

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ Ζ. ΜΕΚΟΣ

**ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΚΥΡΩΣΕΩΝ
ΣΤΗ ΜΕΙΩΣΗ ΤΩΝ ΕΡΓΑΤΙΚΩΝ ΑΤΥΧΗΜΑΤΩΝ**

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

**ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ
ΙΩΑΝΝΗΣ ΤΖΙΩΝΑΣ**

**ΤΡΙΜΕΛΗΣ ΕΙΣΗΓΗΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΑΓΓΕΛΟΣ ΣΤΕΡΓΙΟΥ
ΙΩΑΝΝΗΣ ΤΖΙΩΝΑΣ
OWEN O'DONNELL**

ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ: ΙΟΥΝΙΟΣ 2009

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΒΑΛΚΑΝΙΚΩΝ, ΣΛΑΒΙΚΩΝ ΚΑΙ ΑΝΑΤΟΛΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ: ΠΡΟΣΕΓΓΙΖΟΝΤΑΣ ΤΟ ΘΕΜΑ	3
0.1 Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΩΝ ΕΡΓΑΤΙΚΩΝ ΑΤΥΧΗΜΑΤΩΝ	3
0.2 Η ΡΥΘΜΙΣΗ ΚΑΙ ΤΑ ΣΥΣΤΑΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΗΣ	8
0.3 Η ΔΟΜΗ ΤΗΣ ΔΙΑΤΡΙΒΗΣ.....	14
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Η ΑΝΕΠΑΡΚΕΙΑ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΣΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ	20
1.1 ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΠΟΥ ΕΠΙΔΡΟΥΝ ΣΤΙΣ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ: Ο ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ.....	20
1.2 Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΟΥ ΔΙΑΦΟΡΙΚΟΥ ΜΙΣΘΟΥ ΑΠΟΖΗΜΙΩΣΗΣ	27
1.3 ΤΟ ΕΛΛΕΙΜΜΑ ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗΣ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΚΙΝΔΥΝΟΥΣ	37
1.4 Η ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΕΝΗ ΟΡΘΟΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ	42
1.5 ΙΔΙΟΤΕΛΕΙΑ Ή ΑΜΟΙΒΑΙΟΤΗΤΑ;	54
1.6 ΤΟ ΕΥΡΥΤΕΡΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ.....	59
1.7 Η «ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ» ΚΑΙ ΟΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΗΣ	66
1.8 ΤΑ ΣΥΝΔΙΚΑΤΑ ΚΑΙ ΟΙ ΣΥΛΛΟΓΙΚΕΣ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΕΙΣ	74
1.9 Η ΑΝΕΡΓΙΑ ΚΑΙ ΟΙ ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΤΗΣ ΣΧΕΣΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	822
1.10 Η ΔΡΑΣΗ ΤΩΝ ΑΚΤΙΒΙΣΤΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΜΗ-ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΝ.....	87
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΡΥΘΜΙΣΗΣ, ΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ Η ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ	92
2.1 ΟΙ ΑΠΟΖΗΜΙΩΣΕΙΣ ΜΕΤΑ ΑΠΟ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ.....	92
2.2 ΙΔΙΩΤΙΚΟΣ Ή ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ;	101
2.3 Η ΑΔΕΙΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΚΑΙ Η ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ.....	112
2.4 Ο ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	113
2.5 ΠΟΣΟΤΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ, ΚΙΝΗΤΡΑ ΚΑΙ ΝΟΡΜΕΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ.....	121
2.6 ΤΑ ΟΡΙΑ ΤΗΣ ΣΥΝΑΙΝΕΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΥΤΟΡΡΥΘΜΙΣΗΣ	127
2.7 ΚΑΝΟΝΕΣ Ή ΔΙΑΚΡΙΤΙΚΗ ΕΥΧΕΡΕΙΑ ΤΩΝ ΕΛΕΓΚΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ; .	131
2.8 Η ΕΛΑΧΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΚΙΝΔΥΝΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ Η ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΟΣΤΟΥΣ – ΟΦΕΛΟΥΣ.....	136
2.9 ΠΑΡΑΛΛΗΛΑ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΚΑΙ ΑΝΤΙΦΑΣΕΙΣ	150
2.10 Η ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ.....	156
2.11 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΙΔΕΟΛΟΓΙΑ	163
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΤΑ ΕΡΓΑΤΙΚΑ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ.....	167
3.1 ΤΑ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ: ΘΕΜΑΤΑ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑΣ	167
3.2 ΤΑ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ: ΓΕΝΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ.....	170
3.3 ΤΑ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ ΤΑ ΚΡΑΤΗ – ΜΕΛΗ ΤΗΣ	177
3.4 ΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΓΕΙΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΣΦΑΛΕΙΑ	181
3.5 Ο ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ	191

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΤΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΓΕΙΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, Ο ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΚΑΙ ΟΙ ΑΠΟΖΗΜΙΩΣΕΙΣ	195
4.1 Η ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ.....	195
4.2 ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	199
4.3 ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΕΠΙΒΟΛΗΣ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ.....	207
4.4 ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΟ ΣΩΜΑ ΕΛΕΓΧΟΥ Ή ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ;	209
4.5 ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ ΔΟΜΗ ΤΟΥ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΥ ΕΠΙΒΟΛΗΣ, ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΕΝΗ ΟΡΘΟΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΔΙΑΧΥΣΗ ΤΩΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ	211
4.6 Η ΕΠΙΒΟΛΗ ΚΥΡΩΣΕΩΝ	218
4.7 ΕΡΓΑΤΙΚΟ ΑΤΥΧΗΜΑ ΚΑΙ ΑΠΟΖΗΜΙΩΣΗ	220
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΚΥΡΩΣΕΙΣ ΚΑΙ ΕΡΓΑΤΙΚΑ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ ΣΤΟΥΣ ΝΟΜΟΥΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ ΚΑΙ ΚΙΛΚΙΣ	226
5.1 ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΥΠΟΒΑΘΡΟ ΤΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΚΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ	226
5.2 ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΤΟΥ ΔΕΙΓΜΑΤΟΣ ΤΩΝ ΑΤΥΧΗΜΑΤΩΝ	228
5.3 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΠΟΙΝΙΚΕΣ ΚΥΡΩΣΕΙΣ	237
5.4 ΥΠΟΔΕΙΓΜΑΤΑ PANEL DATA.....	243
5.5 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΕΤΡΙΚΗ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ.....	252
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΕΣ ΓΙΑ ΘΕΜΑΤΑ ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΣΤΟΥΣ ΝΟΜΟΥΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ ΚΑΙ ΚΙΛΚΙΣ.....	255
6.1 ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ.....	255
6.2 ΠΡΟΕΛΕΥΣΗ ΤΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ.....	257
6.3 ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΤΟΥ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΤΩΝ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ.....	258
6.4 ΣΧΕΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΑΣΧΕΤΕΣ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΕΣ.....	264
6.5 ΕΠΙΒΟΛΗ ΚΥΡΩΣΕΩΝ.....	266
6.6 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΧΟΛΙΑ.....	267
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	270
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	275

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

ΠΡΟΣΕΓΓΙΖΟΝΤΑΣ ΤΟ ΘΕΜΑ

0.1 Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΩΝ ΕΡΓΑΤΙΚΩΝ ΑΤΥΧΗΜΑΤΩΝ

ΗΦΑΙΣΤΟΣ: Πόσες φορές την μίσησα την τέχνη των χεριών μου.

ΚΡΑΤΟΣ: Γιατί τη μίσησες; Άκου δυο λόγια μόνο: η τέχνη δεν ευθύνεται για την παρούσα συμφορά.

Αισχύλος, *ΠΡΟΜΗΘΕΑΣ ΔΕΣΜΩΤΗΣ*
(μετάφραση Κώστα Γεωργουσόπουλου)

Το μεγαλύτερο τμήμα του ενεργού πληθυσμού έχει ως σημαντικότερη ή και αποκλειστική πηγή εισοδήματος την αμοιβή της εργασίας. Με αυτήν προσδοκά να καλύψει τις προσωπικές και οικογενειακές ανάγκες και πιθανώς, να αποταμιεύσει και κάποιο ποσό. Ταυτόχρονα, η εργασία αποτελεί και ένα πεδίο κοινωνικοποίησης και ανάπτυξης της προσωπικότητας του ανθρώπου, αλλά και μια διαδικασία στην οποία αφιερώνει περισσότερο χρόνο από οτιδήποτε άλλο, εκτός ίσως από την οικογένειά του. Το εργατικό ατύχημα, όταν λαμβάνει χώρα, αποτελεί ένα διακριτό γεγονός που αφαιρεί – προσωρινά ή μόνιμα – από τον άνθρωπο τη δυνατότητα να εργαστεί, προκαλεί πόνο και στενοχώρια στον ίδιο, οδύνη στους οικείους του και ανησυχία στους συναδέλφους του. Παράλληλα βέβαια, το ατύχημα μειώνει τη δυνατότητα του παθόντα να ασχοληθεί με τις οικογενειακές και κοινωνικές του υποχρεώσεις και να μεριμνήσει για την ανατροφή των παιδιών του: δεν πρέπει να ξεχνά κανείς ότι οι εργαζόμενοι βρίσκονται συχνότατα σε ηλικία τέτοια που πρέπει να φροντίσουν για τους μικρότερους ή και τους μεγαλύτερους συγγενείς τους.

Και μόνο οι παραπάνω λόγοι αρκούν για να καταστήσουν το ζήτημα των εργατικών ατυχημάτων – και γενικότερα της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων – πολύ σημαντικό, τόσο ώστε να πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο ανάλυσης από τους επιστήμονες, την πολιτεία και τους κοινωνικούς φορείς. Δεν είναι όμως μόνο αυτοί οι λόγοι: μια σημαντική παράμετρος είναι ότι τα ατυχήματα δεν οφείλονται απλώς σε τυχαία γεγονότα ή λάθη των ίδιων των εργαζομένων. Κατά κανόνα, τα εργατικά ατυχήματα

οφείλονται στη διαμόρφωση του περιβάλλοντος και των συνθηκών εργασίας, τον εξοπλισμό που χρησιμοποιείται κατά την εκτέλεσή της, την οργάνωση και το συντονισμό της.¹ Οι παράγοντες αυτοί δεν βρίσκονται συνήθως υπό τον έλεγχο των εργαζομένων αλλά του εργοδότη, ο οποίος έχει στη διάθεσή του τους πόρους και λαμβάνει τις αποφάσεις για τη χρησιμοποίησή τους. Έτσι, ο εργαζόμενος μπορεί να συνδέει το ατύχημα, όχι μόνο με τον πόνο και την ταλαιπωρία, αλλά και με μια παραβίαση της προσωπικής του αυτονομίας, η οποία μάλιστα γίνεται για να εξυπηρετηθούν τα οικονομικά συμφέροντα του εργοδότη. Η πεποίθηση κάποιου ότι είναι θύμα εκμετάλλευσης είναι συνήθως ικανή να προκαλέσει την οργή του.

Και στην περίπτωση όμως των ατυχημάτων που οφείλονται σε λάθη των ίδιων των εργαζομένων, δύσκολα θα ισχυριζόταν κανείς ότι το θέμα πρέπει να αφεθεί στην τύχη του. Όλοι οι άνθρωποι κάνουν λάθη, συνήθως λόγω υπερβολικής εμπιστοσύνης στις δυνατότητές τους ή υποτίμησης του κινδύνου,² λόγω κόπωσης ή εκνευρισμού κλπ.³ Τα λάθη όμως στα ζητήματα της επαγγελματικής ασφάλειας μπορεί να οδηγήσουν σε σοβαρές ή μη αντιστρεπτές συνέπειες για τους ίδιους τους εργαζομένους που υποπίπτουν σ' αυτά ή για τους συναδέλφους τους. Δεν μπορεί να είναι ανεκτό κάθε λάθος να οδηγεί στον τραυματισμό ή και τον ακρωτηριασμό ανθρωπίνων μελών. Επομένως, στόχος πρέπει να είναι η αποτροπή και τέτοιου είδους

¹ Με τη λογική αυτή, η λέξη «ατύχημα» - που υπονοεί κάτι που συμβαίνει εντελώς τυχαία και βρίσκεται εκτός ανθρωπίνου ελέγχου – δεν είναι ο πλέον δόκιμος όρος για να περιγράψει ένα συμβάν το οποίο, όχι μόνο είναι προβλέψιμο με τη στατιστική έννοια αλλά, επιπλέον, μπορεί κάλλιστα να ελεγχθεί (Βρετανικός Ιατρικός Σύλλογος, 1998, σ. 160 και Barab, 2006, pp. 8-11). Το γεγονός ότι οι περισσότεροι θάνατοι στο χώρο εργασίας μπορούν να προληφθούν με μέσα που συχνά είναι γνωστά σε όλους είναι που καθιστά τέτοιους θανάτους ιδιαίτερα τραγικούς. Δυστυχώς όμως, μεγάλο τμήμα της κοινής γνώμης θεωρεί τους θανάτους αυτούς ως αναπόφευκτους (Barab, 2006, p. 6) και αποδίδει την ευθύνη γι' αυτούς στην «κακιά ώρα».

² Συχνά η λέξη «κίνδυνος» χρησιμοποιείται από τους επιστήμονες ως έκφραση της πιθανότητας να συμβεί κάτι δυσάρεστο, ενώ «απειλή» ονομάζεται μια σειρά περιστάσεων που μπορεί να έχουν επιζήμια αποτελέσματα. Η πιθανότητα να υλοποιηθούν αυτά τα αποτελέσματα είναι ο κίνδυνος που συνδέεται με αυτή την απειλή (Βρετανικός Ιατρικός Σύλλογος, 1998, σ. 41). Το να προσδίδεται όμως σε κάποια λέξη διαφορετική έννοια από αυτήν με την οποία χρησιμοποιείται στην καθομιλουμένη μπορεί να οδηγήσει σε παρανοήσεις. Για το λόγο αυτό, οι λέξεις «κίνδυνος» και «απειλή» θα χρησιμοποιηθούν στη μελέτη αυτή με την τρέχουσα έννοια τους, ενώ όπου χρειάζεται να γίνει αναφορά στην πιθανότητα να γίνει κάτι δυσάρεστο θα χρησιμοποιείται η ίδια η λέξη «πιθανότητα».

³ Αν παρατηρήσει κανείς ανθρώπους που εργάζονται με γρήγορο ρυθμό για πάνω από οκτώ ώρες σε ένα θορυβώδες περιβάλλον γεμάτο σκόνη και με θερμοκρασία που κυμαίνεται πέραν του φυσιολογικού, θα κατανοήσει πώς μπορεί να είναι τόσο «απρόσεκτοι» και να μην δουν το μηχανήμα που έρχεται να τους χτυπήσει (Barab, 2006, p. 7).

ατυχημάτων, μέσω της κατάλληλης εκπαίδευσης, της τοποθέτησης σήμανσης που να προειδοποιεί για τον κίνδυνο, του περιορισμού της πρόσβασης στις ιδιαίτερα επικίνδυνες ζώνες και άλλων αντίστοιχων μέτρων.

Το πρόβλημα περιπλέκεται από την άγνοια του εργαζομένου για πολλούς από τους κινδύνους, είτε επειδή αυτοί του αποκρύπτονται από τον εργοδότη, είτε επειδή ούτε ο εργοδότης τους γνωρίζει ώστε να ενημερώσει τους εργαζομένους του. Ακόμη όμως κι όταν γνωρίζει κάποιος τον κίνδυνο στον οποίο εκτίθεται, δεν έχει πλήρη εικόνα των συνεπειών που θα προκύψουν αν η βλάβη πραγματοποιηθεί: ο τυπικός εργαζόμενος δεν συχνάζει σε μονάδες χειρουργικής χειρός ή αποκατάστασης εγκαυμάτων. Επιπλέον, διάφοροι μηχανισμοί της ανθρώπινης σκέψης εμποδίζουν το άτομο να επεξεργαστεί πληροφορίες για κινδύνους με χαμηλή πιθανότητα εμφάνισης αλλά πολύ σοβαρές συνέπειες, ενώ και η ανθρώπινη ικανότητα για μάθηση φαίνεται πεπερασμένη. Το ίδιο συμβαίνει και με την ικανότητα συγκέντρωσης της προσοχής σε πολλά δεδομένα ταυτόχρονα: απ' όλα όσα γνωρίζει ή αντιλαμβάνεται με τις αισθήσεις του το άτομο, μόνο ένα μικρό τμήμα επηρεάζει κάθε φορά τη συμπεριφορά του. Έτσι, ο εργαζόμενος είναι αδύναμος όχι απλώς να μεταβάλει, αλλά ακόμη και να κατανοήσει όλες τις απειλές για τη ζωή και την υγεία του.

Ακόμη όμως κι όταν κατανοεί πλήρως τους κινδύνους και θέλει να επιβάλλει καλύτερους όρους εργασίας, ο εργαζόμενος βρίσκεται σε μειονεκτική θέση έναντι του εργοδότη. Με την ύπαρξη της ανεργίας κάνει την εμφάνισή της μια εφεδρική στρατιά ανέργων που ψάχνουν για εργασία και ταυτόχρονα πλήττεται η διαπραγματευτική ικανότητα της εργατικής πλευράς απέναντι στην εργοδοτική. Αντίστοιχη επίδραση έχει και η διάδοση «ευέλικτων» μορφών εργασίας, όπως η μερική απασχόληση, οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου, οι συμβάσεις έργου και οι υπεργολαβίες. Με τη σταδιακή αποδυνάμωση μάλιστα των συνδικάτων κατά τις τελευταίες δεκαετίες, στην αδυναμία του μεμονωμένου εργαζομένου προστίθενται και οι περιορισμοί στη συλλογική δράση.

Εκτός όμως από τον εργαζόμενο, τα εργατικά ατυχήματα δημιουργούν προβλήματα και στον εργοδότη. Η άμεση συνέπεια του ατυχήματος για την

επιχείρηση είναι ότι σταματά η παραγωγή: όχι μόνο ο ίδιος ο παθών παύει να εργάζεται, αλλά και οι συνάδελφοι του σταματούν τη δουλειά τους για να τον βοηθήσουν μεταφέροντάς τον σε ασφαλές σημείο, ειδοποιώντας τη διοίκηση, καλώντας ασθενοφόρο κλπ. Στο μεταξύ, η παραγωγή αποδιοργανώνεται, πρώτες ύλες καταστρέφονται και πιθανώς, ο εξοπλισμός υφίσταται ζημιές. Η ανησυχία που θα προκληθεί στους άλλους εργαζομένους θα οδηγήσει σε μια, προσωρινή τουλάχιστον, μείωση της παραγωγικότητας μια που πολλοί από αυτούς θα σκεφθούν ότι θα μπορούσαν να βρίσκονται στη θέση του παθόντα. Η διοίκηση της επιχείρησης θα χρειαστεί να αναγγείλει το ατύχημα στις αρμόδιες υπηρεσίες, να απαντήσει στα ερωτήματά τους, να πληρώσει πιθανά πρόστιμα και, αν η υπόθεση οδηγηθεί στα δικαστήρια, να δαπανήσει χρόνο και χρήμα. Ταυτόχρονα, αν το ατύχημα είναι σοβαρό και λάβει δημοσιότητα, απειλείται η φήμη της επιχείρησης. Τέλος, αν η απουσία του παθόντα προβλέπεται μακρά, πρέπει να προσληφθεί και να εκπαιδευθεί αντικαταστάτης, ο οποίος θα έχει βέβαια για κάποιο διάστημα μειωμένη παραγωγικότητα.

Το μεγαλύτερο όμως μέρος του οικονομικού τουλάχιστον κόστους των εργατικών ατυχημάτων αναλαμβάνει το κοινωνικό σύνολο. Το κράτος αναλαμβάνει να δημιουργήσει και να συντηρεί ένα σύστημα για την πρόληψη και τη διερεύνηση των ατυχημάτων (δηλαδή την Επιθεώρηση Εργασίας), να διασώζει όσους κινδυνεύουν από πυρκαγιές ή άλλους έκτακτους κινδύνους (μέσω της πυροσβεστικής υπηρεσίας), να μεταφέρει τους τραυματίες με ασθενοφόρα, να τους νοσηλεύει στα δημόσια νοσοκομεία, να χορηγεί συντάξεις αναπηρίας και θανάτου μέσω των επιδοτούμενων από αυτό ασφαλιστικών οργανισμών. Ακόμη μεγαλύτερο – αλλά πιο δύσκολα υπολογίσιμο κόστος – για την κοινωνία προκαλούν οι επαγγελματικές ασθένειες, μια που συχνά επιδρούν σε μεγαλύτερες ομάδες πληθυσμού απ' ό,τι τα ατυχήματα.

Αφού λοιπόν οι επαγγελματικοί κίνδυνοι έχουν τόσο δυσάρεστες για όλους επιπτώσεις, θα περίμενε κανείς να έχουν ήδη αντιμετωπιστεί ή έστω περιοριστεί δραστικά. Δυστυχώς όμως, αυτό δεν έχει συμβεί στον επιθυμητό βαθμό, αν και, όπως είναι βέβαια φυσικό, οι συνθήκες εργασίας είναι

ασύγκριτα καλύτερες σε σχέση με παλαιότερες εποχές. Νέοι κίνδυνοι αναφύονται συνεχώς με την εξέλιξη της τεχνολογίας και την εισαγωγή στην παραγωγική διαδικασία καινούριων μεθόδων και κυρίως καινούριων χημικών παραγόντων με άγνωστες επιδράσεις. Η ανίχνευση και η αντιμετώπιση των κινδύνων αυτών μπορεί και πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο έρευνας πλήθους επιστημονικών ειδικοτήτων, κυρίως από τους κλάδους των μηχανικών, των χημικών, των γιατρών, των ψυχολόγων, των εργονόμων κλπ. Ταυτόχρονα όμως, πολλοί παλαιότεροι κίνδυνοι παραμένουν παρόντες και προκαλούν ανθρώπινα θύματα. Για τους περισσότερους από τους κινδύνους αυτούς, η τεχνολογία της πρόληψης είναι γνωστή εδώ και δεκαετίες, εκφρασμένη μάλιστα και σε νομοθετημένες υποχρεώσεις των εργοδοτών.

Αφού λοιπόν για τους παλαιότερους αυτούς κινδύνους το πρόβλημα για την υγεία και της ασφάλεια των εργαζομένων δεν είναι η επιστημονική άγνοια, οι αιτίες για την ύπαρξή του θα πρέπει να αναζητηθούν αλλού, δηλαδή σε οικονομικούς, πολιτικούς, οργανωσιακούς και νομικούς παράγοντες. Αυτό που σίγουρα δεν μπορεί να απουσιάζει από μια τέτοια μελέτη είναι η ανάλυση της δομής των κινήτρων που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις, οι οντότητες δηλαδή που διαχειρίζονται το μεγαλύτερο μέρος των πόρων που έχει στη διάθεσή της η κοινωνία και λαμβάνουν τις περισσότερες αποφάσεις για τη χρησιμοποίησή τους. Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, τα εργατικά ατυχήματα προκαλούν σημαντικό κόστος για τις επιχειρήσεις. Κόστος επιφέρουν όμως και τα μέτρα ασφαλείας και οι μεταβολές στην παραγωγική διαδικασία που απαιτούνται για να επιτευχθούν καλύτερες συνθήκες εργασίας. Επιπλέον, οι μηχανισμοί της σκέψης που περιορίζουν τις γνωστικές ικανότητες του ανθρώπου δεν αφορούν μόνο τους εργαζομένους, αλλά και τους διοικούντες τις επιχειρήσεις. Φαίνεται λοιπόν ότι οι απρόσωποι μηχανισμοί της οικονομίας δεν αποτελούν επαρκή ώθηση προς τις επιχειρήσεις ώστε να μειωθούν δραστικά τα εργατικά ατυχήματα.

Υπάρχουν βέβαια και άλλοι μηχανισμοί πίεσης, με κυριότερους τη δικαιοσύνη και την επιθεώρηση εργασίας. Τα ποινικά δικαστήρια επιβάλλουν ποινικές κυρώσεις στους αμελείς εργοδότες, τα πολιτικά επιδικάζουν αποζημιώσεις στους παθόντες, ενώ η επιθεώρηση εργασίας εφαρμόζει το

εργατικό δίκαιο για την υγεία και την ασφάλεια. Η σημασία των μηχανισμών αυτών πρέπει να διερευνηθεί. Δεν μπορεί λοιπόν να μην εξεταστεί στη μελέτη αυτή το κράτος και οι λειτουργίες του, αφού αυτό έχει τη δυνατότητα να παρεμβαίνει με διάφορους τρόπους ή αντίθετα να απέχει από κάθε παρέμβαση, αφήνοντας το πεδίο ελεύθερο σε άλλους μηχανισμούς λήψης αποφάσεων όπως η αγορά. Αφού λοιπόν η δράση του κράτους έχει τόσο κεντρική θέση στην ανάλυση που θα ακολουθήσει, απαιτείται να γίνουν κάποιες εννοιολογικές διευκρινίσεις, αρχίζοντας από την έννοια της «ρύθμισης».

0.2 Η ΡΥΘΜΙΣΗ ΚΑΙ ΤΑ ΣΥΣΤΑΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΗΣ

Υπάρχουν δύο πράγματα των οποίων την παραγωγή δεν πρέπει να ερευνά κανείς σε μεγάλο βάθος: τα λουκάνικα και η νομοθεσία.

Βίσμαρκ (αναφέρεται στο Dorman, 1996, p. 84)

Ο όρος «ρύθμιση» (regulation) χρησιμοποιείται βασικά στις αγγλόφωνες χώρες, ενώ στις υπόλοιπες δεν συνηθίζεται τόσο. Ακόμη και εκεί όμως που χρησιμοποιείται, εμφανίζεται με διάφορες έννοιες. Κυρίως αυτό συμβαίνει λόγω των διαφορετικών εμπειριών και εκπαιδευτικών υποβάθρων όσων επιδιώκουν να αναλύσουν το φαινόμενο της «ρύθμισης». Στην πανεπιστημιακή βιβλιογραφία εμφανίζονται τρεις ορισμοί. Σύμφωνα με τον πρώτο, ρύθμιση είναι η δημοσίευση από την κυβέρνηση κανόνων που συνοδεύονται από μηχανισμούς για την παρακολούθηση και την επιβολή των κανόνων, έργο που συνήθως αναλαμβάνεται από μια εξειδικευμένη δημόσια υπηρεσία. Σύμφωνα με το δεύτερο, «ρύθμιση» είναι κάθε είδους άμεση κρατική παρέμβαση στην οικονομία, όποια μορφή κι αν παίρνει. Σύμφωνα με τον τρίτο ορισμό – που διαρρηγνύει τη σχέση με το κράτος – ρύθμιση είναι κάθε ηθελημένος ή αθέλητος μηχανισμός ελέγχου ή επιρροής που επιδρά στη συμπεριφορά (Black, 2002, p. 8).⁴

⁴ Βλέπε και Thatcher, 2001, p. 304.

Η βασική βέβαια χρήση του όρου «ρύθμιση» σχετίζεται με κάποια μορφή εντολής και ελέγχου της εφαρμογής της (command and control regulation): πρόκειται για την κρατική ρύθμιση μέσω νομικών κανόνων που υποστηρίζονται από κυρώσεις, συχνά ποινικές. Η χρήση αυτή του όρου συνδέεται με το κρατικό μονοπώλιο στην έκδοση εντολών και στον έλεγχο της εφαρμογής τους και μάλιστα με την υπαρκτή ή εν δυνάμει αποτελεσματικότητα στη δράση αυτή του κράτους.⁵ Η κριτική που συνήθως γίνεται στην κρατική ρύθμιση συμπεριλαμβάνει θέματα όπως η ανεπαρκής γνώση των αιτίων του προβλήματος από τις δημόσιες υπηρεσίες, η ακαταλληλότητα των νομικών εργαλείων, η αδυναμία εντοπισμού των παραβατών και επιβολής των κυρώσεων, η έλλειψη κινήτρων για τους δημοσίους υπαλλήλους, η γραφειοκρατία και το υψηλό κόστος (Black, 2002, p. 2 και Baldwin, Hutter, and Rothstein, 2000, p. 7).

Στα κείμενα εργασίας των κυβερνήσεων των αγγλόφωνων χωρών, αλλά και διεθνών οργανισμών όπως ο ΟΟΣΑ, ο όρος χρησιμοποιείται με στενή έννοια, δηλαδή με έμφαση στο ρόλο του κράτους που αξιοποιεί ένα εύρος νομικών εργαλείων για να επιβάλλει υποχρεώσεις ή περιορισμούς στη συμπεριφορά του ιδιωτικού τομέα. Στην περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου (Better Regulation Taskforce), στον ορισμό κυβερνητικών μέτρων ρυθμιστικού χαρακτήρα που σκοπό έχουν να μεταβάλλουν τη συμπεριφορά ατόμων ή ομάδων, συμπεριλαμβάνονται και οικονομικά μέτρα όπως οι φόροι και οι επιδοτήσεις (Black, 2002, p. 9).

Θα μπορούσε η ρύθμιση να θεωρηθεί μια έννοια τσαμπί ή δέσμη (cluster concept), δηλαδή μια έννοια που αποτελείται από ένα εύρος συστατικών, που όταν οποιοδήποτε μεγάλο υποσύνολό του ενυπάρχει σε κάποια πρακτική, η πρακτική χαρακτηρίζεται ως ρύθμιση, χωρίς η απουσία οποιουδήποτε από τα συστατικά να αποτελεί εμπόδιο για το χαρακτηρισμό του φαινομένου ως ρύθμισης. Με τη λογική αυτή, μια πρακτική είναι ρύθμιση αν είναι παρόντα τρία ή τέσσερα από τα παρακάτω συστατικά: ηθελημένη

⁵ Η αποτελεσματικότητα δεν μπορεί να αποτελεί προϋπόθεση για να χαρακτηριστεί ένα φαινόμενο ως «ρύθμιση». Αν ο αντίστοιχος μηχανισμός δεν είναι αποτελεσματικός, τότε απλώς πρόκειται για αναποτελεσματική ρύθμιση (Black, 2002, p. 20) με τον ίδιο τρόπο που μια αστυνομία η οποία δεν μπορεί να συλλάβει τους κουκουλοφόρους ταραξίες είναι μεν αναποτελεσματική, δεν αλλάζει όμως ονομασία.

προσπάθεια επίδρασης στη συμπεριφορά, νομικοί κανόνες, καθιέρωση προτύπων, συλλογή πληροφοριών, επιβολή, κρατική παρέμβαση, παρέμβαση στην αγορά (Black, 2002, pp. 18-19).

Αν προσεγγίσει κανείς το θέμα σύμφωνα με τις αρχές της κυβερνητικής (cybernetic), θα πρέπει να δεχθεί ότι κάθε σύστημα ελέγχου πρέπει εξ ορισμού να περιλαμβάνει τρία συστατικά στοιχεία: (α) την ικανότητα συλλογής πληροφοριών (information-gathering) ή παρακολούθησης ώστε να υπάρχει γνώση της τρέχουσας κατάστασης του συστήματος και των μεταβολών της, (β) την ικανότητα θέσπισης προτύπων (standard-setting) που να επιτρέπει να υπάρξει διαφοροποίηση μεταξύ περισσότερο και λιγότερο επιθυμητών καταστάσεων του συστήματος και (γ) την ικανότητα μεταβολής της συμπεριφοράς (behaviour-modification) ώστε να μπορεί να μεταβληθεί η κατάσταση του συστήματος. Αν απουσιάζει οποιοδήποτε από τα τρία συστατικά στοιχεία, το σύστημα είναι εκτός ελέγχου υπό την κυβερνητική έννοια (Hood, Rothstein and Baldwin, 2004, pp. 20-24 και Black, 2002, pp. 17-18). Πρέπει μάλιστα να υπάρχει τρόπος σύνδεσης των τριών συστατικών στοιχείων: αυτό αποτελεί και την αχίλλειο πτέρνα των συστημάτων ελέγχου στις ανθρώπινες οργανώσεις, αφού συχνά εμφανίζονται συγκρούσεις ή προβλήματα επικοινωνίας (Hood, Rothstein and Baldwin, 2004, pp. 23-24).

Βέβαια, ο διαχωρισμός των τριών συστατικών στοιχείων δεν είναι πάντα ξεκάθαρος, αφού ενίοτε και η απλή συλλογή πληροφοριών μπορεί να μεταβάλει τη συμπεριφορά, όπως στην περίπτωση καμερών για την παρακολούθηση της βίας στα γήπεδα ή την καταγραφή των τροχαίων παραβάσεων. Στην περίπτωση αυτή, ο διαχωρισμός της συλλογής πληροφοριών από τη μεταβολή της συμπεριφοράς έχει αναλυτικό αλλά όχι φυσικό νόημα (Hood, Rothstein and Baldwin, 2004, p. 21). Έτσι, θα μπορούσε να πει κανείς ότι κύριο έργο των Επιθεωρητών Εργασίας είναι η μεταβολή της συμπεριφοράς των εργοδοτών – αλλά και των εργαζομένων – μέσω των ελέγχων και των κυρώσεων, παράλληλα όμως μέσω των ελέγχων γίνεται και συλλογή πληροφοριών για την κατάσταση που επικρατεί στους χώρους εργασίας.

Η άλλη σημαντική διάσταση που συνήθως εξετάζεται για την ανάλυση ενός ρυθμιστικού καθεστώτος είναι ο διαχωρισμός μεταξύ του πλαισίου ή περιβάλλοντος (context) και του περιεχόμενου (content). Το περιβάλλον είναι το υπόβαθρο επί του οποίου λαμβάνει χώρα η ρύθμιση και περιλαμβάνει πτυχές όπως τα διάφορα είδη και επίπεδα κινδύνου, οι προτιμήσεις του κοινού για τα θέματα αυτά, η στάση των μέσων μαζικής ενημέρωσης (ΜΜΕ), η οργάνωση και η δράση όσων προκαλούν κάθε κίνδυνο ή απειλούνται από αυτόν. Το περιεχόμενο της ρύθμισης περιλαμβάνει τα χαρακτηριστικά που λαμβάνει η τελευταία, όπως η διάρθρωση του μηχανισμού (κρατικού ή μη) που ασχολείται άμεσα με τον κίνδυνο, οι πεποιθήσεις και οι συνήθειες των στελεχών του κλπ. Συνήθως, αναλύονται τρεις πτυχές του περιεχομένου: το μέγεθος, η δομή και το στυλ (Hood, Rothstein and Baldwin, 2004, pp. 20-32) Το αξιοσημείωτο είναι ότι κάποιοι μη κρατικοί φορείς μπορεί να μετακινηθούν από το περιβάλλον της ρύθμισης, απ' όπου επηρεάζουν την κρατική πολιτική, στο περιεχόμενο ενός ευρύτερα ορισμένου ρυθμιστικού συστήματος (Hutter, 2006, p. 3).⁶

Το μέγεθος της ρυθμιστικής προσπάθειας συνδέεται κυρίως με το ύψος της επένδυσης που γίνεται για την αντιμετώπιση του συγκεκριμένου κινδύνου – από όπου κι αν προέρχεται η επένδυση αυτή – και φυσικά με τον αριθμό των υπαλλήλων που στελεχώνουν την αντίστοιχη ελεγκτική υπηρεσία. Η δομή αφορά συνήθως τη διάρθρωση του ελεγκτικού μηχανισμού, τη συνύπαρξη δημόσιων και ιδιωτικών φορέων, την κατανομή των πόρων κλπ. Το στυλ περιλαμβάνει τις πεποιθήσεις και τις συμβάσεις αυτών που σχετίζονται με τη ρύθμιση, καθώς και τις τυπικές και άτυπες διαδικασίες με τις οποίες η τελευταία λειτουργεί. Για παράδειγμα, στο στυλ συμπεριλαμβάνονται ο βαθμός διακριτικής ευχέρειας (ή αντίθετα η δέσμευση από κανόνες), αλλά και

⁶ Οι επιστήμες που ασχολούνται με την ασφάλεια (safety sciences) σχετίζονται με τη συστημική προσέγγιση (systems thinking). Κάθε όμως προσέγγιση των συστημάτων αντιμετωπίζει το ερώτημα για το πού βρίσκονται τα όρια των συστημάτων και ποια στοιχεία πρέπει να θεωρηθούν ως υπομονάδες του υπό εξέταση συστήματος. Συνήθως, το θέμα των ορίων αντιμετωπίζεται με μια διάθεση πραγματισμού: προσμετρώνται ως τμήματα του συστήματος όλα τα στοιχεία και τα υποκείμενα που συμβάλλουν στο αποτέλεσμα, είτε αυτό είναι η παραγωγικότητα ή η καινοτομία, είτε η ασφάλεια ή η αξιοπιστία. Είναι βέβαια αυταπόδεικτο ότι τμήμα του συστήματος που ασχολείται με την ασφάλεια αποτελούν και οι αντίστοιχες ρυθμιστικές αρχές. Συνεπώς, οι πρακτικές και οι μέθοδοι των ρυθμιστικών αυτών αρχών πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο ανάλυσης (Wilpert, 2008, p. 372).

ο ζήλος των ελεγκτικών οργάνων ή αντίθετα η απάθεια και η αδιαφορία τους (Hood, Rothstein and Baldwin, 2001, pp. 30-32).

Ήδη πάντως από τη δεκαετία του 1990 άρχισαν να εμφανίζονται ευρύτερες οπτικές για την έννοια της ρύθμισης. Αναγνωρίστηκαν πλέον τα όρια του δημοσίου δικαίου και της αποκλειστικά κρατικής ρύθμισης και η προσοχή στράφηκε σε εναλλακτικές πηγές ρύθμισης. Οι πηγές αυτές μπορεί να προέρχονται είτε από τη σφαίρα της οικονομίας (μεμονωμένες επιχειρήσεις, σύνδεσμοι, επιμελητήρια κλπ), είτε από τη σφαίρα της κοινωνίας πολιτών, η οποία συμπεριλαμβάνει και τις μη-κυβερνητικές οργανώσεις (Hutter, 2006, pp. 2-4). Οι ευρύτερες αυτές οπτικές προσπαθούν να μην περιοριστούν στα εργαλεία που χρησιμοποιεί η παραδοσιακή κρατική ρύθμιση που έχει τη μορφή «εντολής και ελέγχου» (command and control regulation), αλλά να αξιοποιήσουν την ανάλυση της συστημικής θεωρίας (Black, 2002, p. 3).

Μια αποκεντρωμένη προσέγγιση της ρύθμισης λαμβάνει υπ' όψιν της την πολυπλοκότητα στις αιτιώδεις σχέσεις (causal complexity) και στις αλληλεπιδράσεις μεταξύ των κοινωνικών υποκειμένων (complexity of interactions): υπάρχει μια αυξανόμενη τάση να θεωρούνται τα κοινωνικά προβλήματα ως αποτέλεσμα διαφόρων αλληλεπιδρώντων παραγόντων που δεν είναι όλοι γνωστοί και που μεταβάλλονται με την πάροδο του χρόνου. Αναγνωρίζει επίσης το φαινόμενο του κατακερματισμού της γνώσης (fragmentation of knowledge): όχι απλώς το κράτος δεν γνωρίζει για τους ελεγχόμενους όσα οι ίδιοι για τον εαυτό τους, αλλά καμιά πλευρά δεν έχει όλη τη γνώση που απαιτείται για την επίλυση πολύπλοκων και δυναμικών κοινωνικών προβλημάτων, ούτε την εποπτεία που είναι αναγκαία για τη χρήση όλων των εργαλείων που χρειάζονται για να καταστεί αποτελεσματική η ρύθμιση (Black, 2002, pp. 3-4).

Καμμία από τις εμπλεκόμενες πλευρές δεν μπορεί να ελπίζει ότι θα κυριαρχήσει μονομερώς στη ρυθμιστική διαδικασία, καθώς όλες οι πλευρές μπορεί να αντιμετωπίζουν σημαντικά εμπόδια στην επίτευξη των στόχων τους, όχι μόνο λόγω των περιορισμών στη δική τους πληροφόρηση, αλλά και εξαιτίας της αυτονομίας των άλλων. Έτσι, υπάρχει η άποψη ότι η ρύθμιση

«συμπαράγεται». Τελικά, με τη λογική αυτή, δεν πρέπει να κυριαρχεί η αντίληψη ότι η κοινωνία έχει ανάγκες και προβλήματα ενώ το κράτος προσφέρει δυνατότητες για λύση, αλλά ότι και οι δύο έχουν και προβλήματα και λύσεις, ενώ υπάρχει αμοιβαία εξάρτηση για την αντιμετώπιση των αναγκών (Black, 2002, p. 5).

Όσον αφορά τη σχέση του ρίσκου με τη ρύθμιση και τη διακυβέρνηση, πρέπει να παρατηρήσει κανείς ότι η σχέση αυτή έχει επηρεαστεί με δύο διακριτούς τρόπους. Πρώτον, υπάρχει μια ποσοτική διεύρυνση των «κοινωνικών κινδύνων» (societal risks) που γίνεται προσπάθεια να ελεγχθούν με τις μεθόδους της ανάλυσης κινδύνου. Δεύτερον, υπάρχει μια ποιοτική μετατόπιση προς τη διαχείριση των απειλών που αντιμετωπίζουν οι οργανισμοί που ασχολούνται με τους «κοινωνικούς κινδύνους» και των απειλών για τη νομιμοποίηση των σχετικών κανόνων και μεθόδων. Αυτοί θα μπορούσαν να ονομαστούν «θεσμικοί κίνδυνοι» (institutional risks). Τα δύο είδη κινδύνων (κοινωνικοί και θεσμικοί) συχνά συγχέονται κατά τις σχετικές συζητήσεις (Rothstein, 2006, p. 216).

Η διακυβέρνηση έχει να αντιμετωπίσει το ενδεχόμενο της αποτυχίας λόγω της πολυπλοκότητας, της εγγενούς αβεβαιότητας, του κατακερματισμένου οργανωσιακού πλαισίου, των περιορισμένων πόρων και των αθέλητων συνεπειών. Αυτές οι πιθανές αποτυχίες δημιουργούν θεσμικούς κινδύνους και μπορούν να απειλήσουν τη νομιμοποίηση των αντίστοιχων οργανισμών και των πρακτικών που χρησιμοποιούν για την αντιμετώπιση των κοινωνικών κινδύνων. Τέτοιες αποτυχίες υπήρχαν πάντα, συχνά όμως περνούσαν απαρατήρητες. Σήμερα όμως, υπάρχουν πολλοί μηχανισμοί ελέγχου και λογοδοσίας και οι αποτυχίες καταγράφονται πολύ συχνότερα, νέα είδη αποτυχίας ορίζονται, ενώ οι πιθανές αποτυχίες πρέπει να προβλέπονται. Έτσι, οι μηχανισμοί ελέγχου και λογοδοσίας καταλήγουν να αυξάνουν τον κίνδυνο (Rothstein, 2006, pp. 216-217), όπως τουλάχιστον γίνεται αντιληπτός.

0.3 Η ΔΟΜΗ ΤΗΣ ΔΙΑΤΡΙΒΗΣ

Η μελέτη αυτή προσπαθεί να απαντήσει σε ορισμένα ερωτήματα που τίθενται για την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων και ειδικότερα τα εργατικά ατυχήματα. Η απάντηση στο κάθε ερώτημα γίνεται αφορμή για να προχωρήσει κανείς σε νέα ερωτήματα και νέες απαντήσεις. Το πρώτο από τα ερωτήματα αυτά αποτελεί και το βασικό θέμα του πρώτου κεφαλαίου: μπορεί η λειτουργία της αγοράς εργασίας να αντιμετωπίσει το πρόβλημα των εργατικών ατυχημάτων; Δηλαδή, μπορούν οι εργαζόμενοι να απαιτήσουν μια διαφορά στο μισθό τους ως αποζημίωση για εργασίες που θεωρούν επικίνδυνες ή δυσάρεστες; Μια τέτοια πρακτική, αν γενικευόταν, θα αποτελούσε επαρκές κίνητρο για τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας, ενώ ταυτόχρονα δεν θα περιόριζε τη συμβατική ελευθερία εργαζομένων και εργοδοτών.

Στο πρώτο κεφάλαιο παρατίθενται οι αδυναμίες της προσέγγισης αυτής και κυρίως η απουσία των προϋποθέσεων για την ικανοποιητική (ως προς το θέμα της υγείας και της ασφάλειας) λειτουργία της αγοράς εργασίας. Απουσιάζει η πλήρης πληροφόρηση για τους κινδύνους ενώ εμφανίζεται το φαινόμενο της περιορισμένης ορθολογικότητας, δηλαδή η αδυναμία του ανθρώπου να κατανοήσει το μέγεθος και τη σημασία του κάθε κινδύνου ξεχωριστά, αλλά και τη συνδυαστική επίδρασή τους. Απουσιάζει επίσης η ισότητα των πλευρών στη διαπραγμάτευση, γεγονός που τείνει να καταστήσει την «ελευθερία των συμβάσεων» κενό γράμμα, ενώ φαινόμενα όπως η ανεργία, η εμφάνιση «ευέλικτων» μορφών εργασίας, η παγκοσμιοποίηση και η εξασθένηση των εργατικών συνδικάτων, καθιστούν τον εργαζόμενο το αδύναμο μέρος κάθε διαπραγμάτευσης. Με βάση κυρίως την ανυπαρξία αυτή των προϋποθέσεων, η απάντηση στο ερώτημα του πρώτου κεφαλαίου είναι αρνητική: οι μηχανισμοί της αγοράς εργασίας δεν είναι επαρκείς για την εξασφάλιση των εργαζομένων έναντι των εργασιακών κινδύνων και φαίνεται να υπάρχει περιθώριο για την παρέμβαση της πολιτείας.

Το δεύτερο κεφάλαιο αρχίζει με το ζήτημα των αποζημιώσεων που επιδικάζουν τα πολιτικά δικαστήρια στους παθόντες των εργατικών ατυχημάτων ή στις οικογένειές τους: η προσφυγή του παθόντα στα πολιτικά

δικαστήρια θα μπορούσε να θεωρηθεί ως ένας οιοσεί μηχανισμός ασφαλιστικής κάλυψης του εργαζομένου και ταυτόχρονα ως ένας μηχανισμός πίεσης των επιχειρήσεων για τη λήψη των μέτρων ασφαλείας. Είναι όμως αρκετός; Η απάντηση είναι ότι ο μηχανισμός αυτός αντιμετωπίζει περιορισμούς που σχετίζονται με τις χρονικές καθυστερήσεις στην απονομή δικαιοσύνης, τις περιορισμένες οικονομικές δυνατότητες του παθόντα εργαζομένου, τον κίνδυνο πτώχευσης της επιχείρησης. Επιπλέον, ένας ειδικός ελεγκτικός μηχανισμός μπορεί να δρα όχι μόνο κατασταλτικά, αλλά και προληπτικά, ενώ είναι σε θέση να αξιοποιήσει τις καταγγελίες που λαμβάνει.

Το επόμενο ερώτημα που τίθεται στο δεύτερο κεφαλαίο είναι: Ακόμη κι αν απαιτείται η ύπαρξη ειδικού νομοθετικού πλαισίου για την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων που θα εφαρμόζεται από κάποιο ελεγκτικό μηχανισμό, γιατί πρέπει ο μηχανισμός αυτός να είναι μια δημόσια υπηρεσία; Γιατί δεν μπορεί η κυβέρνηση να αναθέσει το έργο αυτό σε έναν ιδιωτικό οργανισμό με διαγωνισμό, εξοικονομώντας έτσι πόρους; Η δράση όμως του επιθεωρητή εργασίας που ασχολείται με θέματα υγείας και ασφάλειας προϋποθέτει την απόκτηση επιστημονικών και τεχνικών γνώσεων και δεξιοτήτων απαραίτητων για τη διενέργεια ελέγχων, τη σύνταξη των σχετικών εγγράφων και την παρουσία στα δικαστήρια. Προϋποθέτει επίσης την ύπαρξη ακεραιότητας και συνέπειας στο καθήκον, αφού μέσα στις υποχρεώσεις του είναι και η λήψη πρωτοβουλίας για την επιβολή διοικητικών ή ποινικών κυρώσεων σε εργοδότες, πράγμα που τον καθιστά αντιπαθή σε αρκετούς από αυτούς. Επιπλέον, ο επιθεωρητής εργασίας οφείλει να τηρεί με ακρίβεια τη διοικητική διαδικασία, που μπορεί να αποκαλείται υποτιμητικά «γραφειοκρατική», είναι όμως απαραίτητη για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη – επιχειρηματία. Το συμπέρασμα της ενότητας αυτής είναι ότι η προσπάθεια υποκατάστασης του δημόσιου ελεγκτικού μηχανισμού από μια ιδιωτική επιχείρηση θα αποτύγχανε.

Στο δεύτερο κεφάλαιο εξετάζονται επίσης μια σειρά από σχετικά ζητήματα, όπως είναι οι δυνατότητες για περιορισμό των κινδύνων που προσφέρει η διαδικασία αδειοδότησης των επιχειρήσεων, η σημασία του δικαστικού ελέγχου των αποφάσεων της διοίκησης, η (αν)αποτελεσματικότητα

της θέσπισης ποσοτικών στόχων ή χορήγησης κινήτρων στους επιθεωρητές εργασίας. Τίθενται επίσης ερωτήματα σχετικά με τη φύση των κανόνων για την υγεία και την ασφάλεια, τα όρια της αυτορρύθμισης των ελεγχόμενων, αλλά και τα όρια της διακριτικής ευχέρειας των ελεγχόντων επιθεωρητών εργασίας. Παρουσιάζονται ακόμη κάποιοι προβληματισμοί για το ποιο είναι το επιθυμητό επίπεδο επικινδυνότητας, ερώτημα στο οποίο δεν δίνεται μια απάντηση γενικής ισχύος.

Στο τρίτο κεφάλαιο παρουσιάζεται η εξέλιξη στο χρόνο των εργατικών ατυχημάτων (θανατηφόρων και μη) στην Ευρωπαϊκή Ένωση συνολικά, αλλά και στις χώρες μέλη της. Παρουσιάζονται επίσης κάποια χαρακτηριστικά των επιχειρήσεων που επιδρούν στη συχνότητα των ατυχημάτων, όπως ο κλάδος στον οποίο δραστηριοποιείται και το μέγεθός της: όσο μικρότερη σε αριθμό εργαζομένων είναι η εγκατάσταση, τόσο αυξάνεται η πιθανότητα ατυχήματος. Μια πιθανή εξήγηση του φαινομένου αυτού είναι ότι οι μεγαλύτερες επιχειρήσεις μπορούν να διαθέσουν περισσότερους πόρους για θέματα ασφάλειας και να δημιουργήσουν καλύτερη οργανωτική υποδομή για την πρόληψη των ατυχημάτων. Παρουσιάζονται επίσης κάποια δεδομένα σχετικά με την επίδραση των «ευέλικτων» μορφών απασχόλησης, που φαίνεται να οδηγούν σε χειρότερες από κάθε άποψη εργασιακές συνθήκες.

Στο τρίτο κεφάλαιο αναλύεται επίσης η πορεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης από την αρχική αδράνεια στη μετέπειτα ενεργή δραστηριοποίηση στα θέματα της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων, δραστηριοποίηση που εκφράζεται όχι μόνο με την έκδοση οδηγιών αλλά και με τη σύσταση ειδικών οργανισμών και επιτροπών. Έμφαση δίνεται στο γεγονός ότι η εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας επαφίεται κατά κανόνα στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές, των οποίων τα οργανωσιακά χαρακτηριστικά καθορίζονται από τις επιμέρους κυβερνήσεις και έτσι παραμένουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών – μελών. Στην τελευταία ενότητα του κεφαλαίου γίνεται αναφορά στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη – που αποτελεί δημιούργημα του Συμβουλίου της Ευρώπης – η ύπαρξη του οποίου δείχνει ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν αποτελεί το μόνο οργανισμό που δραστηριοποιείται επί

ευρωπαϊκού εδάφους σε κοινωνικά θέματα και ιδίως θέματα υγείας και ασφάλειας των εργαζομένων.

Το τέταρτο κεφάλαιο αφορά την Ελλάδα. Αφού γίνει μια αναφορά στη συνταγματική θεμελίωση του δικαιώματος της εργασίας και ειδικότερα του δικαιώματος για υγιείς και ασφαλείς συνθήκες εργασίας, παρουσιάζεται η εξέλιξη του νομοθετικού πλαισίου στην Ελλάδα, πλαισίου που κατά βάση ενσωματώνει τις αντίστοιχες κοινοτικές οδηγίες. Για την επιβολή του πλαισίου αυτού, δημιουργήθηκε με το Ν. 2639 / 1998 το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (ΣΕΠΕ). Ακολούθως, παρατίθενται κάποια χαρακτηριστικά που καθιστούν προτιμότερη την ίδρυση ενός εξειδικευμένου Σώματος σε σχέση με την ανάθεση του ελεγκτικού έργου στις κλασικές υπηρεσίες ενός Υπουργείου, ενώ τονίζεται και η σημασία της οργανωτικής δομής του ελεγκτικού μηχανισμού. Στην προτελευταία ενότητα γίνεται αναφορά στις επιβαλλόμενες για παραβάσεις της νομοθεσίας διοικητικές και ποινικές κυρώσεις, ενώ στην τελευταία αναλύεται ο ρόλος της χρηματικής ικανοποίησης για ηθική βλάβη ή ψυχική οδύνη που επιδικάζεται από τα πολιτικά δικαστήρια με βάση τον Αστικό Κώδικα.

Το πέμπτο κεφάλαιο αποτελεί προϊόν εμπειρικής έρευνας με βάση στοιχεία που αφορούν τους νομούς Θεσσαλονίκης και Κιλκίς. Το ερώτημα που γίνεται προσπάθεια να απαντηθεί είναι αν οι επιχειρήσεις που υφίστανται ελέγχους και κυρώσεις καθίστανται ασφαλέστερες για τους εργαζομένους τους. Παρουσιάζεται το δείγμα των εργατικών ατυχημάτων και των κριτηρίων με τα οποία σχηματίστηκε, η χρονική εξέλιξη των ατυχημάτων και η κατανομή τους κατά τομέα οικονομικής δραστηριότητας. Ακολούθως, καταγράφονται κάποια ειδικότερα χαρακτηριστικά: η κατηγορία (τύπος) του ατυχήματος, το μέρος του σώματος του παθόντα και η επικίνδυνη κατάσταση που συνεισέφερε στο ατύχημα. Στην επόμενη ενότητα παρουσιάζονται οι ποινικές και διοικητικές κυρώσεις που επιβλήθηκαν στις επιχειρήσεις στην προσπάθεια των Επιθεωρητών να τις πιέσουν για να μειώσουν τους εργασιακούς κινδύνους, κατανεμημένες κατ' έτος και κατά τομέα οικονομικής δραστηριότητας.

Στην ενότητα που έπεται δοκιμάζονται κάποια υποδείγματα που αποτελούν συνδυασμό διαστρωματικών στοιχείων με χρονολογικές σειρές σε μια προσπάθεια να διερευνηθεί η όποια επίδραση των κυρώσεων που έχουν επιβληθεί σε κάποια επιχείρηση κατά το προηγούμενο έτος. Το ζητούμενο είναι, αν οι κυρώσεις οδηγούν σε μείωση της πιθανότητας να λάβει χώρα στο μέλλον κάποιο σοβαρό εργατικό ατύχημα. Στο τέλος του κεφαλαίου βρίσκονται τα συμπεράσματα από την οικονομετρική διερεύνηση: τα περισσότερα από τα υποδείγματα δεν μπορούν να περιγράψουν ικανοποιητικά την επίδραση των κυρώσεων επί της πιθανότητας να λάβει χώρα στο μέλλον ένα σοβαρό εργατικό ατύχημα. Η απάντηση πάντως στο βασικό ερώτημα του κεφαλαίου είναι ότι οι κυρώσεις φαίνεται να έχουν κάποια επίδραση, οδηγώντας σε μείωση των εργατικών ατυχημάτων στις υπό εξέταση επιχειρήσεις: ιδίως η συνδυαστική επίδραση της επιβολής προστίμων και της διαβίβασης ατυχημάτων στην Εισαγγελία είναι μεγάλη.

Στο έκτο και τελευταίο κεφάλαιο εξετάζεται μια πτυχή της δραστηριότητας του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας (ΣΕΠΕ). Συγκεκριμένα, γίνεται μια προσπάθεια προσέγγισης της ελληνικής πραγματικότητας σχετικά με τις καταγγελίες για θέματα υγείας και ασφάλειας των εργαζομένων. Η εμπειρική έρευνα αφορά τις καταγγελίες που έφθασαν στο Κέντρο Πρόληψης Επαγγελματικού Κινδύνου Μακεδονίας – Θράκης (ΚΕΠΕΚ Μακεδονίας – Θράκης) κατά τα έτη 2004 και 2005. Επιχειρείται να απαντηθούν τρία ερωτήματα:

Το πρώτο από αυτά είναι ποιοι προβαίνουν σε καταγγελίες και τι είδους επιχειρήσεις ή δραστηριότητες αφορούν οι καταγγελίες αυτές. Η απάντηση είναι ότι οι καταγγελίες δεν αφορούν εξίσου όλους τους τομείς οικονομικής δραστηριότητας, ούτε προέρχονται εξίσου από κάθε πηγή. Το δεύτερο ερώτημα αφορά το βαθμό στον οποίο οι καταγγελίες σχετίζονται με την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων. Η απάντηση είναι ότι οι «άσχετες» με την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων καταγγελίες είναι διπλάσιες από τις «σχετικές». Οι καταγγέλοντες δεν φαίνεται να γνωρίζουν τις αρμοδιότητες του ΚΕΠΕΚ ή θέλουν απλώς να εκπληρώσουν άλλους σκοπούς με την καταγγελία τους.

Το τρίτο από τα ερωτήματα του κεφαλαίου αυτού είναι αν οι καταγγελίες οδηγούν στην επιβολή κυρώσεων στις επιχειρήσεις. Η αντίστοιχη απάντηση είναι ότι στην πλειονότητα των περιπτώσεων η καταγγελία δεν οδηγεί στην επιβολή οποιασδήποτε κύρωσης. Το γενικότερο συμπέρασμα του κεφαλαίου είναι ότι οι καταγγελίες δεν οδηγούν στον εντοπισμό των πιο επικίνδυνων χώρων εργασίας και δεν φαίνεται να υπάρχει κάποιος ουσιαστικός λόγος να δίνεται στη διερεύνησή τους μεγαλύτερη βαρύτητα απ' ό,τι στις υπόλοιπες ελεγκτικές δραστηριότητες του ΚΕΠΕΚ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Η ΑΝΕΠΑΡΚΕΙΑ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΣΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ

1.1 ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΠΟΥ ΕΠΙΔΡΟΥΝ ΣΤΙΣ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ: Ο ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ

Οι συνθήκες υγείας και ασφάλειας που απολαμβάνουν οι εργαζόμενοι, αλλά και οι μεταβολές στις συνθήκες αυτές, καθορίζονται από αρκετές κατηγορίες παραγόντων.⁷ Μερικοί από τους παράγοντες αυτούς φαίνεται να είναι:

(α) Οι οικονομικές επιδράσεις, όπως περιγράφονται από το γενικότερο οικονομικό κλίμα και την οικονομική μεγέθυνση, τη διεθνοποίηση της οικονομικής δραστηριότητας, τον ανταγωνισμό των επιχειρήσεων, τη διάρθρωση της αγοράς εργασίας, τις δημογραφικές εξελίξεις, τη μετανάστευση, το ασφαλιστικό σύστημα.

(β) Οι αποζημιώσεις που δίνονται με δικαστικές αποφάσεις στους εργαζομένους ή τις οικογένειές τους για ατυχήματα ή βλάβες της υγείας τους.

(γ) Το νομοθετικό πλαίσιο που ισχύει για θέματα υγείας και ασφάλειας και το οποίο μπορεί να είναι εγχώριας ή εξωτερικής προέλευσης (για παράδειγμα Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης).

(δ) Ο μηχανισμός εφαρμογής του νομοθετικού πλαισίου, ο οποίος συνήθως έχει ως πυρήνα μια δημόσια υπηρεσία που έχει στη διάθεσή της μια διαδικασία επιβολής κυρώσεων.

(ε) Η λειτουργία άλλων δημόσιων υπηρεσιών (όπως τα πολεοδομικά γραφεία και οι διευθύνσεις βιομηχανίας), που έχουν διαφορετική βασική αποστολή αλλά επηρεάζουν την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων μέσω της διαδικασίας αδειοδότησης.

Η συνήθης οικονομική προσέγγιση απαιτεί πριν γίνει συζήτηση για κρατική ρύθμιση, να προηγηθεί η εξέταση της λειτουργίας των δυνάμεων της αγοράς: αν αυτές λειτουργούν ικανοποιητικά, τότε οι πόροι κατανέμονται

⁷ Οι θάνατοι και οι τραυματισμοί εργαζομένων που οφείλονται σε εγκληματική ενέργεια δεν θα αποτελέσουν αντικείμενο της διατριβής αυτής, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι πρόκειται για ασήμαντο πρόβλημα: στις ΗΠΑ το 1993 σκοτώθηκαν 6271 άτομα στο χώρο εργασίας τους. Από αυτούς τους θανάτους οι 1063, δηλαδή περίπου το 17%, οφείλονταν σε ανθρωποκτονίες από πρόθεση, συνήθως σχετιζόμενες με ληστείες (Οί, 1995, p. 70).

αποδοτικά και ίσως να μην υπάρχει αντικείμενο για κρατική παρέμβαση. Γενικότερα, γίνεται συνήθως μια προσπάθεια να εξηγηθεί το ρυθμιστικό καθεστώς χειρισμού διαφόρων κινδύνων με βάση την «αποτυχία της αγοράς» (market failure) να αντιμετωπίσει τον καθέναν από αυτούς τους κινδύνους.⁸ Η υπόθεση είναι ότι οι κυβερνήσεις στις φιλελεύθερες κοινωνίες της αγοράς θα αποφεύγουν να παρεμβαίνουν όπου οι αγορές ή οι διαδικασίες των αστικών δικαστηρίων μπορούν να λειτουργήσουν με επιτυχία. Σε μια τέλεια αγορά, ο κίνδυνος θα ενσωματώνεται στις τιμές των αγαθών και των υπηρεσιών ή θα αντιμετωπίζεται μέσω της ασφάλισης και της κυκλοφορίας χρηματοοικονομικών παραγώγων. Αντίστοιχα, η τέλεια λειτουργία των αστικών δικαστηρίων και οι αγωγές για αποζημίωση – ή η απειλή γι' αυτές – θα εκθέτουν όσους δημιουργούν τον κίνδυνο ή είναι σε θέση να τον εξαλείψουν στο πλήρες κόστος των πράξεων ή των παραλείψεών τους (Hood, Rothstein and Baldwin, 2001, p. 63).

Έτσι, τα κράτη που παρεμβαίνουν στη ρύθμιση κινδύνων που μπορούν να αντιμετωπιστούν από την αγορά και τα αστικά δικαστήρια, θα αντιμετωπίζουν πιθανότατα πιέσεις να αποσυρθούν ή να μειώσουν τέτοιες παρεμβάσεις. Σύμφωνα με την υπόθεση αυτή, η κυβερνητική ρυθμιστική παρέμβαση θα συγκεντρώνεται τελικά στις περιπτώσεις αποτυχίας της αγοράς και των αστικών δικαστηρίων, εκεί δηλαδή όπου υπάρχει έλλειμμα ή ασυμμετρία πληροφόρησης, ανισότητα στη διαπραγμάτευση, μονοπωλιακή ισχύς κλπ. Οι περιπτώσεις αυτές προσδιορίζονται κυρίως από το είδος του κινδύνου που κάθε φορά πρέπει να αντιμετωπιστεί (Hood, Rothstein and

⁸ Από κάποιους γίνεται λόγος και για «αποτυχία του κράτους» (government failure), δηλαδή για στρεβλώσεις που αυτό δημιουργεί όταν παρεμβαίνει εκεί που δεν πρέπει ή όταν δεν αντιμετωπίζει κάποιο πρόβλημα με τον αποδοτικότερο τρόπο. Σύμφωνα με τους ερευνητές αυτούς, η εμπειρική έρευνα δείχνει ότι το κόστος που δημιουργούν οι «αποτυχίες του κράτους» είναι σημαντικά μεγαλύτερο από το κόστος των «αποτυχιών της αγοράς» (Winston, 2006, pp. 2-5). Βλέπε και Καζάκο (2006, σ. 277), όπου και παρουσιάζεται η προσέγγιση της «δημόσιας επιλογής» (public choice). Σύμφωνα με αυτή, οι κυβερνήσεις, οι γραφειοκράτες και οι ομάδες συμφερόντων αποτελούνται από άτομα ορθολογικά και εγωιστικά που επιδιώκουν τη μεγιστοποίηση του δικού τους καθαρού οφέλους, δρώντας βέβαια σε ένα περιοριστικό θεσμικό και κοινωνικό πλαίσιο: οι αιρετοί αντιπρόσωποι επιδιώκουν την επανεκλογή τους, οι γραφειοκράτες να έχουν στη διάθεσή τους περισσότερους πόρους κλπ. Λόγω όμως των θεσμικών δεδομένων, οι πολιτικές αγορές δεν οδηγούν στα ίδια αποτελέσματα με τις ιδιωτικές. Για παράδειγμα, οι αποφάσεις ενός ατόμου ως ιδιώτη έχουν συνέπειες κυρίως για το ίδιο, στην πολιτική όμως το κόστος επωμίζονται συνήθως άλλοι. Προκύπτουν έτσι οι «αποτυχίες της πολιτικής» (Καζάκος, 2006, σ. 274-277).

Baldwin, 2001, p. 63). Το είδος του κινδύνου περιλαμβάνει τα εγγενή χαρακτηριστικά του, όπως είναι η αιτία του ή η πηγή του, η σοβαρότητα των συνεπειών, η πιθανότητα εμφάνισης, η ευκολία και το κόστος ποσοτικής εκτίμησής του, το κόστος αποφυγής του και η εξοικείωση του κοινού με αυτόν (Hood, Rothstein and Baldwin, 2001, p. 29).

Φυσικά, η ικανοποιητική λειτουργία της αγοράς προϋποθέτει κάποιες συνθήκες:

(1) Η πλήρης πληροφόρηση και των δύο πλευρών να προηγείται της συμφωνίας εργοδότη και εργαζομένου, δηλαδή να μην υπάρχει ανεπαρκής ή ασύμμετρη πληροφόρηση.

(2) Να υπάρχει δυνατότητα επεξεργασίας όλων των πληροφοριών και λήψης ορθολογικών αποφάσεων υπό συνθήκες αβεβαιότητας.

(3) Το αποτέλεσμα της απόφασης να επιδρά μόνο στα συμβαλλόμενα μέρη (τον εργοδότη και τον εργαζόμενο) και όχι στην ευρύτερη κοινωνία, της οποίας τα συμφέροντα δεν λαμβάνονται υπ' όψιν κατά τη λήψη της απόφασης.

(4) Η αγορά εργασίας να είναι ελεύθερη και ανταγωνιστική και να μην κυριαρχείται από μονοπώλια, μονοψώνια κλπ.

(5) Το κόστος συντονισμού των ενδιαφερομένων να μην είναι τόσο υψηλό που να καθιστά τη μεταξύ τους συνεργασία ανέφικτη, παρ' όλο που είναι επιθυμητή (Ogus, 2002, p. 629).

(6) Το κόστος εξόδου (opt-out), δηλαδή της επιλογής του εργαζομένου να φύγει από την εργασία του για να αποφύγει την έκθεση στους κινδύνους, να μην είναι πολύ υψηλό (Hood, Rothstein and Baldwin, 2001, pp. 72-74). Το κόστος αυτό αυξάνεται με τη δυσκολία εξεύρεσης εργασίας, με την επιθυμία κάποιου να μην αλλάξει τόπο κατοικίας και με την προϋπηρεσία που έχει στο συγκεκριμένο εργοδότη.

Ακόμη όμως κι όταν τα αποτελέσματα της λειτουργίας της αγοράς δεν είναι τα βέλτιστα, εξετάζεται συνήθως η έκταση της αποτυχίας της αγοράς. Αν η λειτουργία της δεν είναι θεμελιωδώς ελαττωματική, αλλά η αποτυχία έχει περιορισμένη έκταση, τότε αντίστοιχη πρέπει να είναι και η κρατική παρέμβαση: στην περίπτωση ανεπαρκούς πληροφόρησης έργο του κράτους

είναι η διάχυση της πληροφορίας και όχι ο άμεσος έλεγχος των συνθηκών εργασίας (Viscusi, Vernon and Harrington, 2000, p. 764 και Viscusi, 2006, pp. 23-24). Η λογική αυτή βασίζεται στην υπόθεση ότι οι άνθρωποι συμπεριφέρονται ορθολογικά έναντι του κινδύνου, επικαιροποιώντας τις εκτιμήσεις τους γι' αυτόν: λαμβάνουν έτσι μεγαλύτερες προφυλάξεις ως αγοραστές καταναλωτικών προϊόντων (όπως τα τσιγάρα) ή απαιτούν μεγαλύτερο μισθό για πιο επικίνδυνες εργασίες. Η προειδοποιητική σήμανση αποτελεί λοιπόν ένα χρήσιμο εργαλείο πληροφόρησης για τους ενδεχόμενους κινδύνους (Winston, 2006, p. 34). Από την άλλη, δεν είναι βέβαιο ότι η διαχεόμενη πληροφορία θα φθάσει σε όλους τους παραλήπτες, έτσι ώστε να προσαρμόσουν ανάλογα τη συμπεριφορά τους. Επιπλέον, η περιορισμένη ορθολογικότητα (που θα αναλυθεί παρακάτω) αποτελεί ένα δεύτερο εμπόδιο, αφού εμποδίζει την επεξεργασία όλων των πληροφοριών και την ορθή αξιολόγηση του κινδύνου (Ogus, 2002, pp. 633-634).⁹ Ακόμη όμως κι αν ο κίνδυνος αξιολογηθεί σωστά από τους εμπλεκόμενους, οι τελευταίοι δεν έχουν κανένα κίνητρο να λάβουν υπ' όψιν τους την επιβάρυνση που υφίσταται το κοινωνικό σύνολο από τις αποφάσεις τους (Viscusi, 2006, p. 24).

Εκτός πάντως από την αντιμετώπιση των ανεπαρειών της αγοράς, η κρατική παρέμβαση ίσως να απαιτείται γιατί ακόμη και μια αποδοτική αγορά μπορεί να οδηγήσει σε μια απαράδεκτα άνιση διανομή του εισοδήματος.¹⁰

⁹ Λόγω ακριβώς των περιορισμών στις ανθρώπινες γνωστικές ικανότητες, κάθε προσπάθεια πληροφόρησης και προειδοποίησης για διάφορες απειλές πρέπει να γίνεται με τρόπο ξεκάθαρο, καλά οργανωμένο και εύκολα κατανοητό. Το κυριότερο ίσως είναι να μην «υπερφορτώνονται» με πληροφορίες οι άνθρωποι, αφού έτσι δεν θα είναι σε θέση να διακρίνουν ποιες από τις πληροφορίες που λαμβάνουν είναι σημαντικές και ποιες ασήμαντες. Αν για παράδειγμα εισέλθει κάποιος καταναλωτής σε ένα κατάστημα όπου υπάρχει σε κάθε προϊόν η σήμανση «επικίνδυνο», ο καταναλωτής δεν θα είναι σε θέση να κάνει τις ανάλογες συγκρίσεις επικινδυνότητας (Viscusi, 2006, p. 28) και θα βρεθεί σε σύγχυση.

¹⁰ Η ανισότητα είναι αναπόσπαστο στοιχείο οποιασδήποτε σύνθετης κοινωνίας (Spicker, 2004, σ. 214-215). Η οικονομική ανισότητα είναι ιδιαίτερα επώδυνη όταν διαχέεται και στις υπόλοιπες σφαίρες της ανθρώπινης δραστηριότητας, δηλαδή όταν οδηγεί σε ανισότητες στην κοινωνική θέση, τις δυνατότητες απασχόλησης, την πολιτική ισχύ ή ακόμη και την υγεία. Με τη λογική αυτή, ακόμη κι αν δεν υπάρχει λόγος να τεθεί ως στόχος η πλήρης κατάργηση των οικονομικών ανισοτήτων, υπάρχει όμως κάποια βάση για την προσπάθεια μείωσής τους (Hausman and McPherson, 2006, pp. 193-194). Ακόμη, οι άνθρωποι που βρίσκονται σε διαφορετικές οικονομικές και κοινωνικές θέσεις δεν επηρεάζονται εξίσου από την αβεβαιότητα: η ισχυρή οικονομική θέση καθιστά εφικτή την προστασία από την ανασφάλεια μέσω της αποταμίευσης, της επένδυσης ή της ασφάλισης, ενώ η ισχυρή κοινωνική θέση είναι ένα μέσο πραγματοποίησης κοινωνικών επαφών. Τελικά, οι φτωχότεροι άνθρωποι τείνουν να είναι πιο ευάλωτοι από τους υπόλοιπους και να έχουν μικρότερο εύρος επιλογών (Spicker, 2004, σ. 168-169).

Ακόμη, η κρατική παρέμβαση είναι συχνά πολιτικά αναγκαία για τη διατήρηση της κοινωνικής σταθερότητας και της πολιτικής τάξης. Οι στόχοι αυτοί, δεν αφορούν συνήθως μόνο την προστασία της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων, αλλά το σύνολο της κοινωνικής πολιτικής που χαρακτηρίζει το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο (Koutsiaras, 2001, p. 277). Επιπλέον, ακόμη και μια αποδοτική αγορά μπορεί να παραβιάζει τα δικαιώματα κάποιων προσώπων: ένα δικαίωμα¹¹ προσδιορίζει ένα εύρος δράσης ή συνθηκών που παρέχονται στο άτομο και που πρέπει να προστατευθούν ή να προαχθούν, ενώ δημιουργεί και αντίστοιχες υποχρεώσεις σε άλλους (Hausman and McPherson, 2006, p. 163).

Τα δικαιώματα είναι σημαντικά για την οικονομική ανάλυση για τρεις τουλάχιστον λόγους. Ο πρώτος είναι ότι ο σαφής καθορισμός των δικαιωμάτων – και ιδίως της ιδιοκτησίας – προάγει την οικονομική αποδοτικότητα: η απουσία ξεκάθαρων δικαιωμάτων ιδιοκτησίας προκαλεί μεγάλο κοινωνικό κόστος και αποθαρρύνει τις επενδύσεις. Ο δεύτερος είναι ότι τα δικαιώματα αποτελούν την αφετηρία της οικονομικής ανάλυσης: για παράδειγμα, η ανάλυση ξεκινά συχνά από μια δεδομένη κατανομή των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας. Ο τρίτος είναι ότι τα δικαιώματα μπορούν να είναι η βάση για τον περιορισμό της διεκδίκησης οικονομικών στόχων: σχεδόν οι πάντες αναγνωρίζουν σήμερα ότι η δουλεία παραβιάζει τα ανθρώπινα δικαιώματα και πρέπει να απαγορεύεται, άσχετα με το αν συμβάλλει στην οικονομική μεγέθυνση (Hausman and McPherson, 2006, pp. 164-166).

