om pensionsreform og dels referater fra LO's forretningsudvalgsmøder fra 1984-1991. Herudover er benyttet diverse offentligt tilgængeligt materiale såsom rapporter, pjecer og Folketingets Forhandlinger suppleret med andre fremstillinger af dele af processen.¹² Jyllands Posten og Politiken er blevet gennemført på relevante tidspunkter, og endelig er der gennemført semi-strukturerede interviews med ti nøglepersoner i forløbet.¹³

⁹ Walter Korpi, *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv*, Århus 2002. John D. Stephens, »The Scandinavian Welfare States. Achievements, Crisis and Prospects«, s. 32-65 i Gøsta Esping-Andersen (red.), *Welfare States in Transition*, London, 1996

¹⁰ Jørgen Goul Andersen, »Welfare Crisis and Beyond: Danish Welfare Policies in the 1980s and 1990s«, s. 69-87 i Stein Kuhnle (red.), *Survival of the European Welfare State*, London, 2001 og Christoffer Green-Pedersen, »Den Danske Velfærdsstat fra afgrundens rand til efterlønsreform. En oversigt«, i *Politica*, 2002, s. 69-78.

¹¹ Stats- og især Finansministeriet har dog undtaget enkelte dokumenter fra adgangen.

¹² Der har været søgt adgang til protokollerne fra møderne i hhv. Venstre og Det Konservatives Folkepartis folketingsgrupper. Denne adgang er imidlertid ikke blevet givet. Det øvrige kildemateriale tyder dog på, at disse to partiers folketingsgrupper spillede en beskeden rolle i processen.

¹³ Det drejer sig om: Interview med Palle Simonsen, socialminister 1982-1984 og finansminister 1984-1989, november 2002. Interview med Henning Dyremose, arbejdsminister 1986-1989 og finansminister 1989-1993, november 2002. Interview med Einar Edelberg, leder af Arbejdsmarkedspensionsudvalgets sekretariat, daværende kontorchef i Arbejdsministeriet, oktober 2002. Interview med Poul Erik Pedersen, daværende direktør i DA, oktober 2002. Interview med daværende forbundsformand Georg Poulsen, Dansk Metal, oktober 2002. Interview med daværende cheføkonom i LO, Jørgen Eckerth, november 2002. Interview med daværende finansdirektør i Finansministeriet, Jørgen Rosted, november 2002. Interview med daværende økonom i LO, Henrik Bjerre Nielsen, januar 2003. Oplæg ved daværende departementschef i Arbejdsministeriet, Henrik Hassenkamp, Ålborg, oktober 2002. Oplæg ved daværende økonom i Dansk Metal, Dines Smith Nielsen, Ålborg, oktober 2002.

Dansk pensionspolitik før 1982

For at forstå forløbet omkring arbejdsmarkedspensionerne er det nødvendigt at have et overblik over dansk pensionspolitik før 1982. Aktørerne under Schlüter-regeringerne tog selvsagt udgangspunkt i det eksisterende pensionssystem, og en række afgørende valg omkring det danske pensionssystem var allerede truffet længe inden forløbet omkring arbejdsmarkedspensionerne.¹⁴

Vedtagelsen af lov om alderdomsunderstøttelse i 1891 kan ses som grundlæggelsen af det danske pensionssystem. I modsætning til Tyskland valgte Danmark et system baseret på skattefinansiering og statsborgerskab og ikke arbejdsmarkedstilknytning som grundlæggende kriterium for retten til ydelser.¹⁵ Den næste væsentlige reform var indførelsen af folkepensionen i 1956. Skattefinansieringen og statsborgerskabsudgangspunktet var bevaret, så det nye ved folkepensionen var, at alle borgere fik ret til en vis minimumspension. Ambitionen var dog en højere ydelse til alle, hvilket blev virkelighed med indførelsen af den fulde folkepension i perioden 1964 til 1970. Ens ydelser til alle er det dog aldrig blevet til i den danske folkepension, idet man parallelt med indførelsen af den fulde folkepension indførte det indkomstafhængige pensionstillæg, der skulle hjælpe de pensionister, der kun levede af folkepensionen. I forbindelse med folkepensionen er det endvidere værd at hæfte sig ved, at der hele tiden har været tale om et såkaldt »pay-as-you-go-system«, dvs. at de nuværende skatteydere betaler for de nuværende pensionister. Der er således ikke tale om nogen pensionsopsparing i forbindelse med folkepensionen.¹⁶

Udviklingen i folkepensionen er dog kun en side af udviklingen. For mange LO medlemmer kunne folkepensionen ikke tilbyde en tilfredsstillende pensionsdækning. Det skal ses i lyset af, at tjenestemænd og

¹⁴ Udviklingen af pensionssystemet før 1982 er relativt velundersøgt. Omkring den tidlige historie findes Jørn Henrik Petersen, *Den danske Alderdomsforsørgelseslovgivningsudvikling I*, Odense, 1985 og Asbjørn Sonne Nørgaard, »Party Politics and the Organization of the Danish Welfare State, 1890-1920: The Bourgeois Roots of the Modern Welfare State«, i *Scandinavian Political Studies*, 2000, s. 183-215. Om pensionspolitik i efterkrigstiden findes Jacob Christensen, *Socialpolitiske strategier 1945-1972*, Odense, 1998, Klaus Petersen, *Legitimität und Krise. Die Politische Geschichte des dänischen Wohlfahrtsstaates 1945-1973*, Berlin, 1998. Carsten Vesterø-Jensen, *Det tvedelte pensionssystem*, Roskilde, 1985, Peter Baldwin, *The Politics of Social Solidarity*, Cambridge, 1990 og Gøsta Esping-Andersen, *Politics Against Markets*, Princeton, 1985.

¹⁵ Jørn Henrik Petersen, *Den danske Alderdomsforsørgelseslovgivningsudvikling I*, Odense 1985.

¹⁶ Jacob Christensen, *Socialpolitiske strategier 1945-1972*, Odense, 1998.

andre funktionærgrupper havde yderligere pensionsdækning.¹⁷ I forbindelse med overenskomstforhandlingerne i 1961 etablerede arbejdsmarkedets parter en kommission, der udarbejdede et forslag til en dansk ATP model. Det var stort set dette forslag, der i forbindelse med helhedsløsningen i 1963 blev til virkelighed.¹⁸ Det var dog hurtigt klart, at ATP ikke var den endelige løsning på det danske pensionsspørgsmål. Dertil er ydelserne i ATP for lave, og i modsætning til den svenske ATP er de afhængige af antal arbejdede timer og ikke forudgående løn.¹⁹

Perioden frem til 1982 blev således præget af tilbagevendende diskussioner og forslag om tillægspensioner.²⁰ Disse initiativer kom stort set alle fra arbejderbevægelsen og især fra Socialdemokratiet. Fagbevægelsen var i store dele af perioden mere tilfreds med tingenes tilstand end partiet, hvilket især gjaldt de ufaglærte grupper, som med folkepension og ATP havde en rimelig pensionsdækning. Uenighed mellem Socialdemokratiet og fagbevægelsen var således en væsentlig grund til, at pensionsspørgsmålet ikke blev besvaret tidligere i Danmark. Endvidere blev pensionsområdet i specielt 1970'erne knyttet tæt sammen med spørgsmålet om økonomisk demokrati. En pensionsfond for hele det danske arbejdsmarked ville hurtigt få en enorm magt som investor, og borgerlige politikere frygtede tydeligt at få ØD ind ad bagvejen gennem pensionssystemet.²¹

At ingen af de mange forslag om tillægspensioner blev vedtaget, betød imidlertid ikke, at der ikke skete væsentlige ting på pensionsområdet fra ATP's indførelse og frem til 1982. Antallet af lønmodtagere med arbejdsmarkedspensioner voksede nemlig støt i perioden. Den mest omfattende oversigt over perioden fra først i 1960'erne og frem til midten af 1980'erne viser således en fordobling af antallet af personer med arbejdsmarkedspensioner.²² Forskellen mellem LO's medlemmer og de voksende funktionærgrupper med arbejdsmarkedspensioner var således stigende, og for specielt LO-forbund med højtlønnede medar-

¹⁷ Jan P. Henriksen, Jørgen Rasmussen & Per Kampmann, *Fordelingen af Private Pensioner*, København, 1988, s. 42-46 viser, at knap halvdelen af funktionærerne havde en arbejdsmarkedspension i begyndelsen af 1960'erne.

