



Danskernes Historie Online

Danske Slægtsforskeres Bibliotek

Dette værk er downloadet fra Danskernes Historie Online

Danskernes Historie Online er Danmarks største digitaliseringsprojekt af litteratur inden for emner som personalhistorie, lokalhistorie og slægtsforskning. Biblioteket hører under den almennyttige forening Danske Slægtsforskere. Vi bevarer vores fælles kulturarv, digitaliserer den og stiller den til rådighed for alle interesserede.

Støt Danskernes Historie Online - Bliv sponsor

Som sponsor i biblioteket opnår du en række fordele. Læs mere om fordele og sponsorat her: <https://slaegtsbibliotek.dk/sponsorat>

Ophavsret

Biblioteket indeholder værker både med og uden ophavsret. For værker, som er omfattet af ophavsret, må PDF-filen kun benyttes til personligt brug.

Links

Slægtsforskeres Bibliotek: <https://slaegtsbibliotek.dk>

Danske Slægtsforskere: <https://slaegt.dk>

ATP

ATP's HISTORIE
1964-1983

ATP's HISTORIE 1964-83 I HOVEDTRÆK

af

George R. Nelson

Udgivet af ATP 1. april 1984.

Bogen er sat med 10 pkt. Helios Light.

Tilrettelægning og sats: ATP-huset.

Tryk: Frederiksborg Amts Avis Bogtrykkeri, Hillerød.

Bogen er trykt i 2000 eksemplarer
og kommer ikke i handelen.

ISBN 87-981600-0-1

FORORD

At ATP den 1. april 1984 fylder 20 år er anledningen, men ikke grunden til, at institutionens korte historie allerede er skrevet – og grunden er langt mere betydningsfuld end anledningen.

Som andre pensionskasser og fonde har Arbejdsmarkedets Tilægspension fået stigende samfundsøkonomisk betydning, og ikke mindst gennem de seneste år har deres formuer og investeringspolitik påkaldt sig bred offentlig opmærksomhed. I pressen blev **1984** vel ikke udpeget som det år, hvor denne nye "Big Brother" overtog samfundsmagten, men at det kunne ske før eller siden, var det skræmmebillede, der blev fremmanet.

Denne offentlige opmærksomhed er grunden til, at ATP's historie allerede nu måtte skrives. En kvalificeret stillingtagen i debatten om pensionskassernes samfundsmæssige funktion burde – for så vidt de berørte ATP – ske ud fra et kendskab til institutionens historie, til de omstændigheder, der førte til dens oprettelse, til de mål, der blev sat for dens virke, og til den pensionspolitiske udvikling, som kom til at præge det praktiske arbejde i ATP-huset i de to første årtier.

Lykkeligt var det i denne situation, at ATP i institutionens første direktør fandt sin historiker. Direktør George R. Nelson havde det for en historiker helt nødvendige ekspertkendskab til det kildemateriale, som beretningen om ATP's start og afgørende Gründerperiode måtte bygge på: det officielle aktstykkemateriale, der kunne belyse den politiske beslutningsproces og det vældige – og komplekse – interne administrative arkivmateriale, som en udefra kommende historiker nok ville have fået sine problemer med. Men først og fremmest havde Nelson fra sin deltagelse som medlem af og sekretariatsleder for Tilægspensionsudvalget af 1963, der forberedte og udformede ATP-ordningen, og som direktør for ATP i hele perioden fra 1964 til 1982

lederens kendskab til udgangspunkt og mål og til de vanskeligheder, der i praksis kan være forbundet med at realisere dem. George R. Nelson er selv en vandrende erindringsbog, men han har også fagmandens professionelle jugement.

Derfor lægger vi trykt denne første skildring af ATP's historie – som også omfatter ATP-husets mange andre gøremål – frem for offentligheden.

Hillerød, den 1. april 1984.



Mette Koefoed Bjørnsen
Formand for ATP's bestyrelse.

FORORD

ATP's historie kan anskues ud fra to synsvinkler – ret så forskellige, men begge for så vidt lige berettigede.

Den ene placerer ATP i den større sociale sammenhæng som et nyt trin i vor pensionspolitiske udvikling og i dag en selvfølgelig, omend fortsat beskedene bestanddel af det sociale trykkesystem. Med grundlag i denne betragtningsmåde må ATP's historie i væsentlig grad blive en fremstilling af den bredere baggrund såvel for ordningens tilkomst, som for dens senere skæbne.

Den anden synsvinkel fokuserer på virksomheden, arbejdspladsen om man vil. I ATP-huset, som allerede længe har været det almindeligt benyttede navn, varetages i dag, udover den oprindelige hovedopgave, en række tillægsopgaver uden for pensionsområdet, men med tilknytning til arbejdsmarkedet, som institutionen i årenes løb har fået pålagt eller har påtaget sig. Disse nye opgaver svarer i dag for mere end 60% af de samlede administrationsomkostninger. En realistisk skildring af virksomheden og dens gradvise udvikling i retning af at blive en slags "arbejdsmarkedets serviceorgan", må derfor nødvendigvis også omfatte en, lad være ret summarisk, redegørelse for disse opgaver.

Fremstillingen er herefter opbygget i to dele. Del 1 omhandler ATP-lovens forhistorie og tilblivelse, samt pensionsreformarbejdet fra 1964. Og del 2 skildrer ATP-husets start og senere udvikling.

Jeg har taget del i ATP-arbejdet allerede i den forberedende fase, blev den første medarbejder og tjenstgjorde siden som institutionens daglige leder i 18½ år, lige til min fratræden på grund af alder. ATP,

og alt hvad dermed sammenhænger, har derfor udgjort en så væsentlig del af min tilværelse, at det trods ærlige bestræbelser nu og da har været svært at anlægge den kølige distance, som er en væsentlig forudsætning for at frembringe en blot nogenlunde objektiv beskrivelse og bedømmelse af det her aktuelle historiske forløb.

Dette er derfor ikke, og kan ikke være ATP's "officielle" historie i den behandlede periode, men historien, som den er oplevet af mig. Teksten bør læses med dette forbehold.

Fremstillingen har i udkast været forelagt for en række personligheder, som selv har taget fremtrædende del i ATP's tilblivelse og/eller senere udvikling.

Særligt hvad angår Del 1 bringer jeg herved min hjertelige tak for gode kommentarer og korrektioner modtaget fra forhenværende arbejdsminister Erling Dinesen, forhenværende forbundsformand Hans Rasmussen, departementschef Per Loft og afdelingschef Adam Trier. Og hvad angår fremstillingen som helhed skal en lignende tak fremføres til direktør Geert Drachmann, adm. direktør P. Schade-Poulsen, cheføkonom Holger Jensen samt aktuarerne H. P. Rasmussen og Kirsten West Andersen. Det samme gælder mine gamle og nyere kolleger, som med falkeøjne har påset indholdets rigtighed, men derudover har bidraget med talrige forslag til forbedring af teksten. Her skal nævnes adm. direktør Bent Hæstrup, direktørerne Birger Eshøj, Peer Holm og Svend Petersen samt afdelingschef Alexander Schaumann og kontorchef S. A. Høybye. Endelig en varm tak til to mangeårige medarbejdere – overassistent Birte Christensen, som med tålmodighed og omhu har varetaget renskrivningen i flere omgange af manuskriptet, og kontorfuldmægtig Margrethe Schou Andersen, som har stået for den endelige og besværlige korrekturlæsning.

For god ordens skyld skal det understreges, at uanset den således modtagne værdifulde bistand bærer jeg alene ansvaret for tekstens indhold, herunder også de heri fremførte synspunkter.

Sidst, men ikke mindst vil jeg endelig takke ATP's bestyrelse, hvis støtte har muliggjort udgivelsen af denne fremstilling af ATP's hidtidige historie.

Redaktionen er afsluttet i december 1983.

George R. Nelson

ANVENDTE FORKORTELSER

AER	Arbejdsgivernes Elevrefusion
AFF	Arbejdsmarkedets Feriefond
ATP	Arbejdsmarkedets Tillægspension
DA	Dansk Arbejdsgiverforening
FOK	Fællesopkrævningen
FTF	Fællesrådet for danske Tjenestemand- og Funktionærorganisationer (fra 1978 Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd)
K1 og K2	Kompensationsordningerne 1 og 2
LD	Lønmodtagernes Dyrtidsfond
LG	Lønmodtagernes Garantifond
LO	Landsorganisationen i Danmark
PRAG	Pensionsreformarbejdsgruppen
SALA	Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger

DEL 1

ATP's TILBLIVELSE
OG
PENSIONSREFORMARBEJDET
FRA 1964

INDHOLDSFORTEGNELSE

DEL 1

ATP's TILBLIVELSE OG PENSIONSREFORMARBEJDET FRA 1964

I.	FORHISTORIEN	17
	A. Folkeforsikringskommissionen af 1948	18
	B. Efterlønsudvalget af 1961	20
	C. Helhedsløsningen af 1963.....	22
II.	TILBLIVELSEN	27
	A. Tillægspensionsudvalget af 1963	27
	1. Udvalgets nedsættelse	27
	2. Udvalgsarbejdet i almindelighed	29
	3. Hovedproblemerne.....	31
	a. Personkreds.....	32
	(i) Funktionærer og tjenestemænd	33
	(ii) Selvstændige erhvervsdrivende	36
	b. Opbygning og økonomisk ramme m.m.....	37
	(i) Bidrag	38
	(ii) Finansieringssystem	40
	(iii) Pensionens art og størrelse	41
	(iv) Fondsmidler	44
	c. Ledelse m.m.....	46
	(i) Repræsentantskab, bestyrelse og direktør ...	46
	(ii) Tilsyn og ankenævn	50
	d. Administrativ tilrettelægning.....	51
	(i) Almindelige bemærkninger	51
	(ii) Indbetaling af bidrag	53
	(iii) Udbetaling af pension.....	54
	(iv) Registrering	55
	e. Afsluttende bemærkninger	59

B. Fra udvalgsforslaget til ATP-loven af 7. marts 1964 . . .	60
1. Arbejdsministeriet	60
a. Almindelige bemærkninger	60
b. Lovforslaget	61
c. Praktiske forberedelser til ATP's iværksættelse	62
2. Folketingsbehandlingen	68
a. Almindelige bemærkninger	68
b. 1. behandlingen	69
c. Udvalgsarbejdet	72
d. 2. behandlingen	76
e. 3. behandlingen – vedtagelsen af ATP-loven	79
III. PENSIONSREFORMARBEJDET FRA 1964	81
A. Tillægspensionsudvalget af 1964 (TPU-64)	81
1. Almindelige bemærkninger	81
2. Medtagelse i ATP af de selvstændige	83
3. En almindelig tillægspensionsordning efter svensk mønster	87
B. Tillægspensionsdebatten efterår 1967 og siden	91
1. Optakten til folketingsdebatten	91
2. Folketinget oktober-november 1967	93
3. Efterspillet	99
C. Loven af 1970 om den sociale pensionsfond	100
1. Lovforslaget og dets vedtagelse	100
2. Lovens skæbne 1974-1977	103
D. Pensionsreformarbejdsgruppen af 1973	105
1. Gruppens betænkning 1977	105
2. Det senere forløb: 1. fase	107
3. Den sociale pensionsfonds endeligt 1981: 2. fase	111

E. Ændringer i ATP-ordningen til 1982.	112
1. Den almindelige baggrund	112
2. Lovændringerne	113
a. Om tjenestemændenes optagelse 1965	113
b. Om lærlinge 1972	114
c. Om de "infrosne" dyrtidsportioner m.m. 1977 .	116
d. Om enkemænd 1978	119
e. Om erhvervelse af aktier 1980	124
f. Om køb af indeksobligationer og erhvervsfremmende fondsplaceringer 1982	127
g. Fællesopkrævningen (FOK) 1983.....	131
3. Opskrivningerne af ATP i 1972 og 1982	132
a. Den almindelige baggrund	132
b. 1972-opskrivningen	135
c. 1982-opskrivningen	138
d. ATP-ordningen vurderet i lyset af de to opskrivninger: succes eller – ?	145
F. Sammenfatning	147

*Indholdsfortegnelse Del 2
se side 151*

Kapitel I.

FORHISTORIEN

Som allerede navnet antyder, betegner ATP et tillæg til den eksisterende almindelige alderspensionering og har social-politisk kun mening på denne baggrund.

Drastisk forkortet kan udviklingen af den nyere tids aldersforsørgelse i Danmark siges at omfatte fire etaper. Den første indledtes i 1891, da forsørgelsen af ubemidlede ældre ved aldersundersøttelse udskiltes fra det egentlige fattigvæsen.

Den anden etape begyndte i 1922 med indførelse af den skattefinansierede aldersrente med lovbestemte faste takster. Den tredje indvarsledes i 1957 med indførelsen af folkepensionens mindstebeløb og fuldførtes på grundlag af lovgivningen af 1964 gradvis i femåret 1965 til 1970, hvor den fulde folkepension til alle blev en realitet.

Og så er der endelig den fjerde etape, i hvert fald idémæssigt helliget tillægspensionen, som startede med ATP-loven af 7. marts 1964, og hvor yderligere vidtrækkende reformer siden har været under gentagen og langvarig kommissionsbehandling, uden at dette dog hidtil har kunnet udmøntes i ny lovgivning.

Tanken om at forbedre indkomsterne for de ældre ved at indføre tillægspension fremkom en del år efter 2. verdenskrig i en række lande. Af særlig interesse herhjemme var gennemførelsen i årene 1960-62 af tillægspensionsordninger i Sverige, England, Finland og Norge, i den anførte hurtige rækkefølge. Danmark fulgte som bekendt først efter i 1964.

Den almindelige baggrund for tillægspensionstankens opdukken var periodens brede produktions- og velstandsstigning, som ledsagedes

af talrige socialpolitiske reformer, med hovedvægten solidt placeret på alderdomsforsørgelsen. Uanset den kraftige udbygning af de almindelige folkepensionsordninger kunne disse ydelser imidlertid ikke fuldtud imødekomme ønsket om at formindske indkomstnedgangen ved opgivelsen af erhvervsmæssig beskæftigelse. Ved vurderingen af denne indstilling må erindres, at de nordeuropæiske almindelige folkepensionsordninger alle bygger på ensartede (flat rate) ydelser, dette til forskel fra det kontinentale mønster med ydelser gradueret efter tidligere arbejdsindtægt. Et selvstændigt moment af stor betydning i denne sammenhæng var endvidere, at et stadig voksende mindretal i kraft af sin tjenestemand- eller funktionærstatus kunne opnå pensionsydelser, som væsentlig oversteg den nøgne folkepension.*)

A. Folkeforsikringskommissionen af 1948.

I lyset af det just anførte er det en kuriøs kendsgerning, at spørgsmålet om indførelse af en tillægspensionsordning - den gang betegnet som en overbygning på aldersrenten - i Danmark blev behandlet i folkeforsikringskommissionen af 1948 med et klart negativt udfald. Kommissionen havde et to-leddet kommissorium. Den skulle for det første undersøge betingelser for og virkninger af at erstatte den gældende aldersrentelovgivning med en egentlig forsikringsmæssig ordning. Og den skulle for det andet "behandle spørgsmålet om en forsikringsmæssig overbygning" på den eksisterende aldersrente. Det fremgår af den digre betænkning afgivet i 1955**), at kommissionens drøftelser af kommissoriets første del mandede ud i en enig og historisk (vel?) definitiv tilkendegivelse af, at en egentlig forsikringsmæssig ordning af den almindelige offentlige alderdomsforsørgelse ville man ikke vide af. For så vidt i overensstemmelse hermed blev

*) For Sveriges vedkommende anslog en af ATP-lovens fædre, statssekretær Ernst Michanek, at en gennemsnitlig folkepension for en enlig i 1960 udgjorde omkring 25% af en gennemsnitlig industriarbejderindkomst, hvorimod offentligt ansatte i de lavere lønklasser modtog en pension på stort set 65% af deres løn. De tilsvarende danske tal på samme tidspunkt var henholdsvis ca. 29% og ca. 70%.

***) Det fortjener her at nævnes, at fuldmægtig, siden kontorchef G. Drachmann var folkeforsikringskommissionens sekretær lige fra dens nedsættelse i 1948 til arbejdets afslutning i 1955.

det efterfølgende forløb da også, at man i flere etaper arbejdede sig frem til gennemførelsen i 1970 af den fulde, hovedsagelig skattefinansierede, folkepension til alle uden hensyn til modtagerens økonomiske forhold.

Med hensyn til kommissoriets anden del – en forsikringsmæssig overbygning – kom behandlingen til at omfatte to varianter: en tvungen ordning, omfattende alle, og en frivillig ordning, principielt åben for alle. Kommissionen kunne ikke anbefale nogen af dem.

Imod den tvungne ordning fremholdtes ydelsernes manglende værdifasthed og deres ringe størrelse i en lang overgangsperiode, ligesom størrelsen af den nødvendige fond ville "frebyde et problem". Om dette sidste punkt skal der her blot supplerende oplyses, at man som et praktisk anvendeligt eksempel havde valgt at basere beregningerne på en forudsat årlig ydelse på 400 kr. for enlige, og at den hertil svarende fond ved fuld udbygning ville udgøre ca. 5 1/2 mia. kr. Selv målt med datidens alen var de 400 kr. beskedent tilmålt – de svarede til 1/6 af aldersrenten for enlige i hovedstaden – men til gengæld var respekten for beløb i milliardklassen øjensynligt også stor!

Imod den frivillige overbygningsidé anførtes dernæst af kommissionens flertal, at der allerede forelå muligheder for at tilvejebringe frivillige overbygninger gennem forsikringsselskaberne, og at de store befolkningsgrupper, som ikke hidtil havde benyttet sig heraf, næppe heller ville deltage i en sådan ordning. Der var imidlertid også et mindretal på ét medlem, nemlig den særdeles pensionskyndige og dynamiske professor Jørgen S. Dich, som gik ind for at åbne adgang for enten en frivillig forsikringsordning med statsgaranti for ydelsernes værdifasthed eller for ordninger, baseret på en "melleform mellem frivillighed og tvang", nemlig på kollektive overenskomster og finansieret med bidrag også fra arbejdsgiverne.*)

Omend Dich således umiddelbart stod ene med sine to forslag, kan de siges at pege direkte frem mod lovgivningen af 1957 "om pristalsreguleret alderdomsforsikring og alderdomsopsparing", altså om in-

*) Disse ideer var stærkt beslægtet med forslagene i en betænkning om en forsikringsmæssig overbygning på aldersrenten, som et embedsmandsudvalg under Dichs formandskab havde fremlagt allerede i 1949, uden at det dog udløste noget lovgivningsinitiativ.

dekskontrakterne, og – omend lidt mere indirekte – i og for sig også ATP-loven af 1964.

Det er ikke helt klart, om Dich forestillede sig sine forslag som alternativer, eller om de foreslåede ordninger skulle kunne eksistere ved siden af hinanden. Alene tanken om statsgaranti for værdistabiliteten i den frivillige variant taler dog imod denne sidste forståelse. I alle tilfælde står det fast, at den i 1957 lovfæstede frivillige ordning med tegning af indeksskontrakter på grund af sin individuelle karakter og særlige appel til de noget højerelønnede ikke for fagbevægelsen som helhed fremstod som en tilfredsstillende erstatning for en mere generel tillægspension. En vis pådrivende kraft må vel også tillægges indflydelsen fra Sverige, hvor den socialdemokratiske regerings forslag til en vidtrækkende tillægspensionsordning efter langvarig politisk strid omsider blev vedtaget i 1960.*)

B. Efterlønsudvalget af 1961.

Det foran skildrede hændelsesforløb var den sindige optakt til at spørgsmålet om at indføre en tillægspensionsordning, som et led i de kollektive aftaler uden at være fremsat som et direkte krav, kom til en første drøftelse under overenskomstforhandlingerne mellem LO og DA i foråret 1961. Resultatet heraf var en bestemmelse i de vedtagne mæglingsforslag, hvorefter de to hovedorganisationer skulle nedsætte et udvalg med den opgave inden 1. juli 1962 at undersøge mulighederne for at gennemføre en sådan ordning.

Udvalgets eneste materielle direktiv var i øvrigt, at en eventuel ordning skulle finansieres gennem bidrag såvel fra arbejdsgivere som fra arbejdere.

Udvalget nedsattes i september 1961 og fik som formand dir., dr. techn. A. N. Neergaard fra DA og som næstformand sekretær Sv. Bache Vognbjerg fra LO. Som sekretærer for udvalget virkede daværende redaktør Holger Jensen, LO, og daværende kontorchef P. Schade-Poulsen, DA. Professor, dr. phil. Sparre Andersen ydede udvalget aktuar-mæssig assistance.

*) Vedtagelsen i Riksdagen skete med kun een stemmes flertal. Den afgørende stemme hidrørte fra en repræsentant for et oppositionsparti, som altså ved denne lejlighed sprængte partidisciplinen.

Efterlønsudvalget, som det blev kaldt, afgav den 28. juni 1962 sin redegørelse, hvor det i indledningen understreges, at det ikke havde været udvalgets opgave "at fremkomme med endeligt forslag til en tillægspensionsordning, men alene at redegøre for de forskellige tekniske muligheder for at gennemføre en sådan".

Selv om redegørelsen ganske rigtigt ikke indeholder noget endeligt forslag, går den dog en del videre, end hvad en blot gennemgang af de tekniske muligheder ville tilsige, ved direkte eller indirekte at markere udvalgets standpunkter til en hel række væsentlige spørgsmål.

Dette gælder først og fremmest personkredsen, der efter udvalgets opfattelse "bør" omfatte alle voksne lønmodtagere beskæftiget hos medlemmer af DA, ligesom ordningen "bør" stå åben for andre lønmodtagere, dækket af kollektive overenskomster eller i øvrigt tilsluttet organisationer under LO. Udvalget regnede dernæst med, at "der skal kunne opnås ret til fuld pension efter 40 års fuld præmieindbetaling". Med hensyn til valget af finansieringssystem anfører redegørelsen, at for at kunne sikre, at der inden for overskuelig tid kan udbetales antagelige pensionsbeløb, "taler meget for" at basere en ordning på et kombineret præmiereserve- og fordelingsystem. Det fremhævedes herved, at et sådant system gør det muligt at yde et særligt tillæg, benævnt kompensation, til de lønmodtagere, som p.g.a. deres alder ved ordningens oprettelse ikke har mulighed for at opnå 40 års fuld præmiebetaling. Til gengæld fandt udvalget det rimeligt, at lønmodtagere, som måtte komme til at bidrage i mere end de 40 år, ikke herved skulle opnå tillæg til pensionen.

Uanset forskellen i middellevetid regnedes der videre forudsætningsvis, uden begrundelse, med samme pensionsbeløb til mænd og kvinder.

Udvalget regnede ydermere ikke med, at bidrag og ydelser automatisk skulle reguleres efter pris- og lønudviklingen. Om anbringelse af fondsmidlerne anføres pudsigt nok alene dette: "Det er udvalgets opfattelse, at fondens midler bør kunne placeres i erhvervslivet, så at de kan bidrage til finansiering af de produktionsmidler, hvis udbygning såvel lønmodtagere som virksomheder er interesseret i. Formentlig vil en sådan anbringelse samtidig give en bedre forrentning og en større mulighed for værdifasthed end anbringelse i obligationer".

Som en sidste betydningsfuld udvalgstilkendegivelse skal nævnes, at

under hensyn til kravet om individuel bidragskontering sammenholdt med de mange flytninger mellem virksomheder og geografiske områder "bør ordningens administration formentlig centraliseres".

Disse talrige eksempler illustrerer, at efterlønsudvalget har følt sig forholdsvis frit stillet i fortolkningen af sin opgave. Når de fremdrages her, er det imidlertid fortrinsvis for at vise, at de to hovedorganisationer allerede i 1962 var nået til enighed om i hvert fald de fleste grundelementer i en aftale om tillægspension.

Blandt de tilbagestående spørgsmål var økonomien uden sammenligning det vigtigste. Udvalget mente "ikke at burde udtale sig om, hvor stort det samlede bidrag bør være", så lidt som om, i hvilket forhold bidraget skulle fordeles på arbejdsgivere og lønmodtagere. Ej heller tog man stilling til, om bidraget skulle fastsættes som et fast ørebeløb pr. time/uge pr. lønmodtager eller som en procent af lønnen, et betydningsfuldt valg, hvorom redegørelsen er meget ordknap. Det er i denne forbindelse imidlertid af mere end teoretisk interesse, at udvalget som "beregningseenhed" for sine beregninger valgte at gå ud fra et samlet bidrag på 200 kr. pr. år, svarende til gennemsnitlig 10 øre pr. arbejdstime.

C. Helhedsløsningen af 1963.

Efterlønsudvalgets redegørelse indgik i arbejdsmarkedets overenskomstforhandlinger i vinteren 1962-63. Imidlertid "viste det sig ikke muligt at tilvejebringe enighed om en tillægspensionsordning som led i de kollektive overenskomsters fornyelse", en smuk rund formulering*), som hyppigt genfindes i senere års omtale af disse begebenheder (helt frem til den nyeste udgave af ATP's personalehåndbog, nov. 1982). Den dækker over den sandhed, at LO og DA for så vidt stadig var positive overfor en aftale om en sådan ordning, men at man ikke kunne nå til enighed om det øvrige overenskomststof. I og med, at enighedskravet til et nyt overenskomstforslag forhandlingsparterne imellem er totalt og udeleligt, faldt derfor også forslaget om en tillægspensionsordning på gulvet.

Det kom imidlertid ikke til konflikt. Statsmagten greb nemlig ind. Med

*) Ordene er taget fra det første kapitel i tillægspensionsudvalgets betænkning af november 1963.

det sigte "at fremme den økonomiske stabilitet gennem en helheds-løsning omfattende de områder indenfor samfundslivet der er af stør-re betydning for indkomstdannelsen*), fremlagde regeringen i slut-ningen af februar 1963 et lovkompleks, der med skiftende flertal blev vedtaget af folketinget et par uger senere.

"Helhedsløsningen", som hurtigt blev lovkompleksets – stadig gæng-se – navn, omfattede også, som sin afgjort mest kontroversielle be-standdel, forslag til lov om forlængelse i to år af de kollektive over-enskomster. Det i nærværende sammenhæng særlig relevante er nu, at lovforslagets § 5, stk. 1 pålagde arbejds- og socialministeren**) "i folketingetsår 1963-64 for folketinget at fremsætte lovforslag om gen-nemførelse af en tillægspensionsordning, der baseres på indbetalinger fra arbejdsgivere og lønmodtagere med virkning fra 1. marts 1964". Man nikker genkendende til nøgleordene om finansieringen, som ganske svarede til kommissoriet for Efterlønsudvalget af 1961. Og til forberedelse af dette lovforslag skulle der iflg. samme lovbe-stemmelses stk. 2 nedsættes et sagkyndigt udvalg med en af arbejds- og socialministeren udnævnt formand og i øvrigt bredt sammensat af repræsentanter for arbejdsmarkedets organisationer samt for visse særlig berørte ministerier. Om tidsperspektivet indeholdt § 5 følgende fyndige slutreplik: "Udvalget afgiver indstilling senest 1. december 1963".

Bemærkningerne til den foreslåede § 5 var i øvrigt nok så nøgterne – ligesom de (tør man sige: betegnende nok for situationen?) var totalt blottet for principielle betragtninger om tillægspensionsideen.***) De gengav først nogenlunde udførligt begivenhedsforløbet fra 1961 og frem til de aktuelle overenskomstforhandlinger og disses sammen-brud. Derefter fulgte de afgørende ord: "Regeringen er af den opfat-telse, at de i hovedorganisationernes betænkning nedfældede tanker er overordentlig værdifulde, og at statsmagten – ikke mindst af hen-

*) Citeret fra bl.a. bemærkningerne til lovforslaget om pris- og avancestop.

**) På dette tidspunkt Kaj Bundvad, senere på året afløst som arbejdsminister af Erling Dinesen.

***) Penneførerne var i øvrigt henholdsvis kontorchef G. R. Nelson og fuldmægtig Peer Holm, begge fra arbejdsministeriets 1. kontor, under fornøden vejledning og korrektion fra departementschef G. Coln.

syn til det ønskelige i, at ordningen kommer til at omfatte så vidt muligt hele arbejdsmarkedet – bør medvirke til deres gennemførelse”.

Set i det historiske perspektiv kan man sige, at det, der her sker, er, at en socialdemokratisk-radikal regering beredvilligt påtager sig rollen som jordemor for et projekt avlet af arbejdsmarkedets organisationer, men besværet af forløsningsvanskeligheder. Og samtidig benyttes, karakteristisk nok, lejligheden til at søge at få barnet til at sætte sig på hele arbejdsmarkedet. I den større sammenhæng er det vel ikke forkert at se forløbet som en ny, på længere sigt ganske betydningsfuld manifestation af organisationerne i rollen som socialpolitiske pionerer (vel nok lidt af en dansk, måske skandinavisk specialitet?).

Og hvordan gik det så i folketinget?

Arbejdsministeren, Kaj Bundvad, fremsatte den 25. februar 1963 forslaget om forlængelse af kollektive overenskomster (”overenskomstloven”), herunder også nedsættelsen af det sagkyndige udvalg til udarbejdelse af indstilling om forslag til en tillægspensionsordning, som ovenfor omtalt.

Førstebehandlingen af lovforslaget fandt sted den 27. februar 1963 og omfattede også de øvrige dele af helhedsløsningen, herunder forslag om pris- og avancementstop, om udbyttebegrænsning og om ændringer i lov om lønninger og pensioner m.v. til statens tjenestemænd. Forhandlingen indledtes af den socialdemokratiske ordfører Hans Rasmussen, som i sit udførlige indlæg ikke mindst dvælede ved baggrunden for helhedsløsningen, nemlig ”den vanskelige situation omkring vor betalingsbalance” illustreret ved et underskud i det foregående år på 1 1/2 mia. kroner, og ved bevarelsen af den fulde beskæftigelse som regeringens hovedinteresse.

Efter at have omtalt, at lovforslaget, uanset den principielt uændrede forlængelse af overenskomsterne, dog betød bl.a. visse forbedringer for de lavtlønnede, fortsatte Hans Rasmussen: ”Derudover får vi gennemført en efterlønsordning eller tillægspension, hvor betalingerne indkasseres fra 1. marts 1964. Det er en social landvinding, som vi har kæmpet længe for, og som kun er en social retfærdighedshandling, for lige så rimeligt det er, at den almindelige arbejdsløse dækkes i produktionen, lige så rimeligt er det, at produktionen også betaler sligten af arbejdskraften”. Ordene var ikke mange, men den der hørte

dem fremført i salen med den stærke smeds karakteristiske stemmeføring, har let ved at huske dem.

Ej heller ordførerne for de andre partier ofrede i øvrigt § 5 i overenskomstloven større opmærksomhed. Forklaringen kan kortest gives ved at citere statsminister J. O. Krags ord ved 1. behandlingen: ". . . det vigtigste er naturligvis stabiliseringslinjen, der skal danne basis for fortsat fremgang i landets økonomi . . .". Spørgsmålet om en tillægspensionsordning var på dette tidspunkt kun en lille brik i det store politiske puslespil.

Lovforslaget om forlængelse af de kollektive overenskomster blev også ved 3. behandlingen den 12. marts 1963 forhandlet sammen med en række andre af helhedsløsningens bestanddele, men som det uden sammenligning vigtigste og mest omstridte af forslagene blev det – og kun det – genstand for afstemning ved navneopråb. Vedtagelsen skete med 90 stemmer mod 87, altså med en snæver margin. For stemte socialdemokraterne og de radikale. Imod stemte de Konservative, Venstre, Uafhængige og Socialistisk Folkeparti. Konstellationen af nej-stemmer fik statsminister Krag til retorisk at spørge, hvad denne "forening", hvor man fandt "Aksel Larsen i varm forbrødring med de Konservative, Venstre og Uafhængige", egentlig var enige om; og han gav selv svaret, at oppositionen var "enige om at gå imod regeringens helhedsløsning, men de er ikke enige om noget at sætte i stedet".

Det bør tilføjes, at de øvrige lovforslag blev vedtaget med væsentlig større flertal – især gjaldt dette forslaget om indgreb over for tjenestemændenes lønninger m.v., som vedtoges med ikke mindre end 100 stemmer mod kun 8, medens 70 afholdt sig fra at stemme.

TILBLIVELSEN

Med vedtagelsen af helhedsløsningens lovbuket, herunder overenskomstloven af 13. marts 1963 med dennes § 5, var scenen klargjort for optakten til ATP: arbejdet i tillægspensionsudvalget af 1963, som knap et år senere skulle føre til ATP-loven af 7. marts 1964.

A. TILLÆGSPENSIONSUDVALGET AF 1963.

1. *Udvalgets nedsættelse.*

Tillægspensionsudvalget blev nedsat ved arbejdsministeriets skrivelse af 18. april 1963, idet veteranen fra folkeforsikringskommissionen, nu direktør for arbejdstilsynet, Geert Drachmann, blev anmodet om som formand at lede udvalgets forhandlinger. Udvalget talte i øvrigt 5 repræsentanter fra lønmodtagersiden (tre fra Landsorganisationen (LO), 1 fra Fællesrådet for danske Tjenestemand- og Funktionærorganisationer (FTF) og 1 fra Fællesrepræsentationen for Danske Arbejdsleder- og Tekniske Funktionærforeninger (Fællesrepræsentationen), 3 for arbejdsgiverne (2 fra Dansk Arbejdsgiverforening (DA) og 1 fra Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger (SALA) og 4 for de særligt berørte ministerier (handels-, finans-, social- og arbejdsministeriet). Af stor betydning var, at de tidligere sekretærer for efterlønudvalget, Holger Jensen og P. Schade-Poulsen, var blandt de henholdsvis af LO og DA udpegede medlemmer. G. R. Nelson, der var udpeget som medlem af arbejdsministeriet, blev leder af sekretariatet. Professor, dr. phil. Sparre Andersen blev knyttet til udvalgsarbejdet som aktuar-mæssig sagkyndig.

I udvalgs-kommissoriet henvistes indledningsvis som baggrund for arbejdet til efterlønudvalgets betænkning og til de norske og svenske

ordninger. Herefter fastsloges det som udvalgets opgave "at udarbejde forslag til en tillægspensionsordning, der så vidt mulig omfatter hele det danske arbejdsmarked" og "skal baseres på indbetalinger fra arbejdsgivere og lønmodtagere med virkning fra 1. marts 1964". I øvrigt blev udvalget udtrykkelig stillet "frit med hensyn til den indstilling, der skal afgives". Alligevel tilkendegav ministeriet for en sikkerheds skyld sin forventning om, at udvalget som grundlag for indstillingen og lovforslaget ville undersøge og vurdere de forskellige problemer i forbindelse med indførelsen af en tillægspensionsordning, herunder personkredsen, de forskellige mulige former for pension (egen-, enke- og børnepension) og størrelsen heraf, vilkårene for at opnå ydelserne, bidragenes størrelse og evt. regulering, indbetalingsregler og, endelig, tilrettelæggelsen af administration og fondsforvaltning.

Med denne huskeseddel regnede det forsigtige ministerium vel med så nogenlunde at have garderet sig mod større undladelsessynder i udvalgsarbejdet.

Realiteten var imidlertid klar nok: med overenskomstlovens § 5 og det heraf afledte kommissorium var et forslag til en dansk tillægspensionsordning omfattende så vidt muligt hele arbejdsmarkedet givet i bestilling hos arbejdsmarkedets hovedorganisationer, omend med bistand fra statsmagten. Særlig bemærkelsesværdigt var det, at hverken loven eller kommissoriet udtalte sig om den fremtidige ordnings ambitionsniveau, altså bidragenes og ydelsernes størrelse, som det således også blev overladt udvalget at tage stilling til, ganske vist med efterlønsudvalgets "regnestykker" som delvist vejledende baggrund.

At hele tillægspensionssagen på dette tidspunkt først og fremmest blev anskuet ud fra en arbejdsmarkedspolitisk synsvinkel, fremgik i øvrigt også af den, umiddelbart forbavsende, omstændighed, at udvalget blev nedsat ved arbejdsministerens foranstaltning, og at udvalgsarbejdet helt og holdent kom til at foregå i arbejdsministeriets regie. Socialministeriet, det traditionelle værksted for arbejde med de store pensionsproblemer, følte sig måske forståeligt nok noget brøst-

holdent over, hvad man anså for lidt af en invasion af dets retmæssige domæner.*)

2. Udvalgsarbejdet i almindelighed.

Tillægspensionsudvalget holdt sit 1. møde den 13. maj 1963 og sit 19., afsluttende møde den 28. november 1963, altså 6 1/2 måned senere, hvor udvalgets betænkning om Arbejdsmarkedets Tillægspension (betænkning nr. 341, 1963) blev underskrevet, for dagen efter at blive afgivet til arbejdsminister Erling Dinesen. Tidsterminen 1. december 1963 var således overholdt, endda med to-tre dage i overskud.

Allerede ved åbningsmødet blev det fra flere sider fremhævet, at der var givet udvalget meget kort tid til de mange problemer, der skulle tages stilling til, problemer som slet ikke havde været "egentlig behandlet" (som et medlem udtrykte det) i efterlønsudvalgets tekniske redegørelse. Som hovedeksempler nævntes ordningens administrative tilrettelægning, fondsforvaltningen og forholdet til bestående pensionsordninger. Hertil kom – som noget nyt – personkredsen, hvor overenskomstlovens § 5 havde ændret de forudsætninger, som efterlønsudvalget havde arbejdet ud fra, ligesom spørgsmålet om ordningens rækkevidde i øvrigt nu fremstod som helt åbent.

Udvalgsarbejdet blev da også et kapløb med tiden. Når det trods det hårde tidspres alligevel lykkedes at klare opgaven, skyldtes dette først og fremmest det som helhed særdeles gode arbejdsklima i udvalget. Vel talte dette også repræsentanter for organisationer, der ikke havde deltaget i efterlønsudvalgets arbejde – som foran nævnt FTF og Fællesrepræsentationen på lønmodtagersiden og SALA på arbejdsgiversiden – og hvor varetagelsen af disses særlige interesser uundgåeligt måtte komplicere forhandlingerne. Men med LO og DA som de toneangivende parter var det klare indtryk fra starten, at alle udvalgsmedlemmer var indstillet på at gøre deres yderste for at overvinde de forskellige vanskeligheder og nå frem til et positivt resultat, d.v.s. enighed om et lovforslag til en tillægspensionsordning. Denne

*) Det følte da også dér som en tilbagevenden til normale tilstande, at det blev socialministeren, som senere nedsatte tillægspensionsudvalget af 1964, som fik til opgave at udarbejde forslag til en almindelig tillægspensionsordning efter svensk model.

beslutsomme stemning var naturligvis i sig selv opmuntrende og løfterig. Det bør imidlertid ikke glemmes, at i dens reelle baggrund indgik med betydende vægt bestemmelsen i overenskomstlovens § 5, stk. 1, hvorefter det i alle tilfælde påhvilede arbejds- og socialministeren i folketingsåret 1963-64 at fremsætte lovforslag om gennemførelsen af en tillægspensionsordning. Eller mere kontant udtrykt: hvis arbejdsmarkedets parter ønskede at have det store ord ved udformningen af dette lovforslag, måtte de udnytte den givne lejlighed til at blive enige herom.*)

Udvalgets medlemmer gik da også op i arbejdet med liv og lyst, idet Holger Jensen, Schade-Poulsen og Marvin Madsen (FTF) hurtigt blev nøglefigurerne. Tilsvarende ildhu blev lagt for dagen af sekretariatslederens medhjælpere: Niels Halck, Per Loft, H. Asmussen og S. A. Høybye, der i udvalgsarbejdets seneste måneder blev helt frigjort fra deres sædvanlige tjenesteplichter i arbejds- og socialministerierne – for at kunne tilbringe det meste af døgnet på Skt. Annæ Plads 5, Forligsinstitutionens og Arbejdsrettens domicil, hvor tillægspensionsudvalget og dets sekretariat holdt til.***) Med til billedet hører, at der rådede et forbilledligt samarbejde mellem formanden, Geert Drachmann, og Nelson, som i forvejen kendte hinanden godt gennem mange år.

Lidt summarisk kan det i øvrigt siges, at udvalgets arbejde kom til at foregå på tre planer. Der var for det første de (bortset fra sommerferien) næsten ugentlige, til sidst endnu hyppigere plenarmøder, hvor det var betegnende, at fremmødet hyppigt var fuldtalligt, afbudene i alle tilfælde yderst få. For det andet blev der nogle måneder efter starten etableret to underudvalg til særlig at kulegrave henholdsvis de specielle administrative problemer i forbindelse med oprettelsen af en tillægspensionsordning (administrationsudvalget) og de særlige problemer vedrørende deltagelse i en sådan ordning af løsarbejdere

*) For sekretariatslederen gjorde det særlige forhold sig gældende, at såfremt udvalgsarbejdet ikke førte til enighed, ville det umiddelbare ansvar for at udarbejde ministerens omtalte lovforslag alligevel tilfalde ham som chef for arbejdsministeriets 1. kontor, under hvis ressort bl.a. dette sagsområde henhørte.

**) Overarbejdet var så tæt i disse måneder, at sekretariatet, til tider ledsaget af formanden, opnåede at blive stamkunder med tilhørende stambord på yndlingsspisestedet, Restaurant Els i Store Strandstræde.

samt deltids- og korttidsbeskæftigede (løsarbejderudvalget). Og for det tredje blev der af DA's og LO's topfolk forhandlet direkte om visse nøgleproblemer, bl.a. bidragets størrelse og fordeling, fondsplacering og tillægspensionsordningens ledelse, idet resultatet af disse forhandlinger derefter indgik i udvalgets arbejde.

3. *Hovedproblemerne.*

Drøftelserne i selve tillægspensionsudvalget førte ret hurtigt og gnidningsløst til enighed om en lang række punkter, hvoraf de fleste reelt allerede var mere eller mindre afhandlet i det tidligere efterlønsudvalg, og ikke gav vanskeligheder i forhold til de "nytilkomne" organisationer. Dette gjaldt således fastsættelse af tilgangsalder 18 og pensionsalder 67 år for både mænd og kvinder, begrænsning af ydelserne til alderspension, bidragsbetaling i 40 år som vilkår for fuld pension, ydelse af ventetillæg på 4 eller 5% for hvert halvårs udsættelse af pensionsbegæring, kombineret præmiereserve- og fordelingsprincip som grundlag for finansieringssystemet, fastsættelsen af den aktuar-mæssige grundlagsrente til 4 1/2% m.m.

Men der var også enkelte ret så afgørende problemer, som gav anledning til langvarige drøftelser og delvis kraftige og vedvarende meningsforskelle. I centrum stod spørgsmålene vedrørende ordningens personkreds og om dens opbygning og rækkevidde, spørgsmål der som foran nævnt fremstod som nye i forhold til den referenceramme, som havde været relevant ved efterlønsudvalgets overvejelser i 1961-62.

Afgørende var herved først og fremmest, at medens den i sin tid påtænkte aftale mellem hovedorganisationerne naturligt nok forudså personkredsen afgrænset til alle lønmodtagere, der var dækket af kollektive overenskomster under DA og LO, havde forslagsbemærkningerne til overenskomstlovens § 5, og senere udvalgskommissoriet, udtrykkelig fastslået det ønskelige i, "at ordningen kommer til at omfatte så vidt muligt hele arbejdsmarkedet", altså en meget væsentligt større og – især – mere uensartet kreds.

Hertil kom imidlertid et andet forhold. Ved efterlønsudvalgets overvejelser om dimensionerne af en dansk tillægspensionsordning lå det ligesom i luften, at det i første omgang ville være realistisk at gå beskedent til værks. Man kunne herved støtte sig på den ligeledes ret be-

skedne norske ordning – Fellesordningen for Tariffestet Pensjon (FTP) – som var oprettet af arbejdsmarkedets hovedorganisationer med ikrafttræden 1. januar 1962, dette til forskel fra den lidt ældre og langt mere vidtgående svenske ordning, som var vedtaget ved loven om Allmän Tillægspension og trådt i kraft den 1. januar 1960. Nu var der blot sket det, at det norske arbejderparti under Einar Gerhardsen netop i 1963, og vel at mærke efter marts måned, lancerede og vandt et valg på (især) en ny og ambitiøs pensionspolitik, omfattende såvel forhøjelse af den almindelige folkepension, som en stærkt udvidet tillægspensionsordning efter svensk mønster (nyordningen iværksattes dog først 1. januar 1967).

Det var vel naturligt, at der i lyset af denne udvikling på lønmodtager-siden i tillægspensionsudvalget kunne spores en fornemmelse af, at forudsætningerne for overenskomstlovens § 5, og dermed udvalgets arbejde, ikke længere var de samme. Eller mere kontant udtrykt: at det hidtidige fodtøj måske var ved at blive for småt.

Uden at gå ind i en detaljeret redegørelse for udvalgets forhandlinger, skal i det følgende fremdrages nogle hovedpunkter fra drøftelserne om de lige nævnte centrale problemer, idet der herved vil blive lagt særlig vægt på sådanne aspekter, som har spillet en rolle også i det senere forløb. I forbindelse hermed vil der også kort blive redegjort for resultaterne af arbejdet i de to underudvalg, og af de direkte samtaler om visse nøglespørgsmål mellem DA's og LO's topledere.

a. *Personkreds.*

For så vidt angår lønmodtagerne gav det sig selv, at ordningen principielt skulle omfatte samtlige arbejdere (medhjælpere) beskæftiget her i landet, være sig hos private eller offentlige arbejdsgivere. Praktisk mente udvalget dog at måtte kræve et vist minimum af tilknytning til arbejdsmarkedet som vilkår for medlemskab og gik følgelig ind for at undtage lønmodtagere med en ugentlig arbejdstid hos samme arbejdsgiver under 15 timer (for månedslønnede 65 timer månedlig). Anderledes lå forholdet med de arbejdere, som vel ofte er beskæftiget på normal arbejdstid, men hvor beskæftigelsen efter sin karakter er begrænset til kortvarige opgaver hos den enkelte arbejdsgiver. Her var det udvalgets klare opfattelse, at disse såkaldte løsarbejdere

(med havnearbejderne som den største gruppe) burde omfattes af tillægspensionsordningen. Resultatet af spørgsmålets behandling i et underudvalg var, at der i lovforslaget blev indføjet en bestemmelse, hvorefter arbejdsministeren efter forhandling med de interesserede organisationer kunne fastsætte regler, der sikrer, at også disse lønmodtagere inddrages under ordningen.

løvrigt frembød personkredsen i hvert fald to afgørende problemsæt, foruden en del mindre problemer, som denne fremstilling vil lade uomtalt. Det ene vedrørte stillingen for funktionærer og tjenestemænd, og det andet vedrørte de selvstændige erhvervsdrivende.

(i) Funktionærer og tjenestemænd.

Uanset at spørgsmålet om de selvstændiges mulige medlemskab påkaldte sig ikke ringe, også politisk betonet interesse, var det dog med hele forhistorien og overenskomstlovens § 5 som baggrund forståeligt, at tillægspensionsudvalgets drøftelser først og fremmest samlede sig om lønmodtagerkredsen og dennes afgrænsning. Med formelt ståsted i ordlyden af § 5 og lovforslagets bemærkninger hertil kunne man imidlertid med en vis ret opstille den forhåndsantagelse, at principielt alle lønmodtagere burde have adgang til ordningen. En sådan påstand ville imidlertid stride mod et væsentligt reelt moment i de grundlæggende ideer bag tillægspensionstankens fremkomst. Dette moment var, som omtalt foran i kapitel II, at stadig flere lønmodtagere i kraft af deres funktionær- eller tjenestemandstatus kunne opnå pensionsydelse, der væsentlig oversteg den blotte folkepension, som store lønmodtagergrupper særlig inden for arbejderklassen måtte klare sig for. En tillægspensionsordning for just disse grupper havde da som et hovedformål at mindske denne ulighed.

Det lige sagte var netop DA's og LO's udgangspunkt ved nedsættelsen i 1961 af efterlønsudvalget,^{*)} og det er derfor ingen tilfældighed, at dets redegørelse efter en gennemgang af forskellige bestående lokale pensionsordninger fremholdt, at der burde være mulighed for,

^{*)} P. Schade-Poulsen har helt op til de seneste år gentaget påpeget, at den senere udvikling af tillægspensionsordningen ved medtagelse af samtlige funktionærer (allerede i 1964) og tjenestemændene (i 1965, men med virkning fra 1964) egentlig betegner en afsporing i forhold til dette udgangspunkt.

at virksomheder med eksisterende ordninger i visse tilfælde kunne holdes uden for en eventuel kommende tillægspension eller få adgang til at tilpasse sig en sådan.

Tillægspensionsudvalgets egen holdning blev diplomatisk formuleret derhen, at man så det som "sit hovedformål at finde frem til en tillægspensionsordning, der omfattede et bredt udsnit af lønmodtagerne".*)

Der opnåedes i udvalget let enighed om, at funktionærer, hvis løn- og arbejdsvilkår stort set svarede til arbejdernes, også skulle omfattes af tillægspensionsordningen. De øvrige funktionærer var derimod en heterogen gruppe, der foruden arbejdsledere omfattede f.eks. bank-, sparekasse- og forsikringsfunktionærer samt en del akademikere og lign., hvoraf flertallet havde en egentlig forsikringsmæssig pensionsordning. Her var sagen noget mere tvivlsom. Fra arbejdsgiverside påpegedes, at medtagelse af disse grupper gik ud over efterlønsudvalgets tidligere forslag, ligesom det næppe havde været lovgivernes tanke, at de skulle omfattes af loven. Fra lønmodtagerside fremholdtes omvendt, at der også her vitterligt var tale om lønmodtagere, og at i hvert fald de funktionærer, som var omfattet af kollektive overenskomster, faldt direkte ind under overenskomstloven og dermed også dennes § 5.

Afgørende for drøftelsernes udfald blev måske, at det viste sig umuligt at tilvejebringe et rimeligt, generelt anvendeligt afgrænsningskriterium for de omhandlede grupper. Under disse omstændigheder enedes udvalget sluttelig om at foreslå, at ikke blot samtlige arbejdere, men også alle funktionærer skulle omfattes af ordningen.

Der var imidlertid også flertal i udvalget for at foreslå en dispensationsadgang, således at tillægspensionsordningens bestyrelse efter ansøgning skulle kunne undtage lønmodtagergrupper, som var tilsluttet en ved lovens ikrafttræden allerede bestående pensionsordning, der efter bestyrelsens skøn var "af mindst samme værdi som tillægspensionsordningen".

Repræsentanterne for FTF og Fællesrepræsentationen anførte dog i en mindretalsudtalelse, at de vel kunne acceptere en vis begrænset dispensationsadgang, men måtte gå ind for en stramning a propos

*) Udvalgets betænkning side 20, spalte 1 fornedet.

flertallets udtryk "efter ansøgning", idet det burde præciseres, at dispensation skulle være ønsket såvel af flertallet af lønmodtagere som af arbejdsgiverne. Bag denne lidt kritiske holdning lå reelt de to organisationers gentagende fremførte opfattelse, hvorefter Folketingets hensigt med § 5 i virkeligheden var at sikre alle lønmodtagere, uanset om de var dækket af en pensionsordning eller ej, den økonomiske forbedring, der ville ligge i arbejdsgiverbidraget til tillægspensionen. Det kunne siges, og blev da også sagt, at disse synspunkter ikke havde meget at gøre med en pensionsreform, men de var til gengæld i høj grad fagforeningspolitisk relevante. Man skulle komme til at møde dem på ny under den senere folketingsbehandling af lovforslaget.

Havde der i udvalget været usikkerhed om medlemskab for funktionærer, der i forvejen var dækket af en egentlig pensionsordning, siger det sig selv, at der måtte råde endnu større tvivl om deltagelse i ordningen af de af en statslig eller kommunal pensionsordning omfattede tjenestemænd og dermed ligestillede grupper. Rent bortset fra reelle pensions hensyn blev det på den ene side gjort gældende, at overenskomstloven slet ikke omfattede tjenestemænd, hvis lønforhold var blevet ordnet ved særskilt lovgivning, og på den anden side hævdede, at overenskomstlovens § 5 og udvalgskommissoriet var således formuleret, at tjenestemændene ikke uden videre kunne anses for udelukket fra medlemskab. Det blev imidlertid hurtigt klart, at disse mere formelle, juridiske betragtninger ikke førte nogen vegne. Nøglen til en acceptabel, omend foreløbig løsning, blev fundet i det praktisk-politiske forhold, at der næsten samtidig under finansministeriet var nedsat et udvalg til at udrede de problemer, som gennemførelsen af fuld folkepension ville skabe for tjenestemandspensionerne, og at en afgørelse med hensyn til tillægspension for tjenestemændene fornuftigvis måtte afvente resultaterne af dette udvalgsarbejde.

Konklusionen af tillægspensionsudvalgets overvejelser blev derfor, at tjenestemænd og dermed ligestillede i denne omgang blev foreslået undtaget fra ordningen i afventning af resultatet af det lige nævnte udredningsarbejde. Men i udvalgets betænkning blev det udtrykkeligt anført, at denne fremgangsmåde ikke udelukkede tjenestemandgruppen fra på et senere tidspunkt at blive tilsluttet ATP, såfremt beslutning måtte blive truffet herom. Og – politisk ret så afgørende – til-

føjedes det, at de rettigheder, som ville være gældende for lønmodtagere med medlemskab allerede fra ordningens etablering, også burde gælde for tjenestemændene ved en sådan eventuel senere tilslutning. Også disse synspunkter skulle man senere få lejlighed til påny at møde i Folketinget, omend deres politiske slagkraft først skulle nå den fornødne modning i maj 1965, altså mere end et år efter ATP-lovens vedtagelse.

(ii) Selvstændige erhvervsdrivende.

Allerede efterlønsudvalget havde overvejet de selvstændiges mulige medlemskab, men i redegørelsen blev hele spørgsmålet affærdiget med en enkelt sætning: "Det er efter udvalgets opfattelse tvivlsomt, om arbejdsgivere også bør have adgang til at deltage i ordningen". I tillægspensionsudvalget var der allerede i starten nogen usikkerhed om, hvorvidt medlemskab for selvstændige var foreneligt med ordlyden af overenskomstlovens § 5, selv om tanken herom i og for sig mødte en vis sympati ud fra den betragtning, at især de mindre næringsdrivende inden for landbrug, handel og håndværk ofte ville være stillet nogenlunde som arbejdergruppen. Man foretog derfor ret indgående overvejelser, herunder aktuarmæssige beregninger, vedrørende konsekvenserne af et sådant medlemskab.

Det viste sig imidlertid herved, at såfremt de selvstændige skulle indpasses sammen med de brede lønmodtagergrupper i en ordning baseret på et blandet præmiereserve- og fordelingssystem, og med den heraf betingede særligt gunstige stilling for ældre medlemmer ved starten (den såkaldte overkompensation), ville dette nødvendigvis forudsætte obligatorisk medlemskab også for de selvstændige, uanset at disse ifølge sagens natur selv skulle betale hele præmien. Uden obligatorisk medlemskab måtte der nemlig imødeses en særlig stærk tilgang af selvstændige i de højere aldersklasser, hvorved ordningen økonomisk ville komme ud af balance. Og et frivilligt medlemskab uden de særlige kompensationsregler for de ældre ville omvendt være af begrænset værdi, idet samme dækning lige så vel kunne opnås f.eks. gennem tegning af en almindelig livrente. Stærkt afkølede på mange virkede det endvidere, at ifølge beregningerne ville de selvstændige erhvervsdrivendes tilslutning, selv ved obligatorisk medlemskab, på grund af deres afvigende aldersfordeling (flere ældre)

medføre en reduktion af pensionsydelse for samtlige medlemmer på ca. 10%.

Det kunne derfor ikke overraske, at udvalgets flertal (alle medlemmer med undtagelse af ét medlem) klart konkluderede, at man ikke mente at kunne stille forslag om at give selvstændige adgang til tillægspensionsordningen. For fuldstændighedens skyld skal dog tilføjes, at udvalgsflertallet samtidig i enighed kunne foreslå, at lønmodtagere, der havde været medlemmer af ordningen i mindst 3 år, efter eget ønske skulle kunne bevare deres medlemskab mod selv at betale det fulde bidrag. Eftersom de allerfleste nu engang begynder den aktive tilværelse som lønmodtagere i en vis periode, betød dette forslag reelt, at der på længere sigt ville blive adgang for næsten alle arbejdsgivere til at deltage i ordningen, men altså på frivillig basis.

Det ene medlem, som ikke kunne tilslutte sig flertallets opfattelse, var repræsentanten for SALA, sekretær K. Bloch, som i en mindretalsudtalelse understregede ulemperne ved at begrænse tillægspensionsordningen til egentlige lønmodtagere med udelukkelse af selvstændige erhvervsdrivende (landbrugerne fremhævedes særligt), medhjælpende hustruer og hjemmearbejdende husmødre, og derfor gik ind for at lade ordningen "omfatte hele befolkningen, hvorved den på længere sigt kom til at virke som en overbygning på folkepensionen og ville kunne finansieres over en fast procent af den skattepligtige indkomst".

Det fremgår uden videre, at SALA hermed bevægede sig langt uden for såvel overenskomstlovens som kommissoriets tekst og tanker. Da mindretalsudtalelsen først fremkom knap 14 dage før udvalget afgav sin betænkning, blev den allerede af denne grund aldrig genstand for egentlig drøftelse, og kom i sin firkantethed for de andre udvalgsmedlemmer nærmest til at fremstå som lidt af en demonstration for demonstrationens skyld.

b. Opbygning og økonomisk ramme m.m.

Det eneste på forhånd givne grundlag for tillægspensionsudvalgets arbejde med ordningens nærmere struktur og format var ordene i § 5, hvorefter ordningen skulle "baseres på indbetalinger fra arbejdsgivere og lønmodtagere", at den med andre ord finansielt skulle hvile i sig selv uden tilskud fra det offentlige. Henvielsen i kommissoriet ikke

blot til efterlønsudvalgets redegørelse, men også til de indbyrdes stærkt afvigende norske og svenske ordninger betød, at udvalget i øvrigt virkelig var frit stillet. Groft sagt omfattede det her relevante problemkompleks fire hovedpunkter: bidragenes fastsættelse og størrelse, finansieringssystemet, pensionens art og størrelse, herunder de vigtige overgangsregler, samt endelig fondsmidlerne. Generelt gælder om disse punkter, at de var genstand for gentagne og udførlige drøftelser i udvalget, som i udstrakt grad drog nytte af professor Sparre Andersens aktuarmæssige bistand. Med dette arbejde som grundlag blev udfaldet derefter imidlertid afgørende bestemt ved de sent på efteråret stedfundne direkte forhandlinger mellem formændene for LO og DA, henholdsvis Eiler Jensen og Sv. Heineke, hvor der opnåedes enighed om helt konkret formulerede løsninger på de forskellige problemer.*)

(i) *Bidrag.*

Med hensyn til metoden for fastsættelse af bidragene samlede udvalgets drøftelser sig om to principielt forskellige muligheder, som allerede efterlønsudvalget havde været inde på, men uden at tage stilling, jf. foran i kapitel I. B. Den ene var at fastsætte bidraget til et bestemt beløb (som i Norge), og den anden var at fastsætte det til en procent af lønindtægten (som i Sverige). Med aktuarens bistand blev der tilvejebragt et antal modelskitser til belysning af virkningerne af at vælge den ene eller den anden af disse muligheder i forskellige varianter.

Det viste sig ret snart, at DA's og LO's repræsentanter ikke var positive over for den svenske model. Fastsættelsen af bidraget til en procent af lønindtægten var jo ledsaget af en fastsættelse også af pensionsydelseernes højde efter indkomst, noget der ikke var almindeligt i

*) LO's og DA's fællesskrivelse af 12. november 1963 blev overbragt til udvalgets formand – der var jo tidspres på. Betegnende for situationen var, at organisationsformændene i slutningen af deres skrivelse anførte: "Vi forventer, at udvalget herefter vil være i stand til hurtigt at afslutte sit arbejde . . .". Forventningen blev ikke skuffet. Bortset fra et enkelt, ganske vist temmelig vigtigt punkt vedrørende vilkårene for vedtagelse af ændrede bidrag og visse dermed sammenhængende forhold, fulgte udvalget uden nævneværdig diskussion de af LO's og Da's topledere fremsatte forslag.

den danske sociallovgivning. Schade-Poulsen konkluderede, at man i DA "ikke fandt tiden moden til gennemførelse af det svenske system", og Holger Jensen var enig, idet han tilføjede, "at det svenske system forudsætter et meget højt bidrag, som man fra faglig side fandt vanskeligt at klare her i landet". Med udfaldet af denne diskussion var det reelt afgjort, at udvalget ville foreslå en ordning efter den norske model. Det betød først og fremmest en ordning af beskedent format (som det også faktisk havde ligget i det tidligere efterlønsudvalgs tanker). Og det betød dernæst et forslag om ensartede bidrag sat i relation alene til beskæftigelsesperioden og i princippet uafhængig af det enkelte medlems indtægt.

Resultatet blev da et foreslået bidrag på 5,40 kr. pr. uge (mod 4,50 n.kr. i Norge) for mindst 30 timers ugentlig beskæftigelse hos samme arbejdsgiver; under hensyn til, at timetallet for den ugelønnede kan variere stærkt, mente udvalget således ikke, at betaling af fuldt bidrag skulle forudsætte også fuld normal arbejdstid på 45 timer. For 15-29 timers beskæftigelse var beløbet det halve. For månedslønnede blev de tilsvarende timetal sat til 130 og 65-129, idet det fulde bidrag udgjorde 21,60 kr. Dette betød, at en fuldt beskæftiget månedslønnet og en fuldt beskæftiget ugelønnet ville komme til at betale på det nærmeste samme årsbidrag. Arbejdsgiveren skulle udrede 2/3 af bidraget og lønmodtageren 1/3 (ligesom i Norge). Det fulde bidrag svarede til ca. 1.5% af en gennemsnitlig ugeløn (hvor det svenske bidrag, der alene betales af arbejdsgiveren og fastsættes år for år, allerede i 1963 var nået op på 3.8% af lønsummen – en procent, der siden er mere end tredoblet!). Det var således bidrag af en begrænset størrelsesorden, som her blev foreslået.

Hertil må føjes, at der ikke i udvalget kunne opnås enighed om faste regler for regulering af bidraget for således at søge at sikre pensionernes værdifasthed under fortsat inflation. For god ordens skyld bør anmærkes, at alle i udvalget var helt på det rene med, at selv automatisk fuld pristalsregulering af bidrag ikke i sig selv ville være tilstrækkelig til at sikre pensionernes købekraft.

Lønmodtagernes talsmænd var naturligt nok meget positive i denne sag. Holger Jensen var således inde på, at det måtte være muligt i loven at bestemme, at bidraget skulle forøges med så og så mange øre hver den 1. marts i de første år. En sådan form for automatik ville

gøre det lettere for bestyrelsen efter 4-5 år at tage stilling til en forhøjelse af pensionerne, uden at der herved var givet løfte om fuld pristalsregulering. Arbejdsgiversiden var til gengæld negativt indstillet til disse tanker. Således fandt Schade-Poulsen, at problemerne i forbindelse med pensionens værdifasthed ikke var til at overse og bekvilede derfor også det hensigtsmæssige i at "lovgive om stigninger i bidraget". Han fandt det bedre ved den første fastsættelse af bidrag og pensioner at sørge for en vis margen, hvilket ville lette det for ordningens bestyrelse nogle år senere at tage stilling til en forhøjelse af bidraget.

Reguleringsproblematikken var blandt de emner, som blev forhandlet direkte mellem formændene for LO og DA. Der opnåedes her enighed om i lovforslaget at indføje en toleddet bestemmelse desangående.

For det første skulle bestyrelsen, såfremt de periodiske aktuarmæssige opgørelser viste "overskud", overveje at anvende dette til forhøjelse af pensionerne, idet der herved skulle "tages hensyn til den skete prisudvikling samt udviklingen i landets og befolkningens økonomiske forhold".

Og for det andet skulle ATP's ledelse "forudsat indforståelse fra Landsorganisationen og Dansk Arbejdsgiverforening" kunne ændre bidragene. Denne sidste kontante formulering faldt dog udvalgsmedlemmerne fra de øvrige organisationer noget for brystet. Det krævede langvarige drøftelser, før formanden, Geert Drachmann, i en sen nat-tetime fandt de forløsende ord, hvorefter en beslutning om at ændre bidragene "skal godkendes af repræsentantskabet ved simpelt flertal, dog at såvel et flertal af arbejdsgiverrepræsentanter som et flertal af lønmodtagerrepræsentanter skal stemme for beslutningen".

Denne formel blev modtaget med glæde og omgående godkendt af alle parter. Det bemærkes herved, at udvalget blev enigt om at sammensætte repræsentantskabet lidt anderledes end af organisationsformændene foreslået, nemlig således, at de to hovedorganisationer hver for sig fik flertal blandt henholdsvis lønmodtager- og arbejdsgiverrepræsentanter, jf. herom nærmere i afsnit c (i) nedenfor.

(ii). *Finansieringssystem.*

Ligesom i både Norge og Sverige, og ligesom efterlønsudvalget, valg-

te tillægspensionsudvalget at basere finansieringssystemet på et kombineret præmiereserve- og fordelingssystem. Afgørende for valget var, at det kombinerede system dels gav mulighed for at yde antagelige tillægspensioner til forsikrede, der ved ordningens start allerede var oppe i årene, den såkaldte overkompensation, jf. neden for under afsnit (iii), dels sikre en vis fondsdannelse, der gennem sit rentefkast kunne muliggøre større pensioner og "samtidig i opbygningsperioden vil medføre en større total opsparing i samfundet end et rent fordelingssystem" (som det forsigtigt formuleredes i lovforslagets bemærkninger).

(iii) Pensionens art og størrelse.

Den foreslåede økonomiske ramme var naturligvis afgørende for ydelsernes art og størrelse.

Selv om der i udvalget blev tilkendegivet sympati for at udvide ordningen med f.eks. børne-, enke- og/eller invalidepension, opnåedes der hurtigt enighed om, at med den beskudne økonomiske ramme måtte det være rigtigst at nøjes med egenpension, som i alle tilfælde ville blive af ret begrænset størrelse. Med tanke på, hvad der senere skulle ske i folketinget, kan der måske være grund til at notere sig en bemærkning fra socialministeriets repræsentant, Erling Arntzen, hvorefter adgangen til enkepension i den norske ordning måtte ses i lyset af, at man ikke i Norge havde en almindelig enkepensionsordning som i Danmark.

Med beslutningen om at fastsætte bidraget til et ensartet beløb pr. beskæftiget tidsenhed forekom det naturligt at yde også tillægspensionen med et ensartet beløb ved pensionsalderens indtræden alene afhængig af den anciennitet i ordningen, som medlemmet havde opnået i kraft af sin beskæftigelse som lønmodtager. Fuld tillægspension blev foreslået fastsat til 2.400 kr. årlig (i Norge tilsvarende 2.400 n.kr.), hvilket var ca. 50% af den indtægtsregulerede folkepension for enlige pr. 1.10. 1963, og det mindste beløb, som skulle kunne udbetales, blev sat til 300 kr. årligt. Ved opsættelse af begæring om pension ville denne blive forhøjet med 5% for hvert halve år, dog højst med i alt 30%.

For lønmodtagere, som kom med fra ordningens første år (såkaldte § 6 medlemmer), tilsigtede de foreslåede overgangsregler, at der – li-

gesom i Norge og Sverige, og som også forudsat af efterlønsudvalget skulle kunne ydes en antagelig tillægspension til de medlemmer, som allerede da var ude over den egentlige ungdom. For det første muliggjorde de at opnå fuld pension på grundlag af blot 27 års anciennitet. Og for det andet – og meget afgørende – aftrappedes pensionen for lønmodtagere, som på grund af deres alder ikke ville kunne opnå 27 års anciennitet, på en sådan måde, at der ved blot 1 års anciennitet ville kunne opnås en årspension på 600 kr.

For alle senere tilkomne medlemmer foresloges det, at der til opnåelse af fuld pension skulle kræves 40 års anciennitet og at der, hvis den opnåede anciennitet var mindre, skulle ske forholdsmæssig afkorting af pensionen. Dette var forslaget principielle hovedregel.

Overgangsreglernes gunstige behandling ved ordningens start af de ældre var det aktuelt vigtigste udtryk for den såkaldte sociale solidaritet mellem medlemmerne, som udvalget lagde megen vægt på.

Denne tankegang satte imidlertid også markante spor af permanent karakter. Allererst kan der her være grund til at påpege, at allerede forslaget om 40 års anciennitet som vilkår for fuld pension rummede en betydelig sikkerhedsmargin i og med, at der var mulighed for at opnå 49 års anciennitet i aldersintervallet 18-66 år. Hertil sluttede sig forslaget hovedregel om anciennitet, hvorefter der til opnåelse af et års anciennitet kun krævedes indbetaling af bidrag for 44 uger eller 11 måneder. Reglen om, at blot 30 timers ugentlig beskæftigelse hos samme arbejdsgiver udløste fuldt bidrag, pegede i samme retning.

LO-siden, med Henry Grünbaum fra Specialarbejderforbundet som særligt aktiv talsmand, mente dog stadig ikke, at disse forskellige bestemmelser i fornøden grad tog hensyn til de ældre medlemmer, som erfaringsmæssigt er mere udsat for sygdom og arbejdsløshed. Formanden ventilerede da tanken om, at der for medlemmer, som ved ordningens start allerede var fyldt 60 år, til opnåelse af et års anciennitet kun skulle kræves bidragsbetaling for 36 uger, henholdsvis 9 måneder. Og da Grünbaum stadig ikke var tilfreds, fremkom Nelson (letsindigt, som det siden skulle vise sig) med det supplerende forslag at lade den særligt gunstige regel for de ældre blive permanent.

Dette sidste gjorde udslaget. Efter at organisationerne havde haft lejlighed til at drøfte sagen på ny erklærede lønmodtagersiden sig indfor-

stået, og der opnåedes hurtigt enighed om en særregel, hvorefter der for medlemmer over 60 år kunne opnås et års anciennitet ved indbetaling af bidrag for kun 36 uger eller 9 måneder.*)

Sammenlagt tilkom der disse regler nok så massiv vægt. De betød nemlig, at en lønmodtager indtrådt 18 år gammel som 67-årig kunne opnå fuld tillægspension, selv om der ikke var betalt bidrag i 12-13 år, når pågældende i øvrigt havde haft fuld beskæftigelse.

Hertil måtte så endda lægges virkningen af, at overskydende anciennitet i det enkelte år om fornødent skulle kunne overføres til andre, såkaldt nødlidende år, en bestemmelse der var af særlig værdi for lønmodtagere med beskæftigelse af stærkt varierende omfang.

Omend af mere begrænset praktisk betydning bør i denne sammenhæng også nævnes effekten af den såkaldte "dobbeltbetaling", som siden skulle give anledning til en del diskussion. Med forslaget om at fastsætte bidraget på grundlag af beskæftigelsen "hos samme arbejdsgiver" forelå den mulighed, at der for en lønmodtager kunne og skulle indbetales mere end 1 fuldt bidrag. Eksempelvis ville der således for en lønmodtager med 30 timers ugentlig beskæftigelse hos en arbejdsgiver og desuden 15 timers ugentlig beskæftigelse hos en anden arbejdsgiver være at indbetale 1 1/2 bidrag til ordningen pr. uge. Den herved opnåede overskydende anciennitet ville kunne overføres til evt. nødlidende år, men i det omfang sådanne ikke fandtes, betød reglen naturligvis et nettotilskud fra pågældende medlem til ordningens økonomi.

Et sidste væsentligt, omend mere tilsløret og længe ret upåagtet udtryk for solidariteten med de ældre, især i den lange opbygningsperiode, lå i øvrigt i den omstændighed, at et bidrag forudsattes anciennitetsmæssigt at skulle tælle lige meget, uanset hvor tidligt eller sent i lønmodtagerens arbejdsliv det måtte være indbetalt. Devisen var den enkle: et bidrag er et bidrag. Det siger imidlertid sig selv, at den pensionsmæssige værdi af et bidrag indbetalt f.eks. i medlemmets 19. år

*) Den almindelige tilfredshed med, at de langvarige drøftelser af sagen var afsluttet på denne måde, ville måske have været lidt mindre, hvis man fuldt ud havde kunnet forudse de meget betydelige praktiske vanskeligheder, som dette todelte regelsæt for anciennitetserhvervelse siden hen skulle berede ATP's administration. Tilsvarende særregler for ældre medlemmer kendtes for øvrigt hverken i den norske eller svenske ordning – de var således en dansk opfindelse.

takket være det akkumulerende renteafkast måtte være mangefold værdien af et bidrag indbetalt f.eks. i det 67. år.*)

Afsluttende kan der måske være grund til et par mere almene kommentarer til begrebet den sociale solidaritet som indeholdt i ATP-forslagets udformning.

For det første var de forskellige foranstaltninger af denne karakter vel genstand for ganske udførlige drøftelser i udvalget, men de gav ikke anledning til større kontroverser parterne imellem, hvilket nok i nogen grad hang sammen med, at den samlede økonomiske ramme forudsattes uændret. Så længe dette var tilfældet, havde arbejdsgiverne i og for sig intet imod at følge lønmodtagernes ønsker. Det var imidlertid ganske betegnende for den lidt vagtsomme stemning, at et forslag fra lønmodtagerside – nærmere betegnet Henry Grünbaum – om ved særlig lov at lade arbejdsløshedsforsikringen udrede bidragene for medlemmer i arbejdsløshedsperioder mødte kraftig arbejdsgivermodstand begrundet med, at man ved en sådan fremgangsmåde ville antaste princippet om ordningens uafhængighed af offentlige midler.

Og for det andet var det klart, at med en given økonomisk ramme måtte omkostningerne til de forskellige solidariske foranstaltninger til fordel – helt overvejende – for de ældre medlemmer reelt bæres af de øvrige, d.v.s. især de yngre og unge medlemmer, og allermest de fuldt beskæftigede blandt dem. Denne aspekt af den sociale solidaritet, der aktuarmæssigt faktisk betød en omflytning af midler inden for ordningen i milliardstørrelse, blev der egentlig ikke ofret så megen opmærksomhed på. Man henholdt sig stort set til, at det var de ældre, som havde skabt det 20. århundredes materielt progressive samfund, og at der vel med fortrøstning kunne ses frem til en fortsat økonomisk vækst. Man skrev jo 1963.

(iv) Fondsmidler.

Det fulgte af det valgte finansieringssystem, at der i ATP forudsattes at skulle ske en gradvis fondsopbygning, omend på grund af det "solidariske" element i overgangsregler m.m. mindre, end hvad der ville

*) Det skulle vare mange år, nemlig til 1982, før der skete en ændring heri – og da alligevel begrænset til kun at gælde beregningen af bonus til tillægspensionen.

have været tilfældet ved en ordning baseret på det rene præmiereservesystem.

