

ARBEJDS- MARKEDS- PENSIONS- REFORMENS NYE DAGS- ORDENER

**– et barn af gamle
værdier og strukturer**

Af Bent Gravesen

Indførelsen af arbejdsmarkedspensionsreformen fra 1989 blev muliggjort af et tilfældigt sammenfald af en række særlige omstændigheder. Men reformen fik i høj grad et indhold og en institutionel udformning, der var bestemt af den særlige danske velfærdsstatslige og arbejdsmarkedsmæssige model.

Baggrunden for at gennemføre arbejdsmarkedspensionerne har været, at de nuværende pensionsvilkår ikke er tilfredsstillende. OG jeg vil godt understrege, at det aldrig har været vores formål, at arbejdsmarkedspensionerne skulle dæmpe det offentlige bidrag til de ældre. Forudsætningen for arbejdsmarkedspensionerne har hele tiden været, at folkepensionen var et grundelement i aldersforsørgelsen.

(LO's formand Hans Jensen
i *Politiken* 20. januar 2000)

Udvidelsen af arbejdsmarkedspensionerne er et syvmileskridt i retning af en privatisering af aldersforsørgelsen. Og det er helt naturligt – alderdommen kan jo forudses og er ikke en social begivenhed, der fordrer offentlige sociale ydelser.

(Docent Anders Grosen, den daværende
SR-regerings repræsentant i Pensions-
markedsrådet i *Politiken* 25. januar 2000)

Det har sin pris pludselig at indføre væsentlige velfærdsreformer – 'som en tyv om natten'. Det lærte Mogens Lykketoft og Poul Nyrup Rasmussen på den hårde måde, da Lykketoft i 1998 i al hemmelighed aftalte en større ændring af efterlønsordningen med Anders Fogh Rasmussen.¹

Den samme lektie havde Anders Fogh Rasmussen lært, da han som led i sin kontraktspolitik med vælgerne, lovede dem, at nye velfærdsreformer kun vil blive gennemført efter en grundig diskussion, forlig med Socialdemokratiet og først med virkning efter et nyt folketingsvalg.

Ud fra denne lære skulle man tro, at det nærmest var udelukket, at der i Danmark med stor succes og uden voldsomme protester kan gennemføres omfattende velfærdsreformer ved noget, der mest af alt ligner et sæt af historiske tilfældigheder. Ikke desto mindre synes det at være tilfældet med arbejdsmarkedspensionsreformen, hvor der fra 1989 og frem til i dag blev der indført og opbygget arbejdsmarkedspensionsordninger for størstedelen af

den del af arbejdsmarkedet, der ikke allerede inden 1989 havde sådanne ordninger.² I den hidtil mest omfattende undersøgelse af processen bag arbejdsmarkedspensionsreformen er tilblivelsen blevet beskrevet som “et tilfældigt sammenfald af særlige omstændigheder”.³

Der var tilmed tale om en omfattende reform i både kvalitativ og kvantitativ forstand. Helt siden indførelsen af alderdomsunderstøttelsen i 1891 havde det danske pensionssystem været baseret på skattefinansiering af pension som en borgerret i modsætning til pensionssystemer baseret på enten arbejdsmarkedstilknytning eller privat opsparing. Arbejdsmarkedspensionsordningerne fra 1989 brød med denne linje.

Dette brud er ganske omfattende. Det fremgår bl.a. af, at Det økonomiske Råd⁴ har beregnet, at i 2045 vil hele 49 pct. af samtlige pensionisters indkomst udover privat pensionsopsparing stamme fra arbejdsmarkedspensionsopsparing. Kun 30 pct. vil stamme fra den skattefinansierede folkepension. Indregnes den private pensionsopsparing, vil den skattefinansierede del tilmed udgøre en endnu mindre andel.

Allerede i 1998 var der indført en betydelig arbejdsmarkedspension for den meget store gruppe lønmodtagere på LO-området, som ikke tidligere havde haft pension.⁵ Frem til i dag har op mod 1 million lønmodtagere fået en væsentlig forbedret pensionsopsparing. I dag er omkring 90 pct. af lønmodtagerne dækket af en arbejdsmarkedspension.⁶ Den samlede pensionsformue steg med mere end 200 pct. fra 1986 til 1998.⁷

Det er således ikke uden grund, at arbejdsmarkedspensionsreformen – på forskellig måde – er blevet beskrevet som et meget markant skift i det danske velfærdssystem. Reformen er f.eks. blevet beskrevet som “den mest vidtgående pensionsreform, der er set i Europa”,⁸ “det hidtil største privatiseringsprojekt.”⁹ og en europæiske ‘rollemodel’, hvor “næsten ingen europæiske lande har fremtidssikret velfærdsstaten over for “pensionsbomben” i samme grad som Danmark.”¹⁰

Man kan derfor spørge: Hvordan kan det være, at der i Danmark så politisk smertefrit har kunnet gennemføres en så omfattende pensionsreform ved et tilfældigt sammenfald af særlige omstændigheder? Denne artikels første del diskuterer dette spørgsmål.

Historiske baner

Umiddelbart synes en sådan ‘tilfældig’ gennemførelse af et omfattende skift i pensionsmix at stride mod fremtrædende teoretiske tilgange i den aktuelle velfærdsforskning. En række forskellige forskningstraditioner (bl.a. den historiske velfærdsstatsforskning, komparativ velfærdsforskning og anden samfundsvidenskabelig forskning med et ‘nyinstitutionalistisk’ perspektiv) har gennem de sidste mange år betonet, at bl.a. de europæiske velfærdsstater ikke blot *er* forskellige, men også udvikler sig forskelligt.¹¹ Bl.a. har den komparative forsknings opridsning af forskelligheder og den nyinstitutionalistiske forsknings fokus på institutionaliseringen af sådanne forskelligheder skabt en forøget interesse for historisk forskning i de forskellige velfærdsmodellers opståen og udvikling.

Teorien er – forenklet sagt – at forskelligheden er blevet institutionaliseret på en måde, der har skabt det, nogen har kaldt en institutionel ‘stiafhængighed’. Forskellige velfærdsmodeller “følger kvalitativt forskellige historiske baner”,¹² hvor de forskellige velfærdsmodellers historisk bestemte folkelige legitimitet spiller en afgørende rolle.

