

*Jesper Due og Jørgen Steen Madsen:  
Fra magtkamp til konsensus –  
Arbejdsmarkedspensionerne og den  
danske model*

København, Jurist og Økonomforbundets Forlag,  
2003, 420s., ISBN 87 574 1045 3

Pensjonsspørsmålet utgjør et omdreiningspunkt i debatten om den europeiske velferdsmodellens framtid. Aldring av befolkningen, vansker med finansiering av pensjonssystemene og forvitring av de kollektive organisasjonene i arbeidslivet er felles trekk i de europeiske velferdsstatene. I Tyskland kjemper den rød-grønne koalisjonen for å reformere en stadig mer gjeldstynget 'Sozialstaat' – med fagbevegelsen som motstander – og i Østerrike og Frankrike har politiske forsøk på innstramninger utløst bølger av streiker og protest. I oljerike Norge legger en regjeringsoppnevnt Kommissjon om kort tid fram forslag til reformer i pensjonssystemet som bla. kan innebære nedlegging av Avtalefestet Pensjon, innføring av individrettete yrkespensjoner på bedriftsnivå og kutt i folkepensionen og offentlige pensjonskasser. I denne konteksten framstår Danmark som et bemerkelsesverdig unntaksland, i hvert fall om en skal tro en ny bok om de kollektive arbeidsmarkedspensionene (AMP) og den danske modell fra parhestene Jesper Due og Jørgen Steen Madsen ved FAOS i København.

Etter at organisasjonene på bransjenivå i 1991 inngikk avtaler om AMP som et supplement til Folkepensionen og ATP (Arbeidsmarkedets Tillægspensjon, en liten obligatorisk ordning fra Helhedsløsningen i 1963), framstår det treleddete danske pensjonssystemet etter rapporten å dømme som misunnelsesverdig robust, fleksibelt og tillitvekkende. Ved en økning

av partenes pensjonsbidrag – 2/3 fra arbeidsgiverne og 1/3 fra arbeidstakerne – fra 0,9% av lønnssummen i 1991 til 9% i 2003, omfattes rundt 90% av de danske lønnstakerne av AMP-ordninger som i følge boken ventes å sikre dem en komfortabel pensjon på rundt 80% av tidligere lønn. I tillegg til å avlaste de offentlige kassene, har forhandlingene om pensjon som en utilsiktet konsekvens styrket det danske avtalesystemet, økt opplutningen om de kollektive organisasjonene, og gitt partene nye redskap til å avstemme lønnsvekst i dag mot pensjon og sosiale goder i morgen. I denne siste i rekken av Due & Madsens (D&M) beretninger om den unike danske avtalemodellens fortrinnslighet, redegjør de over 420 sider for den historiske bakgrunnen, det konfliktfylte forløpet, aktørspillet, heltene og skurkene, personintrigene og maktforskytningene som 100 år etter Alderspensionens tilblivelse førte fram til oppbyggingen av et partsbasert regime for kollektive arbeidsmarkedspensjoner, oppsparing og investeringer. Forfatterens hovedperspektiv er at gjennombruddet for AMP skjedde i kydsningsfeltet mellom en maktdiskurs om lønnstakernes innflytelse i virksomhetene (Økonomisk demokrati/overskuddsdeling) og en samfunnsøkonomisk diskurs om den langsiktige finansieringen av pensjonsordningene og AMP som en erstatning eller supplement til de generelle velferdsytelsene.

For en norsk leser er dette en fascinerende fortelling som ikke bare gir innblikk i framveksten av et tilsynelatende innovativt og bærekraftig sosialt kompromiss, men også tar med leseren på en "guided tour" gjennom viktige endringer i den danske arbeiderbevegelsen og politiske økonomi de siste 20-30 år. Indirekte bidrar boka dermed til økt innsikt i forskjellene mellom de nordiske modellene. Et overraskende trekk som forbigås i boken er strengt tatt

hvor sent AMP-ordningen ble utviklet i Danmark. I kontrast til de andre nordiske landene som lenge har bygd på betydelige bidrag fra arbeidsgiverne og arbeidstakerne til både yrkspensjonskasser og folkepensjonene, har det danske velferdsregimet i all hovedsak vært basert på skattefinansierte ordninger. Dette gav ikke bare lave indirekte arbeidskraftskostnader og gunstige sysselsettingsmuligheter, men innebar at det for de danske "late-comers" var et større handlingsrom for å forhandle fram kollektive arbeidsmarkedspensjoner enn i de andre nordiske land. Som forfatterne fremhever gir dette avtalepartene et viktig samfunnsøkonomisk medansvar for avveiningen mellom lønn, sparing og pensjon. Dette kan gi gunstige incentiver til lønnsmoderasjon, men kan samtidig bidra til økning i de indirekte arbeidskostnadene som i de kontinentale velferdsregimene har blitt en møllestein for sysselsettingen.

