

Michael Tåhlin

Trettio års arbetsmiljösatsning – till vad nytta?

Sverige har en stark tradition av såväl reformer som forskning inom arbetsmiljöområdet, men någon genomgripande utvärdering av arbetsmiljösatsningarna har ännu inte gjorts. De empiriska indikationer som finns att tillgå tyder dock på att den generella arbetsmiljön i landet påverkats ganska litet av de politiska insatser som genomförts. Michael Tåhlin diskuterar i denna debattartikel varför utvecklingen gått så långsamt och pekar på några viktiga punkter för en mer verkningsfull implementering. Redaktionen uppmanar sina läsare att reagera på de synpunkter som framförs och att föreslå kompletterande eller alternativa förslag till hur arbetsmiljön i realiteten skall kunna förbättras.

Sverige är berömt för sina arbetsmiljösatsningar. Vi har en stark tradition av såväl reformer som forskning inom arbetsmiljöområdet. Fältet definieras bredare än i de flesta andra länder. Det omfattar inte bara fysiska, tekniska och kemiska faktorer på arbetsplatsen, utan även psykosociala faktorer, arbetsinnehåll och arbetsorganisation. Rubriken på min artikel kanske antyder att jag kommer att försöka svara på frågan om vilka resultat som arbetsmiljösatsningarna har givit. Men varken jag eller någon annan har hittills gjort någon genomgripande utvärdering. I stället kommer

jag att ge några utgångspunkter för en diskussion av arbetsmiljösatsningarna, och peka på ett antal frågor som jag uppfattar som särskilt viktiga att begrunda inför framtiden.*

Ett centralt problem för alla politiska reformer inom arbetsmiljöns område är arbetslivets grundläggande svårstyrbarhet, eller autonomi kanske man kan säga. Arbetslivet låter sig inte regleras politiskt i till-

Michael Tåhlin är professor i sociologi vid Institutet för social forskning (SOFI), Stockholms universitet.

* Artikeln bygger på ett föredrag vid Försäkringskassaförbundets forskarseminarium, Umeå, 24–25 januari 2001. Tack till Kaj Frick, Carl le Grand, SvenOve Hansson, Ryszard Szulkin, Denny Vägerö, Anders Wikman och Rune Åberg för synpunkter som varit till hjälp när jag förberett föredraget, till deltagarna vid seminariet i Umeå för en stimulerande diskussion, och till redaktionen för denna tidskrift för kommentarer på ett tidigare utkast till artikeln.

närmelsevis samma utsträckning som t ex vård eller utbildning. Arbetsmiljöns karaktär sammanhänger först och främst med vad det är man gör i arbetet, dvs vad det är som tillverkas eller vilken typ av service som utförs. Det är därmed i huvudsak ekonomiska och teknologiska faktorer som driver arbetsmiljöns utveckling (i samspel med lokala förhållanden av betydelse, t ex förhandlingar mellan företrädare för ledning och anställda). Det är viktigt att vara medveten om detta. Förhoppningarna om snabba, politiskt drivna förbättringar av arbetsmiljön har ofta varit orealistiskt stora. Arbetsmiljön förändras mycket långsammare och i mindre skala än vad man ofta föreställer sig, och den utveckling som sker beror sannolikt till ganska liten del på politiska insatser och beslut. Den stora utmaningen ligger i att ändå föra en offensiv arbetsmiljöpolitik. Jag tror att för liten möda hittills har ägnats åt att förstå hur svårt det faktiskt är att lyckas med detta. En viktig nyckel till framgångar under de närmaste åren är att, på ett mycket noggrannare sätt än hittills, utvärdera de insatser som genomförs.

Arbetsmiljödebattens konjunktursvängningar

De satsningar som har gjorts i Sverige sedan början av 1970-talet för att förbättra arbetsmiljön har haft tre huvudsakliga element: *upplysning*, *reglering* och *deltagande* (Frick 1994). Upplysning genom ökade anslag till forskning och information; reglering genom lagstiftning och tillsyn; och deltagande genom en ökning av antalet skyddsombud och skyddskommittéer med vidgade rättigheter.

Takten i arbetsmiljöreformerna har tenderat att följa den ekonomiska konjunkturscykeln. När efterfrågan på arbetskraft är hög

blir det särskilt viktigt för arbetsgivarna att erbjuda goda jobb för att kunna rekrytera och behålla personal. I en sådan situation har löntagarna råd att efterfråga inte bara en anställning, utan jobb som är fysiskt säkra och mentalt stimulerande. I syfte att hålla upp utbudet av arbetskraft blir staten mer benägen än under andra perioder att stödja och bidra till förbättringar av arbetsmiljön.