En sådan stiafhængighed kan umiddelbart lægge op til en høj grad af determinisme, som man så efter politisk smag og behag kan bifalde eller beklage.¹³ Men i langt de fleste konkrete analyser med dette teoretiske udgangspunkt opfattes stiafhængigheden ikke som en egentlig determinisme. Tilgangen er snarere, at det historisk udviklede institutionelle design betinger et retningsbestemt udfaldsfelt for den sociale, økonomiske og politiske udvikling af de forskellige velfærdssystemer, når de på den ene side konfronteres med af nye økonomiske, sociale, ideologiske og/eller de-

mografiske udfordringer og på den anden side udsættes for forskellige sociale, politiske og institutionelle aktørers bestræbelser for at skabe og forme fremtiden.¹⁴ Men trods dette betoner de nyinstitutionalistiske teorier om forskellige velfærdssystemers stiafhængighed ofte den institutionelle inerti og begrænsning i mødet med nye udfordringer og ændrede politiske ambitioner.

Arbejdsmarkedspensionsreformen fra 1989/91 fremstår derfor umiddelbart som et forløb, der passer dårligt ind i en sådan teoretisk tilgang. Som et empirisk eksempel, der sætter spørgsmålstegn ved dette teorikompleks: Et voldsomt sporskifte gennemført uden de store sociale sværds slag og med et resultat, der i dag beskrives som en slags rollemodel for de europæiske velfærdsstats svar på fremtidens demografiske udfordringer til velfærdspolitikken på pensionsområdet.

Men spørgsmålet er, om dette reelt er tilfældet. Tesen i denne artikel er, at forløbet omkring de danske arbejdsmarkedspensioner snarere end at afkræfte nyinstitutionelle teorier om velfærdsmodellers forskellige stiafhængigheder, giver anledning til en præcisering og nuancering af en sådan teoretisk tilgang. Artiklens tese er

- Indførelsen af arbejdsmarkedspensionsreformen efter 1989/91 blev ganske vist konkret *muliggjort* af et tilfældigt sammenfald af en række særlige omstændigheder.¹⁵ Men den fik i høj grad et *indhold og en institutionel udformning*, der var bestemt af den særlige danske velfærdsstatslige og arbejdsmarkedsmæssige regimemodell.
- Den gradvise, radikale reformering af vort pensionssystem blev gennemført uden et åbent opbrud eller skift i den institutionaliserede diskursive kontrakt mellem borgerne og politikerne og mellem generationerne om de bærende værdier i det danske pensionssystem;
- Kombinationen af et på sigt radikalt ændret pensionsmix og den ubrudte diskursive kontrakt efterfølgende har skabt og skaber fortsat nye diskursive dagsordener. Dagsordener, som potentielt kan medføre, at feltet af mulige for

fremtidige velfærdsreformer på pensionsområdet er skiftet og drejet væsentligt.

Set i relation til teorier om stiafhængig velfærdsudvikling, er det således denne artikels påstand, at det giver mening at se de danske arbejdsmarkedspensionsreformer siden 1989/91 som en sådan stiafhængig udvikling, men hvor selve denne udvikling og dens konkrete omstændigheder samtidig forskyder og ændrer det sandsynlige, potentielle udfaldsfelt for den fremtidige udvikling på området.

En lighedsdiskurs

Op gennem 1960'erne og 1970'erne var større danske pensionsreformer på forskellig vis blev forhindret eller amputeret.¹⁶ Ganske vist var ATP blevet indført i 1963. Men den havde ikke fået den volumen, som kunne gøre den til en tilstrækkelig overbygning på folkepensionen. Arbejderbevægelsens forskellige ideer om en indtægtsbestemt tillægspension (ITP) var aldrig blevet til noget. Det skyldes bl.a., at udviklingen på markedet efterhånden gjorde denne løsning politisk urealistisk, efterhånden som flere og flere selv havde etableret forskellige former for supplerende pensionsopsparing.¹⁷

De offentligt ansatte havde i løbet af 1960'erne og 1970'erne fået opbygget kollektive arbejdsmarkedspensionsordninger, og specielt op gennem 1980'erne tegnede mange bedrestillede på det private arbejdsmarked forskellige pensionsopsparingsordninger. Ikke mindst takket være de daværende meget gunstige beskatningsregler for pensionsopsparing var der derfor udsigt til en betydelig social ulighed hos fremtidens pensionister. Som i andre lande blev det eksisterende pensionssystem udfordret af 'en lydløs overgang' til mere privatiserede og forudfinansierede pensionssystemer.¹⁸ De bedst stillede, der ikke syntes, at folkepensionen gav dem den økonomi i alderdommen, de ønskede, var i stigende grad begyndt at stemme med fødderne.

Dette var sket på et tidspunkt, hvor beskatningen af opsparingsafkastet var begrænset,



Vil der mon være folkepension til Benjamin om godt og vel 66 år?

og hvor de velstilledes opsparing derfor yngede med ganske stor fart. Dette skabte udsigt til voldsomme skævheder i alderdommen. Kampen for den sociale lighed i arbejderbevægelsen og ikke mindst i fagbevægelsen havde fået en ny, stadig tydeligere udfordring: 'So ein Ding' måtte arbejderne også have.

Både arbejderbevægelsens begrundelse og selve gennemførelsen af arbejdsmarkedspen-

sionsreformen skal forstås i dette lys. Som en reaktion på den markedsskabte ulighed. Da arbejdsmarkedspensionen blev gennemført, var begrundelsen fra fagbevægelsens top over for medlemmerne i høj grad uligheden i alderdommen. Det var det problem, der først og fremmest skulle afhjælpes med arbejdsmarkedsreformen. Dernæst blev arbejdsmarkedspensionen begrundet med, at den var nødvendig for at fremtidssikre folkepensionen. I de

oprindelige forslag fra LO var arbejdsmarkedspensionen knyttet tæt til både en forbedret, mere indkomstafhængig folkepension og en forbedret ATP-ordning. I anden omgang indgik der for nogle en forestilling om, at pensionsfondene kunne blive en afløser for de ØD-fonde, der havde fået en krank skæbne op gennem 1970'erne.