Men selv med denne systematisk betingede begrænsning var der stor interesse for den forventede opsamling af betydelige kapitalmidler – ved fuld udbygning af ordningen anslået til godt 16 mia. kr. i datidens penge på grundlag af en så lavt forudsat rente som 4 1/2%. Der var næsten ingen grænser for de velsignelser, der ventedes at følge med en lind strøm af velvillige investeringer ud af disse midler i mange prisværdige, men ikke altid lige objektivt rentable foretagender, i hvert fald på kortere sigt. Ja, selv fagbevægelsens topledelse anslog de optimistiske strenge med ret så klare politiske overtoner.*)

Tillægspensionsudvalgets overvejelser foregik i en særdeles sober atmosfære. Udvalget tog, naturligt nok, udgangspunkt i en analyse af pensionskasselovens § 14 om placering af disse kassers midler, så sandt som den påtænkte ATP-ordning jo – omend med modifikationer – måtte lignes med oprettelsen af en pensionskasse. Tre synspunkter fortjener at nævnes.

For det første (fra LO-siden) en fremhævelse af, at der i ATP burde være større mulighed for at tilgodese hensynet til værdifasthed ved erhvervelse af fast ejendom og placering i aktier.

For det andet, at der ikke var stemning for – som i private forsikringsvirksomheder – at opdele fonden i midler, der skal investeres som præmiereserve på en bestemt måde, og midler uden for

*) Til illustration heraf kan anføres de betragtninger, som Eiler Jensen fremsatte på LO-kongressen i 1963:

''En reel medindflydelse forudsætter medejendomsret, og det må derfor hilses med tilfredshed, at der i helhedsløsningskomplekset er indarbejdet de nævnte bestemmelser om opbygning af en fond, der skal danne grundlaget for ydelsen af tilægspension. Midlerne i denne fond kan medvirke til, at der skabes muligheder for en yderligere udbygning af vort produktionsapparat. Samtidig hermed vil ejendomsretten til en betydelig del af nyinvesteringerne spredes ud over en større del af befolkningen, end det nu er tilfældet. Opsamling af midler i fonds, der ikke ledes af privatkapitalistiske særinteresser vil også gennem at stille investeringsmidler til rådighed for nye virksomheder og til udbygning af gamle kunne danne en væsentlig hindring for monopolisering af dansk erhvervsliv. Samtidig kan disse fonds sikre de sociale værdier, som de tager sigte på. Samtidig vil fondene kunne øge befolkningens villighed til at afstå fra øjeblikkeligt forbrug og i stedet støtte udbygning af produktionsapparatet i bevidstheden om, at disse ofre ikke er bragt til fordel for de få, men for hele befolkningen''. (Løn og Virke 10. juni 1963).

præmiereserven, der skulle kunne investeres på friere (læs: mere risikobetonet) vis. Og for det tredje, at der – ligesom i Sverige – burde være mulighed for tilbagelån (til arbejdsgiveren) af betalte bidrag, men vel at mærke gennem de sædvanlige kreditkanaler.*)

Disse forskellige betragtninger blev af formændene for LO og DA i den foran omtalte fællesskrivelse af 12. november 1963 – summarisk udtrykt – krystalliseret derhen, at ordningens midler skulle anbringes i offentlige eller realkreditobligationer, ligesom de kunne gives som lån til arbejdsgivere med indtil 50% af de indbetalte bidrag, vel at mærke gennem banker og sparekasser på disses ansvar og til sædvanlig udlånsrente. Hertil kom imidlertid den væsentlige tilføjelse, at indtil 15% kunne placeres i fast ejendom eller aktier, dog ikke ud over 1% af de samlede fondsmidler i samme selskab og ej heller udover 15% af selskabets aktiekapital.

Tillægspensionsvalget var enigt i formændenes forslag.

Hvis man – idémæssigt – vil resumere resultatet af udvalgets overvejelser, som de fremgår af lovforslagets bestemmelser, kan det gøres kort: Anbringelsen af fondsmidlerne skulle først og fremmest tjene medlemmernes pensionsmæssige interesser – som disse dengang blev anskuet, dvs. ud fra en traditionel og dermed ret snæver investeringssynsvinkel.**)

c. Ledelse m.m.

(i) Repræsentantskab, bestyrelse og direktør.

Udvalgets forslag til ledelsesstruktur blev afgørende påvirket af to omstændigheder. For det første fandtes der her i landet, modsat Norge og Sverige, ikke centrale organer, som det ville være naturligt at betroe den daglige administration af en tillægspension. Udvalget, lige-

*) Dette var vistnok første gang, at man klart tog afstand fra at lade den foreslåede ordning fungere som selvstændigt kreditinstitut og dermed valgte at forlade sig på de eksisterende pengeinstitutter, en holdning, som er fastholdt til dato – så vidt det tør skønnes med udmærket resultat.

**) Dette var for så vidt i fuld overensstemmelse med den retningslinje, som forlængst var blevet udstukket af den mangeårige chef for den svenske Allmänna Pensionsfonden, Lennart Dahlström: Pensionspengene bør investeres krone for krone, som enhver anden fornuftig investor ville gøre det.

som tidligere efterlønsudvalget, gik derfor ind for at oprette en selvstændig, centraliseret administration, idet man dog – sikkert klogt – ikke mente at burde tage stilling til dennes geografiske placering. Og for det andet havde overenskomstloven utvetydigt udtalt, at ordningen skulle baseres alene på bidrag fra arbejdsgivere og lønmodtagere. For at citere udvalgsbetænkningen (side 42) var det “som en konsekvens heraf”, at man foreslog ledelsen af den selvstændige institution tillagt den kreds, der skulle tilvejebringe midlerne, d.v.s. de omfattede lønmodtagere og arbejdsgivere.

Hovedbestemmelsen i det første lovudkast lød: Arbejdsmarkedets Tillægspensionskasse ledes af et repræsentantskab, en bestyrelse og en direktør. Bestemmelsen forblev uændret under alle drøftelserne, når lige bortses fra ordet Tillægspensionskasse, idet man på dette tidspunkt – medio oktober 1963 – endnu ikke havde fundet frem til det endelige navn: Arbejdsmarkedets Tillægspension (forkortet ATP). Dette blev først endeligt afgjort på udvalgsmødet den 28. oktober 1963.

Allerede efterlønsudvalget havde understreget nødvendigheden af at fastsætte regler for en ordnings styrende organer, men ikke udtalt sig nærmere herom. Kun blev det fremholdt, at hvis man ligesom i Norge ville oprette både en styrelse og et repræsentantskab, burde der “nedsættes et snævert udvalg til at løse de mange tvivlsspørgsmål, som ville opstå i det daglige arbejde”.*) I tillægspensionsudvalget var der uden større diskussion enighed om at foreslå både en bestyrelse og et repræsentantskab, der skulle have det samlede ansvar for hele ordningens administration, dette til forskel fra såvel den svenske som den norske ordning, hvor den egentlige pensionsadministration og fondsforvaltningen var tillagt forskellige organer. Ligeledes syntes det på forhånd at stå klart for hovedorganisationerne, at disse organer skulle gives en paritetisk sammensætning med en neutral for-

*) Dette var den første kim til et forretningsudvalg – som det senere i ATP blev oprettet af bestyrelsen under navnet Kontaktudvalget.

mand, ja så klart, at det ikke blev anset for nødvendigt at give nogen begrundelse herfor. *)

De gentagne drøftelser om disse organer, der også her kulminerede i direkte forhandlinger mellem formændene for DA og LO, viste en klar tendens til at styrke bestyrelsens stilling på bekostning af repræsentantskabets. Lad følgende to eksempler være tilstrækkelige til at belyse dette. I de første udkast nævnes repræsentantskabet udtrykkeligt som ordningens "højeste myndighed" – i senere udkast er dette udeladt. Af nok så stor reel betydning var dog nok, at hvor man i et tidligt stadium mente, at repræsentantskabet – godt nok efter indstilling fra bestyrelsen – skulle fastsætte retningslinjer for anbringelsen af fondsmidlerne, blev denne beføjelse senere strøget og udelukkende tillagt bestyrelsen.

Tilbage blev kun to, til gengæld principielt afgørende funktioner, som udvalgets endelige forslag udtrykkelig tillagde repræsentantskabet. Det var for det første dette organ, som skulle godkende det årlige regnskab – for så vidt en traditionel ordning. Men, for det andet og nok så interessant, skulle også en beslutning om ændring af bidragene til ordningen godkendes af repræsentantskabet, jf. nærmere herom foran i afsnit II.A.b.(i).

I øvrigt skete der under forhandlingernes gang en væsentlig forøgelse af repræsentantskabets medlemstal, bl.a. motiveret med ønsket om en lidt stærkere repræsentation for dels FTF og SALA, dels myndigheder og organisationer uden for de fire hovedorganisationer. Hvor man først havde forestillet sig et repræsentantskab på 20 medlemmer plus den neutrale formand, endte man således med at foreslå 30, stadig plus formanden.

Forøgelsen af medlemstallet fordeltes imidlertid på en sådan måde, at de "store" hovedorganisationer faktisk styrkede deres position. Hvor LO og DA i de tidligere faser kun tænkte at skulle råde over netop halvdelen af henholdsvis lønmodtager- og arbejdsgiverrepræsentanterne i repræsentantskabet, kom de efter det endelige forslag,

*) Forfatteren har i øvrigt kun een gang oplevet, at der er blevet ytret tvivl om det rimelige i, at en lang række organer med tilknytning til arbejdsmarkedet er givet denne sammensætning. Det skete på en konference i Socialpolitisk Forening i slutningen af 1960'erne, hvor daværende forbundsformand Anker Jørgensen, måske lidt drilagtigt, påpegede, at arbejderne jo da var langt de fleste.

som først blev fastlagt få dage før betænkningens afgivelse, hver til at råde over halvdelen plus een repræsentant og havde således på forhånd flertal på deres respektive sider af bordet. Dermed havde de også sikret sig selv den endelige afgørelse ved beslutninger om ændring af bidragene – og det var da også netop meningen med den foretagne ændring.*)

Om bestyrelsens kompetence anførte forslaget først og fremmest, at den skulle have ansvaret for ordningens administration i overensstemmelse med reglerne i loven og den godkendte forsikringsplan (hvorum nærmere i underafsnit (ii) neden for).

Endvidere skulle den ansætte direktøren og andet ledende personale og fastlægge retningslinjer for deres arbejde, "herunder også den løbende anbringelse af fondsmidler". Den særlige omtale netop af fondsarbejdet viser, hvilken vægt man fra starten tillagde denne aktivitet. I øvrigt gik udvalget – ligesom efterlønsudvalget – ind for at lade et snævrere (bestyrelses)udvalg bistå den egentlige administration. Som et kuriosum kan sluttelig nævnes, at man på et tidligt tidspunkt forudsatte tilvejebringelse af såvel en vedtægt som en forretningsorden. Ved nærmere eftertanke nåede man imidlertid til den erkendelse, at der i den her aktuelle kreds næppe var synderligt behov for nogen af delene.**)

Også bestyrelsens medlemstal blev forøget under de fortsatte drøftelser, nemlig fra de oprindeligt forudsete 6 til 8, i begge tilfælde plus repræsentantskabets formand, der således var formand for begge de styrende organer. Af de 4 arbejdsgiverrepræsentanter foresloges 3

*) Der var et mellemspil. I den tidligere omtalte skrivelse af 12. november 1963 til udvalget fra LO's og DA's formænd regnede man med et repræsentantskab på hele 32 medlemmer plus formanden. Man forudsatte herved, at disse to organisationer kun skulle svare for netop halvdelen af henholdsvis lønmodtager- og arbejdsgiverrepræsentanterne, men satte til gengæld som udtrykkeligt vilkår for en eventuel ændring af bidragene til ordningen, at LO og DA skulle være indforstået hermed. Og da denne formulering forekom udvalgsrepræsentanterne for de øvrige organisationer noget stødende, klarede man elegant den psykologiske hurdle ved den tidligere beskrevne løsning.

**) Spørgsmålet har aldrig siden været fremme, hvorfor erkendelsen vel må siges at være blevet bekræftet af de forløbne 19-20 års praksis.

udset af DA og 1 af SALA, og af de 4 lønmodtagerrepræsentanter foresloges ganske tilsvarende 3 udset af LO og 1 af FTF. Da DA og LO efter begge forslag havde flertal henholdsvis blandt arbejdsgiver- og lønmodtagerrepræsentanterne, var udvidelsen uden beslutningsmæssig betydning.

Med sit endelige forslag vedrørende repræsentantskabets størrelse og sammensætning mente tillægspensionsudvalget, jf. bemærkningerne til lovforslagets § 16, at have "tilvejebragt en rimelig repræsentation af alle de persongrupper, der berøres af ordningen". For så vidt angår bestyrelsen blev det, jf. bemærkningerne til forslaget § 18, mere forsigtigt udtalt, at dennes medlemmer "udpeges af organisationer, som dækker de største områder inden for arbejdsmarkedet". Forbeholdet i formuleringen hang især sammen med det forhold, at der – helt bortset fra tjenestemændene – var et betydeligt antal lønmodtagere i offentlig tjeneste, som slet ikke blev repræsenteret på bestyrelsens arbejdsgiverside og kun delvis på lønmodtagersiden (gennem FTF's repræsentant).

For god ordens skyld skal tilføjes, at direktørens stilling og funktioner i forslaget kunne afvikles med een sætning, der hverken da eller siden gav anledning til diskussion: han skulle forestå den daglige ledelse under ansvar over for bestyrelsen.

(ii) Tilsyn og ankenævn.

I tilslutning til gennemgangen oven for af den påtænkte ledelsesstruktur skal neden for kort redegøres for de foreslåede bestemmelser om tilsyn og ankenævn.

Uanset den foreslåede status som selvejende, selvstændig institution fandt udvalget det naturligt med et vist offentligt tilsyn. Der var her ved enighed om, at ATP ikke kunne sidestilles med en almindelig pensionskasse, allerede fordi den – på grund af den indbyggede "sociale solidaritet" – ikke var baseret på præmiereservesystemet, og at loven om tilsyn med pensionskasser derfor ikke burde gælde her. Desuagtet fandt man det dog hensigtsmæssigt, at tilsynet, gennem forsikringsrådet, med ordningens aktuarmæssige beregningsgrundlag – og kun dette – skulle finde sted efter samme retningslinjer som for pensionskasser. Til forskel herfra omfattede tilsynet med pensionskasser disses virke som helhed.

Mere konkret, og stærkt sammentrængt, betød forslaget, at den forsikringsplan vedrørende ordningens beregningsgrundlag, som det blev pålagt ledelsen at udarbejde, skulle indsendes til og godkendes af forsikringsrådet. Tilsvarende skulle bestyrelsen mindst hvert tredje år udarbejde aktuarmæssige opgørelser over ordningens status og indsende disse til forsikringsrådet til gennemgang og efterfølgende beretning om resultatet heraf til arbejdsministeren.

På en måde lå det på linje med indstillingen til de oven for omtalte tilsynsregler, når udvalget også var enig om, at der skulle være mulighed for at indbringe institutionens afgørelser om medlemskab, bidrag eller pensionsret (men heller ikke andet, og således især ikke fondsplaceringer) for et uafhængigt organ. Det blev derfor foreslået, at sådanne afgørelser inden for en frist af 4 uger skulle kunne indbringes for et ankenævn, bestående af 5 medlemmer. Disse skulle udnævnes af arbejdsministeren efter indstilling for 3 af medlemmernes vedkommende af henholdsvis højesterets præsident, sø- og handelsrettens præsident og den faste voldgiftsret, og for 2 af medlemmernes vedkommende efter indstilling fra henholdsvis arbejdsgiver- og lønmodtagerrepræsentanterne i ATP's repræsentantskab. Med en så eksklusiv sammensætning måtte den juridiske sagkundskab på forhånd kunne anses for sikret på betryggende måde.

d. Administrativ tilrettelægning.

(i) Almindelige bemærkninger.

Det stod hurtigt klart, at ATP's administration stort set ville få tre væsentlige arbejdsopgaver. For det første at drage omsorg for indbetalingen af bidrag. For det andet at sørge for udbetalingen af tilægspension. Og for det tredje at placere ordningens fondsmidler. Selv om det naturligvis primært måtte være den kommende administrations sag at løse de talrige praktiske spørgsmål, som ville opstå ved ordningens gennemførelse, mente udvalget dog at burde beskæftige sig med nogle af disse, navnlig vedrørende indbetalingen af bidrag og udbetalingen af pension (men altså ikke fondsarbejdet). Baggrunden herfor var, for det første, at det fandtes hensigtsmæssigt at søge visse af problemerne afklaret i selve lovtæksten og ikke alene ved bemyndigelsesbestemmelser. Og dernæst, at det også af tids-

mæssige grunde forekom bydende nødvendigt allerede på dette tidlige stadium konkret at overveje ordningens praktiske gennemførelse. Alle var sig særdeles bevidst, at overenskomstloven om iværksættelse af bidragsindbetalingen fastslog, at den skulle ske "med virkning fra 1. marts 1964", ligesom de foreslåede overgangsregler (jf. foran under afsnit 3.b. (iii) om Pensionens art og størrelse) afgørende forudsatte påbegyndelse af pensionsudbetalingen allerede fra 1. marts 1965. Hertil kom, at oprettelsen af en tillægspensionsordning efter det foreslåede mønster og omfattende den langt overvejende del af arbejdsmarkedet, ca. 1.3 mill. lønmodtagere, i alle tilfælde måtte erkendes at være en teknisk-administrativ transaktion af ret betydelige dimensioner.

Som tidligere nævnt, nedsattes til behandling af disse, til dels nok så tekniske spørgsmål, et underudvalg vedrørende administrative problemer, hvis konklusioner hovedudvalget lagde til grund for sin stillingtagen. Underudvalget påbegyndte sin møderække 13. september 1963 og afsluttede den med det 8. møde den 30. oktober 1963. Her fik man, også ved gentagne samråd med tilkaldte sagkyndige bl.a. inden for EDB-området, de jordnære problemer helt ind på livet. Og den, der ikke var til stede eller ikke har læst mødereferaterne, har nok svært ved at forestille sig de sammenbidte anstrengelser, som alle medlemmer udfoldede for at finde frem til løsninger – eventuelt blot nødløsninger – der, med de imperative datoer 1. marts 1964 og 1. marts 1965, kunne muliggøre en blot nogenlunde forsvarlig søsætning af ordningen. Efterhånden som drøftelserne skred frem, kunne konstateres stadig mere udtalt enighed om ting. Den ene var, at den mest moderne kontorteknik, altså EDB, burde tages i anvendelse – selv om det nøgternt tilføjedes, at ordningen i givet fald måtte træde i kraft, selv om det af tidsmæssige grunde viste sig umuligt at tage denne teknik i brug fra første færd. Og den anden var, at man ikke ønskede filialer ud over landet, men fandt det sagligt bedst og også mere økonomisk at samle hele administrationen i det forudsete centrale organ.

Vanskelighederne ved inden for den snævre tidsramme – især naturligvis datoen 1. marts 1964 for bidragsfunktionens påbegyndelse – at gennemføre den administrative iværksættelse skyldtes først og fremmest helt generelt, at man i mangel af egnede, allerede eksisterende

organer anså det for nødvendigt at skabe en helt ny selvstændig administration, og at det uundgåeligt måtte tage nogen tid at udpege ledelse, finde lokaler, ansætte personale og anskaffe kontorinventar, herunder ikke mindst materiel til elektronisk databehandling. Men der var også talrige mere konkrete problemer af mindre eller større betydning. Helt dominerende i så henseende var nødvendigheden af fra starten at få foretaget en selvstændig registrering af de omfattede lønmodtagere og arbejdsgivere, eftersom de allerede foreliggende registeroplysninger af forskellig art viste sig at være uanvendelige til formålet. I det følgende vil det først kort blive skitseret, hvordan udvalget tænkte sig indbetalingen af bidrag og udbetalingen af pension tilrettelagt, hvorefter der gås lidt nærmere ind på kardinalpunktet: registrering.

(ii) Indbetaling af bidrag.

Som allerede flere gange nævnt, fastslog overenskomstloven i § 5, at tillægspensionsordningen skulle baseres på bidrag fra arbejdsgivere og lønmodtagere med virkning fra 1. marts 1964. Ligesom i sygelønsordningen (og i øvrigt også i den norske ordning) fandt udvalget, at praktiske hensyn talte for at lade arbejdsgiveren forestå indbetalingen af det samlede bidrag, nemlig ved i forbindelse med lønudbetalingen at tilbageholde medlemmets del (1/3) og så indbetale hele bidraget (3/3) til ATP. Man fandt det ligeledes hensigtsmæssigt, at indbetalingen skulle ske til det centrale organ, idet arbejdsgiveren selv kunne bestemme indbetalingsformen (giro, check, bank eller sparekasse). Med hensyn til indbetalingstidspunkter og opkrævningsperioder foresloges det, at arbejdsministeren efter indstilling fra ATP's bestyrelse skulle kunne fastsætte de nærmere regler, men i bemærkningerne til lovforslagets bestemmelser herom blev det dog sagt lige ud, at indbetalingen som hovedregel burde ske bagud for tre måneder ad gangen, altså kvartalsvis. Hertil sluttede sig så forslag til bestemmelser om strafrenter og bøde for forsømmelige arbejdsgivere, men man frafaldt tanken om eventuel inddrivning af bidrag ved udpantning.*)

*) Denne tanke krævede lang tids modning, idet det først var i 1977, at ATP's adgang hertil blev lovfæstet.

Alt det oven for omtalte, næsten lidt banalt tekniske, kunne der vel nemt opnås enighed om. Lidt anderledes forholdt det sig derimod med aldersgrænsen opefter for indbetalingen af bidrag. Som tidligere nævnt skulle ordningen omfatte lønmodtagere i alderen 18-66 år med påbegyndelse af pensionsudbetalingen ved det fyldte 67. år. Det kritiske spørgsmål var nu, om pligten til bidragsindbetaling – ligesom i Norge – skulle vedvare lige til pensionsalderen, altså tidspunktet for pensionens start. Lønmodtagersidens standpunkt var helt klart det, at der burde indbetales bidrag lige til sidste øjeblik for herved at sikre den størst mulige pension. Fra arbejdsgiverside og – især – i central-administrationen var man betænkelig herved, idet en sådan fremgangsmåde ikke ville levne den kommende ATP-administration tid til at gøre "kontoen" op og forberede udbetalingen af den korrekte pension. Man kunne herved også henvise til, at der i den svenske ordning netop med denne begrundelse var stipuleret et interval på 12 måneder mellem bidragsbetalingens ophør og pensionsudbetalingens påbegyndelse. Enden på diskussionerne blev alligevel, at man besluttede at sætte sig udover de administrative betæneligheder og gik ind for at kræve bidragsindbetaling lige til pensionsalderens indtræden.

(iii) Udbetaling af pension.

Overenskomstloven havde intet sagt om, fra hvilken dato udbetaling af tillægspension skulle begynde, dette altså til forskel fra startdatoen for bidragsindbetalingen. Her var tillægspensionsudvalget således i princippet frit stillet. Hverken udvalgets betænkning eller lovforslaget, inkl. bemærkningerne hertil, afslører de ret så vanskelige overvejelser, som dette problem gav anledning til. I og med, at man, jf. lige ovenfor, besluttede sig for at sætte lighedstegn mellem tidspunktet for bidragsindbetalingens ophør og for pensionsudbetalingens begyndelse, var spørgsmålet kun, hvor kort tids bidragsindbetaling fra ordningens oprettelse man ville sætte som vilkår for den første udbetaling af en – lad være ret beskeden, omend aktuariemæssig godt nok rigelig – tillægspension. Havde lønmodtagersiden været interesseret i at fortsætte længst muligt med bidragsindbetalingen, var man nu lige så naturligt stærkt interesseret i at starte pensionsudbetalingen hurtigst muligt, uanset de mulige administrative vanskeligheder herved. Det er tidligere anført, at et væsentligt led i overkompensationen

til de ældre ved ordningens oprettelse var, at der allerede efter betaling af 1 års bidrag skulle kunne ydes en tillægspension på 600 kr. I overensstemmelse hermed blev det da i lovforslaget bestemt, at "Udbetaling af tillægspension begynder 1. marts 1965", altså kun 12 måneder efter ordningens forudsete oprettelse og bidragsindbetalingerens begyndelse. Det kan noteres, at i Norge og Sverige fandt første udbetaling af pension først sted henholdsvis 2 og 3 år efter de respektive ordningers ikrafttræden.

Forslagets hovedregel var i øvrigt, at tillægspensionen skulle ydes efter begæring fra det fyldte 67. år, og at den skulle udbetales månedsvis forud. Dette svarede til reglerne om udbetaling af den almindelige folkepension (mindstebeløbet, der ydedes uanset indtægt), som man fandt det naturligt at lægge sig på linje med. En undtagelse herfra, begrundet i ordningens forankring i medlemmernes beskæftigelse, var dog, at der ikke skulle kræves bopæl i Danmark for at få udbetalt tillægspension.

Ligesom med hensyn til indbetalingen af bidrag gik udvalget ind for en centralisering af udbetalingen af tillægspension, uden at der dog heri lå et ønske om een bestemt udbetalingsform, f. eks. check eller giro. Dette praktiske spørgsmål fandtes det rimeligt at lade ordningens bestyrelse fastsætte de nærmere regler for.

(iv) Registrering.

Foran er i store træk redegjort for, hvorledes udvalget tænkte sig bidragsindbetalingen og pensionsudbetalingen tilrettelagt. Så var spørgsmålet blot, hvordan man praktisk kunne realisere disse tanker inden for den givne tidsramme. Som allerede anført i underafsnit (i) Almindelige bemærkninger foran var hovedproblemet her nødvendigheden af at få en nøjagtig registrering af de omfattede arbejdsgivere og lønmodtagere, for således at tilvejebringe et komplet arbejdsgiverkartotek og et tilsvarende lønmodtagerkartotek.

For lønmodtagerne hang dette sammen med, at den foreslåede ordning opererede med bidrag fastsat til krone/øre-beløb og afhængige alene af beskæftigelsens omfang (til forskel fra indkomstens størrelse), idet de indbetalte bidrag for det enkelte medlem dannede grundlaget for opgørelsen af den pågældendes pensionsanciennitet – og dermed tillægspensionens størrelse. Dette krævede kendskab til, og

dermed også indberetning om den enkelte lønmodtagers beskæftigelse og dertil svarende bidrag hos den enkelte arbejdsgiver. Indbetalinger og pensionsberettigelse (udbetalinger) hang således uløseligt sammen.

Ved oprettelsen af den norske ordning i 1962 havde problemstillingen principielt været den samme, men med to væsentlige praktiske forskelle. For det første kunne den egentlige pensionsadministration betros til det allerede eksisterende centrale socialforsikringsorgan, Rikstrygdeverket, der i forvejen rådede over oplysninger vedrørende samtlige lønmodtagere og arbejdsgivere. Og dernæst var der i Norge med FTP alene tale om en kollektiv overenskomst, hvorfor man på forhånd havde et direkte kendskab til den omfattede personkreds. Dette havde man netop ikke i Danmark med det foreslåede næsten alt omfattende system (med tjenestemændene som den eneste på forhånd givne undtagelse).

Netop den uløselige sammenhæng mellem indbetaling og pensionsberettigelse (udbetaling) gjorde det i øvrigt også umuligt at anvende den langt enklere svenske metode, hvor disse to elementer var skilt fra hinanden, idet arbejdsgiveren her blot skulle indbetale en bestemt procentdel af virksomhedens samlede lønsum, medens pensionsberettigelsen helt uafhængigt heraf blev opgjort af skattevæsenet på grundlag af den enkeltes samlede lønindtægt.*) Her var der således slet ikke brug for registrering af lønmodtagerne.

Men svenskerne byggede jo også på procentvise bidrag og en pension baseret på lønindtægtens størrelse og ikke på beskæftigelsens omfang.

Også registrering af de omfattede arbejdsgivere var imidlertid påkrævet som en forudsætning for, at indbetalingsproceduren som forudsat kunne tage sin begyndelse pr. 1. marts 1964. Ej heller her var de i forvejen eksisterende registeroplysninger anvendelige og også her krævedes således en selvstændig registrering.

Det administrative underudvalg beskæftigede sig indgående med registreringsproblematikken, herunder især hvilke registreringspro-

*) Ejendommeligt nok var det LO-siden, der på dette - men også alene dette - punkt følte sig stærkt fristet af den svenske model og kun modstræbende lod sig overbevise om dens uanvendelighed i det foreslåede danske system.

cedurer der kunne blive tale om at benytte. Man var i denne forbindelse enige om, at selv om det måtte blive den kommende bestyrelses kompetence at træffe valget om fremgangsmåden, burde hovedudvalget (som det hed i mødereferatet) "i betænkningen til hjælp for bestyrelsen redegøre for sine overvejelser".*)

Resultatet blev et notat om registrering, der kom til at indgå som bilag 10 i udvalgsbetænkningen.

Dette notat rummede to hovedelementer. For det første en grundig påvisning af, hvorfor en selvstændig registrering i den centrale institution af de omfattede personkategorier var uomgængelig nødvendig – og hastende. Og for det andet en række "tips" og skitser vedrørende mulige fremgangsmåder. For så vidt angår arbejdsgiverkartoteket førte en gennemgang af de i forvejen tilgængelige arbejdsgiveroplysninger i ulykkesforsikringen, i sygelønsordningen og hos kommunerne til den konklusion, at materialet var utilstrækkeligt og uanvendeligt som grundlag for et sådant kartotek. ATP måtte derfor selvstændigt tage de fornødne skridt til dets oprettelse så hurtigt som muligt, hvorved det ville være naturligt i første række at bygge på de oplysninger, som de forskellige organisationer, og da især DA med tilsluttede organisationer, rådede over. Dette tip kunne måske siges at udgøre en lidt mager hjælp.

Med hensyn til det vel nok 10 gange så store lønmodtagerkartotek pegedes der på de planlagte personnumre som den ideelle identifikation, men da de først forventedes indført i løbet af 3-4 år kunne de desværre ikke lægges til grund ved ATP-ordningens igangsætning.***) Anvendelse af folkeregistrenes oplysninger forekom umiddelbart at være en brugbar udvej, men de praktisk-administrative problemer i

*) Bagefter er det nemt nok at konstatere, at denne betænksomme tilkendegivelse blev givet fejl adresse. Som tingene udviklede sig, med en tidnød ingen endnu i efteråret 1963 tilfulde forudså, blev det faktisk arbejdsministeriet, der i samråd med LO og DA omkring årsskiftet 1963-64 og i tiden lige efter måtte træffe de reelle beslutninger om disse for ordningens iværksættelse helt vitale spørgsmål. Bestyrelsen kunne af gode grunde intet gøre, for den eksisterede på dette tidspunkt endnu slet ikke. Det gjorde nu ikke så meget, eftersom det traf sig sådan, at det stadig var de samme 5-6 Tordenskjolds-soldater, der kom til at tage slæbet i alle forestillingsfasen. Se herom nærmere i det efterfølgende afsnit B. 1. Arbejdsministeriet.

**) At ATP's lønmodtagerkartotek nogle år senere faktisk også blev omlagt til at bygge på disse personnumre var ikke til megen nytte i 1963-64.

forbindelse med tidsfaktoren viste sig ved nærmere undersøgelse at være så store, at også denne løsning måtte opgives.

Man følte sig herefter henvist til at overveje helt "originale" skomagerløsninger, der kunne muliggøre ordningens iværksættelse på det tidligst mulige tidspunkt efter en lovs vedtagelse og samtidig give en sådan sikkerhed, at deres anvendelse var forsvarlig under de givne forudsætninger. Med det sidste tænkes især på, at det allerede nu stod klart, at tiden ikke tillod benyttelse af de EDB-mæssigt mest velegnede ordninger.

En første skitseret fremgangsmåde gik ud på at fremstille ca. 1.5 mill. nummererede, tredobbelte brevkort. Disse kunne fordeles på en af to måder. Enten af arbejdsgiveren, hvilket forudsatte, at arbejdsgiverkartoteket først var blevet bragt nogenlunde på plads.*) Eller af pengeinstitutter, fagforeningskontorer, sygekassekontorer o.l., idet lønmodtagerne opfordredes til hurtigst muligt at afhente et kort. I begge tilfælde skulle lønmodtageren udfylde kortet med navn, adresse og fødselsdato, for så at beholde den ene del af kortet, indsende den anden del til ATP og afgive den tredje del til den aktuelle arbejdsgiver med henblik på den første tilbageholdelse i lønnen af bidrag til ordningen. Det ville herefter være ATP's opgave at registrere de modtagne oplysninger, få fremstillet et magnetbåndskartotek og beregnet selvcheckende ticifrede pensionsnumre for alle lønmodtagere, for derefter at udskrive tillægspensionskort påført nummeret og sende dem til lønmodtagerne. Disse kort skulle derefter tjene som identifikation ved indbetaling til ordningen.

Såfremt denne fremgangsmåde imidlertid af tidsmæssige grunde ikke kunne godtages, ville det ikke være muligt at basere den første bidragsindbetaling på i forvejen oprettede tillægspensionsnumre. Man var i så fald henvist til at lade denne indbetaling ske på grundlag af lister, som arbejdsgiveren for hver enkelt lønmodtager skulle udfylde med navn, adresse og fødselsdato, og derefter indsende til ordningen. Også denne metode havde til – mere eller mindre absolut – forudsætning den forudgående oprettelse af et arbejdsgiverkartotek,

*) Man nævnte dog parentetisk den dristige mulighed at nøjes med et påbud til arbejdsgiveren om at rekvirere eller afhente disse kort.

ligesom den forudsatte udsendelse af standardlister til de omfattede arbejdsgivere.

Med fremlæggelsen af disse to skitser standsede udvalget op i sine overvejelser og overlod det til de senere bestemmende magter at træffe en afgørelse. Men det skete ikke uden, at man i selve betænkningen (side 45, spalte 2) med henvisning til datoen 1. marts 1964 og de deraf betingede tidsproblemer foranende anførte, at udvalget fandt "det nødvendigt, at man ved den efterfølgende stillingtagen til udvalgets betænkning og til lovforslaget har opmærksomheden rettet mod disse rent teknisk-administrative problemer." Så var det sagt.

e. Afsluttende bemærkninger.

Pladshensyn har uundgåeligt medført, at foranstående redegørelse for tillægspensionsudvalgets overvejelser, konklusioner og forslag har måttet lade talrige, ofte betydningsfulde enkeltheder forblive uomtalt. En og anden læser vil måske alligevel finde, at der er gjort vel meget ud af dette arbejde – det var dog kun et udvalg!

Hertil er at sige, for det første, at dette ikke blot var et – i høj grad – sagkyndigt udvalg, men at adskillige af dets medlemmer også var indstillet på, ja dybt engageret i at se deres ideer omsat til virkelighed (dette også fordi de var næsten selvskrevne til at skulle blive medansvarlige for at bringe den kommende ordening ud i livet). Og for det andet skulle det vise sig, at forslagens grundtræk ikke blot kom til at gå næsten uændret igen i den senere vedtagne lov, men den dag i dag kun er undergået få og små forandringer. Også for enhver aktuel diskussion af mulige reformer inden for det danske alderspensionssystem har det derfor interesse at få et indtryk af de synspunkter, der lå bag udformningen af forslagens hovedlinjer.

Fast står, at udvalgsmedlemmerne, med formanden i spidsen, tillige med deres hjælpere i sekretariatet ved udvalgsarbejdets afslutning efter en hektisk spurt en af de sidste dage i november 1963 følte, at der var ydet en agtværdig præstation og dermed skabt et godt grundlag for sagens efterfølgende behandling i regering og folketing.

B. FRA UDVALGSFORSLAGET TIL ATP-LOVEN AF 7. MARTS 1964.

1. Arbejdsministeriet.

a. *Almindelige bemærkninger.*

Med afleveringen til arbejdsministeren den 29. november 1963 af til-lægspensionsudvalgets – godt nok kun stencilerede – betænkning komplet med et fuldt udarbejdet lovforslag med bemærkninger, skif-tede scenen fra Skt. Annæ Plads 5 til arbejdsministeriets domicil i Laksegade 19. Rollebesætningen var ganske vist tildels den samme, idet sekretariatslederen og hans nærmeste medarbejdere blot gen-indtog deres vante skriveborde i ministeriets 1. kontor, men styringen overgik nu til departementschefen, Gunnar Coln, og til arbejdsmini-steren, den få måneder forinden tiltrådte Erling Dinesen, der hermed fik sin første store lovsag.

I de foregående måneder var ministeriets ledelse selvsagt blevet holdt løbende orienteret om udvalgsarbejdets gang; også i socialmini-steriet fulgtes sagen med interesse. Det kan imidlertid her være på sin plads at påpege, at ministeriet, og regeringen som helhed, så tingene i et lidt andet lys, end tilfældet var i udvalget. Man var givetvis særdeles tilfreds med, at hovedorganisationerne (bortset fra SALA) havde kunnet nå til enighed om et lovforslag og dermed effektivt sikre opfølgningen på overenskomstlovens § 5. Men det stod samtidig helt klart, at de ledende politikere, herunder såvel arbejdsminister Dine-sen som socialminister Bundvad, ved vurderingen af ATP-projektet anlagde et bredere pensionsperspektiv. Det må herved erindres, hvad de fleste i dag nok har glemt, at Danmark på dette tidspunkt endnu kun var "på vej til" den fulde folkepension, idet den gradvise lempelse af fradragsreglerne først afsluttedes i 1970, fra hvilket år folkepensionens grundbeløb blev ydet til alle uanset deres økono-miske forhold.*) Yderligere var man på politisk hold selvsagt påvirket

*) Begyndelsen hertil var gjort ved loven af 14. februar 1962, hvorefter folkepensi-
onens mindstebeløb – ca. 20% af det fulde grundbeløb – blev ydet til alle, der var
fyldt 67 år, uden hensyn til modtagerens økonomiske forhold. Og dette blev fulgt op
ved loven af 4. juni 1964 – altså efter folketingets behandling af ATP-forslaget –,
hvorefter der i den følgende femårs-periode skulle ske en gradvis forhøjelse af de
fradragsfri beløb, således at man fra 1. april 1970 kunne gå over til at yde det fulde
grundbeløb til alle uanset deres økonomiske forhold.

af indførelsen et par år tidligere i såvel Sverige som Finland af de langt mere ambitiøse tillægspensionsordninger, der sammen med den i forvejen eksisterende almindelige folkepension betegnede en slags definitiv totalløsning for det sociale pensionsområde i disse lande.

Vel betragtede man derfor tillægspensionens forestående indførelse som en milepæl på vejen – udtrykket løftestang blev også brugt –, men trods alt en midlertidig og ufuldstændig løsning, der burde udbygges til en bredere ordning efter svensk-finsk mønster, når man havde haft stunder til nærmere at overveje principperne for en reform af det sociale pensionssystem som helhed.

Så meget om ATP anskuet i den større sammenhæng. Arbejdsministeriets helt aktuelle opgave var imidlertid at gøre, hvad der gøres kunne for at få ordningen søsat forsvarligt og til tiden.

Der var kun 3 måneder mellem tidspunktet for betænkningens afgivelse – udgangen af november 1963 – og den i overenskomstloven forudsete dato for tillægspensionsordningens ikrafttræden – 1. marts 1964. Denne knappe tidsfrist rejste "forsigtigt udtrykt visse problemer med hensyn til den praktiske iværksættelse med virkning fra den sidstnævnte dato, for så vidt angår indbetalinger".*) Dette var i hvert fald ikke for stærkt udtrykt.

I vurderingen af dette tidsproblem indgik oprindeligt tre forhold med afgørende vægt.

For det første tidspunktet for lovens vedtagelse. For det andet, længden af den tid, der efter vedtagelsen ville medgå til at etablere ATP som et beslutningsdygtigt organ. Og sidst, men ikke mindst, i tilslutning til de allerede nævnte forhold, den fornødne frist for praktisk at iværksætte ordningen, en frist der i væsentlig grad beroede på tekniske faktorer.

b. Lovforslaget.

Hvad det første punkt angår, spillede arbejdsministeriet hurtigt ud. Efter lynclearing i justitsministeriets lovkontor**) – det tog mindre end

*) Citeret fra et notat af 28. november 1963 til ministeriets ledelse.

**) Kontorchef Niels Madsen og fuldmægtig Ole Espersen (begge fra lovkontoret) var meget hjælpsomme i denne sag.

en uge – fremsatte arbejdsministeren allerede den 12. december 1963 i Folketinget Forslag til Lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension.*) Når det kunne ske så usædvanlig rapt, havde det naturligvis sin forklaring. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget hed det således afsluttende:

“Nærværende lovforslag er – bortset fra enkelte redaktionelle ændringer af rent lovteknisk karakter – identisk med et af (tillægspensions)udvalget . . . udarbejdet lovforslag, der er tiltrådt af udvalgets flertal, idet regeringen kan tiltræde principperne og hovedlinjerne i lovforslaget”.

Den just citerede sætning var det eneste reelle punkt, hvor bemærkningerne til ministeriets lovforslag adskilte sig fra bemærkningerne til udvalgets lovforslag. Det er ikke for meget sagt, at det var en stor tilfredsstillelse for de berørte medarbejdere at kunne supplere teksten med denne passus, som også må have glædet udvalgets formand og medlemmer.

Arbejdsministeriets rolle ved selve fremlæggningen af ATP-forslaget for folketinget var således stort set af rent ekspeditions-mæssig karakter uden nogen selvstændig stillingtagen til forslagens indhold. Dette var nok meget usædvanligt, men havde dog her sin rimelige begrundelse, ikke blot i tidspresset, men også, og især, i de historiske forudsætninger for tilblivelsen af overenskomstlovens § 5. Og så var det naturligvis relevant, at regeringen Krag stadig sad ved magten.

Forslagets skæbne på Christiansborg vil blive nærmere omtalt i et efterfølgende afsnit 2. Folketingsbehandlingen.

c. *Praktiske forberedelser til ATP's iværksættelse.*

Foran blev det nævnt, at længden af den tid, der efter lovens vedtagelse ville medgå til at etablere ATP som et beslutningsdygtigt organ, var et vigtigt led i overvejelserne om tidsproblemet. Som dagene og ugerne gik, fremstod det imidlertid stadig mere skærende klart, at der

*) Tilføjes bør, at ihvorvel det høje ting allerede den 3. december havde modtaget den stencilerede udvalgsbetænkning, lykkedes det ydermere den 11. december at stille 250 af de først trykte 1.000 eksemplarer til tingets rådighed. S. L. Møllers trykkeri gjorde her et godt stykke arbejde.

slet ikke var tid til at afvente denne etablering. Som man for alvor dykkede ned i hele problemstillingen omkring ordningens konkrete igangsættelse pr. 1. marts 1964 – det sidste af de ovenfor nævnte tre forhold – afsløredes nemlig den barske sandhed, at man faktisk var for sent på den allerede fra starten, altså tidspunktet for betænkningens afgivelse til ministeriet. Erkendelsen heraf medførte, at arbejdsministeriet nolens volens selv måtte gå i gang med de praktiske forberedelser, bistået af hovedorganisationerne – i praksis hovedsagelig LO og DA. Administrativt betød dette, at disse helt konkrete ting måtte indbygges i den bekendtgørelse vedrørende loven, som efter gældende sædvane i alle tilfælde skulle udfærdiges, men som således i dette tilfælde fik en noget usædvanlig, jordnær karakter.

Det givne udgangspunkt var, at ordningens iværksættelse pr. 1. marts 1964 uomgængeligt krævede, at arbejdsgiveren fra denne dato*) kunne foretage tilbageholdelse af ATP-bidraget ved lønudbetaling. Og forudsætningen for, at dette skulle kunne lade sig gøre var, at hver enkelt lønmodtager fik tildelt et pensionsnummer og hver enkelt arbejdsgiver et arbejdsgivernummer. Kun på denne måde kunne det nemlig sikres, at indbetalingerne fandt sted og blev rigtigt konteret, som grundlag for beregningen af lønmodtagerens optjening af pensionsret.

Som det vil forstås, var selve indbetalingen af bidrag underordnet i denne fase, eftersom forslaget forudså indbetaling for tre måneder ad gangen bagud, hvilket gav respit til 1. juni 1964. En beslutning om datoen for den første indbetalingstermin blev da også foreløbig udskudt.

Hovedproblemet var således stadig det, som også havde bekymret tillægspensionsudvalget, nemlig behovet for registrering, jf. herom afsnit II.A.3.d. (iv) foran, og den dermed sammenhængende tilvejebringelse af et arbejdsgiverkartotek og et lønmodtagerkartotek.

Medio januar 1964 – i øvrigt samtidig med, at folketinget påbegyndte behandlingen af lovforslaget – nedsatte arbejdsministeriet da Ar-

*) Helt eksakt: for forudlønnede på månedsløn netop pr. 1. marts 1964, for bagudlønnede på månedsløn pr. 31. marts 1964 og for uge- og daglønnede fra og med begyndelsen af den lønningssuge, i hvilken den 1. marts faldt (hvilket altså hyppigst betød, at man skulle starte før 1. marts 1964).

bejdsudvalget vedrørende gennemførelse af lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension. For at citere referatet af det 1. møde var det udvalgets opgave "på en uforbindende måde" at bistå ministeriet med det forberedende arbejde til tillægspensionsordningens iværksættelse. Ordet "uforbindende" var nok diplomatisk valgt, men modsvarede ingenlunde realiteterne.

Medlemmer af udvalget var Holger Jensen (LO), Schade-Poulsen (DA) og G. R. Nelson, støttet af medarbejderne i 1. kontor, Per Loft og Hans Asmussen. Udvalget holdt i sin korte levetid ikke færre end 13 møder, det første den 17. januar 1964 og det sidste den 2. marts 1964. Det er næppe nogen overdrivelse, at det forbilledlige samarbejde i denne snævre kreds blev ret så afgørende for, at starten på ATP ikke udviklede sig til den administrative skandale, som mange på dette tidspunkt alvorligt frygtede.

Det for udvalgsarbejdet centrale problemkompleks, jf. ovenfor om registrering, rummede to for så vidt lige vigtige bestanddele, begge vedrørende forhold, som skulle ordnes inden 1. marts 1964, for at ordningen overhovedet kunne komme i gang. Der var først spørgsmålet om valg af og gennemførelse af registreringsmetode. Og der var dernæst spørgsmålet om at få tilvejebragt det nødvendige blanketmateriale, d.v.s. bestilling af papir og trykning af blanketter – foruden naturligvis udsendelse af materialet. Hertil kom visse mindre, men ligeledes uopsættelige spørgsmål, herunder især regler for løsarbejdere, som i øvrigt ikke skal omtales nærmere her. Endvidere, og dette var vitalt, måtte der selvsagt gives de berørte store persongrupper – arbejdsgivere som lønmodtagere – en almindelig vejledning om, hvad de skulle foretage sig. Heri lå, at også bekendtgørelsen, der i første runde ville bringe disse instruktioner, skulle være færdig til udsendelse straks ved lovens ikrafttræden (hvilket selvsagt forudsatte dennes vedtagelse inden 1. marts 1964). I næste runde kunne indholdet derefter populariseres til udsendelse som brochurevejledning fra organisationerne.

Hertil sluttede sig et andet problemsæt, nemlig vedrørende de skridt – etablering af styrelse, udnævnelse af direktør m.fl., anskaffelse af lokaler og apparatur – som måske kunne tages inden 1. marts, og i alle tilfælde måtte klares hurtigst muligt derefter; disse spørgsmål kom imidlertid for udvalget så afgjort i anden række.

Arbejdsudvalget var uundgåeligt fanget i lidt af et dilemma. Dels kunne det af gode grunde ikke på forhånd vides, om, og i givet fald på hvilken måde, lovforslagets forudsætninger om ordningens indretning ville blive ændret under de samtidigt pågående forhandlinger i folketinget. Og dernæst måtte det hele tiden være lidt af en balanceakt at vurdere, om der ved de praktiske skridt, som man af tidsmæssige grunde var nødt til at foretage, skete urimelige indgreb i den kommende ledelses dispositionsfrihed – for slet ikke at tale om, hvorvidt man indgik økonomiske forpligtelser, som der aktuelt ikke fandtes lovhjemmel for.

Udvalget modtog under sine overvejelser megen og værdifuld bistand fra sagkyndige udefra. Særligt bør her fremhæves Statens konsulent i EDB-spørgsmål, Helge Rasmussen, og Datacentralens planlægningschef, Troels Hansen, som deltog i adskillige af møderne og bidrog væsentligt til en afklaring af problemerne omkring såvel valget af registreringsmetode, som fremstillingen af det i alle tilfælde uundværlige blanketmateriale. Beklageligvis medførte denne afklaring imidlertid, at udvalget ret snart måtte drage to ikke særligt opmuntrende konklusioner.

Den første af disse var, at ligegyldigt hvordan man vendte og drejede sig, kunne iværksættelsesdatoen 1. marts ikke holde. Arbejdsministeren blev derfor tilskyndet til at fremsætte ændringsforslag, hvorefter datoen udsattes til 1. april 1964. Når denne udsættelse blev uundgåelig, skyldtes det helt konkret, at terminen 1. marts forudsatte, at trykkeordre for blanketmaterialet blev afgivet allersenenest den 6. februar 1964. Der var godt nok i tide truffet beslutning om at sikre sig det nødvendige papir til udsendelserne. *) På den anførte dag havde imidlertid hverken Holger Jensen eller Schade-Poulsen fået grønt lys til at give trykkeordre, hvilket især hang sammen med, at deres respektive organisationer endnu ikke havde designeret deres kommende seks

*) Papirbestillingen havde dog givet anledning til svære overvejelser, der samtidig havde et let komisk anstrøg. Sagen var den, at arbejdsministeriet ikke havde kompetence til at bestille dette papir, fordi man savnede lovhjemmel til at afholde udgifterne. Eneste udvej var at lade DA og LO udlægge pengene i håb om senere refusion fra ATP, hvis og når lovforslaget blev vedtaget. Sagen var så betydningsfuld – det drejede sig om i alt ca. 25.000 kr. – at den krævede forelæggelse for de to formænd, Heineke og Eiler Jensen, der dog begge stillede sig positivt.

(2x3) bestyrelsesmedlemmer.*) Hermed var udsættelsen reelt afgjort.

Den ekstra måned, der således blev givet til det forberedende arbejde, var utvivlsomt i alle tilfælde nyttig, idet de mange praktiske foranstaltninger herved kunne planlægges og gennemføres på en lidt mindre hæsblæsende, men til gengæld mere forsvarlig måde. Een kurios konsekvens af udsættelsen bør i øvrigt nævnes. Det i december 1963 fremsatte lovforslag undtog fra medlemskab i ATP lønmodtagere, der var født den 28. februar 1898 eller tidligere, d.v.s. allerede var fyldt 66 år før den 1. marts 1964. En udsættelse af iværksættelsen til 1. april 1964 med en tilsvarende aldersbegrænsning, med 31. marts 1964 som den nye afgørende dato, ville betyde, at 1 ekstra månedsgeneration alene på grund af udsættelsen ville blive undtaget fra ordningen og de dermed forbundne fordele. Dette fandtes oplagt urimeligt af alle, hvilket forklarer, at afgrænsningsdatoen 28. februar 1898 blev fastholdt, uanset den hermed forbundne lille "asymmetri" i og med, at det første optjeningsår hermed faktisk kom til at omfatte 13 månedsgenerationer!

Den anden konklusion var nok så deprimerende. Selv med udsættelsen fra 1. marts til 1. april 1964 måtte det – her i EDB-alderens begyndelsesfase – lidt surt erkendes, at anvendelse af en gammeldags, manuel fremgangsmåde var den eneste mulige, hvis ordningen overhovedet skulle have en chance for at komme op at stå til tiden. Praktisk betød dette, at man måtte falde tilbage på den metode, som under overvejelserne i tillægspensionsudvalget i efteråret 1963 lidt galgenhumoristisk var blevet nævnt som en sidste, nærmest desperat udvej: dristigt og tillidsfuldt at basere iværksættelsen alene på et påbud til arbejdsgiverne om at rekvirere det fornødne blanketmateriale – forud nummererede pensionskort for alle ansatte og arbejdsgiverskemaer samt indbetalingslister – på visse nærmere angivne steder, nemlig banker, sparekasser og offentlige arbejdsanvisningskontorer,

*) Specielt for DA's vedkommende havde tilbageholdenheden muligvis også noget at gøre med den samtidigt tilkendegivne utilfredshed med de forslag til ændringer i lovforslaget, som var fremsat i folketingsudvalget, forslag, som ville fordyre ordningen, og som DA ikke havde fået officiel underretning om (det var enkepensionen, som her dukkede op for 1. gang, jf. herom nærmere i et efterfølgende afsnit).

som havde stillet sig positivt til at medvirke*). Arbejdsgiveren skulle dernæst notere sig det af lønmodtageren (eller eventuelt af ham selv) udfyldte pensionskort-nummer, idet kopi af kortet skulle indsendes til ATP; det originale kort skulle lønmodtageren selv beholde af hensyn til eventuel senere beskæftigelse hos en anden arbejdsgiver. Arbejdsgiveren skulle endvidere udfylde arbejdsgiverskemaet, kun eet for hver virksomhed, og indsende også dette til ATP. Med udgangspunkt i og anvendelse af denne dobbelte identifikation skulle arbejdsgiveren endelig indbetale bidrag til ordningen og samtidig indsende indbetalingslister med angivelse af de for hver lønmodtager indbetalte bidrag. Som allerede nævnt, blev den første indbetalingstermin først fastsat senere; det samme gjaldt de nærmere regler for indbetalingsmåden. Efterfølgende ville det så være ATP's opgave at sammenholde de modtagne specifikationer med det samlede bidragsbeløb for hver arbejdsgiver og kontrollere, at det faktisk modtagne bidragsbeløb også svarede hertil. Hertil kom så konteringen for hver lønmodtager af det modtagne beløb – og dermed den optjente pensionsanciennitet.

Dette var, i meget grove træk, den måde, hvorpå man besluttede at løse registreringsproblemet og dermed – forhåbentlig – muliggøre, at ordningen også faktisk kunne komme i gang den 1. april 1964. Kun tiden kunne vise, om dette håb var berettiget**). I hvert fald lykkedes det i denne omgang at afgive trykkeordre på blanketmaterialet til den termin, omkring 1. marts, som var betingelsen for at kunne starte 1. april. En væsentlig del af udvalgets tid blev i øvrigt helliget udarbejdelsen af den ministerielle bekendtgørelse som grundlag for informationsvirksomheden. I og med, at bekendtgørelsen tænktes udstedt samtidig med lovens stadfæstelse, blev det besluttet, at den alene skulle indeholde det helt nødvendige for ordningens igangsættelse, altså punkter om personkredsen og bidraget, tillige med praktiske anvisninger til lønmodtagerne og (især) arbejdsgiverne. De nærmere

*) Når forfatteren i senere år fik lejlighed til at fortælle udenlandske kolleger om denne fremgangsmåde, blev han i reglen mødt med vantrø. Det kunne da ikke være sandt – endsige være gået godt!

***) I hvert fald forfatteren, måske også Holger Jensen og Schade-Poulsen, mente, at chancerne stod lidt bedre end 50-50; adskillige andre var mindre optimistiske.

bestemmelser, specielt om selve bidragsindbetalingen måtte afvente en senere bekendtgørelse. I øvrigt var der på informationsfronten enighed om som supplement til organisationernes udsendelse af brochurevejledninger at søge gennemført såvel flere mindre radio- og TV-udsendelser i forbindelse med lovens (forventede) vedtagelse, som en enkelt større udsendelse medio marts.

Arbejdet med bekendtgørelsen skred planmæssigt frem og et færdigt udkast lå klart i slutningen af februar 1964. Også henvendelsen til radio og TV blev positivt modtaget.

Alle ventede herefter blot på folketingets vedtagelse af lovforslaget som startskud for aktionen "Iværksættelse af ATP pr. 1. april 1964".

2. Folketingsbehandlingen.

a. Almindelige bemærkninger.

Fremsat den 12. december 1963, kom ATP-forslaget til 1. behandling den 16. januar 1964, 2. behandling den 28. februar 1964 og 3. behandling, inkl. vedtagelse, den 3. marts 1964, hvorefter stadfæstelsen fandt sted den 7. marts 1964. Datoerne afspejler tidspresset, et pres som ikke blev mindre af, at socialminister Bundvad den 29. januar 1964 fremsatte sit foran kort omtalte lovforslag om etapevis indførelse af fuld folkepension til alle, senere vedtaget som lov af 4. juni 1964. Hertil kom endda, at socialministeren få dage i forvejen, den 21. januar 1964, havde nedsat et nyt udvalg, tillægspensionsudvalget af 1964, med den "opgave at belyse virkningerne af og udarbejde forslag med de samme væsentlige træk, som den svenske tillægspensionsordning . . .".

Denne mangfoldighed af samtidige initiativer gav ganske naturligt politikerne anledning til at anstille også mere principielle overvejelser om den indre sammenhæng i dansk pensionslovgivning, men bidrog måske ikke ligefrem til at fremme overskueligheden. I baggrunden for tingets drøftelser indgik naturligvis også den omfattende debat om sagen, som var gået over landet i ugerne mellem forslagens fremsættelse og 1. behandlingen.

b. 1. behandlingen. *)

Ligesom ved behandlingen af overenskomstloven næsten et år før åbnedes debatten den 16. januar 1964 af Hans Rasmussen som socialdemokratiets ordfører.

Hans Rasmussen dvælede indledningsvis ved de forskellige faser i lovforslagets forhistorie og fremhævede i den forbindelse fagbevægelsens stærke ønske om at opnå "en social stilling i lighed med adskillige grupper af tjenestemænd og funktionærer". Ligeledes understregede han, at når nu ATP blev gennemført, var det blot som en indledning "til noget større, nemlig skabelsen af en virkelig værdisikret samfundspension til alle i vort samfund". Samtidig konstaterede han, at Danmark i de seneste år var kommet agterud i forhold til Sverige og Norge (der tænktes hermed på den nye norske ordning efter svensk model, som dog først skulle træde i kraft i 1967). Hans Rasmussen mente, at forklaringen herpå helt enkelt var den, "at man både i Norges og i Sveriges arbejderbevægelser i lange perioder har haft et solidt politisk flertal til understøttelse af de mindre bemidlede interesser, hvilket det endnu ikke har været muligt at opnå for socialdemokratiet og arbejderbevægelsen i Danmark".

Gennemgangen af hovedtrækkene i den foreslåede ordning var selv sagt positiv og skal derfor ikke nærmere omtales her. Ordføreren for regeringspartneren, Det radikale Venstre, Helge Larsen, kunne i almindelighed tilslutte sig de af Hans Rasmussen fremførte betragtninger. Derudover udtrykte han særlig interesse for at stramme adgangen for dispensation fra deltagelse i ordningen for funktionærer, og udtrykte a propos spørgsmålet om de selvstændige tvivl om, hvorvidt disse i almindelighed ville være interesseret i at deltage, når de nu nødvendigvis selv måtte betale hele bidraget.

De efterfølgende indlæg fra ordførerne for først Venstre og derefter de Konservative havde som fællestræk, at disse partier understregede deres mangeårige positive holdning til sagen – fremme af den ældre befolknings økonomiske vilkår – men på ret væsentlige punkter var kritiske over for det foreliggende forslag. Begge var for det første ret så vrantne med hensyn til den, af alle erkendte, korte tidsfrist. Venstres ordfører, Henry Christensen, fremhævede i øvrigt som den

*) Se Folketingstidende 1963-64, spalte 1989-2067.

værste af manglerne, at kun lønmodtagerne var medtaget i ordningen – med et deraf følgende skel i befolkningen –, hvortil kom, at enkerne var glemt, og endelig at funktionærernes stilling kun var utilstrækkeligt sikret. Asger Jensen tilsluttede sig som talsmand for de Konservative disse betragtninger, men havde derudover den syrlige kommentar, at det var første gang i folketingets historie, at en regering var kommet med forslag til en så vidtrækkende lovgivning og samtidig havde bebudet nedsættelse af en ny kommission "til at finde ud af, hvad der egentlig var hensigten med denne lovgivning." I øvrigt fandt Asger Jensen, at tanken om at "give alle samme tillægspension" ikke var særlig god – folk havde jo heller ikke ens lønninger – og at en graderet skala som i Sverige ville være at foretrække.

For fuldstændighedens skyld bør også nævnes, at Chr. Madsen som ordfører for Socialistisk Folkeparti mente, at en mere vidtrækkende ordning som den svenske ville være bedre, ligesom han var kættersk nok til at gå ind for, at fondsmidlerne passende kunne placeres i billige udlån til boligbyggeriet (en idé, som ingen taler i øvrigt fandt anledning til at kommentere). Og endelig fandt de Uafhængiges ordfører, Iver Poulsen, som "det eneste lyspunkt" hans parti kunne se i det foreliggende lovforslag, at det finansielt ville komme til at hvile i sig selv, ligesom han ytrede tvivl om, hvorvidt der blandt de menige lønmodtagere var "så stor og udelt tilfredshed med at få pålagt en tvangspension, som de yngre og unge lønmodtagere i hvert fald tilnærmelsesvis kunne sikre sig gennem en privat, frivillig forsikring . . ."

Efter nogle yderligere indlæg fra menige folketingsmedlemmer gik arbejdsminister Dinesen på talerstolen for at replicere.*) Som debatten var forløbet, havde ministeren først og fremmest god grund til at være tilfreds. Hans indledningsord lød da også:

"Selv om der er kommet forskellige kritiske bemærkninger frem under debatten – bemærkninger, som jeg naturligvis havde ventet – er jeg alligevel glad for den meget positive indstilling, som adskillige af de ærede ordførere har givet udtryk for".

*) Dinesen var særdeles velforberedt til denne sin første store holmgang i tinget, og desuden hjemmefra blevet udrustet med en hel stak separate noter med kommentarer til de forskellige punkter, hvor der på forhånd kunne forudses kritik eller spørgsmål. Han fik brug for næsten hele samlingen.

Af de forskellige problemer, som Dinesen kom ind på, skal her kun nævnes nogle af de vigtigste.

Med hensyn til det af adskillige talere fremhævede "skelproblem" påpegede han for det første, at forslaget fremfor at skabe nye snare bidrog til at udjævne eksisterende skel, nemlig inden for lønmodtagernes kreds. Og dernæst, at den kritiserede udeladelse af de selvstændige erhvervsdrivende beroede på, at deres medtagelse ville give store problemer, først og fremmest fordi de selv måtte betale hele bidraget; men, tilføjede han, de selvstændiges stilling ville blive genstand for behandling i det nye udvalg vedrørende en tillægspensionsordning for hele befolkningen.

Dinesen forstod endvidere udmærket de fremførte ønsker om også at medtage enkepension i forslaget, men fremholdt, at med den givne økonomiske ramme havde parterne anset det for naturligt i første omgang alene at yde egenpension; ydelse af enkepension med f. eks. 2/3 af egenpensionen ville medføre en reduktion af de foreslåede pensionssatser med ca. 30%.

Om funktionærernes stilling sagde han udglattende, at som lovforslagets regler var udformet, ville det blive "meget vanskeligt at få dispensation fra deltagelse i ordningen" – og tilføjede, at han var rede til at arbejde videre med spørgsmålet i folketingsudvalget.

Kritikken af den foreslåede nye selvstændige administration blev imødegået med, at dette apparat også på længere sigt ville være betydningsfuldt, nemlig som et udgangspunkt for den påtænkte bredere tillægspensionsordning.

Endelig kommenterede ministeren de fremførte betænkeligheder ved den foreslåede fondsdannelse med beroligende at fremhæve, "at reglerne om placeringen af midlerne ikke tilsigter at give parterne adgang til at drive aktiv erhvervs politik; placeringen skal ske udelukkende i selve pensionsfondens interesse . . .".*)

Forhandlingen sluttede efter næsten fire timers forløb med vedtagelsen uden afstemning af Hans Rasmussens forslag om at henvise lovforslaget til et udvalg på 17 medlemmer.

Forsøges en sammenfattende kommentar til denne 1. behandling må

*) Denne udtalelse er siden blevet citeret atter og atter, især fra arbejdsgiverside, helt op til de allerseneste år.

først fremhæves, at forslaget stort set fik en velvillig modtagelse. Dernæst, at denne velvilje i nogen grad – i hvert fald for oppositionspartiernes vedkommende – skyldtes, at ATP-projektet af alle blev opfattet som en – indrømmet – vigtig station på vejen til en bred pensionsløsning, med den fulde folkepension som fundament og en hele befolkningen omfattende værdisikret tillægspension efter svensk mønster som overbygning. Endvidere, at der i tinget syntes at være en ret udbredt stemning for at foretage to ændringer i forslaget, nemlig dels en stramning af adgangen til dispensation fra deltagelse for funktionærer og dels en udvidelse af ordningen i hvert fald med ydelse af enkepension. Og endelig, at der uden for regeringspartierne herskede nogen skepsis, for ikke at sige ængstelse, med hensyn til den forudsatte betydelige fondsdannelse – eller måske snarere den fremtidige administration heraf.

c. Udvalgsarbejdet.

Som allerede nævnt blev 17-mands folketingsudvalget nedsat den 16. januar 1964 – det afgav sin betænkning den 26. februar 1964 og udfoldede i den mellemliggende tid en særdeles livlig aktivitet under formanden Carl Petersens kyndige og myndige ledelse. Medlemmerne i øvrigt talte politiske sværvægtede som Hans Rasmussen og K. B. Andersen, Helge Larsen, Henry Christensen og Peter Larsen, samt Poul Møller og Asger Jensen.

Det første udspil var en veritabel byge af spørgsmål – ikke færre end 29 – som allerede den 22. januar 1964 regnede ned over arbejdsministeren og hans medarbejdere. Allerede den 14. januar 1964 – altså 2 dage efter – modtog udvalget svar på de 22 af disse spørgsmål. Lyset brændte sent i arbejdsministeriet de mellemliggende aftener. De resterende spørgsmål blev besvaret den 29. januar 1964. I sin seks ugers levetid holdt udvalget i øvrigt syv møder, modtog henvendelser fra 14 organisationer m.m., hvor ikke mindst landbrug og funktionærer var talstærkt repræsenteret, og havde også hele 4 samråd med arbejdsministeren.

Resultatet af udvalgsarbejdet, som det fremtræder i udvalgsbetænkningen af 26. februar 1964, var en serie ændringsforslag, hvoraf de fleste, 14 i tallet, officielt var stillet af arbejdsministeren (reelt naturligvis i de fleste tilfælde på grundlag af drøftelserne i udvalget), og til-

trådt af udvalget eller dog dettes flertal. Neden for skal alene omtales de vigtigste af disse talrige ændringsforslag.

Allerførst bør naturligvis nævnes de mere formelle forslag, som fulgte af den uden diskussion godtagne udsættelse af ordningens iværksættelse fra 1. marts til 1. april 1964. Særlig reelt var derimod forslaget om at sløjfe adgangen til dispensation fra deltagelse for funktionærer. I betænkningens bemærkninger hertil henvistes dels til, at selv en streng dispensationsadgang ville medføre risiko for forskellig behandling af i øvrigt ensartede ordninger på grund af afvigende styrkeforhold parterne imellem, dels til de administrative lettelser ved at udelade dispensationsadgangen og endelig til, at tjenestemændene – med deres i forvejen generelt gunstigere pensionsordninger – jo nok, når det kom til stykket, ville få adgang til ordningen på samme vilkår som andre lønmodtagere. Uden at ville anfægte de just anførte motiver, bør dog nok konstateres, at der her var tale om et stykke særdeles effektiv lobby-virksomhed fra de store funktionærorganisationer, med FTF, og dettes energiske sekretariatschef, Marvin Madsen, i spidsen. Alle ca. 360.000 funktionærer var hermed sikret deltagelse i ATP-ordningen.

Det andet, både politisk og økonomisk væsentlige ændringsforslag fra ministre og udvalgsflertal*) vedrørte udbygning af ordningen med regler om enkepension. I udvalgsbetænkningen begrundes dette alene med, at der i udvalget var udtrykt "ønske" herom, men fra 1. behandlingen i folketinget var det jo i frisk erindring, at oppositionspartierne kraftigt havde påtalt, at der i lovforslaget ikke var "tænkt på" enkerne. De nu foreslåede bestemmelser gav adgang for enker efter medlemmer og tillægspensionister til enkepension fra det 62. år, forudsat at ægteskabet havde bestået i mindst 10 år og den afdøde havde opnået mindst 10 års anciennitet. Enkepensionen blev sat til halvdelen af den pension, manden modtog eller ville have været berettiget til fra sit 67. år. En enke skulle dog ikke kunne modtage såvel personlig tillægspension som enkepension, men kun den største af pensionerne – en regel, som socialpolitisk nok måtte siges at være lidt gammeldags, men som selvsagt reducerede pensionsomkostningerne. Muligheden for også at modtage enkemandspension blev kort

*) Udvalget med undtagelse af Adolph Sørensen (Konservative) og Chr. Madsen (SF).

drøftet, men afvist. Denne sidste beslutning, taget af et folketingsudvalg, hvis medlemmer alle var mænd, skulle senere i folketingsalen fra et enkelt kvindeligt medlem blive mødt med en reaktion, som ingen i udvalget havde drømt om.

Som helhed må hele regelsættet om enkepension nok karakteriseres som ret så restriktivt, men det bør påpeges, at alle i udvalget var helt enige om den lagte kurs. Medvirkende hertil var nok i nogen grad, at der i alle tilfælde var tale om en kostbar ændring. Selv i den foreslåede udformning regnedes der således med en "fordyrelse" af ordningen med omkring 20%, hvilket betød, at enten måtte bidragene sættes tilsvarende i vejret eller også måtte de forudsatte beløb til alderspension sættes tilsvarende ned.

På Poul Møllers spørgsmål – i det første samråd med arbejdsministeren den 28. januar 1964 – om hovedorganisationernes holdning til en bidragsforhøjelse svarede Dinesen, at derom var det helt umuligt at udtale sig. Hans Rasmussen bemærkede derimod meget kontant, at arbejdsgiverne sikkert ville protestere kraftigt. Heri fik han ret, idet Heineke og Eiler Jensen ved et møde hos statsminister Krag den 10. februar 1964 i fællesskab gav udtryk for det beklagelige i, at der nu "synes at være bred politisk enighed om at medtage enkerne i lovforslaget, hvorved man kommer til at gå ud over den økonomiske ramme, som de interesserede parter gav tilslutning til for knap 3 måneder siden" og dermed foreslog ændringer vedrørende "vitale afsnit i det mellem parterne opnåede forhandlingsresultat", hvormed altså mentes tillægspensionsudvalgets lovforslag. (Citatene er taget fra et efterfølgende brev, som Heineke den 21. februar 1964 sendte til arbejdsministeren).

I alle tilfælde var DA og LO enige om, at hvis det alligevel blev vedtaget at knytte en enkepension til ordningen, burde det være den kommende ledelses sag at tage stilling til de økonomiske konsekvenser heraf. Dette gav folketingsudvalget en kærkommen mulighed for at skyde dette ubehagelige problem fra sig, og der kom da også siden i udvalgsbetænkningen til at stå, at man (uden videre begrundelse) fandt det "rigtigst", at der "gives den kommende ledelse for ATP tid til nærmere at vurdere omkostningerne, samt mulighed for selv at afgøre, på hvilken måde der bedst skaffes dækning for merudgifterne".

Et ændringsforslag med dette specielle sigte blev da også føjet til reglerne om enkepension.*)

Blandt de øvrige økonomisk mindre betydningsfulde, men politisk absolut interessante ændringsforslag, bør følgende to, der begge gik ind for de forsikredes interesser, nævnes her.

For det første var der et problem, hvor arbejdsgiveren ikke indbetalte det skyldige bidrag. Skulle lønmodtageren i en situation, f. eks. ved arbejdsgiverens konkurs, undgælde herfor ved tab af pensionsanciennitet? Dette var et af de tilfælde, hvor hele udvalget var enig med arbejdsministeren om at foreslå, at der i sådanne tilfælde skulle tillægges lønmodtageren anciennitet for det manglende bidrag.

Og for det andet var det i lovforslaget bestemt, at en lønmodtager, der først indtrådte i ordningen ét år efter dens ikrafttræden eller senere, ikke kunne opnå ret til tillægspension, såfremt han ved det fyldte 67. år ikke havde opnået 5 års anciennitet. Virkningen af denne bestemmelse var, at en sådan lønmodtager, som på indtrædelsestidspunktet allerede var fyldt 62 år, på forhånd var afskåret fra at kunne opnå tillægspension og dette uanset, at der efter de øvrige regler skulle betales bidrag for ham indtil hans 67. år. Det af alle erkendt urimelige heri førte til et af alle accepteret ændringsforslag, hvorefter det fulde bidrag, der var indbetalt for en sådan lønmodtager, skulle tilbagebetales pågældende med påløbne renter – 4 1/2% – ved pågældendes fyldte 67. år.**)

*) Med dette hændelsesforløb som baggrund kom det senere til at fremstå næsten som en pudsighed, at ATP's første 3-årige aktuariemæssige opgørelse pr. 1. april 1967 gav til resultat, at ordningens forsikringsplan havde været så forsigtigt eller (om man vil) rummeligt udformet og renteudviklingen samtidig så gunstig, at der faktisk var råd til at unklade at forhøje bidraget uanset indføjelser af enkepension som en ny ydelse. Og dette blev da også tiltrådt af bestyrelsen.

***) Dette ændringsforslag blev udløst ved en henvendelse af 27. januar 1964 fra Assurandsocietetet (der i øvrigt også omfattede visse andre spørgsmål, som ikke skal omtales her). Ingen havde faktisk før tænkt på dette uheldige og utilsigtede samspil af forskellige bestemmelser i lovforslaget. Egentlig initiativtager til at tage netop dette punkt op var kontorchef i Nye Danske, Frederik Teisen, min estimerede vejnabo, der henover den fælles hæk med et for ham karakteristisk venligt-sarkastisk grin forespurgte, hvad vi i tillægspensionsudvalget og ministeriet specielt havde imod den således mishandlede gruppe medmennesker. Efter et par minutters betænkningstid måtte jeg lidt ærgerlig indrømme, at vi her havde begået en regulær tanketorsk – vistnok den eneste – ved forslaget's udarbejdelse.

Folketingsudvalgets fire samråd med arbejdsministeren foregik i øvrigt alle i en både saglig og fordragelig atmosfære, der kun kunne indgive en som ministerens bisidder nærværende embedsmand – forfatteren – den største respekt. Og bortset fra de rent politisk begrundede ændringsforslag må det på lang tids afstand også erkendes, at det fremsatte forslag på en række punkter virkelig blev forbedret. Bisidderen fik imidlertid også noget af en overraskelse. Han havde naivt regnet med blot at skulle hviske ministeren enkelte gode råd i det høje øre, men ikke med at blive anmodet om selv at forklare og forsvare lovforslaget på en lang række tekniske punkter. Dette var imidlertid hvad der skete.*)

Som indledningsvis nævnt afgav folketingsudvalget sin betænkning den 26. februar 1964, og dermed var alt klart til 2. behandlingen to dage senere.

d. 2. behandlingen.