Vågen av arbetslivsreformer under 1970-talet följde i kölvattnet av den starka ekonomiska tillväxten i mitten och slutet av 1960-talet. Nästa topp i den ekonomiska tillväxten kom i mitten och slutet av 1980-talet, då vi också bevittnade en facklig offensiv om "det goda arbetet" och tillsättningen av den omfattande arbetsmiljökommissionen. Under den djupa ekonomiska nedgången i början av 1990-talet blev det mycket tyst om arbetsmiljöfrågorna. Den politiska och fackliga diskussionen kom på ett självklart sätt att fokusera på arbetslöshetsproblemen. Mot slutet av 1990-talet återvände den ekonomiska tillväxten, arbetslöshetsnivån började sjunka, och arbetets kvalitet blev på nytt ett framträdande tema i den offentliga debatten. Arbetslivsdelegationen tillsattes sommaren 1998 för att ge en kunskapsöversikt som blev klar året därpå (SOU 1999:69). I januari 2000 tillsattes en regeringskommission för att undersöka kvalitetsfrågor i arbetslivet, med tonvikt på stress och sjukfrånvaro. Kommissionen, den sk arbetsmiljögruppen i Näringsdepartementet, lämnade en första rapport hösten 2000 (Ds 2000:54) och ska avge sin slutrapport under våren 2001. Vidare har Nationella folkhälsokommittén i sitt slutbetänkande (SOU 2000:91) föreslagit att ytterligare en arbetslivskommission skall tillsättas.

Vid varje våg av arbetsmiljöreformer har, vid sidan av konjunktursaker, också mer

specifika faktorer varit viktiga. 1970-talsvågen byggde på radikala politiska strömningar med jämlikhet och medbestämmande som viktiga principer. 1980-talsvågen var till stor del föranledd av skenande utgifter för arbets-skadeersättning. Och den senaste vågen, som tog fart mot slutet av 1990-talet, har sin bakgrund i den kraftigt ökade sjukfrånvaron, särskilt bland kvinnor och i den offentliga sektorn. Det finns dock ett underliggande konjunkturmönster även för dessa specifika faktorer. Så är t ex uppgången i sjukfrånvaro under de senaste åren sannolikt till stor del en följd av de hårda besparingar och personalneddragningar som gjordes under den ekonomiska krisen i början och mitten av 1990-talet.

Lagstiftning inom arbetsmiljöområdet

I efterdyningarna till de radikala vågrörelserna i slutet av 1960-talet tillsattes 1970 en statlig utredning av arbetsmiljön. Utredningens förslag presenterades och genomfördes i flera steg som ledde fram till den nya *Arbetsmiljölagen* som trädde i kraft 1978. Arbetsmiljölagen är en ramlag som kompletteras med föreskrifter utfärdade av Arbetskyddsstyrelsen (eller Arbetsmiljöverket som det heter sedan januari 2001). Ett av de viktiga nya inslagen i lagen, jämfört med tidigare lagstiftning om arbetarskydd, var att psykosociala faktorer i arbetet uppmärksammades på allvar. Arbetet skulle anpassas till den som utför det i stället för tvärtom, och denna anpassning skulle bygga på överväganden om både fysiska och psykosociala inslag i arbetet. Arbetet skulle organiseras så att den enskilde arbetstagaren fick inflytande över sin egen arbetssituation. För att betona det breda perspektivet i den nya lagen ersattes termen "arbetarskydd" i

den gamla lagen från 1949 med den modernare termen "arbetsmiljö".

Det visade sig dock vara svårt att formulera detaljerade föreskrifter vad gäller de psykosociala faktorerna i arbetet. Ännu idag har Arbetsmiljöverket inte lyckats med detta. Delvis beror det på att det saknas precision i hur man skall mäta psykosociala faktorer och hur man ska beräkna de risker som arbetstagarna utsätts för i detta avseende. Men delvis är det också en fråga om motstånd från arbetsgivarna, som under lång tid kraftfullt har motsatt sig en offentlig reglering av psykosociala inslag i arbetet.

Arbetsmiljölagen skärptes 1991, efter förslag från Arbetsmiljökommisionen som hade lagt fram sitt betänkande (SOU 1990:49) året innan. I sin utvidgade form betonas i lagen att arbetsmiljön är arbetsgivarens ansvar. Varje arbetsgivare är ålagd att ha ett tydligt system för löpande förbättringar av arbetsmiljön. Ett sådant system kallas *internkontroll* och inkluderar, till exempel, en skriven handlingsplan för hur existerande arbetsmiljöproblem på arbetsplatsen ska lösas och hur man ska åstadkomma långsiktiga resultat i den lokala arbetsmiljöutvecklingen. Dessa handlingsplaner måste förnyas varje år.