Arbejdsmarkedspensionsreformens legitimitet

Det er rimeligt veldokumenteret, at arbejdsmarkedspensionsreformens ganske radikale ændringer i vort pensionsmix langt hen ad vejen blev gennemført oppefra af politikerne, topembedsmænd og toplederne i fagbevægelse og arbejdsgiverorganisationer.

Da fagbevægelsens ledere tog fat på at gennemføre arbejdsmarkedspensionsreformen, var de ikke båret frem af opbakning hos medlemmerne, endside presset af krav fra medlemmerne.¹⁹ Som en af frontfigurene, den daværende formand for KAD, Lillian Knudsen senere har udtrykt det: "Jamen jeg tror ikke, at vi overbeviste medlemmerne om, at pensioner var det rigtige dengang. Det var ikke dem, der stillede kravene. Det var ledelserne i fagbevægelsen – helt op i LO – der sagde: Nu har vi bedt om at få udbygget ATP-ordningen i så mange år. Danmark er snart det eneste land i Norden, der ikke har en pensionsordning. Det må vi ændre på."²⁰

Opbakningen var dog heller ikke ganske fraværende. Selv om arbejdsmarkedspensionsordninger ikke stod øverst hos medlemmerne, når de skulle give deres bud på krav til de nye overenskomster, blev de overenskomster, der indførte arbejdsmarkedspensionsordninger som en af de væsentligste fornyelser, vedtaget af medlemmerne, når de blev lagt ud til urafstemning. En omfattende analyse af holdninger hos LO-forbundenes medlemmer fra foråret 1992, viser da også, at forbedrede pensionsordninger blev prioriteret næsten ligeså højt som sikring af størst mulig løn.²¹

Uden en tradition for at fagbevægelsens medlemmer accepterer, at deres faglige ledere

har et pænt spillerum for at indpasse overenskomstkravenes omfang og indhold efter bestemte politiske hensyn og eventuelle aftaler på politisk niveau, er det svært at forestille sig, hvorledes det så gnidningsfrit er lykkedes overenskomst efter overenskomst at prioritere pensionsudbygningen inden for trepartsaftalernes snævre omkostningsramme. Også her har de institutionelle forudsætninger haft afgørende betydning for reformens nærmest gnidningsfrie implementering.

I den forstand var arbejdsmarkedspensionerne tænkt i den 'gamle' sociale optik, hvor de sociale retfærdighedskrav var den drivende kraft. Selv blandt de borgerlige partier var der enighed om at gøre udsigterne til betydelige uligheder blandt fremtidens pensionister til et betydeligt problem. Som bl.a. den daværende konservative arbejdsminister Henning Dyremose udtrykte det:

"...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 via private pensionsordninger, og dem der kun har folkepension eventuelt suppleret ved ATP."²²

Arbejdsmarkedspensionsreformen byggede således videre på en lighedsdiskurs og den moralske kontrakt mellem generationerne – og mellem politikerne og befolkningen – som gennem årtier havde ligget bag den danske velfærdsstats pensionssystem.²³ Fortidens politiske pensionsdiskurs er i høj grad med til at sætte både dagsordenen og retningen for en række af de centrale aktører bag reformen.

Tilsvarende har sociologerne Jesper Due/Jørgen Steen Madsen²⁴ dokumenteret, hvorledes det ikke var nogen tilfældighed, at det var den velkendte og institutionaliserede trepartsforhandlingsmodel, der banede vej for reformen. Det var de historisk udviklede arbejdsmarkedsinstitutioner, der betingede, at pensionsreformen blev så entydigt bundet op på det eksisterende overenskomst- og aftalesystem frem for f.eks. mere lovbaserede modeller.²⁵

Politologen Christoffer Green-Pedersen²⁶

har på samme måde argumenteret for, at det sporskifte i dansk pensionspolitik, som arbejdsmarkedspensionerne vitterligt repræsenterer, ikke så meget var udtryk for en borgerlig regering, der gennemførte et ønsket liberalt-konservativt sporskifte, men snarere lå inden for feltet af mulige solidariske løsninger på de givne markedsvilkår.

Modsat var det mere end svært for Socialdemokratiet at få opbakning til en pay-as-you-go-finansieret²⁷ tillægspension i stil med de andre nordiske lande i 1980'erne, når der allerede var sket en massiv udbredelse af økonomisk attraktive arbejdsmarkedspensioner og private pensionsordninger og firmapensioner. Samtidig var det politisk og økonomisk umuligt at få gennemført en skattefinansieret pensionsreform, så længe det danske samfund var presset af økonomisk stagnation, betalingsbalanceproblemer og en borgerlig regering.

Rammerne og de potentielle muligheder for en pensionsreform i slutningen af 1980'erne var således godt og grundigt kredset ind af både den gældende holdningsmæssige velfærdsdiskurs og det institutionelle velfærds-setup.

Men reformforløbet viser samtidig, at disse muligheder kunne være forblevet ubenyttede, hvis ikke der havde eksisteret et sammenfald af en række udløsende faktorer. Disse faktorer var ikke primært institutionelle. De var derimod aktuelle, konkrete og kortsigtede. Blandt de faktorer, der udløste og muliggjorde arbejdsmarkedspensionsreformen har forskningen bl.a. peget på politikernes mangel på penge til en statslig pensionsreform, den daværende krise i arbejdsmarkedets aftalesystem, den borgerlige regerings ønske om samarbejde med fagbevægelsen og statsadministrationens og regeringens ønske om at sikre en øget opsparring for dermed at afhjælpe aktuelle betalingsbalanceproblemer i slutningen af 1980'erne.

Reformerne som grundlag for nye dagsordener

Hvis man således kan argumentere for, at arbejdsmarkedsreformernes ganske radikale æn-

dringer af det danske velfærdssystem var betinget af et historisk specifikt institutionelt udfaldsfelt, rejser det uundgåeligt et nyt spørgsmål: Vil en sådan radikal ændring ikke ændre og dreje det potentielle udfaldsfelt for fremtidige reformer på området?

Jo. Det er tesen er denne artikel. De store ændringer i det danske pensionssystem baner vej for nye indre modsætninger og skaber nye forudsætninger for at tage imod fremtidens udfordringer og krav. Den institutionaliserede diskursive bane åbner for nye dagsordener.