Socialdemokratisk ordfører ved 2. behandlingen den 28. februar 1964, der med enkelte afbrydelser varede hele dagen**), var påny Hans Rasmussen, der med god grund kunne udtrykke tilfredshed med folketingsudvalgets arbejde, såvel som forventning om, at de stillede ændringsforslag ville få "en let gang gennem folketinget". Henry Christensen for Venstre og Asger Jensen for Konservative var tilfredse med de fremsatte ændringsforslag om udeladelse af dispensationsbestemmelserne for funktionærer og om udbygningen af ordningen med enkepension, men beklagede begge påny, at de ikke havde kunnet vinde gehør for at medtage de selvstændige erhvervsdrivende.

A propos enkepensionen fremsatte Henry Christensen nogle principielle betragtninger med anledning i en tale holdt få dage før af DA's formand, Sv. Heineke, hvori denne havde udtalt sin beklagelse over, at såvel oppositionspartierne som regeringspartierne ved at foreslå

*) Det gjorde ikke sagen lettere, at flere af de mest spørgelystne var gamle skolekammerater, således Jørgen Langkilde og Poul Møller, som begge altid har været meget veltalende. Det var både beroligende og hyggeligt at have Hans Rasmussen som nabo på den anden side.

**) Folketingstidende 1963-64, spalte 3315-3407.

ordningen udvidet med enkepension havde foretaget vigtige ændringer i det forslag, som LO og DA var blevet enige om. Henry Christensen bemærkede hertil, at hverken Venstre eller de Konservative "havde lod eller del i den såkaldte helhedsløsning, herunder overenskomstloven" og tilføjede, at "Afgørelsen om loves indhold – love, som i øvrigt rækker langt udover det område, som arbejdsmarkedets organisationer dækker – hviler hos den lovgivende magt, der har bemyndigelsen og ansvaret for lovgivningen her i vort land".

For så vidt angår de selvstændige uddybede ordførerne for Venstre og Konservative det utilfredsstillende ved at skulle afvente resultaterne af arbejdet i den nye kommission, som lige var nedsat af socialministeren, uden at der her var fastsat nogen tidsfrist, og tilkendegav som deres opfattelse, at folketinget her og nu måtte frem til en samlet løsning.

Med denne begrundelse stillede de forslag om følgende motiverede dagsorden:

"Idet folketinget opfordrer regeringen til inden tredje behandling at udarbejde de ændringsforslag, der er fornødne for, at tinget kan tage stilling til en alle omfattende tillægspensionsordning, fortsætter folketinget behandlingen af lovforslaget".

Nu var det efterhånden næppe ukendt for et eneste folketingsmedlem, at medtagelsen i ATP af de selvstændige rummede ganske store og svære problemer, hvorfor oppositionens initiativ i nogen grad fik skær af en demonstration. Med til billedet hørte, at der ikke under folketingsudvalgets arbejde fra de to partiers repræsentanter var fremkommet konkrete forslag, ej heller i skitseform, sigtende herpå.

Ordføreren for de Radikale, Helge Larsen, kommenterede da også dagsordensforslaget med, at der naturligvis ikke var mulighed for at imødekomme kravet med så kort frist og anbefalede at stemme imod det. Samtidig stillede han på Hans Rasmussens og egne vegne et andet forslag om motiveret dagsorden:

"Idet folketinget konstaterer, at regeringen allerede har givet tilsagn om at fremsætte forslag om udvidelse af tillægspensionsordningen til at omfatte alle og om at fremskynde det forberedende udvalgsarbejde herom mest muligt, fortsætter folketinget behandlingen af lovforslaget om Arbejdsmarkedets Tillægspension".

De Uafhængiges ordfører, Iver Poulsen, var som ved 1. behandlingen

stærkt kritisk over for lovforslaget og tilkendegav, at hans parti ville stemme imod. Som den eneste taler kommenterede han i øvrigt ret udførligt Nationalbankens besvarelse den 27. januar 1964 af folketingsudvalgets spørgsmål om betydningen af den kommende fondsdannelse og reglerne om midlernes anbringelse. Bankens nøgterne vurdering var, at selv om fonden efterhånden ville få en meget betydelig størrelse, så udgjorde den årlige tilvækst dog "en forholdsvis beskedne del" af den samlede kapitaldannelse, hvorfor "de ved fondens indpasning i kapitalmarkedet opstående problemer efter Nationalbankens skøn ikke skulle give anledning til større vanskeligheder". En forudsætning var dog, at midlerne blev placeret løbende som de tilflød fonden, og at denne ville "føre sin placeringspolitik inden for den ramme, som sættes af tilgangen af nye midler". I betragtning af fondens størrelse ville afvigelser fra denne linje blive farlige for stabiliteten på penge- og kapitalmarkedet.

Iver Poulsen fandt, at der heri lå "en meget alvorlig advarsel" til de mennesker, der skulle administrere fondens midler. Nu, så mange år senere, forekommer det måske mere nærliggende i Nationalbankens udtalelse at se en udmærket rettesnor for det kommende fondsarbejde, en rettesnor som ATP til stadighed har søgt at følge i praksis. Den fortsatte, langvarige diskussion, hvori såvel ordførere som en række menige medlemmer deltog, drejede sig i hovedsagen om de to dagsordensforslag, og dermed om "skelproblemet", altså de selvstændiges stilling. Den eneste, men til gengæld store overraskelse var et indlæg fra Else Merete Ross fra de Radikale, som aldeles uventet fremkom med en kraftig kritik af, at lovforslaget selv med de foreslåede ændringer fulgte "traditionelle baner" ved fortsat at gøre forskel på mænd og kvinder, nemlig ved at undlade at indføre også en enkemandspension. Dette spørgsmål burde der ses på mellem anden og tredje behandling. Ingen var forberedt på dette initiativ – dyb forundring stod malet i ansigterne, idet alle naivt troede, at man havde gjort det så godt for kvinderne med ændringsforslaget om enkepension. Arbejdsministeren var den eneste, som kommenterede forslaget med en lidt spag bemærkning om, at der "er megen sympati for tanken, og jeg tror også, at man hen ad vejen løser dette problem".*)

*) Vejen skulle nu vise sig at blive lang, eftersom det først var ved lov af 12. april 1978 om ægtefællepension, at også enkemandspension blev indført.

Efter nogle yderligere korte indlæg sluttede forhandlingen med vedtagelse uden afstemning af forslaget overgang til 3. behandling.

e. *3. behandlingen – vedtagelsen af ATP-loven.*

Umiddelbart efter lovforslagets 2. behandling afholdt folketingsudvalget et kort møde. Resultatet var, at et flertal – Socialdemokratiets, Det Radikale Venstres og Socialistisk Folkepartis medlemmer af udvalget – indstillede forslaget til vedtagelse i den nu foreliggende form. Et mindretal – Venstres medlemmer – ville redegøre for sin stilling ved 3. behandlingen og et andet mindretal – de konservatives medlemmer – indstillede forslaget til vedtagelse, idet man ville motivere dette nærmere ved 3. behandlingen. – Det bør tilføjes, at tillægsbetænkningen ikke mælede et ord om enkemandspension. 3. behandlingen fandt sted den 3. marts 1964 og de her fremsatte indlæg indeholdt ingen særlige nyheder. Henry Christensen fastholdt, at en tillægspensionsordning begrænset til lønmodtagerne var "halvgjort arbejde", hvorfor Venstres konklusion måtte være at undlade at stemme. Asger Jensen var tilfreds med de foretagne ændringer med hensyn til funktionærer og enker, hvorfor det Konservative Folkeparti kunne stemme for forslaget – selv om partiets principale ønske om at få alle med i ordningen ikke var imødekommet i denne omgang.

Arbejdsministeren fandt i disse udtalelser anledning til endnu en gang at understrege, at "Det videre sigte er jo den almindelige tillægspensionsordning efter svensk mønster", som nu skulle overvejes i det nye tillægspensionsudvalg, som var nedsat den 21. januar 1964.

Lovforslaget blev herefter vedtaget med 113 stemmer mod 5 (de Uafhængige); 30 medlemmer (Venstre) tilkendegav, at de hverken stemte for eller imod. Stadfæstelsen skete den 7. marts 1964.

Loven om oprettelse af Arbejdsmarkedets Tillægspension var hermed en kendsgerning. Folketinget havde med bred politisk tilslutning ydet sit bidrag til den gode sag. Nu stod her blot tilbage den administrative opgave at føre ordningen ud i livet pr. 1. april 1964, altså kun 3 uger senere.

Tilbage stod imidlertid også de politisk langt mere betydningsfulde opgaver på den bredere pensionsfront, nemlig udarbejdelsen af forslag til en tillægspensionsordning for hele befolkningen efter svensk model. Af hensyn til den større sammenhæng, hvor ATP nu engang

hører hjemme, vil det derfor nok være rimeligt først at give et, lad være ret summarisk, rids af de omfattende og langvarige bestræbelser, der i de følgende år blev udfoldet med dette sigte – hidtil dog uden at være blevet udmøntet i ny lovgivning. I tilknytning hertil vil også blive omtalt de forskellige mindre ændringer, som i tidens løb er gennemført i ATP-loven, uden at dennes grundtræk dog herved er blevet nævneværdigt ændret.

PENSIONSREFORMARBEJDET FRA 1964

A. TILLÆGSPENSIONSUDVALGET AF 1964 (TPU-64).

1. Almindelige bemærkninger.

Som det vil være fremgået af foregående afsnit om folketingsbehandlingen, gik det som en rød tråd gennem indlæggene fra næsten alle talere, for regeringen som for oppositionen, at ATP-loven måtte betragtes som en indledning til noget større, nemlig en tillægspensionsordning for hele befolkningen efter svensk mønster.

Heraf fulgte også naturligt, at der var omtrent enstemmig tilslutning til socialministerens nedsættelse allerede den 21. januar 1964 af Tillægspensionsudvalget af 1964 (TPU-64). Det udførlige kommissoriums kerne var, at udvalget fik "til opgave at belyse virkningerne af og udarbejde forslag til en tillægspensionsordning med de samme væsentlige træk, som den svenske tillægspensionsordning, tilpasset den danske folkepension og det danske skattesystem, og således, at både lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende kan omfattes af ordningen".

I øvrigt burde lægges til grund, at den påtænkte ordning skulle udgøre en overbygning på folkepensionen og sigte på en værdisikret samlet pension på 60% af den enkeltes erhvervsindtægt over en vis årrække og inden for visse grænser. Foruden alderspension skulle der i hvert fald også ydes enkepension. Endvidere skulle ordningen økonomisk hvile i sig selv ved et kombineret præmiereserve- og fordelingsystem uden tilskud fra det offentlige. Tjenestemændenes adgang til en almindelig tillægspensionsordning skulle udvalget derimod ikke beskæftige sig med, idet dette spørgsmål allerede var taget op til særskilt behandling.

I en senere skrivelse af 3. juni 1965 blev udvalget endelig anmodet om i sine overvejelser også at inddrage de synspunkter, der lå til grund for det i mellemtiden fremlagte forslag til ny norsk pensionsordning, som var nært beslægtet med den svenske, og senere blev vedtaget som lov om folketrygd af 17. juni 1966, med ikrafttræden den 1. januar 1967.

Derudover, og som en art tillægsopgave, skulle udvalget imidlertid også overveje, "om og under hvilke nærmere vilkår det vil være hensigtsmæssigt at søge Arbejdsmarkedets Tillægspension udvidet til – eventuelt i en kortere eller længere overgangstid – at dække selvstændige erhvervsdrivende med ydelser svarende til dem, der indeholdes i loven om Arbejdsmarkedets Tillægspension og finansieret uden tilskud fra det offentlige". Oppositionens kraftige kritik i folketinget af de selvstændiges undtagelse fra ATP-ordningen og kravet om en hurtig afhjælpning af denne mangel, affødte yderligere en skrivelse af 16. marts 1964 fra socialministeren, hvori denne anmodede udvalget om "på et så tidligt tidspunkt som muligt under udvalgets arbejde at overveje mulighederne for at udvide ATP til også at omfatte selvstændige erhvervsdrivende, og at udarbejde forslag herom". I lyset af arbejdsministerens udtalelser i folketingsudvalget og under tingets forhandlinger måtte dette forstås som et reelt tilsagn om forlods behandling i TPU-64 af problemerne omkring de selvstændiges stilling i forhold til ATP, ledsaget af et direktiv om, at der også skulle fremsættes forslag med dette sigte.

Nærværende fremstilling vil følge denne politisk betingede kronologiske orden, der jo for så vidt angår hovedopgaven ikke ligefrem var egnet til at realisere Erling Dinesens optimistiske ord – under 2. behandlingen af ATP-forslaget – om "et hurtigt arbejdende udvalg". Tillægspensionsudvalget af 1964 (TPU-64) fik departementschef Erik Dreyer, socialministeriet, til formand og var – i modsætning til forgængerens af 1963 – oprindelig et rent embedsmandsudvalg med repræsentanter for de forskellige berørte ministerier, hvortil dog kom direktør G. Drachmann, prof. dr. polit. Erik Hoffmeyer og rådsformand P. Ørding, forsikringsrådet. Til leder af udvalgets sekretariat udpegedes kontorchef E. Arntzen, socialministeriet*), og prof. dr. phil. Spar-

*) 47)Bistået af Niels Halck, Søren Johnsen, Per Loft og Adam Trier.

re Andersen blev – ligesom tilfældet var med 1963-udvalget – knyttet til udvalgsarbejdet som aktuarmæssig sagkyndig.

I november 1965 skete der imidlertid den væsentlige ændring, at udvalget efter derom i tinget fremsat ønske udvidedes med repræsentanter for de politiske partier i folketinget, nemlig Egon Jensen (Socialdemokratiet), Peter Larsen (Venstre), Poul Møller (Konservative), Chr. Madsen (SF) og A. C. Normann (Radikale). Udvalgets kommissorium forblev imidlertid uændret.

2. Medtagelse i ATP af de selvstændige.

Efter ATP-loven af 7. marts 1964 dækkede den nye ordning personer med lønmodtagerindtægter, uanset om de pågældende alene havde indtægter som lønmodtagere, eller eventuelt tillige indtægter ved selvstændig erhvervsvirksomhed, en i nyere tid stadig hyppigere foreteelse. Talen om at udvide ATP til at omfatte også de selvstændige var derfor strengt taget ikke helt korrekt i sin formulering, eftersom det i virkeligheden drejede sig om, hvorvidt også indtægter fra selvstændig erhvervsvirksomhed skulle være pensionsgivende.

I overensstemmelse med arbejdsministerens tilkendegivelser i folketinget under forhandlingerne om ATP-forslaget kastede TPU-64 sig i første omgang over problemerne om de selvstændiges mulige optagelse i ATP og betænkning herom – en kortfattet fyndig tryksag på 30 sider – blev afgivet så hurtigt som i december 1964. *) Om forløbet bør mere alment fremholdes, at selv om der på dette tidspunkt var tale om et embedsmandsudvalg, forudsattes det som en selvfølge, at de berørte hovedorganisationer og erhvervsorganisationer skulle have lejlighed til at gøre deres synspunkter gældende efterhånden som udvalgsarbejdet skred frem. En foreløbig redegørelse for de i udvalget stedfundne overvejelser blev derfor allerede i september 1964 forelagt de forskellige organisationer, som i et møde med udvalget fik mulighed for også mundtligt at fremkomme med deres bemærkninger hertil. Disse udtalelser kom således til at indgå i udvalgets fortsatte drøftelser, men medførte i øvrigt ingen væsentlige ændringer i den

*) Betænkning om en udvidelse af Arbejdsmarkedets Tillægspension til også at omfatte selvstændige erhvervsdrivende. Betænkning nr. 373, 1965.

udsendte redegørelse, og dermed ej heller i udvalgets endelige stilling.

I udvalgsbetænkningens konklusioner blev det først – endnu en gang og med samme begrundelse som i 1963-udvalget – fastslået, at såfremt ATP skulle udvides til også at dække de selvstændige, vel at mærke med samme pensionsydelse, som lønmodtagerne og uden tilskud udefra, måtte dette ske i form af en obligatorisk ordning.

Udvalget påpegede dernæst – og dette var også en gentagelse, omend denne gang mere indgående behandlet – at de selvstændige i forhold til en ordning som ATP havde en betydelig mere ugunstig aldersfordeling end lønmodtagerne, underforstået langt flere ældre. Med samme pensionsydelse som for lønmodtagerne og samme forsikringstekniske grundlag betød dette, at der principielt måtte ske et valg mellem to muligheder.

Den ene var at foretage en bidragsforhøjelse for begge grupper i forhold til de nylig vedtagne bidrag til ATP-ordningen. Eftersom en forhøjelse af disse bidrag imidlertid af udvalget ansås for udelukket, måtte man "indskrænke sig" til at undersøge de økonomiske virkninger af en obligatorisk ordning med optagelse af de selvstændige for samme bidrag som for lønmodtagerne, og med de samme pensionsydelse som disse. Resultatet af denne undersøgelse var, at ordningens fondsopsamling under disse vilkår ville blive betydeligt reduceret, og at den herved forårsagede manko på længere sigt alligevel ville nødvendiggøre en forhøjelse af bidragene for alle medlemmer. Baggrunden for dette, ved første øjekast lidt krøllede, ræsonnement var den almindelige forventning om, at der inden for en kortere årrække ville blive gennemført en videregående, almindelig tillægspensionsordning efter svensk mønster, og at det under denne forudsætning måske nok kunne forsvares i mellemtiden at nøjes med at opkræve samme, lavere bidrag for de selvstændige, som i forvejen gjaldt for lønmodtagerne.

Den anden valgmulighed var for de selvstændige at opkræve det højere bidrag, som betingedes af deres afvigende aldersfordeling. Under folketingets behandling af ATP-lovforslaget var herom oplyst, at bidraget for de selvstændige skulle være 30% højere end for lønmodtagere – årligt 339 kr. mod 259,20 kr.

Herved var forudsat, at adgangen efter ATP-lovens § 2, stk. 2, for løn-

modtagere til at forblive i ordningen også efter overgang til selvstændig erhvervsvirksomhed blev afskaffet, således at beregningen vedrørte såvel nuværende som fremtidige selvstændige.

For TPU-64 blev imidlertid herudover foretaget beregninger også ud fra den forudsætning, at den omhandlede adgang til at bevare medlemskabet efter overgang til status som selvstændig blev bevaret, en forudsætning, som i praksis ville medføre, at ordningen kun kom til at omfatte de selvstændige ved ordningens oprettelse, fordi personer, der senere blev selvstændige, selvsagt ville vælge at fortsætte som medlemmer for det lavere lønmodtagerbidrag. Resultatet af disse beregninger var, at bidraget for selvstændige herefter skulle være næsten dobbelt så stort som for lønmodtagere – årligt 486 kr. mod 259,20 kr. Afgørende var nu, at udvalget "alt taget i betragtning" var betænkelig ved at foreslå lovens § 2, stk. 2, ophævet, dels fordi det betød en forringelse i forhold til den vedtagne ATP-lov for en række lønmodtagere, dels (og måske især) fordi der såvel i efterlønsudvalget af 1961, som i 1963-udvalget havde været enighed mellem arbejdsmarkedets parter om at sikre lønmodtagere, der etablerede sig som selvstændige, denne mulighed for at fortsætte i ordningen. Det var således de 486 kr., der burde lægges til grund for overvejelserne. Udvalget bemærkede i øvrigt afsluttende om denne problematik, at med det høje bidrag ville der for de selvstændige næppe være så stort et behov for en tilslutning til ATP, og at det for de fleste snarere ville kunne betale sig at tegne en privat pensionsforsikring.

Endelig kunne udvalget i enighed fastslå, at en obligatorisk ordning for de selvstændige "ville medføre store administrative vanskeligheder", dels fordi det ikke her ville være muligt at fastsætte enkle og klare regler som for lønmodtagerne, dels fordi der måtte etableres en omfattende kontrol med de selvstændiges tilmelding til systemet og indbetaling af bidrag. Problemets rent kvantitative omfang kan belyses ved blot at nævne, at antallet af ATP-dækkede arbejdsgivere var ca. 150.000, medens det samlede antal selvstændige udgjorde ikke mindre end ca. 350.000.

TPU-64 kunne i øvrigt i sine konklusioner som opfølgning på drøftelserne med de berørte hovedorganisationer og erhvervsorganisationer sammenfattende konstatere, "at samtlige organisationer er af den opfattelse, at der ikke blandt de kredse af selvstændige, som de

repræsenterer, er interesse for at blive optaget i ATP, hverken under en frivillig eller en obligatorisk ordning, såfremt de herved beregnede udgifter fuldtud skal dækkes af de selvstændige erhvervsdrivendes eget bidrag".

Dette faldt stort set i tråd med udvalgets egne synspunkter, hvilket forklarer, at betænkningen, i klar strid med kommissoriet, afslutningsvis kunne tillade sig at erklære, at på den givne baggrund "finder udvalget ikke grundlag for at udarbejde forslag om, at ATP udvides til også at omfatte selvstændige erhvervsdrivende". Men til allersidst tilføjedes dog for at forebygge misforståelser, at der ikke hermed var taget stilling til mulighederne for at gennemføre den videregående tillægspensionsordning efter svensk mønster, som det var udvalgets hovedopgave at udarbejde forslag til. "Udvalget fortsætter sit arbejde hermed" – jf. herom i det følgende afsnit.

Inden der går over hertil, kan der dog være grund til kort at kommentere udfaldet af arbejdet i TPU-64 vedrørende de selvstændiges stilling i forhold til ATP. Betænkningen var jo diplomatisk i sit ordvalg, når det gjaldt at forklare den dybereiggende årsagssammenhæng, selv om en del kan læses mellem linjerne og mere i resumeerne af de forskellige hørte organisationers skriftlige udtalelser.

Umiddelbart måtte det unægtelig give anledning til overraskelse, at oppositionspartiernes heftige kritik af de selvstændiges undtagelse fra ATP og tilsvarende stærke krav om hurtig aktion for at afhjælpe dette, i så høj grad som tilfældet var, skulle vise sig at være uden sangbund hos de interesseorganisationer, som måtte formodes at være de selvstændiges direkte våbendragere.

For at finde forklaringen behøvede man imidlertid ikke at gå længere end til betænkningen fra Tillægspensionsudvalget af 1963, mere konkret den mindretalsudtalelse vedrørende ordningen, som SALA's repræsentant, sekretær K. Bloch, var fremkommet med, jf. også foran kap. II.A.3.a. Her blev det klart fremholdt, at den planlagte ATP-ordning på en række punkter var uegnet for de selvstændige, at disses overvægt af ældre ville virke økonomisk belastende på systemet, og at det naturligste derfor ville være en helt anden ordning, omfattende hele befolkningen og finansieret over en fast procent af den skattepligtige indkomst.

Hermed var givet i hvert fald et vink om, at ATP med sine særlige for-

udsætninger ikke uden videre kunne udstrækkes til en væsensforskellig gruppe. Dette var der næppe på dette tidspunkt fuld forståelse for i folketinget – knap nok inden for regeringspartierne, og i hvert fald ikke hos oppositionen. Vanskelighedernes saglige baggrund var, jf. og så foran, klar nok, nemlig først og fremmest de selvstændiges overvægt af ældre, der selv ved en obligatorisk ordning gjorde dem til grundlæggende dyrere medlemmer end lønmodtagerne.*) Med denne baggrund var det virkelige problem, på hvilke vilkår de selvstændige kunne medtages i ATP, og dermed blev det et spørgsmål om penge. Det var her, at vandene skiltes.

For begge de oprindelige initiativtagere til ATP – LO og DA – stod det helt klart, at de gældende vilkår for den eksisterende medlemskreds ikke måtte forringes – og de selvstændige burde derfor i givet fald alene optages i ATP mod betaling af det fulde bidrag, som deres aldersfordeling betingede. Mod denne enige stillingtagen på arbejdsmarkedet var der realpolitisk intet at stille op – den kunne kun tages til efterretning.

Og hvad angår de forskellige erhvervsorganisationer – bl.a. for landmændene, de handlende og håndværkerne, for at nævne de største grupper – vendte disse sig i hvert fald alle mod at skulle betale et højere bidrag, end hvad der gjaldt for lønmodtagere. Flere var dog også imod at betale samme bidrag som for lønmodtagerne, idet dette senere ville nødvendiggøre en forhøjelse af bidraget for begge grupper. Til afrunding af billedet tjener dog, at flere af de største organisationer supplerede disse negative udtalelser med en klart tilkendegivet interesse i en udvidet tillægspensionsordning efter svensk mønster – et emne, som arbejdsmarkedets parter ikke havde kommenteret. Tilbage står blot at fastslå, at med afgivelsen af den oven for refererede betænkning forstummede al videre tale om at medtage de selvstændige i ATP-ordningen. I den større sammenhæng betegnede dette et beklageligt brud på dansk socialpolitisk tradition.

3. En almindelig tillægspensionsordning efter svensk mønster.

Efter afgivelsen i december 1964 af betænkningen om de selvstændi-

*) De betydelige administrationsomkostninger ved at medtage de selvstændige var man fuldt opmærksom på, men de spillede ikke en afgørende rolle for de forskellige parter stillingtagen.

ges stilling i forhold til ATP kunne TPU-64 fuldtud hellige sig sin hovedopgave, nemlig arbejdet på en tillægspensionsordning for hele befolkningen efter svensk mønster. Forsinket fra starten skulle det blive udvalgets skæbne aldrig at nå til vejs ende med fremlæggelse af forslag til den store tillægspensionsordning, som det udtrykkelig var forudsat i udvalgskommissoriet. Udvalget opnåede socialministerens tilslutning til "i første omgang" at indskrænke sig til at afgive en principbetænkning, og udvalgsbetænkningen af marts 1967 begrænsede sig i overensstemmelse hermed til at gøre rede for forskellige muligheder for, hvorledes en kommende tillægspensionsordning i hovedtræk kunne udformes.*) Der kom aldrig nogen anden omgang.

Betænkningen indledtes med en udførlig beskrivelse såvel af de bestående sociale pensionsordninger (folke-, invalide- og enkepension), som af ATP, suppleret med en kort beskrivelse af tillægspensionsordningerne i Sverige og Norge.

Herefter fulgte en grundig gennemgang af grundelementerne i en almindelig, indtægtsafhængig tillægspensionsordning. Med hensyn til fastlæggelsen af grundlaget for retten til tillægspension (opgørelse af den pensionsgivende indkomst, bestemmelse af aldersgrænser m.m.) og ordningens karakter (princielt obligatorisk) formuleredes forholdsvis faste synspunkter. Anderledes med hensyn til spørgsmålet om, hvilket pensionsniveau man skulle vælge. Her anså udvalget det ikke for sin opgave at tage stilling, men opstillede en række muligheder, der kunne illustrere de forskellige ordninger, der kunne komme på tale, alle mere eller mindre opbygget efter det svensk-norske mønster. I de forskellige regnestykker blev dog, i overensstemmelse med udvalgskommissoriet, overalt antaget, at den samlede pensionsdækning (folkepension plus tillægspension) ved fuld opbygning skulle være 60% for personer med en løn- eller erhvervsindtægt på 24.000 kr., nogenlunde svarende til den daværende gennemsnitsløn for fuldt beskæftigede arbejdere. For indtægter herudover regnedes med en faldende dækningsgrad. Behandlingen af disse centrale spørgsmål blev fulgt op med overvejelser om, hvordan pensionsydelse kunne værdisikres, enten ved pristalsregulering efter det svenske mønster,

*) Betænkning om Principperne for en almindelig tillægspensionsordning. Afgivet af Tillægspensionsudvalget af 1964. Betænkning nr. 452, 1967.

eller eventuelt også ved en videregående "velstandsregulering" som i den nye norske ordning.

Af kommissoriet fremgik, at ordningen, foruden alderspension, i hvert fald skulle omfatte enkepension, og betænkningen drøftede da også i detaljer reglerne herom i forskellige varianter. Endvidere behandles spørgsmålet om eventuelt også at yde invalidetillægspension, og uden at udvalget tog stilling, skitseredes hvordan reglerne for en sådan ydelse i givet fald kunne udformes.

Med hensyn til finansieringen forudsattes, at denne skulle ske ved et særligt tillægspensionsbidrag. For erhvervsindtægternes vedkommende gik man uden videre ud fra, at den forsikrede selv skulle betale hele bidraget. For lønindtægter forelå tre muligheder: fuld arbejdsgiverbetaling af bidraget (som i Sverige og Norge); deling af bidraget mellem arbejdsgiver og lønmodtager (som i ATP); og fuld lønmodtagerbetaling. Her mente udvalget ikke at kunne tage klart standpunkt, og nøjedes med at gøre rede for de forskellige hensyn, ikke mindst de bredere økonomiske virkninger, som måtte tages i betragtning ved afgørelsen herom.

Et vigtigt punkt var endvidere forholdet til allerede bestående pensionsordninger, hvor det i denne fremstilling falder naturligt at koncentrere sig om ATP. Her forudsatte udvalget klart, at denne ikke på længere sigt skulle videreføres sideløbende med den nye tillægspensionsordning, og lagde i øvrigt til grund, at ATP's fondsmidler også fremover måtte være forbeholdt denne ordnings medlemmer. Med udgangspunkt heri skitseredes regler for, hvordan udbetalingerne fra ATP kunne tænkes tilrettelagt for de forskellige aldersgrupper i den nødvendigvis langvarige afviklingsperiode.

Ifølge kommissoriet skulle den almindelige pensionsordning kunne hvile i sig selv ved et kombineret præmiereserve- og fordelingsssystem og uden tilskud fra det offentlige. Udvalget antog i sine overvejelser herom, at bidraget i de første år, ligesom i Sverige og Norge, skulle sættes forholdsvis lavt og derefter gradvis forhøjes over en årække til det endelige niveau.*) Ligesom for ATP fulgte af det valgte

*) Alt efter valg af model, herunder dækningsgrad, maksimumsgrenser for pensionsoptjening og reguleringsform, viste de foretagne beregninger et endeligt bidrag på mellem 8% og 21% af den pensionsgivende indtægt, altså en betragtelig "spredning".

finansieringssystem, at der med årene måtte forudses en betydelig, ja med de forudsatte bidragsprocenter endda langt større, fondsdannelse.

Om forvaltningen af disse fondsmidler ytrede betænkningen sig med varsomhed. Efter at have gjort rede for de svenske og norske, samt ATP-lovens regler, om fondsanbringelse, anførtes det ganske vist, at med den nye ordnings større format og med indtægternes ændring i takt med pengeindkomsternes udvikling, var det ikke uden videre givet, at placeringspolitikken skulle være den samme som ATP's. Bl. a. udtrykte man således et vist forbehold med hensyn til værdisikrings-synspunktet og fremholdt, at køb af fast ejendom i større omfang ville kræve et betydeligt specialiseret administrationsapparat; og for aktier kunne det betvivles, om det lille danske aktiemarked kunne forsyne en stor fond med tilstrækkeligt materiale. Men det forblev ved nogle få antydninger, konkrete forslag fremsatte udvalget ikke. Facit var således det på forhånd givne, at det helt overvejende placeringsobjekt måtte blive obligationer, med aktier på en beskednen andenplads. Nævnes bør, at betænkningen fremhævede behovet for at sikre den nødvendige sagkundskab i forvaltningen, hvilket kunne "tale for" en særskilt fondsledelse. Her var således et punkt, hvor udvalget, omend forsigtigt, gik ind for en anden linje end den for ATP tidligere vedtagne, og dermed udtrykte en præference for at følge det svensk-norske mønster.

Om ordningens ledelse og administration fremhævedes det som en nærliggende tanke at samle udbetalingen af tillægspension og af de sociale pensioner, på lidt længere sigt eventuelt under et fælles regelsæt og med et fælles centralt organ som øverste tilsynsmyndighed. Umiddelbart lod man det imidlertid stå som et åbent spørgsmål, om ledelsen af den nye ordning burde henlægges til et statsligt organ, eller om man burde bygge videre på principperne fra ATP ved at henlægge ledelsen til et ikke-statsligt organ, i hvilket tilfælde dette burde omfatte repræsentanter for de kredse, der tilvejebragte ordningens midler, herunder også de selvstændige.

Det summariske rids foran har nødvendigvis kun kunnet angive hovedpunkter i den omfattende – 144 sider lange – principbetænkning fra TPU-64. Der var hermed for første gang herhjemme tilvejebragt et

omhyggeligt gennemarbejdet grundlag for vurdering af de mange aspekter ved en almindelig tillægspensionsordning og de forskellige mulige udformninger heraf. Det måtte nu være op til politikerne at tilkendegive deres vilje.

B. TILLÆGSPENSIONSDEBATTEN EFTERÅR 1967 OG SIDEN

1. Optakten til folketingsdebatten.

Den siden efteråret 1964 rent socialdemokratiske regering bebudede allerede i folketingssamlingen 1966-67 under afslutningsdebatten, at man tidligt i den følgende samling ville give folketinget en redegørelse for, hvordan regeringen tænkte sig tillægspensionsspørgsmålet løst, og en sådan redegørelse blev da også, efter forudgående drøftelse hos statsminister Krag, fremsat af socialminister Bundvad allerede den 12. oktober 1967.

I det på dette tidspunkt aktuelle scenario indgik med betydelig vægt, at der i månederne siden TPU-betænkningens afgivelse havde udviklet sig en omfattende og stedse mere heftig offentlig debat om hele det idémæssige fundament for en almindelig tillægspensionsordning, som lå til grund for betænkningen.

Så langt fra at nærme sig en consensus omkring de fundamentale spørgsmål skete der som tiden gik en stedse tydeligere polarisering af standpunkterne til ITP – den indtægtsgraduerede tillægspension – som blev den hyppigst anvendte betegnelse for den påtænkte almindelige tillægspensionsordning. Og ikke nok med det, men det blev også stadig tydeligere, at modstanden mod projektet fortsat steg i styrke, medens tilslutningen samtidig var dalende.

Som modstandere bekendte sig således en bloc de store erhvervsorganisationer,*) der i en fælleshenvendelse af 26. september 1967 til folketingets medlemmer rettede en skarp kritik mod de i TPU-betænkningen skitserede retningslinjer for en almindelig tillægspensionsordning: den tilsigtede totale pensionsdækning var for høj, en

*) Dansk Arbejdsgiverforening, Assurandør-Societetet, Butikshandelens Fællesråd, Danmarks Rederiforening, Danske Bankers Fællesrepræsentation, Grosserer-Societetets Komité, Håndværksrådet, Industrirådet, Landbrugsrådet, Provinshandelskammeret og Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger.

ren arbejdsgiverfinansiering (som regeringen formodedes at foretrække) ville svække konkurrenceevnen og lønmodtagernes muligheder for reallønsforhøjelse, ligesom opsamlingen af betydelige centraliserede fondsmidler var overflødig og ikke i sig selv kunne sikre en forøget opsparing. Erhvervene sluttede med indtrængende at henstille, at der først blev gennemført en dybtgående undersøgelse af alternative løsninger af de ældres pensionsbehov, før der blev truffet principbeslutning om fremsættelse af lovforslag på grundlag af betænkningen.

Endvidere fremkom der i de store borgerlige blade talrige, gennemgående stærkt kritiske artikler med kendte personligheder som forfattere. Særligt indtryk gjorde nok en, i øvrigt særdeles læseværdig, kronikserie i begyndelsen af september 1967 i dagbladet Politiken, hvor prof. Anders Ølgaard, amanuensis Lars Lund og forskningsleder Bent Rold Andersen var kronikører. Skulle der voves en fælles karakteristik af disse indlæg, måtte det nok være, at de alle advarede mod forhastede beslutninger og manede til først nøjere at overveje tillægspensionsinstituttet som et led i arbejdet med løsningen af samfundets grundlæggende sociale problemer.

Nævnes bør endelig, at på Venstres landsrådsmøde den 24. september 1967 blev der, især af Landbrugsrådets præsident Anders Andersen, fremsat stærk kritik af tanken om en almindelig tillægspension. Kritikken gjaldt især den betydelige fondsdannelse, som ifølge Anders Andersen ville "undergrave den private opsparing og det liberale økonomiske system", ligesom den ville resultere i "en politisk dirigeret af kreditformidlingen og investeringskontrol" (referat fra Berlingske Tidende den 25. september 1967).

Formanden, Poul Hartling, følte sig nødsaget til afsluttende om dette punkt at anføre, at der var enighed om at tage afstand fra fondsdannelsen, men tilføjede, at man ikke på dette tidspunkt i øvrigt burde lægge sig fast på, hvordan tillægspensionen nærmere skulle udformes.

På den modsatte fløj fik Kaj Bundvad på Socialdemokratiets årsmøde den 17. september 1967 stærk tilslutning til sin positive fremlæggelse af TPU-betænkningens hovedtanker. I en enstemmigt vedtaget udtalelse fra mødet anførtes det, at "tiden nu må være inde til at skabe fuld ligestilling på pensionsområdet. En tjenestemandslignende ord-

ning må gennemføres". Dette var jo klar tale, som ikke kunne efterlade nogen tvivl om, hvordan ligestillingen efter socialdemokratisk opfattelse skulle forstås.

En lille mislyd havde ellers været ved at skæmme harmonien, oven i købet med oprindelse i Smede- og Maskinarbejderforbundet. Dettets hovedbestyrelse havde et par uger forinden holdt møde under ledelse af Hans Rasmussen, der også var Socialdemokratiets næstformand. I en enstemmigt vedtaget udtalelse herfra tilsluttede man sig vel regeringens principielle retningslinjer for pensionssystemets udbygning, men fastslog derefter, "at såvel 40 timers arbejdsugen, som den fjerde uges ferie, begge med fuld lønkomensation, bør gennemføres før planerne om en ATP for alle realiseres". Selv om 1968 ikke var et år med overenskomstfornyelser, gættedes der i pressen på, at baggrunden for denne, umiddelbart lidt overraskende, udtalelse nok var en ængstelse for, at en snarlig forøgelse af arbejdsgivernes bidrag til en tillægspensionsordning ville formindske mulighederne for nye lønfremstød under overenskomstforhandlingerne i 1969.

En lidt syrlig kommentar til den hele diskussion kunne med dagbladet Aktuelt's ord den 26. september 1967 lyde: "Kampen om tillægspensionen er i fuld gang, endnu inden et lovforslag foreligger i folketinget". Eller med Kaj Bundvad's mere eksakte udtalelse samme dag: ". . . det undrer mig, at organisationerne protesterer, endnu inden der er gjort rede for forslaget i folketinget". Men i al fairness må vel tilføjes, at næsten alle interesserede parter havde en nogenlunde præcis fornemmelse af, hvor det hele bar hen.

2. Folketinget oktober-november 1967.

Så oprandt da dagen, den 12. oktober 1967. I sin "redegørelse til folketinget om almindelig tillægspension" fremhævede Bundvad principielt, at det ikke var tilstrækkeligt, at det offentlige garanterede en ensartet minimalpension, idet målet måtte være at tilvejebringe ligestilling med tjenestemænd og funktionærer og dermed i rimeligt omfang at sikre den i de aktive år opnåede levestandard også i alderdommen. Regeringens sigte var at fremsætte lovforslag herom inden udgangen af det påbegyndte folketingsår, og herefter søge forslaget vedtaget i samlingen 1968/69, således at den almindelige tillægspen-

sion kunne træde i kraft i 1970 – samme år som den fulde folkepension.

Socialministeren skitserede herefter i store linjer, hvordan regeringen tænkte sig den nye ordning udformet. Med det senere hændelsesforløb i tankerne er der næppe grund til at gå i enkeltheder herom. Groft forenklet kan det imidlertid siges, at i de grundlæggende træk, herunder også med hensyn til overgangsreglerne, ville man følge betænkningens retningslinjer, og dermed den svenske model, med en samlet pension på 60% af de bedste indtægtsår for de hyppigst forekommende lønmodtagerindtægter som hovedmålet. Dog forestillede man sig modellen modificeret her i landet til fordel for de laveste indtægter på bekostning af de højere indtægter.

Foruden enkepension ønskedes ordningen også at yde invalidepension. Og som i Sverige gik man nu ind for ren arbejdsgiverfinansiering. Om det meget delikate spørgsmål vedrørende anbringelse af fondsmidlerne udtrykte ministeren sig forsigtigt: man havde endnu ikke lagt sig fast på, hvilke regler der skulle gælde i så henseende, men tog som udgangspunkt, "at der bør gives fondsforvaltningen ret vidtgående beføjelser med hensyn til anbringelsesmuligheder, også til gavn for produktion og beskæftigelse". Med hensyn til den administrative side af sagen anførtes det, at "Den centrale administration må henlægges til et statsligt organ, der må opbygges på grundlag af den eksisterende ATP-administration"*) – men i øvrigt måtte ATP-ordningen ophøre med iværksættelsen af den nye ordning, omend med fornøden respekt for allerede optjente rettigheder.

Bundvad sluttede med at sige, at for ham at se ville "den almindelige tillægspensionsordning for eftertiden komme til at stå som en af vor generations vigtigste sociale nyskabelser". Mange, fortrolige med og sympatisk indstillede over for de nordiske forbilleder, kunne kun nikke bifaldende – men der var også mange med stærkt afvigende opfattelser.

Disse kom da også kraftigt til orde i folketingets langvarige debat om redegørelsen, som fandt sted den 1. november 1967, og for hvilken der blev godkendt en udvidelse af de ellers fastsatte taletider indtil det dobbelte! I diskussionsgrundlaget indgik også som et nyt ele-

*) Denne udtalelse påkaldte betydelig interesse i ATP-huset i Hillerød.

ment en skitse til pensionsreform, som var fremsat af de Konservative kort forinden. Der forudsås heri som alternativ løsning en gradvis udbygning over en kort årrække af folkepensionen med 50%, hvorved man ville realisere en pensionsdækning på 60% for gennemsnitsindkomster. Beløbene skulle reguleres efter velstands- og prisudvikling og finansieringen tænkes foretaget gennem en forhøjelse af folkepensionsbidraget, uden større fondsdannelse.

Socialdemokratiets ordfører var denne gang Egon Jensen, som i sin gennemgang af regeringens redegørelse særligt fremhævede den foreslåede ordnings socialpolitiske sigte, i og med at den gav forholdsvist meget mere til de lave indtægter og mindre til de større indtægter, og endvidere, at man med forslaget bidrog til at sikre ligestilling for store befolkningsgrupper i forhold til tjenestemænd og funktionærer. Det helt nye konservative forslag fik ikke mange positive ord med på vejen: det bidrog ikke til at skabe den ønskede ligestilling, det var ufuldstændigt og det ville medføre en betragtelig skattestigning. Egon Jensen kunne derfor konkludere, at Socialdemokratiet kunne godkende, at der søgtes gennemført en tillægspensionsordning efter de af socialministeren opridsede linjer.

Herefter var det imidlertid også småt med positive tilkendegivelser om regeringsudspillet.

For Venstre anførte Peter Larsen, at den foreslåede ordning dels kun ville få fuld virkning efter en lang årrække, dels ville betyde, at en større del af de offentlige pensioner ville tilflyde dem, der i forvejen havde haft de største indtægter. Den forudsætte dannelse af milliardfunds var endvidere "et rent og skært stykke finanspolitik", som ville blive en alvorlig belastning for erhvervenes og befolkningens muligheder for reel fremgang". I stedet var det Venstres ønske at udbygge ATP til en "VTP, en værdifast tillægspension, som står åben for alle, og som sikrer alle et ensartet og værdifast tillæg til folkepensionen". I denne forbindelse mente ordføreren at kunne spore, "at der langt ind i socialdemokratiets rækker er skepsis over for den tanke, at det skulle være en statsopgave at sikre, at uligheden fra de aktive år føres videre også i alderdommen". Finansieringen af VTP burde ske over skattebilletten, hvormed ordningen ville være "neutral over for erhvervslivet og beskæftigelsen". Venstres konklusion var således et forslag

om en VTP i stedet for regeringens ITP, og en afvisning af "de store og byrdefulde fondsopsparinger".

Med disse to indlæg var fronterne reelt trukket op, og de efterfølgende ordførertaler bragte ikke afgørende nyt frem. De Konservatives Poul Møller gentog og uddybede på visse punkter den allerede af Venstre fremførte kritik. På det helt afgørende punkt – gradueringen af pension efter indkomst – var Poul Møller nok lidt mindre kategorisk end Peter Larsen, men mente dog, at en opgivelse af princippet om den ensartede pension måtte forudsætte indgående overvejelser. Herefter koncentrerede han sig om den nye konservative skitse til en alternativ løsning ved udbygning af den fulde folkepension med 50% over en kort årrække, således at man i løbet af 1970'erne kunne nå frem til en samlet pension på 60% af de aktive befolkningsgruppers gennemsnitlige indtægt for ægtepar og 40% for enlige. Finansieringen skulle ske ved en forhøjelse af folkepensionsbidraget fra 1. januar 1970 med 2 1/2% til i alt 4% – en metode, der ville medføre en beskeden fondsdannelse. Det faldt naturligt i tråd med disse tanker, at ATP ønskedes fastholdt, gerne med en udvidelse til også at omfatte de selvstændige.

Som ordfører for SF fandt Morten Lange, at der i regeringsoplægget var ideer, som hans parti med sympati kunne bruge i de videre overvejelser. Dette gjaldt især spørgsmålet om fondsdannelsen, som ordføreren anså for "det mest nærliggende, det mest relevante", og hvor han stillede spørgsmål om det rigtige i at fremme den samfundsmæssige opsparing ved at lade denne ske i forskellige særlige fonde, i stedet for at gennemføre en samling af disse midler "i en mere almindelig offentlig fond, som kunne varetage de forskellige formål, der kunne blive tale om, ud fra en klar samfundsmæssig vurdering". Lejligheden blev også benyttet til at slå et slag for at lade det offentlige overtage forsikringssekskabernes og pensionskassernes virksomhed.

Endelig indledte den radikale Bernhard Baunsgaard med drilagtigt at påpege, at i folkeforsikringskommissionens 1955-betænkning havde Kaj Bundvad og Poul Møller fremsat omtrent de modsatte synspunkter – hvori altså også lå, at "i 1955 plæderede den højtærede socialminister for det forslag, som hr. Poul Møller så nogenlunde fører frem

i dag og omvendt''.*) Men derefter kom den mere alvorlige kritik, der – på linje med indlæggene fra Venstre og Konservative – samlede sig om uligheden af de forudsete pensionsydelse, beroende på uligheden i de tidligere indkomster, og om fondsdannelsen, der "intet som helst har at gøre med en fornuftig ordning af pensionen, intet som helst". Den barske sammenfatning lød, "at intet af de foreliggende forslag efter radikal opfattelse er således udformet, at vi kan anbefale noget af dem".

Det bør afsluttende nævnes, at Niels Westerberg, Liberalt Centrum, fremsatte en række, tildels ret kritiske bemærkninger, uden dog at være helt afvisende over for regeringens grundtanker, specielt om pensionens indtægtbestemte størrelse.

I sin replik fastslog socialministeren som regeringens hovedprincip, at pensionen skulle stå i forhold til den enkeltes indtægt, og at man kun på denne måde kunne opnå den ønskede ligestilling med tjenestemænd m. fl.

Ved den påtænkte almindelige ordning ville alle komme med, vel at mærke med vidtgående hensyntagen til de lave indtægter. Forbedringer for de aktuelle pensionister burde gennemføres jævnsides med tillægspensionsordningens iværksættelse. Efter en række kommentarer til oppositionens indlæg og forslag, anførte socialministeren afsluttende, at han nu ville "tygge igennem, hvad der er sagt, og ud fra det prøve at lave det forslag, som vi så senere skal behandle og kulgrave så omhyggeligt, som partierne nu ønsker det".

Efter endnu en runde med kortere indlæg fra ordførere og socialminister "sluttede forhandlingen".

Selv om den megen kritik vel ikke kom som en fuldstændig overraskelse, var det nok en lidt skuffet socialminister, som efter mødet vendte tilbage til sit kontor i Slotsholmsgade 6.

Ved et tilbageblik på det foran skildrede hændelsesforløb i sommeren og efteråret 1967 kredser tankerne selv i dag om det – dengang som

*) Ifølge Baunsgaard var det dagbladet Politiken, som samme dag, altså 1. november 1967, havde "gjort opmærksom på" dette forhold. Den fulde sandhed herom var nu nok ikke helt så enkel, hvorom der nærmere kan henvises til Folkeforsikringskommissionens betænkning pp.130-136 (Bundvads mindretalsindstilling) og pp. 142-151 (Poul Møllers do.).

nu – forbløffende ved den kovending, der inden for de borgerlige partier (og erhvervene) viste sig at være sket i forhold til de synspunkter, som var blevet fremført i forbindelse med ATP-lovens behandling mindre end fire år før. Dengang gik hovedklagen på denne ordnings utilstrækkelighed, i henseende såvel til personkreds (udeladelse af de selvstændige), som til ydelseernes omfang (de små ensartede pensionsbeløb), hvorimod der var en helt overvejende positiv indstilling til den bebudede, mere omfattende almindelige tillægspensionsordning, som skulle følge efter, jf. kap. II.B. 2. foran. De tilspidsede politiske modsætninger i de følgende år – regeringspartiets samarbejde med SF (det såkaldte "røde kabinet") – kan have spillet væsentligt ind, men så vidt ses, er der aldrig fremkommet en nærmere begrundet forklaring på dette bratte sindelagsskifte, som skulle få vidtrækkende konsekvenser for udviklingen af dansk pensionslovgivning i en lang årrække.

Fast står, at den politiske modstand i 1967 samlede sig om to hovedpunkter: ligestillingen og fondsdannelsen.

Ligestillingen afslørede sig ved denne lejlighed som et dobbelttydigt – et Janus – begreb. For regeringen og dens meningsfæller var det helt klart, at der heri fornuftigvis kun kunne ligge et krav til lovgivningsmagten om at sikre ligestilling for den brede befolkning med de stadig talstærkere tjenestemand- og funktionærgrupper, som nød godt af pensionsordninger med ydelser gradueret efter deres løn i de erhvervsaktive år. For modstanderne fremstod det imidlertid i den aktuelle situation som lige så indlysende, at kravet til lovgivningsmagten kun burde gå ud på at sikre ligestilling alle enkeltindivider imellem, altså samme pensionsydelse til alle, omend gerne på et højere niveau end hidtil. Hvis nogen ville sikre sig herudover, måtte det blive de pågældendes egen frivillige sag, hvor det offentliges medvirken måtte være begrænset til gunstigere regler om opsparing, bevarelse af indekstrakter o.l.

Man kan sige, at diskussionen havde et ejendommeligt semantisk skær – parterne ligesom kappedes om at tilegne sig et populært og respekteret varemærke. Som de formuleredes i folketings salen måtte de modsat rettede synspunkter imidlertid tages som udtryk for, at der på dette tidspunkt var opstået en dybtgående politisk meningsforskel med hensyn til det rettelige sigte for en tillægspensionsreform. Med

tanke på erhvervsorganisationernes fællesprotest i september 1967 bør dog i denne forbindelse også erindres om den økonomiske realitet, at pensions- og livsforsikringsselskaberne forståeligt nok ikke kunne se med velvilje på den konkurrence, som en ITP-ordning ville påføre dem – de svenske kollegers erfaringer herom fra 1960'ernes begyndelse var endnu i frisk erindring (men dette gjaldt godt nok i endnu højere grad allerede i 1964).

Med hensyn til det andet hovedpunkt, fondsdannelsen, gjaldt, at denne af tilhængerne af den foreslåede ordning forsvarede som et rent sagligt begrundet middel til at skabe større frihed ved fastsættelsen af pensionsydelse i de første år, jf. foran om de gunstige overgangsregler, og samtidig sikre en større samfundsmæssig opsparring i opbygningsperioden end et rent fordelingsystem. Modstanderne karakteriserede derimod den betydelige fondsdannelse som sagligt overflødig og en belastning for erhvervslivet, ligesom man frygtede den centraliserede indflydelse på det økonomiske liv, som ordningens ledelse med en sådan fond ville få i hænde – og i givet fald udnytte. Det var nok især denne frygt, som stod i centrum, og hvor den politiske udvikling siden 1964 havde sat sig spor i en væsentlig skærpelse af betænkelighederne hos de borgerlige partier, jf. herved også Morten Langes foran citerede udtalelse vedrørende det ønskelige i en "mere almindelig offentlig fond".

3. Efterspillet.

Lad det være nok med disse få, mere almene kommentarer. Det umiddelbare efterspil til folketingsforhandlingen skulle vise sig at blive kort, og er hurtigt beskrevet. I december 1967 kom regeringen, i forbindelse med en foretagen kronedevaluering, i mindretal med et indkomstpolitisk begrundet forslag om at "destruere" en enkelt dyrtidsportion (det var en del af støttepartiet Socialistisk Folkeparti's medlemmer, der ved at stemme imod gjorde udslaget), og der blev udskrevet valg til den 23. januar 1968. Den almindelige tillægspension kom ikke til at spille nogen særlig fremtrædende rolle i valgkampen, delvis nok fordi Socialdemokratiet, hvis mærkesag det jo havde været, valgte at holde en ret lav profil med øget vægt på hurtigt virkende forbedringer i folkepensionsydelse. Resultatet af valget var dannelsen den 2. februar 1968 af en flertalsregering, omfattende

Venstre, Konservative og Radikale (VKR-regeringen). Dermed var det også slut med drøftelserne om en almindelig tillægspensionsordning efter den fremlagte socialdemokratiske skitse – selv om de store pensionsproblemer fortsat ventede i kulissen på at blive trukket frem igen.

C. LOVEN AF 1970 OM DEN SOCIALE PENSIONS FOND.

1. Lovforslaget og dets vedtagelse.

Den nye regerings arbejdsprogram indeholdt om pensionsproblemerne følgende korte sætning: "Der er enighed om ensartet og værdisikkert folkepension for alle". Hermed bekræftedes således den allerede i 1964 vedtagne lovgivning om gradvis indførelse af den fulde folkepension til alle i 1970 – men mere blev der altså heller ikke stillet i udsigt.

I november 1968 fremsatte Socialdemokratiet forslag til folketingsbeslutning om – i overensstemmelse med de under valgkampen tidligere fremførte tanker – over en kortere årrække at gennemføre en 50% forhøjelse af folkepensionens grundbeløb, dog med tilføjende, at der på længere sigt skulle ske en yderligere udbygning gennem en tjenestemandslignende tillægspensionsordning, finansieret ved arbejdsgiverbidrag. Forslaget henvistes til behandling i et udvalg, der ikke nåede at tilendebringe arbejdet inden folketingssamlingens afslutning. Forslaget genfremsattes derfor, stort set uændret, i oktober 1969, men udløste ikke det ønskede lovgivningsinitiativ. Regeringen havde andre planer.

Næste beslutningsfase på pensionsområdet indvarsledes således den 9. december 1969, da økonomiminister Poul Nyboe Andersen i folketinget fremsatte en bredt anlagt redegørelse for en række regeringsplaner med det fælles sigte at opnå en bedre ligevægt på kapitalmarkedet og i økonomien som helhed gennem en forøgelse af opsparringen. Som et egnet middel hertil kunne man tænke sig en fondsdannelse, der kunne bidrage til at skabe de økonomiske forudsætninger for en udbygning af folkepensionen. Socialministeren ville, bebudede han, "i begyndelsen af 1970 fremsætte forslag om, at en forhøjelse af folkepensionsbidraget, som træder i kraft i 1971, i nogle år opsamles i

en social fond . . . Den første rate af en tillægspension vil på det her skitserede grundlag kunne udbetales fra 1976 efterfulgt af nye rater med et par års mellemrum . . .”.

Dette var en i nyere dansk socialpolitisk historie nok så usædvanlig fremgangsmåde. Et vigtigt initiativ inden for det altid betydningsfulde offentlige pensionsområde blev kundgjort, ikke af fagministeren, men af økonomiministeren. Der skal ikke megen fantasi til at forestille sig, hvordan man i socialministeriet oplevede dette. Men begivenheden tjente i hvert fald til fra starten at blotlægge forslaget reelle baggrund: det drejede sig nok så meget om finanspolitik, som om socialpolitik.

Forslaget til lov om den sociale pensionsfond fremsattes den 17. februar 1970 i folketinget af socialminister Nathalie Lind. Ifølge forslaget skulle der “med henblik på ydelse af en tillægspension” til folke-, invalide- og enkepensionister fra 1. januar 1971 opkræves et særligt folkepensionsbidrag på årligt 2% af skalaindkomsten, dog kun 1% i 1971-73, og i øvrigt således, at bidragspligten ophørte fra det 67. år. Om anvendelsen af fondsmidlerne hed det, at der i folketingsåret 1974-75 skulle fremsættes lovforslag om en gradvis gennemførelse af tillægspension fra 1976.

Lovteksten var tavs om den samfundsøkonomiske begrundelse for forslaget, herunder især kombinationen af bidragsbetaling straks fra 1971 og udsættelse af pensionsudbetalingens start til 1976. Bemærkningerne til lovforslaget udtalte sig til gengæld klart herom: “Fondsopsamlingen må ske gennem nogle år, førend udbetalingen af tillægspension kan begynde. Det skyldes dels det opsparingsformål, fonden skal tjene, dels at renteafkastet må have nået en vis størrelse”. Det var på linje hermed, når det i bemærkningerne forudsattes, at tillægspensionen skulle iværksættes gradvis i 3 etaper – fra 1976 med 1/3 af de endelige beløb, fra 1979 med 2/3 heraf og fra 1982 med det fulde beløb. De forudsatte fulde pensionsbeløb fra 1982 blev ud fra de anlagte forudsætninger opgjort til 3.000 kr. for ægtepar, hvor begge var pensionister, og 2.000 kr. til andre pensionister, eller 1.800 kr. pr. pensionist. (Til sammenligning tjener, at folkepensionens grundbeløb udgjorde 12.204 kr. for ægtepar). Der var således tale om ensartede ydelser til alle.

På grundlag af det aktuelle indkomstniveau antoges, at det særlige folkepensionsbidrag 1971-73 årligt ville indbringe 480 mill. kr. med en bidragsats på 1% og fra 1974 årligt 960 mill. kr. med en sats på 2%.*) Med hensyn til opsamlingen af fondsmidler, der alle skulle anbringes i obligationer, skønnedes det, at disse i 1982 ville udgøre ca. 7 mia. kr. i 1970-kroner. Til den tid ansloges de årlige indtægter at ville udgøre ca. 1 1/2 mia., ligeledes i 1970-kroner, hvoraf 1.2 mia. kr. forudsattes anvendt til udbetaling af tillægspension.

Om tillægspensionens finansieringssystem forudsattes i øvrigt, dels at ordningen skulle kunne hvile i sig selv, dels at pensionsbeløbene skulle reguleres i takt med løn- eller indkomstniveauet ligesom de sociale pensioner. Især denne sidste forudsætning kunne unægtelig medføre komplikationer og hovedbrud, hvorfor det nok var forståeligt, når det i lovbemærkningerne herom anførtes, at "Den endelige fastsættelse af tillægspensionens størrelse kan imidlertid først ske, når udbetalingerne skal påbegyndes". Der var jo hele 5 år at løbe på.

Ved 1. behandlingen den 12. marts 1970**) blev lovforslaget forholdsvis velvilligt kommenteret af Socialdemokratiets ordfører, Kaj Bundvad, som et udtryk for, at hans partis tanker om en tillægspension nu omsider var accepteret af regeringen – selv om forslaget kun kunne betragtes som en overgangsordning på vejen mod en videregående tjenestemandslignende pensionsordning. Til gengæld beklagede han, at aktuelle pensionister skulle vente lige til 1976 med at få tillægspension og fremholdt i øvrigt den foreslåede bidragsbetaling som en betydelig økonomisk stramning. Man måtte "kunne gå langsomt frem med tvangsopsparingen til fordel for en fremskyndet udbetaling".***)

Disse kritiske betragtninger kom i langt mere kategorisk form frem i

*) Til sammenligning kan tjene, at bidragsindbetalingen til ATP i 1971-72 udgjorde 389 mill. kr., og at dette tal – efter opskrivningen af bidragene med 2/3 i oktober 1972 – i 1973-74 steg til 657 mill. kr.

**) Folketingstidende 1969-70, spalte 4206-4223.

***) I lyset af, hvad der skulle ske en halv snes år senere, er det måske ubarmhjertigt at citere, hvad socialministeren svarede på denne beklagelse: "At det skulle være en sørgelig overraskelse for de nuværende pensionister, at de ikke med det samme får noget, det er ikke rigtigt, for det står klart i forslaget her, at udbetalingerne skal påbegyndes i 1976".

ordførerindlæggene fra SF, Kommunisterne og VS, hvor de to sidste partier klart tog afstand fra forslaget som fremsat.

Forslaget henvistes herefter til tingets socialudvalg, som afgav sin betænkning den 20. maj 1970. Et flertal, nemlig medlemmerne for de tre regeringspartier, indstillede heri lovforslaget uændret til vedtagelse. Et socialdemokratisk mindretalsforslag om bl.a. at rykke udbetalingsdatoen frem fra 1976 til 1972 vandt således ikke gehør.

Forslaget var til en forholdsvis kortvarig 2. behandling den 27. maj 1970, der ikke bragte særligt nyt frem. To dage senere fandt 3. behandlingen sted. Ingen bad om ordet og lovforslaget vedtoges herefter med 86 stemmer mod 9; 58 medlemmer (Socialdemokratiet) tilkendegav, at de hverken stemte for eller imod. Loven blev stadfæstet den 4. juni 1970.

For at afrunde billedet af situationen på pensionsfronten i 1. halvår 1970 bør afsluttende nævnes, at under det foran omtalte forslags gang gennem folketinget passeredes stilfærdigt en vigtig dato, nemlig 1. april 1970, da den gradvise overgang til fuld folkepension til alle endeligt afsluttedes.

2. Lovens skæbne 1974-77.

Loven om den sociale pensionsfond var en betydningsfuld nyskabelse, men overvejelserne i de tidlige 1970'ere om reformer inden for pensionsområdet rakte alligevel væsentligt herudover. I socialreformkommissionens 2. betænkning af 1972 om Det sociale Tryghedssystem blev der således vel ikke stillet forslag om ændringer i pensionssystemet – som faktisk ikke var blevet drøftet i kommissionen – men peget på, at en samlet overvejelse af den offentlige sociale pensionsordning måtte iværksættes inden længe, allerede fordi der i folketingsåret 1974-75 skulle tages stilling til anvendelsen af midlerne fra pensionsfonden, jf. afsnittet foran. Kommissionen fandt, at arbejdet med udformningen af det fremtidige pensionssystem bedst kunne foretages i en mindre, sagkyndig arbejdsgruppe.

Den siden 1971 påny socialdemokratiske regering, fra oktober 1972 ledet af Anker Jørgensen, var enig heri, og i februar 1973 nedsattes da den såkaldte Pensionsreformarbejdsgruppe (PRAG) med den opgave at foretage en samlet gennemgang af det sociale pensionssystem med henblik på forberedelsen af en kommende pensionsreform.

Nævnes bør her også udviklingen på et mere afgrænset, beslægtet område, nemlig indekskontrakterne. Som tidligere nævnt blev denne fordelagtige opsparingsform indført i 1957 og opnåede med årene en meget betydelig udbredelse, et bevis på, at store grupper i befolkningen ønskede at sikre sig udover den påregnelige dækning gennem de offentlige pensionsordninger. I november 1971 afskaffede folketinget imidlertid adgangen til nytegning af disse kontrakter under henvisning dels til gennemførelsen af den fulde folkepension året før, dels til de store udgifter, ordningen ville påføre staten i fremtiden og endelig til, at der ikke kunne påvises nogen opsparingsfremmende virkning af ordningen.

I mellemtiden, med start 1. januar 1971, gik bidragsindbetalingerne til den sociale pensionsfond deres støtte gang, og man nåede frem til folketingsåret 1974-75, hvor der ifølge 1970-loven skulle fremsættes forslag om den gradvise gennemførelse af tillægspensionen fra 1976. Men således skulle det ikke gå.

Den socialdemokratiske regering blev i slutningen af 1973 efterfulgt af en ren Venstre-regering med Poul Hartling som chef. Sparebestræbelserne var atter engang i højsædet, og den 18. oktober 1974 fremsatte socialminister Jacob Sørensen, som et led heri, lovforslag om at udskyde begyndelsestidspunktet for den gradvise indførelse af tillægspensionen, d.v.s. udbetalingerne, i 5 år, altså fra 1976 til 1981. Det særlige folkepensionsbidrag på 2% forudsattes derimod opretholdt uændret.

Forslaget nåede ikke at blive færdigbehandlet før folketingsvalget tidligt i 1975, som resulterede i dannelsen af en ny socialdemokratisk regering, atter med Anker Jørgensen som statsminister.

Imidlertid fremsatte socialminister Eva Gredal allerede 14. marts 1975 et ganske tilsvarende lovforslag, alene med den ændring, at der nu kun blev foreslået en udsættelse af tillægspensionens iværksættelse med 3 år, altså til 1979. Lovforslag herom skulle fremsættes i folketingssamlingen 1977-78.

Dette forslag blev vedtaget i folketinget med bred tilslutning og stadfæstet som lov af 26. juni 1975.

Pensionsfonden fortsatte sin stadige vækst og rundede allerede i slutningen af 1976 de første 10 mia. kr. Men nu blev der lagt op til radika-

le ændringer i den hidtil forudsatte anvendelse af midlerne. Herfor vil der blive redegjort i det følgende afsnit.

D. PENSIONSREFORMARBEJDSGRUPPEN AF 1973.

1. Gruppens betænkning 1977.

Det er allerede foran nævnt, at regeringen i februar 1973 nedsatte en "Pensionsreformarbejdsgruppe" (PRAG) med den opgave at foretage en samlet gennemgang af det sociale pensionssystem med henblik på forberedelsen af en kommende pensionsreform. Som et hovedpunkt indgik heri en undersøgelse af, hvilke principper der kunne lægges til grund for en reform af det sociale pensionssystem, herunder hvorledes ydelserne fra den sociale pensionsfond kunne indpasses heri.

Det fremgår uden videre, at dette kommissorium var både mere vidtrækkende og mere "løst" affattet, end tilfældet havde været med tilægspensionsudvalget af 1964, som udtrykkelig havde fået til opgave at udarbejde forslag til en tillægspensionsordning efter svensk mønster. Forskellen afspejlede imidlertid meget klart det skred i synspunkterne omkring pensionsproblematikken, som havde fundet sted i de mellemliggende år.

Til formand udnævntes afdelingschef Adam Trier, socialministeriet, idet gruppen i øvrigt omfattede en bred repræsentation af sagkyndige fra de berørte statslige og kommunale myndigheder samt faglige organisationer.*)

PRAG's hovedbetænkning***) blev afgivet i marts 1977 og indeholdt en udførlig gennemgang af forskellige principielle muligheder for indretning af det fremtidige pensionssystem. Arbejdsgruppen tog ikke selv stilling til, hvilke principper der var at foretrække, men ved at analysere konsekvenserne af de forskellige mulige systemer lagde

*) I betydelig udstrækning var det i øvrigt Tordenskjolds soldater, som gik igen fra Tilægspensionsudvalget af 1963 og TPU-64.

**) Rapport om Principper for en reform af de sociale pensioner, afgivet af Pensionsreformarbejdsgruppen marts 1977. Betænkning nr. 799, København 1977. To delrapporter var afgivet tidligere: Den såkaldte førtidspensionsrapport i 1975 og den såkaldte samordningsrapport i 1976.

den op til en efterfølgende politisk stillingtagen til indholdet af en pensionsreform.

Hovedspørgsmålet i overvejelserne om en sådan reform var (som det hed i betænkningens sammenfatning), om det sociale pensionssystem "også i fremtiden skal bygge på princippet om ensartede beløb til alle, eller om pensionerne i stedet i hvert fald delvis skal være afhængige af den enkelte persons tidligere beskæftigelsestid eller erhvervsindtægt". Som en faktor af afgørende betydning for finansieringen af en pensionsreform indgik midlerne fra den sociale pensionsfond – om hvis anvendelse, der jo endnu i begyndelsen af 1977 ikke var truffet bestemmelse, jf. foregående afsnit C.

Til belysning af de forskellige muligheder for en udbygning af det offentlige sociale pensionssystem opstillede man tre hovedmodeller: Model A: De nuværende ensartede pensioner bevares og udbygges ved en generel forhøjelse af pensionsbeløbene (Folkepensionsmodellen).

Model B: De nuværende ensartede pensioner suppleres med en tillægspension optjent på grundlag af den enkeltes antal erhvervsaktive år (ATP-modellen).

Model C: De nuværende ensartede pensioner udbygges med en indtægtsafhængig tillægspension optjent på grundlag af den enkeltes erhvervsindkomst i hans aktive år (ITP-modellen).

Hver af de tre hovedmodeller blev behandlet i flere varianter med ret afvigende beregningsresultater, hvorfor det kan være vanskeligt i få ord at sammenholde dem på en blot nogenlunde dækkende måde. Et par principielle forhold kan dog fremhæves.

Model A var den eneste af modellerne, som ville medføre øjeblikkelige forbedringer for de aktuelle pensionister, hvorimod modellerne B og C forudsatte optjening af pensionsrettigheder over en længere år-række. Disse sidste to modeller var også begrænset til den erhvervsaktive del af befolkningen, medens model A omfattede alle befolkningsgrupper.

Det fulgte endvidere af de anlagte forudsætninger, at model B og – især – model C ville medføre betydelige fondsdannelser (ligesom i henholdsvis ATP og Sverige-Norge), hvorimod dette ikke gjaldt model A. Mere eksakt var dette en følge af, at modellerne B og C skulle finansieres af bidragene til den sociale pensionsfond, hvor der i den

lange opbygningsperiode selvsagt ville ske en betydelig opsparring. Til forskel herfra ville, med samme finansieringskilde, de øjeblikkelige pensionsforhøjelser efter model A sluge alle bidragene til fonden og tillige en del af renteafkastet.

Oven for er givet et knapt resumé af den omfattende betænkning – med bilag et værk på 456 sider. Der var med dette store og grundige arbejde, indbefattet et utal af beregninger, tilvejebragt et bredt grundlag for den efterfølgende debat, der således kunne samle sig om den politiske vurdering af de forskellige belyste løsningsmuligheder.

Det bør her også nævnes, at selv om der alene var tale om en principbetænkning, omfattedes den selvsagt med stor interesse af ATP, hvis eksistensgrundlag den jo i virkeligheden omhandlede.*) I betænkningen indgik da også et kortfattet afsnit særligt vedrørende forholdet mellem en ny tillægspensionsordning og den gældende ATP-ordning. Det påpegedes her, at indførelse af en almindelig tillægspensionsordning omfattende alle erhvervsaktive personer – både lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende – ville fjerne grundlaget for at bevare ATP-ordningen. Dette ville således være tilfældet såvel ved valg af model B (ATP-modellen) som ved valg af model C (ITP-modellen). Praktisk betød dette for det første, at bidragsindbetalingerne måtte standses, men også, for det andet, at eksisterende pensionsrettigheder, aktuelle som endnu ikke aktuelle, måtte respekteres.***) Omvendt ville en ordning efter model A (Folkepensionsmodellen) ikke i sig selv anfægte grundlaget for ATP's fortsatte eksistens.

2. Det senere forløb: 1. fase.

Debatten kom – og viste nok så markante forskelle i forhold til situationen i efteråret 1967, altså næsten 10 år tidligere. For det første var der fuldtoneende enighed om det nødvendige, eller i hvert fald meget ønskelige, i hurtige forbedringer for de aktuelle pensionister. Og for det andet var Socialdemokratiet nu meget forsigtigt i vurderingen af det andet hovedspørgsmål – ensartede ctr. indtægtsbestemte pen-

*) ATP var i øvrigt også repræsenteret i PRAG i de senere faser af dennes arbejde.

**) For så vidt angår model C var dette for så vidt kun en gentagelse af, hvad der – i øvrigt uimodsagt – var anført i betænkningen af 1967, afgivet af TPU-64.

sioner, hvor de borgerlige partier kategorisk holdt på ensartede, offentlige pensioner som det eneste rigtige.

Politisk gik tæppet for forestillingen op med socialminister Eva Gredals redegørelse i folketinget den 13. maj 1977 for regeringens syn på alderspensionssystemet og dets umiddelbare fremtid med udgangspunkt i PRAG's betækningsarbejde. I denne redegørelse tilkendegav Eva Gredal som regeringens opfattelse, "at der først og fremmest er behov for at anvende midler fra den sociale pensionsfond til forbedringer for de nuværende pensionister". Mere konkret gik forslagene i hovedsagen ud på at indføre en skattefri boligydelse, at afskaffe pensionstillægget til fordel for en tilsvarende forhøjelse af grundpensionerne, at forhøje grundbeløbet for samgifte pensionister og endelig – hvad der skulle vise sig at være det mest kontroversielle – at aftrappe pensionens grundbeløb for personer med arbejdsindkomster over 30.000 kr. *) Den samlede nettoudgift for det offentlige ved gennemførelse af disse forslag beregnedes til årlig 940 mill. kr. i 1977-kroner.

Lovforslag i overensstemmelse hermed blev fremlagt den 18. januar 1978. **) De efterfølgende forhandlinger i folketinget (***) og dette socialudvalg prægedes ret afgørende af det forhold, at paterniteten til den sociale pensionsfond uomtvisteligt tilkom den tidligere VKR-regering. Resultatet blev i alle tilfælde et forlig mellem de fire gamle partier (S, V, K og R), hvis reelle indhold, meget groft udtrykt, var enighed om den foreslåede lovgivning, omend med et par modifikationer. Regeringen opgav således det hårdt angrebne forslag om aftrapning af folkepensionen for arbejdsindkomster over en vis størrelse, men til gengæld blev, af hensyn til forslaget økonomiske ramme, kun 1/3 af pensionstillægget indregnet som en forhøjelse i folkepensionen. Med tanke på, hvad der skulle ske et par år senere, er det i øvrigt af interesse at notere, at man fra flere sider under 1. behandlingen var

*) Dette sidste betød i øvrigt en besparelse, men var naturligvis klart i strid med selve grundtanken ved gennemførelsen i 1970 af den fulde folkepension til alle uden hensyn til modtagerens økonomiske forhold.

**) Der var faktisk tale om seks lovforslag, nemlig først og fremmest om boligydelsen og om ændring af loven om folkepension, men hertil kom diverse forslag om konsekvensændringer i lovene om invalidepension, enkepension m.m.

***) Folketingstidende 1977-78, spalte 4994-5108.

inde på forslagernes inflatoriske virkninger. Økonomiminister Per Hækkerup bekræftede i den anledning, at de opsparede midler i pensionsfonden ikke betød, at finansieringssproblemet var afklaret ud fra et statsfinansielt og samfundsøkonomisk synspunkt. Der var "tale om udbetalinger fra det offentlige på en lille milliard kroner om året, og disse penge skal naturligvis skaffes" – men "afgørende er, at folketinget ved højtidelige beslutninger tidligere har forpligtet sig til at gennemføre denne reform".