¹⁸ Dette bygger på George R. Nelson, *ATP's historie 1964-1983*, København, 1984, der grundigt beskriver hele forløbet omkring ATPs oprettelse.

¹⁹ ATP systemet kunne dog have udviklet sig til en mere central komponent i det danske pensionssystem. Bidragene i systemet er nemlig fastlagt som kronebeløb og skal således hæves som et led i overenskomstforhandlingerne. Det fandt imidlertid kun i meget begrænset omfang sted i 1960'erne og 1970'erne, jf. Vesterø-Jensen, 1985, s. 56-59.

²⁰ Petersen 2002.

²¹ Op.cit.

²² Henriksen et al., 1988, s. 42-46.

bejdere var situationen uholdbar. Samtidig var de nye arbejdsmarkedspensioner opsparringssystemer, mens tjenestemandspensioner, der havde domineret billedet frem til starten af 1960'erne, er »pay-as-you-go« systemer som folkepensionen. Procentdelen af lønmodtagere med opsparingsbaserede arbejdsmarkedspensioner voksede således fra omkring 7% i starten af 1960'erne til ca. 20% midt i 1980'erne.²³

De facto havde Danmark i perioden mellem ATP's indførelse og den første Schlüter-regering bevæget sig så langt i retning af et opsparring-baseret pensionssystem, at en »pay-as-you-go« model for den del af pensionssystemet, der skulle bygges oven på folkepensionen, reelt var udelukket. Dette var den klare konklusion i rapporten fra LO's pensionsudvalg i 1985 og fra Arbejdsmarkedspensionsudvalget i 1988.²⁴ Et hovedsageligt pay-as-you-go system som det svenske ATP eller norske ITP var vanskeligt foreneligt med de arbejdsmarkedspensioner, der allerede var etableret.²⁵ Endvidere pegede Danmarks økonomiske situation i 1980'erne også entydigt i retning af et opsparringssystem. Set i lyset af betalingsbalanceproblematikken var en styrkelse af den private opsparring, som var en forventelig konsekvens af indførelsen af arbejdsmarkedspensioner, vigtig. Samtidig var de væsentlige skatteforhøjelser, som en væsentlig udbygning af folkepensionen ville kræve, udelukket både på kort sigt, men især på langt sigt set i lyset af fremtidens stigende antal ældre.²⁶ Reelt var det mulige svar på den resterende del af pensionsspørgsmålet således indskrænket meget væsentligt.²⁷ Det politiske spørgsmål, der stod tilbage, var, hvilken model for opsparringbaserede arbejdsmarkedspensioner, man skulle vælge.

Kampen om pensionssystemet under Schlüter-regeringerne

I Schlüter-regeringens første år var pensionssystemet ikke noget væsentligt emne. Den politiske opmærksomhed var rettet mod regerin-

²³ Op.cit.

²⁴ LO's Pensionsreformudvalg, *Forslag til en samlet pensionsreform*, København 1985, s. 83-86, og *Bilag 1 til redegørelse fra Arbejdsmarkedspensionsudvalget* 1988, s. 2-3.

²⁵ Christoffer Green-Pedersen og Anders Lindbom, *Politics within Paths*, paper Århus, 2003.

²⁶ Denne demografiske problematik er kort nævnt i LO's pensionsforslag, s. 84, og den spillede heller ikke nogen væsentlig rolle, da Folketinget debatterede pension i 1986, *Folketingets Forhandlinger* 1985-1986, sp. 2163-2188. Den er mere fremtrædende i *Redegørelse fra Arbejdsmarkedspensionsudvalget*, København, 1988, s. 21-36, og fik i det hele taget større og større vægt op i gennem perioden.

²⁷ Tidligere socialminister og overvismand Bent Rold Andersen var således ene om at forslå en udbygning af folkepensionen, se Petersen, 2002, s. 159.

gens forsøg på at gennemføre sin »genopretningsplan« for dansk økonomi. I løbet af 1984 kom spørgsmålet på den politiske dagsorden, hvor det stort set blev resten af Schlüter-perioden, dog med svingende styrke. For overblikkets skyld kan man inddele forløbet i tre faser, 1984-1986, 1987-1988 og 1989-1991.

1984-1987: Pensionsspørgsmålet på dagsordenen

I sensommeren 1984 kom pensionsspørgsmålet på dagsordenen igen. Regeringen havde allerede i foråret nævnt emnet i »Budgetredegyrelse 1984«²⁸ og havde i forbindelse med det videre arbejdsprogram for firkløverregeringen haft et embedsmandsudvalg til at arbejde med pensionsspørgsmålet henover sommeren. Udvalgets arbejde mundede ud i en ikke offentliggjort rapport.²⁹ Udover den officielle bekymring for de store grupper, der var henvist til kun folkepension og ATP, havde regeringen også klare makroøkonomiske interesser i en pensionsløsning. På trods af bedre økonomiske konjunkturer var betalingsbalanceproblemet uløst, og en forøgelse af den private opsparing og dermed reduktion i det private forbrug var nødvendig. Pensionsopsparing syntes en mere behagelig måde at opnå dette på end øget offentlig opsparing i form af skattestigninger.³⁰ I sin åbningstale til Folketinget sagde Poul Schlüter således, at regeringen havde til hensigt at fremlægge forslag til forøgelse af pensionsopsparingen.³¹ Regeringen foretog sig dog ikke umiddelbart yderligere.

For det andet fremsatte Dansk Metalarbejderforbund i forbindelse med forbundets kongres et krav om pensionsordninger for medlemmerne i forbindelse med overenskomstforhandlingerne i 1985.³² At pensionskravet kom herfra, var selvsagt ikke overraskende i og med, at medlemmerne af Dansk Metalarbejderforbund hører til blandt de højestlønnede LO-medlemmer og derfor stod til betydelig indtægtsnedgang ved pensionering. De lavtlønnede LO-medlemmer i SID reagerede negativt på ideen af frygt for at måtte opgive andre overenskomstkrav for at få en pensionsordning.³³ LO nedsatte dog samme efterår et udvalg domineret af folk fra fagbevægelsen men også med repræsentanter fra

²⁸ *Budgetredegyrelse 1984*, København, 1984, s. 34.

²⁹ *Rapport om fremme af pensionsopsparing*, København, 1984, Budgetdepartementets arkiv, 1982-1986, journal nr. 1211-1-2.

³⁰ op. cit.

³¹ *Folketingets Forhandlinger*, 1984-1985, sp. 13.

³² Kongresprotokol, Dansk Metalarbejderforbund, 1984, s. 37-38.

³³ Udtalelser af SID formand Hardy Hansen til Politiken den 10. september, 1984.

Socialdemokratiet, der skulle undersøge pensionsspørgsmålet.³⁴ Der var relativt hurtigt enighed om de grundlæggende træk i et forslag. Det eneste forbund, der havde væsentligt anderledes holdninger end flertallet, var SID, der som udgangspunkt ikke ønskede indkomstafhængige ydelser. I den forbindelse foreslog SIDs repræsentant også, at Bent Rold Andersen, der var den stærkeste offentlige kritiker af indkomstafhængige pensioner, skulle optages i udvalgt. Dette fik dog ikke støtte.³⁵

Udvalgets rapport kom i oktober 1985. LO's forslag havde karakter af en omfattende pensionsløsning indeholdende en fælles arbejdsmarkedspension for alle grupper, der ikke var i forvejen var omfattet af en arbejdsmarkedspension. Dette ville betyde opbygning af en central pensionsfond. Endvidere foreslog LO en fordobling af ATP-bidraget og en indkomstprøvning af hele folkepensionen. De sidste to tiltag skulle ses som et modsvar på den ulighed, som arbejdsmarkedspensioner ville medføre. Folkepensionsændringerne var Socialdemokratiet ikke begejstret for, men i foråret 1986 blev LO og Socialdemokratiet enige om et fælles forslag, som i det store hele svarede til LO's oprindelige forslag.³⁶ Socialdemokratiet fremsatte som udløber heraf to beslutningsforslag i Folketinget i maj 1985, som dog først blev debatteret i forbindelse med en genfremsættelse i oktober 1986.³⁷

I mellemtiden havde regeringen gjort sin holdning til emnet mere klar,³⁸ som det fremgik af folketingsdebatten i forbindelse med Socialdemokratiets beslutningsforslag i oktober 1986.³⁹ Regeringen

³⁴ LO's Pensionsreformudvalg, 1985. Det har ikke været muligt at afgøre præcist, i hvor høj grad nedsættelsen af LO's pensionsreformudvalg skal ses som en direkte reaktion på kravet fra Dansk Metal. Referaterne fra møderne i pensionsreformudvalget (LO's Arkiv, Arbejderbevægelsens Arkiv og Bibliotek) viser dog generel støtte til ideen fra de repræsenterede forbund, så udelukkende et pres fra Dansk Metal var der ikke tale om.