Γενικότερα, εκτός από την «αποτυχία της αγοράς»,¹² μια άλλη εξήγηση για την ύπαρξη – αλλά και τις διαφορές – των ρυθμιστικών καθεστώτων βασίζεται στην ιδέα ότι οι πολιτικές αποφάσεις ακολουθούν τις προτιμήσεις της κοινωνίας, τη «λαϊκή βούληση».¹³ Αν για παράδειγμα, το κοινωνικό

¹¹ Για το Spicker (2004, σ. 170), το δικαίωμα είναι ένας κανόνας, ο οποίος περιβάλλει το άτομο που το κατέχει και επιδρά στη συμπεριφορά των άλλων προς αυτό.

¹² Η συγκριτική ανάλυση του ρυθμιστικού καθεστώτος εννέα κινδύνων (ραδόνιο στις κατοικίες και τους χώρους εργασίας, βενζόλιο στο περιβάλλον και την εργασία, κατάλοιπα εντομοκτόνων στα τρόφιμα και το νερό κλπ) στο Ηνωμένο Βασίλειο δείχνει ότι η υπόθεση της «αποτυχίας της αγοράς» εξηγεί εν μέρει, αλλά όχι συνολικά, την υπάρχουσα κατάσταση. Το κράτος σε κάποιες περιπτώσεις «κάνει περισσότερα» και σε άλλες περιπτώσεις «πολύ λίγα» σε σχέση με όσα θα μπορούσε να προβλέψει κανείς με βάση την υπόθεση της «αποτυχίας της αγοράς» (Hood, Rothstein and Baldwin, 2001, pp. 87-89).

¹³ Πρόκειται για μια ιδέα εξίσου παλιά με τη δημοκρατία.

σύνολο φοβάται για κάποιο λόγο τους κινδύνους που σχετίζονται με τις καρκινογόνες ουσίες περισσότερο από τους κινδύνους που σχετίζονται με τις νευροτοξίνες, σύμφωνα με την υπόθεση αυτή, η κυβέρνηση θα οδηγηθεί σε αυστηρότερη νομοθεσία για τις πρώτες απ' ότι για τις δεύτερες. Θα ήταν άλλωστε παράδοξο, αν η κοινή γνώμη και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης δεν επηρέαζαν τουλάχιστον το μέγεθος της ρυθμιστικής προσπάθειας ή ακόμη και το στυλ της (Hood, Rothstein and Baldwin, 2001, p. 64). Χαρακτηριστικό παράδειγμα της επίδρασης των MME και της ανταπόκρισης των ελεγκτικών σωμάτων στις ανησυχίες της κοινής γνώμης αποτελεί η προτεραιότητα έναντι άλλων κινδύνων που έχει δοθεί στο θέμα του αμιάντου σε αρκετές ευρωπαϊκές χώρες (Baldwin and McCrudden, 1987, p. 152).

Δεν είναι φυσικά πάντα εύκολο να βρεθούν οι επιθυμίες της κοινής γνώμης: υπάρχουν σημαντικές διαφορές ανάμεσα στη στιγμιαία κρίση του πολίτη που ερωτάται αιφνιδιαστικά σε μια σφυγμομέτρηση χωρίς να έχει πλήρη πληροφόρηση και του πολίτη που ενημερώνεται και συμμετέχει σε κάποια διαβούλευση. Ακόμη, οι προτιμήσεις των πολιτών μπορεί να μεταβληθούν με το χρόνο, ιδίως όταν κατά την εφαρμογή των ρυθμιστικών διατάξεων προκύπτουν απρόβλεπτες παρενέργειες. Επίσης, αν οι κυβερνώντες, οι ειδικοί ή τα οργανωμένα συμφέροντα έχουν άλλη γνώμη από την κοινωνία, υπάρχει η περίπτωση είτε να αγνοήσουν¹⁴ είτε να προσπαθήσουν να διαμορφώσουν τις προτιμήσεις της τελευταίας (Hood, Rothstein and Baldwin, 2001, pp. 90-111).

Μια τρίτη εξήγηση για τα ρυθμιστικά καθεστώτα έχει σχέση με τα οργανωμένα συμφέροντα. Αντίθετα με την άποψη ότι το κράτος επιδιώκει τη γενική ευημερία διορθώνοντας τις αποτυχίες της αγοράς και λαμβάνοντας υπ' όψιν τις προτιμήσεις του κοινωνικού συνόλου, η τρίτη προσέγγιση θεωρεί τη ρύθμιση ως προϊόν του ανταγωνισμού των οργανωμένων ομάδων συμφερόντων. Μάλιστα, σύμφωνα με την υπόθεση αυτή, η ρύθμιση τελικά αντανακλά τα συμφέροντα των καλύτερα οργανωμένων ομάδων κάθε πεδίου

¹⁴ Η τακτική αυτή αποκαλείται στη βιβλιογραφία και «μάτι του Νέλσονα». Λέγεται ότι ο ναύαρχος έβαλε το τυφλό μάτι του στο τηλεσκόπιο όταν δεν ήθελε να δει κάποιο σήμα από τη διοίκηση (Hood, Rothstein and Baldwin, 2001, pp. 104-105).

άσκησης πολιτικής¹⁵ και έχει ως στόχο να εμποδίσει την είσοδο νέων ανταγωνιστών και να διατηρήσει ψηλά τις τιμές και τα κέρδη.¹⁶ Στο πεδίο της υγείας και της ασφάλειας, η λογική αυτή εκφράζεται από τη διαπραγμάτευση που λαμβάνει χώρα σε αρκετά κράτη μεταξύ εργατικών συνδικάτων και εργοδοτικών συνδέσμων για θέματα μισθών και εργασιακών συνθηκών (Hood, Rothstein and Baldwin, 2001, pp. 65-67).

Όσον αφορά τα οργανωμένα συμφέροντα στην Ελλάδα, φαίνεται ότι αυτά παρουσιάζουν αξιοσημείωτες ασυμμετρίες: σε αντίθεση με τα εργατικά συμφέροντα, ο τρόπος εξέλιξης των οργανωμένων επιχειρηματικών συμφερόντων έχει επιτρέψει σε αυτά μεγαλύτερη αυτονομία από τα κόμματα και το κράτος. Τα επιχειρηματικά συμφέροντα είναι πιο καλά οργανωμένα, πιο ανεξάρτητα από τους κρατικούς θεσμούς και φαίνεται να ασκούν μεγαλύτερη επιρροή. Τα εργατικά συνδικάτα ταλανίζονται από την εσωτερική διάσπαση που ακολουθεί τις αντίστοιχες κομματικές γραμμές. Οι εργαζόμενοι αντιμετωπίζουν μεγαλύτερα προβλήματα συντονισμού και συλλογικής δράσης, μια που αποτελούν μέλη πολύ μεγαλύτερων συνόλων και δυσκολεύονται να αποφύγουν τις δυσχέρειες του “free riding”. Οι εργοδότες αντίθετα, έχουν σαφέστερη εικόνα των συμφερόντων τους, εξαρτώνται λιγότερο από τους συλλογικούς τους φορείς και φαίνεται να έχουν λιγότερα προβλήματα συντονισμού και συλλογικής δράσης (Λάβδας, 2007, σ. 121-123).

Εκτός από τις παραπάνω τρεις εξηγήσεις για τον τρόπο που το περιβάλλον (context) διαμορφώνει το περιεχόμενο (content) του ρυθμιστικού καθεστώτος, σημασία έχουν και η ιστορία, η εσωτερική λειτουργία και η

¹⁵ Η μεγάλη μάζα των φορολογουμένων συνήθως γνωρίζει λιγότερα ή είναι πιο αδιάφορη για τις απώλειές της απ’ ό,τι τα οργανωμένα συμφέροντα για τα κέρδη τους. Έτσι, δημιουργείται μια ανισορροπία στην πολιτική πίεση που επιτρέπει τη συνέχιση μη αποδοτικών πολιτικών (Winston, 2006, p. 82).

¹⁶ Η παραπάνω αναφερθείσα συγκριτική ανάλυση του ρυθμιστικού καθεστώτος εννέα κινδύνων στο Ηνωμένο Βασίλειο δείχνει ότι η υπόθεση των οργανωμένων συμφερόντων έχει μεγαλύτερη ερμηνευτική δυνατότητα από τις υποθέσεις της «αποτυχίας της αγοράς» και των προτιμήσεων της κοινωνίας, ιδίως όσον αφορά το μέγεθος της ρυθμιστικής προσπάθειας: όταν υπάρχουν συγκεντρωμένα επιχειρηματικά συμφέροντα σε κάποιο πεδίο, οι θέσεις τους συνήθως υιοθετούνται. Ακόμη κι όταν επιβληθούν άλλες θέσεις, τα συγκεντρωμένα επιχειρηματικά συμφέροντα επιτυγχάνουν συνήθως να μεταφέρουν στο ευρύ καταναλωτικό κοινό το κόστος των μέτρων ασφάλειας ή έστω να κερδίσουν μια γενναϊόδωρη αναβολή για την εφαρμογή τους (Hood, Rothstein and Baldwin, 2001, pp. 133-140). Για τη δράση των οργανωμένων συμφερόντων στις ΗΠΑ, βλέπε Winston, 2006, pp. 81-85.

επαγγελματική κουλτούρα του κρατικού μηχανισμού. Όταν ιδίως απουσιάζει μια καλά οργανωμένη ομάδα συμφερόντων, οι προτιμήσεις της «γραφειοκρατίας του κινδύνου» (risk bureaucracy) μπορεί να είναι κρίσιμες για τη διαμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου (Hood, Rothstein and Baldwin, 2001, pp. 140-144). Οι ελεγκτικοί μηχανισμοί – όπως και γενικότερα οι ανθρώπινες οργανώσεις – έχουν τους δικούς τους σκοπούς και υιοθετούν στρατηγικές που στόχο έχουν να συμβιβάσουν τους σκοπούς αυτούς με τις συνθήκες του περιβάλλοντος ή τις εξωγενείς πιέσεις, λειτουργώντας έτσι ως φίλτρα ή παραμορφωτικοί φακοί. Μερικοί από τους συνήθεις σκοπούς των ελεγκτικών μηχανισμών είναι η αποφυγή επίρριψης ευθυνών για ενδεχόμενες αποτυχίες, η προσπάθεια αποφυγής εσωτερικών συγκρούσεων και η μείωση του άγχους (Hood, Rothstein and Baldwin, 2001, pp. 148-149).¹⁷

Υπάρχει μάλιστα η άποψη – τεκμηριωμένη και με εμπειρική έρευνα για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας στη Δανία – ότι η ασυμμετρία στην πληροφόρηση εμποδίζει τους πολιτικούς προϊσταμένους να ελέγξουν τους κατά τόπους υφισταμένους τους. Μπορεί οι πολιτικοί να ελέγχουν τους πόρους που διατίθενται και ιδίως τον αριθμό των επιθεωρητών, δεν έχουν όμως άμεση επίδραση στη συμπεριφορά τους και στο στυλ ή την αυστηρότητα της επιθεώρησης. Τα τελευταία αυτά χαρακτηριστικά καθορίζονται από τις προτιμήσεις των ίδιων των επιθεωρητών για διαφορετικά εργαλεία επιβολής και από τη διάθεσή τους για ελαχιστοποίηση της προσπάθειας που καταβάλλουν (Winter, 2003, p. 219).

1.2 Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΟΥ ΔΙΑΦΟΡΙΚΟΥ ΜΙΣΘΟΥ ΑΠΟΖΗΜΙΩΣΗΣ

Ίσως ο λόγος που το χέρι είναι αόρατο να είναι ότι απλώς δεν υπάρχει ή, αν υπάρχει, είναι παράλυτο.

Stiglitz (2002, p. 460)

¹⁷ Βλέπε και παρακάτω «ΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΓΕΙΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΣΦΑΛΕΙΑ».

Η προσέγγιση που επικρατεί στην οικονομική επιστήμη για την υγεία και την ασφάλεια στην εργασία σκιαγραφήθηκε για πρώτη φορά από τον Adam Smith, ο οποίος παρατήρησε ότι:¹⁸

Πρώτον, ο μισθός της εργασίας μεταβάλλεται με την ευκολία ή τη δυσκολία, την καθαριότητα ή τη βρωμιά, το αξιότιμο ή την ανυποληψία της απασχόλησης. Έτσι λοιπόν, ένας έμμισθος ράφτης κερδίζει λιγότερα από έναν έμμισθο υφαντή, καθότι η εργασία του είναι πολύ ευκολότερη. Ένας έμμισθος υφαντής κερδίζει λιγότερα από έναν έμμισθο σιδερά, καθότι η εργασία του, χωρίς να είναι πάντοτε ευκολότερη, είναι σαφώς καθαρότερη. Ένας έμμισθος σιδεράς, αν και τεχνίτης, σπανίως κερδίζει σε δώδεκα ώρες όσα κερδίζει ένας ανθρακωρύχος σε οκτώ, αν και αυτός είναι ένας απλός εργάτης. Η εργασία του σιδερά δεν είναι τόσο βρώμικη, είναι λιγότερο επικίνδυνη και ασκείται στο φως της ημέρας και στην επιφάνεια της γης (Smith, 1776 / 2000, σ. 153).

Η ανάλυση αυτή βρήκε ευνοϊκό κλίμα στην Αγγλία, όπου επικρατούσαν αντιλήψεις βασισμένες στη βούληση και τη σύμβαση.¹⁹ Άλλωστε, ο Adam Smith έχαιρε ιδιαίτερης εκτίμησης και η ανάλυσή του αυτή έδειχνε να πηγάζει άμεσα από τη λογική της ελεύθερης αγοράς (Dorman, 1996, pp. 32-33).²⁰

¹⁸ Ο Adam Smith δεν αναφέρθηκε βέβαια μόνο στους εργασιακούς κινδύνους, αλλά σε πέντε συνολικά παράγοντες που προκαλούν τις διαφορές αποδοχών μεταξύ των διαφόρων επαγγελμάτων. Οι υπόλοιποι είναι: η δυσκολία και το κόστος εκμάθησής τους, η σταθερότητα της απασχόλησης, η εμπιστοσύνη που πρέπει να χαίρουν όσοι τις ασκούν και τέλος, η πιθανότητα επιτυχίας σε αυτές (Smith, 1776 / 2000, σ. 153). Για τον τελευταίο παράγοντα, αναφέρει το παράδειγμα των δικηγόρων, όπου για κάθε έναν που επιτυγχάνει αποτυγχάνουν είκοσι· αυτός που πετυχαίνει θα πρέπει να κερδίζει όλα όσα θα έπρεπε να έχουν κερδίσει οι μη επιτυχημένοι είκοσι (Smith, 1776 / 2000, σ. 160-161).

¹⁹ Συνήθως, η φιλοσοφία αυτή αποκαλείται *laissez-faire*. Για την «ελευθερία των συμβάσεων» βλέπε το αντίστοιχο τμήμα παρακάτω.

²⁰ Στον πανηγυρικό του Adam Smith υπέρ μιας ελεύθερης και ανεμπόδιστης αγοράς, οι ανερχόμενοι βιομήχανοι βρήκαν την επιχειρηματολογία που χρειαζόνταν για να εμποδίσουν τις πρώτες προσπάθειες να βελτιωθούν οι σκανδαλώδεις συνθήκες της εποχής. Επειδή κάθε κυβερνητικό νομοθέτημα θα μπορούσε να ερμηνευτεί ως παρεμπόδιση της ελεύθερης λειτουργίας της αγοράς, επιχειρήματα ξεσηκωμένα από το έργο του Adam Smith χρησιμοποιήθηκαν για να εμποδίσουν απόπειρες εφαρμογής νομοθεσίας ανθρωπιστικής φύσης. Ακόμη και σήμερα, θεωρείται συντηρητικός οικονομολόγος, ενώ στην πραγματικότητα ήταν πολύ πιο εχθρικός προς τα κίνητρα των επιχειρηματιών από τους περισσότερους σύγχρονους προοδευτικούς οικονομολόγους. Η αλήθεια είναι ότι ο Adam Smith δεν ασχολήθηκε ποτέ με τις νομοθετικές παρεμβάσεις κοινωνικής πρόνοιας, γιατί την εποχή του δεν ετίθετο τέτοιο θέμα, αφού η κυβέρνηση ήταν σύμμαχος των αρχουσών τάξεων και οι διαφωνίες στους κύκλους της ήταν κατά πόσο θα ωφελούνταν περισσότερο οι γαιοκτήμονες ή οι βιομήχανοι (Heilbroner, 1998 / 2000, σ. 94-97).

Ακόμη και σήμερα, οι οπαδοί αυτής της θεωρίας αρχίζουν συχνά την παρουσίασή της παραπέμποντας στον Adam Smith.²¹

Χρησιμοποιώντας τη γλώσσα του νεοκλασικού υποδείγματος που επικρατεί στην οικονομική επιστήμη,²² όλες οι επιχειρήσεις και όλες οι εργασίες δεν έχουν τα ίδια χαρακτηριστικά ούτε παρουσιάζουν τους ίδιους κινδύνους: υπάρχουν κλάδοι και εργασίες που είναι εγγενώς πιο επικίνδυνοι. Ταυτόχρονα, όλοι οι άνθρωποι δεν έχουν τις ίδιες προτιμήσεις ούτε τις ίδιες αντιλήψεις για τον κίνδυνο (Θεοχαράκης, 2005, σ. 155): κάποιοι διαλέγουν ασφαλέστερα επαγγέλματα, δεν καπνίζουν, προσέχουν τη διατροφή τους κλπ. Κάποιοι άλλοι αντίθετα, θεωρούν ότι αποκομίζουν μια ουσιώδη ωφέλεια από την αποδοχή και την αντιμετώπιση ενός κινδύνου, έστω κι αν αυτό αυξάνει σε σημαντικό βαθμό την πιθανότητα πρόωρου θανάτου: οι ορειβάτες, οι οδηγοί αγώνων αυτοκινήτου και οι ιστιοπλόοι που διαπλέουν τον ωκεανό γνωρίζουν – καλύτερα ίσως από όσους αποφεύγουν τέτοιες δραστηριότητες – ότι οι πιθανότητες να πεθάνουν πρόωρα είναι πολύ μεγαλύτερες απ' ό,τι αν έμεναν στο σπίτι βλέποντας τηλεόραση (Βρετανικός Ιατρικός Σύλλογος, 1998, σ. 42-44).²³

Οι δυνάμεις της προσφοράς και της ζήτησης σε μια ανταγωνιστική αγορά θα οδηγήσουν σε μια ισορροπία όπου τα πιο επικίνδυνα επαγγέλματα λαμβάνουν υψηλότερες αποδοχές, ενώ το κάθε άτομο επιλέγει εργασία σταθμίζοντας το μισθό αλλά και τον κίνδυνο ατυχήματος, έτσι ώστε να μεγιστοποιήσει την προσδοκώμενη ωφέλεια. Όποιοι αποφεύγουν τον κίνδυνο

²¹ Βλέπε ενδεικτικά Viscusi, 1993, p. 1913, Viscusi, Vernon and Harrington, 2000, p. 765 και DeLeire and Levy, 2004, p. 925.

²² Για την πλήρη επικράτηση του νεοκλασικού παραδείγματος γενικά, αλλά και ειδικότερα στα οικονομικά της εργασίας, βλέπε Θεοχαράκη, 2005, σ. 20-21 και σ. 28-29. Η νεοκλασική θεωρία φιλοδοξεί μάλιστα να εισχωρήσει στα πεδία όλων των κοινωνικών επιστημών. Για τον Dornan (1996, pp. 237-238), η οικονομική επιστήμη αποτελεί την ιμπεριαλιστική δύναμη μεταξύ των κοινωνικών επιστημών. Μια απάντηση στο ερώτημα για το πώς μπορεί κανείς να ερμηνεύσει την αντοχή που επιδεικνύει το νεοκλασικό παράδειγμα παρ' όλα τα μειονεκτήματά του, δίνει ο Stiglitz, θεμελιωτής των οικονομικών της πληροφορίας (information economics): η εξήγηση βρίσκεται εν μέρει στο γεγονός ότι το παράδειγμα αυτό παρέχει ερμηνείες σε πολλά οικονομικά φαινόμενα, όπως αυτά που εμφανίζονται σε αγορές σαν των δημητριακών. Σε κάθε περίπτωση, οι δυνάμεις της προσφοράς και της ζήτησης παραμένουν σημαντικές, ακόμη κι αν δεν αποτελούν το σύνολο της ανάλυσης. Από την άλλη, υπάρχει η πιθανότητα η επιβίωση του νεοκλασικού παραδείγματος να οφείλεται στο γεγονός ότι αυτό και οι συνταγές πολιτικής στις οποίες οδηγεί εξυπηρετούν κάποια συμφέροντα (Stiglitz, 2002, p. 488).

²³ Όσοι βεβαίως ασχολούνται με τόσο επικίνδυνες δραστηριότητες, δεν έχουν συνήθως οικονομικά κίνητρα: αντιθέτως, πληρώνουν τεράστια ποσά για να ασχοληθούν με το επικίνδυνο άθλημά τους (Βρετανικός Ιατρικός Σύλλογος, 1998, σ. 44).

και αποδίδουν μεγαλύτερη αξία στη ζωή τους θα επιλέξουν εργασίες με μικρότερο ρίσκο, ακόμη κι αν αυτές οδηγούν σε μικρότερες αποδοχές (Οϊ, 1995, p. 67). Με τη λογική αυτή, η αγορά επιτελεί μια λειτουργία συνταιριάσματος που έχει ως αποτέλεσμα την κατανομή του κινδύνου με βάση τις προτιμήσεις των ανθρώπων (Dorman, 1996, p. 28 και Θεοχαράκης, 2005, σ. 160-161). Έτσι, οι απώλειες από τα εργατικά ατυχήματα και τις επαγγελματικές ασθένειες δεν είναι πολλές: η υγεία και η ασφάλεια των εργαζομένων δεν αποτελεί πρόβλημα (Dorman, 1996, p. 26).

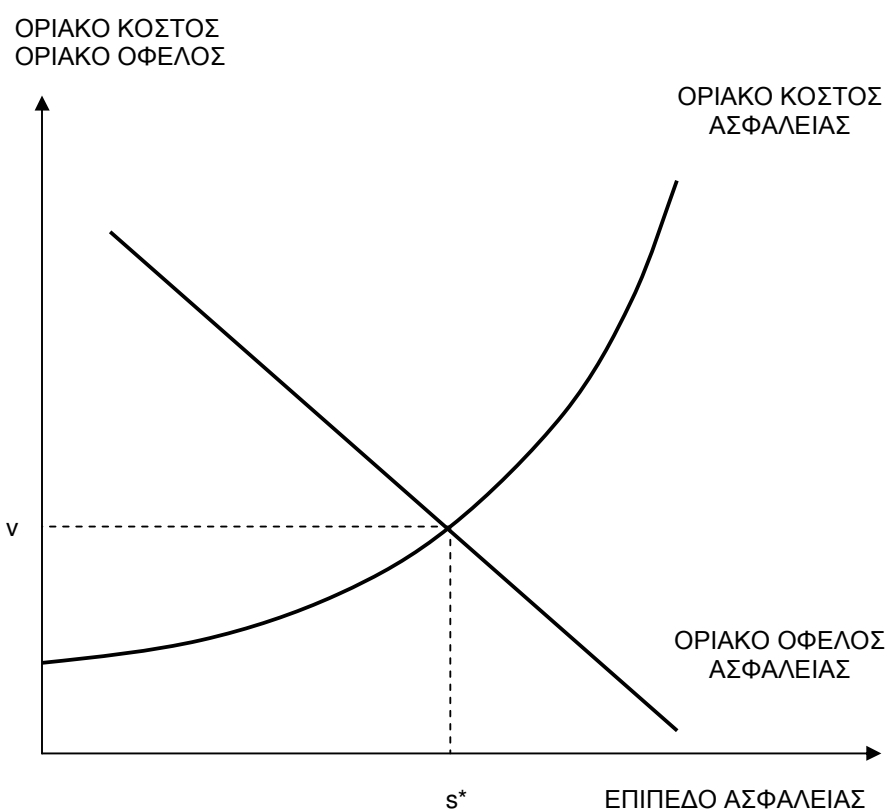
Η προσέγγιση αυτή θα μπορούσε να αποδοθεί ως «θεωρία του διαφορικού μισθού αποζημίωσης» ("Compensating Wage Differential Theory").²⁴ Σύμφωνα με αυτή, οι εργαζόμενοι θα απαιτήσουν μια διαφορά στο μισθό τους ως αποζημίωση για εργασίες τις οποίες θεωρούν επικίνδυνες ή δυσάρεστες. Η μισθολογική αυτή διαφορά θα ωθήσει την επιχείρηση να μειώσει τους εργασιακούς κινδύνους, επιτυγχάνοντας έτσι χαμηλότερο μισθολογικό κόστος. Ταυτόχρονα, η μείωση αυτή των εργασιακών κινδύνων θα παρακινήσει τους εργαζομένους να μην αναζητούν καλύτερη εργασία και θα μειώσει έτσι το κόστος που δημιουργείται για την επιχείρηση από τις αποχωρήσεις εργαζομένων. Τελικά, η σχέση ανταλλαγής επικινδυνότητας – αποδοχών των ίδιων των εργαζομένων θα καθορίσει τις αποφάσεις της κάθε επιχείρησης σχετικά με την υγεία και την ασφάλεια.

Η παραπάνω θεωρία μπορεί να παρασταθεί και γραφικά²⁵ με έναν τρόπο γνώριμο στους οικονομολόγους: κάθε πρόσθετη μείωση των εργατικών ατυχημάτων και κάθε πρόσθετη βελτίωση των εργασιακών συνθηκών έχουν μικρότερη σημασία για τους εργαζομένους, δηλαδή έχουν φθίνουσα οριακή αξία, όπως άλλωστε και τα υπόλοιπα οικονομικά αγαθά. Αφού λοιπόν οι αρχικές βελτιώσεις έχουν και τη μεγαλύτερη σημασία, η καμπύλη που παριστά την οριακή αξία θα είναι φθίνουσα. Τα δεδομένα αυτά γίνονται γνωστά στην επιχείρηση μέσω των αποδοχών που πρέπει να πληρώσει για να προσελκύσει και να κρατήσει τους εργαζομένους.

²⁴ Ο Θεοχαράκης (2005, σ. 158-159) αποδίδει τον όρο ως «θεωρία των εξισωτικών μισθολογικών διαφορών».

²⁵ Για ένα μαθηματικό μοντέλο της θεωρίας βλέπε Dorman, 1996, pp. 35-41.

Η επιχείρηση θα επιθυμούσε φυσικά να μειώσει τα ατυχήματα και να βελτιώσει τις εργασιακές συνθήκες, αυτό όμως απαιτεί κάποιο κόστος, το οποίο βαίνει αυξανόμενο όσο αυξάνεται το επίπεδο της ασφάλειας: είναι σχετικά φθηνή η βελτίωση των εργασιακών πρακτικών ή η προσθήκη κιγκλιδωμάτων στις σκάλες και τα φρεάτια. Πιο περίπλοκες βελτιώσεις όμως, απαιτούν αλλαγή στην τεχνολογία ή τα υλικά που χρησιμοποιεί η επιχείρηση και βέβαια είναι πολύ ακριβότερες. Συνεπώς, η καμπύλη οριακού κόστους της ασφάλειας που αντιμετωπίζει η επιχείρηση θα είναι αύξουσα.



Σχήμα 1: Καθορισμός του επιπέδου ασφάλειας από την αγορά

Από το παραπάνω σχήμα φαίνεται ότι το βέλτιστο επίπεδο ασφάλειας, όπως καθορίζεται από την αγορά, θα είναι το s^* . Δεν παρέχεται ασφάλεια πέραν αυτού του σημείου, αφού το κόστος αποφυγής ενός ακόμη ατυχήματος ξεπερνά την αποτίμηση αυτής της βελτίωσης από τους εργαζομένους. Βέβαια, αφού η προαγωγή της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων έχει κόστος, το βέλτιστο επίπεδο s^* δεν μπορεί να είναι επίπεδο μηδενικής επικινδυνότητας (Viscusi, Vernon and Harrington, 2000, p. 766).

Σύμφωνα με τους υποστηρικτές της θεωρίας αυτής, οι υποθέσεις σχετικά με τη συμπεριφορά των εργαζομένων στις οποίες βασίζεται είναι ελάχιστες και εύκολο να ισχύουν: (α) το άτομο προτιμά να είναι υγιές απ' ότι άρρωστο και (β) η οριακή χρησιμότητα του εισοδήματος είναι θετική. Δεν είναι απαραίτητο για τον εργαζόμενο να αποφεύγει τον κίνδυνο (Viscusi, 1993, p. 1914).

Στη βιβλιογραφία καταγράφεται μια πληθώρα προσπαθειών να αποδειχθεί η «θεωρία του διαφορικού μισθού αποζημίωσης» και να μετρηθεί η υποτιθέμενη θετική επίδραση των κινδύνων ατυχήματος στις αποδοχές ενός εργαζομένου.²⁶ Ένα σημαντικό ζήτημα για τις μελέτες αυτές είναι η επιλογή της ερμηνευτικής μεταβλητής που περιγράφει τον κίνδυνο – συνήθως την πιθανότητα θανάτου – και της οποίας η επίδραση στις αποδοχές του εργαζομένου πρέπει να μετρηθεί: αφού ο κίνδυνος δεν μπορεί να παρατηρηθεί άμεσα για το μεμονωμένο εργαζόμενο, πρέπει να συναχθεί είτε με βάση το επάγγελμα είτε με βάση τον κλάδο στον οποίο εργάζεται.

Στη δεύτερη περίπτωση για παράδειγμα, μέτρο του κινδύνου μπορεί να είναι η πιθανότητα θανάτου ανά χίλιους εργαζομένους σε κάποιον κλάδο. Οι περισσότεροι όμως κλάδοι περιλαμβάνουν θέσεις εργασίας χαμηλής επικινδυνότητας, όπως και θέσεις σχετικά υψηλής επικινδυνότητας. Έτσι, οι εκτιμήσεις της μέσης επικινδυνότητας ανά κλάδο θα είναι στατιστικά μεροληπτικές. Αν συναχθεί αντίστοιχα η επικινδυνότητα με βάση το επάγγελμα, θα αγνοηθούν οι κίνδυνοι που επιδρούν σε άτομα που έχουν το ίδιο επάγγελμα αλλά σε διαφορετικούς κλάδους. Η μεροληψία που σχετίζεται με την επιλογή μεταβλητής για την περιγραφή της επικινδυνότητας μπορεί να είναι σημαντική και οι συντελεστές που θα προκύψουν από τις αντίστοιχες παλινδρομήσεις να μην αντανakλούν μισθολογική αποζημίωση για τον αυξημένο κίνδυνο, αλλά να αποτελούν απλώς δημιουργήματα της διαδικασίας εκτίμησης που χρησιμοποιήθηκε (Purse, 2004, p. 604).

Ένα άλλο ενδημικό πρόβλημα των μελετών που προσπαθούν να αποδείξουν την ύπαρξη του «διαφορικού μισθού αποζημίωσης» είναι αυτό της παράλειψης ουσιαστών ερμηνευτικών μεταβλητών, παράλειψης που

²⁶ Για μια παρουσίασή τους βλέπε Dorman, 1996, pp. 74-100 και Purse, 2004, pp. 601-603.

καθιστά μεροληπτικούς τους υπόλοιπους συντελεστές της εκτιμώμενης εξίσωσης. Η κυριότερη τέτοια παράλειψη προκύπτει όταν δεν λαμβάνονται υπ' όψιν οι μισθολογικές διαφορές μεταξύ των κλάδων οικονομικής δραστηριότητας. Η ύπαρξη μισθολογικών διαφορών μεταξύ των διαφόρων κλάδων και η διαχρονική σταθερότητα των διαφορών αυτών αποτελούν αποδεδειγμένα χαρακτηριστικά των αγορών εργασίας: οι αποδοχές που λαμβάνουν οι εργαζόμενοι ενός συγκεκριμένου επαγγέλματος διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των κλάδων οικονομικής δραστηριότητας. Το φαινόμενο αυτό δεν συνάδει με τη νεοκλασική θεώρηση της αγοράς εργασίας: αν υπήρχαν συνθήκες ανταγωνισμού, οι διακλαδικές μισθολογικές διαφορές θα αποτελούσαν απλώς ένα μεταβατικό φαινόμενο, αφού οι δυνάμεις της προσφοράς και της ζήτησης θα οδηγούσαν στην εξίσωση των αποδοχών μεταξύ των κλάδων για το ίδιο επάγγελμα (Purse, 2004, pp. 605-607).

Μέχρι τώρα, δεν φαίνεται να έχει αποδειχθεί εμπειρικά η ορθότητα της «θεωρίας του διαφορικού μισθού αποζημίωσης» (Θεοχαράκης, 2005, σ. 163): οι εργαζόμενοι στους κλάδους υψηλής επικινδυνότητας όχι μόνο δεν κερδίζουν περισσότερα, αλλά μάλλον λιγότερα.²⁷ Αυτό βέβαια, δεν αποτελεί έκπληξη για τους εργαζομένους (ή όσους βρίσκονται σε αναζήτηση εργασίας), οι οποίοι συνήθως πιστεύουν ότι σε κάθε περιοχή υπάρχουν «καλύτεροι» και «χειρότεροι» εργοδότες και κλάδοι επιχειρήσεων.

Η μισθολογική αποζημίωση που λαμβάνουν οι μη συνδικαλισμένοι εργαζόμενοι για τον κίνδυνο μη θανατηφόρων – αλλά και σε κάποιες περιπτώσεις θανατηφόρων – ατυχημάτων δείχνει να είναι αρνητική. Με άλλα λόγια, για την πλειονότητα του εργατικού δυναμικού, οι επικίνδυνες εργασιακές συνθήκες συνδέονται με μικρότερη αμοιβή. Εξαίρεση φαίνεται να αποτελούν οι εργαζόμενοι που ανήκουν σε συνδικάτα και οι οποίοι λαμβάνουν μισθολογική αποζημίωση για τον κίνδυνο θανατηφόρων ατυχημάτων. Συνολικά φαίνεται ότι οι ενταγμένοι σε συνδικάτα εργαζόμενοι, δηλαδή οι πλέον απομονωμένοι από τις επιδράσεις των δυνάμεων της αγοράς, μπορούν να αποσπούν υψηλότερους μισθούς σε αντάλλαγμα για τον

²⁷ Βλέπε και Fenn and Ashby (2004, pp. 474-475): η εμπειρική έρευνα για το Ηνωμένο Βασίλειο δείχνει ότι η μέση αμοιβή δεν φαίνεται να καθορίζει ή να καθορίζεται από τον εργασιακό κίνδυνο.

υψηλότερο κίνδυνο (Dorman, 1996, pp. 98-99 και Dickens, 1984, pp. 320-323). Το γεγονός αυτό πιθανότατα έχει να κάνει με τη διαπραγματευτική ικανότητα των συνδικάτων και όχι με διαφορές στις προτιμήσεις των μελών τους σχετικά με την ασφάλεια (Dorman and Hagstrom, 1998, pp. 133-134 και Purse, 2004, p. 608). Αυτό μάλλον διαψεύδει τη «θεωρία του διαφορικού μισθού αποζημίωσης», σύμφωνα με την οποία οι μηχανισμοί της αγοράς θα επιτύγχαναν να ανταμείβουν μισθολογικά τον αυξημένο κίνδυνο ατυχήματος.²⁸

Άλλωστε, αν ίσχυε η «θεωρία του διαφορικού μισθού αποζημίωσης» δεν θα υπήρχε λόγος συγκρούσεων μεταξύ εργαζομένων και εργοδοτών για θέματα υγείας και ασφάλειας: κανείς εργαζόμενος δεν έχει λόγο να διαμαρτύρεται αν αποζημιώνεται πλήρως για τους κινδύνους που αντιμετωπίζει. Αν η διαμαρτυρία του οδηγήσει σε επιτυχημένη κρατική παρέμβαση και βελτίωση των εργασιακών συνθηκών, το αποτέλεσμα θα είναι η μείωση των αποδοχών του, αφού δεν θα υφίσταται πλέον λόγος μισθολογικής αποζημίωσης για τους κινδύνους. Φυσικά, η ύπαρξη πληθώρας καταγγελιών για θέματα υγείας και ασφάλειας από συνδικάτα και μεμονωμένους εργαζομένους αποδεικνύει ότι οι τελευταίοι δεν πιστεύουν ότι αποζημιώνονται για τους κινδύνους στους οποίους εκτίθενται (Dorman, 1996, pp. 122-123).

Τα αίτια της αποτυχίας αυτής της θεωρίας – και γενικότερα της αδυναμίας της αγοράς να επιλύσει το πρόβλημα των ατυχημάτων – θα αναλυθούν στα επόμενα τμήματα. Πρέπει όμως να προηγηθεί μια κριτική σε θεωρητικό επίπεδο. Η «θεωρία του διαφορικού μισθού αποζημίωσης», όπως και συνολικά το νεοκλασικό υπόδειγμα, αντιμετωπίζει την επιχείρηση ως ένα

²⁸ Πρέπει να σημειωθεί πάντως ότι αρκετοί οικονομολόγοι επιμένουν στην ορθότητά της. Βλέπε για παράδειγμα τους DeLeire and Levy (2004), που θεωρούν ως δεδομένη την ύπαρξη του «διαφορικού μισθού αποζημίωσης» και προσπαθούν να αποδείξουν ότι οι εργαζόμενοι επιλέγουν ασφαλέστερες ή λιγότερο ασφαλείς εργασίες με βάση το φύλο και την οικογενειακή τους κατάσταση: οι ανύπαντρες μητέρες επιλέγουν ασφαλέστερες εργασίες κλπ. Θεωρούν μάλιστα απίθανο να υπάρχει διακριτική μεταχείριση από τους εργοδότες με βάση την οικογενειακή κατάσταση του υποψηφίου για πρόσληψη. Η προσωπική εμπειρία πάντως του γράφοντος από την ελληνική πραγματικότητα, δείχνει ότι οι εργοδότες του ιδιωτικού τομέα επιθυμούν να πληροφορηθούν πριν την πρόσληψη για την οικογενειακή κατάσταση του υποψηφίου και ιδίως της υποψήφιας για πρόσληψη. Βλέπε επίσης Winston, 2006, p. 34 & p. 77, αλλά και Dorman, 1996, p. 152. Σύμφωνα με τον τελευταίο, στις γυναίκες ανατίθενται συνήθως καθήκοντα β' κατηγορίας με αποτέλεσμα και οι αποδοχές τους να είναι μικρότερες.

«μαύρο κουτί» που αγοράζει συντελεστές παραγωγής (όπως η εργασία) και πουλά αγαθά που παράγονται με τη χρησιμοποίηση αυτών των συντελεστών παραγωγής. Το τι συμβαίνει μεταξύ της αγοράς των συντελεστών και της πώλησης των αγαθών, αποδίδεται σε μια συνάρτηση παραγωγής εξωγενώς δεδομένη, η οποία προκύπτει καθαρά τεχνικά και ουδέτερα (Θεοχαράκης, 2005, σ. 207) και δεν αποτελεί αντικείμενο μελέτης. Συνεπώς, η εσωτερική οργάνωση της επιχείρησης αγνοείται, όπως αγνοείται και η εξουσία του εργοδότη μέσα στην επιχείρηση, η άσκηση δηλαδή του διευθυντικού δικαιώματός του (Θεοχαράκης, 2005, σ. 213).^{29, 30} Αυτό είναι ιδιαίτερα παράδοξο, δεδομένου ότι οι περισσότεροι πόροι βρίσκονται υπό τον έλεγχο των επιχειρήσεων: η χρήση των πόρων αυτών εξαρτάται από τις αποφάσεις των στελεχών που διοικούν τις επιχειρήσεις και όχι απ' ευθείας από την αγορά (Coase, 1992, p. 714).

Αντίστοιχα, ως ένα «μαύρο κουτί» αντιμετωπίστηκε για μακρύ χρονικό διάστημα και το κράτος, γεγονός που εμπόδισε την πλήρη κατανόηση της οικονομικής ζωής (Basu, 2003, pp. 6-7). Τέτοιες οικονομικές θεωρίες παράγουν λύσεις βελτιστοποίησης, ακριβώς αυτές που δεν είναι εφικτές σε πολλές περιπτώσεις στη δημόσια διοίκηση. Το «μαύρο κουτί» προσομοιάζει για το Fukuyama (2005, p. 61) σε μια «μαύρη τρύπα» (black hole) της θεωρίας.

Υπάρχουν φυσικά και προσεγγίσεις διαφορετικές από αυτήν του «μαύρου κουτιού», όπως τα οικονομικά του κόστους συναλλαγών (transaction cost economics): στην περίπτωση αυτή, η επιχείρηση δεν περιγράφεται πλέον ως μια συνάρτηση παραγωγής (δηλαδή μια τεχνολογική κατασκευή), αλλά ως μια δομή διακυβέρνησης (δηλαδή μια οργανωσιακή κατασκευή). Η επιχείρηση μοιάζει κάπως με μια αγορά: και οι δύο αποτελούν αρένες μέσα στις οποίες τα άτομα μπορούν να συναλλαχθούν. Οι εναλλακτικές αυτές δομές διακυβέρνησης διαφέρουν ως προς το κόστος και ως προς την ικανότητα

²⁹ Πρόκειται για μια επιχείρηση που δεν υπάρχει στην πραγματικότητα και το αποτέλεσμα μιας τέτοιας ανάλυσης αποκαλείται από τον Coase (1992, p. 714) «οικονομικά του μαυροπίνακα» (blackboard economics).

³⁰ Για μια ενδιαφέρουσα προσπάθεια ενσωμάτωσης της οργανωσιακής θεωρίας – αλλά και των επιπτώσεων του διαχωρισμού ιδιοκτησίας και ελέγχου στις μεγάλες εταιρείες – στην οικονομική ανάλυση, βλέπε Parandreu (1952, pp. 183-222).

προσαρμογής σε διαταραχές και αντιμετώπισης των κινδύνων (Williamson, 2000a, pp. 94-95).

Η αντιμετώπιση αυτή της επιχείρησης ως «μαύρου κουτιού» δεν είναι η μόνη προβληματική υπόθεση της νεοκλασικής οικονομικής θεωρίας. Άλλες τέτοιες υποθέσεις – που συνήθως γίνονται με στόχο να διευκολύνουν τη μαθηματική έκφραση της θεωρίας – φαίνεται να είναι ότι άτομα και επιχειρήσεις μεγιστοποιούν ορθολογικά την ωφέλειά τους,³¹ ότι οι πληροφορίες δεν έχουν κόστος, ότι οι εισροές και οι εκροές είναι απείρως διαιρετές κλπ (Posner, 1993, p. 74). Αρκετές από αυτές τις υποθέσεις θα εκτεθούν αναλυτικά παρακάτω, μαζί με τα μειονεκτήματά τους.

Πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι το ζήτημα του «ρεαλισμού» των παραδοχών και των συνεπειών τους αποτελεί αντικείμενο διαφωνίας στην οικονομική θεωρία. Δεν θεωρούν όλοι την ύπαρξη παραδοχών που προσεγγίζουν την πραγματικότητα ως απαραίτητη για την εγκυρότητα των αποτελεσμάτων, αλλά θεωρούν ότι θεωρίες και υποδείγματα πρέπει να κρίνονται με βάση τη συμφωνία των λογικών συμπερασμάτων τους με τα εμπειρικά φαινόμενα που εξετάζουν (Καζάκος, 2006, σ. 182-183). Με τη λογική αυτή, η περιγραφή δεν έχει καμμία αξία χωρίς την ικανότητα πρόβλεψης. Υπάρχει όμως και η εντελώς αντίθετη άποψη, ότι η πρόβλεψη είναι αναπότρεπτα εξαρτημένη από την περιγραφή: η ακρίβεια μιας πρόβλεψης εξαρτάται από το κατά πόσο το περιεχόμενό της συμπίπτει με

³¹ Η συνήθης νεοκλασική προσέγγιση θεωρεί ως στόχο αυτών που διοικούν μια επιχείρηση τη μεγιστοποίηση των κερδών ή του πλούτου των μετόχων της. Για τους θιασώτες του νεοκλασικού τρόπου σκέψης, τα εμπειρικά δεδομένα δεν θεωρούνται ποτέ αρκετά για να απορριφθεί η υπόθεση της μεγιστοποίησης αυτής (Mueller, 1992 / 1994, p. 298). Αγνοούνται έτσι τα προβλήματα που δημιουργούνται από το διαχωρισμό ιδιοκτησίας και ελέγχου στις μεγάλες εταιρείες, καθώς και από τη δυνατότητα των μανάτζερ να έχουν διαφορετικούς στόχους από τους μετόχους (Mueller, 1992 / 1994, p. 295). Στο νεοκλασικό αυτό πλαίσιο, η εταιρική διακυβέρνηση και οι διαφωνίες για το τι πρέπει να πράξει η εταιρεία έχουν μικρή σημασία. Στην πραγματικότητα όμως, συμβαίνουν τα αντίθετα: η εταιρική διακυβέρνηση έχει μεγάλη σημασία, ενώ υπάρχουν διαφωνίες για το τι πρέπει η εταιρεία να πράξει. Οι διαφωνίες αυτές οφείλονται εν μέρει σε διαφορετικές εκτιμήσεις και εν μέρει σε διαφορετικούς στόχους. Οι μανάτζερ μπορεί να δρουν για την προώθηση των δικών τους συμφερόντων εις βάρος των συμφερόντων των μετόχων, ενώ οι μέτοχοι της πλειοψηφίας μπορεί να προωθούν τα δικά τους συμφέροντα εις βάρος των συμφερόντων των μετόχων της μειοψηφίας. Οι ιδιοκτήτες αδυνατούν – λόγω ασύμμετρης πληροφόρησης – να παρακολουθήσουν τη δράση των εργαζομένων και των μανάτζερ, ενώ συχνά δεν γνωρίζουν καν τι θα έπρεπε να πράξουν οι άνθρωποι αυτοί που υποτίθεται ότι εργάζονται υπέρ των συμφερόντων τους (Stiglitz, 2002, pp. 480-481).

αυτό που τελικά λαμβάνει χώρα. Το τελευταίο όμως αποτελεί ζήτημα ακριβούς περιγραφής (Sen, 2008, pp. 10-11).

1.3 ΤΟ ΕΛΛΕΙΜΜΑ ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗΣ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΚΙΝΔΥΝΟΥΣ

ΕΠΙΘΕΩΡΗΤΗΣ: Μα εδώ οι εργαζόμενοι εκτίθενται στο μόλυβδο...

ΕΡΓΟΔΟΤΗΣ: Μη φοβάσαι, δεν θα πάθουν τίποτα· τους αλλάζω κάθε χρόνο!

(διάλογος κατά τη διάρκεια ελέγχου σε χυτήριο μολύβδου στην περιοχή Καλοχωρίου)

Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, η πρώτη συνθήκη για την ικανοποιητική λειτουργία της αγοράς είναι η πλήρης πληροφόρηση επιχείρησης και εργαζομένων. Αν για παράδειγμα, οι εργαζόμενοι δεν γνωρίζουν τους κινδύνους στους οποίους εκτίθενται, δεν πρόκειται να ζητήσουν την ανάλογη αποζημίωση μέσω του μισθού τους. Φαίνεται πάντως ότι οι εργαζόμενοι έχουν μια γενική συναίσθηση των κινδύνων στους οποίους εκτίθενται: υπάρχει μια ισχυρή συσχέτιση μεταξύ της επικινδυνότητας στη βιομηχανία και του κατά πόσον οι εργαζόμενοι θεωρούν την εργασία τους ως επικίνδυνη. Από την άλλη όμως, οι εργαζόμενοι έχουν υπ' όψιν τους την ύπαρξη κάποιων κινδύνων, αλλά όχι τα ακριβή χαρακτηριστικά τους.

Κατά κανόνα, οι εργαζόμενοι κατανοούν καλύτερα τους κινδύνους για την ασφάλεια, όπως αυτούς που σχετίζονται με την απουσία κατάλληλων προφυλακτικών στις μηχανές, αφού γίνονται ευκολότερα αντιληπτοί με τις ανθρώπινες αισθήσεις. Αντιθέτως, οι κίνδυνοι για την υγεία, όπως αυτοί που σχετίζονται με την έκθεση σε χημικούς παράγοντες, γίνονται δυσκολότερα κατανοητοί: αφορούν βλάβες που η εμφάνισή τους αποτελεί στατιστικό φαινόμενο και που τα αποτελέσματά τους μπορεί να εμφανιστούν μετά από δεκαετίες ή να μη γίνουν ποτέ αντιληπτά. Στο χρονικό αυτό διάστημα, ο εργαζόμενος μπορεί να έχει αλλάξει πολλές φορές εργοδότη, ειδικά σε χώρες με υψηλή κινητικότητα των εργαζομένων όπως οι Η.Π.Α. (Gray and Jones, 1990, p. 3 και Baldwin and McCrudden, 1987, pp. 155-156). Επιπλέον, κάθε χρόνο χιλιάδες νέοι χημικοί παράγοντες εισάγονται στους χώρους εργασίας,

παράγοντες για τους οποίους κανείς δεν γνωρίζει αν θα αποδειχθούν επιβλαβείς στο μέλλον (Dorman, 1996, pp. 42-43).

Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του καρκίνου, αφού μεσολαβούν χρόνια ανάμεσα στην έκθεση σε δυνητικά καρκινογόνες ουσίες και την ανάπτυξη του καρκίνου. Μερικές ουσίες μπορεί να προκαλέσουν τη νόσο σε διαφορετικά μέρη του σώματος, ενώ τα ίδια καρκινογόνα μπορεί να προκαλέσουν καρκίνο σε κάποια άτομα και όχι σε άλλα. Για όλους αυτούς τους λόγους είναι δύσκολο να αποδειχθεί μια αιτιώδης σχέση, δηλαδή ότι μια δεδομένη καρκινογόνος ουσία έχει προκαλέσει μια δεδομένη περίπτωση καρκίνου. Για τους ίδιους όμως λόγους είναι δύσκολο να καταρριφθούν ισχυρισμοί, σύμφωνα με τους οποίους μια ουσία προκαλεί αύξηση της συχνότητας της νόσου σε έναν πληθυσμό στον οποίο είναι ήδη αρκετά διαδεδομένη. Μπορούν έτσι να δημιουργηθούν και αβάσιμοι φόβοι (Βρετανικός Ιατρικός Σύλλογος, 1998, σ. 83-85).

Το πρόβλημα εντείνεται από την αδυναμία των ανθρώπινων αισθήσεων να εντοπίσουν κάποιους κινδύνους για την υγεία: το χρώμα και η οσμή ενός αερίου δεν αποτελούν αξιόπιστο δείκτη για το αν είναι καρκινογόνο (Viscusi, Vernon and Harrington, 2000, pp. 767-768). Το αποτέλεσμα είναι ότι, σύμφωνα με μια έρευνα μεταξύ των Ελλήνων εργαζομένων που είναι πιθανό να εκτέθηκαν σε καρκινογόνους παράγοντες στο εργασιακό τους περιβάλλον, μόλις το 6,6% των ανδρών ήταν ενήμεροι για την πιθανότητα αυτής της έκθεσης. Στην ίδια έρευνα, δεν βρέθηκε καμμία γυναίκα ενήμερη για τον κίνδυνο αυτό (Chatzis et al., 2004, p. 658).

Η άγνοια αυτή αφορά συνήθως και τα ελεγκτικά σώματα: καμμία επαγγελματική ασθένεια στην περιοχή της Θεσσαλονίκης δεν έχει γνωστοποιηθεί στην αρμόδια υπηρεσία επιθεώρησης εργασίας (το ΚΕ.Π.Ε.Κ. Μακεδονίας - Θράκης) ούτε από τις επιχειρήσεις ούτε από το ΙΚΑ. Στο Ηνωμένο Βασίλειο αντίστοιχα, τα εργατικά συνδικάτα έχουν ασκήσει κριτική για την ουσιαστική ανυπαρξία στατιστικών στοιχείων για τις επαγγελματικές ασθένειες, ενώ και ο κοινοβουλευτικός έλεγχος έχει καταδείξει τις ελλείψεις του HSE σε προσωπικό, πόρους, έρευνα και γενικότερα δραστηριοποίηση

στον τομέα της επαγγελματικής υγείας (Baldwin and McCrudden, 1987, pp. 155-157).³²

Η ενασχόληση με την επαγγελματική υγεία απαιτεί ένα οργανωμένο σύστημα αναφοράς που να συνδέει την επαγγελματική ιστορία των εργαζομένων με την υγεία τους, την καλύτερη εκπαίδευση των γιατρών στο να αναγνωρίζουν τα ιατρικά προβλήματα που μπορεί να σχετίζονται με την εργασία και βέβαια την παροχή υψηλού επιπέδου εκπαίδευσης στους Επιθεωρητές Εργασίας (Baldwin and McCrudden, 1987, pp. 155-157). Απαιτεί επιπλέον την ουσιαστική συνεργασία σε κεντρικό αλλά και τοπικό επίπεδο των φορέων παροχής ιατρικών υπηρεσιών, των ασφαλιστικών ταμείων και των υπηρεσιών επιθεώρησης εργασίας.

Θα μπορούσε βέβαια κάποιος να ισχυριστεί ότι ο εργαζόμενος, ακόμη κι αν δε γνωρίζει τους κινδύνους κατά την πρόσληψή του, θα τους μάθει αργότερα κατά τη διάρκεια της εργασίας του: αφού τοποθετηθεί στη θέση εργασίας του θα είναι σε θέση να παρατηρεί όσα σχετίζονται με αυτή, αλλά και με τις συνθήκες του περιβάλλοντος και την πρακτική των συναδέλφων του. Θα μπορέσει ακόμη να πληροφορηθεί για το αν κάποιοι συνάδελφοί του έχουν πέσει στο παρελθόν θύματα εργατικών ατυχημάτων. Αν ο εργαζόμενος θεωρήσει ότι οι συνθήκες εργασίας είναι πολύ δυσμενείς σχετικά με τις αποδοχές που λαμβάνει, θα μπορούσε να παραιτηθεί και να ψάξει αλλού για εργασία.

Η συλλογιστική αυτή παραγνωρίζει βασικά χαρακτηριστικά της σχέσης εργασίας. Ο εργαζόμενος όσο παραμένει περισσότερο σε μια θέση εργασίας, τόσο αποκτά δεξιότητες κατάλληλες για τη θέση αυτή και για τη συγκεκριμένη επιχείρηση, ενώ ταυτόχρονα αποκτά δικαιώματα που προέρχονται από την προϋπηρεσία (αρχαιότητα). Οι δεξιότητες και τα δικαιώματα αυτά δεν μεταφέρονται, αν ο εργαζόμενος μετακινηθεί σε μια άλλη ασφαλέστερη

³² Ειδικά για την περίπτωση της επαγγελματικής έκθεσης στο ραδόνιο στο Ηνωμένο Βασίλειο, βλέπε Rothstein (2003, pp. 88-89): η πλειονότητα των Επιθεωρητών του HSE ασχολούνται με ένα ευρύ φάσμα κινδύνων στους χώρους εργασίας και συνηθίζουν να επικεντρώνουν τις προσπάθειές τους σε άμεσα παρατηρήσιμους κινδύνους και όχι σε χρόνια και πολύπλοκα ζητήματα υγείας. Οι Επιθεωρητές δεν είναι εξοικειωμένοι με τα ζητήματα ραδιενέργειας και την ειδική νομοθεσία. Έτσι, το θέμα αφήνεται στους ειδικούς, οι οποίοι όμως είναι συνήθως αναγκασμένοι (λόγω του μικρού αριθμού τους) να ασχοληθούν με τις τεχνητές πηγές ραδιενέργειας, όπως αυτές που χρησιμοποιούνται στα νοσοκομεία ή τα ερευνητικά ιδρύματα.

επιχείρηση.³³ Έτσι, κινδυνεύει να παγιδευθεί σε μια ανεπιθύμητη εργασιακή κατάσταση (Viscusi, Vernon and Harrington, 2000, p. 771 και Dorman, 1996, p. 42), αφού το κόστος εξόδου (opt-out) – δηλαδή της επιλογής του εργαζομένου να φύγει από την εργασία του – θα είναι υψηλό. Βέβαια, αν ο κίνδυνος για τη ζωή είναι προφανής και άμεσος και ο εργαζόμενος έχει τη δυνατότητα να εργαστεί αλλού, πιθανότατα θα αλλάξει εργασία.³⁴

Αν πάντως υπάρχει η δυνατότητα μεταπήδησης σε ασφαλέστερες επιχειρήσεις, το διάστημα που ένας εργαζόμενος θα απασχολείται σε μια επικίνδυνη εργασία θα είναι μικρότερο από το αντίστοιχο μιας ασφαλούς. Συνεπώς, αφού ο ρυθμός αποχωρήσεων θα είναι μεγαλύτερος στις επικίνδυνες εργασίες, σε αυτές θα βρίσκονται περισσότεροι νέοι και άπειροι εργαζόμενοι. Επιπλέον, η επιχείρηση θα αποφεύγει την τοποθέτηση των πιο έμπειρων εργαζομένων στις θέσεις αυτές, αφού θα της στοιχίσει περισσότερο μια τέτοια απώλεια λόγω τραυματισμού ή παραίτησης.

Η ιστορία έχει να προσφέρει παραδείγματα συστηματικής απόκρυψης κινδύνων για τους εργαζομένους (Purse, 2004, p. 611 και Dorman, 2006, pp. 48-49). Από το 1918 υπήρχαν ασφαλιστικές εταιρείες που σιωπηρά αρνούσαν να ασφαλίσουν εργαζομένους στην παραγωγή και χρήση αμιάντου, λόγω του αυξημένου κινδύνου καρκίνου του πνεύμονα, ενώ τη δεκαετία του 1930 η ιατρική έρευνα είχε ανακαλύψει την αιτιώδη σχέση. Όμως, οι επιχειρήσεις του κλάδου πέτυχαν να εμποδίσουν την αποκάλυψη αυτής της γνώσης μέχρι τη δεκαετία του 1970, όταν ήδη γενιές εργαζομένων

³³ Για τον ιεραρχικό αυτό μηχανισμό που μειώνει την κινητικότητα των εργαζομένων και τους λόγους που επικράτησε, βλέπε Matthews, 1986, pp. 914-915. Ένας άλλος μηχανισμός που περιορίζει την κινητικότητα των εργαζομένων αναφέρεται από το Stiglitz (2002, p. 470): τη στιγμή που κάποιος πάει για να εργαστεί σε ένα συγκεκριμένο εργοδότη, δημιουργείται μια ασυμμετρία στην πληροφόρηση. Ο εργοδότης μπορεί να γνωρίζει τώρα για τις ικανότητες του ατόμου περισσότερα από τους υπόλοιπους. Οι άλλοι εν δυνάμει εργοδότες διστάζουν να επιδιώξουν να προσελκύσουν τον εργαζόμενο, γνωρίζοντας ότι για να το επιτύχουν θα πρέπει να προσφέρουν πολύ περισσότερα. Ο φραγμός αυτός στην κινητικότητα της εργασίας δίνει στον πρώτο εργοδότη αυξημένη ισχύ, την οποία μπαίνει στον πειρασμό να χρησιμοποιήσει.

³⁴ Αναφέρεται το παράδειγμα αμερικανικής αεροπορικής εταιρείας η οποία έχασε ένα αεροπλάνο σε ατύχημα που οφειλόταν σε ανασφαλή φόρτωση επικίνδυνων υλικών. Το πολύνεκρο ατύχημα ακολουθήθηκε από την ομαδική παραίτηση αεροσυνοδών από την εταιρεία (French, 1998, p. 533).

είχαν εκτεθεί στον κίνδυνο (Dorman, 1996, p. 43 και Morgan, 1997 / 2000, σ. 372-373).³⁵

Επιπλέον, αν ισχύει η «θεωρία του διαφορικού μισθού αποζημίωσης» και οι μεγαλύτεροι κίνδυνοι οδηγούν σε υψηλότερες συνολικές αποδοχές, τότε οι εργοδότες έχουν ένα πολύ ισχυρό κίνητρο για να παραπληροφορούν τους εργαζομένους για τους κινδύνους, έτσι ώστε να χρειάζεται να πληρώσουν μικρότερη διαφορά στο μισθό. Το επιχείρημα αυτό δικαιολογεί τουλάχιστον την ανάγκη κρατικής παρέμβασης για καλύτερη διάχυση της πληροφορίας (Dorman, 1996, p. 27).

Γενικότερα, αν οι αγορές ήταν πλήρως αποδοτικές σε θέματα πληροφόρησης – δηλαδή αν οι πληροφορίες διαχέονταν στιγμιαία και πλήρως σε όλη την οικονομία – τότε κανείς δεν θα είχε το κίνητρο να συλλέγει πληροφορίες αν έπρεπε να καταβάλλει κάποιο κόστος γι' αυτό. Συνεπώς, οι αγορές δεν μπορούν να είναι πλήρως αποδοτικές σε θέματα πληροφόρησης. Οι αγορές δεν παρέχουν τα κατάλληλα κίνητρα για την αποκάλυψη της πληροφορίας και υπάρχει κατ' αρχήν κάποιος ρόλος για το κράτος (Stiglitz, 2002, pp. 471-472).

Τέλος, ακόμη κι αν μπορούσε να υπάρξει πλήρης πληροφόρηση εργοδότη και εργαζομένου για τους σταθερούς και μόνιμους κινδύνους – έτσι ώστε να γίνουν αντικείμενο διαπραγμάτευσης – το ίδιο δεν είναι εφικτό για τους προσωρινούς και απρόβλεπτους, οι οποίοι είναι συνήθως και οι χειρότεροι (Dorman, 1996, pp. 221-222). Είναι προφανώς πολύ δυσκολότερο να προβλέψει κανείς τις συνέπειες μιας ξαφνικής διαρροής ή μιας έκρηξης και φυσικά να διαπραγματευθεί την ανάλογη αποζημίωση εκ των προτέρων.

³⁵ Στην απόκρυψη των κινδύνων αυτών συνέβαλλαν και αρκετοί ειδικοί επιστήμονες που δεν ήθελαν να χάσουν τη χρηματοδότηση από μέρους των εταιρειών ή να απομονωθούν από τους υπόλοιπους. Βέβαια, δεν υπάρχει κάτι που να καθιστά τις εταιρείες πιο εχθρικές προς την επιστήμη σε σχέση με άλλου είδους συμφέροντα: ερευνητές χρηματοδοτούμενοι από συνδικάτα μπορεί να υπερβάλλουν ως προς τις συνέπειες που έχουν στην υγεία των εργαζομένων διάφορες απειλές που εμφανίζονται στο εργασιακό περιβάλλον. Αυτό που καθιστά αποτελεσματικότερες τις πιέσεις που ασκούν οι εταιρείες είναι ότι οι τελευταίες έχουν μεγαλύτερους πόρους και καλύτερη δικτύωση (Dorman, 2006, p. 49).

1.4 Η ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΕΝΗ ΟΡΘΟΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ

Σκέφτομαι και ξανασκέφτομαι για μήνες και χρόνια. Ενενήντα-εννιά φορές το συμπέρασμα είναι λανθασμένο. Την εκατοστή φορά έχω δίκιο.

Αϊνστάϊν (αναφέρεται στο *Chambers Dictionary of Quotations*, 1996, p. 363)

Και όταν όμως κάποιος έχει λάβει μια πληροφορία, δεν είναι πάντα σε θέση να την αξιοποιήσει: κάθε στιγμή το άτομο θυμάται μόνο ένα τμήμα των πληροφοριών που έχει δεχτεί στο παρελθόν. Η ατέλεια αυτή της μνήμης είναι ενδογενής και φαίνεται ότι σχετίζεται με μηχανισμούς ελέγχου της προσοχής και των συναισθημάτων που χρησιμοποιούνται όταν κάποιος λαμβάνει και κωδικοποιεί την πληροφορία (Tirole, 2002, p. 639). Οι άνθρωποι προσπαθούν (συνειδητά ή ασυνείδητα) να θυμούνται τα καλά γι' αυτούς νέα, δίνοντας μεγαλύτερη προσοχή σ' αυτά, συζητώντας τα με άλλους, κρατώντας αρχείο κλπ. Αντίθετα, δίνουν λιγότερη προσοχή στα άσχημα γι' αυτούς νέα και επιδιώκουν να εφεύρουν δικαιολογίες για τα αρνητικά αποτελέσματα (Tirole, 2002, p. 647). Το τελευταίο εύρημα θα μπορούσε να εξηγήσει τη στάση όσων εργοδοτών δεν θυμούνται τα ατυχήματα που έγιναν στην επιχείρησή τους ή επιρρίπτουν συστηματικά την ευθύνη γι' αυτά στους ίδιους τους εργαζομένους.

Ακόμη όμως κι αν ο εργαζόμενος έχει απολύτως ακριβή γνώση της επικινδυνότητας που δημιουργούν διάφοροι παράγοντες στο χώρο εργασίας του, είναι πολύ αμφίβολη η ικανότητά του να επεξεργαστεί τα δεδομένα και να καταλήξει στις βέλτιστες αποφάσεις. Ο μεγάλος αριθμός κινδύνων στο χώρο εργασίας, σε συνδυασμό με τις μικρές πιθανότητες εμφάνισης της βλάβης από τον κάθε κίνδυνο, καθώς και με τις χρονικές υστερήσεις (που φθάνουν τις αρκετές δεκαετίες στην περίπτωση του καρκίνου), καθιστούν το πρόβλημα δυσεπίλυτο. Λόγω μάλιστα της σοβαρότητας του διακυβεύματος (πιθανός θάνατος), το κόστος των λανθασμένων επιλογών θα είναι υψηλό (Viscusi, Vernon and Harrington, 2000, p. 771). Έχει εκτιμηθεί ότι το 23% των εργαζομένων στην Ευρωπαϊκή Ένωση εκτίθεται σε καρκινογόνους παράγοντες στο χώρο εργασίας τους και ότι η επαγγελματική έκθεση είναι

υπεύθυνη για το 13% των περιπτώσεων καρκίνου του πνεύμονα στους άνδρες (Chatzis et al., 2004, p. 657).

Όπως προκύπτει από την ψυχολογική έρευνα, οι άνθρωποι έχουν περιορισμένη ικανότητα να συγκεντρώσουν την προσοχή τους σε πολλά δεδομένα ταυτόχρονα. Τα μάτια και τα αυτιά μπορούν ανά πάσα στιγμή να αποσπών από το περιβάλλον πολλές πληροφορίες, ενώ άλλες είναι ήδη αποθηκευμένες στη μακροχρόνια μνήμη. Από αυτές όμως μόνο σε μερικές (μέχρι έξι) μπορεί να εστιαστεί η ανθρώπινη προσοχή – που συνήθως αποκαλείται βραχυχρόνια μνήμη – και να τις επεξεργαστεί για τη λήψη μιας απόφασης. Συνεπώς, από όλα όσα γνωρίζει ή αντιλαμβάνεται με τις αισθήσεις του το άτομο, μόνο ένα μικρό τμήμα επηρεάζει κάθε φορά τη συμπεριφορά του (Simon, 1985, pp. 301-302).

Στις περισσότερες θέσεις εργασίας είναι πολύ πιθανή η ύπαρξη ενός μεγάλου αριθμού πιθανών κινδύνων, περισσότερων απ' όσους μπορεί να εντοπίσει και να συνυπολογίσει κανείς. Έτσι, το άτομο πρέπει να επιλέξει ποιους από αυτούς θα λάβει υπ' όψιν του και να αγνοήσει τους υπόλοιπους. Με όποιον τρόπο κι αν γίνει η επιλογή αυτή, σε κάποιους κινδύνους θα αποδοθεί μηδενική βαρύτητα. Συνήθως θεωρείται ότι οι κίνδυνοι που θα αγνοηθούν είναι αυτοί που έχουν πολύ μικρή πιθανότητα να λάβουν χώρα. Όσο λογικό κι αν φαίνεται αυτό από την οπτική γωνία του μεμονωμένου ατόμου, έχει σημαντικές συνέπειες για το σύνολο του εργατικού δυναμικού: όσο απίθανη κι αν είναι η εμφάνιση βλάβης από κάποιον παράγοντα για το συγκεκριμένο εργαζόμενο, δεν παύει να είναι πιθανή για το σύνολο των εργαζομένων. Στο βαθμό λοιπόν που ο κάθε εργαζόμενος αγνοεί τέτοιου είδους κινδύνους, ο μηχανισμός της αγοράς παύει να λειτουργεί. Από την άλλη, η διαδικασία αυτή φιλτραρίσματος μπορεί να οδηγεί τους εργαζομένους στο παράδοξο αποτέλεσμα να δίνουν υπερβολική βαρύτητα σε κάποιους από τους κινδύνους: όσοι από αυτούς δεν αγνοηθούν με τη διαδικασία που περιγράφηκε παραπάνω, θα λάβουν περίσπτη θέση στο οπτικό πεδίο του εργαζομένου και συνεπώς μεγαλύτερη βαρύτητα από αυτή που τους αναλογεί (Dorman, 1996, pp. 143-144).

Οι εργαζόμενοι λοιπόν δεν είναι ισχυροί ηλεκτρονικοί υπολογιστές, εφοδιασμένοι με μια μεγάλη βάση δεδομένων σχετικά με τους επαγγελματικούς κινδύνους και προικισμένοι με την ικανότητα να υπολογίσουν τον αριθμό των ατυχημάτων και των ασθενειών που θα εμφανιστούν στο μέλλον και το κόστος που θα επιφέρουν. Οι εργαζόμενοι – όπως και όλοι οι άνθρωποι – επιδιώκουν να μειώνουν την πολυπλοκότητα των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν και για το σκοπό αυτό χρησιμοποιούν απλούς κανόνες, κανόνες που είναι γενικά πολύ χρήσιμοι, κάποιες φορές όμως οδηγούν σε σοβαρά και συστηματικά σφάλματα (Rabin, 1998, p. 24). Οι άνθρωποι δεν επιδιώκουν τη μεγιστοποίηση της ωφέλειάς τους, όπως υποθέτουν παραδοσιακά οι οικονομολόγοι (Rabin, 1998, p. 11, Tirole, 2002, p. 640 και Augier and Kreiner, 2000, p. 665), αλλά αναζητούν το ικανοποιητικό και καταλήγουν στην πρώτη επιλογή που τους προσφέρει ένα αρκετά καλό επίπεδο αποτελεσμάτων (Dorman, 1996, pp. 142-143 και Morgan, 1997 / 2000, σ. 108-109). Σύμφωνα με τους James March και Herbert Simon:

Ως επί το πλείστον, η λήψη αποφάσεων από τον άνθρωπο, είτε ατομική είτε οργανωσιακή, συνίσταται στην εξεύρεση και επιλογή ικανοποιητικών εναλλακτικών επιλογών· μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις ασχολείται με την ανακάλυψη και επιλογή άριστων εναλλακτικών επιλογών. Η αναζήτηση άριστων επιλογών απαιτεί διαδικασίες πολύ πιο σύνθετες απ' ό,τι η αναζήτηση απλώς ικανοποιητικών εναλλακτικών επιλογών. Για παράδειγμα, είναι εντελώς διαφορετικό να ψάχνει κανείς στα άχυρα για να βρει την πιο μυτερή βελόνα που υπάρχει εκεί μέσα και διαφορετικό να ψάχνει στα άχυρα για να βρει μια βελόνα αρκετά μυτερή ώστε να μπορέσει να ράψει (March και Simon, 1993 / 2003, σ. 247).

Η θεώρηση αυτή ονομάζεται περιορισμένη ορθολογικότητα (*bounded rationality*).³⁶ Περιορισμένη ορθολογικότητα σημαίνει ότι ο άνθρωπος, κατά τη

³⁶ Η χρήση του όρου «ορθολογικότητα» γίνεται συμβατικά για λόγους κατανόησης από τους αναγνώστες. Η «*ratio*» δεν αποτελεί ακριβή μετάφραση του «λόγου» και βέβαια δεν σημαίνει «ορθός λόγος»: όποιος αναφέρεται σε «ορθό λόγο» δέχεται κατ' ανάγκη την ύπαρξη μη ορθού λόγου. Ο όρος «*ratio*» σημαίνει την έλλογη δυνατότητα της διανοίας να διακρίνει και να συνδέει τα γνωστικά αντικείμενα, ενώ ρασιοναλισμός είναι η θεωρία κατά την οποία η γνώση αφ' ενός είναι έμφυτη και δεν ορίζεται από την εμπειρία, αφ' ετέρου αυτοεπιβεβαιώνει την

λήψη μιας απόφασης, ενεργεί μεν ορθολογικά, αλλά οι γνωστικές του ικανότητες είναι περιορισμένες.³⁷ Η θεώρηση αυτή αναδύθηκε ως αντίδραση στην υπόθεση της ορθολογικότητας στην οποία βασίζονται τα νεοκλασικά οικονομικά και σε μια προσπάθεια καλύτερης κατανόησης των ανθρωπίνων επιλογών (Augier and Kreiner, 2000, p. 678).³⁸

Επιπλέον, υπάρχουν και εμπειρικά δεδομένα, σύμφωνα με τα οποία, οι κοινωνικοί και θεσμικοί περιορισμοί διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη λήψη αποφάσεων υπό καθεστώς αβεβαιότητας. Τέτοιοι περιορισμοί μπορεί να έχουν σχέση με το μέγεθος της ομάδας που τίθεται σε κίνδυνο, τη σχέση κάποιου μαζί της, τη δομή της κάθε κοινωνίας και τους ηθικούς κανόνες της. Έτσι, τα μοντέλα της περιορισμένης ορθολογικότητας στη λήψη αποφάσεων οφείλουν να λαμβάνουν υπ' όψιν, όχι μόνο τους περιορισμούς του ανθρώπινου μυαλού, αλλά και το περιβάλλον (κοινωνικό και θεσμικό) εντός του οποίου λαμβάνεται μια απόφαση (Landa and Wang, 2001, p. 232). Υπάρχει μάλιστα και η άποψη (που εντάσσεται στη Θεσμική Σχολή), περί «συλλογικότητας» των συναλλαγών: οι άνθρωποι δεν συναλλάσσονται απλώς ως άτομα, αλλά είναι οργανωμένοι σε πολιτικές, επαγγελματικές και πολιτισμικές ομάδες. Με τη λογική αυτή, σημαντικό ρόλο διαδραματίζει η συλλογική δράση και το αποτέλεσμα καθορίζεται σε μεγάλο βαθμό από τη σχετική δύναμη των κοινωνικών ομάδων (Στασινόπουλος, 2004, σ. 91).

Εξάλλου, το επάγγελμα που θα ασκήσει ο κάθε άνθρωπος εξαρτάται κατά πολύ από επιλογές που έκανε στο παρελθόν ο ίδιος ή το οικογενειακό του περιβάλλον: συνήθως οι έφηβοι στην Ελλάδα καλούνται να αποφασίσουν σε ηλικία δεκαεπτά ετών αν θα προσπαθήσουν να σπουδάσουν και σε ποιο αντικείμενο, χωρίς να αντιλαμβάνονται πλήρως τη σημασία αυτής της απόφασης και χωρίς να έχουν υπ' όψιν τους όλα τα δεδομένα. Δεν έχουν

ορθότητά της. Αντίπαλος του ρασιοναλισμού είναι ο εμπειρικός, δηλαδή η θεωρία κατά την οποία η γνώση είναι προϊόν της εμπειρίας. Ο ρασιοναλισμός θα μπορούσε να αποδοθεί στα ελληνικά ως «λογικισμός», χωρίς δηλαδή να εισάγονται αξιολογήσεις (Δρακόπουλος, 1985, σ. 143-148).