Det er her nærliggende at spørge, om man i sin optagethed af de foreslåede øjeblikkelige pensionsforbedringer helt glemte de bredere perspektiver – tillægspensionen – som trods alt også havde været fremme under behandlingen i 1970 af forslaget om den sociale pensionsfond. Svaret herpå er, at talsmændene for de borgerlige partier – Bertel Haarder (V), Palle Simonsen (K) og Grete Philip (R) – alle var inde herpå og efterlyste sammenhængen mellem de foreslåede umiddelbare forbedringer af folkepensionisternes forhold (som alle i og for sig kunne tiltræde) og den mere langsigtede reform af pensionssystemet (som socialministeren havde været meget fåmælt om).

Socialministerens korte og klare besvarelse lød: "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."*)

*) Til forskel herfra kunne Palle Simonsen allerede ved denne lejlighed give regeringen og tinget en klar orientering om de Konservatives principielle syn herpå: "Vort mål for en kommende ordning er at få ensartet folkepension fra 67 års alderen oven på hvilken man kan bygge forskellige private pensionsordninger . . . Vi mener ikke, at der overhovedet er grundlag for i dette øjeblik at diskutere tillægspensioner eller indtægtpensioner. Det er så ambitiøse tankegange, at deres gennemførelse ligger så langt ude i fremtiden, at vi alligevel ikke på noget realistisk grundlag kan diskutere dem på nuværende tidspunkt". (Folketingstidende 1977-78, spalte 5033).

Det er tankevækkende at sammenholde denne udtalelse med de bemærkninger, som den konservative ordfører Asger Jensen fremsatte under 1. behandlingen af ATP-lovforslaget den 16. januar 1964, altså lige 14 år tidligere: "Hvis det er meningen at tilstræbe en ordning, så alle kan være tilfredse med deres pension, må man naturligvis lave en graderet skala. Der er, så vidt jeg ved, ingen der tænker på at indføre den samme løn for alt arbejde, og så må man vel også have det således, at de, der har stillet mod en højere levestandard, også har mulighed for at bevare den i deres alderdom". (Folketingstidende 1963-64, spalte 2018).

Kursændringen var sket gradvis i årenes løb, men i 1978 var den rigtig nok også nået op på 180°.

Forslagenes 2. behandling den 26. maj 1978 bragte intet særligt nyt, hvori altså også lå, at de borgerlige partier reelt affandt sig med socialministerens lige gengivne tilkendegivelse, som ved denne lejlighed forblev næsten uomtalt.

Det var i naturlig fortsættelse heraf, at forslagene med de aftalte ændringer i folkepensionsloven den 31. maj 1978 kunne vedtages med overvældende flertal, for så vidt angår ændringerne i folkepensionsloven således med 146 stemmer for og kun 11 imod. De to afgørende love, henholdsvis om ændring af lov om folkepension og om boligydelse til pensionister blev stadfæstet den 8. juni 1978 med ikrafttræden 1. januar 1979.

I sin forelæggelsestale havde socialministeren betegnet den foreslåede lovgivning som "en 1. fase i pensionsreformen", og tilføjet, at der efter loven om den sociale pensionsfond ville være yderligere midler til rådighed for pensionsforbedringer fra 1982, hvor der skulle udbetales 2/3 af de fulde udbetalinger fra fonden. I den anden fase var det regeringens hensigt at bruge en del af midlerne til yderligere at mindske forskellen mellem giftes og enliges pensioner, ligesom udformningen af boligydelsen måtte overvejes i lyset af de indvundne erfaringer. Om pensionsreformerne på langt sigt henviste ministeren som et godt diskussionsgrundlag til pensionsreformarbejdsgruppens (PRAG's) betænkninger, hvis forslag var blevet fremlagt for folketinget allerede i maj 1977.

Med den foran omtalte lovgivning af 8. juni 1978 havde de oprindelige intentioner bag skabelsen af den sociale pensionsfond, i hvert fald for så vidt angår dennes pensionspolitiske sigte, fået et grundskud – uden synderlig protest fra de partier, som var fondens fædre. Socialministerens visioner om "anden fase" af udbetalingsforløbet havde ganske samme sigte.

Der mælede nu ikke længere et ord om anvendelse af fondens midler til ydelse af tillægspension, dette ganske uanset den udtrykkelige forskrift herom i 1970-lovens § 1 (som foran citeret).

Dette var nu een sag, hvorom der kunne være, og var, forskellige meninger. En anden sag var, at det af socialministerens foran refererede udtalelser fremgik, at regeringens overvejelser om udviklingen inden for det offentlige pensionsområde så at sige foregik på to særskilte planer.

På det jordnære plan havde man som en disponibel realitet loven om den sociale pensionsfond, af hvis milliardmidler – pr. 1. januar 1979 anslået 19 mia. kr. – der under forudsætning af politisk flertal herfor kunne øses til at betale for øjeblikkelige pensionsforbedringer. De bredere samfundsøkonomiske virkninger heraf blev til en vis grad viftet til side. Omvendt blev denne lov ligesom ikke godtaget som blot så meget som et egnet udgangspunkt for en mere vidtgående pensionsreform, hvilket ellers tidligere havde været klart forudsat (omend under en anden, borgerlig regering).

På det andet, højere plan, tumlede man så med de mere vidtrækkende, men også mere usikre planer, som allerede begivenhederne i efteråret 1967 havde vist vanskelighederne ved at få realiseret, kort sagt spørgsmålet om en indtægtsbestemt tillægspension efter svensk-finsk-norsk mønster – eller eventuelt noget andet eller tredje.

3. Den sociale pensionsfonds endeligt 1981: 2. fase.

Med denne for mange uden for inderkredsen forbløffende udvikling var jordbunden sådan set beredt til den efterfølgende reelle, omend ikke formelle likvidering af lovgivningen af 1970 om den sociale pensionsfond som forudsætning for ydelse af tillægspension.

Den 7. oktober 1981 fremsatte socialminister (siden 1979) Ritt Bjerregaard forslag til lov om den sociale pensionsfond.

Heri foresloges det fra 1. januar 1982 at standse indbetalingerne til fonden af det særlige folkepensionsbidrag, idet dette samtidig blev foreslået sammenlagt med det almindelige folkepensionsbidrag til et samlet bidrag på 3.5%. Fonden skulle videreføres med de indtil dette tidspunkt tilførte midler, næsten 37 mia. kr.

Forslaget indebar endvidere, at udbetalingerne blev endeligt fastlagt, idet der herved blev disponeret fuldtud over fondens midler. I denne "2. fase af udbetalingerne" ville alle disse midler således gradvis over en 4-årig periode fra 1982-85 blive anvendt til at yde forbedringer med årlig 1.4 mia. kr. fra 1985 til folke-, invalide- og enkepensionister efter særlig lovgivning herom (indtil 1983 er alene lovgivet om ydelse af varmhjælp til pensionister til en anslået årlig omkostning af ca. 400 mill. kr.). Heri lå i øvrigt, at der ikke ville komme nogen 3. fase, eftersom det økonomiske grundlag herfor nu var bortfaldet.

Det eneste der reelt blev tilbage af den gamle lov om den sociale pensionsfond, var navnet, idet 1970-loven samtidig "af lovtekniske grunde" (som det hed i bemærkningerne) blev foreslået ophævet.

Lovforslaget fik en let og hurtig gang gennem folketinget: 1. behandlingen fandt sted den 13. oktober 1981, 2. behandlingen 15. oktober 1981 og 3. behandlingen – samt vedtagelsen – den 16. oktober 1981.

Ud over Socialdemokratiet kunne Venstre, Konservative og Radikale (altså de fire forligspartier fra 1978) tilslutte sig, at der nu blev sat stop for bidragsindbetalingerne. Men der fremkom fra borgerlig side adskillige syrlige bemærkninger om den førte økonomiske politik, der havde ført til en situation, hvor det – som Brixtofte fra Venstre udtrykte det "i dag ikke er ansvarligt at opbygge en fond, der giver befolkningen indtryk af, at der bliver råd til store forhøjelser i pensionen". Og fra de Konservative fremholdt Agnete Laustsen, at fondens midler burde anvendes efter formålet, altså til tillægspension, hvori lå, at alle pensionister burde tilgodeses. Hertil kom en mere speciel anke, nemlig vedrørende det urimelige i, at det foreslåede større folkepensionsbidrag – modsat det tidligere særlige bidrag til den sociale pensionsfond – fremover skulle betales også af pensionisterne, altså personer, der var fyldt 67 år.

Udfaldet var imidlertid på forhånd givet. Forslaget blev vedtaget med massiv tilslutning – 116 stemte for, kun 19 imod.

Og hermed var da den sociale pensionsfonds kranke skæbne som planlagt led i opbygningen af en tillægspension endeligt beseglet. Siden har der været stilhed om mere vidtrækkende reformer inden for dansk alderspensionslovgivning i Danmark.

E. ÆNDRINGER I ATP-ORDNINGEN TIL 1982.

1. Den almindelige baggrund.

Det er tidligere påpeget, at ved tagelsen af ATP-loven af 7. marts 1964 indgik det som et politisk vægtigt element, at der hermed kun var taget et første, omend væsentligt skridt, og at det endelige mål måtte være indførelsen af en almindelig tillægspensionsordning for hele befolkningen, med ikrafttræden i 1970, samtidig med virkeliggørelsen af den fulde folkepension til alle 67-årige. ATP-ordningen på-

regnedes til den tid under en eller anden form at blive tilpasset eller gå op i en sådan almindelig ordning.

Som foran skildret, blev denne forudsatte, grundlæggende reform ikke gennemført hverken i 1970 eller i tiden derefter, hvilket naturligvis ikke forhindrer, at et stort antal mere eller mindre betydningsfulde delreformer inden for det sociale pensionsområde er blevet gennemført i løbet af dette lange åremål.

Følgen af den udeblevne store reform har været, at ATP-ordningen kom til at føre sit eget, så at sige uforstyrrede, liv lige siden 1964-lovens vedtagelse. Vel er der i løbet af de mange år gennemført nogle få ændringer i den oprindelige lovtekst, men stort set har ændringerne været af sekundær betydning, i de fleste tilfælde endog afledt af helt anden lovgivning, i hvis administration ATP blev indskibet. I sine grundtræk består ATP-ordningen derfor endnu i dag, som den blev vedtaget i sin tid. I det følgende omtales disse lovændringer, og alene disse, men ikke selvstændige lovtiltag, hvorved ATP er blevet pålagt nye opgaver helt uden for pensionsområdet.

Endvidere er det fundet hensigtsmæssigt i denne sammenhæng også at redegøre for de to opskrivninger af bidrag og pensioner, som fandt sted i 1972 og atter i 1982. Nok er der ikke tale om egentlige ændringer af ordningen, men det drejer sig til gengæld om helt afgørende tilpasninger af dens økonomiske rækkevidde med baggrund i den stedfundne udvikling, og vel at mærke besluttet af ATP's egen ledelse i medfør af dens lovmæssigt fastlagte beføjelser.

2. Lovændringerne.

a. Om tjenestemændenes optagelse 1965.

Som omtalt foran i kapitel II, afsnit A.3.a., blev det senere af folketinget vedtagne forslag om i første omgang at undtage tjenestemænd og dermed ligestillede fra medlemskab i ordningen især begrundet med, at der i 1963 var nedsat et udvalg til at udrede de problemer, som gennemførelsen af fuld folkepension ville skabe for tjenestemandspensionerne. Det ansås derfor for rigtigst, at afgørelsen med hensyn til tillægspension for denne persongruppe burde afvente resultatet af dette udvalgsarbejde.

Helt sådan kom det nu ikke til at gå. I december 1964 afgav udvalget

en udtalelse til finansministeren vedrørende spørgsmålet om tjenestemændenes optagelse i ATP. Heri blev fremholdt, at det først ved en videregående behandling efter afgivelse af udvalgets betænkning ville være muligt at tage stilling til tjenestemændenes pensionsmæssige status på længere sigt. Bl.a. under henvisning hertil blev der af organisationsrepræsentanterne i udvalget stillet forslag om, at tjenestemændene nu blev optaget i ordningen, vel at mærke med virkning fra 1. april 1964. Dette sidste var i overensstemmelse med de synspunkter, som tillægspensionsudvalget af 1963 havde tilkendegivet med hensyn til en mulig fremtidig situation som den nu foreliggende. Ligeledes måtte ATP's i mellemtiden tiltrådte bestyrelse allerede af praktisk-administrative grunde anse en sådan løsning for hensigtsmæssig.

Den fortsat socialdemokratiske regering stillede sig imødekommende, hvorved det nok spillede en ret afgørende rolle, at den oprindeligt i 1964 foreslåede bestemmelse om undtagelse fra medlemskab for funktionærer med pensionsordninger af samme "værdi" som ATP, var udgået under folketingsbehandlingen af ATP-lovforslaget, således at hele funktionærgruppen blev inddraget under ordningen.

Et lovforslag med det ønskede indhold blev fremsat allerede den 12. marts 1965. Efter en ret kortvarig og fredsommelig folketingsbehandling blev forslaget vedtaget den 11. maj 1965 med stort flertal: 99 for (S, K og R) og 5 imod (de uafhængige); ligesom ved ATP-lovens vedtagelse året før undlod Venstre at stemme. Loven stadfæstedes den 26. maj 1965.

At denne lov for en isoleret betragtning på kort sigt betød en indirekte lønforbedring for tjenestemændene var ubestridt, ja det nævnes direkte i lovens forarbejder. Men det var også klart, at det oprindelige sigte med ATP-loven, nemlig at bidrage til en ligestilling af ikke-pensionsdækkede lønmodtagere med tjenestemænd og funktionærer omfattet af pensionsordninger, hermed var blevet yderligere forflygtiget.

b. Om lærlinge 1972.

Der skulle herefter gå næsten syv år, før næste ændring af ATP-loven fandt sted. Anledningen hertil må nærmest betegnes som kuriøs. Efter ATP-lovens § 4, stk. 1, litra b, var "lærlinge på lærekontrakt"

undtaget fra medlemskab. I lovforslagets bemærkninger hertil var det udtrykkelig anført, at "Ved lærlinge på lærekontrakt forstås læreforhold, for hvilke der i henhold til § 1 i lov nr. 261 af 2. oktober 1956 om lærlingeforhold skal oprettes skriftlig lærekontrakt, hvorimod bestemmelsen ikke omfatter de læreforhold, der indgås med personer over 18 år, og som ikke er en fortsættelse af et inden den ansattes fyldte 18. år indgået læreforhold" – de såkaldte § 30-lærlinge.

Ideen med denne bestemmelse var, at lærlinge på lærekontrakt efter § 1 udgjorde en bestemt afgrænset gruppe, der burde behandles ens, uanset om de var over eller under 18 år, og hele gruppen blev derfor undtaget fra medlemskab på grund af deres forholdsvis ringe evne til at påtage sig økonomiske byrder i læretiden.

Den kortfattede lovtekst savnede imidlertid den direkte henvisning til lærlingelovens § 1, hvilket ikke skyldtes nogen forglemmelse, men simpelthen, at den ansås for overflødig. I mange år voldte dette da heller ikke nogen problemer, alle vidste, hvad meningen var, og var enige om denne forståelse.

Så skete der imidlertid det, at en politisag rejst i 1970 imod en arbejdsgiver, der ikke havde indbetalt bidrag for en § 30-lærling, fik det udfald, at retten i Ikast frifandt arbejdsgiveren under henvisning til ordlyden af ATP-lovens § 4. Sagen blev indbragt for Vestre Landsret, der – med dissens – stadfæstede underrettens afgørelse, hvorefter sagen i forståelse med ATP og rigsadvokaten blev indbragt for Højesteret. Resultatet var, at også landets højeste domstol den 12. maj 1971 stadfæstede dommen.

Dette forekom – forhistorien taget i betragtning – ikke nogen holdbar situation, og en enig ATP-bestyrelse besluttede i september 1971 at rette henvendelse til arbejdsministeriet om at søge gennemført den fornødne lovgivning til definitivt at genoprette den retstilstand, der var tilsigtet ved ATP-lovens gennemførelse i 1964.

Lovforslag med dette sigte blev da også fremsat den 12. januar 1972 af arbejdsministeren. Det var såre kortfattet og enkelt, idet det alene gik ud på i lovens § 4, stk. 1, litra b, at indføje følgende ord: "efter lærlingelovens § 1".

Folketingsbehandlingen var tilsvarende kort og ukontroversiel. Alle var enige i forslagets berettigelse, ved 2. behandlingen var der endog ingen som ønskede ordet og 3. behandlingen sluttede med enstem-

mig vedtagelse den 4. februar 1972. Loven stadfæstedes den 9. februar 1972.

For god ordens skyld bør tilføjes, at sager om tilbagebetaling af bidrag for § 30-lærlinge, der var erlagt efter højesteretsdommen og havde afventet lovændringen, var ret få og uden nævneværdig økonomisk betydning. Derimod bestod der, ifølge justitsministeriets lovkontor, ikke tilbagebetalingspligt for bidrag for disse lærlinge, betalt før højesteretsdommen blev afsagt, og sådan tilbagebetaling, der ville have rakt helt tilbage til 1964, fandt da heller ikke sted.

Afsluttende skal bemærkes, at det høje folketing nok sjældent er blevet ulejliget med en så liden sag, men sagen kan naturligvis også betragtes som en slags memento fra Højesteret om påpasselighed, selv om adressen måske er lidt uvis. Tildragelsen, og dens lære, er i hvert fald aldrig blevet glemt i ATP.

c. *Om de "indefrosne" dyrtidsportioner m.m. 1977.*

Loven af 2. juni 1977 om ændring af ATP-loven (medlemskredsen, bestyrelsens sammensætning, fondsanbringelse m.v.) – en lov, hvis gang gennem folketinget var blottet for større kontroverser – havde i sin oprindelse intet som helst med ATP at gøre. Dens formål var simpelthen at gennemføre de ændringer, som ansås for nødvendige konsekvenser af den samtidig gennemførte, i høj grad kontroversielle lov om midlertidig indbetaling til ATP af visse (de såkaldte "indefrosne") dyrtidsportioner som led i opfyldelsen af augustforliget 1976 om indkomspolitik for årene 1977-78.

Ideen hermed var, at såfremt prisudviklingen udløste mere end en portion ved hver halvårsregulering i tiden 1. september 1977 til 1. september 1979, skulle ikke virksomhederne, men staten bære udgiften og indbetale beløbet til ATP med henblik på kontering på de enkelte lønmodtageres konti og senere udbetaling sammen med tilægspensionen.

At man så samtidig – i øvrigt efter ATP-bestyrelsens indstilling – på grundlag af de indvundne erfaringer foreslog visse ajourføringer og justeringer, for en stor del af redaktionel karakter, var i og for sig en biting, omend ganske hensigtsmæssig set med administrationens øjne.

Statens indbetalinger af de omtalte dyrtidsportioner for de enkelte

lønmodtagere var af praktiske grunde sat i et fast forhold til de indbetalte ATP-bidrag. Lovændringen indebar derfor først og fremmest en udvidelse af den ATP-dækkede personkreds, begrundet i ønsket om, at så mange lønmodtagere som muligt – inden for rimelige grænser – kunne blive omfattet af disse indbetalinger. Aldersgrænsen for medlemskab blev således nedsat fra 18 til 16 år, de hidtil undtagne lærlinge på lærlingekontrakt (§ 1-lærlinge, jf. afsnittet lige foran) blev nu inddraget under ordningen og minimumsbeskæftigelseskravet for medlemskab blev nedsat fra 15 til 10 timer ugentlig (for månedslønnede fra 65 til 44 timer månedlig). Som en følge af denne sidste ændring erstattedes den hidtidige 2-delning af bidragssatserne samtidig med en 3-delning*), idet timeintervallet for halvt bidrag ellers ville være blevet uforholdsmæssig stort i forhold til timeintervallet for fuldt bidrag.

En anden væsentlig ændring var, at bestyrelsen blev udvidet med 1 repræsentant for den offentlige sektor på såvel arbejdsgiver- som lønmodtagersiden, en udvidelse som blev begrundet med, at efterhånden næsten 30% af alle lønmodtagere var offentligt ansatte. Om det principielt rimelige heri kunne der næppe råde nogen uenighed, men tilkomsten i bestyrelsen af en arbejdsgiverrepræsentant, udpeget af finansministeren, betød unægtelig, at den tidligere ægte paritet mellem lønmodtager- og arbejdsgiverrepræsentanter blev stillet i tvivl.

Af reelle ændringer begrundet i ATP's egne forhold bør især nævnes, at den almindelige regel om, at kun 15% af ATP's fondsmidler kunne anbringes i aktier, nu i overensstemmelse med augustforliget lempedes ved at forhøje den maximale andel til 25%. Det var ikke, fordi rammen på 15% allerede var udfyldt, men – som det hed i lovens forarbejder – man anså det på lidt længere sigt for rigtigst allerede nu at tilkendegive, at "Arbejdsmarkedets Tillægspension i højere grad skal kunne investere i aktier".

Til småtingsafdelingen må henregnes, at den hidtil gældende bestemmelse om bortfald af årlige pensionsbeløb på under 300 kr. blev ophævet. Bestemmelsen, der var rent administrativt begrundet, havde i

*) For ugelønnede således 1/3 bidrag for 10-19 timers beskæftigelse, 2/3 bidrag for 20-29 timers beskæftigelse og 3/3 bidrag for mindst 30 timers ugentlig beskæftigelse hos den samme arbejdsgiver.

tidens løb givet anledning til en hel del kritik fra forskellig side, og nu var man efterhånden såvel fra ATP's som regeringens side indstillet på at fjerne dette irritationsmoment. For ikke at gøre administrationen af disse titusinder små udbetalinger, i visse tilfælde 12 kr. årlig, helt urimelig besværlig og samtidig latterlig, blev der dog i loven givet ATP's bestyrelse en bemyndigelse til i givet fald at udbetale disse småpensioner for en længere periode ad gangen. Bemyndigelsen blev omgående udnyttet på den måde, at fra december 1977 blev alle pensioner på under 300 kr. udbetalt forud for et helt år, og vel at mærke i julemåneden.*) Det kostede lidt penge, men fra da af har der været stilhed om denne lille sag.

Blandt de mindre, men reelle ændringer, ønsket af administrationen da lejligheden nu bød sig til, var også en bestemmelse, der gav hjemmel for, at ATP-bidrag – ligesom tilfældet i forvejen var for bidragene til Lønmodtagernes Garantifond – kunne inddrives ved udpantning.

En anden, ligeledes af administrationen ønsket ny regel, havde til baggrund, at oplysning om de indbetalte ATP-bidrag efter allerede indgået aftale med skattemyndighederne fremtidig ville blive anført på slutopgørelsen, første gang i oktober 1977 for skatteåret 1976. På denne baggrund fandt man det rimeligt i loven at indsætte en forældelsesbestemmelse, således at indsigelser vedrørende de konterede bidrag skulle fremsættes inden 3 år derefter. Der var dog enighed om at administrere denne regel med lempe.

For at føre fremstillingen helt à jour på dette punkt bør her tilføjes, at ATP's bestyrelse i marts 1983 uanset den fortsat gældende aftale med skattemyndighederne besluttede sig for, som en ekstra service, at foretage direkte udsendelse til medlemmerne af kontoudtog vedrørende de indbetalte bidrag. Motivet hertil var det umiddelbart ejendommelige, at det meget begrænsede antal reaktioner på kontoudtogsoplysningerne i skattevæsenets slutopgørelse, havde affødt en mistanke om, at folk ikke fæstnede sig særligt ved ATP-oplysningerne på slutopgørelsen – hvorfor eventuelle indvendinger enten aldrig kom frem eller først dukkede op på pensioneringstidspunktet med påfølgende besvær for administrationen.

*) Beløbet blev i øvrigt med virkning fra 1.1.83 forhøjet til 600 kr. ud fra praktisk-administrative hensyn.

d. Om enkemænd 1978.

Foran er i kapitel II.B.2. skildret, hvorledes ydelse af enkepension blev indføjet i ATP-lovforslaget under folketingsbehandlingen heraf i det tidlige forår 1964. Den almindelige stemning af velvilje, hvori dette fandt sted, blev dog som nævnt tilsat en dråbe malurt, da et kvindeligt folketingsmedlem beklagede, at kravet om ligestilling mellem kønnene alligevel ikke var sket fyldest i og med, at der ikke samtidig blev skabt lovhjælp for at yde også enkemandspension. Ingen var imidlertid på det tidspunkt indstillet på at gøre noget ved den sag, og den fik derfor lov at hvile.

Medvirkende til denne manglende interesse var, foruden det stærke tidspres, først og fremmest, at de allerfleste folketingsmedlemmer (såvel som de medvirkende embedsmænd) ganske enkelt var forbløffede over kritikken. Nu havde man lige "forbedret" det fremsatte lovforslag ved at sørge for, at enkerne efter de mandlige ATP-medlemmer fik pension – med hvilken rimelighed kunne da netop kvinder stå frem og klage over, at der ikke blev ydet pension til den efterladte mand! Hertil kom, mere praktisk, at så restriktivt som reglerne om enkepension var udformet, ville de første enkepensioner først kunne komme til udbetaling 10 år senere, nemlig i 1974. Der var således rigelig tid til i mellemtiden at se nærmere på spørgsmålet – hvilket arbejdsministeren da også stillede i udsigt.

Fra Dansk Kvindesamfund modtoges allerede i begyndelsen af 1965 en henvendelse med beklagelse af ATP-lovens enkepensionsregler på grund af deres "tilsidesættelse" af såvel enlige lønmodtagere som erhvervsaktive gifte kvinder. Der konkluderedes med et krav om en lovændring, således at "samme ydelser giver samme rettigheder", en formulering der kunne tolkes på flere måder. Hverken regeringen eller ATP var dog så kort tid efter lovens vedtagelse indstillet på at søge den ændret, så meget mindre som overvejelserne om enkepensionens finansiering endnu ikke var tilendebragt (som det vil erindres, var det overladt til ATP's bestyrelse at finde ud af dette spørgsmål). Der skete således intet – og ATP-lovens enkepensionsregler trådte ret så upåagtet i kraft den 1. april 1974.

Det var først efter Ligestillingsrådets nedsættelse i 1975 – med konsulent Karen Dahlerup som formand –, at sagen om ydelse også af enkemandspension kom ind i en ny, og som det skulle vise sig, afgø-

rende fase. I en henvendelse til ATP i februar 1976 udbad rådet sig således oplysning om, hvorledes den gældende enkepensionsordning var finansieret og om, hvad det ville koste at give alle (altså også enkemænd) ret til ægtefællepension.

I sin udførlige besvarelse heraf i april måned refererede ATP først og fremmest til, at der ifølge ordningens aktuar, H. P. Rasmussen, for tiden praktisk talt forelå aktuarmæssig balance mellem mandsgruppen og kvindegruppen, idet hver af de to grupper finansierede sig selv. Heri lå atter, og det var selvfølgelig det interessante, at kvindegruppen som følge af kvindernes højere middellevetid kun finansierede de kvindelige medlemmers egenpension, medens mandsgruppen finansierede såvel de mandlige medlemmers egenpension som enkepensionen.

Om omkostningssiden oplystes endvidere, at henimod 20% af mandsbidraget medgik til at finansiere enkepensionen, medens omkostningerne ved at yde enkemandspension ville være væsentlig mindre, mellem 5% og 10% af kvindebidraget, afhængig af reglernes nærmere udformning.*) Afgørende herfor var, at antallet af enkemænd var mindre end 1/3 af antallet af enker, at enkemændene (modsat enkerne) almindeligvis var ældre end den afdøde hustru, at enkemandens middellevetid var ca. 3 år kortere og sidst, men ikke mindst, at afløsning af ægtefællepension med højere egenpension i overensstemmelse med de gældende regler om enkepension ville være langt hyppigere for enkemand- end for enkepensionister.

Denne strengt saglige redegørelse gjorde dog ikke større indtryk. I efteråret 1976 rettede Ligestillingsrådets formand henvendelse til arbejdsminister Erling Dinesen med tilkendegivelse af, at der nu burde skabes ligestilling i ATP ved ydelse også af enkemandspension. Den aktuelle anledning hertil var i øvrigt, at folketingsmedlem Mette Madsen, Venstre, havde gjort rådet opmærksom på, at august-forliget 1976 bl.a. ville medføre, at overskydende dyrtidsportioner, indbetalt til ATP for en kvindelig, gift lønmodtager, i tilfælde af hendes død ikke ville tilfalde familien, men forblive i ATP-fonden. En sådan urimelighed burde forhindres.

Under 2. behandlingen i foråret 1977 af forslaget til ændring af ATP-

*) Forsigtighed er en velkendt aktuaryd. Faktisk var det H. P. Rasmussens personlige opfattelse, at selv tallet 5% var i overkanten. Tiden skulle give ham ret heri.

loven*) (om de "indefrosne" dyrtidsportioner m.m., jf. afsnit c foran) stillede Mette Madsen uventet forslag om motiveret dagsorden, der pålagde regeringen snarest at fremsætte forslag til ændring af ATP-loven, således at "en kvindelig arbejdstagers ægtefælle i tilfælde af hendes død modtager pension efter samme regler som en mandlig arbejdstagers ægtefælle".

Forslaget vakte nogen overraskelse, idet der ikke i det forudgående udvalgsarbejde af Venstres repræsentanter var stillet ændringsforslag af dette indhold – og det havde jo sandt at sige heller intet at gøre med det lovforslag, der var under behandling. Poul Schlüter bemærkede ironisk, at den fulgte fremgangsmåde vel måtte begrundes med, at "man er ude på skæg og sjov, og det skal der jo også nogen til".

Resultatet blev i hvert fald, at dagsordensforslaget blev trukket tilbage, idet sagen henvistes til behandling i arbejdsmarkedsudvalget. Drøftelserne her mundede ud i, at et bredt flertal af udvalgets medlemmer i tillægsbetænkningen udtalte, at man med tilfredshed noterede arbejdsministerens i udvalget givne tilsagn om efter forhandling med ATP's bestyrelse at søge dette ligestillingsproblem løst, og at man forventede løsningen fremskyndet mest muligt. Hermed var den politiske afgørelse om denne sag reelt truffet – og Mette Madsens overrumplingstaktik kunne notere en klar succes.

I efterårets løb afklaredes af arbejdsministeriet i samarbejde med ATP en række af de problemer, som forelå i forbindelse med indførelse af enkemandspension, således vedrørende aldersgrænse, anciennitetskrav, ægteskabets varighed og forholdet til folkepensions- og skilsmissegulvningen. Mette Madsen holdt sagen varm og i spørgetimen den 7. december 1977 forespurgte hun arbejdsministeren, nu Svend Auken, om tidspunktet for fremsættelse af lovforslag. Aukens svar var rekordkort: "Næste måned", og Mette Madsens kvittering endnu kortere: "Tak".

Forslag til ændring af ATP-loven (om ægtefællepension, fondsanbringelse m.v.) blev da også fremsat i folketinget den 20. januar 1978.

For så vidt angår ægtefællepensionen betød forslaget ganske enkelt,

*) Folketingstidende 1976-77, spalte 4918-4929.

at reglerne om ATP-enkepension blev udvidet til at omfatte også enkemænd. Den foreslåede ægtefællepension skulle således være af samme størrelse, som den hidtidige enkepension og skulle ydes under samme snævre betingelser. Som anført i bemærkningerne, var der tale om "en rent teknisk ligestilling . . . uden hensyntagen til socialpolitiske og forsørgelsesmæssige aspekter".

Af interesse er i øvrigt, at man i bemærkningerne også var inde på, at "efter nyere socialpolitiske synspunkter er det ikke uden videre givet, at enkepension skal bevares, respektive enkemandspension indføres" – hvorfor man kunne overveje, "om det ikke ville være rimeligere, som oprindeligt foreslået, at tilvejebringe ligestillingen uden hensyn til medlemmets civilstand og anvende alle ATP-midler til (større) egenpensioner". Regeringens overvejelser, i hvilke formentlig også indgik hensyntagen til Ligestillingsrådets formodede præference, mandede imidlertid ud i, at man anså det for "den enkleste løsning" nu at udvide enkepensionsreglerne til at omfatte også enkemandspension. (Det skulle da også vise sig, at først i foråret 1983 var der politisk basis for inden for det offentlige pensionssystem at gå i gang med afskaffelsen af ægtefællepension til fordel for en generel førtidspensionsordning).

Som det var hændt før, havde man fundet det praktisk, nu da lejligheden var der, at påkoble et forslag, der var hovedsagen uvedkommende, nemlig om fondsanbringelse.

Ved loven af 2. juni 1977 om de "indefrosne" dyrtidsportioner havde man forhøjet det såkaldt "generelle" maksimum for ATP's erhvervelse af aktier fra 15% til 25% af de samlede fondsmidler. Derimod havde regeringen ikke på det tidspunkt anset det for hensigtsmæssigt at imødekomme ATP's bestyrelse i dennes ønske om at få forhøjet det såkaldt "specielle" maksimum, nemlig den maksimalt tilladte besiddelse i hvert enkelt selskab, fra 15% til 20% af aktiekapitalen.

Nu var der gået et stykke tid og ATP var i flere tilfælde meget nær ved at have nået grænsen på 15% i en række selskaber, hvortil kom anbringelsen i den kommende tid af de betydelige midler hidrørende fra statens indbetalinger, som ATP efter lovgivningen om de "indefrosne" dyrtidsportioner skulle placere sammen med sine egne midler. På denne baggrund foresloges det derfor nu at forhøje det her aktuelle maksimum fra 15% til 20%.

Under drøftelserne i arbejdsmarkedsudvalget viste det sig imidlertid ikke muligt at opnå tilslutning til dette forslag*), hvorfor arbejdsministeren trak det tilbage. I modsætning hertil var der, som ventet, både her og i folketinget, massiv tilslutning til forslaget om ægtefællepension, som herefter blev enstemmigt vedtaget den 31. marts 1978 med 142 stemmer. Loven om ægtefællepension blev stadfæstet den 12. april 1978 og trådte i kraft den 1. maj 1978.

Man kunne dengang som nu med nogen ret mene, at dette var en ret lille sag at gøre så megen blæst ud af, eftersom det på forhånd stod klart, at det var yderst få personer, for hvem den ville få aktualitet og da kun i begrænset omfang. Det var enkepensionen, som socialt og omkostningsmæssigt betød noget, allerede fordi der var, og er, mere end tre enker for hver enkemand. Hertil kom virkningen af reglernes udformning, specielt ægtefællepensionens afløsning af højere egenpension (fra 67 års alderen), som måtte ventes at få særlig betydning for enkemændene. Udviklingen kom da også til fuldtud at bekræfte denne forhåndsantagelse. Ved udgangen af 1982 udgjorde antallet af ATP-ægtefællepensionister 15.397. Heraf var 606 eller 4% enkemænd!

Principielt var sagen imidlertid nok så interessant. Påny var nemlig ligestillingsbegrebet, og den rette forståelse heraf, i søgelyset.

Aktuarmæssigt var sagen helt klar: ATP-lovforslaget af 1964 "diskriminerede" mod mændene, i og med, at samme krone-bidrag berettigede til samme krone-pension, dette uanset kvindernes længere middelevetid, der burde have ført til en – alle øvrige forhold lige – lavere kvindepension. (Enhver kunne i øvrigt ved forespørgsel i et privat pensionsforsikringselskab forvise sig om rigtigheden heraf). Tilføjjelsen under folketingsbehandlingen af bestemmelser om ydelse af enkepension rettede nogenlunde op på dette forhold, således at der opnåedes balance mellem kønnene. Som det vil ses lå heri, at ydelse af enkepension aktuarmæssigt bedømt måtte ses som et plus for mændene, af hvis erhvervede pensionsret retten til enkepension jo var afledet. Sammenhængen kan også udtrykkes på den måde, at ATP-

*) Udvalgsbetænkningen angiver ikke detaljer om grunden hertil, men allerede 1. behandlingen havde vist, at der ikke var flertal for forslaget. Ikke blot var, med undtagelse af det Radikale Venstre, alle de borgerlige partier imod, det samme gjaldt Venstresocialisterne.

loven som vedtaget i 1964 betød ligestilling på bidragssiden, forstået på den måde, at mandsgruppen og kvindegruppen hver betalte for sig og sine.

Ligestillingsrådets og Mette Madsens krav indebar for det første, at mands- og kvindepensionerne principielt skulle have samme værdi – efter ATP-loven var mandspensionen mere værd på grund af den tilknyttede enkepension. Og for det andet gik kravet om ligestilling udelukkende på ydelsessiden, hvorimod man ikke interesserede sig for spørgsmålet om ligestilling på bidragssiden. Denne ligestilling forelå i forvejen, men ville blive forrykket ved indførelse af enkemandspension, der populært udtrykt betød, at mændene også skulle betale en stor del af omkostningerne ved enkemandspensionen.*)

De her anførte mere principielle betragtninger fremgik i og for sig klart nok af lovens forarbejder, men som det vil være fremgået af det tidligere sagte, afsatte de sig intet spor i lovforslagets tekst, der blot betød en summarisk udvidelse af enkepensionsreglerne til også at omfatte enkemandspension. Ej heller var de genstand for omtale under folketingsbehandlingen. Vedtagelsen af lovforslaget om ægtefællepension i den givne summariske udformning var således en rent politisk afgørelse af principiel karakter. Ligestillingsrådet kunne være tilfreds.

e. Om erhvervelse af aktier 1980.

Loven af 30. maj 1980 om ændring af ATP-loven (fondsanbringelse) havde en nok så kompliceret baggrund. Isoleret set var den blot en konsekvens af, eller måske rettere, en nødvendig tilpasning til loven af 9. januar 1980 om Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD), nærmere betegnet reglerne heri om fondsplacering. Denne sidste lov var imidlertid afledt af den i 1977 gennemførte lovgivning om suspension af visse dyrtidsportioner, som atter var en følge af det politiske august-forlig 1976.

Det vil nu erindres, at den omstridte 1977-lovgivning om de "indefrosne" dyrtidsportioner pålagde ATP at forvalte de hermed følgende indbetalinger fra staten sammen med ordningens egne midler (altså

*) Aktuarmæssigt udtrykt ville indførelsen af denne pensionsform kræve overførelse af præmiereserver fra mands- til kvindegruppen.

uden at sondre mellem dem). Samtidig lempedes den hidtidige "generelle" begrænsning for ATP's erhvervelse af aktier fra 15% til 25% af de samlede fondsmidler – en ændring, der var uden egentlig sammenhæng med den aktuelle lovgivning, men begrundedes med ønsket om at skabe øgede muligheder for institutionens investering i aktier. Derimod ændredes den "specielle" regel om, at der kun måtte erhverves indtil 15% af det enkelte selskabs aktiekapital pudsigt nok ikke – uanset at en lempelse heri sagligt ville have været nok så relevant!

Ved LD-loven, der trådte i kraft den 1. april 1980, blev statens indbetalinger, med påløbne renter i alt godt 9 mia. kr., overført til den nyoprettede selvstændige institution, Lønmodtagernes Dyrtidsfond. Efter regeringens oprindelige forslag var reglerne om placeringen af fondens midler stort set enslydende med de tilsvarende bestemmelser i ATP-lovens § 26 – altså også hvad angår det her afgørende: den "generelle" aktiegrænse på 25% og den "specielle" grænse på 15%. Den givne sammenhæng egentlig uden praktisk interesse – de samlede fondsmidlers størrelse ændredes jo ikke ved udskillelsen af statspengene. Derimod betød 15%-grænsen, at ATP og LD nu tilsammen ville kunne erhverve indtil 30% af et selskabs aktier – og dette var unægtelig et dramatisk perspektiv, især set med de borgerlige partiers øjne.

Få var vel forundret over, at folketingsbehandlingen førte til væsentlige ændringer på dette vigtige og kontroversielle punkt. Under udvalgsdrøftelserne foreslog Venstre og de Konservative, der i forvejen var imod forslaget som helhed*), en afgørende stramning af reglen, således at ATP og LD tilsammen kun skulle kunne eje indtil 15% af aktierne i en enkelt virksomhed. Den givne begrundelse var, at det herved ville blive sikret, at der ikke skete nogen ændring i de i forvejen eksisterende muligheder for at anvende ATP-midlerne (underforstået: inklusive de af staten indbetalte beløb) til at opkøbe private virksomheder.

Vel kunne der ikke opnås politisk flertal herfor, men det førte alligevel

*) Den konservative ordfører, Erik Ninn Hansen, betegnede fra folketingets talerstol overførelsen af statspengene til en ny, rent lønmodtagerledet institution som "aftalebrud" (hvormed mentes brud på august-forliget 1976).

til, at arbejdsministeren med et flertal bag sig stillede ændringsforslag af nøjagtig samme principielle indhold, blot med en mindre forhøjelse af den her aktuelle "specielle" aktiegrænse, nemlig kun til 20% for de to institutioner tilsammen. Dette kunne kun opfattes som en politisk rimeligt motiveret imødekommenhed overfor oppositionen.

Herudover foreslog ministeren imidlertid også, stadig med et flertal i ryggen, at den "generelle" grænse for LD's aktiebesiddelse skulle nedsættes fra 25% til 20%. Dette var unægtelig sværere at forstå, eftersom det betød en direkte nedskæring af ATP's og LD's sammenlagte maksimalramme for aktieerhvervelse i forhold til den hidtil bestående tilstand, hvor midlerne var blevet forvaltet under eet.*) Såvidt ses, havde oppositionen heller ikke været inde på dette punkt under forslaget 1. behandling.

Betænkningen fra arbejdsmarkedsudvalget, hvor de afgørende drøftelser fandt sted, giver ikke nogen nøgle til forståelsen heraf, idet den indskrænker sig til i bemærkningerne at betegne de oven for omtalte ændringsforslag som "et resultat af forhandlingerne om lovforslaget". Udgangen var i hvert fald, at den vedtagne LD-lov kom til at indeholde fondsregler i den foran omtalte ændrede udformning.

Forbindelsen til ATP, denne fremstillings centrale emne, blev imidlertid ikke glemt ved denne lejlighed, idet regeringen gav tilsagn om snarest muligt at fremsætte forslag til ændring af ATP-loven efter samme retningslinjer; hertil sluttede sig et umiddelbart lidt ejendommeligt tilsagn om også at stille forslag om, at ATP fremtidig kun skulle kunne købe børsnoterede aktier**).

Fremsættelsen skete allerede den 19. februar 1980, idet arbejdsmini-

*) Noget andet var, at forslaget var uden praktisk betydning for den overskuelige fremtid, i og med, at aktieporteføljen kun svarede til omkring 10% af de samlede fondsmidler, en andel, som det i adskillige år har vist sig svært at forøge på grund af det danske aktiemarkeds beskedne omfang.

***) Det var i forvejen ATP's mangeårige praksis kun at erhverve børsnoterede aktier, hvorfor en sådan lovændring ikke på forhånd forekom særlig påkrævet. Den radikale ordfører, Bolvig, havde imidlertid under LD-forslagets 2. behandling meget bestemt, omend uden egentlig begrundelse, krævet en sådan begrænsning indført for ATP, men udtrykkeligt ikke for LD, og dette krav mente arbejdsministeren det i den givne lidt vanskelige parlamentariske situation øjensynligt hensigtsmæssigt at imødekomme.

ster Auken herved især fremhævede behovet for ensartede regler om placering af de to fondes midler i aktier. I bemærkningerne til lovforslaget anførtes om den nødvendige samkøring af ATP's og LD's aktieinvesteringer, at i tilfælde, hvor den fælles 20% ramme for aktiebesiddelse i et enkelt selskab blev overskredet, ville det være de senest indkøbte aktier, der skulle sælges for at bringe forholdet i orden – med mindre de to institutioner da blev enige om noget andet. Og i øvrigt forudsattes en sådan koordination af disse aktiviteter de to parter imellem, "at disse tilfælde indskrænkes til et minimum".

Når henses til, at de meget livlige drøftelser om kernen i sagen allerede havde fundet sted i december 1979, og der her alene var tale om en "konsekvenslovgivning", kunne det ikke undre, at folketingsbehandlingen var blottet for større dramatik – ja, man tog sig endda den gang god tid! Sagen var jo ret oplagt.

1. behandlingen den 18. december 1980 efterfulgtes først den 20. maj 1980 af 2. behandlingen og den 23. maj 1980 afsluttedes den ultrakorte 3. behandling med vedtagelse af forslaget med 96 stemmer mod 66.

En lille vignet: det forudsatte samarbejde mellem ATP's og LD's administrationer om overholdelse af den fastsatte fælles 20% ramme for erhvervelse af aktier i et enkelt aktieselskab har i praksis vist sig at fungere gnidningsløst; de ganske få tilfælde, hvor rammen er blevet overskredet, er let og uden besvær blevet ordnet.*)

f. Om køb af indeksobligationer og erhvervsfremmende fondsplaceringer 1982.

Loven af 28. maj 1982 om ændring af ATP-loven (fondsanbringelse) var endnu et eksempel på en lovændring, der var begrundet i udefra kommende forhold uden direkte sammenhæng med ATP-ordningen som sådan.

Som det anførtes i lovens forarbejder, tog forslaget sigte på en ajourføring, måske rettere en liberalisering, af fondsbestemmelserne i

*) Væsentligt medvirkende til dette gode samarbejde har været, at LD's daglige leder, cheføkonom Holger Jensen, lige fra 1964 og til han overtog sin nye post i foråret 1980, havde været medlem af ATP's bestyrelse og kontaktudvalg og derfor var særdeles fortrolig med Hillerød administrationen og dennes folk.

ATP-lovens § 26 på linje med de seneste ændringer i forsikrings- og pensionskasselovgivningen.*) Det var derfor konsekvent, at der samtidig blev fremsat forslag om ganske tilsvarende ændringer i loven om Lønmodtagernes Dyrtidsfond af 1980, hvis regler om fondsplacering med enkelte undtagelser svarede til ATP-lovens.

Den fælles begrundelse for disse lovinitiativer var, som det hed i bemærkningerne til forslaget, at regeringen med baggrund i "den økonomiske og samfundsmæssige udvikling, herunder strukturforandringen i samfundets opsparing og kapitalanbringelse", ønskede at fremme de stadig mere betydningsfulde institutionelle investorerers anbringelse af deres midler i erhvervslivet.

Den helt umiddelbare anledning til, at ændringen kom netop på dette tidspunkt, var den kort forinden vedtagne lov af 17. marts 1982 om indeksregulerede realkreditlån, hvorved de i så mange år diskuterede indeksobligationer omsider gjorde deres entré på det danske kapitalmarked. Lovændringen betød da først og fremmest, at sådanne indeksobligationer henførtes – ligesom de ved en lov (også) af 17. marts 1982 var blevet det for forsikrings- og pensionskassemidler – til de almindelige placeringsmuligheder åbne for ATP (og LD).

Også uden en sådan udtrykkelig lovhjemmel mente mange i øvrigt, at denne anbringelsesform principielt respekterede de hidtil gældende bestemmelser om investering i obligationer.**)

I denne vurdering indgik, at ATP – til forskel fra forsikringssselskaber og pensionskasser – ifølge 1964-loven ikke var undergivet et almindeligt tilsyn af Forsikringsrådet, men alene et aktuarmæssigt tilsyn. Ikke desto mindre, da arbejdsministeriet under det forberedende lovarbejde som sin opfattelse tilkendegav, at det også for ATP's vedkommende måtte anses for påkrævet at få tilvejebragt den omtalte særskilte hjemmel og udbad sig en udtalelse herom, tilsluttede ATP sig uden videre dette standpunkt. Så var man helgarderet.

Principielt langt mere skelsættende var imidlertid forslaget om at ud-

*) Lov af 23. december 1980 om forsikringsvirksomhed, lov af 27. maj 1981 om anbringelse af forsikringssselskabers og pensionskassers midler i erhvervsvirksomhed og lov af 17. marts 1982 om ændring af lov om forsikringsvirksomhed og lov om tilsyn med pensionskasser (indeksobligationer).

**) Under den senere folketingsbehandling var Venstres ordfører, Uffe Ellemann Jensen, inde på det samme.

vide den hidtidige adgang for ATP til at erhverve børsnoterede aktier til også at omfatte køb af "anparter, garantiandele, konvertible eller udbyttegivende gældsbreve" og anbringelse af midler "i risikoprægede aktiver, f. eks. i form af erhvervsobligationer, certifikater eller ejerkapital i og udlån til erhvervsvirksomheder", alt sammen på linje med de nye regler fra 1981 om placering af forsikringssekskabers og pensionskassers midler i erhvervsvirksomhed. Der var knyttet kvantitative begrænsninger til disse nye placeringsobjekter – sammen med aktier måtte ATP's og LD's samlede besiddelse ikke overstige 20% af det enkelte selskabs aktie-, indskuds- eller garantikapital, og ATP's årlige anbringelse i risikoprægede aktiver måtte ikke overstige 20% af forøgelsen i det løbende regnskabsår af aktivmassen. Men selv med disse begrænsninger må det nok fastslås, at disse nye placeringsmuligheder var udtryk for en principielt væsentlig ændring af den hidtil knæsatte ret restriktive placeringsfilosofi.

Det hører med til billedet, at regeringen oprindeligt slet ikke havde tænkt sig at fremsætte de lige omtalte ændringsforslag. Der skete imidlertid det, at Lønmodtagernes Dyrtdsfond (LD) benyttede lejligheden, da der alligevel skulle foretages lovændring på grund af indeksobligationerne, til i februar 1982 over for arbejdsministeriet at rejse spørgsmålet også om en mere almen ajourføring af LD-loven i lyset af de seneste ændringer i forsikrings- og pensionskasselovgivningen. Det faldt arbejdsministeriet naturligt at udbede sig en udtalelse fra ATP om en eventuel tilsvarende ajourføring af ATP-loven. Kort efter fulgtes dette op med et herpå sigtende udkast til ændringsforslag.

Denne henvendelse gav anledning til intens diskussion i ATP's bestyrelse ved dennes møde i marts 1982. På et enkelt punkt kunne man hurtigt enes, nemlig om, at ATP's placering i aktier fortsat skulle være begrænset til børsnoterede aktier – hvor arbejdsministeriet havde forestillet sig denne lovmæssige begrænsning fra 1980 slettet. Men om den mere vidtrækkende ajourføring af lovens § 26 kunne der ikke opnås enighed. Fra lønmodtagersiden og fra repræsentanten for de offentlige arbejdsgivere kunne man give tilslutning, men repræsentanterne for DA og SALA tilkendegav, at den af arbejdsministeriet skitserede ændring burde afvente en grundigere gennemgang i bestyrelsen af ATP's investeringsmuligheder og -behov. Resultatet blev

vedtagelse af et forslag om at sende arbejdsministeriet et svar som alene indeholdt en samlet redegørelse for de i bestyrelsen fremkomne synspunkter.

En skrivelse i overensstemmelse hermed afgik den 30. marts 1982 til arbejdsministeriet. Allerede dagen efter, den 31. marts 1982, fremsatte arbejdsministeren lovforslaget, inkl. "ajourførings" reglerne, alene med den ændring i forhold til det første udkast, at ATP fortsat alene skulle kunne erhverve børsnoterede aktier. På baggrund af det foran skildrede forløb kan det måske undre, at bemærkningerne til lovforslaget indeholder følgende passage: "På grundlag af en afgivet indstilling fra bestyrelsen for ATP må det nu anses for ønskeligt, at reglerne om placeringen af midlerne i ATP ændres – udvides – på tilsvarende måde" (underforstået: som allerede sket for forsikringselskaber og pensionskasser).

Forklaringen på denne pudsighed er måske den enkle, at arbejdsministeriet havde regnet med bestyrelsens tilslutning til hele ændringsforslaget og ladet en hertil svarende tekst indgå i bemærkningerne. Disse var allerede i trykken og tidsfaktoren umuliggjorde en revision!

Betegnende for den snævre sammenhæng mellem de to næsten enslydende ændringsforslag – vedrørende ATP-loven og LD-loven – var, at folketinget behandlede dem under ét og samtidig.*) Som foran omtalt rummede de to elementer: dels anbringelse af midler i indeksobligationer, dels anbringelse i mere risikoprægede erhvervsaktiver.

Med hensyn til indeksobligationerne var der bred enighed om at åbne op for denne placeringsmulighed, selv om både Venstre og de Konservative understregede, at de ikke af den grund var blevet tilhænger af denne obligationsform i den givne udformning.

Mere diskussion vakte ændringsforslagene om hjemmel for anbringelse i "mere risikoprægede aktiver" (for at citere fra arbejdsminister Aukens skriftlige fremsættelse). Især Venstres ordfører, Uffe Ellemann Jensen, var ret skarp i sin kritik og fremhævede specielt det betænkelige ved, at der med forslaget om direkte udlån fra ATP og LD til virksomhederne kunne blive tale om en slags "brancheglidning over for pengeinstitutterne". Særligt med hensyn til ATP kom det ikke

*) Folketingstidende 1981-82, spalte 5989-6005, spalte 7779-7783 og spalte 8052-8053.

helt overraskende drilleri om indstillingen fra bestyrelsen: var den enstemmig eller ej, jf. foran. Mere seriøst påpegede Ellemann Jensen det "ulogiske ved, at ATP ikke må købe unoterede aktier, men efter forslaget gerne må købe unoterede anparter i anpartselskaber med en kapital på 30.000 kr."

På dette sidste punkt blev Venstre imødekommet, idet arbejdsministeren i arbejdsmarkedsudvalget stillede forslag, tiltrådt af flertallet, om at lade "anparten" udgå som placeringsmulighed for ATP. Partiets forslag om helt at stryge bestemmelserne om de risikoprægede investeringer kunne derimod ikke vinde tilslutning.

En kort 2. behandling efterfulgtes af en endnu kortere 3. behandling, hvor begge de to ændringsforslag blev vedtaget med samme massive flertal: 119 stemmer for og kun 23 imod (V).

Om de praktiske følger af disse lovændringer – der tænkes her fortrinsvis på ATP's placeringsvirksomhed – er det nok for tidligt at forsøge nogen samlet bedømmelse. Vedrørende indeksobligationer kan imidlertid allerede nu konstateres, at ATP indtil udgangen af 1982 havde anskaffet for 1.4 mia. kr. i påtrykt værdi, svarende til knap 1 mia. kr. i kontantværdi, eller omkring en trediedel af den samlede tilgang; LD tegnede sig for næsten det halve beløb.

g. Fællesopkrævningen (FOK) 1983.

Overskriften dækker over den almindeligt anvendte betegnelse for det projekt, som blev iværksat 1. januar 1983 i medfør af lov af 28. april 1982 om ændring af forskellige lovbestemmelser vedrørende opkrævning af arbejdsgiverbidrag. Herefter skulle der fremtidig ved ATP's foranstaltning ske en samlet opkrævning hos arbejdsgiverne af bidragene til ATP, Lønmodtagernes Garantifond (LG), Arbejdsgivernes Elevrefusion (AER), Arbejdsløshedsforsikringen (AL) og Invalidepension (IP) – for de fem ordninger i alt anslået til ca. 6 mia. kr. i 1983.

Den oven for nævnte lov indeholdt de for gennemførelsen af en sådan fælles opkrævning nødvendige ændringer i de fem heraf berørte love. Da nyordningen stort set byggede på de gældende opkrævningsregler for ATP-bidrag, var der kun behov for ganske få, mindre ændringer i ATP-loven, særlig i dennes § 17. Således blev der nu tilvejebragt udtrykkelig lovhjemmel for ATP til at give henstand med indbetalingen

samt at eftergive bidrag og renter; morarentesatsen blev forhøjet fra 1 til 11/2 % pr. måned – ingen kunne forudse rentefaldet i slutningen af 1982; ordningen fik tillagt udpantningsret for bidrag og renter; og endelig blev der indført en 5-årig forældelsesregel for krav på bidrag tilkommende ATP.

Fællesopkrævningen betød, at der blev tillagt ATP-huset en ny betydningsfuld opgave. I denne fremstillings Del 2 vil der blive gjort nærmere rede for denne "tværgående" opkrævningsreform.

3. Opskrivningerne af ATP i 1972 og 1982.

a. Den almindelige baggrund.

Som nærmere omtalt i kapitel II foran, indeholder ATP-loven af 1964 ingen faste regler for regulering af bidrag og pensioner til imødegåelse af virkningerne af en fortsat inflation (for slet ikke at tale om en regulering på grundlag af velstandsstigningen). Spørgsmålet blev drøftet i Tillægspensionsudvalget af 1963, men der kunne ikke opnås enighed herom. Og under den efterfølgende folketingsbehandling af lovforslaget spillede fraværet af en egentlig værdisikringsmekanisme ingen nævneværdig rolle – det var helt andre træk ved den nye ordning, som havde politikernes interesse. I forhold til det fremsatte forslag var den vedtagne lov af 7. marts 1964 da også helt uændret på dette punkt.

Realiteten i den her relevante bestemmelse, lovens § 19, kan kort udtrykkes derhen, at beføjelsen til at træffe beslutning om forhøjelse af bidrag og pensioner tilkommer ATP's egen øverste ledelse, og den alene. Ydermere er afstemningsreglerne således udformet, at det med bestyrelsens givne sammensætning er LO's og DA's repræsentanter, som har den endelige afgørelse. Både den manglende reguleringsautomatik og beslutningskompetencen fortjener et par kommentarer.

For det første er det i nutidig europæisk sammenhæng mildt sagt usædvanligt, at en ny alderspensionsordning bygger på faste pengebeløb, som alene kan ændres ved en direkte beslutning herom i hvert enkelt tilfælde. I al fald sammenholdt med de øvrige nordiske tillægspensionsordninger må ATP-loven på dette felt betegnes som ret så enkel, for ikke at sige primitiv. Forklaringen skal imidlertid nok grundlæggende søges i, at den danske ordning havde sit udspring i

hovedorganisationernes overenskomstforhandlinger, og vel at mærke stadig har bevaret sin nære tilknytning hertil, dette sidste i klar modsætning til, hvad der gælder for de tre andre nordiske lande i dag. En ændring af ATP-bidraget kan således praktisk ikke her i landet vurderes løsrevet fra spørgsmålet om ændringer af arbejdslønningerne ved de periodiske overenskomstfornyelser.

Hvad dernæst angår beslutningskompetencen, må reglerne herom uden overdrivelse kunne betegnes som en vægtig tillidserklæring fra folketinget til arbejdsmarkedets hovedorganisationer. Vel dækkede disses medlemskreds størstedelen af arbejdsmarkedet, men den obligatoriske ATP-ordning rakte trods alt langt videre. Mange udenlandske sagkyndige har ikke kunnet tilbageholde deres forundring, når de hørte, at denne selvstændige institutions ledelse, og da især DA og LO, reelt havde og stadig har hjemmel til udenom parlamentet at fastsætte nye "skatter" for hele arbejdsmarkedet – omend godt nok til pensionsformål. Den anden side af medaillen var ganske vist, at med kompetencen fulgte også ansvaret for, hvordan det skulle gå med ydelsernes reelle købekraft under en fortsat inflation.

Når intet af de foran omtalte forhold under folketingsbehandlingen i foråret 1964 gav anledning til andet og mere end spredte kritiske bemærkninger, hang dette givetvis sammen med den dengang udbredte forventning om, at ATP kun var en station på vejen, og at der ret snart, nemlig i 1970, ville blive gennemført en almindelig, mere vidtrækkende tillægspensionsordning. Man kan derfor snarere undre sig over, at udeblivelsen af denne store reform heller ikke i tiden efter 1970 foranledigede større uro om disse særprægede træk i ATP-ordningen. Vel var den første 66 2/3%-opskrivning i 1972 af beskedent omfang, og i de følgende ni år skete der intet nyt i så henseende, men selv den massive anden opskrivning med 170% af bidrag og pensioner i 1982 gav ikke anledning til nævneværdig blæst, være sig hos politikerne eller i øvrigt. ATP var muligvis blot blevet en selvfølge, en accepteret bestanddel af the establishment – og så var det unægtelig for alle at se på høje tid at gøre noget for at standse den accelererende udhuling af ordningens i forvejen beskedne realværdi, et forhold, som trods alt umiddelbart angik 80-85% af den erhvervsaktive befolkning. Et forsøg på en almen vurdering af denne problematik er vel umagen værd.

For forfatteren til denne fremstilling har akilleshælen ved Arbejdsmarkedets (læs: lønmodtagernes) Tillægspension fra første færd været den manglende reguleringsautomatik. Den socialpolitiske begrundelse for en sådan er åbenbar. Med erfaringerne om inflationen under og i kølvandet på to verdenskrige, samt udviklingen fra slutningen af 1960'erne og indtil de seneste år, kunne det ganske enkelt ikke være rigtigt herhjemme at etablere, og især fortsætte, en alderspensionsordning for det helt overvejende flertal af den erhvervsaktive befolkning uden at tage hensyn til den fortsatte gradvis accelererende inflation – fra årlig 4-5% i begyndelsen af 1960'erne til omkring 10% i slutningen af 1970'erne.

At lønmodtagersiden i ordningens ledelse uden videre måtte være enig heri, kan vel ikke undre. Fra denne kant kunne i øvrigt ubestridt fremholdes, at selv fuld pristalsregulering af bidragene ifølge sagens natur kun delvis ville sikre ydelsernes værdibestandighed; de gamle, lavere bidrag fulgte jo ikke med. Men det kan heller ikke undre, at arbejdsgiversiden ud fra hensynet til erhvervslivets internationale konkurrenceevne måtte se med skepsis på en sådan regulering – og med stadig øgende inflation også gjorde det i stadig stigende grad. Godt nok ville bidrag forhøjet i forhold til inflationen ikke omgående blive udmøntet i aktuel købekraft, eftersom en pensionsforsikring som ATP nu en gang er en langtidsdisposition – men på omkostningssiden var virkningen alligevel øjeblikkelig og negativ.

Heraf dilemmaet.

Der kan ikke herske rimelig tvivl om, at hovedorganisationerne på begge sider af arbejdsmarkedet mere eller mindre helhjertet betragtede ATP som deres "fællesbarn" (det af Hans Rasmussen i sin tid opfundne kælenavn). Desuagtet er det kun realistisk at se i øjnene, at der var tale om principielt modrettede interessegrupper, hvor interessen for "fællesbarnet" ikke altid havde lige let ved at vinde overvægt.

Foran er søgt skitseret visse, forhåbentlig væsentlige elementer i det klima, hvori overvejelserne og beslutningerne om ATP's opskrivning fandt sted i de mange år fra 1964 til 1982. Hvordan levede da ATP's ledelse op til den høje lovgivers mandat – denne blanding af pligt og privilegium. Herom skal de følgende afsnit handle.

b. 1972-opskrivningen.

De første år efter starten var både bestyrelse og administration fuldt optaget af at få ordningen op at stå. Det var derfor først i august 1968, at spørgsmålet om en mulig opskrivning begrundet i den fortsatte stigning i pris- og lønniveau blev rejst af Hans Rasmussen i et bestyrelsesmøde. Administrationen tilvejebragte i den følgende tid et omfattende materiale som grundlag for bestyrelsens overvejelser herom. Der skulle dog gå flere år, før disse kunne føres frem til en opskrivningsbeslutning.

I foråret 1970 opnåedes der omsider enighed om principperne for en opskrivning, hvorved det var en grundlæggende betragtning, at disse principper skulle kunne anvendes også ved fremtidige opskrivninger. Derimod blev der ikke taget stilling til opskrivningens omfang eller iværksættelsesdato. Meget kort kan disse principper sammenfattes derhen,

- at en pensionsopskrivning af betydning måtte ledsages af en bidragsforhøjelse,
- at forholdet mellem bidragsforhøjelsen og ydelsen af en bonus ud af overskuddet ikke burde være mindre end 2:1 (et aktuarønske motiveret med forsigtighed), og
- at pensionskalaerne for de oprindelige (såkaldte § 6-)medlemmer og de efter 1. april 1965 indtrådte (såkaldte § 7-)medlemmer skulle nærmes til hinanden, idet det efter så mange års forløb ansås for rimeligt at dæmpe den i 1964 fastlagte favorisering af § 6-medlemmerne.

Det var først i marts 1971, at bestyrelsen traf den store beslutning om at opskrive slutpensioner og bidrag med 2/3 fra 1. oktober 1972 og desuden yde en bonus på 1/3 til de aktuelle pensioner allerede fra 1. oktober 1971.

Den saglige begrundelse for opskrivningens omfang var ret så overbevisende. Fra ATP's start og frem til april 1971 – den under forberedelsesarbejdet forudsatte tidligst mulige dato for iværksættelsen af en opskrivning – måtte der regnes med en prisstigning på 45-50% og en samtidig fordobling af arbejdslønningerne (og folkepensionen). Her over for stod, at ATP's pensioner (og bidrag) var uændrede, som fastsat i ATP-loven. Den maksimale slutpension var således fortsat

2.400 kr. årlig og for de § 6-medlemmer, som fyldte 67 år den 1. april 1971 og havde opnået 7 års anciennitet, ville årspensionen udgøre 780 kr. Tiden for en opskrivning var inde.

Den helt aktuelle baggrund for, at beslutningen kom netop i marts 1971 var, at der i det kort forinden vedtagne mæglingsforslag vedrørende det "store" arbejdsmarked var indeholdt en henstilling til ATP's ledelse om at foretage netop en sådan bidragsforhøjelse; tilsvarende kom til at gælde mæglingsforslaget for landbruget og statens aftale med tjenestemændene. Når opskrivningen først skulle iværksættes så sent som 1. oktober 1972, altså halvandet år senere, hang dette især sammen med visse enkeltheder i mæglingsforslaget, nærmere betegnet ydelsen af nogle særlige tillæg til de lavtlønnede grupper – hvortil midlerne skaffedes ved at udsætte ATP-opskrivningen.*) Dette forløb bekræftede således atter, at omkostningerne til ATP, her en opskrivning deraf, indgik som en bestanddel af den samlede forhandlingspulje.

Anderledes forholdt det sig med bonusydelsen på 1/3 af de aktuelle pensioner. Medens opskrivningen af pensionerne nødvendigvis måtte afvente bidragsforhøjelsen, kunne midlerne til bonus tages fra det overskud, som institutionen allerede havde oparbejdet som følge af, at fondsmidlernes afkast oversteg den for ordningen gældende grundlagsrente på 4 1/2%. På LO's initiativ besluttedes derfor at iværksætte bonusordningen allerede den 1. oktober 1971, hvilket selvsagt blev hilst velkomment af alle.

Ved en vurdering af denne opskrivning, inkl. bonusydelsen, er det væsentligt at gøre sig klart, at en pensionsordning på et (fundamentalt set) forsikringsmæssigt grundlag er en langsigtet foranstaltning. Hvis pensionsydelserne – under fortsat inflation – ikke skal blive betydningsløse, kræver dette en bidragsopskrivning enten løbende eller med passende mellemrum. Bidragsopskrivningen anvendes til en aktuarmæssigt beregnet præmiereservedækket opskrivning af pensionsretten – hvilket først ad åre giver sig udslag i mærkbart forhøjede

*) En særlig pointe var, at daværende forbundsformand Anker Jørgensen samtidig var medlem af ATP's repræsentantskab.

pensionsudbetalinger. *) Dette kombineres, hvor det er muligt, med en bonusordning, således at allerede opsamlet overskud anvendes fortrinsvis til at udbetale en bonus til medlemmer over 67 år, respektive til de ældste aktive medlemmer, for hvem der slet ikke, eller dog kun i beskedent omfang, vil blive indbetalt forhøjede bidrag.

Den trufne beslutning om forhøjelse af bidraget betød, at slutpensionerne for nyindtrådte medlemmer også forhøjedes med 2/3 – altså fra de oprindelige 2.400 kr. til 4.008 kr. årlig. For alle nye medlemmer og for gamle § 7-medlemmer betød den endvidere, at pensionsoptjeningen for hvert opnået nyt anciennitetsår forøgedes fra 60 kr. til 100 kr., altså også med 2/3.

Den betød derimod ikke, at der var mulighed for at forhøje samtlige ydelser – aktuelle som fremtidige med samme procentsats. Hertil manglede der nemlig et beløb, svarende til bidragsforhøjelsen med rente og rentes rente fra 1. april 1964 til 1. oktober 1972. At det forholder sig således, følger af præmiereservesystemet – kendt fra privat pensionsforsikring – som i afgørende grad ligger til grund for ATP's forsikringsmæssige opbygning. Virkningen heraf forstærkes endda, fordi ATP-ordningen i den sociale solidaritets navn gav de ældre (især ved ordningens start) en særlig begunstiget stilling.

I naturlig konsekvens af det her fremførte var opskrivningen derfor udformet som en aftrappingsordning, nemlig således, at forhøjelsen af ydelserne, inkl. bonus, blev aftrappet efter medlemmernes alder på opskrivningstidspunktet. Mere konkret kan dette fremstilles på følgende måde:

Unge medlemmer ville få mulighed for at få fuld pension opskrevet med samme procent som bidragene (altså de nævnte 4.008 kr. årlig). Allerede pensionsberettigede medlemmer over 67 år ville få deres til lægspension forhøjet med et fast procentvis bonustillæg på 1/3. De mellemliggende medlemsårge ville få en aftrappet procentuel pensionsopskrivning, inkl. bonus, gradvis faldende med tiltagende alder fra den fulde opskrivningsats 2/3 til halvdelen heraf for medlem-

*) Mange har svært ved at forstå, at ATP ikke kan sammenlignes med den almindelige folkepension, hvor omkostningerne alt overvejende dækkes over de almindelige skatter, og hvor en forhøjelse med f. eks. 10% derfor også omgående udmøntes i en 10% forhøjelse af de udbetalte beløb. Altså et system uden fondsdannelse – og uden forsikringsmæssig dækning af fremtidige pensionskrav.

mer på 67 år og derover. For god ordens skyld bør tilføjes, at bonus ifølge sagens natur aldrig kan være garanteret på samme måde som den præmiereservedækkede pensionsforhøjelse.

Dette var det afgørende indhold af 1972-opskrivningen. Med i billedet som et væsentligt element hører imidlertid den tidligere nævnte tilnærmelse af pensionskalaerne for de to medlemsgrupper: de oprindelige – såkaldte § 6-medlemmer – og de fra 1. april 1965 indtrådte, såkaldte § 7-medlemmer (på dette tidspunkt endnu kun et mindretal). Praktisk betød dette, at der skete en større procentvis pensionsopskrivning for § 7-medlemmer end for de hidtil særligt favoriserede § 6-medlemmer.

Sammenfattende kan om 1972-opskrivningen med 2/3 siges, at den – trods udsættelsen i forhold til det oprindeligt planlagte tidspunkt for iværksættelsen – betød en forhøjelse af bidrag og slutpensioner, der lå i overkant af, hvad der svarede til pristalsstigningen siden 1964. Derimod var den ret væsentlig mindre end svarende til den samtidig indtrufne lønstigning – og forhøjelsen blev allerede indhentet af prisudviklingen i 1973.

c. 1982-opskrivningen.

Der skulle gå mere end ni år, før der kunne opnås enighed om en ny opskrivning af ATP's bidrag og pensioner. Med den stadig forstærkede inflation var det naturligt, at spørgsmålet med jævne mellemrum og med stadig stigende eftertryk blev bragt på bane af lønmodtagersiden – og dette skete da også, med administrationens helhjertede tekniske medvirken.

Et forslag til en ny, 50% opskrivning pr. 1. januar 1976 blev som følge af overenskomstforhandlingernes forløb (i foråret 1975*) ikke til noget. Endnu et forslag til opskrivning pr. 1. januar 1978, denne gang med alternativt 66 2/3% og 100%, drøftedes i bestyrelsen i sommeren 1976 i en positiv atmosfære, men det kort efter indgåede politiske augustforlig vedrørende bl.a. suspensionen af visse (de "indefrosne") dyrtidsportioner bevirkede, at heller ikke dette forslag kunne vedtages.

Forklaringen herpå var den, at ifølge forliget (heri indbefattet en sær-

*) Efter arbejdsgivernes forkastelse af forligsmandens mæglingsskitse blev denne i marts 1975 ophøjet til lov – og skitsen indeholdt intet om en opskrivning af ATP.

lig aftale med de Konservative) skulle den senere udbetaling af disse midler til de enkelte lønmodtagere tage form af "pensioner på linje med ATP's øvrige pensioner". Under disse omstændigheder fandtes der ikke i ATP's ledelse at være aktuelt grundlag for en fornyet opskrivning.

Kunne der således ikke i denne lange periode gennemføres en ny opskrivning, var der til gengæld mulighed for i et beskedent omfang at råde bod herpå ved at forhøje ydelsen af bonus til pensionisterne. Baggrunden herfor var, at ATP med det kraftigt stigende renteniveau opnåede et øget afkast af fondsmidlerne og dermed et overskud i milliardklassen i forhold til forsikringsplanens krav, der som nævnt bygger på en grundlagsrente på kun 4 1/2%. Disse muligheder blev udnyttet i to omgange.

Den hidtidige bonus, gældende fra 1. oktober 1971, var som foran nævnt på 33% for alle pensionister. Pr. 1. januar 1976 blev der da gennemført en isoleret bonusopskrivning. Dennes mest afgørende kendetegn var, at bonus blev forhøjet fra 33% til 50% for de gamle § 6-pensionister, d.v.s. sådanne der var fyldt 67 år før den anførte dato, og som udgjorde 75% af den daværende pensionistbestand.

For andre pensionister, aktuelle som fremtidige, var forhøjelsen lidt mere kompliceret, men havde som grundlæggende princip på længere sigt at mindske afstanden mellem § 6- og § 7-ydelserne for medlemmer indmeldt i samme alder i ordningens tidligere år (i øvrigt samme princip, som tilstræbes gennemført ved opskrivningerne). Bonusforhøjelsen var en gestus af begrænset finansiel rækkevidde, idet den for året 1976 kun medførte en merudgift på henvend 15 mill. kr.

Efter at også det andet forslag til opskrivning havde lidt skibbrud, vedtoges det i efteråret 1977 at gennemføre en ny isoleret bonusforhøjelse pr. 1. januar 1978, som "et lille plaster på såret". (Formanden, Geert Drachmann's udtryk ved denne lejlighed). I øvrigt var baggrunden naturligvis den fortsatte inflation, samt den stadig større forrentning af nye pengeanbringelser og den deraf følgende stadige forøgelse af fondsmidlernes effektive afkast.

Kort udtrykt betød beslutningen for § 6-medlemmerne en forhøjelse af bonus for de ældste 7 1/2 årgange fra 50% til 60%, og en noget større forhøjelse for andre. Også denne bonusforhøjelse var uden større øjeblikkelig betydning for ordningens økonomi. Merudgiften i

1978 var mindre end 20 mill. kr. Den samlede omkostning ved ydelse af bonus kom i dette år op på 78 mill. kr. eller ca. 33% af de samtidig udbetalte tillægspensioner på 235 mill. kr.

Først et par år senere kom der atter skred i arbejdet på en ny opskrivning. Baggrunden var ikke blot den fortsatte inflation og dermed følgende stadige udhuling af pensionsydelsernes realværdi. Hertil kom som en væsentlig faktor, at ved den tidligere omtalte lov af 9. januar 1980 om Lønmodtagernes Dyrtidsfond var det endeligt afgjort, at de "indefrosne" dyrtidsportioner ikke som oprindeligt forudset ville komme til udbetaling som tillægspension, men ville blive udbetalt ved pensionering som en kapitalpensionslignende ydelse med et én-gangsbeløb ved den nye fonds foranstaltning.