³⁵ *Referat fra møde nr. 1 i pensionsreformudvalget, 12/2 1985*, LO's Arkiv, Arbejderbevægelsens Arkiv og Bibliotek

³⁶ De interne uenigheder mellem LO og Socialdemokratiets folketingsgruppe i forbindelse med udarbejdelsen af et fælles forslag på baggrund af dels LO's udspil og dels et udspil fra Socialdemokratiets kommission om aldersforsikring, der koncentrerede sig om folkepensionen, er beskrevet i Erik B. Smith. «En solidarisk pensionsreform, s. 412-419 i Henning Grelle (red.). *I takt med tiden. LOs historie 1960-1997*, København, 1998.

³⁷ Folketingets Forhandlinger, 1985-1986, sp. 2163-2188. Socialdemokratiet fremsatte både et beslutningsforslag om arbejdsmarkedspensioner og et om folkepensionen, der ikke indeholdt LO's indtægtsregulering af folkepensionens grundbeløb.

³⁸ En intern arbejdsgruppe havde arbejdet med emnet i Arbejdsministeriet i foråret 1986, se Notat af 28/5 1986, Beskæftigelsesministeriets Arkiv, journal nr. 1670-1, og emnet var dagsorden på et ministermøde i juni 1986, se Arbejdsministerens talepunkter, Beskæftigelsesministeriets Arkiv, journal nr. 1670-1.

³⁹ Folketingets Forhandlinger, 1985-1986, sp. 2163-2188.

var interesseret i en pensionsløsning. Dels anerkendte man problemet omkring stor ulighed mellem fremtidens pensionister, og dels så man som skitseret ovenfor nogle klare samfundsøkonomiske gevinster i ideen.⁴⁰ Regeringen var imidlertid imod LO's forslag. Man ønskede en overenskomstbaseret, decentral model. En lovgivningsløsning ville nemlig gøre det meget vanskeligt at sikre, at pensionsopsparing ville blive set som en del af lønnen og dermed skulle modsvares af lavere umiddelbare lønstigninger.⁴¹ Hvis arbejdsmarkedspensioner blev indført ved lov, ville lønmodtagersiden have stærke argumenter for, at de ikke skulle inddrages i overenskomstforhandlingerne.⁴²

Regeringens holdning var helt på linje med holdningen i Dansk Arbejdsgiverforening. Her kunne man kun acceptere arbejdsmarkedspensioner, såfremt indbetalingerne til dem var en del af den samlede lønsum. Indførelsen af arbejdsmarkedspensioner måtte ikke skade konkurrenceevenen ved at pålægge arbejdsgiverne yderligere økonomiske byrder, hvilket udelukkede en lovgivningsløsning.⁴³ Det Radikale Venstre var også på linje med regeringen.⁴⁴

I løbet af 1986 var banen således ved at være kridtet op omkring arbejdsmarkedspensioner. Både de centrale politiske partier og arbejdsmarkedets parter ønskede at indføre arbejdsmarkedspensioner som svar på den sidste del af pensionsspørgsmålet. For regeringen kunne indførelsen af arbejdsmarkedspensioner faktisk være lidt af et columbusæg. Udover de samfundsøkonomiske gevinster kunne det en gang for alle standse ØD-diskussionen på en acceptabel måde, hvis fagforeningerne fik decentrale pensionsfonde.⁴⁵ Pointen for regeringen var dog, at disse fordele kun ville komme, hvis der var tale om en decentral løsning. LO og Socialdemokratiets forslag om en lovgivningsløsning med en central fond afviste regeringen, støttet af de radikale og arbejdsgiversiden, derfor blankt. Arbejdsmarkedets parter skulle selv indføre arbejdsmarkedspensioner, der så evt. kunne følges op af lovgivning, der dels løste problemet omkring lønmodtagere, der ikke var overenskomstdækkede, og dels sikrede indbetalinger i forbindelse med arbejdsløshed, sygdom og barsel. Problemet for regeringen var blot, at

⁴⁰ Se Notat af 28/5 1986, Beskæftigelsesministeriets Arkiv, journal nr. 1670-1, og Arbejdsministerens talepunkter til ministermøde juni, 1986, Beskæftigelsesministeriets Arkiv, journal nr. 1670-1.

⁴¹ op.cit.

⁴² Interview med Georg Poulsen og interview med Poul Erik Pedersen.

⁴³ Se Dansk Arbejdsgiverforening, *Arbejdsmarkedspension – hvorfor og hvordan*, København, 1986.

⁴⁴ Folketingets Forhandlinger, 1985-1986, sp. 2170-2171.

den var afhængig af, at lønmodtagersiden ville arbejde for pensioner i forbindelse med overenskomstforhandlingerne.

Det, regeringen dog kunne gøre, var at lette nogle praktiske problemer omkring indførelsen af arbejdsmarkedspensioner. Man tilbød således allerede i februar 1986 at yde teknisk bistand til et udvalg mellem lønmodtagere og arbejdsgivere, der skulle forberede arbejdsmarkedspensioner.⁴⁶ I sommeren 1986 arbejdede et embedsmandsudvalg endvidere både med en lettelse af samspilsproblemer og problemer omkring overførsel af pensioner mellem pensionsordninger.⁴⁷ Samspilsproblematikken bestod i, at en række lavtlønnede lønmodtagere kun vil få beskedent eller intet udbytte af arbejdsmarkedspensioner, da de udbetalte beløb stort set ville svare til det tabte pensionstillæg. Folketinget vedtog således i 1987 en lempelse af indkomstprøvningen af pensionstillægget.⁴⁸

Overenskomstforhandlingerne i begyndelsen af 1987 blev afviklet decentralt i modsætning til forløbet i 1985, der var foregået som centrale forhandlinger mellem LO og DA, og som var endt i konflikt efterfulgt af regeringsindgreb. Dette kunne have givet de LO-forbund, specielt Dansk Metal, der mest ønskede en pensionsløsning, en mulighed, specielt da gennembruddet i overenskomstforhandlingerne kom mellem Jernets Arbejdsgiverforening og CO-Metal. Pensionsspørgsmålet spillede dog ikke nogen rolle ved overenskomstforhandlingerne i 1987.⁴⁹ Lønstigninger og kortere arbejdstid havde højere prioritet, og LO var stadig i stand til at samle opbakning fra forbundene til den hovedlinje, der fulgte af pensionsreformforslaget.⁵⁰

Samlet set kan man sige, at perioden fra 1984 til begyndelsen af 1987 først og fremmest satte spørgsmålet på dagsordenen og klarlagde de politiske konflikter. Der var bred enighed om arbejdsmarkedspensioner som svar på den resterende del af det danske pensionsspørgsmål, men

⁴⁵ Denne «sidegevinst» nævnes ikke meget i de ministerielle dokumenter, men påpeges af alle de interviewede politikere og embedsmænd. Den fremhæves også af statsminister Poul Schlüter i hans erindringer, Poul Schlüter, *Sikken et liv*, København, 1999, s. 208. At regeringen fandt det vigtigt at få «aflivet» ØD spørgsmålet kan også ses af, at den fik gennemført dele af et større lovkompleks om frivillig overskudsdeling, se Folketingstidende, 1986-1987, L179. Dette kom efter et forløb, hvor det en overgang havde tegnet til, at Det Radikale Venstre ville støtte et forslag fra Socialdemokratiet og LO om ØD uden en central fond, se Henning Grelle (red.) *I takt med tiden. LOs historie 1960-1997*, København, 1998, s. 139-142.