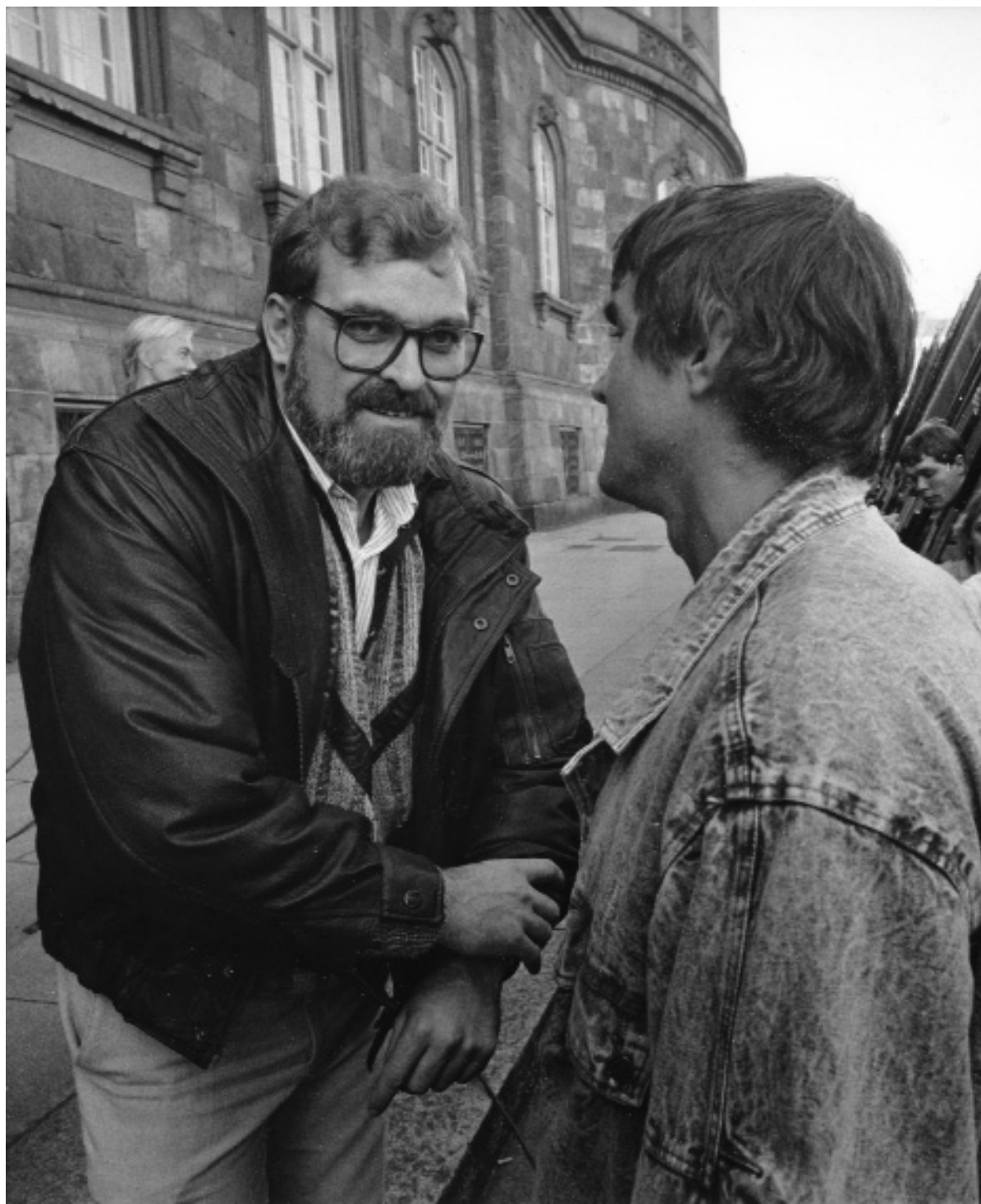
I det følgende søges denne tese begrundet. Det sker gennem et forsøg på at fremanalyse nogle af de ændrede indre modsætninger og nye forudsætninger for at møde nye økonomiske og sociale udfordringer og krav.

En ændret og aktualiseret lighedsdiskurs

Arbejdsmarkedspensionsreformen kom på forskellig vis til at ændre og nyformulere den oprindelige lighedsdiskurs.

Mange af de, der er kommet med i en arbejdsmarkedspension, har efter alt at dømme oplevet, at de både er blevet bedre sikret til pensionen, og at de er blevet mere ligestillet med de grupper, der i forvejen havde arbejdsmarkedspension eller private pensionsordninger. Økonomiske analyser tyder da også på, at de har og får ret heri.

Medmindre der sker afgørende politiske ændringer i vores pensionssystem i de kommende år, tyder de økonomiske analyser og beregninger på, at arbejdsmarkedspensionerne specielt for mellemgrupperne vil bidrage til en højere samlet pension i fremtiden sammenlignet med i dag. Samtidig vil arbejdsmarkedspensionerne efter alt at dømme bidrage til en begrænsning af uligheden blandt fremtidens pensionister. Der vil langtfra blive tale om en eliminering af fremtidens ulighed i alderdommen. Men ligheden vil vokse for en betydelig gruppe lønmodtagere, hvis der sammenlignes med en udvikling, hvor folkepension og ATP kun blev suppleret af individuel markedsreguleret pensionsopsparring.²⁸ Uden reformen ville



Hans Jensen uden for Christiansborg ved en demonstration 4. oktober 1988. (ABA)



de store LO-grupper, der opbyggede arbejdsmarkedspension fra 1998 og frem, have haltet endnu længere bagefter de typisk mere vellønnede grupper, der allerede havde etableret arbejdsmarkedspensionsordninger (FTF- og AC-grupperne på det offentlige arbejdsmarked) eller sparede op via kapitalpensionsordninger og andre private opsparingsordninger.

Til gengæld har arbejdsmarkedspensionernes udbredelse sat yderligere fokus på de grupper, som – trods politiske løfter i 1980'erne – ikke har fået nogen arbejdsmarkedspensionsordning. For dem er der udsigt til en øget ulighed og et voksende efterslæb sammenlignet med andre. Det har gennem årene fået både fagbevægelsen, partierne på venstrefløj og Dansk Folkeparti til at kræve forbedringer for denne gruppe, der ikke har andet end folkepensionen og en mindre ATP-opsparing. Om arbejdsmarkedspensionernes udbredelse direkte har været afgørende for, at Dansk Folkeparti over en årrække med held har krævet forbedringer for de af nutidens pensionister, der ikke har andet end folkepensionen og ATP, skal være usagt.