Men miljön på arbetsplatsen är inte bara en fråga om säkerhet och arbetsinnehåll i snävare mening. De anställdas delaktighet i beslutsfattandet är också en viktig faktor. Regleringen av arbetsmiljön är i själva verket nära kopplad till personalens inflytande. Det är givetvis lättare att förbättra arbetsmiljön om arbetstagarna deltar i de övergripande besluten på arbetsplatsen. *Medbestämmandelagen* (MBL), som trädde i kraft 1977, var därför en viktig reform också inom arbetsmiljöns område även om dess effekter har blivit mindre än vad många från början hade hoppats. Under 1990-talet gav

begreppet medbestämmande stegvis vika för begreppet samverkan. Ett exempel är det avtal som 1997 undertecknades i den statliga sektorn, "Samverkan för utveckling". Det utmärkande draget hos detta och liknande avtal är att det markerar en övergång från en förhandlingskultur till en samarbetskultur. Denna övergång kan komma att få stora konsekvenser för arbetsmiljöfrågorna.

Forskning och handling

På grundval av en stor mängd forskning, som genomförts under många år både i Sverige och i andra länder, vet vi en hel del om vilka typer av arbete och vilka inslag i arbetsmiljön som har negativa och positiva konsekvenser för arbetstagarna (se t ex Karasek & Theorell 1990; Marklund 2000). Men det finns en utbredd kritik som går ut på att dessa forskningsresultat inte kommer till tillräckligt stor praktisk nytta (Ds 2000:54). Att implementera arbetsmiljöforskningens resultat har varit en prioriterad fråga i Sverige alltsedan de stora reformerna började genomföras på 1970-talet. Men processen har varit betydligt långsammare och mycket svårare än de flesta ursprungligen hade föreställt sig.

Faktum är att arbetsgivarna ofta är ganska ointresserade av att använda resultat från forskningen, eller rentav motvilliga. Som ett svar på detta problem växte en forsknings-tradition fram under 1970-talet som kom att bli känd under namnet *aktionsforskning*. Denna inriktning betonar lokal kunskap i motsats till global eller generell kunskap. Huvudidén är den här: i stället för att försöka övertyga arbetsgivare och anställda på enskilda arbetsplatser att anpassa sina arbetsmiljöer och sin organisation till generella riktlinjer och ideal, engagerar sig forskarna lokalt för att diskutera specifika problem

med ledning och personal på specifika arbetsplatser, och agerar tillsammans med dem för att förbättra deras förhållanden och lösa deras problem. Forskarna tar alltså på sig ett slags konsultroll.

Även om detta kan låta demokratiskt och trevligt, så har aktionsforskningen inte varit särskilt framgångsrik, eller det finns åtminstone inga tydliga belägg för framgång. Aage Sørensen, den nyligen bortgångne danske sociologiprofessorn vid Harvarduniversitetet, utvärderade i början av 1990-talet den norska aktionsforskningen, som har en hel del gemensamt med den svenska traditionen, och var mycket kritisk (se Sørensen 1992).

Aktionsforskningen har haft en stark position inom ramen för de svenska reformsatsningarna på arbetsmiljöområdet, men dess position har försvagats avsevärt under senare år. Den svenska arbetslivsforskningen har varit föremål för kontinuerlig organisatorisk omstöpning under det senaste decenniet. Steg för steg har traditionella akademiska forskningsprinciper vunnit i inflytande. Det senaste steget var beslutet att lägga ned Rådet för arbetslivsforskning (RALF) vid det just gångna årsskiftet, och att överföra stora delar av dess ekonomiska medel till det nyligen bildade Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) som har en betydligt mer akademisk inriktning. Jag tror att detta var ett klokt beslut som sannolikt, eller åtminstone förhoppningsvis, kommer att vitalisera hela forskningsfältet. De stora satsningarna från 1970- och 1980-talen på forskning *som* handling var, enligt min mening, ett stort misstag. Det som nu behövs är forskning *om* handling, dvs forskning om hur arbetsmiljön kan förändras ute på enskilda arbetsplatser. Detta borde kunna åstadkommas betydligt effektivare än tidigare med den nya organi-

sation för forskningsfinansiering som nu har bildats.

Arbetsmiljöstatsningarnas effektivitet

Explicita utvärderingar av de svenska arbetsmiljöreformerna har hittills varit sällsynta. Det är självfallet svårt att fastställa effekterna av specifika politiska reformer, givet den mängd faktorer som påverkar arbetsmiljöns utveckling. Bortsett från metodologiska svårigheter, tror jag att en viktig orsak till bristen på genomgripande utvärderingar är det stora, ibland väl stora, självförtroendet hos politiska beslutsfattare och fackliga företrädare. Det har alltför ofta tagits för givet att genomförda reformer kommer att bli framgångsrika i att uppnå sina syften, i linje med så mycket annat inom den sk svenska modellen.

