

Magt, politik og beslutning i dansk pensionspolitik

Christian Albrekt Larsen

Indledning

Økonomisk sikring af ældre borgere har været et centralt anliggende for offentlig politik langt tilbage i historien, selvom de vesteuropæiske velfærdsstater primært er blevet opbygget i efterkrigstiden. Offentlige pensionssystemer har således haft en betydelig indflydelse på fordelingen af økonomiske ressourcer i det 20. århundrede. Dels via omfordeling mellem enkelt personers livsfase, dels via omfordeling mellem generationer og endelig via omfordeling mellem samfundsgrupper. I følge en berømt definition handler politik netop *om den autoritative fordeling af værdier (med gyldighed) for et samfund* (Easton 1953:129), hvilket gør pensionsområdet helt ideelt til at studere spørgsmål om magt og demokrati. Endvidere betyder den mangeårige offentlige regulering, at vi har mulighed for at anlægge et langsigtet perspektiv på beslutningsprocesserne. I denne sammenhæng vil vi fokusere på dansk pensionspolitik i perioden fra 1950erne frem til i dag.

Det meste af analysen vil basere sig på tidligere publikationer, da specielt perioden fra 1950erne til 1970erne er forholdsvis velbelyst. Det skyldes blandt andet, at den danske udvikling ikke bare skiller sig ud fra de kontinental europæiske lande, men den skiller sig også ud fra de skandinaviske lande. I modsætning til Sverige, Norge og Finland fik Danmark i 1960erne ikke etableret en offentlig "overbygning" på den universelle folkepension og den øget private opsparing samt specielt 1990ernes udbygning af arbejdsmarkedspensioner peger i retning af markante ændringer i den økonomiske sikring af ældre.

Selve udviklingen i pensionssystemet er dog ikke hovedsigtet. Vi er primært interessede i de policy-processer, der ledte frem til den markante forandring af det danske pensionssystem. Hvilke aktører har påvirket processen? Den første indkredsning af magten består således i simpel beskrivelse af, *hvem* der sad og ikke sad ved forhandlingsbordet. Man kan også kalde det den direkte magt i form af indflydelse på policy-processen og den indirekte magt i form af udelukkelse af andre aktører fra policy-processen (Christensen og Daugaard Jensen 1986:14). Dernæst rejser vi spørgsmålet om, *hvad* der lå bag aktørernes handlinger. I hvor høj grad var tale om en "bunden" opgave, hvor aktørerne ikke kunne handle anderledes, f.eks. pga. samfundsøkonomiske hensyn? I hvor høj grad var aktørerne styret af at forsvare deres egne vælgergrupper? Herunder hvilke ideer om problemer og mulige løsningsforslag var med det at forme aktørernes stillingtagen. Den anden indkredsning af magten består således i en beskrivelse af eventuelle strukturelle forhold, der dikterer en beslutning samt den bevidsthedskontrollende magt, der ligger i at kunne definere aktørernes forestillinger om problemer og løsningsmuligheder (Ibid).

Endelig er vi interesseret i, *hvordan* beslutninger blev gennemført, hvilket danner grundlag for en vurdering af i hvor høj grad policy processen lever op til demokratiske idealer om f.eks. åbenhed og dialog. En sådan vurdering kan tage udgangspunkt i et teoretisk ideal om en demokratisk beslutningsproces. Ulempen ved denne målstok er selvfølgelig, at man altid vil nå den konklusion, at den virkelige verden ikke lever op til det teoretiske ideal. Dog har man muligheden for at vurdere hvor langt virkeligheden ligger fra idealet. En anden metode er at vurdere beslutningsprocessen ved at sammenligne med beslutningsprocessen i andre lande. Vi vil løbende sammenligne de danske beslutningsprocesser med de svenske beslutningsprocesser på pensionsområdet. Dels fordi de svenske beslutningsprocesser er forholdsvis velbelyste og dels fordi de er meget forskellige fra de danske, selvom de to lande mht. overordnede politiske institutioner er nogenlunde identiske. I tekniske termer holdes en række faktorer konstante, hvilke giver os mulighed for at identificere forskelle i, hvad man kan kalde normer for, hvordan man træffer en legitim politisk beslutning - eller i engelske termer policy style.

Kapitlet er opbygget i fire afsnit. I første afsnit gives en generel introduktion til pensionssystemer og det dokumenteres, hvorledes det danske pensionssystem er under hastig forandring væk fra et universelt pensionssystem. I andet afsnit analyseres, hvorfor Danmark imodsetning til de øvrige nordiske lande ikke fik en indkomstbestemt tillægspension. I tredje afsnit analyserer vi de mindre tiltag, der faktisk blev gennemført i Danmark. Endelig afsluttes kapitlet med en opsamlende afsnit, der vender tilbage til ovenstående spørgsmål om hvem, hvad, hvordan og ser på det demokratiske aspekt.

Forandringer og centrale beslutningsprocesser på i dansk pensionspolitik

Den offentlige regulering af pensionsområdet kan antage mange forskellige former og som vi skal se udmærker Danmark sig ved at have mange forskellige ordninger baseret på vidt forskellige mekanismer. Ikke desto mindre kan man skelne mellem fire idealtypiske offentlige pensionssystemer, der har udmøntet sig på forskellige måder i forskellige lande og til forskellige tider (Esping-Andersen 1990). Disse fire idealtyper er henholdsvis obligatoriske forsikringsystemer, residuelle pensionssystemer og universelle pensionssystemer, jf. tabel 1.

Tabel 1. Idealtypiske offentlige pensionssystemer.

	Obligatoriske forsikringssystemer	Residuelle pensionssystemer	Universelle pensionssystemer	Omfattende pensionssystemer
Finanseringsform	Obligatorisk arbejder- og arbejdsgiverbidrag.	Generelle skatter	Generelle skatter	Generelle skatter + obligatoriske bidrag
Modtagere:	Indbetalere af bidrag	Trængende	Alle borgere	Alle borgere
Ydelsesform:	Udregnet efter indbetaling	Udmålt efter behov	Ensartet ydelse (flat-rate) til alle	Flat-rate + efter indbetaling
Grad af omfordeling	Middel	Lav	Middel / høj	Høj

Det obligatoriske forsikringssystem blev søsat af Bismarck i 1880'erne, hvor industriarbejdere og arbejdsgivere via lovgivning blev pålagt at indbetale til en pensionskasse. Med tiden blev flere og flere erhvervsgrupper omfattet af denne lovgivning, men gruppen uden erhvervstilknytning, dvs. først og fremmest kvinderne, var selvfølgelig ikke dækket. Det ligger i forsikringssystemets "natur", at det kun er indbetalere, der kan modtage ydelser når de når pensionsalderen. Det ligger også i forsikringssystemets "natur", at disse ydelser er relateret til størrelsen af de bidrag den enkelte har betalt i årenes løb. Men relationen varierer meget fra land til land. Tyskland er et godt eksempel på en meget tæt sammenhæng mellem det indbetalte og udbetalte, dvs. pensionssystemet er kun meget svagt omfordelende. I den modsatte ende findes Holland, hvor sammenhængen mellem det indbetalte og udbetalte er meget svag. Her er indbetalte bidrag faktisk med til at finansiere befolkningsgrupper, der aldrig har været på arbejdsmarkedet, dvs. systemet er meget omfordelende. De fleste kontinental europæiske lande har dog et system imellem disse yderpoler, hvorfor vi i tabel 1. har skrevet middel ved graden af omfordeling.

Med alderdomsforsørgelsesloven fra 1891 blev Danmark det første land, der etablerede et residuelt pensionssystem. I modsætning til det tyske system blev den danske ordning finansieret af generelle skatter og ydelserne blev målrettet de (værdigt) trængende, dvs. udbetaling var ikke afhængig af indbetaling. Til gengæld var udbetaling afhængig af, hvortrængende den enkelte var, dvs. ydelsesniveauet blev beregnet ud fra et skøn, der blev foretaget af kommunale embedsmænd. Med en række modifikationer er det sådanne behovsprøvede ydelser målrettet de svageste, der dominerer angelsaksiske velfærdsstater (Esping-Andersen 1990). Graden af omfordeling i et sådant residuelt pensionssystem er forholdsvis begrænset. Godt nok tager man fra "de rige" og giver til "de fattige", men ydelsesniveauet er typisk meget lavt. En af de første velfærdsstatsforskere, Titmuss, har formuleret det således, at "welfare for the poor" fører til "poor welfare", da

det er vanskeligt at opretholde opbakning til høje ydelser blandt den betalende del af befolkning (Korpi 2002, Korpi og Palme 1998). I det residuelle pensionssystem er langt største parten af befolkningen idealtypisk dækket af privat opsparing eller private forsikringsordninger, dvs. der er et endnu tættere sammenhæng mellem indkomst i arbejdslivet og økonomiske ressourcer i pensionist perioden i lande med residuelle pensionssystemer end i lande med obligatoriske forsikringssystemer.

Det danske residuelle pensionssystem udviklede sig dog til at blive et såkaldt universelt pensionssystem. Med indførelsen af alderrenten, vedtaget i 1922, blev der lovgivet om minimumssatser, dvs. skønsprincippet blev indskrænket. Det var dog indførelsen af folkepensionen fra 1956, hvor alle ældre over 67 blev garanteret en minimumsydelse, der for alvor gjorde op med det residuelle forsikringssystem. Der var dog stadig en vis grad af behovsprøvning, da trængende fik en højere ydelse end øvrige grupper (Vesterø Jensen 1985:113). Først med indførelsen af den fulde folkepension, vedtaget i 1964 og fuldt indfaset i 1970, nærmede det danske pensionssystem sig den universelle idealtyp. En tilsvarende udvikling frem imod et universelt pensionssystem kan iagttages i Sverige (1948), Norge (1956) og Finland (1956) (Palme 2001). Graden af omfordeling i et idealt typisk universelle pensionssystemer er forholdsvis høj, da de ensartede ydelser (på et højere niveau end i residuelle pensionssystemer) finansieres via (ofte progressive) skatter, dvs. sammenhængen mellem indbetaling og udbetaling er meget svag.

Tabel 2. Oversigt over vedtaget beslutninger og "ikke-beslutninger" om offentlige pensionsordninger i perioden fra 1956 til 2001.

1956	Folkepension: Alle over 67 år berettiget til minimumsydelse.
1964	Indførelse af den fulde folkepension og pensionstillægget i perioden frem til 1970
1964	Arbejdsmarkedets tillægspension (ATP)
1963-1970	Forslag om indkomstafhængig tillægspension (ITP) bliver ikke vedtaget i Danmark
1964-1970	Den "fulde" folkepension
1970	Den sociale pensionsfond
1976	Lønmodtagernes dyrtidsfond
1980-1990	Forøgelse af tilskud og udbygning af universelle pensionssystem
1985-1990	Forslag om offentlig reguleret tillægspension til grupper uden arbejdsmarkedspension bliver ikke vedtaget.
1997	Den midlertidige pensionsopsparing
1998	Den særlige pensionsopsparing

Det varede dog ikke længe inden efterkrigstiden nordiske universelle pensionssystem blev videreudviklet. Et fænomen, der traditionelt er blevet forklaret med, at selv meget generøse universelle ydelser ikke var tilstrækkelige til, at dele af middelklassen og højindkomstgrupperne følte sig ordentligt dækket i alderdommen. En problematik, der kunne løses på forskellige måder. Én måde var selvfølgelig at lade disse grupper etablere ordninger på det private forsikringsmarked, dvs. man kunne vælge ikke at gøre noget. Karakteristisk for denne løsning er, at den økonomiske dækning i alderdommen vil være afhængig af økonomisk formåen i arbejdslivet og den individuelle afvejning mellem nutidigt og fremtidigt forbrug i alderdommen. Specielt de nordiske socialdemokratier var dog modstandere af en sådan ikke-beslutning (hvorvidt det også galt danske socialdemokrater vil blive behandlet i næste afsnit), da ulighederne på markedet ville reproducere i alderdommen. Endvidere kunne dækning via private pensionsordninger måske reducere den politiske opbakning til det offentlige pensionssystem, som forudsagt af Titmuss. Alt andet lige må incitamentet til at kæmpe for offentlige pensionsordninger bliver mindre jo mere de velstillede var dækket af private ordninger.