³⁷ Βλέπε τον πρόλογο του Αντώνη Μακροδημήτρη και το εισαγωγικό σημείωμα του Κ. Β. Αναγνωστόπουλου στο March και Simon (1993 / 2003). Για τη λήψη αποφάσεων στο πλαίσιο μιας οργάνωσης, βλέπε και Robbins, 2001, pp. 135-143.

³⁸ Αυτό δεν σημαίνει βέβαια ότι η περιορισμένη ορθολογικότητα δεν βρήκε εφαρμογή και σε άλλες κοινωνικές επιστήμες. Για παραδείγματα περιορισμένης ορθολογικότητας στην πολιτική επιστήμη, βλέπε Simon, 1985, pp. 297-301.

άλλωστε απεριόριστο χρόνο ώστε να συλλέξουν όλες τις απαραίτητες πληροφορίες και να τις επεξεργαστούν για να λάβουν τη βέλτιστη δυνατή απόφαση: η επιλογή πρέπει να γίνει σε συγκεκριμένη στιγμή. Γενικότερα, πολλές από τις σημαντικότερες αποφάσεις στη ζωή ενός ανθρώπου λαμβάνονται υπό την επίδραση όχι μόνο του συνειδητού αλλά και του ασυνειδητού (Wolozin, 2002, pp. 52-55). Μάλιστα, είναι πιθανό, να προσπαθήσει κάποιος να εκλογικεύσει και να εξηγήσει εκ των υστέρων αποφάσεις που έχουν μια μη ορθολογική διάσταση, παρουσιάζοντάς τες ως ορθολογικές (Morgan, 1997 / 2000, σ. 454).³⁹

Η προσπάθεια εκλογίκευσης παλαιότερων αποφάσεων πιθανώς να σχετίζεται με το γεγονός ότι συνήθως αυτές δεν μπορούν να αντιστραφούν και οι παρενέργειές τους να εξαλειφθούν. Έτσι, το άτομο δεν επιθυμεί να πληροφορηθεί για τις παρενέργειες αυτές, αν η πληροφόρηση αυτή δεν μπορεί να οδηγήσει σε μεταβολή των συνθηκών. Οι περισσότεροι άνθρωποι δεν θέλουν να στεναχωριούνται ή να αγχώνονται μάταια. Με τη λογική αυτή, μόνο στην περίπτωση που πιστεύει κανείς ότι θα χρειαστεί να λάβει

³⁹ Η άποψη των νεοκλασικών περί ορθολογικότητας των ατόμων δέχθηκε πολύ σκληρή επίθεση και από τον Θόρσταϊν Βέμπλεν (Thorstein Veblen), που το πιο γνωστό έργο του είναι η *Θεωρία της Αργόσχολης Τάξης* (*The Theory of the Leisure Class*), ο οποίος έβλεπε στη σύγχρονη ζωή την κληρονομιά του παρελθόντος και στα κίνητρα των ατόμων βαθιά ριζωμένους ανορθολογισμούς. Για το Βέμπλεν, ο άνθρωπος είναι ένα πλάσμα γεμάτο έντονες και παράλογες ορμές και δεν μπορεί να κατανοηθεί μέσα από επιτηδευμένα μοντέλα που προσπαθούν να εκλογικεύσουν την έμφυτη αγριότητα και τη δημιουργικότητά του (Heilbroner, 1998 / 2000, σ. 314-337). Ο πραγματιστής και δαρβινιστής Βέμπλεν θεωρεί τα ένστικτα και τις συνήθειες ως τα θεμελιώδη κίνητρα της ανθρώπινης συμπεριφοράς. Μπορεί οι σκοποί που πρέπει να επιτευχθούν να οφείλονται στις ενστικτώδεις ροπές του ανθρώπου, οι τρόποι όμως για την επίτευξή τους και τα μέσα που θα χρησιμοποιηθούν αποτελούν ζήτημα ευφύιας. Κάθε ενστικτώδης ανθρώπινη δράση είναι λοιπόν σκόπιμη και ευφυής σε κάποιο βαθμό (Yilmaz, 2007, p. 849). Με άλλα λόγια, η ανθρώπινη συμπεριφορά δεν καθορίζεται για το Βέμπλεν άμεσα από τα ένστικτα. Τα τελευταία παρέχουν ένα σύνολο αρχικών ή βασικών σκοπών της δράσης, οι άνθρωποι όμως πρέπει να επεξεργαστούν τις μεθόδους για την επίτευξη των αντικειμενικών αυτών σκοπών εντός των περιβαλλοντικών συνθηκών που αντιμετωπίζουν. Το περιβάλλον είναι καθοριστικό για τον τρόπο που οι άνθρωποι σκέφτονται και δρουν, με αποτέλεσμα να επικρατούν κοινές συνήθειες σκέψης και συμπεριφοράς (Yilmaz, 2007, p. 852). Τα δρώντα υποκείμενα αντιμετωπίζουν προβλήματα είτε το θέλουν είτε όχι. Η λύση όμως στα προβλήματα αυτά δεν είναι προδιαγεγραμμένη από την πραγματικότητα: η προσπάθεια για λύση προκαλεί την ανθρώπινη δημιουργικότητα και φέρνει στον κόσμο κάτι αντικειμενικά νέο. Ο άνθρωπος με τη δράση του αλλάζει την πραγματικότητα που αντιμετωπίζει (Yilmaz, 2007, pp. 846-848). Ο Βέμπλεν ανήκει στη Θεσμική Σχολή, η οποία αντιστρατεύεται πολλά από τα συμπεράσματα της νεοκλασικής θεώρησης (Στασινόπουλος, 2004, σ. 78-79).

αντίστοιχες αποφάσεις στο μέλλον, θα θεωρήσει χρήσιμη την ενημέρωσή του για τους κινδύνους που προκύπτουν (Dorman, 1996, pp. 148-150).⁴⁰

Το ότι κάποιος δεν έχει πλήρη πληροφόρηση πριν διαλέξει επάγγελμα δεν είναι λόγος για να μη διαλέξει, φοβούμενος ότι δεν θα μεγιστοποιήσει την ωφέλειά του. Κανείς δεν θέλει να έχει την τύχη του γαϊδάρου της γνωστής ιστορίας, που πέθανε από την πείνα γιατί δεν μπορούσε να αποφασίσει ποια από τις δύο θημωνιές που είχε μπροστά του ήταν μεγαλύτερη. Ο γαίδαρος δεν είχε επαρκείς λόγους για να επιλέξει τη μια θημωνιά αντί για την άλλη, είχε όμως κάθε λόγο να διαλέξει οποιαδήποτε από τις δύο για να φάει (Sen, 1987 / 2000, σ. 100-101).

Σήμερα υπάρχει μια διευρυνόμενη αποδοχή της άποψης της περιορισμένης ορθολογικότητας, που πλησιάζει την ομόφωνη αποδοχή εντός της σχολής της Νέας Θεσμικής Οικονομικής (New Institutional Economics).⁴¹ Έτσι, με δεδομένα τα όρια της ανθρώπινης γνωστικής ικανότητας, όλες οι πολύπλοκες συμβάσεις – όπως αυτές που σχετίζονται με τη σχέση εργασίας – είναι αναπόφευκτα ατελείς: αφού το άτομο δεν μπορεί να αντιληφθεί ολόκληρο το δέντρο αποφάσεων (decision tree), κάποια από τα κλαδιά του δέντρου δεν θα συμπεριληφθούν στη σύμβαση (Foss, 2003, p. 253).⁴² Ο συνδυασμός της ατέλειας αυτής των συμβάσεων με τον καιροσκοπισμό

⁴⁰ Γενικότερα, η γνώση της έκθεσης στον κίνδυνο είναι δυσάρεστη, δηλαδή έχει «αρνητική χρησιμότητα» (disutility). Η διανοητική προσπάθεια για την κατανόηση του κινδύνου δεν αποτελεί απλώς ένα μέσο για την αποφυγή του, αλλά και μια ξεχωριστή εμπειρία, ικανή να προκαλέσει «αρνητική χρησιμότητα». Τα άτομα κάποιες φορές προσπαθούν να αποφύγουν αυτή την «αρνητική χρησιμότητα» και παραβλέπουν τις σχετικές πληροφορίες. Η «άρνηση» αυτή της ύπαρξης του κινδύνου αποτελεί ένα σημαντικό εμπόδιο στην διάδοση ασφαλών εργασιακών πρακτικών (Dorman, 2006, pp. 42-44).

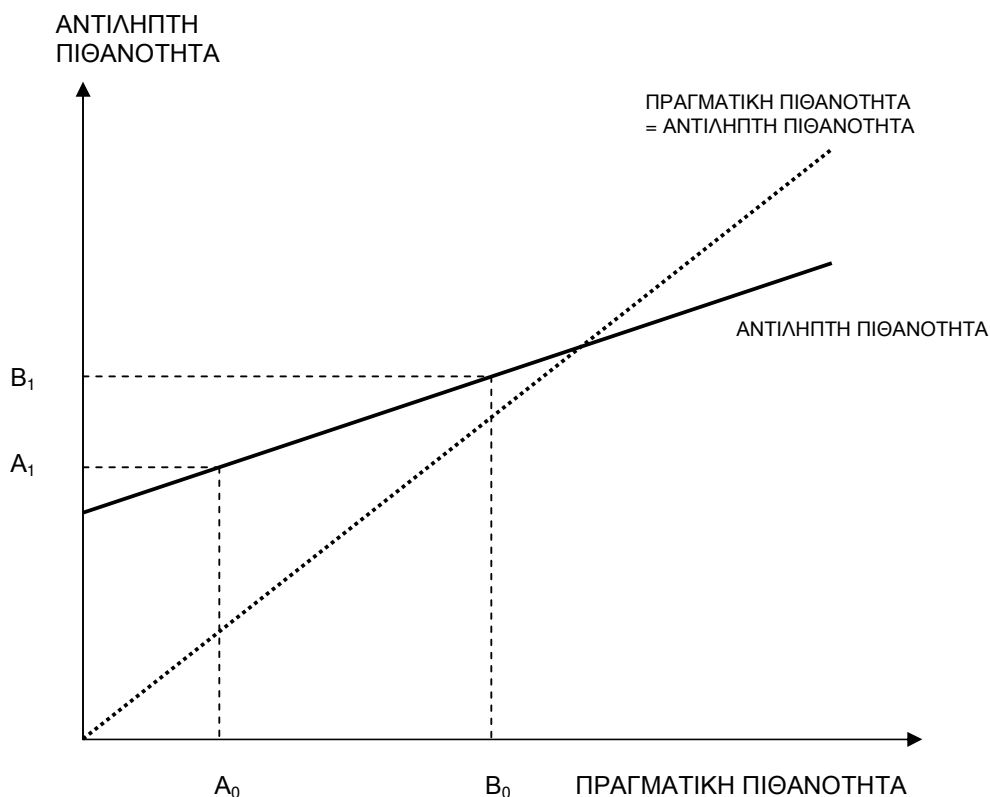
⁴¹ Αντιθέτως, ο Posner (1993), από τους βασικούς εκφραστές του Law and Economics, αδυνατεί να κατανοήσει γιατί οι άνθρωποι δεν μεγιστοποιούν ορθολογικά την ωφέλειά τους. Χρησιμοποιεί μάλιστα ένα απλοϊκό αριθμητικό παράδειγμα του τύπου: ο καθένας προτιμά τα 3 από τα 2, τα 5 από τα 4 κ.ο.κ. Παρ' όλα αυτά, ο Posner (1993) θεωρεί ότι υπάρχουν πολλά περιθώρια σύγκλισης των Law and Economics και New Institutional Economics και ότι βασικό εμπόδιο για τη σύγκλιση αυτή είναι η αγάπη του Williamson για τους νεολογισμούς! (Posner, 1993, p. 85)

⁴² Έχει ασκηθεί κριτική στο Williamson και τη σχολή της Νέας Θεσμικής Οικονομικής (New Institutional Economics) για το γεγονός ότι η περιορισμένη ορθολογικότητα δεν παίρνει τη μορφή κάποιου μοντέλου, αλλά παραμένει σε χαλαρή μορφή, προσδίδοντας αξιοπιστία στην έννοια της ατέλειας των συμβάσεων (Foss, 2003, p. 253). Ο ίδιος ο Simon πάντως, παραδέχεται ότι εισήγαγε την έννοια της περιορισμένης ορθολογικότητας για να επισημάνει στους οικονομολόγους τη σημασία των περιορισμών στην ικανότητα λήψης ορθολογικών αποφάσεων και δεν σκόπευε να δημιουργήσει μια συνεκτική θεωρία (Augier and Kreiner, 2000, p. 668).

(οπορτουνισμός) δημιουργεί μεγάλα προβλήματα (Williamson, 2000b, pp. 600-601). Αφού ο εργοδότης αποκρύπτει τους εργασιακούς κινδύνους και ο εργαζόμενος αδυνατεί να κατανοήσει τη συνδυασμένη επίδρασή τους, ενώ η σύμβαση εργασίας είναι αναγκαστικά ατελής, τότε δεν είναι δυνατή η μισθολογική αποζημίωση του εργαζομένου για τους κινδύνους στους οποίους εκτίθεται.⁴³ Γενικότερα, το κόστος συναλλαγών, η έλλειψη πλήρους πληροφόρησης και η αβεβαιότητα των ατομικών υποκειμένων, είναι οι παράγοντες που εμποδίζουν τη μεγιστοποίηση του οικονομικού αποτελέσματος και οδηγούν στην αντικατάσταση της αντίληψης περί ορθολογικής δράσης των ατόμων, με εκείνη της προσαρμοστικής συμπεριφοράς (Στασινόπουλος, 2004, σ. 80-81).

Ακόμη όμως κι αν αγνοήσει κανείς την ταυτόχρονη ύπαρξη πολλών κινδύνων και μελετήσει την αντιμετώπιση μεμονωμένων κινδύνων από τους ανθρώπους θα διαπιστώσει το εξής φαινόμενο: οι άνθρωποι συστηματικά υπερεκτιμούν θανατηφόρους κινδύνους με μικρή πιθανότητα εμφάνισης (όπως οι κίνδυνοι από πυροτεχνήματα ή από κεραυνούς) και υποεκτιμούν άλλους με μεγάλη πιθανότητα εμφάνισης, όπως ο καρκίνος του πνεύμονα ή τα καρδιακά επεισόδια (Viscusi, 1993, p. 1918, Viscusi, 2006, pp. 11-12 και Βρετανικός Ιατρικός Σύλλογος, 1998, σ. 321-323). Στο παρακάτω σχήμα φαίνεται η γραμμή της αντιληπτής πιθανότητας (perceived probability), η οποία έχει κλίση μικρότερη των 45⁰.

⁴³ Η ατέλεια των συμβάσεων που χαρακτηρίζει τη σχέση εργασίας μπορεί να αποβεί ενίοτε και σε βάρος του εργοδότη ο οποίος πληρώνει ένα σταθερό συμφωνημένο μισθό που δεν συνδέεται με την απόδοση του εργαζομένου. Ο τελευταίος πάλι μπορεί σε κάποιες περιπτώσεις να έχει ουσιαστική διακριτική ευχέρεια για την προσπάθεια που θα καταβάλει κατά την εργασία του, τις πρωτοβουλίες που θα λάβει, την πίστη που θα επιδείξει προς την επιχείρηση κλπ. Τέτοιου είδους χαρακτηριστικά είναι φυσικά πολύ δύσκολο να συμπεριληφθούν σε μια σύμβαση εργασίας (Fehr and Gächter, 2000, p. 168). Προφανώς αυτού του είδους η επιχειρηματολογία μπορεί να βρει εφαρμογή στην περίπτωση ανώτατων ή υπερεξειδικευμένων στελεχών, διάσημων αθλητών ή δημοσιογράφων κλπ. Για τους υπόλοιπους εργαζομένους του ιδιωτικού τομέα, ο φόβος της ανεργίας αποτελεί συνήθως επαρκές μέσο εξαναγκασμού για να εργαστούν αποδοτικά.



Σχήμα 2: Σχέση πραγματικής και αντιληπτής πιθανότητας

Έτσι, σε μια θέση εργασίας όπου αυξάνεται ο πραγματικός κίνδυνος ατυχήματος κατά A_0B_0 , ο εργαζόμενος θα εκλάβει αυτή την επιδείνωση ως μικρότερη απ' ό,τι πραγματικά είναι, δηλαδή κατά $A_1 B_1$. Κι αν λοιπόν ήταν σε θέση να ζητήσει κάποια αύξηση μισθού, αυτή θα ήταν μικρότερη αναλογικά από την επιδείνωση των συνθηκών εργασίας (Viscusi, 1993, p. 1919).

Το σημείο τομής της γραμμής αντιληπτής πιθανότητας με τη γραμμή των 45° βρίσκεται στις ΗΠΑ περίπου στους 1500 θανάτους ετησίως. Για κινδύνους που οδηγούν σε λιγότερους από 1500 θανάτους ετησίως παρατηρείται η τάση για υπερεκτίμηση του κινδύνου, ενώ για περισσότερους από 1500 θανάτους υπάρχει η τάση για υποεκτίμηση. Πάντως, η γραμμή αντιληπτής πιθανότητας δεν είναι απολύτως ευθεία, αλλά παρουσιάζει μια ελαφρά καμπυλότητα προς τα επάνω: οι κίνδυνοι με μεγαλύτερη πιθανότητα εμφάνισης γίνονται καλύτερα αντιληπτοί απ' ό,τι εκείνοι με μικρή πιθανότητα εμφάνισης (Hakes and Viscusi, 2004, pp. 656-657).

Μια λογική ερμηνεία για το φαινόμενο αυτό θα μπορούσε να είναι ότι οι άνθρωποι ξεκινούν με τις ίδιες αρχικές πεπιοθήσεις για όλες τις κατηγορίες κινδύνων. Σταδιακά όμως αποκτούν μερική πληροφόρηση μέσω των προσωπικών τους εμπειριών, εκπομπών και άρθρων στα Μ.Μ.Ε.⁴⁴ και άλλων μηχανισμών. Έτσι, οι πεπιοθήσεις τους θα μετατοπιστούν προς την κατεύθυνση της αληθινής πιθανότητας, την οποία όμως δεν θα φθάσουν λόγω έλλειψης πλήρους πληροφόρησης. Το αποτέλεσμα είναι η υπερεκτίμηση των κινδύνων με μικρή πιθανότητα εμφάνισης και η υποεκτίμηση των κινδύνων με μεγάλη πιθανότητα εμφάνισης (Viscusi, 1999, pp. 30-31). Η αντιμετώπιση αυτή των διαφόρων κινδύνων εμφανίζεται σε όλες τις σημαντικές δημογραφικές κατηγορίες (Hakes and Viscusi, 2004, p. 663), ακόμη και σε επαγγελματικές ομάδες μορφωμένων και έμπειρων από ατυχήματα επαγγελματιών, όπως οι δικαστές (Viscusi, 1999, pp. 31-33). Βέβαια, οι πιο μορφωμένοι άνθρωποι έχουν πεπιοθήσεις που βρίσκονται πλησιέστερα στην αλήθεια, δηλαδή η μεροληψία τους είναι μικρότερη από των υπολοίπων (Hakes and Viscusi, 2004, p. 663). Γενικότερα, η εμπειρική έρευνα δείχνει την ύπαρξη του εξής φαινομένου – που ονομάζεται *anchoring and adjustment* – σχετικά με το σχηματισμό αριθμητικών εκτιμήσεων για αβέβαιες ποσότητες: οι άνθρωποι ξεκινούν από (πιθανώς αυθαίρετες) αρχικές τιμές και προσαρμόζουν τις εκτιμήσεις τους ανεπαρκώς (Rabin, 1998, p. 29).

Αντίστοιχη αδυναμία κατανόησης της πιθανότητας να συμβεί κάποιος συγκεκριμένος τύπος ατυχήματος, αλλά και των συνεπειών του αν συμβεί, εμφανίζεται συχνά και μεταξύ των δικαστών των ελληνικών ποινικών δικαστηρίων. Ελλείπει στατιστικών στοιχείων θα αναφερθεί ένα παράδειγμα. Σε Τριμελές Πλημμελειοδικείο εκδικαζόταν υπόθεση με κατηγορούμενους τους συνιδιοκτήτες γνωστής οικοδομικής εταιρείας, μετά από μηνυτήρια αναφορά

⁴⁴ Φυσικά, συχνότατη είναι και η συστηματική δημοσιογραφική παρουσίαση συμβάντων που δεν είναι τόσο συχνά και η έκθεση του κοινού σε δραματικές πληροφορίες που αφορούν θανάτους και καταστροφές. Τα συμβάντα που αποκτούν τη μεγαλύτερη δημοσιότητα φαίνεται να αντιστοιχούν στα πιο υπερτιμημένα αίτια θανάτου. Για παράδειγμα, η πτώση ενός ελικοπτέρου και ο θάνατος των επιβαινόντων λαμβάνει μεγάλη δημοσιότητα και είναι πιθανό να δημιουργήσει την εντύπωση ότι τα ελικοπτερα είναι πολύ επικίνδυνα, ακόμη κι αν αυτό δεν έχει σχέση με την πραγματικότητα (Βρετανικός Ιατρικός Σύλλογος, 1998, σ. 320-323). Η μεγάλη δημοσιογραφική κάλυψη αμελητέων κινδύνων μπορεί μάλιστα να οδηγήσει στη λήψη από τις αρμόδιες αρχές μέτρων που δεν δικαιολογούνται από το πραγματικό επίπεδο κινδύνου (Viscusi, 2006, p. 11).

που είχε συντάξει Τεχνικός Επιθεωρητής Εργασίας. Η μηνυτήρια αναφορά περιελάμβανε παραβάσεις σχετιζόμενες με κινδύνους πτώσης από ύψος στα φρεάτια των ανελκυστήρων (Π.Δ. 1073 / 1981 άρθρα 37, 38 και 40 και του Π.Δ. 305 / 1996 άρθρο 12 παράρτημα IV μέρος Β τμήμα ΙΙ §5) και στα εξωτερικά ικριώματα του 9^{ου} ορόφου μιας υπό ανέγερση οικοδομής (Π.Δ. 778 / 1980 άρθρο 3 παράγ. 2, άρθρο 9 και άρθρο 13 παράγ. 6), δηλαδή δύο από τις πιο συνηθισμένες περιπτώσεις που οδηγούν σε θανατηφόρα ατυχήματα στις οικοδομές. Οι παραβάσεις αυτές είχαν διαπιστωθεί σε δύο ελέγχους με χρονική απόσταση ενός μηνός.

Στη μηνυτήρια αναφορά περιλαμβάνονταν επίσης η παράβαση της μη χρήσης υποδημάτων ασφαλείας (Π.Δ. 1073 / 1981 άρθρο 106), που είναι μεν απολύτως απαραίτητα στις οικοδομές, αλλά που δεν θα προστατέψουν κανέναν αν πέσει κάτω από τον 9^ο όροφο. Ο Τεχνικός Επιθεωρητής, απαντώντας σε ερώτηση του συνηγόρου υπεράσπισης, κατέθεσε μάλιστα ότι είναι δύσκολο να πειστούν οι εργαζόμενοι στις οικοδομές να φορούν τα υποδήματα ασφαλείας. Το αποτέλεσμα ήταν να αθωωθούν οι κατηγορούμενοι για τα φρεάτια των ανελκυστήρων και τα εξωτερικά ικριώματα και να καταδικαστούν σε εξάμηνη φυλάκιση (με αναστολή) για τα υποδήματα ασφαλείας. Μάλιστα, η εισαγγελέας της έδρας έκανε σε κάποια στιγμή κήρυγμα για τη σημασία των υποδημάτων ασφαλείας στις οικοδομές. Η περίπτωση αυτής της υπόθεσης δείχνει την αδυναμία κατανόησης των ουσιαστικών ζητημάτων ασφαλείας που τίθενται σε ένα οικοδομικό έργο. Εμφανίζεται μάλιστα ενώ έχει καταθέσει αναλυτικά ο Τεχνικός Επιθεωρητής που χειρίστηκε την υπόθεση. Πολύ χειρότερα μπορεί να συμβούν αν δεν θεωρηθεί σκόπιμο να κληθεί ο Τεχνικός Επιθεωρητής και απλώς αναγνωστεί η έκθεσή του στο ακροατήριο.

Μια πρόσφατη εμπειρική διαπίστωση είναι ότι οι άνθρωποι αφομοιώνουν εύκολα το συνολικό αριθμό των ατυχημάτων σε μια επιχείρηση, όχι όμως και το επίπεδο της οικονομικής δραστηριότητας που οδήγησε σε αυτά τα ατυχήματα. Δεν μπορούν συνεπώς να κατανοήσουν και να αξιοποιήσουν τη συχνότητα των ατυχημάτων, που ισούται με το πηλίκο του αριθμού των ατυχημάτων (αριθμητής) και του επιπέδου της δραστηριότητας

(παρονομαστής). Έτσι όμως, αδυνατούν να εκτιμήσουν αν ένας κίνδυνος έχει πραγματικά μεγάλη πιθανότητα εμφάνισης ή όχι (Viscusi and Zeckhauser, 2004). Το φαινόμενο αυτό πιθανώς να σχετίζεται με το ρόλο των M.M.E., αφού αυτά δημοσιοποιούν κατά κανόνα δυσάρεστα περιστατικά ή το συνολικό αριθμό τους (τον αριθμητή δηλαδή του κλάσματος) και όχι τη συχνότητα των συμβάντων. Ακούει έτσι κανείς ειδήσεις για τον αριθμό των θυμάτων της νόσου των τρελών αγελάδων, χωρίς όμως να πληροφορείται για το πόσο καταναλώνουν μοσχαρίσιο κρέας, δηλαδή θα μπορούσαν να απειληθούν από τη νόσο (παρονομαστής). Η δημοσιότητα λοιπόν για κάποια απειλή μπορεί να οδηγεί στην υπερεκτίμησή της και στη λήψη χειρότερων αποφάσεων (Viscusi, 2006, p. 13).

Αντίστοιχα είναι τα συμπεράσματα της πειραματικής έρευνας σχετικά με τη δυνατότητα των ανθρώπων να επεξεργαστούν πληροφορίες για κινδύνους με χαμηλή πιθανότητα εμφάνισης αλλά πολύ σοβαρές συνέπειες. Η παρουσίαση στους συμμετέχοντες σε σειρά πειραμάτων της πιθανότητας να λάβει χώρα ένα σοβαρό ατύχημα σε εργοστάσιο χημικών προϊόντων, δεν καθιστά τους συμμετέχοντες αυτούς ικανούς να αξιολογήσουν την υφιστάμενη επικινδυνότητα. Το να ειπωθεί σε κάποιον ότι αντιμετωπίζει κίνδυνο θανάτου με ετήσια πιθανότητα μία στις 100 000, δεν επαρκεί για να κατανοήσει αν η πιθανότητα αυτή είναι μικρή ή μεγάλη και πόσο πρέπει να ανησυχήσει. Το ίδιο συμβαίνει και με το ασφάλιστρο που πρέπει να καταβάλει η επιχείρηση για να ασφαλιστεί έναντι αυτού του κινδύνου, παρά την υποτιθέμενη εξοικείωση του κοινού με την ασφάλιση και την έκφραση του ασφαλίστρου σε χρηματικές μονάδες, όπως τα δολάρια. Απαιτείται η παρουσίαση ενός πλαισίου με πλούσιο περιεχόμενο σε πληροφορίες για άλλους συγκρίσιμους κινδύνους σε πεδία οικεία για τους ανθρώπους (όπως τα τροχαία ατυχήματα), για να καταστούν αυτοί ικανοί να κάνουν συγκρίσεις μεταξύ ατυχημάτων με χαμηλή πιθανότητα εμφάνισης (Kunreuther, Novemsky and Kahneman, 2001, pp. 103-117).

Θα μπορούσε κάποιος να ισχυριστεί ότι η απόκτηση εμπειρίας και η μάθηση είναι σε θέση να εξαλείψουν τα είδη μεροληψίας που περιγράφηκαν παραπάνω, καθιστώντας τα αντίστοιχα εμπειρικά ευρήματα αδιάφορα για την

οικονομική θεωρία. Η έρευνα όμως οδηγεί σε ανάμικτα συμπεράσματα για το πότε και πώς λαμβάνει χώρα η μάθηση και δεν επιβεβαιώνει την υπόθεση ότι η εμπειρία και η γνώση λύνουν κάθε πρόβλημα. Για παράδειγμα, πολλοί άνθρωποι που μαθαίνουν γενικές αρχές, δεν είναι σε θέση να τις εφαρμόσουν σε συγκεκριμένες περιπτώσεις: γνωρίζουν γενικά τα όρια των δυνατοτήτων τους να προβλέψουν με ακρίβεια, αλλά δεν εφαρμόζουν αυτή τη γενική γνώση σε κάθε μεμονωμένη περίπτωση, επιδεικνύοντας υπερβολική εμπιστοσύνη στην κρίση τους (Rabin, 1998, p. 31).

Στην περίπτωση τουλάχιστον των δικαστών του παραπάνω παραδείγματος με τα υποδήματα ασφαλείας, η ενημέρωση και η εκπαίδευσή τους για τα θέματα υγείας και ασφάλειας θα μπορούσε πιθανότατα να βοηθήσει. Η ενημέρωση αυτή θα μπορούσε να περιλαμβάνει στοιχεία για τη συχνότητα και τις συνέπειες διάφορων τύπων ατυχημάτων (εντός ενός κατάλληλου πλαισίου ώστε να γίνουν κατανοητές), για τη διαδικασία και το κόστος θεραπείας των παθόντων κλπ. Ακόμη καλύτερα, η θεωρητική εκπαίδευση θα μπορούσε να συνδυαστεί με επισκέψεις σε τυπικούς χώρους εργασίας (οικοδομές, βιοτεχνίες, αποθήκες κλπ), αλλά και σε χώρους νοσηλείας παθόντων, όπως οι μονάδες πλαστικής χειρουργικής και χειρουργικής χειρός. Έτσι, θα μπορούσαν οι δικαστές να γνωρίσουν άμεσα τι σημαίνουν οι διατάξεις που καλούνται να εφαρμόσουν, να παρακολουθήσουν τους εργαζομένους στο περιβάλλον εργασίας τους και τελικά να είναι σε θέση να κρίνουν καλύτερα.

Ανακεφαλαιώνοντας τα παραπάνω, προκύπτει ότι τα εμπλεκόμενα μέρη (εργοδότες και εργαζόμενοι) δεν επιδεικνύουν πλήρως ορθολογική συμπεριφορά και συνεπώς δεν υπάρχει η δεύτερη από τις προϋποθέσεις για την ικανοποιητική λειτουργία της αγοράς. Υπάρχει μάλιστα η άποψη, στηριγμένη σε εμπειρικές μελέτες, ότι τα άτομα εμφανίζουν μια συστηματική αντιφατικότητα στην αξιολόγηση του κινδύνου και στη συγκριτική εκτίμηση των εναλλακτικών αποφάσεων (Sen, 1987 / 2000, σ. 102). Άλλωστε, οι προτιμήσεις και οι στόχοι των ανθρώπων μεταβάλλονται με το πέρασμα του χρόνου. Αφού μάλιστα οι συνέπειες μιας απόφασης συχνά δεν επέρχονται άμεσα, προκύπτει το ερώτημα με βάση ποιες προτιμήσεις πρέπει να

αξιολογηθεί μια επιλογή: αυτές που ίσχυαν κατά το χρόνο λήψης της απόφασης ή αυτές που ισχύουν κατά το χρόνο επέλευσης των συνεπειών; (Augier and Kreiner, 2000, p. 675)

1.5 ΙΔΙΟΤΕΛΕΙΑ Ή ΑΜΟΙΒΑΙΟΤΗΤΑ;

Στην προηγούμενη ενότητα παρουσιάστηκαν τα σημαντικά προβλήματα που παρουσιάζει η υπόθεση της ορθολογικότητας των ατόμων και ιδίως των εργαζομένων. Το άλλο βασικό ανθρώπινο χαρακτηριστικό με το οποίο πρέπει να ασχοληθεί κανείς είναι αυτό της ιδιοτέλειας. Γενικά, μια απλή υπόσχεση που δεν συνοδεύεται από αξιόπιστες δεσμεύσεις, δεν είναι βέβαιο ότι θα εφαρμοστεί. Παρ' όλο που αυτός ο καιροσκοπισμός (οπορτουνισμός) δεν είναι ιδιαίτερα κολακευτικός χαρακτηρισμός για τους ανθρώπους, η αναγνώριση της ύπαρξής του είναι αναγκαία για την κατανόηση της λογικής των οργανώσεων. Δεν είναι απαραίτητο να υποθέσει κανείς ότι όλα τα άτομα επιδεικνύουν διαρκώς καιροσκοπική συμπεριφορά· αρκεί να θεωρήσει ότι ένας μεγάλος αριθμός ατόμων δεν είναι άγιοι.⁴⁵ Χωρίς μια ειλικρινή εξέταση των κινδύνων που δημιουργεί αυτή η συμπεριφορά, δεν είναι δυνατή η αντιμετώπισή τους (Williamson, 1998, p. 31).⁴⁶

Έχουν γίνει πολλές προσπάθειες πειραματικής διερεύνησης της συμπεριφοράς των ανθρώπων⁴⁷ ώστε να ελεγχθεί αν αυτοί είναι απολύτως

⁴⁵ Η παρατήρηση αυτή απαντά εν μέρει στην κριτική που ασκεί ο Θεοχαράκης (2005, σ. 219-221) στη Νέα Θεσμική Οικονομική για τις υποθέσεις της σχετικά με τα χαρακτηριστικά των ατόμων. Για το Θεοχαράκη, η Νέα Θεσμική Οικονομική υποθέτει ότι τα άτομα είναι μακιαβελικά, σχεδόν σατανικά και μάλιστα μοιράζονται τις ίδιες απόψεις για τον κόσμο και για τα πιθανά ενδεχόμενα.

⁴⁶ Η ιδιοτελής συμπεριφορά θεωρείται και από άλλους ως δεδομένη. Οι άνθρωποι έχουν διαφορετικούς στόχους, επιθυμίες, δεξιότητες και περιορισμένους πόρους, ενώ επιδεικνύουν συνήθως ιδιοτελή συμπεριφορά. Για τον περιορισμό και τη διαχείριση των συγκρούσεων που θα προκύψουν, δημιουργήθηκαν κάποιοι κοινωνικοί θεσμοί. Ένας από αυτούς είναι η αγορά, που έχει ως πλεονέκτημα – μεταξύ άλλων – τον απρόσωπο χαρακτήρα: η αμοιβαία συμπάθεια δεν αποτελεί προϋπόθεση για να γίνει μια συναλλαγή μεταξύ δύο ατόμων. Όπως όμως αναλύεται σε ολόκληρο το κεφάλαιο αυτό, η αγορά δεν μπορεί να αναλάβει το βάρος της επίλυσης όλων των διαφορών και απαιτείται η ύπαρξη και άλλων θεσμών – όπως οι πολιτικοί – και διαδικασιών λήψης συλλογικών αποφάσεων (Rose-Ackerman, 1994, p. 64).

⁴⁷ Για μια επισκόπηση της σχετικής βιβλιογραφίας και τις ανάλογες παραπομπές, βλέπε Θεοχαράκη, 2005, σ. 244-250: οι δυνατότητες των πειραμάτων είναι περιορισμένες, παράγουν όμως ένα σαφές εμπειρικό αποτέλεσμα για την κατάρριψη του προτύπου οικονομικής συμπεριφοράς που υποθέτει η νεοκλασική θεωρία, ενώ αναδεικνύουν την επίδραση που έχουν το περιβάλλον και οι κοινωνικές προκαταλήψεις στη συμπεριφορά.

ιδιοτελείς και πάντα έτοιμοι να εξαπατήσουν τους υπόλοιπους μόλις τους δοθεί η ευκαιρία ή αντίθετα ανταποδίδουν τη συμπεριφορά των άλλων συνεργαζόμενοι με όσους έχουν τέτοια διάθεση και εκδικούμενοι όσους συμπεριφέρονται εχθρικά. Το ποσοστό των ατόμων που συμπεριφέρεται με αμοιβαιότητα σε τέτοια πειράματα βρίσκεται μεταξύ 40 και 66%, ενώ το ποσοστό αυτών που δρουν απολύτως ιδιοτελώς και χωρίς αμοιβαιότητα βρίσκεται μεταξύ 20 και 30%. Συνεπώς, μια σημαντική μερίδα των ανθρώπων επιδεικνύει ιδιοτέλεια και καιροσκοπισμό. Το ποια από τις δύο πρακτικές θα επικρατεί κάθε φορά εξαρτάται από τις λεπτομέρειες του θεσμικού περιβάλλοντος, όπως η ύπαρξη δυνατοτήτων τιμωρίας (εκδίκησης) των ιδιοτελών από τους υπόλοιπους (Fehr and Gächter, 2000, pp. 159-163).

Ακόμη κι όταν δεν υπάρχουν δυνατότητες εκδίκησης, υπάρχουν άνθρωποι που ενεργούν χωρίς ιδιοτέλεια και ενίοτε εις βάρος των προσωπικών τους συμφερόντων. Στο πλαίσιο ενός πειράματος, ερευνητές άφησαν στους δρόμους της Νέας Υόρκης πορτοφόλια που περιείχαν στοιχεία του υποτιθέμενου ιδιοκτήτη και ένα μικρό ποσό μετρητών. Σχεδόν τα μισά πορτοφόλια επιστράφηκαν με τα χρήματα άθικτα. Η συσκευασία και αποστολή ενός πορτοφολιού με το ταχυδρομείο σίγουρα προκαλεί ταλαιπωρία και δεν προσφέρει κανένα υλικό όφελος σε αυτόν που το βρήκε. Η επιστροφή του πορτοφολιού μπορεί λοιπόν να αποδοθεί είτε σε αλtruισμό⁴⁸ για τον ιδιοκτήτη του είτε το πιθανότερο σε έναν ηθικό κανόνα κατά της ιδιοποίησης της ξένης περιουσίας (Hausman and McPherson, 2006, p. 86).

Σημασία φαίνεται να έχει λοιπόν ποιοι κοινωνικοί και ιδίως ποιοι ηθικοί «κανόνες» ή «νόρμες» επικρατούν κάθε στιγμή. Με την επαναλαμβανόμενη κοινωνική επαφή αναπτύσσονται κοινωνικές σχέσεις και διαμορφώνονται αναγνωρίσιμα πρότυπα επικοινωνίας, αλληλεπίδρασης και ανταλλαγής. Τα πρότυπα αυτά παράγουν προσδοκίες για τη συμπεριφορά των άλλων, ενώ οι προσδοκίες συνοδεύονται συχνά από κυρώσεις: οι άνθρωποι που δεν

⁴⁸ Ο αλtruισμός είναι συμπεριφορά προς όφελος άλλων ανθρώπων και συνήθως υποτίθεται ότι υποκινείται από ανιδιοτελές ενδιαφέρον για τους συνανθρώπους. Σήμερα, αντί του «αλtruισμού», χρησιμοποιείται πλέον περισσότερο ο όρος «αλληλεγγύη» (Spicker, 2004, σ. 80-81).

προσαρμόζονται στις προσδοκίες επικρίνονται, απορρίπτονται, ακόμη και τιμωρούνται. Οι προσδοκίες αποκτούν έτσι το χαρακτήρα υποχρεώσεων που ονομάζονται «κανόνες» (Spicker, 2004, σ. 43-44) ή «νόρμες».

Οι κοινωνικές νόρμες είναι κοινοί σε ένα σύνολο ανθρώπων κανόνες που προδιαγράφουν τη συμπεριφορά και που εν μέρει διατηρούνται από την επιδοκιμασία και την αποδοκιμασία των υπολοίπων. Οι κοινωνικές νόρμες περιλαμβάνουν και ζητήματα όπως τα πρότυπα ένδυσης και εθιμοτυπίας. Οι ηθικές νόρμες αποτελούν υποσύνολο των κοινωνικών και χαρακτηρίζονται από το αντικείμενό τους που είναι οι διαπροσωπικές αλληλεπιδράσεις όπου διακυβεύονται σημαντικά οφέλη ή βλάβες, το βάρος τους – αφού κατά κανόνα ξεπερνούν σε σημασία άλλου είδους προβληματισμούς – και τις κυρώσεις που συνοδεύουν την παραβίασή τους, από τις τύψεις μέχρι την κατακραυγή (Hausman and McPherson, 2006, p. 81).⁴⁹

Ένας τέτοιος κανόνας είναι και αυτός της «αμοιβαιότητας» που εμφανίζεται σε δύο μορφές. Η πρώτη αφορά την ισορροπημένη (ή «περιορισμένη») ανταλλαγή: οι άνθρωποι ανταλλάσσουν αγαθά άμεσα, προσφέροντας κάτι ως αντάλλαγμα για κάτι άλλο. Η προσδοκία για κάτι τέτοιο παρουσιάζεται στις εμπορικές συναλλαγές και τις συμβάσεις. Θεωρείται έτσι συνήθως ότι η εμπιστοσύνη επιδρά θετικά στην ασφάλεια μέσω της αμοιβαιότητας: κάποιο άτομο συμπεριφέρεται εθελοντικά κατά τρόπο που ωφελεί κάποιο άλλο. Σε αντάλλαγμα, η συμπεριφορά αυτή δημιουργεί αισθήματα εμπιστοσύνης και μια αίσθηση υποχρέωσης για ανταπόδοση.

Εξειδικεύοντας στο πλαίσιο της εργασιακής ασφάλειας, οι θετικές κινήσεις από τη διοίκηση της επιχείρησης – όπως η διαβούλευση με τους εργαζομένους για τη λήψη αποφάσεων που σχετίζονται με την ασφάλεια – γεννούν συνήθως την εμπιστοσύνη των εργαζομένων και μια αίσθηση υποχρέωσης των τελευταίων να επιδείξουν συμπεριφορές που δεν

⁴⁹ Ένα δημόσιο αγαθό του οποίου η παροχή βασίζεται σε ηθικούς κανόνες είναι η ύπαρξη ενός νομικού συστήματος, συμπεριλαμβανομένων των κανόνων για την ιδιοκτησία. Όπως επισήμανε ο Άνταμ Σμιθ ήδη από το 18^ο αιώνα, κανένα νομικό σύστημα – ιδίως αν βασίζεται στην ευρεία ελευθερία των συναλλαγών – δεν μπορεί να στηριχτεί για την εφαρμογή του αποκλειστικά στις ποινικές κυρώσεις. Μια γενική πεποίθηση ότι οι άνθρωποι οφείλουν να υπακούουν στο νόμο είναι απαραίτητη για τη διατήρηση της κοινωνικής τάξης. Συνεπώς, οι ηθικοί κανόνες έχουν εξαιρετική σημασία (Hausman and McPherson, 2006, p. 85). Βλέπε και παρακάτω, «Η ΕΛΑΧΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΚΙΝΔΥΝΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ Η ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΟΣΤΟΥΣ – ΟΦΕΛΟΥΣ».

απαιτούνται από τη θέση εργασίας τους, βοηθούν όμως στη δημιουργία ενός ασφαλούς εργασιακού περιβάλλοντος (Conchie and Donald, 2008, pp. 93-94).⁵⁰

Υπάρχει όμως και η «γενικευμένη» ανταλλαγή. Σε αυτήν, η ανταπόδοση δεν είναι απαραίτητο να γίνει από το πρόσωπο που έλαβε την παροχή: ο Α δίνει στο Β, ο Β στο Γ, ο Γ στο Δ κ.ο.κ. Η ανταλλαγή συνδέει το ένα άτομο με το επόμενο σε ένα μεγάλο κύκλωμα που δεν είναι απαραίτητο να ολοκληρωθεί. Για παράδειγμα, οι άνθρωποι γίνονται αιμοδότες όχι μόνο επειδή είχαν λάβει αίμα οι ίδιοι, αλλά επειδή κάποιος άλλος είχε λάβει, επειδή θα μπορούσαν να λάβουν ή επειδή θα μπορούσαν να έχουν κάποιο άλλο όφελος από το σύστημα υγείας (Spicker, 2004, σ. 44-46). Ακόμη χαρακτηριστικότερη είναι η περίπτωση των δωρητών οργάνων: τα περισσότερα όργανα δωρίζονται μετά το θάνατο του δότη, ο οποίος δεν έχει να περιμένει για την παροχή του καμμία ανταπόδοση, τουλάχιστον επίγεια.

Υπάρχουν βέβαια και αρκετοί οικονομολόγοι που αμφισβητούν ότι οι ηθικοί κανόνες παίζουν έναν ανεξάρτητο ρόλο στην ερμηνεία της ανθρώπινης συμπεριφοράς. Θεωρούν ότι η συμπεριφορά που φαινομενικά επηρεάζεται από τις νόρμες, είναι στην πραγματικότητα ιδιοτελής και ότι οι άνθρωποι ακολουθούν τις νόρμες μόνο όταν αυτό εξυπηρετεί τα συμφέροντά τους (Hausman and McPherson, 2006, p. 81). Το άτομο είναι – πάντα κατά την προσέγγιση αυτή – εντελώς εγωιστικό, ιδιοτελές και πλήρως ελεύθερο από οποιαδήποτε ηθική, ή με τη ορολογία του Amartya Sen ένας «ορθολογικός ανόητος» (“rational fool”). Για το Sen, τα οικονομικά ασχολούνται με την

⁵⁰ Από την άλλη, η πλήρης εμπιστοσύνη μπορεί να έχει αρνητικές επιπτώσεις στην ασφάλεια, αφού αυξάνει την πιθανότητα να περάσουν απαρατήρητα κάποια σφάλματα και μειώνει τη γενική επαγρύπνηση για τις ανασφαλείς συνθήκες. Το να αμφιβάλλει κάποιος εργαζόμενος δεν σημαίνει ότι αποδίδει κακές προθέσεις στους συναδέλφους του ή τη διοίκηση, αλλά ότι αναγνωρίζει το γεγονός ότι όλοι κάνουν λάθη. Ο συνδυασμός ενός μέτριου επιπέδου εμπιστοσύνης που ενθαρρύνει την ανοιχτή επικοινωνία και διαβούλευση με ένα μέτριο επίπεδο σκεπτικισμού που οδηγεί στον έλεγχο και την επαγρύπνηση, αποτελεί μια συμπεριφορά που βελτιώνει την ασφάλεια και μειώνει τα ατυχήματα. Αυτά που πρέπει να αποφεύγονται είναι η πλήρης εμπιστοσύνη και η απόλυτη δυσπιστία. Η τελευταία μπορεί να οδηγήσει στη δημιουργία μιας «παγίδας δυσπιστίας» (“distrust trap”) – όπου η δυσπιστία τρέφει τη δυσπιστία – που ενθαρρύνει τη μυστικότητα και την έλλειψη συνεργασίας. Οι ακρότητες, είτε προς την κατεύθυνση της εμπιστοσύνης είτε προς την κατεύθυνση της δυσπιστίας, καταλήγουν εις βάρος της ασφάλειας (Conchie and Donald, 2008, pp. 95-97).

ανθρώπινη συμπεριφορά που βέβαια επηρεάζεται από μια ποικιλία κινήτρων, από τα οποία δεν μπορεί να απουσιάζει η ηθική (Sen, 2008, p. 8).

Αν πάντως υποθέσει κανείς – όπως συνήθως κάνουν οι οικονομολόγοι – ότι η συμπεριφορά των επιχειρήσεων έχει εντελώς ιδιοτελή κίνητρα, κινδυνεύει να καταλήξει να δικαιολογεί ή να συγχωρεί τη συμπεριφορά αυτή όταν οδηγεί στην έκθεση των εργαζομένων σε κινδύνους ή στη ρύπανση του περιβάλλοντος. Με τη λογική αυτή, η ευθύνη πρέπει να επιρριφθεί στην κυβέρνηση που δεν δίνει τα κατάλληλα κίνητρα στην επιχείρηση. Το να μη βλέπει κανείς κάτι αξιοσημείωτο στην καταστροφική ή ανήθικη συμπεριφορά, οδηγεί στον κυνισμό και η διάδοση αυτού του τρόπου σκέψης πέραν των οικονομολόγων μπορεί να δημιουργήσει αυτοεκπληρούμενες προφητείες (Hausman and McPherson, 2006, pp. 72-77).

Οι επιχειρήσεις προβάλλουν συνήθως ως δικαιολογία την ύπαρξη των ανταγωνιστικών πιέσεων, που μπορούν να τις οδηγήσουν σε πτώχευση με την αύξηση του κόστους λειτουργίας τους. Κατ' αρχήν δεν είναι απολύτως βέβαιο ότι θα αυξηθεί το κόστος λειτουργίας. Κι αν όμως συμβεί αυτό, θα ισχύσει για όλες τις επιχειρήσεις (τουλάχιστον στην Ευρώπη) περίπου το ίδιο, αφού όλες πρέπει να συμμορφωθούν στους ίδιους κανόνες ασφάλειας, υγείας και περιβαλλοντικής προστασίας. Σε κάθε περίπτωση όμως, όποιες κι αν είναι οι ανταγωνιστικές πιέσεις, δεν μπορεί παρά να τίθενται κάποια ηθικά όρια. Για παράδειγμα, κανείς οικονομολόγος δεν θα έδειχνε την ίδια ανοχή απέναντι σε μια επιχείρηση που λόγω οικονομικών πιέσεων θα προσλάμβανε επαγγελματίες εκτελεστές για να σκοτώσουν τους διοικούντες τη βασική ανταγωνίστριά της. Για τη μεγάλη πλειονότητα των ανθρώπων, η επιθυμία για περισσότερα αγαθά μπορεί να δικαιολογήσει τη μεγαλύτερη εργασιακή προσπάθεια,⁵¹ αλλά όχι τις ληστείες τραπεζών (Hausman and McPherson,

⁵¹ Ακόμη κι αυτό δεν είναι για όλους αυτονόητο: το κέρδος για το κέρδος είναι και σήμερα μια έννοια ξένη σε μεγάλο τμήμα του πληθυσμού της γης, όπως ήταν και στο μεγαλύτερο μέρος της καταγεγραμμένης ιστορίας. Η έννοια του κέρδους, η ιδέα ότι κάθε εργαζόμενος όχι μόνο μπορεί αλλά και πρέπει να παλεύει διαρκώς για να βελτιώσει την υλική του κατάσταση, ήταν μια άγνωστη ιδέα στο ευρύ κοινό του Μεσαίωνα, ενώ η κοινωνική αποδοχή του κέρδους είναι ακόμη πιο πρόσφατη. Γύρω στο 1700 έγινε γενικώς αποδεκτή η έννοια του κέρδους, ενώ γεννήθηκε η ιδέα του «οικονομικού ανθρώπου» (Heilbroner, 1998 / 2000, σ. 33-52). Την πορεία αυτή περιγράφει με ιδιαίτερη γλαφυρότητα ο Heilbroner.

2006, pp. 72-77) ή παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων όπως τα βασανιστήρια και η δουλεία (Dorman, 1996, pp. 102-104).

1.6 ΤΟ ΕΥΡΥΤΕΡΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ

Η επιστήμη έδωσε πελώριες νέες δυνάμεις στον άνθρωπο και ταυτόχρονα, δημιούργησε συνθήκες που ήταν σε μεγάλο μέρος πέρα από την κατανόησή του κι ακόμη περισσότερο, πέρα από τον έλεγχό του.

Τσώρτσιλ (ομιλία στο MIT στις 31.03.1949, αναφέρεται στο *Chambers Dictionary of Quotations*, 1996, p. 265)

Ένα άλλο εμπόδιο στην αποτελεσματική λειτουργία των δυνάμεων της αγοράς είναι ότι το αποτέλεσμα της απόφασης δεν επιδρά μόνο στα συμβαλλόμενα μέρη (τον εργοδότη και τον εργαζόμενο), αλλά και στην ευρύτερη κοινωνία, της οποίας τα συμφέροντα δεν λαμβάνονται υπ' όψιν κατά τη λήψη της απόφασης.⁵² Στις περισσότερες ανεπτυγμένες χώρες υφίσταται μια σημαντική – αλλά κρυφή – επιδότηση των επιχειρήσεων στο θέμα των εργατικών ατυχημάτων και των επαγγελματικών ασθενειών. Το τμήμα του κόστους που δεν αναλαμβάνεται από τους εργοδότες, διαχέεται στα συστήματα δημόσιας υγείας και κοινωνικής ασφάλισης, τους φορολογούμενους και τις οικογένειες των θυμάτων. Σε κάποιες χώρες έχει υπολογιστεί ότι η κατανομή αυτή του κόστους έχει ως εξής: οι εργοδότες αναλαμβάνουν περίπου το 30% του συνολικού κόστους (κυρίως μέσω των ασφαλιστικών εισφορών που καταβάλλουν), οι παθόντες και οι οικογένειές τους άλλο ένα 30%, ενώ οι φορολογούμενοι καλύπτουν το υπόλοιπο 40% (Quinlan, 1999, p. 450).

Τα εργατικά ατυχήματα και οι επαγγελματικές ασθένειες προκαλούν λοιπόν μεγάλο κόστος στα ασφαλιστικά ταμεία και τα νοσηλευτικά ιδρύματα.⁵³

⁵² Φαίνεται μάλιστα ότι η ύπαρξη των αρνητικών εξωτερικών επιβαρύνσεων αποτελεί έναν από τους βασικότερους λόγους για την κρατική παρέμβαση σε θέματα αντιμετώπισης διαφόρων κινδύνων και προστασίας του περιβάλλοντος (Viscusi, 2006, pp. 19-20).

⁵³ Φαίνεται μάλιστα ότι το κόστος των επαγγελματικών ασθενειών είναι μεγαλύτερο του κόστους των εργατικών ατυχημάτων. Έτσι, οι επαγγελματικές ασθένειες και ιδίως εκείνες που συνδέονται με τις νέες συνθήκες εργασίας αναδεικνύονται σε σημαντικό πρόβλημα: πόνοι

Το πρόβλημα οξύνεται με τη διαρκή αύξηση του κόστους παροχής ιατρικών υπηρεσιών και την κρίση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης (Σπυρόπουλος, 2000, σ. 190). Συνεπώς, για το κοινωνικό σύνολο είναι επιθυμητή η πρόληψη των ατυχημάτων και των ασθενειών που προκαλούνται από την εργασία. Από την άλλη, ο εργοδότης θεωρεί δεδομένη την χωρίς κόστος γι' αυτόν νοσηλεία των παθόντων στα δημόσια νοσηλευτικά ιδρύματα, οπότε δημιουργείται ένας «ηθικός κίνδυνος» (moral hazard).

Ο όρος «ηθικός κίνδυνος» (moral hazard) προέρχεται από τη βιβλιογραφία που σχετίζεται με το χώρο της ασφάλισης: όσο μεγαλύτερη είναι η ασφαλιστική κάλυψη, τόσο λιγότερα κίνητρα έχει ο ασφαλισμένος να προσέχει. Αν ένα περιουσιακό στοιχείο ασφαλιστεί για περισσότερο από το 100% της αξίας του, υπάρχει μάλιστα κίνητρο για να γίνει το «ατύχημα» (για παράδειγμα μια πυρκαγιά). Το να μη λαμβάνεται η δέουσα μέριμνα θεωρήθηκε ως «ανήθικο» κι έτσι προέκυψε ο όρος «ηθικός κίνδυνος» (Stiglitz, 2002, p. 465).⁵⁴

Ακόμη, οι παραβιάσεις της εργατικής νομοθεσίας μπορεί να ενισχύουν βραχυχρόνια την κερδοφορία μιας επιχείρησης, ταυτόχρονα όμως μειώνουν τη συνολική παραγωγικότητα της χώρας. Για παράδειγμα, η εργασία των ανηλίκων ίσως ελαττώνει το μισθολογικό κόστος των επιχειρήσεων, μακροχρόνια όμως απομακρύνει τους νέους από την εκπαίδευση και επιδεινώνει το μελλοντικό ανθρώπινο κεφάλαιο της οικονομίας.⁵⁵ Κατά τον

στην πλάτη, πόννοι στα χέρια από την επαναληπτική εργασία και τη χρήση ηλεκτρονικών υπολογιστών, άγχος και καρδιαγγειακά νοσήματα αποτελούν τους νέους κινδύνους από την εργασία (Σπυρόπουλος, 2000, σ. 185-187 και Ιωάννου, 2002, σ. 96-98). Για τον Dorman (1996, pp. 16-18), οι επαγγελματικές ασθένειες, μπορεί να είναι δυσκολότερα αναγνωρίσιμες, προκαλούν όμως περισσότερους θανάτους από ότι τα εργατικά ατυχήματα.

⁵⁴ Το πρόβλημα του ηθικού κινδύνου εμφανίζεται γιατί το επίπεδο της προσοχής δεν μπορεί να παρατηρηθεί. Το κάθε άτομο αγνοεί την επίδραση των πράξεών του επί του κόστους (για παράδειγμα στο ασφάλιστρο). Όταν όμως ο καθένας δείχνει λιγότερη προσοχή, το κόστος (ασφάλιστρο) αυξάνεται. Η έλλειψη προσοχής από τον καθένα δημιουργεί μια αρνητική εξωτερική επιβάρυνση για τους υπόλοιπους. Τέτοιες επιβαρύνσεις είναι διάχυτες όταν η πληροφόρηση είναι ατελής ή η αγορά λειτουργεί ανεπαρκώς, δηλαδή πάντοτε (Stiglitz, 2002, p. 478).

⁵⁵ Βλέπε για παράδειγμα την περιγραφή για τους ανήλικους εργάτες (11 έως 17 ετών) της αγγλικής τυπογραφίας του 19^{ου} αιώνα, που η εργασία τους συνίστατο αποκλειστικά στην τροφοδοσία της μηχανής με κόλλες χαρτιού και στην αφαίρεση από τη μηχανή των ήδη τυπωμένων χαρτιών επί 14 έως 16 ώρες την ημέρα. Όταν ήταν πλέον πολύ μεγάλοι για την εργασία αυτή (μετά τα 17 έτη), οι νέοι αυτοί κατά κανόνα απολύονταν, ενώ η εξεύρεση εργασίας ήταν ιδιαίτερα δύσκολη μια που ήταν αγράμματοι, χωρίς καμμία εξειδίκευση και σωματικά καταπονημένοι (Μαρξ, 1867 / 1978, σ. 502-503). Η παιδική εργασία ανθεί και

ίδιο τρόπο, μια επιχείρηση στην οποία λαμβάνουν χώρα πολλά εργατικά ατυχήματα λόγω έλλειψης των απαιτούμενων μέτρων ασφαλείας, μπορεί συνήθως να αντικαταστήσει σχετικά εύκολα και με μικρό κόστος τους παθόντες. Βέβαια, οι παθόντες αυτοί θα έχουν στο μέλλον μειωμένη παραγωγικότητα, το κόστος της οποίας θα διαχυθεί στην υπόλοιπη κοινωνία και όχι στον «αμελή» εργοδότη (Elliott and Freeman, 2003, p. 20 και Tsogas, 2001, p. 24 & p. 43).

Επιπλέον, υπάρχουν ατυχήματα που μπορεί να πάρουν διαστάσεις τέτοιες που να αποτελέσουν απειλή για τη γύρω περιοχή, είτε προκαλώντας οικολογική καταστροφή, είτε εκθέτοντας σε άμεσο κίνδυνο τη ζωή των περιοίκων. Στην ακραία περίπτωση ενός πυρηνικού εργοστασίου ηλεκτροπαραγωγής, φαίνεται πόσο άστοχο θα ήταν να αντιμετωπιστεί η ασφάλεια ως ένα θέμα που αφορά απλώς τη διοίκηση του εργοστασίου και τους εργαζομένους: από το ατύχημα που έλαβε χώρα το 1986 στο Τσερνομπίλ της Ουκρανίας, σκοτώθηκαν επί τόπου 31 άτομα, σύντομα 4300 πέθαναν από τη ραδιενέργεια, ενώ 8000 πέθαναν αργότερα· πιθανολογείται ότι πάνω από ένα εκατομμύριο άνθρωποι εκτέθηκαν στη ραδιενέργεια και μπορεί να νοσήσουν στο μέλλον (French, 1998, p. 534).⁵⁶

Σε σχέση κυρίως με τα μεγάλης έκτασης τεχνολογικά ατυχήματα, γίνεται πλέον αναφορά σε μετάβαση στην εποχή του ρίσκου, μετάβαση που συντελείται αθέλητα και αναγκαστικά κατά την εξέλιξη αυτονομημένων διαδικασιών εκσυγχρονισμού· οι διαδικασίες αυτές παράγουν αθέατους κινδύνους που θέτουν σε αμφισβήτηση τα θεμέλια της βιομηχανικής κοινωνίας. Στην κοινωνία του ρίσκου, οι συγκρούσεις γύρω από τον επιμερισμό των κοινωνικών αγαθών (εισόδημα, θέσεις εργασίας, κοινωνική

σήμερα εκεί όπου το πολύ χαμηλό κόστος εργασίας αποτελεί το βασικό ζητούμενο, όπως συμβαίνει στις υπεργολαβίες παραγωγής ενδυμάτων και χαλιών και ιδίως στις χώρες της Νότιας Ασίας: παιδιά δίνονται ως σκλάβοι για να αποπληρωθούν τα χρέη των οικογενειών τους. Κάποιες χώρες με μεγάλη διάδοση της παιδικής εργασίας έχουν μάλιστα ως στόχο να περιορίσουν τη μόρφωση των πολιτών τους, ακριβώς για να εμποδίσουν την χειραφέτησή τους, προς όφελος βέβαια των αυταρχικών και διεφθαρμένων ηγεσιών (Tsogas, 2001, pp. 43-44).

⁵⁶ Είναι σφάλμα να πιστεύει κανείς ότι μόνο τα πυρηνικά εργοστάσια δημιουργούν κινδύνους για τους περιοίκους: από τους επικίνδυνους χημικούς παράγοντες που διέρρευαν το 1984 από το εργοστάσιο της Union Carbide στο Μποπάλ της Ινδίας, πέθαναν άμεσα 4000 άνθρωποι και αργότερα άλλοι 11000, ενώ πολλές δεκάδες χιλιάδες υπέστησαν σοβαρές βλάβες (French, 1998, p. 534).

ασφάλιση), υπερκαλύπτονται από τις συγκρούσεις σχετικά με τον επιμερισμό των συνακόλουθων δεινών, δηλαδή των κινδύνων από τη ρύπανση του περιβάλλοντος, τη γενετική έρευνα, την πυρηνική ενέργεια κλπ (Beck, 1993 / 1996, σ. 74-76). Έτσι, συχνά υπάρχει αντιπαράθεση για τη χωροθέτηση μιας επιβλαβούς ή ενοχλητικής εγκατάστασης ή ακόμη και για τη διαδρομή που θα ακολουθηθεί κατά τη μεταφορά επικίνδυνων υλικών. Στις αναπτυσσόμενες δυτικές κοινωνίες ανθεί η αντίληψη «μακριά από μας» (not in my backyard) για τη χωροθέτηση ρυπογόνων εργοστασίων, πυρηνικών εργοστασίων, χώρων ταφής απορριμμάτων κλπ (Nivolianitou, 2002, p. 170). «Κινητήρια δύναμη της κοινωνικής ιστορίας γίνεται η δευτερογενής συνέπεια και όχι η ορθολογικότητα ως προς το σκοπό» (Beck, 1993 / 1996, σ. 124).⁵⁷

Βέβαια, ρίσκα υπήρχαν και στο παρελθόν. Έως πρόσφατα όμως, οι άνθρωποι ανησυχούσαν κυρίως για τα ρίσκα που προέρχονταν από τη φύση, όπως οι πλημμύρες, οι επιδημίες και οι λιμοί.⁵⁸ Τελευταία όμως, οι άνθρωποι άρχισαν να ανησυχούν περισσότερο για το «κατασκευασμένο ρίσκο», δηλαδή το «ρίσκο που δημιουργείται από την επίδραση της εξελισσόμενης γνώσης πάνω στον κόσμο μας» και για την αντιμετώπιση του οποίου υπάρχει ελάχιστη ιστορική εμπειρία (Giddens, 1999 / 2002, σ. 63-64 και Vogel, 2001, p. 17). Αναπτύσσεται έτσι στην Ευρώπη η πεποίθηση ότι η επιστημονική γνώση είναι ανεπαρκής για την αντιμετώπιση των νέων κινδύνων και για την καθοδήγηση της ρυθμιστικής παρέμβασης, λόγω των πιθανών εγγενών

⁵⁷ Υπάρχει όμως και η άποψη ότι δεν υπάρχει κοινωνία του ρίσκου, αλλά μόνο καθεστώτα ρύθμισης των κινδύνων, διαφορετικά για τον καθέναν από αυτούς. Με τη λογική αυτή, οι γενικευτικές τοποθετήσεις για την κοινωνία του ρίσκου συσκοτίζουν τις διαφορές αυτές (Hood, Rothstein and Baldwin, 2001, pp. 171-172). Για άλλους, η κοινωνία του ρίσκου είναι απλώς μια χίμαιρα. Κάποιοι υποδαυλίζουν τις ανησυχίες του κοινού για να ικανοποιήσουν τους δικούς τους σκοπούς, δημιουργώντας έτσι ένα κλίμα φόβου. Σύμφωνα με μια άλλη άποψη, η διαχείριση του κινδύνου σε κάθε τι (the risk management of everything) αποτελεί απλώς ένα τελετουργικό επικύρωσης και μια απάντηση στην αναπτυσσόμενη κουλτούρα «απόδοσης ευθυνών» (blame culture) (Rothstein, 2006, p. 216).

⁵⁸ Άλλωστε, τέτοιου είδους απειλές γνώριζαν, αφού τις αντιμετώπιζαν προσωπικά οι ίδιοι και οι οικείοι τους. Αφού δεν υπήρχαν ηλεκτρονικά μέσα επικοινωνίας και ενημέρωσης, οι κίνδυνοι που διέτρεχαν άλλοι άνθρωποι παρέμεναν εν πολλοίς άγνωστοι. Έτσι, ο καθένας ανησυχούσε μόνο για τους κινδύνους που αντιμετώπιζε ο ίδιος. Σήμερα όμως, μπορεί κανείς να πληροφορηθεί για ένα πλήθος κινδύνων «από δεύτερο χέρι». Κατά κανόνα μάλιστα, ο κόσμος που περιγράφεται στην οθόνη της τηλεόρασης δείχνει πολύ επικίνδυνος (Βρετανικός Ιατρικός Σύλλογος, 1998, σ. 318-319).

περιορισμών που αντιμετωπίζει η επιστημονική γνώση στην προσπάθειά της να παράσχει την κατάλληλη πληροφόρηση στο σωστό χρόνο.⁵⁹

Έτσι, σε κάποιες περιπτώσεις η ρυθμιστική δράση προηγείται πλέον της επιστημονικής απόδειξης της βλάβης, αφού οι πολιτικοί δεν μπορούν να επικαλεστούν για την όποια αδράνειά τους την επιστημονική αβεβαιότητα και υποχρεώνονται να νομοθετούν προληπτικά (*precautionary principle*). Όταν υπάρχει η απειλή σοβαρής ή μη αναστρέψιμης βλάβης, η επιστημονική αβεβαιότητα δεν θα χρησιμοποιείται για να αναβληθεί η λήψη προληπτικών μέτρων.⁶⁰ Επιπλέον, για τη λήψη των αποφάσεων λαμβάνονται υπ' όψιν και μη – επιστημονικοί παράγοντες, όπως η κοινή γνώμη και οι κοινωνικές αξίες. Το βασικό επιχείρημα για τη θεώρηση αυτή – που παρουσιάζεται ως μια δημοκρατική συμμετοχική διαδικασία – είναι ότι η βούληση των ανθρώπων πρέπει να είναι πάνω από αυτή του ιερατείου των τεχνοκρατών (Goldstein and Carruth, 2004, pp. 491-493, Vogel, 2001, p. 16 και Baldwin, Hutter and Rothstein, 2000, p. 13 & pp. 34-35).⁶¹

Η απάντηση που δίνεται συνήθως στην επιχειρηματολογία αυτή είναι ότι οι εμπορικοί φραγμοί μειώνουν τη δυνατότητα επιλογής του καταναλωτή, η

⁵⁹ Σημαντική επίδραση προς αυτή την κατεύθυνση είχε μια σειρά από ρυθμιστικές αποτυχίες σε θέματα δημόσιας υγείας και ιδίως θέματα διατροφής. Το χαρακτηριστικότερο παράδειγμα είναι η νόσος των τρελών αγελάδων (BSE) που ανιχνεύθηκε για πρώτη φορά στο Ηνωμένο Βασίλειο το 1982, αλλά οδήγησε σε κρίση και απαγόρευση των εισαγωγών βρετανικού βοδινού από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή μόλις το 1996. Η υπόθεση αυτή κατέδειξε την αδυναμία των ευρωπαϊκών ελεγκτικών οργάνων να προστατέψουν τους καταναλωτές από προϊόντα που κυκλοφορούσαν ελεύθερα στην ενιαία αγορά. Η Ευρωπαϊκή Ένωση απάντησε στο πρόβλημα με σφικτότερους ελέγχους και την έκδοση 80 οδηγιών (Vogel, 2001, pp. 11-13). Το πρόβλημα της αναξιοπιστίας της επιστημονικής κοινότητας επιδεινώνεται από τις διαφωνίες μεταξύ των ειδικών σχετικά με την επικινδυνότητα κάθε απειλής για την υγεία, την ασφάλεια ή το περιβάλλον. Ελλείπει κατάλληλων θεωρητικών μοντέλων και επαρκών δεδομένων για κάποιους από τους κινδύνους, είναι δύσκολο να αξιολογηθούν οι διαφορές μεταξύ των επιμέρους εκτιμήσεων (Nivolianitou, 2002, pp. 161-162). Βλέπε επίσης Baldwin and McCrudden, 1987, pp. 48-50 και Goldstein and Carruth, 2004, p. 496. Μάλιστα, το κοινό τείνει να πιστεύει περισσότερο την πιο απαισιόδοξη από τις προβλέψεις για την επικινδυνότητα της απειλής (Viscusi, 2006, pp. 28-29).

⁶⁰ Φαίνεται ότι ο ελληνικός λαός αποδέχεται παραδοσιακά την «αρχή της πρόληψης». Έτσι, χρησιμοποιεί παροιμίες όπως «φύλαγε τα ρούχα σου για να' χεις τα μισά» ή – σε συνέχεια του παραπάνω παραδείγματος με το συμπαθές τετράποδο – «κάλλιο γαϊδουρόδενε παρά γαϊδουρογύρευε».

⁶¹ Σχετική είναι και η πρακτική του πολύ αυστηρότερου ρυθμιστικού ελέγχου για τις συνθετικές χημικές ουσίες σε σχέση με τις ουσίες που προέρχονται από τη φύση. Αγνοείται έτσι ο μικρός κίνδυνος πρόκλησης καρκίνου που προέρχεται από παραδοσιακά τρόφιμα, ενώ γίνεται λεπτομερής έλεγχος στην κυκλοφορία συνθετικών – αλλά λιγότερο καρκινογόνων – ουσιών: κυρίαρχο θέμα δεν είναι η πιθανότητα πρόκλησης καρκίνου, αλλά η προέλευση της ουσίας. Το γεγονός αυτό πιθανώς να οφείλεται στην επίδραση των απόψεων των πολιτών επί της κυβερνητικής πολιτικής (Viscusi, 2006, pp. 15-16).

οποία είναι επίσης πολύ σημαντική για τις δημοκρατικές οικονομίες της αγοράς. Προκύπτει επίσης ένα ζήτημα ισότητας, αφού πλουσιότερες και ισχυρότερες κοινωνίες μπορεί να ενδιαφέρονται περισσότερο για τη μείωση της επικινδυνότητας και να είναι αποτελεσματικότερες στον επικοινωνιακό χειρισμό του θέματος. Το αποτέλεσμα θα είναι μια πιο άνιση κατανομή των κινδύνων, περιβαλλοντικών και άλλων (Goldstein and Carruth, 2004, p. 497).⁶²

Η «αρχή της πρόληψης» (precautionary principle)⁶³ τυγχάνει ευρείας αποδοχής στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης,⁶⁴ όταν πρόκειται για την προστασία του περιβάλλοντος και της ανθρώπινης υγείας. Για τους κυνικούς των ΗΠΑ πάντως, η «αρχή της πρόληψης» είναι ένα νεφελώδες δόγμα που εφευρέθηκε από τους Ευρωπαίους ως μέσο για την τοποθέτηση εμπορικών φραγμών σε οποιοδήποτε προϊόν παράγεται αποδοτικότερα αλλού. Η αρχή αυτή αποτελεί (μαζί με την κλιματική αλλαγή) μια από τις σημαντικότερες αιτίες τριβής μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης και ΗΠΑ. Εκτός από τους πολιτισμικούς παράγοντες που σχετίζονται με τις διαφορές στην διαχείριση του κινδύνου, μια άλλη πιθανή αιτία της αντίθεσης Ευρώπης και ΗΠΑ ίσως να είναι ο διαφορετικός ρόλος που παίζουν τα δικαστήρια: στις ευρωπαϊκές χώρες η αντιδικία δεν έχει τη σημασία που προσλαμβάνει στις ΗΠΑ και έτσι η

⁶² Σε μια προσπάθεια τυποποίησης, θα μπορούσε να θεωρήσει κανείς ότι υπάρχουν δύο είδη σφαλμάτων στην επιλογή των επιμέρους κινδύνων στον οποίων τη ρύθμιση θα προχωρήσει η πολιτεία. Το πρώτο είδος σφάλματος είναι η επιβολή περιορισμών σε ουσίες ή διαδικασίες που είναι ακίνδυνες και η αποθάρρυνση δραστηριοτήτων που είναι επιθυμητές. Το δεύτερο είδος σφάλματος είναι η μη επιβολή περιορισμών ή ελέγχων σε ουσίες ή διαδικασίες που είναι επικίνδυνες και η μη παρεμπόδιση ανεπιθύμητων δραστηριοτήτων. Αυτοί που κάθε φορά θέτουν τους ρυθμιστικούς κανόνες πρέπει να ισορροπήσουν μεταξύ των δύο ειδών σφαλμάτων. Το πρόβλημα προκύπτει κυρίως από τις νέες επιστημονικές και τεχνικές εξελίξεις, των οποίων οι συνέπειες δεν είναι πλήρως προβλέψιμες (Hood, Rothstein and Baldwin, 2001, p. 181). Για να έχει ένας κανόνας τις επιθυμητές ιδιότητες απαιτείται ακριβής πληροφόρηση αυτών που τον θέτουν για τις τεχνολογικές και οικονομικές συνθήκες, πληροφόρηση που συχνά έχει υψηλό κόστος και μπορεί να απαιτεί τη διαπραγμάτευση με τον ελεγχόμενο κλάδο ή εργοδότη που έχει ήδη στην κατοχή του τις σχετικές πληροφορίες. Για την αποφυγή του προβλήματος, τίθενται συνήθως κανόνες με πολύ μεγάλο εύρος εφαρμογής που εξωτερικεύουν το κόστος στους ελεγχόμενους ή τους Επιθεωρητές που θα κληθούν να τους εφαρμόσουν. Έτσι, το πρώτο είδος σφάλματος είναι πολύ συχνό (Baldwin, 1995, pp. 182-183).

