

ARBETSMILJÖ FONDENS SAMMANFATTNINGAR

1222

Arbetsmiljö, arbetarskydd och utvärderings- forskning

Ett historiskt perspektiv

För innehållet i denna sammanfattning svarar Christer Lundh och Christer Gunnarsson, Ekonomisk-historiska institutionen, Lunds universitet, Holger Craafords Ekonomisentrum, Box 7083, 222 07 Lund, tel 046-10 74 82 eller 046-10 46 30

Pnr 81-0291 Medbestämmande/inflytandefrågor (66); Lokalt skyddsarbete och företagshälsövård (70) Oktober 1988

Bakgrund

Utgångspunkten för den bok som är underlaget till denna sammanfattning är 1977 års arbetsmiljölag, den sista av 1970-talets många reformer på det arbetsrättsliga området. Denna reform utgjorde också det empiriska objektet i det sk MURA-projektet (Metoder för utvärdering av reformer i arbetslivet) ledd av docent Tore Nilstun vid filosofiska institutionen i Lund. MURA-projektets syften var att belysa generella problem inom området utvärderingsforskning, att precisera tillämpningsområden för existerande begrepp, teorier och metoder samt att bidra till utvecklandet av nya begrepp, teorier och metoder inom utvärderingsforskningen.

I projektets delrapport nummer 2, *Från*

yrkesfarelag till arbetsmiljölag, behandlades översiktligt arbetsmiljöns, arbetarskyddets och arbetsmiljölagstiftningens framväxt och utveckling från det industriella genombrottet vid 1800-talets slut fram till tillkomsten av 1977 års arbetsmiljölag (AML). Boken *Arbetsmiljö, arbetarskydd och utvärderingsforskning* är ett fristående arbete utfört vid Ekonomisk-historiska institutionen vid Lunds universitet, men den bygger vidare på den tidigare rapporten så till vida att arbetsmiljöns och arbetarskyddets förändring behandlas i ett långsiktigt historiskt perspektiv. Utöver detta ägnas också en del av boken åt en diskussion om olika metoder att fastställa eller mäta effekter av arbetsmiljöreformen, vilket är en viktig uppgift inom utvärderingsforskningen.

Uppläggnig

Det historiska perspektivets värde är ett genomgående tema i boken. Boken kan dock inte ses som en renodlat historisk studie utan det övergripande syftet är att använda detta perspektiv i utvärderingsforskning. Utvärderingssyftet kan därför sägas utgöra den sammanhållande länken mellan bokens två delstudier, av vilka den ena behandlar bakgrunden till den nuvarande lagstiftningen medan den andra behandlar reformens eventuella effekter.

Hundra års arbetsmiljö

Den första delstudien *Arbetsmiljö och arbetarskydd under 100 år* (skriven av Christer Lundh) är i huvudsak historiskt empiriskt inriktad. Undersökningen genomförs som en makrostudie på generell nationell nivå. Generella utsagor är oftast av större intresse än uttalanden om enskildheter. Detta gäller i synnerhet om man vill testa teoriers giltighet eller strävar efter att bidra till en ny teoribildning – viktiga uppgifter inom utvärderingsforskningen. Utvecklingen av arbetsmiljön och arbetarskyddet studeras parallellt, men relateras också inbördes till varandra. Samtidigt sätts de i relation till strukturella och tekniska faktorer liksom till den allmänna samhällsutvecklingen. Förändringar i arbetarskyddets utveckling kan därför inte ses enbart som resultat av förändringar i arbetsmiljön, utan även andra variabler som kunskaps-, medvetande- och ambitionsnivåerna måste tas med som bestämningfaktorer.

Undersökningen centreras kring tre allmänna frågekomplex:

1. Vilka arbetsmiljöproblem har vid olika tidpunkter uppmärksamats och vad säger detta om den faktiska arbetsmiljö som de anställda verkade i?

2. Vilka grupper har vid olika tidpunkter varit drivande för att förbättra arbetsmiljön och arbetarskyddet?

3. Vilka olika skyddsstrategier har förekommit under den aktuella hundraårsperioden och hur har intresset förskjutits mellan dem?

Att utvärdera

Den andra delstudien *Metoder för utvärdering* (skriven av Christer Gunnarsson) behandlar möjligheterna att utvärdera arbetsmiljöreformerna. Kan eventuella förändringar i arbetsmiljön ses som resultat av politiska styrmedel, i detta fall arbetsmiljölagstiftningen?