Alternativet blev oprettelsen af offentlige tillægspensioner, der blev finansieret af obligatoriske bidrag fra arbejdere og arbejdsgivere. På den måde fik man et mix mellem det universelle pensionssystem og det klassiske kontinental europæiske forsikringssystem, til tider kaldt den "omfattende" model (Korpi 2002). Med ATP-ordningen fra 1959 blev Sverige det første land til at indføre en sådan omfattende model. Ligesom i det "rene" obligatoriske forsikringssystem giver det de politiske aktører en mulighed for politisk at fastlægge forholdet mellem indbetaling og udbetaling. Hvis man ligesom i det tyske pensionssystem etablerede en tæt sammenhæng mellem indbetaling og udbetaling ville systemet fra et omfordelingsperspektiv ikke indebære andet end en tvungen privat opsparing, eller i lidt rundere termer en generøs statsgaranteret økonomisk dækning i alderdommen, som man selv har sparet op til. Hvis man etablerede en svagere sammenhæng mellem indbetaling og udbetaling ville man derimod "ovenpå" det universelle pensionssystem etablere yderligere en omfordelingsmekanisme (West Pedersen 1999). Eller igen i lidt rundere termer. Den generøse statsgaranteret økonomiske dækning kunne udbredes til en større gruppe og fordeles mere lige. Det var en sådan model, der blev etableret i Sverige (1959) og i lidt mindre målestok i Finland (1960) og Norge (1967).

Danmark skilte sig dog ud fra de øvrige nordiske lande ved kun i meget beskedent grad at udbygge offentlige tillægspensioner. Den danske ATP-ordning fra 1964 blev meget beskeden sammenlignet med de øvrige nordiske lande. I 1964 svarede den ugentlige indbetaling for fuldtidsbeskæftiget på 5,40 kr. kun til 1,5 pct. af en gennemsnitsløn (Jensen 1985:56). Frem til 2000 har værdien af ATP-indbetaling i forhold til en gennemsnitsløn lagt under dette niveau

(ATP-huset 2002:16). I perioden fra var der også forslag om en tillægspension i stil med vores nordiske naboer, i det danske debat kaldt ITP (indkomstafhængig tillægspension), men det blev aldrig til noget.

Den manglende udbygning af det danske pensionssystem var dog ikke baseret på en beslutning om, at man ville overlade den "udvidet" økonomiske dækning i alderdommen til markedskræfterne. I stedet blev der etableret en udpræget politisk konsensus om at opbygge et generøst universelt pensionssystem. Allerede ved indførelsen i 1956 stemte 162 (Socialdemokratiet, Det radikale venstre, Det konservative folkeparti og Venstre) ud af de 179 af folketingsmedlemmer for loven. De samme partier stemte for indførelsen af den såkaldte fulde folkepension fra 1964 til 1970 (Jensen 1985:114). I korthed gik udbygningen ud på, at alle skulle være berettiget såkaldt "fuld" folkepension, dvs. det skulle ikke længere blot være tale om en universel minimumsydelse, men derimod om en ensartet høj ydelse til alle. En "naturlig" kritik mod en sådan udbygning var, at det primært kom de velstillede til gode, mens gruppen af hidtidige trængende ikke mærkede den store forskel. Derfor blev der også indført et pensionstillæg (i 1964 900 kr. årligt), der var målrettet gruppen uden øvrig indkomst (Christensen 1998:85). Udbygningen af det universelle pensionssystem fortsatte gennem 1980'erne. Den politiske konsensus om fuld folkepension kan i følge Jensen opsummeres i tre hovedargumenter (Jensen 1985:116-123). Ved at give den samme ydelse til alle skulle udbygningen 1) tage det sidste almisse præg væk fra offentlige pensioner (i øvrigt gik man af samme årsag i 1956 så langt, at man indførte et symbolsk folkepensionsbidrag (Petersen 1996:22), 2) styrke opsparing og øge arbejdes udbud (kapitel og arbejdsindkomst ville ikke reducere folkepensions grundbeløb) og 3) forenkle det offentlige pensionssystem (hvilket både skulle gøre systemet mere gennemskueligt for den enkelte borger og samtidig give administrative besparelser).

Til trods for den politiske satsning på et rent universelt pensionssystem har der udviklet sig en række offentlige tillægsordninger. Jf. tabel 2 er der tale om ATP (1964), den sociale pensionsfond (1970), Lønmodtagernes dyrtidsfond (1976), den midlertidige pensionsopsparing (1997) og den særlige pensionsopsparing (1998). I dette samlede billede er disse obligatoriske offentlige pensionsordninger dog forholdsvis ubetydelige. De overenskomst baserede arbejdsmarkedspensioner og den private opsparing er langt vigtigere komponenter. Det første betydningsfulde udbygning af arbejdsmarkedspensioner fandt sted i den offentlige sektor i 1960'erne. De offentlige tjenestemænd var dækket af en indkomstafhængig tjenestemandspension, men flere og flere offentlige grupper blev ikke længere ansat som tjenestemænd. Som et substitut for de øvrige offentlige ansattes tjenestemandspensioner fik visse nye faggrupper via indført arbejdsmarkedspensioner, dvs. overenskomstaftalte pensionsfonde indbetalt af arbejder og arbejdsgiver og

administreret af de enkelte fagforeninger. Dette skulle så igen senere danne præcedens for de private overenskomst ansatte.

I 1985 foreslog LO dog, at man via lovgivning skulle opbygge én stor fælles arbejdsmarkedspension for grupperne, der ikke allerede via overenskomstaftalerne havde en arbejdsmarkedspension, men området blev ikke genstand for offentlig regulering. I stedet tog de enkelte fagforbund selv teten op og forhandlede sig i overenskomsterne frem til fagspecifikke arbejdsmarkedspensioner.¹ Resultatet blev således, at stort set alle overenskomstsansatte arbejder i fremtiden vil have en arbejdsmarkedspension af en betydelig størrelse (de fleste forbund har en målsætning om indbetalinger svarende til 9 pct. af lønnen).

Endelig blev det universelle pensionssystem også med suppleret med helt private opsparings- og forsikringsordningen, der kan tage mange forskellige former. Udover de inflationssikrede indekskontrakter, der blev indført mellem folkepensionen i 1956 og afskaffet i 1971 (stop for nytegning), har hverken staten eller fagforeninger været direkte involveret i disse opsparingsbeslutninger. Dog har lempelig beskatning af pensionsopsparinger (Jensen 1985:160) formentlig spillet en vigtig indirekte rolle. Opgørelse over udbetaling af private pensionsopsparing i perioden fra 1970 til 1992 viser da også en betydelig vækst. I 1970 udgjorde udbetalinger fra private pensionordninger ca. 1,5 pct. af bruttonationalproduktet, hvilket i 1992 var steget til at udgøre 3,5 pct, dvs. over en fordobling (West Pedersen 1997:11). Analysen viser også, at de private opsparinger steg i Norge, på trods af det omfattende pensionssystem etableret i 1967, dog ikke i nær samme omfang.

Der er således ingen tvivl om, at det danske pensionssystem er i hastig forandring væk fra et universelt pensionssystem, hvor en ensartet ydelse udgør hovedelement af de fleste pensionisters indkomst - selv hvis man undlader at se på fordelingen af privat opsparing. Det økonomiske råd lavede i 1998 en fremskrivning af indkomstfordelingen blandt pensionister til år 2045. Den slags er selvfølgelig behæftet med betydelig usikkerhed, men giver et groft billede af, hvorledes situationen kunne se ud, hvis de nuværende offentlige pensionsordninger og indbetalingen på 9 pct. af lønindkomst til arbejdsmarkedspensioner forbliver nogenlunde uforandret (for øvrige antagelser se Det Økonomiske råd 1998:154). I tabel .3 er de "estimerede" pensionister i 2045

¹ Der er knyttet nogen usikkerhed til antallet af arbejdsmarkedspension før 1992 (hvor de begyndte at optræde i skatteministeriets registre), men ud fra surveyundersøgelser kan man groft udregne, at frem til 1990 havde indbetalt under en fjerdedel af de 16-67 årige til en arbejdsmarkedspension (Blind ekilde m.fl. 2002: 100).

opdelt efter deciler. De 10 pct. med laveste indkomster findes i gruppen D1, de 10 pct. med næstlaveste indkomster findes i gruppen D2 osv.

Tabel .3. Fremskrivning af indkomstens fordeling på komponenter for pensionister i 2045, 1996-priser

Decil	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	Alle
Maksimum indkomst i Decil, 1000 kr.	79	100	115	129	148	173	208	246	310	421	180
										<i>a</i>	<i>a</i>
Indkomstart i hver decil, pct.											
- Folkepension (g.b.)	69	52	42	37	33	29	24	20	17	11	25
- Pensionstillæg	30	23	17	12	5	0	0	0	0	0	5
- ATP+SP	1	23	37	40	33	29	24	20	16	10	21
- Arbejdsmarkeds-pension	0	2	4	11	29	42	52	60	67	79	49
<i>I alt</i>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

a: For 10. decil og "Alle" er angivet gennemsnittet.

Anm.: Indkomstbegrebet er bruttoindkomst, ekskl. udbetalinger fra private pensionsordninger og afkast fra anden opsparing.

Kilde: Det økonomiske råd 1998:156

Fremskrivning viser, at i gennemsnit vil den årlige indtægt (beregnet i 1996 priser) fra folkepensions grundbeløb, pensionstillægget, ATP, Den særlige pensionsopsparing og arbejdsmarkedspensioner summere op til 180.000 kr. pr. over 67 årig. Den markante stigning sammenlignet med i dag skyldes dels den generelle velstandsstigning, som man antager vil finde sted i perioden, og dels en ekstraordinær stigning pga. opbygningen af arbejdsmarkedspensioner (Regeringen 2000:73). Det mest interessante er imidlertid at se på fordelingen af indtægter på de forskellige pensionsordninger. Det estimeres, at folkepensionen incl. pensionstillægget (med de nuværende regler) kun ville komme til at udgøre 30 pct. af den samlede indtægter for pensionisterne i 2045, hvilket klart er et markant skridt væk fra det idealtypiske universelle pensionssystem jf. tabel 1. Nok bibeholdes en ensartet ydelse til alle (næsten alle jf. nedenstående), men den relative betydning af ydelsen bliver voldsomt reduceret for store grupper af befolkningen. For den øverste halvdel af pensionisterne (decil 6 - 10) vil under en tredje del af indkomsten stamme fra folkepensionen. Og andelen ville blive endnu mindre, hvis den private pensionsopsparing blev inkluderet i regnestykket. I ovenstående model er årsagen dog den stigende betydning af arbejdsmarkedspensioner, der i øvrigt også har den effekt, at den "øverste" halvdel af pensionisterne slet ikke kan komme i betragtning til folkepensionens tillæg. I den

anden ende af skalaen, blandt de 10 pct. fattigste, vil 99 pct. af indkomsten udgøres af folkepensionen og pensionstillægget. Denne gruppe vil typisk aldrig eller kun i meget beskedent omfang have været på arbejdsmarkedet, dvs. der har ikke været indbetalt til ATP eller arbejdsmarkedspension. Blandt de 10 pct. næstfattigste ældre i 2045 vil folkepensionen udgøre 75 pct. af indkomsten osv.