⁶³ Ο όρος μεταφράζεται επίσης ως «αρχή της προφύλαξης» (Καζάκος, 2006, σ. 227).

⁶⁴ Υπάρχει πάντως και η άποψη ότι πολλές ευρωπαϊκές χώρες απομακρύνονται πλέον από την «αρχή της πρόληψης» και υιοθετούν λογικές που είναι πλησιέστερα προς την ανάλυση κόστους - οφέλους (Viscusi, 2006, p. 38).

«αρχή της πρόληψης» καθίσταται σημαντικότερη για την Ευρώπη (Goldstein and Carruth, 2004, p. 492 & p. 496).

Αποτέλεσμα των παραπάνω είναι να υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των ανεπτυγμένων κρατών στην επιλογή των κινδύνων για τους οποίους θα υπάρξει ρυθμιστική παρέμβαση και του τρόπου που η τελευταία λειτουργεί. Οι διαφορές αυτές ενίοτε οδηγούν σε αντιδικίες ή «εμπορικούς πολέμους».⁶⁵ Για παράδειγμα, ο Καναδάς που αποτελεί το μεγαλύτερο παγκοσμίως εξαγωγέα λευκού αμιάντου (white asbestos), προσέφυγε ανεπιτυχώς στον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου για την «προληπτική» απαγόρευση του υλικού αυτού από τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Hood, Rothstein and Baldwin, 2001, pp. 5-6 και Goldstein and Carruth, 2004, pp. 494-495).

Υπάρχει πάντως η άποψη ότι παρ' όλους αυτούς τους κινδύνους, οι άνθρωποι είναι αθεράπευτα αισιόδοξοι: είναι τόσα πολλά τα επιτεύγματα των τελευταίων δεκαετιών, ώστε τα σημερινά προβλήματα δεν πείθουν ότι είναι ανυπέρβλητα. Μάλιστα, ακόμη κι αν αποδειχτούν ανυπέρβλητα τα προβλήματα αυτά, η μεγάλη πλειοψηφία των ανθρώπων μάλλον θα προτιμούσε να συνυπάρχει μαζί τους, αρκεί να συνεχίζεται η δυναμική της ανάπτυξης με την ευημερία που εξασφαλίζει. Το ότι η κοινή γνώμη πιστεύει στη δυνατότητα επίλυσης των προβλημάτων φαίνεται από την ενεργοποίησή της για το σκοπό αυτό: κινήματα όπως το οικολογικό αποδεικνύουν την πίστη των ανθρώπων πως αν πιεσθούν οι κυβερνήσεις, θα προχωρήσουν στη λήψη των απαιτούμενων μέτρων. Όμως, με τα σημερινά δεδομένα, κάθε σχεδιασμός ανατρεπτικός της αναπτυξιακής λογικής θα συνεπαγόταν τέτοια απορρύθμιση της λειτουργίας της οικονομίας, που θα κατέληγε σε οικονομική καταστροφή ίσως πιο επικίνδυνη κι από την επαπειλούμενη οικολογική (Γιανναράς, 1989, σ. 225-227).

Σε κάθε περίπτωση, όσα αναφέρθηκαν παραπάνω για την επιστημονική αβεβαιότητα και την «αρχή της πρόληψης», δεν πρέπει να οδηγήσουν κάποιον στην εντύπωση ότι τα περισσότερα ή τα χειρότερα

⁶⁵ Και πάλι, πολλές από αυτές τις αντιδικίες σχετίζονται με θέματα διατροφής (Hood, Rothstein and Baldwin, 2001, pp. 5-6).

εργατικά ατυχήματα έχουν σχέση με τα όρια της γνώσης και της τεχνολογίας. Στην πραγματικότητα, τα περισσότερα από τα εργατικά ατυχήματα συνδέονται με την ανεπαρκή αντιμετώπιση από την πλευρά του εργοδότη ανασφαλών συνθηκών στο χώρο εργασίας και απειλών που είναι γνωστές εδώ και καιρό: η προστασία των εργαζομένων δεν σχετίζεται τόσο με τις τεχνολογικές προκλήσεις όσο με τη δυνατότητα των ρυθμιστικών αρχών να επιβάλλουν τη σχετική νομοθεσία και να πιέσουν τους εργοδότες (Barab, 2006, pp. 13-14). Χαρακτηριστικά παραδείγματα μπορούν εύκολα να βρεθούν στον κλάδο των τεχνικών έργων: συχνότερα όλων είναι τα ατυχήματα που οφείλονται σε πτώσεις, για την επιστημονική εξήγηση των οποίων δεν υπάρχει η παραμικρή αμφιβολία εδώ και αιώνες.⁶⁶

1.7 Η «ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ» ΚΑΙ ΟΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΗΣ

ΣΑΪΛΟΚ: Θα μου απαντήσετε: οι σκλάβοι είναι δικοί μας. Αυτό σας απαντάω κι εγώ: η λίτρα κρέας που του ζητάω, είναι ακριβοπληρωμένη· είναι δική μου και τη θέλω.

Σαίξπηρ, *Ο ΕΜΠΟΡΟΣ ΤΗΣ ΒΕΝΕΤΙΑΣ*
(μετάφραση Βασίλη Ρώτα – Βούλας Δαμιανάκου)

Το φιλελεύθερο κράτος γεννήθηκε μέσα στον αγώνα κατά του απολυταρχισμού: στην προσπάθεια για τη νομική κατοχύρωση της ελευθερίας του ανθρώπου προέκυψαν οι ιδέες του κράτους δικαίου και των ατομικών δικαιωμάτων. Αφού μέχρι τότε η βασική απειλή για την ελευθερία του ανθρώπου ήταν το κράτος, δηλαδή η αυθαιρεσία του μονάρχη, τα ατομικά δικαιώματα στρέφονται κατά της απειλής αυτής. Βασικό χαρακτηριστικό του φιλελεύθερου κράτους δικαίου είναι η αποχή του από κάθε επέμβαση στην κοινωνικοοικονομική διαδικασία: η κοινωνία λειτουργεί και αυτορυθμίζεται χωρίς το κράτος. Η οικονομική δράση είναι από τη φύση της ιδιωτική και προϋποθέτει την προστασία της ατομικής ιδιοκτησίας και την οικονομική ελευθερία (Λεβέντης, 1976, σ. 123-125).

⁶⁶ Βλέπε σχετικά και την ενότητα «5.2 ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΤΟΥ ΔΕΙΓΜΑΤΟΣ ΤΩΝ ΑΤΥΧΗΜΑΤΩΝ».

Κατά το 19^ο αιώνα – και ιδίως την περίοδο από το 1830 μέχρι το 1870 – η φιλοσοφία του *laissez-faire* κυριάρχησε στην Αγγλία:⁶⁷ οι περισσότεροι μορφωμένοι άνθρωποι, μεταξύ των οποίων και οι δικαστές, πίστευαν ότι ο νόμος πρέπει να παρεμβαίνει όσο γίνεται λιγότερο και μάλιστα, ότι η βασική του λειτουργία είναι να διευκολύνει τους ανθρώπους να υλοποιούν τη θέλησή τους. Θεμελιώδης για τη λειτουργία αυτή είναι η «ελευθερία των συμβάσεων», η οποία περιλαμβάνει δύο στενά συνδεδεμένες μεταξύ τους ιδέες: οι συμβάσεις βασίζονται στη συμφωνία των μερών και ταυτόχρονα αποτελούν το αποτέλεσμα μιας ελεύθερης επιλογής που δεν παρακωλύεται από κυβερνητικές ή νομοθετικές παρεμβάσεις. Ελεύθερη επιλογή σημαίνει ελευθερία για κάποιον να αποφασίσει αν θα συμβληθεί ή όχι, ελευθερία να επιλέξει με ποιον θα συμβληθεί και ελευθερία να διαπραγματευθεί τους όρους της σύμβασης.⁶⁸ Έτσι, οι δικαστές του 19ου αιώνα ήταν απρόθυμοι να επιβάλλουν υποχρεώσεις σε αυτούς που δεν τις είχαν ηθελήσει αναλάβει (Atiyah, 1995, pp. 7-15).

Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, σύμφωνα με τη «θεωρία του διαφορικού μισθού αποζημίωσης» (“Compensating Wage Differential Theory”), οι εργαζόμενοι θα απαιτήσουν μια διαφορά στο μισθό τους ως αποζημίωση για εργασίες τις οποίες θεωρούν επικίνδυνες ή δυσάρεστες. Η θεωρία αυτή βασίζεται σε μια κρίσιμη υπόθεση, η οποία όμως περνά απαρατήρητη: οι όροι της σχέσης εργασίας καθορίζονται από συμβάσεις τις οποίες ελεύθερα συνάπτουν οι δύο πλευρές και μάλιστα οι όροι αυτοί εφαρμόζονται από τα δικαστήρια. Ο εργοδότης πρέπει να πληρώσει το μισθό στον οποίο έχει συμφωνήσει, ενώ ο εργαζόμενος δεν μπορεί να πάρει αυτό το

⁶⁷ Αντίθετα, την εποχή που ο Adam Smith έγραφε τον «Πλούτο των Εθνών» (1776), το δόγμα της «ελευθερίας των συμβάσεων» δεν είχε επικρατήσει πλήρως στις εργασιακές σχέσεις, αφού υπήρχε η δυνατότητα προσφυγής κάποιας πλευράς στα δικαστήρια, με στόχο την ακύρωση δυσβάστακτων ή δυσανάλογων όρων της σύμβασης. Αυτό που είναι αξιοσημείωτο, είναι το γεγονός ότι η ανάλυση του Adam Smith – ενώ δεν περιέγραφε με ακρίβεια την κατάσταση της εποχής του – επηρέασε βαθιά τους μεταγενέστερούς του που προσπάθησαν να κάνουν πράξη ένα σύστημα πλήρους οικονομικής ελευθερίας (Dorman, 1996, pp. 111-112).

⁶⁸ Για το ελληνικό ενοχικό δίκαιο, η αρχή της αυτονομίας της ιδιωτικής βούλησης πραγματώνεται με την αρχή της «ελευθερίας των συμβάσεων», η οποία αναγνωρίζει στα πρόσωπα εξουσία να διαπλάθουν τις περιουσιακές έννομες σχέσεις με μόνη τη συμφωνία των βουλήσεών τους. Σύμφωνα με το άρθρο 361 του Αστικού Κώδικα, για τη σύσταση ή αλλοίωση ενοχής με δικαιοπραξία απαιτείται σύμβαση, εφ’ όσον ο νόμος δεν ορίζει διαφορετικά (Γεωργιάδης, 1993, σ. 269-270).

μισθό χωρίς να εκτελέσει την εργασία που έχει συμφωνηθεί, αποδεχόμενος και τις αντίστοιχες συνθήκες εργασίας.⁶⁹

Με τη λογική αυτή, ο εργαζόμενος συμφωνεί σε ένα «πακέτο» απασχόλησης που συμπεριλαμβάνει και τους κινδύνους και παραιτείται του δικαιώματος να διαμαρτυρηθεί γι' αυτούς: αν ζητούσε δικαστική προστασία ή νομοθετική παρέμβαση για να γίνει η εργασία του ασφαλέστερη, θα ήταν σαν να ζητά την κατάργηση της «ελευθερίας των συμβάσεων». Επίσης, αφού σύμφωνα με τη θεωρία αυτή ο εργαζόμενος αποζημιώνεται για τους επιπλέον κινδύνους με επιπλέον αμοιβή, δεν έχει κανένα δικαίωμα να προσφύγει στα δικαστήρια μετά από κάποιο εργατικό ατύχημα ή επαγγελματική ασθένεια· κάθε πρόσθετη αποζημίωση θα ήταν άδικη και μη αποδοτική. Αν ο εργαζόμενος φοβάται τις συνέπειες ενός ατυχήματος δεν έχει παρά να ασφαλιστεί, πληρώνοντας με την επιπλέον αμοιβή που λαμβάνει (Dorman, 1996, pp. 108-110).

Η ειρωνεία είναι ότι, με το παραπάνω σκεπτικό, η διαμαρτυρία ενός εργαζομένου στον προϊστάμενό του για κάποιον εργασιακό κίνδυνο αποτελεί απόδειξη ότι ο εργαζόμενος γνωρίζει τον κίνδυνο. Αφού ο εργαζόμενος παραμένει στην εργασία του και δεν παραιτείται, σημαίνει ότι αποδέχεται τον κίνδυνο στο πλαίσιο μιας ευρύτερης εργασιακής συμφωνίας! Όσο κι αν σήμερα κάτι τέτοιο φαίνεται εξωφρενικό, έχουν υπάρξει αποφάσεις αμερικανικών δικαστηρίων (στις αρχές του εικοστού αιώνα) που βασίστηκαν σε αυτή τη λογική (Dorman, 1996, pp. 112-113). Μάλιστα, τα αμερικανικά δικαστήρια εμπόδισαν τις πρώτες προσπάθειες κρατικής ρύθμισης επιχειρηματολογώντας με βάση την «ελευθερία των συμβάσεων»: στην υπόθεση *Lochner v. New York* (1905), τα ανώτατα δικαστήρια της Νέας Υόρκης και των Η.Π.Α. έκριναν ότι η νομοθεσία που καθόριζε ανώτατο όριο ωρών εργασίας στα αρτοποιεία ήταν αντισυνταγματική (Glaeser and Shleifer, 2003, p. 405).

⁶⁹ Έτσι, υπάρχουν αποφάσεις αγγλικών δικαστηρίων κατά το 19^ο αιώνα που αποδέχονται το περιεχόμενο του κανονισμού εργασίας του εργοστασίου, όσο ακραίες ρυθμίσεις κι αν περιλαμβάνει. Αν πάλι ο εργαζόμενος σταματούσε να εργάζεται, για παράδειγμα λόγω μιας διαφωνίας με τον εργοδότη, ο τελευταίος μπορούσε να τον οδηγήσει για αθέτηση του συμβολαίου, όχι μόνο στα αστικά, αλλά και στα ποινικά δικαστήρια (Μαρξ, 1867 / 1978, σ. 440-442 και Dorman, 1996, pp. 110-111).

Η οικονομική υπεροχή του εργοδότη απέναντι στον εργαζόμενο, είχε ως αποτέλεσμα την πλήρη υποταγή του δεύτερου στους όρους εργασίας που υπαγορεύουν τα συμφέροντα του εργοδότη (Λεβέντης, 1976, σ. 125-126 και Ιγγλεζάκης, 2005, σ. 49). Η εμμονή στην «ελευθερία των συμβάσεων» στο χώρο της εργασίας οδήγησε σε ακραία αποτελέσματα: τα ετήσια θύματα των εργατικών ατυχημάτων στις Η.Π.Α. έφθασαν το 1900 τους 35000 νεκρούς και δύο εκατομμύρια τραυματίες, ενώ χιλιάδες επιβάτες και τρίτοι σκοτώθηκαν σε σιδηροδρομικά ατυχήματα (Glaeser and Shleifer, 2003, p. 414). Δημιουργήθηκαν έτσι οι προϋποθέσεις για την αλλαγή του τρόπου σκέψης και τη μετατόπιση από το ιδιωτικό στο δημόσιο δίκαιο, δηλαδή από την κυριαρχία των συμβάσεων στην κρατική ρύθμιση.⁷⁰ Αυτή η μετατόπιση αποτελεί φυσικά κι ένα βαρύ πλήγμα στη «θεωρία του διαφορικού μισθού αποζημίωσης»: αν ο εργαζόμενος δεν συμφωνεί ελεύθερα στην έκθεσή του σε κάποιους κινδύνους, τι βάση απομένει για τη θεωρία αυτή; (Dorman, 1996, pp. 116-117) Σήμερα, η νομοθεσία για τους όρους υγείας και ασφάλειας της εργασίας αποτελεί τον κατεξοχήν τομέα δημοσιοποίησης του εργατικού δικαίου (Κουκιάδης, 1995, σ. 471).

Αντίστοιχη ήταν και η γενικότερη πορεία της σκέψης στο θέμα αυτό: την περίοδο από το 1870 μέχρι το 1980 η «ελευθερία των συμβάσεων» γνώρισε μια σταδιακή υποχώρηση. Την περίοδο αυτή υπήρχε ένας αυξανόμενος σκεπτικισμός για το πόσο πραγματική είναι η ελευθερία της επιλογής στην αγορά. Για παράδειγμα, μεταξύ του 1870 και του 1950 δημιουργήθηκαν στην Αγγλία (αλλά και στις άλλες αναπτυγμένες χώρες) τεράστια δίκτυα μονοπωλίων που περιόριζαν την ελευθερία της επιλογής στους κλάδους της ενέργειας, των μεταφορών και της ύδρευσης. Ταυτόχρονα,

⁷⁰ Προς την ίδια κατεύθυνση οδήγησε και η πεποίθηση που επικρατούσε στην αμερικανική κοινή γνώμη ότι οι μεγάλες εταιρείες δωροδοκούσαν μάρτυρες, δικαστές και ενόρκους κι έτσι επιτύγχαναν ευνοϊκές αποφάσεις. Οι παθόντες και οι οικογένειές τους, γνωρίζοντας τα δεδομένα, αναγκάζονταν να συμβιβάζονται αποδεχόμενοι ασήμαντα χρηματικά ποσά, που κατά μέσο όρο αντιστοιχούσαν σε μισθούς οκτώ μηνών σε περιπτώσεις θανατηφόρων ατυχημάτων. Μάλιστα στο 40 % των περιπτώσεων δεν υπήρξε καμιά αποζημίωση (Glaeser and Shleifer, 2003, pp. 406-407). Επιπλέον, τα εργατικά και τα σοσιαλιστικά κινήματα ασκούσαν πίεση στους δικαστές, θεωρώντας ότι η αναγνώριση της ευθύνης του εργοδότη για τα ατυχήματα θα οδηγούσε σε βελτίωση των συνθηκών εργασίας, ενώ ιδιαίτερη δημοσιότητα δόθηκε στις αθωωτικές αποφάσεις σε περιπτώσεις πολύνεκρων ατυχημάτων (Dorman, 1996, p. 113).

στους κλάδους αυτούς (αλλά και σε άλλους όπως οι τραπεζικές εργασίες και η ασφάλιση ζωής ή ζημιών), διαδόθηκε η χρήση τυποποιημένων συμβάσεων, που συντάσσονταν από το ισχυρότερο μέρος και περιλάμβαναν πλήθος προκαθορισμένων όρων για τους οποίους το άλλο μέρος δεν είχε λόγο.⁷¹ Έγινε επίσης κατανοητή η σημασία των επιβαρύνσεων (externalities), δηλαδή των παρενεργειών από μια συναλλαγή που υφίσταται μια τρίτη πλευρά που δεν είναι καν συμβαλλόμενη (Atiyah, 1995, pp. 15-26).

Στις αναπτυσσόμενες χώρες της Ευρώπης, το φιλελεύθερο κράτος δικαίου μεταβλήθηκε την περίοδο αυτή σε κοινωνικό κράτος δικαίου και επεκτάθηκε έτσι το πεδίο της κρατικής δραστηριότητας. Η τελευταία απέβλεπε στο να καταστήσει, όχι μόνο θεωρητικά, αλλά και ουσιαστικά δυνατή τη συμμετοχή όλων των πολιτών στην οικονομική, πολιτική και κοινωνική ζωή και να προωθήσει έτσι την ανάπτυξη της προσωπικότητάς τους. Υπάρχει μάλιστα η άποψη ότι, στο κοινωνικό κράτος δικαίου η διάκριση και αντίθεση κράτους και κοινωνίας εξαφανίζεται: η αντίληψη περί μη παρέμβασης του κράτους στην οικονομική και κοινωνική ζωή υποχωρεί.⁷² Γίνεται προσπάθεια για την κατοχύρωση της ατομικής ελευθερίας τόσο έναντι της κρατικής αυθαιρεσίας, όσο και έναντι των ιδιωτικών δυνάμεων (Λεβέντης, 1976, σ. 126-131).

Από το 1980 και έπειτα εμφανίστηκε μια ραγδαία αντιστροφή του πολιτικού κλίματος, που στην Αγγλία σηματοδοτήθηκε με την εκλογή της Μ. Θάτσερ στην πρωθυπουργία το 1979: Ενισχύθηκε η πεποίθηση ότι είναι δικαίωμα του ατόμου να κάνει ελεύθερα τις επιλογές του, χωρίς τις παρεμβάσεις κάποιας γραφειοκρατίας. Ανανεώθηκε έτσι η εμπιστοσύνη στην «ελευθερία των συμβάσεων» και τον ανταγωνισμό: αυτό σημαίνει

⁷¹ «Γενικοί όροι συναλλαγών» είναι οι ρήτρες που έχουν διατυπωθεί εκ των προτέρων με ισχύ γενική και ενιαία, για να αποτελέσουν τυπικό και ομοιόμορφο περιεχόμενο απροσδιόριστου και μεγάλου αριθμού μελλοντικών συμβάσεων. Με αυτούς επιδιώκεται η τυποποίηση των συναλλακτικών σχέσεων χάριν απλοποίησης και ταχύτερης σύναψής τους, αλλά και χάριν της βέλτιστης εξυπηρέτησης των συμφερόντων του συντάκτη τους (Ψυχομάνης, 1998, σ. 15). Για τη σημερινή λειτουργία των «γενικών όρων συναλλαγών» βλέπε Σκαλίδη, 1994, σ. 50-56, όπου χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι «αποτελούν το μέσο απλοποίησης και τυποποίησης των δικαιοπραξιών, αλλά ταυτόχρονα και μέσο εξυπηρέτησης των συμφερόντων της επιχείρησης που τους συντάζει.»

⁷² Εμφανίζεται όμως και άλλη άποψη, δηλαδή ότι ο νέος αυτός ρόλος που αναλαμβάνει το κράτος δηλώνει τη συνοχή του με την κοινωνία, αλλά δεν συνεπάγεται την κατάργηση της διαίρεσης μεταξύ τους (Ιγγλεζάκης, 2005, 48).

μεγαλύτερες ανταμοιβές γι' αυτούς που επιτυγχάνουν και μικρότερη βοήθεια γι' αυτούς που αποτυγχάνουν. Ένα πλήθος δραστηριοτήτων που ασκούσαν από το κράτος πέρασε πλέον στα χέρια ιδιωτών και συνεπώς μετατράπηκε από αντικείμενο του δημοσίου δικαίου σε αντικείμενο συμβάσεων.

Στο κλίμα αυτό και κατά το μεγαλύτερο μέρος της δεκαετίας του 1980, ο προϋπολογισμός του Health and Safety Executive (HSE) έγινε αντικείμενο περικοπών. Οι περικοπές αυτές αντανάκλυσαν την εχθρότητα της κυβέρνησης των Συντηρητικών έναντι κάθε είδους ρύθμισης που θα μπορούσε να θεωρηθεί ως εμπόδιο στην επιχειρηματικότητα. Παράλληλα, έγινε μια συστηματική προσπάθεια να λαμβάνεται υπ' όψιν το κόστος που θα προκαλέσει κάθε προτεινόμενη νέα ρύθμιση (Beck and Woolfson, 2000, p. 42). Η τάση αυτή συνεχίστηκε και τη δεκαετία του 1990, με την επικράτηση ενός τεκμηρίου κατά της ρύθμισης, εκτός αν είναι απολύτως απαραίτητη. Για την κυβέρνηση των Συντηρητικών το προτιμώμενο αποτέλεσμα ήταν η μη – ρύθμιση (Beck and Woolfson, 2000, p. 45). Στην προσπάθεια μείωσης του βάρους επί των επιχειρήσεων ιδρύθηκαν σε κάθε υπουργείο μονάδες απορρύθμισης (Departmental Deregulation Units), ενώ η κυβέρνηση εξέδωσε έγγραφα με εύγλωπτους τίτλους, όπως: “Burdens on Business”, “Building Business, Not Barriers”, “Counting the Cost to Business” κ.ο.κ. (Baldwin, 1995, pp. 196-199 και Baldwin and McCrudden, 1987, pp. 24-25).⁷³

Ταυτόχρονα, οι κυβερνήσεις των Η.Π.Α., του Ηνωμένου Βασιλείου, αλλά και άλλων χωρών, εισήγαγαν μεταρρυθμίσεις που περιορίζαν τη δύναμη των συνδικάτων ή κάποτε και το δικαίωμα της απεργίας, εν ονόματι της διεθνούς ανταγωνιστικότητας. Την ίδια εποχή, υπήρξαν εξελίξεις στην οργάνωση της παραγωγής που οδηγούσαν επίσης προς την ίδια κατεύθυνση: αυξήθηκε η ευελιξία των επιχειρήσεων μέσω της διεύρυνσης της χρήσης των υπεργολαβιών, της υποκατάστασης των συμβάσεων εργασίας με συμβάσεις έργου ή παροχής υπηρεσιών, της χρησιμοποίησης εργαζομένων με συμβάσεις ορισμένου χρόνου ή μερικής απασχόλησης αντί για τις κλασικές συμβάσεις αορίστου χρόνου και πλήρους απασχόλησης, της εισαγωγής της

⁷³ Όπως θα αναλυθεί σε επόμενο κεφάλαιο, στις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες και στην Ευρωπαϊκή Ένωση ως σύνολο η πορεία των πραγμάτων ήταν εντελώς διαφορετική.

τηλεεργασίας ή της εργασίας κατ' οίκον (Standing, 2002, pp. 31-34 και Tsogas, 2001, pp. 3-6).

Παράλληλα, ιδίως στις Η.Π.Α., ανανεώνεται το ενδιαφέρον για τη σχέση μεταξύ των νομικών κανόνων και του οικονομικού τους αποτελέσματος και η «ελευθερία των συμβάσεων» αναγνωρίζεται και πάλι ως ένα σημαντικό εργαλείο που βοηθά στην επίτευξη της οικονομικής αποδοτικότητας.⁷⁴ Στο πλαίσιο του κυρίαρχου νεοκλασικού υποδείγματος, οποιοσδήποτε θεσμικός περιορισμός μειώνει την ευημερία του ατόμου. Έτσι, η οκτάωρη εργασία δημιουργεί έναν περιορισμό που μειώνει την ευημερία του εργαζομένου, αφού δεν του επιτρέπει να επιλέξει τον ακριβή αριθμό των ωρών που οδηγεί στην ορθολογική μεγιστοποίηση (Θεοχαράκης, 2005, σ. 147-148). Για παράδειγμα, ο νομοθετικός καθορισμός ενός ελάχιστου μισθού δέχεται επιθέσεις από οικονομολόγους που πιστεύουν ότι δεν είναι αποδοτικός και ότι οδηγεί στην άνοδο του κόστους παραγωγής αγαθών και παροχής υπηρεσιών. Μακροπρόθεσμα μάλιστα, θεωρούν ότι οδηγεί σε μεγαλύτερη ανεργία, αφού η αύξηση του κόστους εργασίας (δηλαδή του μισθού) θα μειώσει τη ζήτηση για τα προϊόντα της εργασίας και συνεπώς και για την ίδια την εργασία.⁷⁵ Αυτή η μετατόπιση του εκκρεμούς προς την κατεύθυνση της «ελευθερίας των

⁷⁴ Όπως είναι αναμενόμενο, η κυβέρνηση του Ρ. Ρήγκαν μείωσε δραστικά το προϋπολογισμό του OSHA και διατήρησε σε πολύ χαμηλά επίπεδα τον αριθμό των Επιθεωρητών, ενώ μετέβαλε τις διαδικασίες, έτσι ώστε ο OSHA να μην επιλαμβάνεται των καταγγελιών των εργαζομένων για θέματα ασφάλειας (Dorman, 1996, p. 193).

⁷⁵ Από την άλλη βέβαια, αφού ενθαρρύνει τις επιχειρήσεις να κάνουν οικονομία στη χρήση της εργασίας, ο κατώτατος μισθός μπορεί να οδηγεί στην καινοτομία και αντίστοιχες αυξήσεις στην παραγωγικότητα (Hausman and McPherson, 1994, pp. 254-255 και Deakin, 1997, p. 141). Επιπλέον, υπάρχει και η άποψη ότι η αύξηση του μισθολογικού κόστους – λόγω της ύπαρξης κατοχυρωμένου κατώτατου μισθού ή της δράσης των συνδικάτων – δεν οδηγεί κατ' ανάγκη σε υψηλότερο μέσο κόστος παραγωγής, αν υπάρχει περιθώριο αύξησης της παραγωγικότητας μέσω της έντασης της προσπάθειας των εργαζομένων. Αντίστοιχα, το χαμηλότερο μισθολογικό κόστος δεν κάνει πάντα μια επιχείρηση ανταγωνιστικότερη, αν αντισταθμίζεται από χαμηλότερα επίπεδα προσπάθειας και μειωμένη παραγωγικότητα. Η παραδοσιακή οικονομική σκέψη δεν μπορεί να κατανοήσει τα παραπάνω, αφού υποθέτει ότι οι επιχειρήσεις λειτουργούν αποδοτικά και οι εργαζόμενοι μεγιστοποιούν σε κάθε περίπτωση την προσπάθειά τους, ποσοτικά αλλά και ποιοτικά (Altman, 2005, pp. 701-702, αλλά και Tsogas, 2001, p. 144). Ανάλογες σκέψεις μπορεί να κάνει κανείς και για τη μείωση των ωρών εργασίας. Ήδη από το 19^ο αιώνα, είχε παρατηρηθεί ότι η μείωση του επιτρεπτού χρόνου εργασίας στα εργοστάσια της αγγλικής κλωστοϋφαντουργίας δεν οδήγησε σε μείωση της παραγωγής, αλλά σε αύξησή της, αφού έγινε αφορμή για εντατικοποίηση της εργασίας, αύξηση του αριθμού των μηχανών που επέβλεπε ένας εργάτης και αύξηση της ταχύτητας των μηχανών. Η εντατικοποίηση αυτή της εργασίας αποδείχθηκε βλαβερή για την υγεία των εργατών (Μαρξ, 1867 / 1978, σ. 424-433). Θα μπορούσε βέβαια να αντιπάρξει κανείς το επιχείρημα ότι η εντατικοποίηση αυτή θα λάμβανε χώρα έτσι κι αλλιώς, ακόμη κι αν δεν μειωνόταν ο επιτρεπτός χρόνος εργασίας.

συμβάσεων» δε σημαίνει πάντως ότι κάθε νομοθετική παρέμβαση θεωρείται πλέον ύποπτη: το πρόβλημα των εξωτερικών επιβαρύνσεων εξακολουθεί να είναι στο προσκήνιο, όπως και το ζήτημα των μονοπωλίων (Atiyah, 1995, pp. 27-34).

Αντίστοιχα, η ελληνική νομική σκέψη θεωρεί ότι η ισότητα των συμβαλλομένων μερών στην οποία στηρίζεται η «ελευθερία των συμβάσεων» έχει αποδειχθεί πλασματική κατασκευή, που δεν ανταποκρίνεται στην υφιστάμενη πραγματικότητα. Έτσι, η σύμβαση αντιμετωπίζεται ως σύνθεση ατομικής βούλησης και διοικητικής παρέμβασης. Η τελευταία μάλιστα πρέπει να εκδηλώνεται συστηματικά με βάση συγκεκριμένα σταθερά κριτήρια και να μην ασκείται συμπτωματικά (Γεωργιάδης, 1993, σ. 272-273). Γενικότερα, με το Σύνταγμα του 1975 / 1986 / 2001 αναγνωρίζεται και προστατεύεται κατ' αρχήν η οικονομική και συμβατική ελευθερία των ατόμων και των κοινωνικών ομάδων, εφ' όσον αυτή δεν γίνεται αντικοινωνική και δεν εμποδίζει την πραγματοποίηση της καθολικής κατάστασης ελευθερίας που καθιερώνουν τα ατομικά δικαιώματα (Λεβέντης, 1976, σ. 138-139). Με την αναθεώρηση μάλιστα του 2001 κατοχυρώνεται ρητά η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου.⁷⁶

Σήμερα γίνεται αντιληπτό ότι υπάρχουν διαφορές ανάμεσα στις συμβάσεις που αποτελούν στιγμιαίες συναλλαγές – δηλαδή διακριτά γεγονότα, όπως μια αγοραπωλησία σε ένα πρατήριο καυσίμων ή ένα περίπτερο – και αυτές που σχετίζονται με μακροχρόνιες σχέσεις, όπως οι συμβάσεις εργασίας.⁷⁷ Στην τελευταία περίπτωση, οι υποχρεώσεις και τα δικαιώματα των συμβαλλομένων μερών τροποποιούνται συνεχώς και προσαρμόζονται με την πάροδο του χρόνου, χωρίς αυτές οι τροποποιήσεις να είναι πάντα αποτέλεσμα ξεκάθαρης συμφωνίας. Συχνά, η προσαρμογή αυτή οφείλεται στην εξέλιξη της τεχνολογίας που χρησιμοποιείται στην παραγωγή και βέβαια γίνεται με μονομερή απόφαση του εργοδότη και χωρίς τη συμφωνία του εργαζομένου. Ο νόμος δεν μπορεί λοιπόν παρά να

⁷⁶ Βλέπε παρακάτω, στη ενότητα με τίτλο «ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ».

⁷⁷ Μάλιστα, η σύμβαση εργασίας αποτελεί το πρότυπο για τις διαρκείς ενοχικές σχέσεις, όπως η σύμβαση πώλησης αποτελεί το πρότυπο για τις στιγμιαίες συμβάσεις (Κουκιάδης, 1995, σ. 505).

αναγνωρίζει αυτές τις διαφορές μεταξύ συναλλαγών και μακροχρόνιων σχέσεων (Atiyah, 1995, pp. 50-53).

Υπάρχει μάλιστα η άποψη, ότι όταν το ένα σκέλος της συναλλαγής απέχει στον χρόνο ή το χώρο από το άλλο – ή όταν δημιουργείται μια μακροχρόνια σχέση – απαιτείται η ύπαρξη μιας τρίτης πλευράς που θα επιβάλλει την εφαρμογή των συμφωνηθέντων. Για παράδειγμα, οι πιστωτές δεν μπορούν να βασίζονται αποκλειστικά στην καλή θέληση των οφειλετών για την αποπληρωμή ενός μακροχρόνιου δανείου, αλλά ζητούν μια αξιόπιστη δέσμευση που συνήθως βασίζεται σε μια τρίτη πλευρά, όπως ένα δικαστήριο. Αντίστοιχα, οι εξωτερικοί επενδυτές (θεσμικοί και ιδιώτες) δεν εμπιστεύονται απλώς τη διοίκηση μιας εισηγμένης στο χρηματιστήριο εταιρείας για να επενδύσουν σ' αυτήν, αλλά χρειάζονται και την προστασία του εταιρικού και του χρηματιστηριακού δικαίου που επιβάλλονται όχι μόνο από τα δικαστήρια, αλλά και από κάποιο ρυθμιστικό μηχανισμό, όπως η επιτροπή κεφαλαιαγοράς (Olson and Kähkönen, 2000, pp. 3-4). Τα δικαστήρια και οι ρυθμιστικές αρχές δεν δημιουργούνται αυτόματα από τις δυνάμεις της προσφοράς και της ζήτησης, αλλά αποτελούν προϊόντα της κοινωνικής ή της κυβερνητικής εφευρετικότητας. Τελικά, στις κοινωνίες που δεν διαθέτουν κατάλληλους θεσμούς σπανίζουν και ο μακροχρόνιος δανεισμός αλλά και οι μεγάλες ιδιωτικές εταιρείες (Olson and Kähkönen, 2000, p. 4).⁷⁸

1.8 ΤΑ ΣΥΝΔΙΚΑΤΑ ΚΑΙ ΟΙ ΣΥΛΛΟΓΙΚΕΣ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΕΙΣ

Αν σε κάποιο πεδίο γίνεται πραγματική διαπραγμάτευση για τις αποδοχές των εργαζομένων και τις συνθήκες εργασίας, αυτό είναι οι συλλογικές διαπραγματεύσεις, το αποτέλεσμα των οποίων (αν υπάρξει συμφωνία) καταγράφεται στις συλλογικές συμβάσεις εργασίας. Θα περίμενε λοιπόν κανείς, αν υπάρχει μια σχέση ανταλλαγής αποδοχών και συνθηκών ασφάλειας, αυτή να εμφανίζεται στις συλλογικές συμβάσεις.

Πρέπει βέβαια να σημειωθεί ότι η ενασχόληση με τα θέματα υγείας και ασφάλειας αποτελεί για τα συνδικάτα ένα εγχείρημα πολύ δυσκολότερο από

⁷⁸ Για την επίδραση της νομικής προστασίας στην ανάπτυξη των κεφαλαιαγορών, βλέπε το αντίστοιχο κεφάλαιο του Μέκου (2003, σ. 101-107).

τη διαπραγμάτευση για θέματα μισθού και λοιπών παροχών: εμπεριέχει έναν μεγάλο αριθμό τεχνικών λεπτομερειών και απαιτεί τη συστηματική δραστηριοποίηση των συνδικαλιστών και πιθανώς την προσφυγή σε ειδικούς τεχνικούς συμβούλους, απορροφώντας έτσι σημαντικό τμήμα των ανθρώπινων και οικονομικών πόρων των συνδικάτων. Επίσης, μπορεί να οδηγήσει σε τριβές μεταξύ της διοίκησης της επιχείρησης και του σωματείου, υποσκάπτοντας τη σχέση τους, γεγονός που συνήθως τα σωματεία θέλουν να αποφύγουν. Ακόμη, μεταφέρει το κέντρο βάρους στο χώρο της παραγωγής (όπου συνήθως υπάρχουν οι κίνδυνοι), γεγονός που κάποιες φορές είναι ανεπιθύμητο από ορισμένα συνδικαλιστικά στελέχη που έχουν αποκοπεί από το χώρο αυτό (Dorman, 1996, p. 130).

Παρ' όλα τα παραπάνω προβλήματα, τα συνδικάτα συνήθως αποδίδουν σημασία στα ζητήματα ασφάλειας, γεγονός το οποίο εκφράζεται στις συλλογικές συμβάσεις εργασίας, αλλά και στα αιτήματα κάποιων απεργιακών κινητοποιήσεων. Ήδη από το 19^ο αιώνα λάμβαναν χώρα στο Ηνωμένο Βασίλειο κινητοποιήσεις συνδικάτων με αιτήματα αποκλειστικά σχετιζόμενα με την υγεία και την ασφάλεια: παραδείγματα αποτελούν το αίτημα για τον έλεγχο των πλοίων μεταφοράς πετρελαίου (τάνκερ) πριν την εκτέλεση εργασιών επισκευής, έτσι ώστε να μην υπάρχουν επικίνδυνοι ατμοί, το αίτημα των αγγειοπλαστών να μην υποχρεώνονται να εργάζονται σε υψηλή θερμοκρασία, αιτήματα των σιδηροδρομικών κ.ο.κ.⁷⁹ Αντίστοιχες κινητοποιήσεις για θέματα υγείας και ασφάλειας γίνονται και στη σύγχρονη εποχή, όπως αυτή των ηλεκτρολόγων που εργάζονταν στις επεκτάσεις του υπογείου σιδηροδρόμου (μετρό) του Λονδίνου (Litwin, 2000, pp. 1-2) ή των εργαζομένων σε χαλυβουργεία και αυτοκινητοβιομηχανίες των ΗΠΑ (Dorman, 1996, p. 18).

Όπως φαίνεται από έρευνες των συλλογικών συμβάσεων στις ΗΠΑ, ένα μεγάλο ποσοστό των συμβάσεων (που ξεπερνά το 60%) περιλαμβάνουν όρους που συνδέονται με την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων.

⁷⁹ Βλέπε σχετικά και τα πρακτικά βρετανικής κοινοβουλευτικής επιτροπής του 1866 για τα ορυχεία, όπου οι εργάτες των ορυχείων δηλώνουν ότι δεν είναι σε θέση να προστατέψουν μόνοι τους την ασφάλειά τους χωρίς τη βοήθεια της κυβέρνησης και ότι πρέπει να αυξηθεί ο αριθμός των επιθεωρητών που είναι πολύ μικρός (Μαρξ, 1867 / 1978, σ. 517-519).

Σύμφωνα μάλιστα με μία από αυτές, το 94% των συμβάσεων στις βιομηχανικές επιχειρήσεις περιέχει τέτοιους όρους (French, 1998, p. 532). Την ίδια στιγμή όμως, πολύ μικρότερο ποσοστό των ίδιων συμβάσεων (κυμαίνεται μεταξύ 12 και 13%) προβλέπει μισθολογική αποζημίωση για τους κινδύνους. Η μισθολογική αποζημίωση αποτελεί το μηχανισμό που εμφανίζεται λιγότερο συχνά από κάθε άλλο μηχανισμό που σχετίζεται με την ασφάλεια (σύσταση επιτροπών υγείας και ασφάλειας, χορήγηση εξοπλισμού κλπ).

Στη Γερμανία τα συνδικάτα αποφεύγουν να ασχολούνται με θέματα υγείας και ασφάλειας κατά τη συλλογική διαπραγμάτευση, προτιμώντας να αφήσουν τα ζητήματα αυτά να αντιμετωπιστούν στη διαπραγμάτευση μεταξύ εργοδότη και συμβουλίου εργαζομένων, δηλαδή σε επίπεδο μεμονωμένης εγκατάστασης. Ταυτόχρονα όμως, τα γερμανικά συνδικάτα οργανώνουν ομάδες εργασίας που φέρνουν σε επαφή τις ενδιαφερόμενες για την υγεία και την ασφάλεια πλευρές και επιτρέπουν την ανταλλαγή ιδεών και εμπειριών. Ακόμη, οργανώνουν σχετικά σεμινάρια και παρεμβαίνουν ενεργά στη διαδικασία θεσμοθέτησης νέων κανόνων (Koch and Salter, 1999, pp. 69-70).

Υπάρχουν πρόσφατα παραδείγματα συνδικαλιστικών ομοσπονδιών που διαπραγματεύονται με μεγάλες εταιρείες για θέματα υγείας και ασφάλειας, αλλά και γενικότερων συνθηκών εργασίας: η διαπραγμάτευση αυτή δεν αφορά μόνο τις εγχώριες εγκαταστάσεις της κάθε εταιρείας, αλλά και τη διεθνή δραστηριότητά της, είτε γίνεται σε ιδιόκτητα εργοστάσια είτε σε εργοστάσια υπεργολάβων. Μια περίπτωση είναι αυτή της συμφωνίας που επιτεύχθηκε το 1997 μεταξύ των ιταλικών συνδικάτων και της εταιρείας βρεφικών ειδών και παιχνιδιών Artsana (με το διακριτικό τίτλο Chicco). Στόχος της συμφωνίας είναι να επιβάλλει στην εταιρεία και τους – κυρίως Κινέζους – προμηθευτές της δεσμεύσεις για θέματα εργασιακής ασφάλειας και δικαιωμάτων των εργαζομένων. Η εκστρατεία που οδήγησε στην υπογραφή της συμφωνίας ξεκίνησε το 1993, μετά από μια πυρκαγιά σε εργοστάσιο παιχνιδιών στην Κίνα που προκάλεσε το θάνατο 87 εργατριών που κάηκαν κλειδωμένες μέσα στο κτίριο. Μια άλλη αντίστοιχη συμφωνία που υπογράφηκε το 1998 αφορά την σουηδικής ιδιοκτησίας εταιρεία επίπλων IKEA και καλύπτει ένα εκατομμύριο εργαζομένους σε εβδομήντα χώρες (Tsogas, 2001, pp. 77-79).

Το συμπέρασμα είναι ότι η χορήγηση επιδομάτων για τους εργασιακούς κινδύνους έχει χαμηλή προτεραιότητα μεταξύ των στόχων των συνδικάτων: η διαπραγμάτευση για θέματα υγείας και ασφάλειας έχει συνήθως ως στόχο τη μείωση της επικινδυνότητας και όχι την οικονομική αποζημίωση (Dorman, 1996, pp. 134-135). Προφανώς αρκετοί από τους συνδικαλιστές θεωρούν – αντίθετα από κάποιους οικονομολόγους – ότι είναι πολύ δύσκολο να αποζημιωθεί κάποιος επαρκώς για ένα κομμένο χέρι.

Στην Ελλάδα πάντως, αντίθετα από τη διεθνή πραγματικότητα, η πληρωμή επιδομάτων ανθυγιεινής εργασίας – αλλά και η συνταξιοδότηση σε ηλικία μικρότερη αυτής που ισχύει για τους υπόλοιπους – είναι πολύ διαδεδομένη⁸⁰ και έχει την υποστήριξη των συνδικαλιστικών οργανώσεων.⁸¹ Μάλιστα, έχοντας ξεφύγει από τον αρχικό σκοπό τους, αυτά τα επιδόματα δίνονται και σε εργαζομένους που δεν εκτίθενται σε κανένα συγκεκριμένο κίνδυνο, αποτελώντας έτσι μια μορφή αύξησης των αποδοχών. Η διεκδίκηση αυτών των επιδομάτων οδηγεί τα ελληνικά συνδικάτα προς μια κατεύθυνση που δεν μεταβάλλει τις ανθυγιεινές συνθήκες εργασίας (Σπυρόπουλος, 2000, σ. 93-94 και σ. 287, Ιωάννου, 2002, σ. 105 και Μπάζας, 2006, σ. 12-14). Προς διαφορετική κατεύθυνση από αυτή της χορήγησης επιδομάτων τείνει η ίδρυση του Ελληνικού Ινστιτούτου Υγιεινής και Ασφάλειας της Εργασίας (ΕΛΙΝΥΑΕ) με ισομερή εκπροσώπηση εργοδοτών και εργαζομένων στη

⁸⁰ Τα επαγγέλματα που χαρακτηρίζονται ως βαρέα και ανθυγιεινά ή λαμβάνουν επίδομα ανθυγιεινής εργασίας στην Ελλάδα είναι αρκετές εκατοντάδες: συμπεριλαμβάνονται μάλιστα οι συντάκτες ημερησίων επαρχιακών εφημερίδων και οι εκφωνητές ραδιοφωνικών σταθμών. Την ίδια στιγμή, σε πλήθος χωρών της Ευρώπης (Βέλγιο, Δανία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιρλανδία, Κύπρο, Σουηδία) δεν αναγνωρίζεται κανένα επάγγελμα ως βαρύ και ανθυγιεινό, ενώ στην Ιταλία τα αντίστοιχα επαγγέλματα είναι εννέα (Μπάζας, 2006, σ. 13). Το θέμα των επαγγελμάτων αυτών βρίσκεται το τελευταίο διάστημα στην επικαιρότητα με αφορμή τη γενικότερη συζήτηση για τη μεταρρύθμιση της κοινωνικής ασφάλισης. Δημιουργήθηκε μάλιστα και επιτροπή για την επανεξέταση του σχετικού καταλόγου. Σύμφωνα με το Υπουργείο Απασχόλησης, στις σχετικές διατάξεις εντάσσονται σήμερα περίπου επτακόσιες χιλιάδες μισθωτοί (Χριστίνα Κοψίνη, «Τι Σχεδιάζει η Κυβέρνηση για το Ασφαλιστικό.», *Η Καθημερινή*, Κυριακή 09 Δεκεμβρίου 2007, σ. 9).

⁸¹ Βλέπε χαρακτηριστικά το Δελτίο Τύπου της Γενικής Συνομοσπονδίας Εργατών Ελλάδας (ΓΣΕΕ) με ημερομηνία 29 Νοεμβρίου 2007, όπως δημοσιεύτηκε στην ιστοσελίδα της (http://www.gsee.gr/news/news_facts.php). Στο Δελτίο Τύπου αυτό, αφού επικρίνονται η ελλιπής καταγραφή των εργατικών ατυχημάτων, η μηδενική καταγραφή των επαγγελματικών ασθενειών, η ανασφάλιστη εργασία και η εισφοροδιαφυγή, η ΓΣΕΕ τάσσεται κατά του αποχαρακτηρισμού των βαρέων και ανθυγιεινών επαγγελμάτων, αφού αυτή θα συνοδεύεται από μείωση αποδοχών και συντάξεων και αύξηση ορίων ηλικίας. Αντίστοιχες απόψεις εκφράζονται και στο Δελτίο Τύπου της ΓΣΕΕ με ημερομηνία 16 Ιανουαρίου 2008.

διοίκησή του. Το ΕΛΙΝΥΑΕ έχει κυρίως ερευνητική, ενημερωτική, εκπαιδευτική και εκδοτική δραστηριότητα (Σπυρόπουλος, 2000, σ. 66-67 και 142-145).

Φυσικά, αφού τελειώσουν οι διαπραγματεύσεις και υπογραφεί η συλλογική σύμβαση εργασίας, η ζωή συνεχίζεται. Πλέον, απαιτείται κάποιο διαφορετικό εργαλείο για να εξηγήσει την αλληλεπίδραση εντός της σχέσης εργασίας και το εργαλείο αυτό – σύμφωνα με μια άποψη – είναι η θεωρία παιγνίων.⁸² Από την εφαρμογή του προκύπτει ότι, η εργασιακή ασφάλεια δεν αποτελεί ένα αγαθό που απλώς «αγοράζεται» από τους εργαζομένους τη στιγμή της σύμβασης, αλλά πρέπει να δοθεί μάχη γι' αυτήν κατά την καθημερινή ζωή στην επιχείρηση (Dorman, 1996, pp. 166-182).

Υπάρχει βέβαια και η άποψη ότι κάθε ζήτημα που μπορεί να τεθεί ως ζήτημα σύμβασης – όπως η σχέση εργασίας – μπορεί να εξεταστεί με όρους κόστους συναλλαγών (Williamson, 2000b, p. 608). Το κόστος συναλλαγών (transaction costs) συνίσταται από το κόστος κατάρτισης της σύμβασης (*ex ante*) και το κόστος παρακολούθησης της εφαρμογής της (*ex post*). Από την άλλη, το κόστος παραγωγής είναι το κόστος εκτέλεσης της σύμβασης. Ο όρος κόστος συναλλαγών μπορεί να μην αναφέρεται μόνο σε μεμονωμένες συναλλαγές, αλλά και σε σύνολα συναλλαγών: στην κατηγορία αυτή μπορούν να ενταχθούν τα έξοδα ίδρυσης μιας εταιρείας ή φύλαξης των εγκαταστάσεών της (Matthews, 1986, p. 906).

Πρέπει να σημειωθεί πάντως ότι η εμπειρική έρευνα για την σχέση της εργασιακής ασφάλειας με τη συμμετοχή των εργαζομένων σε συνδικάτα δεν καταλήγει σε ξεκάθαρα συμπεράσματα: η συμμετοχή αυτή δεν έχει στατιστικά σημαντικό αποτέλεσμα στη μείωση των εργατικών ατυχημάτων (Fenn and Ashby, 2004, p. 475). Σύμφωνα μάλιστα με κάποιες έρευνες, οι κλάδοι με το μεγαλύτερο ποσοστό συμμετοχής των εργαζομένων σε συνδικάτα εμφανίζονται να έχουν και τις μεγαλύτερες συχνότητες ατυχημάτων. Αυτό πιθανότατα οφείλεται στο ότι οι επιχειρήσεις όπου λειτουργούν συνδικάτα

⁸² Για τα παράδοξα και τις δυσκολίες που εμφανίζονται κατά την εφαρμογή της θεωρίας παιγνίων, βλέπε Hausman and McPherson, 2006, pp. 245-251. Κριτική στην παιγνιοθεωρητική αντιμετώπιση της εργασίας ασκεί και ο Θεοχαράκης (2005, σ. 261-264), κυρίως για το γεγονός ότι θεωρεί σταθερή τη στρατηγική συμπεριφορά των ατόμων, όπως θεωρεί σταθερές και τις προτιμήσεις τους: στην πραγματικότητα όμως, η στρατηγική συμπεριφορά και τα κίνητρα των ανθρώπων αλλάζουν και το παιχνίδι συνεχώς μετασχηματίζεται.

αποκρύπτουν σπανιότερα τα εργατικά ατυχήματα (Litwin, 2000, pp. 3-4 και Fenn and Ashby, 2004, p. 464).

Επιπλέον, φαίνεται ότι η δημιουργία ενός συνδικάτου είναι πιθανότερη στις επιχειρήσεις με πιο ανασφαλείς συνθήκες: οι εργαζόμενοι που εκτίθενται σε μεγαλύτερους εργασιακούς κινδύνους τείνουν περισσότερο προς τη συμμετοχή σε συνδικάτα, η οποία καθίσταται έτσι ενδογενής (Dorman, 1996, pp. 123, Litwin, 2000, p. 4 και Fenn and Ashby, 2004, p. 464). Σύμφωνα πάντως με τη στατιστική ανάλυση του Litwin (2000), η μεγάλη πιθανότητα τραυματισμού στο χώρο εργασίας ωθεί στη συλλογική δράση: από εκεί και πέρα όμως, η δράση του σωματείου επιτυγχάνει να μειώσει σημαντικά την πιθανότητα ατυχήματος (Litwin, 2000, pp. 6-7).⁸³ Μάλιστα, η ύπαρξη αντιπροσώπων των εργαζομένων για θέματα υγείας και ασφάλειας που διαβουλεύονται με την εργοδοτική πλευρά φαίνεται να ασκεί θετική επίδραση στη μείωση των εργατικών ατυχημάτων (Reilly, Paci and Holl, 1995, pp. 283-284) και να οδηγεί σε καλύτερες πρακτικές της διοίκησης για τέτοια θέματα και πληρέστερη συμμόρφωση προς τους ρυθμιστικούς κανόνες (Johnstone, Quinlan and Walters, 2005, pp. 94-95).

Ανάλογα με τη θέση εργασίας τους, οι εργαζόμενοι αντιμετωπίζουν διαφορετικούς κινδύνους να υποστούν ατύχημα, εκτίθενται σε διαφορετικά επίπεδα φυσικών ή χημικών παραγόντων κλπ. Αφού οι εργαζόμενοι δεν γνωρίζουν ή δεν μπορούν να εκτιμήσουν τους κινδύνους στους οποίους εκτίθενται και αφού οι εργοδότες δεν τους αποζημιώνουν πλήρως για την έκθεσή τους αυτή, η κατανομή της απασχόλησης μεταξύ των διαφόρων κλάδων και τομέων της οικονομίας δεν θα είναι η αποδοτικότερη: περισσότεροι εργαζόμενοι απ' ότι πρέπει θα απασχολούνται στις πιο επικίνδυνες εργασίες. Υπάρχει η άποψη – τεκμηριωμένη και με κάποιες εμπειρικές έρευνες – ότι η δράση των συνδικάτων προς την κατεύθυνση της αποκάλυψης των κινδύνων μπορεί να βοηθήσει στην αντιμετώπιση της στρέβλωσης αυτής και στη βελτίωση της γενικής ευημερίας. Ακόμη, η ύπαρξη εργατικού συνδικάτου οδηγεί σε πιο μακρόχρονη παραμονή των εργαζομένων

⁸³ Προς την ίδια κατεύθυνση οδηγεί και η παρατήρηση ότι σε όσες από τις πολιτείες των Η.Π.Α. υπάρχουν αυξημένα εμπόδια στη συλλογική δράση των συνδικάτων, τα θανατηφόρα εργατικά ατυχήματα είναι πολύ περισσότερα (Standing, 2002, p. 49).

στην επιχείρηση, γεγονός που αυξάνει τη διάθεση των εργαζομένων να εξειδικευθούν και να αποκτήσουν τις δεξιότητες που έχει ανάγκη η συγκεκριμένη επιχείρηση, καθώς και τα κίνητρα της επιχείρησης να τους καταρτίσει (Tzannatos and Aidt, 2006, pp. 267-271).

Για να σχηματιστεί, πάντως, καλύτερη εικόνα για τις δυνατότητες που έχουν τα συνδικάτα, πρέπει να αναφερθεί ότι κατά τις δεκαετίες του 1980 και του 1990, η συμμετοχή σε αυτά σημείωσε διεθνώς πολύ μεγάλη υποχώρηση, πέφτοντας σε κάποιες χώρες ακόμα και σε μονοψήφια ποσοστά του εργατικού δυναμικού. Η μείωση αυτή της συμμετοχής στα συνδικάτα οφείλεται σε μια πληθώρα λόγων, μερικοί απ' τους οποίους φαίνεται να είναι:

(α) Η αύξηση της ευελιξίας στην οργάνωση της παραγωγής: είναι πολύ δυσκολότερη η ένταξη σε συνδικάτα των υπεργολάβων, των αυτοαπασχολούμενων, των τηλεεργαζομένων, των εργαζομένων κατ' οίκον κ.ο.κ.⁸⁴

(β) Οι νομοθετικές παρεμβάσεις πολλών κυβερνήσεων με στόχο τον περιορισμό της δύναμης των συνδικάτων ώστε να βελτιωθεί η διεθνής ανταγωνιστικότητα και να γίνουν ξένες επενδύσεις.

(γ) Πολλές εταιρείες βρήκαν την ευκαιρία να ιδρύσουν επιχειρησιακά σωματεία φιλικά προσκείμενα προς τη διοίκηση, για να υποκαταστήσουν έτσι τα ανεξάρτητα συνδικάτα.

(δ) Αυξήθηκε η διεθνής κινητικότητα των επιχειρήσεων και τα σωματεία αναγκάστηκαν να κάνουν οδυνηρούς συμβιβασμούς με το φόβο της μετεγκατάστασης σε άλλη χώρα. Έτσι, μειώθηκε η αξιοπιστία των συνδικάτων έναντι των μελών τους.

(ε) Μια σειρά από διεθνείς οργανισμούς⁸⁵ – με προεξάρχοντα τον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου (Π.Ο.Ε.) – προσέφεραν εγγυήσεις για τη διεθνή

⁸⁴ Για το λόγο αυτό περιορίστηκε και η δυνατότητα δράσης μέσω εκπροσώπων των εργαζομένων για θέματα υγείας και ασφάλειας ή επιτροπών υγείας και ασφάλειας της εργασίας (Johnstone, Quinlan and Waters, 2005, pp. 102-107).

⁸⁵ Γίνεται μάλιστα λόγος από κάποιους για μια εν τοις πράγμασι παγκόσμια κυβέρνηση (de facto world government) που αποτελείται από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (Δ.Ν.Τ.), την Παγκόσμια Τράπεζα, τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.) και τον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου: η πολιτική που προωθείται από τους διεθνείς αυτούς οργανισμούς βασίζεται στην απελευθέρωση των αγορών, τις ιδιωτικοποιήσεις, την απορρύθμιση της αγοράς εργασίας και τη δημοσιονομική πειθαρχία (Tsogas, 2001, pp. 4-5).

προστασία του κεφαλαίου, χωρίς να υπάρξουν αντίστοιχες εγγυήσεις για την προστασία της εργασίας.

(στ) Υπήρξε μια ιδεολογική μεταστροφή υπέρ του ατομισμού και της ευελιξίας και κατά της συλλογικής δράσης (Standing, 2002, pp. 59-67 και Tsogas, 2001, pp. 3-6).

(ζ) Η επικράτηση της εντύπωσης ότι τα συνδικάτα συχνά αποτελούν εκφραστές μιας «εργατικής αριστοκρατίας» και όχι των πολλών και των αδυνάτων. Θεωρείται ότι στις ανεπτυγμένες βιομηχανικά κοινωνίες η δράση των συνδικάτων μπορεί να οδηγήσει σε μείωση της απασχόλησης των νέων και των αποκλεισμένων από το σύστημα (outsiders) και να ευνοήσει τους εντός του συστήματος (Tzannatos and Aidt, 2006, p. 258 & p. 274).⁸⁶

Έτσι, η δυνατότητα των συνδικάτων να διαπραγματεύονται με τους εργοδότες και να υπερασπίζονται τα συμφέροντα των μελών τους περιορίστηκε δραστικά τις δύο τελευταίες δεκαετίες του 20ου αιώνα. Σε απάντηση, τα συνδικάτα έθεσαν ως στόχο τη σύνδεση των δικαιωμάτων των εργαζομένων με τις συμφωνίες για την απελευθέρωση του διεθνούς εμπορίου, ζητώντας να ενσωματωθεί σε αυτές μια ρήτρα κοινωνικών δικαιωμάτων (social clause) που να περιλαμβάνει θεμελιώδη δικαιώματα, όπως η συνδικαλιστική ελευθερία, το δικαίωμα συλλογικής διαπραγμάτευσης και η απαγόρευση της δουλείας και της παιδικής εργασίας (Tsogas, 2001, pp. 28-30).⁸⁷

⁸⁶ Η γενικότερη οικονομική επίδραση των εργατικών συνδικάτων διαφέρει από χώρα σε χώρα και από εποχή σε εποχή. Η συμπεριφορά τους εξαρτάται από τις οικονομικές, θεσμικές και πολιτικές συνθήκες υπό τις οποίες λειτουργούν (Tzannatos and Aidt, 2006, p. 258 & pp. 268-269).

⁸⁷ Πιθανότατα, η προσπάθεια αυτή των συνδικάτων και των ακτιβιστών για τη σύνδεση των δικαιωμάτων των εργαζομένων με τις συμφωνίες για το διεθνές εμπόριο οφείλεται στην αναγνώριση της αδυναμίας της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας να επιβάλλει τους κανόνες της (Tsogas, 2001, p. 54).

1.9 Η ΑΝΕΡΓΙΑ ΚΑΙ ΟΙ ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΤΗΣ ΣΧΕΣΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Στις ανθρώπινες σχέσεις το δίκιο λογαριάζεται όταν υπάρχει ίση δύναμη για την επιβολή του, και πώς, όταν αυτό δε συμβαίνει, οι δυνατοί κάνουν όσα τους επιτρέπει η δύναμή τους κι οι αδύναμοι αποδέχονται όσα είναι υποχρεωμένοι ν' αποδεχτούν.

Θουκυδίδης, *ΙΣΤΟΡΙΑ* Ε 89
(μετάφραση Αναστάσιος Γεωργοπαπαδάκος)

Το μεγαλύτερο πάντως πρόβλημα της «θεωρίας του διαφορικού μισθού αποζημίωσης» είναι η ύπαρξη της μη ηθελημένης ανεργίας, την οποία η θεωρία αυτή αγνοεί επιδεικτικά. Υπενθυμίζεται ότι θεμέλιο της θεωρίας είναι η δυνατότητα των εργαζομένων να απαιτήσουν μια διαφορά στο μισθό τους ως αποζημίωση για εργασίες τις οποίες θεωρούν επικίνδυνες ή δυσάρεστες. Με την ύπαρξη όμως της ανεργίας, κάνει την εμφάνισή της μια εφεδρική στρατιά ανέργων που ψάχνουν για εργασία και ταυτόχρονα πλήττεται η διαπραγματευτική ικανότητα της εργατικής πλευράς έναντι της εργοδοτικής. Ο εργαζόμενος δεν αντιμετωπίζει πλέον μια σχέση ανταλλαγής μεταξύ μισθού και ασφάλειας, αλλά μεταξύ μισθού και ανεργίας. Η πιθανότητα απώλειας της εργασίας αποτελεί μια σημαντική πηγή άγχους για τον εργαζόμενο, τόσο σημαντική που υστερεί μόνο έναντι του θανάτου ενός αγαπημένου προσώπου ή του διαζυγίου (Dorman, 1996, pp. 155-157).

Το εντυπωσιακό είναι ότι οι οπαδοί της «θεωρίας του διαφορικού μισθού αποζημίωσης» παραπέμπουν στον Adam Smith, αλλά σπανίως στον John Stuart Mill που επισήμανε το πρόβλημα: Αν η προσφορά εργασίας υστερεί της αντίστοιχης ζήτησης από τους εργοδότες, για να αναληφθεί μια δυσάρεστη εργασία θα απαιτηθεί υψηλότερος από τον κανονικό μισθό. Όταν όμως η προσφορά εργασίας ξεπερνά τη ζήτηση (δηλαδή υπάρχει μη ηθελημένη ανεργία) τόσο ώστε η εξεύρεση εργασίας να αποτελεί αβεβαιότητα και η πρόσληψη με οποιουσδήποτε όρους να συνιστά χάρη, τα πράγματα αλλάζουν. Οι περιζήτητοι εργαζόμενοι θα έχουν και πάλι κάποιο περιθώριο επιλογής: οι υπόλοιποι όμως θα δεχθούν οτιδήποτε. Όσο πιο αποκρουστική είναι η εργασία, τόσο πιο βέβαιο είναι ότι θα λάβει τις ελάχιστες αποδοχές,

αφού ανατίθεται σε αυτούς που είναι οι πιο αδύναμοι, που λόγω έλλειψης δεξιοτήτων και εκπαίδευσης δεν γίνονται δεκτοί σε άλλες θέσεις εργασίας. Ο μισθός αντί να είναι ευθέως ανάλογος των δυσκολιών και των κινδύνων, θα βρίσκεται σε αντίστροφη σχέση μαζί τους (Mill, 1965, p. 383).⁸⁸

Μια απάντηση των υποστηρικτών της «θεωρίας του διαφορικού μισθού αποζημίωσης» θα μπορούσε βέβαια να είναι ότι ο μισθός δεν καθορίζεται μόνο από τους κινδύνους στους οποίους εκτίθεται ο εργαζόμενος, αλλά και από την εκπαίδευση, την εμπειρία και άλλους παράγοντες που επιδρούν στην παραγωγικότητά του.⁸⁹ Συνεπώς είναι δύσκολο να διαχωριστεί η επίδραση των κινδύνων στις αποδοχές του κάθε εργαζομένου και να ανιχνευθεί η υπαρκτή σχέση ανταλλαγής επικινδυνότητας – αποδοχών του (Viscusi, 1993, p. 1917).

Μια άλλη απάντηση – της σχολής των «ορθολογικών προσδοκιών» την οποία όμως ασπάζονται και άλλοι – θα μπορούσε να είναι ότι απλώς δεν υπάρχει αθέλητη ανεργία:⁹⁰ η ανεργία είναι μια ηθελημένη συνέπεια της ορθολογικής έρευνας που κάνει το άτομο. Ψάχνοντας για μια καινούρια θέση εργασίας, ο άνεργος σταθμίζει συνεχώς την ποιότητα της καλύτερης από τις εναλλακτικές που έχει ήδη βρει, έναντι της πιθανότητας εύρεσης μιας ακόμη καλύτερης θέσης μέσω περισσότερης έρευνας. Οι περίοδοι υψηλής ανεργίας εμφανίζονται όταν για κάποιο λόγο περισσότεροι άνθρωποι ψάχνουν και η μέση αναζήτηση κρατά περισσότερο (Hausman and McPherson, 2006, p. 35).

Ακόμη όμως κι αν ξεπεραστεί το πρόβλημα της υποτιθέμενης «ορθολογικότητας», το οποίο σχολιάστηκε ήδη σε προηγούμενη ενότητα, το παραπάνω σκεπτικό συγχέει την ηθελημένη επιλογή με τη λογική ή τη

⁸⁸ Για παράδειγμα, στις σύγχρονες ΗΠΑ, οι λευκοί αντιμετωπίζουν λιγότερους επαγγελματικούς κινδύνους, ενώ οι λατινοαμερικανικής καταγωγής είναι σε χειρότερη μοίρα από όλες τις ομάδες εργαζομένων (Dorman, 1996, pp. 20-21).

⁸⁹ Είναι απορίας άξιον πώς – ενώ γίνεται διεθνώς ευρεία συζήτηση για την έλλειψη δεξιοτήτων και τη διαρθρωτική ανεργία – δεν υπάρχουν συνεκτικά στατιστικά στοιχεία για το επίπεδο και την κατανομή των δεξιοτήτων στον πληθυσμό. Υπάρχουν μόνο κάποιες πληροφορίες για τη διάρθρωση των θέσεων εργασίας και για τα έτη σχολικής εκπαίδευσης του πληθυσμού (Standing, 2002, p. 46).

⁹⁰ Αντίστοιχα, για τη νεοκλασική θεωρία προσφοράς εργασίας αποκλείεται ταυτολογικά η ύπαρξη ακούσιας ανεργίας. Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή – και ιδίως σύμφωνα με το Marshall – όποιος εργάζεται, το κάνει διότι επιθυμεί να εργασθεί στον τρέχοντα μισθό. Αν δεν εργάζεται, αυτό συμβαίνει επειδή ο μισθός δεν είναι αρκετός για να τον «ξεκουνήσει» (Θεοχαράκης, 2005, σ. 126-128). Γενικότερα, για κάποιους συντηρητικούς οικονομολόγους, οτιδήποτε ακούσιο σε μια οικονομία της αγοράς αποτελεί οξύμωρο (Dorman, 1996, p. 157).

συνειδητή επιλογή. Το αν μια επιλογή είναι ηθελημένη ή όχι εξαρτάται από τη διαδικασία που καθορίζει τις εναλλακτικές λύσεις κι από το αν υπάρχουν αποδεκτές εναλλακτικές. Όταν ένας ένοπλος ληστής ζητά από το θύμα τα «λεφτά ή τη ζωή» του, η επιλογή που κάνει το θύμα δεν είναι ηθελημένη: το σύνολο των εναλλακτικών επιβάλλεται από το ληστή, ενώ στο θύμα δε μένει καμιά καλή λύση.

Το αν κάποιος θεωρείται ότι βρίσκεται άνεργος παρά τη θέλησή του ή αντίθετα θεωρείται ότι επιλέγει μόνος του να μην εργαστεί, καταλήγει να είναι θέμα κοινωνικών δεδομένων και συνηθειών σχετικά με το είδος της απασχόλησης που ο κάθε άνθρωπος αναμένεται να αποδεχθεί και των διαδικασιών που νομιμοποιούνται να περιορίζουν τις ατομικές επιλογές. Το θέμα καταλήγει να έχει και ηθικό χαρακτήρα, αφού σχετίζεται με τις υποχρεώσεις που η κάθε κοινωνία έχει έναντι των μελών της και με τη σημασία που δίνεται στην ασφάλεια και την αλληλεγγύη σε σχέση με την ελευθερία και την ανεξαρτησία. Ένας άνεργος μηχανικός που δεν δέχεται να εργαστεί ως λούστρος ή χαμάλης είναι αθέλητα άνεργος αν και μόνο αν νομιμοποιείται να προσδοκά καλύτερη εργασία. Αν υπάρχει κοινωνική δέσμευση για εργασία ανάλογη με τις δεξιότητες και την εμπειρία, τότε ένα σημαντικό τμήμα της ανεργίας είναι μη ηθελημένη και αντανακλά μια κοινωνική αποτυχία (Hausman and McPherson, 2006, pp. 274-278).

Υπάρχει μάλιστα και η άποψη ότι η αξία της εργασίας είναι συμβατική και προσδιορίζεται από την κοινωνία. Με τη λογική αυτή, οι διαφορές στις αμοιβές των τραπεζιτών από αυτές των βρεφονηπιοκόμων ή των εργαζομένων στην επεξεργασία λυμάτων δεν εξηγούνται από τη σπανιότητα των δεξιοτήτων ή τη σημασία της κάθε εργασίας για την κοινωνία. Οι διαφορές αντανακλούν την κοινωνική θέση μάλλον, παρά τις απαιτήσεις της απασχόλησης. Έτσι, η βρώμικη εργασία, όπως η επεξεργασία λυμάτων και η συλλογή απορριμμάτων, αμείβεται γενικά λιγότερο από την καθαρή εργασία (Spicker, 2004, σ. 220-221).

Μια άλλη ερμηνεία για την ύπαρξη της ανεργίας σχετίζεται με τα οικονομικά της πληροφορίας (information economics): οι ατέλειες στην πληροφόρηση και τις συμβάσεις οδηγούν σε μια εξάρτηση της

παραγωγικότητας από τους μισθούς και οι επιχειρήσεις βρίσκουν ενίοτε συμφέρον να πληρώσουν μισθούς υψηλότερους από τους ελάχιστους,⁹¹ μισθούς που είναι γνωστοί ως μισθοί αποδοτικότητας (efficiency wages). Πολλές εταιρείες ισχυρίζονται ότι πληρώνοντας υψηλότερους μισθούς ωθούν τους εργαζομένους τους να εργάζονται σκληρότερα. Ο υψηλός μισθός όμως αποτελεί κίνητρο μόνο αν υπάρχει ανεργία, αφού μόνο τότε η τεμπελιά έχει ένα τίμημα για τον εργαζόμενο. Η ανεργία αποτελεί το μηχανισμό πειθαρχίας που αναγκάζει τους εργαζομένους να εργάζονται σκληρά.⁹² Στην κατάσταση ισορροπίας πρέπει λοιπόν να υπάρχει ανεργία. Μια άλλη εξήγηση για την ύπαρξη των μισθών αποδοτικότητας είναι ότι η παραγωγικότητα των εργαζομένων σχετίζεται με το ηθικό τους, δηλαδή με το πόσο δίκαια πιστεύουν ότι αντιμετωπίζονται (Stiglitz, 2002, pp. 464-465).⁹³

Εκτός όμως από την ανεργία, σημασία έχουν και οι διάφορες μορφές που μπορεί να λάβει η σχέση εργασίας. Εκτός από την κλασική εργασία με πλήρη απασχόληση και αόριστη διάρκεια υπάρχουν και άλλες μορφές, όπως η μερική απασχόληση, οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου, η τηλεεργασία και η εργασία στο σπίτι,⁹⁴ οι συμβάσεις έργου και οι υπεργολαβίες κλπ. Η επέκταση των άτυπων ή «ευέλικτων» μορφών εργασίας έχει αποτελέσει αντικείμενο εκτεταμένης οικονομικής και κοινωνιολογικής ανάλυσης. Δεν εκτιμήθηκε όμως πλήρως η επίδραση που έχουν οι αλλαγές αυτές στην υγεία και την ασφάλεια

⁹¹ Το γεγονός αυτό ήταν γνωστό στους θεμελιωτές της κλασικής πολιτικής οικονομίας, όπως ο Adam Smith: «η γενναιόδωρη ανταμοιβή της εργασίας, όπως ενθαρρύνει την αύξηση του πληθυσμού, έτσι και αυξάνει την εργατικότητα των κοινών ανθρώπων.» (Θεοχαράκης, 2005, σ. 222).

⁹² Με τη λογική αυτή, οι εργάτες δεν θέλουν να καταβάλλουν το συμφωνημένο επίπεδο προσπάθειας και ο μόνος λόγος που το κάνουν είναι ο φόβος της απόλυσης: οι άνεργοι βρίσκονται εκεί για να θυμίζουν σε αυτούς που έχουν δουλειά ότι πρέπει να εργάζονται (Θεοχαράκης, 2005, σ. 226-228). Για το Θεοχαράκη (2005, σ. 261-262), η νεοκλασική θεωρία, έχοντας εκτοπίσει την εργασία από το κέντρο της ανάλυσης της πολιτικής οικονομίας, επιπλέον, την υβρίζει: η παραγωγική εργασία είναι κάτι που παντού και πάντα οι εργαζόμενοι απεχθάνονται και αυτό ισχύει είτε πρόκειται για το πιο υψηλόβαθμο στέλεχος είτε για εκείνον που κάνει την πιο απάνθρωπη βρωμοδουλειά.

⁹³ Για τα διάφορα υποδείγματα που προσπαθούν να προσδώσουν μικροοικονομική θεμελίωση στην ιδέα των μισθών αποδοτικότητας, βλέπε Θεοχαράκη (2005, σ. 222-231), όπου και σχετική κριτική.