Også en anden lighedsdagsorden kom til at præge 1990'erne. Det var uligheden i pensionsmuligheder for kvinder sammenlignet med mænd. Når en væsentlig del af pensionen kommer fra arbejdsmarkedspensionen, bliver det vigtigere end tidligere, at kvinder er mere væk fra arbejdsmarkedet i forbindelse med barselsorlov, at de er gennemsnitlig mere arbejdsløse, og at de tjener gennemsnitlig mindre. Disse uligheder 'programmerer' nu også en ulighed i alderdommen. Hertil kommer, at selve pensionsreglerne er med til at øge de i forvejen betydelige uligheder. I arbejdsmarkedspensionsordningerne skal kvinderne – modsat folkepension og ATP ud fra rent pensionsmæssige aktuarberegninger fordele deres gennemsnitlig mindre opsparing over flere år, fordi det gennemsnitlig lever længere end mænd. Dermed bliver pensionen det enkelte år mindre for kvinder end mænd ved den samme opsparing. Op gennem 1990'erne og frem til i dag har dette været genstand for både politisk debat og større analysearbejder.

Fra topstyring til opbakning og fremtidsfrygt

Noget tyder på, at den topstyrede måde, arbejdsmarkedspensionerne blev gennemført på, har haft indflydelse på den senere opbakning bag pensionsopbygningen.

Arbejdsmarkedspensionerne fik først og fremmest deres folkelige legitimitet som et redskab til at ligestille store LO-grupper på det private arbejdsmarked med andre. Derimod var begrundelsen ikke, at arbejdsmarkedspensionen samfundsøkonomisk kunne give et voldsomt bidrag til at mindske udgifterne til folkepension, boligydelse, varmhjælp, mv. flere årtier senere.

Det var ikke den nye 'nødvendighedens politik', men på mange måder gamle, rodfæstede værdier (lighed i alderdommen, den sociale retfærdighed og arbejdernes ligestilling med andre), der legitimerede arbejdsmarkedspensionerne, og det var den gamle optik (kampen for de sociale klassers krav), der bar dem igennem.

I første omgang var fagbevægelsens medlemmer tøvende over for at bruge overenskomstforhandlingerne til at opbygge pensionsopsparring. Men i dag har dette billede ændret sig. Overenskomstforhandlingerne i foråret 2003 på det private arbejdsmarked var de første, hvor fagbevægelsen for alvor kunne berette om et bredt medlemskrav om bedre pensionsordninger.²⁹

Den stigende opbakning bag arbejdsmarkedspensionen har givetvis flere årsager. Men udover en effekt af agitation fra fagbevægelsens side synes opbakningen til arbejdsmarkedspensionen også at være tæt knyttet til en faldende tro på at kunne klare sig med folkepensionen, ATP og en meget beskedent pensionsordning. Troen herpå synes efterhånden at være blevet så lav, at mange prioriterer bedre arbejdsmarkedspensioner.³⁰ I 2000 viste en opinionsundersøgelse, at kun 17 pct. af befolkningen stode på de ellers på daværende tidspunkt ofte gentagne politiske løfter om, at der ikke ville blive pillet ved folkepensionen. Hele 76 pct. mente, at folkepensionen enten ville blive beskåret, eller at selve retten til at

få folkepension for velstillede ville helt forsvinde.³¹

En undersøgelse fra Ældresagen har vist, at 23 pct. af befolkningen er helt sikre på, at folkepensionen i fremtiden ikke bliver som i dag. Modsat er kun 2 pct. helt sikre på, at fremtidens folkepension forbliver som i dag. 3 ud af 4 svarer nej på spørgsmålet, om folkepensionen vil forblive som i dag, når de selv skal pensioneres.³² I en EU-undersøgelse tilkendegiver mere end 50 pct. af danskerne, at de forventer at få vanskeligt ved at klare sig med folkepensionen.³³

Hvor kommer den faldende tillid til fremtidens pensioner fra? Intet tyder på, at den skyldes principiel modstand mod folkepensionen eller det danske pensionssystem som sådan. Der er endog meget bred opbakning i befolkningen til, at vi over skatten skal sikre ældre en økonomisk tryk alderdom. De gamle og de syge har gennem flere generationer netop været nogle af de områder, der står øverst på borgernes liste over velfærdsprioriteringer, som de gerne betaler til. Dog er prioriteringen af folkepensionen gået lidt tilbage i de seneste år.³⁴

Der synes således at være tale om faldende tillid inden for rammerne af en generel velfærdsstøtte og – solidaritet. En svigtende tillid, som ikke mindst er knyttet til tvivl om, hvorvidt der i fremtiden vil være råd til at fortsætte det nuværende pensionssystem.

Denne markante skepsis over for levedygtigheden af folkepensionen er selvsagt blevet næret af de mange økonomer og politikere, der op gennem 1990'erne med tiltagende styrke har argumenteret for nødvendigheden af at gøre noget ved det, der så smagfuldt blev døbt "ældrebyrden". Men det har formodentlig også været medvirkende, at arbejdsmarkedspensionerne ikke blev solgt til fagbevægelsens medlemmer som et bidrag til at gøre det muligt at finansiere udgifterne til en voksende ældrebefolkning uden større skattelettelser.³⁵ Det synes at være skæbnens ironi, at måden hvorpå man har legitimeret den reform, der mere end noget bidrager til finansieringen af fremtidens velfærd og folkepension, samtidig

holdningsmæssig har været medvirkende til at mindske tilliden til, at velfærden og folkepensionen vil holde i fremtiden. Ældrebyrdediskursen synes at have hentet næring fra den måde, hvorpå arbejdsmarkedsreformerne blev gennemført.

Generationsforæring

Når flere og flere får betydelige arbejdsmarkedspensioner, mindsker det samfundets udgifter til de ældre. Der skal udbetales mindre til både den indkomstafhængige del af folkepensionen (pensionstillæg) og til de indkomstafhængige offentlige støtteordninger for pensionister (f.eks. varmemhjælp og boligydelse).