Resultaterne peger således i retning af, at “modningen” af 1990'ernes pensionssystem vil bevirke en fremtidig blandt mindre homogen pensionistgruppe. Det kan diskuteres i hvor høj grad den økonomiske ulighed bliver væsentlig større end i dag. Analyse på data fra Luxembourg Income Study har vist, at uligheden blandt danske pensionister i 1987 (endnu) ikke var betydeligt større end i de øvrige nordiske lande, selvom man ikke i 1960'erne fik etableret en omfordelende tillægspension (Axel Pedersen 1999). Udbygningen af arbejdsmarkedspensioner, til grupper, der i dag ikke har arbejdsmarkedspension, vil i endda trække i retning af en mere jævn indkomstfordeling blandt pensionister. En analyse fra økonomiministeriet konkluderer, at “midtergruppen” vil blive større (Regeringen 2000:73). Der er dog ingen som helst tvivl om, at karakteren af pensionssystemet ændres ganske betydeligt. Fra at have et nogenlunde universelt pensionssystem nærmere vi os et helt nyt mix i mellem offentlige pensioner, arbejdsmarkedspensioner og privat opsparing. Og formentlig vil disse forandringer igangsætte nye politiske dynamikker, der yderligere vil ændre pensionssystemet, dvs. man må forudse forandringerne til at blive endnu mere radikale end fremskrivningerne af det nuværende system viser.

En generelt mere velstående og mere heterogen pensionistgruppe vil ændre opfattelsen af ældre, som “svag” gruppe. Én politisk dynamik er således, at det bliver lettere at legitimere, at pensionister ikke skal have særbehandling. En række af pensionisterne hidtidige privileger er allerede under afvikling. En anden politisk logik er, at man begynder at diskutere, hvorvidt man i højere grad skulle målrette de offentlige pensioner imod de dårligst stillede. I fremtiden vil store grupper jo have en ganske betydelig indtægter fra arbejdsmarkedspensioner og private opsparinger. I takt med at færre og færre kommer til at modtage pensionstillægget vil en sådan målretning automatisk finde sted. Men selve grundbeløbet er også kommet under pres. I 1984 indførte man således en aftrapning af grundbeløbet for 67-69 årige med betydelig arbejdsindkomst ved siden af pensionen (f.eks. ved arbejdsindkomst på 210.600 kr. nedtrappes grundbeløbet med 30 pct., ved 375.700 bortfalder grundbeløbet (Ploug 2000:23) og i 1994 blev aftrapningen udvidet til at gælde samtlige pensionister. Og yderligere målretning virker meget plausibelt. F.eks. skriver Det økonomiske råd *“at den øgende indkomstspredning, kombineret med udsigten til stigende skattetryk gør det naturligt at overveje en mere udbredt indtægtsgradering af ydelserne...”* og *“med fremtidens mere velstående pensionister er potentialet ... betydeligt”* (Det

økonomiske råd 1998:160-161), Socialistisk folkeparti har haft forslag om målretning af grundbeløbet og en bred vifte af ungdomspolitikere tilslutter sig ofte et sådant synspunkt. På længere sigt vil man måske nærmere sig en residuelt offentligt pensionssystem jf. tabel 1 med dets logik om stigmatisering (“os” og “dem”), faldende ydelsesniveauer (kun en svag minoritetsgruppe til at kæmpe for opretholdelse af ydelser), samspilsproblemer etc.

Nu skal man ikke ligge alt for meget i den slags mulige fremtidsscenerier. Man kunne opstille så mange andre scenarier, og nogle gange kan selve opstillingen af sådanne scenarier ændre den faktiske udvikling. Men allerede i den nuværende situation er der ingen tvivl om det danske pensionssystem er ændret ganske radikalt. I resten af dette kapitel vil vi behandle de politiske processer, der har ledt frem til disse forandringer af pensionssystemet. Vi kan i sagens natur ikke analysere samtlige beslutninger, hvorfor vi vil udvælge nok af mest centrale. Vi starter med at analysere “beslutningen” om ikke at indføre en indkomstbestemt tillægspension i Danmark, hvorfor vi vender os de mindre danske pensionsordninger, der blev gennemført, dvs. ATP, den sociale pensionsfond, lønmodtagernes dyrtidsfond og den midlertidige og særlige pensionsopsparring. Vi koncentrerer os således om tillægspensioner og fravælger processerne omkring udbygning og løbende justering af den universelle folkepension. Disse processer er ganske interessante, men i følge vores vurdering ikke afgørende i forhold til de større skift på pensionsområdet. Ligeledes fravælger vi beslutningsprocesserne omkring beskatning af pensionsopsparingerne.

Aktørerne og de politiske positioner bag nederlaget for et omfattende pensionssystem

Den manglende beslutning om gennem en tillægspension i er eksempel på, at såkaldte nondecisions kan bevirke store forandringer. Forstået på den måde, at Danmark er gået fra at have et af de mest offentlige reguleret pensionssystem til at have et af de mindst offentligt reguleret pensionssystem i norden og tildels også i Europa. I mere magtteoretiske termer handler det om, at magten ikke kun kommer til udtryk i gennemførte beslutninger, men også kommer til udtryk i beslutninger, der ikke bliver truffet. Dette var Bachrach og Baratz (1962, 1963) hovedkritik af Robert Dahls klassiske analyser af magt i kommunen New Heaven (1961). Bachrach og Baratz talte således om magtens første og andet ansigt. Der er dog ikke tale om en idealtypisk nondecision, da spørgsmålet om ITP nåede op på den politiske dagsorden på i 1960'erne og 1980'erne. Idealtypisk bliver nondecision i Bachrach og Baratz forståelse aldrig sat på dagsordenen. Der ville således være tale om mere rendyrkede nondecisions, hvis spørgsmålet om en mere omfattende pensionsdækning end folkepension fuldstændig var blevet “filtreret” bort,

dvs. defineret som noget det politiske system slet ikke skal blande sig i (Christensen og Daugaard Jensen 1986:43).

Spørgsmålet er dog i hvor høj grad, der har været tale om en direkte magtkamp mellem modstridende politiske interesser, hvor aktører bevidst har forsøgt at “bortfiltrere” og omsætte sig forslag om tillægspension. Som vi skal se i nedenstående, var aktørernes langsigtede pensionspolitiske præferencer meget uklare, specielt i 1960'erne, men også i 1980erne.

Den indkomstbestemte tillægspension, der blev væk i 1960'erne.

I januar 1964 nedsatte den socialdemokratiske socialminister Kaj Bundvad et udvalg, Tillægspensionsudvalget af 1964, der skulle undersøge mulighederne for at indføre en indkomstbestemt tillægspension (ITP). Nedsættelsen fandt sted i en periode, hvor der har været politik fokus på og vilje til at forbedre de offentlige pensioner. I samme år vedtog folketinget således den fulde folkepension (fulgt indfaset i 1970) samt ATP-ordningen, som vi skal vende tilbage til. Ikke desto mindre skulle forslaget om ITP få en trang skæbne. Udvalget afgav først betænkning i april 1967, hvilket ikke førte til egentlig lovforslag, men blot fungerede som grundlag for socialdemokratisk skitse, der blev debatteret i folketingsalen i november 1967. Et egentlig lovforslag, i øvrigt i meget udvandet form, blev først fremsat i 1968/1969, hvor forslaget blev afvist af et flertal bestående af Venstre, Konservative og de radikale. I den internationale velfærdsstatslitteratur er forløbet blevet fortolket således, at den danske venstrefløj, i særdeleshed socialdemokraterne og fagbevægelsen, ikke havde tilstrækkelige magtressourcer til at gennemføre et “omfattende” pensionssystem (Esping Andersen 1985:177). Enten egenhændigt eller i samarbejde husmændene, den såkaldte rød-grønne alliance (Baldwin 1988; Esping-Andersen 1990). I modsætning til de svenske socialdemokrater, der fik vedtaget ATP i 1959.

Forud for vedtagelsen af var det svenske forslag dog i 1958 blev nedstemt af det svenske andet kammer, hvor socialdemokraterne i modsætning til første kammeret ikke havde flertal. Det medførte, at regeringen trådte tilbage og udskrev nyvalg. Først herefter kunne forslaget blive vedtaget i andet kammeret, dog med blot én enkelt stemmes forskel. Den ihærdige svenske kamp for ATP er dels blevet forklaret med en partitaktisk målsætning om at høste vælgere blandt den voksende middelklasse og dels med en pensionstaktisk målsætning om at forhindre privat opsparing og heraf følgende ulighed i alderdommen. ATP-ordningen kom ligefrem til at fremstå som de svenske socialdemokraters “kronjuvel”, i hvert tilfælde i bagklogskabens lys (Lindbom 2001).

Spørgsmålet er dog om styrkeforholdet mellem den danske højre- og venstrefløj har været afgørende for den manglende gennemførelse af ITP i Danmark. Ud fra studier af den danske beslutningsproces (Rasmussen 1996, Christensen 1998, Vesterø Jensen 1985) kan man stille spørgsmålstejn ved, hvorvidt de danske socialdemokrater opfattede ITP som en afgørende reform. Vi vil pege på fire forhold, der peger i modsat retning.

For det første kommer ITP forholdsvis pludselig på den politiske dagsorden. Tilsyneladende nævner socialdemokraterne for første gang ITP i folketingsalen d. 12. december 1963 i forbindelse med fremsættelse af lovforslaget om ATP. Udvalget nedsættes som tidligere nævnt i januar i 1964. Det er bemærkelsesværdigt, at der forud for denne interesse i den socialdemokratiske top ikke ligger nogle socialdemokratiske tilkendegivelser om, at man vil arbejde for ITP. Hverken i princip- og arbejdsprogrammerne fra 1961 eller i årsmødeudtalelsen fra 1962 stod ITP nævnt med et eneste ord (Rasmussen 1996:97). Den pludselig interesse i den socialdemokratiske top synes snarere at skulle henføres til norske erfaringer. I foråret 1963 havde det norske arbejderparti delvis vundet valget på, at ville indføre ITP efter svensk mønster (Nelson 1984:32). I november 1963 blev der fremlagt en udvalgsrapport, der banede vejen for en norsk ITP-ordning, der blev vedtaget med bred konsensus i 1966. Dermed stod Danmark til at blive det eneste nordiske land, der ikke havde indført eller havde planer om at indføre ITP. Inspirationen fra de nordiske lande skinner da også tydeligt igennem i kommissoriet for det danske udvalg. Der står direkte i, at *“det er udvalgets opgave at belyse virkningerne af og udarbejde forslag om en tillægspensionsordning med de samme væsentlige træk som den svenske tillægspension, tilpasset den danske folkepension og det danske skattesystem...”* (TPU-1964 1967:7). En række andre studier peger også på, at der nærmest er tradition for, at de nordiske lande kopiere eller i det mindste inspirerer hinanden.