⁹⁴ Η τηλεεργασία και η εργασία στο σπίτι δυσκολεύουν πολύ τη ρύθμιση και τον έλεγχο από την Επιθεώρηση Εργασίας, ενώ καθιστούν πιθανή την επανεμφάνιση της παιδικής εργασίας στις αναπτυσσόμενες χώρες. Χαρακτηριστικά τέτοιου είδους εργασιών που σχετίζονται με την υγεία και την ασφάλεια είναι η απομόνωση, το άγχος, οι οικιακές παρενοχλήσεις και η χαμηλή αμοιβή (Quinlan, 1999, p. 435).

των εργαζομένων, ιδίως σε συνδυασμό με τις μεταβολές στην οργάνωση της εργασίας και τις παραγωγικές διαδικασίες.⁹⁵

Ο κίνδυνος ατυχημάτων σε βάρος των εργαζομένων ενός υπεργολάβου είναι μεγαλύτερος από τον κίνδυνο για τους εργαζομένους της κυρίως επιχείρησης: οι εργαζόμενοι του υπεργολάβου αναλαμβάνουν διαφορετικά καθήκοντα από τους υπόλοιπους (για παράδειγμα συντήρηση ή επεκτάσεις) και συχνά πιέζονται από ασφυκτικά χρονοδιαγράμματα λόγω των αναγκών για την επανέναρξη της παραγωγής. Η χρονική πίεση σε συνδυασμό με τον άγριο ανταγωνισμό μεταξύ των υποψήφιων υπεργολάβων για την ανάληψη του έργου και το περιορισμένο περιθώριο κέρδους, ενθαρρύνει τη χρήση επικίνδυνων εργασιακών πρακτικών. Επιπλέον, η παρουσία τους αποδιοργανώνει συνήθως το χώρο εργασίας και δυσκολεύει τον έλεγχο από τις ελεγκτικές υπηρεσίες. Έτσι, αυξάνεται ο κίνδυνος και για τους υπόλοιπους εργαζομένους (Quinlan, 1999, pp. 432 - 433).⁹⁶

Οι εργαζόμενοι με συμβάσεις μερικής απασχόλησης και ορισμένου χρόνου αυξήθηκαν σημαντικά τις δεκαετίες του 1980 και του 1990 στις περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ. Η αύξηση των μορφών αυτών απασχόλησης σχετίζεται κυρίως με τους νέους και τις γυναίκες, ενώ οι κλάδοι στους οποίους εμφανίζεται βρίσκονται συνήθως στον τομέα της παροχής υπηρεσιών. Για παράδειγμα, στις ΗΠΑ οι περισσότεροι νέοι εργάζονται στον κλάδο των ταχυφαγείων (fast food). Έτσι, έχει αυξηθεί η συχνότητα ατυχημάτων μεταξύ των νέων εργαζομένων και ένας συνηθισμένος τύπος είναι τα εγκαύματα. Συνολικά, οι εργαζόμενοι με άτυπες μορφές εργασίας έχουν χειρότερες συνθήκες εργασίας, δυσκολότερη πρόσβαση στη ρυθμιστική προστασία, ενώ είναι λιγότερο πιθανό να έχουν συνδικαλιστική εκπροσώπηση (Quinlan, 1999,

⁹⁵ Το γεγονός αυτό μάλλον αντανάκλα τον κατακερματισμό των ερευνητικών ενδιαφερόντων των επιστημόνων: οι οικονομολόγοι και οι κοινωνικοί επιστήμονες που παρακολουθούν τις αλλαγές στην αγορά εργασίας, συνήθως δεν ασχολούνται με την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων (Quinlan, 1999, p. 429).

⁹⁶ Ο πολλαπλασιασμός των υπεργολαβιών, που οδηγεί σε διάσπαση της οικονομικής ενότητας της επιχείρησης προκαλεί ερωτήματα για το ποιος είναι ο τελικός υπεύθυνος για την εφαρμογή του εργατικού δικαίου και των συλλογικών συμβάσεων εργασίας. Αντίστοιχα ερωτήματα θέτει η ανάπτυξη παράλληλων δραστηριοτήτων αυτόνομων επιχειρήσεων σε ενιαίο χώρο, όπως συμβαίνει στα σύγχρονα εμπορικά κέντρα (Κουκιάδης, 2006, σ. 389).

p. 440 και Dorman, 1996, p. 185).^{97, 98} Τα δεδομένα αυτά δεν συνάδουν με τη «θεωρία του διαφορικού μισθού αποζημίωσης».

1.10 Η ΔΡΑΣΗ ΤΩΝ ΑΚΤΙΒΙΣΤΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΜΗ-ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΝ

ΑΝΤΩΝΙΟΣ: Δε μπορεί ο δόγης ν' αρνηθεί τη λειτουργία του νόμου, τι αν τις ευκολίες που 'χουν οι ξένοι στη Βενετία τις κόψει, αυτό πολύ θα βλάψει του κράτους τη δικαιοσύνη· εφόσον το εμπόριο και τ' όφελος του κράτους βγαίνει απ' όλα τα έθνη.

Σαίξπηρ, *Ο ΕΜΠΟΡΟΣ ΤΗΣ ΒΕΝΕΤΙΑΣ*
(μετάφραση Βασίλη Ρώτα – Βούλας Δαμιανάκου)

Στο πλαίσιο της αποκέντρωσης της ρύθμισης, σημειώνεται μια στροφή σε εναλλακτικές πηγές ρύθμισης, όπως είναι οι μη-κυβερνητικές οργανώσεις (Non-Governmental Organizations, NGOs), δηλαδή ανεξάρτητοι, μη κερδοσκοπικοί, μη βίαιοι, εθελοντικοί οργανισμοί. Οι οργανισμοί αυτοί ασχολούνται και με τα τρία συστατικά στοιχεία της ρύθμισης. Σημαντικό μέρος της δραστηριότητάς τους αποτελεί η συλλογή πληροφοριών: δημοσιοποιούν «τα δεδομένα» και προσπαθούν να διαμορφώσουν την κοινή γνώμη σύμφωνα με τις δικές τους αντιλήψεις. Ακόμη, παρακολουθούν τις κυβερνητικές πολιτικές και αξιολογούν την αποτελεσματικότητά τους, ενώ συμμετέχουν και σε διαδικασίες διαβούλευσης. Όσον αφορά τη μεταβολή της συμπεριφοράς, χρησιμοποιούν διάφορα μέσα για να προσελκύσουν την προσοχή, όπως συνεντεύξεις τύπου, διανομή εντύπων, διαδηλώσεις και ευρηματικές διαμαρτυρίες. Όταν προσπαθούν να επηρεάσουν την κρατική πολιτική σε κάποιον τομέα αποτελούν τμήμα του ρυθμιστικού περιβάλλοντος,

⁹⁷ Βλέπε και το Κεφάλαιο 3, ιδίως τα σχετικά με την περίπτωση της Ισπανίας.

⁹⁸ Υπάρχει μάλιστα η άποψη ότι ο τελικός στόχος της «ευελιξίας» είναι ακριβώς αυτός: η ακύρωση των κανόνων του εργατικού δικαίου, ατομικού και συλλογικού (Κουκιάδης, 2006, σ. 394). Ο ίδιος ο Κουκιάδης πάντως, τροποποιεί πλέον τις απόψεις του: οι «νέες μορφές ατομικών σχέσεων εργασίας προωθήθηκαν από τις νέες οργανωτικές ανάγκες του κεφαλαίου και επιβλήθηκαν για να εξυπηρετήσουν την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων και την παραγωγικότητα της εργασίας. Η επιβολή τους έγινε για καθαρά οικονομικούς λόγους και, από την άποψη αυτή, ήταν αναπόφευκτη η μονομερής προσέγγιση. Η κοινωνική απάντηση έπεται. Η νομική μεταχείριση αποτελεί το τελευταίο στάδιο» (Κουκιάδης, 2007, σ. 18).

ενώ όταν επιδρούν άμεσα στις επιχειρήσεις μπορούν να καταταχθούν στο περιεχόμενο της ρύθμισης (Hutter, 2006, pp. 7-8).

Τη δεκαετία του 1990 αναδείχθηκε το ζήτημα των συνθηκών εργασίας στις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες: ακτιβιστές από την Ευρώπη και τη Βόρεια Αμερική προσπάθησαν να διεγείρουν το ενδιαφέρον των καταναλωτών και να εμποδίσουν τη διεξαγωγή συναντήσεων για θέματα διεθνούς εμπορίου, απαιτώντας παγκόσμια προστασία των εργαζομένων και του περιβάλλοντος, αντίστοιχη με την προστασία που παρέχεται για τις επενδύσεις και την πνευματική ιδιοκτησία.⁹⁹ Ιδιαίτερη δημοσιότητα δόθηκε στα θέματα της παιδικής και της καταναγκαστικής εργασίας (Tsogas, 2001, pp. 10-13).

Το ενδιαφέρον είναι ότι σε κάποιες περιπτώσεις την πρωτοβουλία είχαν νεαροί που προσλήφθηκαν από την ομοσπονδία των αμερικανών εργαζομένων στην κλωστοϋφαντουργία (UNITE), ακριβώς για να συντονίσουν τέτοιες δραστηριότητες στα πανεπιστήμια (Elliott and Freeman, 2003, pp. 57-58). Μεγάλες αμερικανικές εταιρείες (κυρίως ειδών ένδυσης και άθλησης) αποφάσισαν να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα της υγείας και της ασφάλειας, φοβούμενες την αντίδραση των καταναλωτών και τη μείωση των πωλήσεων. Δημιούργησαν κώδικες συμπεριφοράς για τους υπεργολάβους τους και προγράμματα παρακολούθησης για να ελέγχουν τη συμμόρφωση με τους κώδικες αυτούς (Tsogas, 2001, pp. 12-13 & pp. 37-38 και Mihail, 2005, p. 75).

Μια από τις πιο γνωστές σχετικές πρωτοβουλίες – που ξεκίνησε το 1996 με την ενθάρρυνση του Προέδρου Κλίντον – είναι η ομάδα εργασίας στον ευρύτερο κλάδο της ένδυσης των Η.Π.Α. με την επωνυμία Apparel Industry Partnership (AIP). Σε αυτή συμμετείχαν αρχικά εκπρόσωποι μεγάλων εταιρειών του χώρου, εργατικών ομοσπονδιών και μη-κυβερνητικών οργανώσεων με στόχο τη δημιουργία ενός καθαρά εθελοντικού κώδικα που θα έθετε τα πρότυπα για αξιοπρεπείς και ανθρώπινες συνθήκες εργασίας και θα δημιουργούσε ένα μηχανισμό παρακολούθησης. Οι σχετικές διαδικασίες διαπραγμάτευσης αποδείχθηκαν ιδιαίτερα χρονοβόρες, ενώ οι διαφωνίες οδήγησαν στην αποχώρηση των εργατικών ομοσπονδιών και μιας μη-

⁹⁹ Εκτός από τη δράση των μη-κυβερνητικών οργανώσεων, σημαντικό ρόλο στην ενημέρωση του κοινού για τις κακές συνθήκες εργασίας έπαιξε και η ραγδαία εξέλιξη στην επικοινωνία (Tsogas, 2001, p. 9 και pp. 11-12).

κυβερνητικής οργάνωσης. Όσοι παρέμειναν στην πρωτοβουλία, σχημάτισαν τη Fair Labor Association (FLA), που ανέλαβε την πιστοποίηση των ανεξάρτητων επιθεωρητών που έχουν ως αποστολή την πραγματοποίηση ελέγχων στις εταιρείες που συμμετέχουν.¹⁰⁰ Μια αντίστοιχη πρωτοβουλία στη Ηνωμένο Βασίλειο ξεκίνησε το 1998 με την υποστήριξη της κυβέρνησης της χώρας. Ονομάζεται Ethical Trading Initiative (ETI) και σε αυτή συμμετέχουν – όχι μόνο εργατικά συνδικάτα, μη-κυβερνητικές οργανώσεις και εταιρείες ένδυσης – αλλά και εταιρείες άλλων καταναλωτικών προϊόντων (Tsogas, 2001, pp. 68-72).¹⁰¹

Προϋπόθεση για να συμβούν τα παραπάνω, είναι η ύπαρξη ενδιαφέροντος από τους ανθρώπους για τις συνθήκες υπό τις οποίες παράγονται τα προϊόντα που αγοράζουν. Αν οι καταναλωτές αδιαφορούσαν για τις συνθήκες αυτές, οι επιχειρήσεις θα μπορούσαν απλώς να αγνοήσουν τις διαμαρτυρίες των ακτιβιστών. Φαίνεται πάντως ότι ορισμένοι καταναλωτές ενδιαφέρονται όχι μόνο για τις φυσικές ιδιότητες και την τιμή των προϊόντων, αλλά και για τους όρους εργασίας που σχετίζονται με αυτά. Είναι έτοιμοι να πληρώσουν κάπως ακριβότερα για κάτι, αρκεί να παράγεται υπό αξιοπρεπείς συνθήκες (Elliott and Freeman, 2003, pp. 27-29). Ο «ηθικός καταναλωτής», ευαίσθητος στα ζητήματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων και περιβάλλοντος, βλέπει τα ψώνια ως συμπλήρωμα ή υποκατάστατο της άμεσης κοινωνικής δράσης (Tsogas, 2001, p. 11). Πιθανώς να συμβάλει προς την ίδια κατεύθυνση και το γεγονός ότι οι μισθωτοί – που ευλόγως είναι πιο ευαίσθητοι σε θέματα εκμετάλλευσης των εργαζομένων – αποτελούν τη μεγάλη πλειονότητα των καταναλωτών (Mihail, 2005, p. 76).

Ακόμη, υπάρχουν μέτοχοι πολυεθνικών εταιρειών που δείχνουν ενδιαφέρον για την αντιμετώπιση των εργαζομένων από τις εταιρείες αυτές.

¹⁰⁰ Για τη μεγάλη σημασία που έχει η ύπαρξη ενός ανεξάρτητου και αποτελεσματικού μηχανισμού ελέγχου και επαλήθευσης για την τήρηση των συμφωνημένων, βλέπε Mihail, 2005, pp. 76-77.

¹⁰¹ Και οι δύο πρωτοβουλίες δέχονται κριτική για το ίδιο βασικό χαρακτηριστικό τους, δηλαδή ότι αποτελούν δημιουργήματα κορυφής κεντροαριστερών κυβερνήσεων που ήθελαν να προλάβουν με τον τρόπο αυτό τη δυσανεξία των ψηφοφόρων της μεσαίας τάξης ως προς την προέλευση των προϊόντων που καταναλώνουν. Δέχονται επίσης κριτική για το ότι κυριαρχούνται από τα ισχυρά εταιρικά συμφέροντα που έχουν ως βασικό στόχο τη διασφάλιση της δημόσιας εικόνας τους με το ελάχιστο δυνατό κόστος και με παράλληλη διατήρηση του ελέγχου της διαδικασίας (Tsogas, 2001, p. 71).

Το ενδιαφέρον τους εκδηλώνεται συχνά με την υποβολή σχεδίων ψηφισμάτων στις γενικές συνελεύσεις ή με τη δημιουργία εταιρειών επενδύσεων χαρτοφυλακίου, οι οποίες επενδύουν μόνο σε μετοχές εταιρειών που ακολουθούν κάποια πρότυπα κοινωνικής ευθύνης. Στις ΗΠΑ τέτοιες εταιρείες επενδύσεων ελέγχουν το 13% των κεφαλαίων που βρίσκονται υπό επαγγελματική διαχείριση (Elliott and Freeman, 2003, pp. 40-42).

Τα περιθώρια που έχουν οι καταναλωτές για να βελτιώσουν τους όρους εργασίας στις πολυεθνικές εταιρείες και τους υπεργολάβους τους είναι πάντως πεπερασμένα. Η δυνατότητα αυτή των καταναλωτών αφορά κυρίως καταναλωτικά προϊόντα και εταιρείες που ενδιαφέρονται ιδιαίτερα για το διακριτικό τίτλο τους (brand-name). Αντίθετα, δεν αφορά προϊόντα και υπηρεσίες που δεν τυχάνουν αντικείμενο του διεθνούς εμπορίου, ούτε κλάδους με άτυπες μορφές εργασίας. Επίσης, δεν αφορά τον οικοδομικό κλάδο, όπου μάλιστα συμβαίνουν πολλά σοβαρά ατυχήματα. Συνεπώς, ακόμη και οι πιο επιτυχημένες εκστρατείες του καταναλωτικού κινήματος μπορούν να επηρεάσουν τις συνθήκες εργασίας ενός μικρού μόνο μέρους των εργαζομένων.

Φυσικά, οι πληροφορίες για τους όρους εργασίας αποκτώνται δύσκολα και με κόστος και δεν είναι διαθέσιμες στα σημεία πώλησης των προϊόντων. Έτσι, η καταναλωτική πίεση εξαρτάται από τη δράση ενδιάμεσων, όπως οι μη-κυβερνητικές οργανώσεις, που έχουν περιορισμένους πόρους και συνεπώς μικρές δυνατότητες να ανακαλύψουν τις επικίνδυνες και ανθυγιεινές συνθήκες εργασίας. Το αποτέλεσμα είναι οι προσπάθειες των ακτιβιστών να περιορίζονται σε λίγες πολύ μεγάλες εταιρείες, ενώ οι μικρότερες μένουν στο απυρόβλητο (Elliott and Freeman, 2003, pp. 46-48). Ακόμη και για τις πολύ μεγάλες εταιρείες ένδυσσης όμως, είναι δύσκολη η αποκάλυψη της αλυσίδας που συνδέει την πολυεθνική με τους χιλιάδες προμηθευτές και υπεργολάβους με τους οποίους αυτή συνεργάζεται. Για παράδειγμα, εκτιμάται ότι τα προϊόντα της Disney παράγονται σε τριάντα χιλιάδες εργοστάσια διάσπαρτα σε όλο τον κόσμο. Ταυτόχρονα, πολλές κυβερνήσεις χωρών με αυταρχικά καθεστώτα προσπαθούν να εμποδίσουν τη διερεύνηση των συνθηκών εργασίας, ακόμη και με τη βία (Elliott and Freeman, 2003, pp. 50-54).

Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της Ινδονησίας που έλαβε ιδιαίτερη δημοσιότητα κατά τη δεκαετία του 1990, λόγω και της παραγωγής εκεί των αθλητικών υποδημάτων της ΝΙΚΕ. Εκτός από τα πολύ χαμηλά ημερομίσθια (\$2.25), είδαν το φως της δημοσιότητας και συστηματικές παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων εις βάρος των εργαζομένων και των ακτιβιστών: οι παρεμβάσεις του στρατού και της αστυνομίας οδηγούσαν σε φυλακίσεις, βασανιστήρια, βιασμούς και δολοφονίες. Υπάρχουν βέβαια και κερδισμένοι από τις συνθήκες αυτές, όπως οι υπεργολάβοι των πολυεθνικών, οι διεφθαρμένες διοικήσεις και τα αυταρχικά καθεστώτα των κρατών αυτών. Όπως όμως είναι αναμενόμενο, οι πολυεθνικές είναι ανά πάσα στιγμή έτοιμες να μετακινήσουν την παραγωγή τους σε κάποια άλλη χώρα, η οποία έχει πλέον χαμηλότερο κόστος εργασίας και τους προσφέρει καλύτερα κίνητρα. Υπό την πίεση του ανταγωνισμού οι παραγωγικές διαδικασίες έντασης εργασίας θα μετακινούνται συνεχώς σε μια διαρκή αναζήτηση για το χαμηλότερο δυνατό κόστος (Tsogas, 2001, p. 10 & p. 34).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Η ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΡΥΘΜΙΣΗΣ, ΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ Η ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ

2.1 ΟΙ ΑΠΟΖΗΜΙΩΣΕΙΣ ΜΕΤΑ ΑΠΟ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ

ΕΠΙΘΕΩΡΗΤΗΣ: Πρέπει να μπουν προστατευτικά κιγκλιδώματα για να μην πέσουν οι εργάτες από τη σκαλωσιά...

ΕΡΓΟΛΑΒΟΣ: Μη φοβάσαι, τους έχω όλους ασφαλισμένους!

(επαναλαμβανόμενος διάλογος σε οικοδομές)

Από όσα εκτέθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο, φαίνεται ότι οι μηχανισμοί της αγοράς δεν είναι επαρκείς για την αντιμετώπιση των προβλημάτων υγείας και ασφάλειας των εργαζομένων. Θα μπορούσε όμως κάποιος να ισχυριστεί ότι το γεγονός αυτό δεν καθιστά απαραίτητη τη δημιουργία μιας δημόσιας υπηρεσίας που θα αναλάβει τον έλεγχο των χώρων και των συνθηκών εργασίας: ο εργαζόμενος που υφίσταται κάποιο ατύχημα ή κάποια βλάβη της υγείας του έχει τη δυνατότητα να προσφύγει στα δικαστήρια και να διεκδικήσει αποζημίωση. Αν το ατύχημα είναι θανατηφόρο, τη δυνατότητα αυτή έχει η οικογένειά του. Έτσι, δεν θα αναλάβει το δημόσιο το κόστος δημιουργίας και συντήρησης ακόμη μιας γραφειοκρατικής οργάνωσης, ούτε θα υφίστανται οι επιχειρηματίες το κόστος περιττών ελέγχων. Κάποιοι μάλιστα θεωρούν ότι η νομοθεσία για την υγεία και την ασφάλεια μπορεί να μετατραπεί σε εργαλείο στα χέρια των μεγάλων επιχειρήσεων που προσπαθούν να εμποδίσουν την είσοδο μικρότερων ανταγωνιστών στον κλάδο, αυξάνοντας το κόστος συμμόρφωσης με τις σχετικές διατάξεις (Djankov et al., 2003, p. 603).¹⁰²

Θα μπορούσε λοιπόν η προσφυγή του παθόντα στα πολιτικά δικαστήρια να θεωρηθεί ως ένας οιονεί μηχανισμός ασφαλιστικής κάλυψης του εργαζομένου και ταυτόχρονα ως ένας μηχανισμός πίεσης των επιχειρήσεων για τη λήψη των μέτρων ασφαλείας. Ένα δικαστικό σύστημα

¹⁰² Βλέπε και Hood, Rothstein and Baldwin, 2001, pp. 65-67. Υπάρχει φυσικά πληθώρα θεωριών που προσπαθούν να εξηγήσουν την εμφάνιση και την εξέλιξη της κρατικής ρύθμισης σε διάφορους τομείς της οικονομικής ζωής. Για μια επισκόπησή τους, βλέπε Hägg, 1997, pp. 337-370.

που λειτουργεί αποτελεσματικά δημιουργεί κίνητρα για όσους μπορούν να προκαλέσουν κάθε είδους ατυχήματα: καθιστώντας τους υπεύθυνους για τις βλάβες που μπορεί να προκαλέσουν, τους ωθεί να λαμβάνουν υπ' όψιν το κόστος των βλαβών αυτών και να καθορίζουν ανάλογα τη συμπεριφορά τους. Με άλλα λόγια, οι επιχειρήσεις αποκτούν κίνητρο να «εσωτερικεύσουν» (internalize) το κόστος των «εξωτερικών επιβαρύνσεων» (externalities) που προκαλούν (Rubin and Shepherd, 2007, p. 221).

Η πραγματικότητα όμως είναι ότι η μέθοδος της προσφυγής του εργαζομένου στη δικαιοσύνη μετά το ατύχημα αντιμετωπίζει περιορισμούς.¹⁰³ η δικαστική διαμάχη μπορεί να διαρκέσει πολλά χρόνια και να κοστίσει περισσότερο από όσο αντέχει οικονομικά ένας εργάτης, ενώ αντίθετα η επιχείρηση μπορεί να χρησιμοποιήσει τις υπηρεσίες καλύτερων και ακριβότερων δικηγόρων.¹⁰⁴ Η καθυστέρηση στην απονομή της δικαιοσύνης μπορεί να υποσκάψει την πρακτική αξία της όποιας απόφασης και συνεπώς, ο χρόνος εκδίκασης και έκδοσης της απόφασης αποτελεί πολύ σημαντικό παράγοντα. Υπάρχει μάλιστα η άποψη, ότι οι μεγάλες καθυστερήσεις μπορεί να σχετίζονται με την επιδείνωση άλλων ποιοτικών χαρακτηριστικών της δικαιοσύνης: η αύξηση της διαδικαστικής πολυπλοκότητας δεν αυξάνει απλώς

¹⁰³ Γενικότερα για την επίδραση των αποζημιώσεων στην αναπαραγωγή των ανισοτήτων, βλέπε Spicker, 2004, σ. 204-205: η αξία ενός πράγματος αντανακλά την αξιολόγηση που του κάνουν οι αγορές, οι οποίες διαμορφώνονται από τις επιθυμίες των ανθρώπων που διαθέτουν πόρους. Η αποζημίωση για την απώλεια εισοδημάτων έχει λοιπόν μεγαλύτερη αξία για το πρόσωπο που κερδίζει περισσότερα. Για παράδειγμα, η αποζημίωση για τον τραυματισμό κάποιου αντανακλά τη δομή των μισθών, η οποία με τη σειρά της αντανακλά τη δομή της ανισότητας. Αντίστοιχα προβλήματα δημιουργούνται κατά την αποζημίωση της ακίνητης περιουσίας: αφού το σπίτι ενός πλουσίου αξίζει πολύ περισσότερο από το σπίτι ενός φτωχού, είναι πολύ φθηνότερο να απαλλοτριωθεί το σπίτι του φτωχού για να περάσει ο αστικός σιδηρόδρομος. Συνεπώς, το σιδηροδρομικό δίκτυο θα κατασκευαστεί πιθανότατα στις φτωχογειονιές.

¹⁰⁴ Υπάρχει η άποψη ότι το κύριο πρόβλημα του ιδιωτικού δικαίου είναι αυτό του κόστους συναλλαγών: το άτομο θα προσπαθήσει να επιτύχει την εφαρμογή των δικαιωμάτων του μόνο όταν το προσδοκώμενο όφελος ξεπερνά το προσδοκώμενο κόστος. Το τελευταίο περιλαμβάνει όχι μόνο τα δικαστικά έξοδα, αλλά και το χρόνο και την ταλαιπωρία. Για το λόγο αυτό παραλείπεται συχνά η διεκδίκηση δίκαιων απαιτήσεων (Ogus, 2002, p. 630). Ιδίως στις ΗΠΑ, το κόστος των κάθε είδους αποζημιώσεων (για ιατρικά σφάλματα, ελαττωματικά προϊόντα, ατυχήματα κλπ) που δίνονται μέσω του δικαστικού συστήματος, είναι μεγαλύτερο από το αντίστοιχο οποιασδήποτε άλλης χώρας και εκτιμάται περίπου στο 2.3% του ΑΕΠ. Η λειτουργία του συστήματος όμως είναι πολύ ακριβή και πάνω από το μισό των χρημάτων αυτών αντιστοιχεί σε δικαστικά έξοδα και δικηγορικές αμοιβές (Rubin and Shepherd, 2007, pp. 222 & 235).

το κόστος και τη διάρκεια, αλλά δημιουργεί ταυτόχρονα και περισσότερες ευκαιρίες δωροδοκίας (Mitsopoulos and Pelagidis, 2007, pp. 221-222).¹⁰⁵

Από την άλλη, αν πρόκειται για κάποιο πολύνεκρο ατύχημα, η επιχείρηση μπορεί να μην είναι σε θέση να πληρώσει τις αποζημιώσεις που θα επιδικαστούν και να οδηγηθεί στην πτώχευση, με αποτέλεσμα οι οικογένειες των παθόντων να μην αποζημιωθούν πλήρως.¹⁰⁶ Υπάρχει ακόμη η περίπτωση, ιδιαίτερα όταν πρόκειται για θέματα υγείας όπου οι αιτιώδεις σχέσεις είναι δύσκολο να ανιχνευθούν, να μην υπάρξει ποτέ προσφυγή των παθόντων στη δικαιοσύνη, αφού αυτοί δεν θα γνωρίζουν την αιτία του προβλήματός τους (Shavell, 1984, p. 271), ή δεν θα μπορούν να την αποδείξουν. Όταν η βλάβη μπορεί να καταδειχθεί με στατιστικό τρόπο, αλλά όχι σε ατομική βάση, τότε η ρυθμιστική παρέμβαση μπορεί να επηρεάσει τη συμπεριφορά, χωρίς να απαιτείται απόδειξη της αιτιώδους σχέσης που οδήγησε στη βλάβη (Rose-Ackerman, 1991, p. 54). Ταυτόχρονα, οι δικαστές πιθανότατα θα δυσκολεύονται να κατανοήσουν τα τεχνικά ζητήματα που θα προκύπτουν, αφού δεν έχουν ούτε τις κατάλληλες σπουδές ούτε την ανάλογη εμπειρία από χώρους παραγωγής.¹⁰⁷ Υπάρχει μάλιστα και η άποψη ότι οι ακολουθούμενες ενώπιον των δικαστηρίων διαδικασίες (δηλαδή η δικονομία), δεν είναι κατάλληλες για την αποκάλυψη της επιστημονικής αλήθειας (Rose-Ackerman, 1991, p. 55). Επιπλέον, τα δικαστήρια έχουν συχνά την τάση να ακολουθούν τα νομολογιακά προηγούμενα, γεγονός που μειώνει την ευελιξία

¹⁰⁵ Το επιχείρημα αυτό αποκτά μεγαλύτερη βαρύτητα αν ληφθεί υπ' όψιν η έκταση που φαίνεται να έχουν τα φαινόμενα της διαφθοράς και της δωροδοκίας στους δικαστές. Σύμφωνα με πρόσφατη έκθεση («βαρόμετρο») της Διεθνούς Διαφάνειας, οι δικαστές κατατάσσονται στο σύνολο του δείγματος δεύτεροι σε δωροδοκίες μετά τους αστυνομικούς, ενώ στη Βόρεια Αμερική είναι πρώτοι. Το γεγονός αυτό δημιουργεί αμφιβολίες για την ίση πρόσβαση των πολιτών στη δικαστική προστασία (Transparency International, 2007, pp. 6-7).

¹⁰⁶ Στο πεδίο των τροχαίων ατυχημάτων το πρόβλημα αυτό αντιμετωπίζεται με την υποχρεωτική ασφάλιση του οχήματος σε κάποια ιδιωτική ασφαλιστική εταιρεία. Θα μπορούσε να εξεταστεί η εφαρμογή της υποχρέωσης ασφάλισης για τα εργατικά ατυχήματα (πέραν της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης), ενώ ο φόβος αύξησης του ασφαλιστρού πιθανώς θα αποτελούσε κίνητρο για τη λήψη πρόσθετων μέτρων ασφαλείας (Viscusi, 2006, p. 25).

¹⁰⁷ Θεωρητικά, θα μπορούσαν και οι δικαστές να εκπαιδευθούν κατάλληλα ώστε να αποκτήσουν την κατάλληλη εξειδίκευση σε θέματα υγείας και ασφάλειας ή στα υπόλοιπα θέματα που αντιμετωπίζονται από ελεγκτικά σώματα. Έτσι όμως, θα έπρεπε να υπάρχει ένας πολύ μεγάλος αριθμός ειδικευμένων δικαστηρίων και δικαστών για να γίνει δυνατή η κάλυψη όλων των ελεγκτικών δραστηριοτήτων της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης. Τελικά, η λύση αυτή – κι αν ακόμη μπορούσε να εφαρμοστεί – θα ήταν πολύ ακριβότερη λόγω των υψηλών αποδοχών των δικαστών (Baldwin and McCrudden, 1987, p. 5).

τους και την ικανότητα γρήγορης προσαρμογής στις μεταβαλλόμενες συνθήκες (Baldwin and McCrudden, 1987, p. 5).

Ακόμη πάντως κι όταν αποζημιώνονται οι εργαζόμενοι ή οι οικογένειές τους, αυτό δεν μεταφράζεται αναγκαστικά σε βελτίωση των συνθηκών εργασίας και μείωση των κινδύνων ατυχήματος. Θα περίμενε κανείς ότι οι αποζημιώσεις ή η απειλή γι' αυτές, καθώς και άλλοι παράγοντες όπως οι ζημιές στον εξοπλισμό, οι καθυστερήσεις στην παραγωγή και η δυσφήμιση της εταιρείας, θα ωθούσαν τα στελέχη της διοίκησής της στη λήψη των αναγκαίων μέτρων. Αυτό όμως δεν συμβαίνει πάντα, αφού οι κάθε φορά αρμόδιοι δεν έχουν πλήρη πληροφόρηση, ούτε τη γνώση και την εμπειρία για να αξιολογήσουν το σύνολο των κινδύνων και την αλληλεπίδρασή τους. Άλλωστε, οι κίνδυνοι μπορεί να μην προκαλούνται από πράξεις μεμονωμένων ατόμων που είναι εύκολο να προσδιοριστούν, αλλά να είναι συστημικές και διάχυτες στον οργανισμό (Baldwin, Hutter and Rothstein, pp. 23-24).

Επιπλέον, στην περίπτωση των μεγάλων πολυμετοχικών εταιρειών – όπου υπάρχουν και τα προβλήματα εταιρικής διακυβέρνησης – τα ανώτατα στελέχη δεν έχουν συνήθως προσωπικό κίνητρο να διαθέσουν τον «πολύτιμο» χρόνο τους για τη μείωση των εργατικών ατυχημάτων. Κατά κανόνα, η αμοιβή των ανωτάτων στελεχών δεν συνδέεται με τη συχνότητα των ατυχημάτων. Υπάρχουν μάλιστα περιπτώσεις πολύνεκρων καταστροφών που δεν οδήγησαν σε οικονομική βλάβη όσων τις διοικούσαν, αλλά ενίοτε και σε όφελος. Για ν' αλλάξει αυτό πρέπει να μεταβληθεί η δομή των αμοιβών των ανωτάτων στελεχών, ώστε να τους παρέχεται το κίνητρο να εστιάζουν τις προσπάθειές τους στην αποφυγή ατυχημάτων, ενώ παράλληλα πρέπει να τονίζεται η σημασία των ποινικών ευθυνών (Hopkins, 1999, pp. 149-153 και O'Neill, 2006, pp. 23-24).

Η πιο σημαντική διαφορά δικαστικής διεκδίκησης αποζημίωσης και κρατικής ρύθμισης είναι ότι η πρώτη λαμβάνει χώρα μετά το συμβάν (τη βλάβη), ενώ η δεύτερη παρεμβαίνει και εκ των προτέρων, δηλαδή προληπτικά. Ο επιθεωρητής εργασίας (συνήθως μηχανικός) που ελέγχει προληπτικά έναν χώρο εργασίας μπορεί να διαπιστώσει αν υπάρχει μια προστατευτική διάταξη σε κάποιο μηχάνημα πολύ ευκολότερα απ' ότι ένα

δικαστήριο που γίνεται μετά το ατύχημα και πρέπει να βασίσει την απόφασή του κυρίως στους μάρτυρες που χρησιμοποιούν οι διάδικοι ή αστυνομικά όργανα. Συνεπώς, η πιθανότητα ανίχνευσης της παραβίασης της νομοθεσίας (αλλά και του κινδύνου) είναι μεγαλύτερη στην περίπτωση της κρατικής ρύθμισης απ' ό,τι σε εκείνη του περιορισμού αποκλειστικά στη δικαστική διεκδίκηση αποζημίωσης (Glaeser and Shleifer, 2003, p. 408 και Djankov et al., 2003, pp. 603-604). Έτσι, η κρατική ρύθμιση και ο προληπτικός έλεγχος μειώνουν την αβεβαιότητα που σχετίζεται με τον κίνδυνο ενός ατυχήματος και συνεπώς προτιμώνται από τον άνθρωπο που αποφεύγει τον κίνδυνο.

Η αβεβαιότητα αυτή δεν αφορά μόνο τον εργαζόμενο, αλλά και τον εργοδότη: ο τελευταίος μπορεί να μη γνωρίζει τον κίνδυνο (ειδικά αν πρόκειται για μικρή επιχείρηση), την τεχνολογία της πρόληψης (ειδικά αν πρόκειται για κάτι καινούριο), το κόστος ενός ατυχήματος ή τη βούληση του παθόντα να προσφύγει στα δικαστήρια. Και φυσικά, δεν μπορεί παρά να πιθανολογήσει την απόφαση ενός δικαστηρίου σχετικά με το ατύχημα (Kolstad et al., 1990, p. 889). Δηλαδή, τη στιγμή που ο εργοδότης αποφασίζει για το επίπεδο προστασίας που θα προσφέρει στους εργαζομένους της επιχείρησής του, αντιμετωπίζει μια αναπόφευκτη αβεβαιότητα για το πώς ένα δικαστήριο θα αξιολογήσει στο μέλλον τις αποφάσεις του. Άλλωστε, υπάρχει μια αβεβαιότητα που είναι εγγενής στη δικαστική διαμάχη: αν η υπόθεση ήταν ξεκάθαρη, πιθανότατα οι διάδικοι θα είχαν συμβιβαστεί εκτός δικαστηρίου (Kolstad et al., 1990, p. 891).

Υπάρχει μάλιστα η άποψη, ότι όσο μεγαλύτερη είναι η αβεβαιότητα σχετικά με τη μελλοντική δικαστική κρίση, τόσο πιθανότερο είναι ο εργοδότης να λάβει λιγότερα μέτρα πρόληψης, ενώ αντιθέτως, η μικρότερη αβεβαιότητα οδηγεί σε μεγαλύτερη προστασία (Kolstad et al., 1990, p. 894). Αν, εκτός από τη δυνατότητα δικαστικής διεκδίκησης αποζημίωσης, υπάρξει και ρυθμιστική παρέμβαση, ο εργοδότης θα αναθεωρήσει τις αντιλήψεις του για το επίπεδο επιμέλειας που απαιτείται να επιδείξει και θα εξαλειφθούν κάποιες από τις ανεπάρκειες του δικαστικού μηχανισμού (Kolstad et al., 1990, p. 898). Άλλωστε, τα δικαστήρια δεν αλληλογραφούν, δεν δίνουν τηλεφωνικά πληροφορίες, δεν εκδίδουν ενημερωτικά φυλλάδια, δεν οργανώνουν

σεμινάρια κ.ο.κ. Αντίθετα ένας ειδικός ελεγκτικός μηχανισμός μπορεί να κάνει όλα τα παραπάνω για να διευκολύνει τη διάχυση των πληροφοριών, πέραν του ελεγκτικού του έργου.

Επιπλέον, ο προληπτικός έλεγχος μπορεί να οδηγήσει στην επιβολή διοικητικών κυρώσεων (προστίμων) που κατά κανόνα όμως θα έχουν πολύ μικρότερο ύψος απ' ότι μια αποζημίωση που θα επιδικαστεί για ένα σοβαρό ατύχημα. Συνεπώς, η επιχείρηση έχει πολύ μικρότερο κίνητρο να αντισταθεί με κάθε τρόπο σε ένα πρόστιμο, από το αντίστοιχο κίνητρο για μια μεγάλη αποζημίωση: στην τελευταία περίπτωση, η επιχείρηση μπορεί να προσπαθήσει να υπονομεύσει την απονομή δικαιοσύνης, για παράδειγμα μέσω δωροδοκιών, άσκησης πίεσης κλπ. Μάλιστα, για να έχει βάση το επιχείρημα αυτό, δεν έχει σημασία αν το πρόστιμο θα επιβληθεί άμεσα από τη δημόσια υπηρεσία ή θα χρειαστεί δικαστική απόφαση: το ουσιώδες είναι ότι ένα μετριοπαθές πρόστιμο είναι λιγότερο πιθανό να προκαλέσει προσπάθειες διαφθοράς ή υπονόμησης της δικαιοσύνης (Glaeser and Shleifer, 2003, pp. 401-408).

Ένα ακόμη μειονέκτημα της εκ των υστέρων προσφυγής στη δικαιοσύνη για τη λήψη αποζημίωσης είναι ότι δεν μπορεί να αξιοποιήσει τις αυθόρμητες – και δωρεάν προσφερόμενες – υπηρεσίες ιδιωτών για την ανίχνευση των παραβάσεων και των κινδύνων. Αντιθέτως, ένας δημόσιος ελεγκτικός μηχανισμός μπορεί να δέχεται τις επώνυμες ή ανώνυμες καταγγελίες μεμονωμένων εργαζομένων, σωματείων και περιοίκων και να διερευνά τη βασιμότητά τους. Βέβαια, η δυνατότητα μη ειδικών να εντοπίζουν τις παραβάσεις είναι περιορισμένη και συνήθως σχετίζεται με απλούς κανόνες και βασικούς κινδύνους που είναι γνωστοί σε όλους (Glaeser and Shleifer, 2001, pp. 431-435). Για παράδειγμα, ένας γείτονας μπορεί εύκολα να διαπιστώσει αν σε μια υπό ανέγερση οικοδομή υπάρχει περίφραξη και αν υπάρχει κίνδυνος πτώσης των εργαζομένων. Φυσικά, ο γείτονας μπορεί να βλέπει παραβάσεις και εκεί που δεν υπάρχουν, ιδίως αν ενοχλείται από τη σκόνη και το θόρυβο που προκαλούνται κατά την ανέγερση.

Ο μηχανισμός των καταγγελιών μπορεί πάντως να είναι ιδιαίτερα χρήσιμος σε πολύ μεγάλες επιχειρήσεις όπου η διοίκηση δεν είναι σε θέση να

παρακολουθεί επαρκώς τη δράση των ενδιάμεσων στελεχών. Όταν οι ενδιάμεσες βαθμίδες της ιεραρχίας αποκρύπτουν τα προβλήματα, τα παράπονα των εργαζομένων μπορούν να φθάσουν στη διοίκηση μέσω των καταγγελιών και των ελέγχων που τις ακολουθούν (Scholz and Gray, 1997, p. 706). Μετά τον έλεγχο και με βάση τα πορίσματά του, το σωματείο των εργαζομένων μπορεί να πιέσει αποτελεσματικά για την εφαρμογή των υποδείξεων από την επιχείρηση, ιδίως αφού δεν περιορίζεται από τις διαδικαστικές δεσμεύσεις (όπως ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας) που περιορίζουν τους Επιθεωρητές Εργασίας ή άλλες δημόσιες αρχές (Malmberg, 2004, p. 224).

Ο μηχανισμός των καταγγελιών μπορεί να αποκτήσει ένα πιο μόνιμο και θεσμοποιημένο χαρακτήρα. Στη Βαλένθια της Ισπανίας για παράδειγμα, συνδικαλιστές της ομοσπονδίας οικοδόμων κυκλοφορούν στην πόλη με αυτοκίνητο, εντοπίζουν εργοτάξια με προφανείς παραβάσεις και ενημερώνουν σχετικά την Επιθεώρηση Εργασίας. Αντίστοιχη δραστηριότητα επιδεικνύουν εκπρόσωποι των εργαζομένων στη Σουηδία, για παράδειγμα στον κλάδο των μεταφορών (Walters, 2004, p. 177).

Το συμπέρασμα είναι ότι η προσφυγή των παθόντων στα δικαστήρια για τη λήψη αποζημίωσης δεν είναι από μόνη της αποτελεσματική για τον έλεγχο του κινδύνου ατυχημάτων (Rose-Ackerman, 1991, p. 58) και πρέπει να συνοδεύεται από την ύπαρξη ενός ελεγκτικού μηχανισμού: στην πράξη οι επιχειρήσεις οφείλουν να συμμορφώνονται με κάποιες ελάχιστες προδιαγραφές για τους χώρους και τον εξοπλισμό εργασίας, ενώ ταυτόχρονα διατρέχουν τον κίνδυνο να εμπλακούν σε δικαστικές διαμάχες λόγω σοβαρών ατυχημάτων ή βλαβών της υγείας (Glaeser and Shleifer, 2003, pp. 401-408 και Shavell, 1984, pp. 271-272). Επιπλέον, ο ελεγκτικός μηχανισμός δεν πρέπει να περιορίζεται σε εκ των υστέρων διερεύνηση των αιτιών των ατυχημάτων, αλλά οφείλει να ελέγχει και εκ των προτέρων: έτσι η ελεγχόμενη επιχείρηση θα αντιμετωπίζει πάντα το ενδεχόμενο – ή κατά την αντίληψη κάποιων θα διατρέχει πάντα τον κίνδυνο – επιβολής κυρώσεων για την αμελή συμπεριφορά της και όχι μόνο μετά την εμφάνιση ενός ατυχήματος. Το

αποτέλεσμα θα είναι η καλύτερη αξιοποίηση των ανθρώπινων πόρων που έχει στη διάθεσή του ο ελεγκτικός μηχανισμός (Innes, 2004, p. 31).

Υπάρχει μάλιστα και η άποψη ότι ένα θεμελιώδες πρόβλημα που αντιμετωπίζουν οι κοινωνίες είναι η προσπάθεια ταυτόχρονης αποφυγής της αταξίας και του απολυταρχισμού (ή της δικτατορίας): στην προσπάθεια ελέγχου της αταξίας, οδηγούνται προς μεγαλύτερη κρατική παρέμβαση, που έχει ως ακραίο όριο τη δικτατορία· στην προσπάθεια περιορισμού των υπερβολών της κρατικής παρέμβασης κινούνται προς την αντίθετη κατεύθυνση. Μεταξύ των δύο άκρων υπάρχει μία καμπύλη θεσμικών δυνατοτήτων (institutional possibility frontier) για τον κοινωνικό έλεγχο των επιχειρήσεων, σημεία της οποίας – ταξινομημένα κατ' αύξουσα κυβερνητική παρέμβαση – είναι: ο μηχανισμός της αγοράς, η δικαστική διεκδίκηση αποζημιώσεων, η ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους και η κρατική ιδιοκτησία. Τα τέσσερα αυτά εργαλεία δεν είναι αμοιβαία αποκλειόμενα, αλλά μπορούν να συνυπάρχουν. Ακόμη, μεταξύ των σημείων αυτών υπάρχουν και ενδιάμεσες στρατηγικές, όπως η προσφυγή ιδιωτών στα δικαστήρια για την εφαρμογή κανόνων δημοσίου δικαίου (Djankov et al., 2003, pp. 597-601).

Μια κάπως διαφορετική προσέγγιση στο θέμα αποτελεί η μεταφορά της κυβερνητικής εργαλειοθήκης (governmental tool-box). Η εργαλειοθήκη αυτή περιλαμβάνει έναν αριθμό πιθανών στρατηγικών που μπορούν να χρησιμοποιηθούν σε διαφορετικούς συνδυασμούς και πλαίσια, για να ταιριάξουν σε μια ποικιλία σκοπών. Μπορεί να μιλήσει κανείς για τέσσερα βασικά είδη κυβερνητικών δυνατοτήτων (Baldwin, 1995, pp. 291-295):

(α) Την κομβικότητα (nodality), δηλαδή τη θέση της κυβέρνησης στο κέντρο ενός πληροφοριακού ή κοινωνικού δικτύου, μέσω της οποίας μπορεί να αποκρύψει πληροφορίες ή να τις μεταδώσει επιλεκτικά, να απευθύνει μηνύματα στο κοινωνικό σύνολο (για παράδειγμα για θέματα δημόσιας υγείας) ή σε στοχευμένες ομάδες υψηλού κινδύνου.

(β) Την περιουσία (treasure), δηλαδή τη δυνατότητα να αξιοποιήσει τον κρατικό πλούτο για να προσφέρει οικονομικά κίνητρα, που μπορεί να συνοδεύονται από όρους ή προϋποθέσεις. Τέτοια κίνητρα μπορεί να έχουν τη μορφή συμβάσεων για την εκτέλεση δημοσίων έργων ή την προμήθεια υλικών

και την παροχή υπηρεσιών (υπό τον όρο για παράδειγμα της απασχόλησης ενός ποσοστού αναπήρων), επιδοτήσεις ή φοροαπαλλαγές (για παράδειγμα για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας), δάνεια ή εγγυήσεις κ.ο.κ.¹⁰⁸

(γ) Την εξουσία (authority), δηλαδή τη νομική δυνατότητα να εκδίδει νομοθετήματα που απαγορεύουν, επιτρέπουν ή απαιτούν. Τα εργαλεία αυτά μπορεί να έχουν γενικό (όπως η καθολική απαγόρευση χρήσης μιας επικίνδυνης ουσίας) ή συγκεκριμένο χαρακτήρα, όπως για παράδειγμα η χορήγηση άδειας εγκατάστασης ή λειτουργίας.

(δ) Την οργάνωση, δηλαδή τη δημιουργία και τον έλεγχο σωμάτων ειδικών προσώπων που επιτρέπουν στην κυβέρνηση να δρα άμεσα, είτε σε σχέση με μεμονωμένα πρόσωπα ή ομάδες, είτε σε σχέση με το κοινωνικό σύνολο. Για παράδειγμα, παρ' όλη την πληροφόρηση που μπορεί να παρέχει το κράτος για τους κινδύνους, παρ' όλη τη θέσπιση νόμων για την υγεία και την ασφάλεια, παρ' όλη τη θέσπιση κινήτρων για τη μείωση των ατυχημάτων (όπως μειωμένες ασφαλιστικές εισφορές), κάποια εργατικά ατυχήματα θα γίνουν. Το κράτος δημιουργεί και στελεχώνει λοιπόν ένα δίκτυο επείγουσας μεταφοράς των τραυματιών με ασθενοφόρα, ώστε να ελαχιστοποιήσει τις συνέπειες των ατυχημάτων, εργατικών και μη.

Στην περίπτωση της αποτελεσματικής εφαρμογής του εργατικού δικαίου – στην Ευρωπαϊκή Ένωση αλλά και αλλού – ο κρατικός έλεγχος, οι συλλογικές σχέσεις και η δικαστική διαδικασία δεν πρέπει να θεωρούνται ως εναλλακτικές λύσεις, αλλά ως συμπληρωματικοί μεταξύ τους μηχανισμοί (Malmberg, 2004, p. 227). Μάλιστα, οι διαδικασίες του κρατικού ελέγχου και των συλλογικών σχέσεων είναι καταλληλότερες για την εφαρμογή σε επίπεδο συνόλων (μακρο-οπτική), ενώ η προσφυγή των εργαζομένων στα δικαστήρια είναι καταλληλότερη για την εφαρμογή στο επίπεδο του μεμονωμένου εργαζομένου (μικρο-οπτική) (Malmberg, 2004, p. 224).

¹⁰⁸ Για παράδειγμα, θα μπορούσε το κράτος να συγχρηματοδοτεί την εφαρμοσμένη έρευνα έχοντας σε αντάλλαγμα λόγο για την κατεύθυνσή της και έτσι, τη δυνατότητα να προωθήσει λύσεις ασφαλέστερες για τους εργαζομένους και το περιβάλλον. Ακόμη, οι δημόσιες επιχειρήσεις θα μπορούσαν όταν προχωρούν σε συνεργασίες με τον ιδιωτικό τομέα να επηρεάζουν την πορεία και το ρυθμό των καινοτομιών που θα προκύψουν (Dorman, 1996, p. 231). Θα μπορούσε επίσης το κράτος και οι επιχειρήσεις του να απαιτούν από τους προμηθευτές και εργολάβους τους την ύπαρξη σήμανσης (social labeling) που να πιστοποιεί το σεβασμό στα δικαιώματα των εργαζομένων (Mihail, 2005, p. 76).

2.2 ΙΔΙΩΤΙΚΟΣ Ή ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ;

ΕΡΓΟΔΟΤΗΣ: Αντί να στέκεστε εσείς σούζα σε μένα, θέλετε να στέκομαι εγώ σούζα σε σας. Κάτσε να πάρω τηλέφωνο τον υφυπουργό (...).

(ο εργοδότης και αθλητικός παράγων απευθύνεται προς τους Επιθεωρητές Εργασίας που του υποδείκνυαν τα προβλεπόμενα απ' τη νομοθεσία μέτρα ασφαλείας)

Θα μπορούσε βέβαια να αναρωτηθεί κανείς: Ακόμη κι αν απαιτείται η ύπαρξη ειδικού νομοθετικού πλαισίου για την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων που θα εφαρμόζεται από κάποιο ελεγκτικό μηχανισμό, γιατί πρέπει ο μηχανισμός αυτός να είναι μια δημόσια υπηρεσία που θα κατατράχεται από γραφειοκρατικές αγκυλώσεις, από τη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων και από την εγγενή έλλειψη αποδοτικότητας του δημοσίου; Γιατί δεν μπορεί η κυβέρνηση να αναθέσει το έργο αυτό σε έναν ιδιωτικό οργανισμό με διαγωνισμό, εξοικονομώντας έτσι πόρους;¹⁰⁹ Σε τελική ανάλυση, η δημόσια υπηρεσία ως οργανωσιακή μορφή αποτελεί την ύστατη λύση: πριν καταφύγει κανείς σε αυτή, οφείλει να δοκιμάσει πρώτα την αγορά (spot market), τη μακροχρόνια σύμβαση, την ιδιωτική επιχείρηση κλπ (Williamson, 2000b, p. 603).

Η απάντηση είναι ότι κάθε μορφή οργάνωσης έχει μειονεκτήματα και δεν έχει νόημα να τη συγκρίνει κανείς με ένα θεωρητικό και αφηρημένο ιδεώδες που ελαχιστοποιεί το κόστος, αλλά μόνο με άλλες εφικτές – και γεμάτες ελαττώματα – μορφές. Προκύπτει έτσι το κριτήριο της διορθωσιμότητας (remediableness). Σύμφωνα με αυτό, μια υπάρχουσα

¹⁰⁹ Οι οικονομολόγοι διαχωρίζουν μεταξύ της δημόσιας χρηματοδότησης για κάποιο προϊόν ή υπηρεσία και της άμεσης παροχής του από δημοσίους υπαλλήλους. Θεωρούν τη δημόσια χρηματοδότηση απαραίτητη για την αύξηση κάποιας υπηρεσίας (όπως η βασική εκπαίδευση), αλλά σε ό,τι αφορά το μηχανισμό παροχής της, συνήθως προτιμούν την αγορά που είναι αποδοτικότερη. Η αποδοτικότητα δεν σημαίνει όμως ότι η αγορά είναι πάντα προτιμότερη: εκτός από τις περιπτώσεις αποτυχίας της αγοράς (για παράδειγμα στην υγεία και την ασφάλεια), ακόμη κι όταν επιτυγχάνει, η αγορά μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις να υποσκάψει άλλες αξίες, όπως η εθνική ενότητα ή η κοινωνική συνοχή. Κατά κανόνα πάντως, οι οικονομολόγοι θεωρούν τις αγορές ως ουδέτερες έναντι των υπόλοιπων αξιών, δηλαδή ως μέσα για την επίτευξη οποιουδήποτε στόχου. Η τελευταία παραδοχή όμως δεν ισχύει σε όλες τις περιπτώσεις (Hausman and McPherson, 2006, pp. 23-29).

μορφή οργάνωσης θεωρείται αποδοτική, αν δεν είναι δυνατή η περιγραφή μιας εφικτής εναλλακτικής μορφής, που εφαρμοζόμενη θα αποδώσει καθαρά οφέλη. Θα μπορούσε βέβαια να ισχυριστεί κανείς ότι έτσι το υπάρχον σύστημα αποκτά ένα άδικο ή αθέμιτο πλεονέκτημα· το κριτήριο της διορθωσιμότητας όμως υποστηρίζεται από το γεγονός της επιβίωσης της υπάρχουσας μορφής στον συγκριτικό θεσμικό ανταγωνισμό, η οποία δικαιούται έτσι κατ' ελάχιστον ενός απρόθυμου σεβασμού (Williamson, 1999, p. 316).

Γενικά, η οργάνωση και η διοίκηση στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα φαίνεται να έχουν θεμελιώδεις διαφορές. Οι βασικοί λόγοι είναι οι εξής:

(α) Το δημόσιο συμφέρον διαφέρει από τα ιδιωτικά συμφέροντα.

(β) Οι αξιωματούχοι του δημοσίου, επειδή ασκούν την κρατική κυριαρχία, (οφείλουν να) διαπνέονται από δημοκρατικές αξίες και λογοδοτούν στους δημοκρατικούς θεσμούς και όχι σε κάποια συγκεκριμένη ομάδα συμφερόντων.¹¹⁰

(γ) Το Σύνταγμα (ή γενικότερα ο νόμος και το θεσμικό πλαίσιο) απαιτεί ίση μεταχείριση των προσώπων και απαγορεύει την επιλεκτική συμπεριφορά που είναι απαραίτητη για τη διατήρηση της κερδοφορίας στον ιδιωτικό τομέα.¹¹¹

¹¹⁰ Κάποιοι μάλιστα ισχυρίζονται, ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι πρέπει να χρησιμοποιούν τη διακριτική τους ευχέρεια ώστε να διατηρείται η συνταγματική ισορροπία των εξουσιών και να υποστηρίζονται τα ατομικά δικαιώματα. Με τη λογική αυτή, μια δημόσια διοίκηση που χαρακτηρίζεται από επαγγελματισμό, αυτοεκτίμηση και αφοσίωση μπορεί να εμποδίσει το πολιτικό σύστημα από το να διολισθήσει είτε σε μια επικίνδυνη υπερσυγκέντρωση της εξουσίας είτε στην ανικανότητα και την αυτοκαταστροφή (Lynn, 2003, p. 19). Σύμφωνα με τον Τάχο, εν' όψει της διάκρισης των λειτουργιών η οποία συνεπάγεται την ισοτιμία τους, προκύπτει ότι και τα διοικητικά όργανα μπορούν να ελέγχουν την αντισυνταγματικότητα των νόμων. Οι δημόσιοι υπάλληλοι οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και έτσι υποχρεούνται να μην εφαρμόσουν αντισυνταγματική διάταξη νόμου ή διοικητική πράξη (Τάχος, 2003, σ. 713). Στην ελληνική πραγματικότητα αυτά μάλλον αποτελούν ευσεβείς πόθους, αφού οι αλλαγές κυβέρνησης συνοδεύονται συχνά από την αντικατάσταση όλων των προϊσταμένων εκπαίδευσης και όλων των διευθυντών Δ.Ο.Υ. της χώρας.

¹¹¹ Ακόμη, όταν πρόκειται για δημόσιες ή κοινωνικές υπηρεσίες, η προσφορά και η ζήτηση υπηρεσιών δεν είναι μεταξύ τους ανεξάρτητες, όπως υποτίθεται συνήθως στη συμβατική οικονομική ανάλυση. Αντιθέτως, η προσφορά και η ζήτηση κρατικών υπηρεσιών αυξάνονται και μειώνονται ταυτόχρονα. Μια αύξηση στην προσφορά οδηγεί άμεσα σε μια αύξηση στη ζήτηση, αφού κάποιοι συνειδητοποιούν ότι μπορούν να χρησιμοποιήσουν μια υπηρεσία που ικανοποιεί τις ανάγκες ή τις επιθυμίες τους (Spicker, 2004, σ. 308-309). Στην περίπτωση της υγείας και της ασφάλειας, οι μαζικές προσλήψεις του 2000 και η δραστηριοποίηση των νέων Επιθεωρητών Εργασίας οδήγησαν σε αύξηση της ζήτησης για τις «υπηρεσίες» τους: επιχειρήσεις που παλαιότερα απέκρυπταν τα ατυχήματά τους άρχισαν να τα αναγγέλλουν, ενώ και οι καταγγελίες εργαζομένων και τρίτων φαίνεται πως αυξήθηκαν αρκετά. Άρχισαν μάλιστα να γίνονται καταγγελίες από εργαζομένους του δημοσίου τομέα.

Επιπλέον, η έκταση των διαφορών μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα είναι καλά τεκμηριωμένη από την εμπειρική έρευνα. Άλλωστε, οι δύο τομείς έχουν συσταθεί για να εξυπηρετούν διαφορετικά είδη κοινωνικών λειτουργιών (ή συμφερόντων) και συνεπώς χρειάζονται στελέχη με διαφορετικά είδη δεξιοτήτων και αξιών. Οι διαφορές αυτές όμως μπορούν να μειωθούν ή και να ελαχιστοποιηθούν κατά την ανάλυση συγκεκριμένων λειτουργιών ή αποστολών της διοίκησης σε επιμέρους οργανισμούς. Συνεπώς, η άντληση μαθημάτων και η μεταφορά τεχνογνωσίας από τον ένα τομέα στον άλλο μπορεί να είναι χρήσιμη και δεν πρέπει να αποκλείεται για ιδεολογικούς λόγους (Lynn, 2003, p. 17).

Εξετάζοντας τα μειονεκτήματα που συνήθως αποδίδονται σε ένα δημόσιο ελεγκτικό μηχανισμό, ανακαλύπτει ότι τα περισσότερα από αυτά είναι ηθελημένες επιλογές και έγιναν για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων κινδύνων (Williamson, 1999, p. 318 και Williamson, 2000b, p. 603). Ένα από αυτά τα «μειονεκτήματα» είναι η αυξημένη εργασιακή ασφάλεια, που συνήθως αποκαλείται μονιμότητα. Ο υπάλληλος όμως του ελεγκτικού μηχανισμού οφείλει να αποκτήσει βαθιά γνώση όχι μόνο του τεχνικού του αντικειμένου, αλλά και μιας πληθώρας διαδικασιών που σχετίζονται με την επιβολή κυρώσεων, καθώς και την ικανότητα να υποστηρίξει εγγράφως και προφορικώς τις θέσεις της υπηρεσίας του σε κάθε είδους δικαστήρια. Για το σκοπό αυτό ο υπάλληλος πρέπει να διαθέσει χρόνο και να καταβάλει προσπάθεια, πράγμα που δεν έχει συμφέρον να κάνει αν φοβάται ότι ανά πάσα στιγμή υπάρχει κίνδυνος να αλλάξει επάγγελμα.

Εξειδικεύοντας στον επιθεωρητή εργασίας που ασχολείται με θέματα υγείας και ασφάλειας, εκτός από την αναγκαιότητα απόκτησης γνώσεων και δεξιοτήτων που αναφέρθηκε παραπάνω, απαιτείται και η ύπαρξη ακεραιότητας και συνέπειας στο καθήκον: μέσα στις υποχρεώσεις του είναι και η λήψη πρωτοβουλίας για την επιβολή διοικητικών ή ποινικών κυρώσεων σε εργοδότες, πράγμα που τον καθιστά αντιπαθή σε αρκετούς από αυτούς. Αν διατρέχει τον κίνδυνο να απολυθεί, ο επιθεωρητής εργασίας θα είναι πολύ διστακτικός στην έναρξη της διαδικασίας επιβολής κυρώσεων, ακριβώς για να μην μετατρέψει σε αντιπάλους τους πιθανούς μελλοντικούς εργοδότες του.

Τα παραπάνω ισχύουν ακόμη περισσότερο για μια ιδιωτική επιχείρηση που καλείται να παίξει το ρόλο του ελεγκτικού μηχανισμού: οι υπάλληλοί της δεν θα έχουν τη διάθεση ούτε να εξειδικευθούν ιδιαίτερα στα καθήκοντά τους, ούτε να λαμβάνουν πρωτοβουλίες για την επιβολή κυρώσεων, αφού ανά πάσα στιγμή θα κινδυνεύουν να αλλάξουν επάγγελμα, είτε λόγω απόλυσης, είτε λόγω πτώχευσης της επιχείρησής τους, είτε λόγω λήξης της σύμβασης και ανάθεσης του έργου από την κυβέρνηση σε άλλη εταιρεία. Το επιχείρημα αυτό γίνεται ισχυρότερο όταν πρόκειται για μια μικρή χώρα με σχετικά περιορισμένες δυνατότητες εναλλακτικής απασχόλησης ή αν η γεωγραφική κινητικότητα των εργαζομένων είναι μικρή.

Ένα άλλο «μειονέκτημα» που συνήθως αποδίδεται σε έναν δημόσιο ελεγκτικό μηχανισμό είναι η γραφειοκρατική τήρηση των διαδικασιών. Σε πολλές όμως περιπτώσεις, οι διαδικασίες προβλέπονται από νομοθετικές ρυθμίσεις που σκοπό έχουν την προστασία του πολίτη ή σχετίζονται με τη διάκριση των εξουσιών και τη δυνατότητα του ενδιαφερόμενου να προσφύγει στη δικαιοσύνη.¹¹² Τυπικό παράδειγμα αποτελεί η περίπλοκη διαδικασία που απαιτείται για την επιβολή προστίμου σε κάποιον εργοδότη: έγγραφη κλήση για παροχή εξηγήσεων¹¹³ με προθεσμία, ακρόαση, επαρκής αιτιολόγηση της απόφασης, κοινοποίηση της πράξης στον ενδιαφερόμενο, δυνατότητα προσφυγής στα διοικητικά δικαστήρια κλπ. Εφόσον η διάκριση των εξουσιών

¹¹² Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας συνιστά ατομικό δικαίωμα κάθε φυσικού ή νομικού προσώπου που προστατεύεται από το Σύνταγμα (άρθρο 20 παράγ. 1) και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (άρθρα 6 παράγ. 1 και 13) και που δεν μπορεί να αναιρεθεί άμεσα ή έμμεσα από τον κοινό νομοθέτη (Τάχος, 2003, σ. 749).

¹¹³ Πρόκειται για την κλήση για ακρόαση του ενδιαφερομένου που προβλέπεται στο άρθρο 20 παράγ. 2 του Συντάγματος και στο άρθρο 6 του Ν. 2690 / 1999 «Κύρωση Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας». Το Σύνταγμα καθιερώνει ατομικό δικαίωμα και κατά συνέπεια αντίστοιχη υποχρέωση της δημόσιας διοίκησης: το δικαίωμα αυτό μπορεί να ασκηθεί σε άμεση εφαρμογή του Συντάγματος, χωρίς δηλαδή να είναι απαραίτητη η ύπαρξη σχετικού εκτελεστικού νόμου. Η ακρόαση προϋποθέτει την προηγούμενη πραγματική ενημέρωση του «διοικουμένου», που έτσι θα μπορέσει να εκθέσει κι αυτός τις απόψεις του στη δημόσια διοίκηση (Τάχος, 2003, σ. 618-622 και Χρυσόγονος, 2006, σ. 469-470). Η προέλευση του δικαιώματος μπορεί να ανιχνευθεί στη νομολογία, ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ), από την προδικατορική ακόμη περίοδο. Απέκτησε όμως μεγάλη αίγλη όταν το ΣτΕ ακύρωσε (με βάση το δικαίωμα αυτό) το 1969 τα διατάγματα με τα οποία η δικτατορία απέλυσε ανεπιθύμητους δικαστές των πολιτικών δικαστηρίων. Η απόφαση αυτή όχι μόνο δεν οδήγησε τότε στην επιστροφή των απολυμένων, αλλά σε ευρείες εκκαθαρίσεις στο ίδιο το ΣτΕ. Μετά την πτώση της δικτατορίας όμως, η εισαγωγή του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης στο κείμενο του Συντάγματος θεωρήθηκε αυτονόητη (Χρυσόγονος, 2006, σ. 469).

θεωρείται δεδομένη και η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης απαραίτητη, πρέπει να γίνουν δεκτές και οι συνέπειές τους (Williamson, 1999, p. 318).¹¹⁴

Μια ιδιωτική επιχείρηση πιθανότατα δεν θα μπορούσε να τηρεί τις διαδικασίες με την επιμονή και τη συνέπεια μιας δημόσιας υπηρεσίας, αφού θα είχε ως βασικό στόχο τη μείωση του κόστους λειτουργίας της και την αύξηση της κερδοφορίας. Το διοικητικό συμβούλιο και το μάνατζμεντ της επιχείρησης θα έπρεπε να λαμβάνουν ταυτόχρονα υπ' όψιν τις προτιμήσεις και τα συμφέροντα της κυβέρνησης που τους ανέθεσε το έργο και των μετόχων που τους διόρισαν (Williamson, 1999, p. 332 και Tirole 1994 / 2003, pp. 216-217). Οι πολίτες και οι πολιτικοί που αντιλαμβάνονται – έστω και εν μέρει – τα παραπάνω δεν εμπιστεύονται ότι μια ιδιωτική επιχείρηση θα λειτουργούσε με πλήρη διαφάνεια και θα εφαρμόζε όλους τους κανόνες και τις διαδικασίες που εξασφαλίζουν την ισονομία και τη δικαιοσύνη. Επιπλέον, η ανάθεση του ελεγκτικού έργου σε κάποια εταιρεία μπορεί να δώσει τη δυνατότητα στους πολιτικούς να επιδείξουν καιροσκοπισμό, να απεκδυθούν των ευθυνών τους και να αποδώσουν τα λάθη και τις παραλείψεις στην εταιρεία. Έτσι, προτιμάται συνήθως η άσκηση του ελεγκτικού έργου να παραμένει στο δημόσιο, ακόμη κι αν αυτό σημαίνει μεγαλύτερο κόστος λειτουργίας και μικρότερη οικονομική αποδοτικότητα (Bogt, 2003, pp. 156-158).

Ένα άλλο χαρακτηριστικό των δημόσιων ελεγκτικών μηχανισμών – αλλά και πολλών άλλων υπηρεσιών του δημοσίου – είναι ότι είναι υπόλογοι έναντι πολλών «εντολέων» ταυτόχρονα, ενώ επηρεάζονται από πλήθος φορέων και ομάδων συμφερόντων (Knott and Hammond, 2003, p. 143). Σε πρώτη προσέγγιση, η εκτελεστική εξουσία είναι σε θέση να διορίζει άμεσα τα

¹¹⁴ Πρέπει βέβαια να γίνεται διαχωρισμός ανάμεσα στην ακαμψία που είναι εγγενής στο νόμο και την ακαμψία που οφείλεται στον καλοπροαίρετο ζήλο του υπαλλήλου που έχει ανεπαρκώς εκπαιδευθεί και που υποτιμά το περιθώριο ελιγμών που του δίνει ο νόμος. Στην τελευταία κατηγορία πρέπει να ενταχθούν και οι συντάκτες εγκυκλίων που προσπαθούν να ρυθμίσουν με λεπτομέρεια τα πάντα (Ziller, 2003, pp. 266-267). Πρέπει να σημειωθεί πάντως, ότι εκτός από τον τυπολάτρη και ευθυνόφοβο, υπάρχουν και άλλες περιπτώσεις υπαλλήλων. Ενώ υπάρχει πλήθος δημοσίων υπαλλήλων που έχουν ενδιαφέρον και γνώση για την επίδραση του νομικού πλαισίου στο έργο τους, υπάρχουν και άλλοι που δείχνουν πλήρη άγνοια ακόμη και βασικών νομικών αρχών: σε πολλές περιπτώσεις υπάλληλοι μπορεί να αναλάβουν θέσεις ευθύνης χωρίς να κατανοούν τους περιορισμούς που επιβάλλει ο νόμος στις δραστηριότητές τους (Baldwin and McCrudden, 1987, pp. 58-59).

ανώτατα στελέχη (που στην Ελλάδα ονομάζονται γενικός γραμματέας και ειδικός γραμματέας και συνήθως δεν προέρχονται από την υπαλληλική ιεραρχία του αρμόδιου υπουργείου) και να επιλέγει έμμεσα (με τη βοήθεια για παράδειγμα των υπηρεσιακών συμβουλίων) τα διάφορα διευθυντικά στελέχη. Οι δυνατότητες αυτές της εκτελεστικής εξουσίας ποικίλουν από χώρα σε χώρα: στις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες, η κυβέρνηση μπορεί να ορίζει ένα πλήθος μετακλητών υπαλλήλων ή συμβούλων, ενώ αντίθετα στη Μ. Βρετανία οι δυνατότητες αυτές είναι πενιχρές (Peters, 2001, p. 324).

Συγκεκριμένα, οι επιθεωρήσεις εργασίας υπάγονται κατ' αρχήν στην εκτελεστική εξουσία (κάποιο υπουργείο που μπορεί να ονομάζεται εργασίας ή απασχόλησης ή κοινωνικών υποθέσεων) η οποία και πληρώνει τις σχετικές δαπάνες.¹¹⁵ Ταυτόχρονα όμως, υποχρεούνται να απαντούν σε ερωτήματα στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού ελέγχου,¹¹⁶ να δέχονται παράπονα και καταγγελίες σωματείων, ομοσπονδιών και εργατικών κέντρων, να ενημερώνουν τον τύπο και να υφίστανται την κριτική του. Και φυσικά, οφείλουν να απευθύνονται στην ποινική δικαιοσύνη για την επιβολή ποινικών κυρώσεων και να υπόκεινται στον έλεγχο της διοικητικής δικαιοσύνης¹¹⁷ για τα πρόστιμα που έχουν επιβάλλει.¹¹⁸

¹¹⁵ Υπάρχουν βέβαια και περιπτώσεις επιθεωρητών εργασίας που κατάφεραν να επιδείξουν πραγματική ανεξαρτησία από την κυβέρνηση. Βλέπε για παράδειγμα τον ύμνο του Μαρξ για τον Λέοναρντ Χόρνερ (Leonard Horner, 1785-1864): «... πρόσφερε αθάνατες υπηρεσίες στην αγγλική εργατική τάξη. Εκτός από τον αγώνα του ενάντια στους εξαγριωμένους εργοστασιάρχους, διεξήγαγε ισόβιο αγώνα και ενάντια στους υπουργούς, που θεωρούσαν ασύγκριτα σπουδαιότερο να μετρούν τους “ψήφους” των εργοστασιαρχών στην Κάτω Βουλή παρά τις ώρες εργασίας των “χεριών” στο εργοστάσιο» (Μαρξ, 1867 / 1978, σ. 236).

¹¹⁶ Στην Ελλάδα, οι βουλευτές δικαιούνται να υποβάλλουν εγγράφως στους αρμόδιους Υπουργούς ερωτήσεις και επίκαιρες ερωτήσεις (αιτήσεις παροχής πληροφοριών) ή επερωτήσεις και επίκαιρες επερωτήσεις (αιτήσεις έρευνας των αιτίων και του σκοπού της κυβερνητικής δράσης), καθώς και να ζητούν την κατάθεση εγγράφων. Ακόμη, η Βουλή μπορεί να συστήσει εξεταστική επιτροπή, να άρει την εμπιστοσύνη της προς μέλος της Κυβέρνησης (ή ολόκληρη την Κυβέρνηση) και να προκαλέσει την ποινική δίωξη μελών της Κυβέρνησης για παρανομία που συντελέσθηκε κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Συνήθως όμως, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος περιορίζεται απλώς στην επισήμανση της παρανομίας: η κομματική ομοιογένεια Κυβέρνησης και Βουλής περιορίζει την πιθανότητα αποτελεσματικού ελέγχου και επιβολής κυρώσεων. Επιπλέον, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος χαρακτηρίζεται από βραδύτητα και μερικότητα, αφού αφορά μικρό μόνο τμήμα της δράσης της δημόσιας διοίκησης (Τάχος, 2003, σ. 743-745). Ακόμη και η επισήμανση όμως της παρανομίας μπορεί να οδηγήσει στην εξάλειψή της, αν συνοδευθεί από κατάλληλη προβολή από τα ΜΜΕ και ανάλογη πίεση από την κοινή γνώμη.

