

**atp=**

fra grim ælling  
til smuk svane



**atp=**

**fra grim ælling  
til smuk svane**

*Jørn Henrik Petersen og Klaus Petersen*

Syddansk Universitetsforlag 2014

© Forfatterne og Syddansk Universitetsforlag 2014  
University of Southern Denmark Studies in History and Social Sciences vol. 479  
Tryk: Specialtrykkeriet Viborg A/S  
Sats og omslag: Donald Jensen, Unisats Aps  
Omslagsillustration: ATP-huset, ATP's arkiv

ISBN: 978 87 7674 770 1



Mekanisk, fotografisk, elektronisk eller anden mangfoldiggørelse af denne bog er kun tilladt med forlagets tilladelse eller ifølge overenskomst med Copy-Dan.

Syddansk Universitetsforlag  
Campusvej 55  
5230 Odense M  
[www.universitypress.dk](http://www.universitypress.dk)

# Indhold

Forord	7
KAPITEL 1 ATP i det danske pensionssystem	9
KAPITEL 2 Fra alderdomsunderstøttelse til ”fuld folkepension til alle”	21
KAPITEL 3 Arbejdsmarkedets Tillægspension ser dagens lys	33
KAPITEL 4 ATP's organisation 1964-1973	51
KAPITEL 5 ATP som investeringsvirksomhed 1964-1973	71
KAPITEL 6 Indtægtsbestemt Tillægspension ITP-debatten 1962-1973	85
KAPITEL 7 ATP's knopskydning	103
KAPITEL 8 ATP's organisation 1973-1993	123
KAPITEL 9 ATP som investeringsvirksomhed 1973-1993	157

KAPITEL 10	
De store sager: Nordisk Fjer, Hafnia, TDC, FIH	177
KAPITEL 11	
Tanken om indtægtsbestemt tillægspension dør en stille død	199
KAPITEL 12	
Arbejdsmarkedspensioner – en nydannelse	209
KAPITEL 13	
ATP's organisation fra 1993 til i dag	227
KAPITEL 14	
ATP som investeringsvirksomhed fra 1993 til i dag	267
KAPITEL 15	
Den midlertidige og den særlige pensionsopsparing. Et pensionspolitisk narreværk	291
KAPITEL 16	
Arbejdsmarkedspension i fuldt flor	307
KAPITEL 17	
ATP-strategien	319
KAPITEL 18	
ATP-bidraget	333
KAPITEL 19	
ATP i går, i dag og i morgen En samtale med Carsten Stendevad og Jørgen Søndergaard	347
Appendix	359
Illustrationsliste	361

# Forord

Den 1. april 2014 kan Arbejdsmarkedets Tillægspension – ATP – fejre sin 50-års fødselsdag.

I marts 2011 foreslog professor Jørn Henrik Petersen og professor Klaus Petersen ATP, at Center for Velfærdsstatsforskning ved Syddansk Universitet skulle udarbejde en jubilæumsbog. Det blev tiltrådt af ATP's bestyrelse og ledelse, som vi takker, fordi man betroede os denne spændende opgave og gav os frie hænder til at løse den.

Ved ATP's 20-års fødselsdag udkom ATP's *Historie 1964-1983*, der var skrevet af ATP's første direktør, George Roger Nelson. Vægten var lagt på ATP's indre liv med en forholdsvis formel fremstilling af periodens pensionspolitiske drøftelser.

Tanken med dette 50-års jubilæumsskrift har ikke så meget været at skildre ATP's indre liv – selv om også det behandles – men i højere grad at placere ATP i den danske pensionsdebat. Ikke mindst vil vi vise, hvordan ATP i mange år måtte føre en tilværelse truet af nedlæggelse, indtil organisationen fra begyndelsen af 90'erne fandt en ny og central placering i pensionssystemet. Kernen i fremstillingen er m.a.o. de pensionspolitiske ideer og ATP's placering i ide-landskabet. Det er også historien om, hvordan ATP blev professionaliseret og afideologiseret. Det er m.a.o. en pensionshistorisk fremstilling med ATP som prisme.

Tyngden ligger på ATP Livslang Pension. Det er pensionsdelen, der fejrer jubilæum – selv om den efterhånden udgør en mindre del af en stadig mere omfattende ATP-koncern. Vi kommer dog også i en kortere form ind på, hvordan ATP har været præget af omfattende knopskydninger – senest Udbetaling Danmark og NOW: Pensions.

For at gøre læsningen let har vi givet afkald på ”Fußnoten und Anhang”. Vi har også undladt mere tekniske og teoretiske overvejelser over ATP's investeringspolitik og dens omlægning, da det er et tema, der primært optager ’Feinschmeckere’.

I den første del af bogens tilblivelsesperiode var Jacob Christensen knyttet til projektet som forskningsmedarbejder, mens Michael Kuur Sørensen har været tilknyttet i projektets senere del. Jørn Henrik Petersen og Klaus Petersen har skrevet og bærer ansvaret for bogens indhold.