Den begrænsede socialdemokratiske interesse, eller i hvert tilfælde usikkerhed om projektet, afspejler sig også i sammensætning af udvalget. I modsætning til de forudgående udvalg, tillægspensionsudvalget af 1963 (forud for ATP) folkeforsikringskommissionen (forud for folkepension 1956) og folkepensionskommissionen (forud for fuld folkepension 1964), var udvalget om ITP kun sammensat af embedsmænd og eksperter. Borgerlige politikere har senere hævdet, at den manglende repræsentation skyldes, at folketinget skulle præsenteres for et fait accompli (Christensen 1998:89). Fra 1965 fik hvert af partierne da også en repræsentant i udvalget. Vi fortolker dog snarere den manglende repræsentation som et udtryk for, at regeringen stadig var i en afklaringsfase og ikke regnede med, at arbejdet direkte skulle føre til en beslutning på området. En sådan tolkning støttes af, at den socialdemokratiske i 1966 ikke afkrævede udvalget et egentlig beslutningsforslag, men blot en redegørelse. Christensen (1998:92) bider også

mærke i, at socialdemokraten Egon Jensen (i følge referat fra et udvalgsmøde d. 21. september 1966) bedyrede, at den skeptiske Poul Møller (konservativ) ikke skulle have politiske skruler med at skrive under, da der blot var tale om en politisk uforpligtende principbetænkning

For det tredje afspejler processen efter afgivelse af betænkningen en fortsat socialdemokratisk usikkerhed omkring ITP. Det tog således Socialminister Kaj Bundvad over et halvt år at præsentere regeringens udspil (betænkning afgivet i marts 1967, udspil præsenteret i oktober). Og endnu mere sigende. Der var som tidligere nævnt ikke tale om et lovforslag, men blot en skitse, der blev diskuteret i folketinget 1. november 1967. I perioden fra november 1966 til januar 1968 havde den socialdemokratiske regering ellers overordentligt gode muligheder for at få ITP gennemført, da man alene med SF (der var tilhænger) kunne mønstre et flertal. Endelig, for det fjerde, er det værd at bemærke, at fagbevægelsen heller ikke synes særligt interesseret, eller i det mindste afklaret i spørgsmålet om ITP (Baldwin 1990:230). Fagbevægelsens noget skeptisk holdning over tillægspensioner kom allerede til udtryk i forhandlinger om ATP-ordningen (Salminen 1993:275; Nelson 1984:38-39). I første omgang var tillægspensioner jo også noget, der primært kom middelklassen til gode og arbejdsgiverbidragene kunne gøre det vanskeligt at forhandle lønstigninger i hus.

Alt peger således på, at de danske socialdemokrater ikke virkede nær så interesseret i ITP som deres svenske søsterparti. Årsagen synes dels at være socialdemokratisk usikkerhed om, hvad man egentlig mere langsigtet ville på pensionsområdet. Til gengæld mødte den socialdemokratiske 1967-skitse en betydelig modstand fra de borgerlige partier - i øvrigt på trods af, at de radikale og konservative tidligere havde ytret sig positivt om ITP samtidig med, at deres vælgergrupper også var positivt indstillet (i følge meningsmåling i Aktuelt d. 1. nov. 1967). Det der primært bekymrede Venstre og Konservative var opbyggelsen af en offentlig fond, der med Poul Møllers vil betyde "*...at staten får en virkelig kraftig, betydelig indflydelse og magt over investeringerne ude i det aktive erhvervsliv*". Med den tilføjelse, at "*det er måske også hensigten med forslaget ...*" (citeret fra Christensen 1998:95). Formentlig har det daværende flertal bestående af Socialdemokratiet og SF, det såkaldte røde kabinet, medvirket til denne frygt for socialisme af bagvejen. Endvidere har det formentlig spillet et betydelig rolle, at DA og SALA d. 26. september havde henvendt sig til folketinget og udtrykt deres modstand mod den socialdemokratiske skitse. Debatten om regeringens ITP skitse udviklede sig således til et politisk spil, hvor de borgerlige forsøgte at sabotere forslaget. Af rent taktiske årsager foreslog de konservative pludselig en forhøjelse af folkepensionen fra 40 % til 60 % af en gennemsnitsindtægt. Endvidere udmøntede debatten sig på den mærkværdige måde, at socialdemokraterne måtte forsvare sig overfor borgerlige taleres påstand om, at ITP var en ordning, der skabte eller i det mindste videreførte

uligheder i stedet for at udligne dem (Christensen 1998:94) - både Venstre og konservativ havde været fortalere for udbygning af private pensionsopsparing via indekskontrakter (1956) og skattebegunstigelse (Vesterø Jensen 1985:130ff). Denne ulighedsargumentation udviklede sig også i et politiske spil om, hvad ordningen skulle kaldes. Fra starten havde regeringen givet den navnet “en almindelig tillægspension”, mens modstandere fra 1967 konsekvent talte om en indkomstbestemt tillægspension, hvilket overfor socialdemokratiske vælgere understregede bruddet med den hidtidige universalistiske lighedsfilosofi.

Dermed strandede 1960'ernes forsøg på at indføre en omfattende offentligt reguleret tillægspension. Socialdemokraterne og SF mistede flertallet ved valget i 1968 og blev afløst af en VKR regering, der var modstandere af ITP. Socialdemokratiet og SF havde igen flertal, det andet røde kabinet, fra 1971 til 1973, men der blev ikke fremsat noget beslutningsforslag om ITP. Den første konklusion er således, at nok mødte ITP modstand fra de borgerlige partier, men det synes langt fra at være forklaringen på, at der ikke blev indført ITP. Der er altså ikke tale om en simpel situation, hvor en aktør A (borgerlige partier med interesse i ikke at få ITP) forhindrede en anden aktør B (venstrefløjen med i interesse i ITP) i at gøre, hvad B ellers ville have gjort. Analysen peger snarere på, at socialdemokratiet (B) var meget uafklaret om, hvad man egentlig ville på pensionsområdet. Den næste konklusion er, at selve debatten om ITP synes meget uafklaret. Situationen var da heller ikke ligefrem simpel. Hvordan skulle ITP f.eks. koordineres med de ATP, beslutning om fulde folkepension, tjenestemændspensionerne etc.? Men på to områder virker aktørerne direkte “uoplyste”. For det første foreslog eller i det mindste overvejede aktørerne aldrig, at man kunne etablere et “pay as you go” system, selvom dette var princippet i de øvrige nordiske lande og i de fleste kontinental-europæiske lande. Et sådant system kunne have imødekommet den kraftigste modstand - frygten for en stor offentligt reguleret fond. For det næste synes diskussionen at være meget fastlåst omkring den svenske model. En alt eller intet diskussion. Konstruktion af tillægspensionsordninger indeholder dog nærmest uendelige muligheder for at finde et kompromis imellem højre- og venstrefløj. Som det f.eks. var tilfældet i Norge (1967) og senere endda i Sverige (1998). Hvis danske borgerlige partier, ligesom deres svenske søsterpartier, mente, at den omfordelende effekt var for stor ville det være ganske uproblematisk at etablere en mere direkte sammenhæng mellem indbetaling og udbetaling osv. Vi skal helt frem til 1985 for at finde det næste “seriøse” forslag om at indføre en tillægspension, eller i nutidens sprogbrug, en offentligt reguleret arbejdsmarkedspension.

Den offentligt reguleret arbejdsmarkedspension, der blev væk i 1980'erne.

I modsætning til ITP udsprang forslaget om tillægspension ikke fra “nordisk inspirerede” i den

socialdemokratisk top, men derimod fra fagbevægelsen. I oktober 1984 nedsætter LO's repræsentantskab således et pensionsudvalg, der fremlægger et forslag om obligatoriske arbejdsmarkedspensioner i oktober 1985. Et nærmest identisk beslutningsforslag blev fremlagt af socialdemokratiet d. 23. maj 1986 fra et udvalg, der arbejdede parallelt med LO udvalget. Formentlig har der været en ganske betydelig kontakt mellem de to udvalg; formanden for LO udvalget var den tidligere socialdemokratiske finansminister Knud Heinesen.

Forslaget var dog primært drevet af den traditionelle "fagbevægelseslogik", at alle medlemmer skulle have, hvad nogle allerede havde fået, dvs. arbejdsmarkedspensioner. Intentioner med forslaget var da også i højere grad at udbygge det eksisterende pensionssystem end at etablere et samlet omfattende pensionssystem, hvilket begivenhedernes gang nærmest havde umuliggjort, eller i hvert tilfælde besværliggjort. I løbet af 1970'erne havde store grupper af specielt offentligt ansatte via overenskomster fået etableret arbejdsmarkedspensioner. Den obligatoriske arbejdsmarkedspension skulle derfor kun gælde for de grupper, der ikke havde arbejdsmarkedspensionsordninger eller grupper hvis overenskomstfastsatte ordninger ikke levede op til nogle mindste krav. Ordningerne skulle (selvfølgelig) heller ikke dække grupper udenfor A-kasse.

Udspillet fra fagbevægelsen og socialdemokratiet indeholdt også en ændring af folkepensionen. Man foreslog, at folkepensions grundbeløb blev hævet og samtidig gjort mere indkomst bestemt. Som tidligere nævnt havde man allerede i 1984 taget et første skridt i den retning ved at aftrappe grundbeløbet for 67-69 årige med en betydelig arbejdsindkomst (30 pct. reduktion ved ca. 210.000 årligt). Man ønskede således ikke, at de mest velstillede grupper skulle få gavn af en forhøjelse af grundbeløbet, hvilket igen viser den stigende residuelle logik i den danske pensionsdiskussion.²

I argumentationen for udspillet rejste man samtidig tvivl om, hvorvidt den generøse folkepension kunne bevares i fremtiden og dermed i tilstrækkelig grad dække de lavtlønnede. I beslutningsforslaget hedder det blandt andet, at den stigende andel ældre "*...alene vil kræve en meget væsentlig forøgelse af ressourcerne*" og det "*f.eks. kan blive vanskeligt at opnå politisk tilslutning til at*

² På den anden side foreslog man, at tillæg som boligstøtte og varmhjælp skulle gøre mindre indkomst bestemte. Årsagen var, at etableringen af arbejdsmarkedspensioner for de lavestlønnede grupper ville kunne føre til aftrapning af disse tillæg, dvs. obligatoriske arbejdsmarkedspensioner ville blive forholdsvis uinteressante for nogle LO-grupper (Statstidende 1985-86 forh. 2185; Knud Heinesen i Information d. 31 okt. 1985). Problemstillingen var udtryk for, at det eksisterende grundbeløb, pensionstillæg og tillæggene efterhånden havde etableret kompensationsgrader for lavtlønnede, der nærmede sig 100 pct, dvs. pensionen svarede stort set til arbejdsindkomsten (Goul Andersen og Christiansen 1991).

forøge skattetrykket i fornødent omfang” (Folketingstidende 1985-86, Tillæg A:6323-24). Løsning var derfor at fremtidssikre pensionssystem ved at indføre obligatorisk opsparing til alderdommen. Hvorvidt der var tale om en reel bekymring eller ren og skær politisk retorik for at sælge forslaget til befolkningen, ikke mindst lavtlønnede LO-medlemmer, er svært at afgøre. Der er dog ikke meget tvivl om, at bekymringerne for udgifterne til folkepension bevidst eller ubevidst har været overdramatiseret. (Goul Anderesen 2001).

Forslaget fik en blandet modtagelse i folketinget, der i øvrigt ikke levede socialdemokratiet store parlamentariske muligheder. Både Konservativ, Venstre, Kristeligt folkeparti, Centrum Demokraterne og Det radikale venstre erklærede sig dog enige i, at udsigterne til betydelig ulighed blandt pensionsgruppen var et betydelig problem (Statstidende 1985-86 forh. 2163 ff). Blot for at tage et par enkelte citater fra debatten; *“...vi er enige i, at der er et stort behov for en arbejdsmarkedspensionsordning.... vi må ellers forudse endog meget store uligheder mellem de grupper, der allerede har sikret sig ved private pensionsordninger, og dem der kun har folkepension, eventuelt suppleret med ATP”*, konservativ arbejdsminister Henning Dyremose (ibid 2164), eller venstre’s ordfører *“det er ikke, fordi vi ikke kan se, det er det problem, at der er så mange lønmodtagere, som ikke har fået sikret sig pensionsordninger, for det er et problem, og det bliver et meget stort problem...”* (ibid 2167). De borgerlige partier var dog enige om, at spørgsmålet skulle overlades til overenskomstforhandlingerne. Man henviste ligefrem til, at det helt siden ATP-reformen havde været tradition for at overlade spørgsmål om tillægspension til forhandling mellem parterne. Den offentlige indblanding skulle således begrænses til lovgivning, der gjorde det muligt at overføre pensionsmidler fra én kasse til en anden samt en eventuel følgelovgivning, der stadfæstede aftalen mellem parterne som lov.