Samtidig betyder skattereglerne omkring pensionsopsparing og pensionsudbetalinger, at arbejdsmarkedspensionsreformen flytter skatteindtægter ud i den fremtid, hvor der er brug for pengene til velfærd for en voksende ældrebefolkning. Når indtægter indbetales på en arbejdsmarkedspension, beskattes de ikke. Det gør de først senere, når pensionen udbetales. Dermed har arbejdsmarkedspensionsordningerne alt andet lige bidraget til at indskrænke skattegrundlaget i en lang periode fra 1989 og frem. Til gengæld øger det skatteindtægterne senere, hvor opsparingen (med fortjeneste) udbetales.

Dermed er arbejdsmarkedspensionernes skatteeffekt i en slags modfase til skatteeffekten af den demografiske udvikling,³⁶ fordi skatter mindskes i en periode, hvor antallet af borgere i den arbejdsdygtige alder er relativt højt i forhold til antallet af borgere uden for den arbejdsdygtige alder. Til gengæld øges skatteindtægterne på det tidspunkt, hvor der kommer relativt flere pensionister. Beregninger fra 2000 viser, at allerede i 2010 forventes de samlede indbetalinger til arbejdsmarkedspensionerne at være nået op på ca. 40 mia. kr. årligt. Det vil svare til en forværring af den offentlige saldo på op mod 20 mia. kr.³⁷

Den umiddelbare økonomiske effekt heraf er, at det økonomiske råderum for offentlige velfærdsudgifter mindskes her og nu.³⁸ Både under SR-regeringen stramme 2010-rammer

for vækst i de offentlige udgifter og endnu mere efter indførelsen af skattestoppet indelærer det et mærkbart pres på bl.a. den kommunale velfærd.

Denne effekt kan beskrives som en slags generationsforæring. Det bidrager til at sætte spørgsmålstegn ved den moralske kontrakt mellem generationerne, som ellers ligger bag folkepensionen og store dele af den øvrige danske velfærd: "Pensionsopsparerne låner altså penge af de ældre, der er storforbrugere af offentlige ydelser, men som får dårligere og dårligere hjælp. Reelt siger de yngre kræfter i dag, at den nuværende folkepension er god nok til vores forældre, men ikke god nok til os. Modargumentet til mig vil være, at der jo betales skat af pensionsudbetalingerne. Sagen er, at til den tid er de nuværende gamle, som de har lånt pengene af, døde. I stedet er pensionsopsparerne selv blevet gamle og storforbrugere af det offentlige. Så betaler de billedligtalt pengene tilbage til sig selv. Den politik, der føres i dag, er i strid modsætning til det, der var de fælles holdninger, da jeg var ung," som den tidligere socialdemokratiske socialminister Bent Rold Andersen har udtrykt det, da han af selv samme grund forlod Socialdemokratiet.³⁹

Dermed synes selve arbejdsmarkedspensionernes umiddelbare økonomiske effekter også at have givet næring til udbredelsen af en (resignerende) ældrebyrdediskurs.

Arbejdsmarkedspensionerne – et bidrag til privatisering?

"Baggrunden for at gennemføre arbejdsmarkedspensionerne har været, at de nuværende pensionsvilkår ikke er tilfredsstillende. Og jeg vil godt understrege, at det aldrig har været vores formål, at arbejdsmarkedspensionerne skulle dæmpe det offentlige bidrag til de ældre. Forudsætningen for arbejdsmarkedspensionerne har hele tiden været, at folkepensionen var et grundelement i alderdomsforsørgelsen."

Sådan skrev LO's formand Hans Jensen i Po-

litiken 20. januar 2000 i anledning af, at en række pensionsekspertes havde brugt det netop indgåede overenskomstforlig om yderligere udbygning af arbejdsmarkedspensionerne til at foreslå folkepensionens grundbeløb aftrappet for alle andre end de allersvageste.

Selv om Hans Jensen havde åbenlyst ret, hvad angik fagbevægelsens motiver til at opbygge arbejdsmarkedspensionerne, var det ikke første gang, at han og den øvrige fagbevægelse blev konfronteret med det argument, at arbejdsmarkedspensionerne kunne og burde bruges til en privatisering af pensionsudgifterne og et skift fra en universel pay-as-you-go pensionsordning til en bidragsfinansieret pensionsordning suppleret med en skattefinansieret, transbestemt folkepension for de allersvageste grupper.⁴⁰

Selv om finansminister Mogens Lykketoft bakkede Hans Jensen op, kunne Hans Jensen og andre læse i Politiken, at SR-regeringens egen repræsentant i Pensionsmarkedsrådet Anders Grosen åbent anbefalede, at arbejdsmarkedspensionerne skulle bruges til en privatisering af alderdomsforsørgelsen:

“Udvidelsen af arbejdsmarkedspensionerne er et syvmileskridt i retning af en privatisering af alderdomsforsørgelsen. Og det er helt naturligt – alderdommen kan jo forudses og er ikke en social begivenhed, der fordrer offentlige sociale ydelser.”

Denne nye dagsorden er siden kommet til at præge den politiske debat mere og mere: Kan, vil og bør arbejdsmarkedspensionerne medføre en privatisering og et kvalitativt skifte i det danske pensionssystem?

Denne dagsorden næres yderligere af, at selve arbejdsmarkedspensionernes øgede bidrag til den enkeltes økonomi som ældre kan sætte nye spørgsmålstejn ved, hvorvidt ‘de gamle’ er en økonomisk dårligt stillet gruppe, som retfærdigvis bør ydes bedre vilkår over skatterne. Hvis fremtidens 18-65-årige ved, at de ikke selv er voldsomt afhængige af en folkepension, der måske er gjort endnu mere indkomstgraderet, vil det være en mere altruis-

tisk solidaritet – uddelt i passende subjektivt afstemte doser – der skal bære viljen til at betale til folkepensionen. Eller i en lidt anden ideologisk aftapning en mere traditionel konservativ vilje til at støtte ‘værdigt trængende’ (men til gengæld også kun dem).

Langt hen ad vejen kan man derfor sige, at arbejdsmarkedspensionerne ikke blot har forandret det universelle pensionssystem grundlæggende, men også har bidraget til at sætte nye endnu mere grundlæggende forandringer på den politiske og faglige dagsorden.