Ett tydligt exempel på denna inställning är bristen på utvärderingar i samband med den stora mängd (cirka 25 000) lokala arbetsplatsprojekt som finansierades med medel från Arbetslivsfonden under åren 1990 till 1995. Trots att dessa projekt tillsammans utgjorde en av de största satsningarna någonsin inom arbetsmiljöområdet – med cirka 30 miljarder kronor i totala medel – ansågs det inte mödan värt att systematiskt undersöka projektens effekter, varken på kort eller lång sikt. Så småningom gjordes visserligen ett antal försök att uppskatta effekterna, men projektens metodologiska utformning var sådan att tillförlitliga slutsatser om deras utfall aldrig kunde dras (se von Otter 1997).

Det råder i och för sig ingen tvekan om att flera betydande resultat har nåtts vad gäller specifika, välidentifierade arbetsmiljöproblem. Kända och dramatiska exempel är undanröjningen under 1970-talet av asbest och vinylklorid som riskfaktorer i arbetet.

Och det finns förstås fler goda och viktiga exempel. Men har detta varit isolerade framgångar, eller har de bara varit ovanligt synliga och påtagliga delar av en större, mer genomgripande framgång?

Det är fundamentalt att påpeka att Sverige tillhör den grupp av länder som sannolikt har världens säkraste arbetsplatser. Antalet svåra arbetsolycksfall per arbetstagare är bland de lägsta i världen (se statistik från ILO eller Eurostat 2000.) Sjukfrånvaron på grund av arbetsrelaterade faktorer ser också ut att vara låg i Sverige jämfört med andra länder i Västeuropa (European Agency for Safety and Health at Work 2000). Men Sverige hade en internationellt god position redan innan de stora arbetsmiljöstatsningarna inleddes på 1970-talet. Här återstår viktiga utvärderingsstudier att göra.

En ökad medvetenhet om riskfaktorer i arbetet har säkerligen uppkommit till följd av arbetsmiljöreformerna och de stora mängderna information som har spritts under en lång följd av år. Denna ökade medvetenhet har i sin tur antagligen lett till höjda anspråk bland arbetstagarna vad gäller arbetets kvalitet. Om arbetsmarknaden fungerar någorlunda väl, bör de höjda anspråksnivåerna ha bidragit till faktiska förbättringar av arbetsmiljön.

Det är dock ytterst vanskligt att bedöma i vilken grad detta har skett. Arbetsstatistiken ger ingen tillförlitlig bild av faktiska förändringar av skaderiskerna. Antalet registrerade arbetsskador är alltför nära kopplat till hur försäkringssystemen är utformade för att vara en användbar indikator i detta avseende. Då är antalet allvarliga arbetsolycksfall, särskilt olyckor med dödlig utgång, en mycket pålitligare indikator. Men dödsolyckor är lyckligtvis extrema händelser, och utvecklingen av antalet dödsfall över tiden säger ganska litet om hur

arbetsmiljön i stort förändras, särskilt vad gäller psykosociala och organisatoriska faktorer som har blivit allt viktigare under senare år. Om kvinnors arbetsmiljö säger antalet dödsolyckor nästan ingenting.

En annan möjlighet att bedöma den övergripande utvecklingen av svensk arbetsmiljö är att använda de intervjuundersökningar som genomförts inom ramen för SOFIs levnadsnivåundersökningar (LNU) sedan 1968, SCBs undersökningar av levnadsförhållanden (ULF) sedan 1975 och SCBs arbetsmiljöundersökningar sedan 1989. Som en mycket grov slutsats av dessa undersökningar kan man säga att arbetsmiljöns genomsnittliga kvalitet ser ut att ha varit ganska stabil under den period som de stora arbetsmiljöinsatserna har genomförts. Närmare bestämt är den bild som intervjuundersökningarna ger så sammansatt att man varken kan säga att arbetsmiljön i stort har förbättrats eller att den har försämrats (se t ex Skjöld 1997). Vissa riskfaktorer, t ex buller, har minskat i utbredning. Andra riskfaktorer tycks däremot ha ökat i omfattning. Detta gäller t ex tunga lyft och negativ stress. Och vissa riskfaktorer har varit tämligen konstanta över tid, t ex enformigt arbete. Strukturella förändringar, dvs förskjutningar i arbetsmarknadens yrkes- och branschfördelning, förklarar den helt dominerande delen av arbetsmiljöns utveckling över tid (Szulkin & Tåhlin 1994).