Vi vil pege på tre faktorer, der gjorde det attraktivt for den borgerlige regering at overlade spørgsmålet til parterne, selvom det ikke fremgår af debatten. Først og fremmest undgik man at tage forhandlingskraft fra arbejdsgiversiden. Hvis lønmodtagerne ville have bedre pensionsordninger, måtte de i overenskomstforhandlinger give køb på noget andet - mest oplagt lønstigninger. Og moderate lønstigninger var noget, der stod meget højt på VK-regeringens ønskeseddel. Det blev senere sådanne makro-økonomiske overvejelser, der to år senere genoplivede ideen om ITP. For det andet undgik man etableringen af én stor lønmodtagerstyret fond. En sådan fondsofbygning var som tidligere nævnt én af de borgerliges partier store bekymring ved ITP forslaget i 1960'erne. Det var tydeligt, at en fortsættelse af “overenskomstraditionen” ville føre til utallige mindre pensionskasser, der ikke ville have nær den samme indflydelse på erhvervslivet som en fælles pensionskasse. Endelig vil vi også understrege det simple forhold, at regeringen undgik det møjsommelige arbejde med at gennemtænke et samlet pensionssystem. Taget det danske

pensionssystemets efterhånden utallige knopskud i betragtning var det absolut ikke nogen let opgave. I sidste afsnit 2 skal vi vende tilbage til, hvordan det danske beslutningsgrundlag var meget spinkelt sammenlignet med svenskerne grundlag for ændring af pensionssystemet i 1990erne. Forud for diskussionen i 1986 havde de politiske aktører end ikke en betænkning at støtte sig til. Meget tyder således på, at Socialdemokratiets forslag først og fremmest var et "paradeforslag" (dvs. ingen forventede, at forslaget kunne føre til beslutning), der skulle tilfredsstillende fagbevægelsen. Eller måske blot signalere enighed i pensionsspørgsmålet. I kølvandet på nederlaget for ITP i 1967/68 kan der op gennem 1970erne og starten af 1980erne spores betydelig intern socialdemokratisk uenighed om spørgsmålet (Rasmussen 1996:145 ff).

Umiddelbart førte diskussionen da heller ikke til noget som helst, da et klart flertal ikke var parate til at lovgive på området. De efterfølgende overenskomstforhandlinger i 1987 indeholdte heller ikke større landvindinger på pensionsområdet, men til gengæld nogle kraftige lønstigninger. Lilli Gyldenkilde (SF) havde ellers forudset, "*at Metal får lavet en pensionsordning via overenskomsterne, mens de i øvrigt blæser på, om Kvindeligt Arbejderforbund og SiD kan få noget som helst i gennem*" (Statstidende 1985-86 forh. 2185). Det skulle senere vise sig, at profetien delvis gik i opfyldelse. Men inden da kom der fornyet interesse for ITP i forbindelse med trepartsforhandlinger i efteråret 1987. Regeringen ønskede at inddrage lønmodtagere- og arbejdsgiversiden i en række forhandlingerne om den generelle økonomiske udvikling, der ikke tegnede for godt. I den forbindelse blev obligatorisk arbejdsgiverpension overvejet som en mulighed for at dæmpe lønstigninger, der havde været ganske betydelig i 1987, og dermed forbedre konkurrenceevnen. I juni 1988 nedsatte man derfor et arbejdsmarkedspensionsudvalg bestående af repræsentanter for regeringen, arbejdsgivere (DA, SALA) og lønmodtagere (LO, FTF og AC). I december 1988 afgav arbejdsmarkedsudvalget sin rapport, der ikke indeholdt noget egentlig beslutningsforslag, men derimod en række anbefalinger og analyser. Generelt anbefalede man en udbredelse af arbejdsmarkedspensioner, men man tog ikke stilling til om det skulle ske via lovgivning eller overenskomster (Arbejdsmarkedspensionsudvalget 1988:34), hvilket jo havde været stridsspørgsmålet i 1986. Endvidere konkluderede udvalget, at udbredelsen af arbejdsmarkedspensioner kun ville føre til en forbedring af konkurrenceevnen, hvis lønmodtagerne opfattede bidragene som udskudt forbrug, dvs. accepterede pensionsindbetaling som en del af lønstigninger (ibid 35).

Kort tid efter, i januar 1989, indkaldte regeringen arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationerne til fornyede trepartsforhandlinger. Vi ved ikke meget om indholdet i disse forhandlinger, men de efterfølgende overenskomstforhandlinger tyder på, at man ikke havde gjort store fremskridt på pensionsområdet. I marts 1989 forhandlede forbundene sig frem til kollektive aftaler om arbejdsmarkedspensioner for de offentligt ansatte, der ikke endnu ikke var dækket. Hvorvidt

forhandlingsresultatet blev hjulpet på vej af VKR-regeringens taktiske overvejelser om at gøre det endnu svære at indføre en obligatorisk pensionsordning som skitseret af socialdemokratiet skal være usagt. En ting er i hvert tilfælde sikkert. Til sidst blev det stærkeste af LO-forbundene, Metal, træt af vente. Forbundet brød således med tanken om et fælles pensionssystem for alle lønmodtagere, eller i det mindste LO-området og aftalte i 1991 pensionsordning med arbejdsgiverne, hvilket satte en dominoeffekt igen. En lang række andre forbund forhandlede sig frem til pensionsordninger i 1991, i øvrigt incl. Kvindeligt arbejderforbund og SiD. En proces der fortsatte i ved forhandlingerne i 1993 og 1995. Dermed måtte forslaget om ITP langt om længe lade livet. De socialdemokratiske ledte regeringer fra 1993 til 2001 har end ikke følt foranledning til at oprette en egentlig følgelovgivning, som var tilbuddet fra den borgerlige regering i 1986.

Sammenlignet med ITP-processen i 1960'erne kan man tydeligere se magtspillet mellem aktørerne. I kraft af de parlamentariske magtressourcer, dvs. mandater, var de borgerlige partier i stand til forhindre lovgivning på området og overlade det til parterne selv, hvilket som tidligere nævnt på en række områder var i deres interesse. Ikke desto mindre kan man stadig stille spørgsmålstegn ved socialdemokratiets reelle opbakning til forslaget. Op gennem 1970'erne og starten af 1980'erne havde der været internt uenighed i partiet. Blandt andet havde man betænkeligheder ved igen at blive udstillet som et parti, der ville videreføre uligheder på arbejdsmarkedet til pensionsalderen. Og i modsætning til ITP-forløbet i 1960 var det fagbevægelsen, der støbte kuglerne i 1980'erne. Måske var signalet om samhørighed med fagbevægelsen ligefrem socialdemokratiets hovedbegrundelse for i 1986 af fremsætte et lovforslag, man udmærket viste ville blive afvist. At man i 1990 endte med arbejdsmarkedspensioner i stedet for ITP er formentlig både et resultat af den parlamentariske magtbalance og begivenhedernes gang. Med sidstnævnte hentydes til, at beslutningen om ikke at indføre ITP i 1960'erne har påvirket processen. I 1985 stod man jo i en situation, hvor store grupper allerede havde en arbejdsmarkedspension, hvilket igangsatte en stigende interesse i fagbevægelsen, men samtidigt gjorde det vanskelige at etablere én fælles obligatorisk ITP ordning.

Aktørerne og de politiske positioner bag de inkrementalistiske beslutninger om tillægspension

Hverken i 1960'erne eller 1980'erne lykkes det således at etablere et omfattende pensionssystem i Danmark. Ikke desto mindre blev der etableret en række mindre ordninger, der fungerede som overbygning på folkepensionen. I dette afsnit skal vi beskæftige os med processerne, der ledte frem til disse beslutninger. Jf. tabel.2 er der tale om ATP-ordningen (1964), Den social

pensionsfond (1970), Lønmodtagernes dyrtidsfond (1977) og Den særlige pensionsfond (1999). I policy litteraturen betegner man ofte sådanne beslutninger som inkrementalistiske. Interessen for sådanne processer startede med en berømt artikel af Lindblom "The science of muddling through" (1959), der hævdede, at langt de fleste politiske beslutninger ikke var rationelle eller synoptiske. For det første dækker betegnelsen inkrementalisme over, at der er tale om mindre og oftest hyppigere beslutninger. I det danske tilfælde blev pensionspolitikken jf. ovenstående afsnit ikke lavet én gang fra alle, men kom i stedet til at bestå af flere mindre beslutninger. For det andet betegner inkrementalisme, at beslutningstagerne ikke har foretaget en rationel cost-benefit analyse forud for beslutninger, dvs. en analyse, hvor konsekvenser af alle tænkelige løsningsmuligheder og deres konsekvenser er blev overvejet i forhold til beslutningstagernes målsætninger/præferencer. Lindbloms pointe var, at 1) beslutningstagerne i udgangspunktet havde uklare målsætning, at 2) man kun overvejede enkelte løsningsforslag, typisk allerede velkendte løsninger og at 3) det ofte var meget vanskeligt at forudse konsekvenserne (Lindblom 1959, 1979). Lindblom argumenterede endda for, at det var mere "rationelt" ikke at forsøge at leve op til forestillingen om en rationel beslutningproces.

I en situation, hvor forskellige politiske aktører er uenige om målsætningerne på pensionsområdet, er det klart, at man ikke kan lave en objektiv/rationel udvælgelse af den bedste løsning. Men som det kom til udtryk i ITP processen kunne man hos aktørerne, eller i mindste hos socialdemokraterne, ikke finde frem til entydige præferencer. Andre teoritraditioner indenfor policy litteraturen har radikaliseret denne tankegang ved at hæve, at man slet ikke kan tale om en ordnet rækkefølge mellem problem, vurdering af løsningsforslag og beslutning. I en indflydelsesrig bog fra 1995 beskriver Kingdon, hvorledes emner kommer på føderal statens dagsordenen i Amerika. Lidt metaforisk skelner Kingdon mellem en strøm af problemer, en strøm af løsninger og en strøm af politik (1995:86-89). Pointen er, at disse "strømme" flyder nogenlunde uafhængigt af hinanden. Ofte har man udarbejdet løsningsforslag uden, at det er svar på et problem. Ofte vil løsningsforslag ligefrem lede efter problemer, som det kan være løsning på. I ovenstående afsnit tydede meget f.eks. på, at ITP-forslaget snarere blev importeret som en "god ide" fra Sverige end som et svar på problemer i det danske pensionssystem. Dermed er det også sagt, at problemer ikke blot er objektiv givet, men derimod skal anerkendes som et problem. F.eks. fordoblede andelen af 65 årige i forhold til 20-64 årige (et mål for den såkaldte forsørgerbyrde) i perioden fra 1940 til 1980 (Det økonomiske råd 1998:80), men udsigterne til flere ældre blev stort set ikke nævnt i forbindelse med 1950'ernes og 1960'ernes pensionsreformer. I modsætning til 1980'erne og 1990'erne, hvor udsigterne til flere ældre (man forventer i underkanten af en fordobling af ældreandelen fra 2000 til 2040 (Det økonomiske råd 1998:80)) er blevet anerkendt/italesat som et betydningsfuldt problem.

