

Motion till riksdagen

1989/90:Sf268

av Gullan Lindblad m.fl. (m)

Arbetskadeförsäkringen

En kostnadskrävande försäkring

Arbetskadeförsäkringen (LAF) och Lagen om statligt personskadeskydd (LSP) har sin nuvarande utformning sedan den 1 juli 1976. Arbetskadeförsäkringen intar en särställning inom socialförsäkringen. Om en skada/sjukdom bedöms vara orsakad av skadlig inverkan i arbetet utgår nämligen en ersättning som täcker hela inkomstbortfallet sedan den s.k. samordningstiden med sjukförsäkringen (de första 90 dagarna) upphört. Dessutom utgår ersättning för sjukvårdskostnader jämte resor och andra eventuella kostnader. Om sjukdomen/skadan bedöms ge bestående nedsättning av arbetsförmågan kan livränta utgå. Livränta kan också utgå till efterlevande anhörig.

Arbetskadeförsäkringen i sin nuvarande utformning har visat sig dra orimligt höga kostnader vad gäller såväl kostnaderna för själva försäkringen som för dess administration. Ändå omfattar försäkringen endast 10 procent före skatt medan sjukförsäkringen täcker de övriga 90 procenten.

Några talande siffror

Utgifterna för arbetskadeförsäkringen (miljoner kronor) framgår av nedanstående tabell:

Tabell 1

| År | Sjukpenning | Livränta | Summa |
|----------------|-------------|----------|-------|
| 1980 | | | 1 115 |
| 1981 | 468 | 884 | 1 352 |
| 1982 | 462 | 876 | 1 338 |
| 1983 | 603 | 948 | 1 551 |
| 1984 | 608 | 992 | 1 600 |
| 1985 | 707 | 1 106 | 1 813 |
| 1986 | 1 645 | 1 267 | 2 912 |
| 1987 | 2 851 | 1 586 | 4 437 |
| 1988 | 4 681 | 2 212 | 6 893 |
| 1989 (beräkn.) | 5 700 | 3 100 | 8 800 |

Kostnaden för arbetskadeförsäkringen har alltså ökat från ca 1 miljard kronor 1980 till nära 9 miljarder kronor 1989!

Av budgetpropositionen 1989/90:100, bilaga 7, Socialdepartementet,

framgår att ca 1000 nya livräntetagare tillkommer varje månad och att tillväxten av livräntorna kommer att medföra mycket dryga kostnader för försäkringen under lång tid. Däremot sägs intet om att arbetsskadefonden visar ett mycket stort underskott (9,3 miljarder kronor hösten 1989). Staten beräknas 1995 behöva "låna ut" 18,8 miljarder kronor. Ackumulerat blir detta ca 90 miljarder kronor.

Ärenden och balanser angående arbetsskador (jämna 100-tal) enligt socialförsäkringsutskottets betänkande 1988/89 SfU 11:

Tabell 2

| | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 |
|------------------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| Inkomna ärenden | 45 500 | 54 300 | 64 500 | 78 600 | 97 700 | 117 700 |
| Avgjorda ärenden | 40 800 | 45 900 | 57 100 | 68 200 | 82 200 | 94 500 |
| Balans 31/12 | 24 000 | 32 500 | 40 000 | 50 400 | 65 800 | 89 000 |

Det sägs nu i budgetpropositionen att antalet arbetsskadeärenden fortsätter att öka, men att ökningstakten minskat något under de senaste kvartalen.

Riksförsäkringsverket framhåller att ett resurstillskott om ytterligare 300 årsarbetare behövs för att ärendebalansen inte skall öka!

Arbetsskadeavgiften höjdes från 0,6 till 0,9 procent fr.o.m. 1988. Riksförsäkringsverket föreslog redan 1987 att arbetsskadeavgiften borde höjas till 2,35 procent av lönesumman. Om fonden skall komma i balans 1995 borde avgiften höjas till 3,6 procent, enligt verket.

Varje person med något som helst sinne för ekonomi förstår att denna utveckling inte kan fortsätta.

