



TIMBRO RAPPORT 6/98

Det institutionaliserade godtycket



summerat

Det har varit tyst om den nya arbetslöshetsförsäkring som trädde i kraft vid årets början. Hur står det till med den? Tar den hänsyn till de nya villkor som gäller i den globaliserade ekonomin?

Andreas Röttorp gör här en kort och avslöjande studie över försäkringens principer.

Det visar sig att den inte alls utgår ifrån de nya villkoren utan tvärtom

lyfter fram den ökande flexibiliteten i anställningsformerna som problem. Normen är den fasta heltidsanställningen. Och företagare missgynnas. Särskilt de som kämpar och inte omedelbart lägger ned sin verksamhet.

Det nya systemet kallas för en sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. Synd att den inte hålls samman av något annat än principlöshet och godtycke, summerar Röttorp.



rapportförfattaren

ANDREAS RÖTTORP studerar vid Handelshögskolan i Stockholm och är frilansskribent.

För ytterligare information kontakta Andreas på rottorp@hotmail.com.

Augusti 1998

Det som gör arbetslöshetsförsäkringen paradoxal är dess fullständiga brist på principer.

Det är inte ett system där teori och praktik skiljer sig. Arbetslöshetsförsäkringen är ett system utan teori.

Problemet är inte att handläggare bryter mot reglerna. Problemet är att reglerna inte kan följas. Den som följer lagens bokstav bryter mot dess anda och tvärtom. Med andra ord: godtycke och principlöshet råder.

Här skall arbetslöshetsförsäkringen granskas regel för regel, men först är det lämpligt att se vad som är försäkringens uttalande, officiella, syften.

Från förarbetena får vi följande klara besked:

* "Arbetslinjen gäller och de försäkrades ansvar ska vara stort." Man kan alltså vänta sig en hård och begränsad försäkring.

* "Försäkringen ska bidra till flexibilitet på arbetsmarknaden." Vi kommer alltså att se krav som driver människor att arbeta.

* "På det sättet ska försäkringen vara ett inslag i en tillväxtpolitik." Öhh, tja??

Vad som sägs...

Det finns bara ett sätt att tolka målsättningarna. Arbetslöshetsförsäkringen skall användas tillfälligt och motvilligt.

Arbetslinjen kan bara tolkas som att den som blir arbetslös är skyldig att ta vilket anvisat arbete som helst. Att tillåta någon att säga nej till ett jobb, för att det inte påminner om det han hade eller för att lönen är för låg, skulle innebära att systemet var en yrkesförsäkring. Arbetslinjen betyder arbete.

Flexibilitet kan bara betyda flexibilitet i hela Sverige. Den arbetsmarknad på vilken försäkringen gäller är den svenska. Flexibilitet innebär alltså att den arbetslöse inte kan neka ett jobb med hänvisning till geografien. En försäkring som garanterade att människor aldrig behövde flytta är ju en försäkring som motverkar flexibilitet.

Att arbetslöshetsförsäkringen skall öka tillväxten är en långtgående målsättning. Försäkringar innebär ju omfördelning – inte tillväxt. Tillväxt

skapas genom arbete. Då arbetslöshetsförsäkringen skyddar människors inkomst av tjänst måste försäkringen, om den skall skapa tillväxt, faktiskt vara byggd på ett sätt som bestraffar arbetslöshet.

Det är svårt att tro att utredarna menar vad de skriver. Men om målsättningarna verkar osannolika är de ingenting i jämförelse med de konkreta reglerna. För arbetslöshetsförsäkringen är just en yrkesförsäkring, en flyttförsäkring och en "flexibilitetsförsäkring". Dess uppbyggnad går stick i stäv med dess målsättningar.

”

Det skall ständigt stimuleras, motiveras och tas ansvar. Men att rakt ut säga att folk skulle anstränga sig mer om ersättningen var lägre, det går inte.

...är inte vad som menas.

Det finns två delar i arbetslöshetsförsäkringen. Den första, grundersättningen, är tänkt att vara en ersättning för det som tidigare kallades KAS. Den andra delen är ett inkomstrelaterat bidrag som är tänkt att likna en försäkring.

Den inkomstrelaterade delen kräver medlemskap i en arbetslöshetskassa. Den byggs upp efter vad man på nyspråk kallar försäkringsmässiga principer, dvs man låter inbetalningarnas storlek och längd avgöra utbetalningarnas storlek. Däremot är risken för arbetslöshet inte avgörande. Diverse irrelevanta kriterier för utbetalning, som ålder och utbildning förstör alla likheter med en försäkring.