På den anden side kan der også opstå akutte "objektive" økonomiske problemer, som beslutningstagerne bliver nødsaget til at tage sig af. Typisk vil det give anledning til, at man "febrilsk" roder bunden af tidligere tiders policy forslag igennem for at finde et eller andet egnet. Vi skal se i nedenstående, at en række af de danske pensionsbeslutninger har karakter af sådanne krisebeslutninger. Pointen hos Kingdon er dog, at emner har størst chance for nå helt op på når beslutningsdagsordenen når de tre strømme så at sige flyder sammen, dvs. der skal være et anerkendt problem, der skal være et brugbart løsningsforslag og der skal en politisk gunstig situation. Sidstnævnte kan f.eks være forårsaget af skift i parlamentarisk styrkeforhold, skift i den offentlige mening, pres fra interesseorganisationer etc. Betegnelsen "flyder sammen" understreger uafhængigheden mellem de forskellige "strømme", men skal ikke forstås således, at de politiske aktører ikke har nogen indflydelse. Tværtimod vil de politiske aktører, inklusiv embedsmændene i ministerierne, konstant forsøge at koble problemer, løsninger og politisk gunstige situationer. F.eks. kan aktører vente med at præsentere løsningsforslag indtil der opstår en politiske gunstig situation samt et problem, som forslaget kan være løsning på. F.eks. kan man opfatte socialdemokratiet genfremsættelse af det gamle forslag om ITP i 1980'erne, som et resultat af, at forslaget nu kunne kobles til nye anerkendte problemer, som stigende ulighed mellem pensionister, konkurrenceevne og fremtidig ældrebyrde. Til gengæld var den parlamentariske situation meget ugunstig, hvilket giver forslaget lidt karakter af "parade" jf. ovenstående. Forslaget nåede da heller ikke frem til den egentlige beslutningsdagsorden, hvilket hos Kingdon defineres som "*listen af emner på den politiske dagsorden, der står overfor aktiv beslutningstagning*" (Kingdon 1995:4). Den politiske dagsorden defineres som "*listen af emner eller problemer som de officielle beslutningstagere og personer med tæt tilknytning til de officielle beslutningstagere, giver seriøs opmærksomhed på et givent tidspunkt* (egen oversættelse Kingdon 1995:3).³

Både ITP forslaget i 1960'erne, selvom den politiske system på det tidspunkt var gunstig for indførelse af ITP, og ITP-forslaget i 1980'erne nåede således kun frem til den politiske dagsorden. Til gengæld nåede ATP, Den sociale pensionsfond, Lønmodtagernes dyrtidsfond og Den særlige pensionsfond nåede op på beslutningsdagsordenen og der blev rent faktisk taget pensionpolitiske beslutninger i Danmark. Men det var ikke langsigtede visioner, der bragte pensionspørgsmål på beslutningsdagsordenen, men derimod akutte makroøkonomiske problemer.

³ Oversættelsen er ikke helt uproblematisk. Det er uklart hvorvidt Kingdon kun inkluderer regeringen og dens embedsmænd. Den engelske definition "governmental officials, and people outside the government closely associated with those officials" taler for en sådan fortolkning. I det tilknyttede eksempel nævnes dog "members of the congressional committees", dvs. her er oppositionen inkluderet. Vi anvender den brede definition, da det passer bedre til danske forhold, hvor der ofte ikke er flertalsregeringer og hvor embedsmændene ikke er knyttet til partierne.

ATP som del af helbedsløsning

Den danske ATP ordninger udspringer af overenskomstforhandlinger mellem DA og LO i foråret 1961. I det vedtagne mæglingsforslag hedder det således, at DA og LO skulle nedsætte et udvalg, der skulle undersøge mulighederne for at gennemføre en tillægspensionsordning. Det er svært at finde ud af, hvor ideen om tillægspension oprindeligt stammer fra. Kingdon taler ligefrem om en policy "ursuppe", hvor ideer flyder uorganiseret rundt mellem embedsmænd, repræsentanter for interesse organisationer, udenforstående specialister på området etc. (Kingdon 1995:116), men meget peger igen i retning af de øvrige nordiske lande og i særdeleshed Norge. I 1960 havde de norske arbejdsgivere og norsk LO via overenskomsterne forhandlet sig frem til en ordning, der var langt mindre ambitiøs end den svenske offentligt reguleret ATP ordning fra 1959. Leder af sekretariatet for tillægspensudvalget af 1963 George Nelson, som vi skal vende tilbage til, skriver direkte "*... at det lå ligesom i luften, at det i første omgang ville være realistisk at gå beskedent tilværks. Man kunne herved støtte sig på den ligeledes ret beskedne norske ordning - Fellesordningen for Tariffestet Pension*" (Nelson 1984:31). Ligesom i Norge var DA og LO udvalget enige om, at ordningen først og fremmest skulle omfatte deres medlemmer. LO's interesse for tillægspension synes således at bunde i, at deres medlemmer skulle have det, som en tjenestemændene og en række funktionærer allerede havde. Men ambitionsniveauet var som tidligere nævnt lavt. Måske i erkendelse af, hvad arbejdsgiverne ville gå med til. Fra det senere udvalgsarbejde rapporterer Nelson dog, at hverken DA eller LO var interesserede i indbetalinger fastsat i forhold til lønnen (Nelson 1984:38-39). DA har selvfølgelig haft en klar interesse i at gøre bidragene så små som mulige. LO's begrænsede ambitionsniveau kan formentlig forklares med, at man også ville forhandle lønstigninger hjem og ITP kunne opfattes om usolidarisk i en fagbevægelse, der på daværende tidspunkt havde solidarisk lønpolitik højt på dagsordenen (Rasmussen 1996:72). Alt tyder således på, at man ikke seriøst har diskuteret en ITP-ordning før ledende socialdemokrater jf. forrige afsnit i efteråret 1963 tager spørgsmålet op.

I modsætning til Norge blev den danske aftale mellem DA og LO gjort til et spørgsmål for parlamentet. Det skete i forbindelse med et større politisk indgreb, den såkaldte helhedsløsning vedtaget i foråret 1963. Det akutte problem var, at den danske økonomi efter en 4 årig periode med kraftig højkonjunktur fra 1959 til 1962, årlige vækstrater omkring 6 pct., viste kraftige tegn på overophedning. Inflationsniveauet var stigende og saldoen på betalingsbalancens løbende poster var vent fra et overskud i 1959 til et underskud svarende til cirka 3 pct. af BNP i 1962 (Damsgård Hansen 1996:Billagstabeller). Et problem, der skulle vise sig at blive nærmest kronisk for dansk økonomi. Meget tydede således på, at de stigende lønninger afspejlet i inflationsniveauet forringende virksomhedernes konkurrenceevne afspejlet i underskuddet på betalingsbalancens løbende poster. Ved siden af andre forslag (om pris- og avancementstop, om udbytte begrænsning og

om ændringer i løn og pension til tjenestmænd besluttede den socialdemokratiske regering at forlænge de daværende overenskomster i to år. Til gengæld indeholdt lovkomplekset, vedtaget i marts 1963, en bestemmelse om, at regeringen i folketingsåret 1963/64 skulle fremlægge et lovforslag om gennemførelse af en tillægspensionsordning med virkning fra 1. marts 1964. Groft sagt var pensionsordningen således kompensation for manglende lønstigninger. Den var i den forbindelse, at regeringen i april 1963 nedsatte Tillægspensionsudvalget fra 1963, der skulle afgive betænkning inden 1. december 1964.

Efter 7 måneders arbejde afgav udvalget d. 28. november sin betænkning, der med en række modifikationer omdannede DA og LO udvalgets oprindelige 1962 kompromis til et beslutningsforslag om ATP. Ved første behandling i folketinget d. 16. januar indledte den socialdemokratiske ordfører med en udredningen om forslaget historie og fagbevægelsens ønske om ligestilling med funktionær og tjenestmændsgrupper på pensionsområdet. Ordføreren nævnte også, at ATP-forslaget var første skridt på vejen til ITP, der som sagt kort tid forinden havde fanget de ledende socialdemokraters interesse. ATP-forslaget blev af Venstre og Konservative mødt med to kritikpunkter. Dels var man utilfredse med den korte tidsfrist; som tidligere nævnt skulle ordningen træde i kraft allerede 1. marts, dvs. halvanden måned efter. Og dels var man utilfredse med at ordningen kun skulle dække lønmodtagere, hvorunder funktionærernes status var usikkerhed (folketingstidende 1963/1964 forhandlingerne 1990-2067). Formentlig har der været tale om snæver partitaktiske udtalelser, men det er alligevel interessant, at især Venstre, men delvis også konservativ, på dette tidspunkt principielt tilslutter sig ideen om tillægspension (folketingstidende 1963/64 forh. 2001, 2012). Den 3. marts vedtages den danske ATP i folketinget.

Beskrivelsen af ATP-forløbet behæfter konklusioner i forrige afsnit. Fagbevægelsen virkede ikke særligt interesseret i en omfattende tillægspension (ITP), men foretrak en mindre ambitiøs udgave (ATP). Og i lighed med ITP-forløbet kan man også se spor af nordisk og specielt norsk inspiration i ATP-forløbet. Set i relation til de efterfølgende kapitler er det mest interessante er nok, at ATP-ordningen blev indført som en del af en større policy "pakke", der skulle afværge en økonomisk krise. I Kingdons termer kan man sige, at man havde løsningen, udarbejdet af DA og LO udvalget præsenteret i 1962, før man havde problemet. Først da ATP kunne ses som del af løsningen på et akut økonomisk problemer kom spørgsmålet om tillægspension på den politiske dagsorden. En sådan løsevethed mellem løsning og problem bliver endnu markant i forløbet omkring Den sociale pensionsopsparing.

Den sociale pensionfond

Socialdemokraternes forslag om i løbet af 1960'erne at erstatte ATP med ITP løb af flere årsager ud i sandet, herunder modstand fra de borgerlige partier jf. ovenstående afsnit. Umiddelbart skulle man således ikke forvente, at den tiltrådte VKR-regering (1968-1971) ville tage initiativer i retning af indkomstbestemt tillægspension. Økonomiske balanceproblemer bragte dog ligesom i ATP-forløbet igen spørgsmålet om ITP på den beslutningspolitiske dagsorden. Balanceproblemerne var også nogenlunde de samme. Efter en periode med meget høj vækst (4,0 pct. 1968, 6.3 pct. 1969) viste økonomien "overophedning" i form af stigende inflation, underskud på betalingsbalancen, stigende udenlands- og statsgæld (Damgård Hansen m.fl. 1996: bilagstabeller). I en generel redegørelse til folketinget om den danske økonomi pegede Nyboe Andersen (V) på, at en række af problemerne var forårsaget af et misforhold mellem størrelsen af den indenlandske opsparinger og de indenlandske investeringer (folketingstidende 1969/70 forh. 1916). I redegørelsen (december 1969) fremlagde økonomiministeren således en række forslag til, hvorledes man kunne øge opsparingerne og dæmpe investeringerne (ibid). Det var i den forbindelse, at VKR-regeringen lancerede planerne om den sociale pensionfond. Det blev således økonomiministeren og ikke socialministeren, der i først omgang præsenterede forslaget - hvilket er meget sigende for det videre forløb.