Fornyede drøftelser i efteråret 1980 førte til, at bestyrelsen i januar 1981 besluttede at opskrive ATP's slutpensioner og bidrag med 170% fra 1. januar 1982, samt at gennemføre en ny bonusordning. Ikke mindst vigtig med tanke på fremtiden var enigheden om, at spørgsmålet om en ny opskrivning fremover skulle tages op mindst hvert fjerde år.

Begrundelsen for denne opskrivning nr. 2 var overbevisende.

Frem til opskrivningstidspunktet 1. januar 1982 kunne der påregnes siden 1964 at være sket en stigning i reguleringspristallet med 260% og i forbrugerpristallet med 330%, samtidig med, at årslønnen for en fuldt beskæftiget arbejder i industri og håndværk ville være næsten seksdoblet. Her over for stod, at ATP i 1972 havde opskrevet de oprindelige slutpensioner og bidrag med 66 2/3%. Med dette skræmmende billede foran sig var det forståeligt, at LO's formand, Thomas Nielsen, ved det afgørende bestyrelsesmøde udtalte, "at hvis ikke man nu havde fået en ajourføring af ATP, kunne man lige så godt afskaffe ordningen". Ingen modsagde ham.

Under hensyntagen til 1972-opskrivningen var situationen nu den, at en ajourføring til 1964-niveauet af slutpensionernes købekraft betingede en ny opskrivning med 116-155% (alt eftersom man udgik fra regulerings- eller forbrugerpristallet).

Beslutningen om at opskrive med 170% var således fuldt ud tilstrækkelig til at genoprette pensionernes købekraft, med en beskedent margen i reserve; derimod holdt opskrivningen ikke trit med den stedfundne lønudvikling. Konkret betød beslutningen, at årsbidraget fra 1.

januar 1982 steg fra 432 kr. til 1.166 kr. og slutpensionerne fra 4.008 kr. til 10.800 kr. årligt.

I overensstemmelse med den linje, der var lagt ved 1972-opskrivningen, byggede opskrivning nr. 2 afgørende på de dengang fastlagte principper, omend deres udformning i visse tilfælde påvirkedes af tidens gang. Kun de vigtigste forhold skal fremdrages her.

Som i 1972 blev bidragsforhøjelsen anvendt til en præmiereserve-dækket opskrivning af pensionsretten for medlemmer under 67 år, hvoraf fulgte, at opskrivningen også denne gang måtte udformes som en aftrapningsordning. Kernen var, at jo yngre et medlem var på opskrivningstidspunktet, jo større pensionsforhøjelse ville pågældende kunne få ud af opskrivningen. Bestræbelserne på at nærme pensions-skalaerne for § 6-medlemmer og § 7-medlemmer, indmeldt i de første år efter 1. april 1965, blev udbygget derved, at anciennitetsår opnået efter opskrivningen skulle give samme pensionsoptjening for de to medlemsgrupper, nemlig 270 kr. pr. år. Derimod blev den pensionsoptjening, som var sket før opskrivningstidspunktet (med den indbyggede favorisering af de gamle § 6-medlemmer) ikke berørt heraf. Realiteten var således, at de gamle § 6-medlemmers fordel i kroner blev bevaret, men "indkapslet".

Det faldt i tråd med disse bestræbelser, at den hidtil alene for § 7-medlemmer fastsatte regel, hvorefter anciennitet opnået før opskrivningstidspunktet kun gav pensionsret efter den på indbetalings-tidspunktet gældende, lavere sats, nu blev udvidet til også at omfatte § 6-medlemmer. Forholdet var det, at man endnu ved 1972-opskrivningen havde udformet denne således, at ancienniteten for § 6-medlemmer, og kun disse, fortsat skulle regnes fra 1. april 1964 og tillægges samme pensionsværdi, nemlig efter den opskrevne takst, uanset om den var indtjent før eller efter opskrivningstidspunktet.

Begrundelsen herfor var ønsket om at bevare den entydige sammenhæng mellem indtrædelsesalder og pension, som angivet i ATP-lovens pensionsskala, naturligvis under forudsætning af fuld nødvendig bidragsindbetaling. Men det betød samtidig en favorisering af denne medlemsgruppe, finansielt af størrelsesorden 3 mia. kr. i præmiereserve, som således blev "taget" fra andre, fortrinsvis yngre medlemmer. Alene af hensyn til ordningens aktuarmæssige balance kunne fremgangsmåden ikke gentages ved en ny stor opskrivning.

Den nu gennemførte sidestilling i denne henseende var derfor en simpel nødvendighed, ligesom en rimelighedsbetragtning måtte føre til samme resultat.

Der skete også en ændring af de administrative regler om overførsel af overskydende bidragsbetalinger til "nødlidende" år, d.v.s. år, hvor indbetalingen er utilstrækkelig til at opnå fuld anciennitet.

Ved 1972-opskrivningen valgte man at flytte overskud derhen, "hvor de kunne gøre mest nytte", d.v.s. i første række til nødlidende år efter alder 60, hvor ancienniteten opnås på lettere vilkår, og/eller nødlidende år efter opskrivningstidspunktet, idet den overskydende anciennitet vel at mærke blev tillagt opskrevet pensionsværdi. Begrundelsen herfor var hovedsagelig social, men man var klar over, at omkostningerne ville blive større for hver ny opskrivning, og at fremgangsmåden betød en yderligere favorisering af de ældre medlemmer på de yngres bekostning.

Dette var baggrunden for, at man ved 1982-opskrivningen forlod denne regel og i stedet bestemte, at overskud i de enkelte år fremtidig overføres med pensionsbeløb beregnet efter indbetalingsårets takst.

Et væsentligt, men almindeligvis ret upåagtet træk ved en forsikringsordning som ATP under gentagne opskrivninger fortjener nogle kommentarer. Såvel efter 1964-loven som efter hver af de to opskrivninger kræves der for at opnå den til enhver tid fastsatte fulde tillægspension – i 1964: 2.400 kr. årlig, i 1972: 4.008 kr. årlig, og efter 1982-opskrivningen: 10.800 kr. årlig – nøjagtig 40 års anciennitet. Der er imidlertid tale om, hvad man kan kalde "lukkede kategorier", idet kravet, og den hertil hørende ret til pension med de anførte beløb, kun har fuld gyldighed for de tre perioder: 1964-1972, 1972-1981 og tiden efter 1. januar 1982, betragtet hver for sig med hver sine nytilkomne medlemmer. For unge § 7-medlemmer med indtræden efter 1. januar 1982 er det således helt klart, at de har mulighed for over 40 år at optjene ret til den fulde tillægspension på årlig 10.800 kr. For tidligere indtrådte § 7-medlemmer er derimod en længere medlemstid nødvendig som følge af den hidtil mindre årlige pensionsoptjening. Som et eksempel kan nævnes, at et § 7-medlem indtrådt på sin 18-års dag i oktober 1968 endnu lige vil kunne nå at få fuld opskrevet pension i løbet af sine 49 mulige medlemsår; for medlemmer indtrådt i pe-

rioden april 1965 – september 1968 er dette til gengæld ikke muligt.

Til bidrags- og pensionsopskrivningen sluttede sig som et betydningsfuldt supplement beslutningen om at gennemføre en væsentlig ændring af bonusordningen.

Som tidligere omtalt, indførte ATP første gang bonus i 1971, idet der skete en forhøjelse heraf i 1976 og igen i 1978. Ordningens hovedtræk var, at bonusudbetalingen til de enkelte pensionister stod i forhold til den erhvervede pension eller den erhvervede anciennitet. Fundamentalt var den udformet som en art forlængelse af ATP-ordningen, men med en ekstra overkompensation til de ældste pensionister. Grundlaget for bonus var den overrente, der opnåedes af formuen, d.v.s. forskellen mellem det faktiske afkast og ordningens aktuariemæssige grundlagsrente på 4.5%. For ATP steg denne overrente støt gennem årene fra 3.7% i 1964-1965 til 9.5% i 1980. Regnskabsmæssigt opsamledes overrenten på en stadig mere massiv konto for opsparet rentegevinst, der ved udgangen af 1981 skønnedes at ville nå op på ca. 7 mia. kr. Denne posteringsmåde gav mange det fejlagtige indtryk, at der her var tale om "frie midler", som uden videre kunne anvendes til betydelige og øjeblikkelige pensionsforhøjelser. Realiteten var, at disse midler var forbeholdt ydelse af fremtidig bonus.

Som en hensigtsmæssig måde at undgå fortsat uro herom besluttedes det da at etablere en ny bonusordning med årlig bonustilskrivning for samtlige medlemmer, og med garanti for fremtidige bonusudbetalinger. Og bonustilskrivningen skulle være så stor, at i princippet hele kontoen for opsparet rentegevinst indgik i forsikringsfonden – og dermed forsvandt.

Den nye bonusordning omfattede to bestanddele.

For det første skulle de ca. 7 mia. kr., der i forvejen stod på kontoen for opsparet rentegevinst, ved udgangen af året 1981 fordeles blandt samtlige medlemmer, idet såvel tidspunktet for indbetalingerne af ATP-bidragene som indbetalingernes størrelse ville være afgørende for størrelsen af den bonus, der skulle tilskrives det enkelte medlem.

For det andet skulle for fremtiden overrenten af fondsmidlerne årligt tilskrives samtlige medlemmer som bonus i forhold til de for de enkel-

te indbetalte bidrag med tillæg af tidligere tilskrevet bonus. Ved pensionering konverteres det for den enkelte i alt tilskrevne bonusbeløb til en bonuspension ("livrente"), der udbetales månedsvis sammen med den egentlige pension. Ved også her at benytte en grundlagsrente på 4 1/2% sikres mulighed for at fortsætte den årlige bonustilskrivning også for pensionisterne.

Bonuspensionen vil være ligefrem proportional med det for de enkelte medlemmer i alt tilskrevne bonusbeløb, som igen afhænger af ATP-bidragenes størrelse og tidspunktet for indbetaling. Jo større ATP-bidrag der er indbetalt og jo tidligere, desto større samlet bonusbeløb.

Udover det hensigtsmæssige i at få afskaffet den svulmende konto for opsparet rentegevinst én gang for alle, lå den reelle og permanente betydning af denne nye ordning deri, at man gik over til helt nye principper for beregningen af bonus for de enkelte medlemmer.

De hidtidige bonusregler byggede som foran nævnt afgørende på reglerne for optjening af tillægspension – og var dermed præget af disses favorisering af ældre, på bekostning af unge medlemmer. Ved pensionsopskrivningerne, både i 1972 og nu igen i 1982, blev denne favorstilling vel beskåret, men forblev dog på afgørende punkter bestående. Til forskel herfra byggede den nye bonusordning på det princip, at der skulle være økonomisk ligevægt mellem unge og gamle, idet der skulle udbetales bonus i overensstemmelse med værdien af de stedfundne bidragsindbetalinger. Eller anderledes udtrykt: At de medlemmer for hvem der var indbetalt tidligst og mest i bidrag også skulle modtage størst bonus.

For at opnå et nogenlunde glidende forløb i bonusudbetaling til pensionistårgangene omkring opskrivningstidspunktet samt for at sikre en rimelig hurtig stigende takt i ydelserne etableredes endvidere en overgangsordning i form af ekstrabonus til de nærmest kommende pensionistårgange. Retningslinjen var herved, at den samlede ATP-ydelse – pension plus bonus – allerede 5 år efter opskrivningen, altså allerede for 1919-årgangene, skulle være mindst 75% højere end ydelsen til de pågældende årgange efter de gældende regler.

Det principielle indhold i 1982-opskrivningen og den samtidige omlægning af bonusordningen kan i korthed sammenfattes på den måde, at der dels er pustet nyt liv i ordningen, dels er sket en opdeling af

denne i to dele – nemlig en pensionsdel efter de oprindelige principper, og en bonusdel i store træk efter de samme principper, som gælder i traditionel pensionsforsikring.

Skildringen af det langvarige, omfattende og besværlige, men også spændende og for ordningens fremtid helt afgørende opskrivningsarbejde fra slutningen af 1960'erne og frem til 1982 ville være ufuldstændig uden at omtale de væsentlige bidrag hertil, som er blevet ydet af visse personer og instanser uden for ATP-huset.

Først og fremmest må her nævnes ATP's aktuar, fra starten og til 1977 underdirektør i Statsanstalten for Livsforsikring, H. P. Rasmussen, og siden dennes afløser aktuar Kirsten West Andersen. Begge har de trukket et stort læs såvel under det forberedende arbejde, som ved udarbejdelsen af de gentagne ændringer i ordningens forsikringsplan, en indsats som ikke noksom kan påskønnes.

Administrationen har også nydt godt af en stedse positiv og velvillig holdning hos Forsikringsrådet, nu Forsikringstilsynet, hvor den mangeårige rådsformand Poul Ørding og hans efterfølgere J. P. M. Kaspersen og Esther Bohn altid har været rede til at bistå med værdifuld vejledning og gode råd.

Og sidst, men ikke mindst er det på sin plads at nævne ATP's moderorgan, arbejdsministeriet, som ikke blot har fulgt opskrivningsarbejdet med vågen interesse, men i flere omgange har ydet værdifuld bistand ved – uden at det lovmæssigt var strengt påkrævet – at udstede bekendtgørelser om, og dermed formalisere, de ændringer i ATP-lovens pensioner og bidrag, som opskrivningerne faktisk medførte.

d. ATP-ordningen vurderet i lyset af de to opskrivninger: succes eller – ?

Det er tidligere nævnt, at de ret få ændringer i ATP-loven ikke har rørt ved grundtrækkene i ordningen. Med de forskellige udvidelser af personkredsen, tildels begrundet med helt eksterne forhold, omfatter den i dag praktisk talt alt lønmodtagerarbejde i landet. Så langt, så godt – selv om den fortsatte udeladelse af de selvstændige erhvervsdrivende principielt for en gammel socialpolitiker må fremstå som en alvorlig mangel.

Langt vigtigere er imidlertid spørgsmålet, om ordningens materielle, pensionsmæssige karat har levet op til det oprindelige i 1964 opstille-

de mål: en tillægspension på ca. 50% af folkepensionen for enlige. Forsøges en besvarelse heraf, og det er faktisk ikke nemt, må det være rigtigt på forhånd at se bort fra de dengang aktuelle ambitiøse planer om fra 1970 at indføre en almindelig, mere vidtrækkende tillægspensionsordning og alene vurdere ATP-ordningens udvikling ud fra de mere beskedne forudsætninger, som lå til grund for den vedtagne 1964-lov, og som har gyldighed den dag i dag.

Det er allerede foran fremholdt, at selv en automatisk, periodisk regulering (f. eks. årligt) af bidrag og slutpensioner – som kendt fra de fleste private pensionsordninger – rent principielt ikke fuldtud kunne sikre pensionsydelseernes købekraft under fortsat inflation. De tidligere indbetalte, lavere bidrag ændres jo ikke. Så meget mindre kunne dette da opnås, når der i 1. omgang gik 7 1/2 år og i 2. omgang over ni år, inden bidrag og pensioner blev opskrevet.

Så meget om det principielle. I praksis har inflationens ledsager, det indtil slutningen af 1982 stadig højere renteniveau og dermed følgende større afkast af fondsmidlerne muliggjort en stadig forbedret, og senest også radikalt omlagt bonusordning. Denne har i nogen grad kunnet tjene til at kompensere for inflationens udhulende virkning på pensionsydelseernes købekraft.

Mere konkret og summarisk kan siges, at selv den fra 1. januar 1982 fastsatte slutpension på 10.800 kr. kun svarer til ca. 40% af det samtidigt gældende grundbeløb for folkepensionen på 27.900 kr., og dermed ikke når op til de i 1964 tilsigtede 50%. Denne manko kan medgives mange kommentarer, her skal blot gives to. For det første er folkepensionen i mange år altid blevet reguleret i overensstemmelse med lønudviklingen, der som bekendt i størstedelen af perioden siden 1964 har været kraftigere end prisudviklingen. Under disse omstændigheder måtte de 50% betragtes som et ideelt, men praktisk helt uopnåeligt mål. Men, for det andet, var og er slutpensionen på de 10.800 kr. et beløb, som beror på anciennitetsoptjening over 40 år regnet fra 1. januar 1982, altså frem til 1. januar 2022, medens folkepensionens 27.900 kr. var aktuelle kroner. Tallene er ligesom ikke rigtig sammenlignelige.

Skal de 10.800 kr. bevare deres købekraft, vil det kræve jævnlige og kraftige opskrivninger af ATP-bidraget – og det gælder i forstærket

grad efter den nyligt vedtagne realrenteafgift af pensionsopsparing, som også rammer ATP.

Succes eller ej som pensionsordning – spørgsmålet må blive stående og dirre i luften. Men ATP eksisterer og er i dag bredt accepteret som en selvfølgelighed. Afgørelsen om dens fortsatte levedygtighed ligger også i dag i hovedorganisationernes hænder.

F. Sammenfatning.

Efter den foretagne gennemgang af pensionsreformarbejdet fra 1964 til 1982 kan afsluttende konstateres, at de gentagne, omfattende og langvarige bestræbelser, som i denne periode er udfoldet med det formål at skabe en grundlæggende reform af det danske alderspensionssystem – oprindeligt med Finland, Norge og Sverige som de givne forbilleder – indtil nu har været resultatløse.

Lovgivningsgrundlaget for de sociale alderspensioner i Danmark er således stort set uændret, som fastlagt i 1964. Den fulde folkepension til alle blev efter den fastsatte 6-årige overgangsperiode endeligt virkeliggjort i 1970 og danner fortsat det afgørende fundament for befolkningens alderdomsforsørgelse. Hertil slutter sig ATP som en endnu beskeden overbygning.

Såvidt vides er der aldrig gjort noget forsøg på at forklare, hvorfor udviklingen herhjemme kom til at forme sig så forskelligt fra de tre nordiske broderlande – eller anderledes udtrykt: hvorfor løb pensionsreformarbejdet i Danmark trods de oprindeligt så store og sikre forventninger ud i sandet?

Nogle brikker til puslespillet kan vel findes, men alligevel er det næppe nogen overdrivelse at sige, at dette nok er et af de største endnu ubesvarede spørgsmål i det 20. århundredes danske socialpolitik.

SLUT PÅ DEL 1

DEL 2

ATP-HUSET
SOM ARBEJDSMARKEDETS SERVICEORGAN:

ARBEJDSOPGAVER, OPBYGNING
OG FORHOLD TIL OMVERDENEN

INDHOLDSFORTEGNELSE

DEL 2

ATP-HUSET

SOM ARBEJDSMARKEDETS SERVICEORGAN:

OPGAVER, OPBYGNING OG FORHOLD TIL OMVERDENEN

INDLEDNING	155
IV. HOVEDOPGAVEN: ATP-ORDNINGEN	159
A. Indledende bemærkninger	159
B. Starten 1. april 1964 og indkøringsperioden derefter ..	161
C. Indbetalingen af bidrag	167
1. Personkredsen	167
2. Indbetalingsproceduren	168
3. Indbetalingerne	170
D. Udbetalingen af tillægspension	172
1. Almindelige bemærkninger	172
2. Egenpension	173
3. Ægtefællepension	176
E. Forvaltningen af fondsmidlerne	177
1. Indledende bemærkninger	177
2. Målsætning og placeringsregler	179
3. Placeringsarbejde og -mønster	182
a. I almindelighed	182
b. Obligationer	183
c. Aktier m.m.	185
4. Fondsafkastet	191
5. Vurdering af fondsmidler og fondsarbejde	192
F. Afslutning	194

V.	DE NYE OPGAVER	195
A.	Kompensationsordningerne af 1970 og 1974	195
B.	Lønmodtagernes Garantifond (LG) 1972	197
	1. Tilblivelsen	197
	2. Ordningen i hovedtræk	199
	3. Iværksættelsen	202
	4. Den senere udvikling	203
	5. Sammenfatning	205
C.	Arbejdsgivernes Elevrefusion (AER) 1977	208
	1. Ordningen i hovedtræk	208
	2. Iværksættelsen	210
	3. Den senere udvikling	212
	4. Afsluttende bemærkninger	214
D.	De "indefrosne" dyrtidsportioner og Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD) 1977 og 1980	215
E.	FerieGiro 1981	217
	1. Feriemærkesystemet af 1938	217
	2. Den lange vej fra feriemærker til FerieGiro	219
	3. FerieGiro-systemet i hovedtræk	224
	4. Iværksættelsen af FerieGiro 1981: en barsk oplevelse	225
	5. Afrunding	228
F.	Fællesopkrævningen (FOK) 1983	228
VI.	VIRKSOMHEDEN - ATP-HUSET	235
A.	Domicilet	235
B.	Den øverste ledelse	240
	1. Repræsentantskabet	241
	2. Bestyrelsen	243
	a. Den paritetiske sammensætning	243
	b. Personerne	244
	c. Arbejdets udvikling	246

C. "Garanterne"	248
1. Forsikringsrådet og aktuaren	249
2. Revisionen	250
a. Husets egen revision	250
b. Statens revision	254
3. Ankenævnet	257
D. Administrationen	261
1. Den administrative opbygning	262
2. Medarbejderne	266
3. Den daglige ledelse	268
E. Forholdet til omverdenen	270
1. Almindelig status: selvstændig, selvejende institution	270
2. Interessegrupperne	273
3. Afsluttende bemærkninger	276
VII. SLUTORD	277

Bilag 1. ATP's bestyrelse 1. april 1964.

ATP-HUSET SOM ARBEJDSMARKEDETS SERVICEORGAN: ARBEJDSOPGAVER, OPBYGNING OG FORHOLD TIL OMVERDENEN

INDLEDNING

Oprettet i 1964 med det formål at iværksætte og administrere en tilægspensionsordning efter ATP-lovens regler, forbliver dette også i dag institutionens grundlæggende opgave – fundamentet for ATP-husets hele virke.

Med skyldig hensyntagen til sit hovedformål har ATP imidlertid stedse været åben med hensyn til mulighederne for at stille sine ressourcer til rådighed for løsning af andre samfundsopgaver.

Det er i harmoni hermed, når ATP-huset, som allerede nævnt i Forordet, efterhånden bestrider en række betydningsfulde tillægsopgaver, som i dag beslaglægger størstedelen af det samlede ressourceforbrug. To fællestræk kendetegner disse nye opgaver. De ligger uden for pensionsområdet, men har alle tilknytning til arbejdsmarkedet. Og de er alle af den beskaffenhed, at de kan udnytte det tekniske apparat, fremfor alt de EDB-baserede lønmodtager- og arbejdsgiverkartoteker, som oprindeligt blev etableret alene med tanke på ATP-ordningens egen administration. Måske kan, uden falsk beskedenhed, tilføjes, at alle opgaver er kommet til på initiativ udefra.

Tilgangen af nye opgaver er sket i stigende takt. Et kort resumé kan illustrere dette.

Den første nye opgave var af midlertidig karakter og omfattede bistand til arbejdsministeren ved administration af loven af 9. juni 1970 om "begrænsning af omkostningsforøgelse som følge af dyrtidsregulering af lønninger (populært kaldet Kompensationsordning nr. 1). En ganske tilsvarende, og ligeledes tidsbegrænset opgave blev pålagt ATP ved loven af 19. februar 1974 om "omkostningsdæmpende ydelse" (Kompensationsordning nr. 2).

Den første permanente nye opgave kom til i 1972, da det blev betroet

ATP at administrere den nyoprettede Lønmodtagernes Garantifond (LG).

Efter fem år bød 1977 på hele to nye opgaver. Først administration fra september 1977 af loven af 2. juni 1977 om midlertidig indbetaling fra staten til ATP af de førømtalte "indefrosne" dyrtidsportioner, en opgave, som fra 1. januar 1981 transformeredes til permanent bistand til den nye Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD) ved fondens udbetalinger til de berettigede lønmodtagere. Og dernæst fra november 1977 opkrævning af bidrag til Arbejdsgivernes Elevrefusion (AER), der var oprettet ved lov af 8. juni 1977, og fra februar 1978 også den øvrige administration af ordningen, specielt udbetalingsiden.

Fra januar 1981 har ATP endvidere ydet teknisk-administrativ bistand til Arbejdsmarkedets Feriefond ved gennemførelsen af det nye FerieGiro-system, der afløste den gamle feriemærkeordning.

Og endelig blev det ved loven af 28. april 1982 overdraget til ATP med virkning fra 1. januar 1983 at forestå den såkaldte Fællesopkrævning (FOK) af arbejdsgiverbidrag til de fem forskellige ordninger (ATP, LG, AER, AL (Arbejdsløshedsforsikringen) og IP (Invalidpension)).

Som det vil ses af dette "katalog", er der tale om ganske mange til lægsopgaver – og tilkomsten af nye, idag endnu ukendte, kan vel ikke udelukkes. Den i de seneste år til tider næsten hæsblæsende travlhed med at klare det hele – ATP selv skulle trods alt også passes forsvarligt – kan dog nok begrunde et ønske om, at der nu vil indtræde en i hvert fald kortere pause, hvor de nylig tilkomne store opgaver såvel teknisk som personelt kan fordøjes*).

Virksomhedens opbygning, dens indre struktur, er under hele denne udvikling kun undergået små forandringer. ATP's øverste ledelse – bestyrelsen og repræsentantskabet – har fastholdt det endelige ansvar for driften af det stadig voksende foretagende og har i høj grad taget dette ansvar alvorligt. Og administrationen har grundlæggende bevaret den udformning, som blev fastlagt i 1964. Afgørende herfor har især været, at man ved tilkomsten af nye opgaver stedse har

*) Ved redaktionens afslutning må konstateres, at pausen blev meget kort. I november 1983 fremsatte den konservative arbejdsminister, Grethe Fenger Møller, forslag til lov om Arbejdsmarkedets Uddannelsesfond, hvorefter det pålægges ATP at forestå opkrævningen af bidrag til denne ordning med virkning fra 1. januar 1984.

fulgt, hvad der er blevet døbt integrationslinjen, hvorved forstås, at de nye tiltag så vidt overhovedet gørligt er blevet indpasset i det eksisterende administrative apparat, hvorved det er undgået at oprette særskilte nye administrative systemer. Hvorvidt denne integrationslinje lader sig fastholde også ved tilkomsten af endnu flere opgaver, må i dag nok betegnes som et åbent spørgsmål.

ATP-husets placering i samfundsbilledet og forhold til omverdenen har til gengæld ændret sig betragteligt i løbet af de mange år, der er gået siden starten i 1964.

Huset er naturligvis først og fremmest hjemsted for den tillægspensionsordning, som oprindeligt alene var tænkt som en station på vejen til den forventede, mere vidtrækkende pensionsreform i 1970, hvori ATP på en eller anden måde ville være indgået. Efter omkring tyve års eksistens har ATP imidlertid opnået et sådant format og en sådan konsolidering som selvstændig foreteelse, at dens ophævelse eller sammensmeltning med en muligt kommende senere større ordning for hvert år, der går, forekommer mindre sandsynlig.

Hertil kommer imidlertid det allerede i overskriften til Del 2 anførte, der afspejler virksomhedens udvikling fra at være lønmodtagernes "pensionskasse" til gradvis at indtage rollen som arbejdsmarkedets serviceorgan. ATP's fortsat begrænsede vægt som led i trykthedssystemet kan dermed for virksomheden som sådan siges at være blevet kompenseret ved den kraftige vækst i tillægsopgaverne. ATP-huset står i dag solidt forankret i det danske samfunds dagligliv.

Hermed er virksomheden som sådan til gengæld også i stadig stigende grad blevet indspundet i det net af relationer, der består mellem de offentlige myndigheder, organisationer og medier på den ene side, og selvstændige, selvejende institutioner som ATP på den anden side. ATP-husets stadig udvidede aktiviteter, også omfattende rent statslige arbejdsområder, er således til en vis grad sket på bekostning af den oprindelige mere vidtgående uafhængighed. Man kan beklage dette, men det har været prisen for virksomhedens stadige ekspansion.

HOVEDOPGAVEN: ATP-ORDNINGEN

A. INDLEDENDE BEMÆRKNINGER.

Loven om Arbejdsmarkedets Tillægspension blev stadfæstet den 7. marts 1964 og trådte i kraft straks – hvilket sidste var nok så nødvendigt, jf. nedenfor. Datoen for den nye ordnings iværksættelse var 1. april 1964, altså blot tre uger senere.

Der forelå to problemsæt.

Det første vedrørte konstituering af institutionens ledelse og tilvejebringelse af det fornødne administrative apparat. Disse ting måtte nødvendigvis afklares inden udgangen af marts 1964 og det blev de da også.

På et konstituerende møde i repræsentantskabet den 19. marts 1964, hvortil arbejdsministeren havde indbudt, og som – historisk meget passende – afholdtes i Forligsinstitutionens lokaler på Skt. Annæ Plads 5, var det eneste punkt til afgørelse udnævnelse af formanden for repræsentantskabet, og dermed ifølge loven også formanden for bestyrelsen. På forslag af LO's formand, Eiler Jensen, som blev støttet af DA's formand, Svend Heineke, udnævntes direktør Geert Drachmann enstemmigt til hvervet.

På bestyrelsens 1. møde samme dag var der på formandens forslag enighed om at anmode G. R. Nelson om at påtage sig posten som direktør. Nelson accepterede efter få dages betænkningstid, og gik umiddelbart i gang med de administrative forberedelser.

Det andet problemsæt vedrørte naturligvis institutionens arbejdsopgaver ved ordningens igangsættelse. Som fastlagt i loven strakte disse sig over fire etaper: registrering, indbetaling af bidrag, udarbejdelse af forsikringsplan og udbetaling af tillægspension, i denne tidsmæssige rækkefølge, og alle faktisk bundet til en 12 måneders perio-

de regnet fra starten. I tilslutning til indbetalingen af bidrag fulgte endelig de første fondsplaceringer.

Registreringen var både fundamental og yderst presserende.

Den helt afgørende betingelse for praktisk at komme i gang pr. 1. april 1964 var nemlig, at arbejdsgiverne fra denne dato kunne tilbageholde ATP-bidrag ved lønudbetaling. Og forudsætningen herfor var, at hver enkelt lønmodtager og arbejdsgiver fik tildelt henholdsvis et pensions- og et arbejdsgivernummer, idet det ellers ikke ville være muligt at sikre en korrekt kontering af de indbetalte bidrag og en forsvarelig kontrol med indbetalingerne.

Dette var baggrunden for, at der, som nærmere skildret foran i kap. II, B., allerede under lovforslagets behandling i folketinget tidligt i 1964 var foregået et intenst forberedende arbejde i arbejdsministeriets regi, koncentreret netop om at tilrettelægge denne registrering.

Formelt blev grundlaget herfor, allerede samme dag som loven stadfæstedes, fastlagt i arbejdsministeriets bekendtgørelse af 7. marts 1964, som alene omhandlede ordningens ikrafttræden. Der blev heri givet en almindelig vejledning til befolkningen vedrørende de i så henseende vigtigste spørgsmål, herunder om den omfattede personkreds og om de skridt, der skulle tages af henholdsvis lønmodtagere og arbejdsgivere i forbindelse med registrering og tilbageholdelse af bidrag.

På det praktiske plan var man allerede omkring 1. marts gået i gang med trykning af forud nummererede pensionskort og arbejdsgiverskemaer. Det færdigtrykte materiale blev den 25. marts 1964 udsendt til de aftalte steder – banker, sparekasser og arbejdsanvisningskontorer –, hvor det påhvilede arbejdsgiveren at rekvirere det fornødne materiale, sørge for at få kortene, henholdsvis arbejdsgiverskemaet udfyldt og returnere skemaet og den medfølgende kopi af kortet til ATP. Det originale pensionskort skulle lønmodtageren derimod selv beholde.

Hermed var det vigtigste og uomgængelige vilkår for ordningens igangsættelse 1. april 1964 opfyldt. Fastlæggelsen af nærmere regler om indbetalingen var af mindre akut karakter – loven fastsatte jo kvartalsvis indbetaling bagud – og blev derfor udskudt til senere.

B. STARTEN 1. APRIL 1964 OG INDKØRINGSPERIODEN DEREFTER.

Som det vil være fremgået, måtte der bygges en administration op fra bar bund. Man startede i nogle lånte lokaler på Skt. Annæ Plads 5 med 3 mand, 1 dame og 1 skrivemaskine. Der kom dog hurtigt flere, dels ved velvilligt udlån fra andre myndigheder, dels ved ansættelse af flere ledende medarbejdere, og endelig ved midlertidig ansættelse af et større antal interesserede studenter.

Som allerede sagt udgjorde registreringen af lønmodtagere og arbejdsgivere den første etape i ordningens opbygning. Den påbegyndtes umiddelbart efter 1. april og det væltede da også ind med kopier af pensionskort og arbejdsgiverskemaer – begyndelsen til institutionens senere så omfattende lønmodtager- og arbejdsgiverregistre.*) De første dage rådede der stedvis nogen forvirring, for selv om der var trykt godt 2 millioner pensionskort passede den foretagne geografiske fordeling ikke helt til det lokale behov – nogle steder var der for mange, andre steder for få. Misèren blev dog hurtigt afhjulpet.

Efter indstilling af bestyrelsen fastsatte arbejdsministeriet i bekendtgørelse af 13. maj 1964 fristen for indsendelse til ATP af kort og skemaer til 1. juni 1964. For nytilkomne arbejdsgivere var fristen 14 dage regnet fra første lønudbetaling. Ved udgangen af maj var der faktisk indkommet 1.1 mill. pensionskort og ca. 125.000 arbejdsgiverskemaer.**)

Den helt overvejende del af de omfattede persongrupper var hermed registreret og vovestykket at basere en sådan registrering alene på et lovmæssigt påbud således stort set kronet med held. Når antallet af registrerede ved udgangen af det første regnskabsår 31. marts 1965 var steget til 1.3 mill. lønmodtagere og 135.000 arbejdsgivere, skyldtes dette naturligvis delvis tilkomsten af en del efternølere, men også tilgangen af nye personer inden for begge kategorier. Med forbehold for de lidet betydende begrænsninger i adgangen til medlemskab af ATP, var næsten hele arbejdsmarkedet dermed dækket ind.

*) Nogle tomme vinkasser fra forfatterens kælder tjente som ATP's første arkiv til midlertidig opbevaring af de første titusinder kort og skemaer.

**) Det var i forbindelse med bearbejdningen af dette materiale, at ATP anskaffede sig det første og beskedne tekniske udstyr, nemlig et antal IBM-hullemaskiner.

Hermed var også grundlaget lagt for de store, og til stadighed ajourførte, lønmodtager- og arbejdsgiverregistre, som i senere år skulle få så stor betydning for ATP's optagelse af nye opgaver med tilknytning til arbejdsmarkedet.

Anden etape indvarsledes med, at arbejdsministeriet, ligeledes efter indstilling fra ATP's bestyrelse, i en bekendtgørelse af 2. september 1964 fastlagde de nærmere regler for indbetaling af bidrag.

Allerede datoen viser, at en oprindelig tanke om at lade bidragsindbetalingen begynde allerede 1. juli var blevet opgivet af teknisk-administrative grunde; der var simpelthen ikke tid nok til at gennemføre de nødvendige forberedelser. Den første indbetalingstermin fastsattes derfor til 1. oktober 1964, med den 14. oktober som sidste rettidige indbetalingsdato, og omfattede bidrag for to kvartaler, nemlig perioden 1. april til 30. september 1964. I øvrigt kom hovedreglen til at lyde på, at terminerne skulle følge de gængse kvartaler med indbetaling bagud for det foregående kvartal og sidste rettidige indbetalingsdag den 14. i forfaldsmåneden.

Arbejdsgiveren var, og er stadig, i alle tilfælde ansvarlig for indbetalingen af det samlede bidrag enten gennem pengeinstitutterne eller postkontorerne, med hvem der var indgået aftale om denne medvirken. Samtidig med indbetalingen påhvilede det arbejdsgiveren at indberette de indbetalte bidrag for hver lønmodtager på særlige lister. *)

Få dage efter bekendtgørelsens fremkomst udsendte ATP, der pr. 1. august 1964 var flyttet til lejede lokaler i Hillerød, en Vejledning om indbetaling i et oplag på 450.000, som var fremlagt i banker, sparekasser og postkontorer. Endvidere fandt der annoncering sted i alle dagblade. ATP selv rustede sig til den forventede indbetalingsstorm bl.a. ved at anskaffe en lille varebil til postafhentning. Der blev brug for den.

De største indbetalingsdage omfattede posten en halv snes sække, og da stormen stiltede af, kunne det fastslås, at der for de to første kvartaler under eet var indbetalt ca. 140 mill. kr.

For det første regnskabsår indbetaltes herefter bidrag med i alt ca. 325 mill. kr., heri indbefattet de bagud betalte bidrag for de omkring

*) Denne såkaldte kvartalsindberetning er senere ændret, jf. afsnit C nedenfor.

150.000 tjenestemænd, som med virkning fra 1. april 1964 var blevet optaget i ordningen, jf. foran i kap. III.E.2. Beløbet var stort set som ventet, snarere en smule i overkanten. Det var i denne forbindelse meget glædeligt at kunne konstatere, at 92-93% af de samlede kvartalsbeløb var blevet indbetalt rettidigt.

Mindre glædeligt var derimod, at arbejdet med fejlrettelse af indbetalingsmaterialet viste sig at være langt større end ventet. Det var på forhånd skønnet – og det kunne kun være et løst skøn – at 1½-2% af de modtagne indberetninger m.m. ville være behæftet med fejl, men virkeligheden viste det dobbelte. De vanskeligheder, også på EDB-fronten, som hermed tonede frem, skulle plage administrationen i lange tider.

Tredie etape i tillægspensionsordningens iværksættelse udspillede uden ydre dramatik. Ifølge loven skulle ATP's ledelse udarbejde en forsikringsplan med oplysninger om ordningens forsikringstekniske beregningsgrundlag, idet planen forudsattes godkendt af Forsikringsrådet og forelagt dette senest 1. januar 1965. Den af ATP's nyudnævnte aktuar udarbejdede forsikringsplan blev efter vedtagelse i repræsentantskabet planmæssigt afgivet inden årsskiftet og godkendt af Forsikringsrådet i marts 1965.

Tæppet for fjerde, ret så vitale fase gik op den 1. april 1965 – altså lige et år efter igangsættelsen –, fra hvilken dato udbetaling af tillægspension efter lovens bestemmelse skulle påbegyndes.

Udbetaling af pension sker kun efter begæring, og de hertil beregnede blanketter blev fremlagt dels på kommunekontorer, hvor næsten alle 67-årige i forvejen henvender sig angående folkepension, dels i banker og sparekasser, med hvilke ATP altså havde etableret et samarbejde også på udbetalingssiden.

Med månedsvis udbetaling forud, kunne pensionisterne i de første år selv vælge, om den skulle ske ved tilsendelse af check eller ved anvisning til bank-, sparekasse- eller postgirokonto.

Et vigtigt led i den oplysningskampagne, der gik forud for 1. april 1965, var udgivelsen af en brochure "Hvad får jeg i tillægspension?", der gav lønmodtagerne mulighed for på en enkel måde selv at beregne størrelsen af den tillægspension, som de kunne blive berettiget til, alt efter alder ved indtræden og størrelsen af de indbetalte bidrag.

Som tidligere skildret, betød overgangsreglernes gunstige behandling

af de ældre ved ordningens start, at der ved opnåelse af blot 1 års anciennitet ville kunne optjenes ret til en årspension på 600 kr. Dette var således det største beløb, som kunne komme til udbetaling pr. 1. april 1965. For senere tilkommende pensionister øgedes pensionen naturligvis efter den fastlagte pensionsskala.

Efter en ligesom tøvende start*) steg det månedlige antal begæringer til omkring 600 og efter det første "udbetalingsår" var der indkommet næsten 6.000 begæringer. Dette svarede til omkring halvdelen af antallet af registrerede medlemmer i den aktuelle aldersgruppe. En betydelig del af den resterende halvdel var pensionsberettigede lønmodtagere, som havde valgt at udskyde begæringen for derved at opnå forhøjet pension efter lovens regler herom. Af interesse var i øvrigt, at der i ikke mindre end 86% af de færdigbehandlede sager blev udbetalt maksimumspension, d.v.s. det højeste beløb, som pensionisterne efter deres alder havde mulighed for at opnå.

Så meget om de fire mere eller mindre lovbestemte etaper. Der skete imidlertid også andet i denne periode.

Med starten af bidragsindbetalingerne skabtes således også den første spæde begyndelse til ATP-fonden (som fondsmidlerne ofte er blevet kaldt).

I den første tid udgjorde de indbetalte bidrag naturligvis den eneste tilgang til fondsmidlerne, idet der måtte gå nogen tid, før renter og udtrækningsgevinster begyndte at tælle med for alvor.

I overensstemmelse med lovens bestemmelser i § 26 og bestyrelsens nærmere retningslinjer blev de disponible midler hovedsagelig anbragt i obligationer, idet det fandtes hensigtsmæssigt at begrænse sig til realkrediten (til forskel fra statspapirer, som også fandtes dengang, omend kun i beskedent omfang), med en passende spredning efter prioritetsstilling, rentefod og løbetid.

Med hensyn til kanaliseringen af indkøbene valgte man fra starten (og i adskillige år) at benytte en flerhed af banker, det såkaldte "konsortium", som omfattede de tre københavnske storbanker, Arbejdernes Landsbank, Andelsbanken, Fællesbanken og Århus Privatbank. Hertil kom vekselerefirmaet R. Henriques Jr.

Med tanke på den voldsomme forhåndsinteresse i medierne omkring

*) Den først behandlede begæring hidrørte i øvrigt fra en bankdirektør i provinsen.

den kommende ATP-fonds forventede store virkning for dansk økonomi var der fra første færd i ATP enighed om, at rettesnoren for det praktiske placeringsarbejde måtte være, at dette burde ske "løbende og stilfærdigt". Som et middel til at fremme dette, og samtidig forbedre midlernes afkastning, blev det allerede på et meget tidligt bestyrelsesmøde på Svend Heinekes initiativ besluttet at søge at "investere på kredit". Og efter forhandlinger med Nationalbanken og storbankerne indledtes da allerede i sommeren de første terminkøb af obligationer op til omkring halvdelen af den forventede første bidragsindbetaling i oktober samme år. I dag er det nemt at sige, at heri var der vel ikke noget epokegørende, men dengang var køb på termin herhjemme noget nyt.

Men selv om obligationer således var det helt dominerende placeringsobjekt, gjordes dog også en beskedent start med køb af aktier, i hvilke der ifølge lovens § 26 kunne placeres indtil 15% af de samlede fondsmidler (dog at fast ejendom og indskud i investeringsforeninger også indgik i denne ramme). Allerede i slutningen af 1964 besluttede bestyrelsen således, at der i den kommende tid kunne anbringes op til 5% af de indbetalte bidrag enten direkte i børsnoterede aktier eller gennem en af de eksisterende investeringsforeninger. Begrænsningen til børsnoterede aktier skyldtes et ønske fra arbejdsgiverside: man burde kende markedsværdien af det erhvervede. Begrænsningen er blevet stående, og ved en ændring af ATP-loven til og med ophøjet til lov, jf. foran i kap. III.E.2.

Sideløbende med disse forskellige udadrettede aktiviteter herskede der selvsagt i den første tid også hektisk travlhed med at få ordningen "klædt på".

Noget af det allerførste, og vigtigste, var at træffe beslutning om institutionens geografiske placering, hvor valget faldt på Hillerød. Den 1. august 1964 kunne administrationen flytte til lejede lokaler i denne by, som skulle blive dens permanente hjemsted, jf. nærmere kap. VI.A.

Først anbragt i Hillerød, pågik rekrutteringen af personale og anskaffelse af det nødvendige kontorinventar og tekniske apparatur i eksprestempo. Der var jo ikke lang tid til den første indbetalingstermin 1. oktober. Allerede inden 1. juli var der med henblik herpå truffet be-

slutning om, foreløbig for en periode af to år, at benytte Regnecentralen som institutionens maskincentral.

Lovens bestemmelser forudsatte direkte en række yderligere beslutninger.

Det var naturligt, at udnævnelser af revisorer var blandt de mest presserende. Allerede i maj foretog repræsentantskabet da også udnævnelse af firmaet C. Jespersen som ATP's statsautoriserede revisorer. Kort efter opnåedes også i bestyrelsen enighed om udnævnelse af kritiske revisorer, én fra lønmodtagerside og én fra arbejdsgiverside, beslutninger, der senere også tiltrådtes af repræsentantskabet.

I juni 1964 nedsatte arbejdsministeriet det i lovens § 28 omhandlede ankenævn til behandling af klager over ATP's afgørelser om medlemskab, bidrag eller pensionsret. Nævnet fik som formand højesteretsdommer P. Hermann.

Hastende var også aktuarspørgsmålet, som i august 1964 fandt sin løsning med bestyrelsens udnævnelse af underdirektør H. P. Rasmussen, Statsanstalten for Livsforsikring. Der forestod jo at udarbejde en forsikringsplan for ATP med sigte på forelæggelse for Forsikringsrådet inden 1. januar 1965.

Blandt de mange sager på bestyrelsens bord i dette første år var også en række særordninger. I arbejdsministeriets bekendtgørelse af 7. marts 1964 var det forudset, at for visse lønmodtagergrupper er tilknytningen til den enkelte arbejdsgiver som følge af arbejdsforholdene af så forbigående karakter, at det ikke vil være hensigtsmæssigt at pålægge arbejdsgiveren ansvaret for tilbageholdelse og indbetaling af bidrag. Der blev derfor givet ATP's bestyrelse bemyndigelse til i sådanne tilfælde at etablere særordninger (efter det mønster, som allerede fandtes inden for sygedagpengeforsikringen). I medfør heraf blev der da også efter forhandling med de berørte parter allerede i august 1964 godkendt særordninger for medlemmer af huslige arbejderes arbejdsløshedskasse, for losningsarbejdere ved Esbjerg Havn og for partsfiskere. Flere grupper kom siden til.

Også for søfolkene med deres særprægede arbejdsforhold etableredes i samarbejde med Sømandsskattekontoret en teknisk-administrativ særordning (der dog ikke omfattede udenlandske søfolk på danske skibe).

Med de foran kort skildrede tiltag var ATP-ordningen nødtørftigt stablet på benene og sat i gang. Den daglige virksomhed i årene derefter vil blive belyst i det følgende.

ATP's administration har skematisk set tre væsentlige løbende arbejdsopgaver. For det første at drage omsorg for indbetalingen af forfaldne bidrag. For det andet at sørge for udbetalingen af tillægspension. Og for det tredje at forvalte ordningens fondsmidler. Fremstillingen vil følge dette skema.

C. INDBETALINGEN AF BIDRAG.

1. Personkredsen.

Varetagelsen af bidragsindbetalingen var især i de tidlige år så langt den opgave, som voldte administrationen det største besvær. Dette skyldtes mindre arbejdsgivernes uvilje mod at betale – selv om der forekom enkelte tilfælde herpå –, end vanskelighederne ved at få indbetalingsmaterialet fejlrrettet som grundlag for korrekt kontering af de indbetalte beløb på de enkelte lønmodtagermedlemmer.

Arbejdet hermed var, og er stadig, centreret omkring de store kartoteker: lønmodtagerkartoteket og arbejdsgiverkartoteket.

Antallet af registrerede lønmodtagere, d.v.s. lønmodtagere med ATP-dækket beskæftigelse, udgjorde som foran nævnt efter ordningens første virksomhedsår ca. 1.5 mill., heri medregnet de 150.000 nytillkomne tjenestemænd. I årenes løb har tallet været fortsat voksende og udgjorde ved udgangen af 1982 ca. 3.1 mill. Dette er et bruttotal, idet det omfatter samtlige levende lønmodtagere under 67 år, for hvem der fra 1964 er indbetalt bidrag. På årsbasis indbetales der for tiden bidrag for ca. 2.4 mill. lønmodtagere mod 1.5 mill. i ordningens første år og ca. 2 mill. i 1976 – en stigning, der på det længere sigt skyldes arbejdsstyrkens vækst som følge af de store fødselsår gange under og efter anden verdenskrig, samt kvindernes indmarch på arbejdsmarkedet. For de seneste år må endvidere nævnes den stedfundne udvidelse af ATP's personkreds i 1977. Af de 2.4 mill. lønmodtagere er 55% mænd og 45% kvinder.

Forskellen på de to tal, henholdsvis 3.1 og 2.4 mill., udgør således ca. 700.000, som omfatter ophørte lønmodtagere, emigrerede lønmodta-

gere og lønmodtagere, som er overgået til selvstændigt erhvervsarbejde.

På det tekniske plan bør noteres, at efter etableringen i 1968 af det centrale personregister (CPR) overgik ATP i januar 1969 som den første bruger fra de hidtil benyttede særlige pensionsnumre til de nye personnumre. Der opnåedes herved såvel forenkling som øget sikkerhed i administrationen til fordel for både arbejdsgivere og lønmodtagere.

Antallet af registrerede arbejdsgivere udgjorde i 1965 ca. 135.000 og har siden været fortsat stigende til over 400.000 ved udgangen af 1982, hvor dette tal omfatter samtlige arbejdsgivere, som har indbetalt bidrag til ATP. Væksten i tallet finder sin forklaring i det forhold, at der år for år sker afgang fra og tilgang til arbejdsgiverkredsen af størrelsesorden 15.-20.000, altså et ret betragteligt tal. Af nok så stor reel betydning er dog, at antallet af arbejdsgivere, som aktuelt indbetaler til ATP gennem årene kun har vist en ganske beskedne stigning til aktuelt omkring 150.000.*) Til- og afgang har således næsten opvejet hinanden.

Under denne kortfattede omtale af personkredsens udvikling bør også nævnes, at lønmodtagere, som har været medlemmer af ATP sammenlagt i mindst 3 år, efter loven har mulighed for at bevare deres medlemskab også efter deres overgang til selvstændig erhvervsvirksomhed – mod selv at betale det fulde bidrag. Tidspunktet fra hvilket denne betingelse tidligst kunne opfyldes, var følgelig 1. april 1967. Muligheden er imidlertid kun blevet udnyttet i meget ringe omfang, idet ATP i alle årene siden da kun har imødekommet i alt 2.500 ansøgninger om sådant medlemskab, altså gennemsnitligt mindre end 200 om året.

2. Indbetalingsproceduren.

Ved vurderingen af problemerne omkring indbetalingen af bidrag er det afgørende at erindre sig, at ATP ikke på forhånd nøjagtigt kender

*) Tallet forekommer umiddelbart overraskende lavt, idet antallet af selvstændige næringsdrivende udgør omkring det dobbelte. Forklaringen er imidlertid overvejende den enkle, at der både i landbrug, detailhandel og håndværk er stadig flere, som slet ikke benytter fremmed arbejdskraft, ligesom der f. eks. for så vidt angår huslig medhjælp er en del, som benytter fremmed arbejdskraft på så stærkt begrænset deltidsbasis, at ATP-loven selv i dag ikke kommer til anvendelse.

antallet af arbejdsgivere, der skal betale bidrag til den enkelte termin, og end mindre kender størrelsen af det samlede bidragsbeløb, som den enkelte arbejdsgiver skal indbetale.

Der foreligger i så henseende en vis parallel til skattevæsenet og indkomstbeskatningen.

ATP's faste udgangspunkt er alene arbejdsgiverkartoteket, der siden 1969 føres som et fællesregister sammen med Kildeskattedirektoratet. Ultimo hvert kvartal udsendes på grundlag heraf til de 145.-150.000 arbejdsgivere, som aktuelt foretager indbetalinger, opkrævningsblanketter med alle nødvendige oplysninger påført undtagen selve bidragsbeløbet.

Indtil 1974 udsendtes sammen med disse blanketter også indbetalingslister, som i de senere år af ATP forud var udfyldt med lønmodtageroplysninger (CPR-nummer og navn) og hvorpå arbejdsgiveren skulle indberette det indbetalte beløb for den enkelte lønmodtager. Som et led i de stadige bestræbelser på ved forenkede procedurer at formindske arbejdsgiverens administrationsbesvær gik man imidlertid over til indberetning kun én gang årligt, første gang i januar 1975 for beskæftigede i det foregående kalenderår.

Fremgangsmåden er herefter den, at ATP-bidrag som hovedregel indberettes, sammen med angivelse af ansættelsesperiode, på den oplysningsseddel, som arbejdsgiveren hvert år i januar skal indsende til ligningsmyndighederne med oplysning om udbetalt A-indkomst og tilbageholdt A-skat m.v. for hver enkelt lønmodtager. Oplysningerne overleveres siden til ATP efter en aftalt tidsplan. Ordningen betegnede en ny udbygning på det i forvejen eksisterende gode samarbejde med Kildeskattedirektoratet, og har stort set fungeret gnidningsløst.

Modtager ATP hverken penge eller meddelelse fra arbejdsgiveren om dennes ophør som sådan, udsendes diverse rykkerskrivelser. Loven åbner mulighed for retlige sanktioner mod forsømmelige arbejdsgivere, men så vidt kommer det heldigvis kun i ret få tilfælde om året.

Det bør her mere alment, men eftertrykkeligt fastslås, at ATP næsten udelukkende har gode erfaringer i sit forhold til arbejdsgiverne, som ordningen jo vitterlig, stadigvæk, påfører ulejlighed. Når, især i den første tid efter ordningens start, den vrede tømmermester eller gård-

ejer havde fået lejlighed til at udøse sin irritation i telefonen et stykke tid, endte samtalen næsten altid harmonisk.*)

3. Indbetalingerne.

De indbetalte bidrag er i perioden 1964 til 1982 steget fra 325 mill. kr. til 2.079 mill. kr., altså til mere end det seksdobbelte.

På to år nær (1975 og 1981) har stigningen været uafbrudt, men ujævn, især præget af to voldsomme spring efter de to opskrivninger af bidragene, nemlig med 67% i 1972 og nye 170% i 1982. Hertil slutter sig en mindre stigning som følge af medlemskredsens udvidelse i 1977.

Korrigeres herfor, har der været en langsom stigning svarende til udviklingen i den samlede beskæftigelse, i det første ti-år til 1974 således med ca. 20% og i den følgende årrække frem til 1982 med yderligere godt 10%.

Disse tal afspejler det forhold, at trods den stærkt øgede arbejdsløshed i de senere år har den samlede beskæftigelse (og dermed også bidragsindbetalingen) stadig været stigende med et par procent om året.

I de sidste par år er der af ca. 150.000 arbejdsgivere indbetalt bidrag til ATP for ca. 2.4 mill. medlemmer, der fordeler sig med 1.1 mill. kvinder og 1.3 mill. mænd. I fortsættelse af det oven for sagte om beskæftigelsens udvikling bør nævnes, at antallet af bidragsbetalende kvinder har været konstant stigende, dette uanset tidvis vigende beskæftigelsesmuligheder, hvorimod antallet af mænd har været svagt faldende.

Fordeles medlemmerne efter størrelsen af det indbetalte bidrag i de senere år, viser det sig, at der nogenlunde konstant er indbetalt fuldt bidrag for omkring 2/3 af mændene, men kun for knap 2/5 af kvinderne, et klart udtryk for deltidsbeskæftigelsens større udbredelse blandt de kvindelige lønmodtagere.

En fordeling af indbetalingerne på erhvervsgrupper viser, at den offentlige sektor, som har været stærkt stigende gennem årene, nu alene svarer for 37% af totalen. Herefter følger fremstillingsvirksomhed

*) Selv om det nok kun var få, der sluttede som een gjorde i 1964: "Ja, tak skal De have for forklaringen, men nu har de jo slet ikke levnet mig noget at være arrig over".

og handel, hver med 21 %. Tilsammen svarer disse tre grupper således for 79% af de samlede bidragsindbetalinger, og dermed også af den ATP-dækkede beskæftigelse.

De samlede indbetalinger har næsten fra ordningens oprettelse vist god overensstemmelse med de beløb, som aktuaren og statistikere stillede i udsigt, ja, i de første par år indkom der faktisk lidt større beløb end påregnet. Dette er naturligvis tilfredsstillende såvel med tanke på sikring af medlemmernes berettigede krav, som af hensyn til ordningens økonomi som helhed. Alligevel er det rimeligt at dvæle lidt ved spørgsmålet om kontrollen. Hverken registrerings- eller indbetalingssystemet sikrer jo i sig selv, at alle bidragspligtige arbejdsgivere er registreret, endstige at de registrerede arbejdsgivere indbetaler, hvad de skal for deres lønmodtagere.

Allerede et par år efter starten indledtes et samarbejde med skattemyndighederne, hvorefter ATP modtog kopier af arbejdsgivernes lønlisters udvidet med oplysning om tilbageholdt ATP-bidrag. Dette havde påviseligt en gavnlig effekt, men var dog ikke nogen vandtæt løsning. I 1975 indførtes derfor en nyordning, hvorefter betalingskontrollen baseres på oplysninger om A-indkomst, som årligt modtages fra skattemyndighederne og derefter sammenholdes med de indbetalte bidrag for de enkelte lønmodtagere. Systemet har virket godt – og uden at give anledning til gnidninger med arbejdsgiverne.

Til disse foranstaltninger på arbejdsgiversiden slutter sig imidlertid en kontrol også på lønmodtagersiden, nemlig den enkelte lønmodtagers mulighed for at kontrollere, hvad der måtte være indbetalt på hans ATP-konto.

Fra starten har enhver lønmodtager ved henvendelse til ATP kunnet skaffe sig oplysning herom. Kun få benyttede sig imidlertid heraf, og på længere sigt måtte det forekomme rimeligt at tilvejebringe en mere automatisk virkende ordning, mere eller mindre svarende til, hvad der praktiseres af pengeinstitutterne.

Med sigte herpå påbegyndte ATP derfor i 1975 rutinemæssig udsendelse af kontoudtog til registrerede lønmodtagere. Tanken var over en 5-årig turnusperiode at udsende sådanne udtog til samtlige lønmodtagere. Når man valgte denne etapevise fremgangsmåde, skyldtes det dels administrative hensyn (de forventede mange henvendelser), men også økonomiske hensyn (portoudgiften var jo betragtelig).

Den planlagte turnusperiode blev imidlertid aldrig fuldført, eftersom det pludselig viste sig muligt at opnå en aftale med skattemyndighederne om fremtidig at give oplysningen om de indbetalte ATP-bidrag på slutopgørelsen, første gang i efteråret 1977 for skatteåret 1976, jf. i øvrigt herom foran i kap. III.E.2.

Tilføjes bør så kun, at ATP's bestyrelse i marts 1983 uanset den fortsat gældende aftale med skattemyndighederne besluttede sig for, som en ekstra service, at foretage direkte udsendelse til medlemmerne af kontoudtog vedrørende de indbetalte bidrag. Motivet hertil var det umiddelbart ejendommelige, at det meget begrænsede antal reaktioner på kontoudtogsoplysningerne i skattevæsenets slutopgørelse havde affødt en mistanke om, at folk ikke fæstnede sig særligt ved ATP-oplysningerne på slutopgørelsen – hvorfor eventuelle indvendinger enten aldrig kom frem eller først dukkede op på pensioneringstidspunktet med påfølgende besvær for administrationen med at kontrollere påståede beskæftigelsesforhold langt tilbage i tiden. En anden bevæggrund var de frister for indsigelse mod bidragets størrelse og indbetaling, som blev indført i ATP-loven i 1977.

Afsluttende kan om indbetalingen af bidrag og konteringen heraf siges, at de hermed sammenhængende, for en stor del tekniske problemer, som i ordningens tidlige år voldte mange bekymringer, for længst er overvundet, og at varetagelsen af denne væsentlige funktion i dag ligger i gode og faste rammer.

D. UDBETALINGEN AF TILLÆGSPENSION.

1. Almindelige bemærkninger.

Dette emne er for så vidt centralt for hele skildringen af ATP's historie, så sandt som det i lovens første paragraf fastslås, at ATP oprettes "Med det formål at udbetale tillægspension . . .".

Som nærmere omtalt foran i kap. II, hviler ATP-ordningen på et kombineret præmiereserve- og fordelingssystem. Det væsentlige forsikringselement betyder uundgåeligt, at medens præmieindbetalingen fra oprettelsen ligger på sit endelige niveau (med forbehold for opskrivninger), vil de udbetalte pensioner, trods overgangsreglernes gunstige behandling af de ældre ved starten, i de første mange år være af beskeden størrelse sammenholdt med slutpensionerne. Hertil

svarer, at der i hele opbygningsperioden opnås årlige "kasseoverskud" som forudsætning for en efterhånden betydelig fondsdannelse (hvorom nærmere i det følgende afsnit).

Til denne systematiske sammenhæng må dog gøres den væsentlige tilføjelse, at i det omfang, hvori det faktiske afkast overstiger det i forsikringsplanen forudsatte, nemlig $4\frac{1}{2}\%$, muliggør den opnåede merrente at supplere den egentlige tillægspension med en større eller mindre bonus. Dette forhold har i høj grad gjort sig gældende i ATP's hidtidige levetid og ydelsen af bonus indgår da også naturligt i omtalen af pensionsudbetalingen.

Tillægspension udbetales i to former, nemlig dels som egenpension fra 1. april 1965 og dels som ægtefællepension fra 1. maj 1978, dog at udbetaling af enkepension allerede påbegyndtes 1. april 1974.

Fremstillingen vil følge denne inddeling.

2. Egenpension.

Som just nævnt påbegyndtes udbetalingen af egenpension den 1. april 1965. Forløbet fra da og til nu kan i yderste korthed sammenfattes derhen, at udbetalingerne i 1965-66 udgjorde 1.8 mill. kr. til godt 4.000 pensionister, medens udbetalingerne i 1982 androg 405 mill. kr. (heraf bonus 138 mill. kr.) til 312.000 pensionister.

Antallet af nye pensionister udgør i de seneste år 30-31.000 om året. Herfra går et efterhånden kraftigt stigende antal ophørte – hovedsageligt afdøde – pensionister med nu årligt omkring 12.-13.000. Nettoforøgelsen af pensionistbestanden andrager således årligt 17.-18.000.

Den gennemsnitlige udbetalte årlige ydelse er i løbet af de 17 år steget fra 420 kr. til 1.300 kr., altså godt det tredobbelte. Ved vurderingen af de 1.300 kr. bør i øvrigt erindres, at ved en lovændring i 1977 ophævedes den fra 1964 gældende 300 kr.-minimumsgrænse for pensionsudbetaling. Herved forøgedes pensionisternes tal ekstraordinært med ikke mindre end 35.000, der i snit var berettiget til en tillægspension på omkring 200 kr.

Overgangsreglerne betød, at de første pensionistårgange blandt de oprindelige § 6-medlemmer blev særligt gunstigt behandlet (den såkaldte overkompensation), selv om de absolutte beløb var ret små. Tidligere er allerede nævnt, at det § 6-medlem, som opnåede 67-års

alderen den 1. april 1965 og havde optjent 1 års anciennitet, var berettiget til en årlig tillægspension på 600 kr., hvortil i dag kommer bonus med 360 kr., altså i alt 960 kr. For at opnå det ene års anciennitet udgjorde det nødvendige bidrag 194,40 kr., hvoraf medlemmets andel androg 64,80 kr. – Dette er det ekstreme eksempel, men også de efterfølgende årgange kunne med grund føle sig godt behandlet. Det er imidlertid nok en realistisk kommentar, at de færreste var syndeligt opmærksomme herpå, men snarere hæftede sig ved ydelsens beskedne størrelse.*)

Det lå i overgangsreglernes udformning, at overkompensationen til de ældre formindskedes for hver nytilkommende årgang, omend den endnu gør sig gældende. Til illustration af de aktuelle forhold kan nævnes, at den lønmodtager, som har været medlem fra april 1964 og fyldte 67 år den 1. april 1983, for en samlet bidragsindbetaling på 6.362 kr. kunne opnå en samlet årlig ydelse på 3.852 kr. – maksimumspension 2.256 kr. og bonus 1.596 kr. –, svarende til 60% af de i alt indbetalte bidrag.

For lønmodtagere indtrådt i ordningen 1. april 1965 (de såkaldte § 7-medlemmer) og ligeledes fyldt 67 år den 1. april 1983 udgjorde de tilsvarende årsbeløb 6.124 kr. og 3.072 kr.; som det fremgår udgjorde den årlige ydelse her ca. 50% af det i alt indbetalte.

Til sammenligning tjener, at folkepensionens grundbeløb udgjorde årligt 31.824 kr. Sammenligningen er imidlertid ikke retfærdig, i og med at ATP-ordningen med sine kun 19 års levetid stadig er under opbygning. I de kommende 5 år kan der således, ikke mindst på grund af 1982-opskrivningen og den nye bonusordning, påregnes en stigning i den samlede ydelse (maksimumspension og bonus) af størrelsesordenen 50%. Tilbage står den kendsgerning, at ATP-ydelsen endnu i dag og selv for fuldt beskæftigede kun udgør en beskednen overbygning på folkepensionen.

Nu er det langt fra alle egenpensionister, der opnår den maksimumspension og tilhørende bonus, som de i kraft af deres alder ved

*) En undtagelse var dog forfatterens gamle lærer, prof. dr. polit. Carl Iversen, som efter at have fået svar på, hvad der ville tilkomme ham efter få års medlemskab, spontant udbrød: "Det var da en givtig forretning". Men Carl Iversen var jo også nationaløkonom.

indtræden i ordningen har mulighed for at opnå. En opgørelse ultimo 1982 viste således, at kun 40% af det samlede antal pensionister modtog maksimumspension og 60% delvis pension. Men der er stor forskel på kønnene. Af mændene var det 60%, der modtog maksimumspension, medens dette kun var tilfældet for 19% af de kvindelige pensionister. Det er naturligvis især deltidsarbejdets langt større udbredelse blandt kvinder, som således medfører, at ikke mindre end 81% af de kvindelige pensionister modtager delvis pension.

Kvindernes andel af pensionisterne, som i det første udbetalingsår, 1965-66, kun udgjorde 15%, har været uafbrudt stigende og nåede i 1982 op på 42% af det samlede antal pensionister. Dette er en naturlig følge af kvindernes stadig mere udbredte erhvervsmæssige beskæftigelse, også i de lidt ældre årgange, men altså i vidt omfang på deltidsbasis.

Siden slutningen af 1977 har ATP som et led i sin "kundeservice" tilsendt medlemmerne meddelelse om deres ret til at få udbetalt pension fra det fyldte 67. år. Denne orientering udvidedes i 1979, idet der fra da udsendes en delvis udfyldt begæringsblanket få måneder før 67-årsdagen. Blanketten indeholder et årsopdelt udtog over de kontrede bidrag og oplysning om den dertil svarende tillægspension.

Dette har i øvrigt også medført en lettelse af arbejdet med behandlingen af begæringer. Herved bør særligt erindres, at loven, modsat hvad der gælder f. eks. i Sverige, ikke fastsætter noget interval mellem det tidspunkt, hvor indbetaling af bidrag for den enkelte lønmodtager ophører og det tidspunkt, fra hvilket der ydes tillægspension. Tidspunktet er nemlig i begge tilfælde 67-årsdagen, hvor ATP endnu ikke har modtaget de eventuelle sidste bidrag for medlemmet. Dette har ikke ligefrem lettet en hurtig ekspedition af begæringer – og da især ikke i de første år, hvor den "reserve", som rummes i de gunstige anciennitetsregler for ældre fuldt beskæftigede medlemmer ikke havde så stor betydning.

Den omtalte orienteringsvirksomhed fik i øvrigt den, i og for sig utilstede, virkning, at langt flere medlemmer end tidligere nu ønsker at få udbetalt deres tillægspension straks, når de fylder 67 år. Endnu i midten af 1970'erne var der omkring 25% af de nytillkomne pensionister, som benyttede sig af muligheden for at opnå højere pension ved at udsætte begæringen – 5% forhøjelse for hver 6 måneders udsæt-

telse, dog højst 30%. I de seneste år er antallet imidlertid faldet drastisk og omfattede i 1982 kun 10% af de nye pensionister.

Det bør tilføjes, at de medlemmer, der ikke har indsendt begæring, inden de er fyldt 70½ år, bliver erindret om deres ret til pension. Baggrunden herfor er, at der efter loven i disse tilfælde, for tiden inden begæringen indgives, højst kan ydes 6 måneders tillægspension, hvorfor sådanne medlemmer ellers risikerer at miste retten til en måneds pension for hver måned, de yderligere venter med at indsende begæring.

Barnepigementalitet, vil nogle måske sige, men ATP valgte også her at følge Kaj Bundvads gamle ord om, at myndighederne aktivt bør sørge for, at folk får, hvad der tilkommer dem.

3. Ægtefællepension.

Foran er i kap. II.B. berettet om, hvordan ydelse af enkepension under folketingsbehandlingen af ATP-lovforslaget blev indføjet i dette. Og i kap. III.E. omtales endvidere, hvordan ydelse af enkemandspension blev føjet til ved en ændring af ATP-loven (om ægtefællepension m.m.), som trådte i kraft 1. maj 1978.

Fra denne dato ydes der således efter nærmere regler ægtefællepension fra den efterlevendes 62. år med "halvdelen af den tillægspension, som den afdøde ægtefælle modtog ved dødsfaldet eller ville have været berettiget til at modtage fra sit fyldte 67. år . . .".

Reglerne om ydelse af enkepension var på flere måder restriktive og det gjaldt ikke mindst kravet om, at den afdøde ægtefælle skal have opnået mindst 10 års anciennitet. Dette betød, at der for en gangs skyld var god tid til den administrative forberedelse, idet udbetalingen af enkepension først blev aktuel den 1. april 1974.

Starten blev stilfærdig. Der blev i de tilbageværende 9 måneder af 1974 kun udbetalt enkepension til 154 enker – der var jo endnu ret få, som opfyldte betingelserne. Siden steg tallet naturligvis en del og var ved udgangen af 1977 nået op på i alt henved 3.000.

Den fortsatte langsomme vækst påvirkedes ikke nævneværdigt ved indførelsen i 1978 af ægtefællepension.

Årsagen hertil var først og fremmest den enkle demografiske kendsgerning, at der her i landet nuomstunder kun er ret få enkemænd – mindre end 1 for hver 3 enker. Hertil må dog føjes virkningen af, at de

fra 1964 gældende strenge betingelser for tilkendelse af enkepension bevarede deres gyldighed uændret også efter lovændringen, hvilket i praksis betød, at kun meget få enkemænd blev berettiget til ægtefællepension, i hvert fald på "permanent" basis. Adskillige blandt de få enkemænd modtager således kun ægtefællepension i alderen 62-66 år, idet de derefter overgår til at oppebære egenpension, der i reglen er højere end ægtefællepensionen. Som tidligere omtalt tillader loven kun at oppebære een af de to pensionsformer, nemlig den højeste af pensionerne.

Den årlige tilgang af nye ægtefællepensionister, der i 1980-81 var nået op på omkring 2.800 tog i 1982 et spring op efter til over 4.700. Forklaringen herpå var en kendelse afsagt af ATP's ankenævn, hvorefter kredsen af berettigede blev udvidet i forhold til den tidligere praksis. Hidtil var man gået ud fra, at kravet om 10 års anciennitet også indebar, at medlemmet inden sin død skulle have været tilknyttet ordningen i 10 år. Ved kendelsen blev det imidlertid fastslået, at der alene skal have været mulighed for at opnå mindst 10 års medlemskab inden det pågældende medlem ville være fyldt 67 år. Reelt betød dette således, at der i visse tilfælde kan overflyttes anciennitet til tiden efter dødsfaldet. Som en følge af kendelsen måtte administrationen omgøre de hidtil trufne afgørelser med den store tilgang af ægtefællepensionister i 1982 som konsekvens.

Afsluttende skal blot anføres, at ultimo 1982 var ægtefællepensionisternes tal steget til godt 15.000, hvoraf 600 eller 4% var enkemænd. I alt udbetaltes der i dette år ægtefællepension og bonus hertil med 20 mill. kr.

E. FORVALTNINGEN AF FONDSMIDLERNE.

1. Indledende bemærkninger.

Fra en kassekredit på 3 mill. kr. til en formue på 30 mia. kr., hvoraf 90% i obligationer og 10% i aktier. Dette er vel den kortest mulige, men stort set dækkende sammenfatning af "ATP-fondens" udvikling 1964-83.

Alligevel ville det være urimeligt så knapt at affærdige denne spændende og betydningsfulde gren af ordningens virksomhed, som altid har haft både bestyrelsens og den daglige ledelses store interesse, li-

gesom den stedse har påkaldt sig omverdenens mere eller mindre velvillige opmærksomhed. At allerede lovens fædre tillagde denne opgave stor betydning, fremgår i øvrigt deraf, at ATP-loven udtrykkeligt tillægger bestyrelsen ansvaret for fondsmidlernes forvaltning.

Som sagt startede man med at optage en kassekredit, hvilket skete i Landmandsbanken (nu Danske Bank)*). Udgifterne begyndte jo at løbe straks fra 1. april 1964, hvorimod den første indbetaling af bidrag først løb af stabelen 1. oktober s.å. Administrationsudgifterne i den første tid var ifølge sagens natur ret små, men de 3 millioner nåede da at blive fuldt udnyttet, inden de første bidrag strømmede ind. Og dermed tog også placeringen af midlerne deres begyndelse, jf. herom foran i afsnit B om indkøringsperioden.

Efter de oprindelige forsikringstekniske beregninger, der bl.a. byggede på en grundlagsrente på 4½ % (mod de gængse 4 1/4 %), ville ATP-fonden 5 år efter ordningens oprettelse udgøre 1.5 mia. kr., efter 10 år godt 3 mia. kr. og efter 20 år godt 7 mia. Disse beløb måtte dog justeres opefter med en halv snes procent på grund af tjenestemændenes optagelse i ordningen i 1965 med virkning fra 1. april 1964. Set med nutidens øjne forekommer beløbene nok så beskedne – men i 1964 virkede den kommende fonds størrelsesorden ret så voldsom.**)

Den faktiske udvikling kom til at løbe væsentligt hurtigere. Allerede i 1977, altså efter godt 13 år, rundede fondsmidlerne de første 10 mia. kr., i 1982 passeredes de 20 mia. kr. og i slutningen af 1983 når midlerne op på næsten 30 mia. kr. Takten har således været kraftigt stigende.

To forhold har været bestemmende herfor.

For det første har den (indtil for nylig) stadig øgede inflation som sit velkendte ledsagefænomen haft en stadig højere rente. Dette har medført en kraftig vækst i fondsmidlernes afkastning, hvor disse

*) Kassekreditten blev i øvrigt arrangeret meget uformelt under en samtale med bankdirektør Herluf Sørensen i bankens hovedsæde. Det eneste forfatteren måtte kvittere for, var et checkhæfte, som udleveredes af en tilkaldt fuldmægtig, der mente, at lidt orden på tingene burde der dog være.

**) Det bør herved erindres, at ATP-fonden var den første af sin art og størrelse. Den Sociale Pensionsfond og Lønmodtagernes Dyrtidsfond lå endnu gemt i fremtidens skød.

ekstra midler vel at mærke, som følge af ATP-ordningens forsikringsmæssige karakter, kun i begrænset omfang straks er blevet udmøntet i øgede udbetalinger.