Orsaker till kostnadsexplosionen

De främsta orsakerna till de galopperande kostnaderna för försäkringen är följande:

- en ständigt ökande ärendetillströmning
- en fortlöpande ändring av praxis vid försäkringsdomstolarna, varvid ca 90 procent av alla ärenden godkänns som arbetsskada/sjukdom
- en förskjutning från medicinska till socialpolitiska bedömningar - "arbetsskadeförsäkringen tenderar att övergå till en allmän försäkring, som kan träda i kraft när individen efter ett visst antal år i arbetslivet börjar få kännning av åldersbetingade förändringar" som försäkringskassan i Örebro uttryckte saken för något år sedan.

Åtgärder

Regeringen har visserligen uttryckt nödvändigheten av besparingar i de stora transfereringssystemen, som ökat mycket kraftigt i volym på senare år, men inga besparingsförslag har framlagts. Vad gäller arbetsskadeförsäkringen har i stället kraftiga ökningar av anslagen för arbetsskadehantering skett de senaste åren.

Regeringen har tillsatt en arbetsmiljökommission, som bl.a. fått i uppgift att kartlägga "de 400 farligaste jobben". Vid varje diskussion om arbetsskadeförsäkringen hänvisar regeringen till denna utredning.

Socialförsäkringsutskottet anordnade en hearing rörande arbetsskadeförsäkringen den 17 februari 1989. Något väsentligt nytt framkom kanske inte vid denna, men det finns nu en samlad "katalog" över olika erfarenheter och uppfattningar rörande försäkringen.

Mot. 1989/90
Sf268

Vid utskottsutfrågningen framkom bl.a. följande:

Det finns anledning att gå vidare och se vilka utvecklingsmöjligheter som finns för att på ett enklare sätt kompensera människor vid sjukdom och skada, utan att i väsentlig mån eftersätta det materiella syfte som nu gäller och för att effektivare angripa problemen med arbetsmiljön.

Vi vet att en dålig arbetsmiljö producerar många arbetsskador. Vad vi behöver fråga oss är om det behövs en arbetsskadeförsäkring för att förbättra arbetsmiljön.

Försäkringen bär risken av att en skada blir bedömd som arbetsskada även om den inte skulle vara det. ... Detta innebär att också skador och sjukdomar som inte beror på arbetet ändå riskerar att bli klassade som sådana.

(Riksförsäkringsverkets generaldirektör).

Man har i förarbetena till lagen sagt att ofullkomligheter i försäkringssystemet inte skall bäras av den sjuke utan i första hand av försäkringen. Jag tror att nuvarande tillämpning väl lever upp till det citat ur förarbetena som redovisats (i anledning av ett citat ur förarbetena till lagen: - "det kan inte accepteras att sjukdomar som drabbar den försäkrade oberoende av om denne förvärvsarbetar eller ej blir betraktade som arbetsskador" -)

(Försäkringsöverdomstolens president)

Från Riksrevisionsverkets sida har vi föreslagit en översyn av denna lagstiftning, så att man kunde få en politisk prövning av om kostnadsutvecklingen verkligen stämmer överens med vad man tänkte sig från politikernas sida när man fattade detta beslut. I praktiken innebär tillämpningen, som den ser ut idag, att det är domstolarna som bestämmer innebörden av begreppet arbetsskada.

(repr. för Riksrevisionsverket)

Den merersättning som utgår till den försäkrade, utöver den som han i annat fall hade fått, d.v.s. den 90-procentiga kompensationen i sjukpenningen, i administration kostar ungefär 40 kronor per hundralapp.

(repr. för Riksrevisionsverket)

Arbetsskadeförsäkringen är viktig för den enskilde och för att fästa uppmärksamhet på och få kunskaper om faktorer i arbetet som orsakar skador och sjukdomar.

(repr. för LO)

Man kan fråga sig om det är modernt att i ett samhälle av vår typ behandla människor olika, beroende på om de har skadat ryggen i arbetet eller utanför arbetet.

Vi har en begränsad nytta av arbetsskadeförsäkringen i det förebyggande arbetet. Det är sällan vi i det arbetet hör talas om att arbetsskadeförsäkringen har någon betydelse.