Nu kan man säga att denna bild ändå är positiv eftersom arbetstagarnas anspråk sannolikt har ökat avsevärt. De svar som arbetstagarna ger om sin arbetsmiljö när de medverkar i intervjuundersökningar är säkert i viss utsträckning påverkade av deras anspråksnivå, så att de ger mer negativa svar ju större deras anspråk på arbetsmiljön är. Om detta är riktigt, så skulle kombinationen av höjda anspråksnivåer och i stort

sett konstanta intervju svar tyda på att arbetsmiljön faktiskt har förbättrats. Men det är viktigt att komma ihåg att detta för det första är en tolkning snarare än fakta, och för det andra att de förbättringar som (på grundval av denna tolkning) tycks ha inträffat är mycket oprecist kvantifierade eftersom vi bara känner till hur intervjuaren har utvecklats, inte hur mycket anspråken har förändrats under samma tid.

Ett stort problem när det gäller att bedöma arbetsmiljöinsatsernas effekter genom att studera arbetsmiljöns förändringar över tid i Sverige är att man inte känner till arbetsmiljörisikernas inflödessida. Det kan mycket väl hända att de insatser som gjorts har hjälpt till att minska befintliga risker, men att de nya risker som i större eller mindre omfattning kontinuerligt uppstår medför att den genomsnittliga kvaliteten hos arbetsmiljön ändå inte förbättras.

En möjlighet att åtminstone delvis eliminera detta metodproblem är att jämföra arbetsmiljön i Sverige med andra länders förhållanden. Nya typer av arbetsmiljörisiker uppträder rimligen i snarlik omfattning i olika länder med likartad ekonomisk och teknologisk struktur. Jag nämnde nyss ett resultat från en studie av arbetsförhållanden i EUs medlemsländer, som visade att Sverige tycks ha en relativt låg arbetslivsorsakad sjukfrånvaro. Denna intervjustudie, som genomfördes kring årsskiftet 1995/96 (av European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, ett EU-organ med säte i Dublin) innehåller många frågor om arbetsmiljön. Nyligen har Inger Eklund, Anders Englund och Anders Wikman (Eklund m fl 2000) sammanställt några resultat från studien, och redovisat dem i ett kapitel i boken *Arbetsliv och Hälsa 2000*, utgiven av Arbetskyddsstyrelsen och Arbetslivsinstitutet. De konstaterar där att

internationella jämförelser är svåra att göra, bland annat på grund av att till synes likalydande intervjufrågor kan uppfattas olika av respondenter i olika länder. Andra problem är att arbetsmarknadens struktur skiljer sig kraftigt åt mellan länder, även inom EU. Till exempel är branschammansättningen mycket olika mellan länderna, vilket man måste ta hänsyn till om jämförelser av arbetsmiljön skall bli rättvisande.

De resultat som framkommer från den europeiska jämförelsen, när hänsyn tagits till grova skillnader i branschstruktur mellan länderna, är framför allt att arbetsmiljöns kvalitet varierar efter en nord-sydlig dimension. Arbetsmiljön tenderar i allmänhet att vara bättre i norra än i södra Europa. Tydliga skillnader med denna innebörd finns, på den fysiska sidan, vad gäller smärtsamma och tröttande arbetsställningar och utsatthet för vibrationer, och, på den psykosociala sidan, i fråga om möjligheter att påverka det dagliga arbetet och att genomgå utbildning på arbetstid. Däremot är stressigt eller jäktigt arbete vanligare i norr än i söder. Vad gäller utsatthet för buller och enformigt arbete är den internationella jämförelse-bilden splittrad, utan något klart mönster.

Sveriges position i denna europeiska jämförelse är god, men inte bättre än flera andra nordeuropeiska länders som Finland, Danmark, Nederländerna och Storbritannien. Detta är anmärkningsvärt eftersom arbetsmiljösatsningarna i de andra länderna i denna grupp, t ex i Storbritannien, har varit betydligt mindre än i Sverige. Visserligen bygger resultaten på en tvärsnittsstudie, så man kan inte jämföra skillnader mellan länderna med avseende på hur arbetsmiljön utvecklats över tiden. Men redan det faktum att Sveriges arbetsmiljö inte tycks skilja sig till det bättre från andra nordeuropeiska länders i mitten av 1990-talet tyder på att de

stora arbetsmiljösatsningarna knappast har haft några mer dramatiska positiva effekter. Jag säger ”tyder på”, eftersom det är uppenbart att den internationella jämförelsen behöver preciseras väsentligt innan mer säkra slutsatser kan dras. Och självfallet uppträder det stora problemet med okända variationer i anspråksnivå även här. Som en preliminär slutsats sammanfaller ändå jämförelsen över tid i Sverige med jämförelsen mellan Sverige och andra länder vid en tidpunkt. De omfattande satsningarna på att förbättra arbetsmiljön tycks inte ha lett till några *allmänna* och tydliga positiva resultat, även om vissa stora *enskilda* framgångar har uppnåtts.