Vi har under udarbejdelsen arbejdet sammen med en støttegruppe bestående af Jane Skogberg Hansen og Keld Nicolaisen fra ATP og Urban Lundberg,

Stockholms Universitet. Hjertelig tak til dem for et muntert og givende samarbejde.

Vi har haft adgang til materiale i ATP og har derudover naturligvis anvendt, hvad der i øvrigt måtte være af kilder. Undervejs har vi haft gode samtaler med Bent Hæstrup, Henrik Bjerre-Nielsen, nu afdøde Hans Skov Christensen, Knud Heinesen, Jørn Neergaard Larsen, Lars Rohde, Palle Simonsen, Carsten Stendevad og Jørgen Søndergaard. Vi takker dem alle, fordi de spenderede deres tid.

Der skal også lyde en tak til Ole Beier Sørensen og Helle Holm Madsen for deres kommentarer til manuskriptet.

Center for Velfærdsstatsforskning  
Syddansk Universitet  
i oktober 2013

Jørn Henrik Petersen  
Klaus Petersen



# ATP i det danske pensionssystem

### Historien om ATP

Vi vil i de følgende kapitler fortælle en historie, der går på to ben. Den ene handler om ATP's organisation og virksomhed, som skal overleve i en verden, hvor det bestemt ikke er alle, der ser med venlige øjne på denne opkomling. Den anden drejer sig om den bredere pensionspolitiske udvikling i Danmark med ATP som prisme.

Der er dem, der ser et pensionssystem som nærmest uforanderligt, men det tør da nok siges, at der i perioden siden ATP's fødsel i 1964 har været grøde i pensionsverdenen, og de fleste af de mange initiativer har på den ene eller den anden måde berørt ATP. Vores historie er derfor på en og samme tid den lille historie om ATP som organisation og den store historie om det samlede pensionssystem, men den store ses vedvarende i lyset af den lille.

Det var ikke mange, der den gang i 1964 forestillede sig, at ATP 50 år senere skulle indtage en plads som en af Europas største og mest velpolstrede penge-tanke, og som samtidig administrerede pensionsordninger for andre og varetog stribevis af serviceopgaver både for det offentlige og for arbejdsmarkedets parter; men det har så sandelig også været en lang og trælsom vej, hvor mange ved forskellige lejligheder har søgt at lægge slæden sten i vejen. Derfor er historien om ATP en fortælling med skurke, helte og hjælpere. Det er en fortælling om drama, trusler på livet og overlevelse.

Meget kunne være gået meget anderledes, end det faktisk gik. Skurkene kunne have vundet og helten være død.

De mest aggressive – og mindst subtile – angreb kom fra det Fremskridtsparti, der buldrede frem i årene efter jordskredsvalget i 1973. ATP var "Alle Tidens Pjat", mente Mogens Glistrup og hans følgesvende. Det kunne man for så vidt tage sig let, thi direkte magt kom Glistrup aldrig til at udøve. Man kan måske snarere sige, at Fremskridtsfolkets odysse havde den modsatte virkning.

Der var ej heller særligt varme følelser at spore i Dansk Arbejdsgiverforening og blandt de borgerlige partier. De så – bl.a. i lyset af de samtidige diskussioner om indtægtsbestemt tillægspension og økonomisk demokrati – ATP som en trojansk hest, der ville føre samfundet ned ad et skråplan mod socialisme og statslig regulering. ATP blev på den måde bold i et større ideologisk spil

mellem arbejdsmarkedets parter og mellem de politiske partier. Derfor var det svært for ATP at erhverve sig manøvrerum, da mange aktører så med den yderste skepsis på, hvad en større pengetank kunne bruges til.

Først da den daværende konservative finansminister Palle Simonsen i 1989 skiftede Finansministeriet ud med direktørstolen i ATP, blev frygten i nogen grad dæmpet, men bestemt ikke fuldstændigt.

ATP var, som vi skal se, et barn ikke mindst af fagbevægelsen og Socialdemokratiet, men også de optrådte undertiden, så de var ved at slå barnet ihjel, endnu inden det havde nået konfirmationsalderen. Hvis tanken om indtægtsbestemt tillægspension efter svensk model havde båret frugt, ville det have taget luften ud af ATP-ordningen. ATP ville da have fået den beskedne rolle som en liden kick-starter for ITP, og så ville vi ikke have haft fornøjelsen at fortælle om ATP's første 50 år. Nu kom der ikke bukser ud af det skind, bl.a. fordi ITP havde en umiskendelig lugt af økonomisk demokrati og fondssocialisme.

Knap havde imidlertid ITP lidt strådeden, før tanken om arbejdsmarkedspensioner slog rod i fagbevægelsen. Selvsagt var det en trussel mod ATP, fordi det forekom mange naturligt, at man i så fald samlede alle de pensionsmidler, der betaltes af lønmodtagere og arbejdsgivere, i en ordning – og det skulle ikke være ATP.