(repr. för SAF)

Ingen effekt på arbetsmiljön

Mot. 1989/90
Sf268

Som synes går uppfattningarna något isär vad gäller arbetsskadeförsäkringen. Det bör dock sägas att allt fler kritiska röster höjs om försäkringen, inte minst från försäkringskassans personal.

En utredning som gjordes vid försäkringskassan i Kopparbergs län för något år sedan visade att "försäkringen inte tycks utgöra den impulsgivare till arbetsmiljöförbättringar ute på arbetsplatserna som ofta gjorts gällande".

Kassaanställda har kallat arbetsskadeförsäkringen "en gökunge i försäkringsboet som knuffar ut behövande inom andra delar av socialförsäkringen".

Även uttalanden från Arbetarskyddsstyrelsen visar, att en försäkring där snart sagt alla anmälda ärenden godkänns som arbetsskada, inte har någon nämnvärd effekt vad gäller arbetsmiljön.

Från försäkringskassorna har rapporterats att man reducerat utredningskraven väsentligt och förenklat bedömningen vad gäller orsakssamband i ärenden rörande degenerativa skador, rygg- och ledbesvär. Ärendena godkänns oavsett arbetsmiljö och oavsett om en fullgod utredning presenterats eller ej.

Rehabiliteringsarbetet försvåras

Den mest negativa konsekvensen av de långa väntetiderna i arbetsskadeärenden (ca ett år i första instans och upp till fyra år i högsta instans) är att rehabiliteringsarbetet försvåras. Dels har försäkringen slukat så stora personella resurser att kassornas rehabiliteringsarbete legat nästan helt nere, dels är det svårt att motivera en person som väntar på besked i sitt arbetsskadeärende att genomgå rehabiliteringsåtgärder under väntetiden.

Regeringen handlingsförlamad trots kritik

Regeringen måste vara helt medveten om att arbetsskadeförsäkringen urartat, inte minst med tanke på kostnadsexplosionen. Dessutom har Riksförsäkringsverket och Riksrevisionsverket uppmanat regeringen att göra något radikalt åt försäkringen.

Hösten 1987 begärde riksdagen en analys av orsakerna till den stora ärendeanhopningen, men någon sådan analys har inte redovisats trots riksdagens påstötning i frågan. Socialförsäkringsutskottet ordnade – som ovan redovisats – självt en utskottsutfrågning i ärendet.

Riksdagens revisorer redovisade hösten 1989 en rapport rörande arbetsskadeförsäkringen. Revisorerna har bl.a. pekat på följande förhållanden:

- Försäkringen fungerar inte väl i sin nuvarande utformning
- Arbetsskadeförsäkringslagen har inte visat sig gå att tillämpa på ett rättvist sätt
- Lagens betydelse för det skadeförebyggande arbetarskyddet synes vara starkt begränsad
- Arbetsskadeförsäkringens marginellt högre ersättningsnivå jämte handläggningstiderna i systemet torde verka rehabiliteringshinderande
- Att arbetsskadeförsäkringen till stor del finansieras över statsbudgeten torde aldrig ha varit avsikten

I budgetpropositionen föreslås ett tillskott med drygt 92 miljoner kronor för försämringskassornas personalkostnader, bl.a. beroende på volymökningar inom föräldraförsämringen, efterlevandepensioneringen och främst arbetskadeförsämringen.

Om vårt förslag om arbetsgivarperiod och ytterligare förlängd samordningstid mellan sjuk- och arbetskadeförsämringarna genomförs, kommer personal att frigöras för andra väsentliga uppgifter. Detta kommer att leda till effektivare och bättre arbetsförhållanden än att nyanställa 300 personer som behöver en omfattande inskolning. Vi föreslår därför att anslaget B2 Försämringskassor reduceras med 73.5 miljoner kronor i förhållande till regeringens förslag.

Moderata samlingspartiets förslag

I den moderata partimotionen om Bättre välfärd har vi föreslagit att en s.k. arbetsgivarperiod införs inom sjukförsämringen fr.o.m. 1 januari 1991. Det betyder att arbetsgivaren får bära kostnaderna för de anställdas sjukersättning under de första 14 dagarna av en sjukdomsperiod. Det finns en relation mellan korttidssjukfrånvaron och arbetsmiljösituationen på en arbetsplats. Det av oss föreslagna systemet ger därför arbetsgivarna incitament att ta ett ökat ansvar för arbetsmiljöfrågorna.