⁴⁶ op. cit. s. 144.

⁴⁷ Notat af 31/7 1986, Beskæftigelsesministeriets Arkiv, journal nr. 1670-1

⁴⁸ Folketingstidende, 1986-1987, L119.

⁴⁹ Due og Madsen, 2003, s. 126-129.

⁵⁰ LO's beretning 1986-1987 s. 33, Interview med Georg Poulsen.

uenighed om den nærmere indretning. Her var to væsentlige spørgsmål. For det første hvorvidt man skulle have en central ordning for de lønmodtagere, der ikke var dækket i forvejen, LO og Socialdemokratiets forslag, eller man skulle have decentrale, overenskomst-baserede løsninger. For det andet hvilken lovgivning, der var nødvendig. Der kunne således både være tale om at indføre arbejdsmarkedspensioner ved lov og at etablere en lovgivning, som løste en række af problemerne knyttet til arbejdsmarkedspensioner gennemført ved overenskomster. Fra det perspektiv syntes et kompromis ikke umiddelbart muligt. Socialdemokraten Svend Auken konkluderede allerede i april 1986, at gennemførelse af LO og Socialdemokratiets forslag krævede en ny regering.⁵¹

1987-1988: Den decentrale løsning får overtaget

I løbet af efteråret 1987 kom der imidlertid bevægelse i sagen, hvilket skyldtes to begivenheder. For det første at overenskomstforhandlingerne i 1987 havde resulteret i meget store lønstigninger til skade for konkurrenceevnen og dermed samfundsøkonomien. At forhindre en gentagelse af dette blev således et centralt mål for den økonomiske politik. Samtidig havde man nu fået fireårige overenskomster på det private arbejdsmarked, idet der i 1989 kun ville blive tale om midtvejsforhandlinger om lønsatser. For det andet havde der i september 1987 været folketingsvalg. Regeringen havde mistet sit flertal med det Radikale Venstre, men holdt fast i regeringsmagten. Arbejderbevægelsen måtte således se frem til endnu en periode med borgerlige regeringer.

På denne baggrund lagde statsministeren i sin åbningstale op til trepartsforhandlinger med arbejdsmarkedets parter om forbedringer af konkurrenceevnen,⁵² hvilket LO var villig til.⁵³ Dette skyldtes dels hensynet til landets økonomi, og dels at LO vurderede mulighederne for reel indflydelse som væsentligt større nu, hvor regeringen måtte vælge mellem samarbejde med Socialdemokratiet eller Fremskridtspartiet.⁵⁴ Omvendt kunne et samarbejde med LO fra regeringens side være en måde at presse Socialdemokratiet ind på en mere samarbejdsvenlig kurs.⁵⁵

⁵¹ Fagbladet nr. 8, 25. April 1986, s. 4-5

⁵² Politiken 7. oktober 1987.

⁵³ Politiken 3. november 1987.

⁵⁴ *Hvorfor trepartsdrøftelse med en borgerlig regering?*, kommentar af LO formand Finn Thorgrimson, 3/2 1988, LO's arkiv vedr. pensionsspørgsmål, Arbejderbevægelsens Arkiv og Bibliotek..

⁵⁵ Due og Madsen, 2003, s. 130-132

Resultatet af trepartsforhandlingerne blev den såkaldte fælleserklæring fra december 1987. Helt centralt i denne erklæring stod, at LO nu anerkendte, at det måtte tillægges afgørende vægt, at omkostningsudviklingen i Danmark ikke overstiger udlandets. Samtidig sagde erklæringen, at

»Der er enighed om, at en forøgelse af den private opsparing bl.a. bør ske ved en udbygning af ordningerne med arbejdsmarkedspensioner til de grupper, der ikke har supplerende ordninger til folkepensionen og ATP. Med henblik herpå vil regeringen i det nye år indbyde parterne på det private og det offentlige arbejdsmarked til drøftelser om igangsætning af et udvalgsarbejde om pensionsordninger.«⁵⁶

Det nævnte udvalg fik Arbejdsministeriets daværende departementschef Henrik Hassenkamp som formand og arbejdede fra februar til december 1988 afbrudt af folketingsvalget i maj 1988. Udvalget bestod af embedsmænd og repræsentanter for arbejdsmarkedets parter. En række forskellige typer af arbejdsmarkedspensioner blev skitseret, og diverse problemer med etableringen af dem blev vurderet. Egentlige forhandlinger om arbejdsmarkedspensioner var der ikke tale om, men der blev på nogle områder identificeret uenigheder.

Indirekte viser rapporten fra udvalget imidlertid, at LO var på vej væk fra det oprindelige pensionsforslag. Helt centralt er det, at udvalget var enig om, at »det for at mindske risikoen for løn-overvæltning er vigtigt, at fastlæggelsen af pensionsbidragene er en integreret del af selve lønfastsættelsen. Forhandlinger om løn og pensionsbidrag bør derfor ske i en og samme proces.«⁵⁷ Dette var et skridt væk fra LOs lovgivningsløsning, hvor bidragenes størrelse skulle fastsættes ved lov. En ATP-lignende løsning, hvor Folketinget vedtog en rammelov, hvor bidragenes størrelse fastsattes som en del af overenskomsterne, var stadig en mulighed, men LO havde nu accepteret, at pensionsspørgsmålet måtte kobles sammen med overenskomstforhandlingerne.⁵⁸

Mht. til spørgsmålet om en central vs. en decentral løsning havde LO ikke officielt opgivet sit pensionsudspil. En central model for arbejdsmarkedspensioner blev diskuteret i rapporten fra arbejdsmarkedspensionsudvalget, som også understregede, at der ikke var taget stilling til indretningen af arbejdsmarkedspensioner. Men i en pjece til medlem-

⁵⁶ *Fælleserklæring fra Regeringen, DA, LO, FTF og SALA af 8/12 1987*, Budgetdepartementets arkiv, 1986-1991, journal nr. 131-11.

⁵⁷ Redegørelse fra Arbejdsmarkedspensionsudvalget, s. 36.

⁵⁸ Se også, »Pensionsreform! Hvad rager det mig.« pjece fra LO 1988, s. 2.

merne i 1988 skrev LO, at spørgsmålet om en eller flere fonde ikke var afgørende, så også på dette spørgsmål var LO i bevægelse.⁵⁹

Samtidig er det også interessant, at et af de få steder, hvor uenighed mellem arbejdsmarkedets parter var tydeligst markeret i rapporten fra Arbejdsmarkedspensionsudvalget, var i forhold til pensionsindbetalinger for de arbejdsløse. Dette ønskede LO, arbejdsgiverne var afvisende, og embedsmændene lagde vægt på, at det ikke måtte belaste de offentlige udgifter.⁶⁰ Dette antyder, at den centrale politiske konflikt nu i høj grad var ved at være indsnævret til spørgsmålet om følgelovgivning, som regeringen i hele processen havde erklæret sig villig til at overveje. Alt i alt er det tydeligt, at LO i perioden fra valget i 1987 til slutningen af 1988 havde bevæget sig mht. til både spørgsmålet om lovgivning og en central løsning. Man havde ikke tilsluttet sig regeringens decentrale overenskomstløsning, men man havde reelt bevæget sig i den retning.

Arbejdsmarkedspensionsudvalget havde ikke til opgave at komme med anbefalinger, og det var således uklart, hvad der skulle ske i forlængelse af udvalgets arbejde. LO havde dog en klar forventning om forhandlinger med regeringen om emnet.⁶¹ Invitationen kom imidlertid ikke. I sin nytårstale fremhævede statsministeren behovet for pensionsopsparing med henvisning til behovet for at øge opsparingen og det stigende antal ældre i fremtiden, men uden nogen invitation til forhandlinger. I stedet foreslog statsministeren lønreduktion modsvaret af skattelettelser. Denne udmelding dræbte LO's forhåbninger om forhandlinger. Schlüter gentog budskabet under de tre-partsdrøftelser, der blev afholdt i begyndelsen af 1989 og som af den grund blev kortvarige.⁶²

Nytårstalen repræsenterer umiddelbart et skift i regeringens overordnede økonomiske strategi. Siden efteråret 1987 havde man arbejdet på en forståelse med arbejdsmarkedets parter med henblik på at dæmpe lønudviklingen, men et forslag om lønreduktion var klart nok ikke noget, der inviterede lønmodtagerne til samarbejde. Mht. pensionsspørgsmålet skal man dog ikke overdrive skiftet. Regeringen havde aldrig givet udtryk for, at den var villig til at følge LO's ønske om en central lovgivningsløsning. Det, LO kunne have håbet på, var en følgelov-

⁵⁹ Op.cit. s. 11.