Selve den måde arbejdsmarkedspensionerne blev gennemført på, har yderligere åbnet for denne dagsorden. I og med at arbejdsmarkedspensionerne og det nuværende pensionsmix hverken blev valgt ud fra klare mål for fremtidens samlede pensionssystem eller som et redskab til at mindske behovet for fremtidige skattestigninger eller andre såkaldte velfærdsreformer, kommer vi så at sige på efterkant til at beslutte os for, hvilke værdier og mål det nuværende pensionsmix skal indfri.

Måden arbejdsmarkedsreformen blev solgt på, har bidraget til at politikere og faglige ledere har banet vej for en langt mere åben og usikker debat om, hvilke værdier, mål og midler, der bør præge fremtidens danske pensionssystem. Den folkepension, som arbejdsmarkedspensionen skulle værne om, er dermed blevet sat mere i skudlinjen. Selv om arbejdsmarkedspensionernes udbredelse over tid netop har givet samfundet meget bedre råd til at bevare folkepensionen.

Noter

1. Jf. Jesper Ræbild og Holger Spangsberg Kristiansen: *Efterlønsreformen bag facaden – et sandt politisk drama*. København 2001.
2. Ved arbejdsmarkedspensionsordning forstås der her tværgående pensionskasser, forsikringsselskaber og administrative fællesskaber, der udelukkende eller altovervejende dækker overenskomstaftalte kollektive og obligatoriske pensionsordninger.
3. Jesper Due og Jørgen Steen Madsen: *Fra magtkamp til konsensus. Arbejdsmarkedspensionsreformer*.



**Man skal ikke bare bøje
sig for alderen**

En dag vil du også være en af dem, der lader sin de gode gamle dage. Til den tid skal fortællingen fra
de ældre være indstillet lige så gode, som du er i dag. Det handler om, at vi viser respekt for dem, der byggede
og boer. Det handler om, at ældre børn er vigtige børn. Det handler om, at læremålsudvalget kommer.
Men først og fremmest handler det om, at vi forstår, at mennesker ikke er ældre, end de føler sig. Derfor
bør gammel du er, så kør på dine ældre venner og familier. Og brug din viden.

SociAldemokratiet

*Pensionspolitikken blev et vigtigt politisk emne i 1990'erne og det følgende
årti. Socialdemokratisk valgplakat 1998. (ABA)*

- merne og den danske model, København 2003. Betegnelsen indgår som titel på deres artikel Jesper Due og Jørgen Steen Madsen: "Et tilfældigt sammenfald af særlige omstændigheder. Arbejdsmarkedspensionernes indførelse i 1980'erne", i Jørgen Henrik Petersen og Klaus Petersen (red): *13 reformer af den danske velfærdsstat*. Odense 2005, s. 189-201. Se også Christoffer Green-Pedersen: "Det danske pensionssystemets endelige udformning. Kampen om pensionssystemet under Schlüter-regeringerne", i *Historisk Tidsskrift* og Fritz von Nordenheim Nielsen: "Danish Occupational Pensions in the 1980's. From Social Security to Political Economy", i Michael Shalev (ed): *The Privatization of Social Policy: Occupational Welfare and the Welfare State in America, Scandinavia and Japan*, London 1996, s. 241-58.
4. Det økonomiske Råd: *Dansk økonomi – forår 1998*, København 1998.
 5. Ifølge Pensionsmarkedsrådet: *Rapport fra Pensionsmarkedsrådet 2000/2001*, København 2001, s. 29 var ca. 82 pct. af alle lønmodtagere i 1998 dækket af en arbejdsmarkedspension.
 6. Se oversigten i bilaget s. 422ff. i Jesper Due og Jørgen Steen Madsen (2003) op. cit.
 7. Regeringen: *Et bæredygtigt pensionssystem*, København 2000, s. 51.
 8. Goul Andersen, J. og Greve, B.: "Afmontning af pensionsbomben", kronik i *Jyllands-Posten* 30. juni 2004.
 9. Jesper Due og Jørgen Steen Madsen (2003), op. cit., s. 409ff.
 10. Jørgen Goul Andersen: "Pensionsbomber & pensionsreformer. Danmark som rollemodel", i *Social Kritik* 94/2004, s. 43-44.
 11. Se bl.a. Evans, P. et al: *Bringing the State Back In*, Cambridge 1985, Esping-Andersen, G.: *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990; Esping-Andersen (ed): *Welfare States in Transition*, London 1996
 12. Esping-Andersen, G.: *Three Worlds of Welfare Capitalism*, London 1990, s. 3
 13. For eksempler på beklagelser se Esping-Andersen, G: *Welfare States in Transition*, London 1996, hvor han taler om "et frosset velfærdslandskab" (s. 23) i specielt det kontinentale Europa, som synes så fastfrosset i fortidens orden, at det synes ude af stand til at svare adækvat på nye risici og behov.
 14. Se for eksempel Lewis, J. (ed): *Women and Social Policies in Europe*, Gower 1993.
 15. Jf. Jesper Due og Jørgen Steen Madsen (2003) op. cit.
 16. Jf. Klaus Petersen: "Fordelingspolitik, samfundøkonomi og organisationsinteresser. Den danske arbejderbevægelse og spørgsmålet om tillægspension 1963-1990", i *Historisk Tidsskrift* 2002, s. 126-168.
 17. Omvendt kan man spørge om ikke en gennemførelse af den indtægtsbestemte pension tidligere ville have blokeret for en reform som arbejdsmarkedspensionsreformen 1989/91 og dermed have medført, at Danmark i dag ville stå med de samme vanskeligheder på pensionsområdet som andre lande. Jf. Palle Simonsen, Knud Heinesen og Jørgen Søndergaard i kronik i *Politiken* 31. marts 2004.
 18. Jf. Pedersen, A.W.: "The privatization of retirement income? Variations and trends in the income packages of old age pensioners", *Journal of European Social Policy*, Vol. 14,1, 2004, s. 5-23.
 19. Jesper Due og Jørgen Steen Madsen (2003), op. cit. s. 365: "At dømme ud fra de meningsmålinger og Gallupundersøgelser, der blev foretaget i perioden omkring 1990, var projektet aldrig blevet gennemført i 1989/1991, hvis medlemmerne havde kunnet få lov at bestemme."
 20. *Berlingske Tidende* 17. januar 1998.
 21. Henning Jørgensen, m.fl.: *Medlemmer og meninger*, Aalborg 1992, tabel 7.24, s. 260. I *Berlingske Tidende* 30. december 1993 skriver specialarbejder Henrik Carmel et indlæg, der synes symptomatisk for mange medlemmers reaktion: "Mange grupper på arbejdsmarkedet har i årevis haft gode pensionsordninger. Nu er de timelønnede også kommet med. Hvis dette ikke var sket, ville ulighederne mellem de forskellige pensionistgrupper føre til, at de offentlige udgifter måtte øges udover den øgning, som stigningen i antallet af ældre betinger. Alt i alt er arbejdsmarkedspensionerne en god ordning for både arbejdsgivere, ansatte og samfund."
 22. *Folketingstidende* 1985-86, Folketingets forhandlinger 2163 ff., her citeret efter Christian Albrekt Larsen: *Magt, politik og beslutning i dansk pensionspolitik*, afhandling Aalborg Universitet, 2003, s. 18
 23. Jf. Stefan Svallfors: *Välfärsstatens moraliska ekonomi: välfärsopinionen i 90-tallets Sverige*, Boréa 1996; Stefan Svallfors: *Mellan risk och mistro: Opinionsstödet för kollektiv välfärdspolitik*, Umeå 1998.
 24. Jesper Due og Jørgen Steen Madsen (2003), op. cit.
 25. Schlüters model med trepartsforhandlinger med først og fremmest LO om samfundsreformer finansieret af arbejdsmarkedets parter og aftalt inden for det gældende overenskomst- og aftalesystem har tilmed eksplicit dannet forbillede for Anders Fogh Rasmussen, der i 2005 indledte trepartsforhandlinger om bl.a. finansiering af voksen- og efteruddannelse i en tid, hvor VK-regeringen ligeså lidt som Schlüter-regeringen i midten af 1980'erne ønsker at bruge skatte kroner.
 26. Christoffer Green-Pedersen op. cit.
 27. Pay-as-you-go betyder, at pensionerne finansieres via den løbende skatteoprævning (og ikke via opsparing i en fond).