Her rakte imidlertid LO's pensionsreformarbejdsgruppe under ledelse af den Knud Heinesen, vi senere skal møde som en aktiv formand for ATP's bestyrelse, en hjælpende hånd ud. Den hjalp for en tid, men da man nåede et tidspunkt, hvor arbejdsmarkedspensionerne ikke bare var noget, man talte om, men noget virkeliggjort, var der igen dem, der ville samle alle pensionsmidler under en hat. Denne tanke, der faktisk blev udmøntet i et overenskomstprotokollat, døde dels på grund af intern modstand i dele af LO, dels på grund af en behjertet indsats fra arbejdsminister Ove Hygum. Jo, sandelig var der hjælpere, sandelig var der skurke, men helten overlevede.

Det hang også sammen med, at ATP i 90'erne fik en hjælpende hånd fra det politiske system. Der blev gennemført en betydelig udvidelse af gruppen, der var dækket af ATP-ordningen, og denne generaliserede ATP i samspil med folkepensionen blev begrundelse for, at både politikerne og arbejdsmarkedets parter kunne håndtere den varme kartoffel i form af "restgruppeproblemet" i arbejdsmarkedspensionerne.

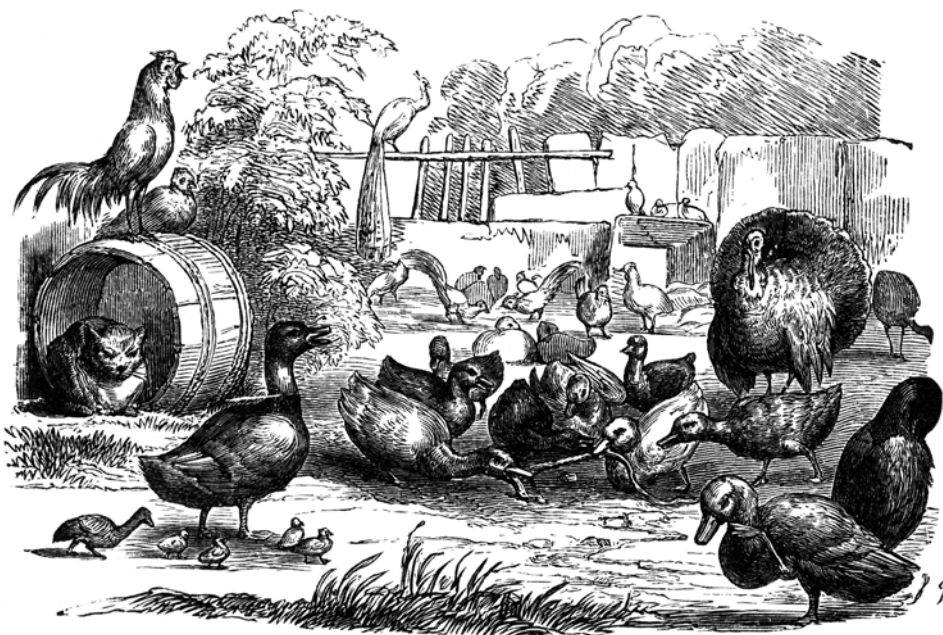
Det er i øvrigt også historien bag ATP's mange knopskydninger: Der blev opbygget en kompetence, det faglige og det politiske system kunne gøre brug af, når der skulle administreres ordninger fra FerieGiro over Lønmodtagernes Garantifond til Udbetaling Danmark.

Samtidig gennemløb ATP under Palle Simonsens ledelse en gradvis modernisering, så organisationen ændrede sig fra noget, der tangerede departementalt styre, til noget, som mere lignede andre aktører i de finansielle markeder. Organisationen blev trimmet og effektiviseret. Lederuddannelse, personale-

pleje og forsøg på "branding" så dagens lys. Netop det satte ATP i stand til at begynde en optræden som en overordentlig dygtig og effektiv administrator af striber af nye initiativer. Jo mere denne udvikling tog fart og jo mere generel ATP blev i sin dækning, jo mere immun blev organisationen over for ydre udfordringer.

Dem mødte den mange af. Andre aktører i pensionsbranchen har bestemt ikke altid set med blide øjne på ATP, og de ideologisk funderede fritvalgstanker var ingenlunde uden problemer.

Organisationen havde imidlertid stærke beskyttere. Palle Simonsen havde gjort sit og hans virke blev fortsat af Lars Rohde. Ikke alene fortsatte han den modernisering og effektivisering, Simonsen havde påbegyndt; men han lagde også virksomhedens gøren og laden i finansiell henseende om, så den i langt højere grad var gearret til at agere i et ofte turbulent internationalt finansmarked og i en demografisk sammenhæng, hvor den danske befolkning fra midten af 90'erne pludselig begyndte at leve længere og længere. ATP blev faktisk en international frontløber, der har modtaget adskillige internationale priser.