⁶⁰ Redegørelse fra Arbejdsmarkedspensionsudvalget, s. 19.

⁶¹ Nordenheim Nielsen, 1996 s. 253, og LO bladet, Nr. 32, 1989. s. 9.

⁶² Se Politiken 6-7/1 1989, *Indlæg ved LO's formand, Finn Thorgrimson*, LO's arkiv vedr. pensionsreform, Arbejderbevægelsens Arkiv og Bibliotek, *Notits til Statsministeren, 19/1 1989*, Statsministeriets arkiv.

givning eller et løfte om en sådan, der kunne være udgangspunkt for etablering af pensionsløsninger ved overenskomstforhandlingerne i 1989. Læser man endvidere statsministerens indlæg ved tre-partsmødet den 6. januar 1989, var indlægget en gentagelse af regeringens tidligere tilkendegivelser på området. Arbejdsmarkedspensioner skulle være en del af overenskomstforhandlingerne, men regeringen var fortsat villig til at overveje følgelovgivning omkring arbejdsløshed, sygdom og barsel.⁶³

Forklaringen på regeringens kursskift skal findes i uenighed internt i regeringen. Fra de offentlige udtalelser er det klart, at Venstre hellere så, at pensionsspørgsmålet blev løst gennem private pensionsordninger. Den magt, som de overenskomstsbaserede løsninger ville give fagbevægelsen, var Venstre ikke begejstret for.⁶⁴ Et oplæg fra Anders Fogh Rasmussens skatteministerium i forbindelse med nedsættelsen af arbejdsmarkedspensionsudvalget viser også, at Venstre ønskede en præmieret privat opsparing som supplement til arbejdsmarkedspensioner samt individuel ret til at bestemme anbringelsen af pensionsmidler. Det sidste som et forsøg på at forhindre fagforeningsdominerede fonde.⁶⁵ Mere generelt var det også klart, at Venstre med Anders Fogh Rasmussen i spidsen ønskede, at den økonomiske politik fokuserede på skattelettelse, som så skulle resultere i løn-tilbageholdenhed, frem for den konservative finansminister Palle Simonsens linje, der byggede på samarbejde med arbejdsmarkedets parter. Med sine udtalelser lagde statsministeren sig klart op ad Venstre.⁶⁶

En pensionsløsning på det private arbejdsmarked i 1989 synes at have forudsat et forudgående lovgivningsinitiativ, og der skete intet på pensionssiden ved overenskomstforhandlingerne i 1989, der også kun var midtvejsforhandlinger om løn, og derfor ikke umiddelbart kunne bruges til at diskutere pension.⁶⁷ Til gengæld skete der noget på det of-

⁶³ Statsministerens indlæg ved tre-partsmøde den 6/1 1989, Beskæftigelsesministeriets arkiv, journal nr. 1670-8. Det var også LO's formands vurdering, at regeringen ikke afskar sig fra en trepartsaftale. Referat fra Forretningsudvalgsmøde i LO den 20/1 1989, s. 20 LO's arkiv, Arbejderbevægelsens Arkiv og Bibliotek.

⁶⁴ Se f.eks. LO bladet, nr. 42, 1988, s. 5.

⁶⁵ »Overvejelser om arbejdsmarkedspensioner,« Skatteministeriet, 19. januar 1988, Beskæftigelsesministeriets arkiv, journal nr. 1670-7.

⁶⁶ Se også BT, 6/1, 1989. Den klare interne uenighed i regeringen omkring den økonomiske politik er noget de involverede aktører åbent erkender i dag, se Thomas Larsen, *Anders Fogh Rasmussen - i godt vejr og storm*, København, 2003, s. 75-86, Schlüter 1999, s. 226-236 og interview med Palle Simonsen.

⁶⁷ Allerede inden nytårstalen stod det dog klart, at der næppe ville komme arbejdsmarkedspensioner ved overenskomstforhandlingerne i 1989, se Georg Poulsen, *Aktuelt* 24/12, 1988.

fentlige område. På først det kommunale og derefter det statslige område blev der aftalt pensioner for de medlemmer, der ikke var dækket i forvejen.⁶⁸ At de kommunale områder kom først, var her afgørende. Den før omtalte interne uenighed i regeringen gjorde det vanskeligt for finansministeren at gå forrest, men da kommunerne havde aftalt pensionsordninger, kunne finansministeren følge trop.

Den anden fase af forløbet omkring arbejdsmarkedspensioner endte altså for så vidt uden resultat, hvis man ser bort fra de grupper af offentligt ansatte, der ikke tidligere havde haft arbejdsmarkedspensioner, men som fik det ved overenskomstforhandlingerne i 1989. I forhold til den foregående periode var der dog politisk sket en udvikling. LO havde langt hen ad vejen opgivet ønsket om en central fond og indførelsen af arbejdsmarkedspensioner ved lov. Modstand fra de borgerlige partier og arbejdsgiverne gjorde disse tanker politisk udsigtsløse. Udbredelsen af decentrale arbejdsmarkedspensioner på det offentlige område var yderligere en skridt væk fra LO's oprindelige pensionsønsker.

Politisk var der sådan set kun én uenighed tilbage nemlig spørgsmålet om følgelovgivning med henblik på at sikre grupper uden overenskomster samt sikre pensionsindbetalinger under arbejdsløshed, sygdom og barsel. Regeringen havde hele tiden erklæret sig åben overfor at overveje følgelovgivning, men samtidig havde regeringsrepræsentanterne gjort det klart, at en følgelovgivning ikke måtte føre til øgede offentlige udgifter. Arbejdsgiverne havde også hele tiden sagt, at de ikke ville betale.⁶⁹

1989-1991: Den decentrale løsning bliver virkelighed

Med 2 år til den næste overenskomstfornyelse faldt der lidt mere ro over spørgsmålet om arbejdsmarkedspensioner i 1989. Det betød imidlertid ikke, at emnet var forsvundet fra dagsordenen. Det flyttede sig i højere grad over i den parlamentariske arena.

Dansk økonomi var i krise, og både Socialdemokratiet og regeringen fremlagde store planer for reformer af det danske samfund. Socialdemokratiet lancerede sit forslag »Gang i 90'erne« og Regeringen sit »Ny vækst og fremgang« i foråret 1989. Socialdemokratiet

⁶⁸ Hele dette overenskomstforløb er detaljeret beskrevet i Jesper Due og Jørgen Steen Madsen 1996, *Forligsmagerne. De kollektive forhandlingers sociologi*, København, 1996, s. 49-184.

⁶⁹ Redegørelse fra arbejdsmarkedspensionsudvalget, s. 19.

havde et lovgivningsinitiativ på pensionsområdet som en del af sin plan.⁷⁰ Regeringen havde derimod i sin plan kun en forventning om, at arbejdsmarkedsparterne ville aftale arbejdsmarkedspensioner ved de næste overenskomstforhandlinger.⁷¹ I sit indhold lå »Planen« i øvrigt i forlængelse af statsministerens nytårstale med vægt på en skattereform. Den fortsatte uenighed i regeringen om spørgsmålet kunne dog samtidig ses af, at Venstre på sit landsmøde fremhævede individuel pensionsopsparing og afviste lovgivning.⁷²

I det tidlige efterår 1989 var der intensive forhandlinger mellem regeringen og Socialdemokratiet om en økonomisk helhedsløsning. De interne regeringsdokumenter viser, at regeringen havde gjort sig overvejelser om en lovgivningsløsning på pensionsspørgsmålet.⁷³ Man arbejdede på en rammelovgivning, hvor lønmodtagere, der ikke ved overenskomsterne i 1991 ville blive omfattet af arbejdsmarkedspensioner, skulle etablere individuelle ordninger, i begge tilfælde med indbetalinger fra både arbejdsgivere og lønmodtagere. Endvidere skulle der indbetales bidrag under arbejdsløshed mm. Det seneste notat udarbejdet under selv forhandlingerne indeholdt også valgfrihed, således at den enkelte lønmodtager selv kunne bestemme, hvilken pensionsordning han eller hun ville bidrage til,⁷⁴ et element der ligner en indrømmelse til Venstre.