I studien reserveras termen utvärdering till sk ex post facto-bedömningar, dvs bedömningar gjorda efter fattade beslut eller genomförda insatser. Svårigheten att avgränsa vad som menas med utvärdering är dock inte enbart en fråga om före eller efter. Man måste också t ex bestämma varför utvärderingen skall göras och med vilka metoder den bör genomföras. En fullständig utvärdering måste innehålla många typer av analyser, vilket inte betyder att alla utvärderingar måste vara fullständiga. I denna bok pläderas för nödvändigheten av att effektanalysen (Har de gjorda insatserna fått några effekter och på vilka områden?) inte försummas. Därför inriktas studien främst på metoder att genomföra en effektanalys. Därefter tas reformerna på arbetsmiljöområdet som exempel i en principdiskussion om hur man kan gå till väga när man undersöker eventuella effekter av en reform.

Resultat

Den första delstudiens resultat kan sammanfattas på följande vis:

I det agrara samhället hade arbetsförhållandena varit tämligen likartade genom århundradena. Med industrialismens genombrott blev allt annorlunda. I industrin genomförs produktionstekniska och organisatoriska förändringar snabbt, och nya arbetsmiljöer uppstår ständigt. Knappt har företagsledare, arbetsledare, anställda och myndighetspersoner hunnit bli medvetna om arbetsskaderiskerna i en bestämd miljö, förrän hela arbetsmiljösituationen har förändrats.

Ser man till de arbetsmiljöproblem som under loppet av 100 år har uppmärksamats i lagar och debatt är det uppenbart att det skett en förskjutning av intresseinriktningen. Vid tiden för det industriella

genombrottet var det framför allt olycksfallsriskerna som uppmärksammades. Successivt har intresset för problem som yrkessjukdomar och ohälsa p g a dåliga sanitära förhållanden kommit att öka. Under efterkrigstiden har också ett tredje problemfält, arbetsmiljöns psyko-sociala aspekter, kommit att uppmärksammas.

Det industriella genombrottet

Det industriella genombrottet under 1800-talets tre sista decennier innebar en kraftig industriell tillväxt. Fabrikerna blev fler och större, ångkraften togs i bruk för att driva ett allt större antal maskiner. Antalet fabriksarbetare mångdubblades. I denna första industriella expansionsfas var medvetenheten om skyddsfrågorna låg. De arbetare som rekryterades till industrin saknade ofta industriell erfarenhet och var inte medvetna om olycksfallsriskerna. Inte alltid respekterades ens de bristfälliga skyddsföreskrifter som fanns. Även arbetsgivarna var ovana vid den nya tekniken och var ofta illa informerade om hur riskerna skulle förebyggas.

Ökat antal arbetsolycksfall

Fram till andra världskriget fortsatte olycksfallsfrekvensen att öka. Men samtidigt var tendensen under mellankrigstiden att olyckornas svårighetsgrad minskade. Detta berodde delvis på att rapporteringen av olyckor blivit mer noggrann och på att arbetarskyddet blivit mer effektivt när det gällde allvarliga olyckor, men återspeglar samtidigt den industriella omvandlingsprocessen. Under mellankrigstiden gick industriutvecklingen mot en allt högre grad av förädling och specialisering. Industrisysselsättningen ökade däremot inte, utan den ökade produktionen berodde på tekniska och organisatoriska förändringar.

Elkraften ersatte ångkraften och möjliggjorde en tilltagande mekanisering. I vissa avseenden förbättrades därmed också arbetsmiljön. Många tunga och farliga arbeten försvann. Samtidigt ökade användningen av arbetsmaskiner, varigenom arbetstakten och arbetsintensiteten drevs upp. Att införandet av tekniska skyddsanordningar och medvetandet om riskerna i den nya

arbetsmiljösituationen hos arbetare och arbetsledare släpade efter i denna omvandlingsprocess är en del av förklaringen till att antalet mindre allvarliga olycksfall fortsatte att öka även under mellankrigstiden.

Sanitära förhållanden

Det fanns mycket att anmärka mot de sanitära förhållandena i de första fabrikerna. Likaså innehöll arbetet ibland farliga kemiska ämnen eller arbetsmoment, som på sikt gav upphov till yrkessjukdomar. Från sekelskiftet började man i Sverige uppmärksamma den utländska medicinska forskningen om yrkessjukdomar, och under mellankrigstiden satsades åtskilligt för att förbättra de sanitära förhållandena och förebygga yrkessjukdomar.