En annen markant forskjell mellom de nordiske land er politikken og lovgivningens rolle i reguleringen av arbeidsvilkår og yrkspensjoner. Selv om Danmark har en sterk forliksinstitusjon og en lang tradisjon for politiske inngrep i avtaleforhandlingene, er D&M's syn at reguleringen av lønnskakerforholdet i den danske modellen er og bør være avtalepartenes suverene domene. Et gjennomgående trekk i D&M's analyse er således at sosialdemokratiet og LO sine krav om lovregulering av arbeidsvilkår, økonomisk demokrati (ØD) og sentrale kollektive pensjonsfond på 70- og 80-tallet utgjorde en alvorlig trussel mot den selvregulerende danske avtalemodell. Ledelsene i det sosialdemokratiske partiet og LO inngår således ikke blant heltene i denne fortellingen. Deres forfølgelse av det ideologiske "maktomveltende perspektiv" knyttet til ØD representerte ikke bare en trussel mot den danske modell og bidro lenge til å blokkere for et forlik om AMP, men framstår i D&M's beretning som en viktig grunn til den etterfølgende oppløsning av båndene mellom sosialdemokratiet og fagbevegelsen, samt maktforskyvningen fra hovedorganisasjonene til de overenskomstbærende organisasjonene. Sistnevnte er

utvilsomt blant heltene i historien, ved siden av pragmatiske krefter i Schlüters borgerlige regjeringer og i det statlige embedsverket som, sammen med Dansk Arbeidsgiverforening, stod i mot trusselen om sentrale LO-styrte fond – eller "ØD ad bagvejen" som er bokens stadig tilbakevendende term. En ironisk sidebemerkning kan dog være at uten dette spøkelset fra LO og sosialdemokratene, ville neppe motkreftene i den borgerlige regjeringen og på arbeidsgiversiden vært så imøtekomende overfor ideene om desentraliserte pensjonsfond. Uansett får analysene godt fram hvordan det spenningsfylte trekantspillet mellom politikk og partsamvirke på flere nivåer er en viktig del av dynamikken i den danske avtalemodellen. Ikke minst står dette klart i etterdønningene etter krisen i de tidlige 80-årene hvor Budgetredegørelsen i 1984 og de politiske inngrep ved storkonflikten i 1985 dannet bakteppet for den trepartsbaserte Fælleserklæringen i 1987 som banet vei for det nye inntekts- og avtalepolitiske regimet hvorunder de desentrale AMS-forhandlingene i 1989 og 1991 kunne vinne fram.

Beretningene om rivningene og de skiftende koalisjonene innen og mellom hovedorganisasjonene, regjeringen og partiene i denne perioden, gir for en ekstern leser ny innsikt i årsakene til desentraliseringen av den danske avtalemodellen og hvordan dette, i kontrast til de fleste andre land, ga støtet til stabilisering og vitalisering av partsforholdene. En liknende sentralisert desentralisering til bransjenivå hvor aktørene slo seg sammen i bredere forhandlingsenheter fant sted i Sverige utover på 90-tallet, mens Finland og Norge gjenreiste en mer tradisjonell sentralisert inntektspolitikk som seinere sprakk i Norge. Et viktig trekk ved den danske og svenske utviklingen var, som D&M påpeker, at partene i metallindustrien, med arbeidsgiverne i spissen, brøt ut av det sentraliserte treparts-samarbeidet. Riktignok hadde de (amts)kommunale aktørene snedig tilrevet seg økt selvstendighet og inngått en avtale om AMP under mellomoppgjøret i 1989, men det definitive gjennombruddet kom da Dansk Metall mot