D. 17. februar 1970 blev økonomiministerens udmeldinger omsat til et mærkværdigt lovforslag. Det mærkværdige bestod i, at forslaget kun indeholdt regler omkring opkrævninger af midler til en fonddannelse (1 pct. af indkomst i 1971-1973 herefter pct. 2), mens regler for udbetalinger blev udskudt. I lovforslagets paragraf 3 hedder det, at "*forslag til lov om tillægspension ... skal fremsættes i folketingsåret 1974-74*" (folketingstidende 1969/1970 tillæg a:2681). Først og fremmest handlede det om at få fremtvunget en opsparing. I anden omgang måtte man finde ud af, hvorledes tillægspensionsordningen skulle udformes. Nogle år senere bemærkede Palle Simonsen (K) meget rammende, at "*... det startede reelt som en finanspolitisk stramning, men man satte en pæn etikette på: den sociale pensionsfond*" (Folketingstidende 1977/78 forh. 11262). Taktikken var således at foretage stramninger uden at protesterne fra vælgerne og oppositionen ville blive alt for overvældende.

Samtidigt bevirkede lovforslaget, at man ikke overlod et vælgermæssigt populært forslag til oppositionen. 1960'erne pensionsdiskussion havde ligesom lagt op til, at der skulle ske noget når den fulde pension var indfaset i 1970. I forsvar mod "anklagerne" om, at der var tale om en skjult skat, fastholdt socialministeren under første behandlingen også, at "*hensigten ... er, at vi i nogle år skaber de økonomiske forudsætninger for at foretage en udbygning af de sociale pensioner*"

(Folketingstidende 1969/70 forh. 4220). Men denne “udbygning af sociale pensioner” indeholdt næppe en borgerlig tilslutning til den omfattende svenske ITP-løsning.⁴

Det nye “røde kabinet” fra 1971 til 1973 fremsatte som tidligere nævnt heller ikke forslag om ITP, men nøjedes med at nedsatte en arbejdsgruppe, Pensionsreformsarbejdsgruppen (PRAG), der igen skulle vurdere mulighederne for reform af det danske pensionssystem. I modsætning til ITP-udvalget fra 1964 (indførelse af svensk model) var arbejdsgruppen ikke bundet af en bestemt løsning, hvilket afspejler socialdemokraternes mere og mere tøvende holdning til spørgsmålet. Arbejdsgruppen nåede ikke at aflægge betænkning inden folketingsåret 1974/75, hvor regeringen i følge loven om den sociale pensionfond var forpligtet til fremsætte forslag om en tillægspension. Den rene Venstre regering fra 1973 var dog ikke parat til at starte de planlagte udbetalinger, da den danske økonomi var løbet ind i endnu større balanceproblemer end i 1964 og 1970. Derfor fremsatte Venstre regeringen i oktober 1974 forslag om at udskyde de første udbetalinger fra 1976 til 1981. Forslaget nåede imidlertid ikke at blive behandlet inden valget i februar 1975, der resulterede i en ny socialdemokratisk regering.

Den nye regering arvede dog de samme økonomiske problemer og var ikke afklarede omkring sin pensionspolitik, hvorfor man også valgte at udskyde fremsættelse af lovforslag til 1977/78 og start af udbetalinger til 1979. Langt om længe, d. 18. januar 1978, fremsatte socialminister Eva Gredals lovforslaget, der var blevet annonceret i loven om den sociale pensionsfond. Men tilsyneladende havde man glemt alt om, at lovforslaget omhandle tillægspension. I stedet foreslog regeringen at bruge de første “udbetalinger” på boligydelse til pensionister, afskaffelse af pensionstillægget til fordel for højere grundbeløb, en yderligere forhøjelse af grundbeløbet for samlevede/gifte og endelig aftrapning af grundbeløbet for grupper med arbejdsindkomst over 30.000 kr. I det endelige kompromis mellem venstre, konservative, radikale og socialdemokraterne blev grundbeløbet dog ikke aftrappet og kun en tredjedel af pensionstillægget blev afskaffet (Nelson 1984:108). På spørgsmål om bruddet med den sociale pensionsfond oprindelige tanke svarer socialministeren kort og klart, at *“vi har ikke lagt os fast på fremtidens pensionssystem, og jeg ønsker ikke at lægge mig fast på fremtidens pensionssystem i løbet af det kommende halve år”* (folketingstidende 1977-78 forh. ca. 5033). Måske havde socialdemokratiet stadig en vision om ITP, men den faktiske politik afspejlede snarere en udbygning af det universelle pensionssy-

⁴ I forhandlinger omkring VKR-regeringsgrundlaget 1968 nævnes ITP ikke (Møller 1993:98-102) og i behandlingen kan man spore usikkerhed omkring, hvad der menes med tillægspension. F.eks. opfattede den radikale ordfører tillægspension som *“en overbygning på grundpensionerne, som er tilvejebragt ved forudgående opsparing”* (folketingstidende 1969/70 forh. 4211), dvs. i princippet kunne, der være tale om forhøjelse af grundbeløbet blot anderledes finansieret.

stem - med ønsket om stigende målretning nærmere man sig endda tankegangen i et residuelt pensionssystem.

Tankegangen om den sociale pensionsfond som startskud til ITP blev endeligt aflivet i 1981, hvor socialminister Ritt Bjerregaard fremlagde forslag om, at den såkaldte anden runde afudbetalinger skulle bruges til varmhjælp, forhøjelse af personfradrag mv. Samtidig skulle indbetalingerne til fonden stoppes. Det er bemærkelsesværdigt, at regeringen ved fremsættelse af forslaget end ikke følte behov for nærmere at forklare, hvorfor de oprindelige ITP-elementer var forsvundet. Socialministeren hæftede sig blot ved, at lovforslaget skulle ses i sammenhæng med de relaterede initiativer på skatteområdet for de kommende år (folketingstidende 1981/1982 forh. 66)

Meget tyder på, at socialdemokratiet efterhånden havde på baggrund af erfaringer fra 1960'erne og 1970'erne havde resigneret. Alt i alt er den sociale pensionsfond således historien om, at en økonomisk krise (og politikernes ønske om at gøre noget uden at miste for mange vælgere) for en stund genoplivede ideen om et omfattende dansk pensionssystem. Men da det kom til stykket var der specielt i Socialdemokratiet usikkerhed om, hvad man egentlig ville på pensionsområdet og udbygningen af arbejdsmarkedspensioner gjorde ITP mere og mere besværlige at indføre. Til sidst opgav man helt det langsigtede perspektiv og koncentrerede sig om kortsigtede moderate ændringer indenfor det eksisterende universelle pensionssystem. Det kom konkret til udtryk ved, at midler øremærket til tillægspension uden videre forklaring blev anvendt til udbygning af det universelle pensionssystem.

Lønmodtagernes dyrtidfond

Både ATP-ordningen (1963) og den sociale pensionsfond (1970) var således blevet vedtaget i forbindelse med økonomiske kriser. Derfor er det ikke uventet, at de endnu større økonomiske problemer i kølvandet på den 1. oliekrise også skulle bringe pensionsproblemer på den politiske dagsorden. Parallelt til helhedsløsningen fra 1963 endes den socialdemokratiske mindretalsregering med Det radikale venstre, Kristeligt folkeparti, Centrum demokraterne og konservative i august 1976 om via lovgivning at forhindre kraftige lønstigninger. Der blev således lagt et loft for lønstigninger i perioden fra 1977 til 1979 og den automatisk dyrtidsregulering blev delvist sat ud af kraft. Den hidtidige praksis havde været, at den overenskomstmæssige løn reguleres i takt med stigende priser, dvs. lønmodtagerne var i overenskomsterne altid sikret reallønsfremgang. Socialdemokratiet var dog ikke parate til direkte at forbyde dyrtidsregulering i overenskomstaftalerne, som flere gange foreslået af Venstre, i fagbevægelsen ville det formentlig blive opfattet som direkte forræderi.

Løsning blev i stedet, at udløstets mere end én dyrtidsposition halvårligt, skulle de overskydende portioner indbetales af staten (dvs. staten overtog udgiften for arbejdsgiverne) til en pensionsfond. Igen etableres tvungen pensionsopsparing således som en politisk “let” løsning på økonomiske kriser. Dermed ikke være sat, at fagbevægelsen tog godt imod augustforliget. Tværtimod var LO meget skeptiske og man opfordrede til og iværksætte såkaldte “lønhamstringsaktioner”, der skulle sikre lønstigninger får augustforligets lønrammer blev vedtaget ved lov. Det fik ligefrem den socialdemokratiske regering til at overveje muligheden for ved lov at kriminalisere strejker! (Ibsen og Jørgensen 1979).

Og ligesom for Den sociale pensionsfond udskød man beslutningen om, hvorledes midlerne skulle komme til udbetaling. Under første behandlingen sagde arbejdsministeren, at *“begrundelsen herfor er dels den forestående pensionsreform, som gør det naturligt at se alle disse ting under ét, dels at afgørelsen af spørgsmålet bør afvente nærmere kendskab til, hvor store beløb, der bliver tale”* (folketingstidende 1976/77 forh. 2589). Som bekendt fik blev der aldrig tale om nogen samlet pensionsreform. Til gengæld blev ressourcerne i 1979 udskilt til en særskilt fond, Lønmodtagernes dyrtidsfond, der udbetaler et engangsbeløb til lønmodtagere, der i perioden fik indfrosset dyrtidsportioner. Dermed fik det danske pensionssystem endnu en knopskydning.

Den midlertidige og særlige pensionsopsparing

Den sidste knopskydning i det danske pensionssystem er den midlertidige pensionsopsparing gældende fra 1998, der også blev etableret for dæmpe forbruget. Efter en periode med høj økonomisk vækst fra 1993 begyndte økonomi i 1997 igen at vise tegn på “overophedning”. Den socialdemokratiske mindretals regering indgik i oktober 1997 derfor en aftale med Venstre og Konservative om at begrænse det private forbrug. Det væsentligste element var, at både lønmodtagere og selvstændige (incl. arbejdsløse) skulle indbetale 1 pct. af lønnen til en personlig pensionskonto. I modsætning til den Sociale pensionsfond forsøgte man ikke at skjule baggrunden for forslaget. Bemærkningerne til lovforslaget indledes ligefrem med en beskrivelse af den økonomiske situation og *“som et vigtigt element i de forbrugsdæmpende initiativer opkræves i 1998 en midlertidig pensionsopsparing”*⁵. I udgangspunktet var meningen således, at den ene procent kun skulle opkræves i 1998. Derfor havde socialdemokratiet formentlig også lettere ved at acceptere Venstres og konservatives krav om, at ordningen ikke skulle indeholde nogen form for omdeling, dvs. der var tale om en personlig konto. Først og fremmest var regeringen interesseret i, at få forslaget smertefrit gennem folketinget så ordningen kunne træde i kraft fra 1998 og den socialdemokratiske ordfører prøvede at redde lidt i land mht. til den sociale

⁵ http://www.folketinget.dk/Samling/19971/lovforslag_som_fremset/L31.htm

profil ved at henvise til, at *“når der er tale om forbrugsdæmpende foranstaltninger, må vi alle sammen bidrage”*.⁶

Økonomien fortsatte dog med at vise tegn på overophedning, hvorfor regeringen i foråret 1998 forhandlede med SF og Enhedslisten om at gennemføre yderligere finanspolitiske stramninger, den såkaldte “pinsepakke”. I bemærkninger til lovforslaget hedder det, at *“de seneste oplysninger om den økonomiske udvikling har medført en betydelig skærpelse i kravene til finanspolitikken. En videreførelse af den midlertidige pensionsopsparingsordning er et naturligt element i en udmøntning af disse krav”*.⁷ Dermed blev den midlertidige pensionsopsparing omdøbt til den særlige pensionsparing og gjort permanent. Dog med den væsentlige forskel, at udbetalingerne ikke længere skulle være knyttet til indbetalingerne, men derimod omfanget af beskæftigelse, dvs. resultatet er noget nær en ensartet ydelse til alle, hvilket bevirker væsentlig omfordeling. Måske har det spillet med i regeringens overvejelser i 1997, at en mere permanent ordning kunne gøres mere omfordelende. Det skulle dog ikke være mere end 3 år før udbetalingerne igen blev direkte knyttet til indbetalingerne. Den tiltrådte borgerlige regering (2001) foretog endda ændringen nærmest ubemærket, hvilket bringer os videre til en samlet diskussion af magtforholdene i dansk pensionspolitik, policy style og demokratiske konsekvenser.