Der er med andre ord klare indikationer på, at hvis man havde kunnet opnå et bredt forlig med Socialdemokratiet, havde regeringen været villig til at acceptere lovgivningsinitiativer om arbejdsmarkedspensioner. Et bredt forlig kom imidlertid ikke. Forhandlingerne mellem regeringen og Socialdemokratiet brød sammen i oktober 1989. I forlængelse heraf gik Palle Simonsen af som finansminister.⁷⁵ I slutningen af 1989 fremsatte Socialdemokratiet sine pensionsønsker, som var en obligatorisk ordning med en kombination af bidrag fra lønmodtagerne fastsat ved lov og arbejdsgiverbidrag fastsat ved overenskomstforhandlinger.⁷⁶ Pensionsspørgsmålet var herefter dødt i den parlamentariske arena.

For LO's medlemmer var pensionsspørgsmålet imidlertid uløst, og i

⁷⁰ *Gang i 90'erne*, Socialdemokratiet 1989.

⁷¹ »Planen, Ny vækst og fremgang« Statsministeriet, maj 1989.

⁷² Lars Bille, *Dansk Partipolitik, 1987-1998*, København, 1999, s. 65.

⁷³ *Notat af 22/5 1989, notat af 22/9 1989 og udateret notat 1989*, Statsministeriets arkiv.

⁷⁴ *Notat af 22/9 1989*.

⁷⁵ Bille, 1999, s. 68-69

⁷⁶ Et forslag, der lå meget tæt på de skitser regeringen havde udarbejdet i forbindelse med forhandlingerne. Folketingets Forhandlinger, 1989-1990, sp. 1269-1270.

efteråret 1989 nedsatte LO en arbejdsgruppe, der skulle se på spørgsmålet om arbejdsmarkedspensioner. Pjecen, som arbejdsgruppen udsendte i sommeren 1990, var en diskussion af de problemer, der knytter sig til etablering af arbejdsmarkedspensioner gennem overenskomstforhandlinger. Den peger således i høj grad i retning af, at LO nu så en decentral overenskomstbaseret løsning som den eneste mulighed for at sikre arbejdsmarkedspensioner. LO fremhævede således først og fremmest, at der skulle være tale om tværgående pensionskasser, hvor medlemmerne, dvs. pensionsindbetalerne, har magten, og ikke et pensionsselskab, der typisk ville være et aktieselskab, hvor aktionærene har magten. Pensionskassemodellen kunne forventes at give størst indflydelse til lønmodtagerne. Endvidere fremhævede LO behovet for risikoudligning mellem pensionskasser, idet nogle fagområder har væsentlig højere dødelighed og invaliditet end andre.⁷⁷ På den baggrund lagde LO op til, at pension skulle være hovedkravet ved overenskomstforhandlingerne i 1991. Referaterne fra forretningsudvalgsmøderne i LO viser, at den afsluttende bevægelse fra arbejdsmarkedspensioner som et lovgivningskrav til et overenskomstkra­v skete i løbet af foråret 1990 som en kombination af dels krav fra medlemsforbundene og dels en erkendelse af, at en lovgivningsløsning ikke syntes at blive virkelighed.⁷⁸

Regeringens linje efter sammenbruddet i forhandlingerne med Socialdemokratiet var som den hele tiden havde været, at arbejdsmarkedspensioner skulle aftales af arbejdsmarkedets parter. Det er dog værd at hæfte sig ved, at regeringen ved flere lejligheder gentog villigheden til at overveje følgelovgivning. Det gjorde Poul Schlüter i et interview med LO bladet i begyndelsen af 1990, og senere på foråret luftede arbejdsminister Knud Erik Kirkegaard sågar muligheden for, at følgelovgivning kunne komme før overenskomstforhandlingerne.⁷⁹ Regeringen kom dog aldrig med konkrete initiativer på området.

Som det havde ligget i kortene, blev pensionsspørgsmålet efter anbefaling fra LO et hovedkrav fra fagforbundene ved overenskomstforhandlingerne i 1991. Kravet blev dog ikke rejst på HKs område.⁸⁰ Kravet var især stærkt på industriens område, hvor Dansk Metal spillede en central rolle, og hvor økonomer fra fagforenings- og arbejdsgiver-side allerede inden overenskomstforhandlingerne havde arbejdet på

⁷⁷ LO, *Arbejdsmarkedspensioner*, pjece, København 1990.

⁷⁸ Se f.eks. Finn Thorgrimsens udtalelse på forretningsudvalgets møde den 16/2 1990, s. 48, LO's arkiv, Arbejderbevægelsens Arkiv og Bibliotek.

⁷⁹ Børsen 17/4 1990.

⁸⁰ Hele overenskomstforløbet er grundigt belyst i Due og Madsen, 2003, s. 243-338.

de tekniske detaljer.⁸¹ Det var også på industriens område, at den første pensionsaftale kom. I modsætning til, hvad LO ønskede, var der dog tale om et pensionsselskab og ikke pensionskasse. Arbejdsgiver- og lønmodtagersiden var ligeligt repræsenteret i bestyrelsen, men lønmodtagersiden havde formandsposten og dermed den udslagsgivende stemme i tilfælde af stemmelighed, ligesom halvdelen af lønmodtagerrepræsentanterne skulle vælges direkte. I forhold til en pensionskassemodel havde arbejdsgiversiden altså betydelig større indflydelse, men lønmodtagersiden havde det sidste ord, som i en pensionskassemodel. LO var dog alligevel stærkt kritisk overfor modellen.⁸² De fleste overenskomster fulgte herefter trop med pensionsordninger. Decentrale, overenskomstbaserede arbejdsmarkedspensioner var blevet svaret på den resterende del af det danske pensionsspørgsmål.

Beløbsmæssigt var indbetalingerne til de fleste ordninger begrænsede i starten, men ved senere overenskomstforhandlinger er bidragene støt og roligt blevet hævet, og de sidste overenskomster er kommet med. I 2004 vil flertallet af lønmodtagere have en 9% pensionsindbetaling.⁸³ Indførelsen af arbejdsmarkedspensioner ved overenskomstforhandlingerne i 1991 affødte i maj 1991 et beslutningsforslag i Folketinget fra SF, der bl.a. krævede en følgelovgivning på området. Regeringen afviste imidlertid forslaget,⁸⁴ og der er ikke kommet nogen følgelovgivning på området.

Hvorfor vandt den decentrale, overenskomstbaserede løsning?

Ser man samlet på forløbet, fra arbejdsmarkedspensioner nåede den politiske dagsorden i 1984 til afslutningen af overenskomstforhandlingerne i 1991, må det konstateres, at det i høj grad lykkedes regeringen at opnå den model for arbejdsmarkedspensioner, som man havde ønsket, nemlig decentrale ordninger fastlagt ved overenskomst og uden følgelovgivning af nogen art. Der er også klart, at LO og Socialdemokratiet ikke havde held med kravene om en central løsning baseret på lovgivning. Det interessante ved forløbet er, at fagbevægelsen selv ved overenskomstforhandlinger gennemførte den model, regeringen ønskede, og uden indrømmelser fra regeringen i form af

⁸¹ *Notat om etablering af pensionsordning på IA/CO-Metals overenskomstområde, juni 1990*, CO-Metals og Industriens Arbejdsgiveres udvalg vedrørende pensionsordninger, Statsministeriets Arkiv.

⁸² Due og Madsen, 2003, s. 266-270.

⁸³ Pensionsmarkedsrådet *Rapport fra pensionsmarkedsrådet 2001*, København, 2001, s. 11.

⁸⁴ *Folketingets Forhandlinger 1990-1991*, 2.samling, sp. 6073-6088.

lovgivning.