... og fy, hvor den ene Ælling seer ud! ham ville vi ikke taale!" - og strax fløi der en And hen og bed den i Nakken. "Lad ham være!" sagde Moderen, "han gjør jo Ingen noget!" "Ja, men han er for stor og for aparte!" sagde Anden, som bed, "og saa skal han nøfles" "Det er kjønne Børn, Moder har!" sagde den gamle And med Kluden om Benet, "Allesammen kjønne, paa den ene nær, den er ikke lykkedes! jeg vilde ønske, hun kunde gjøre den om igjen!"

Succes skaber ikke kun venner. Mange lurer på chancen til at stikke en kæp i hjulet. Det så man fx, da ATP i 2011 indgik i et engagement for at redde FIH|Erhvervsbank. Andre finansielle aktører var fluks på banen med kritik af ubillig konkurrence osv. Men det kaldte omvendt traditionelle skeptikere på banen, så Venstre nu agerede som hjælper for ATP, og sådan havde det sjældent været. Om det skyldtes en opblussende kærlighed til ATP, eller at man havde andre kartofler, der skulle hyppes, lader vi her fare.

Først og sidst har det været og er et problem for ATP, at bidraget fra den første dag har været et fast beløb, der kun kunne ændres i forbindelse med overenskomstforhandlingerne. Derfor har bidraget som andel af den gennemsnitlige løn svinget meget op og ned, selv om der ind imellem har været behjertede forsøg på at stabilisere situationen. I dag er der desuden en konkurrence mellem ATP og arbejdsmarkedspensionerne om parternes bevågenhed. Under alle omstændigheder er bidragsfastsættelsen og fraværet af en reguleringsmekanisme ATP's mest iøjnefaldende akilleshæl.

Det er historien om det dialektiske spil mellem ATP og det generelle pensionssystem, vi her vil fortælle. Det er historien om skurkene og hjælperne; men det er først og fremmest historien om en grim ælling, der endte som smuk svane; men lad os begynde med at kaste et blik på, hvem der egentlig gjorde et æg eller undfangede en ide, og lad os se på ATP's rolle i samspillet med andre elementer i pensionssystemet.

## Skel kræver politik

Tjenestemandspensionerne og de firma- og arbejdsmarkedspensioner, der skød frem især i 1950'erne, lod nogen stå tilbage på perronen – dem, der kun havde folkepensionen at se frem til. Lønmodtagere uden tjenestemand-, funktionær- eller akademikerstatus måtte se til, mens andre – og de var flere og flere – fik pensionsordninger, der blev bedre og bedre. Noget måtte der ske. Skel mellem grupper kalder på politik.

Det første skridt blev taget i 1963. I et samspil mellem arbejdsmarkedets organisationer og politikerne blev Arbejdsmarkedets Tillægspension vedtaget. Den byggede ikke på de principper, der hidtil havde ligget til grund for udviklingen fra alderdomsunderstøttelse til folkepension – en tradition, vi skal kigge nærmere på i kapitel 3. ATP var en nydannelse.

Vedtagelsen af ATP fandt sted få år efter gennemførelsen af den svenske tillægspensionsordning, der i en årrække blev forbillede for den danske pensions-tænkning. Derfor blev ATP i første omgang en sær størrelse. Nok var det en nydannelse, men den blev af de fleste alene set som en trædesten på vejen mod en pension efter svensk mønster, hvor pensionen var bestemt af den tidligere løn.

Som den kendte ælling kom ATP til verden som en lidt aparte størrelse, der med Andersens ord skulle ”nøfles”, blive bidt, puffet og gjort nar af, som ingen



”Der er en ny!” og de andre Børn jublede med: ”ja der er kommet en ny!” og de klappede i Hænderne og dandsede rundt; løbe efter Fader og Moder, og der blev kastet Brød og Kage i Vandet, og Alle sagde de: ”Den nye er den smukkeste! saa ung og saa deilig!” og de gamle Svaner neiede for den.

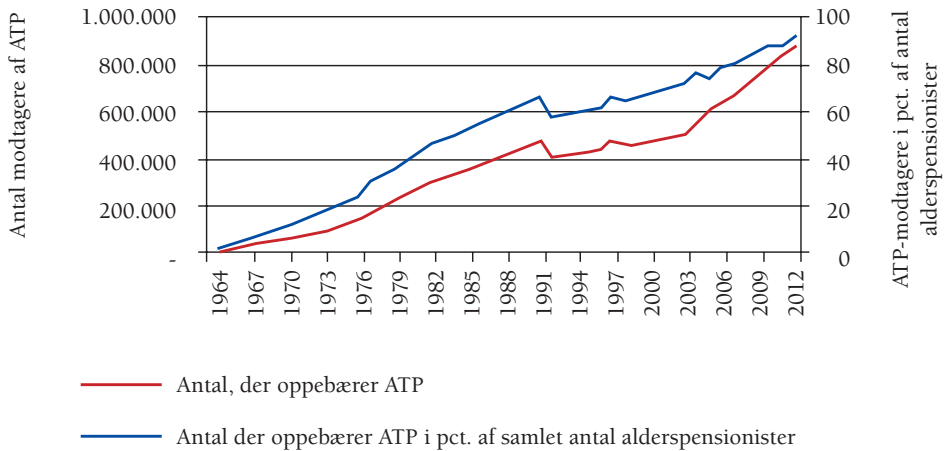
forstod, men som til sidst, da den ikke længere var en grim ælling, drømte om megen lykke. Forinden skulle den dog gå så grueligt meget ondt igennem – ind imellem truet af nedlæggelse.