Grundersättningen är för närvarande 240 kr per dag. Under särskilda omständigheter kan den minska. Grundersättningen kräver inte anslutning till någon kassa, eller om man vill – alla är anslutna.

Den uttalande avsikten är att grundersättningen skall vara så hög att den går att leva på, men så låg att det ger incitament att ansluta sig till en arbetslöshetskassa för att i framtiden

den få större bidrag. En av de uttalande avsikterna med grundersättningens nivå är alltså att den låga nivån skall "stimulera" folk att ansluta sig till en arbetslöshetskassa.

Att detta är ett utmärkt argument för att avskaffa ersättningen helt och hållet verkar inte bekymra någon.

Samma paradox löper genom hela systemet. Det skall ständigt stimuleras, motiveras och tas ansvar. Att däremot säga rakt ut att folk skulle anstränga sig mer, om man betalade ut mindre, går inte.

I stället delar man in de arbetslösa i olika kategorier som godtyckligt får olika villkor. Ett exempel på detta är ålderns betydelse för ersättningsperiodens längd. En ersättningsperiod är 300 dagar. Därefter måste den arbetslöse antingen arbeta eller "åtgärdas". Men om den arbetslöse är över 57 år blir ersättningsperioden plötsligt 450 dagar. Varför den som just är 57 skulle ha

någon extra bra möjlighet att skaffa sig ett arbete mellan den 300:e och 450:e dagen ges det inget svar på. Det finns inget bra svar. Av något helt godtyckligt skäl har man beslutat att de över 57 år skall få ut mer pengar än andra från arbetslöshetskassorna.

Ung och fattig

Ungdomars frekventa bidragstagande har diskuterats livligt i media de senaste åren. De flesta ungdomar skulle kvalificera sig för grundersättning. De krav som finns är självklarheter som att man rent fysiskt skall kunna ha ett arbete och att man skall stå till arbetsmarknadens förfogande. Man får naturligtvis inte heller var pensionerad, doktorand eller värnpliktig. Kraven för grundersättning är alltså klara och någorlunda principiellt lättfattliga.

Svårare blir det när man kommer till inkomstbortfallsförsäkringen. Den utgår med 80 procent av den tidigare lönen och som mest 340 kr per dag (alltså 580 kr per dag tillsammans med grundersättningen). Men detta förutsätter att man är medlem i en a-kassa.

Ungdomar är i många fall automatiskt utestängda ur denna försäkring eftersom den kräver ett (med vissa undantag) årlångt medlemskap i en arbetslöshetskassa. Man måste alltså ha arbetat ett år vilket inte är lätt för den som precis slutat gymnasiet. Men den som inte betalat in skall väl inte få något heller? Är inte det idén bakom en försäkring?

Nja, det är inte bara intressant hur mycket man betalar in utan också hur mycket man tidigare tagit ut. Varför skall den som går arbetslös tre månader efter skolan anses vara ovärdig ersättning när den som först gått arbetslös i tre år, konstant försörjd av arbetslöshetskassan, men som senare lyckas jobba ett år innan han blir arbetslös igen är en nobel försäkringstagare?

Ungdomar är en grupp som kläms åt utan något genomtänkt skäl. Reglerna för inbetalningar till kassan och regeln om ett års kvalifikationstid är godtyckligt beslutade. De konstiga föreställningar om ålder som systemet dras med, bottenar i att man buntar ihop helt olika människor från alla typer av yrken efter den i grunden ganska oviktiga egenskapen ålder.

Så här kan det låta: "Äldre människor löper mindre risk att förlora sitt arbete. Men om de blir arbetslösa har äldre människor svårare att komma tillbaka i arbete". Detta är nonsens. Sanningen är att vissa äldre har en lång erfarenhet och viktiga kunskaper. De löper liten risk att förlora sitt arbete och skulle de göra det får de ett nytt arbete tämligen omgående.

Sedan finns det andra äldre som har gått och skrotat på en med tiden allt mer överflödigt arbetsposition. Dessa löper stor risk att bli uppsagda och har svårt att få nytt arbete. Men man får ju inte säga att människor är olika. Och eftersom försäkringen (tvärt emot det formella syftet) anses vara ett snäll-bidrag, klumpar man ihop den mest eftersökta elitkompetensen med dem som behåller sina arbeten på nåder och kallar den gemensamma faktorn för ålder. Det är inte hederligt.