Magt, policy style og demokrati i policy processerne

I dette afsluttende afsnit vil vende tilbage til de indledende spørgsmål om, hvem der har deltaget i beslutningsprocesserne, hvad der har drevet disse aktører og hvorledes processerne rent faktisk har fundet sted. Aktørerne i den dansk pensionspolitik kan forholdsvis klart indkredses til regeringen, folketinget og de to store interesseorganisationer LO og DA. Sidstnævnte har til tider været inddraget i udvalgsarbejdet og kontakten mellem LO og socialdemokratiet har ikke været ubetydelig. Ikke desto mindre tyder meget på, at det er i særdeleshed har været den siddende regering og politiske forligspartier, der har været drivkræften bag de trufne beslutninger. ATP-ordningen og lønmodtagernes dyrtidsfond er eksempler på, at socialdemokratisk ledet regeringer har brugt pensionspolitik, som kompensation for den politiske indgreb, der forhindrede lønstigninger via overenskomstforhandlingerne. Hverken DA eller LO synes på noget tidspunkt at have bidraget til formulering af en langsigtet pensionspolitik. 1960 ITP-diskussion var primært noget, der blev ført i toppen af Socialdemokratiet. Ikke desto mindre har fagbevægelsens reaktion

⁶ Kilde: www.folketinget/Samling/19971/salen/131_beh1_5_12_1.htm

⁷ http://www.folketinget.dk/Samling/19972/lovforslag_som_fremset/L108.htm

på de manglende politiske beslutninger har væsentlig indflydelse på det danske pensionssystem, specielt 1990'erne gennembrud for arbejdsmarkedspensionerne. Men fagbevægelsen agerende må snarere forstås som en reaktion på manglende politisk indflydelse end på bevidst pensionspolitik.

Dermed også sagt, at aktørerne i høj grad har været drevet af kortsigtede målsætninger, kortsigtet problemløsning og kortsigtet interessevaretagelse. For samtlige gennemførte tiltag har det således været økonomiske krisesituationer, der har bragt pensionspolitik på beslutningsdagsordenen. Pensionstiltagene har således først og fremmest haft karakter af kontraktiv finanspolitik, der politisk var nemmere at forsvare end mere upopulære tiltag som højere skatter, besparelser på offentlige budget etc. De store forandringer i det danske pensionssystem, skitseret i det første afsnit, er således ikke forårsaget af nogen større politisk "master plan", men snarere et resultat af manglende politiske beslutninger.

Vi har kaldt den danske policy style for inkrementalistisk. Forstået på den måde, at området har været præget af mange og små "skridt" og et kortsigtet perspektiv. Denne policy style bliver i særdeleshed tydelig når man sammenligner dansk pensionspolitik med svensk pensionspolitik. I modsætning til Danmark er svenske tillægspensioner blevet udviklet i to grundlæggende reformer. Henholdsvis i 1959, hvor den svenske ATP-ordning blev vedtaget, og i 1994, hvor de største politiske partier enes om, at reformere ATP (Palme 2001b). Den svenske pensionspolitik synes således i langt højere grad at følge den idealtypiske rationelle beslutningsmodel, hvor beslutningstagerne på forhånd overvejer og afvejer konsekvenserne af forskellige pensionsordninger.

Det kommer også til udtryk i omfanget af de analyser som danske og svenske beslutningstagere har kunnet støttet sig til. Den svenske ATP-ordning blev etableret efter gået 10 års kommissionsarbejde, der samlet set havde produceret omkring 1000 siders dokumentation.⁸ Det danske ATP-udvalg var kun nedsat i ét år (dog havde LO og DA tidligere arbejdet på forslaget) og producerede en betænkning på 125 sider. Det danske ITP-udvalg var nedsat i 3 år og producerede 225 sider, der som vi ikke resultere i lovgivning på området. Den svenske pensionreform vedtaget i 1998 har ligeledes kunne støtte sig til et stort kommissionsarbejde, der varede næsten 10 år.⁹ Til sammenligning var det danske arbejdsmarkedspensionudvalg kun nedsat i ét år, hvor man dog

⁸ 1947 "Den Åkessonska utredningen" (3 år, 327 siders rapport), 1951 "Den andra Åkessonska utredning" (4 år, 476 siders rapport), 1956 "Allmänna pensionsberedningen" (1 år, 260 siders rapport).

⁹ 1984 "Pensionsberedningen" 1991 (6 år, 907 siders rapport), 1991 "Pensionsarbetsgruppen" (3 år, 910 siders rapport).

nåede at samle godt 1000 sider. Mht. vægtning afkommissionsarbejde skal det selvfølgelig siges, at Sverige ikke er "gennemsnitsland", men derimod kendt for meget grundigt kommissionsarbejde. Ikke desto mindre viser sammenligning med Sverige, at der er alternativer til en inkrementalistisk policy style. I forlængelse heraf ville det være oplagt at analysere, hvilke konsekvenser den danske "muddling through" har haft for kvaliteten af lovgivning.

I denne sammenhæng vil primært hæfte os ved de demokratiske konsekvenser som den danske policy style har haft. Først og fremmest kan man pointere, at de radikale forandringer af det danske pensionssystem i 1980'erne og 1990'erne aldrig har været genstand for nogen væsentlig offentlig debat, selvom surveyundersøgelser har vist stor folkelig tilslutning til det rene universelle pensionssystem (Goul Andersen 2001). En væsentlig årsag er formentlig, at ændringerne er taget skridt for skridt. Meget tyder endda på, at selv centrale politiske aktører ikke har bemærket, at de kortsigtede politiske beslutninger, og manglende på politiske beslutninger var i færd med at forandre pensionssystemet ganske radikalt. Hvorvidt 1960'ernes diskussioner om "store pensionspolitiske skridt" har nået ud til en større offentlighed er vanskeligt at afgøre. Vi har ikke lavet egentlige studier af avisdebatter, men udtalelser fra Venstres ordfører under 1. behandling af ATP-loven vidner om, at den folkelige inddragelse har været begrænset - "*selv om det måske kan virke skuffende, at et problem som stænklapperne har optaget mere af den offentlige debat end et så vidtrækkende problem som tillægspensionsordningen, har der dog været rejst en vis debat herom...*" (folketingstidende 1964 forh. 2002).

Dernæst vil vi hæfte os ved, at den danske pensionspolitiske "muddling through" også har vanskeliggjort en seriøs inddragelse af folketinget. Pensionstiltagene har jævnt ovenstående været del af større forlig eller "pakker" om styring af den økonomiske politik, hvilket dels har haft den konsekvens, at folketinget f.eks. i udvalgsarbejde ikke kunne begynde at "pakke forliget op" og dels at tingene skulle gennemføres indenfor en kort tidshorisont. Det mest ekstreme tilfælde var ATP-loven, hvor anden lov (1963) havde fastsat begyndelsestidspunkt på ordningen. Dermed har folketinget og dertilhørende udvalgsarbejde haft meget trænge kår. Dermed risikere man ikke blot, at de folkets repræsentanter, folktingsmedlemmerne, ikke bliver hørt, men også, at interessegrupper ikke bliver hørt.

Referencer

- ATP-huset (2002). Arbejdsmarkedets Tillægspension. Årsrapport 2001, Hillerød: ATP-huset.
- Bachrach, Peter og Morton S. Baratz (1962). "Two faces of power" i *The American Political Science Review*, vol. 56, nr. 4, 947-952.
- Bachrach, Peter og Morton S. Baratz (1963). "Decisions and nondecisions: An analytical framework" i *The American Political Science Review*, vol. 56, nr. 4, 947-952.
- Baldwin, Peter (1990). *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Christensen, Søren og Poul-Erik Daugaard Jensen (1986). *Kontrol i det stille - om magt og deltagelse*, København: Samfundslitteratur.
- Christensen, Jakob (1998). *Socialpolitiske strategier 1945-1972*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Dahl, Robert (1961). *Who governs: Democracy and power in the American city*, New Haven: Yale University Press.
- Damsgård Hansen, E. (1998). *Dansk økonomisk politik. Teorier og erfaringer*, 3. udgave, København: Handelshøjskolens Forlag.
- Esping-Andersen, Gösta (1985). *Politics against markets, the social democratic road to power*, Princeton. Princeton University Press
- Goul Andersen, Jørgen (2001). "Socialpolitik i internationalt perspektiv. Medborgerskab og markedskonformitet" i *Festskrift i anledning af Socialministeriets 75 års jubilæum 2001*, København. Socialministeriet
- Korpi, Walter (2002) *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Aarhus: Magtudredningen.
- Korpi, Walter & Palme, Joakim (1998) 'The Paradox of Redistribution and the Strategy of

Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries' *American Sociological Review*, vol. 63(5), pp. 661-87.

Lindbom, Anders (2001). "De borgerligapartierna och pensionsreformen", pp. 50-87 in Palme Joakim (ed.), *Hur blev den stora kompromissn möjlig. Politiken bakom den svenska pensionsreformen*, Stockholm: Pensionsforum.

Møller, Poul (1993). *Den radikale forvandling*, København. Gyldendal.

Nelson, Georg (1984). *ATP's historie*, Copenhagen: ATP.

Palme, Joakim (red.) (2001b). *Hur blev den stora kompromissen möjligt? Politiken bakom den svenska pensionsreform*, Stockholm: Pensionsforum

Palme, Joakim (red.) (2001a). *Private och offentliga pensionsreformer i Norden - slut på folkpensionsmodellen?*, Stockholm: Pensionsforum.

Petersen, Jørn Henrik (1996). *Vandringer i velfærdsstaten. 11 bidrag om velfærdsstatens legitimitet*, Odense: Odense Universitetsforlag.

Ploug, Niels (2001). *Det danske älderspensionssystemet - ful ankunge eller vacker svan?* i Joakim Palme, *Privata och offentliga pensionreformer i Norden - slut på folkepensionsmodellen*, Stockholm: Pensionsforum.

Rasmussen, Henning Kjær (1996). *Medborgerskabets standhaftighed(?)*. Final dissertation from Institut for Statskundskab, Aarhus University.

Regeringen (2000). *Et bæredygtigt pensionssystem*, København: Økonomiministeriet

Salminen, Kari (1993). *Pension Schemes in the making – a comparative study of the Scandinavian countries*, Helsinki, The Central Pension Security Institute.

Tillægspensionsudvalget af 1964 (TPU-1964)(1967). *Betænkning om principperne for en almindelig tillægspensionsordning*, København. Statens trykningskontor.

Vesterø-Jensen, Carsten (1985). *Det tvedelte pensionssystem*, Roskilde: Forlaget Samfundsøkonomi.

West Pedersen, Axel (1997). Do Generous Public Pensions Crowd Out Private Pensions? Comparative Analysis of Time Series Data for Denmark and Norway, Oslo, Working Paper Centre for Welfare State Research.

West Pedersen, Axel (1999). The taming of inequality in retirement. A comparative study of pension policy outcomes, Oslo: Fafo-report 317.