Ællingen fandt dog til slut sig selv som svane, bl.a. fordi tanken om en til-lægspensionsordning som den svenske (ITP) blev et beslutningsimpotensens projekt. Mange ville, men de kunne ikke. Det skyldtes dels intern modstand i Socialdemokratiet, dels at pensionstanken blev godt og grundigt blandet sammen med tanken om økonomisk demokrati, der kun i snævrere kredse var en ”sællert”. Modstanden og sammenblandingen blev ITP’s død, men betød samtidig, at den pensionspolitiske dagsorden blev holdt åben.

Det var just det, der gjorde det muligt i slutningen af 1980’erne og de tidlige 1990’ere at indføre arbejdsmarkedspensionerne og dermed virkeliggøre den flersøjle-model, der af mange ses som et noget nær perfekt pensionssystem.

Samtidig gennemløb ATP en udvikling, der førte i retning af en stadig mere generel og alle omfattende pension – et centralt element i det samlede pensionssystem. Sammen med folkepensionen blev ATP det grundlæggende sikkerhedsnet under de gamle. ATP har udviklet en stadig mere selvstændig

Figur 1.1 Antal modtagere af ATP absolut og i pct. af antal alderspensionister



Figur 1 illustrerer, at antallet af ATP modtagere er vokset til i dag knap 900.000, og at de udgør 91 pct. af samtlige alderspensionister. ATP er således stort set alle dækkende. (Faldet fra 1991 til 1992 skyldes en beslutning om at udbetale en række småpensioner som engangsbeløb).

funktion af særlig betydning for dem, der ikke er dækket af arbejdsmarkeds-pensionerne.

Som pensionsordning har ATP således ændret sig meget, og som institution har organisationen ved knopskydning gennemløbet en bemærkelsesværdig udvikling, der har taget en sådan fart, at den måske ind imellem kan virke som en udfordring på ATP-folkets forståelse af sig selv som pensionsfolk.

I dette kapitel skal vi dels se på flersøjlemodellen som pensionssystem, dels kaste et foreløbigt blik på de danske pensioners udvikling, for derefter at indplacere ATP i flersøjlemodellen.

## Verdensbankens flersøjlesystem

I 1994 udgav Verdensbanken en rapport med titlen *Averting the Old Age Crisis* (At undgå alderdomskrisen). Den anbefalede et såkaldt flersøjle-pensionssystem med tre søjler:

1. En obligatorisk, offentlig, skattefinansieret søjle med fastsat pensionsniveau med henblik på omfordeling; et sikkerhedsnet, der ikke mindst skal sikre dem med relativt små indkomster i det erhvervsaktive liv. Det handler dog ikke kun om omfordeling mellem rig og fattig. Det handler også om fx behandling af de to køn. I det omfang den kvindelige erhvervsfrekvens fortsat er lidt lavere end den mandlige, og i det omfang kvinder periodevis kan være uden for arbejdsmarkedet, udgligner grundpensionen de pensionsmæssige konsekvenser.

Figur 1.2 Pensionssystemets 3 søjler

	Obligatorisk 1. søjle	Obligatorisk 2. søjle	Obligatorisk 3. søjle
	Det universelle, offentlige, "her og nu"-finansierede folkepensions-system	Opsparingsbaserede pensionsordninger som led i ansættelsesforholdet	Private opsparingsbaserede pensionsordninger
Formål	Omfordeling	Opsparing og kompensationsforhold	Opsparing og individuel fleksibilitet
Metode	Universelle "flat rate" ydelser eller Universelle pensioner med indkomstaftapning eller Garanterede minimumspensioner	Personlige opsparingsplaner eller Arbejdsmarkedspensioner i den ene eller anden form Tjenestemandspension, ATP	Personlige opsparingsplaner Forsikringsordninger eller opsparingsordninger
Finansiering	"Her og nu"-finansiering via generel beskatning	Forudgående opsparing, pensionsbidrag	Forudgående opsparing, pensionsbidrag

Det samme gælder selvfølgelig også andre grupper, der i kortere eller længere tid står uden for arbejdsmarkedet.

Ordninger af denne type finansieres umiddelbart, så det enkelte års udgifter betales af samme års indbetalinger, såkaldt "her-og-nu"-finansiering.

Denne søjle 1 skal hindre, at ældre mennesker kommer til et leve i fattigdom, og den spejler, at omfordeling forudsætter offentlig finansiering og kontrol. Ydelsen kan være ens for alle, en minimumsydelse eller en ydelse, hvis størrelse aftrappes, når indkomsten fra andre kilder vokser.