LO's vilje inngikk en avtale om AMP ved oppgjøret i 1991 og ble etterfulgt av partene i nesten hele den øvrige private sektor. Fra en beskjeden start på 0,9% av lønnsrammen i 1991 ble målet om 9% nådd i 2003, og de i utgangspunktet omstridte pensjonsbidragene kom til å utgjøre et stadig viktigere, samlende avtaletema som i tillegg gav de overenskomstbærende aktørene et redskap til koordinerende påvirkning av den lokale lønnsdannelsen. Mens AMP-prosjektet ble drevet gjennom fra toppen med lunken interesse blant medlemmene, har ordningen i følge D&M blitt stadig mer populær på grasrota og bidratt positivt til organisasjonsgraden etter hvert som usikkerheten om alderspensjonens framtid har økt.

De fleste nye AMP-ordningene ble i strid med LO's linje ikke oppbygd som pensjonskasser, men som bransjevise forsikringselskaper med paritetisk representasjon. Den opprinnelige forutsetningen om følgelovgivning som kunne sikre bidrag for syke, arbeidsløse mv eller inkludere restgruppene uten kollektive avtaler ble imidlertid ikke innfridd (ei heller fra Nyrop Rasmussens regjeringer). Men med en høy pensjonsdekningsgrad for lavtlønte, gode vilkår for selvstendige til å tegne private forsikringer, og en samlet AMP-dekning på 90% av lønnstærkerne fremstår dette i dag ikke som noe vesentlig problem, ifølge D&M. Arbeidsgivernes opprinnelige bekymring for strid om fondenes investeringsprofil har heller ikke slått til, i praksis har det vært konsensus om pragmatiske, forretningsmessige retningslinjer for pengeplasseringene med en forsiktig tilnærming til etiske investeringskriterier.

I bokens avslutning drøfter D&M mulige betenkeligheter og utfordringer ved AMP-systemets utvikling. Her pekes det på at hensynet til mobilitet, samt sårbarheten for fond i bransjer med høy slitasje og strukturell tilbakegang, kan tilsi en bredere integrasjon av fond med bedre muligheter til solidarisk utlikning enn dagens fragmenterte struktur gir (slik LO vel opprinnelig argumenterte). I forhold til innvendingen at AMP kan oppfattes som en gedigen privatise-

ring av den skandinaviske velferdsmodellen, peker D&M på at ordningen snarere representerer en vending tilbake til organisasjonenes "røtter" i det sivile samfunn, som et alternativ til reindyrkede statlige eller private markedsløsninger. Sett i forhold til den norske debatt hvor nettopp individuelle, markedsbaserte innskuddspensjoner på bedriftsnivå framstår som et av alternativene for å avlaste Folketrygden, er dette et argument som gir gjenklang. De framtidstrettede perspektiver knyttet til ideene om individuelle valg mellom økt lønn og økt fondsbidrag (fra 9 til 12%) som kan gi grunnlag for partsbasert utvikling av nye sosiale tilbud – for eksempel fond til livslang læring, orlovsordninger, tidsbank, utdanning og sikring mot kritisk sykdom – styrker inntrykket av at de danske avtalepartene har skaffet seg et fleksibelt og innovativt redskap som dessuten kan styrke deres uavhengighet av staten. En annen sak er at det kan friste de politiske myndigheter til ansvarsoverveltning, og på sikt kanskje gi opphav til et mer todelt velferdssystem hvor de som faller utenfor arbeidslivet kan bli mer sårbare for skiftende politiske vinder.

D&M har levert en innsiktsgivende, tankevekkende og løfterik bok som kan anbefales for alle som er opptatt av mulighetene til å reformere arbeidslivs- og velferdsregimene i Europa. Så får den utålmodige leser heller bære over med forfatterens hang til gjentakelser og detaljerte, personorienterte beskrivelser. Disse oppleves tidvis som "detours" men gir dog ikke sjelden spennende inntak til de uformelle og individuelle relasjoners betydning i de maktpolitiske spill og strategiske valg som ligger bak reformer som i "bagklogskabens ulidelig klare lys" kan framstå som en funksjon av strukturelle nødvendigheter.

Anmeldt af **Jon Erik Dølvik**, forskningsleder ved Fafo, Institutt for Arbeidsliv og Velferdsforskning, Oslo.  
e-mail: jon.erik.dolvig@fafo.no