Under de senaste åren, sedan den ekonomiska krisen på 1990-talet börjat avsätta spår i arbetets organisering, har vi bevittnat nya stora arbetsmiljöproblem, manifesterade i en dramatisk uppgång i sjukfrånvaron. Troligen är en huvudorsak den belastning som personalen har utsatts för i snåla och slimmade organisationer. Problemen är mest akuta inom vård- och undervisningssektorerna, med en hög andel kvinnliga anställda. Under recessionen i början och mitten av 1990-talet, när arbetslösheten och budgetunderskottet steg till rekordnivåer, så var de storslagna målen om det goda arbetet uppenbarligen inte särskilt mycket värda. I synnerhet regleringen av psykosociala arbetsvillkor är tydligen utomordentligt svag när den konfronteras med mer direkta ekonomiska hänsyn.

Intressant nog är det inte förrän ganska nyligen som Arbetsmiljöverket har börjat ta psykosociala faktorer på lika stort allvar som mer fysiska arbetsmiljöfaktorer. Under en lång tid sågs de psykosociala frågorna som ”mjuka” frågor, och det saknades länge beteendevetenskaplig kompetens på Arbetsmiljöverket att behandla dem. Dessa frågor har också lidit av att bli betraktade som tra-

ditionellt kvinnliga, och har därmed tenderat att negligeras av verkets etablerade manliga kultur som varit fokuserad på tekniska och kemiska faktorer. I detta avseende har man släpat ganska långt efter utvecklingen inom andra professionella delar av arbetsmiljöfältet. Detta håller nu på att förändras rätt snabbt, men det är ännu för tidigt att bedöma konsekvenserna.

Incitament

Så vad är den mest effektiva politiska strategin för att förbättra arbetsmiljön, inklusive dess psykosociala sida som tycks vara särskilt besvärlig att reglera? En nyckelfaktor som hittills beaktats för litet är *incitament*. Vilka incitament har arbetsgivarna för att engagera sig i att förbättra arbetsmiljön? Det finns två huvudsakliga typer av incitament. För det första är det möjligt att arbetsmiljöns kvalitet och de anställdas produktivitet kan vara positivt kopplade till varandra snarare än alternativ i en trade-off-relation. Förbättringar av arbetsmiljön leder i så fall till förbättringar av lönsamheten på arbetsplatsen, vilket naturligtvis skulle innebära ett kraftfullt incitament för arbetsgivarna att ägna möda åt arbetsmiljöförbättringar. Det finns en ganska stor mängd forskning om denna fråga, men med ganska oklara resultat. Nya amerikanska resultat tyder på att arbetets kvalitet ur arbetsmiljösynvinkel faktiskt bidrar signifikant till att höja produktiviteten på arbetsplatsen (Appelbaum m fl 2000). Detta är ett metodologiskt komplicerat men mycket viktigt forskningsfält. Det kommer att krävas stora ytterligare insatser för att fastställa vilka specifika villkor som skall vara uppfyllda för att arbetsmiljöns kvalitet skall påverka produktiviteten positivt, och, inte minst, vad som krävs för att övertyga arbetsgivarna att för-

bättringar av arbetsmiljön är en mer lönsam strategi än att kortsiktigt minska kostnader och spara in på personal.

Den andra typen av incitament är kopplad till arbetsmarknaden, som jag indikerade tidigare. När efterfrågan på arbetskraft är hög, så ligger det i arbetsgivarens egenintresse att erbjuda goda jobb för att dra till sig och behålla värdefulla anställda. Vid en låg nivå på arbetslösheten har löntagarna råd att efterfråga inte bara vilket jobb som helst, utan jobb som är fysiskt säkra och som är stimulerande och intressanta att utföra. Den relativt sett mycket låga arbetslöshetsnivå som rådde i Sverige fram till början av 1990-talet utgjorde ett starkt incitament för arbetsgivarna att aktivt bry sig om arbetsmiljöfrågorna.

Mer direkta incitament har också tagits fram den politiska vägen. För att öka pressen på arbetsgivarna att förbättra arbetsmiljön infördes ett nytt sjuklönesystem 1992 som flyttade sjuklönebetalningarna från staten till arbetsgivaren under de två första veckorna av en sjukskrivning. Arbetsmiljölagen reviderades året innan så att arbetsgivaren gjordes ansvarig för rehabilitering av anställda med arbetsskador eller långvarig sjukdom. I Sjukförsäkringsutredningens slutbetänkande (SOU 2000:121) föreslås en kraftig förlängning av arbetsgivarperioden i sjukförsäkringen till 60 dagar för att ytterligare förstärka incitamenten till arbetsmiljöförbättringar.