Verdensbanken har i sin parallelle illustration naturligvis ikke tjenestemandspensionerne og ATP med. De er i figur 1.2 placeret i søjle 2, men i virkeligheden burde ATP snarere være placeret mellem søjlerne 1 og 2, jf. nedenfor.

2. En obligatorisk, ikke-offentlig søjle baseret på forudgående opsparing med henblik på sammen med den første søjle at sikre et passende kompensationsniveau i forhold til de forudgående indkomster. Ydelserne vil i denne søjle 2 være knyttet til de forudgående indkomster eller bidrag. Indbetalingerne henlægges til en fond, hvis midler investeres for at sikre et afkast på opsparingen.

Søjle 2-ordninger hviler på forudgående opsparing. Derfor bæres omkostningerne ved den fremtidige pension af de pensionerede selv og overvæltet ikke på børnene og de unge. Når søjle 2 er opbygget som en ikke-offentlig ordning, er det bl.a. for at undgå, at uvedkommende politiske hensyn øver indflydelse på fondsformuens placering.

3. En frivillig, ikke-offentlig pensionsøjle – en søjle 3 – med henblik på at sikre den enkelte netop det kompensationsforhold i forhold til den tidligere indkomst, vedkommende gerne vil have.

Samlet betyder tresøjle-systemet en spredning af risiko, fordi de forskellige søjler har forskellig robusthed i forhold til de risici, der kan indtræde. Uligheder mellem generationerne håndteres således lettest i søjle 1-ordninger, mens de omvendt er mere sårbare, hvis der sker forskydninger i befolkningens aldersmæssige sammensætning. Hvis væksten er lav, har søjle 2-ordninger en fordel, mens det omvendte gør sig gældende, hvis der er et lavt renteniveau og høj vækst. Fattigdom forebygges via søjle 1-ordninger, mens arrangementer i søjle 2 i så henseende har mindre at tilbyde. Da "søjlerne" har forskellige fordele og ulemper, kan det være en fordel, hvis det samlede pensionssystem indeholder ordninger i alle søjler.

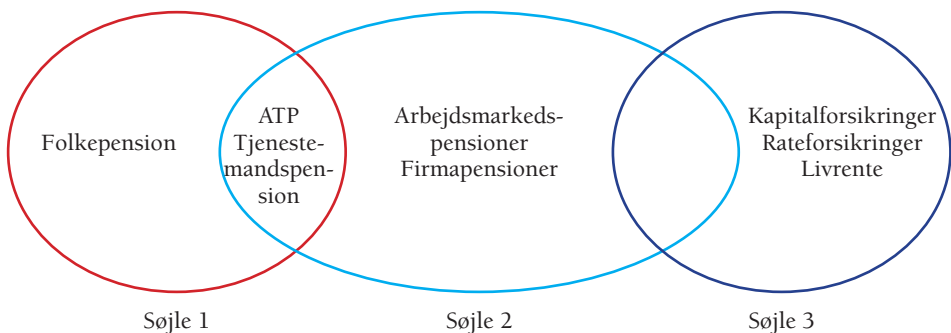
Figur 1.2 viser de tre søjler i Verdensbankens model, der gør det muligt for et samfund at sprede sine æg i flere kurve.

## Det danske pensionssystem

Aldersdomsunderstøttelse, aldersrente, folkeforsikring, folkepension, Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP), indtægtsbestemt tillægspension (ITP), social pensionsfond, arbejdsmarkedspension, midlertidig pensionsopsparing, særlig pensionsopsparing, livrente, kapitalpension, ratepension osv. Rækken af eksisterende og tidligere – nu ophørte – alderspensionsordninger er lang. Hver for sig og sammen har de været med til at bestemme en dansk pensionspolitisk tradition og en dansk pensionspolitisk model. Modellen er vist i figur 1.3. Denne pensionsstruktur er, som vi skal se, kommet til verden på en lidt spøjs maner.

ATP og tjenestemandspensionerne er i denne figur placeret på grænsefladen mellem søjle 1 og søjle 2. Tjenestemandspensionerne fordi de er skattefinansierede.

Figur 1.3 Danske pensionsordninger og flersøjleprincippet





sierede. ATP, fordi ATP, som vi skal se, i det samlede pensionssystem i stigende grad kom til at medvirke som en grundsikringsordning.

## Folkepensionen som kulmination på en pensionspolitisk tradition

Den pensionspolitiske tradition har to udspring. Det egentlige offentlige pensionssystem så dagens lys i 1891 og udviklede sig fra alderdomsunderstøttelse over aldersrente og folkeforsikring til den folkepension, vi kender i dag. Hovedtrækkene i denne udvikling vil blive beskrevet i kapitel 2; men ved siden af løber et andet spor.

## Tilløb til arbejdsmarkedspensioner Den offentlige sektor

De første egentlige arbejdsmarkedspensioner var de tjenestemandspensioner, der blev indført ved grundloven i 1849. Forud havde der ikke været et retskrav om, at embedsmænd skulle have pension.