Hertil kommer naturligvis, for det andet, virkningen af bidragsopskrivningerne i 1972 og 1982, hvor især den sidste som tidligere omtalt vel kom sent, men til gengæld var ganske betydelig. Også her gælder, at de øgede indtægter kun i begrænset omfang kommer umiddelbart til udbetaling og følgelig udgør en ekstra stimulans for fondsmidlernes vækst.

Selv om de store tal gør indtryk, bør erindres, at også den skete prisudvikling er af stort format: i de næsten tyve år fra april 1964 til og med 1983 er forbrugerpristallet groft set firdoblet! Hermed er den umiddelbart så imponerende fond på 30 mia. kr. sat i realistisk relief.

2. Målsætning og placeringsregler.

Som allerede omtalt i kap. II, afsnit A, var der to forhold, som var afgørende for valget af finansieringssystem – et kombineret præmie-reserve- og fordelingssystem. For det første tillod det kombinerede system en større frihed ved fastsættelsen af pensioner for de enkelte medlemsårgange, hvilket reelt betød en særlig gunstig behandling af de medlemmer, som allerede var oppe i årene ved ordningens oprettelse. Men, for det andet, sikrede dette system også en vis fondsdannelse (omend mindre end ved det rene præmiereservesystem), der gennem sit renteafkast kunne muliggøre større pensioner og samtidig sikre en større opsparing i samfundet end et rent fordelingssystem. Aktuarmæssig balance skulle der selvfølgelig være, men kun for ordningen som helhed, ikke for de enkelte medlemsårgange.

Disse synspunkter betegnede en klar afvigelse fra den private aldersforsikrings filosofi, der byggede på det rene præmiereservesystem, og hvorefter de opsamlede fondsmidler alene skal sikre, at de påtagne pensionsforpligtelser kan opfyldes, og vel at mærke for hver enkelt.

Det er da bemærkelsesværdigt, at uanset denne forskel i begrundelsen for fondsopsamling viste ATP-lovens målsætning og de nærmere regler for placering af fondsmidler et nært slægtskab med de tilsvarende bestemmelser for pensionskasser og livsforsikringselskaber.

Det ligesom lå i luften, at uanset de mindre "ortodokse" motiver for fondsopsamlingen i ATP skulle midlerne sandelig ikke forvaltes mindre omhyggeligt, end hvad man var vant til fra private (og offentligt kontrollerede) ordninger. Den efterfølgende fremstilling vil bekræfte dette indtryk.

Om målsætningen for anbringelsen af fondsmidler fastslår ATP-lovens § 26, at de skal forvaltes "således, at de bliver til størst mulig gavn for tillægspensionsordningen. Ved midlernes placering skal herved tilstræbes en betryggende sikkerhed, en opretholdelse af midlernes realværdi samt højest mulig forrentning".

Hovedmålet er principielt klart nok, selv om det rummer mulighed for fortolkning. Om de tre mere konkrete kriterier må til gengæld siges, at de hver for sig er uangribelige, men at de lagt sammen præsenterer en udfordring, som nærmest er at ligne ved cirkelns kvadratur.

Lovens målsætning består i dag uændret, som den blev fastlagt i 1964. Noget anderledes forholder det sig med de nærmere regler om fondsmidlernes placering, ligeledes fastlagt i lovens § 26, der i de senere år har været genstand for visse, ikke uvæsentlige ændringer. For en nærmere gennemgang heraf henvises til fremstillingen foran i kap. III, afsnit E.

Der foreligger i virkeligheden to regelsæt, hvoraf det første er imperativt (nøgleordene er: "Fondsmidlerne skal anbringes . . ."), medens det andet er fakultativt (hvor nøgleordene er: "Fondsmidlerne kan endvidere anvendes . . .").

Hvad det første regelsæt angår, bestemmer loven således først og fremmest, at fondsmidlerne skal anbringes i stats- eller kommuneobligationer samt i realkreditobligationer; hertil føjedes i 1982 de nye indeksobligationer.

Dette er lovens helt afgørende hovedregel, idet de øvrige regler – på een undtagelse nær – kun tillader anden placering inden for bestemte grænser.

Undtagelsen er, at der efter nærmere, ret så restriktive regler kan ydes "tilbage lån" til arbejdsgivere med indtil 50% af de betalte bidrag (ad modum den svenske ordnings "återlån"), men vel at mærke gennem de sædvanlige kreditkanaler. Efter forhandling med pengeinstitutterne benyttede ATP's bestyrelse sig af denne mulighed ved fra

1. oktober 1965 at åbne adgang for ydelse af sådanne lån – som i øvrigt aldrig har fået nævneværdig betydning.

Afgørende for de fakultative fondsplaceringer er dog reglerne om erhvervelse af aktier m.m.

Ifølge 1964-lovens § 26, stk. 4, litra c, kunne i alt indtil 15% af fondsmidlerne anbringes i fast ejendom, indskud i investeringsforening eller til køb af aktier, dette sidste dog kun således, at der i samme selskabs aktier ikke må anbringes ud over 1% af midlerne eller ud over 15% af det pågældende selskabs aktiekapital. Det er kun erhvervelsen af aktier, som har haft politisk og økonomisk aktualitet, og det er da også kun på dette område, at der ved lovgivning i 1980 og 1982 er sket principielt væsentlige ændringer. Baggrunden herfor var dels oprettelsen af LD i 1980, dels liberaliseringen af reglerne om forvaltning af forsikrings- og pensionskassemidler i 1980 og 1981.

I sin nuværende udformning fastsætter § 26, stk. 4, litra c, først og fremmest et generelt maksimum på 20% af de samlede fondsmidler for anbringelse i fast ejendom, aktier m.m. (mod de ovenfor anførte 15% i 1964-loven). Grænsen har indtil nu ikke haft praktisk betydning.

For det andet er adgangen til at placere inden for denne ramme nu udvidet fra kun at gælde aktier (siden 1980 alene børsnoterede sådanne) til også at omfatte garantiandele, konvertible eller udbyttegivende gældsbreve, samt "risikoprægede aktiver, f. eks. i form af erhvervsobligationer, certifikater eller ejerkapital i og udlån til erhvervsvirksomheder". Der er dog den begrænsning, at de årlige anbringelser i sådanne risikoprægede aktiver ikke må overstige 20% af forøgelsen i det løbende regnskabsår af aktivmassen.

Og sidst, men ikke mindst, må ATP's besiddelse af aktier, anparter m.m. sammen med LD's besiddelse af sådanne aktier i samme selskab ikke overstige 20% af aktiekapitalen (det såkaldte specielle maksimum).

Sammenlignes de nuværende regler med de oprindeligt gældende, kan siges, at forhøjelsen af det generelle maksimum i § 26, stk. 4 og den nye adgang til at erhverve risikoprægede aktiver vel betegner en liberalisering, men at dennes rækkevidde i praksis endnu er uvis. Til forskel herfra har det fælles, specielle maksimum på 20% for ATP's

og LD's samlede investering i samme aktieselskab fra første færd haft en klar praktisk effekt – som også tilsigtet af lovgiveren.

3. Placeringsarbejde og -mønster.

a. I almindelighed.

I afsnit B foran blev det nævnt, at allerede fra indkøringsperiodens beskudne begyndelse blev der for fondsplaceringerne fastlagt to retningslinjer. Placeringerne skulle foretages gennem de eksisterende finansieringskanaler – banker, sparekasser og vekselerere. Og de skulle ske løbende, således at ATP kunne glide stiltfærdigt ind på kapitalmarkedet. Begge retningslinjer viste sig at være hensigtsmæssige og er da også blevet fastholdt lige siden da.

Selv om de årlige placeringer fra den tidlige tids 3-400 mill. kr. er steget uafbrudt og i 1983 nærmede sig 5 mia. kr., er placeringsarbejdet som helhed ikke undergået grundlæggende ændringer, omend der selvsagt er sket en betydelig udvikling i forhold til den primitive start. Foruden gradvis udvikling af forfinede metoder og øget anvendelse af EDB-faciliteter, må her især fremhæves den i de senere år stærkt intensiverede porteføljepleje. Ressourceforbruget i huset til dette formål har dog stadig kunnet holdes på et beskedent niveau. Hvad angår placeringsmønstret var obligationerne i de første år næsten helt enerådende og selv i senere år har de nogenlunde uændret svaret for næsten 90% af de samlede fondsmidler. Det var kun langsomt, at aktiekøbene fik en vis betydning. Først i 1976 nåede aktiebeholdningen 10% af de samlede investeringer, en andel, der siden har været næsten konstant, omend på det seneste med en svagt faldende tendens.

Det følger heraf, at de resterende placeringsobjekter indtil nu kun har haft ringe vægt. For fast ejendom drejer det sig om 0.5% af fondsmidlerne, der alene dækker over ATP's eget domicil, idet det ellers ikke er fundet hensigtsmæssigt at investere heri. Og arbejdsgiverlånene tegner sig blot for 0.3%, idet denne finansieringsform aldrig har nydt større popularitet og tilmed i de senere år har haft fortsat aftagende betydning.

Disse sidste anbringelsesformer vil derfor ikke blive nærmere omtalt i det følgende, hvorimod der kan være anledning til at gå lidt nærmere ind på hovedposterne: obligationer og aktier.

b. Obligationer.

Som allerede nævnt, har obligationerne lige siden 1964 været helt dominerende, i de sidste 15 år med herved 90% af de årlige placeringer. Dette følger allerede af lovens bestemmelser, idet disse reelt har betydet, at mindst 85%, siden 1980 dog kun 80%, har skullet anvendes til obligationskøb (der ses herved bort fra arbejdsgiverlånene). Faktisk har obligationernes andel af de placerede midler som sagt været endda højere.

Fra starten og indtil for få år siden skete anbringelserne udelukkende i realkreditobligationer. Stats- og kommunepapirer forekom derimod mindre attraktive i denne lange periode. Udstedelsen i stor skala fra 1978 af statsobligationer til fordelagtige kurser indledte imidlertid en ny epoke, der foreløbig kulminerede i 1982, hvor statspapirerne alene svarede for næsten 3/4 af nettotilgangen til markedet. Hertil kom så introduktionen af indeksobligationer i 1982. Kort fortalt var resultatet, at ATP's obligationsbeholdning ultimo 1982 fordelte sig med 67% på realkreditobligationer, 29% på statspapirer og 4% på indeksobligationer.

Med tilbørlig hensyntagen til en rimelig spredning var det for en pensionsinstitution naturligt fra begyndelsen at foretrække de lange papirer, hvilket i de tidlige år betød en forkærlighed for papirer med en løbetid på fra 40 til 60 år; i 1970 svarede disse for ikke mindre end 65% af obligationsbeholdningen.

Realkreditreformen af 1970 med dens indførelse af forkortede løbetider for nyemitterede obligationer betød en væsentlig ændring i dette placeringsmønster. Hertil medvirkede dog også et ønske om kortere placeringer, begrundet i den tiltagende inflation. Resultatet var, at ved udgangen af 1975 udgjorde papirer med en løbetid under 40 år 63% af beholdningen.

Med de forholdsvis kortfristede statspapirers opdukken på kapitalmarkedet og den massive udstedelse af 30-årige og 20-årige realkreditobligationer er denne udvikling fortsat. Resultatet har været, at obligationer med en løbetid på under 22 år ultimo 1982 tegnede sig for 64% af obligationsbeholdningen.

I forhold til ordningens tidlige år har udviklingen således i denne henseende afstedkommet en radikal omlægning af placeringsmønstreet. Også med hensyn til obligationernes rentefod har tiden bragt afgøren-

de forandringer som følge af renteniveauets udvikling fra en effektiv rente på 8-9% i 1964-65 til godt 20% i 1982 (godt nok fulgt af et gradvist fald til under 15% i 1983).

I de første 5-6 år efter 1964 fandt mere end 3/5 af købene sted i obligationer med en nom. rente på mellem 4 og 5½%. Vel blev der også placeret en del i højere forrentede papirer, men man var faktisk i bestyrelsen lidt tøvende over for anbringelse i 7%-papirer – der var trods alt bitre konverteringsminder fra svundne tider. Med åbningen af stadig nye serier med stadig højere rentefod, senest 12%, skete der i de følgende år næsten uundgåeligt en fortsat forskydning mod disse papirer. Resultatet af den stedfundne udvikling kan kortest belyses derved, at ultimo 1982 var sammensætningen af beholdningen af traditionelle obligationer (d.v.s. eksklusive indeksobligationer) ændret derhen, at 3/5 bestod i papirer med en nominel rente på 8-12%, medens 4%-5½%-papirerne nu var faldet til kun 9%.

Med hensyn til de indkøbte obligationers fordeling efter prioritetsstilling er at bemærke, at ATP lige fra de tidlige år anbragte herved 60% af de samlede obligationsplaceringer i særlig realkredit, der gav en højere effektiv rente, og kun godt 40% i almindelig realkredit. Dette til forskel fra forsikringsselskaber og pensionskasser, der længe lagde større vægt på almindelig realkredit, dels vel på grund af tradition, delvis måske også på grund af en lidt afvigende risikobedømmelse. Med tilkomsten i de seneste år af enhedsprioritets- og statsobligationer er denne forskel bortfaldet for nyplaceringernes vedkommende.

I opbygningsperioden var det vel uundgåeligt, at opmærksomheden samlede sig om købsvirksomheden. I de senere år er imidlertid indledt en intensiveret porteføljepleje ved udskiftning i beholdningen for at opnå et højere afkast. Selv om der herved i en del tilfælde har kunnet konstateres et regnskabsmæssigt tab, har det været afgørende, at proventet af de solgte obligationer har kunnet genplaceres til i gennemsnit 1.5-2.0% højere effektiv rente – på det seneste endda mere.

Så meget om obligationsplaceringernes udvikling belyst ud fra en række relevante synsvinkler.

Som allerede sagt lægges der i placeringsarbejdet – ud fra grundbetragtningen om det ønskelige i en stilfærdig optræden på kapitalmar-

kedet – vægt på at placere så vidt muligt løbende med pengeinstitutter og vekslerere som formidlende led.

Under planlægningen af placeringerne vurderes de aktuelle prisforskelle for papirer under hensyn til rentefod, løbetid og prioritetsstilling, ligesom forventningerne til den fremtidige kursudvikling indgår i overvejelserne. Da bidrag, så vel som rente- og udtrækningsbeløb, indgår stærkt koncentreret på et fåtal indbetalings terminer i det enkelte år, udgør terminkøb – altså køb til en på købstidspunktet fikseret kurs til senere afvikling – et vigtigt instrument til at opnå såvel tidsmæssig spredning af anbringelserne med tilpasning til markedsvilkårene, som en hurtig forrentning af fondsmidlerne.

Sammenfattende kan om arbejdet med køb og – i tiltagende omfang – med salg af obligationer siges, at det også indadtil er foregået stilfærdigt og roligt. Emnet har i seneste mange år kun sjældent været genstand for egentlig diskussion i bestyrelsen, selv om denne – og da især DA's repræsentanter – stedse har fulgt udviklingen med vågen interesse. En undtagelse fra nyeste tid er spørgsmålet om køb af indeksobligationer, som gav anledning til en del overvejelser, inden en enig bestyrelse kunne give grønt lys herfor i forsommeren 1982.

De årlige anbringelser i obligationer udgjorde i de tidlige år omkring 350 mill. kr. Dette beløb var, dels takket være afkastet, dels på grund af 1972-opskrivningen, i midten af 70'erne steget til 1.3 mia. kr. Indbetalingerne fra staten i forbindelse med lovgivningen om de "indfrosne" dyrtidsportioner betød i 1977-79 en voldsom, omend midlertidig, udvidelse af obligationskøbene, der kulminerede i 1978 med 5.3 mia. kr., hvoraf de 3.6 mia. kr. hidrørte fra de statslige indbetalinger. Med den accelererende tilgang af materiale på obligationsmarkedet voldte placeringen af selv dette store beløb dog ingen større vanskeligheder og satte sig heller ikke nævneværdige spor i kursudviklingen.

Efter overførelsen til LD den 1. april 1980 af de statslige midler fortsatte ATP's "egne" obligationsplaceringer deres støtte vækst, fra januar 1982 stærkt fremmet af bidragsopskrivningen. Den årlige placeringstakt overstiger nu 5 mia. kr. (incl. indeksobligationer).

c. *Aktier m.m.*

ATP's adgang til i et vist omfang at investere i aktier har naturligvis

som sin baggrund lovens udtrykkelige understregning af "opretholdelsen af midlernes realværdi" som et element i fondsforvaltningens målsætning. Hertil må dog lidt mere løst, men efterhånden med stigende eftertryk føjes et ønske om ad denne vej at bidrage til erhvervslevets finansiering, og dermed også til fremme af den produktion, hvoraf pensionerne i sidste instans skal udredes. Liberaliseringen i 1982 af lovens § 26, stk. 4, litra c, til – inden for samme procentuelle totalramme – også at tillade erhvervelse af forskellige former for "risikoprægede aktiver" er på linje hermed.

Samtidig gør der sig ganske vist, især på borgerligt hold, en vis ængstelse gældende for den indflydelse, som ATP (såvel som LD og de store pensionskasser) ad denne vej kan opnå i erhvervsvirksomhederne. I ATP-loven og LD-loven er dette hensyn søgt tilgodeset ved den fælles 20%-ramme for de to institutioners sammenlagte aktiekøb inden for et enkelt selskab.

Allerede dette korte rids giver nøglen til forståelse af den kendsgerning, at erhvervelse af aktier, trods lovens både "generelle" og "specielle" begrænsninger herfor, altid har haft ATP-bestyrelsens levende interesse og især i senere år har givet anledning til gentagne, livlige diskussioner. Fra starten og i det meste af ordningens hidtidige eksistens kan grundholdningen til denne placeringsform vel kortest karakteriseres ved at sige, at den har været præget af velvilje parret med forsigtighed.

Hovedprincippet i ATP's hidtidige aktiepolitik har i øvrigt været opbygningen af en sund, bredt sammensat portefølje*). Princippet forekommer uangribeligt, ja nærmest selvfølgelig, men kan være svært nok at efterleve i praksis. Givet er i hvert fald, at det i overensstemmelse med den almindelige målsætning for fondsanbringelserne lægger hovedvægten på det længere sigt og dermed udelukker kortfristede egentligt "spekulative" transaktioner, som stedse har været tabu. At de voldsomme svingninger i kursniveauet også har medført voldsomme udsving i aktieinvesteringernes resultater – i hvert fald på papiret – er så en anden sag, som ikke har givet anledning til større be-

*) Et meget sagkyndigt medlem af bestyrelsen betegnede en gang det således formulerede princip som "en luftig flokskel", men selv efter fornyet overvejelse har forfatteren og hans kolleger ikke kunnet udtænke en bedre, tilsvarende kort formulering.

kymring. ATP kan altid vente, det er som sagt det længere sigt som tæller.

Bag erhvervelsen af aktier ligger en grundlæggende overbevisning om, at aktier er ligeværdige med obligationer som investeringsobjekt for en institution som ATP. Flere undersøgelser, også de af ATP selv gennemførte, bekræfter denne antagelse, selv om de ifølge sagens natur er historiske og derfor ikke kan tages som et bevis for fremtiden.

Aktiekøbene påbegyndtes langsomt og varsomt fra december 1964 inden for en af bestyrelsen fastsat ramme på 5% af de samlede fondsplaceringer. Med baggrund i det danske aktiemarkeds beskedne omfang var der faktisk til at begynde med en vis bekymring for, at ATP ved for store investeringer risikerede at presse kurserne op på et kunstigt niveau. Som aktieanbringelsen og markedssituationen kom til at forme sig, skulle denne frygt vise sig ubegrundet.

Placeringsrammen udvidedes i 1967 til 10% og i 1975 påny til 12.5% af de samlede fondsmidler. Købene tog især fart i 1971 under indtryk af det dengang meget lave kursniveau (forud for Danmarks tilslutning til EF i det følgende år), men det var dog først i 1976, at indkøbene nåede 200 mill. kr., og den samlede aktieinvestering med 900 mill. kr. omsider passerede 10% af fondsmidlerne. Et højdepunkt nåedes i 1978 med 12%, hvorved det var bemærkelsesværdigt, at aktiekøb i dette år for 560 mill. kr. (hvoraf en væsentlig del faldt på de før omtalte midlertidige statslige indbetalinger i denne periode) kunne foretages under stort set faldende kurser.*)

I de følgende år har aktieandelen været næsten uafbrudt langsomt faldende og nåede i 1982 ned under 10%, hvortil ultimo året svarede en samlet aktiebeholdning på 2.2. mia. kr. i bogført værdi; kursværdien androg lige ved 3.1 mia. kr. Dette gradvise fald skyldes ikke kursudviklingen, der har været stærkt svingende.

Hovedårsagen må søges i den specielle 20%-ramme, som ATP og LD er fælles om, og som betyder, at der, med den hidtil ret begrænsede løbende udvidelse af selskabernes aktiekapital, efterhånden er blevet tiltagende knaphed på investeringsegnede aktier.

*) Ingen tør i øvrigt benægte, at uden disse store køb ville aktiekurserne være faldet mere end tilfældet var.

Imod det her påpegede forhold strider ikke, at der stadig foretages aktiekøb for betydelige beløb, i 1982 således netto for 190 mill. kr. Med ATP's fortsat voksende totale investeringskapacitet er selv disse beløb blot ikke tilstrækkelige til at opretholde aktiernes andel af de samlede fondsmidler.

Hidtil er talt om aktier i al almindelighed, ligesom ATP-loven af 1964 i øvrigt gjorde det. På to punkter er der dog i dag behov for en begrænsende præcisering.

For det første kan der siden 1980 kun investeres i børsnoterede aktier. Denne lovændring var i og for sig uden aktuel interesse, idet det lige fra aktieplaceringernes start i slutningen af 1964 havde været fast praksis (fraveget blot i et eneste, lidt specielt tilfælde) udelukkende at investere i børsnoterede aktier. Det ville dog være forkert at sige, at der stedse var helhjertet tilslutning til denne praksis i ATP's bestyrelse. At det alene var ATP, og ikke den i samme år oprettede LD, som blev undergivet denne lovmæssige begrænsning, kan derfor ikke kun betegnes som en kuriositet. At den er i strid med liberaliseringen af placeringsreglerne i 1982, hvis sigte var at fremme de store fondes investering i erhvervslivet, tilføjes blot for god ordens skyld.

Og for det andet bør nævnes, at ATP-loven også i dag giver mulighed for at erhverve udenlandske aktier, men at ATP ikke har benyttet sig af denne mulighed, som end aldrig har været drøftet i bestyrelsen. Den manglende interesse kan vel kortest forklares derhen, at situationen på det danske kapitalmarked til stadighed har været sådan, at der bestemt ikke var anledning til at indlade sig på kapitaleksport!

Ved valget af aktier har det grundlæggende mål stedse været på langt sigt at opnå størst muligt afkast og betryggende sikkerhed (særligt risikobetonede papirer er der således ikke investeret i). Til afkastet hører det løbende udbytte, suppleret gennem fondsaktier og kapitaludvidelser til favørkurs, samt gevinst eller tab ved realisation. Analyser af de enkelte selskabers regnskaber, påbegyndt på et ret tidligt tidspunkt efter ordningens oprettelse, har længe i væsentlig grad dannet grundlag for udvælgelsen.

Aktiebeholdningens fordeling efter hovedgrupper viser industrien som den klart dominerende med 40%, banker på andenpladsen med 20%, hvorefter følger handel og rederier med hver 16% af beholdningen (anskaffelsesværdi).

Der er i de senere år sket en vis forskydning i denne fordeling. For såvel industri som handel er andelen således blevet noget reduceret, en uundgåelig følge af, at ATP, alene eller sammen med LD, støder mod det "loft", som udgøres af den fælles 20%-begrænsning for erhvervelse af aktier i det enkelte selskab. Med mindre der indtræffer en betydelig, varig vækst i selskabernes kapitaludvidelser, må denne udvikling påregnes at fortsætte.*) Reduktionen for industri er i hovedsagen blevet kompenseret ved øgede investeringer inden for grupperne rederi og forsikring, hvor 20%-loftet hidtil ikke har haft aktualitet.

Det følger af det lige sagte, at ATP efterhånden er blevet storaktionær i en række selskaber, der hovedsagelig findes blandt de velkendte navne på den daglige noteringsliste. Ved udgangen af 1982 besad institutionen således 10% eller derover i 25 selskaber, spredt ud over alle hovedgrupper. Hertil må føjes, at enkelte af de største aktieposter haves i selskaber (især inden for bankgruppen), hvis aktiekapitaler er meget betydelige, hvorfor ATP's aktiebesiddelse trods sin absolutte størrelse ikke når helt op på de 10%.

Den børsnoterede aktiekapital udgør nominelt i alt omkring 16 mia. kr., der fordeler sig på de henved 200 selskaber på aktiemarked I og II. En meget betydelig del af den totale aktiekapital falder imidlertid på et fåtal store virksomheder. Følgen heraf er, at uanset ønsket om en "bredt sammensat" aktieportefølje er denne faktisk og uundgåeligt ret stærkt koncentreret om disse få virksomheder. Til illustration heraf tjener, at de 16 selskaber, hvori ATP efter erhvervelsespris har investeret mest, gennem længere tid har svaret for mere end 3/5 af den samlede aktiebeholdning. Efter en ændring af aktieselskabsloven (anmeldelsespligt for aktiebesiddelser over 10%) besluttedes det i øvrigt i årsberetningen, første gang for 1980, at give en oversigt over samtlige aktieposter i institutionens besiddelse.

Det bør i denne sammenhæng videre nævnes, at uanset aktiepostens størrelse eller dennes andel af aktiekapitalen har ATP aldrig søgt at gøre sin indflydelse gældende i de enkelte selskaber, endsige søgt repræsentation i disses bestyrelser. Begrundelsen herfor må søges i det synspunkt, som var fremme allerede i 1964, at ATP ikke skal drive

*) En vis opmuntring kan måske hentes i det forhold, at emissionerne, som i 1980 kun androg 548 mill. kr., i 1982 nærmede sig 1 mia. kr. for i 1983 at passere dette tal – det højeste siden "EF-året" 1973.

”aktiv erhvervspolitik”. Der er imidlertid alene tale om en praksis som bestyrelsen efter behov til enhver tid kan fravige.

I det praktiske placeringsarbejde er hovedlinjen at tilpasse nyplaceringerne til kursudviklingen og det forventede fremtidige kursniveau. Heraf følger, at placering i aktier i perioder helt eller delvis skal kunne indstilles. Også herved er der imidlertid lagt vægt på, at ATP som storinvestor bør gøre sit for at undgå at skabe uro på aktiemarkedet, hvorfor man har søgt at undgå bratte udsving i købs- og salgstakten og i stedet tilstræbt en glidende tilpasning til markedsudviklingen.

Ligesom for obligationerne, ja i hvert fald relativt i endnu højere grad, har porteføljeplejen i de senere år været genstand for en kraftig intensivering, hvilket også kan udtrykkes derhen, at udskiftningen inden for aktiebeholdningen har fået et betydeligt større omfang.

Dette gælder først og fremmest den løbende porteføljepleje, hvis almindelige formål vel populært kan udtrykkes derhen, at den søger mindre lønsomme papirer erstattet med mere lønsomme – en hensigtsmæssig fremgangsmåde, hvad enten man befinder sig i en periode med generelt lave kurser eller det modsatte. Som de seneste årsberetninger viser, har de seneste år budt på flere tilfælde, hvor der er foretaget salg af ”stjernepapirer” med betydelig gevinst for ordningen.

Hvad angår aktierealisation over en bred front, der medfører en mærkbar formindskelse af den samlede aktiebeholdning, har noget sådant hidtil aldrig været aktuelt. Forudsætningen måtte jo være en drastisk stigning i aktiekurserne, der vel at mærke ikke forventedes at ville vare ved – idet genkøb så kunne finde sted, når ”trenden” var vendt. En ønske-model, som man nok sjældent tør vente at opleve i virkeligheden.

Sammenfattende må siges, at også ATP’s porteføljepleje fremfor at tilstræbe store og hurtige gevinster har været præget af ønsket om at optræde varsomt og dermed at undgå at udsætte markedet for unødigt forstyrrelse.

Afsnittets overskrift lød ”Aktier m.m.” med tanke på, at ATP efter den nylige lovændring (ligesom LD) foruden aktier også kan anbringe fondsmidler i andre ”risikoprægede aktiver”. Endnu i skrivende stund har dette dog kun givet sig begrænsede praktiske udslag, således ved investering i den i LO-regi oprettede nye institution Dansk Erhvervsin-

vestering, samt i de ligeledes nystiftede investeringsselskaber Dan-Venture og RB-invest.*)

4. Fondsaftkastet.

Traditionelt har dette emne ikke påkaldt sig større interesse i offentligheden. Dette var heller ikke tilfældet i midten af 1970'erne, da private pensionsopsparere og kollektive ordninger, som f. eks. ATP, flere år i træk måtte registrere en negativ realrente (afkast – inflation) af de foretagne investeringer. Forholdet har ændret sig i de seneste år, hvor realrenten har været usædvanlig høj, foreløbig med det resultat, at den nye lov om realrentebeskatning af pensionsopsparing med virkning fra 1984 – meget summarisk udtrykt – foreskriver, at hvor realrenten af foretagne nyplaceringer i obligationer overstiger $3\frac{1}{2}\%$, inddrages det overskydende til statskassen.

For ATP's vedkommende viser udviklingen fra 1964-65 til 1982 en næsten uafbrudt stigning i det regnskabsmæssige afkast af fondsmidlerne (incl. salgsgevinster) fra godt 8% til godt 15%, altså næsten en fordobling. Da ordningen er baseret på en grundlagsrente på $4\frac{1}{2}\%$, har afkastet således i alle årene været betydeligt højere end grundlagsrenten. Det er denne overrente, som danner grundlaget for tilskrivning og udbetaling af bonus.

Nok så relevant i den større sammenhæng er det dog at se på realrenten, her forstået som forskellen mellem det regnskabsmæssige afkast og prisstigningstakten i de enkelte år. Her viser det sig, at den grundlæggende realrente for hele perioden siden ATP's oprettelse har været 2.8% p.a., hvor en sammenligning med de oven for anførte $3\frac{1}{2}\%$ jo er nærliggende.

Som det imidlertid hedder i årsberetningen for 1982 om den reale forrentning: "Den har dog varieret meget fra år til år" – først og fremmest på grund af de kraftige og bratte variationer i prisstigningstakten. Frem til 1972 svingede realrenten således mellem 2% og 6%, for derefter at styrtdykke til omkring $\pm 4\%$ i årene 1973-74. I de føl-

*) Som P. Schade-Poulsen for ikke så længe siden udtrykte det: "Det kan være meget godt med alle de nye ideer, men realistisk må der regnes med, at foreløbig vil obligationer fortsat svare for henvend 90% og aktier for henvend 10% af ATP's samlede fondsanbringelser."

gende otte år er opnået en realrente på mellem 2½ % og godt 6%, hvor dette sidste registreredes i 1978 og 1982 (i begge tilfælde forårsaget af et mærkbart fald i prisstigningstakten).

Med hensyn til det regnskabsmæssige afkast af fondsbeholdningen kan der være grund til at fremholde den betydelige forskel, som i så henseende normalt gør sig gældende mellem obligationer og aktier.

Det normale er som bekendt, at det direkte aktieafkast ved nyinvestering er væsentligt mindre end den effektive obligationrente. På længere sigt vil emissioner til favørkurs og fondsaktier, eller rettere de hertil knyttede udbyttstigninger, imidlertid hæve det direkte aktieafkast af den oprindelige investering væsentligt. Hertil kommer mulige salgsgevinster.

For ATP's fondsmidler viser udviklingen siden 1964, at det direkte udbytte af aktier gennemgående kun har andraget godt halvdelen af afkastet af obligationer. Inddrages salgsgevinster i sammenligningen, ser billedet noget anderledes ud. I 1981, hvor der opnåedes store salgsgevinster på aktier, udgjorde afkastet på disse således næsten 12% mod 15% for obligationer.

Med baggrund i disse forhold har det i senere år været diskuteret, også i ATP, om aktiekøb kunne anses for lønnende sammenholdt med køb af obligationer, kort sagt, om aktier er konkurrencedygtige. Som allerede tidligere antydnet, har en række undersøgelser, gennemført under alternative forudsætninger, vist, at der ikke kan gives noget éntydigt svar herpå. Afhængigt af periodevalg viser beregningerne, at snart ville aktieinvestering have været at foretrække, snart køb af obligationer. Konklusionen er således, at de to investeringstyper må anses for at være "lige gode".

Tilbage står naturligvis, at obligationer under alle omstændigheder må og vil forblive den helt dominerende placeringstype.

5. Vurdering af fondsmidler og fondsarbejde.

Efter snart tyve års virksomhed kan det konstateres, at ATP's fondsmidler i dag med næsten 30 mia. kr. udgør en betragtelig kapitalopsamling, der desuden er i fortsat kraftig vækst.

Det kan imidlertid virke afsvarende, at såvel obligationskøbene som

beholdningen i mange år stadig har bevæget sig omkring 5-6% af henholdsvis den samlede obligationstilgang og mængden af cirkulerende obligationer. Forklaringen er naturligvis den enkle, at også obligationstilgangen er steget eksplosivt – regnet i kursværdi således fra godt 5 mia. kr. i 1965 til 59 mia. kr. i 1982. Tilsvarende gælder i øvrigt, at ATP's aktiebeholdning længe nogenlunde uændret har udgjort 6% af den samlede børsnoterede aktiekapital.

Nøgternt betragtet er ATP således en betydelig investor på det danske kapitalmarked, men indgår trods alt kun med begrænset vægt i det samlede billede.

Vurderes betydningen af ATP's fondsmidler for erhvervslivet, har der nok været en tilbøjelighed til alene at fæste blikket på købet af aktier. Som det vil være fremgået, er det efterhånden ganske betydelige beløb – ultimo 1983 vel omkring 2½ mia. kr. – der er anbragt heri. Tilbage står, at den totale investeringsramme – 20% af de samlede fondsmidler – til dette og beslægtede formål kun er halvvejs udfyldt, hvilket imidlertid hovedsagelig skyldes dels det danske aktiemarkeds beskedne størrelse, dels den flere gange omtalte for ATP og LD fastsatte fælles begrænsning af placeringer i det enkelte selskab til 20% af aktiekapitalen.

Der kan imidlertid være grund til at fremhæve, at erhvervslivet nyder indirekte gavn også af den overvejende del af fondsmidlerne, der anbringes i realkreditobligationer. Dels erhverves obligationer udstedt af realkreditinstitutioner, der finansierer erhvervsbyggeri, dels har ATP ved flere lejligheder medvirket ved emissioner foretaget af Finansieringsinstituttet for Industri og Håndværk. Ud fra denne bredere synsvinkel kan det groft anslås, at erhvervslivet står som låntager for henved 25% af de samlede fondsmidler.

Om fondsplaceringernes praktiske gennemførelse kan afsluttende siges, at administrationen stedse har bestræbt sig på at efterleve bestyrelsens retningslinje om en stilfærdig optræden, således at ATP har kunnet glide ind som et naturligt, omend efterhånden ret væsentligt, led i det danske kapitalmarked. Det er da også yderst sjældent, at institutionens fondstransaktioner har påkaldt sig større, endsige kritisk opmærksomhed. Det mangeårige gode samarbejde med pengeinstitutter og vekselerere har haft sin store andel heri. Og hvad angår de økonomiske resultater af placeringsarbejdet er det vel ikke en ube-

skeden påstand, at disse står mål med, hvad andre, tilsvarende storinvestorer har kunnet opnå.

F. AFSLUTNING.

I det foregående er søgt givet en forholdsvis kortfattet, men forhåbentlig nogenlunde fyldestgørende redegørelse for den måde, hvorpå ordningens øverste ledelse og administration i tiden siden 1964 har søgt på bedst mulig vis at bestride de tre hovedfunktioner, som ATP-loven kræver varetaget.

Bagom oprettelsen af ATP lå ideen om i et samarbejde mellem arbejdsmarkedets hovedorganisationer at skabe en overbygning på folkepensionen for den brede lønmodtagerbefolkning.

ATP-ordningen var svaret herpå. Den udgjorde husets første og forbliver dets grundlæggende opgave – fundamentet for alle de senere tilkomne nye opgaver.

Kort sagt: Uden ATP intet ATP-hus.

For veteranerne – bestyrelsesmedlemmer og medarbejdere helt tilbage fra 1964 – er sagen klar nok: Det var denne opgave, som de dengang samlede om at løse.

Det lykkedes.

DE NYE OPGAVER

A. KOMPENSATIONSORDNINGERNE AF 1970 OG 1974.

Begge disse, nært beslægtede ordninger var led i regeringens pris- og omkostningsdæmpende politik og forfulgte først og fremmest det formål at imødegå den omkostningsfordyrende virkning af forventede nye dyrtidsportioner. Om et egentligt indgreb over for den automatiske dyrtidsregulering af lønninger var der derimod ikke tale.

Anskuet fra Hillerød var det særlige ved ordningerne, at ATP-husets administrative apparat her for første gang blev udnyttet til rent statslige opgaver, omend af tidsbegrænset karakter.

Den første kompensationsordning (K1 kaldet) blev etableret ved loven af 9. juni 1970 om begrænsning af omkostningsforøgelse som følge af dyrtidsregulering af lønninger*), idet det blev pålagt ATP at bistå arbejdsministeren ved lovens administration. Begrundelsen herfor var, at ATP rådede over et egnet arbejdsgiverregister, ligesom arbejdsgivernes andel af ATP-bidraget udgjorde et praktisk beregningsgrundlag.

Lovens sigte var for perioden 1. oktober 1970 til 31. marts 1971 at yde en kompensation til arbejdsgiverne for den omkostningsforøgelse, der var følgen af, at reguleringspristallet for juli 1970 med sikkerhed forventedes at udløse ikke 1, men 2 dyrtidsportioner. Såvel kompensationen til arbejdsgiverne som omkostningerne ved lovens administration afholdtes af staten.

Mere konkret beregnedes kompensationen til 2½ gange det samlede indbetalte arbejdsgiverbidrag til ATP for oktober kvartal 1970 og ja-

*) Det var denne lovtitels upraktiske længde, der hurtigt førte til i stedet blot at benytte navnet "Kompensationsloven".

nuar kvartal 1971. Da det imidlertid praktisk først var muligt at foretage den endelige beregning heraf omkring 1. september 1971, blev der for at tilgodese lovens formål foretaget to a conto udbetalinger henholdsvis i september 1970 og marts 1971 med i alt 316 mill. kr. til 142.000 arbejdsgivere. Reguleringen for afvigelser mellem a conto udbetalingerne og det endeligt beregnede kompensationsbeløb foretoges herefter i september 1971. Det kan i forbifarten noteres, at denne endelige regulering var en ret omfattende transaktion, idet der til 51.000 arbejdsgivere skulle udbetales 23 mill. kr., medens der hos 50.000 arbejdsgivere skulle opkræves 21 mill. kr. Totalt var der således næsten balance.

Den anden kompensationsordning (K2 kaldet) blev gennemført ved loven af 19. februar 1974 om omkostningsdæmpende ydelse (titlen var således denne gang noget kortere!). Principielt afveg den kun fra sin forgænger ved som sit formål at understrege, at det var pristigningerne i erhvervslivet som det gjaldt at modvirke. I konsekvens heraf blev stat og kommuner, samt penge- og realkreditinstitutter holdt uden for ordningen.

Finansielt var der dog også den forskel, at compensationen fra staten denne gang på grund af reguleringspristallets betydelige stigning var langt større, idet den udgjorde 6 gange det arbejdsgiverbidrag, der indbetaltes til ATP for året 1974. I alt drejede det sig om udbetaling af 1.8 mia. kr.

Vurderet som administrative aktioner, gennemført med kort varsel fra lovgiveren (som så ofte før), må de to kompensationsordninger betragtes som ubetinget vellykkede. Dette skyldtes dels, at ATP-husets personelle og tekniske apparat omsider løb (næsten) på skinner*), dels – og ikke mindst – det fortrinlige samarbejde med arbejdsministeriet om den praktiske iværksættelse, specielt udfærdigelsen af de detaljerede regler for ordningens gennemførelse.

Helt det samme kan ikke siges om disse ordningers forhold til visse andre statslige myndigheder, nærmere betegnet den statslige revisions 1. departement. Baggrunden var den, at da ATP med betænke-

*) En pudsigheid var i øvrigt, at der var forbløffende få bidragsrestancer for de kvartaler, som dannede grundlag for udbetalingen af kompensationsbeløbene. Nu var der jo penge at hente, hvis man indbetalte, som man skulle!

lighed indvilligede i med kort varsel at påtage sig denne opgave i 1970 var det et ubetinget vilkår, at arbejdet skulle indpasses i virksomhedens øvrige aktiviteter (altså ikke noget nyt selvstændigt kontor), hvorfor det ville være umuligt at præstere et bilagsdækket regnskab for omkostningerne, som således måtte opgøres efter et fornuftigt skøn. Den daværende radikale arbejdsminister, Lauge Dahlgard, accepterede uden videre dette krav. Det samme kom til at gælde kompensationsordning nr. 2, blot at arbejdsministeren nu var Venstres Johan Philipsen.

Problemet opstod først ved afregningen, idet statens revision fremholdt, at den valgte fremgangsmåde var "retsstridig", i og med, at der ikke blev givet revisionen mulighed for til bunds at kontrollere den retmæssige anvendelse af statens midler. De skiftende arbejdsministre holdt loyalt fast ved de indgåede aftaler – og ATP var ganske enkelt ude af stand til at efterkomme statsrevisionens krav. Årelange ret ubehagelige diskussioner, hvori sluttelig også statsrevisorerne blev indblandet, kunne først afsluttes på fredelig vis efter oprettelsen af den nye Rigsrevision 1. januar 1976 under rigsrevisor Jørgen Bredsdorff's ledelse.

For ATP var dette et skoleeksempel på, hvordan en smidig imødekommelse af det politisk betingede behov for en hurtig indsats fra en selvstændig institution let kommer i konflikt med de statslige myndigheders mindre smidige traditioner.

B. LØNMODTAGERNES GARANTIFOND (LG) 1972.

1. Tilblivelsen.

Optakten til loven af 13. april 1972 om Lønmodtagernes Garantifond havde strakt sig over en årrække.

Allerede i oktober 1968, altså i VKR-regeringens tid, nedsattes under arbejdsministeriet et udvalg, hvori også arbejdsmarkedets hovedorganisationer fik sæde. Udvalget fik tillagt den dobbelte opgave dels at overveje etablering af en særlig garantiordning til sikring af feriegodtgørelse, dels at overveje indførelse af et system til afløsning af postvæsenets feriemærkesystem.

Hvad angår den første, her relevante del af opgaven – garantiordningen – viste det sig under udvalgsarbejdet svært at nå frem til en kon-

klusion; man kom ligesom ikke ud af stedet. For at slå genvej, hvis dette udtryk tør bruges, fremsatte da Socialdemokratiet, stadig som oppositionsparti, i slutningen af 1970 lovforslag om en bredere garantiordning, som på en lang række punkter var identisk med den senere i 1972 gennemførte ordning, hvorfor den ikke skal behandles nærmere her. Med tanke på den senere udvikling har det dog en vis interesse, at forslaget foreskrev et årsbidrag på 5 (fem) kroner pr. ansat. Dette første forslag til lov om Lønmodtagernes Garantifond var til 1. behandling tidligt i december 1970 og kunne glæde sig ved en ret villig modtagelse, idet der også fra regeringspartierne blev tilkendegivet principiel enighed i dets generelle målsætning. Desuagtet blev forslaget ikke færdigbehandlet inden folketingssamlingens afslutning, bl.a. fordi regeringen ønskede det overført til behandling i det oven for nævnte arbejdsministerielle udvalg.

Dette var baggrunden for, at den nu atter socialdemokratiske regering i begyndelsen af november 1971 fremsatte forslag til lov om Lønmodtagernes Garantifond. Som det ved 1. behandlingen den 16. november 1971*) blev sagt af den socialdemokratiske ordfører, K. J. Mortensen, var det "på en måde en genfremsættelse" af partiets 1970-forslag. Dog betonedes arbejdsminister Erling Dinesen, at der var taget hensyn til de synspunkter, der fremkom ved det første forslags behandling.

Lovforslaget, i dets lettere omarbejdede form, fik også denne gang bred principiel tilslutning. Udvalgsarbejdet resulterede kun i ganske få ændringer, hvoraf en enkelt – vedrørende skatteproblemerne i forbindelse med udbetalinger fra fonden – til gengæld var væsentlig (mere herom i det følgende). Og forslaget vedtoges herefter den 7. april 1972 med 139 stemmer for og kun 1 imod**), en klar politisk succes for Erling Dinesen.

Hermed fik ATP-huset også sin første permanente nye opgave, idet ATP allerede i oktober 1971 havde givet arbejdsministeriet tilsagn om at påtage sig hele ordningens administration.

*) Folketingstidende 1971-72, spalte 643-662.

***) Den eneste nej-stemme kom fra de Radikales Dagmar Andreasen, som fandt, at "Det her er slet ikke et forhold, som folketinget burde tage sig af . . .", ligesom der var tale om "den mest firkantede opkrævningsordning, som man overhovedet kan tænke sig".

2. Ordningen i hovedtræk*).

Efter loven er LG oprettet som en selvstændig, selvejende institution med egen bestyrelse og repræsentantskab, der dog er identiske med ATP's. Dens formål er at sikre lønmodtageres krav på løn m.v. samt feriegodtgørelse i tilfælde, hvor arbejdsgiveren er ude af stand til at dække kravene, fordi han enten går konkurs, ophører som insolvent eller afgår ved døden, og boet behandles som gældsfragåelsesbo. Den saglige baggrund for den næsten eenstemmige vedtagelse af denne lov var klart nok den utilstrækkelige sikring af lønmodtageres krav i de anførte tilfælde.

Først og fremmest kunne der, som det også fremhævedes i lovens forarbejder, påføres lønmodtagerne alvorlige tab i sådanne situationer, især i en tid præget af strukturforandringer og omlægning af arbejdsprocesserne, hvor talrige virksomheder måtte give op med det resultat, at mange ansatte ikke fik fuld dækning for deres tilgodehavende.

Hertil kom imidlertid som et vægtigt moment tidsfaktoren. Selv hvor lønmodtagernes krav helt eller delvis blev dækket af boet, måtte de pågældende som regel vente ret længe, sommetider i årevis, på at få deres penge hjem. Det er særlig med baggrund heri, at LG til tider er blevet betegnet som en slags "ambulancetjeneste".

Ordningen – såvel hvad angår bidragsbetaling, som løngaranti – omfatter principielt alle lønmodtagere – altså også offentligt ansatte. Dette sidste var et punkt, som under lovforslagets 1. behandling havde givet anledning til undren hos den konservative ordfører, Palle Simonsen – det var "vel ikke normalt, at staten eller kommunerne går konkurs". Dinesens spøgefulde svar var, at det bl.a. skete for "at tilgodese et af de hensyn, som de konservative i øvrigt lægger så megen vægt på: at få det hele gjort så enkelt som muligt". Det kan tilfø-

*) Loven er siden 1972 undergået visse ændringer, således ved love af 26. juni 1975, af 8. juni 1977 og 9. april 1980, hvis fællestræk er, at de har medført en udvidelse af garantiordningens rækkevidde, uden dog at ændre hovedlovens grundtræk. Nærværende skildring tager udgangspunkt i de aktuelt gældende regler, som er nedfældet i lovbekendtgørelse af 19. oktober 1982. Ved kongelig anordning af 3. juli 1980 blev LG-ordningen endvidere sat i kraft også på Grønland med virkning fra 1. januar 1980.

jes, at også ATP tillagde det just nævnte hensyn afgørende vægt i forbindelse med LG-opgavens praktiske tilrettelæggelse.

Garantien omfatter alle krav på løn og andet arbejdsvederlag, erstatning for arbejdsforholdets afbrydelse (løn i opsigelsesperioden) samt feriegodtgørelse, hvis kravene er eller i tilfælde af konkurs ville være omfattet af konkurslovens privilegium.

I 1976 besluttede LG's bestyrelse at lade garantien omfatte også tilsvarende krav, opstået under en betalingsstandsning med tilsyn beskikket af skifteretten. Der havde været nogen diskussion om det lovmedholdelige heri, men i 1977 etableredes fuld klarhed derom ved en herpå sigtende ændring af LG-loven. Dette skete i forbindelse med den nye konkurslov af 8. juni 1977, hvor LG havde haft lejlighed til at udtale sig om lovforslaget. Et af resultaterne heraf blev en ny bestemmelse i konkurslovens § 27, hvorefter skifteretten nu kan frafalde kravet om sikkerhedsstillelse ved konkurs – noget der hidtil havde voldt fagforbundene problemer.

Oprindeligt gjaldt garantien kun de krav, der var forfaldet i en periode på indtil 6 måneder forud for virksomhedens konkurs eller ophør. I enkelte tilfælde kunne det imidlertid virke urimeligt, at lønmodtagere, der aktivt havde forfulgt deres krav, ikke kunne få dækning fra LG på grund af denne tidsmæssige begrænsning i loven. Med LO som kraftig fortaler, gennemførtes der da i april 1980 en ændring af LG-loven, hvorefter fonden fik mulighed for at dække også krav, som er ældre end 6 måneder, dog under forudsætning af, at lønmodtageren efter garantifondens skøn har søgt kravet gennemført uden ugrundet ophold.

Fonden foretager udbetaling, når kravet er anmeldt og dokumenteret. Krav kan anmeldes af arbejdsgiveren (eller dennes bo) ved anvendelse af en fællesopgørelse, omfattende principielt samtlige ansatte lønmodtagere. Den enkelte lønmodtager kan imidlertid også selv foretage anmeldelse ved at anvende en særlig blanket, den såkaldte individualanmeldelse; dette er i dag den hyppigst benyttede anmeldelsesform. Og endelig kan der ske anmeldelse på grundlag af feriekort, der sammen med en transporterklæring indsendes til fonden fra en faglig feriegarantiordning med anmodning om refusion af udlagt feriegodtgørelse.

Anmeldelse, bilagt dokumentation for kravet, skal indsendes til LG

inden for en frist af 4 uger fra arbejdsgiverens konkurs eller ophør i øvrigt. Hvor der foreligger særlige omstændigheder, kan fonden dog dispensere fra denne frist. LG har administreret denne bestemmelse meget liberalt.

Garantien har sin begrænsning. Ifølge den vedtagne lov kunne LG til hver enkelt lønmodtager højst udbetale 25.000 kr. netto, d.v.s. efter fradrag af beregnet kildeskat. Under hensyn til den stedfundne lønudvikling blev dette loft efter bestyrelsens indstilling af arbejdsministeren hævet til 40.000 kr. med virkning fra 1. januar 1979 og yderligere til 60.000 kr. fra 1. januar 1984. Feriegodtgørelse dækkes dog udover denne beløbsgrænse, en meget væsentlig tilføjelse, som det senere vil fremgå.

Bestemmelsen om, at udbetalingen alene omfatter lønmodtagerens krav med fradrag af kildeskat betegnede den eneste væsentlige ændring under folketingsbehandlingen af det oprindeligt fremsatte forslag. Efter dette skulle garantien omfatte ikke blot lønmodtagerens "nettokrav" mod arbejdsgiveren, men også den del af kravet, der af arbejdsgiveren skulle være indeholdt i kildeskat. Foranlediget af en fælleshenvendelse fra DA og LO fandt folketingsudvalget, med tilslutning fra arbejdsministeren, det ikke rimeligt på den måde reelt at lade arbejdsgiverne som gruppe hæfte også for skatten. Den relevante bestemmelse blev derfor ændret, således at garantien efter den vedtagne lov blev begrænset til lønmodtagerens krav efter fradrag af kildeskat. For at lønmodtagerne ikke skulle blive "snydt", skabtes samtidig en hjemmel i kildeskattelovens § 83, hvorefter LG beregner skatten, som derefter godskrives lønmodtageren af skattemyndighederne. Ændringen bidrog utvivlsomt stærkt til det smukke afstemningsresultat ved lovens vedtagelse.

Ordningens omkostninger, herunder til administration, dækkes dels ved et årligt bidrag fra alle arbejdsgivere, som er omfattet af ATP-loven, altså også offentlige myndigheder, dels af de dividender, som opnås fra konkursboerne m.v. Bidraget, der fastsættes af arbejdsministeren for et år ad gangen, udgør et fast beløb for hver heltidsbeskæftiget lønmodtager og beregnes i øvrigt på grundlag af de indbetalte bidrag til ATP. LG indtræder efter foretaget udbetaling i lønmodtagerens krav mod arbejdsgiveren eller dennes bo, hvilket forklarer, at fonden har løbende indtægter i form af dividender.

Om bidraget er i øvrigt at sige, at der ikke i den vedtagne lov blev anført noget om dets størrelse – dette til forskel fra de foran omtalte 5 kr. i det socialdemokratiske lovforslag fra 1970. På et spørgsmål under folketingsbehandlingen om begrundelsen herfor lød arbejdsministerens svar, som vi er nogle, der erindrer, som var det i går: "Om dette her bliver 1 kr. om året pr. lønmodtager for arbejdsgiverne eller 2 kr. eller 3 kr., det ved jeg ikke, men jeg tror ikke, det vil overstige 2-3 kr., og da fonden får pengene tilbage igen, tror jeg ikke, det på lidt længere sigt vil dreje sig om mere end måske 1 kr. – 1,50 kr., muligvis 2 kr. Men det er altså meget svært på forhånd at sige noget om det". I lyset af, hvad der senere skulle ske, kan måske siges, at det i hvert fald var godt, at også den sidste sætning kom med.

Som tidligere nævnt, er LG en selvstændig, selvejende institution, men har ledelse, personale og administration i øvrigt fælles med ATP. Dette arrangement havde i øvrigt under folketingsbehandlingen mødt accept fra alle sider, dog at Palle Simonsen fremkom med den bitter-søde kompliment, at dette "ville virke administrativt mindre oppe-stende".

3. Iværksættelsen.

Som før nævnt blev LG-loven vedtaget den 7. april 1972. Om ikrafttrædelsen siger lovens næstsidste paragraf, at den "finder anvendelse i tilfælde, hvor behandlingen af arbejdsgiverens bo anses som begyndt, eller hvor virksomheden ophører den 1. april 1972 eller senere". Reelt blev loven tillagt tilbagevirkende kraft – ikke mindst som følge af en overgangsbestemmelse, hvorefter feriegodtgørelse kunne dækkes 1 år tilbage. Der blev travlhed i ATP-huset.

Det var unægtelig en noget hovedkulds start, men det lykkedes dog ret hurtigt at få tilvejebragt det mest fornødne administrative apparat. Allerede i maj 1972 kunne fonden påbegynde udbetalingerne. Der skulle dog gå flere, ret så brydsomme år, før administrationen kom til at fungere nogenlunde gnidningsløst, ikke mindst ved stærkt udvidet anvendelse af husets EDB-ressourcer. Forfatteren var måske den eneste, der til fulde forstod at påskønne den indsats, som i denne første tid blev ydet af hans medarbejdere. Andre, uden for huset som inden for dets øverste ledelse, havde – måske forståeligt - lettere

ved at hæfte sig ved forsinkelserne og administrationsomkostningerne.

LG kom til verden i en tid, da højkonjunktoren endnu rådede – ingen drømte da om oliekrise og depression. Virksomheden var derfor også – heldigvis – i den første tid af forholdsvis behersket omfang. I alt modtog fonden i ordningens første år anmeldelser vedrørende ca. 10.000 lønmodtageres krav på tilgodehavende løn m.v. hos godt 800 arbejdsgivere. Det udbetalte beløb i året 1972-73 udgjorde 12.6 mill. kr., hvoraf knap 1/3 var løn og godt 2/3 feriegodtgørelse, hvilket sidste i nogen grad skyldtes lovens tilbagevirkende kraft for feriegodtgørelsens vedkommende.

Den første bidragsopkrævning pr. 1. februar 1973 blev iværksat efter arbejdsministeriets bekendtgørelse af 12. december 1972, hvori bidraget for det første år blev fastsat til 15 kr. for hver helårslønmodtager udover den første. Bidraget, der unægtelig var noget større end de i 1970 forudsete 5 kr., var fastsat bl.a. under hensyn til, at fondens udbetalinger i det første år var finansieret ved lån af statskassen, som skulle tilbagebetales med halvdelen 1. april 1974 og resten 1. april 1975. Den samlede opkrævning beløb sig til 21.5 mill. kr. fra 100.000 arbejdsgivere. Ved regnskabsårets slutning var hele beløbet på nær 200.000 kr. indbetalt.

4. Den senere udvikling.

Endnu i LG's andet leveår, 1973-74, lå aktiviteten stadig på et moderat niveau, ja, den var endda svagt faldende. Men derefter tog begivenhederne fart. Den første oliekrise i 1973 og konjunkturfatningen i kølvandet derpå medførte en nærmest eksplosionsagtig vækst. Blot fra 1973-74 til 1975 steg antallet af anmeldelser fra 9.000 til 17.000 og antallet af berørte arbejdsgivere fra 800 til 1400. Samtidig voksede udbetalingerne fra 13 til 45 mill. kr., altså mere end en tredobling.

Efter et beskedent fald i 1976 viste virksomheden i de følgende fem år uafbrudt vækst, som et klart udtryk for de stadig dårligere økonomiske konjunkturer. En – i hvert fald foreløbig – kulmination nåedes i 1981 med over 27.000 anmeldelser fra lønmodtagere vedrørende 3.000 arbejdsgivere og 133 mill. kr. i udbetalinger. Den forholdsmæssigt særligt store stigning i udbetalingerne må naturligvis ses på bag-

grund af den samtidig pågående lønudvikling. Et omsving indledtes omsider i 1982 med et mindre fald i antallet af anmeldelser og berørte arbejdsgivere – selv om udbetalingerne viste en mindre stigning til 141 mill. kr. Denne udvikling fortsatte i 1983.

Depressionen ramte samtlige erhverv og brancher og for næsten dem alle viste årene frem til 1981 et stigende antal arbejdsgiverophør. Når henses til den stadig dybere krise inden for særlig bygge- og anlægsvirksomhed i de senere år, kan det næppe undre, at netop dette store område har været særlig hårdt ramt også i så henseende og derfor har figureret med betydelig vægt i såvel anmeldelserne til fonden som dennes udbetalinger. Det samme gælder restaurations- og hotelvirksomhed, samt træ- og møbelindustri.

Igennem hele perioden har enkeltmandsvirksomhederne udgjort over halvdelen af arbejdsgiverophørene, medens anpartselskaberne siden deres fremkomst i 1974 har vist stærk stigning og nu svarer for omkring 1/3 af ophørene. Disse to ejerformer svarer dermed for ca. 90% af virksomhedsophørene, men kun for 75% af lønmodtageranmeldelserne. Aktieselskaberne tegner sig kun for 8% af ophørene, men omfatter til gengæld omkring 20% af anmeldelserne – et udtryk for, at det her gennemgående drejer sig om større virksomheder end ved de foran nævnte ejerformer.

Udbetalingerne har siden starten i 1972 til og med året 1982 andraget i alt 670 mill. kr. Bortset fra det første år, hvor særlige forhold gjorde sig gældende, har feriegodtgørelse nogenlunde konstant udgjort lidt over halvdelen af de samlede udbetalinger og løn m.v. altså knap halvdelen heraf.

Der er imidlertid stor forskel de to lønmodtagergrupper imellem, idet feriegodtgørelse for arbejdere gennem de senere år har udgjort henved 75% af de samlede udbetalinger mod kun omkring 30% for funktionærer. Til gengæld er de tilsvarende tal for erstatning for løn i opsigelsesperioden kun omkring 10% for arbejdere og 45% for funktionærer. Det fremgår uden videre, at egentlig løn kun svarer for en ret beskeden del af de samlede udbetalinger, for arbejdere således knap 20% og for funktionærer godt 25%.

Et markant træk er i øvrigt, at udbetalingen til funktionærer gennemgående har været det tre- eller firdobbelte af udbetalingen til arbejdere. I året 1982 blev der således gennemsnitlig udbetalt 3.600 kr. pr.

arbejder og 12.800 kr. pr. funktionær. Forskellen skyldes i væsentlig grad, at funktionærer typisk har længere opsigelsesvarsel end arbejdere og derfor får udbetalt forholdsmæssigt store beløb i erstatning for løn i opsigelsesperioden, jf. også det oven for sagte.

Ser man på udbetalingerne fordeling på de forskellige situationer, der er omfattet af garantiordningen, viser det sig, at konkurs er den helt dominerende. Konkursituationen, der efter en lovændring i 1977 også omfatter aktieselskaber trådt i likvidation som insolvente, har således i de senere år svaret for godt 80% af de samlede udbetalinger, og dødsboer samt ophør som insolvent for de resterende knap 20%.

Det siger sig selv, at den foran skildrede stærke vækst i fondens virksomhed siden 1972 uundgåeligt måtte sætte sig spor også i ordningens finansiering. Fra de oprindelige 15 kr. pr. år pr. helårslønmodtager steg bidraget, kun med enkelte afbrydelser, år for år til sit hidtidige maksimum på 90 kr. i 1981 og 1982, for først i 1983 at kunne nedsættes til 80 kr. pr. lønmodtager; for 1984 er bidraget yderligere nedsat til 72 kr.

Med til det finansielle billede hører dog også dividenderne. Afviklingen af et konkurs- eller likvidationsbo strækker sig ofte over adskillige år, hvilket forklarer, at denne "indtægtskilde" i de første år nødvendigvis måtte være af meget ringe betydning. Med årene har dividenderne imidlertid, også på grund af de stærkt voksende udbetalinger, vist en betydelig stigning, for i 1982 at nå op på næsten 57 mill. kr.

En oversigt over LG's udestående krav, dividender og afskrivninger ved udgangen af 1982 viste, at af de samlede udbetalinger i perioden 1972-1982 på 670 mill. kr. var 201 mill. kr. eller 30% indgået som dividende, medens 157 mill. kr. eller 24% havde måttet afskrives; endnu udestående krav androg 307 mill. kr. eller 46% af udbetalingerne.

Ud fra de hidtidige erfaringer anses det for realistisk at forudse en gennemsnitlig dividendeprocent på omkring 50%, efterhånden som boerne afsluttes. Sammenholdt med forventningerne ved lovens vedtagelse må selv dette nok siges at være et beskedent, for ikke at sige skuffende, resultat.

5. Sammenfatning.

LG's beretning for året 1976 indeholdt bl.a. en kort sammenfattende

skildring af ordningens karakter og virke i de første fem år. Det der anførte forekommer at have fuld gyldighed også i dag, ligesom forfatteren ikke mener at kunne give en bedre eller mere dækkende formulering. Den omhandlede tekst gengives derfor ordret i det følgende:

“Garantifonden var en nyskabelse i det danske sociale og retlige system. Den fremtræder som en slags kautionsinstitut, der skal foretage udbetaling af løn og feriegodtgørelse inden for visse tids- og beløbsmæssige grænser i tilfælde af konkurs og visse andre former for økonomisk sammenbrud. Derimod er der naturligvis ikke tale om, at fonden skal foretage udbetaling i de mangfoldige tilfælde, hvor der uden for disse situationer af den ene eller anden grund består tvist mellem parterne om lønnen.

LG har til stadighed bestræbt sig på at gennemføre en smidig administration ud fra “ambulancehjælp-princippet” med al rimelig hensyntagen til de nødstedte lønmodtagere. Lovens karakter og udformning har nødvendiggjort, at administrationen må beskæftige sig med en lang række problemer inden for konkurs- og skifteret, ferielov, funktionærlov, aktieselskabslov, skattelovgivning og arbejdsret for at indpasse ordningen i det bestående retssystem.

I denne sammenhæng er der grund til at fremhæve tidsfaktoren. Fonden kommer ind i billedet på et tidspunkt, hvor forholdene vedrørende den ramte virksomhed hyppigt er uklare. Fonden skal – ofte på grundlag af et mangelfuldt anmeldelsesmateriale – fungere som “skifteret” uden dennes beføjelser og tage stilling til arbejdsgiverens retlige situation, eksistensen af lønmodtagerens krav, dets stilling i konkursordningen etc.

Situationen i dag er den, at udbetaling i veldokumenterede og relativt ukomplicerede tilfælde sker 2-4 uger efter, at anmeldelsen er modtaget i LG. Det er imidlertid klart, at der kan gå længere tid i mere komplicerede tilfælde.

Ikke mindst på baggrund af konjunkturudviklingen i de senere år må det fastslås, at Garantifonden har bevist sin værdi i forbindelse med de mange virksomhedslukninger.”

Sandheden i den sidste sætning er selvsagt blevet yderligere bekræftet i den følgende årrække, hvor fondens virksomhed grundet den stadig forværrede økonomiske situation viste en fortsat stærk vækst.

De nævnte lovændringer og i det hele taget LG-ordningens integration i det sociale system – folk kender ordningen og bruger den! – har betydet en stadig mere kompliceret administration. Hertil har yderligere medvirket en på grundlag af et EF-direktiv gennemført lov om virksomhedsoverdragelse.

Trods tidvise vanskeligheder med at imødekomme det voldsomt stigende pres på fonden, må administrationen i dag siges at være konsolideret og være nået frem til stadig mere effektive arbejdsformer.

LG spiller ikke tid og kræfter på filigranarbejde "ud i de yderste kringelkroge", som et bestyrelsesmedlem engang udtrykte det, men må på den anden side selvsagt leve op til sin forpligtelse, nemlig at administrere loven efter de spilleregler, der nu engang gælder.

Som en ny foreteelse skulle LG finde sin plads inden for et i forvejen kompliceret område og problemerne herved er ikke blevet mindre, efterhånden som lønmodtagere, fagforbund og advokater opdagede, at her fandtes en fond, som der efter sagens natur altid er penge i. Altså presser man på efter evne, hvilket betyder, at fonden må arbejde under de vilkår, at ethvert afslag i sidste instans kan resultere i en retssag mod LG, hvilket dog kun sker i et meget begrænset antal tilfælde om året. Sammenfattende kan dog siges, at LG stort set har et udmærket forhold til forbundene, som på en måde på medlemmernes vegne kan siges at være ordningens kunder. Det samme gælder samarbejdet med boerne, der har en klar interesse i, at fonden medvirker inden for de rammer, der nu engang gælder for afviklingen af et bo.

Medvirkende til de gode arbejdsresultater har i høj grad været den positive interesse, som bestyrelsen stedse har vist Garantifondens virke. Herimod strider ikke, at det især har været lønmodtagersiden, som til stadighed har ivret for at få udvidet garantiens dækningsområde, medens arbejdsgiverne, der alene hæfter for finanserne, også har været betænkt på omkostningernes omfang, herunder administrationsudgifterne.

LG blev skabt i det rette øjeblik, lige før den økonomiske nedtur satte ind. Ordningen er i dag af alle accepteret som en væsentlig bestanddel af vort trykhedssystem. Den er kommet for at blive.

C. ARBEJDSGIVERNES ELEVREFUSION (AER) 1977.

1. Ordningen i hovedtræk.

AER blev oprettet som selvejende institution ved loven af 8. juni 1977, som trådte i kraft 1. juli 1977, altså kun 3 uger senere. Dens formål er gennem bidrag fra arbejdsgivere helt eller delvis at refundere arbejdsgivere den løn, som de udbetaler til 2. dels efg-elever og lærlinge under disses skoleophold. Ordningen skal hvile i sig selv, og der skal, bortset fra en likviditetsreserve, ikke ske opsamling af fondsmidler.

Ligesom ATP ledes AER af en paritetisk sammensat bestyrelse, her dog udelukkende udpeget af DA og LO, plus en neutral formand, fra starten og til nu Viggo Nørby, tidligere mangeårig direktør for Byggeriets Realkreditfond.

Baggrunden for dette lovinitiativ var, at det i den samtidig behandlede lov om erhvervsfaglige grunduddannelser (EFG) var bestemt, at virksomhederne skulle betale eleverne løn under praktikophold, samt tillige under de skoleophold i uddannelsens 2. del, der var omfattet af uddannelsesaftalen mellem praktikvirksomheden og eleven. Det var for at afbøde virkningerne af denne ekstra forpligtelse for de pågældende virksomheder, at den nye refusionsordning blev skabt. Som en naturlig konsekvens heraf omfatter AER-loven ikke offentlige myndigheder og ej heller private institutioner, hvis udgifter overvejende dækkes af offentlige midler.

Det var i loven bestemt, at ATP skulle forestå opkrævningen af bidrag hos arbejdsgiverne – på ny med det store arbejdsgiverregister i ATP-huset og den indarbejdede betalingspraksis som begrundelse. Derimod var der intet bestemt om, hvem der skulle varetage udbetalingen, regnskab m.m. og sekretariatsfunktionen.

Overvejelser i bestyrelsen i efteråret 1977 førte i første omgang til, at ATP på AER's anmodning udarbejdede en skitse til et udbetalingsssystem og et oplæg til økonomisk styring omfattende både ind- og udbetalinger, alt under den forudsætning, at ATP skulle påtage sig også disse opgaver. På grundlag heraf blev der i februar 1978 indgået aftale mellem de to institutioner, hvorefter den samlede administration af AER blev overtaget af ATP.

Det principielt interessante ved denne aftale var, at ATP-huset hermed for første gang fik en ny ordning at administrere for en "ekstern"

bestyrelse – LG havde jo som tidligere nævnt fra starten i 1972 såvel ledelse som administration fælles med ATP. Med den omtalte sammensætning af AER's bestyrelse har dette dog ikke medført den store forskel i praksis, og i hvert fald ikke givet anledning til problemer. Allerede i december 1977 var der afholdt et indledende møde mellem AER's bestyrelse og repræsentanter fra ATP's daglige ledelse om den fremtidige samarbejdsform.

Dermed var AER's kontaktudvalg etableret. Efter et par møder blev det besluttet, at AER-kontaktudvalget alene skulle bestå af bestyrelsesformanden samt én repræsentant fra henholdsvis DA, LO og ATP's administration. Det er kontaktudvalgets opgave bl.a. at behandle og forberede alle principielle sager, som skal forelægges bestyrelsen til afgørelse.

Efter loven skulle arbejdsgiverne indbetale bidrag, som hovedregel kvartalsvis, i forhold til det af arbejdsgiveren indbetalte ATP-bidrag, som således udgjorde beregningsgrundlaget (for så vidt ganske svarende til LG-ordningen). ATP ville herefter, ligeledes kvartalsvis, overføre de modtagne beløb til AER. De nærmere retningslinier for bidragsindbetalingen blev vedtaget af bestyrelsen og godkendt af undervisningsministeriet i efteråret 1977.

Det er efter loven AER's bestyrelse, der hvert år fastsætter det beløb, ens for alle brancher, der kan refunderes arbejdsgiverne for hver uge, en elev eller lærling har opholdt sig på skole. Det er således bestyrelsen, som i afgørende grad fastlægger ordningens omkostningsniveau.

Det er i overensstemmelse hermed, at det også er DA og LO, som fastsætter den maksimale størrelse af det bidrag, der årligt kan opkræves, idet det dog – som det hedder i forarbejderne – forudsættes, at de to organisationer herved "tager hensyn til hele arbejdsmarkedets forhold". Allerede i januar 1977 havde LO og DA herom tilkendegivet, at der "for tiden højst burde opkræves et beløb svarende til 16 øre pr. arbejdstime for ansatte arbejdere".

På denne baggrund kan det måske snarere undre, at det er tillagt undervisningsministeren, dog efter indstilling fra bestyrelsen, en gang årligt at fastsætte bidragets størrelse. (Også dette sidste svarer stort set til fremgangsmåden for fastsættelse af bidrag til LG-ordningen). Afslag fra AER om udbetaling af refusion kan indbringes for et nævn,

hvis afgørelser er inappellable. Ankenævnets to medlemmer udpeges af henholdsvis DA og LO, til og med inden for disse organisationers egne rækker, hvilket må siges at være en usædvanlig foreteelse. I tilfælde af uenighed forelægges sagen for en opmand – i de første år byretspræsident N. C. Bitsch, der i 1983 afløstes af landsdommer J. Mundt.

I AER-ordningens seks første år har ankenævnet afsagt 20 kendelser, hvoraf 2 er gået administrationen imod.

2. Iværksættelsen.

Som nævnt skulle AER-ordningen iværksættes stort set samtidig med lovens ikrafttræden, hvilket stillede ATP's administration over for en krævende opgave, nemlig at etablere registre og administrative forretningsgange nærmest på rekordtid.

Der var naturligvis ikke de ledige personaleresourcer med fornøden erfaring på disse områder til rådighed ved starten, hvorfor der fra ATP-husets øvrige ordninger måtte overflyttes det fornødne personale med udskydelse af visse andre opgaver til følge, indtil erstatningspersonale kunne ansættes.

Det var af afgørende betydning for tilrettelæggelsen af AER-ordningen, at ATP fra tidligere lejligheder havde erfaring i med kort varsel at etablere registre og tilrettelægge forretningsgange for større administrative systemer. De to ordninger af 1970 og 1974 vedrørende udbetaling fra staten af omkostningsdæpende ydelser til arbejdsgivere, jf. afsnit A foran, var således netop kommet til verden på denne måde.

Det var heller ikke uden betydning, at ATP- og LG-ordningens administration efterhånden var bragt op på et teknisk højt niveau, idet erfaringerne herfra i udstrakt grad kom AER-ordningen til gode. Ikke mindst dette var årsagen til, at en så halsløs gerning – som etablering af et administrativt system omfattende over 100.000 arbejdsgivere med så kort varsel – blev gennemført med held.

Det er foran omtalt, at AER ikke omfatter offentlige arbejdsgivere samt private institutioner, hvis udgifter overvejende dækkes af offentlige midler. Branchekoden i ATP's arbejdsgiverregister, som skulle lægges til grund ved dannelsen af AER's arbejdsgiverregister, indeholdt imidlertid ikke en opdeling svarende til denne bestemmelse.

Derfor skulle der med bistand fra ministerier og styrelser foretages en registrering af de institutioner, som var dækket af lovens undtagelsesbestemmelse, inden opkrævningsopgaven kunne iværksættes. Arbejdsgiverkredsen blev således bragt ned fra godt 140.000 til godt 100.000 arbejdsgivere.

Som indstillet af bestyrelsen, bestemte undervisningsministeren, at der skulle opkræves 1/6 ATP-bidrag (72 kr. pr. heltidsansat) for den sidste halvdel af 1977 og 1/3 ATP-bidrag (144 kr. pr. heltidsansat) for kalenderåret 1978, svarende til ca. 8 øre pr. arbejdstime for hver beskæftiget. Man begyndte således et godt stykke under de maksimale 16 øre.

Optrækning af bidrag baseret på indbetalte ATP-bidrag det foregående år udsendes hvert kvartal. Efter ATP's anbefaling er der i loven indføjet en bestemmelse om, at indbetaling fra arbejdsgivere med mindre end 4 ansatte kan ske én gang årligt.

Dette har medført, at der kun udsendes opkrævninger til i alt godt 100.000 arbejdsgivere i ét kvartal og til ca. 35.000 arbejdsgivere i årets øvrige kvartaler.