¹¹⁷ Στην πλειονότητα των χωρών της ηπειρωτικής Ευρώπης – εξαιρείται η Δανία – υπάρχει ένα σύστημα διοικητικών δικαστηρίων, ξεχωριστό από τα κανονικά δικαστήρια που ασχολούνται με πολιτικές και ποινικές υποθέσεις. Η ύπαρξη των διοικητικών δικαστηρίων

Επιπλέον των παραπάνω, υπάρχουν οι απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹¹⁹ και της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ILO).¹²⁰ Όλοι οι φορείς αυτοί μπορεί να έχουν διαφορετικούς ή και αντικρουόμενους στόχους και έτσι, οι επιθεωρήσεις εργασίας λειτουργούν εντός ενός πολιτικού πλαισίου (Dixit, 1997, p. 378). Η ταυτόχρονη επίδραση των φορέων αυτών περιορίζει πιθανή μεροληψία ή αυθαιρεσία από μέρους της εκάστοτε κυβέρνησης ή των ίδιων των επιθεωρητών. Ταυτόχρονα έχει και κάποιο κόστος: το περιβάλλον γίνεται τόσο πολύπλοκο που οδηγεί ενίοτε σε αναποφασιστικότητα ή συμβιβασμούς (Dixit, 1997, p. 381).

Προς την κατεύθυνση των συμβιβασμών οδηγεί και η τάση των πολιτικών – και συνεπώς και των πολιτικών προϊσταμένων των επιθεωρήσεων εργασίας – να λαμβάνουν τις αποφάσεις τους με βασικό κριτήριο την τύχη τους στις επόμενες εκλογές: δεν έχουν λοιπόν σημασία μόνο τα οικονομικά δεδομένα, αλλά και το πολιτικό κόστος και όφελος (Bogt,

επιτρέπει την εξειδίκευση των διοικητικών δικαστών, που μπορούν έτσι να εμβαθύνουν περισσότερο στο αντικείμενό τους, ώστε και οι πολίτες να προστατεύονται καλύτερα, αλλά και να γίνονται καλύτερα κατανοητές οι ανάγκες και οι σκοποί της διοίκησης (Ziller, 2003, p. 265). Η προσωπική εμπειρία του γράφοντος δείχνει ότι τα διοικητικά δικαστήρια, εξετάζοντας προσφυγές κατά προστίμων που έχουν επιβληθεί σε επιχειρήσεις, αντιμετωπίζουν πολύ σοβαρότερα τα πράγματα απ' ό,τι τα ποινικά δικαστήρια όταν κρίνουν υποθέσεις με κατηγορούμενους εργοδότες. Συχνά, οι αποφάσεις των ποινικών δικαστηρίων δίνουν την εικόνα του τυχαίου.

¹¹⁸ Αυτό ισχύει βέβαια για τις χώρες εκείνες (όπως η Ελλάδα) που οι επιθεωρήσεις εργασίας έχουν τη δυνατότητα επιβολής προστίμων. Υπάρχουν και άλλες (όπως η Μ. Βρετανία) όπου τα πρόστιμα επιβάλλονται από τα δικαστήρια.

¹¹⁹ Οι Έλληνες πολίτες έχουν τη δυνατότητα να απευθύνουν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή ατομική αναφορά κατά διοικητικών οργάνων του Ελληνικού Κράτους, όταν τα τελευταία δεν εφαρμόζουν το κοινοτικό δίκαιο και δεν εκπληρώνουν τις σχετικές υποχρεώσεις τους (Τάχος, 2003, σ. 745).

¹²⁰ Η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας (International Labor Organization, ILO) ιδρύθηκε αμέσως μετά το τέλος του Α' Παγκοσμίου Πολέμου (το 1919) και έτσι αποτελεί το Μαθουσάλα των διεθνών οργανισμών. Ο ρόλος της επαναβεβαιώθηκε προς το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου (το 1944) με τη Διακήρυξη της Φιλαδέλφειας (Declaration of Philadelphia). Πρόκειται για τριμερή οργανισμό, αφού η αντιπροσωπεία του κάθε κράτους-μέλους αποτελείται από δύο αντιπροσώπους της κυβέρνησης, έναν αντιπρόσωπο των εργοδοτών και έναν των εργαζομένων (Tsogas, 2001, pp. 49-51). Θεωρητικά, οι θέσεις εργοδοτών και εργαζομένων είναι ανεξάρτητες από εκείνες των κυβερνήσεών τους. Η βασική δραστηριότητα του ILO είναι η διαπραγμάτευση για την υπογραφή των διεθνών συμβάσεων εργασίας, που πρέπει να επικυρωθούν από τα κράτη-μέλη, καθώς και η παρακολούθηση της εφαρμογής των ήδη υπάρχουσών συμβάσεων. Το κυριότερο πρόβλημα του ILO είναι η πολύ περιορισμένη δυνατότητα που έχει να επιβάλλει την εφαρμογή των συμβάσεων αυτών (Elliott and Freeman, 2003, pp. 93-109 και Tsogas, 2001, p. 54). Μέχρι τώρα έχουν ψηφισθεί 185 διεθνείς συμβάσεις εργασίας και 195 συστάσεις, από τις οποίες περίπου το ένα τέταρτο αναφέρεται σε θέματα υγείας και ασφάλειας των εργαζομένων. Η Ελλάδα έχει κυρώσει με νόμο 70 διεθνείς συμβάσεις εργασίας (Πισίμηση, 2005, σ. 21).

2003, p. 155 και Rose-Ackerman, 1994, pp. 59-60). Η υποχρέωση λογοδοσίας των κυβερνήσεων αποδεικνύεται κρίσιμη: θα ήταν αφελές να υποθεθεί ότι οι κυβερνήσεις συμμορφώνονται απλώς στις δεσμεύσεις που έχουν αναλάβει. Οι κυβερνήσεις – ανησυχώντας για την έκβαση των εκλογών – δείχνουν συχνά ευαίσθητες στις απαιτήσεις των ψηφοφόρων και προσπαθούν να υπερασπίσουν, αν και ελλιπώς, τα συμφέροντα των πολιτών τους (Spicker, 2004, σ. 246-247).

Ακόμη, οι πολιτικοί δεν συνηθίζουν να εστιάζουν σε βάθος χρόνου, αλλά στο κοντινό μέλλον, στο οποίο πρέπει να «επιβιώσουν» πολιτικά.¹²¹ Συχνά λοιπόν, αποφεύγουν να δώσουν έμφαση σε δραστηριότητες που δεν βελτιώνουν την προβολή τους από τα Μ.Μ.Ε. και δεν επιδρούν θετικά στην κοινή γνώμη. Συνολικά, οι πολιτικοί (αλλά και οι ψηφοφόροι) έχουν πολλούς στόχους, χωρίς ο κυριότερος από αυτούς να είναι πάντα η οικονομική αποδοτικότητα (Bogt, 2003, p. 162) ή η μεγιστοποίηση του εθνικού εισοδήματος (Williamson, 1999, p. 318). Μέσα στους στόχους αυτούς μπορεί βέβαια να συμπεριλαμβάνεται και η αναδιανομή εισοδήματος.¹²² Επιπλέον, οι στόχοι εκτός από ποικίλοι είναι και χρονικά μεταβαλλόμενοι: οι δυνατότητες μακροχρόνιας δέσμευσης στο δημόσιο τομέα είναι πιο περιορισμένες απ' ό τι στον ιδιωτικό (Tirole, 1994 / 2003, pp. 204-205). Άλλωστε, οι προϋπολογισμοί του κράτους είναι κατά κανόνα ετήσιοι, ενώ οι εκλογές γίνονται συνήθως κάθε τέσσερα χρόνια.¹²³

¹²¹ Το γεγονός ότι οι πολιτικοί ενεργούν σκεπτόμενοι βραχυχρόνια προκύπτει και από μια σειρά ερευνών που έγιναν σε κάθε είδους οργανισμούς του δημόσιου τομέα, κυρίως στη Σουηδία και τη Νορβηγία. Ο χρόνος, η διάθεση και η προσοχή των πολιτικών ηγετών αποτελούν σπάνιους πόρους, ενώ οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις μοιάζουν περισσότερο με διαδικασίες οργανωμένης προσοχής. Έτσι, οι οργανωμένες και συνεκτικές προσπάθειες οργανωσιακής αλλαγής ή ανακατασκευής δημοσίων οργανισμών από το μηδέν, συνήθως αποτυγχάνουν (Thoenig, 2003, p. 132).

¹²² Δεν μπορεί πάντως να αγνοείται πλήρως η οικονομική αποδοτικότητα. Ένα κράτος που λειτουργεί αποδοτικά, έχει περισσότερους πόρους διαθέσιμους για κοινωνική πολιτική και αναδιανομή εισοδήματος. Ακόμη, οι μη αποδοτικές πολιτικές εκτός από τα εμπόδια που θέτουν στις επενδύσεις και την ανάπτυξη, οδηγούν και σε μεγαλύτερη παραοικονομία (Winston, 2006, pp. 90-91 & pp. 106-107).

¹²³ Ειδικά για την περίπτωση της Ελλάδας, υπάρχει η άποψη ότι το καθεστώς που διαμορφώθηκε μεταδικτατορικά αποτελεί το μη σχεδιασμένο αποτέλεσμα του αγώνα για μερίδια του εισοδήματος μεταξύ διαφόρων κοινωνικοοικονομικών ομάδων, με τις κυβερνήσεις να προσπαθούν να ικανοποιήσουν αντικρουόμενους στόχους όπως η επανεκλογή, η μεγέθυνση, η αναδιανομή και η κοινωνική ειρήνη. Η προβληματική αυτή κατάσταση συντηρήθηκε για πολύ καιρό χάρη στις μεταβιβάσεις από την Ευρωπαϊκή Ένωση που συγκαλύπταν τα προβλήματα της οικονομίας (Alogoskoufis, 1995, pp. 158-161).

Η κυβέρνηση (αλλά και ολόκληρος ο κρατικός μηχανισμός) υπόκειται στις πιέσεις που ασκούνται πάνω της από τις διάφορες ομάδες συμφερόντων.¹²⁴ Μπορεί μάλιστα να υποθεθεί ότι η συμπεριφορά της είναι η συνισταμένη αυτής της πολλαπλότητας επιρροών ή δυνάμεων που ασκούνται πάνω της. Μια από τις πιο βασικές λειτουργίες της κυβέρνησης είναι η επίλυση των σημαντικών συγκρούσεων ή η ανάπτυξη ενός *modus vivendi* αν η επίλυση δεν είναι πιθανή. Συνεπώς, το πρόβλημα του ελέγχου της επιχείρησης αποτελεί για την κυβέρνηση ζήτημα άμεσου ενδιαφέροντος: τμήμα της εξουσίας που ασκεί η κυβέρνηση κατευθύνεται προς την επίλυση της σύγκρουσης μεταξύ των ομάδων συμφερόντων που μάχονται για τον έλεγχο της επιχείρησης. Ένα μεγάλο κομμάτι της εργατικής νομοθεσίας, του εταιρικού δικαίου και των ρυθμίσεων για τη λειτουργία των χρηματιστηρίων έχει αυτόν ακριβώς το στόχο. Από την άλλη, όσο πιο ενεργά συμμετέχει η κυβέρνηση στην επίλυση της σύγκρουσης για τον έλεγχο της επιχείρησης, τόσο αυξάνεται η πιθανότητα οι αντιμαχόμενες πλευρές να μεταφέρουν το πεδίο μάχης από το επίπεδο της επιχείρησης στο πολιτικό πεδίο: ο έλεγχος της κυβέρνησης μπορεί να γίνει το μέσο για την κατοχύρωση του ελέγχου της επιχείρησης. Μια τέτοια εξέλιξη πιθανότατα θα υπέσκαπτε πολλούς από τους θεσμούς που σχετίζονται με μια αποκεντρωμένη κοινωνία (Papandreou, 1952, p. 203).¹²⁵

Επιπλέον, αυτή καθ' αυτή η ανάθεση του συγκεκριμένου έργου σε μια ιδιωτική επιχείρηση θα αντιμετώπιζε μια σειρά προβλημάτων λόγω των δυσκολιών διαχείρισης της συμβατικής σχέσης, ιδίως από την πλευρά του δημοσίου. Η συγγραφή των όρων της σύμβασης και η εξειδίκευση των ποιοτικών απαιτήσεων, έτσι ώστε να μη μένουν περιθώρια υπεκφυγής από την πλευρά της «εργολάβου» επιχείρησης, αποτελεί δύσκολο και απαιτητικό εγχείρημα, με δεδομένη την πολυπλοκότητα του έργου. Από την άλλη, η παρακολούθηση της εφαρμογής της σύμβασης απαιτεί την ύπαρξη ενός

¹²⁴ Βλέπε και παρακάτω, «ΠΑΡΑΛΛΗΛΑ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΚΑΙ ΑΝΤΙΦΑΣΕΙΣ».

¹²⁵ Για το Spicker (2004, σ. 236-237), η κυβέρνηση νοείται όχι ως το ανώτατο όργανο άσκησης εξουσίας σε μια γεωγραφική περιοχή, αλλά ως το πεδίο όπου συντελείται διαπραγμάτευση μεταξύ των πολιτικών υποκειμένων. Η τάση αυτή ενισχύεται μάλιστα από τα μεταβαλλόμενα πρότυπα κοινωνικών και οικονομικών σχέσεων, όπως είναι η παγκοσμιοποίηση.

αντίστοιχου δημόσιου μηχανισμού, με στελέχη που θα έχουν σχετική εμπειρία (Boardman and Hewitt, 2004, pp. 924-925). Άρα, το κόστος συναλλαγών θα ήταν μεγάλο, αφού και οι δύο συνιστώσες του – δηλαδή το κόστος κατάρτισης της σύμβασης (ex ante) και το κόστος παρακολούθησης της εφαρμογής της (ex post) – θα είχαν υψηλή τιμή.

Τέλος, τα συνήθη επιχειρήματα περί ανταγωνισμού που μειώνει τις τιμές και βελτιώνει την ποιότητα μπορεί να μην έχουν βάση στη συγκεκριμένη περίπτωση. Αφού το κράτος παρέχει αυτό το έργο μέχρι τώρα, είναι πολύ αμφίβολο αν υπάρχουν ιδιωτικές εταιρείες με τη γνώση, την εμπειρία και το κατάλληλο δίκτυο στελεχών για να το αναλάβουν. Συνεπώς, σε ένα διαγωνισμό που θα διεξαχθεί και στον οποίο θα έχουν τεθεί σοβαρά ποιοτικά κριτήρια, είναι πιθανό να προσέλθουν με αξιόπιστες προτάσεις ελάχιστες εταιρείες (Boardman and Hewitt, 2004, pp. 921-922).

Το συμπέρασμα είναι ότι η προσπάθεια υποκατάστασης του δημόσιου ελεγκτικού μηχανισμού από μια ιδιωτική επιχείρηση θα αποτύγχανε. Αυτή η λογική επικράτησε άλλωστε και παγκοσμίως και εκφράζεται από το άρθρο 6 της υπ' αριθμόν 81 Διεθνούς Σύμβασης Εργασίας (κυρώθηκε με το Ν. 3249 / 1955), σύμφωνα με το οποίο το προσωπικό της επιθεώρησης εργασίας αποτελείται από δημοσίους υπαλλήλους για τους οποίους πρέπει να εξασφαλίζεται η μονιμότητα της απασχόλησής τους και η ανεξαρτησία τους.¹²⁶ Σύμφωνα με το άρθρο 7 της Σύμβασης οι επιθεωρητές εργασίας προσλαμβάνονται αποκλειστικά με βάση τις ικανότητες που έχουν για την εκπλήρωση των καθηκόντων τους και πρέπει να λαμβάνουν την ανάλογη κατάρτιση. Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 17 παράγραφος 2, επαφίεται στην ελεύθερη κρίση των επιθεωρητών να προβαίνουν σε ειδοποιήσεις ή συμβουλές, αντί να προβαίνουν ή συνιστούν διώξεις.¹²⁷ Οι διατάξεις αυτές δημιουργούν ένα πλαίσιο αυτονομίας μεγαλύτερο από εκείνο άλλων δημοσίων υπαλλήλων.

¹²⁶ Για την υπ' αριθμόν 81 Διεθνή Σύμβαση Εργασίας, βλέπε και Τσαρακλή, 2002, σ. 322-323.

¹²⁷ Αντίστοιχη λογική έχει και η Ευρωπαϊκή Ένωση: οι επιθεωρητές εργασίας πρέπει να είναι αμερόληπτοι και ανεξάρτητοι από εξωτερικές επιρροές και από τις επιχειρήσεις που ελέγχουν, να μην αναλαμβάνουν άλλα καθήκοντα που θα εμποδίσουν την εκπλήρωση των κύριων υποχρεώσεών τους, να προσλαμβάνονται με βάση την ικανότητά τους, να τους παρέχονται κατάλληλες εγκαταστάσεις και εξοπλισμός κλπ (SLIC, 2004, pp. 6-7).

Θα μπορούσε βέβαια κάποιος να αναρωτηθεί μήπως – ακόμη κι αν δεν μπορεί να αντικατασταθεί ο δημόσιος ελεγκτικός μηχανισμός – θα μπορούσε να συμπληρωθεί η δράση της Επιθεώρησης Εργασίας από έναν ιδιωτικό ελεγκτικό φορέα που θα λειτουργούσε παράλληλα με αυτήν. Στην περίπτωση για παράδειγμα των τελωνείων, πενήντα «αναπτυσσόμενες» χώρες, παράλληλα με τα δικά τους τελωνεία, συνεργάζονται με ιδιωτικές εταιρείες ελέγχου που εδρεύουν σε κάποια ευρωπαϊκή χώρα και διαθέτουν παγκόσμιο δίκτυο. Οι εταιρείες αυτές παρέχουν υπηρεσίες επιθεώρησης πριν την αποστολή (pre-shipment inspection, PSI), συνήθως στις εγκαταστάσεις του εξαγωγέα ή το λιμάνι αναχώρησης, εκτιμώντας έτσι την ποσότητα και την αξία των εξαγομένων προϊόντων. Βοηθούν έτσι την κυβέρνηση της χώρας υποδοχής των προϊόντων με την οποία συνεργάζονται, να εντοπίσει τους ανειλικρινείς εισαγωγείς και τους ανίκανους ή διεφθαρμένους τελωνειακούς. Σε αντάλλαγμα για τις υπηρεσίες τους, οι εταιρείες PSI χρεώνουν μια αμοιβή της τάξης του 1% της αξίας των εισαγομένων προϊόντων. Ο συνολικός ετήσιος τζίρος των εταιρειών αυτών ξεπερνά τα πεντακόσια εκατομμύρια δολάρια (Yang, 2008, pp. 30-31).

Θα μπορούσε λοιπόν αντίστοιχα να συνεργάζεται η κυβέρνηση με μια τέτοια εταιρεία που θα ελέγχει τους χώρους εργασίας παράλληλα με τους Επιθεωρητές Εργασίας και θα αποστέλλει τα πορίσματα των ελέγχων της όχι στις κατά τόπους υπηρεσίες (π.χ. τα ΚΕΠΕΚ), αλλά στην ηγεσία του ΣΕΠΕ. Θα υπήρχαν έτσι δύο παράλληλοι μηχανισμοί που ο ένας δεν θα γνώριζε τι ακριβώς κάνει ο άλλος. Θα αναγκαζόταν έτσι ο καθένας από τους δύο να ενεργεί με μεγαλύτερη επιμέλεια και αυστηρότητα.

Το κόστος όμως λειτουργίας ενός ακόμη μηχανισμού θα ήταν μεγάλο και κατά πάσα πιθανότητα καμμία κυβέρνηση δεν θα ήθελε να το αναλάβει: την ίδια στιγμή πολλές τοπικές υπηρεσίες του ΣΕΠΕ (Τμήματα Τεχνικής και Υγειονομικής Επιθεώρησης) υπολειπόμενες λόγω έλλειψης προσωπικού, ενώ σε κάποιους νομούς δεν υπάρχουν καν. Στην περίπτωση της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων δεν υπάρχει το ισχυρό κίνητρο της άμεσης εισπραξης δασμών επί των εισαγομένων προϊόντων (όπως στην περίπτωση των τελωνείων), ενώ η επιβολή υπέρογκων προστίμων – για να καλύπτονται

έτσι τα έξοδα του δεύτερου ελεγκτικού μηχανισμού – θα προκαλούσε μεγάλες αντιδράσεις: η κοινωνία δεν φαίνεται να είναι προετοιμασμένη για κάτι τέτοιο και οι επιχειρήσεις έχουν ήδη εγκατεστημένο εξοπλισμό που δεν μπορούν να αντικαταστήσουν γρήγορα με στόχο να συμμορφωθούν.

Επιπλέον, όταν οι δύο μηχανισμοί κατέληγαν σε διαφορετικά συμπεράσματα για την ασφάλεια μιας εγκατάστασης, θα προέκυπτε μια αβεβαιότητα ως προς την επικινδυνότητά της, αβεβαιότητα την οποία θα μπορούσε να εκμεταλλευθεί ο ασυνείδητος εργοδότης για να μην βελτιώσει τίποτε. Θα έπρεπε τότε να δημιουργηθεί ένας νέος (трίτος) μηχανισμός για να επιλύει τέτοιες διαφωνίες, με αποτέλεσμα ακόμη μεγαλύτερο κόστος και καθυστέρηση. Κι αυτό γιατί οι κίνδυνοι για την υγεία και την ασφάλεια αποτελούν πολύ πιο περίπλοκο θέμα από τα τεμάχια και την αξία ενός εισαγομένου προϊόντος.

2.3 Η ΑΔΕΙΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΚΑΙ Η ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ

Γιατί όμως δεν μπορεί να εξασφαλιστεί το κατάλληλο περιβάλλον εργασίας μέσω της διαδικασίας αδειοδότησης για τη λειτουργία μιας εγκατάστασης; Γιατί δεν τίθενται κατάλληλοι όροι ασφαλείας ως εκ των προτέρων προϋποθέσεις, ώστε να είναι βέβαιο ότι οι εργαζόμενοι δεν θα εκτίθενται σε σοβαρούς κινδύνους; Ακόμη καλύτερα, γιατί να μην δίνονται άδειες λειτουργίας ορισμένου χρόνου, ώστε να επανεξετάζονται οι συνθήκες σε τακτά χρονικά διαστήματα; Άλλωστε, δύσκολα μπορεί να βρεθεί βαρύτερη διοικητική κύρωση και αποτελεσματικότερη μέθοδος για την εξάλειψη του κινδύνου από την αφαίρεση της άδειας λειτουργίας και τελικά το κλείσιμο της εγκατάστασης.

Η παραπάνω προσέγγιση παρουσιάζει σοβαρά προβλήματα. Το να διατυπωθούν με ακρίβεια και πληρότητα οι αρχικοί όροι και συνθήκες για την ασφαλή λειτουργία μιας εγκατάστασης, θα απαιτούσε εκτεταμένη πληροφόρηση και θα οδηγούσε έτσι σε υψηλό κόστος και μεγάλη καθυστέρηση έκδοσης της άδειας. Παράλληλα, θα εμφανίζονταν προβλήματα λόγω της ανελαστικότητας των κανόνων, προβλήματα που θα εμπόδιζαν την ανάπτυξη νέων τρόπων αντιμετώπισης του κινδύνου ή προσαρμογής στα

δεδομένα της αγοράς. Αν πάλι οι όροι και οι συνθήκες διατυπώνονταν με ευρύτητα, οι απορρέουσες αβεβαιότητες θα μείωναν δραστικά τη χρησιμότητα της αδειοδότησης για τον περιορισμό των κινδύνων (Baldwin, Hutter and Rothstein, p. 8).

Όσο για το επιχείρημα περί εξάλειψης του κινδύνου μέσω αφαίρεσης της άδειας λειτουργίας και κλεισίματος της εγκατάστασης, παραβλέπει απλώς την επίδραση που θα είχε η απόλυση των εργαζομένων της εγκατάστασης, ιδίως σε χώρες με σοβαρό πρόβλημα ανεργίας. Παραβλέπει επίσης, το κίνητρο που θα είχε ο εργοδότης να δώσει μάχη με κάθε μέσο για να εμποδίσει το κλείσιμο της επιχείρησής του, γεγονός που μπορεί να οδηγήσει στην άσκηση πιέσεων και τη διαφθορά των ελεγκτικών οργάνων. Ίσως για τους λόγους αυτούς, ενώ υπάρχει η νομική δυνατότητα (Ν. 2639 / 1998 άρθρο 16 παρ. 1β) οι Επιθεωρητές Εργασίας δεν προβαίνουν σε διακοπή της λειτουργίας παραγωγικών επιχειρήσεων αλλά μόνο στη διακοπή εργασιών σε τεχνικά έργα.

Η ισχύουσα στην Ελλάδα πρακτική σχετικά με τις άδειες λειτουργίας εργοστασίων είναι να χορηγούνται αυτές από τη Διεύθυνση Βιομηχανίας και Ορυκτού Πλούτου της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης «με την επιφύλαξη της τήρησης των κειμένων διατάξεων» και με μια σειρά από όρους, όπως η λήψη των απαραίτητων μέτρων ασφαλείας για τη ζωή και την υγεία των εργαζομένων, η τήρηση των μέτρων πυρασφάλειας, η προστασία του περιβάλλοντος, η συντήρηση της ηλεκτρολογικής εγκατάστασης, η εφαρμογή των διατάξεων κατά του θορύβου κλπ. Όπως διαπιστώνεται συχνά από τους Επιθεωρητές Εργασίας, οι όροι αυτοί παραβιάζονται μερικώς ή ολικώς από τις επιχειρήσεις, χωρίς όμως να αφαιρείται η άδεια ή να διακόπτεται η λειτουργία της εγκατάστασης.

2.4 Ο ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Το δόγμα της κυριαρχίας του δικαίου (rule of law) θέτει πρότυπα (standards) για τη νομιμοποίηση της κυβερνητικής λειτουργίας που λειτουργούν παράλληλα και συμπληρώνουν άλλα πρότυπα νομιμοποίησης,

όπως η δημοκρατική λογοδοσία, η αντιπροσωπευτικότητα, η αποδοτικότητα, η εξειδίκευση και ο σεβασμός για τα δικαιώματα των πολιτών.¹²⁸ Κατ' ελάχιστον, η εφαρμογή αυτών των νομικών προτύπων παρέχει τη βάση σε ανεξάρτητα δικαστήρια να προστατεύουν τα άτομα από κρατικές υπηρεσίες που δεν πληρούν αυτά τα ελάχιστα πρότυπα.¹²⁹ Έτσι, μπορεί να θεωρήσει κανείς ότι η νομιμότητα αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για τη νομιμοποίηση της δημόσιας διοίκησης. Από την άλλη πλευρά όμως, μια σειρά από παράγοντες έχουν την τάση να μειώνουν την επίδραση του νόμου στη δημόσια διοίκηση και ιδίως στην καθημερινή της λειτουργία (Feldman, 2003, p. 281).

Πρώτα απ' όλα, η δημόσια διοίκηση είναι μια λειτουργία προσανατολισμένη στην επίτευξη κάποιων σκοπών και την υλοποίηση κάποιων προγραμμάτων που μπορεί να εκτείνονται στο χώρο και το χρόνο, ενώ στους μεμονωμένους υπαλλήλους μπορεί να τίθενται συγκεκριμένοι στόχοι.¹³⁰ Από την άλλη, ο νόμος μπορεί να θέτει στόχους, να ιδρύει μια υπηρεσία για την επίτευξή τους και να της παρέχει τις εξουσίες που θεωρούνται απαραίτητες για την υλοποίηση των στόχων. Όμως, ο νόμος σπανιότατα ορίζει τί σημαίνουν οι στόχοι στην πράξη, πώς θα αξιοποιηθούν οι εξουσίες ή πώς θα ανταποκριθούν οι υπάλληλοι στις διαρκώς

¹²⁸ Σύμφωνα με τον Ελευθεριάδη (2007, σ. 169-170), το κράτος δικαίου αποτελεί μια μόνο αξία, η οποία μάλιστα βρίσκεται σε ανταγωνισμό με άλλες: η ενίσχυση του κράτους δικαίου δεν σημαίνει ότι πρέπει να αγνοηθούν οι υπόλοιπες αξίες – όπως η δημοκρατία, η ισότητα και η οικονομική πρόοδος – τις οποίες οι δημόσιοι λειτουργοί οφείλουν επίσης να προωθούν.

¹²⁹ Έτσι και το Σύνταγμα της Ελλάδος περιλαμβάνει όλες τις εγγυήσεις που παραδοσιακά υπάγονται στην έννοια του κράτους δικαίου, μεταξύ των οποίων είναι η αρχή της νομιμότητας της διοίκησης, το δικαίωμα παροχής δικαστικής προστασίας, η ανεξαρτησία του δικαστή και ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων από τα δικαστήρια (Τσάτσος, 1993, σ. 154-155). Βεβαίως, οι διακηρύξεις γενικών αρχών δεν αρκούν για να δώσουν μια πλήρη εικόνα: η ποιότητα των συνταγματικών θεσμών εξαρτάται από βαθύτερα και πιο σύνθετα κριτήρια που έχουν να κάνουν με την επιτυχή εφαρμογή αρχών σε συγκεκριμένες περιστάσεις. Έτσι, δεν αρκεί να λαμβάνονται υπ' όψιν μόνο οι αφηρημένες διατάξεις, αλλά και οι πραγματικές σχέσεις μεταξύ κυβερνώντων και κυβερνωμένων που προκύπτουν από την εφαρμογή τους (Ελευθεριάδης, 2007, σ. 151-153).

¹³⁰ Τα δικαστήρια αντίθετα, προσανατολισμένα συνήθως στην επίλυση ατομικών διαφορών, δεν έχουν καμιά θεσμική υποχρέωση – ούτε και αρμοδιότητα – να οργανώσουν και να εφαρμόσουν ένα σχέδιο ή μια ομάδα νομοθετημάτων για την αντιμετώπιση ενός κοινωνικού προβλήματος (Baldwin and McCrudden, 1987, p. 74), όπως αυτό των εργατικών ατυχημάτων και των επαγγελματικών ασθενειών, ούτε βέβαια να πραγματοποιούν εκστρατείες σε συγκεκριμένους κλάδους αυξημένης επικινδυνότητας. Άλλο το γεγονός ότι με τη νομολογία τους υποδεικνύουν συχνά μια πολιτική, την οποία ενίοτε υιοθετεί εκ των υστέρων ο νομοθέτης.

μεταβαλλόμενες περιστάσεις. Τα ζητήματα αυτά αφήνονται στη διακριτική ευχέρεια των υπαλλήλων, που δρουν με βάση τη γνώση και την εμπειρία τους, αλλά και τις συνθήκες του περιβάλλοντος. Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, οι δημόσιοι υπάλληλοι λαμβάνουν ιδιαίτερα υπ' όψιν τους περιορισμούς στους οικονομικούς και άλλους πόρους. Οι περιορισμοί αυτοί έχουν μάλλον σημαντικότερη επίδραση στην καθημερινή συμπεριφορά των υπαλλήλων απ' ό,τι οι νόμοι (Feldman, 2003, p. 281). Υπάρχει μάλιστα η άποψη ότι, κατά το χειρισμό των υποθέσεων, οι υπάλληλοι δεν κάνουν απλώς ό,τι θέλουν ή ό,τι τους λένε, αλλά απλώς αυτό που μπορούν (Meyers and Vorsanger, 2003, p. 247).

Από την άλλη, οι ευσυνείδητοι δημόσιοι υπάλληλοι προσπαθούν να αποφεύγουν τη λήψη αποφάσεων που θα καταρριφθούν σε ένα δικαστήριο. Ο σεβασμός των ορίων της αρμοδιότητας του καθενός αποτελεί τμήμα της κανονικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, όσο και η εξεύρεση τρόπων εργασίας εντός των περιορισμών του προϋπολογισμού. Αντίστοιχα, κανένας λογικός υπάλληλος δεν θα ισχυριστεί ποτέ ότι η ισονομία και η αιτιολόγηση των αποφάσεων δεν αποτελούν προϋποθέσεις της λήψης ορθών αποφάσεων (Feldman, 2003, p. 284). Η αιτιολόγηση των αποφάσεων έχει ως σκοπό να διασφαλίσει ότι ο λήπτης μιας απόφασης λαμβάνει υπ' όψιν του τα σχετικά ζητήματα και όχι τα άσχετα, βοηθώντας έτσι στην διατήρηση της ποιότητας της διαδικασίας λήψης των αποφάσεων. Ταυτόχρονα, βοηθά να αντιμετωπίζονται με σεβασμό τα πρόσωπα τα οποία αφορούν οι αποφάσεις, αφού οι τελευταίες πρέπει να αιτιολογούνται στους «διοικουμένους» και να διευκολύνεται έτσι ο δικαστικός έλεγχος (Craig, 2003, pp. 273-274).¹³¹ Βεβαίως, είναι σημαντικό να μην απαιτείται αιτιολόγηση των αποφάσεων με τέτοια λεπτομέρεια που να εμποδίζεται η αποδοτική λειτουργία του ελεγκτικού

¹³¹ Στο πλαίσιο του ελληνικού διοικητικού δικαίου, η αιτιολογία αποτελεί εσωτερικό τύπο της διοικητικής πράξης, αφού εμπεριέχεται στη διοικητική πράξη, κατ' εφαρμογήν της αρχής της φανεράς δράσης των διοικητικών οργάνων. Με την αιτιολογία, η δημόσια διοίκηση αναγκάζεται να αποδείξει ότι είναι αμερόληπτη και χρηστή, δηλαδή τηρεί την αρχή της νομιμότητας (Τάχος, 2003, σ. 609). Σύμφωνα με το άρθρο 17 παράγ. 1 του Ν. 2690 / 1999 «Κύρωση Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας», η ατομική διοικητική πράξη πρέπει να περιέχει αιτιολογία, η οποία να περιλαμβάνει τη διαπίστωση της συνδρομής των κατά νόμο προϋποθέσεων για την έκδοσή της. Σύμφωνα με την παράγ. 2 του ίδιου άρθρου, η αιτιολογία πρέπει να είναι σαφής, ειδική, επαρκής και να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, εκτός αν προβλέπεται ρητώς στο νόμο ότι πρέπει να περιέχεται στο σώμα της πράξης.

μηχανισμού: τα δικαστήρια δεν πρέπει να ανατέμνουν την αιτιολογία κάθε απόφασης – για παράδειγμα ενός προστίμου για θέματα ασφάλειας που επιβάλλεται από μη νομικούς – σαν να επρόκειτο για προσχέδιο νομοθετήματος γραμμένο από νομοπαρασκευαστική επιτροπή (Feldman, 2003, p. 286).^{132, 133}

Η ανεξαρτησία των δικαστών – σε συνδυασμό με τους κανόνες της δικονομίας – τους καθιστά απρόσβλητους από πολιτικές πιέσεις, τουλάχιστον περισσότερο από τους δημοσίους υπαλλήλους. Ο δικαστικός έλεγχος των αποφάσεων μιας ελεγκτικής υπηρεσίας έχει λοιπόν νόημα, τουλάχιστον ως προς τη νομιμότητα και ως προς το διαδικαστικό σκέλος των αποφάσεων αυτών.¹³⁴ Ωστόσο, λόγω έλλειψης τεχνικών γνώσεων και σχετικής εμπειρίας, οι δικαστές δεν είναι κατά τεκμήριο εξίσου κατάλληλοι για να ελέγξουν το ουσιαστικό μέρος της δράσης της επιθεώρησης εργασίας. Άλλωστε, η νομοθεσία (εγχώρια και διεθνής) έχει δώσει τη σχετική διακριτική ευχέρεια στους επιθεωρητές εργασίας και ο ρόλος των δικαστών δεν είναι να επιβάλλουν την άποψή τους για το πώς η διακριτική αυτή ευχέρεια θα έπρεπε να είχε ασκηθεί.¹³⁵ Από την άλλη πλευρά, η μεγάλη καθυστέρηση στην

¹³² Σύμφωνα με τον Τάχο, η απαίτηση της «ειδικής» αιτιολογίας για όλες γενικά τις διοικητικές πράξεις, είναι υπερβολική και μπορεί να αποτελέσει έναν εύκολο τρόπο ακύρωσης των διοικητικών πράξεων λόγω παράβασης ουσιώδους τύπου της διαδικασίας. Συνεπώς, η απαίτηση αυτή πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά (Τάχος, 2003, σ. 612)

¹³³ Σε κάποιες μάλιστα περιπτώσεις, ένας ειδικός καλείται να λάβει μια απόφαση επιλέγοντας μεταξύ των εναλλακτικών λύσεων με βάση μια ατελή και μεταβαλλόμενη πληροφορία. Στην περίπτωση αυτή, δεν έχει νόημα να του ζητείται αιτιολόγηση πέραν ενός ορισμένου σημείου. Για να διασφαλιστεί η διακριτική αυτή ευχέρεια του «τεχνοκράτη» ειδικού απαιτούνται δύο πράγματα: η όσο γίνεται πιο ξεκάθαρη σχετική νομοθετική εξουσιοδότηση προς το ελεγκτικό σώμα και ο περιορισμός των παρεμβάσεων της πολιτικής ηγεσίας στο ελάχιστο (Baldwin and McCrudden, 1987, pp. 48-50).

¹³⁴ Αποφασίζοντας για το διαδικαστικό σκέλος, το δικαστήριο θα πρέπει να ισορροπήσει ανάμεσα στη φύση του δικαιώματος του ιδιώτη, το πιθανό όφελος που θα προκύψει από την αυστηρότερη τήρηση των διαδικασιών και το αντίστοιχο κόστος για τη διοίκηση. Η εξισορρόπηση αυτή απαιτεί ταυτόχρονα και μια αξιολόγηση για τη σημασία του δικαιώματος του ιδιώτη ή το βάρος που δίνεται σε αυτό. Η αξιολόγηση του κοινωνικού κόστους και του αντίστοιχου οφέλους των διαδικαστικών ασφαλιστικών δικλείδων είναι φυσικά ένα πολύ δύσκολο έργο και δεν αποτελεί απλώς ένα μαθηματικό υπολογισμό (Craig, 2003, p. 273).

¹³⁵ Βλέπε γενικότερα, Craig, 2003, p. 275. Για αντίστοιχη κριτική στη «διοίκηση των δικαστών», βλέπε Τάχο, 2003, σ. 776-778. Προσφάτως και με αφορμή νομοσχέδιο του Υπουργείου Δικαιοσύνης για την οργάνωση των δικαστηρίων, επανεμφανίστηκε στο δημόσιο διάλογο ο όρος «κράτος δικαστών» σε αντιδιαστολή μάλιστα με το «κράτος δικαίου». Σύμφωνα με τον Υπουργό Δικαιοσύνης, σε κάποιες περιπτώσεις τα δικαστήρια – παραβιάζοντας την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών – εκφεύγουν των αρμοδιοτήτων τους και κρίνουν τις πολιτικές επιλογές και προτεραιότητες του νομοθέτη ή τα κίνητρά του (Σωτήρης Χατζηγάκης, «Κράτος δικαστών: φάντασμα ή πραγματική απειλή;» *Η Καθημερινή*,

απονομή δικαιοσύνης σε αρκετές χώρες,¹³⁶ όπως και στην Ελλάδα,¹³⁷ δημιουργεί κίνητρα στους εργοδότες να εκμεταλλεύονται στο έπακρο τις δυνατότητες που προσφέρει η δικονομία, απλώς για λόγους κωλυσιεργίας και παρεμπόδισης της εφαρμογής της νομοθεσίας για την υγεία και την ασφάλεια (Ogus, 2002, p. 630).

Οι διαδικαστικές προϋποθέσεις για τη λήψη μιας απόφασης που να μπορεί να αντέξει στο δικαστικό έλεγχο μπορούν σε κάποιες περιπτώσεις να είναι τόσο χρονοβόρες και να δημιουργούν τέτοιες απαιτήσεις σε πόρους, ώστε η αποτελεσματικότητα του ελεγκτικού μηχανισμού να τίθεται σε αμφιβολία. Κάποιες φορές μπορεί να θεωρηθεί ότι εμφανίζεται το φαινόμενο της «αμυντικής διοίκησης» (defensive administration): προτεραιότητα των υπαλλήλων δεν είναι πλέον η επίτευξη των στόχων της υπηρεσίας, αλλά η επιβίωση στο δικαστικό έλεγχο. Έτσι, οι υπάλληλοι του ελεγκτικού μηχανισμού μπορεί να προτιμούν την ενημέρωση, την πειθώ και τη διαπραγμάτευση από την επιβολή, ακριβώς λόγω των διαδικαστικών προϋποθέσεων (Feldman, 2003, p. 284 και Baldwin and McCrudden, 1987, p. 61). Μια άλλη πιθανή περίπτωση, είναι οι υπάλληλοι να ξεκινούν τη διαδικασία επιβολής κυρώσεων (ιδίως ποινικών), για παραβάσεις της νομοθεσίας που μπορούν ευκολότερα να αποδειχθούν στο δικαστήριο (για παράδειγμα με έγγραφα) ή μπορούν να γίνουν καλύτερα κατανοητές από τους δικαστές.

Κατά την εκδίκαση ορισμένων υποθέσεων για θέματα υγείας και ασφάλειας στα ελληνικά ποινικά δικαστήρια παρουσιάζονται φαινόμενα που δημιουργούν αμφιβολίες για το αν οι αποφάσεις που θα ληφθούν θα είναι

Κυριακή 03 Φεβρουαρίου 2008, σ. 34). Φυσικά, εκφράζονται και αντίθετες απόψεις: βλέπε Επ. Σπηλιωτόπουλος, Χρίστος Πολίτης και Νίκος Κ. Αλιβιζάτος, «Όχι στην απαξίωση του ΣτΕ.» στο ίδιο φύλλο της εφημερίδας *Η Καθημερινή* και Φίλιππος Κ. Σπυρόπουλος, «Το κράτος, η νομιμότητα και το Συμβούλιο της Επικρατείας.» *Η Καθημερινή*, Κυριακή 10 Φεβρουαρίου 2008, σ. 29.

¹³⁶ Ο Adam Smith, με την ακλόνητη εμπιστοσύνη που έτρεφε στις συνέπειες των πεποιθήσεών του, υποστήριζε ότι οι δικαστές πρέπει να πληρώνονται από τους αντιδίκους και όχι από το κράτος, επειδή μ' αυτό τον τρόπο το προσωπικό τους συμφέρον θα τους κάνει να διεκπεραιώνουν ταχύτερα τις υποθέσεις που αναλαμβάνουν (Heilbroner, 1998 / 2000, σ. 98).

¹³⁷ Για την περίπτωση της Ελλάδας, βλέπε Mitsopoulos and Pelagidis (2007): σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία, οι καθυστερήσεις στην απονομή της δικαιοσύνης αυξάνονται, όπως αυξάνεται και το ποσοστό των πρωτόδικων δικαστικών αποφάσεων που εφεσιβάλλονται.

σωστές: καταθέτει πρώτα ως μάρτυρας ο Επιθεωρητής Εργασίας και μετά από αυτόν καταθέτουν οι μάρτυρες που έχει προτείνει ο δικηγόρος του κατηγορούμενου επιχειρηματία, είτε με τρόπο που καθιστά την υπόθεση περίπλοκη και δυσνόητη είτε λέγοντας απλώς ψέματα.¹³⁸ Ο Επιθεωρητής Εργασίας δεν έχει πλέον τη δυνατότητα να απαντήσει σε αυτούς που τον διαψεύδουν, ούτε βέβαια να προτείνει δικούς του μάρτυρες. Οι εργαζόμενοι που κινδυνεύουν από τις επικίνδυνες συνθήκες καλούνται από το συνήγορο υπεράσπισης μόνο αν είναι βέβαιο ότι θα καταθέσουν υπέρ του εργοδότη τους, ενώ οι ομοσπονδίες εργαζομένων και τα εργατικά κέντρα δεν καλούνται ποτέ. Δεν είναι παράδοξο που ο κατηγορούμενος εργοδότης συχνά απαλλάσσεται.¹³⁹ Υπάρχουν μάλιστα περιπτώσεις εργατικών ατυχημάτων, όπου ο παθών αποζημιώνεται από την επιχείρηση ώστε να δηλώσει ότι ευθύνεται ο ίδιος για το ατύχημα, ο Επιθεωρητής Εργασίας δεν καλείται καν στο ακροατήριο και ο εργοδότης φυσικά αθωώνεται.¹⁴⁰

Έτσι, οι μεμονωμένοι υπάλληλοι του ελεγκτικού μηχανισμού μπορεί να αποδέχονται τις γενικές αρχές του δικαίου, αλλά ταυτόχρονα να αντιμετωπίζουν ως ενόχληση (ή και απειλή) τον έλεγχο των αποφάσεών τους από μια εξωτερική ως προς την υπηρεσία τους αρχή όπως τα δικαστήρια. Τρεις είναι οι λόγοι γι' αυτό:

- (α) Οι πράξεις της διοίκησης παύουν να έχουν τελικό χαρακτήρα, καθίστανται αβέβαιες και σίγουρα καθυστερεί η εφαρμογή τους.
- (β) Οι δημόσιοι υπάλληλοι θεωρούν τους εαυτούς τους ειδικούς στο χειρισμό των υποθέσεων της υπηρεσίας τους και στην εξισορρόπηση διαφόρων απαιτήσεων και συμφερόντων, ενώ δεν αναγνωρίζουν αντίστοιχη ικανότητα

¹³⁸ Το πρόβλημα επιτείνεται από τον τρόπο τήρησης των πρακτικών της ποινικής δίκης, αφού η διαδικασία δεν μαγνητοφωνείται, ούτε υπάρχει κάποια άλλη ισοδύναμη μέθοδος που να εξασφαλίζει την πληρότητα και την ακρίβεια των τηρούμενων πρακτικών.

¹³⁹ Συχνά βέβαια συμβαίνει το ακριβώς αντίθετο: οι δικαστές δίνουν στις καταθέσεις των μαρτύρων υπεράσπισης πολύ μικρότερη βαρύτητα απ' ότι στα Δελτία Ελέγχου και στην κατάθεση του Επιθεωρητή Εργασίας, τον οποίο θεωρούν ουδέτερο και αμερόληπτο.

¹⁴⁰ Μια περίπτωση που προκάλεσε την αγανάκτηση των συνδικαλιστικών οργανώσεων – που εκφράστηκε και με ανακοίνωση της ΓΣΕΕ στις 03 Δεκεμβρίου 2007 – είναι αυτή της έκρηξης που είχε γίνει στις 03 Απριλίου 2003 στο εργοστάσιο της εταιρείας Σωληνοουργία Κορίνθου Α.Ε. Στο ατύχημα αυτό είχαν βρει το θάνατο έξι εργαζόμενοι και είχαν τραυματιστεί άλλοι τρεις. Η δίκη έγινε μετά από 4.5 χρόνια και τρεις αναβολές και όλοι οι κατηγορούμενοι αθώωθηκαν από το Τριμελές Πλημμελειοδικείο Κορίνθου.

στα δικαστήρια. Ειδικά η μορφή αντιδικίας που λαμβάνουν οι δίκες θεωρείται ακατάλληλη για τη λήψη τεχνικών αποφάσεων.

(γ) Η δημόσια διοίκηση τείνει να γίνει μια επαγγελματική δραστηριότητα και οι δημόσιοι υπάλληλοι να αποκτήσουν το δικό τους σύστημα αξιών και μεθόδων λειτουργίας, ενώ η απονομή του δικαίου είναι μια άλλη επαγγελματική δραστηριότητα. Η μια ομάδα αντιμετωπίζει την άλλη με αμοιβαία καχυποψία. Κάθε επαγγελματίας που ανήκει σε μια ομάδα που θεωρεί ότι έχει ιδιαίτερες δεξιότητες, ενοχλείται όταν οι αποφάσεις του ελέγχονται από μέλη μιας άλλης επαγγελματικής ομάδας (Feldman, 2003, p. 286).

Ειδικά για το σημείο (β), αξίζει να αναφερθεί ότι οι υποθέσεις που χειρίζονται τα δικαστήρια περιλαμβάνουν ορισμένες μόνο από τις αλληλένδετες πλευρές ενός ευρύτερου «πολυκεντρικού» ζητήματος και έτσι οι δικαστές μπορεί να μην έχουν υπ' όψιν τους όλα τα επιχειρήματα και όλες τις σχετικές πληροφορίες. Ούτε βέβαια όλοι οι ενδιαφερόμενοι έχουν την ίδια δυνατότητα να εκθέσουν τις απόψεις τους στο δικαστήριο εξαιτίας νομικών και οικονομικών κωλυμάτων ή έλλειψης πληροφόρησης. Το αποτέλεσμα σε κάποιες περιπτώσεις είναι, μια υπόθεση να κρίνεται μόνο με βάση τα επιχειρήματα των διαδίκων, ενώ το θέμα αφορά ιδιαίτερα ευρύτερες κοινωνικές ομάδες που δεν έχουν όμως τη δυνατότητα παράστασης στο δικαστήριο (Baldwin and McCrudden, 1987, pp. 63-65).

Γενικότερα, μεταξύ των πιθανών παρενεργειών του δικαστικού ελέγχου μπορεί να συμπεριληφθεί και η αποθάρρυνση του μακροχρόνιου σχεδιασμού και των ριζοσπαστικών πρωτοβουλιών. Στα δικαστήρια προσβάλλονται συνήθως οι πράξεις και οι ενέργειες της διοίκησης: μια προσφυγή για να εξαναγκαστεί μια υπηρεσία να προβεί σε μακροχρόνιο σχεδιασμό είναι απίθανο να τελεσφορήσει, ενώ πιθανότατα δεν θα προσελκύσει το ενδιαφέρον της κοινής γνώμης. Έτσι, οι ελεγκτικές αρχές δεν πιέζονται από το δικαστικό έλεγχο να ενεργήσουν, να λάβουν πρωτοβουλίες και να σχεδιάσουν. Όσο σκληρότερος είναι ο δικαστικός έλεγχος των ενεργειών της, τόσο πιο απρόθυμη γίνεται η διοίκηση να επιχειρήσει μεταβολές της υπάρχουσας κατάστασης (Baldwin and McCrudden, 1987, p. 60 και Dorman, 1996, p. 226).

Σε κάθε περίπτωση, αν η κυβέρνηση επιχειρούσε να αναθέσει το έργο των ελέγχων για θέματα υγείας και ασφάλειας σε έναν ιδιωτικό οργανισμό μέσω διαγωνισμού, τα νομικά προβλήματα θα ήταν πολύ χειρότερα. Η δημόσια υπηρεσία που θα ανέθετε το έργο και θα επέβλεπε την εκτέλεσή του θα υπέκειτο στο δημόσιο δίκαιο (για παράδειγμα θα εφαρμοζόταν ο κώδικας διοικητικής διαδικασίας, ο δημοσιονομικός κώδικας κλπ) και οι πράξεις της θα ελέγχονταν από τα διοικητικά δικαστήρια, ενώ το νομοθετικό καθεστώς για την εταιρεία που θα αναλάμβανε το έργο θα ήταν διαφορετικό και τα αρμόδια δικαστήρια θα ήταν τα πολιτικά: αρκεί να αναλογιστεί κανείς την περίπτωση της πτώχευσης. Ταυτόχρονα, αυτή καθ' αυτή η συμβατική σχέση δημοσίου και αναδόχου εταιρείας θα δημιουργούσε πλήθος νομικά προβλήματα.¹⁴¹

Στην Ελλάδα, η υποχρέωση της δημόσιας διοίκησης να συμμορφώνεται στις δικαστικές αποφάσεις προβλέπεται από το Σύνταγμα και συγκεκριμένα από το άρθρο 94 παράγ. 4 και το άρθρο 95 παράγ. 5. Σύμφωνα με την τελευταία διάταξη, η παράβαση της υποχρέωσης αυτής γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο, όπως νόμος ορίζει. Ακόμη, σύμφωνα με το Π.Δ. 18 / 1989 (ΦΕΚ 8/Α/09.01.1989) άρθρο 50 παράγ. 4, οι διοικητικές αρχές πρέπει να συμμορφώνονται προς το περιεχόμενο των αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας, ενώ σύμφωνα με το Ν. 2717 / 1999 (ΦΕΚ 97/Α/17.05.1999) άρθρο 198 παράγ. 1, πρέπει να συμμορφώνονται προς το περιεχόμενο των αποφάσεων των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων σχετικά με προσφυγές. Και στις δύο αυτές περιπτώσεις, ο παραβάτης δημόσιος υπάλληλος απειλείται με ποινικές κυρώσεις σύμφωνα με το άρθρο 259 του Ποινικού Κώδικα για παράβαση καθήκοντος, με αστικές κυρώσεις (προσωπική ευθύνη για αποζημίωση) και πειθαρχικές κυρώσεις (Τάχος, 2003, σ. 827-832).

¹⁴¹ Βλέπε και παραπάνω, «ΙΔΙΩΤΙΚΟΣ Ή ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ;»

2.5 ΠΟΣΟΤΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ, ΚΙΝΗΤΡΑ ΚΑΙ ΝΟΡΜΕΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ

Ο δημόσιος υπάλληλος είναι σαν τα υγρά:
ασυμπίεστος

A. Τσιρπάνης (Τεχνικός Επιθεωρητής Εργασίας)

Ένα επιπλέον χαρακτηριστικό των δημοσίων υπηρεσιών που είναι υπόλογοι έναντι πολλών «εντολέων» ταυτόχρονα – και που η επίδοσή τους είναι δύσκολο να αξιολογηθεί – είναι η μειωμένη αποτελεσματικότητα της χορήγησης στους υπαλλήλους κινήτρων απόδοσης συνδεδεμένων με ποσοτικούς στόχους (Sinclair-Desgagné, 1999, p. 419). Οι υπάλληλοι αυτοί (για παράδειγμα οι επιθεωρητές εργασίας), αντιμετωπίζουν ταυτόχρονα πολλούς στόχους (ο καθένας από τους οποίους μπορεί να έχει αρκετές διαστάσεις), για κάποιους από τους οποίους μπορούν να αξιολογηθούν εύκολα και με ακρίβεια, για κάποιους άλλους όμως η αξιολόγηση αυτή είναι πολύ δύσκολη. Σε ένα τέτοιο περιβάλλον, το να καταβάλλει ο υπάλληλος μεγαλύτερη προσπάθεια για την επίτευξη των μετρήσιμων στόχων και να αυξήσει έτσι τις συνολικές αποδοχές του, θα οδηγούσε στην αφιέρωση λιγότερου χρόνου και την καταβολή μικρότερης προσπάθειας για τους εξίσου σημαντικούς, αλλά μη - ποσοτικοποιημένους στόχους (Sinclair-Desgagné, 1999, p. 430 και Tirole, 1994 / 2003, pp. 206-207). Όμως, η κοινωνική ευημερία εξαρτάται συνήθως από ένα σύνολο πολλαπλών στόχων. Έτσι, η κατανομή της προσπάθειας του δημοσίου υπαλλήλου μεταξύ των στόχων αυτών έχει ιδιαίτερη σημασία για την ικανοποίηση όλου του φάσματος των κοινωνικών αναγκών (Tirole 1994 / 2003, pp. 209-210).

Γενικότερα, η καταλληλότητα παροχής κινήτρων για μία από τις δραστηριότητες του υπαλλήλου, είναι αντιστρόφως ανάλογη της δυσκολίας μέτρησης της επίδοσης στις άλλες δραστηριότητες στις οποίες πρέπει να κατανεμηθεί ο χρόνος και η προσοχή του. Έτσι εξηγείται εν μέρει και η επικράτηση του σταθερού μισθού (Holmstrom and Milgrom, 1991, p. 26), ο οποίος εξαρτάται κυρίως από την «αρχαιότητα» και όχι από την παραγωγικότητα (Williamson, 1999, p. 328). Με τη λογική αυτή, αποφεύγεται

η χορήγηση ισχυρών κινήτρων συνδεδεμένων με ποσοτικούς στόχους¹⁴² όπως ο αριθμός των ελέγχων ή των ποινικών διώξεων, το μέγεθος των προστίμων και άλλα τέτοια που θα μπορούσαν να αποβούν σε βάρος της ποιότητας, του βάθους των ελέγχων και να μετατρέψουν τις επιθεωρήσεις εργασίας σε εισπρακτικούς μηχανισμούς του δημοσίου.¹⁴³ Ακόμη, ο σταθερός μισθός και τα ασθενή κίνητρα – σε συνδυασμό με τη μονιμότητα – αποτρέπουν την εμφάνιση υπερβάλλοντος ζήλου και περιορίζουν τη ροπή προς την περιπέτεια (Williamson, 1999, p. 325), μειώνοντας έτσι και την πιθανότητα δημιουργίας οξύτητας ή συγκρούσεων με τους εργοδότες.¹⁴⁴

Βέβαια ο σταθερός μισθός έχει και μια πολύ σημαντική παρενέργεια, αφού ωθεί τους υπαλλήλους στη φυγοπονία. Για τον περιορισμό του φαινομένου αυτού, τίθενται σε ισχύ γραφειοκρατικοί κανόνες και διαδικασίες (Williamson, 1999, p. 325), όπως η μηνιαία καταγραφή των δραστηριοτήτων του κάθε Επιθεωρητή Εργασίας που εφαρμόζεται στην Ελλάδα. Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι δεν πρέπει να δίνονται κίνητρα οποιουδήποτε είδους στους δημοσίους υπαλλήλους που υπηρετούν σε κάποιον ελεγκτικό μηχανισμό. Σε μια πρώτη προσέγγιση, τα κίνητρα αυτά μπορούν να σχετίζονται με την υπηρεσιακή εξέλιξη και τις προαγωγές των υπαλλήλων (MacLeod, 1999, p. 344). Ο υπάλληλος θα πρέπει να αξιολογείται για την απόδοσή του σε ένα μεγάλο χρονικό διάστημα και αναλόγως να προάγεται σε θέσεις που θα έχουν ουσιαστικά μεγαλύτερο μισθό, ώστε να υπάρχει το κίνητρο της προαγωγής (Θεοχαράκης, 2005, σ. 219).¹⁴⁵

¹⁴² Γενικά, το σύστημα του «μισθού με το κομμάτι», αντί να αυξάνει την παραγωγικότητα, γεννά κόλπα και απάτες (Θεοχαράκης, 2005, σ. 234-235). Με δεδομένη την περιορισμένη ή έμμεση επίδραση που συνήθως έχουν όσοι ασκούν διοίκηση επί των αποτελεσμάτων της οργάνωσης, αλλά και τις δυσκολίες διαχωρισμού των επιδράσεων των διαφόρων ιεραρχικών επιπέδων, είναι αναμενόμενη η προσπάθεια αρκετών στελεχών να «χειριστούν» τα μέτρα της επίδοσης έτσι ώστε να βελτιώσουν τη μετρούμενη αλλά όχι την πραγματική επίδοση (Heinrich, 2003, p. 31).

¹⁴³ Ο Sinclair-Desgagné (1999) επιχειρεί να αντιμετωπίσει το πρόβλημα προτείνοντας ένα συνδυασμό παρακολούθησης της επίδοσης του υπαλλήλου ως προς τους ποσοτικούς στόχους με επιλεκτικούς ενδεδειγμένους ελέγχους ως προς τα ποιοτικά κριτήρια.

¹⁴⁴ Ίσως, να πρέπει να βρει και εδώ εφαρμογή η επιτακτική εντολή του Ταλεϋράνδου: «Πάνω απ' όλα, όχι ζήλος» (Williamson, 1999, p. 323).

¹⁴⁵ Για να λειτουργήσει το σύστημα αυτό πρέπει οι προαγωγές να γίνονται κατά κανόνα εκ των έσω και όχι από την εξωτερική αγορά εργασίας και να βασίζονται τουλάχιστον εν μέρει και στην αρχαιότητα ή σε συγκεκριμένους κανόνες: έτσι οι παλαιότεροι θα έχουν κίνητρο να ενημερώνουν και να εκπαιδεύουν τους νεότερους και οι προϊστάμενοι θα έχουν κίνητρο να αξιολογούν αντικειμενικά τους υφισταμένους (Θεοχαράκης, 2005, σ. 219).

Θα μπορούσε κάποιος να προτείνει, αντί για προσπάθεια μέτρησης του ελεγκτικού έργου των Επιθεωρητών Εργασίας (επιθεωρήσεις, πρόστιμα, μηνυτήριες αναφορές) να γίνει μια προσπάθεια μέτρησης του αποτελέσματος, δηλαδή της μείωσης των εργατικών ατυχημάτων και των επαγγελματικών ασθενειών. Για να γίνει όμως κάτι τέτοιο, πρέπει να είναι δυνατή η απομόνωση της επίδρασης του ελεγκτικού έργου από τους υπόλοιπους παράγοντες, όπως οι μεταβολές στη χρησιμοποιούμενη τεχνολογία (εισαγωγή αυτοματισμών, νέων υλικών κλπ), στο εργατικό δυναμικό (για παράδειγμα απασχόληση μεταναστών), στο μάνατζμεντ των επιχειρήσεων κ.ο.κ. Το έργο αυτό είναι δύσκολο, απαιτεί πλήθος στοιχείων και βέβαια στελέχη με γνώσεις οικονομετρίας. Όπως θα φανεί παρακάτω, η μέτρηση της επίδρασης του ελεγκτικού έργου έχει δυσκολίες ακόμη και σε περιορισμένη κλίμακα. Επιπλέον, πολλές από τις επαγγελματικές ασθένειες εκδηλώνονται με τέτοια χρονική υστέρηση, που καθιστά αδύνατη τη χρησιμοποίησή τους για την αξιολόγηση του ελεγκτικού έργου.

Μια άλλη πρόκληση που έχουν να αντιμετωπίσουν όσοι ασκούν διοίκηση στο δημόσιο τομέα στην προσπάθειά τους για μέτρηση των αποτελεσμάτων είναι η δυσκολία για την επίτευξη συναίνεσης σε κάποιους ξεκάθαρους και επαληθεύσιμους αντικειμενικούς σκοπούς δημόσιου χαρακτήρα. Ο κατακερματισμός της αποστολής και η αλληλεπικάλυψη προγραμμάτων είναι διάχυτα χαρακτηριστικά της δημόσιας διοίκησης. Κάποιες μάλιστα φορές, η πολλαπλότητα και ο κατακερματισμός του σκοπού είναι εγγενείς στη νομοθεσία με την οποία συστήνονται διάφορες υπηρεσίες. Σε μερικές περιπτώσεις αυτοί που ασκούν διοίκηση «ξεπερνούν το εμπόδιο» των αντιφάσεων επιλέγοντας θολούς, εύκολους και γενικά αποδεκτούς στόχους ή επιτρέπουν απλώς την παράλληλη ύπαρξη διαφορετικών απόψεων και τον κατακερματισμό των αποφάσεων: κάποια τμήματα του οργανισμού αποτελούν το μηχανισμό ελέγχου και περιορισμού των άλλων τμημάτων (Heinrich, 2003, p. 29).

Για το Fukuyama (2005, pp. 69-71) μια από τις αιτίες για την αντιφατικότητα και τον ελλιπή προσδιορισμό των στόχων είναι η περιορισμένη ορθολογικότητα των συμμετεχόντων σε μια οργάνωση. Σε καμιά χρονική

στιγμή δεν υπάρχουν ξεκάθαρα προσδιορισμένοι στόχοι αλλά αναδύονται (emerge) ως αποτέλεσμα των αλληλεπιδράσεων μεταξύ των διαφόρων δρώντων υποκειμένων. Η περιορισμένη ορθολογικότητα δεν έχει εδώ απλώς την έννοια της αδυναμίας πρόβλεψης του μέλλοντος, αλλά και της ερμηνείας των γεγονότων μέσω μιας κοινωνικής διαδικασίας που χρωματίζει ή και παραμορφώνει τον τρόπο που γίνονται κατανοητά. Δεν μαθαίνουν μόνο τα άτομα, αλλά και οι οργανώσεις και μάλιστα με τρόπο που διαφέρει από το άθροισμα των ατομικών μαθήσεων: οι οργανώσεις έχουν τους δικούς τους μύθους, ιστορίες και παραδόσεις που διαμορφώνουν τις ατομικές αντιλήψεις.

Μια επιπλέον πρόκληση για όσους διοικούν στο δημόσιο είναι ότι οι απαιτήσεις για επιδόσεις μπορούν να συμβάλουν στην «ασθένεια της βράχυνσης του χρονικού ορίζοντα» (time-shortening disease) που οδηγεί την οργάνωση να εστιάζει στο βραχυχρόνιο και όχι στο μακροχρόνιο: η μετάφραση των μακροχρόνιων αποστολών ή των στρατηγικών σκοπών σε ετήσιους στόχους επίδοσης είναι ιδιαίτερα δύσκολη (Heinrich, 2003, p. 30).

Πολλές οργανώσεις πάντως, επιδιώκουν τη βέλτιστη επίδοση σε δραστηριότητες με μικρή δυνατότητα αξιολόγησης, όχι με λεπτομερή συστήματα ελέγχου των υπαλλήλων και τη χορήγηση ατομικών κινήτρων, αλλά βασιζόμενες σε νόρμες που προωθούν τη συνεργασία και που ονομάζονται κοινωνικό κεφάλαιο (Fukuyama, 2005, pp. 84-85). Οι εσωτερικευμένες αυτές νόρμες που ωθούν τους υπαλλήλους να κάνουν περισσότερο από τα ελάχιστα δυνατά δεν δημιουργούνται από μόνες τους: είναι αποτέλεσμα της εκπαίδευσης και μιας διαδικασίας κοινωνικοποίησης που σχετίζεται εν μέρει με το κάθε επάγγελμα και εν μέρει με την ευρύτερη κοινωνία (Fukuyama, 2005, pp. 89-90).¹⁴⁶ Οι δημόσιοι υπάλληλοι εργάζονται – αντί να τεμπελιάζουν – πρωτίστως επειδή αποδέχονται τις νόρμες της δημόσιας διοίκησης και επιπλέον επειδή τις ίδιες νόρμες μοιράζονται και οι συνάδελφοί τους. Οι αποφάσεις και η δράση τους καθοδηγείται λιγότερο από

¹⁴⁶ Για τον Τσούκα (2007a, σ. 18), «η αξία του κοινωφελούς επαγγελματισμού αποτελεί ουσιώδες μέρος μιας οργανωσιακής κουλτούρας, η οποία καλλιεργείται από τους παλαιότερους και ιεραρχικά ανώτερους στο επάγγελμα, ενθαρρύνεται από ένα πλέγμα κινήτρων και τιμωριών σε ένα επαγγελματικό σύστημα διοίκησης και αρθρώνεται μέσα σε μια ευρύτερη οικολογία αξιών δημόσιας προσφοράς που ιστορικά έχει εμπεδωθεί». Το απόσπασμα αυτό αποτελεί τμήμα της απάντησης στο ερώτημα γιατί, σε αντίθεση με ότι συμβαίνει στο ελληνικό ΕΣΥ, ο γιατρός του βρετανικού ΕΣΥ δεν παίρνει φακελάκι.

κανόνες και διαδικασίες και περισσότερο από τις πεπαιθώσεις τους για το τί είναι θεμιτό (Meyers and Vorsanger, 2003, p. 248). Αυτές οι νόρμες πάντως, μπορεί να αποτελούν επαρκές κίνητρο για τους εργαζομένους στη Βόρεια Ευρώπη, αλλά μάλλον δεν είναι αρκετές για να αυξήσουν την παραγωγικότητα του μέσου Έλληνα δημοσίου υπαλλήλου.

Με το Ν. 3230 / 2004 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 44/Α/11.02.2004) γίνεται μια προσπάθεια να μεταφερθεί στο σύνολο του ελληνικού δημοσίου η λογική της «διοίκησης μέσω στόχων», προφανώς μια μεταφορά του γνωστού εργαλείου της διοίκησης επιχειρήσεων management by objectives. Με το σύστημα αυτό, σε κάθε επίπεδο της Διοίκησης, οι προϊστάμενοι και οι υφιστάμενοι δεσμεύονται σε ετήσια βάση για την υλοποίηση συγκεκριμένων ενεργειών και την επίτευξη συγκεκριμένων ποσοτικών και ποιοτικών αποτελεσμάτων. Με το νόμο αυτό, καθιερώνεται επίσης η μέτρηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της Διοίκησης: ως αποδοτικότητα ορίζεται η μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων από τη δράση της Διοίκησης με δεδομένους πόρους, ενώ ως αποτελεσματικότητα ορίζεται η επίτευξη συγκεκριμένων και προκαθορισμένων στόχων.

Στο νόμο αυτό γίνεται αναφορά και σε δείκτες μέτρησης που χρησιμοποιούνται για την αποτίμηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Οι δείκτες αυτοί χωρίζονται σε γενικούς και ειδικούς: γενικοί δείκτες είναι ο χρόνος ανταπόκρισης στα αιτήματα των πολιτών, το ποσοστό ικανοποίησης των παραπόνων που υποβάλλονται, η εφαρμογή των νέων τεχνολογιών, το κόστος διαχείρισης και η ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών. Οι ειδικοί δείκτες αφορούν τις συγκεκριμένες υπηρεσίες που παρέχει η κάθε υπηρεσιακή μονάδα. Για την εξειδίκευση και εφαρμογή του νόμου αυτού έχει εκδοθεί σειρά υπουργικών αποφάσεων κατά το διάστημα από το Δεκέμβριο του 2005 έως το Μάρτιο του 2007,¹⁴⁷ ενώ γίνονται και

¹⁴⁷ Με την εγκύκλιο του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. με αριθμό πρωτοκόλλου ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.5270/01.03.2007 «Ανάπτυξη Συστήματος Στρατηγικής Διοίκησης (ν. 3230/2004)» προτείνεται ως μέθοδος για τη διαμόρφωση της στρατηγικής της κάθε δημόσιας οργάνωσης (για παράδειγμα υπουργείου) η ανάλυση SWOT (Strengths – Weaknesses – Opportunities – Threats). Με τη μέθοδο αυτή καταγράφονται τα δυνατά και τα αδύνατα σημεία της οργάνωσης που συσχετίζονται με τις ευκαιρίες και τις απειλές που διαμορφώνονται στο εξωτερικό περιβάλλον της. Για την

σχετικά σεμινάρια από το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ).

Στο πλαίσιο του Ν. 3230 / 2004 έχει καταρτιστεί ένας κατάλογος με ενδεικτικούς δείκτες μέτρησης αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας ανά τομέα πολιτικής. Στον τομέα της απασχόλησης υπάρχουν είκοσι δείκτες που σχεδόν όλοι αφορούν την ανεργία και τις πολιτικές αντιμετώπισής της, ενώ μόνο ο τελευταίος αφορά τον αριθμό ελέγχων της Επιθεώρησης Εργασίας. Μια τόσο πρόχειρη προσέγγιση για τη μέτρηση του έργου της Επιθεώρησης Εργασίας έχει όλα τα ελαττώματα που αναφέρθηκαν στην αρχή της ενότητας αυτής: μετρά μόνο αυτό που είναι εύκολο να μετρηθεί, αγνοώντας μια σειρά παραγόντων όπως το είδος της ελεγχόμενης επιχείρησης, το μέγεθός της και τον αριθμό των εργαζομένων που εκτίθενται σε κινδύνους, το βαθμό επικινδυνότητας, την προϊστορία της σε ατυχήματα κ.ο.κ. Αγνοεί επίσης το έναυσμα για τον έλεγχο (προγραμματισμένος, μετά από καταγγελία ή από ατύχημα), τον αριθμό των υποδείξεων που συμπεριλαμβάνονται στο Δελτίο Ελέγχου, το αν ο έλεγχος οδήγησε σε διοικητικές κυρώσεις ή στα ποινικά δικαστήρια και βέβαια την απόφαση του δικαστηρίου.

Ταυτόχρονα, ο αριθμός των ελέγχων αποτελεί ένα δείκτη εκροής (output) και όχι ένα δείκτη αποτελεσμάτων (outcome). Δεν εξετάζει δηλαδή το αποτέλεσμα των ελέγχων στην πορεία των εργατικών ατυχημάτων και τη βαρύτητά τους, ούτε βέβαια την επίδρασή τους στις επαγγελματικές ασθένειες ή τις συνθήκες εργασίας γενικότερα. Τελικά ένας τέτοιος δείκτης μπορεί να έχει αρνητικά αποτελέσματα: να οδηγήσει δηλαδή σε μια αύξηση των εύκολων ελέγχων σε επιχειρήσεις χαμηλής επικινδυνότητας, σε μια μείωση των χρονοβόρων ελέγχων και σε μια ελάττωση των επιβαλλόμενων κυρώσεων, αποπροσανατολίζοντας έτσι το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (ΣΕΠΕ) και αποβαίνοντας τελικά σε βάρος της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων.

εφαρμογή της στρατηγικής προτείνεται ως μέθοδος η Balanced Scorecard (Εξισορροπημένη Μέτρηση Απόδοσης), που βασίζεται στη μέτρηση της απόδοσης της οργάνωσης υπό τέσσερις οπτικές γωνίες: τους πολίτες, τις εσωτερικές διαδικασίες, τη μάθηση και τους διαθέσιμους οικονομικούς πόρους.

2.6 ΤΑ ΟΡΙΑ ΤΗΣ ΣΥΝΑΙΝΕΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΥΤΟΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

Στις προηγούμενες ενότητες έγινε προσπάθεια να αναλυθεί η ανεπάρκεια της αγοράς και της πολιτικής δικαιοσύνης στην επίλυση των προβλημάτων υγείας και ασφάλειας, αλλά και η αναγκαιότητα ύπαρξης ενός δημόσιου ελεγκτικού μηχανισμού που θα εφαρμόζει ένα ειδικό νομοθετικό πλαίσιο. Μήπως όμως το νομοθετικό αυτό πλαίσιο πρέπει να είναι όσο πιο ευρύ γίνεται και να μην προδιαγράφει συγκεκριμένες απαιτήσεις για τους χώρους και τον εξοπλισμό εργασίας; Μήπως έργο του νόμου είναι να καθορίζει μόνο τις γενικές υποχρεώσεις «θεσμικού» χαρακτήρα του εργοδότη και να αφήνει τα υπόλοιπα στη συναίνεση των κοινωνικών εταίρων; Μήπως έργο των Επιθεωρητών Εργασίας είναι μόνο η ενημέρωση και η διευκόλυνση των κοινωνικών εταίρων και όχι η σύνταξη δελτίων ελέγχου και η επιβολή κυρώσεων; Οι αντιλήψεις που εμπεριέχονται στα ερωτήματα αυτά καλλιεργήθηκαν ιστορικά στη Μ. Βρετανία, όπου η αυτορρύθμιση (self-regulation)¹⁴⁸ αποτελεί τυπική πρακτική και η πειθώς εκ μέρους των Επιθεωρητών το προτιμώμενο εργαλείο. Για να γίνουν καλύτερα κατανοητά τα χαρακτηριστικά αυτά, απαιτείται μια σύντομη παράθεση της ιστορίας της βρετανικής επιθεώρησης εργασίας.