Ved den frie forfatning (1849) blev tjenestemandsansættelsen imidlertid grundlovssikret for at sikre staten en stabil arbejdskraft, mens de ansatte opnåede uafhængighed og tryghed i ansættelsen. Embedsmændenes pensionsvilkår skulle derfor fastsættes ved lov. Grundlovens § 22 foreskrev således, at "Kongen kan afskedige de af ham ansatte Embedsmænd. Disses Pension fastsættes i Overensstemmelse med Pensionsloven".

Grundlovens krav om "en virkelig ret" blev indfriet med pensionsordningen for "embedsmænd samt dissens enker og børn", der blev vedtaget i 1851. Den gjaldt dog kun "de særlig kongerigske ministerier". Embedsmændene var i modsætning til bestillingsmænd udnævnt af kongen. For bestillingsmænd var der ingen pensionssikring. Det blev dog ved en række love i 1870/71 bestemt, at der for bestillingsmænd kunne ske afkortning af lønnen med 5 pct. med henblik på forsørgelse af dem selv og deres efterladte.

Omkring århundredskiftet fandt der en yderligere tilnærmelse mellem de to kategorier sted, men vi skal frem til tjenestemandsløven af 1919, før der blev fastsat ensartede regler for embeds- og bestillingsmænd. Samtidig blev de nu alle kaldt "tjenestemand". Der var dog særlige love for folkekirken og folkeskolen. De blev først så sent som i 1969 samlet i én lov.

## Den private sektor

I 1870'erne oprettede en række banker og sparekasser pensionsordninger for deres medarbejdere. Pensionskassen for Værkstedsfunktionærer i Jernindustrien i Danmark, som blev etableret i 1900, levede helt frem til 2010, da den blev overtaget af PFA Pension.

I 1917 gik en række arbejdsgiverorganisationer og funktionærforeninger sammen for at danne et selvstændigt pensionselskab med almennyttigt formål. Man ville sikre medarbejdere og deres familier økonomisk tryghed, når de blev for gamle til at arbejde, eller hvis de blev uarbejdsdygtige. Desuden skulle medarbejderne have mulighed for at flytte arbejdsplads uden at miste deres pensionsordning. Det førte til dannelsen af Pensionsforsikringsanstalten, Aktieselskab – i dag kendt som PFA Pension.

Mens Pensionsforsikringsanstalten valgte aktieselskabsformen, udsprang den organisation, som i dag hedder AP Pension, af andelsbevægelsen, der i 1919 grundlagde Andels Pension – uden at det i øvrigt havde nævneværdige konsekvenser for funktionen som pensionsforvalter.

I 1928 blev Kommunernes Pensionskasse oprettet. Organisationen udvidede senere sit forretningsområde til også at dække administration af pensionsordninger for overenskomstansatte i andre dele af den offentlige og private sektor. Det sker gennem selskabet Sampension.

## Tværgående pensionskasser og firmapensionskasser

Ved en tværgående pensionskasse forstås en forening eller sammenslutning, hvis formål er at sikre en fagligt eller erhvervsmæssigt afgrænset medlemsgruppe pension efter ensartede regler. Pensionskassen er således en slags ”andelselskab” for sine medlemmer, der ”ejer” kassen og udmønter ejerskabet gennem et foreningsdemokrati.

I 1950'erne blev der for akademikere og for ansatte i sundhedssektoren oprettet en række sådanne tværgående pensionskasser. Det hang sammen med den begyndende overgang fra tjenestemand- til overenskomstansættelse.

Udbredelsen af arbejdsmarkedspensioner har været i stærk vækst fra omkring 1960, da en række pensionskasser for højtlønnede funktionærgrupper blev etableret, men også offentligt ansatte LO- og FTF-medlemmer kom med i forskellige ordninger. Flere af de pensionsordninger, der blev oprettet for medlemmer af det, vi i dag betegner FOA, har siden 1986 været administreret af PenSam.

Samtidig var der udviklet et system af firmapensionskasser, der omkring 1970 omfattede ca. 300 kasser med godt 40.000 medlemmer. En firmapensionskasses formål er på grundlag af et løfte om pension at sikre de ansatte pension i forbindelse med ansættelsen. Firmapensionskasser bygger primært på tilsagnsordninger, hvor kravet på pension alene hviler på et løfte om at udrede en pensionsydelse af en given størrelse eller et givet beregningsprincip. Ydelsen er uafhængig af, hvad den berettigede har indbetalt til ordningen.

Systemet med firmapensionskasser var tidligere mere udbredt, men udviklingen mod mere hyppige stillingskift bevirkede en hastig afvikling, så de blev erstattet af forsikringsordninger. De mindre og mellemstore virksomhe-

ders dominans i den danske erhvervsstruktur er givetvis en af årsagerne til bevægelsen fra de tilsagnsbaserede til de bidragsfinansierede pensionsmodeller. I dagens Danmark spiller tilsagnsbaserede ordninger kun en beskeden rolle. De selskaber, der i dag har aktive firmakasser, er primært multinationale selskaber som fx Nestlé, Unilever og Shell. Det samlede antal ligger under 100, og langt de fleste er under afvikling.