Når regeringen på den måde havde fat i den lange ende, har det at gøre med den situation, LO og dets forbund befandt sig i i forhold til pensionsspørgsmålet. Det alternativ, som fagforeningslederne så tegne sig til overenskomstbaserede arbejdsmarkedspensioner, var firmabaserede løsninger,⁸⁵ som kom nogle steder på HK's område, fordi man her ikke fik en arbejdsmarkedspension i 1991.⁸⁶ Fra et fagforeningsperspektiv er en overenskomstløsning langt at foretrække frem for firmabaserede løsninger. De oprettede pensioner udgør et selektivt incitament for medlemskab af en fagforening og dækning af en overenskomst i stil med akasserne. Samtidig er magten over pensionsmidlerne selv sagt også et gode for fagforeningerne. Ved firmapensioner var alle disse fordele forsvundet. Endvidere er firmapensioner primært for store virksomheder, der har styrke til at forhandle favorable vilkår, og ansatte i mange små og mellemstore virksomheder kunne være blevet henvist til privat opsparing, den model som Venstre ønskede. Alt i alt rummede en overenskomstbaseret model en række store fordele for fagforbundene, og på den baggrund er det ikke overraskende, at man ville have arbejdsmarkedspensioner med eller uden indrømmelser fra regeringen.

Som det kan ses af forløbet ovenfor, betød det dog ikke, at LO ikke forsøgte at få sine ønsker om en central lovgivningsmodel opfyldt, og det kan være værd at overveje, hvor langt LO var fra at få i hvert fald nogle af disse ønsker gennemført. Ideen om en central fond blev blankt afvist af de borgerlige partier og arbejdsgiversiden. Dette blev, uanset LO's afvisning af at det var tilfældet,⁸⁷ set som ØD af bagvejen, og der er intet i kildematerialet, der tyder på, at regeringen under nogen omstændigheder var villig at imødekomme LO på dette punkt.⁸⁸

⁸⁵ Interview med Georg Poulsen og oplæg ved Dines Smith Nielsen, se også Due og Madsen, 2003 s. 212-214.

⁸⁶ Jesper Due, Jørgen Steen Madsen og Carsten Strøby Jensen, *Den danske model*, København, 1993. s. 464.

⁸⁷ Pensionsreform! »Hvad rager det mig.« pjece fra LO 1988, s. 11.

⁸⁸ Ingen af de skitser til lovgivningsløsninger, der blev nævnt tidligere (note 73) indeholdt en central fond, og i et notat fra Arbejdsministeriet af den 22/8 1988, Beskæftigelsesministeriets arkiv, 1670-17, nævnes det som en klar præmis for en evt. lovgivningsløsning, at den ikke må skabe en central fond. Alle de interviewede har også givet udtryk for, at regeringen var fuldstændigt afvisende på dette punkt.

Endvidere var LO's egne forbund heller ikke særlig interesseret i en central fond.⁸⁹ 1980'erne var præget af en strukturdebat i LO, der ikke mindst handlede om forholdet mellem LO og forbundene, og hvem der fik magten over pensionsmidlerne, var en vigtig brik i dette spil. Samlet set var en central fond således aldrig i nærheden af at blive virkelighed. Det var kun LO selv, der var interesseret i den, og, som vist ovenfor, var LO allerede i 1988 på tilbagetog på dette punkt. Når det alligevel var et centralt punkt i pensionsoplægget fra 1985, skyldtes det nok, at oplægget i høj grad tjente til at flytte LO's opmærksomhed væk fra den kontroversielle ØD-idé og i retning af pensioner, samtidig med at der skulle skabes internt fodslag i arbejderbevægelsen om pensionsspørgsmålet.⁹⁰ Kun under en Socialdemokratisk regering, der havde flertal med SF, kunne sådanne ideer måske være blevet til virkelighed.

Det forholder sig lidt anderledes med spørgsmålet om lovgivning. Regeringens modstand mod en central fond var klart politisk/ideologisk. Man ønskede ikke at forære fagforeningerne en sådan økonomisk og politisk magt. Modstanden mod lovgivning var mere økonomisk/taktisk. Som nævnt ovenfor var et af regeringens helt centrale mål med indførelsen af arbejdsmarkedspensioner at flytte en del af lønstigningerne fra forbrug til opsparing til gavn for betalingsbalancen. Hvis arbejdsmarkedspensionerne blev indført ved lov, ville de ikke blive opfattet som et gode, der skulle resultere i lavere umiddelbare lønstigninger. Et centralt økonomisk formål med arbejdsmarkedspensioner kunne således næppe nås, hvis de var lovbaserede. Mht. en følgerlovgivning, der dels dækkede folk uden overenskomstdækket arbejde og dels sikrede pensionsbidrag under arbejdsløshed mm., kom regeringen i forløbet med mange positive tilkendegivelser, men gjorde det f.eks. i Arbejdsmarkedspensionsudvalget klart, at dette ikke måtte belaste de offentlige udgifter. At der internt i regeringen også var uenighed om dette spørgsmål, er dokumenteret ovenfor. Venstre var ikke kun modstander af den centrale løsning, men også af den decentrale, som jo styrkede fagforbundene. Man foretrak støtte til privatopsparing og var derfor modstander af lovgivningsinitiativer, der kunne understøtte etableringen af arbejdsmarkedspensioner ved overenskomstforhandlingerne. Set i det lys må regeringens mange udmeldinger om vil-

⁸⁹ Se Steen Johannsen, *Arbejdsmarkedspension, Historie, Status og Problemer*, København 1996, s. 37. Dansk Metal var også allerede så tidligt som i 1984 i gang med at drøfte en decentral løsning med Jernets Arbejdsgiverforening, Referat fra møde nr. 6 9/8 1985 i LO's pensionsreforms udvalg, LO's arkiv, Arbejderbevægelsens Arkiv og Bibliotek.

⁹⁰ Se Henning Grelle (red.), *I takt med tiden. LOs historie 1960-1997*, København 1998, s. 138-144.

lighed til følgelovgivning nok i høj grad ses som et forsøg på at skubbe til processen på arbejdsmarkedet, samtidig med at det antydede et punkt, hvor i hvert fald dele af regeringen var villig til at imødekomme LO om nødvendigt.

Spørgsmålet er så, hvad der kunne have fået regeringen til at ændre kalkule, dvs. gå ind i lovgivning. Som sagt viser regeringsdokumenterne fra forhandlingerne med Socialdemokratiet i efteråret 1989, at regeringen arbejdede på en lovgivning på området som en del af et forlig med Socialdemokratiet. Den model, regeringen arbejdede på, havde til hensigt at sikre, at alle lønmodtagere blev omfattet uden at binde arbejdsgiverne til omkostninger. En sådan lovgivning kunne være en indrømmelse til Socialdemokratiet for at få et forlig. Frygten for pensioner som ekstra lønstigninger kunne ved et forlig imødekommes ved andre tiltag for at dæmpe lønudviklingen, der nu også ville have Socialdemokratiets opbakning, og derfor ville være langt sværere at afvise for fagbevægelsen. Den interne modstand i regeringen fra Venstre ville også have kunnet imødegås med argumenter om, at indrømmelser til Socialdemokratiet var nødvendige for at opnå et forlig. Det er selvsagt meget vanskeligt at vurdere, hvor langt regeringen havde været villig til at gå i retning af lovgivning. Det ville også være afhængigt af, hvilke indrømmelser Socialdemokratiet ville have været villige til at give til gengæld. Forløbet i 1989 viser imidlertid, at lovgivningsinitiativer på området kunne være blevet virkelighed som en del af bred politisk løsning om den økonomiske politik. Den kom imidlertid ikke, og analyser af den politiske udvikling i perioden generelt peger i retning af, at det var et stykke fra at lykkes.⁹¹

De interne regeringsdokumenter viser endvidere, at regeringen på embedsmandsniveau overvejede, om en lovgivningsløsning på pensionsområdet kunne blive et middel til gyde olie på vandene i tilfælde af et regeringsindgreb i overenskomstforhandlingerne i 1989.⁹² Sådanne embedsmandsovervejelser kan være langt fra at blive virkelighed, men det viser ligesom forløbet i efteråret 1989, at lovgivning på området var noget, regeringen havde i baghånden i tilfælde af nødvendigheden af indrømmelser til enten fagbevægelsen ved overenskomstindgreb eller Socialdemokratiet i tilfælde af et bredt forlig. Behovet for et indgreb i overenskomsterne kom imidlertid aldrig, forliget med Socialdemokratiet kom heller ikke, og Danmark står i 2003 uden følgelovgivning på området.