För att ytterligare förstärka arbetsgivarnas incitament att verka för en arbetsmiljö som leder till färre arbetsskador och sjukdomar direkt orsakade av arbetsförhållanden måste det finnas en direkt koppling mellan den enskilde arbetsgivarens utgifter för arbetskadeförsämringen och skadeutfallet.

Det kan åstadkommas genom att den nuvarande försämringen ersätts med en obligatorisk, lagfäst arbetskadeförsämring. Alla arbetsgivare skulle ha en lagstadgad skyldighet att teckna en sådan försämring för samtliga anställda. Skyldigheten kan jämföras med bilägares skyldighet att ha en trafikförsämring.

Denna nya försämring skall kunna tecknas hos enskilda försämringsbolag. Till skillnad från dagens arbetskadeförsämring, som finansieras av arbetskadeförsämringsavgiften, vilken är baserad på ett likformigt uttag av lönesumman för alla, bör försämringsbolagen kunna sätta premier som relateras till det förväntade skadeutfallet. Därigenom skulle ett ökat intresse för aktiva miljöåtgärder och en hälsobefrämjande utformning av arbetsmetoder m.m. uppstå vid företagen. Det skulle då ligga i företagens och försämringsbolagens intresse att snabbt rehabilitera personer som i dag är långtidssjuk-skrivna, utbrända och passiviserade.

Reglerna för hur en arbetskadeförsämring skall vara utformad bör regleras i särskild lag.

En kommande utredning bör ta ställning till hur en sådan försämring mera i detalj kan vara uppbyggd. Utredningen bör ta ställning till vilka kriterier som den ovannämnda lagen skall uppställa beträffande orsakssambandet mellan ett sjukdomstillstånd och ersättningsrätten. Som ovan redovisats föreligger i den nuvarande försämringen enbart svaga krav på orsakssamband. Särskild uppmärksamhet bör också ägnas livräntefallen.

Utredningen bör även studera de ideella ersätningarna, t.ex. för lyte och men, som i dag behandlas av trygghetsförsämringarna.

Den personal vid försäkringskassorna som handlägger arbetsskadeärenden kan frigöras till väsentligt angelägnare uppgifter inom socialförsäkringen, t.ex. för rehabilitering av långtidssjukskrivna och för kontrollfunktioner. Detta skulle väsentligt minska kassornas kostnader för kortare sjukskrivningsperioder och minskat antal förtidspensioner.

I avvaktan på en reformerad arbetsskadeförsäkring enligt vår modell föreslår vi att samordningstiden mellan sjukförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen utsträcks från nuvarande 90 dagar till 180 dagar. Detta skulle medföra en minskning av antalet ärenden, förkortade väntetider och minskade kostnader för försäkringen.

Vi anser också, i likhet med 1985 års arbetsskadeutredning, att kassorna bör få ersättning för självkostnaden från AMF för det utredningsarbete kassan utför.

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen hos regeringen begär skyndsamt utredning och förslag syftande till reformering av arbetsskadeförsäkringen enligt den i motionen skisserade modellen.

2. att riksdagen i avvaktan på en reformering av arbetsskadeförsäkringen beslutar att samordningen mellan arbetsskadeförsäkringen och sjukförsäkringen skall förlängas från 90 dagar till 180 dagar fr.o.m. den 1 januari 1991.

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att försäkringskassan bör från försäkringsbolag som anlitar kassans tjänster erhålla full kostnadstäckning för utredningsarbete och administration av statistik m.m. i enlighet med vad som i motionen anförts.

4. att riksdagen till Allmänna försäkringskassor för budgetåret 1990/91 anvisar ett i förhållande till regeringens förslag med 73 500 000 kr. reducerat förslagsanslag på 493 850 000 kr.

Stockholm den 23 januari 1990

Gullan Lindblad (m)

Hans Dau (m)

Bertil Persson (m)

Göran Åstrand (m)

Margit Gennser (m)

Karl-Gösta Svenson (m)

Mot. 1989/90
Sf268