De første opkrævninger udsendtes i slutningen af november 1977. I alt opkrævedes 75 mill. kr. hos 104.000 arbejdsgivere. Der blev modtaget en del henvendelser fra forundrede arbejdsgivere, der enten ikke havde hørt om AER-loven eller i hvert fald ikke mente at være omfattet (typisk, fordi de ikke beskæftigede hverken lærlinge eller elever). Stort set forløb denne første AER-opkrævning imidlertid uden problemer – ATP-huset havde efterhånden erhvervet en solid teknisk-administrativ rutine i udførelsen af slige opgaver.

Noget mindre glat gik det med udbetalings siden, altså ydelsen af refusion til berettigede arbejdsgivere.

Allerede i begyndelsen af august traf bestyrelsen beslutning om refusionsbeløbet, der fastsattes til 400 kr. pr. skoleuge for 2. dels efg-elever og lærlinge ud over det første læreår; for førsteårs lærlinge vedtoges en refusion på 250 kr. pr. skoleår.

Lovens meget sene vedtagelse, der kun levede 3 uger til ikrafttrædelsesdatoen, 1. juli 1977, skabte her en del akutte overgangsvanskeligheder. Problemet var, at mange unge, der netop omkring lovens ikrafttræden som følge af den korte tidsfrist ikke nåede at få oprettet en godkendt uddannelsesaftale med en arbejdsgiver, efter lovens

regler heller ikke ville kunne få udbetalt løn under skoleopholdet. Dette forekom oplagt urimeligt, hvorfor bestyrelsen allerede på sit første møde uden hjemmel i loven vedtog en midlertidig dispensationsordning, hvorefter der kunne udbetales 400 kr. direkte til de således ramte elever, tillige med et beløb svarende til ferielovens regler, når de pågældende skulle holde ferie. Med støtte fra Teknisk Skoleforening og skolernes centrale EDB-lønregistrering lykkedes det for AER-sekretariatet, som på dette tidspunkt endnu blev varetaget af DA, ved en resolut indsats at få et administrativt apparat opbygget, således at de første udbetalinger til eleverne kunne foregå allerede den 18. august. Det bør noteres, at undervisningsministeriet var blevet underrettet om denne midlertidige ordning, der nærmest måtte siges at falde ind under force majeure-begrebet. Der fremkom da heller ikke nogen indsigelse.

Med vedtagelsen af et endeligt udbetalingsssystem og overdragelsen også af udbetalingsfunktionen til ATP tidligt i 1978 kom også denne side af virksomheden gradvis ind i mere faste rammer. Såvel for arbejdsgiverne som for skolerne krævedes der imidlertid en vis tilvæningstid til de nye procedurer, inden systemet kom til at fungere som tilsigtet.

Fremgangsmåden er i øvrigt den, at refusion udbetales på grundlag af en refusionsblanket, som skolen udfylder efter skoleopholdets afslutning eller – ved længere varende skoleophold – efter 12 ugers forløb. Blanketten sendes til arbejdsgiveren, som underskriver og videresender den til AER. Udbetaling af refusion sker én gang om måneden.

En anden vanskelighed, som især vedrørte AER's økonomi, bestod deri, at det eksisterende statistiske grundlag for skøn vedrørende de kommende refusionsberettigende skoleophold var meget bristfældigt, en mangel, som kun langsomt kunne afhjælpes. Dette forklarer, at budget og regnskab vedrørende udbetaling af refusion de første år afveg betydeligt fra hinanden. Efterhånden lykkedes det dog at etablere mere sikre prognoser og dermed også et bedre grundlag for fastsættelse af årsbidraget.

3. Den senere udvikling.

Udbetalingsvirksomheden er fra en beskedent start vokset kraftigt. I

1978, det første fulde virksomhedsår, udbetaltes der 61 mill. kr. til 13.000 arbejdsgivere vedrørende 24.000 lærlinges og elevers skoleophold. Dette var væsentligt mindre end forventet, hvilket givet skyldtes de oven for antydede indkøringsvanskeligheder. Også bortset herfra måtte der imidlertid påregnes betydeligt flere refusioner i de følgende år, allerede fordi flere uddannelser først da i deres helhed kom med i ordningen.

Dette kom da også til at slå til. Allerede efter 5 års eksistens nåede man i 1982 op på at udbetale 342 mill. kr. til 25.900 arbejdsgivere vedrørende 61.800 elever og lærlinge. Selv om dette sidste tal betegnede næsten en femdobling i forhold til 1978, var der dog tale om en mindre (5%) nedgang i forhold til 1981, en udvikling, der uden tvivl må tilskrives afmatningen i erhvervslivet (modstykket var en øget beskæftigelse også af unge hos det offentlige). De tre helt afgørende fagområder er – anført efter størrelse – Handel og kontor, Jern og metal samt Bygge- og anlægsvirksomhed, der tilsammen svarer for over 80% af det samlede antal lærlinge og elever, som modtager refusion.

Mændene dominerer, idet kvindernes andel totalt kun udgør 25% (dog at kvinderne er i flertal inden for Handel og kontor). Denne fordeling må ses på baggrund af, at AER ikke omfatter den offentlige sektor, hvor kvinderne er i overtal.

Når stigningen i den samlede udbetaling, som har været uafbrudt, er endnu større end stigningen i antallet af lærlinge og elever, skyldes dette de periodiske forhøjelser af refusionsbeløbet. Fra oprindeligt at have udgjort 250 kr. for førsteårs lærlinge og 400 kr. for øvrige, er disse to satser gennem årlige reguleringer pr. 1. juli 1983 nået op på henholdsvis 480 kr. og 850 kr., svarende til en stigning på henholdsvis godt 90% og godt 110%. Den lidt forskellige stigningstakt skyldes ønsket om i særlig grad at fremme efg-uddannelserne. Det kan i øvrigt her noteres, at de senest fastsatte beløb for første gang skal være gældende i hele to år, altså frem til 1985, dog kun såfremt 1983-overenskomstens forudsætning om en årlig lønstigning på højst 4% viser sig at holde.

Det siger sig selv, at disse stadige forhøjelser af refusionsbeløbet som nødvendigt ledsagefænomen har haft også en stadig stigning i arbejdsgiverbidraget. Som foran nævnt, er det efter loven LO og DA,

som fastsætter bidragets maksimale størrelse, i 1977 aftalt til "for tiden" 16 øre pr. arbejdstime. I 1981 nåede årsbidraget op på 14 øre, og en forhøjelse af maksimum blev således aktuel.

Forhandlinger mellem de to hovedorganisationer resulterede i en aftale om fastsættelse af et nyt maksimumsbeløb på 22 øre, hvilket var den nødvendige forudsætning for en yderligere forhøjelse af årsbidraget, som for 1983 netop blev fastsat til 22 øre pr. arbejdstime.

Om AER-ordningens anvendelsesområde bør måske lige nævnes, at der efter loven kan ydes refusion til uddannelser, der kan sidestilles med efg-uddannelsens 2. del. I første række tænkte på landmandsuddannelserne, men også andre uddannelser kunne komme på tale. Afgørelsen herom træffes i hvert enkelt tilfælde af bestyrelsen, hvorved der især lægges vægt på, at der ikke i forvejen findes en stort set tilsvarende uddannelse inden for efg- eller lærlingeområdet. Bestemmelsen har hidtil kun haft ringe praktisk betydning, idet kun tre talmæssigt meget begrænsede uddannelser har opnået sidestilling.

4. Afsluttende bemærkninger.

Som fremhævet i AER's første årsberetning, har bestyrelsens grundholdning været "at holde en neutral linie over for uddannelsespolitiske og overenskomstmæssige spørgsmål og alene bevæge sig inden for AER's kompetenceområde". Hertil kan dog føjes to kommentarer:

For det første har neutraliteten, naturligt nok, været modificeret ved en generel meget positiv indstilling til de nye erhvervsmæssige uddannelser. Og for det andet har det været uundgåeligt, at mere almindelige organisationssynspunkter har spillet ind ved fastsættelsen af nye, forhøjede refusionsbeløb og deraf afledede stadig højere arbejdsgiverbidrag.

Når dette er sagt, må imidlertid også tilføjes, at samarbejdet i bestyrelsen, såvel i opbygningsperioden som senere, har været præget af en såvel fordragelig som konstruktiv atmosfære. Her var et område, hvor begge arbejdsmarkedets parter var stærkt interesseret i at medvirke aktivt, og det har man også godtgjort i praksis. At denne grundlæggende holdning har haft afsmittende virkning på samarbejdet mellem bestyrelsen og ATP-huset nævnes kun for god ordens skyld.

D. DE "INDEFROSNE" DYRTIDSPORTIONER OG LØNMOTAGERNES DYRTIDSFOND (LD) 1977 OG 1980.

Foran i kap. III blev i afsnit E.2. om de forskellige ændringer i tidens løb af ATP-loven bl.a. omtalt lovgivningen af 2. juni 1977 omkring de såkaldte "indefrosne" dyrtidsportioner og ATP's forvaltning af de heraf følgende statsindbetalinger sammen med institutionens egne fondsmidler efter ATP-lovens regler herfor; der var således her mindre tale om en reel ny opgave, end om en udvidelse, som tiden skulle vise godt nok væsentlig udvidelse, af de i forvejen pågående fondsplaceringers omfang.*) Ligeledes omtaltes, hvorledes disse statsmidler, der efterhånden var vokset til godt 9 mia. kr., i medfør af LD-loven pr. 1. april 1980 blev udskilt og overført til den nyoprettede selvstændige institution, Lønmodtagernes Dyrtidsfond, idet der endvidere ved loven af 30. maj 1980 om ændring af ATP-loven gennemførtes en samordning af reglerne for de to institutioners erhvervelse af aktier.

Bortset fra den heraf følgende løbende koordinering af ATP's og LD's aktiekøb, har ATP således siden 1. april 1980 intet haft at skaffe med LD's fondsplaceringer, som udelukkende er dyrtidsfondens ansvar og kompetence.

Til forskel herfra er ATP-huset i høj grad blevet indskibet i LD's udbetalingsvirksomhed.

I folketingsbeslutningen af 20. august 1976 om indkomstpøolitik for årene 1977-78 og 1978-79 var det oprindeligt forudsat, at udbetalingen til lønmodtagerne skulle "foregå sammen med den øvrige ATP-pension".

I sin indstilling til arbejdsministeren af 24. september 1979 om formen for udbetaling udtalte ATP's bestyrelse imidlertid, at i og med, at dyrtidsbeløbene, modsat de løbende bidragsindbetalinger til ATP, udgjorde "en afsluttet éngangsindbetaling – en klump", var en fuldstændig integration af disse midler i tillægspensionsordningen ikke mulig. Med udgangspunkt i de grundlæggende principper, hvorefter dyrtidsmidlerne var den enkelte lønmodtagers personlige ejendom og skulle anvendes til pensionsformål, var det herefter en enig bestyrelses opfattelse, at den bedste og administrativt enkleste løsning ville

*) Der henvises herom nærmere til skildringen i kap. IV om ATP's fondsarbejde.

være at betragte disse penge som "en form for kapitalpension, der skal udbetales som et éngangsbeløb, når den (de) fastlagte pensionsbegivenhed(er) indtræder".*)

Lovforslaget og den vedtagne LD-lov af 9. januar 1980 fulgte helt denne indstilling. Herudover bestemtes det i lovens § 5 – og det er i nærværende sammenhæng det afgørende – at LD-bestyrelsen varetager sine opgaver "med bistand i fornødent omfang" af ATP's administration efter nærmere aftale de to bestyrelser imellem. (Det er næsten overflødigt at tilføje, at der i forvejen havde været nær kontakt mellem arbejdsministeriet og ATP's ledelse om denne sag).

En sådan aftale blev da også indgået den 18. august 1980, og har som sit første og vigtigste punkt, at ATP-huset "varetager udbetalingsvirksomheden i henhold til de af bestyrelsen for LD fastsatte regler . . .".

Efter LD-lovens § 2 kan en lønmodtager, for hvem der er indbetalt beløb i medfør af dyrtidsindbetalingsloven, forlange udbetaling af beløbet med tilskrevne renter ved det fyldte 67. år, ved tilkendelse af folkepension før det fyldte 67. år og ved tilkendelse af invalidepension, enkepension m.m. Det samme gælder, hvor en lønmodtager overgår til at modtage alders- eller invalidepension fra en privat, godkendt pensionsordning, samt i visse andre tilfælde, herunder overgang til efterløn.

Af ikke uvæsentlig betydning for udbetalingsopgavens praktiske tilrettelæggelse var, at der i henhold til pensionsbeskatningslovens regler om kapitalpension forlods skulle fradrages statsafgift i de udbetalte beløb. For de beløb, incl. tilskrevne renter, der stod på den enkeltes konto pr. 31. december 1979, udgjorde afgiften 25%, for de renter, der tilskrives efter denne dato, andrager afgiften 40%. Dette bidrog i nogen grad til at komplicere administrationens arbejde.

Udbetalingsvirksomheden påbegyndtes 2. januar 1981. På dette tidspunkt omfattede LD-ordningen i alt 2.5 mill. aktuelt eller potentielt berettigede lønmodtagere. Den første udbetaling var af meget betydeligt omfang, idet den i princippet omfattede alle de lønmodtagere,

*) At repræsentanterne for DA og SALA i bestyrelsen var uenige i lønmodtagerrepræsentanternes nye tanker om udskillelse af statspengene til forvaltning i en helt ny, lønmodtagerledet institution, LD, er så en anden sag.

der i perioden fra 1. september 1977 til 31. december 1980 var blevet berettiget til udbetaling som følge af pensionering under den ene eller anden form. I alt udbetaltes således ved denne lejlighed 325 mill. kr. (netto) til 142.000 lønmodtagere, en ret betragtelig transaktion, som imidlertid forløb planmæssigt.

Siden er udbetalingerne kommet ind i en mere rolig gænge, som også fremover vil være det normale, alene bestemt af den årlige tilgang af udbetalingsberettigede lønmodtagere. I 1982 udbetaltes således 158 mill. kr. (netto) til 40.000 lønmodtagere, i gennemsnit altså ca. 3.900 kr.

Med ansvaret for LD's udbetalingsvirksomhed påtog ATP-huset sig for første gang en "serviceopgave" for en ekstern bestyrelse, idet LD selv bestrider den øvrige administration, specielt fondsforvaltningen (dette i modsætning til AER, hvor ATP-huset varetager hele administrationen, jf. afsnit C foran). Men er LD's bestyrelse ekstern, er den til gengæld på ingen måde "fremmed" i og med, at 15 af dens i alt 21 medlemmer efter loven er de til enhver tid værende lønmodtagerrepræsentanter i repræsentantskabet for ATP. Hertil kan så føjes, at som den første formand for LD udpegedes den daværende LO-formand, Thomas Nielsen, som i mangfoldige år havde været medlem af ATP's bestyrelse.

På forhånd kunne man måske have frygtet, at det politiske hændelsesforløb, som førte til udskillelsen fra ATP af dyrtidspengene til en ny institution, ville begrunde visse vanskeligheder i samarbejdet som foreskrevet i LD-loven. Lykkeligvis er dette samarbejde imidlertid forløbet aldeles gnidningsløst, hvortil det nære personlige forhold mellem LD's daglige leder, cheføkonom Holger Jensen, og ATP's daglige ledelse har bidraget på afgørende måde.

E. FERIEGIRO 1981.

1. Feriemærkesystemet af 1938.

Loven af 13. april 1938 om Ferie med løn (i almindelig omtale kaldet Ferieloven) betegnede en milepæl i arbejdet for befolkningens sikring på dette område. Med baggrund i de statslige og kommunale tjenestemænds lovsikrede ret til ferie med løn, som mere eller mindre blev kopieret af en række større virksomheder, var der især gennem de

foregående års kollektive overenskomster sket en udvikling, hvorved en stærkt stigende andel af også de øvrige store lønmodtagergrupper havde opnået ferieret, og dermed mulighed for at holde ferie med løn. Ferieloven, der trådte i kraft 1. juli 1938, undtog det offentliges tjenestemænd og dermed ligestillede, samt enkelte andre grupper med lovsikret ferieret. Bortset herfra omfattede den alle arbejdere, funktionærer og medhjælpere og tillagde dem ferieret på 1 dag om måneden, eller årligt 12 dage (2 uger) ved fuld beskæftigelse. Den hertil svarende feriegodtgørelse fastsattes til 4% af lønnen.

For at skabe sikkerhed for, at lønmodtagerne kunne få deres feriegodtgørelse udbetalt, når ferien skulle holdes, bestemtes det endvidere, at arbejdsgiveren samtidig med lønudbetaling skulle udlevere feriemærker svarende til den optjente feriegodtgørelse. Feriemærkerne kunne købes på postkontorerne, og derefter af arbejdsgiveren indklæbes i den enkelte lønmodtagers feriemærkebog, som var obligatorisk. Det bør tilføjes, at denne fremgangsmåde ikke gjaldt for lønmodtagere, der var antaget månedsvis, idet disse fik ferie med løn.

Dette var, meget summarisk udtrykt, hovedindholdet af Ferieloven af 1938.

Tiden gik og efterhånden udvidedes ferieretten fra 2 til 3 uger, til 4 og i 1979 (med virkning for ferieåret 1981-82) til 5 uger årligt. Samtidigt steg feriegodtgørelsen fra de oprindelige 4% til 6½%, 9½%, 10% og sluttelig fra 1979 til 12½% af lønnen.

Under hele denne lange årrække blev feriemærkesystemet i princippet ved med at bestå, omend dets praktiske anvendelsesområde, som årene gik, i meget væsentligt omfang indskrænkedes ved indførelse af et stort antal feriekortordninger. Kernen i disse var, at der mellem en række fagforbund og arbejdsgiverorganisationer blev indgået, og af Arbejdstilsynet godkendt, aftale om at frigøre sig for den besværlige indklæbning af mærker*) i feriemærkeboerne, mod at arbejdsgiverorganisationerne til gengæld garanterede for udbetalingen af det optjente beløb, når ferien skulle holdes. I tilfælde af fratræden i årets løb, blev der efter disse ordninger udstedt feriekort til lønmodtageren med de relevante oplysninger.

Begge parter høstede fordele herved. Lønmodtagerne opnåede sik-

*) Efter loven udstedtes disse i værdier af 25 øre samt 1, 5, 20 og 50 kr.

kerhed for at få deres penge, når de havde brug for dem, og arbejdsgiverne kunne udskyde udbetalingen af feriegodtgørelsen, til ferien blev holdt (dette til forskel fra de arbejdsgivere, som fortsat benyttede feriemærkesystemet med dets pligt til løbende indkøb af mærker). Tilbage stod imidlertid, for det første, at disse såkaldte feriekort- (eller feriegaranti-)ordninger vel omfattede en meget stor del af, men trods alt langt fra hele arbejdsmarkedet. Hertil kom imidlertid, for det andet, at der efterhånden dannede sig et almindeligt indtryk af, at der i et stort antal tilfælde uden for feriekortordningernes dækningsområde i strid med loven ikke blev indsat feriemærker i feriemærkebogen. I nogle af disse tilfælde ordnedes det økonomiske mellemværende nok kontant som den nemmeste løsning, men i andre tilfælde blev lønmodtageren simpelthen unddraget den ham tilkommende feriegodtgørelse og dermed midlerne til at holde ferie for.

Det siger sig selv, at efterhånden som den lovbestemte ferie udvidedes, senest til årligt 5 uger, og feriegodtgørelsen tilsvarende øgedes til 12½ %, blev den økonomiske rækkevidde af de her omtalte forhold stadig større.

I det samlede billede indgik endvidere som et væsentligt træk, at de af arbejdsgiverne betalte beløb ved køb af feriemærker forblev indestående en vis tid hos postvæsenet, indtil lønmodtagerne hævdede pengene for at kunne holde ferie. Dette indestående udgjorde den såkaldte Feriemærkefond, hvis midler uforandret gennem mangfoldige år forrentedes med kun 3½ %, senere dog forhøjet til 5 %, omend med fradrag af administrationsomkostninger. Indtægten herved tilfaldt en under arbejdsministeriet stående fond, som havde til opgave at støtte ferieformål til fordel for lønmodtagere. Også ud fra denne fonds synsvinkel måtte en effektivisering af det gamle feriemærkesystem forekomme stadig mere ønskelig.

2. Den lange vej fra feriemærker til FerieGiro.

Som tiden gik, fremkom der stadig stærkere kritik af feriemærkesystemet som værende både ineffektivt og forældet. Dette var baggrunden for, at det foran i afsnit B omtalte arbejdsministerielle udvalg af oktober 1968, der også talte repræsentanter for arbejdsmarkedets hovedorganisationer, som den ene af sine opgaver skulle overveje et nyt og tidssvarende system. Udvalget måtte imidlertid efter næsten

seks år afslutte sit arbejde i foråret 1974 uden at kunne stille forslag til afløsning af feriemærkesystemet. Et noget nedslående resultat efter 23 udvalgsmøder.

Så skete der imidlertid noget, som skulle vise sig at få stor betydning for sagens videre forløb. I en fælles henvendelse til arbejdsministeriet gjorde LO, FTF og Foreningen af Arbejdsledere i Danmark gældende, at den under ministeriet sorterende feriefond bestod af midler hidrørende fra feriegodtgørelse, som var indtjent af lønmodtagere, men som ikke var kommet til udbetaling. Der var således ikke tale om statsmidler, og midlerne burde derfor administreres af en selvstændig fond uden at være underkastet de rådighedsbegrænsninger, som til enhver tid måtte være fastsat for statslige bevillinger.

Henvendelsen resulterede i en ændring af ferieloven, der trådte i kraft den 1. juli 1974, og hvorved feriefonden under arbejdsministeriet omdannedes til en selvejende institution, Arbejdsmarkedets Feriefond (AFF).

Ligesom det gjaldt for den tidligere fond skulle AFF's midler "anvendes til ferieformål for lønmodtagere, herunder særlig gennem støtte til institutioner eller organisationer, der tilvejebringer feriemuligheder for lønmodtagere". Mere konkret skulle der ydes støtte til erhvervelse af arealer, opførelse af feriebyer, modernisering af feriehus m.v. særligt for familier med børn. Som grundkapital overtog AFF den tidligere fonds formue på 65 mill. kr.

Af afgørende betydning var endvidere, at AFF's bestyrelse, der udpegedes af arbejdsministeren, kom til at omfatte repræsentanter for arbejdsministeriet og miljøministeriet, samt for alle de store lønmodtager- og arbejdsgiverorganisationer, hvilket selvsagt gav den nye institution en betragtelig styrke. Ankechef K. Kampmann, tidligere arbejdsministeriet og formand for dettes feriefond, udpegedes som den første, og hidtil eneste formand for AFF.

Oprettelsen af den nye institution medførte ikke i sig selv nogen udvikelse af den tidligere feriefonds ret beskedne virksomhed – betinget som denne var af feriemærkesystemet (og dettes mangler) samt postvæsenets beskedne forrentning af Feriemærkefonden. En relativt betydelig ekspansion fulgte dog uundgåeligt med den fortsatte ferieudvidelse og dertil svarende forøgede feriegodtgørelse. I 1980 udgjorde AFF's samlede indtægter således 32 mill. kr. og dens udgifter 13 mill.

kr., "overskuddet" hermed 19 mill. kr., medens kapitalkontoen efterhånden var nået op på næsten 180 mill. kr.

En mindre del heraf, ca. 25 mill. kr., var placeret i obligationer, men langt størsteparten, godt 150 mill. kr., var anbragt i udlån til ferieformål, der i 1980 udviste en stigning på 26 mill. kr. Disse lån var helt overvejende ydet til Dansk Folke-Ferie til oprettelse og udbygning af en række feriecentre (feriebyer) ud over landet.*)

En anden nydannelse af interesse i nærværende sammenhæng indtraf året efter AFF's oprettelse, da LG, der også havde lært feriemærkesystemets besværligheder at kende i sine første leveår, i juli 1975 gik over til at bruge de langt mere praktiske Ferie-Postgiro-anvisninger (herefter betegnet Ferie-PGA'er).

Der var med disse begivenheder givet arbejdsministeriet god anledning til at anstille overvejelser om at gå over til generelt at anvende et tilsvarende postgiro-system i stedet for feriemærkerne.

En henvendelse til ATP i december 1975 om mulighederne for at knytte et sådant nyt system til ATP's administration medførte i første omgang, at der nedsattes en arbejdsgruppe under arbejdsministeriet med deltagelse af de berørte parter for at kulegrave hele problemet.

Gruppens redegørelse, der principielt fulgte ministeriets tanker, blev i oktober 1976 fremlagt for ATP's bestyrelse, der imidlertid fandt, at en stillingtagen til projektet måtte afvente forudgående forhandlinger mellem arbejdsministeriet og arbejdsmarkedets parter. Meningen var klar nok: ATP som institution burde principielt ikke blandes ind i den mere eller mindre organisationspolitisk betonedede afgørelse om mulig afskaffelse af feriemærkesystemet, som ansås for at henhøre under hovedorganisationernes domæne.

At der ikke var tale om almindelig vrangvilje fra ATP's bestyrelse fremgik i øvrigt deraf, at bestyrelsen kort forinden havde besluttet at imødekomme en anmodning fra AFF om at lade ATP's administration overtage opkrævningen af uhævet feriegodtgørelse hos arbejdsgivere, der var omfattet af feriekortordninger – altså en rent teknisk-administrativ opgave.

*) Formand for Dansk Folkeferie var gennem en lang årrække formanden for LO, Thomas Nielsen, som først i 1983 afløstes på denne post af sin efterfølger, Knud Christensen.

Efter et par års stilstand omkring det større problem tog arbejdsministeriet initiativ til at genoplive sagen. I en henvendelse til ATP's bestyrelse i februar 1979 fastslog ministeriet således som sin opfattelse, at et ferie-PGA-system nu burde søges gennemført med virkning fra 1. januar 1980. Nærmere var det tanken at basere det nye system på et selvstændigt register, administreret af ATP, idet de omfattede arbejdsgivere i optjeningsåret skulle indbetale feriegodtgørelsen til ATP, som også skulle investere midlerne i tiden indtil udbetalingen i det efterfølgende ferieår. AFF havde allerede tilsluttet sig at administrere et sådant system, og arbejdsministeriet anmodede nu "om tilkendegivelse af, hvorvidt bestyrelsen kan give sin tilslutning til, at et af AFF administreret ferie-PGA-system til afløsning af postvæsenets feriemærkesystem etableres i tilknytning til ATP."

To kommentarer kan måske her være på deres plads. For det første var det nyt i forhold til arbejdsgruppens redegørelse af september 1976, at ATP skulle varetage også placeringen af de indbetalte midler i en vis periode, en idé, som var begrundet i ønsket om at opnå en højere forrentning ("markedsrenten"), end den der tidligere var opnået hos postvæsenet. Og for det andet ville forslaget efter arbejdsministeriets opfattelse ikke kræve lovændring, da der alene var tale om en afløser for feriemærkesystemet, som dette var fastlagt i en arbejdsministeriel bekendtgørelse i 1971.

Denne henvendelse skulle i de følgende måneder give anledning til langvarige bestyrelsesforhandlinger.

Udgangspunktet var klart: det gældende feriemærkesystem virkede ikke særligt godt, og indførelse af et mere effektivt system var ønskeligt. Herom var alle for så vidt enige.

Lønmodtagersiden gik uden forbehold ind for, at ATP burde påtage sig at yde den ønskede tekniske bistand til gennemførelse af det påtænkte ferie-PGA-system.

DA's og SALA's repræsentanter fremholdt heroverfor, at de øgede økonomiske midler til AFF i væsentlig grad ville fremkomme derved, at staten gav afkald på feriepengene, som den hidtil havde haft indestående til en meget lav rente. Udsigten til et nyt stort administrativt apparat for at klare en både besværlig og utaknemmelig opgave forekom heller ikke tillukkende.

Drøftelserne førte dog gradvis til en tilnærmelse af synspunkterne.

Således opnåedes der enighed om, at bestående feriekortordninger ikke måtte berøres af en nyordning – et absolut krav fra DA – samt om, at der skulle oprettes en klar aftale mellem ATP og AFF om udførelsen af den påtænkte tekniske servicefunktion.

Tidligt i september 1979 var sagen omsider modnet såvidt, at bestyrelsen i enighed kunne godkende et imødekomende svarbrev til arbejdsministeriet. I skrivelsen fremholdtes, at bestyrelsen herved lagde afgørende vægt på, at de bestående feriekortordninger ikke blev berørt, at kvartalsvis indbetaling til systemet måtte foretrækkes frem for månedlig indbetaling og endelig, at der forudsattes indgået nærmere aftale med AFF om ATP's funktioner og dækning af de hermed forbundne administrationsomkostninger.

Hermed var terningerne reelt kastet, og ATP havde påtaget sig en ny og omfattende arbejdsopgave.

Alligevel viste det sig, at der stod to løse ender tilbage at binde op: anbringelsen af feriepengene og nyordningens ikrafttrædelsesdato.

Hvad angår det første, er foran omtalt, at arbejdsministeriet i sin skitse af februar 1979 forudså også denne opgave varetaget af ATP – det var den forventede høje "markedsrente", som lokkede.

Placeringen af den herved forventede nogenlunde faste "grundkapital" på 600-700 mill. kr. havde haft ATP-bestyrelsens interesse, uden at der dog var tilvejebragt klarhed herover. Spørgsmålet faldt imidlertid bort i og med, at der efter en række forhandlinger og drøftelse af sagen i finansudvalget medio 1980 blev truffet den afgørelse, at feriegodtgørelsen blot indbetales til en girokonto, idet det indestående dagligt overføres til en konto i Nationalbanken, der af staten forrentes med 1% over den gældende diskonto.

Herved var enhver mulig bekymring for, hvordan AFF via ATP ville forvalte disse midler fjernet. Men samtidig var AFF blevet afskåret fra at opnå markedsrenten, på dette tidspunkt herved 19%, og måtte nøjes med 14% (den aktuelle diskonto 13% + 1%). De 14% var dog stadig markant højere end de hidtil opnåede 5%.

Et andet væsentligt aspekt vedrørte ikrafttrædelsesdatoen.

Fra LO-siden havde man fra starten været stærkt interesseret i at få det nye ferie-PGA-system igangsat fra 1. januar 1980. Og selv om de langvarige forhandlinger i bestyrelsen havde medført, at tidsfristerne for en sådan igangsættelse for længst var overskredet, havde admini-

strationen endnu i begyndelsen af august 1979, stærkt presset af Thomas Nielsen, lovet at ville gøre sit yderste for at få ordningen op at stå til den anførte dato. Så skete der imidlertid det, at efter afgivelsen af det positive svar til arbejdsministeriet modtog ATP omkring 1. oktober 1979 meddelelse om, at gennemførelsen af det nye system alligevel måtte udskydes til 1. januar 1981. Som årsag hertil blev angivet, at der var rejst ønske om ændringer i ferieloven samtidig med indførelsen af ferie-PGA-systemet, og at dette spørgsmål først måtte afklares inden endelig stillingtagen. At der kort efter blev udskrevet valg til folketinget afgjorde definitivt sagen.

Valget resulterede i et 4. ministerium Anker Jørgensen, og den 10. december 1979 kunne arbejdsminister Svend Auken udstede bekendtgørelse om FerieGiro-systemet, hvor dettes ikrafttræden blev fastsat til den 1. januar 1981.

Det var en lang og trang vej, som havde måttet tilbagelægges for at nå så langt. Nu stod imidlertid tilbage at bringe nyordningen ud i livet. Allerede ud fra de usikre antagelser om opgavens omfang var det et held i uheld, at iværksættelsen var blevet udsat med et år, og dermed tilsyneladende havde muliggjort en forsvarlig tilrettelæggelse af igangsættelsen.

3. FerieGiro-systemet i hovedtræk.*)

Det nye system betød kort udtrykt, at arbejdsgiverne i stedet for at bruge feriemærker, skal indbetale feriegodtgørelsen, for tiden 12½ % af den indtjente løn, til FerieGiro.

Ordningen skal benyttes af arbejdsgivere, som beskæftiger medarbejdere, for hvem der løbende skal indbetales feriegodtgørelse under ansættelsen, samt funktionærer, der skal have sådan godtgørelse udbetalt ved fratræden.

Derimod skal arbejdsgivere, der er omfattet af en overenskomst om brug af feriekort eller lignende, ikke benytte FerieGiro-systemet for de lønmodtagere, som omfattes af en sådan overenskomst (der som hidtil skal godkendes af Arbejdstilsynet).

*) Arbejdsministeriets bekendtgørelse af 10. december 1979, senere afløst af bekendtgørelse af 12. november 1981 (i konsekvens af en i mellemtiden vedtaget ændring af ferieloven).

Feriegodtgørelsen skal, efter fradrag af A-skat, af arbejdsgiveren indbetales kvartalsvis på særlige girokort, der udsendes af FerieGiro. Samtidig skal arbejdsgiveren på særlige, ligeledes udsendte lister foretage indberetning om den feriegodtgørelse, der er indbetalt for hver medarbejder, samt antal optjente feriedage*).

For månedsvis ansatte, der får ferie med løn, typisk funktionærer, skal arbejdsgiveren ved fratræden indbetale feriegodtgørelse, også her efter fradrag af skat, både for det løbende optjeningsår (kalenderåret) og for den del af tidligere optjeningsår, for hvilket den ansatte endnu ikke har holdt ferie.

Om udbetalingen gælder, at hver lønmodtager, inden ferieåret begynder 2. maj, får tilsendt en FerieGiro-anvisning med den feriegodtgørelse, der af hans arbejdsgiver(e) er indbetalt for det foregående kalenderår.

4. Iværksættelsen af FerieGiro 1981: en barsk oplevelse.

Året 1980 var helliget forberedelserne til den nye ordnings igangsættelse 1. januar 1981 i nært samarbejde mellem ATP og AFF.

Et vist grundlag herfor var allerede tilvejebragt året forud gennem tekniske drøftelser mellem arbejdsministeriet, AFF og ATP-husets sagkyndige. Nu skulle der imidlertid tages endelig stilling til en række principielle forhold og praktiske foranstaltninger.

Som noget af det første blev der således i marts 1980 indgået aftale om samarbejdet og arbejdsdelingen de to institutioner imellem.**)

Til koordinering af aktiviteterne etableredes herved et kontaktudvalg med repræsentanter for AFF's bestyrelse og administration samt for ATP's administration. Dette udvalg har siden, under forsæde af AFF's formand, Karsten Kampmann, været det faste forum for drøftelse af FerieGiro's anliggender.

Ved aftalen blev det endvidere fastlagt, at ATP skulle varetage såvel opkrævningsopgaven med alt, hvad dertil hører (rykning, fejlrettelse, kontering på lønmodtagerkonto m.m.), som udbetalingssiden, altså

*) Som det vil ses, svarer denne ordning til den fremgangsmåde, som var gældende for ATP indtil 1974, hvor man overgik til helårlig indberetning, jf. foran i kap. IV.

***) Aftalen blev med enkelte mindre ændringer endeligt bekræftet i marts 1981 af de respektive bestyrelser.

udsendelsen af FerieGiro-anvisninger til de berettigede lønmodtagere. Administrationsudgifterne dækkes af AFF.

Med i billedet vedrørende gennemførelsen af FerieGiro-ordningen hører også, at administrationen af ferieloven henhører under direktoratet for arbejdstilsynet. Rent praktisk betyder dette bl.a., at opkrævning af restancer i en række tilfælde forstås af arbejdstilsynet.

Endvidere har AFF varetaget en række administrative funktioner ved ordningens iværksættelse, herunder bl.a. kontrol af godkendelsen af feriekortordninger.

Dette har – i modsætning til de hidtidige opgaver, som ATP-huset har påtaget sig – betydet, at flere forskellige institutioner, her altså ikke mindre end 3, medvirker ved administrationen af FerieGiro-ordningen, hvilket selvsagt har givet visse komplikationer med hensyn til en klar arbejdsdeling, et forhold som forhåbentlig bliver løst på tilfredsstillende måde, når ordningen er helt indkørt.

På det praktiske plan var udgangspunktet, at der ikke forelå nogen opgørelse af antallet af lønmodtagere, der var (eller burde være) omfattet af feriemærkesystemet. Herom var man henvist til usikre skøn. Det alt overskyggende problem var derfor at få kortlagt kredsen af arbejdsgivere, som var pligtige at indbetale feriegodtgørelse, og dermed tilvejebringe et grundlag for opkrævningen gennem udsendelse af de omtalte giroindbetalingskort.

På grundlag af spørgeskemaer, som udsendtes i august 1980 til samtlige aktive arbejdsgivere, opnåedes en afklaring heraf. Resultatet var overvældende.

I arbejdsministeriets oprindelige oplæg var det løst skønnet, at et FerieGiro-system ville berøre ca. 20.000 arbejdsgivere og omfatte omkring 100.000 lønmodtagere med løbende optjening af feriegodtgørelse, svarende til ca. 10% af samtlige lønmodtagere med arbejderstatus. Hertil kom ca. 65.000 funktionærer, for hvem der alene skulle indbetales feriegodtgørelse ved stillingsfratræden.

De virkelige tal var af en helt anden størrelsesorden.

Antallet af berørte arbejdsgivere viste sig at være ca. 75.000 og antallet af lønmodtagere med løbende optjening af feriegodtgørelse mere end 500.000, altså fem gange det tidligere antagne tal. Kun antallet af funktionærer, ca. 60.000, holdt sig inden for skønnet.

Hermed var også forudsætningerne for tilsagnet om at yde den om-

talte teknisk-administrative bistand radikalt ændret, og ATP-huset kom ud for en af sine til dato største udfordringer. *)

Under det forberedende arbejde havde man regnet med, at den nye opgave ville kræve ca. 35 nye medarbejdere, hvilket nu måtte sættes op til 70. Til knapheden på umiddelbart disponibel arbejdskraft sluttede sig en stadig mere akut lokalemangel, der – som det var sket i tidligere tilfælde – midlertidigt blev afhjulpet ved opførelse af en interimistisk terrapin-bygning. Et afledet resultat var, at der blev sat skub i overvejelserne om en større udvidelse af ATP-huset.

Ved en ekstraordinær indsats, der efter sagens natur først og fremmest tilfaldt Teknisk-administrativ afdeling, lykkedes det imidlertid at overvinde vanskelighederne og den første opkrævning til brug ved arbejdsgivernes indbetaling af feriegodtgørelse for januar kvartal 1981 kunne som planlagt udsendes 20. marts 1981.

For hele optjeningsåret 1981 blev der ved de fire kvartalsvise opkrævninger indbetalt ca. 1.6 mia. kr. eller rundt regnet det dobbelte af det oprindeligt antagne.

Sammenholdes dette med femdoblingen af det oprindeligt forventede antal lønmodtagere med løbende optjening af feriegodtgørelse, fremgår det uden videre, at FerieGiro (som før det Feriemærkesystemet) omfatter et meget stort antal ret korte beskæftigelsesforhold med en deraf følgende forholdsvis beskeden feriegodtgørelse. Som helhed var begivenhedsforløbet i alle tilfælde en klar bekræftelse af den tidligere udbredte opfattelse, hvorefter Feriemærkesystemet i vidt omfang ikke var blevet overholdt på arbejdsmarkedet.

Iværksættelsens anden fase omfattede udbetalingen af den i 1981 optjente feriegodtgørelse til brug i ferieåret 2. maj 1982 til 1. maj 1983. I første halvdel af april 1982 udbetaltes således de 1.6 mia. kr. til ca. 600.000 lønmodtagere. **)

*) For god ordens skyld bør her præciseres, at vel havde Feriefonden påtaget sig at administrere FerieGiro-ordningen, omend med teknisk bistand fra ATP. Ressourcemæssigt var dette imidlertid en fiktion, idet det var dette teknisk-administrative arbejde, der var det kvantitativt helt afgørende, og AFF ikke rådede over noget administrativt apparat af betydning. Dette forklarer også, hvorfor ATP-bestyrelsens stilling var bestemmende for projektets vedtagelse og igangsætning.

**) Til sammenligning tjener, at der året før indløstes feriemærker for godt 700 mill. kr.

Også denne udbetalingsaktion – den største i ATP-husets historie – forløb som planlagt.

5. Afrunding.

FerieGiro oplevede i 1982 sit første fulde virksomhedsår og ATP-husets teknisk-administrative bistand til systemet har fundet sin faste rytme.

Som foran omtalt udgjorde den i alt indbetalte, i statskassen indestående, feriegodtgørelse for 1982 1.6 mia. kr., hvorfor AFF modtog en renteindtægt på godt 150 mill. kr. – mod godt 15 mill. kr. i renter af Feriemærkefonden i 1980. Samtidig udgjorde fondens udgift til ATP's bistand imidlertid 41 mill. kr. Selv med fradrag herfor må det nye FerieGiro-system nok siges at have givet AFF en virkelig klækkelig merindtægt, dels takket være den højere forrentning, dels på grund af det mere effektive opkrævningssystem.

F. FÆLLESOPKRÆVNINGEN (FOK) 1983.

I kap. III, afsnit E, omtaltes kort også de mindre ændringer i ATP-loven, som var et led i gennemførelsen af loven af 28. april 1982 om ændring af forskellige lovbestemmelser vedrørende opkrævning af arbejdsgiverbidrag. Som det vil erindres, var kernen i denne omfattende opkrævningsreform, at ATP fra 1. januar 1983 skulle forestå en samlet opkrævning hos arbejdsgiverne af bidragene til ATP, Lønmodtagernes Garantifond (LG), Arbejdsgivernes Elevrefusion (AER), Arbejdsløshedsforsikringen (AL) og Invalidepension (IP). Fællesopkrævningen (FOK) er i dag den almindeligt anvendte betegnelse for denne foranstaltning.

Der var en forhistorie. Med årene var der fremkommet stadig mere højlydt kritik af de administrative byrder, som indbetaling og indberetning af bidrag til et stigende antal lovfæstede ordninger pålagde arbejdsgiverne. Denne kritik forstærkedes yderligere efter vedtagelse i forsommeren 1980 af lovgivning, hvorefter opkrævningerne af arbejdsgiverbidrag til invalidepension og arbejdsløshedsforsikringen, der hidtil var blevet varetaget af forsikringssselskaberne, fra 1. januar 1981 blev overtaget af statsskattedirektoratet. Baggrunden for ændringen var, at det med den tidligere opkrævningsform ikke var

muligt at kontrollere indbetalingerne – men nyordningen føltes besværligere af arbejdsgiverne.

Med til billedet hører, at regeringen først havde forsøgt at få ATP til at overtage denne opkrævningsopgave, men at institutionen på det tidspunkt ikke mente at kunne påtage sig dette, især under hensyn til de nært forestående store arbejdsopgaver vedrørende udbetalingen af de "indefrosne" dyrtidspenge og vedrørende indførelsen af en generel ferie-PGA-ordning til afløsning af feriemærkesystemet. Det spillede nok også ind, at der i ATP's øverste ledelse var en vis betænkelighed ved i tiltagende omfang at skulle spille den ikke særlig taknemmelige rolle som "opkrævningsbureau" for arbejdsmarkedet, oven i købet med risiko for øget offentlig indblanding i virksomheden som tak for bistanden.

Mere aktuelt havde Fællesopkrævningen (FOK) imidlertid sin oprindelse i et forslag til folketingsbeslutning om forenkling af erhvervslivets indbetalinger til det offentlige, som partiet Venstre havde fremsat allerede den 6. februar 1981, altså kun godt én måned efter nyordningen via statsskattedirektoratet.

Dette skulle vise sig at være et af de i nyere tid ret sjældne fremgangsrige oppositionsforslag. Heri opfordredes regeringen til "at tage initiativet til en samordning og forenkling" af indbetalingerne til de indledningsvis nævnte fem ordninger med det sigte at lette de selvstændige erhvervsdrivendes administrative byrde ved disse indbetalinger. Nærmere gik forslaget ud på at samle indbetalingerne til én instans, at koncentrere indbetalingerne til én eller nogle få gange om året, og at fritage arbejdsgiverne for arbejdet med at udregne bidragenes størrelse.

Efter 1. behandlingen den 18. marts 1981 af dette beslutningsforslag kunne Venstres ordfører, Fogh Rasmussen, med god grund "sige tak for den helt overvældende positive modtagelse".

Sagen kom imidlertid kort efter ind på et nyt spor, idet det politiske forlig af 20. maj 1981 mellem Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Centrumdemokraterne og Kristeligt Folkeparti blandt meget andet også omfattede enighed om en forenkling af bidragsopkrævningerne i overensstemmelse med Venstres forslag, idet den samlede opkrævning burde ske ved ATP's foranstaltning og så vidt muligt med virk-

ning fra 1. januar 1982*). ATP var forresten på dette tidspunkt slet ikke blevet spurgt om sin stilling hertil – men det så man stort på.

I de følgende uger var der intensive drøftelser, officielt af rent teknisk karakter, mellem arbejdsministeriet, arbejdsmarkedets hovedorganisationer og ATP, som jo – man fristes til at sige: endnu en gang – var udset til at skulle forestå den praktiske iværksættelse. Med den tilstræbte hurtige ikrafttræden allerede 1. januar 1982 måtte administrationen i Hillerød imidlertid allerede af tekniske grunde insistere kategorisk på den enklest mulige løsning. Motivet for denne hed "fuld integration", hvorved var at forstå, at samtlige arbejdsgivere kvartalsvis skulle svare et bidrag, der dækkede alle fem ordninger, idet bidraget for den enkelte lønmodtager skulle fastsættes på grundlag af beskæftigelsens omfang efter ATP-ordningens regler.

Det viste sig nu, at en af følgerne af at vælge denne totalt integrerede løsning uundgåeligt ville være en ophævelse af den gældende regel om, at der ikke betales bidrag til arbejdsløshedsforsikringen (AL) for den første ansatte i virksomheden – og dette bidrag var så langt det største af de fem omhandlede arbejdsgiverbidrag. Dette kunne Dansk Arbejdsgiverforening ikke gå med til. Hermed var iværksættelse af en nyordning den 1. januar 1982 reelt udelukket og efter arbejdsministerens sondering hos forligspartierne opnåedes da enighed om udsættelse til 1. januar 1983.

Den model, som herefter kom til at danne grundlag for det videre arbejde, byggede da på uændret indbetaling af ATP-bidrag og en samlet forud beregnet opkrævning af bidrag til de øvrige fire ordninger, hvorved der forlods blev fratrukket bidrag til arbejdsløshedsforsikringen for den første ansatte, og således at arbejdsgiveren af den udsendte opkrævning kunne se, hvorledes det opkrævede beløb fordelte sig på de forskellige ordninger.

Arbejdsministeriets officielle henvendelse til ATP om at påtage sig denne opkrævningsopgave blev i august 1981 drøftet i bestyrelsen, der gav sin principielle tilslutning. Det blev herved forudsat, dels at den praktiske iværksættelse skete i nøje samarbejde mellem arbejdsministeriet og ATP's administration, dels at de nærmere regler blev

*) Lidt maliciøst kunne man måske sige, at forligspartierne "huggede" Venstres gode idé.

udformet således, at ingen af de ordninger, som i forvejen blev administreret (helt eller delvis) fra ATP-huset, ville blive belastet økonomisk ved den fælles bidragsopkrævning.

Det lå i denne model, som var baseret på den af ATP og LG omfattede arbejdsgiverkreds, at de offentlige myndigheder skulle betale til alle fem ordninger, altså ikke blot, som hidtil, alene til ATP og LG. En række overvejelser i den følgende tid med ministeriet som udfarende kraft, førte imidlertid til det resultat, at man besluttede sig for at lægge den af AER omfattede, snævrere arbejdsgiverkreds til grund, hvilket praktisk betød, at de offentlige myndigheder m. fl. blev friholdt for at betale bidrag, ikke blot som hidtil til AER, men også til IP og AL. ATP's administration fremholdt de tekniske komplikationer, som uundgåeligt var forbundet hermed, men accepterede dog sluttelig denne løsning. Der var jo nu også givet bedre tid end oprindeligt forudsat.

Omkostningssiden gav som ventet anledning til langvarige drøftelser. Udgangspunktet herved var ATP's skøn over omkostningerne ved FOK – herunder såvel etablerings- som driftsomkostninger – og forslag til principper for omkostningsfordelingen.

Hvad det første angår, var det administrationens, nødvendigvis ret usikre, skøn, at husets samlede opkrævningsopgave – altså efter tilgang af de to nye opkrævninger for AL og IP – efter en femårig overgangsperiode i 1986 ville kunne bestrides med stort set de samme omkostninger, som i 1981, hvor den kun omfattede de tre "gamle" ordninger.

Hvad angår omkostningsfordelingen var den grundlæggende filosofi, som knæsat af ATP's bestyrelse allerede i 1980, at den enkelte – underforstået permanente – arbejdsopgave skulle belastes med en forholdsmæssig andel af ATP-husets samlede ressourceforbrug, altså en totalomkostningsbetragtning, til forskel fra en grænseomkostningsbetragtning. Dette lyder besnærende enkelt, men forudsatte i praksis en omhyggelig rapportering om de enkelte arbejdsopgavers beslaglæggelse af personaletid, EDB-kørsler m.m. Det var først langt henne i maj 1982, at der opnåedes enighed med finansministeriet om en fordelingsnøgle, som kontant udtrykt indebar, at 50% af omkostningerne skulle fordeles ligeligt på de fem ordninger og 50% skulle fordeles efter provenue.

Sideløbende med de praktiske forberedelser var lovarbejdet gået sin gang. Den 27. januar 1982 fremsatte arbejdsminister Auken forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser vedrørende opkrævning af forskellige arbejdsgiverbidrag*). Der var i virkeligheden tale om en art bunkebryllup, idet lovforslaget omfattede de nødvendige ændringer i alle de fem love, der blev berørt af nyordningen.

Deres væsentligste indhold var naturligvis bestemmelser, hvorefter ATP fremtidig skulle forestå opkrævningen af de respektive arbejdsgiverbidrag, idet disse ville være at beregne på grundlag af de indbetalte ATP-bidrag for foregående kvartal. Hertil sluttede sig en harmonisering af en række af opkrævningen afledte bestemmelser, således vedrørende betaling af morarenter, forældelse, henstand med og eftergivelse af bidragsbetaling, ankeadgang m.m.

Som ventet fik forslaget ved 1. behandlingen den 4. februar 1982 en særdeles positiv modtagelse fra næsten alle partier**). I sin tak herfor kunne arbejdsministeren endog udtale: "Vi er egentlig i den situation i dag, at alle i folketinget – hvis man tør tolke Venstresocialisternes tavshed positivt – er enige om, at det er et virkeligt godt forslag, der er lagt frem". Formodningen om Venstresocialisternes positive holdning skulle dog vise sig at være forhastet.

En kort 2. behandling den 16. april 1982 efterfulgtes af en ultrakort 3. behandling den 20. april 1982, hvor ingen ønskede ordet. Forslaget blev vedtaget med 134 stemmer for og 4 imod – nemlig netop Venstresocialisterne, som heller ikke ved denne lejlighed tog ordet.

De fornødne bekendtgørelser blev udstedt i august måned, for ATP's og LG's vedkommende dateret 2. august 1982, og FOK iværksattes herefter planmæssigt pr. 1. januar 1983. På grundlag af de modtagne ATP-bidrag i perioden 16. december 1982 til 15. marts 1983 foretog ATP-huset bidragsfastsættelse for de øvrige fire ordninger – LG, AER, AL og IP – og i slutningen af marts 1983 udsendtes den første fællesopkrævning for januar kvartal til godt 141.000 arbejdsgivere. Den lød på 1.065 mill. kr., hvortil kom ATP-bidraget på anslået 500 mill. kr., som arbejdsgiverne selv skulle beregne.

*) Det var dette lange og besværlige navn, som hurtigt medførte, at de indirekte implicerede parter besluttede sig for den knappe og mere mundrette betegnelse Fællesopkrævningen, i forkortelsen FOK, som også går igen i ordningens logo.

***) Folketingstidende 1981-82, spalte 1324-1339.

Der rådede under planlægningen en vis bekymring for, hvordan indbetalingerne især i begyndelsen ville forløbe i og med, at arbejdsgiverne nu blev præsenteret for en samlet opkrævning af ret betydelig størrelse. Det er som bekendt altid ved starten, at vanskelighederne i givet fald viser sig, men allerede efter den første indbetaling pr. 1. april 1983 turde det fastslås, at FOK fik en vellykket premiere og må betegnes som en succes.

Som det vil være fremgået, er FOK ikke en ny selvstændig institution, men er alene udtryk for, at fem særskilte procedurer for varetagelsen af en væsentlig administrativ funktion, nemlig opkrævningen af bidrag til fem ordninger, nu er blevet samlet til een operation under ATP-husets ansvar.

Det ligger i tråd med det her sagte, at FOK ikke har egen bestyrelse. Med udgangspunkt i det givne lovgrundlag er der imidlertid mellem de berørte ministerier og institutioner oprettet et kontaktudvalg med den opgave at varetage den, især i indkøringsperioden, vitale koordination mellem de forskellige parter.

VIRKSOMHEDEN – ATP-HUSET

A. Domicilet.

Dette kapitel omhandler ATP-huset som det arbejdssted, hvor i dag en række samfundsopgaver varetages under ATP-ledelsens øverste ansvar for driften. Det forekommer da naturligt at indlede fremstillingen heraf med en omtale af foretagendets ydre ramme gennem tiden – dets domicil.

I de første måneder af ATP-ordningens eksistens fik den spæde administration husly i nogle kontorer, som arbejdsministeriet velvilligt, og vederlagsfrit, stillede til rådighed i ejendommen på Skt. Annæ Plads 5, hvor også Tillægspensionsudvalget af 1963 og dets sekretariat havde holdt til.

Dette var imidlertid klart nok en absolut midlertidig nødløsning. Allerede på udvalgsstadiet havde der fra kommunalt hold været udvist interesse for den nye institutions geografiske placering, men udvalget mente ikke at burde tage stilling hertil. Dette blev således et af de første, og mest presserende, spørgsmål, som den nyvalgte bestyrelse måtte tage stilling til.

Sagen var da også på dagsordenen allerede ved det første bestyrelsesmøde den 19. marts 1964 – og forblev på dagsordenen de første mange møder.

Interessen samlede sig snart om et tilbud fra Hillerød kommune, der syntes at rumme mulighed for at leje velegnede lokaler i en del af en boligbebyggelse, der var under opførelse, og som det ikke ville volde vanskeligheder at udforme som kontorer med indflytning tidligt på efteråret. Forhandlinger med byen og bygherren førte hurtigt til, at en række praktiske og juridiske problemer kunne løses på tilfredsstillen-

de vis*), og tilbudet blev herefter accepteret af ATP i maj måned. Umiddelbart derefter blev overvejelserne om indretning af de nye kontorlokaler påbegyndt, hvorved rettesnoren var den korte og klare, at lokalerne skulle være funktionelle og menneskevenlige, men uden prestigepræg**). I øvrigt blev det bestemt, at medarbejderne allerede omkring 1. august skulle flytte til Hillerød i et antal lejligheder i naboejendommen, som kunne lejes for et par måneder.

Og således skete det da også. Den 3. august 1964 kørte en enkelt flyttebus fra Skt. Annæ Plads til Skovledet 107-109 med institutionens endnu beskedne habengut. Enkelte medarbejdere fulgte med den daglige ledelse på dette togt til provinsen, men ellers var det hovedsagelig nyansatte folk, som rykkede ind i de 7-8 lejligheder, som altså blev ATP's første, omend kun midlertidige, hjem under eget tag.

Der var et skær af eventyr over foretagendet på denne tid, som endnu huskes af de gamle medarbejdere, og der var også brug for et lyst syn på tingene. Til at begynde med var forholdene ret så primitive. Bl.a. var der ingen kantine eller spisestue, hvorfor de medbragte klemmer blev indtaget på døre, som blev afhængt til formålet og lagt på bukke – for bagefter at blive sat op igen.

Det virkede imidlertid udmærket og ingen beklagede sig – det ville forresten heller ikke have nyttet noget.

Opførelsen af det nye kontorhus skred i mellemtiden hurtigt frem. Overflytningen til de nyindrettede lokaler i Skovledet 93-95, der omfattede godt 2.500 m², foregik etapevis i efterårets løb og afsluttedes den 19. december 1964. Der var med god grund feststemning ved institutionens første julefrokost den 23. december for de da efterhånden 73 medarbejdere.

Allerede tidligt i 1965 rejste bygherren – Fællesorganisationens Byggeaktieselskab – spørgsmål om ATP's køb af den husblok, hvoraf kon-

*) Det gode resultat skyldtes i væsentlig grad den indsats, som her blev ydet af borgmester L. V. P. Stenberdt, viceborgmester Aksel V. Jensen og kommunaldirektør Hedegaard Jensen. Bygherre for hele komplekset var i øvrigt Fællesorganisationens Byggeselskab under ingeniør Aksel V. Jensens ledelse. Mere alment kan siges, at byen syntes fast besluttet på, at ATP's tjenestested skulle være Hillerød.

***) Et praktisk eksempel var formanden, Geert Drachmanns krav om, at vestvendte vinduer skulle være mindre end fastlagt for boligerne i naboejendommene. "Solfælde-risikoen" skulle undgås.

torlokalerne optog noget over halvdelen, idet Frederiksborg Amt var interesseret i at leje resten. Nogle temmelig langstrakte forhandlinger, ikke overraskende især om prisen, resulterede i, at ATP omkring 1. januar 1966 købte huset for godt 5 mill. kr.

Huset i Skovledet 93-97 skulle blive ATP's hjem i 11 år og opfyldte stort set forventningerne om en god og effektiv ramme for administrationens virke. Med ordningens udbygning og udførelsen af forskellige ude fra kommende opgaver sammen med andre myndigheder blev pladsmangelen imidlertid efterhånden stadig mere udtalt. I 1969 – da medarbejdertallet passerede de 175 – blev det derfor nødvendigt som en midlertidig løsning at opføre en interimistisk kontorbygning på ca. 500 m² (det såkaldte terrapinhus) på det grønne areal i umiddelbar tilknytning til hovedhuset. Her blev hele EDB-maskineriet samlet, hvorved der også opnåedes en mere rationel arbejds gang.

Dette gav dog kun en stakket frist – lidt over et år. Fejlrettelsesarbejdet i forbindelse med overgangen til CPR-numre samt den arbejdsbyrde, der af folketinget blev pålagt ATP i forbindelse med den første "kompensationsordning" (godtgørelse af én dyrtidsportion til arbejdsgiverne) krævede en ny, betydelig personaleudvidelse. Dette nødvendiggjorde opførelse af endnu en midlertidig kontorbygning på ca. 550 m², beliggende på Skovledet i nærheden af hovedhuset, en foranstaltning, der kun blev muliggjort ved Hillerød kommunes beredvillige bistand. Bygningen blev taget i brug i september 1970.

Frederiksborg Amt fraflyttede de lejede lokaler i kontorhuset pr. 1. januar 1973, således at ATP selv kort tid efter kunne tage dem i anvendelse, hvilket selvsagt betød en væsentlig lettelse af pladsproblemet. I alt rådede institutionen nu over næsten 5.400 m².

De forudgående erfaringer med nødløsninger bevirkede dog, at ledelsen med tanke på fremtidige situationer tog positivt mod en henvendelse fra Hillerød byråd om ATP's mulige køb af et større grundareal i institutionsområdet i Hillerød Øst, i øvrigt nabogrunden til den nye amtsgård. De herefter indledte forhandlinger kunne afsluttes med heldigt resultat i juni 1972, hvor ATP fik endeligt skøde på 3 ha i det omhandlede område, senere suppleret med køb af yderligere 1,6 ha, således at det samlede disponible areal kom op på ca. 46.000 m². Mange i ATP åndede lettet op.

Dette var der så meget mere grund til, eftersom det ved den kort for-

inden vedtagne lov af 13. april 1972 om Lønmodtagernes Garantifond var bestemt, at denne skulle have ledelse og administration fælles med ATP – altså en betydelig ny opgave for huset.

Hermed blev pladsmangelen i Skovledet atter en nært forestående aktualitet.

I efteråret 1972 påbegyndte ATP's bestyrelse intense drøftelser om opførelse af et nyt kontorhus på det erhvervede grundareal og i december s.å. tog man den store beslutning om at gå i gang med byggesagen for fuld kraft.

Umiddelbart herefter indledtes et samarbejde med det rådgivende ingeniørfirma Rambøll og Hannemann med det umiddelbare sigte til ca. 1. juli 1973 at tilvejebringe et byggeprogram omfattende ATP's funktionskrav – kvalitativt og kvantitativt – til et nyt kontorhus, opført som utraditionelt byggeri. Hovedlinjen var for så vidt den samme som i 1964: Hvad ATP ønskede var ikke et prestigebyggeri, men et tidssvarende og velindrettet kontorhus. Grundens form – lang og smal – og byplanmæssige bestemmelser, især betinget af nærheden til Store Dyrehave i syd, lagde herved snævre grænser for bygningsudformningen. Man forudså opførelse af de i alt mulige 16.000 m² i to etaper, hvoraf 1. etape skulle omfatte hovedparten, nemlig 10.000 m².

Udarbejdelsen af byggeprogrammet foregik som planlagt, hvorved særlig skal fremhæves medarbejdernes engagerede medvirken – i 6-7 arbejdsgrupper – ved løsningen af en lang række praktiske opgaver ved projektets udformning. Til byggeprogrammet sluttede sig to af arkitekt Mogens Boertmann udarbejdede bebyggelsesskitser, hvoraf især den ene – den såkaldte klostergårdsskitse, hvorom mere i det følgende – tiltrak sig medarbejdernes sympatiske interesse.

Med byggeprogrammet på bordet blev der i juli s.å. truffet beslutning om at udbyde byggeriet i totalentreprise til fire af bestyrelsen udvalgte store entreprenørfirmaer. Licitationen, hvori alle de fire indbudte firmaer deltog, sluttede i januar 1974 med det resultat, at entreprenørselskabet Monberg og Thorsens projekt – som i øvrigt fulgte klostergårdsskitzen – blev det foretrukne.

I marts 1974 indgik ATP kontrakt med Monberg og Thorsen A/S om opførelse af en kontorbygning på 10.000 m² etagemeter med Ole Hagen som arkitekt. Ret hurtigt påbegyndtes byggearbejdet og detailprojekteringen. Også nu deltog medarbejderne aktivt gennem de ned-

satte arbejdsgrupper ved den nærmere udformning og indretning af byggeriet. Rejsegilde afholdtes 10. januar 1975 og indflytningen i Kongens Vænge nr. 8 – ATP's nye og også nuværende adresse – kunne ske efter tidsplanen de sidste to dage af november 1975, som meget praktisk var en week-end.

Vemoden ved at forlade vort gamle "hjem" i Skovledet gennem 11 år dulmedes af glæden over at kunne rykke ind i gode lokaler, som fuldt ud var udformet og indrettet efter institutionens behov – og så var der god plads.

Huset var, med de fastsatte rumnormer, dimensioneret til at kunne huse 450 medarbejdere, svarende til en forøgelse med 50% af det forventede personaletal – 300 – ved indflytningen. Udvidelsens omfang måtte nødvendigvis bero på et skøn, men byggede i øvrigt dels på erfaringerne fra de foregående år, dels på antagelsen om ATP som en institution i fortsat vækst, såvel inden for ATP-lovens rammer, som på grund af nye ude fra kommende opgaver. Ledelsen antog, at der med denne ramme var sikret tilstrækkelig plads i det kommende tiår, altså frem til 1985. Udviklingen forløb imidlertid endnu engang hurtigere end ventet.

Til at begynde med var der ganske vist rigelig plads, men især tilkomsten af nye opgaver som følge af det politiske august-forlig 1976 og AER-loven i 1977, jf. foran i kap. V, bevirkede, at tanken om mulig udlejning af overskudsarealet snart måtte opgives. Allerede i 1980-81 var det tværtimod en udvidelse af det nye hus, som kom på dagsordenen.

Anledningen var, man kan næsten sige som sædvanligt, tilkomsten af nye opgaver, her først og fremmest administrativ bistand dels til Lønmodtagernes Dyrstidsfond ved udbetaling af de "indefrosne" dyrtidsportioner og dels til FerieGiro, der afløste feriemærkesystemet, i begge tilfælde med virkning fra januar 1981. Følgen var en eksplosiv vækst i medarbejdertallet, som i 1981 passerede de 500.

Situationen var herefter den fra tidligere tilfælde velkendte, en stadig mere akut pladsmangel, der kun nødtørftigt kunne afhjælpes ved endnu en gang at ty til opførelse af et midlertidigt "terrapinhus" i tilslutning til hovedbygningen.

I marts 1981 gav ATP's bestyrelse grønt lys for at påbegynde arbejdet med at tilvejebringe grundlag for en beslutning om igangsættelse af

nyt byggeri og om eventuelt køb af et grundstykke på 10.000 m², som der var mulighed for at erhverve fra Frederiksborg Amt.

I fornyet samarbejde med firmaet Rambøll og Hannemann og med Vilhelm Lauritzens Tegnastue tilvejebragtes nu forslag til byggeprogram og bebyggelsesplan, som forudså en tilbygning på ca. 6.000 m² i tilslutning til den eksisterende hovedbygning vestside.

Efter forudgående drøftelse i Kontaktudvalget blev disse forslag godkendt af bestyrelsen i august måned, idet man samtidig bestemte sig for at gennemføre byggeriet i hovedentreprise og at afholde priskonkurrence, idet de samme fire firmaer som i 1973 ville blive indbudt til at deltage i licitationen om hovedentreprisen.

Licitationen vedrørende råhusentreprisen blev afholdt i marts 1982 og viste Kooperativ Byggeindustri (KBI) som den billigste tilbudsgiver. I de første dage af april blev der skrevet kontrakt og KBI påbegyndte arbejdet allerede den 13. april 1982 i overensstemmelse med den fastlagte tidsplan, hvorefter aflevering af det færdige byggeri påregnedes at ske den 18. maj 1983 med indflytning den 13. juni 1983. – Tilføjes bør, at i forårmånederne 1982 afvikledes også licitationer vedrørende en række andre entrepriser.

Sideløbende med forberedelsen af byggeriet kunne forhandlinger med Frederiksborg Amtsråd afsluttes sent på efteråret 1981 med en aftale om køb af grunden på 10.000 m² vest for ATP's daværende areal. Hermed var der sikret ATP en reserve af byggemoden grund for det tilfælde, at også den udvidede kontorbygning med tiden skulle vise sig utilstrækkelig. For at føre fremstillingen helt up-to-date, bør afsluttende blot nævnes, at indflytningen i tilbygningen fandt sted medio juni 1983, som planlagt. Med sine godt 16.000 m² indeholder det udvidede domicil i starten en vis reserve med tanke på eventuelle nye opgaver og bør vel påregnes for en årrække at udgøre en fyldestgørende ramme for husets aktiviteter.

B. Den øverste ledelse: repræsentantskabet og bestyrelsen.

Fremstillingen i dette afsnit omhandler alene ATP's øverste ledelse, men da denne lige fra LG's oprettelse i 1972 har været også denne institutions ledelse, gælder det anførte derfor stort set også denne sidste. De øvrige bestyrelser – for AER, LD og FerieGiro –, for hvilke ATP-huset er kommet til at arbejde i de senere år, er alle hvad

personsammensætning angår mere eller mindre afledet af ATP's topledelse. Samarbejdet med disse bestyrelser har været frugtbar, men har ikke spillet den helt afgørende rolle i administrationens daglige tilværelse. Forklaringen er ikke blot, at ATP's topledelse, og her tænkes først og fremmest på bestyrelsen, var og er den ældste og dominerende, men også, at bestyrelsen stedse har fastholdt sit endelige ansvar for husets administration som helhed.

ATP-loven bestemmer i § 20 kort og fyndigt, at "Arbejdsmarkedets Tillægspension ledes af et repræsentantskab, en bestyrelse og en direktør".

Uanset denne lovmæssige sidestilling af de tre "ledelseskomponenter" har der dog aldrig hersket nogen tvivl om, at repræsentantskabet og bestyrelsen udgør ordningens øverste ledelse. Direktørens daglige ledelse af foretagendet er principielt på et andet niveau.

Tidligere er i kap. II, afsnit A gjort nærmere rede for de forslag, som Tillægspensionsudvalget af 1963 nåede frem til vedrørende den øverste ledelses sammensætning og opgaver, herunder arbejdsdelingen de to organer imellem, forslag som indgik uændret i den vedtagne lov. Ligeledes er i kap. III, afsnit E omtalt den eneste lovændring, som i de forløbne mange år er gennemført vedrørende disse forhold, nemlig ved bestyrelsens udvidelse i 1977 med en repræsentant for den offentlige sektor på såvel lønmodtager- som arbejdsgiversiden.

Her skal derfor kun understreges som et helt afgørende punkt, at ATP's øverste ledelse i 1964 indtog en absolut særstilling her i landet ved under en neutral formand at være paritetisk sammensat af repræsentanter for arbejdsmarkedets hovedorganisationer.

Der var på forhånd mange, som stillede sig tvivlende til, om dette overhovedet kunne virke i praksis. I dag er spørgsmålet, hvorfor gik det alligevel, og hvordan gik det.

Herom skal der i det følgende med bred pensel skitseres nogle hovedlinjer. Efter en kort omtale af repræsentantskabet vil fremstillingen gå lidt nærmere ind på arbejdet i bestyrelsen – ATP's reelle topledelse.

1. Repræsentantskabet.

Loven tillægger direkte kun repræsentantskabet få, men væsentlige beføjelser.

Nævnes bør her allerførst, at ikke blot udnævner repræsentantskabet selv sin formand, "som ikke må have tilknytning til nogen arbejdsgiver- eller lønmodtagerorganisation", men den således udnævnte formand er dermed også automatisk formand for bestyrelsen.

ATP's første formand, daværende direktør for arbejdstilsynet Geert Drachmann beklædte sit hverv fra 1964 lige til 1982, hvor han afløstes på posten af lektor Mette Koefoed Bjørnsen. Det kan herved noteres som en ejendommelighed ved 1964-loven, at medens medlemmer af repræsentantskab og bestyrelse alle udpeges for 3 år ad gangen, gjaldt der ikke nogen sådan tidsbegrænsning for formandens vedkommende*).

Hertil kommer de to tidligere omtalte nøglefunktioner, som i loven udtrykkelig tillægges repræsentantskabet. For det første udnævnelse af revisorer og godkendelse af det årlige regnskab, og for det andet godkendelse af beslutninger om ændring af bidragene til ordningen, og dermed også af pensionsydelsernes størrelse. Mere indirekte følger dog også af loven, at repræsentantskabet skal vedtage Forsikringsplanen (som derefter godkendes endeligt af Forsikringsrådet).

Med undtagelse af ordningens første leveår, hvor der afholdtes 3 møder i repræsentantskabet, har dette normalt kun været indkaldt til et enkelt møde om året, nemlig for at tage stilling til årsregnskabet. For de første 19 år er det således kun blevet til i alt 23 møder. Disses gennemgående varighed har været omkring en halv time eller kortere. Til denne hurtige forretningsgang har naturligvis afgørende bidraget, at bestyrelsesmedlemmerne udpeges af repræsentantskabet blandt dets egne medlemmer.

Som det vil fremgå, er repræsentantskabet vel formelt ledelsens toporgan, men er ikke i loven tiltænkt og har ej heller i praksis udøvet nogen selvstændig rolle. Som i adskillige andre, mere eller mindre tilsvarende institutioner har bestyrelsen stedse været ATP's kraftcenter.

*) Det var først på et ret sent tidspunkt under lovforslagets forberedelse i 1963, at der blev gjort opmærksom på denne "mangel", men hovedorganisationerne viftede den til side som en ligegyldig detalje. I folketinget var der ingen, som hæftede sig derved.

2. Bestyrelsen.

a. *Den paritetiske sammensætning.*

Som allerede foran fremhævet, er det særlige kendetegn for ATP's bestyrelse, at den er paritetisk sammensat af repræsentanter for arbejdsmarkedets hovedorganisationer, i alt 10 i tallet, hvortil kommer den neutrale formand. Af de 5 arbejdsgiverrepræsentanter udses de 3 af DA, 1 af SALA og 1 af finansministeren; af de 5 lønmodtagerrepræsentanter udses tilsvarende 3 af LO, 1 af FTF og 1 repræsentant for offentligt ansatte lønmodtagere af repræsentantskabets lønmodtagerrepræsentanter.*)

Det vil ses, at med pariteten som udgangspunkt er sammensætningen – også efter bestyrelsens udvidelse i 1977 med repræsentanter for det offentlige – således udformet, at LO og DA hver for sig har flertal på "sin" side af bordet (ganske som tilfældet er i repræsentantskabet). Den afgørende realitet heri er, at forudsat enighed mellem DA og LO har disse to organisationer tilsammen på forhånd flertal også i den samlede bestyrelse, formanden indbefattet.

Den paritetiske sammensætning bygger grundlæggende på den forudsætning, at der ikke – eller i hvert fald ikke i vigtigere anliggender – bør ske afstemning. DA's og LO's sammenlagte flertal i bestyrelsen er i og for sig kun endnu et udtryk for denne tankegang, som da også var baggrunden for LO's og DA's fælles initiativ, der lå bag ATP's oprettelse.

Virkeligheden har formet sig i overensstemmelse hermed. Hvor LO og DA har været enige, er der taget beslutning i overensstemmelse hermed – selv om der i ganske enkelte tilfælde har været en dissenterende stemme fra en af de andre hovedorganisationer.

Og hvor DA og LO ikke har været enige, er man ikke skredet til afstemning, men har udsat sagen eller opgivet den.

Når henses til institutionens fortsatte vækst, er det måske overflødigt at sige, at de sidstnævnte tilfælde har været fåtallige, omend til tider af betydning.

Bestyrelsens arbejde er hermed søgt placeret i sin bredere sammenhæng – at virke for "fællesbarnets" trivsel.

*) Om de nærmere overvejelser bag denne sammensætning henvises til fremstillingen foran i kap. II, afsnit A.3.c. og i kap. III, afsnit E.2.c.

b. Personerne.

Fra starten i 1964 har det stedse været sådan, at hovedorganisationernes formænd og deres nærmeste medarbejdere har sæde i bestyrelsen.*)

På LO-siden var det således i den første tid Eiler Jensen, siden i mange år efterfulgt af Thomas Nielsen og senest af Knud Christensen. Hertil sluttede sig fra starten og lige til 1979 Marvin Madsen fra FTF og siden 1977 også denne organisations formand, Kirsten Stallknecht, som repræsentant for de offentlige lønmodtagere.

Og på DA-siden omfatter den tilsvarende formandsrække Svend Heineke, Leif Hartwell, Jens Thorsen og senest Benned Hansen. For SALA er de tilsvarende navne A. U. Juhl, J. Esp Sørensen, Børge Hansen og Hans Hansen. Fra 1977 har først F. Q. Sarroe og siden P. Klit Jakobsen, finansministeriet, repræsenteret det offentlige som arbejdsgiver.