Andra typer av incitament har föreslagits vid olika tillfällen, t ex i arbetsmiljökommissionens betänkande från 1990, men har visat sig vara svåra att implementera. Dessa förslag omfattar bl a en differentierad arbetsgivaravgift, där nivån på avgiften delvis skulle bestämmas av indikatorer på arbetsmiljöns kvalitet på det enskilda arbetsstället. Praktiska problem har hittills förhindrat denna och liknande idéer från att

realiseras i Sverige, men snarlika system har införts i några andra länder. Den stora svårigheten ligger i att hitta rättvisande indikatorer på arbetsmiljöns kvalitet. Ett vanligt förslag är att använda uppgifter om de anställdas sjukfrånvaro som en sådan indikator. Detta förslag återkommer t ex i sjukförsäkringsutredningens betänkande i form av att sjukskrivningarnas omfattning bland personalen skall bli ett obligatoriskt inslag i arbetsgivarnas årsredovisningar (jfr personalekonomiskt bokslut). Problemet med den typen av mått är att det kan vara missvisande som en indikator på den aktuella arbetsplatsens arbetsmiljö, och i oklar utsträckning i stället avspeglar tidigare arbetsmiljöers skadliga inverkan på de individer som nu är sjuka (eller, självfallet, orsaker till sjukfrånvaro som är oberoende av arbetsmiljöfaktorer över huvud taget). En annan potentiell negativ konsekvens av differentiella avgifter är att hinder för rekrytering av personer med svag hälsa kan uppstå om arbetsgivare bestraffas ekonomiskt i relation till personalens sjukskrivningstal.

Framtiden

Utrymmet för offentlig styrning av landets arbetsmiljöer begränsas av att arbetslivets utveckling först och främst drivs av ekonomiska och teknologiska faktorer. Arbetsmiljön bestäms i första hand av vad det är som skall åstadkommas i arbetet, dvs vilken produkt eller tjänst som skall framställas, och arbetsmiljööverväganden blir normalt underordnade härvidlag. Någon genomgripande utvärdering av de svenska arbetsmiljöstatsningarna har ännu inte gjorts, och det går därför inte att med säkerhet säga vilka resultat som statsningarna har givit. De grova och på olika sätt bristfälliga empiriska indikationer som finns att tillgå tyder dock

på att den generella arbetsmiljön i landet har påverkats ganska litet av de politiska insatser som genomförts.

Den stora politiska och fackliga utmaningen ligger i att förmå arbetsgivarna att förbättra arbetsmiljön på grundval av sitt egenintresse. Arbetsgivarna måste övertygas om att arbetsmiljöförbättringar är lönsamma (om de faktiskt är det), antingen för att sådana åtgärder höjer produktiviteten eller för att de underlättar rekrytering av arbetskraft och minskar personalomsättning och sjukfrånvaro. Arbetsmiljöproblemen kan knappast i mer än begränsad omfattning informeras bort, eller tvingas bort genom lagstiftning och tillsyn, åtminstone vad gäller psykosociala och organisatoriska faktorer som kommer att bli allt viktigare framöver. De reformer som inte bygger på en koppling mellan ekonomisk lönsamhet och arbetsmiljöförbättringar har små utsikter att leda till varaktiga resultat. Det är en god välfärdspolitisk princip att i största möjliga utsträckning basera reformer på aktörernas egenintresse snarare än deras välvillighet.

Det mest omedelbart verkningsfulla som kan åstadkommas på politisk väg är sannolikt att utveckla arbetsmiljön i den offentliga sektorn, i första hand genom att öka personaltätheten i vård, omsorg, utbildning och andra offentliga verksamheter. De besparingar som gjordes under första halvan av 1990-talet genom att skära ned antalet anställda i dessa verksamheter har till stor del varit irrationella och kontraproduktiva. Kortsiktiga lönsamhetskrav inom alltför snävt avgränsade delar av statens, kommunernas och landstingens verksamheter ledde till en ökad arbetslöshet och ofta orimliga arbetsvillkor för de anställda som blev kvar. Detta ledde i sin tur till ökade offentliga kostnader i andra delar av systemet i form av ersättning till arbetslösa, förtidspensionärer

och sjukskrivna och genom mindre effektiv service till verksamheternas klienter.

Den offentliga sektorns roll som arbetsgivare bör med andra ord utnyttjas i arbetsmiljöarbetet. Genom att bidra till att hålla arbetslösheten nere och genom att erbjuda goda arbetsvillkor kan offentliga arbetsgivare sätta press på arbetsgivare i den privata sektorn via en uppdriven konkurrens om arbetskraft. Att de offentliga verksamheternas klienter också vinner på detta, genom att den service de erhåller förbättras, gör inte strategin sämre.