28. Det økonomisk Råd, *op. cit.* beregnede i 1998 ulighederne for pensionister i 2045. Heraf fremgår det, at specielt mellemgrupperne vil opnå en relativ forbedring af den samlede pension. Undersøgelsen viser endvidere, at der i 2045 fortsat vil eksistere betydelig ulighed blandt pensionister. Men i den gruppe, der til den tid vil have en arbejdsmarkedspension af betydning, vil arbejdsmarkedspensionen bidrage væsentlig til både en bedre pension og en økonomisk udligning. At dømme efter denne fremskrivning løftes den nye gruppe af LO-lønmodtagere til bedre og trods alt mere lige pensionsvilkår sammenlignet med de mere vellønnede grupper. Derimod etableres der en ny, øget ulighed for den del af restgruppen, der ikke får ret til arbejdsmarkedspension, som ikke sparer op via privat opsparing og formue. Se også Regeringen (2000), *op. cit.* s. 83ff.

29. Men også tidligere kravindsamlinger i fagbevægelsen og opinionsundersøgelser har vist en voksende opbakning.

30. "Fagbevægelsens egen agitation for pension spiller selvfølgelig en rolle. Men en anden væsentlig faktor er, at der er opstået en usikkerhed, om folkepensionen bliver opretholdt på samme niveau i fremtiden. Tvivlen gør, at folk bliver parat til selv at spare op." Lektor i statskundskab Tage Bild i *Berlingske Tidende* 17. januar 1998.

31. Sonar-måling marts 2000, bl.a. omtalt i *Jyllands-Posten* 31. marts 2000.

32. Ældresagens undersøgelse: *Danskernes viden om og holdning til pension*, København 2003

33. *Eurobarometer* 56.1 Autumn 2001.

34. Jf. Jørgen Goul Andersen: "Danskernes ansvar og solidaritet anno 1999", i Socialministeriet: *Fællesskab og ansvar i det moderne samfund*, København 1999, s. 12

35. Stedet er ikke her til at gå ind i den efterhånden ganske omfattende debat mellem bl.a. Velfærdskommissionen, Den Alternative Velfærdskommission, Det økonomiske Råd, AE-Rådet, mv. om størrelsesordenen af det fremtidige finansieringsbehov efter indførelsen af arbejdsmarkedspensionerne. For min egen position

i denne debat, se bl.a. Myra Lewinter og Bent Gravesen: *Pleje og omsorg i fremtidens velfærdssamfund*, København 2004; Bent Gravesen: *Holdbar velfærd – et essay om at gøre dansk velfærd mere bæredygtig* http://www.ftf.dk/multimedia/holdbar_velf_rd_-_prisoopgave_220904.doc

36. Den daværende SR-regering beregnede i 2000 (Regeringen (2000): *op. cit.*, tabel 8.3.3), at den udskudte skat ville udgøre 5 pct. af BNP i 2010 og 37 pct. i 2040.

37. Regeringen (2000) *op. cit.*, s. 217

38. Regeringen (2000), *op. cit.* s. 211-12.

39. Bent Rold Andersen i *Jyllands-Posten* 29. januar 2004.

40. F.eks. var den tidligere DSU-formand Henrik Sass Larsen i 1996 med til at udgive en debatbog, Jan Juul Christiansen, m.fl.: *Tilbage til friheden*, København 1996, hvor han slog til lyd for at målrette folkepensionen til de svageste grupper. "Det er fuldstændigt horribelt at udstede garantier for folkepensionen 40 år frem, når privat opsparing og arbejdsmarkedspension vokser så voldsomt", udtalte han til *Aktuelt*, 13. august 1996.

Abstract

Bent Gravesen: New Agendas of the Labour Market Pension Reform – a child of old values and structures. *Arbejderhistorie* 4/2005, pp.88-101.

The introduction of the labour market pension reform in 1989 was made possible because of arbitrary circumstances. Yet, the reform will be of great importance for the future generations. In the article Bent Gravesen discuss the possible consequences of the reform.