Η τοποθέτηση των πρώτων Επιθεωρητών Εργοστασίων (Factory Inspectors) έγινε με βάση τις διατάξεις του Factory Act του 1833 σε μια εποχή που επικρατούσαν οι αντιλήψεις του laissez-faire και της ελευθερίας των συμβάσεων. Ίσως, ακόμη και εκείνη την περίοδο, οι νομοθέτες να μην είχαν την απόλυτη εμπιστοσύνη στις δυνάμεις της αγοράς που έχουν οι σύγχρονοι

¹⁴⁸ Οι υποστηρικτές της αυτορρύθμισης θεωρούν ότι αυτή συνοδεύεται από ισχυρή δέσμευση από την πλευρά των ελεγχόμενων των οποίων αυξάνει την υπευθυνότητα, ενώ αυτοί που θέτουν και εφαρμόζουν τους κανόνες είναι καλά πληροφορημένοι, ακόμη και για τα κόλπα του επαγγέλματος. Επίσης, θεωρούν ως πλεονεκτήματα τον εύκολο συνδυασμό άτυπων και τυπικών ελέγχων και το χαμηλό κόστος για το δημόσιο (Baldwin, Hutter and Rothstein, 2000, p. 7 & p. 39 και Hutter, 2006, pp. 12-13). Υπάρχουν βέβαια και μειονεκτήματα όπως η μεροληψία, ο ανεπαρκής συντονισμός με την κυβερνητική πολιτική και τα προβλήματα επιβολής των κανόνων: ένας σύλλογος, επιμελητήριο ή άλλος φορέας που εκπροσωπεί έναν κλάδο είναι δύσκολο να συμβιβάσει το ρόλο της προστασίας των συμφερόντων των μελών του με το ρόλο της ρύθμισης των προδιαγραφών της παρεχόμενης υπηρεσίας (Baldwin, Hutter and Rothstein, 2000, pp. 40-44 και Μέκος, 2003, σ. 65). Ακόμη, η έλλειψη εμπιστοσύνης της κοινής γνώμης προς τη διάθεση των επιχειρηματιών να αυτορρυθμιστούν, δημιουργεί σοβαρά προβλήματα αξιοπιστίας. Προς την ίδια κατεύθυνση οδηγεί και η ανυπαρξία λογοδοσίας και δημοκρατικού ελέγχου (Hutter, 2006, p. 14).

οπαδοί τους και να θεωρούσαν απαραίτητη την ύπαρξη ενός στοιχείου ρύθμισης. Βέβαια, οι Επιθεωρητές της εποχής εκείνης δεν ήταν σε θέση να ελέγξουν συστηματικά όλους τους χώρους ενώ – όπως αναπτύχθηκε και παραπάνω – οι δικαστές αντιμετώπιζαν με ιδιαίτερη επιείκεια τους εργοδότες.

Έτσι, οι Επιθεωρητές δεν επιδίωκαν τη συνεπή εφαρμογή όλων των διατάξεων, αλλά οδηγούνταν σε κάποιο είδος διαπραγμάτευσης με τους ελεγχόμενους και προσπαθούσαν να τους πείσουν για τις αρχές της νομοθεσίας και τις ορθές πρακτικές, ακόμη και για θέματα ασφάλειας όπως οι προφυλακτήρες στα μηχανήματα. Η προσφυγή στα δικαστήρια εθεωρείτο ως το ύστατο μέτρο, κατάλληλο μόνο για όσους παραβίαζαν τη νομοθεσία κατάφωρα και συστηματικά. Με το πέρασμα του χρόνου, αυτή η κουλτούρα των Επιθεωρητών παγιώθηκε και παρέμεινε αμετάβλητη παρ' όλες τις πολιτικές και κοινωνικές μεταβολές. Είναι άλλωστε σύμφωνη με την αγγλική προτίμηση για την αυτορρύθμιση (Dawson et al., 1988, pp. 207-211).

Το 1970 συστάθηκε μια επιτροπή υπό την προεδρία του Λόρδου Robens για να διερευνήσει το θέμα των εργατικών ατυχημάτων στη Μ. Βρετανία. Η επιτροπή αυτή εξέδωσε την έκθεση με τα πορίσματά της το 1972. Επί της έκθεσης αυτής βασίστηκε το ρυθμιστικό πλαίσιο για την υγεία και την ασφάλεια στη Μ. Βρετανία και ιδίως ο νόμος του 1974 (Health and Safety at Work Act 1974).¹⁴⁹ Κυρίαρχη στη φιλοσοφία της έκθεσης Robens ήταν η υπόθεση ότι όχι μόνο δεν υπάρχει σημαντική σύγκρουση συμφερόντων μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων σε θέματα υγείας και ασφάλειας, αλλά υπάρχει φυσική ταύτιση συμφερόντων των δύο πλευρών. Σύμφωνα με τη λογική αυτή, η υγεία και η ασφάλεια δεν είναι απλώς ευθύνη των εργοδοτών ή των διοικούντων αλλά και των ίδιων των εργαζομένων. Ακόμη, η κύρια

¹⁴⁹ Με βάση το νόμο του 1974, δημιουργήθηκε το 1975 ο Health and Safety Executive (στο εξής HSE) και σε αυτόν εντάχθηκαν οι προϋπάρχουσες Επιθεωρήσεις εργοστασίων, ορυχείων, γεωργίας, πυρηνικών εγκαταστάσεων κλπ. Στους Επιθεωρητές δόθηκαν περισσότερες αρμοδιότητες απ' ότι στο παρελθόν, ενώ για τους παραβάτες εργοδότες προβλέφθηκαν βαρύτερες χρηματικές και ποινικές κυρώσεις. Και υπό το νέο καθεστώς πάντως παρέμεινε ζωντανή η παραδοσιακή προτίμηση προς την πειθώ και την ενημέρωση, παρά προς τη δίωξη των παραβατών, ενώ και τα δικαστήρια έχουν δεχθεί κριτική για το χαμηλό ύψος των προστίμων που συνήθως επιβάλλουν. Το τελευταίο είναι ίσως αναμενόμενο, αφού τα δικαστήρια εξετάζουν κάθε φορά τις συγκεκριμένες πράξεις ή παραλείψεις του εργοδότη και όχι την προϊστορία παραβάσεων και έλλειψης συνεργασίας με τους Επιθεωρητές (Dawson et al., 1988, pp. 215-230 & p. 243).

λειτουργία της σχετικής νομοθεσίας είναι η δημιουργία ενός πλαισίου εντός του οποίου μπορεί να ανθίσει η αυτορρύθμιση με τους κοινωνικούς εταίρους να αναλαμβάνουν την ευθύνη της θέσπισης κανόνων (Baldwin, 1995, pp. 125-129).¹⁵⁰

Η λογική αυτή της συναίνεσης δεν έγινε βέβαια δεκτή απ' όλους και θεωρήθηκε ότι βασίζεται όχι σε σοβαρή ανάλυση αλλά σε ευσεβείς πόθους ανθρώπων που, έχοντας οι ίδιοι καλή θέληση, πιστεύουν αφελώς ότι αντίστοιχα σκέφτονται και όλοι οι επιχειρηματίες. Η αλήθεια βέβαια είναι ότι πολλοί από τους διοικούντες επιχειρήσεις – ιδίως σε κλάδους με έντονο ανταγωνισμό – θέτουν το κέρδος και την παραγωγικότητα πάνω από την ασφάλεια. Μεταξύ άλλων, αυτό συμβαίνει γιατί οι επιχειρήσεις δεν αναλαμβάνουν παρά ένα τμήμα του κόστους των εργατικών ατυχημάτων, αφού το μεγαλύτερο τμήμα αναλαμβάνουν οι ίδιοι οι παθόντες και οι οικογένειές τους, το ασφαλιστικό σύστημα και το δημόσιο. Έτσι, η αντίληψη της ταύτισης οικονομικών συμφερόντων εργοδοτών και εργαζομένων είναι συνήθως λανθασμένη. Ούτε βέβαια η ηθική των εργοδοτών αρκεί για να προσφέρει την ασφάλεια κατά την εργασία.¹⁵¹ Στον πραγματικό κόσμο υπάρχει μια ποικιλία ανθρώπων και συνεπώς και μια ποικιλία εργοδοτών: κάποιοι από τους τελευταίους δεν ενδιαφέρονται για την ευημερία των υπαλλήλων τους αλλά για το ίδιον όφελος¹⁵² (Baldwin, 1995, pp. 133-138).

¹⁵⁰ Βλέπε επίσης σχετικά Baldwin and McCrudden, 1987, pp. 132-135 και Beck and Woolfson, 2000, pp. 36-41.

¹⁵¹ Υπάρχει βέβαια και η προσέγγιση της εταιρικής κοινωνικής ευθύνης. Σύμφωνα με αυτή, οι εταιρείες συμμορφώνονται όχι μόνο με το γράμμα, αλλά κυρίως με το πνεύμα του νόμου, λόγω της πίστης τους σε ηθικές αρχές, όπως για παράδειγμα ένα γνήσιο ενδιαφέρον για την προστασία του περιβάλλοντος ή της υγείας των εργαζομένων τους (Baldwin, Hutter and Rothstein, 2000, p. 51).

¹⁵² Υπάρχουν όμως και περιπτώσεις που ένα σοβαρό ατύχημα θα έχει καταστροφικές συνέπειες για ολόκληρη την εγκατάσταση: το προφανές παράδειγμα είναι το χημικό εργοστάσιο όπου μια έκρηξη θέτει σε κίνδυνο όχι μόνο την ασφάλεια των εργαζομένων, αλλά και τη βιωσιμότητα του εργοστασίου. Ως προς τους κινδύνους αυτούς, η ιδιότητα του εργοδότη αποτελεί παράγοντα πίεσης υπέρ της ασφάλειας και τα εταιρικά συμφέροντα συνήθως συμπίπτουν με τις ανησυχίες των ελεγκτικών οργάνων (Baldwin, Hutter and Rothstein, 2000, p. 50). Έτσι, μετά το ατύχημα στο Μποπάλ, χημικές βιομηχανίες από 37 χώρες σχημάτισαν εθελοντικά ένα φορέα (Responsible Care) με στόχο τη μείωση των ατυχημάτων, την αύξηση της αξιοπιστίας του κλάδου και τη συνεργασία με τις τοπικές κοινωνίες. Η κριτική που ασκείται στο φορέα αυτό είναι ότι ευνοεί τα συμφέροντα των μεγάλων του κλάδου εις βάρος των μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Αντίστοιχο παράδειγμα αυτορρύθμισης εμφανίζεται στον κλάδο των πυρηνικών εργοστασίων ηλεκτροπαραγωγής στις ΗΠΑ με το Institute of Nuclear Power Operations (INPO), που αναπτύσσει πρότυπα, διενεργεί επιθεωρήσεις και διερευνά ατυχήματα (Hutter, 2006, pp. 4-5).

Όσο για το κύριο έργο των Επιθεωρητών Εργασίας και την αναγκαιότητα ή μη επιβολής κυρώσεων, η απάντηση δίνεται και πάλι από την υπάρχουσα ποικιλία επιχειρήσεων και εργοδοτών, αλλά και από τη διαφορετική βαρύτητα των κινδύνων για την υγεία και την ασφάλεια. Υπάρχουν καλοπροαίρετοι και ενημερωμένοι εργοδότες – συνήθως πρόκειται για μεγάλες και σοβαρές εταιρείες στελεχωμένες με εκπαιδευμένο τεχνικό προσωπικό – στην περίπτωση των οποίων αρκούν απλές υποδείξεις που δεν είναι καν αναγκαίο να συνοδεύονται από αναφορά των αντίστοιχων νομικών διατάξεων. Στην περίπτωση πάλι του καλοπροαίρετου αλλά απληροφόρητου εργοδότη, ο Επιθεωρητής Εργασίας θα είναι πιο αναλυτικός, θα συνδυάσει τις υποδείξεις του με ενημέρωση και εκπαίδευση και πιθανότατα θα δώσει κάποιο χρονικό περιθώριο για συμμόρφωση.

Από την άλλη, όταν πρόκειται για κακοπροαίρετο εργοδότη, ο Επιθεωρητής θα αξιοποιήσει σε μεγαλύτερο βαθμό το νομικό οπλοστάσιο που έχει στη διάθεσή του και πιθανώς θα καταφύγει σε κυρώσεις. Στην περίπτωση τέλος του προβληματικού εργοδότη, αυτού που έχει εφήμερο χαρακτήρα ή αλλάζει συχνά τόπο εργασίας – όπως γίνεται στις οικοδομές – δεν είναι εύκολο να δημιουργηθεί μια αντίληψη συνέχειας και σταθερής σχέσης ελέγχοντα και ελεγχόμενου, ενώ οι κίνδυνοι είναι συνήθως σοβαρότεροι: τυπικό παράδειγμα αποτελεί ο κίνδυνος πτώσης στις οικοδομές. Συνεπώς, ο Επιθεωρητής θα προσφεύγει συχνότερα στο διαθέσιμο νομικό οπλοστάσιο και θα απειλεί συνήθως με προσφυγή στην επιβολή κυρώσεων (Baldwin, 1995, pp. 148-149 και Hood, Rothstein and Baldwin, 2004, p. 27).

Η σύγκριση των μεθόδων επιβολής της νομοθεσίας για την υγεία και την ασφάλεια με τις αντίστοιχες μεθόδους για την οδική ασφάλεια είναι αποκαλυπτική. Στη δεύτερη περίπτωση, κανείς δεν υποστηρίζει ότι το βασικό έργο των τροχονόμων είναι η εκπαίδευση και η πληροφόρηση των οδηγών, ούτε ότι οι κυρώσεις πρέπει να επιβάλλονται μόνο στους πιο επίμονους και προκλητικούς παραβάτες, ενώ κανείς δεν προβάλλει τα πλεονεκτήματα της αυτορρύθμισης (Dawson et al., 1988, pp. 212-213).¹⁵³ Αυτό βέβαια πιθανώς

¹⁵³ Η σύγκριση αυτή είναι χαρακτηριστική της γενικότερης τάσης που υπάρχει η έννοια που δίνεται στη ρύθμιση να εξαρτάται συχνά από το ζήτημα στο οποίο εστιάζει κανείς. Αν για παράδειγμα ασχολείται κανείς με τα ζητήματα της διεθνούς οικονομίας, μπορεί να θεωρήσει

να οφείλεται στις κατά κανόνα σοβαρότατες συνέπειες των τροχαίων ατυχημάτων και στην εντελώς περιστασιακή σχέση τροχονόμου και οδηγού. Η περίπτωση δηλαδή των παραβατών οδηγών είναι αντίστοιχη με εκείνη του προβληματικού εργοδότη – εργολάβου οικοδομών.

2.7 ΚΑΝΟΝΕΣ Ή ΔΙΑΚΡΙΤΙΚΗ ΕΥΧΕΡΕΙΑ ΤΩΝ ΕΛΕΓΚΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ;

Γιατί όμως να υπάρχουν ειδικοί κανόνες για τις προδιαγραφές ασφάλειας και υγείας και να μην αφήνεται στη διακριτική ευχέρεια¹⁵⁴ των ελεγκτικών οργάνων να υποδείξουν συγκεκριμένα μέτρα, εξειδικεύοντας έτσι κατά περίπτωση τη γενική υποχρέωση του εργοδότη να προστατεύει την υγεία των εργαζομένων και να τους προφυλάσσει από ατυχήματα; Μια τέτοια λύση δεν θα επέτρεπε άραγε μεγαλύτερη ευελιξία και δεν θα περιόριζε τη γραφειοκρατία; Υπάρχουν μια σειρά από λόγοι που συνηγορούν υπέρ της ύπαρξης κανόνων που να περιορίζουν – τουλάχιστον εν μέρει – τη διακριτική ευχέρεια των οργάνων της δημόσιας διοίκησης (Baldwin, 1995, pp. 12-14):

(α) Οι κανόνες επιτρέπουν την αξιοποίηση της ήδη συσσωρευμένης εμπειρίας και γνώσης. Έτσι, γίνεται δυνατό να κριθεί η κάθε φορά συγκεκριμένη υπόθεση υπό το φως της εμπειρίας και εντός του ευρύτερου πλαισίου και να υπάρξει η απαραίτητη αποστασιοποίηση από την ένταση της στιγμής.

(β) Οι κανόνες βοηθούν να υπάρξει συνέπεια, δικαιοσύνη και ισότητα στη μεταχείριση, όχι μόνο μεταξύ ατόμων ή ομάδων, αλλά και στο χρόνο.

(γ) Η χρήση κανόνων μειώνει την πιθανότητα λάθους και επιτρέπει σε προσωπικό σχετικά χαμηλού εκπαιδευτικού επιπέδου να αντιμετωπίζει πολύπλοκα ζητήματα.

(δ) Η εκ των προτέρων ύπαρξη ενός κανόνα αυξάνει τη νομιμοποίηση και την αποδοχή μιας απόφασης από την κοινωνία.

ότι η δράση των κυβερνήσεων αποτελεί αντικείμενο ρύθμισης από τους οργανισμούς αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας (Standard and Poor's, Moody's κλπ) που αξιολογούν τα κρατικά ομόλογα (Black, 2002, pp. 9-10).

¹⁵⁴ Για τις διαφορές «διάκρισης» (discretion) και «κρίσης» (judgment), βλέπε Bennion (2000, pp. 368-373): η διακριτική ευχέρεια υπάρχει όταν ο λειτουργός έχει την ελευθερία να κινηθεί κατά τη λήψη μιας απόφασης σε οποιοδήποτε σημείο μέσα σε ένα δεδομένο εύρος, ενώ η κρίση απαιτεί την εκτίμηση μιας κατάστασης και μια συγκεκριμένη απάντηση σε ένα πραγματικό ή νομικό ερώτημα. Η πρώτη είναι δηλαδή υποκειμενική, ενώ η δεύτερη αντικειμενική.

(ε) Οι κανόνες υποτίθεται ότι περιορίζουν τη μεροληψία και τη διαφθορά κατά τη διαδικασία λήψης μιας απόφασης.

(στ) Η διαδικασία σύνταξης ενός κανόνα επιτρέπει σε ένα ευρύτερο φάσμα απόψεων και ιδεών να ακουστεί, απ' ό,τι η λήψη μιας απόφασης για μια συγκεκριμένη υπόθεση. Έτσι, αναμένεται να προκύψει ένα καλύτερο αποτέλεσμα προς την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.¹⁵⁵

Η χρήση κανόνων δεν αποτελεί όμως τη μοναδική δυνατότητα ελέγχου της δράσης των ελεγκτικών οργάνων. Εναλλακτικά το ρόλο αυτό μπορούν να διαδραματίσουν: ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, οι έλεγχοι από διάφορα σώματα κοινωνικού ελέγχου στα οποία συμμετέχουν οι κοινωνικοί εταίροι, η υποχρέωση δημοσιοποίησης στοιχείων, ο εσωτερικός έλεγχος κλπ.¹⁵⁶ Επιπλέον, μπορεί οι νομικοί να θεωρούν συνήθως τους νομικούς κανόνες ως το μόνο περιορισμό της διακριτικής ευχέρειας, για τους κοινωνικούς επιστήμονες όμως, υπάρχουν και παράγοντες έξω από το νομικό πλαίσιο, όπως οι πολιτικές, οικονομικές, κοινωνικές και οργανωσιακές δυνάμεις. Συνεπώς, η αποκλειστικά νομική («νομικίστικη») προσέγγιση του τύπου «κανόνες εναντίον διακριτικής ευχέρειας» έχει περιορισμένη αξία (Baldwin, 1995, pp. 16-17).

Δεν είναι άλλωστε σπάνιο φαινόμενο, κανόνες εξαιρετικά πολύπλοκοι και εξειδικευμένοι να αποτυγχάνουν στο στόχο τους και μάλιστα να οδηγούν σε μεγαλύτερη διακριτική ευχέρεια των ελεγκτικών οργάνων που έχουν την ευκαιρία να επιλέξουν ποιον κανόνα θα χρησιμοποιήσουν κάθε φορά: οι κανόνες είναι πάρα πολλοί και ογκώδεις για να εφαρμοστούν στο σύνολό τους και έτσι τα ελεγκτικά όργανα οδηγούνται στην επιλεκτική εφαρμογή. Συνεπώς, ο κορεσμός από κανόνες δεν σημαίνει οπωσδήποτε και δέσμευση από

¹⁵⁵ Έχει διατυπωθεί η άποψη ότι η διακριτική ευχέρεια, όπως και η διαφθορά, σηματοδοτεί την αρχή του τέλους της ελευθερίας (Βενηπίου, 2000, p. 373). Άλλωστε, τα σύγχρονα Συντάγματα και το δόγμα της «κυριαρχίας του δικαίου» (rule of law) καθιερώθηκαν ακριβώς για να περιορίσουν τη διακριτική ευχέρεια κατά την άσκηση της κρατικής εξουσίας. Ο περιορισμός αυτός συνήθως περιγράφεται με τη φράση «διακυβέρνηση από τους νόμους και όχι από τους ανθρώπους». Από την άλλη, η «κυριαρχία του δικαίου» δεν είναι επαρκής για την επίτευξη αποτελεσματικής διακυβέρνησης, αφού η τελευταία απαιτεί και κάποια διακριτική ευχέρεια (Fukuyama, 2005, pp. 98-99). Για τη γέννηση και την εξέλιξη του κράτους δικαίου βλέπε και Τσάτσο (1993, σ. 150-154): ο όρος «κράτος δικαίου» ως έννοια του ευρωπαϊκού συνταγματικού πολιτισμού αναδύεται κατά τις στιγμές αμφισβήτησης και υποχώρησης της μοναρχικής εξουσίας.

¹⁵⁶ Βλέπε και παραπάνω «ΙΔΙΩΤΙΚΟΣ Ή ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ;»

αυτούς (Meyers and Vorsanger, 2003, p. 247). Τυπικό παράδειγμα αποτελεί η περίπλοκη φορολογική νομοθεσία, όπου οι διάφορες περιπτώσεις που εμφανίζονται στην πραγματική ζωή καθιστούν το «σωστό» φόρο ζήτημα κρίσης των εφοριακών. Ούτε είναι βέβαιο ότι κάποιο φαινόμενο παρουσιάζει τέτοιο βαθμό επανάληψης και τυποποίησης ώστε να μπορούν να υπάρξουν κανόνες, μια που στην κοινωνία υπάρχει μια τεράστια ποικιλία περιπτώσεων, που η κάθε μια έχει τα δικά της ιδιαίτερα χαρακτηριστικά (Baldwin, 1995, pp. 22-24).

Οι κανόνες είναι γενικεύσεις που συνδέουν τύπους συμπεριφοράς με τύπους δρώντων υποκειμένων και τύπους καταστάσεων. Οι κανόνες όμως εφαρμόζονται τοπικά, δηλαδή μέσα σε συγκεκριμένα πλαίσια όπου τα γεγονότα που λαμβάνουν χώρα δεν είχαν προβλεφθεί κατά το σχηματισμό του κανόνα. Οι συγκυρίες που αντιμετωπίζει ο εφαρμοστής του κανόνα στην πράξη έχουν πάντα ένα στοιχείο μοναδικότητας που δεν μπορεί να προβλεφθεί από κάποιον κανόνα και έτσι, η απροσδιοριστία της τοπικής εφαρμογής δεν μπορεί να εξαιρεθεί. Στον κόσμο της πράξης, δεν υπάρχει διαφυγή από την «τυραννία» του τοπικού, του συγκεκριμένου και του επίκαιρου. Πρέπει να σημειωθεί, ότι οι κανόνες που ο εφαρμοστής της πράξης καλείται να εφαρμόσει προέρχονται από τα διδάγματα προηγούμενων επιτυχιών ή αποτυχιών, χωρίς όμως αυτό να σημαίνει ότι αυτή η κωδικοποιημένη γνώση είναι πάντα επαρκής όταν εξετάζει κανείς ένα συγκεκριμένο πρόβλημα (Tsoukas and Hatch, 2001, p. 993).

Έτσι, η έκταση και η μορφή της διακριτικής ευχέρειας συνδέεται με την πολυπλοκότητα του οργανωσιακού πλαισίου και της αποστολής που πρέπει να εκτελεστεί. Η πολυπλοκότητα αυξάνει την ανάγκη για το σχηματισμό εκτίμησης και τη λήψη αποφάσεων,¹⁵⁷ ενώ παράλληλα δυσκολεύει τον έλεγχο και την παρακολούθηση της δράσης των ελεγκτικών οργάνων (Meyers and

¹⁵⁷ Βλέπε σχετικά και Fukuyama (2005, pp. 91-103): ο βαθμός της διακριτικής ευχέρειας που ένας οργανισμός δίνει στα τμήματά του ή στα μεμονωμένα άτομα αποτελεί μια από τις πιο σημαντικές αποφάσεις θεσμικού χαρακτήρα. Το πρόβλημα είναι όμως ότι δεν υπάρχει θεωρία που να παρέχει γενικούς κανόνες για τη διακριτική ευχέρεια στη δημόσια διοίκηση. Ο ίδιος βαθμός διακριτικής ευχέρειας μπορεί να λειτουργεί καλά σε κάποιες κοινωνίες αλλά όχι σε άλλες· ακόμη και στην ίδια κοινωνία μπορεί να είναι λειτουργικός τη μία χρονική περίοδο αλλά όχι την άλλη.

Vorsanger, 2003, p. 247).¹⁵⁸ Αξίζει πάντως να αναφερθεί ότι δεν φαίνεται να υπάρχει συναίνεση για το πότε ένα σύστημα πρέπει να θεωρείται πολύπλοκο: δεν υπάρχει ένας ορισμός της πολυπλοκότητας που να επιτρέπει την ακριβή μέτρησή της. Η περιγραφή του συστήματος εξαρτάται από τη γλώσσα που επιλέγεται, καθώς και από τις δύο πλευρές της διαδικασίας επικοινωνίας. Μια πέτρα για παράδειγμα, είναι ένα πολύ απλό αντικείμενο για τους περισσότερους ανθρώπους, όχι όμως και για ένα γεωλόγο (Tsoukas and Hatch, 2001, pp. 985-986, με σχετικές παραπομπές).

Η πολυπλοκότητα ενός συστήματος, όπως γίνεται αντιληπτή από κάποιον παρατηρητή, είναι ευθέως ανάλογη με τον αριθμό των διαφορετικών περιγραφών του συστήματος που ο παρατηρητής μπορεί να δημιουργήσει. Ο ορισμός αυτός αποδέχεται ότι η πολυπλοκότητα ενός συστήματος δεν αποτελεί εγγενή ιδιότητά του, αλλά εξαρτάται από τον παρατηρητή και τον τρόπο που περιγράφει και ερμηνεύει το σύστημα (Tsoukas and Hatch, 2001, p. 986). Υπάρχουν πάντως κάποιες ιδιότητες που γίνεται ευρέως δεκτό ότι συνδέονται με την πολυπλοκότητα. Μια από αυτές είναι η μη γραμμικότητα, δηλαδή η ανυπαρξία αναλογικότητας ανάμεσα στις αιτίες και τα αποτελέσματα: μικρές αιτίες μπορεί να προκαλέσουν μεγάλα αποτελέσματα. Ένα δεύτερο χαρακτηριστικό είναι η ευαισθησία στις αρχικές συνθήκες, αφού και απειροελάχιστες διαταραχές μπορούν να οδηγήσουν το σύστημα σε μια τελείως διαφορετική κατεύθυνση, ενώ ένα τρίτο είναι η ύπαρξη πλήθους βρόχων ανάδρασης (feedback loops): όσο το επίπεδο της οργάνωσης εξελίσσεται, τα πολύπλοκα συστήματα έχουν την τάση να αποκτούν νέους τρόπους συμπεριφοράς, η περιγραφή των οποίων δεν μπορεί να αναχθεί στις παλαιότερες περιγραφές (Tsoukas and Hatch, 2001, pp. 988-989).

Αν εξετάσει κανείς ως παράδειγμα την επιβολή προστίμων σε εργοδότες για παραβάσεις της νομοθεσίας για την υγεία και την ασφάλεια, θα διαπιστώσει ότι δεν υπάρχουν δύο ακριβώς όμοιες περιπτώσεις: υπάρχουν επιχειρήσεις με λίγους ή πολλούς εργαζομένους, μικρή ή μεγάλη κερδοφορία, σύγχρονες ή παλιές εγκαταστάσεις, οικογενειακή ιδιοκτησία ή ευρεία

¹⁵⁸ Το γεγονός αυτό εισάγει μια υπολογίσιμη αβεβαιότητα ως προς την επίτευξη των στόχων και την υλοποίηση των επιλογών της πολιτικής ηγεσίας (Meyers and Vorsanger, 2003, p. 250).

διασπορά μετοχών, πρόθεση συμμόρφωσης ή αντιδραστική συμπεριφορά κ.ο.κ. Ταυτόχρονα, στην επιχείρηση μπορεί να υπάρχουν κίνδυνοι πτώσης από ύψος, πτώσης στο ίδιο επίπεδο, συμπίεσης μεταξύ κινούμενων αντικειμένων, ηλεκτροπληξίας, έκθεσης σε υψηλή θερμοκρασία, εισπνοής τοξικών ή καρκινογόνων ουσιών κλπ. Και φυσικά, μπορούν να τύχουν εφαρμογής στην κάθε επιχείρηση δεκάδες νομοθετήματα που το καθένα μπορεί να περιλαμβάνει πάμπολλες διατάξεις. Οι δυνατοί συνδυασμοί επιχείρησης, κινδύνου και νομοθετήματος είναι τόσο πολλοί που δεν μπορεί να υπάρξει ένας δίκαιος ή αντικειμενικός «τιμοκατάλογος» προστίμων.

Στην περίπτωση του καθορισμού συγκεκριμένου ποσού προστίμου για κάθε συγκεκριμένη παράβαση της νομοθεσίας για την υγεία και την ασφάλεια, θα προέκυπτε πιθανότατα το φαινόμενο της μετατόπισης, όπου το ρυθμιστικό καθεστώς μοιάζει με σωληνάριο οδοντόπαστας:¹⁵⁹ η πίεση για τον περιορισμό της διακριτικής ευχέρειας κατά τον καθορισμό του ποσού¹⁶⁰ θα οδηγούσε σε «φούσκωμα» της διακριτικής ευχέρειας σε άλλο σημείο και πιθανότατα στο (προγενέστερο) σημείο της καταγραφής των υποδείξεων και των παραβάσεων από τον Επιθεωρητή στην ελεγχόμενη εγκατάσταση. Ο Επιθεωρητής με τον «τιμοκατάλογο» των προστίμων ανά χείρας θα μπορούσε να διαπραγματευτεί με τον εργοδότη για το ποιες παραβάσεις θα καταγράψει, ποιες θα μετατρέψει σε υποδείξεις με χρονικό περιθώριο συμμόρφωσης και ποιες θα αγνοήσει εντελώς. Τελικά, η διακριτική ευχέρεια θα μετατοπιζόταν εξ ολοκλήρου στον ελέγχοντα Επιθεωρητή, γεγονός που θα οδηγούσε σε κάποιες περιπτώσεις στην αδιαφάνεια. Ίσως για το λόγο αυτό, τέτοιος «τιμοκατάλογος» δεν έχει δημιουργηθεί.

Στην περίπτωση όμως των ουσιαστικών διατάξεων για την υγεία και την ασφάλεια τα πράγματα είναι διαφορετικά. Υπάρχουν νομοθετήματα με γενικό θεσμικό περιεχόμενο (Ν. 1396 / 1983, Ν. 1568 / 1985, Π.Δ. 17 / 1996 όπως ισχύει σήμερα), ενώ ταυτόχρονα υπάρχουν άλλα νομοθετήματα με

¹⁵⁹ Βλέπε και παρακάτω «ΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΓΕΙΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΣΦΑΛΕΙΑ».

¹⁶⁰ Στην Ελλάδα, την επιβολή ή όχι προστίμου εισηγείται ο Επιθεωρητής που πραγματοποίησε τον έλεγχο, ενώ την τελική απόφαση λαμβάνει ο Διευθυντής του ΚΕ.Π.Ε.Κ. που υπογράφει και την πράξη επιβολής. Το κάθε πρόστιμο μπορεί να κυμανθεί από 1000 έως 30000 ευρώ (ανά παράβαση).

συγκεκριμένες διατάξεις για τις ελάχιστες προδιαγραφές που πρέπει να πληρούν οι χώροι (Π.Δ. 16 / 1996) και ο εξοπλισμός εργασίας (Π.Δ. 395 / 1994 και τροποποιήσεις του), για τα μέσα ατομικής προστασίας (Π.Δ. 396 / 1994), για την εργασία με οθόνες οπτικής απεικόνισης (Π.Δ. 398 / 1994), για τους καρκινογόνους παράγοντες (Π.Δ. 399 / 1994 όπως τροποποιήθηκε με το Π.Δ. 127 / 2000) κλπ. Η ανάγκη ύπαρξης τέτοιων ειδικών νομοθετημάτων γίνεται προφανής αν αναλογιστεί κανείς ότι δεν είναι σε θέση ούτε ο Επιθεωρητής που πραγματοποιεί τον έλεγχο, ούτε και ο Τεχνικός Ασφαλείας της επιχείρησης, να έχουν ειδικές επιστημονικές γνώσεις σε όλους τους τομείς αυτούς ταυτόχρονα.

2.8 Η ΕΛΑΧΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΚΙΝΔΥΝΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ Η ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΟΣΤΟΥΣ - ΟΦΕΛΟΥΣ

ΣΑΛΑΡΙΝΟΣ: Μα τι, είμαι σίγουρος, αν πέσει έξω δε θα του πάρεις το κρέας του, τι θα το κάνεις;

ΣΑΪΛΟΚ: Δόλωμα να ψαρέψω μ' αυτό: αν δε θρέψει τίποτ' άλλο, θα θρέψει την εκδίκησή μου. Με ντρόπιασε, με ζήμωσε μισό εκατομμύριο, γέλαε με τις χασούρες μου, κορόιδευε τα κέρδη μου, καταφρονούσε το έθνος μου, χάλαε τις δουλειές μου, ψύχραινε τους φίλους μου, άναβε τους εχθρούς μου...

Σαίξπηρ, *Ο ΕΜΠΟΡΟΣ ΤΗΣ ΒΕΝΕΤΙΑΣ*
(μετάφραση Βασίλη Ρώτα – Βούλας Δαμιανάκου)

Αφού οι μηχανισμοί της αγοράς αντιμετωπίζουν τόσα εμπόδια στην ικανοποιητική λειτουργία τους, φαίνεται ότι υπάρχει θέση για τη ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους. Ένα θέμα που προκύπτει άμεσα είναι ποιος θα είναι ο στόχος της παρέμβασης αυτής. Θα μπορούσε κάποιος να θεωρήσει ότι στόχος θα έπρεπε να είναι η ελαχιστοποίηση της επικινδυνότητας: σε πρώτη ματιά φαίνεται απλός, εύκολος στην εκτίμηση και δίκαιος. Η αλήθεια όμως είναι ότι πάσχει για δύο λόγους:

(α) Αγνοεί ότι ο κίνδυνος συνοδεύεται συχνά από οφέλη. Μια ασήμαντη μείωση της επικινδυνότητας μπορεί να οδηγεί σε σημαντική μείωση της ποιότητας ή σε μεγάλη αύξηση της τιμής των προϊόντων που παράγονται και

συνεπώς να μην αξίζει τον κόπο. Για παράδειγμα, η κατασκευή ενός αστικού υπογείου σιδηροδρομικού δικτύου (μετρό) εμπεριέχει κινδύνους ατυχημάτων για τους εργαζομένους στην κατασκευή. Το να μην κατασκευαστεί όμως – ή το να τεθούν απαγορευτικά αυστηροί όροι ασφαλείας – μπορεί να επιβάλλει ένα υψηλότερο κόστος σε όρους κυκλοφοριακής συμφόρησης, ατμοσφαιρικής ρύπανσης και τροχαίων ατυχημάτων. Συνεπώς, η ασφάλεια των εργαζομένων είναι μια πλευρά ενός ευρύτερου οικονομικού και κοινωνικού προβλήματος.

Οι αποφάσεις σχετικά με τον κίνδυνο εξαρτώνται λοιπόν, τουλάχιστον εν μέρει, από τις διαθέσιμες εναλλακτικές λύσεις και το προσδοκώμενο όφελος στην άλλη πλευρά του ισοζυγίου. Οι άνθρωποι δεν θέλουν να αποφύγουν τελείως τον κίνδυνο, αλλά να αποφύγουν τους σοβαρούς, περιττούς κινδύνους, εάν θεωρούν ότι τα οφέλη που θα προκύψουν είναι μικρά. Με την προσέγγιση αυτή, το κεντρικό ζήτημα είναι η διαχείριση και όχι η αποφυγή του κινδύνου (Spicker, 2004, σ. 91-92). Προφανώς, η κοινωνία δεν μπορεί να υιοθετήσει μια καθολικά αρνητική στάση απέναντι στο ρίσκο: «η ενεργητική ανάληψη ρίσκου είναι το θεμελιακό στοιχείο μιας δυναμικής οικονομίας και μιας καινοτόμου κοινωνίας» (Giddens, 1999 / 2002, σ. 75).

Ο Tony Blair (πρωθυπουργός τότε του Ηνωμένου Βασιλείου) εξέφρασε την ανησυχία του για τις τεράστιες πιέσεις που δέχονται αυτοί που λαμβάνουν τις αποφάσεις για να δράσουν ώστε να εξελιφθεί το ρίσκο, σε βαθμό εντελώς δυσανάλογο με τον εν δυνάμει κίνδυνο. Όπως το έθεσε ο ίδιος, είναι δείγμα στρέβλωσης να φοβούνται οι δάσκαλοι να συνοδεύσουν τους μαθητές σε μια σχολική εκδρομή ή όταν οι κανόνες για την υγεία και την ασφάλεια φθάνουν στα άκρα. Για να αποφευχθούν τέτοιες υπερβολές, η «κουλτούρα της αποζημίωσης» (compensation culture) πρέπει να αντικατασταθεί από την «κουλτούρα της κοινής λογικής» (common sense culture), έτσι ώστε να μην παρεμποδίζεται η δημιουργικότητα από τη διάθεση αποφυγής του κινδύνου (Rothstein, 2006, pp. 215-216).

(β) Δεν λαμβάνει υπ' όψιν το γεγονός ότι όλοι οι κίνδυνοι δεν έχουν την ίδια σημασία για τους εργαζομένους. Πιο επώδυνοι θεωρούνται οι κίνδυνοι που οφείλονται στην προσπάθεια της επιχείρησης να μειώσει το κόστος και να αυξήσει το κέρδος της, παρά οι κίνδυνοι που οφείλονται στην αμέλεια ή τις

συνήθειες των ίδιων των εργαζομένων. Συναντά έτσι κανείς ανθρώπους που καπνίζουν μανιωδώς, οδηγούν επικίνδυνα το αυτοκίνητό τους χωρίς να φορούν ζώνη ασφαλείας, αλλά εξαγριώνονται αν ο εργοδότης τους εισαγάγει στην παραγωγική διαδικασία κάποιο χημικό παράγοντα που μπορεί να αυξήσει κάπως την πιθανότητά τους να προσβληθούν από μια επαγγελματική ασθένεια.¹⁶¹ Επίσης, έχει ιδιαίτερη σημασία αν η επικινδυνότητα σε ένα χώρο εργασίας είναι μεγαλύτερη ή όχι από άλλους ομοειδείς χώρους αντίστοιχων επιχειρήσεων. Η κρατική παρέμβαση δεν μπορεί λοιπόν να κινείται στο κενό, αλλά οφείλει να λαμβάνει υπ' όψιν τις αξίες και τις προτιμήσεις των εργαζομένων τους οποίους θέλει να προστατεύσει (Dorman, 1996, pp. 187-188).

Γενικότερα, οι άνθρωποι αντιμετωπίζουν το θάνατο ανάλογα με την αιτία στην οποία οφείλεται και σε ορισμένες περιπτώσεις διακινδυνεύουν να σκοτωθούν με τη θέλησή τους, όπως συμβαίνει συχνά με τους στρατιώτες στον πόλεμο ή συνέβαινε με τους μάρτυρες των πρώτων χριστιανικών χρόνων. Στο αντίθετο ακριβώς άκρο, οι άνθρωποι αγανακτούν με τους θανάτους που οφείλονται στην άδικη και επιθετική συμπεριφορά των άλλων, όπως αυτή ενός δολοφόνου (Dorman, 1996, pp. 105-106). Οι άνθρωποι ενδιαφέρονται λοιπόν για τις προθέσεις και τα κίνητρα και θέλουν να ανταποδώσουν την καλή ή κακή συμπεριφορά των άλλων: δεν ενδιαφέρονται μόνο για το τελικό αποτέλεσμα, αλλά και για το πώς έφθασαν σε αυτό (Rabin, 1998, pp. 21-24, Rabin, 2002, pp. 665-668, Henrich et al., 2001, p. 73 και Θεοχαράκης, 2005, σ. 244-250).

Υπάρχει μια ιστορία για ένα αγόρι που βρήκε δύο μήλα ενώ περπατούσε μαζί με κάποιο φίλο του κατά την επιστροφή από το σχολείο. Κράτησε το μεγαλύτερο μήλο για τον εαυτό του και έδωσε το μικρότερο στο φίλο του, ο οποίος βέβαια διαμαρτυρήθηκε, λέγοντας ότι δεν ήταν δίκαιο να κρατήσει για τον εαυτό του το μεγαλύτερο. Το πρώτο αγόρι ρώτησε τότε το

¹⁶¹ Είναι χαρακτηριστικό ότι η πιθανότητα θανάτου σε ένα έτος αυξάνεται κατά ένα εκατομμυριοστό από το κάπνισμα 1.4 τσιγάρου, όσο αυξάνεται και από την παραμονή για μια ώρα σε ανθρακωρυχείο (Viscusi, Vernon and Harrington, 2000, p. 642). Οι άνθρωποι γνωρίζουν κατά κανόνα ότι το κάπνισμα των τσιγάρων ή η χρήση ναρκωτικών είναι επικίνδυνες συνήθειες, ίσως όμως πιστεύουν ότι μπορούν να διασωθούν ή να τις κόψουν όποτε θελήσουν (Spicker, 2004, σ. 91):

φίλο του, τι θα έκανε εκείνος στη θέση του. Ο φίλος του απάντησε: «Θα σου έδινα το μεγαλύτερο και θα κρατούσα το μικρότερο για τον εαυτό μου.» Το πρώτο αγόρι αντέεινε: «Αφού λοιπόν ο καθένας μας πήρε αυτό που ήθελε, τότε γιατί διαμαρτύρεσαι;» Η στάση του πρώτου αγοριού θυμίζει την παραδοσιακή υπόθεση των οικονομολόγων, σύμφωνα με την οποία οι προτιμήσεις των ατόμων καθορίζονται αποκλειστικά από το τελικό αποτέλεσμα, ενώ αυτή του φίλου του προσεγγίζει την πραγματική συμπεριφορά ενός ατόμου που ενδιαφέρεται και για τις προθέσεις του άλλου (Rabin, 1998, p. 23).^{162, 163}

Οι εργαζόμενοι, όπως άλλωστε και όλοι οι άνθρωποι, βλέπουν μια ποιοτική διαφορά όταν κάποιος κίνδυνος προέρχεται από την προσπάθεια του εργοδότη να τους εκμεταλλευθεί, προσπάθεια που οδηγεί στον περιορισμό της προσωπικής τους αυτονομίας. Άλλωστε, η συμπεριφορά αυτή του εργοδότη έχει – εκτός από το άμεσο κόστος για τον εργαζόμενο που εκτίθεται στον κίνδυνο – και ένα έμμεσο κόστος: αν ο εργαζόμενος δεν αντισταθεί, θα υπάρξουν και νέες παραβιάσεις της αυτονομίας του, είτε με τη μορφή επαγγελματικών κινδύνων είτε με άλλη. Με τη λογική αυτή, το επίπεδο της έκθεσης του εργαζομένου στον κίνδυνο ίσως να έχει γι' αυτόν μικρότερη σημασία από την πρόθεση εκμετάλλευσης (Dorman, 1996, p. 184).

Μια άλλη προσέγγιση, διαφορετική από αυτή της ελαχιστοποίησης της επικινδυνότητας και πολύ πλησιέστερη στις απόψεις των περισσότερων οικονομολόγων¹⁶⁴, θα προτιμούσε ένα επίπεδο επικινδυνότητας στο οποίο θα εξισώνονταν το οριακό κόστος βελτίωσης της ασφάλειας με το αντίστοιχο οριακό όφελος. Η καμπύλη οριακού κόστους βελτίωσης της ασφάλειας που αντιμετωπίζει η επιχείρηση θα είναι βέβαια αύξουσα, ενώ η καμπύλη που παριστά το οριακό όφελος θα είναι φθίνουσα. Το βέλτιστο επίπεδο ασφάλειας βρίσκεται στο σημείο τομής των δύο καμπυλών, αντίστοιχα με το s^* που θα

¹⁶² Οι προτιμήσεις μάλιστα των ατόμων δεν φαίνεται να είναι εξωγενώς καθορισμένες όπως συνήθως υποτίθεται στα οικονομικά, αλλά να διαμορφώνονται από τις οικονομικές και κοινωνικές αλληλεπιδράσεις στην καθημερινή ζωή της κάθε τοπικής κοινωνίας (Henrich et al., 2001, p. 77).

¹⁶³ Βλέπε και παραπάνω «Η ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΕΝΗ ΟΡΘΟΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ».

¹⁶⁴ Βλέπε χαρακτηριστικά Viscusi, Vernon and Harrington, 2000, pp. 646-648 και 772-775, όπου τονίζεται ιδιαίτερα η αναγκαιότητα χρησιμοποίησης του οριακού (marginal cost) και όχι του μέσου κόστους (average cost). Βλέπε και Winston, 2006, pp. 1-2.

προέκυπτε από τη «θεωρία του διαφορικού μισθού αποζημίωσης» (“Compensating Wage Differential Theory”), αν λειτουργούσαν ικανοποιητικά οι μηχανισμοί της αγοράς.

Είναι αναγκαία η χρησιμοποίηση της οριακής ανάλυσης, δηλαδή του οριακού κόστους και του οριακού οφέλους και όχι των αντίστοιχων μέσων τιμών. Η χρήση του μέσου κόστους και του μέσου οφέλους θα οδηγούσε σε σημαντικά λάθη κατά τη λήψη αποφάσεων: σε πολλές περιπτώσεις η καμπύλη οριακού κόστους ανεβαίνει απότομα μετά από κάποιο κατώφλι, ή αντίστοιχα η καμπύλη οριακού οφέλους κατεβαίνει απότομα. Πέρα από το σημείο αυτό, κάθε πρόσθετη μονάδα ασφάλειας θα κοστίζει πολύ, αλλά θα έχει ελάχιστο ή μηδενικό αποτέλεσμα στην πιθανότητα ατυχήματος. Η οριακή ανάλυση θα δείχνει αυτό το γεγονός καθαρά, οδηγώντας στην απόρριψη μιας πρότασης που θα κινείται πέρα από αυτό το κατώφλι. Αντίθετα, αν χρησιμοποιηθούν μέσες τιμές, η ίδια πρόταση μπορεί να εμφανίζεται ως κατάλληλη (Ogus, 1998, p. 61).

Το βασικό πλεονέκτημα της προσέγγισης αυτής, που ονομάζεται ανάλυση κόστους – οφέλους (cost-benefit analysis, CBA), είναι ότι συγκρίνει το κόστος και το όφελος μιας πιθανής βελτίωσης των όρων ασφάλειας, αντίθετα με την προσέγγιση της απλής ελαχιστοποίησης της επικινδυνότητας που αγνοούσε το σκέλος του κόστους. Επιπλέον, αν το όφελος δεν υπολογίζεται αμιγώς τεχνοκρατικά, αλλά συνυπολογίζει τις προτιμήσεις των εργαζομένων,¹⁶⁵ η ανάλυση κόστους – οφέλους αντιμετωπίζει και το δεύτερο

¹⁶⁵ Οι οικονομολόγοι συνηθίζουν να αντιλαμβάνονται τις προτιμήσεις των ανθρώπων ως προς κάποια πολιτική από τη διάθεσή τους να πληρώσουν ή από την απαίτησή τους να αποζημιωθούν γι’ αυτήν. Βέβαια, είναι πρακτικά δύσκολο και με μεγάλο κόστος να ρωτηθούν όλοι οι ενδιαφερόμενοι πόσο θα πλήρωναν ή τι αποζημίωση θα ζητούσαν, ενώ οι απαντήσεις τους θα είναι αμφίβολης ειλικρίνειας και ακρίβειας. Για την αντιμετώπιση αυτού του προβλήματος χρησιμοποιούνται ερμητικές μέθοδοι για τη συλλογή πληροφοριών μέσω τιμών και ποσοτήτων που προκύπτουν από συναλλαγές, αλλά και οι απαντήσεις σε ερωτηματολόγια. Μεγάλο μέρος της ανάλυσης κόστους – οφέλους είναι αφιερωμένο στην εφεύρεση και τη βελτίωση τέτοιων μεθόδων. Φυσικά, η διάθεση κάποιου να πληρώσει – ή η απαίτησή του να αποζημιωθεί για μια ανεπιθύμητη μεταβολή – μετριέται σε χρηματικές μονάδες και εξαρτάται από τον πλούτο του. Αφού οι πλούσιοι έχουν περισσότερες χρηματικές μονάδες, μπορούν να πληρώσουν περισσότερα για να επιτύχουν την εφαρμογή ενός μέτρου και συνεπώς οι προτιμήσεις τους θα έχουν μεγαλύτερη βαρύτητα στην ανάλυση κόστους – οφέλους. Έτσι, η μέθοδος αυτή φαίνεται να μεροληπτεί σε βάρος των προτιμήσεων των πιο αδύναμων, τους οποίους υποτίθεται θέλουν να βοηθήσουν διάφορες πολιτικές επιλογές (Hausman and McPherson, 2006, pp. 144-152). Βλέπε και Baldwin, Hutter and Rothstein, 2000, pp. 11-12. Πρέπει να σημειωθεί ότι η διάθεση κάποιου να πληρώσει (willingness-to-

βασικό ελάττωμα της ελαχιστοποίησης της επικινδυνότητας (Dorman, 1996, p. 188). Μια πλήρης ανάλυση κόστους – οφέλους αποτελεί εκτίμηση της φύσης ενός δημοσίου προγράμματος και της επίδρασής του στον κόσμο και συχνά απαιτεί προσφυγή όχι μόνο στα οικονομικά, αλλά και την επιστήμη, την τεχνολογία και την κοινωνιολογία (Rose-Ackerman, 1994, p. 54).

Η ανάλυση κόστους – οφέλους χρησιμοποιείται από τη δεκαετία του 1930 ως εργαλείο για τη λήψη αποφάσεων σε θέματα δημοσίων έργων και αμυντικών προγραμμάτων (Ogus, 1998, p. 56). Η ιδέα όμως της αξιοποίησής της για τον έλεγχο της σκοπιμότητας λήψης νομοθετικών μέτρων είναι πιο καινούρια: γενικεύτηκε στις ΗΠΑ με την απόφαση του Προέδρου Reagan που επέβαλε το 1981 σε όλες τις υπηρεσίες να υποβάλουν κάθε σημαντική ρύθμιση σε ανάλυση κόστους – οφέλους και να ζητούν την έγκριση του Προέδρου μόνο για όσες από αυτές εμφάνιζαν ένα πλεόνασμα οφέλους. Όχι μόνο έγινε υποχρεωτική η ανάλυση κόστους – οφέλους, αλλά το βάρος της απόδειξης τέθηκε σε αυτόν που έκανε την πρόταση. Ο έλεγχος της πληρότητας της ανάλυσης των ρυθμίσεων ανατέθηκε σε ειδικό γραφείο (Office of Management and Budget, OMB), που εξετέλεσε το έργο αυτό με ζήλο, γεγονός που οδήγησε στην απόσυρση ή την επαναδιατύπωση αρκετών ρυθμίσεων (Baldwin, 1995, pp. 193-196).¹⁶⁶

Στόχος της ανάλυσης κόστους – οφέλους είναι να ενθαρρυνθούν οι δημόσιες υπηρεσίες να αναλύουν τις συνέπειες των προτάσεών τους και να υπάρξει ένας μηχανισμός πειθαρχίας έτσι ώστε να επιτυγχάνονται αποδοτικότερα αποτελέσματα. Για το σκοπό αυτό, πριν υιοθετηθεί μια νομοθετική πρόταση, μπορούν να εξεταστούν: το κόστος και το όφελος που θα προκύψουν, η κατανομή τους σε κερδισμένους και χαμένους και πιθανές

pay) αφορά στατιστικές ζωές (statistical lives) και μικρές μεταβολές στην πιθανότητα θανάτου και όχι συγκεκριμένους πραγματικούς ανθρώπους για τους οποίους η πιθανότητα θανάτου θα μειωθεί από το ένα (δηλαδή τη βεβαιότητα) στο μηδέν (Viscusi, 2006, p. 40).

¹⁶⁶ Ακόμη και στις ΗΠΑ πάντως, το Ανώτατο Δικαστήριο απέκλεισε τη χρήση της ανάλυσης κόστους – οφέλους από τον Occupational Safety and Health Administration (OSHA) στην υπόθεση που αφορούσε τα όρια σκόνης βάμβακος [*American Textile Manufacturers Institute v. Donovan*, 452 U.S. 490 (1981)]. Σύμφωνα με την απόφαση αυτή, οι αποφάσεις του OSHA πρέπει να καθοδηγούνται από το αν η συμμόρφωση είναι τεχνικά εφικτή και όχι από τη σχέση κόστους – οφέλους.

εναλλακτικές προσεγγίσεις για την επίτευξη του ίδιου αποτελέσματος με μικρότερο κόστος (Ogus, 1998, p. 54 και Baldwin, 1995, pp. 193-196).¹⁶⁷

Η κατανομή του κόστους έχει ιδιαίτερη σημασία για τις μικρές επιχειρήσεις και αυτό πρέπει να λαμβάνεται υπ' όψιν κατά την εξέταση εναλλακτικών νομοθετικών προτάσεων. Ένα σημαντικό τμήμα του κόστους συμμόρφωσης με τη νομοθεσία για την υγεία και την ασφάλεια είναι σταθερό, δηλαδή άσχετο με τον όγκο του προϊόντος: στην περίπτωση αυτή, μια νομοθετική ρύθμιση μπορεί να έχει πολύ βαρύτερη επίδραση στις μικρές επιχειρήσεις, επηρεάζοντας τη δομή ενός κλάδου και ενισχύοντας τη θέση των μεγαλύτερων επιχειρήσεων (Ogus, 1998, p. 63).

Από την άλλη, αν υπάρχουν σημαντικές διαφορές στη νομοθετική μεταχείριση των επιχειρήσεων ανάλογα με το μέγεθός τους, δημιουργείται ο κίνδυνος να προβαίνουν οι εργοδότες όχι σε ουσιαστική, αλλά σε «δημιουργική συμμόρφωση», διασπώντας τυπικά τις μεγάλες επιχειρήσεις σε μικρότερες (Ogus, 1998, p. 63). Για παράδειγμα, στην Ελλάδα οι επιχειρήσεις με προσωπικό πάνω από 50 εργαζομένους έχουν περισσότερες υποχρεώσεις, μεταξύ των οποίων αυτής της χρησιμοποίησης των υπηρεσιών γιατρού εργασίας. Έχει λοιπόν κίνητρο ο εργοδότης που απασχολεί πάνω από 50 άτομα να διασπάσει την επιχείρησή του σε δύο, εκ των οποίων καμμία δεν θα έχει την υποχρέωση χρήσης υπηρεσιών γιατρού εργασίας.

¹⁶⁷ Η ανάλυση κόστους – οφέλους δεν αποτελεί πάντως το κατάλληλο εργαλείο όταν προέχουν ζητήματα αναδιανομής, αφού η διαδικασία αυτή είναι (για τους υποστηρικτές της) ουδέτερη ως προς το ποιος κερδίζει και ποιος χάνει. Για αρκετούς οικονομολόγους, η αναδιανομή δεν είναι κάτι άνευ σημασίας, αλλά πρέπει να επιτυγχάνεται μέσω ενός γενικού συστήματος φόρων και μεταβιβάσεων και όχι τμηματικά μέσω ενός ρυθμιστικού πλέγματος (Rose-Ackerman, 1994, p. 54) ή της παροχής υπηρεσιών «σε είδος». Για παράδειγμα, ένα από τα πλεονεκτήματα της ύπαρξης χρηματικών μεταβιβάσεων έναντι της παροχής «σε είδος» είναι η μικρότερη γραφειοκρατία και το χαμηλότερο κόστος που συνοδεύουν την πρώτη. Η πραγματικότητα δεν είναι όμως πάντοτε έτσι: ένας υγιής απατεώνας μπορεί να διεκδικήσει το χρηματικό ποσό που χορηγεί το κράτος για τη θεραπεία της υποτιθέμενης ασθένειάς του, δεν θα περιμένει όμως για ώρες στην ουρά ενός δημόσιου νοσοκομείου για να εξεταστεί. Επιπλέον, οι φορολογούμενοι μπορεί να έχουν συγκεκριμένες προτιμήσεις για το καταναλωτικό πρότυπο των ληπτών της οικονομικής βοήθειας κι έτσι να προτιμούν την παροχή υπηρεσιών «σε είδος», για παράδειγμα στο χώρο της υγείας (Hausman and McPherson, 2006, pp. 140-142). Γενικότερα, όταν η πληροφόρηση είναι ατελής, κάθε αναδιανεμητική φορολογία πρέπει να είναι παραμορφωτική. Αυτό σημαίνει ότι μπορεί να είναι επιθυμητές παρεμβάσεις στην αγορά που μεταβάλλουν την προ φόρων διανομή του εισοδήματος. Τέτοιου είδους παρεμβάσεις μειώνουν το βάρος της αναδιανεμητικής φορολογίας. Το συμπέρασμα είναι ότι τα ζητήματα της αποδοτικότητας και της διανομής δεν είναι εύκολο να διαχωριστούν (Stiglitz, 2002, p. 479).

Μια ιδιόμορφη πρακτική συναντάται στο Ηνωμένο Βασίλειο. Ο HSE χρησιμοποιεί ένα μίγμα ποσοτικών και ποιοτικών κριτηρίων για τον καθορισμό της σημασίας του κάθε κινδύνου, δηλαδή του ποιος κίνδυνος είναι τόσο μεγάλος ώστε να θεωρείται απαράδεκτος, ποιος είναι αποδεκτός δηλαδή τόσο μικρός ώστε να μην χρειάζονται μέτρα πρόληψης και τι γίνεται όταν ο κίνδυνος βρίσκεται μεταξύ των δύο αυτών ορίων. Για τον HSE, απαράδεκτος είναι ο κίνδυνος όταν η πιθανότητα θανάτου ενός εργαζομένου κατ' έτος είναι μεγαλύτερη από μία στις χίλιες, ενώ είναι αποδεκτός όταν η πιθανότητα είναι μικρότερη από μία στο εκατομμύριο.¹⁶⁸

Όταν ο κίνδυνος θεωρηθεί απαράδεκτος, απαιτείται διορθωτική δράση άσχετα με το κόστος. Όταν όμως βρίσκεται μεταξύ των δύο ορίων, στην περιοχή δηλαδή του ανεκτού (tolerability region), γίνεται προσπάθεια να εξισορροπηθεί το κόστος της μείωσης του κινδύνου με την αντίστοιχη ωφέλεια: για τον προσδιορισμό του κατάλληλου επιπέδου επικινδυνότητας χρησιμοποιούνται ως οδηγοί οι υπάρχουσες προδιαγραφές ή οι θεωρούμενες ως καλές πρακτικές. Αν δεν υπάρχει τίποτε τέτοιο, γίνεται ανάλυση κόστους – οφέλους, ενώ οι τιμές για την αξία της ανθρώπινης ζωής λαμβάνονται από το Υπουργείο Μεταφορών (Baldwin, Hutter and Rothstein, 2000, pp. 15-18). Το Υπουργείο Μεταφορών (Department for Transport, DfT) υπολογίζει την αξία που έχει η πρόληψη ενός θανατηφόρου τροχαίου ατυχήματος (value of preventing a fatality, VPF), συνεκτιμώντας το ανθρώπινο κόστος, το χαμένο προϊόν και το ιατρικό κόστος. Οι τιμές που χρησιμοποιεί ο HSE για τον υπολογισμό του οφέλους από τη λήψη μέτρων για την υγεία και την ασφάλεια, μπορούν να βρεθούν στην ιστοσελίδα του.¹⁶⁹ Το συνολικό όφελος από την πρόληψη θανατηφόρου ατυχήματος εκτιμάται (στις 13.04.2007) σε £1435000, σοβαρού ατυχήματος σε £38500, άλλου ατυχήματος σε £5500, ενώ για τη μέση επαγγελματική ασθένεια η τιμή είναι £8300.

¹⁶⁸ Όταν το κριτήριο για τη λήψη μέτρων ασφαλείας είναι η υπέρβαση μιας οριακής τιμής επικινδυνότητας, δηλαδή μιας πιθανότητας θανάτου (για παράδειγμα μία στο εκατομμύριο ετησίως), τότε το μέγεθος του πληθυσμού που εκτίθεται στον κίνδυνο δεν λαμβάνεται υπ' όψιν. Τέτοιου είδους πολιτικές βασίζονται μόνο στον ατομικό κίνδυνο και η απόφαση που θα ληφθεί μπορεί θεωρητικά να αφορά ένα και μόνο άτομο που απειλείται. Η ανάλυση κόστους – οφέλους αντίθετα, λαμβάνει υπ' όψιν τον αριθμό των ατόμων που εκτίθενται και συνεπώς τον κίνδυνο για το σύνολο του πληθυσμού (Viscusi, 2006, p. 53).

¹⁶⁹ Η διεύθυνση είναι <http://www.hse.gov.uk/economics/eauappraisal.htm>

Και η ανάλυση κόστους – οφέλους έχει πάντως μειονεκτήματα: μπορεί να χρησιμοποιηθεί από αυτούς που χαράσσουν πολιτική ως προπέτασμα για την συγκάλυψη άλλων σκοπιμοτήτων, για την παρεμπόδιση της συμμετοχής του κοινωνικού συνόλου στη διαβούλευση με την ταυτόχρονη παροχή προνομιακής πρόσβασης στους εκπροσώπους του επιχειρηματικού κόσμου, καθώς και για τη διάχυση της ευθύνης για τη λήψη των αποφάσεων (Baldwin, 1995, pp. 202-204). Επιπλέον, η οικονομική αποδοτικότητα δεν είναι μια αδιαμφισβήτητη αξία αποδεκτή από όλους, έτσι ώστε να αποτελεί έναν παράγοντα νομιμοποίησης της δράσης του ελεγκτικού μηχανισμού. Συχνά άλλωστε δεν περιλαμβάνεται ως στόχος ή κριτήριο στον ιδρυτικό νόμο του ελεγκτικού σώματος (Baldwin and McCrudden, 1987, pp. 53-54).¹⁷⁰

Το κυριότερο πάντως από τα μειονεκτήματά της είναι η τεράστια δυσκολία να ποσοτικοποιηθούν τα οφέλη από τη ρύθμιση των θεμάτων υγείας και ασφάλειας. Δεν είναι εύκολο να αποτιμηθούν χρηματικά η ανθρώπινη ζωή, η σωματική ακεραιότητα και η υγεία, ενώ δεν είναι σαφές αν είναι ηθικά και κοινωνικά αποδεκτή η αποτίμηση αυτή.¹⁷¹ Η απάντηση που συνήθως δίνουν οι οικονομολόγοι που χρησιμοποιούν τέτοιες αποτιμήσεις στους ηθικούς αυτούς ενδοιασμούς, είναι ότι δεν είναι αυτοί που κάνουν τον υπολογισμό: οι ίδιοι οι εργαζόμενοι σταθμίζουν το κόστος και το όφελος της αποδοχής επικίνδυνων εργασιών, ενώ ο οικονομολόγος απλώς παρατηρεί τη σχέση ανταλλαγής και τη χρησιμοποιεί για περαιτέρω ανάλυση (Dorman, 1996, p. 40). Για να έχει βέβαια βάση το επιχείρημα αυτό πρέπει να αποδέχεται κανείς τη «θεωρία του διαφορικού μισθού αποζημίωσης», οι προβληματικές

¹⁷⁰ Βλέπε για παράδειγμα το Ν. 2639 / 1998 με τον οποίο συστήνεται το Σ.ΕΠ.Ε. Στα άρθρα 6 και 7 που αναφέρονται στο έργο και τις αρμοδιότητες του Σ.ΕΠ.Ε. δεν γίνεται οποιαδήποτε μνεία της οικονομικής αποδοτικότητας. Αντίστοιχα, στο άρθρο 16 που αναφέρεται στις διοικητικές κυρώσεις δεν ορίζονται ως κριτήρια επιβολής κυρώσεων το οικονομικό όφελος ή το κόστος, αλλά η σοβαρότητα της παράβασης, η τυχόν επαναλαμβανόμενη μη συμμόρφωση στις υποδείξεις των αρμοδίων οργάνων, οι παρόμοιες παραβάσεις για τις οποίες έχουν επιβληθεί κυρώσεις στο παρελθόν και ο βαθμός υπαιτιότητας.

¹⁷¹ Υπάρχει μάλιστα η άποψη, ότι και μόνο το γεγονός της «επικόλλησης» μιας τιμής σε μια αξία ή ποιότητα, προκαλεί μια θεμελιώδη μεταβολή της, αφού τη μετατρέπει σε εμπόρευμα. Χάνεται λοιπόν η δυνατότητα των ανθρώπων να νιώσουν αλληλεγγύη, φρίκη ή αποστροφή. (Dorman, 1996, pp. 100-101). Από την άλλη πλευρά όμως, υπάρχει η άποψη ότι για να μην διαστρεβλώνεται η συζήτηση, δεν πρέπει να τίθεται το ερώτημα «πόσο αξίζει μια ζωή;» Το ερώτημα που πρέπει να τίθεται είναι «πόσα χρήματα πρέπει να δαπανώνται ανά ζωή που σώζεται;», που είναι βέβαια αρκετά διαφορετικό (Βρετανικός Ιατρικός Σύλλογος, 1998, σ. 348-349).

υποθέσεις της οποίας έχουν ήδη αναλυθεί στο πρώτο κεφάλαιο.¹⁷² Από την άλλη, για τους υποστηρικτές της ανάλυσης κόστους – οφέλους, ακόμη κι όταν η ανάλυση δεν μπορεί να γίνει με ακρίβεια, οι ρυθμιστικές αρχές πρέπει να κάνουν μια συστηματική προσπάθεια να καταγράψουν και να αναλύσουν όλες τις εναλλακτικές λύσεις (Rose-Ackerman, 1994, p. 60).

Ακόμη όμως κι αν μπορούσαν να αντιμετωπιστούν τα μειονεκτήματα αυτά, προκύπτει ένα ακόμη πρόβλημα: οι προτιμήσεις του ατόμου¹⁷³ όπως συνάγονται από τις συναλλαγές του στην αγορά (στον ιδιωτικό του δηλαδή βίο), δεν καθορίζουν αναγκαστικά και τη στάση του ως πολίτη (στο δημόσιο βίο). Οι επιλογές που κάνει το άτομο στη σφαίρα του ιδιωτικού δεν ταυτίζονται πάντα με τις επιλογές του στη σφαίρα του δημοσίου. Συνεπώς, κάθε υπολογισμός του οφέλους από τη ρύθμιση των θεμάτων υγείας και ασφάλειας, θα έβρισκε εφαρμογή μόνο στα άτομα ως εργαζομένους και όχι ως πολίτες. Για τους πολίτες θέματα όπως η προστασία της ανθρώπινης ζωής είναι αντικείμενο δημόσιας διαβούλευσης και όχι απλώς ιδιωτικής συναλλαγής (Dorman, 1996, pp. 102-104 και Hausman and McPherson, 2006, p. 150).

Έτσι, αποκτά ιδιαίτερη σημασία η επιλογή της διαδικασίας λήψης αποφάσεων που είναι κάθε φορά κατάλληλη. Θα ήταν λανθασμένη οποιαδήποτε προσπάθεια των πολιτικών ή της δημόσιας διοίκησης να καθορίσει τους τύπους ψωμιού που προσφέρονται στο καταναλωτικό κοινό: ο καταναλωτής πρέπει να είναι ελεύθερος να αποφασίσει τί θα αγοράσει. Από την άλλη πλευρά όμως, η νόθευση του ψωμιού με επικίνδυνα χημικά απειλεί

¹⁷² Συνεχίζεται πάντως η προσπάθεια πλήθους οικονομολόγων να αποτιμήσουν την ανθρώπινη ζωή. Για μια καταγραφή βλέπε Viscusi, 1993, pp. 1924-1931, αλλά και Viscusi, Vernon and Harrington, 2000, pp. 661-684. Οι περισσότερες εκτιμήσεις καταλήγουν σε μία αποτίμηση μεταξύ των τριών και των επτά εκατομμυρίων δολαρίων για εργαζομένους σε θέσεις μέσης επικινδυνότητας (Viscusi, 1993, p. 1930 και Viscusi, 1999, p. 38). Οι αντίστοιχες εκτιμήσεις για μη θανατηφόρους τραυματισμούς κινούνται μεταξύ εικοσιπέντε και πενήντα χιλιάδων δολαρίων (Viscusi, 1993, p. 1935).

¹⁷³ Οι αναλύσεις της κοινωνίας – και στην οικονομική επιστήμη – αρχίζουν συχνά με το «άτομο», δηλαδή έναν ανεξάρτητο ενήλικα που ακολουθεί το δικό του δρόμο στον κόσμο. Συχνά χρησιμοποιείται ως εικόνα ο Ροβινσώνας Κρούσος που ζει μόνος του σε ένα έρημο νησί. Η προσέγγιση αυτή του ανθρώπου ως «ατόμου» αποτελεί ένα χρήσιμο μεθοδολογικό εργαλείο: καθιστά δυνατή την εξέταση κάθε στοιχείου χωριστά και τη σαφέστερη κατανόηση των αλληλεπιδράσεων. Ως περιγραφή όμως του τρόπου ζωής των ανθρώπων, το ανεξάρτητο αυτό «άτομο» αποτελεί μάλλον φαντασικό κατασκεύασμα. Στην πραγματικότητα, οι άνθρωποι δεν ζουν σε απομόνωση αλλά μέσα στην κοινωνία, αλληλεξαρτώμενοι και όχι ανεξάρτητοι (Spicker, 2004, σ. 41-42).

την υγεία και παραβιάζει κάθε έννοια εντιμότητας, ενώ κανείς δεν προτείνει να αφεθεί το θέμα στους μηχανισμούς της αγοράς (Dorman, 1996, pp. 102-103). Επιπλέον, υπάρχει και η άποψη ότι η αντίληψη για την ύπαρξη δύο μόνο πεδίων στην κοινωνία είναι λανθασμένη. Εκτός από το κράτος και την αγορά (ή το δημόσιο και το ιδιωτικό), υπάρχει και η κοινωνία των πολιτών που περιλαμβάνει την οικογένεια και άλλους μη οικονομικούς θεσμούς (Giddens, 1999 / 2002, σ. 125).

Από την άλλη, ο διαχωρισμός των επιλογών σε αυτές που γίνονται στη σφαίρα του δημοσίου, αυτές που γίνονται στη σφαίρα του ιδιωτικού και εκείνες που σχετίζονται με την κοινωνία των πολιτών δεν μπορεί να είναι απόλυτος, αφού κατά κανόνα αφορούν τα ίδια πρόσωπα: οι εργοδότες, οι εργαζόμενοι, οι επενδυτές και οι καταναλωτές μπορούν να είναι ταυτόχρονα ψηφοφόροι, ένορκοι, υπάλληλοι ελεγκτικών μηχανισμών, αλλά και γείτονες, συγγενείς κλπ.¹⁷⁴ Συνεπώς, μια ολοκληρωμένη και διεπιστημονική¹⁷⁵ προσέγγιση των οικονομικών και κοινωνικών επιστημών είναι αναγκαία: η πραγματικότητα δεν μπορεί να χωριστεί σε τμήματα όπως ένα πανεπιστήμιο (Olson and Kähkönen, 2000, p. 7).¹⁷⁶ Για παράδειγμα, όταν κάποιος επιλέγει τόπο κατοικίας δεν λαμβάνει υπ' όψιν του μόνο την τιμή, αλλά και την απόσταση από τον τόπο εργασίας του, την πρόσβαση σε αγορές, την εκπαίδευση των παιδιών του, το είδος των γειτόνων, την αισθητική της περιοχής, στερεότυπα και προκαταλήψεις (ανατολικές – δυτικές συνοικίες) και φυσικά τα θέματα

¹⁷⁴ Για τον Spicker (2004, σ. 34-35), οι άνθρωποι κατέχουν ρόλους στην κοινωνία και οι ρόλοι αυτοί δομούν τις κοινωνικές τους σχέσεις. Ο ρόλος είναι το κομμάτι που κάποιος παίζει και καθορίζει τα είδη των πράξεων του προσώπου. Αυτό φαίνεται περισσότερο στο επάγγελμα του καθενός, που δομεί μια εικόνα, όχι μόνο της εργασίας, αλλά και της εκπαίδευσης, του κοινωνικού περιβάλλοντος και γενικά των προτύπων ζωής του ατόμου. Οι άνθρωποι τείνουν να αναλαμβάνουν πολλούς ρόλους ταυτόχρονα: κανένας δεν είναι μόνο δάσκαλος, μόνο γονέας ή μόνο παιδί. Οι ρόλοι συνοψίζουν το εύρος των σχέσεων που συνάπτει ένα άτομο.

¹⁷⁵ Για τις δυνατότητες και τα όρια της διεπιστημονικότητας, βλέπε Καζάκο, 2006, σ. 295-313.

¹⁷⁶ Με τα λόγια του Τζον Μέιναρντ Κέινς (John Maynard Keynes), «... ο μεγάλος οικονομολόγος πρέπει να διαθέτει ένα σπάνιο συνδυασμό χαρισμάτων. Πρέπει να είναι μαθηματικός, ιστορικός, πολιτικός, φιλόσοφος –σε κάποιο βαθμό. Πρέπει να αντιλαμβάνεται τα σύμβολα και να εκφράζεται με λέξεις. Πρέπει να μελετά το ειδικό στο πλαίσιο του γενικού και να θίγει το αφηρημένο και το συγκεκριμένο μαζί, στην ίδια σκέψη. Πρέπει να μελετά το παρόν υπό το φως του παρελθόντος για τους σκοπούς του μέλλοντος. Κανένα κομμάτι από την ανθρώπινη φύση ή τους ανθρώπινους θεσμούς δεν πρέπει να βρίσκεται μακριά από το βλέμμα του.» (Heilbroner, 1998 / 2000, σ. 390-391). Προφανώς, πρόκειται πραγματικά για σπάνιο συνδυασμό χαρισμάτων.

ασφάλειας: περιβαλλοντική ρύπανση, κυκλοφοριακό φόρτο, εγκληματικότητα κλπ.

Έτσι, δεν υπάρχει ένας και μοναδικός τρόπος προσέγγισης των διαφόρων καθεστώτων ρύθμισης που υπάρχουν για τον κάθε κίνδυνο. Η έμφαση που θα δοθεί στην κάθε διάσταση του θέματος εξαρτάται από τα αναλυτικά ενδιαφέροντα του εκάστοτε παρατηρητή. Ο παραδοσιακός νομικός θα ασχοληθεί κατά προτεραιότητα με τους τυπικούς κανόνες, ο θιασώτης των θεσμικών οικονομικών με τη βασική δομή των κινήτρων, ο ανθρωπολόγος με το κυρίαρχο πρότυπο στάσεων και πεποιθήσεων, ο πολιτικός επιστήμονας με την κατανομή της ισχύος μεταξύ των δρώντων υποκειμένων, ο ιστορικός με τον τρόπο που το παρελθόν διαμορφώνει το παρόν κλπ. Βεβαίως αυτές οι οπτικές παρουσιάζουν πολλές επικαλύψεις (Hood, Rothstein and Baldwin, 2001, pp. 12-13).