Kontinuiteten har især været repræsenteret af cheføkonom Holger Jensen, der sad i bestyrelsen fra 1964 til 1980, og af nuværende administrerende direktør for DA, P. Schade-Poulsen, der med sit snart tyveårige medlemskab af bestyrelsen i dag er dennes nestor. Blandt de øvrige medlemmer må nævnes Hans Rasmussen, der med sin store interesse for oprettelsen af ATP var næsten selvskrevet, og først forlod bestyrelsen i 1972 efter sin afgang fra Metalarbejderforbundet på grund af alder.

Fælles for disse personligheder var ikke blot deres fremtrædende placering i de forskellige organisationer m.m., men – især i de tidlige år – at de også var fortrolige med ATP-problemerne. Hertil kom, at de næsten alle på forhånd har haft et godt kendskab til hinanden, dels fra organisationslivet, dels fra gentagne forhandlinger i forligsinstitutionen. Glemmes bør ikke i denne sammenhæng, at formanden fra 1964-82, Geert Drachmann, samtidig var mangeårig forligsmand, ligesom også efterfølgeren, Mette Koefoed Bjørnsen er medlem af forligsmandskollegiet.

Dette personlige forhåndskendskab til hinanden har uden tvivl bidraget afgørende til den både formløse og effektive arbejdsgang, som næsten altid har præget bestyrelsens forhandlinger.

*) Se bilag 1 for en fortegnelse af ATP-bestyrelsens medlemmer 1. april 1964.

Hvad det formløse angår, er det således betegnende, at ATP's bestyrelse aldrig har haft nogen forretningsorden, ja det mulige behov herfor har end ikke været diskuteret.

Effektiviteten beroede især på to forhold.

For det første var der fra begyndelsen en udtalt enighed parterne imellem om at begrænse drøftelserne til det strengt nødvendige, en enighed, som støttedes af den stilfærdige og ordknappe stil, som var karakteristisk for formandens mødeledelse. Tiden skulle ikke spildes med overflødig snak – alle bestyrelsesmedlemmer havde en fuldttegnet mødekalender.

Men for det andet har bestyrelsesmøderne stedse været meget grundigt forberedt i Kontaktudvalget. Som omtalt i kap. II foran var allerede Efterlønsudvalget af 1961 i sin redegørelse gået ind for, at der foruden en bestyrelse og et repræsentantskab også burde nedsættes "et snævert udvalg til at løse de mange tvivlsspørgsmål, som ville opstå i det daglige arbejde".

Bestyrelsen fulgte dette op ved allerede i sit første møde den 19. marts 1964 at nedsætte et sådant udvalg, der foruden formanden, Geert Drachmann, fik Holger Jensen fra LO og P. Schade-Poulsen fra DA som medlemmer. Få dage senere kom hertil den da udnævnte direktør.

Kontaktudvalget blev den drivende kraft såvel i ordningens opbygning, som i dens senere udvikling. Forholdet kan enklest beskrives derhen, at når der efter stedfunden behandling var enighed i udvalget, og da især mellem LO's og DA's repræsentanter, om et tiltag, blev dette enten uden videre gennemført af administrationen eller i mere betydningsfulde tilfælde forelagt bestyrelsen til vedtagelse.

Kunne der på den anden side ikke opnås enighed i udvalget, måtte det påtænkte forslag enten frafalde eller i hvert fald fremlægges til egentlig drøftelse i bestyrelsen. Denne faste praksis blev hurtigt, og er stadig, grundlaget for arbejdet i ATP's bestyrelse.

Når arbejdet i Kontaktudvalget blev en så klar succes, beroede dette dels på, at de fire medlemmer i forvejen kendte både hinanden og sagsområdet særdeles godt, bl.a. fra arbejdet i Tillægspensionsudvalget af 1963. Hertil kom naturligvis, at både Holger Jensen og P. Schade-Poulsen gennem deres placering i henholdsvis LO og DA altid var i stand til at sørge for, at "baglandet" var i orden. Men endelig

må nævnes den usædvanlige kontinuitet i udvalgets personsammensætning, der forblev uændret i samfulde 16 år, nemlig lige til 1980, hvor Holger Jensen overtog chefstillingen i LD, og i ATP-bestyrelsen og Kontaktudvalget afløstes af LO-økonom Poul Nyrup Rasmussen.

Især i de første travle opbygningsår afholdtes meget hyppige møder i Kontaktudvalget, hvor ikke blot "tvivlsspørgsmål" i det daglige arbejde blev afklaret, men et stort antal praktiske problemer vedrørende ordningens indkøring blev behandlet og afgjort.

Senere stilnede mødetakten naturligt nok noget af.

Kontaktudvalgets indsats har medvirket væsentligt til, at det – bortset fra perioden marts-december 1964, hvor der afholdtes hele 11 bestyrelsesmøder – har været muligt i næsten alle senere år at begrænse sig til fire-fem møder om året. Der er næppe tvivl om, at bestyrelsen har påskønnet dette.

c. Arbejdets udvikling.

Bestyrelsens og Kontaktudvalgets arbejde har i flere henseender været genstand for betydelige forandringer i tidens løb.

I de første år var det således uundgåeligt, at bestyrelsen – efter forudgående behandling i Kontaktudvalget – måtte tage stilling til en lang række konkrete spørgsmål i forbindelse med ordningens opbygning. Senere aftog dette mærkbart og de fleste nye problemer af mere dagligdags karakter blev afviklet mellem Kontaktudvalg og administration, og alene forelagt bestyrelsen til efterretning. Ikke mindst i tilbageblik fremstår disse år som lidt af en guldalder, hvor bestyrelsesarbejdet, såvel som arbejdet for bestyrelsen, var koncentreret om rent saglige problemer og foregik i næsten total harmoni. ATP var endnu en ret lille institution og selv tilføjelsen af den betydelige LG-opgave i 1972 bevirkede ingen ændring i så henseende.

Nævnes bør især, at den grundige forberedende behandling i Kontaktudvalget betød, at de for så vidt rutineprægede, men ikke desto mindre centrale punkter, såsom budget, regnskab, revisionsprotokoller og beretning, altid har kunnet afvikles i bestyrelsen uden eller

praktisk talt uden diskussion*) – og dermed har frigjort tid til de egentlige problemer.

En vis forandring i dette næsten idylliske klima indtrådte imidlertid i kølvandet på 1977-lovgivningen om de "indefrosne" dyrtidsportioner og ATP's medvirken hertil, og markeredes yderligere i de følgende år af de langtrukne drøftelser om overtagelse af FerieGiro-opgaven.

Det bør understreges, at i begge tilfælde var der tale om opgaver uden for den grundlæggende ATP-opgave, hvor der på de to sider af arbejdsmarkedet, i hvert fald til at begynde med, gjorde sig visse meningsforskelle gældende.

For så vidt angår overførelsen fra ATP til den foreslåede Lønmodtagernes Dyrtidsfond af statsmidlerne hidrørende fra de "indefrosne" dyrtidsportioner anså de private arbejdsgiverrepræsentanter dette for i sig selv betænkeligt og ydermere i strid med de forudsætninger, under hvilke ATP havde påtaget sig at forvalte disse midler.

Og for så vidt angår FerieGiro var de samme arbejdsgiverrepræsentanter bekymrede såvel for den besværlige og upopulære rolle, der herved ville blive tillagt ATP-huset, som for nyordningens mulige skadelige konsekvenser for de eksisterende, for arbejdsgiversiden langt vigtigere feriekortordninger. Problemerne fandt deres løsning, men først efter lange og besværlige drøftelser, hvor harmonien ikke var helt den samme som i tidligere år.

Det er ikke uden sammenhæng med den foran beskrevne udvikling, at det løbende fondsplaceringsarbejde (til forskel fra mere principielle placeringsproblemer), som ellers i lange tider var foregået stille og roligt, ja, nærmest ukommenteret, i de senere år har været genstand for gentagen drøftelse i bestyrelsen.

Dette gjaldt først spørgsmålet om fortsat erhvervelse af aktier, hvor DA havde sine tvivl om det hensigtsmæssige heri. Og det gjaldt senere spørgsmålet om køb af de nye indeksobligationer, som LO og FTF gik varmt ind for, men som DA længe stillede sig tøvende til.

*) En karakteristisk replik afleveredes ved bestyrelsens behandling af udkastet til den første ATP-årsberetning, som var yderst kortfattet. På formandens spørgsmål om det hensigtsmæssige heri, bemærkede Heineke: "at man vanskeligt kan sige mindre og ikke behøver at sige mere". Udkastet godkendtes uden yderligere diskussion og årsberetningen bibeholdt i mange år den således knæsatte lapidariske udformning.

Mere alment kan måske siges, at bestyrelsesarbejdet, som i tidligere år afvikledes ud fra rent saglige præmisser, efterhånden har fået flere politiske overtoner. Dette er nok i nogen grad en uundgåelig følge af, at ATP-huset efterhånden udviklede et vist format, især på grund af de mange nye opgaver. Men i baggrunden indgår uden tvivl også den almindelige tilspidsning af de politiske modsætningsforhold her i landet.

Det er kun realistisk at tilføje, at administrationens forhold til bestyrelsen ikke er forblevet upåvirket.

Allerede inden starten i 1964 måtte det stå lysende klart, at som bestyrelsen var sammensat, ville der blive tale om en permanent balancegang – hvorved bør tilføjes, at dette gjaldt ikke blot den daglige ledelse, men også bestyrelsens formand. Denne balancegang var i lange tider nærmest problemfri, men er i de senere år ikke blevet lettere. Alligevel tør måske her voves den påstand, at den gennemgående er lykkedes, hvori altså også ligger, at det har været muligt gennem alle omskiftelser at bevare tilliden til den daglige ledelse på begge sider af bestyrelsesbordet.

C. "GARANTERNE".

Overskriften burde måske rettelig lyde "De kontrollerende instanser", men som udviklingen gennem årene har formet sig, ville dette være en altfor negativ formulering.

Med "garanterne" tænkes her først på aktuaren og forsikringsrådet, som efter loven skal svare for ordningens aktuarmæssigt forsvarlige beskaffenhed. Og der tænkes dernæst på revisionen og ankenævnet, som skal påse, henholdsvis at administrationen udfører sin daglige gerning på ordentlig vis, og at den i sine afgørelser administrerer inden for gældende lov og andre forskrifter. Vist er der i alle fire henseender tale om tilsyn og kontrol, men disse funktioner er gennem hele ATP's levetid næsten undtagelsesløst blevet udøvet på en sådan måde, at i hvert fald for den daglige ledelse må ordet samarbejde – og et godt samarbejde – forekomme langt mere dækkende for det reelle forhold til tilsyns- og kontrolinstanserne.

I det følgende tages der udgangspunkt i ATP-lovens bestemmelser, dog med supplerende omtale af de tilfælde, hvor revisionen og anke-

nævnet tillige er kompetente i forhold til andre ordninger, for hvis administration ATP-huset er helt eller delvis ansvarlig.

1. Forsikringsrådet og aktuaren.

Selv om loven om tilsyn med pensionskasser*) ikke kom til at gælde for ATP, fandtes det dog hensigtsmæssigt, at forsikringsrådets tilsyn med ordningens aktuarmæssige grundlag, og kun dette, skulle finde sted efter samme retningslinjer som for pensionskasser.

I overensstemmelse hermed pålægger loven ATP's ledelse at udarbejde en forsikringsplan vedrørende det forsikringstekniske grundlag, idet planen – og ændringer heri – skal godkendes af forsikringsrådet. Endvidere skal bestyrelsen mindst hvert tredje år lade foretage aktuarmæssige opgørelser over ordningens status og indsende disse til forsikringsrådet til gennemgang og efterfølgende indberetning herom til arbejdsministeren.

En pudsighed er herved, at medens ledelsen "skal udarbejde" forsikringsplanen, bestemmer loven udtrykkeligt, at de aktuarmæssige opgørelser "skal foretages af en af forsikringsrådet godkendt aktuar".

ATP's ledelse har dog viseligt altid overladt det til aktuaren at udarbejde også forsikringsplanen og ændringer heri. Den første forsikringsplan blev som allerede omtalt i kap. IV, afsnit B, indsendt til forsikringsrådet i december 1964 og godkendt et par måneder senere. I de efterfølgende mange år har den været genstand for en halv snes ændringer begrundet i forskellige forhold – opskrivninger, bonus, ægtefællepension, ændret dødelighed m.m. Den senest godkendte forsikringsplan har været gældende fra 1. januar 1982.

ATP har herved stedse mødt en imødekommende holdning hos forsikringsrådet. Medvirkende hertil har utvivlsomt været, at ATP's formand, direktør og aktuar i forvejen kendte rådsformand Poul Ørding og hans efterfølger J. P. M. Kaspersen særdeles vel. Hertil kom, at der hurtigt etableredes en tradition for, at udkast til ændringer i forsikringsplanen på forhånd blev drøftet med forsikringsrådet, hvorved eventuelle "knaster" almindeligvis let og smertefrit kunne fjernes.

Det foran sagte har gyldighed også for de aktuarmæssige opgørelser af ordningens status. Selv om disse kun er obligatoriske mindst hvert

*) Jf. lovbekendtgørelse af 26. maj 1959.

trede år, er de "ordinære" opgørelser i praksis blevet suppleret med "ekstraordinære" opgørelser i de mellemliggende år, som også er blevet indsendt til forsikringsrådet. Det kan tilføjes, at forsikringsrådets indberetninger til arbejdsministeren om de ordinære opgørelser aldrig har indeholdt kritik af disses indhold.

Aktuaren har selvsagt haft en central rolle i hele dette betydningsfulde arbejde. Det er tidligere nævnt, at H. P. Rasmussen beklædte hvervet lige fra 1964 til 1977, hvor han ønskede at fratræde på grund af alder. Mange og lange er de samtaler, som forfatteren har haft med "Ras" om de ofte for en ikke-aktuar svært fattelige spørgsmål og om behovet for i gørligt omfang at popularisere den tekstlige fremstilling heraf – ikke altid nogen nem opgave.

Det var et nærmest eksemplarisk samarbejde, som lykkeligvis har kunnet fortsætte også med efterfølgeren, nu ansvarshavende aktuar i Pensionskassernes Administrationskontor, Kirsten West Andersen.

2. Revisionen.

a. Husets egen revision.

ATP-lovens § 25 bestemmer, at "Regnskabet for Arbejdsmarkedets Tillægspension skal revideres af mindst to regnskabskyndige revisorer, hvoraf mindst én skal være statsautoriseret revisor. Repræsentantskabet udnævner revisorerne for tre år ad gangen, men kan til enhver tid trække udnævnelsen tilbage".

Repræsentantskabet gik, på bestyrelsens forslag, videre end af loven krævet, idet der udnævntes hele tre regnskabskyndige og statsautoriserede revisorer.

Som allerede kort berørt i kap. IV, afsnit B, foretoges således allerede i maj 1964 udnævnelse af firmaet C. Jespersen til statsautoriseret revisor for ATP, hvorved det fremhævedes, at dette firma "med kort varsel kunne sætte en særlig kvalificeret revisor, Kaj Nielsen, ind på opgaven, herunder tilrettelæggelsen af ATP's interne revision". Der lå heri, at det skulle være C. Jespersen, som varetog den detaljerede, tekniske revision af administrationen.

Herudover var der imidlertid fra første færd enighed om, at der skulle udnævnes også to kritiske revisorer, én fra lønmodtagerside og én fra arbejdsgiverside, med den funktion at gennemgå regnskabet "med særlig henblik på overensstemmelse med lovgivningen og ved-

tægter*) samt bestyrelsens og repræsentantskabets beslutninger" (standardformuleringen i revisionsprotokollen).

Selv om man ret hurtigt fra arbejdsgiverside pegede på statsaut. revisor A. Langkilde Larsen og fra lønmodtagerside på direktøren for Arbejdernes Bogførings- og Revisionsinstitut, statsaut. revisor S. A. Sørensen, skete den formelle udnævnelse dog først på repræsentantskabets møde i september 1965, hvor ordningens første regnskab samtidig var fremlagt til godkendelse. At de to kritiske revisorer allerede inden deres officielle udnævnelse havde forsynet regnskabsudkastet med deres underskrifter, var der ingen som kommenterede!

Så meget om revisionens etablering.

Samarbejdet med revisorerne og da især med den daglige tekniske revision med Kaj Nielsen som chef i adskillige år, skulle vise sig at blive en af forfatterens største overraskelser i ATP-arbejdet.

En tidligere mangeårig statstjenestemand's kendskab til revision var i hovedsagen begrænset til statens revision – i sin tid de fire hovedrevisorer, senere de to revisionsdepartementer (som først i 1976 afløstes af den nuværende rigsrevision, hvorom mere senere).

Den dengang fulgte statslige revisionspraksis, der var meget nøjeregående og syntes præget af en grundfæstet mistillid til administrationens adfærd, førte ofte til en sagligt mindre hensigtsmæssig, men formelt uangribelig anvendelse af bevilgede midler – en "revisionsanmærkning" med mulig efterfølgende ugunstig offentlig omtale burde undgås for næsten enhver pris. Som systemet var udformet, udelukkede det reelt en fornuftig dialog mellem administration og revision, specielt om påtænkte dispositioner. Man opfattede sig som modpart på forhånd, og resultatet var da også, for i hvert fald en række ministerier, at der kronisk herskede et lettere anstrengt forhold til den statslige revision.

Ud fra denne personlige baggrund var det næsten en åbenbaring at stifte bekendtskab med en revision af diametralt modsat tilsnit. Dette gjaldt alle tre revisorer, men med den fastsatte arbejdsdeling var det naturligt nok især forholdet til den løbende, tekniske revision ved fir-

*) At der ikke fandtes, og ej heller i dag findes, nogen vedtægter for ATP, har man set stort på.

maet C. Jespersen, med revisor Kaj Nielsen som revisionschef, der stod i centrum.

Med udgangspunkt i et vidtspændende kendskab til det store erhvervslivs økonomiske og regnskabsmæssige forhold og hermed afstemte moderne revisionsmetoder var det firmaets grundindstilling, at man var medspiller i et team, hvor det gjaldt om at få foretagendet til at fungere bedst muligt.

Denne såvel langt bredere som mere positive opfattelse af revisionens rette funktion i nutiden medførte først og fremmest, at der fra ATP's tidligste år periodisk har været afholdt uformelle rådslagninger, hvor spørgsmål af mere principiel karakter har været drøftet, medens de endnu var i forberedelsesstadiet. Dette gjaldt også senere ved overtagelsen af nye opgaver. Firmaet C. Jespersen har således i virkeligheden også virket som konsulenter for den daglige ledelse. ATP har i høj grad påskønnet den bistand, som således er ydet, først af revisor Kaj Nielsen og siden, fra 1973, af hans efterfølger Kai Gunslev.

Det siger sig selv, at den "egentlige" revision ikke af den grund er blevet forsømt. Gennem alle årene har der været stadig og nær kontakt mellem de i denne sammenhæng sagkyndige fra administrationen og revisionen. Særligt bør her fremhæves revisorerne Rossen-Jørgensen og Eva Fisker for den store indsats, som de igennem en lang årrække har ydet i dette jordnære og ofte besværlige arbejde. Der har naturligvis i tidens løb foreligget talrige problemer, som krævede indgående drøftelser, men det er altid lykkedes at nå til enighed. Dette er baggrunden for, at udtalelsen i C. Jespersens altid omhyggelige og omfattende årlige revisionsprotokol om denne vigtige side af virksomheden efterhånden traditionelt og kortfattet lyder: "Den egentlige regnskabsføring for ATP, forretningsgangen for ind- og udbetalinger samt kontrollen med værdier og renter har ikke givet anledning til bemærkninger". At husets økonomiske afdeling har glædet sig herover er sikkert – det samme gælder direktionen som helhed. Hvad der foran er sagt om det gode samarbejds-klima, har også steds haft gyldighed i forholdet til de kritiske revisorer. Som indledningsvis nævnt er disses opgave af en lidt anden, om man vil, mere "overordnet" karakter, nemlig at påse, at administrationen holder sig lovgivningens forskrifter og den øverste ledelses beslutninger efter-

rettelig. Det er således næsten udelukkende de større linjer, som står i fokus, selv om også mindre spørgsmål kan være af principiel interesse. Det er nok karakteristisk, at de emner, som har været genstand for drøftelse med de kritiske revisorer, først og fremmest har vedrørt problemer af større finansiel rækkevidde, være sig det økonomiske mellemværende de forskellige institutioner imellem eller fondsarbejdet. I denne forbindelse bør erindres, at loven udtrykkelig tillægger bestyrelsen det endelige ansvar for placering af fondsmidlerne, og at ordningens ankenævn ikke har kompetence vedrørende dette betydningsfulde arbejdsområde.

Til det gode samarbejde har utvivlsomt bidraget afgørende, at der også her har været en usædvanlig kontinuitet hvad personsammensætningen angår. På arbejdsgiversiden efterfulgtes statsaut. revisor A. Langkilde Larsen i 1967 af sin søn, statsaut. revisor Jens Langkilde Larsen. Og på lønmodtagersiden valgtes efter direktør S. A. Sørensen i 1975 direktør Jørn Madsen, Revisionsinstituttet af 1920 A/S.

Erfaringerne i arbejdet med "revisorkollegiet" lige fra 1964 og til nu har været af en sådan art, at kun een konklusion er mulig: ATP er sin revision megen tak skyldig.

Tilføjes bør så blot, at disse gode erfaringer i tidens løb har ført med sig, at de omtalte revisorer har fået overdraget de tilsvarende funktioner i de institutioner, for hvilke ATP i dag helt eller delvis varetager administrationen. For LG's vedkommende fulgte dette uden videre af selve LG-loven af 1972, men også de senere oprettede institutioner – AFF i 1975, AER i 1977 og LD i 1980 er fulgt i dette spor. Det siger sig selv, at der også er store praktiske fordele forbundet hermed for alle parter. Dels har revisionen kunnet udnytte sit indgående kendskab til ATP-husets indretning og arbejdsgange også i forbindelse med de nye opgaver, dels har administrationen kunnet holde sig til den samme velkendte gruppe af revisorer for alle institutioner.

Omtalen af ATP's revision kan ikke afsluttes uden at gå til bekendelse om en oplagt krænkelse af ATP-loven. Som indledningsvis anført, ud nævnes revisorerne for 3 år ad gangen. Revisionen blev imidlertid hurtigt i den grad en integrerende del af husets dagligdag, at dette gik totalt i glemmebogen – også for revisionen selv! Det var først i december 1975, altså mere end 11 år efter starten, at man vågnede op til dåd, og under almindelig munterhed tog skridt til den foreskrevne

genudnævnelse. Siden er lovens bestemmelser herom i § 25 blevet omhyggeligt respekteret.

b. Statens revision.

Med ATP's status som selvstændig, selvejende institution og med den herfor i loven foreskrevne egne revision skulle man umiddelbart mene, at statens revision og ATP var hinanden aldeles uvedkommende.

Sådan var det da også i mange år, men det skulle ikke have sit forblivende hermed.

Ejendommeligt nok var det slet ikke forhold vedrørende selve ATP-ordningen (eller LG for den sags skyld), som kom til at udløse en ændring i denne fredelige tingenes tilstand, men revisionsproblemer i forbindelse med ATP-husets bistand til staten ved gennemførelsen af Kompensationsordningerne af 1970 og 1974. Under omtalen af disse midlertidige foranstaltninger i kap. V, afsnit A, er også kort redegjort for de principielle, forvaltningsretlige uoverensstemmelser, som opstod imellem arbejdsministeriet og 1. revisionsdepartement i forbindelse med den regnskabsmæssige og dermed også revisionsmæssige afvikling af disse ordninger. Uoverensstemmelser, der også i ATP-huset følte meget ubehagelige, selv om man kun var indirekte indblandet.

Kompensationsordningerne var nu een sag – ikke blot var de kun midlertidige, men de vedrørte uomtvisteligt statens midler. Noget helt andet, og langt mere betydningsfuldt var, at revisionsdepartementet i 1974 ved flere lejligheder overraskende gav udtryk for, at såvel ATP-som LG-ordningerne som sådanne efter deres hele karakter burde anses for omfattet af den statslige revision. Denne opfattelse, for hvilken der i øvrigt ikke blev givet nogen egentlig begrundelse, afvistes dog klart af arbejdsministeriet under henvisning til disse institutioners selvstændige status og lovbestemte uafhængige revision.

Sagen fik imidlertid en ny og, som det skulle vise sig, afgørende drejning, da en i december 1974 afgivet betænkning om statens revision*) gav støtte til revisionsdepartementernes ønske om at få

*) Betænkning vedrørende den statslige revisionsstruktur m.m. Afgivet af det af økonomiministeren den 14. maj 1974 nedsatte udvalg til overvejelse af den statslige revisions struktur og dermed sammenhørende spørgsmål.

Betænkning nr. 729. 1975.

inddraget under statens revision bl.a. alle ordninger, hvor der ved lov var fastsat bidrag.

Betænkningens nøglepassage herom lyder: "Der er endvidere i betydeligt omfang oprettet institutioner, hvis virksomhed helt er baseret på afgifter, der har hjemmel i lov, og som må sidestilles med statsmidler, f.eks. ATP-fonden. Der er i udvalget enighed om, at der bør ske lovfæstelse af den udviklede praksis, hvorefter regnskaberne fra sådanne institutioner bliver revideret af statens hovedrevision"*). Tilføjes skal dog, at bestående særlige revisionsordninger fastsat ved lov – som tilfældet er for ATP og LG – efter udvalgets opfattelse kunne opretholdes, men at statens revision skulle kunne forlange regnskaberne indsendt til gennemgang.

Lovforslag i overensstemmelse hermed var bilagt betænkningen. Bemærkningerne til den her afgørende §4 giver den reelle begrundelse for den påtænkte nyordning for institutioner som f.eks. ATP, LG og AFF: "Disse institutioner er af en sådan statslig interesse, at det må anses for nødvendigt, at hovedrevisionen har adgang til at gennemgå deres regnskaber".

Lovforslaget fremsattes reelt uændret – også hvad angår bemærkningerne – allerede den 18. marts 1975 af økonomiminister Hækkerup.

Arbejdsministeriet hørte ATP's og LG's bestyrelse over forslaget, og i sit svar gjorde en enig bestyrelse "indsigelse mod, at den statslige revisions kompetence søges udvidet til at omfatte ATP og LG". Efter en nærmere redegørelse for disse institutioners særlige baggrund og status måtte bestyrelsen stille sig uforstående overfor den påståede nødvendighed af, at statens hovedrevision skulle få adgang til at gennemgå deres regnskaber – noget der kort og godt fandtes overflødigt. Indsigelsen blev støttet af arbejdsminister Dinesen, men det hjalp ikke.

Under folketingets behandling af lovforslaget faldt der kun enkelte bemærkninger herom. De konservatives Ib Stetter udtalte sig som den eneste klart imod den foreslåede inddragelse af ATP og LG m.fl. under statens revision – det ville være dobbeltadministration. Og økono-

*) At dette netop ikke gjaldt ATP, og heller ikke LG, forblev beklageligvis uomtalt. Se i øvrigt betænkningens side 14, sp. 2 og side 15, sp. 1.

miministeren erklærede sig parat til under udvalgsarbejdet at drøfte det hensigtsmæssige i det påtænkte "overopsyn"*)).

Der skete imidlertid intet, og det i øvrigt for en stor del teknisk betonde lovforslag vedtoges med ganske få ændringer og uændret på det her omhandlede punkt den 20. juni 1975 og stadfæstedes den 26. juni s.å. Loven trådte i kraft 1. januar 1976.

Hvis der i skildringen foran af de tildragelser, som ledte frem til den nye lov om statens revision, anes en understrøm af beklagelse, er det rigtigt opfattet. Der var med denne lovgivning for første gang skudt en alvorlig breche i ATP's og LG's højt værdsatte uafhængighed. Nu var afgørelsen imidlertid faldet, og det væsentlige måtte være at få tilvejebragt en fornuftig modus vivendi med statens revision, eller rettere Rigsrevisionen, som dens nye navn lød fra 1. januar 1976.

Her er det glædeligt i tilbageblik at kunne konstatere, at de fælles bestræbelser med dette sigte har været kronet med held. Hurtig kontakt mellem den nye rigsrevisor, Jørgen Bredsdorff, og ATP's direktør førte allerede nogle dage efter årsskiftet til et første møde på tomandshånd om det fremtidige samarbejde. Dette første møde fulgtes op af flere med deltagelse af ledende medarbejdere fra begge sider. Der opnåedes herved nemt enighed om hurtigst muligt at lade trakasserierne omkring de to Kompensationsordninger bag sig og at koncentrere sig om fremtiden – den hensigtsmæssige tilrettelægning af "overopsynet"**)).

Dette lykkedes uden vanskeligheder, og i de seneste år er det blevet fast praksis ikke at afvente en henvendelse fra Rigsrevisionen, men rutinemæssigt til denne at indsende regnskaber og revisionsprotokoller. I enkelte tilfælde har dette affødt brevveksling, hvor Rigsrevisionen har ønsket en afklaring af visse spørgsmål eller uddybende oplysninger. De således etablerede relationer kan kun betegnes som gode.

En særlig, ret kompliceret sag udenfor det almindelige samarbejde opstod i forbindelse med den tidligere omtalte 1977-lovgivning vedrø-

*) 1. behandlingen af lovforslaget den 23. april 1975, jf. Folketingstidende 1974-75, sp. 3960-3961 og sp. 3964.

**) Til det afslappede forhandlingsklima bidrog også, at rigsrevisor og forfatteren var gamle studiekammerater og således kendte hinanden helt tilbage fra 1930'erne – men de hårde realiteter ændredes naturligvis ikke heraf.

rende de "indefrosne" dyrtidsportioner og den efterfølgende oprettelse af LD i 1980.

Der var her påny tale om rene statsmidler i milliardklassen, og det var derfor nærmest en selvfølge, at Rigsrevisionen udviste stor interesse for den måde, hvorpå ATP varetog denne opgave. Som et prægnant udtryk for den nye ånd, som i disse år satte sig igennem, bør fremhæves, at der langs ad vejen var gentagne drøftelser om en række problemer med Rigsrevisionen, drøftelser som i adskillige tilfælde resulterede i praktiske ændringer; også om de finansielle problemer, især i forbindelse med opgørelse af administrationsomkostningerne, kunne der ret let opnås enighed.

Påskønnet blev det endelig i ATP-huset, at rigsrevisor forud for afgivelse af sin beretning til statsrevisorerne om "dyrtidsportionernes" administration sendte udkastet til arbejdsministeriet og ATP med anmodning om en udtalelse – og at besvarelsen gav anledning til flere ændringer i den endelige udformning. Med tanke på den historiske baggrund opfattede ATP-huset det i hvert fald som en helt pæn kompliment, når det i beretningens afslutning hed: "Efter rigsrevisionens opfattelse er der nu opnået en rimelig grad af præcision".

At udtalelsen så – tør man sige selvfølgelig – måtte efterfølges af en hævet pegefinger vedrørende det nødvendige i et omhyggeligt test- og kontrolarbejde, gjorde intet større skår i den gode stemning.

3. Ankenævnet.

ATP-lovens § 28 bestemmer, at afgørelser om medlemskab, bidrag eller pensionsret – bortset fra beslutninger om ændring (læs: opskrivning) af ydelser og bidrag – kan indbringes for et ankenævn, hvis 5 medlemmer udnævnes af arbejdsministeren.

Udnævnelserne finder sted for 3 år ad gangen efter indstillinger fra henholdsvis højesterets præsident, sø- og handelsrettens præsident, arbejdsretten samt henholdsvis arbejdsgiver- og lønmodtagerrepræsentanterne i ATP's repræsentantskab.

I udgangspunktet kan generelt om ATP's ankenævn fastslås to ting. Det har, for det første, en betydningsfuld, men klart afgrænset kompetence – især omfatter denne ikke fondsplaceringerne, som er bestyrelsens eksklusive domæne; det er lønmodtagernes og arbejdsgi-

vernes individuelle eller generelle interesser i tillægspensionsordningen, som ankenævnet skal sikre.

Og det har, for det andet, en respektindgydende sammensætning, der ikke blot harmonerer med målsætningen i lovens forarbejder, hvorefter de omhandlede afgørelser skal kunne "indbringes for et af ordningen uafhængigt organ", men også tjener til at bibringe såvel administrationen som medlemmer og arbejdsgivere den fornødne respekt for nævnskendelserne. Dette sidste aspekt har i øvrigt ikke blot teoretisk interesse i og med, at nævnets kendelser i fravær af særlig lovbestemmelse om det modsatte faktisk i sidste instans kan gøres til genstand for domstolsprøvelse.

Ankenævnet blev nedsat af arbejdsministeren i juni 1964 og konstituerede sig i december s.å. med højesteretsdommer Povl Hermann som formand – et hverv han skulle komme til at beklæde lige til 1976. Senere formænd har været højesteretsdommer H. A. Sørensen, retspræsident H. Topsøe-Jensen og den nuværende indehaver af posten, højesteretsdommer Paul Høyrup. Bortset fra Povl Hermann har alle formændene forud for deres udnævnelse været medlemmer af nævnet i en årrække, hvilket selvsagt har været stærkt befordrende for kontinuiteten i arbejdet. I samme retning har det virket, at også de af repræsentantskabet udpegede medlemmer har varetaget deres hverv i lange tider. Nævnets nestor er således LO-sekretær, Verner Sørensen, med 14 års medlemskab bag sig, fulgt af vicedirektør Erik Wahl med 10 års anciennitet.

Ankenævnet har siden sin oprettelse til og med 1982 afsagt ialt 943 kendelser, eller ca. 50 om året. I sommeren 1983 passeredes det runde tal 1.000.

Der har imidlertid været store udsving i tidens løb.

Antallet af ankesager var i de tidlige år meget beskedent, men steg derefter kraftigt for i årene omkring 1970 at nå op på omkring 100 om året. Siden er det atter faldet og har i de senere år til og med 1982 udgjort 30-40 om året. Året 1983 medførte en ny stærk stigning.

Også sagernes indhold har varieret meget.

I lang tid vedrørte sagerne hovedsagelig den oprindelige 300 kr.-minimumsgrænse for udbetaling af tillægspension, som var fastsat i loven af 1964. Disse sager var i og for sig oplagte – nemlig til afslag – eftersom loven var helt klar på dette punkt. Da grænsen blev ophævet

ved den tidligere omtalte lovændring i 1977, forsvandt denne sagskategorier.

I de senere år indtil 1982 har klagerne til ankenævnet næsten udelukkende vedrørt afslag på begæring om ægtefællepension begrundet i, at lovens krav om 10 års anciennitet ikke har været opfyldt (et krav, som ifølge sagens natur først kunne blive aktuelt fra 1974). Også her er lovt tekstens udformning imidlertid utvetydig, hvorfor sagernes udfald har været givet på forhånd. I denne forbindelse har det kun haft begrænset praktisk betydning, at den administrativt fastsatte uddybning af betingelsen derhen, at de 10 års anciennitet skulle være opnået i levende live, blev underkendt af ankenævnet i 1981.

Med oprettelsen af Fællesopkrævningen (FOK) den 1. januar 1983 blev ankenævnets kompetence udvidet til at omfatte afgørelser om beregning og opkrævning af bidrag også til de øvrige ordninger, der indgår i FOK, altså LG, AER, AL og IP.

Denne udvidelse har medført en drastisk stigning i antallet af ankesager. Allerede i årets første ti måneder indbragtes således for nævnet 140 sager, hvoraf ikke mindre end 104 om administrationens anvendelse af ATP-bidraget for oktober kvartal 1982 som beregningsgrundlag for bidrag for januar kvartal 1983 til de andre fire ordninger.

Indholdet i klagerne er, **at** det omhandlede ATP-bidrag efter den indtil udgangen af 1982 gældende ordning allerede har været anvendt én gang, nemlig til beregning af AL- og IP-bidrag for oktober kvartal 1982, og **at** arbejdsstyrken hos de klagende arbejdsgivere i januar kvartal 1983 har været væsentligt mindre end i det foregående kvartal.

At der i de omhandlede tilfælde er tale om en øjeblikkelig økonomisk ulempe, kan ikke bestrides, men det må samtidig påpeges, at fremtidige svingninger i den kvartalsvise beskæftigelse vil medføre en udleveling heraf. Med til billedet hører i øvrigt, at arbejdsgivere, hvis arbejdsstyrke steg fra oktober kvartal 1982 til januar kvartal 1983, er sluppet "billigere" – men det er selvsagt heller ikke fra disse arbejdsgivere, at der er fremkommet klager i forbindelse med ordningens iværksættelse.

Forklaringen på det omhandlede forhold var, jf. nærmere fremstillingen i kap. V, afsnit F, at den med FOK tilsigtede forenkling af arbejdsgivernes besvær ved indbetalingen af de forskellige bidrag byggede

på de allerede indbetalte ATP-bidrag som det eneste teknisk-administrativt mulige fælles beregningsgrundlag for bidragene til de andre ordninger – og ATP-bidragene indbetales nu engang kvartalsvis bagud. Heraf kvartalsforskydningen og det påklagede problem, som på forhånd var erkendt og accepteret som en uundgåelig konsekvens af den forenklede indbetalingsordning.

Bekendtgørelserne om bidragsindbetaling efter FOK-ordningen*) var da også udformet i overensstemmelse hermed, og ATP-husets administration fulgte blot de deri fastlagte retningslinjer – med arbejdsministeriets to gange udtalte støtte.

Ankenævnets første kendelse vedrørende en af de mange sager af denne art faldt i sensommeren 1983 og opretholdt ATP's afgørelse. Det kan tilføjes, at der for første gang i ankenævnets historie i forbindelse med disse sager af en klager har været rejst spørgsmål om eventuelt at indbringe nævnets kendelse(r) for domstolene. Endnu i skrivende stund foreligger dog intet oplyst om, at der skulle være taget skridt hertil.

Der er allerede foran nævnt et tilfælde, hvor ankenævnet underkendte ATP's afgørelse. I alt er dette til og med 1982 sket i 9 tilfælde. Sammenlignet med de i dette lange tidsrum ialt afsagte 943 kendelser, er tallet jo – for administrationen tiltalende – beskedent. Til gengæld har de sager, hvor underkendelse er sket, ofte været principielle sager af betydelig interesse, også for ATP-huset.

Underkendelserne er koncentreret til to perioder.

I årene fra 1966 til 1971, hvor der var fire sådanne sager, drejede det sig om ret så tvivlsomme problemer i forbindelse med ordningens gennemførelse, herunder om personkredsens afgrænsning (personer, der bestrider borgerlige ombud – f.eks. som borgmestre – blev således af nævnet anset for omfattet af ATP-loven), om afgrænsningen mellem § 6- og § 7-medlemmer o.s.v.

Herefter var der en lang pause, og først i 1981 skete der påny en underkendelse – som foran nævnt fastslog nævnet, at kravet om 10 års anciennitet som betingelse for at opnå ægtefællepension ikke behøvede at være opfyldt i levende live. Og endelig har der i 1982 forelig-

*) Jf. således § 3 i arbejdsministeriets bekendtgørelse af 2. august 1982 om arbejdsgivernes indbetaling af bidrag til arbejdsløshedsforsikringen.

get 3 sager, hvoraf den ene igen vedrørte afgrænsningen af lønmodtagerkredsen, medens de to sidste var af mere teknisk betonet art.

Som det vel næsten vil være fremgået allerede af det foran sagte, har ATP-huset, og da især dettes juridiske afdeling som direkte ansvarlig, kunnet glæde sig ved et gennem alle årene uforandret godt forhold til ordningens ankenævn, såvel som dettes i arbejdsministeriet hjemmehørende sekretariat. Det kan tilføjes, at der kun i ganske enkelte tilfælde har været tale om mundtlig procedure for ankenævnet.

Jævnlig kontakt mellem de berørte jurister er blevet støttet af periodiske sammenkomster i ATP-huset, hvor der har været lejlighed til en almindelig drøftelse af aktuelle emner i ankenævnsarbejdet.

To små muntre episoder kan passende afslutte dette afsnit.

I de tidlige år rejstes uformelt af administrationen spørgsmålet, om det i tilfælde af tvivl kunne lade sig gøre på forhånd at få gode råd af ankenævnet, eller dog fra enkelte medlemmer af dette. Forespørgslen afvistes eftertrykkeligt af højesteretsdommer Hermann: "Heller ikke Højesteret driver responderende virksomhed". – Så var den pot ude.

På et senere tidspunkt tilkendegav ankenævnet ønske om, at administrationen mere generelt forsynede sine afslagskrivelser med en afsluttende passus om adgangen til at klage til ankenævnet. Forfatteren tog heraf anledning til at spørge, om det ikke tilsvarende ville være rimeligt at indføje en slutpassus i nævnets kendelser om, at disse kunne forelægges domstolene til prøvelse. Højesteretsdommer H. A. Sørensens reaktion var kort og kontant: "Noget sådant finder jeg ganske overflødig". – Der er vel forskel på Kong Salomon og Jørgen Hattemager!

D. ADMINISTRATIONEN.

Foran i afsnit A om Domicilet er allerede omtalt, hvorledes ATP-husets medarbejdertal fra oprettelsen i 1964 og til idag er vokset fra 0 til omkring 500. Denne hurtige vækst i løbet af mindre end tyve år er klart nok det mest fremtrædende træk i administrationens udvikling, og har præget denne på en lang række områder.

I det følgende vil der blive søgt givet et groft rids af ATP-husets administration gennem den forløbne årrække – med fokus på denne admi-

nistration som det værktøj, der skulle omsætte de betroede opgaver – først og fremmest ATP-ordningen, siden også de stadig flere opgaver – til praktisk virkelighed.

1. Den administrative opbygning.

Allerede Efterlønsudvalget af 1961 og Tillægspensionsudvalget af 1963 var inde på spørgsmålet om ordningens administrative opbygning og havde begge som resultat af deres overvejelser tilkendegivet, at der burde oprettes en selvstændig centraliseret administration. Selvstændig, fordi der ikke her i landet fandtes organer, til hvilke det ville være naturligt at betro administrationen af en tillægspensionsordning. Og centraliseret på grund af kravet om individuel bidragskontering sammenholdt med de mange flytninger mellem virksomheder og geografiske områder.

Det var helt på linje hermed, når ATP's nyvalgte bestyrelse nærmest som en selvfølge besluttede sig for en helt centraliseret administration, som kort tid efter fik Hillerød til hjemsted.

Allerede ved det første bestyrelsesmøde opnåedes enighed om til direktøren at knytte 3 topfolk: en jurist, en regnskabschef og en data-specialist. Og kort efter udnævntes til juridisk chef Peer Holm, hidtil fuldmægtig i arbejdsministeriets 1. kontor; til regnskabschef Svend Petersen, som senest havde haft sit virke som prokurist i DA; og til datachef Troels Hansen, indtil da planlægningschef i Datacentralen, alle med kontorchefcharge.

Med besættelsen af disse nøglestillinger var grunden lagt til de 3 afdelinger, som den dag i dag udgør rygraden i ATP-husets opbygning: Juridisk afdeling, Økonomisk afdeling og Teknisk-administrativ afdeling.

Bemærkelsesværdigt var herved, at man i erkendelse af databehandlingens afgørende betydning for ordningen fra første færd stillede databehandlingen lige med de andre funktioner, noget på dette tidspunkt helt nyt. (Men ATP var jo også ny og skulle opbygges fra grunden, uden at eksisterende traditioner kunne træde hindrende i vejen for den mest hensigtsmæssige løsning).

I øvrigt bør det påpeges, at opbygningen i de 3 afdelinger ikke havde, og ej heller i dag har, direkte sammenhæng med administrationens 3 hovedopgaver: indbetaling af bidrag, udbetaling af tillægspension og

fondsplacering, idet disse går på tværs af den afdelingsmæssige opdeling, der er begrundet i arbejdsmæssige- og kontrolmæssige hensyn.

Arbejdsdelingen de 3 afdelinger imellem er i årenes løb for så vidt angår ATP-opgaven kun undergået mindre forandringer, især fremkaldt af den tekniske udvikling og husets vækst. Med tilkomsten af nye opgaver, begyndende med LG i 1972, er den grundlæggende administrative tredeling dog blevet noget modificeret, hvor hensigtsmæssigheden har talt derfor. Dette gælder også visse tværgående administrative funktioner i forbindelse med personale-, uddannelses- og sikkerhedsspørgsmål, som for tiden varetages direkte af husets daglige leder.

Juridisk afdeling varetager principielle spørgsmål i forbindelse med lovgivningen og dennes anvendelse på husets arbejdsopgaver, herunder naturligvis fra første færd ATP-loven. Den har endvidere ansvaret for behandlingen af begæringer om tillægspension, hvor den rutinemæssige sagsbehandling i øvrigt sker ved udstrakt anvendelse af husets EDB-faciliteter. I fortsættelse af Teknisk-administrativ afdelings opkrævnings- og rykkervirksomhed varetager afdelingen også den sagsbehandling, inkl. retsforfølgning, der er påkrævet på grund af manglende bidragsindbetalinger eller arbejdsgiverindberetninger.

Siden 1972 er Juridisk afdeling ydermere "hovedansvarlig" for LG-lovens administration, hvilket er begrundet i de juridiske problemers overvejende betydning inden for netop denne ordning. Og siden 1981 er til afdelingen også henlagt sagsbehandlingen af begæringer om udbetaling fra LD – en opgave, der ligger på linje med den tilsvarende ATP-funktion.

Endelig tager Juridisk afdeling sig af de juridiske aspekter også i forbindelse med AER og FerieGiro.

Under økonomisk afdeling henhører som en første hovedopgave den løbende forvaltning af ATP-fondsmidlerne, en opgave, som uanset dens betydelige finansielle omfang, varetages af et ret beskedent antal specialister. Hertil slutter sig den økonomiske planlægning for ATP-ordningen.

Afdelingens anden hovedfunktion er udarbejdelse af budget og års-

regnskab, herunder også budget- og omkostningskontrol samt likviditetsstyring (der selv sagt er af væsentlig betydning for fondsarbejdet). Hertil kommer et omfattende afstemningsarbejde i forbindelse med bidragsindbetalingerne til pengeinstitutter og postgiro, såvel som afstemning af de indbetalte bidrag med de udkonterede bidrag på den enkelte lønmodtagerkonto; tilsvarende foretages afstemning af de månedlige pensionsudbetalinger og beløbskontrol med ændringer i pensionistbestanden.

Til Økonomisk afdelings ansvarsområde hører endelig en række praktiske sekretariatsopgaver, således indkøb og kantinevirksomhed, samt ejendommens drift.

Når bortses fra fondsarbejdet, varetager afdelingen mere eller mindre tilsvarende funktioner for de andre ordninger, LG og AER, der fuldtud administreres af ATP-huset, såvel som for LD- og FerieGiro-opgaverne.

Også for Økonomisk afdeling gælder det, at der i stadig stigende grad gøres brug af EDB-faciliteterne i Teknisk-administrativ afdeling, som efterhånden finder anvendelse på stedse nye områder.

Teknisk-administrativ afdeling er ofte blevet betegnet som en enhed, der primært yder service til det øvrige hus.

Dette kan nok siges at have sin rigtighed, især når det tilføjes, at denne afdeling ikke blot er så langt den største (med ca. 3/5 af det samlede medarbejdertal), men også i praksis har megen indflydelse på hele virksomheden. Dette gælder for det første arbejdets tilrettelæggelse og daglige gang. Men det gælder også, og ikke mindst, udformningen af de lovfæstede ordninger, som ATP har påtaget sig at administrere eller medvirke til, og hvor afdelingen takket være sin tekniske sagskundskab ofte har haft et afgørende ord med hensyn til fastlæggelsen af de administrativt relevante forhold.

I forhold til ATP-ordningen er Teknisk-administrativ afdelings hovedopgave modtagelse, registrering og kontering på arbejdsgiver- og lønmodtagerkonti af bidragsindbetalinger, idet de i alt indbetalte bidrag for den enkelte lønmodtager er en afgørende bestemmelsesgrund for tillægspensionens størrelse. Hertil må føjes talrige afstemningsfunktioner vedrørende bidragsindbetalingerne, samt opkræv-

nings- rykker- og morarenteprocuderer. Endvidere varetager afdelingen det rutinemæssige arbejde vedrørende pensionsudbetalingerne, herunder maskinel pensionsberegning og formularudskrivning. Næsten alle udbetalinger sker ved overførsel til konti i pengeinstitutter og postgiro.

Siden 1972 er hertil kommet de mere eller mindre tilsvarende, og omfattende, funktioner i forbindelse med de nye opgaver, hvor Teknisk-administrativ afdeling er hovedansvarlig for AER, FerieGiro og FOK.

Det er ikke uden grund, at afdelingen sommetider betegnes som en datafabrik. Med baggrund i de allerede fra ATP's oprettelse betydelige datamængder stod det på et tidligt tidspunkt klart, at kun anvendelse af en avanceret databehandlingsteknik kunne sikre en forsvarlig håndtering af arbejdet. Hovedlinjen har herved været, at ATP skulle være, om ikke førende, så dog blandt de forreste, når det gjaldt om at tage den nye teknologi i brug.

Anskaffelsen i sommeren 1964 af et antal hullemaskiner var kun den første primitive begyndelse. Med erhvervelsen i 1966 af det første EDB-anlæg – på lejebasis – tog udviklingen imidlertid fart, og det i accelererende tempo. Dette skyldtes ikke blot den hastige tekniske udvikling, men også tilkomsten, især i de senere år, af de nye opgaver med indbyggede store krav til EDB-behandling.

Hertil kommer den stadig mere omfattende udnyttelse af et terminalsystem, hvorved efterhånden det store flertal af sagsbehandlere benytter dataskærme tilknyttet det centrale EDB-anlæg.

Resultatet har været, at i tiden siden 1977 har det næsten hvert år været nødvendigt at anskaffe et nyt og større EDB-anlæg eller at udvide det eksisterende anlægs kapacitet.

Den grundlæggende funktionsbestemte administrative opdeling har selvsagt krævet et meget nært samarbejde mellem de 3 afdelinger. Navnlig i begyndelsen var det herved lidt af et problem, at netop denne opdeling betød, at afdelingerne, især på de betroede poster, fik medarbejdere af meget forskellig uddannelse og erfaringsgrundlag (dette til forskel fra f. eks. statslige direktorater o.l.). Denne heterogene personsammensætning kunne til tider give anledning til smågnidninger i det indbyrdes forhold.

Som tiden er gået, har dette forhold dog haft stærkt aftagende betyd-

ning med udviklingen af en stadig mere enhedspræget administration til følge. Medvirkende hertil på det praktiske plan har ikke mindst været anvendelsen, især ved løsning af større specialopgaver, af ad hoc arbejdsgrupper nedsat på tværs af organisationen.

2. Medarbejderne.

Oprettet i 1964 er ATP, med sine knapt 20 år bag sig, en ung institution. Og etableret på bar bund, som den jo blev, var det naturligt, at også medarbejderne hovedsageligt talte unge og yngre mennesker. Den daglige leder var med sine 46 år den ældste – ligesom han var det ved sin afgang som 65-årig i 1982.

Årenes gang har selvsagt medført en gradvis forskydning op efter for de i den første tid ansatte, som stadig har deres arbejde i ATP, men den fortsatte kraftige ekspansion har medført, at alderssammensætningen for medarbejderstaben som helhed stadig er stærkt præget af de mange unge.

Som allerede berørt, var der da også i de første år hårdt brug for ungdommelig ildhu og energi. Opgaven med at få ATP-ordningen op at stå var både stor og presserende, men alle gik på med krum hals.

I et tilbageblik kan det med glæde konstateres, at næsten halvdelen af de i det første virksomhedsår omkring 80 ansatte endnu i dag er i ATP's tjeneste. Dette gælder først og fremmest ATP's nuværende direktion, administrerende direktør Bent Hæstrup og direktørerne Birger Eshøj, Peer Holm og Svend Petersen, hvis anciennitet for alle fire vedkommende går helt tilbage til starten i 1964. Men det gælder også talrige andre betroede medarbejdere i huset. Det kan vel ikke undre, at der netop inden for denne kreds af veteraner endnu i dag råder en vis indforståelse og særlig interesse for husets ve og vel, grundlagt i den første besværlige og meget arbejdskrævende tid.

Det var ved starten løst skønnet, at medarbejdertallet efter endt udbygning ville udgøre godt 100. Men allerede omkring 1970 passeredes de 200, i 1980 de 300, og med den fortsatte tilgang af nye opgaver i de seneste år er tallet nu omkring 500 (alt opgjort i heltidsbeskæftigede).

Ingen havde i 1964 fantasi til at forestille sig en sådan udvikling og i hvert fald den daglige leder har med lidt blandede følelser set dette kontorimperium vokse frem.

På den ene side har væksten været udtryk for, at hovedopgaven – ATP – blev løst på en sådan måde, at huset blev betroet stadig nye opgaver. Til tilfredsheden herved må føjes, at den fortsatte ekspansion i sig selv har udøvet en gunstig virkning på arbejdsklimaet – det er nu engang mere stimulerende at have sin gerning i en virksomhed, der trives.

På den anden side har det været en uundgåelig følge af denne udvikling, at de første års nære personlige kontakt mellem ledelse og gulv er blevet forringet – ja for de seneste års tilkomne aldrig har haft reel mulighed for at udvikle sig. Dette kun som et lidt nostalgisk hertesuk.

Vigtigere er måske den ligeledes uundgåelige ændring i arbejdsformen, som har fundet sted. I opbygningsperioden var administrationen ubundet af, men også uden støtte af eksisterende rutiner og traditioner. Alt i alt viste dette sig at være til stor fordel gennem den derved muliggjorte åbenhed over for eksperimenter og smidighed i administrationen som helhed.

Een ting er nu, at der også var hårdt brug for begge dele i denne periode. En anden ting er, at denne "cowboytid" – som den nu og da kaldes – også gav medarbejderne på gulvet ret frie tøjler for udfoldelse af personligt initiativ. Arbejdet skulle gøres, og der var ofte ikke tid til at spørge sig for.

Det er klart, at som tiden gik måtte der komme, og kom da også mere orden i tingene. Men det er nok en realistisk vurdering, at den efterhånden stedfundne konsolidering og udvikling af egne vaner og traditioner – ikke mindst karakteriseret ved talrige og omfattende instrukser – i nogen grad er sket på bekostning af de tidlige års improvisationslyst. Der er ligesom ikke basis herfor som før.

Et andet aspekt af denne udvikling har været den tiltagende formalisering af forholdet mellem ledelse og medarbejdere.

I mangfoldige år var ATP's medarbejdere ikke dækket af nogen overenskomster med HK og Dansk Jurist- og Økonomforbund (DJØF) ud fra den – også af organisationerne accepterede – betragtning, at der "næppe for medlemmer ansatte i en institution som ATP var samme behov herfor, som for andre medlemmer". Meningen hermed var naturligvis, at med den givne sammensætning af bestyrelsen kunne der trygt regnes med, at denne drog omsorg for rimelige arbejds- og løn-

forhold. Udviklingen, og da især indgåelsen af en grænseaftale mellem LO og FTF, førte imidlertid med sig, at der efter flere års drøftelser i efteråret 1976 blev indgået overenskomster såvel med HK som med DJØF.

Jævnledes med de indledende drøftelser af overenskomstspørgsmålet var der i en intern arbejdsgruppe med repræsentanter for såvel medarbejder- som ledelsessiden tilvejebragt udkast til en samarbejdsaftale, stort set efter de mellem LO og DA i forvejen gældende linjer. Aftalen blev godkendt af ATP's bestyrelse i foråret 1975 og kort efter kunne det nyvalgte Samarbejdsudvalg (SU) påbegynde sit arbejde.

En hel del mindre, dagligdags problemer er kommet frem og har ret nemt hermed kunnet løses. Men også nogle mere betydningsfulde spørgsmål har været taget op med godt resultat, således flexitidsordningen, samtale- og vejledningsprogrammet og medarbejderuddannelsen, for at nævne nogle af de vigtigste.

Til denne egentlige "sagsbehandling" slutter sig en efterhånden ret så omfattende orientering fra ledelsen, ikke mindst i forbindelse med gennemførelsen af nye opgaver. Medarbejdersiden har utvivlsomt værdsat dette, selv om der måske i enkelte tilfælde har været mindre end fuld forståelse for, at det kan være vanskeligt at give korrekt orientering om endnu helt uafklarede projekter!

ATP's SU har nu mere end 8 år på bagen og skal man som udvalgets fødte formand gennem det meste af perioden vove en generel vurdering, må denne gå ud på, at arbejdet gennemgående har udviklet sig i en fredelig og positiv ånd.

En nøgtern tilføjelse må imidlertid være, at netop ATP som den fra starten af hovedorganisationerne i fællesskab prægede gode arbejdsplads i stadig vækst ikke har frembudt de helt store og velfærdstruende problemer, som samarbejdsudvalgene i talrige vanskeligt stillede virksomheder har måttet beskæftige sig med især i de senere år. Dette bør såvel medarbejdere som ledelse kun være taknemmelige for.

3. Den daglige ledelse.

Det er foran nævnt, at bestyrelsen allerede i marts 1964 udnævnte de 3 tofolk: Peer Holm som juridisk chef, Svend Petersen som regn-

skabschef og Troels Hansen som datachef. Kort efter fulgte udnævnelsen af souscheferne, sekretær S. A. Høybye, der også fulgte med fra arbejdsministeriet, bogholder Ib Nielsen, indtil da ansat i Sydjyske Landmandsbank og konsulent Bent Hæstrup, hidtil beskæftiget i Datacentralen.

Med undtagelse af Troels Hansen, som i 1969 overgik til beskæftigelse i erhvervslivet, er de øvrige fem alle fortsat i ATP-husets tjeneste på ledende poster.

De tre af dem indgår således i den nuværende direktion med Bent Hæstrup som administrerende direktør, og Peer Holm og Svend Petersen som direktører for henholdsvis Juridisk og Økonomisk afdeling. Hertil slutter sig Birger Eshøj som direktør for Teknisk-administrativ afdeling, også han veteran fra 1964, hvor han ansattes som planlægger.

Denne usædvanlige kontinuitet har selvsagt været af stor værdi for virksomhedens udvikling i og med, at administrationens top efterhånden kom til at udgøre et meget fast sammentømret team, hvis medlemmer kendte både huset og hinanden ud og ind. Især i senere år har direktionen i stadig højere grad virket som et kollegium, hvor direktionsmøderne har været forum for til tider endog meget livlige meningsudvekslinger.

Som også tidligere nævnt, er husets administrative opbygning med 3 hovedafdelinger bevaret uændret i sine grundtræk til i dag. Under indtryk af husets fortsatte vækst gennemførtes dog i 1980 en udbygning af ledelsesstrukturen. Ledelsen i hver af de 3 afdelinger kom herefter til, foruden en direktør, at omfatte to afdelingschefer.

I Juridisk afdeling var afdelingscheferne S. A. Høybye og Sven Fristrup med ansvar for henholdsvis udbetalingsområdet og LG; i 1983 efterfulgtes Høybye på posten af Inge Højsteen. I Økonomisk afdeling var de tilsvarende chefer Ib Nielsen og Alexander Schaumann, ansvarlige for henholdsvis regnskabsområdet og fondsarbejdet. Og i Teknisk-administrativ afdeling svarer endelig afdelingscheferne H. K. Jacobsen og W. Wissing Madsen for henholdsvis arbejdsgiver- og lønmodtagerområderne og for system- og produktionsområderne.

De siden indvundne erfaringer har bekræftet det hensigtsmæssige i denne styrkelse af den administrative ledelsesfunktion på afdelingschef-niveauet og dertil svarende aflastning herfor af direktionen.

Så meget om personerne.

Hovedsigtet for den daglige ledelse har stedsse været, at "ATP skal være en effektiv og god arbejdsplads".

Det har internt været drøftet en del, om de to adjektivers rækkefølge er den rigtige, eller om den snarere burde være omvendt. Problemet kan forekomme lidt akademisk – begge krav er i virkeligheden lige vigtige. Men tilbage står naturligvis den enkle kendsgerning, at uden effektivitet bevares arbejdspladsen ikke.

Under omtalen foran af Domicilet er nævnt, at ATP's ledelse fra starten lagde afgørende vægt på at sikre medarbejderne funktionelle og menneskevenlige lokaler. Indretningen af virkelig gode kantineforhold var herved lidt af et favoritprojekt for forfatteren, der fra sin ungdom bevarede minder om centraladministrationens dengang ret så pauvre standard i så henseende. Men bortset fra omsorgen for disse ydre rammer var den daglige ledelse i de første mange år helt opslugt af arbejdet på ATP-ordningens opbygning, hvortil i 1972 kom LG.

Det var først et stykke ind i 1970'erne, at der blev overskud til at beskæftige sig nærmere med de linjer, efter hvilke den voksende organisation burde formes på længere sigt.

Det var i disse år, at grunden blev lagt til en egentlig personalepolitik og begyndelsen gjort til det senere omfattende uddannelsesprogram for ledere og medarbejdere. På begge felter skulle indsatsen vise sig at give gode dividender, da huset omkring 1980 kom ind i en ny voldsom ekspansionsperiode.

Som i talrige andre større virksomheder i nyere tid har særlig opmærksomhed været viet ledelsesformen. Nøglebegreber som teamwork, delegering og ledelse ved målsætning har her stået i centrum for bestræbelserne på i videst muligt omfang at udnytte medarbejdernes personlige kvaliteter såvel til fordel for et godt arbejdsklima, som til fremme af en både smidig og slagkraftig organisation.

E. FORHOLDET TIL OMVERDENEN.

1. Almindelig status: selvstændig, selvejende institution.

I sine almindelige bemærkninger til forslaget til lov om ATP anførte Tillægspensionsudvalget under overskriften Ledelse og administration indledningsvis følgende:

“I konsekvens af, at tillægspensionsordningen forudsættes at skulle hvile i sig selv uden tilskud fra det offentlige, er tillægspensionsudvalget gået ind for, at Arbejdsmarkedets Tillægspension oprettes som en selvstændig, selvejende institution under ledelse af den kreds, der tilvejebringer ordningens midler, d.v.s. de grupper af lønmodtagere og arbejdsgivere, der vil blive berørt af ordningen.”

Citatets henvisning til, at den foreslåede ordning ikke ville belaste statsfinanserne, er ikke alene relevant, men central.

Tilkendegivelsen i forhold til politikkerne var klar: “Når vi selv betaler, skal I blot give os det fornødne blå stempel, men i øvrigt ikke blande jer”. Selv med de store arbejdsmarkedsorganisationers hævdvundne position in mente må tilkendegivelsen i et parlamentarisk demokrati egentlig retrospektivt betegnes som udtryk for en betydelig selvbevidsthed – i hvert fald, hvis den vurderes af en udenforstående.*)

Regeringens holdning var imidlertid ganske som forventet – og for så vidt jo også i harmoni med, hvis da ikke ligefrem forudset i overenskomstlovens § 5. I arbejdsministerens lovforslag hed det i de indledende bemærkninger: “Nærværende lovforslag er – bortset fra enkelte redaktionelle ændringer af rent lovteknisk karakter – identisk med et af (tillægspensions) udvalget . . . udarbejdet lovforslag, der er tiltrådt af udvalgets flertal**), idet regeringen kan tiltræde principperne og hovedlinierne i lovforslaget”.

Og i omtalen af ledelse og administration er bemærkningerne da også ordret de samme som i tillægspensionsudvalgets forslag.

Under folketingsbehandlingen var der ingen diskussion om tillægspensionsordningens foreslåede status. Ja, der fremkom ikke engang kritik af lovforslagets dog ret bemærkelsesværdige § 14, hvorefter der blev givet ordningens ledelse hjemmel til på egen hånd at ændre bidraget til ATP. Også i de siden forløbne mange år er det forbavsende sjældent, at der offentligt har været rejst tvivl om det rimelige i at tillægge organisationerne en så betydelig beføjelse overfor (reelt) samtlige arbejdsgivere og lønmodtagere i landet.

*) Den der skriver disse linjer var imidlertid netop ikke udenforstående, men selv deltager i begivenhedsforløbet og opfattede dengang tankegangen som helt naturlig.

***) Som tidligere nævnt alle medlemmer undtagen eet.

Dette får nu være, som det vil. Fast står i alle tilfælde, at afgørelsen om ATP's status som selvstændig, selvejende institution viste sig at være af væsentlig betydning for den efterfølgende udvikling. Selvstændigheden gav mulighed for en smidig og hurtig beslutningsproces, noget de statslige myndigheder ofte i nogen grad må savne. Men naturligvis var det en forudsætning for at udnytte denne mulighed, at organisationerne i ATP's bestyrelse, og da især LO og DA, kunne nå til enighed om de foreliggende problemer.

Dette var lykkeligvis tilfældet i ordningens opbygningsperiode, der som tidligere omtalt i kap. IV, prægedes af et forbilledligt samarbejde organisationerne imellem. Og det gjaldt også i de efterfølgende mange år, hvor gentagne henvendelser fra statsmagten om ATP's overtagelse af nye opgaver med tilknytning til arbejdsmarkedet blev imødekommet af en enig bestyrelse, jf. fremstillingen foran i kap. V.

De forringede konjunkturer og skærpede politiske modsætninger i almindelighed siden midten af 1970'erne satte sig imidlertid uundgåeligt også spor i samarbejdet inden for ATP's – siden 1972 samtidig LG's – bestyrelse, sammensat som den nu engang var og er af repræsentanter for stærke, principielt modstående interessegrupper. Hvad angår selve ATP-ordningen skulle der således, som tidligere omtalt, gå hele ti år, før der i bestyrelsen kunne opnås enighed om en ny opskrivning fra 1982. Og flere af de i senere år tilkomne nye opgaver er først blevet accepteret efter langvarige drøftelser.

Alt i alt må det imidlertid kunne fastslås, at modellen med den selvstændige, selvejende institution som bærer af en række ordninger med tilknytning til arbejdsmarkedet og dets organisationer i praksis har bevist sin levedygtighed. Dette gælder ikke blot ATP og LG som de tidligste eksempler, men også de senere oprettede ordninger – AER, AFF og LD – som blev formet efter samme læst.

Som et andet væsentligt træk i udviklingen må fremhæves, at ATP's selvstændige status i de senere år har været genstand for gentagne indskrænkninger fra lovgivningsmagtens side. Disse indgreb må ses på baggrund dels af institutionens med tiden fortsat stigende betydning, især hvad angår de massivt voksende fondsmidler i dens varetægt, dels af de stadig flere betydningsfulde nye opgaver, som ATP-huset efterhånden har fået betroet.

Ved loven af 26. juni 1975 om revisionen af statens regnskaber m.m.

blev ATP, som nærmere omtalt i afsnit C foran, inddraget under rigsrevisionens "overopsyn".

Og i januar 1980 fastslog dernæst justitsministeriet, på en forespørgsel fra folketingets ombudsmand, og i øvrigt efter høring af både arbejdsministeriet og ATP, at man anså såvel ATP som LG og AER for omfattet af loven af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen. I tilslutning hertil kundgjorde ombudsmanden, at han fandt, at de samme tre institutioner "principielt" måtte anses for at være omfattet også af ombudsmandens virksomhed. Også FerieGiro og Fællesopkrævningen er siden på tilsvarende måde kommet under både rigsrevisionens og ombudsmandens vinger.

Tendensen har således været klar nok: med respekt udadtil for de berørte institutioners særlige forvaltningsretlige status som selvstændige, selvejende institutioner har statsmagten ment det påkrævet eller dog ønskeligt i visse henseender at sidestille dem med den offentlige forvaltning.

Institutionernes reaktion herpå har været lidt ambivalent. På den ene side har man som grundlæggende holdning fastholdt det oprindelige ønske om et minimum af offentlig indblanding i sine anliggender. På den anden side har man erkendt, at administrative hensyn kunne begrunde sidestilling i visse vel sekundære, men dog særdeles praktiske henseender – retten til udpantning og til at anvende tvangsbøder er eksempler herpå – af interesse i forbindelse med opkrævningen af de forskellige bidrag.

For at forebygge misforståelser bør afsluttende understreges, at begrundelsen for statsmagts ovenfor omtalte diverse tiltag på ingen måde har indebåret et ønske om at ændre noget ved de forskellige institutioners finansielle uberoenhed af statskassen. De skulle sandelig fortsat klare sig selv uden tilskud af offentlige midler – hvilket fra et fiskalt synspunkt netop var et af deres vigtigste fortrin.

2. Interessegrupperne.

Allerede ATP-ordningen medfører naturligt, at virksomheden har nær berøring med et bredt spektrum af interessegrupper. De senere tilkomne opgaver har kun bidraget til en stadig udvidelse i så henseende.

Som gentaget fremhævet, er kernen i husets aktiviteter, at ATP-

ordningen omfatter praktisk talt alle lønmodtagere og arbejdsgivere her i landet, idet de senere tilkomne opgaver omfatter større eller mindre udsnit heraf, med de altomfattende lønmodtager- og arbejdsgiverkartoteker som det fælles fundament.

Det følger uden videre, at såvel de individuelle lønmodtagere og arbejdsgivere, som de enkelte fagforbund og arbejdsgiverorganisationer hører hjemme i første række, når talen er om interessegrupper. I bred almindelighed må det her være berettiget at sige, at der fra første færd har rådet et godt forhold til disse persongrupper og organisationer – men der er faktisk også udfoldet betydelige bestræbelser for at yde en god "kundeservice".

Hvad den skriftlige side af denne service angår, kan det her være på sin plads at minde om den mangeårige formand, Geert Drachmann's devise: "Skriv kort, klart og venligt", som administrationen stedse har bestræbt sig på at leve op til.

For at undgå en mulig beskyldning for skønmaleri, bør i sandhedens interesse tilføjes, at kritikere ikke har været totalt ukendte, men blot yderst få i tallet.

Selv om ATP-huset er rundet af arbejdsmarkedet, og også med sine nye opgaver er centreret omkring dette, er vejen imidlertid altid gået over Christiansborg. Med et stænk af syrlighed kan måske fremholdes, at folketinget stedse har vist en næsten rørende tillid til, at administrationen nok kunne klare selv store opgaver indenfor helt utilstrækkelige tidsfrister. Noget andet er, at folketingets arbejdsmarkedsudvalg ved flere lejligheder har været velkomne gæster i Hillerød, hvilket har givet mulighed for såvel en bredere orientering om ATP-husets aktiviteter og indretning, som for drøftelse af aktuelle problemer.

Med i denne sammenhæng hører også forholdet til centraladministrationen, hvor det næsten kontinuerlige og gode samarbejde med ATP's og LG's moderministerium, arbejdsministeriet, og de skiftende arbejdsministre naturligt nok har stået i forgrunden gennem alle årene.

Særligt nære har relationerne været til arbejdsministeriets 1. kontor, som gennem alle årene har varetaget ministeriets interesser i Hillerød-virksomhedens forskellige aktiviteter. ATP-huset er dette kontor og dets chefer gennem tiden – Karsten Kampmann, Torben

Lundbeck og Einar Edelberg – megen tak skyldig for aldrig svigtende interesse og hjælpsomhed.

Det forhold, at flere medlemmer af husets daglige ledelse oprindelig havde deres gerning i arbejdsministeriet, har selvsagt også spillet en rolle herved: det var gamle kolleger, som mødtes igen.

Som det vil være fremgået af tidligere kapitler, er der i årenes løb også etableret et løbende nært samarbejde med en række myndigheder uden for centraladministrationen, således med statsskattedirektoratet, direktoratet for arbejdstilsynet, arbejdsdirektoratet, arbejdsanvisningen, skifteretterne m.fl. Det er vel ikke for meget sagt, at disse mange praktisk betonedede relationer i dag fungerer med en selvfølgelig og ubesværet rutine.

Når talen er om myndighederne, må endelig som noget væsentligt nævnes, at der på det lokale plan lige fra starten i 1964 har været et frugtbart samarbejde, ikke mindst om grund- og byggeproblemer, med Frederiksborg amtskommune og Hillerød kommune. Valget af hjemsted har vist sig at være et godt valg.

I redegørelsen for ATP's start i kap. VI blev det omtalt, hvorledes pengeinstitutterne, med deres organisationer – Bankforeningen og Sparkeasseforeningen – som formidlende led, ydede ordningen endog meget betydningsfuld bistand.

Dette var kun optakten til institutternes løbende medvirken ved de forskellige ordningers indbetalings- og udbetalingsvirksomhed. Hertil slutter sig naturligvis med stadig stigende vægt samarbejdet om placeringen af fondsmidler, hvori også en række vekselererfirmaer deltager.

Forholdet til medierne har nok været præget af mere behersket hjerterlighed. Især enkelte dagblades behandling af husets virke forekommer til tider at have haft et vel unuanceret kritisk sigte, i visse tilfælde uden rimelig dokumentation. Den grundlæggende holdning hertil hos både bestyrelse(r) og daglig ledelse har været at tie – hvis kritikken da ikke undtagelsesvis var så grov og forkert, at en berigtigelse måtte anses for uomgængeligt nødvendig.

Når bortses fra udgivelse af rent oplysende tryksager, har ledelsen også i øvrigt været ret tilbageholdende på PR-fronten. En vis aktive-
ring er dog sket i de seneste år, bl.a. under indtryk af ATP-ordningens betydelige opskrivning i januar 1982 og den samtidige indførelse af et

nyt bonussystem. Også årsberetningerne bærer præg af denne nye indstilling.

3. Afsluttende bemærkninger.

Sammenfattende kan siges, at ATP-husets virksomhed med tiden i stadig højere grad er kommet til at fremstå som et integreret led i det danske sociale og økonomiske system – det er der bare og det bruges.

Huset kan næppe påstås at nyde bred popularitet – allerede rollen som storopræver af penge forhindrer vel dette – men kan til gengæld nok glæde sig over faglig respekt.

Kapitel VII.

SLUTORD

Min fremstilling er nået til sin ende.

ATP og ATP-huset har været mit arbejdslivs hjertebo. Jeg har givet dem mine bedste kræfter gennem mange år. Fejltagelser er begået, men i forhold til de opnåede resultater synes de ret små.

Arbejdsmarkedets organisationer har til fulde bevist, at de kan samarbejde om udviklingen af institutioner til fremme af væsentlige fællesinteresser – en lykkelig ting for det danske samfund.

Organisationerne har fået den fornødne bistand hertil af en administration, der i sit udgangspunkt har haft en fast overbevisning om, at denne sag var værd at gå ind for af al kraft. De mange trofaste og engagerede medarbejdere har været en afgørende forudsætning for, at foretagendet kunne krones med held.

Erfaringerne siden 1964 giver grundlag for en tro på, at fremtiden rummer også nye, måske i dag ukendte samarbejds muligheder med tilknytning til arbejdsmarkedet. ATP-huset med sin dygtige medarbejderstab og sit veludbyggede tekniske apparat står godt rustet og rede til at tage sådanne nye udfordringer op.

Slut på DEL 2.

ATP's bestyrelse 1. april 1964

Direktør Geert Drachmann, formand

Forbundsformand Eiler Jensen

Forbundsformand Hans Rasmussen

Økonom Holger Jensen

Direktør Marvin Madsen

Fabrikant Svend Heineke

Oldermand, murermester F. G. Eisensøe

Underdirektør P. Schade-Poulsen

Godsejer A. U. Juhl