Förolämpande lämpligt

Det finns faktiskt ett sätt att bli av med ersättningen helt och hållet. Det är att inte ta ett lämpligt arbete eller åtgärd. Vad som är en lämplig åtgärd är olämpligt nog inte fastslaget i lag. Det är alltså handläggaren på AMS som beslutar vad som är lämpligt. Det är inte lämpligt.

”

Det är alltså handläggaren på AMS som beslutar vad som är lämpligt. Det är inte lämpligt.

Kraven på ett lämpligt arbete är däremot enkla. Det skall vara förenligt med kollektivavtal (vad annars) och arbetsförhållandena skall vara förenliga med arbetsmiljölagstiftningen. Man kan dock säga nej till de arbeten som betalar tio procent mindre än den dagspenning man erhåller från arbetslöshetsförsäkringen. Det innebär att den som har högsta ersättningen, dvs 580 kr per dag, inte behöver ta ett jobb som betalar mindre än 522 kr per dag. Det motsvarar en lön på 10 962 kr i månaden.

Det finns alltså en stor mängd arbeten som en person med denna ersättning kan undvika. Den lägsta ersättningen är (med vissa undantag) 240 kr per dag eller 5 040 kr per månad. Det finns nästan inga jobb som betingar en så låg lön.

”

*Den som ger upp fort får alltså mer ersättning än den som kämpar på.
Är det tillväxtpolitik?*

Här finns en av arbetslöshetsförsäkringens stora brister. Det står uttalat i förarbetena att det inte skall vara någon yrkesförsäkring men det är precis vad det är. Eller mer korrekt: den försäkrar högbetalda yrken

men inte lågbetalda. Man kan verkligen undra vilken moralisk princip som ligger bakom yrkesförsäkrandet. Det har uppenbart inte något med behov att göra.

Man skulle ju kunna tänka sig att den som hade stora behov, t ex att försörja barn, fick mer. Men så är det inte. Man skulle kunna se det som en avbild av en privat försäkring. Men premien har ingen koppling till risken eller utfallet. Det går att tänka sig en moral som går ut på att hög lön visar att man gör något viktigt och att höglönlade därigenom har förtjänat en högre ersättning. Men varför slutar den moraliska resningen vid just 10 962 kr?

Det finns helt enkelt ingen princip bakom systemet. Det är en blandning av tradition, särintressens påtryckningar och byråkratiska teknikaliteter. Med andra ord: godtycke råder.

Förtryckta företagare

Företagande är något som utgör ett problem för arbetslöshetsförsäkringen. Det är nämligen svårt att bestämma vad som är företagande, vilken inkomst det ger m m. Därför har man valt det säkra före det osäkra och konstruerat försäkringen så att den straffar företagare. I själva verket betalar systemet mindre ju större egen ansträngning företagaren gör.

Företagare måste vara med i arbetslöshetskassan i två år i stället för ett, för att få inkomstbortfallsersättningen. Detta för att företagaren antas ha större kontroll över när han

avvecklar verksamheten än den anställda har över uppsägningarna. Hur det faktiskt förhåller sig intresserar inte försäkringskonstruktörerna. Företagare är lömska, alltså måste de betala längre än alla andra. Anställda som får veta att de kommer bli uppsagda ordnar naturligtvis ett nytt jobb i god tid. Till skillnad från de elaka företagarna behöver de inte kontrolleras och hållas på sträckbanken i två år.

Det kan också ge lägre ersättning att vara företagare. Den som har t ex full ersättning men bryter sin arbetslöshet genom att starta ett företag kan, om företaget drivs tillräckligt

länge, förlora sin rätt till den höga ersättningen och i stället få en lägre när företaget tvingas till nedläggning. Den som ger upp fort får alltså mer ersättning än den som kämpar på. Det är nog tillväxtpolitik.

Projekt – nej tack

I själva verket är alla andra former av försörjning än den traditionella heltidsanställningen betraktade som problem. Säsongsarbete, projektanställning och alla former av deltid hackas det ner på. Här uttrycker faktiskt försäkringssystemet en klar moralisk ståndpunkt. Den som anställer någon, oberoende av för hur kort tid och för hur liten arbetsbörda, har ett fullständigt försörjningsansvar för den som anställs.