Vad gäller mer konkreta arbetsmiljöreformer är det viktigaste omedelbara målet att noggrant utvärdera vad som genomförs. Det är strängt taget oacceptabelt att fortsätta med en kostsam reformverksamhet utan att ta reda på vad i reformarbetet som fungerar bra och vad som fungerar mindre bra eller inte alls. De utvärderingar av arbetsmarknadspolitiken som genomförts under senare år borde så snart som möjligt få en motsvarighet inom arbetsmiljöpolitiken. Det finns redan praktiska idéer att utgå ifrån, t ex förslag till utvärdering av Arbetsmiljöinspektionens arbetsmetoder (se Ds 1998:50).

Vad gäller forskning inom arbetsmiljöområdet, slutligen, är den viktigaste lärdomen av de stora satsningar som genomförts att traditionella vetenskapsideal varar längst. Efter flera långa omvägar har nu forskningen under de senaste åren styrts allt tydligare i riktning mot gamla hederliga ideal som opartiskhet, verifierbarhet och inomvetenskaplig granskning. Detta är klokt, men omvägarna har kostat mycket tid och pengar. Det är utomordentligt viktigt att nu fortsätta att upprätthålla en skarp gräns mellan akademisk forskning och praktisk handling, dvs att undvika forskning *som* handling. Utöver utvärderingsstudier fram-

står två nyckelområden inom forskningen som särskilt viktiga att stödja:

- (a) hur arbetsmiljöns kvalitet och personalens produktivitet är kopplade till varandra, och
- (b) hur generella forskningsresultat bäst implementeras på den lokala nivån (forskning *om* handling).

Referenser

- Appelbaum E, Bailey T, Berg P & Kalleberg A (2000) *Manufacturing Advantage. Why High-Performance Work Systems Pay Off*. Economic Policy Institute och ILR Press, Ithaca, NY och London.
- Ds 1998:50. *Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). Allmänna förlaget, Stockholm.
- Ds 2000:54. *Ett föränderligt arbetsliv på gott och ont. Utvecklingen av den stressrelaterade ohälsan*. Delrapport från en arbetsgrupp inom Regeringskansliet med uppgift att ta fram en handlingsplan för åtgärder på arbetsmiljöområdet. Allmänna förlaget, Stockholm.
- Eklund I, Englund A & Wikman A (2000) "Arbetsförhållanden i Sverige och Europa" kapitel 3 i Marklund S (red) *Arbetsliv och hälsa 2000*. Arbetarskyddsstyrelsen och Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- European Agency for Safety and Health at Work (2000) *The State of Occupational Safety and Health in the European Union – Pilot Study*. Europeiska unionen, Bilbao och Luxembourg.
- Eurostat (2000) *Accidents at Work in the EU 1996*. Statistics in Focus, Population and Social Conditions, Theme 3,4/2000. Eurostat, Luxembourg.
- Frick K (1994) *Från sidovagn till integrerat arbetsmiljöarbete. Arbetsmiljöstyrning som ett ledningsproblem i svensk industri*. Arbetslivscentrum och Föreningen för arbetarskydd, Stockholm.
- Karasek R & Theorell T (1990) *Healthy Work. Stress, Productivity, and the Reconstruction of Working Life*. Basic Books, New York.
- Marklund S (red) (2000) *Arbetsliv och hälsa 2000*. Arbetarskyddsstyrelsen och Arbetslivsinstitutet, Stockholm.

- von Otter C (1997) *Perspektiv på Arbetslivsfonden – Analyser och kommentarer*. Arbetslivsrapport 1997:3, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Skjöld C (1997) "Arbetsmiljön 1975–95" kapitel 4 i *Välfärd och ojämlikhet i 20-årsperspektiv 1975–1995*. Levnadsförhållanden, Rapport 91. Statistiska centralbyrån, Stockholm.
- SOU 1990:49. *Arbete och hälsa*. Betänkande av Arbetsmiljökommissionen. Allmänna förlaget, Stockholm.
- SOU 1999:69. *Individen och arbetslivet. Perspektiv på det samtida arbetslivet kring sekelskiftet 2000*. Slutbetänkande från Arbetslivsdelegationen. Fakta info direkt, Stockholm.
- SOU 2000:91. *Hälsa på lika villkor. Nationella mål för folkhälsan*. Slutbetänkande av Nationella folkhälsokommittén. Fritzes, Stockholm.
- SOU 2000:121. *Sjukfrånvaro och sjukskrivning. Fakta och förslag*. Betänkande av Sjukförsäkringsutredningen. Fritzes, Stockholm.
- Szulkin R & Tåhlin M (1994) "Arbetets utveckling" kapitel 4 i Fritzell J & Lundberg O (red) *Var dagens villkor. Levnadsförhållanden i Sverige under tre decennier*. Brombergs, Stockholm.
- Sørensen A (1992) *Evaluering av norsk arbeidslivs- og aksjonsforskning*. Norges råd for anvendt samfunnsforskning, NORAS, Oslo.