De overenskomstansatte grupper på det offentlige område og akademikergrupperne organiserede sig i pensionskasser, mens selskabsmodellen blev mere udbredt i den private sektor – i en bevægelse mod kollektive firmaordninger administreret af livs- og pensionsforsikringselskaber.

## Sporene løber sammen

Mens mange efterhånden blev dækket af ordninger, der kunne supplere aldersrenten og senere folkepensionen, var der mange andre, som alene var berettiget til den offentlige grundpension. Det satte skel, og skel danner grobund for politik.

Derfor kunne arbejdsmarkedets parter og det politiske system i de tidlige 1960'ere finde hinanden i bestræbelser på at udvikle en tillægspension. Derfor blev ATP vedtaget i 1963 til ikrafttræden i 1964. Derfor kan ATP i år fejre sit 50-års jubilæum.

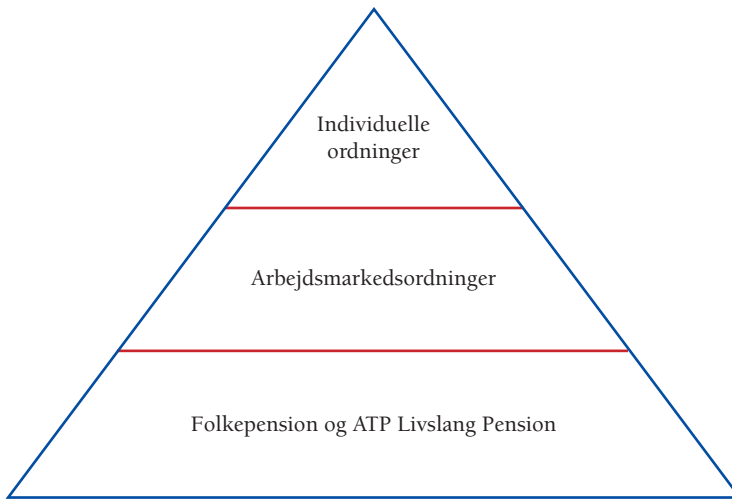
Da ATP så dagens lys, skete det – selv om ordningen blev gennemført ved lov – på initiativ af arbejdsmarkedets parter. Finansieringen hvilede på bidragsbetaling fra lønmodtagere og arbejdsgivere, og det var en opsparingsbaseret ordning. Derfor taler meget for at placere ATP i søjle 2. På den anden side havde ATP – sådan da – det fællestræk med folkepensionen, at ydelserne var ens for alle, og da ordningen, som antydte, efterhånden blev udvidet til at dække flere og flere grupper, så den sammen med folkepensionen kom til at tjene grundsikringsformål, er den i figur 1.3 blevet placeret i skæringsfladen mellem søjlerne 1 og 2.

## ATP's selvopfattelse

ATP's selvopfattelse svarer til tankerne bag tresøjlesystemet. Man taler bare i stedet om en pensionspyramide, hvis fundament er folkepension og ATP Livs-lang Pension, der sammen giver den grundlæggende pensionsindkomst og udgør et værn mod fattigdom, jf. figur 1.4. I pyramidens midterste lag befinder sig arbejdsmarkeds- og virksomhedspensioner, der skal knytte en sammenhæng mellem de tilvante indkomster og pensionen, mens de private pensioner i pyramidens top sikrer fleksibilitet og tilpasning til individuelle ønsker.

Folkepensionen og ATP ses som meget afgørende for store pensionistgrupper, fordi de for op mod 60 pct. af pensionisterne vil udgøre mere end halvde-

Figur 1.4 Pensionspyramiden



len af pensionsindkomsten og for de øvrige en ikke ringe del af indkomsten i pensionisttilværelsen. Hertil kommer, at folkepensionen også tjener en forsikringsfunktion i den forstand, at folkepensionen vokser, hvis indkomsten fra private ordninger reduceres.

For mange grupper er det op til dem selv, om de vil sikre sig ud over det, der ligger i pyramidens fundament. Det gælder fx de selvstændige, ansatte uden for de områder, der er dækket af kollektive overenskomster og personer med mange og/eller lange perioder uden beskæftigelse.

Opdelingen modsvarer samtidig opdelingen af pensionsansvaret mellem staten, arbejdsmarkedet og individerne: offentlige ordninger, arbejdsmarkedsordninger og individuelle ordninger. Det er en struktur, der er speciel for Danmark. Den hænger sammen med, at vi i Danmark ikke i 60'erne og 70'erne fulgte i Sverige og Norges kølvand ved gennemførelse af pensionsordninger, hvis ydelser spejlede de forudgående indkomster. Planerne herom blev, som vi skal se, opgivet. Dermed blev pensionsarenaen holdt åben, så der 30 år senere – på overgangen til 1990'erne – blev gennemført en helt anden form for pensionssystem, jf. kapitel 14. Vi har sat os på den trebenede malkeskammel.