⁹¹ Se Christoffer Green-Pedersen, *The Politics of Justification. Party-Competition and Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998*, Amsterdam, 2002, kap. 7 og Bille, 1999, s. 68-69.

Konklusion

Med oprettelsen af en række arbejdsmarkedspensioner i 1991 blev den tilbageværende del af pensionsspørgsmålet i Danmark mere eller mindre besvaret. Danmark er endt med et system, der overordnet kombinerer en basal sikring gennem en universel skattefinansieret og pay-as-you-go-baseret folkepension med opsparingsbaserede arbejdsmarkedspensioner. Dermed er det danske pensionssystem grundlæggende forskelligt fra de øvrige nordiske lande. Her har man, som i de fleste europæiske lande, pensionssystemer, hvor indkomstrelaterede pay-as-you-go-ordninger, typisk finansieret gennem sociale bidrag, udgør hovedelementet. Disse systemer er i mange lande under voldsomt pres pga. den aldrende befolkning, og mange af landene har gennemført eller diskuterer gennemførelsen af omfattende indskrænkninger af systemerne.

Det danske pensionssystem har ikke været uden ændringer siden 1991, men de har været meget mindre omfattende og af en anden karakter. Som en del af den skattereform, som den nytiltrådte Socialdemokratisk ledede regering gennemførte i 1993, blev behovsprøvningen i folkepensionen øget, idet det indkomstafhængige pensionstillæg fik større vægt i forhold til det indkomstuaafhængige grundbeløb. De mange lønmodtagere med arbejdsmarkedspensioner kan således se frem til en lavere folkepension, hvilket aflaster de offentlige udgifter i en fremtid med flere ældre. Disse ændringer er på linje med LO's pensionsudspil midt i 1980'erne. I løbet af 1990'erne er ATP loven også ændret flere gange, så der i dag betales dobbelt ATP-bidrag under arbejdsledshed, barsel mm. Disse ændringer kan ses som et forsøg på at løse nogle af de problemer ved det danske pensionssystem, der er uløst pga. den manglende følgelovgivning til arbejdsmarkedspensioner.⁹³

Som sagt er spørgsmålet om indførelsen af arbejdsmarkedspensioner også interessant i forhold til tolkningen af den danske velfærdsstat. Decentrale arbejdsmarkedspensioner som svar på en væsentlig del af pensionsspørgsmålet er et af de større valg i opbygningen af den danske velfærdsstat og det mest betydningsfulde velfærdspolitiske udviklingstræk under Schlüter-regeringerne. Det må således indgå som et væsentligt element i at vurdere Schlüter-regeringernes virkning på den danske velfærdsstat.

Det er imidlertid ikke helt enkelt at vurdere indførelsen af arbejdsmarkedspensioner i et velfærdsstatsperspektiv. På den ene side kan man se indførelsen af arbejdsmarkedspensioner som en mærkbar bevægelse væk fra den danske og skandinaviske velfærdsmodel.

⁹² Se notat af 19/8 1988 i Beskæftigelsesministeriets Arkiv, journal nr. 1670-17.

⁹³ Se Årsrapport fra ATP, 2001, København, 2001, s.77-80.

Dette har været Bent Rold Andersens argument i debatten om arbejdsmarkedspensioner. Man kan således se Schlüter-regeringens støtte til projektet som støtte til en grundlæggende forandring af den socialdemokratiske velfærdsmodel. Vi har f.eks. bevæget os et stykke fra Norge og Sverige. En tolkning af indførelsen af arbejdsmarkedspension som en succes for en borgerlig regerings ideologisk baserede ønsker om forandringer af den danske velfærdsstat er dog forhastet. Problemet er, at denne tolkning implicit bygger på, at et pay-as-you-go-finansieret system som i de andre nordiske lande kunne være blevet svaret på pensionsspørgsmålet i Danmark under en socialdemokratisk regering. Som diskuteret ovenfor var sådanne løsninger ikke mulige i 1980'erne. Både på kort og lang sigt var de skattestigninger, det ville medføre, både politisk og økonomisk umulige. Samtidig ville en pay-as-you-go model være umulig at kombinere med allerede eksisterende arbejdsmarkedspensioner, som omvendt heller ikke kunne afskaffes. Denne erkendelse udgør udgangspunktet for både LO's pensionsreformudvalg og Arbejdsmarkedspensionsudvalget. Der er således højst usandsynligt, at en Socialdemokratisk regering havde kunnet indføre en grundlæggende anden pensionsmodel, og det var heller ikke det, LO og Socialdemokratiet foreslog. Det er således korrekt, at Danmark med indførelsen af arbejdsmarkedspensioner bevægede sig væk fra en skandinavisk velfærdsmodel, men den borgerlige regering er ikke hovedforklaringen på denne udvikling. Det er derimod den historiske udvikling, der gik forud. Muligheden for en anden grundlæggende anden pensionsmodel var forpasset i 1980'erne.

Man kan også hæfte sig ved, at regeringen ved sin støtte til arbejdsmarkedspensionsprojektet modarbejdede det mest sandsynlige alternativ, nemlig en væsentlig større udbredelse af privat pensionsopsparing og firmapensioner. Det var faktisk den løsning, som blev Venstres målsætning i løbet af perioden.⁹⁴ I forhold til arbejdsmarkedspensioner er det ikke kun en væsentlig forskel for fagbevægelsen som organisation, men det gør også en socialpolitisk forskel. F.eks. kan man blive optaget i Industrien Pensionskasse uden helbredsattest, hvilket ikke ville være muligt i et livsforsikringsselskab. De borgerlige regeringer skubbede m.a.o. ikke i en liberal retning, men uden borgerlige holdninger var de selvfølgelig ikke, og det lå bag afvisningen af en central fond.

Den bedste forståelse af Schlüter-regeringernes forhold til velfærdsstaten får man ved at tage udgangspunkt i, at der var tale om regeringer, hvis primære målsætning var at få styr på dansk økonomi. De havde som helhed ikke noget ideologisk ønske om at nedtrappe velfærdssta-

ten, men omvendt var den ikke urørlig, når man skulle have styr på dansk økonomi. Politisk var regeringen imidlertid i en vanskelig situation, som flere gange tvang den ud i velfærdsstatsforbedringer, der ikke var økonomisk fornuftige.⁹⁵ Regering ønskede arbejdsmarkedspensioner af økonomiske grunde, og følgelovgivning mm. kunne være kommet på tale, hvis regeringen politisk havde følt sig tvunget til det som indrømmelse til enten Socialdemokratiet eller fagbevægelsen. Ingen af delene blev dog aktuelle.

⁹⁴ I begyndelsen af perioden er der ingen intern uenighed at spore i regeringen, se Folketingets Forhandlinger, 1985-1986, sp. 2163-2188,

⁹⁵ Se Green-Pedersen, 1999 og 2002

SUMMARY

*The final answer to the question of pensions in Denmark
The struggle over pension models during the Schlüter governments, 1982-1993*

Based on interviews and archival public and private sources the policies of and negotiations between the government, leading political parties, and employers' and workers' organisations have been reconstructed. The Danish pension system was not conclusively established in the 1950s and 1960s, and during the 1970s and early 1980s the question of large-scale labour union controlled pension funds was raised. The centre-right governments of Poul Schlüter (1982-1993) succeeded in thwarting these attempts, and by 1991 a system emerged which combined a basic universal tax-financed pay-as-you-go pension system with decentralised pension funds based on contributions from employers and workers. The Danish pension system thus differs from both the other Scandinavian and European systems of income-related contribution-based pay-as-you-go systems. The new pension system also differs from the traditional Danish welfare-state system, based on universal and equal tax-financed pensions. And it may be interpreted as a deviation from the Social Democratic welfare model.

This transition was not only ideologically motivated. It seemed impossible to increase the already very high Danish taxes in order to tax-finance a new pension system, and a tax-financed universal system would have collided with the existing, mostly middle-class pension schemes, based on savings. In fact, the Social Democrats and the labour unions accepted the new system, and this appears inevitable in view of the long-term development. It should be noted that the new system also differed from the liberal intentions of at least part of the centre-right government. Liberals would have preferred more stress on private savings and company based pension funds.