Samtidigt som man i ökad utsträckning uppmärksammat detta problemfält har den industriella utvecklingen ständigt inneburit att nya kemiska ämnen och produktionsprocesser introducerats. Även om de allmänhygieniska förhållandena har förbättrats, har kunskapsbildningen när det gäller yrkessjukdomar hela tiden släpat efter. De ökade ambitionerna och den gradvis förbättrade kunskapsbilden återspeglas i att såväl antalet yrkessjukdomskategorier som antalet yrkessjukdomsfall ökat oavbrutet sedan 1930-talet.

Efterkrigstiden

Under efterkrigstiden har den totala olycksfallsfrekvensen sjunkit. Till viss del beror detta på den strukturuomvandling som skett. Tjänsteproduktionen har ökat kraftigt jämfört med varuproduktionen, både vad gäller bidraget till BNP och andelen sysselsatta. Eftersom olycksfallsfrekvensen är betydligt lägre inom denna typ av produktion har den totala olycksfallsfrekvensen automatiskt sjunkit.

Men också inom olycksfallsbelastade näringsgrenar som gruv- och stenbrytning och byggnadsindustrin har olyckorna blivit mindre vanliga. Därför kan man anta att de minskade olycksfallsriskerna kan bero på det förbättrade arbetarskyddet. Antagandet styrks av att olyckornas svårighetsgrad har fortsatt att minska under efterkrigstiden. Inom tillverkningsindustrin ökar emellertid

olycksfallsfrekvensen igen från 1960-talets mitt även om svårighetsgraden varit fortsatt sjunkande.

En följd av tjänsteproduktionens ökade betydelse har varit att ett nytt problemfält har uppmärksammat: psykisk ohälsa p g a arbetsmiljön. För tjänsteproducerande, som i allmänhet löper relativt liten risk att råka ut för olyckor eller yrkessjukdomar, har i stället faktorer som stress, otrivsel m m kommit att framstå som viktiga arbetsmiljöproblem. Också för arbetargrupperna har den psykosociala arbetsmiljön kommit att tillmätas en allt större betydelse under efterkrigstiden.

Skyddsverksamhetens utveckling

Under de nästan 100 år som förflutit sedan den första arbetarskyddslagen trädde i kraft, har skyddsverksamheten utvecklats längs fyra linjer.

För det första har de politiska beslutsfattarna och statliga myndigheter på nationell och regional nivå försökt att genom normgivning och kontroll åstadkomma en säkrare och bättre arbetsmiljö. Fyra arbetarskyddslagar har stiftats: 1889, 1912, 1949 och den nu gällande arbetsmiljölagen (1977). Tillsynsmyndigheten Yrkesinspektionen har funnits sedan 1889 och har successivt byggts ut. Verksamheten har bestått i att kontrollera att normerna uppfylls, samt att anvisa lämpliga skyddsåtgärder. Normgivningen i lagstiftningen har sedan 1949 kompletterats av särskilda föreskrifter från Arbetarskyddsstyrelsen.

För det andra har man på central och regional nivå försökt att genom information och utbildning öka kunskapen på basplanet om arbetsmiljörisker och lämpliga skyddsåtgärder. Föreningen för Arbetarskydd (FFA) bildades 1906 med denna inriktning. Även i Yrkesinspektionens och Arbetarskyddsstyrelsens verksamhet ingår uppgiften att sprida information. Också den utbildning av skyddsingenjörer och industriläkare som SAF bedrivit sedan 1950-talet och fackförbundens utbildning av skyddsombud är exempel på denna inriktning.

För det tredje har forskning bedrivits på central nivå i syfte att stärka arbetarskyddet, tex vid Statens institut för folkhälsa,

PA-rådet, Arbetsfysiologiska institutet, Arbetsmedicinska institutet. Även de medicinska experter som SAF och LO har anställt har varit exempel på denna inriktning.

Den fjärde skyddsstrategin har inneburit att parterna i samverkan byggt upp en gemensam lokal skyddsorganisation. Grundtanken har varit att de olika centrala och regionala skyddsåtgärderna (normer, kontroll, information, utbildning, forskning) på basplanet måste följas av en ökad förståelse för arbetsriskerna och vikten av arbetarskydd. Arbetarombud har funnits sedan 1906, men till en början i mycket blygsam skala. Under mellankrigstiden växte genom lokala initiativ skyddsorgan fram vid större industriella anläggningar. Med LO-SAF-överenskommelsen 1942 bekräftades denna utveckling, och inrättandet av skyddskommitté och val av skyddsombud gjordes obligatoriskt för alla SAF-företag utom de allra minsta. 1949 års lag utsträckte obligatoriet till att gälla alla företag av rörelsekaraktär, också utanför SAF-området.