Det skrivs uttryckligen att arbetsgivaren inte skall kunna använda arbetslöshetsersättningen som utfyllnad för lön, t ex under lågsäsong. Det är med andra ord viktigt att arbetsgivaren tar sitt ansvar. Samtidigt är det självklart att försäkringen skall ta samma ansvar som arbetsgivaren när försäkringen upphör, dvs ersättning utgår i procent av lönen. Systemet skall alltså se till att hålla arbetsgivarens löneutbetalningar uppe så att försäkringsersättningen senare kan bli högre.

Om detta kan man säga mycket men inte att det gynnar flexibilitet. Å ena sidan hindrar man en del möjligheter till deltidarbete, å andra sidan höjer man löneribban – den arbetslöse kan neka fler jobb.

Att man inte lyckas anpassa arbetslöshetsförsäkringen till den moderna arbetsmarknaden beror inte på att

man inte försöker.

Försäkringsknypplandet är gammalt som idé. Ett system utan principer är dömt att misslyckas när omvärlden ändras.

”

Säsongsarbete, projektanställningar och alla former av deltid hackas det ner på.

Varje godtycklig regel har nämligen sin egen hejarklack. Den som inte följer sina egna principer kommer att följa andras och därför blir försäkringen utformad för dem som redan kan ställa högst krav. De som syns, hörs och förstås bäst. De med fasta heltidsanställningar. Alla andra anställningsformer blir missgynnade. Arbetslöshetsförsäkringen är helt enkelt föräldrad.

”

Försäkringsknypplandet är gammalt som idé. Ett system utan principer är dömt att misslyckas.

Det mest absurda är trots allt de regler som tillkommer för att systemet skall fungera ihop med andra socialförsäkringssystem. Ett exempel är diskussionen som fördes kring nyttillträdandeersättning.

Ersättningen var tänkt som en extra förmån till personer mellan 20

och 24 år. Så här löd formuleringen i förarbetena: ”Utredningen anser att nyttillträdandeersättningens främsta syfte är att hindra att unga arbetslösa människor blir beroende av socialbidrag.” Nej, citatet kommer inte från någon revy utan från en statlig utredning. Utredarna vill införa ett nytt bidrag för att minska bidragsberoendet. Det är faktiskt sant.

Godtycket

Låt oss sammanfatta arbetslöshetsförsäkringen.

Syftet är att hålla fast vid arbetslinjen. För att stimulera folk att vara med i försäkringssystemet är grundersättningen låg. För att undvika att folk går ur behöver man inte ta jobb där lönen är för låg.

När folk fyller 57 år det bra om de går arbetslösa längre innan de blir ”åtgärdade”.

Företagare är onda och skall ha lägre ersättning.

Försäkringarna kostar mycket för staten eftersom arbetsgivaren skall ha det stora ansvaret.

Puh! Det finns i hela detta stora, dyra och genomgranskade system inte en enda konsekvent princip. Det nya systemet kallas för en sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. Synd att den inte hålls samman av något. I allt elände kan man ändå dra en generell lärdom. Det som inte fungerar i teorin fungerar inte heller i praktiken. Det som skapas är godtycke. Där står vi i dag.

Källor

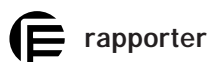
En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring (SOU 1996:156).

Material från AMS.



Timbro har till uppgift att fördjupa diskussionen om det fria samhället och marknadsekonomin.

Timbro grundades 1978 och ägs av stiftelsen Näringslivets Fond.



Ekologiskt valfläsk
Stefan Kraft klär av regeringens motiv i miljöpolitiken (nr 5/98).

”DU TRONAR PÅ MINNEN...”

Claes Arvidsson jämför Sveriges ekonomi med våra nordiska grannländers (4/98).

VÄL MÄTT MEN FEL TÄNKT
Isobel Hadley-Kamptz om kvinnomaktutredningen (nr 3/98).

MYTERNA OM VÄLFÄRDEN
Isobel Hadley-Kamptz testar dina kunskaper om välfärd och skatter (nr 2/98).

FÖRLAMANDE OM FÖRETAGANDE
Bengt Ludvigsson granskar färsk ESO-skrift om egenföretagande (nr 1/98).

För innehållet i denna rapport svarar författaren. Rätt att citera har den som uppger källan.

Redaktör: Dick Erixon. ISSN 1103-7644. För ytterligare upplysningar: Timbro, Box 5234, 102 45 Stockholm

tel 08-587 898 00, fax 08-587 898 55, e-post: info@timbro.se. Alla rapporter finns i fulltext och med sökfunktion på www.timbro.se