Metoder för utvärdering

Den andra delstudien *Metoder för utvärdering* kan sammanfattas på följande sätt:

Att utvärdera arbetsmiljölagstiftningen, dvs undersöka dess betydelse för arbetsmiljöns förändring och eventuella förbättring under en period av hundra år är en svår uppgift. Det är svårt att säga något mer precist om reformers allmänna effekter för de anställdas fysiska och psykiska hälsa. Arbetarskydds- och arbetsmiljölagstiftningen har successivt byggts ut under en mycket lång tidsperiod. Under samma tidsrymd har en mängd andra förändringar ägt rum i samhället, som på olika sätt och i olika grad kunnat påverka utfallet av de olika reformerna. Därför kan man knappast utifrån en utvärdering av en enskild reform fastslå att alla lagar av samma karaktär fått eller kommer att få liknande resultat.

Arbetsmiljölagen

Även att fastställa effekter av 1977 års arbetsmiljölag visar sig vara en svår uppgift. Av praktiska skäl har undersökningen begränsats till att omfatta olycksfallsfrekvensen inom industrin. Den nedgång i olycks-

fallsfrekvensen för tillverkningsindustrin, som vi kan konstatera efter 1978 och som bryter den trendmässiga uppgången från sextiotalets mitt, går inte med säkerhet att härleda som ett resultat av arbetsmiljölagen. Det finns en rad alternativa förklaringar till nedgången som inte kan uteslutas. Nedgången kan t ex ses som ett resultat av den allmänna strukturkrisen i den svenska industrin under senare delen av 1970-talet och början av 1980-talet, då många industrier drabbades, vilket resulterade i nedläggningar och många försvunna arbetstillfällen.

En annan förklaring kan vara den tekniska och organisatoriska omstruktureringsprocessen, i form av ökad automation, robotisering och datorstyrning av produktionen. Detta kan ha lett till att många manuella arbeten, däribland många med stora olycksfallsrisker försvunnit eller ändrat karaktär.

En tredje förklaring kan vara att nedgången är rent konjunkturell, dvs att den fallande olycksfallsfrekvensen efter 1978 kan vara tillfällig. En fjärde förklaring kan sökas i effekterna av andra arbetsmiljöpoltiska instrument, exempelvis försäkringslagstiftningen och de avtal som slutits mellan arbetsmarknadens parter beträffande försäkringar.

En sista förklaring kan vara att den observerade nedgången är en ren statistisk fiktion, bl a beroende på ändrade insamlings-, bearbetnings- och redovisningsrutiner i samband med det nya informationssystemet för arbetsskador (ISA) som infördes just 1978.

Illustration snarare än effektanalys

Den empiriska studien har mer karaktär av illustration till den förda principdiskussionen än en egentlig effektanalys. Det material, som kommit till användning är inte

av den karaktären att man kan dra alltför långtgående slutsatser beträffande arbetsmiljölagens effekter. För det första har vi valt att enbart belysa indikatorn olycksfall, varvid arbetssjukdomar och andra indikatorer på bristande fysisk och psykisk funktionsduglighet inte behandlas. Inte heller har vi behandlat effekter på den sk psykosociala arbetsmiljön, dvs om reformen lett till ökad arbetstillfredsställelse och därmed också ökat välbefinnande i allmänhet.

För det andra är de statistiska mått som använts tämligen grova och hänför sig till industrin uteslutande. Den nedåtgående trenden i olycksfallsfrekvensen tycks emellertid vara entydig varför det inte går att bortse från möjligheten att ett kausalt samband faktiskt föreligger mellan arbetsmiljöreformen och förändringar i olycksfallsfrekvensen. För att säga något mer bestämt om detta måste vi lämna den generella nivån och samla in information som på ett mer direkt sätt belyser reformens implementering i arbetslivet. Sådana studier är dock i princip nästan alltid mikrostudier i vilka information insamlats genom intensivstudier av vissa utvalda arbetsplatser under en längre tidsperiod. Föreliggande studie, som är av makrokaraktär, dvs behandlat indikatorer på generell nationell nivå kan därför ses som en utgångspunkt för mer mikroorienterade studier, i vilka Arbetsmiljöreformens effekter kan studeras mer detaljerat.

Rapporten

Arbetsmiljö, arbetarskydd och utvärderingsforskning — ett historiskt perspektiv av Christer Lundh och Christer Gunnarsson kan beställas från Ekonomisk-historiska föreningen, Box 7083, 222 07 Lund, eller från förlaget Wilber, Box 719, 220 07 Lund. Pris: 75 kr.

Arbetsmiljofonden

Box 1122, 111 81 Stockholm
Tel 08-796 47 00 (vx)