Υπό μια κοινωνιολογική προοπτική, οι κίνδυνοι είναι κατ' εξοχήν κοινωνικές κατασκευές και η βαρύτητά τους δεν μπορεί να κατανοηθεί επαρκώς με μοντέλα της επιστήμης και της τεχνικής.¹⁷⁷ Όπως γράφει ο Ulrich Beck:

Πολύ πιο καθοριστικές είναι οι πολιτισμικά κυρίαρχες αντιλήψεις περί ασφάλειας και οι (δικαιικά) θεσμοποιημένοι κανόνες ασφάλειας. Τούτα προκαθορίζουν πότε και γιατί κάτι θεωρείται ως επαρκώς αποδεκτό ή ως σκανδαλώδες και εξαιρετικά ανησυχητικό. Οι ιστορικά δημιουργημένες, πολιτισμικά κυρίαρχες αξιακές ιδέες, που ενισχύονται κάθε τόσο μέσω δημόσιων συζητήσεων, καθορίζουν ποιες ανασφάλειες και απειλές κατά της ζωής είναι «κανονικές» και μπορούν να αγνοηθούν και ποιες, αντίθετα, οδηγούν σε διαμαρτυρίες και επαναστάσεις, εξεγέρσεις, ξεσπάσματα οργής και ανατροπές κυβερνήσεων κλπ, στην περίπτωση της συγκάλυψης και ουδετεροποίησής τους (Beck, 1993 / 1996, σ. 126).

Σε αντίστοιχα συμπεράσματα φαίνεται να οδηγούν και τα εμπειρικά δεδομένα. Οι εργαζόμενοι αντιδρούν «κανονιστικά» (normatively) στους

¹⁷⁷ Βλέπε και Vogel, 2001, pp. 16-17. Με τέτοιου είδους προσεγγίσεις, το ρίσκο έχει πολυδιάστατο χαρακτήρα και δεν μπορεί να καταλήγει να αντιμετωπίζεται ως ένα απλό γινόμενο πιθανότητας και συνεπειών (Baldwin, Hutter and Rothstein, 2000, pp. 12-13).

εργασιακούς κινδύνους· εμφανίζονται δηλαδή να έχουν ένα επίπεδο ανοχής, που αν ξεπεραστεί γίνεται η βάση για μια ηθικά φορτισμένη μορφή σύγκρουσης: οι επιχειρήσεις που παραβιάζουν τις νόρμες των εργαζομένων, δεν αντιμετωπίζονται απλώς ως αντίπαλοι, αλλά ως ανήθικοι εκμεταλλευτές.¹⁷⁸ Δεν είναι λοιπόν το επίπεδο της επικινδυνότητας αυτής καθ' αυτής που απασχολεί τους εργαζομένους, αλλά το επίπεδο της επικινδυνότητας σε σχέση με τα πρότυπά τους και τις προσδοκίες τους. Έτσι, ο εργασιακός κίνδυνος δεν οδηγεί πάντα σε συγκρούσεις (Dorman, 1996, pp. 123-127).

Ένα αντικειμενικά μικρότερο ρίσκο μπορεί να αντιμετωπιστεί με ισχυρότερη αντίδραση, αν ξεπερνά το αντίστοιχο πρότυπο των εργαζομένων. Μάλιστα, αν το πρότυπο αυτό μεταβληθεί προς το αυστηρότερο, το αντιληπτό ρίσκο (perceived risk) μπορεί να αυξηθεί, ακόμη κι αν αντικειμενικά παραμένει σταθερό (Dorman, 1996, p. 184). Έτσι, κάποιος κίνδυνος που παλαιότερα ήταν ανεκτός από όλους, μπορεί ξαφνικά να θεωρηθεί απαράδεκτος επειδή οι συνέπειές του προβλήθηκαν από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης.¹⁷⁹ χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα των ήδη τοποθετημένων πλακών που περιέχουν αμιάντο, όπου συχνά οι αντιδράσεις είναι υπερβολικές.¹⁸⁰ Από την

¹⁷⁸ Για τη γενικότερη σημασία που έχουν οι νόρμες και το πώς επιβάλλονται, βλέπε Posner, 1997, pp. 365-369. Κάποιες από τις νόρμες επιβάλλονται μέσω της δυσαρέσκειας του κοινωνικού συνόλου, που μπορεί να φτάνει μέχρι την κατακραυγή ή και τον «οστρακισμό».

¹⁷⁹ Σχετική είναι η μεταφορά σύμφωνα με την οποία τα σήματα για τους κινδύνους φιλτράρονται μέσω σταθμών κοινωνικής ενίσχυσης (social amplification stations), όπως ομάδες πίεσης, πολιτικοί φορείς, ΜΜΕ και επιστημονικές ομάδες κι ότι αυτό το φιλτράρισμα ενισχύει ή ελαχιστοποιεί ορισμένες πλευρές των κινδύνων (Baldwin, Hutter and Rothstein, 2000, p. 13). Ένα παράδειγμα άμβλυνσης κινδύνου (risk attenuation) από πολιτικούς και ΜΜΕ είναι αυτό του ραδονίου: πρόκειται για ραδιενεργό αέριο που εκλύεται σε μικρές ποσότητες από τους βράχους και το χώμα. Η μακροχρόνια έκθεση σε ραδόνιο συγκεντρωμένο σε κτίρια, ορυχεία ή σπηλιές δημιουργεί μια σημαντική πιθανότητα εμφάνισης καρκίνου του πνεύμονα. Η βελτίωση της μόνωσης στα σύγχρονα κτίρια αυξάνει τη συγκέντρωση ραδονίου και επιτείνει τον κίνδυνο. Έτσι, στο Ηνωμένο Βασίλειο εκτιμάται ότι το 5% των καρκίνων του πνεύμονα συνδέονται με το ραδόνιο. Ταυτόχρονα, πρόκειται για εύκολα αντιμετωπίσιμη απειλή που δεν δημιουργεί υψηλό κόστος: κατά πάσα πιθανότητα, αρκεί ένα καλό σύστημα εξαερισμού. Παρ' όλα αυτά, η κάλυψη του θέματος από τα ΜΜΕ είναι ελάχιστη, ενώ η κοινή γνώμη προτιμά να ασχολείται με τους κινδύνους από τεχνητές πηγές ραδιενέργειας, όπως τα πυρηνικά εργοστάσια ηλεκτροπαραγωγής ή τα πυρηνοκίνητα υποβρύχια (Hood, Rothstein and Baldwin, 2001, pp. 38-40). Βλέπε και Βρετανικό Ιατρικό Σύλλογο, 1998, σ. 94-97. Για το φαινόμενο της άμβλυνσης του κινδύνου και την πιθανότητα να αγνοηθεί η απειλή από την αρμόδια ελεγκτική υπηρεσία, βλέπε Rothstein, 2003.

¹⁸⁰ Ο κίνδυνος για τους μη καπνιστές είναι μικρός, ακόμη και μετά από σοβαρή έκθεση σε σκόνη αμιάντου. Αντιθέτως, ο καπνός του τσιγάρου και η σκόνη αμιάντου είναι δύο

άλλη, ένα σοβαρό πρόβλημα ασφάλειας μπορεί να υφίσταται για πολύ καιρό, χωρίς να του δίνεται η δέουσα σημασία, όταν όμως πάρει δημοσιότητα λόγω μιας πολύνεκρης καταστροφής μπορεί να αναληφθεί κάποια δράση: η δημόσια αντίληψη του κινδύνου φαίνεται να εξαρτάται περισσότερο από τέτοιες καταστροφές παρά από στατιστικά στοιχεία ρουτίνας (Βρετανικός Ιατρικός Σύλλογος, 1998, σ. 164-165).

Το ρόλο των προτύπων για τους εργαζομένους μπορούν φυσικά να διαδραματίσουν και οι κυβερνητικές ρυθμίσεις (για παράδειγμα τα όρια έκθεσης σε παράγοντες), παράλληλα με τον κύριο σκοπό τους που είναι να μεταβάλλουν τη συμπεριφορά με τη θέσπιση διατάξεων αναγκαστικού δικαίου.¹⁸¹ Πρόκειται για μια λειτουργία των ρυθμίσεων που συνήθως αγνοείται,¹⁸² ενώ μπορεί να επηρεάσει τον τρόπο σκέψης των ανθρώπων (Dorman, 1996, pp. 209-210). Μάλιστα, υπάρχει η άποψη ότι η κύρια λειτουργία κάθε νόμου είναι η καθοδήγηση των προσδοκιών (Hayek, 1982, vol. 1 pp. 88-89).

Υπάρχουν πάντως και χώρες, όπως αυτές της Νότιας Ευρώπης, όπου δεν υπάρχει παράδοση σεβασμού στο νόμο, αλλά περιφρόνησής του. Για παράδειγμα, αρκετοί άνθρωποι στην Ελλάδα θεωρούν τη φοροδιαφυγή, την παραβίαση του Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας και τις πολεοδομικές αυθαιρεσίες ως κάτι αυτονόητο ή και τίτλο τιμής. Όπως γράφει ο Χαρίδημος Κ. Τσούκας:

παράγοντες που πολλαπλασιάζουν ο ένας τις επιδράσεις του άλλου (Βρετανικός Ιατρικός Σύλλογος, 1998, σ. 99-100).

¹⁸¹ Σύμφωνα με τον Posner (1997, p. 368), ο νόμος συμπληρώνει και υποκαθιστά τις νόρμες. Επίσης, σύμφωνα με το Shavell (2002, pp. 254-255), ο νόμος έχει ως παραπροϊόν (by-product) την ωφέλιμη μεταβολή των ηθικών πεποιθήσεων και την ενδυνάμωση των ηθικών κυρώσεων. Γενικότερα, ο νόμος και η ηθική δεν είναι μεταξύ τους ανεξάρτητα.

¹⁸² Εκφράζεται όμως και αντίθετη γνώμη, ότι δηλαδή οι κυβερνήσεις έχουν μάθει να χρησιμοποιούν τις απαγορεύσεις, όχι με την προσδοκία της συμμόρφωσης, αλλά με την ελπίδα να οδηγήσουν σε μια διαφορετική συμπεριφορά. Παρατίθεται μάλιστα και σχετικό παράδειγμα από τη Σουηδία (Spicker, 2004, σ. 300-301).

Σε κάθε περίπτωση, για διάφορους λόγους, ο Έλληνας πολίτης δεν νιώθει να δεσμεύεται από αφηρημένες αρχές καθολικής εφαρμογής. Τι είναι νόμιμο και τι όχι δεν τον απασχολεί ιδιαίτερα, ενίοτε μάλιστα ούτε καν το αντιλαμβάνεται, αρκεί να γίνει η δουλειά του. Η επίκληση του νόμου δεν επιφέρει αυτόματη συμμόρφωση, αλλά μάλλον έκπληξη, χλευασμό ή αναζήτηση μεθόδων παράκαμψης. (...) Καθοριστικό παράγοντα για τη διαιώνιση της κουλτούρας της ανομίας αποτελεί η συμπεριφορά των «αρχόντων». Αν αυτοί που ασκούν έλλογη εξουσία δεν τηρούν το νόμο, η συμπεριφορά τους αντιγράφεται από τους πολίτες και διαχέεται σε όλο το κοινωνικό σώμα (Τσούκας, 2007b, σ. 35)

2.9 ΠΑΡΑΛΛΗΛΑ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΚΑΙ ΑΝΤΙΦΑΣΕΙΣ

Η πολιτική δεν είναι ακριβής επιστήμη.

Βίσμαρκ (αναφέρεται στο *Chambers Dictionary of Quotations*, 1996, p. 164)

Άσχετα πάντως με το ποιος θα είναι ο στόχος της ρυθμιστικής παρέμβασης του κράτους στα θέματα υγείας και ασφάλειας των εργαζομένων (ελαχιστοποίηση της επικινδυνότητας, εξίσωση οριακού κόστους με το αντίστοιχο οριακό όφελος ή κάποιος άλλος), υπάρχει πάντοτε το πρόβλημα της παράλληλης ύπαρξης πολλών νομοθετικών πλαισίων και της ταυτόχρονης δράσης πολλών ελεγκτικών μηχανισμών που έχουν διαφορετικό μεταξύ τους λόγο ύπαρξης. Εκτός από την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων, οι επιχειρήσεις ελέγχονται για θέματα περιβάλλοντος, προστασίας του καταναλωτή, ασφάλειας των τροφίμων, διασφάλισης των προσωπικών δεδομένων και του απορρήτου των επικοινωνιών, ανταγωνισμού, χρηματιστηριακού δικαίου και εταιρικής διακυβέρνησης κλπ.

Η ανάγκη ταυτόχρονης συμμόρφωσης με τόσα διαφορετικά νομοθετήματα δημιουργεί ένα τεράστιο φόρτο εργασίας για τα στελέχη των επιχειρήσεων, αφού είναι δύσκολη ακόμη και η απλή ανάγνωση όλων των διατάξεων που πρέπει να εφαρμοστούν. Αν προσπαθήσουν να συμμορφωθούν πλήρως σε όλες τις απαιτήσεις που σχετίζονται με κάποιο

από τα νομοθετικά πλαίσια που τους αφορούν, πιθανότατα θα παραμελήσουν κάποιες από τις απαιτήσεις των υπολοίπων. Το σε ποιο πεδίο θα δοθεί βάρος από την επιχείρηση, συχνά εξαρτάται από το ποιο στέλεχος ή τμήμα χειρίζεται το κάθε θέμα και πόση πειθώ ή επιρροή έχει εντός της επιχείρησης (Haines and Gurney, 2003, p. 370).

Κάποιες φορές μάλιστα, οι διατάξεις που καλείται να εφαρμόσει η επιχείρηση λαμβάνουν ένα χαρακτήρα ιδιαίτερα λεπτομερειακό και προδιαγράφουν συγκεκριμένες διαδικασίες που πρέπει αυτή να ακολουθήσει. Επειδή απαιτεί πολύτιμο εργασιακό χρόνο, η «υπερρύθμιση» (over-regulation) αυτή μειώνει τη δυνατότητα του στελέχους της επιχείρησης (για παράδειγμα του μηχανικού) να δράσει αποτελεσματικά: δυσκολεύει τις συναντήσεις με συναδέλφους του, την ενημέρωση για τις εξελίξεις στο αντικείμενό του κλπ. Τελικά, η «υπερρύθμιση» μπορεί να οδηγήσει σε μείωση του βαθμού συμμόρφωσης λόγω της απογοήτευσης που προκαλεί (Haines and Sutton, 2003, p. 5).

Ιδιαίτερα στο πεδίο της υγείας και της ασφάλειας, οι πολύ λεπτομερειακοί, «νομικίστικοι» και συχνά απαρχαιωμένοι κανονισμοί – αλλά και οι αντίστοιχου τύπου επιθεωρήσεις – κάποιες φορές αποτυγχάνουν να εμποδίσουν μεγάλα ατυχήματα, αφού αποκοιμίζουν τα στελέχη των επιχειρήσεων με μια ψευδή αίσθηση ασφάλειας και επιτρέπουν την ύπαρξη «τυφλών σημείων» (blind spots) που οδηγούν σε ατυχήματα. Για την αντιμετώπιση τέτοιων προβλημάτων συνήθως προτείνεται οι ρυθμιστικές αρχές να ενθαρρύνουν τα στελέχη των επιχειρήσεων να έχουν διαρκώς κατά νου τις βασικές προθέσεις της νομοθεσίας – δηλαδή τη δημιουργία ενός ασφαλούς εργασιακού περιβάλλοντος κλπ – και να «μεταφράζουν» αυτές τις προθέσεις στο ειδικό και διαρκώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον της κάθε επιχείρησης. Με τη λογική αυτή δεν αναιρείται ο ρόλος των επιθεωρήσεων, αλλά η έμφαση δεν θα πρέπει να δίνεται τόσο στις λεπτομέρειες όσο στο αν η επιχείρηση κάνει συντονισμένες προσπάθειες για να διασφαλίσει ότι όλα τα

υποσυστήματά της εκτιμούν και αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο (Haines and Sutton, 2003, p. 3).¹⁸³

Όσοι υποστηρίζουν μια προσαρμοστική (resilient) προσέγγιση στη διαχείριση του κινδύνου θεωρούν ότι οι καλύτερες πρακτικές αναπτύσσονται μέσω της επίλυσης συγκεκριμένων προβλημάτων και όχι από προσπάθειες πρόβλεψης κάθε κινδύνου: οι ευέλικτες διαδικασίες προσφέρουν καλύτερη ανταπόκριση, αν και απαιτούν μεγαλύτερη διακριτική ευχέρεια από τους διοικούντες. Από την άλλη όμως, υπάρχει η επιφύλαξη ότι κάποιοι κίνδυνοι μπορεί να έχουν τέτοια βαρύτητα που η κοινωνία δεν μπορεί να υιοθετήσει μια στάση του τύπου «βλέποντας και κάνοντας», αλλά απαιτεί την αφιέρωση μεγάλης προσπάθειας και σημαντικών πόρων για την πρόληψή τους (Baldwin, Hutter and Rothstein, 2000, p. 32).

Μια επιπλέον αντίθεση τίθεται συνήθως μεταξύ της συστημικής προσέγγισης και εκείνης που βασίζεται στην απόδοση προσωπικής ευθύνης (blame-based). Όσοι συντάσσονται με την πρώτη, θεωρούν ότι η απόδοση προσωπικών ευθυνών υποβαθμίζει το ρόλο των συλλογικοτήτων και των οργανώσεων στην πρόκληση του κινδύνου: οι λανθασμένες διαδικασίες λήψης των αποφάσεων, οι κακές εργασιακές πρακτικές και άλλα λανθάνοντα προβλήματα μπορεί απλώς να έχουν κληρονομηθεί από το παρελθόν. Η συστημική προσέγγιση δίνει έμφαση στο θεσμικό περιβάλλον εντός του οποίου λαμβάνονται οι αποφάσεις από τα άτομα και επιτρέπει την ύπαρξη ανάδρασης για τα ελαττώματα του συστήματος που οδηγούν σε κινδύνους. Σε κάθε περίπτωση όμως, δεν πρέπει να αγνοείται ή να υποτιμάται η διάθεση της κοινής γνώμης για καταλογισμό ευθυνών σε πρόσωπα (Baldwin, Hutter and Rothstein, 2000, p. 32).

¹⁸³ Γενικά, δύο είναι οι λογικές που εμφανίζονται συνήθως σε θέματα ρύθμισης. Η μία είναι προσανατολισμένη στη θέσπιση κάποιων προδιαγραφών προς τις οποίες απαιτείται να υπάρξει πλήρης συμμόρφωση, ενώ η άλλη είναι προσανατολισμένη στην επίτευξη κάποιων επιδόσεων ή αποτελεσμάτων. Στη δεύτερη περίπτωση, οι μέθοδοι με τις οποίες θα επιτευχθούν τα εν λόγω αποτελέσματα παραμένουν υπόθεση του ελεγχόμενου. Πρέπει να αναφερθεί ότι οι δύο αυτές λογικές αποτελούν τα άκρα ενός φάσματος: στην πράξη συνυπάρχουν σε διαφορετικούς βαθμούς, γεγονός που έχει ψυχολογικές, κοινωνικές και νομικές συνέπειες. Έχει σημασία αν οι ρυθμίσεις αντιμετωπίζουν πλευρές του προβλήματος που έχουν τεχνικό χαρακτήρα (οπότε μπορούν να είναι εξειδικευμένες) ή αν προσπαθούν να επηρεάσουν την ανθρώπινη συμπεριφορά, οπότε πρέπει να τίθενται έχοντας υπ' όψιν τις πιθανές ψυχολογικές αντιδράσεις των ανθρώπων τους οποίους αφορούν. Στην περίπτωση αυτή, οι ρυθμίσεις πρέπει να είναι πιο εύκαμπτες (Wilpert, 2008, pp. 372-373).

Σχετικό είναι και το ζήτημα της δημιουργίας και διατήρησης μιας κουλτούρας ανοχής στο ανθρώπινο σφάλμα. Είναι καθολικά αποδεκτό ότι το ανθρώπινο σφάλμα δεν μπορεί να προληφθεί εξ ολοκλήρου: σφάλματα διαπράττουν οι εργοδότες, οι εργαζόμενοι και τα ελεγκτικά όργανα. Τα σφάλματα όμως είναι μια ευκαιρία για μάθηση και θα ήταν καταστροφικό να μην εκμεταλλεύεται κανείς τέτοιες ευκαιρίες. Αν όμως κάποιος φοβάται ότι θα του αποδοθούν ευθύνες, είναι εύλογο να προσπαθήσει να αποκρύψει κρίσιμες πληροφορίες. Για να μπορέσει λοιπόν να υπάρξει μια διαδικασία αμοιβαίας μάθησης, μετά από κάθε σφάλμα – που εξ ορισμού έγινε αθέλητα – δεν πρέπει να αναζητείται πάντα ο ένοχος, αλλά οι γενεσιουργές αιτίες που οδήγησαν στο ατύχημα (Wilpert, 2008, pp. 374-375).

Από την άλλη πλευρά όμως, τα θύματα ενός ατυχήματος – που μπορεί να οφείλεται σε ανθρώπινο σφάλμα – έχουν την απαίτηση να αποζημιωθούν για τη βλάβη που υπέστησαν. Η αναζήτηση ευθυνών και η διεκδίκηση αποζημιώσεων είναι διάχυτες στη σύγχρονη εποχή και – με την παραπάνω λογική – αποτελούν ένα εμπόδιο στη διαδικασία της μάθησης και της βελτίωσης των συνθηκών ασφαλείας. Η απάντηση στο υποτιθέμενο αδιέξοδο είναι μάλλον απλή. Αν δεν υπήρχε ο φόβος των ευθυνών και των αποζημιώσεων δεν θα υπήρχαν και πολλά κίνητρα για τη διερεύνηση των ατυχημάτων, είτε κανείς προσανατολίζεται στην αναζήτηση του υπευθύνου, είτε των γενεσιουργών αιτιών. Οι επιχειρηματίες θα συνέχιζαν να εστιάζουν την προσοχή τους στις πωλήσεις, το μερίδιο αγοράς, το κόστος λειτουργίας και τα κέρδη της επιχείρησής τους και θα έθεταν στο περιθώριο ζητήματα όπως η ασφάλεια των εργαζομένων ή η προστασία του περιβάλλοντος. Άλλωστε, η πανταχού παρούσα περιορισμένη ορθολογικότητα εμποδίζει την προσοχή οποιουδήποτε να εστιάζει σε πολλά ζητήματα ταυτόχρονα. Με άλλα λόγια, ένοχος θα ήταν ο «απρόσεχτος» εργαζόμενος και γενεσιουργό αίτιο η «κακιά στιγμή».¹⁸⁴

¹⁸⁴ Εκεί πάντως που μπορεί να ανθίσει η διαδικασία της αμοιβαίας μάθησης, χωρίς να υπάρχει ο φόβος των ευθυνών και των αποζημιώσεων, είναι στην περίπτωση του «παρ' ολίγον ατυχήματος». Στην περίπτωση αυτή, κανείς δεν περιμένει να αποζημιωθεί και έτσι, δεν υπάρχει το ισχυρό κίνητρο για την απόκρυψη στοιχείων. Δίνεται λοιπόν η ευκαιρία στο τεχνικό επιτελείο της επιχείρησης να μελετήσει την αλληλουχία των γεγονότων που οδήγησαν στο

Ούτε όμως η παραπάνω «ευέλικτη» πρακτική των ρυθμιστικών αρχών μπορεί να αντιμετωπίσει επαρκώς την ύπαρξη αντιφάσεων ή ακόμη και αντικρουόμενων μεταξύ τους διατάξεων που κάποιες φορές εμφανίζονται και τις οποίες καλούνται να εφαρμόσουν οι ελεγχόμενες επιχειρήσεις.¹⁸⁵ Οι αντιφάσεις αυτές σχετίζονται με τη διαφορετική πολιτική ή ιδεολογική βάση επί της οποίας στηρίζονται τα διάφορα ρυθμιστικά πλαίσια. Για παράδειγμα, η νομοθεσία για την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων έχει ένα στόχο «πατερναλιστικό»,¹⁸⁶ δηλαδή την προστασία των εργαζομένων, θέτοντας το στόχο αυτό υπεράνω της επίτευξης του ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων. Η νομοθεσία αυτή απαιτεί για την εφαρμογή της συλλογική προσπάθεια και συνεργασία μεταξύ επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στην ίδια παραγωγική διαδικασία ή αλυσίδα (Haines and Gurney, 2003, pp. 358-359).

Έτσι, κάποια νομοθετήματα προσπάθησαν να επεκτείνουν την ευθύνη μιας επιχείρησης πέρα από τους δικούς της εργαζομένους και να την καταστήσουν υπεύθυνη και για την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων των υπεργολάβων της.^{187, 188} Στόχος τέτοιων ρυθμίσεων είναι να επιβάλουν στην κύρια επιχείρηση να προτιμά κατά την ανάθεση έργων τους υπεργολάβους που τηρούν υψηλά πρότυπα εργασιακής ασφάλειας. Για παράδειγμα, θα μπορούσε η κύρια επιχείρηση να απαιτεί από τους

συμβάν και να ζητήσει άφοβα την άποψη της αρμόδιας υπηρεσίας. Το «παρ' ολίγον ατύχημα» αποτελεί λοιπόν μια ευκαιρία που δεν πρέπει να μένει ανεκμετάλλευτη.

¹⁸⁵ Για παραδείγματα αντιφάσεων από τα πεδία δράσης διαφόρων ελεγκτικών σωμάτων στις ΗΠΑ, βλέπε Winston, 2006, pp. 80-81.

¹⁸⁶ Η λέξη «πατερναλιστικό» δεν είναι απολύτως ακριβής στην περίπτωση αυτή, αφού πατερναλισμός είναι η άποψη ότι είναι ορθός ο εξαναγκασμός του ατόμου να πράξει κάτι που είναι προς όφελός του (Hausman and McPherson, 2006, p. 143). Η νομοθεσία για την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων έχει ως κύριο στόχο τον εξαναγκασμό των εργοδοτών να λάβουν μέτρα υπέρ των εργαζομένων και όχι τον εξαναγκασμό των ίδιων των εργαζομένων. Ακόμη και στην περίπτωση των εργαζομένων που δεν χρησιμοποιούν τα μέσα ατομικής προστασίας (υποδήματα ασφαλείας, γάντια, κράνη κλπ) που τους έχει χορηγήσει ο εργοδότης, δεν προβλέπεται η επιβολή ποινικών ή διοικητικών κυρώσεων οποιουδήποτε είδους στους εργαζομένους. Αντιθέτως, ως πατερναλιστικό θα μπορούσε να θεωρηθεί ένα τμήμα της νομοθεσίας για την οδική κυκλοφορία, όπως για παράδειγμα η διάταξη για την υποχρεωτική χρήση ζωνών ασφαλείας.

¹⁸⁷ Βλέπε και Johnstone, Quinlan and Walters, 2005, pp. 97-102.

¹⁸⁸ Στην Ελλάδα προς αυτή την κατεύθυνση κινείται η νομοθεσία για τις οικοδομές και τα λοιπά τεχνικά έργα. Έτσι, σύμφωνα με το Ν. 1396 / 1983 άρθρο 3, ο εργολάβος ολόκληρου του έργου, ανεξάρτητα εάν αυτό εκτελείται ολικά ή κατά τμήματα με υπεργολάβους είναι συνυπεύθυνος και υποχρεούται να λαμβάνει και να τηρεί όλα τα μέτρα που αφορούν ολόκληρο το έργο, να εφαρμόζει τις οδηγίες του επιβλέποντος κλπ.

υποψήφιους υπεργολάβους πρόγραμμα εκπαίδευσης ή πιστοποίηση από αναγνωρισμένο οργανισμό (Haines and Gurney, 2003, p. 363).

Από την άλλη, η νομοθεσία για τον ανταγωνισμό έχει ως στόχο την προαγωγή της ευημερίας μέσω διευκόλυνσης του ανταγωνισμού και της μεγιστοποίησης της αποδοτικότητας της αγοράς. Πρόκειται δηλαδή για ένα στόχο «ατομικιστικό», βασισμένο στην ελευθερία δράσης κάθε οντότητας, ατόμου ή επιχείρησης, ενώ η συνεργασία μεταξύ τους αποδοκιμάζεται (Haines and Gurney, 2003, pp. 358-359). Όταν διαφορετικά μεταξύ τους ρυθμιστικά πλαίσια συγκρούονται και μάλιστα η σύγκρουση έχει ιδεολογική ή πολιτική βάση, είναι υποχρέωση της κυβέρνησης – ή γενικά της πολιτείας – να προβεί στην πολιτική αξιολόγηση και την εξάλειψη των αντιθέσεων (Haines and Gurney, 2003, pp. 370-371).

Το πρόβλημα όμως είναι ότι οι πολιτικοί στις σύγχρονες δημοκρατίες υφίστανται τρομερές πιέσεις.¹⁸⁹ Τουλάχιστον εν μέρει, ο νομικισμός και η «υπερρύθμιση» αποτελούν προϊόντα της προσπάθειας πολιτικών και γραφειοκρατών να ελαχιστοποιήσουν τα προβλήματα και τις πιέσεις για τους ίδιους, εκτρέποντάς τα σε άλλους (Haines and Sutton, 2003, p. 4).¹⁹⁰ Ακόμη και στις πιο προηγμένες κοινωνίες, οι άνθρωποι έχουν προσδοκίες που οι αγορές δεν μπορούν να ικανοποιήσουν. Οι πολιτικοί δεν είναι σε θέση να μεταφέρουν εξολοκλήρου το βάρος της νομιμοποίησης στο οικονομικό σύστημα και οδηγούνται στην ανάπτυξη μηχανισμών που θα τους προστατεύσουν στην περίπτωση που οι αγορές «αποτύχουν». Τελικά, ο νομικισμός και η «υπερρύθμιση» οφείλονται στη γνώση των πολιτικών ότι, όσο κι αν είναι επιθυμητές οι δυνάμεις της αγοράς, σε κάποιες περιπτώσεις θα τους αφήσουν εκτεθειμένους με ένα μεγάλο «έλλειμμα νομιμοποίησης». Η λύση που συνήθως βρίσκουν είναι ο χαρακτηρισμός των αποτελεσμάτων που δημιουργούν πολιτικά προβλήματα ως αποκλίσεων, δηλαδή ως «αποτυχιών

¹⁸⁹ Βλέπε και παραπάνω «ΙΔΙΩΤΙΚΟΣ Ή ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ;»

¹⁹⁰ Η προσπάθεια των γραφειοκρατιών να αποφύγουν την επίρριψη σε αυτές ευθυνών για ενδεχόμενες αποτυχίες – ιδίως όταν υφίστανται πιέσεις για διαφάνεια και δημόσιο έλεγχο – είναι συνεχής και οργανωμένη. Για το σκοπό αυτό χρησιμοποιούνται διάφορες τεχνικές, όπως η χρονοτριβή, η άρνηση ύπαρξης του κινδύνου, η κατασκευή πλαστών στοιχείων (data fabrication), η υπερβολική τυπικότητα κατά τη λειτουργία της οργάνωσης (protocolization, formalization), η αύξηση της πολυπλοκότητας της δομής της οργάνωσης, η ανάθεση του ελέγχου σε άλλους και η εγκατάλειψη κάποιων ειδών δραστηριότητας. Φυσικά, η επιτυχία των τεχνικών αυτών δεν είναι εγγυημένη (Hood, Rothstein and Baldwin, 2001, pp. 161-170).

της αγοράς». Η ανίχνευση και η πρόληψη τέτοιων «αποτυχιών» γίνεται το κύριο έργο ενός αποψιλωμένου ρυθμιστικού μηχανισμού (Haines and Sutton, 2003, pp. 11-12).

Το συμπέρασμα είναι ότι η αντιμετώπιση των προβλημάτων του νομικισμού και της «υπερρύθμισης» πρέπει να αποτελέσει πολιτική και όχι τεχνική άσκηση. Οι πολιτικοί πρέπει να είναι πιο ειλικρινείς για τη σχέση ανταλλαγής μεταξύ επικινδυνότητας και οικονομικών δεδομένων και να αναγνωρίσουν ότι η ικανοποίηση των προσδοκιών της κοινής γνώμης και των μέσων μαζικής ενημέρωσης έχει σημαντικό κόστος: αυτό μπορεί να πάρει τη μορφή αύξησης της φορολογίας ή τη μορφή παρέμβασης στη λειτουργία των αγορών και μείωσης του ελεύθερου ανταγωνισμού ή τη μορφή αύξησης του κόστους παραγωγής και παροχής υπηρεσιών. Φυσικά και άλλοι πλην των πολιτικών μπορούν να πάρουν την πρωτοβουλία για μια τέτοια συζήτηση: επαγγελματικές ενώσεις, επιμελητήρια, ερευνητές κλπ (Haines and Sutton, 2003, p. 18).

2.10 Η ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ¹⁹¹

Η κριτική που ασκείται στα ρυθμιστικά καθεστώτα αφορά συχνά την ικανότητα μεταβολής της συμπεριφοράς (behaviour-modification), δηλαδή το τρίτο συστατικό στοιχείο του συστήματος ελέγχου: επιχειρηματίες και άλλοι επιτίθενται σε μηχανισμούς επιβολής για τους οποίους πιστεύουν ότι αγνοούν τις ιδιαιτερότητες της κάθε περίπτωσης ή τον αρχικό σκοπό της νομοθεσίας και εφαρμόζουν μηχανικά τους κανόνες. Αναφέρεται έτσι περίπτωση μικρής σιδηροδρομικής εταιρείας στη Σουηδία που οδηγήθηκε σε κλείσιμο λόγω της υποχρέωσης τοποθέτησης νέων και ακριβών αυτόματων συστημάτων ασφαλείας. Η διακοπή της σιδηροδρομικής σύνδεσης θεωρείται ότι οδήγησε σε αύξηση της οδικής κυκλοφορίας και των κινδύνων που αυτή δημιουργεί για τροχαία ατυχήματα. Κριτική ασκείται επίσης για τις προτιμήσεις και τις δομές κινήτρων των γραφειοκρατών, που θεωρείται ότι παράγουν παραμορφώσεις

¹⁹¹ Η ενότητα αυτή αναφέρεται στην αποτελεσματικότητα των ελέγχων σχεδόν αποκλειστικά στις ΗΠΑ, διότι μόνο για τη χώρα αυτή έγινε δυνατό να βρεθούν σχετικές ερευνητικές δημοσιεύσεις.

(Hood, Rothstein and Baldwin, 2004, pp. 26-27). Για το τελευταίο σημείο θα μπορούσε βέβαια να απαντήσει κανείς ότι η δομή των κινήτρων που δίνονται στους δημοσίους υπαλλήλους (μονιμότητα, σταθερός μισθός κλπ) τους ωθεί στη φυγοπονία, δηλαδή σε λιγότερους ελέγχους και συνεπώς μικρότερη πίεση προς τους επιχειρηματίες – εργοδότες. Με τη λογική αυτή – και τουλάχιστον για την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων – αν υπάρχει παραμόρφωση λόγω δομής κινήτρων, αυτή είναι υπέρ της μείωσης του κόπου του υπαλλήλου και της ατιμωρησίας των επιχειρηματιών.

Από την ίδρυση του OSHA (Occupational Safety and Health Administration) στις ΗΠΑ το 1970, γεννήθηκαν σημαντικές αμφιβολίες για τη δυνατότητά του να βελτιώσει τις συνθήκες ασφάλειας και υγείας των εργαζομένων (Weil, 1996, p. 618). Αποτέλεσε μάλιστα τον κύριο στόχο όλων των επικριτών κάθε ρύθμισης για θέματα επαγγελματικών κινδύνων, περιβάλλοντος κλπ (Viscusi, 1986, p. 567). Η σχετική κριτική βασίστηκε, μεταξύ άλλων, στο μικρό ποσοστό των εγκαταστάσεων που μπορεί να επιθεωρήσει κατ' έτος¹⁹² και τα μάλλον μικρά πρόστιμα που επιβάλλει: έτσι, η προσδοκώμενη κύρωση για μια παράβαση δεν φαινόταν ικανή ώστε να ωθήσει τις επιχειρήσεις να συμμορφωθούν. Επιπλέον, οι κανονισμοί ασφαλείας του OSHA καλύπτουν μερικές μόνο από τις πιθανές αιτίες ατυχημάτων, έτσι ώστε ακόμη και η πλήρης συμμόρφωση θα είχε ένα μάλλον περιορισμένο αποτέλεσμα (Gray and Scholz, 1991, p. 1, Gray and Mendeloff, 2002, p. 1 και Winston, 2006, p. 38).

Οι επιχειρήσεις δείχνουν να συμμορφώνονται στις διατάξεις για την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων, παρ' όλο το χαμηλό προσδοκώμενο ύψος των προστίμων (Weil, 1996, p. 625). Μάλιστα, τη μεγαλύτερη επίδραση στις επιχειρήσεις έχουν οι δύο πρώτοι έλεγχοι του OSHA, ενώ οι μετέπειτα έλεγχοι έχουν περιορισμένα αποτελέσματα (Weil, 1996, p. 632). Επίσης, οι κυρώσεις που έχουν επιβληθεί στο παρελθόν σε μια επιχείρηση έχουν μεγάλη και στατιστικά σημαντική επίδραση στη συμμόρφωσή της (Weil, 1996, p. 635). Βεβαίως, σημασία έχουν και τα

¹⁹² Η πιθανότητα ελέγχου για μια επιχείρηση είναι μικρότερη από μία στις εκατό ετησίως, ενώ τα πρόστιμα που επιβάλλονται δείχνουν ασήμαντα σε σχέση με τα κίνητρα που προέρχονται από την αγορά (Viscusi, 2006, p. 68).

οργανωσιακά χαρακτηριστικά της κάθε επιχείρησης, με κυριότερο την ύπαρξη ή όχι σωματείου: η παρουσία ενός σωματείου αυξάνει δραστικά την πιθανότητα συμμόρφωσης (Weil, 1996, p. 636). Πιθανή αιτία για την αποτελεσματικότητα αυτή του OSHA μπορεί να είναι η ανησυχία που δημιουργεί στην επιχείρηση για τις οικονομικές και ποινικές συνέπειες ενός μελλοντικού σοβαρού εργατικού ατυχήματος: αν το ατύχημα οφείλεται σε έλλειψη μέτρων ασφαλείας που είχαν υποδειχθεί σε κάποια επιθεώρηση, η θέση της επιχείρησης στη δικαστική διαμάχη που θα ακολουθήσει θα είναι πολύ δυσχερέστερη (Weil, 1996, p. 637).

Αυτή όμως η συμμόρφωση στις διατάξεις για την υγεία και την ασφάλεια προκαλεί ένα πιο θεμελιώδες ερώτημα: η συμμόρφωση οδηγεί και σε λιγότερα ατυχήματα; Οι εμπειρικές έρευνες για την επίδραση του OSHA στα ατυχήματα δεν είχαν ξεκάθαρα αποτελέσματα, αφού κάποιες δεν μπόρεσαν να ανιχνεύσουν μείωση των ατυχημάτων, ενώ άλλες διαπίστωσαν μικρή αλλά σημαντική μείωση (Viscusi, 1986, p. 578 και Viscusi, 2006, p. 68). Αρκετές έρευνες έδειξαν ότι η δράση του OSHA οδήγησε σε συνολική ελάττωση των ατυχημάτων κατά 2 έως 3 %. Η επίδραση του OSHA είναι βέβαια πολύ σημαντικότερη στις επιχειρήσεις που δέχονται έλεγχο και υφίστανται κυρώσεις. Το μέσο εργοστάσιο που υφίσταται κυρώσεις εμφανίζει μείωση των ατυχημάτων κατά 22 % τα επόμενα τρία χρόνια (Gray and Scholz, 1991, pp. 1-5).¹⁹³ Η επίδραση των ελέγχων και των κυρώσεων του OSHA φαίνεται πάντως να μειώνεται με το πέρασμα του χρόνου (Gray and Mendeloff, 2002, pp. 1-2). Η μείωση μάλιστα αυτή παρουσιάζεται για διάφορα είδη επιθεώρησης, μεγέθη εγκατάστασης και βιομηχανικούς κλάδους, χωρίς πάντως οι αιτίες της να είναι σαφείς (Gray and Mendeloff, 2002, pp. 14-19).

Οι Mendeloff and Gray (2005) εξετάζουν τρία διαφορετικά μοντέλα της επίδρασης στους εργοδότες των ελέγχων του OSHA που συνοδεύονται από κυρώσεις. Συγκεκριμένα, εξετάζεται αν οι μειώσεις των ατυχημάτων που παρατηρούνται μετά τους ελέγχους περιορίζονται στους τύπους ατυχημάτων που αντιστοιχούν στις παραβάσεις που κάθε φορά καταγράφονται (μοντέλο

¹⁹³ Αντιθέτως, για το Viscusi (1986, p. 578) σημασία δεν έχουν οι κυρώσεις που επιβάλλονται με τον αρχικό έλεγχο, που είναι άλλωστε μικρές, αλλά οι επιθεωρήσεις και η απειλή μεγαλύτερων προστίμων για τη συνεχιζόμενη μη συμμόρφωση.

1), σε όλους τους τύπους ατυχημάτων που καλύπτονται από τα πρότυπα του OSHA αλλά όχι σε αυτούς που δεν καλύπτονται (μοντέλο 2), ή οι μειώσεις αυτές αφορούν ένα ευρύτερο φάσμα ατυχημάτων, επιπλέον αυτών που περιλαμβάνονται στα πρότυπα του OSHA (μοντέλο 3). Το βασικό τους συμπέρασμα είναι ότι η επιβολή κυρώσεων σε βιομηχανικές εγκαταστάσεις προλαμβάνει ατυχήματα κάθε είδους και όχι μόνο αυτά που σχετίζονται με παραβάσεις που ρυθμίζονται από πρότυπα του OSHA. Φαίνεται ότι το μοντέλο 3 έχει βάση. Αυτό μάλλον οφείλεται στο ότι οι κυρώσεις ενθαρρύνουν τους διοικούντες τις επιχειρήσεις να δίνουν μεγαλύτερη σημασία στα ζητήματα ασφάλειας των εργαζομένων γενικά (Mendeloff and Gray, 2005, p. 221).

Λόγω και της περιορισμένης ορθολογικότητας, οι μάνατζερ δεν μπορούν να βελτιστοποιούν όλες τις πλευρές της λειτουργίας της επιχείρησης και τείνουν να εστιάζουν την προσοχή τους σε ότι δείχνει πιο σημαντικό την κάθε δεδομένη στιγμή.¹⁹⁴ Ένας έλεγχος που ανακαλύπτει σοβαρά προβλήματα ασφάλειας, ιδίως όταν οδηγεί σε κυρώσεις, αιφνιδιάζει το μάνατζμεντ και στρέφει την προσοχή του προς τα προβλήματα αυτά (Mendeloff and Gray, 2005, pp. 220-221). Επιπλέον, βοηθάει στην ενημέρωση των επιχειρηματιών και στη δημιουργία της πεποίθησης ότι ο νόμος εφαρμόζεται με συνέπεια προς κάθε κατεύθυνση και κυρίως σε όλους τους ανταγωνιστές ενός κλάδου (Gunningham and Kagan, 2005, p. 216).

Ένα ερώτημα που μπορεί να τεθεί είναι αν έχει σημασία η πρωτοβουλία για τον έλεγχο, δηλαδή το αν πρόκειται για έλεγχο προγραμματισμένο ή μετά από καταγγελία. Η απάντηση στο ερώτημα αυτό σχετίζεται και με την ανακάλυψη του μηχανισμού με τον οποίο επενεργούν οι επιθεωρήσεις στις επιχειρήσεις, έτσι ώστε να επιτυγχάνεται η συμμόρφωση στις υποδείξεις και η μείωση των ατυχημάτων. Υπάρχουν δύο μοντέλα που προσπαθούν να ερμηνεύσουν την επίδραση αυτή:

Το πρώτο από αυτά είναι το μοντέλο της αποτροπής, σύμφωνα με το οποίο η συμμόρφωση βασίζεται στον εξαναγκασμό και την επιβολή κυρώσεων. Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, οι εργαζόμενοι δεν

¹⁹⁴ Δηλαδή, «τρέχουν να σβήσουν φωτιές» αντί να εκτελούν ορθολογικούς υπολογισμούς για την επίτευξη των στόχων της επιχείρησης (Hopkins, 1999, p. 149).

αποζημιώνονται μέσω του μισθού τους πλήρως για τους κινδύνους στους οποίους εκτίθενται, ενώ οι ασφαλιστικές εισφορές που πληρώνει η επιχείρηση δεν αντανakλούν πλήρως τους εργασιακούς κινδύνους. Συνεπώς, οι εργοδότες δεν αναλαμβάνουν ολόκληρο το κόστος των εργατικών ατυχημάτων και έτσι έχουν ανεπαρκή κίνητρα να επενδύσουν για τον περιορισμό τους. Γι' αυτό άλλωστε τίθενται και οι ελάχιστες προδιαγραφές για την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων. Η κρατική παρέμβαση έχει ως στόχο τη διόρθωση αυτών ακριβώς των κινήτρων: η πιθανότητα συμμόρφωσης του εργοδότη αυξάνεται με την πιθανότητα ελέγχου, την πιθανότητα επιβολής προστίμου και το προσδοκώμενο ύψος του. Με τη λογική αυτή, τα πρόστιμα οδηγούν σε μείωση των ατυχημάτων, ενώ οι έλεγχοι χωρίς πρόστιμα μπορεί να οδηγούν ακόμη και σε αύξηση των ατυχημάτων (Scholz and Gray, 1997, pp. 694-696).

Σύμφωνα με το δεύτερο μοντέλο, η εργασιακή ασφάλεια καθορίζεται από το χρόνο, την προσπάθεια και τα χρήματα που επενδύουν σε αυτή διοίκηση και εργαζόμενοι (Scholz and Gray, 1997, p. 694). Η κρατική παρέμβαση διευκολύνει τη συνεργασία των δύο πλευρών και τη μείωση των ατυχημάτων μειώνοντας το κόστος διαπραγμάτευσης για την επίτευξη συμφωνίας, αλλά και το κόστος παρακολούθησης της εφαρμογής της (Scholz and Gray, 1997, p. 696). Θα μπορούσε βέβαια να δημιουργηθεί από την επιχείρηση ένα ιδιωτικό σύστημα παρακολούθησης – όπως και γίνεται από τις μεγάλες επιχειρήσεις – το οποίο όμως δεν θα θεωρούσαν απολύτως αξιόπιστο οι εργαζόμενοι. Έτσι, θα ήταν αναγκαία και πάλι η ύπαρξη κρατικού μηχανισμού παρακολούθησης, έστω και ως ύστατης λύσης (Scholz and Gray, 1997, pp. 697-698).

Η νομοθεσία διευκολύνει τη συμμετοχή των εργαζομένων στη διαδικασία ελέγχου. Ο OSHA υποχρεούται να διερευνά τις καταγγελίες εργαζομένων για θέματα υγείας και ασφάλειας, ενώ οι εκπρόσωποι των εργαζομένων έχουν το δικαίωμα να συνοδεύουν τους επιθεωρητές του OSHA κατά τη διάρκεια των ελέγχων. Για να πληροφορούνται οι εργαζόμενοι τα αποτελέσματα της επιθεώρησης, η επιχείρηση υποχρεούται να αναρτά τα δελτία ελέγχου σε εμφανές σημείο (Scholz and Gray, 1997, p. 705).

Γενικότερα, τα ελεγκτικά σώματα σε πολλές χώρες της δύσης έχουν υιοθετήσει έναν τρόπο δράσης πολύ κοντά στο δεύτερο μοντέλο: βασίζονται στην ενημέρωση, την εκπαίδευση, την παροχή συμβουλών ή ακόμη και τη διαπραγμάτευση για να επιτύχουν τη συμμόρφωση των επιχειρήσεων με την εργατική νομοθεσία. Όταν η συμμόρφωση αυτή δεν είναι πλήρης, οι επιθεωρητές εργασίας επιλέγουν κατά κανόνα μεθόδους που βασίζονται στην πειθώ, ενώ η προσφυγή στη δικαιοσύνη αποτελεί την ύστατη λύση και χρησιμοποιείται μόνο όταν όλα τα άλλα μέσα έχουν αποτύχει. Βασικό χαρακτηριστικό αυτού του μοντέλου είναι ότι παρέχει στους εργοδότες πολύ μεγάλα χρονικά περιθώρια για να συμμορφωθούν με τη νομοθεσία (De Baets, 2003, p. 45 και Hood, Rothstein and Baldwin, 2004, p. 27).

Ίσως πίσω από το μοντέλο αυτό της συνεργασίας να βρίσκονται ιδεολογικά κίνητρα (ή ακόμη και συμφέροντα), αφού έχει την τάση να αντιμετωπίζει τις παραβάσεις της εργατικής νομοθεσίας – αλλά και γενικότερα των ρυθμιστικών διατάξεων που σχετίζονται με τις επιχειρήσεις – ως εγγενώς διαφορετικές από τις παραβάσεις του κοινού ποινικού δικαίου. Για το σκοπό αυτό, εστιάζει αποκλειστικά στη διάταξη που παραβιάστηκε και όχι στις συνέπειες που μπορεί να έχει η παραβίαση αυτή για την ανθρώπινη ζωή ή ακεραιότητα (De Baets, 2003, p. 47).

Η εμπειρική έρευνα των Scholz and Gray (1997) έγινε σε ένα μεγάλο δείγμα (συνολικά 6842) εργοστασίων στις ΗΠΑ, μάλλον μεγάλου μεγέθους (μέσος αριθμός εργαζομένων 523). Το 70% των ελέγχων ήταν προγραμματισμένοι, ενώ το 30% ήταν μετά από καταγγελία. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της εμπειρικής έρευνας, οι προγραμματισμένοι έλεγχοι χωρίς κυρώσεις ακολουθούνται από αύξηση των ατυχημάτων τα επόμενα δύο χρόνια κατά 3.3%. Ο εργοδότης παύει να θεωρεί τον OSHA ως απειλή κι έτσι μειώνονται τα κίνητρά του να επενδύσει στην ασφάλεια. Οι προγραμματισμένοι έλεγχοι με κυρώσεις οδηγούν σε σημαντική μείωση των εργατικών ατυχημάτων τα επόμενα δύο χρόνια (12.6%). Συνεπώς, το πρώτο μοντέλο, δηλαδή αυτό της αποτροπής, εξηγεί καλύτερα τη συμπεριφορά των εργοδοτών μετά από ένα προγραμματισμένο έλεγχο (Scholz and Gray, 1997, p. 712).

Στην περίπτωση όμως των ελέγχων μετά από καταγγελία δεν φαίνεται να έχει σημασία η επιβολή ή όχι κυρώσεων από τον OSHA, αφού τα ατυχήματα μειώνονται σε κάθε περίπτωση μετά τον έλεγχο. Τα παράπονα των εργαζομένων αποδεικνύονται επαρκές κίνητρο για τη συμμόρφωση του εργοδότη. Συνεπώς, το δεύτερο μοντέλο, δηλαδή αυτό της διευκόλυνσης, εξηγεί καλύτερα τη συμπεριφορά των εργοδοτών μετά από έναν έλεγχο λόγω καταγγελίας (Scholz and Gray, 1997, pp. 712-713). Προφανώς όμως, στο μυαλό όλων παραμένει η δυνατότητα προσφυγής στο μηχανισμό επιβολής κυρώσεων αν η συνεργασία εργοδότη και εργαζομένων αποτύχει (Scholz and Gray, 1997, p. 714).

Υπάρχει πάντως και η άποψη, ότι είναι θεμελιωδώς λανθασμένη η αντιμετώπιση της αποτροπής και της συνεργασίας ως δύο αντιτιθέμενων στρατηγικών, αφού και οι δύο στοχεύουν στη συμμόρφωση των επιχειρήσεων. Με τη λογική αυτή, το ζητούμενο είναι ο κατάλληλος συνδυασμός τεχνικών – που συχνά αναφέρονται ως «ρυθμιστικό μίγμα» - που θα οδηγήσει στη συμμόρφωση. Έτσι, κάθε αποτελεσματική ρυθμιστική στρατηγική πρέπει να έχει στη διάθεσή της ένα εύρος εργαλείων, μεταξύ των οποίων πρέπει να περιλαμβάνονται και αξιόπιστες κυρώσεις (De Baets, 2003, p. 47).

Προς την ίδια κατεύθυνση οδηγεί και η αδυναμία της θεωρίας να παράσχει μια πλήρη και ακριβή αποτύπωση των κινήτρων που ωθούν τα άτομα και τις οργανώσεις να συμμορφώνονται. Όπως φάνηκε και από την παραπάνω παρουσίαση της σχετικής εμπειρικής έρευνας, τα πορίσματα της είναι μάλλον ασαφή και μεταβαλλόμενα με το χρόνο. Αφού πολλοί και διαφορετικοί παράγοντες μπορεί να ωθούν στη συμμόρφωση, ο ελεγκτικός μηχανισμός πρέπει να έχει στη διάθεσή του πλήθος εργαλείων και να τα χρησιμοποιεί κατά περίπτωση (Baldwin, Hutter and Rothstein, 2000, p. 51).

Οι επιθεωρητές εργασίας μπορούν λοιπόν να παρέχουν συμβουλές, να προβαίνουν σε υποδείξεις ή να ξεκινούν τη διαδικασία επιβολής κυρώσεων λαμβάνοντας υπ' όψιν τα οργανωσιακά χαρακτηριστικά της επιχείρησης και την αντιμετώπιση από τον επιχειρηματία. Για παράδειγμα, οι επιθεωρητές είναι συνήθως ανεκτικότεροι σε επιχειρήσεις που αντιμετωπίζουν προφανείς

οικονομικές δυσκολίες, ιδίως σε παραβάσεις που δεν δημιουργούν άμεσους κινδύνους ατυχήματος, όπως τα αποδυτήρια, οι χώροι ανάπαυσης κλπ (Vickers et al., 2005, p. 162). Για να μπορεί όμως να χρησιμοποιηθεί αυτό το εύρος μεθόδων απαιτείται η τακτική αυτοπρόσωπη παρουσία των επιθεωρητών στους χώρους εργασίας και μάλιστα η ύπαρξη ευρείας διακριτικής ευχέρειας από μέρους τους ως προς την τακτική που θα ακολουθηθεί (Vickers et al., 2005, p. 166). Αυτή άλλωστε είναι και η λογική της υπ' αριθμόν 81 Διεθνούς Σύμβασης Εργασίας που παρουσιάστηκε παραπάνω.¹⁹⁵

2.11 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΙΔΕΟΛΟΓΙΑ

Παραπάνω παρουσιάστηκαν θέματα όπως ο δικαστικός και ο ρυθμιστικός έλεγχος της πρακτικής των εργοδοτών, η αναγκαιότητα ύπαρξης κρατικού ελεγκτικού μηχανισμού, οι στόχοι και η αποτελεσματικότητα ενός τέτοιου μηχανισμού. Τέτοια ζητήματα λαμβάνουν – όπως είναι φυσικό – και έντονο ιδεολογικό χρώμα: η ιδεολογία, σε συνδυασμό μάλιστα με την περιορισμένη ορθολογικότητα,¹⁹⁶ μπορεί να έχει σημαντική επίδραση στην επιλογή μεταξύ των εργαλείων κοινωνικού ελέγχου των επιχειρήσεων και δεν είναι δυνατό να παραλείπεται στην προσπάθεια ερμηνείας της προέλευσης των διαφόρων ρυθμίσεων. Η εμπειρική έρευνα δείχνει ότι μπορεί οι ψηφοφόροι να έχουν επίδραση στον τρόπο που ψηφίζουν τα μέλη των νομοθετικών σωμάτων, αλλά και η ιδεολογία των τελευταίων εξηγεί μεγάλο

¹⁹⁵ Σε κάθε περίπτωση, εκτός από τη διενέργεια ελέγχων και την επιβολή κυρώσεων, πολύ μεγάλη σημασία φαίνεται να έχει η εξέλιξη της απασχόλησης στην επιχείρηση. Κάθε αύξηση της απασχόλησης κατά 1% αυξάνει τα ατυχήματα κατά 0.53%, ενώ κάθε αύξηση των ωρών εργασίας κατά 1% αυξάνει τα ατυχήματα κατά 0.47%. Το συμπέρασμα είναι ότι η οικονομική μεγέθυνση οδηγεί κατά κανόνα σε περισσότερους εργασιακούς κινδύνους, αφού προσλαμβάνονται νέοι και άπειροι εργαζόμενοι, ενώ οι πιέσεις της παραγωγής οδηγούν στη μείωση του προσωπικού που διατίθεται για εργασίες συντήρησης και λήψης μέτρων ασφαλείας (Scholz and Gray, 1997, p. 711).

¹⁹⁶ Η κοινωνική πολιτική γενικότερα συνδυάζει μερικά ευαίσθητα και σοβαρά ζητήματα με μια απέραντη σειρά πρακτικών λεπτομερειών, τις οποίες κανένας δεν μπορεί να γνωρίσει στο σύνολό τους. Οι άνθρωποι επομένως, πρέπει να βρουν έναν τρόπο να απλοποιήσουν το θέμα και να κατανοήσουν το πολύπλοκο σύνολο. Ένα μεγάλο μέρος των αντιλήψεών τους καθοδηγείται έτσι από την ιδεολογία τους, δηλαδή ένα σύνολο αλληλένδετων αξιών και πεποιθήσεων. Από την άλλη, η κοινωνική πολιτική δεν μπορεί να περιγραφεί πλήρως με ιδεολογικούς όρους, αφού είναι σύνθετη και τα αποτελέσματά της είναι αντιφατικά ή διφορούμενα (Spricker, 2004, σ. 286-287).

μέρος του νομοθετικού αποτελέσματος. Συνεπώς, οι υποκειμενικές διανοητικές κατασκευές που επικρατούν την κάθε χρονική περίοδο (μερκαντιλισμός, φιλελευθερισμός, σοσιαλισμός, εθνικισμός κ.ο.κ.) μπορούν να συμπληρώσουν άλλου είδους ερμηνείες του ρυθμιστικού πλαισίου, όπως αυτές που σχετίζονται με το κόστος συναλλαγών (Hägg, 1997, pp. 352-353). Σχετική είναι και η παρουσίαση που έγινε παραπάνω για την επίδραση της ιδεολογικής και πολιτικής εξέλιξης στην αντιμετώπιση της «ελευθερίας των συμβάσεων» και της δυνατότητας δικαστικής ή ρυθμιστικής παρέμβασης στις συμβάσεις.

Η σημασία των ιδεών τονίζεται και από το John Maynard Keynes στο τέλος της «Γενικής Θεωρίας» του:

Οι ιδέες των οικονομολόγων και των πολιτικών φιλοσόφων – είτε είναι σωστές, είτε είναι λανθασμένες – είναι πιο ισχυρές απ’ όσο γίνεται κοινώς κατανοητό. Πράγματι, ο κόσμος κυβερνάται από ελάχιστα άλλα πράγματα. Οι άνθρωποι της πράξης, που πιστεύουν ότι είναι απαλλαγμένοι από οποιοσδήποτε διανοητικές επιρροές, είναι συνήθως σκλάβοι κάποιου μακαρίτη οικονομολόγου. Οι τρελοί που βρίσκονται στην εξουσία – και οι οποίοι ακούν φωνές στον αέρα – διυλίζουν το παραλήρημά τους από κάποιο λίγο παλαιότερο γραφιά. Είμαι σίγουρος ότι η ισχύς των ιδίων συμφερόντων έχει μεγαλοποιηθεί υπερβολικά σε σύγκριση με τη σταδιακή παρείσφρηση των ιδεών. Όχι μάλιστα αμέσως, αλλά ύστερα από κάποιο διάστημα· γιατί στο πεδίο της οικονομικής και πολιτικής φιλοσοφίας δεν υπάρχουν πολλοί που επηρεάζονται από νέες θεωρίες μετά την ηλικία των εικοσιπέντε ή τριάντα ετών, έτσι ώστε οι ιδέες που οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι πολιτικοί – ακόμη και οι ταραχοποιοί – εφαρμόζουν στα τρέχοντα γεγονότα πιθανότατα δεν είναι οι νεότερες. Όμως, αργά ή γρήγορα, είναι οι ιδέες και όχι τα ίδια συμφέροντα που είναι επικίνδυνες, για το καλό ή για το κακό (Keynes, 1936, pp. 383-384, μετάφραση του συγγραφέα του παρόντος).

Ο ίδιος ο Keynes αποτελεί ένα εξαιρετικό παράδειγμα της επίδρασης των οικονομολόγων στην καθημερινή πολιτική πράξη.¹⁹⁷ Η ιδεολογία δεν έχει βέβαια επίδραση μόνο στους πολιτικούς και τους δημοσίους υπαλλήλους,

¹⁹⁷ Για τη σημασία των ιδεών, βλέπε επίσης, Hayek, 1960, pp. 112-114 και ιδίως n. 14, αλλά και Hayek, 1982, vol. 1 pp. 69-70 και ιδίως n. 17.

αλλά και στους ίδιους τους οικονομολόγους. Σύμφωνα με το Joseph Schumpeter:¹⁹⁸

Κατά την αναγνώριση του ιδεολογικού στοιχείου, είναι δυνατόν κανείς να προχωρήσει σε πολύ διαφορετικό βαθμό. Λίγοι είναι οι συγγραφείς που αρνούνται ότι υπάρχει στα οικονομικά η συσσώρευση ενός αποθέματος «σωστά» παρατηρημένων δεδομένων και «αληθών» προτάσεων. Εξίσου μικρή όμως είναι η μειονότητα που θα αρνούταν εξ' ολοκλήρου την επιρροή της ιδεολογικής μεροληψίας. Η πλειονότητα των οικονομολόγων βρίσκεται μεταξύ των άκρων αυτών: είναι έτοιμοι να παραδεχτούν την παρουσία της αν και – όπως ο Μαρξ – την εντοπίζουν μόνο στους άλλους και ποτέ στον εαυτό τους· δεν αποδέχονται όμως ότι είναι μια αναπόφευκτη κατάρα κι ότι μολύνει τα οικονομικά μέχρι τον πυρήνα τους. Είναι αυτή ακριβώς η ενδιάμεση θέση που δημιουργεί το πρόβλημά μας: οι ιδεολογίες δεν είναι απλά κάποια ψέματα· είναι ειλικρινείς δηλώσεις για το τι ένας άνθρωπος νομίζει ότι βλέπει (Schumpeter, 1949 / 1994, pp. 227-228, μετάφραση του συγγραφέα του παρόντος).

Εξ' υποθέσεως, το άτομο δεν γνωρίζει τις εκλογικές που κάνει· πώς είναι λοιπόν δυνατόν να τις αναγνωρίσει και να προστατευτεί από αυτές; (Schumpeter, 1949 / 1994, p. 228) Άσχετα με το αν ο επιστήμονας το επιθυμεί ή το γνωρίζει, ίσως ακόμη κι αν το πολεμά, η επιλογή των ερευνητικών προβλημάτων, τα ερωτήματα που θέτει, τα ερωτήματα που δεν θέτει, το αναλυτικό του πλαίσιο, οι λέξεις που χρησιμοποιεί, είναι πιθανό να αποτελούν – εν μέρει τουλάχιστον – μια αντανάκλαση των συμφερόντων, της ιδεολογίας και των αξιών του (Solow, 1971 / 1994, p. 244). Στις κοινωνικές επιστήμες αίρεται δηλαδή ο διαχωρισμός ανάμεσα σε υποκείμενο που παρατηρεί και αντικείμενο που παρατηρείται: κοινωνική επιστήμη είναι η μελέτη της κοινωνίας από την ίδια ή ακόμη πιο οριακά, του επιστήμονα από τον εαυτό του (Καζάκος, 2006, σ. 71-72).

Το παρήγορο είναι πάντως ότι καμμία οικονομική ιδεολογία δεν κρατάει για πάντα: όχι μόνο επειδή τα οικονομικά δεδομένα μεταβάλλονται, αλλά και

¹⁹⁸ Το σχόλιο για το Μαρξ στο απόσπασμα που ακολουθεί δεν αποτελεί εύκολη κριτική. Ο Σουμπέτερ είχε μελετήσει συστηματικά το Μαρξ και ήταν καλύτερα εξοικειωμένος με το έργο του από οποιονδήποτε άλλο οικονομολόγο του δυτικού κόσμου. Φαίνεται μάλιστα ότι θεωρούσε το Μαρξ το μοναδικό άξιο αντίπαλό του (Heilbroner, 1998 / 2000, σ. 411-412).

επειδή η συλλογή στοιχείων και η ανάλυσή τους τείνουν να καταστρέψουν οτιδήποτε δεν μπορεί να σταθεί στον έλεγχό τους. Όσο μάλιστα τα εργαλεία αυτής της ανάλυσης τελειοποιούνται, θα επιτελούν το έργο τους ταχύτερα και αποτελεσματικότερα (Schumpeter, 1949 / 1994, p. 237). Ο φυσικός μηχανισμός για την αφαίρεση όσο γίνεται μεγαλύτερου μέρους της κρυμμένης ιδεολογίας από τις κοινωνικές επιστήμες είναι η ανοιχτή επαγγελματική κριτική, που βεβαίως πρέπει να ενθαρρύνεται (Solow, 1971 / 1994, p. 245).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΤΑ ΕΡΓΑΤΙΚΑ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

3.1 ΤΑ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ: ΘΕΜΑΤΑ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑΣ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση δίνει ιδιαίτερη βαρύτητα στον περιορισμό των εργατικών ατυχημάτων και των επαγγελματικών ασθενειών. Για να παρακολουθείται η αποτελεσματικότητα των υφιστάμενων νομοθετικών και άλλων μέτρων γίνεται σε ευρωπαϊκό επίπεδο μια τεράστια προσπάθεια για τη εναρμόνιση των κριτηρίων και τη μεθοδολογίας που χρησιμοποιείται για την καταγραφή των ατυχημάτων. Το 1990 δρομολογήθηκε το σχέδιο εναρμόνισης των ευρωπαϊκών στατιστικών σχετικά με τα ευρωπαϊκά ατυχήματα (European Statistics on Accidents at Work, ESAW), με βάση το οποίο συλλέγονται στοιχεία για όλα τα ατυχήματα που συνεπάγονται απουσία από την εργασία μεγαλύτερη των τριών ημερών.

Τα στοιχεία για τα ατυχήματα δίνονται από τα κράτη – μέλη, από τα οποία χρησιμοποιούνται δύο κυρίως διαδικασίες αναγγελίας: στην πλειονότητα των χωρών (στην οποία συμπεριλαμβάνεται και η Ελλάδα), τα ατυχήματα δηλώνονται στους ασφαλιστικούς φορείς, έτσι ώστε να πάρει ο εργαζόμενος τα αντίστοιχα επιδόματα, παροχές σε χρήμα κλπ. Συνεπώς, υπάρχει ένα οικονομικό κίνητρο για τη δήλωση των εργατικών ατυχημάτων και τα επίπεδα αναγγελίας είναι πολύ υψηλότερα στους ασφαλιστικούς οργανισμούς από τα αντίστοιχα στις Επιθεωρήσεις Εργασίας. Τα υπόλοιπα κράτη – μέλη βασίζονται στην νομική υποχρέωση του εργοδότη να δηλώνει τα ατυχήματα στις αρμόδιες για τον έλεγχο εθνικές αρχές (Επιθεωρήσεις Εργασίας).¹⁹⁹

Τα επίπεδα αναγγελίας των εργατικών ατυχημάτων με απουσία άνω των τριών ημερών είναι συχνά χαμηλότερα του 100 %. Η Eurostat διορθώνει τα υποβαλλόμενα στοιχεία και εξάγει από αυτά μια εκτίμηση του αριθμού ατυχημάτων που συνέβησαν. Το μέσο επίπεδο αναγγελίας ατυχημάτων στην

¹⁹⁹ Για περισσότερα, βλέπε «Ευρωπαϊκές Στατιστικές Σχετικά με τα Εργατικά Ατυχήματα (ESAW) – Μεθοδολογία – Έκδοση 2001», Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2001, έγγραφο ESTAT/E3/HSW/2001/1130 ή τον ιστοχώρο της Eurostat: <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>

Ελλάδα, θεωρείται ότι έφθανε το 1999 το 32 % και ήταν το χαμηλότερο στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Εκεί όμως που υπάρχει η σημαντικότερη διαφορά μεταξύ των κρατών – μελών, είναι το ποιες ομάδες εργαζομένων καλύπτονται από το παραπάνω σύστημα αναγγελίας εργατικών ατυχημάτων. Σε άλλες χώρες συμπεριλαμβάνονται τα ατυχήματα των αυτοαπασχολούμενων και των συμβοηθούτων μελών οικογενείας και σε άλλες όχι.²⁰⁰ Η μη κάλυψη των αυτοαπασχολούμενων παρατηρείται ιδιαίτερα στον αγροτικό τομέα. Τα παραπάνω έχουν πολύ μεγάλη σημασία για χώρες με σημαντικό μερίδιο αυτοαπασχολούμενων, όπως η Ελλάδα. Το 85 % των Ευρωπαίων εργαζομένων βρίσκονται σε σχέση εξαρτημένης εργασίας, ενώ οι υπόλοιποι είναι αυτοαπασχολούμενοι ή μέλη οικογένειας ή εργοδότες. Στο Λουξεμβούργο το ποσοστό των εργαζομένων που παρέχουν εξαρτημένη εργασία φθάνει το 92 %, ενώ στην Ελλάδα το αντίστοιχο ποσοστό είναι μόλις 61 %. Βέβαια, οι διαφορές είναι τεράστιες και μεταξύ των διαφόρων κλάδων: οι αυτοαπασχολούμενοι και τα μέλη οικογενειών στη γεωργία και την αλιεία φθάνουν το 64 %, ενώ στους βιομηχανικούς κλάδους μόλις το 8 % (Work and Health in the EU: A Statistical Portrait, Data 1994-2002, p. 22).²⁰¹

Το να παρουσιάζει κάποιος απλώς τους απόλυτους αριθμούς ατυχημάτων σε κάθε κλάδο ή χώρα – μέλος δεν θα βοηθούσε στην εξαγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων, αφού έτσι θα αγνοούσε το επίπεδο της οικονομικής δραστηριότητας που οδήγησε σε αυτά τα ατυχήματα. Η

²⁰⁰ Οι αυτοαπασχολούμενοι αντιμετωπίζουν ένα σημαντικά υψηλότερο κίνδυνο σοβαρού τραυματισμού ή θανάτου από τους μισθωτούς. Στις ΗΠΑ, οι αυτοαπασχολούμενοι υφίστανται το 19 έως 20% των θανατηφόρων ατυχημάτων, ενώ αντιπροσωπεύουν μόνο το 8% των απασχολούμενων. Αντίστοιχα είναι και τα δεδομένα της Αυστραλίας. Πιθανή αιτία του φαινομένου αυτού είναι η μεγάλη συμμετοχή των αυτοαπασχολούμενων σε επικίνδυνους τομείς, όπως οι οδικές μεταφορές, η γεωργία και η οικοδομή (Quinlan, 1999, p. 432).

²⁰¹ Οι ουσιώδεις αυτές διαφορές στα ποσοστά αυτοαπασχόλησης μεταξύ των διαφόρων κρατών δεν μπορούν να εξηγηθούν από τις διαφορές στην κλαδική σύνθεση της απασχόλησης, αφού σημαντική επίδραση ασκούν το συσσωρευμένο κεφάλαιο κάθε χώρας και τα θεσμικά χαρακτηριστικά της. Το ποσοστό των απασχολούμενων στο δημόσιο τομέα – που εκφράζει το μέγεθος του τομέα αυτού – έχει αρνητική και στατιστικά σημαντική επίδραση στο ποσοστό των αυτοαπασχολούμενων. Από την άλλη, οι δυνατότητες φοροδιαφυγής φαίνεται να έχουν θετική και αναμφισβήτητη επίδραση στο ποσοστό αυτοαπασχόλησης, άσχετα με τους φορολογικούς συντελεστές: αφού η φοροδιαφυγή είναι ευκολότερη για τους αυτοαπασχολούμενους απ' ότι για τους μισθωτούς, κάθε μείωση στην αποτελεσματικότητα των φορολογικών ελέγχων δημιουργεί κίνητρα για αυτοαπασχόληση (Torrini, 2005, pp. 661-683).

μεθοδολογία ESAW συσχετίζει τον αριθμό ατυχημάτων με τον πληθυσμό αναφοράς των απασχολουμένων, δηλαδή τα άτομα που εκτίθενται στον κίνδυνο εργατικού ατυχήματος. Ως «δείκτης επίπτωσης» (incidence rate) ορίζεται ο αριθμός των εργατικών ατυχημάτων ανά 100 000 εργαζομένους και μπορεί να υπολογιστεί για το σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, για ένα κράτος – μέλος ή για οποιαδήποτε διαίρεση επιμέρους πληθυσμού κατά κλάδο, ηλικία κλπ. Χωριστοί δείκτες επίπτωσης υπολογίζονται για τα θανατηφόρα ατυχήματα και τα ατυχήματα που συνεπάγονται απουσία μεγαλύτερη των τριών ημερών (Ευρωπαϊκές Στατιστικές Σχετικά με τα Εργατικά Ατυχήματα (ESAW) – Μεθοδολογία – Έκδοση 2001, σ. 24). Ο χρησιμοποιούμενος τύπος είναι:

$$\text{Δείκτης επίπτωσης} = \frac{\text{Αριθμός ατυχημάτων (θανατηφόρων ή μη θανατηφ.)}}{\text{Αριθμός εργαζομένων στον εξεταζόμενο πληθυσμό}} \times 100\ 000$$

Η συχνότητα των εργατικών ατυχημάτων είναι πολύ μεγαλύτερη σε ορισμένους κλάδους σε σύγκριση με άλλους. Έτσι, η κλαδική δομή μιας χώρας επηρεάζει τη συνολική συχνότητα ατυχημάτων στη χώρα αυτή. Για παράδειγμα, σε μια χώρα όπου η αγροτική παραγωγή ή οι κατασκευές αντιπροσωπεύουν μεγαλύτερο μερίδιο του συνολικού εργατικού δυναμικού, ο συνολικός εθνικός δείκτης επίπτωσης θα είναι μεγαλύτερος από τις υπόλοιπες χώρες, ακόμη κι αν εμφανίζεται η ίδια συχνότητα ατυχημάτων για κάθε κλάδο χωριστά. Για να γίνει η σχετική διόρθωση, υπολογίζεται ένας τυποποιημένος αριθμός εργατικών ατυχημάτων (ανά 100 000 εργαζομένους) για κάθε κράτος μέλος, εφαρμόζοντας για κάθε κλάδο τον ίδιο συντελεστή στάθμισης σε εθνικό επίπεδο με αυτόν του συνόλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ευρωπαϊκές Στατιστικές Σχετικά με τα Εργατικά Ατυχήματα (ESAW) – Μεθοδολογία – Έκδοση 2001, σ. 24-25). Ο δείκτης που προκύπτει ονομάζεται «τυποποιημένος δείκτης επίπτωσης» (standardized incidence rate).

3.2 ΤΑ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ: ΓΕΝΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ

Σύμφωνα με το ESAW, στην Ευρωπαϊκή Ένωση των δεκαπέντε μελών έγιναν το 2001 4.7 εκατομμύρια εργατικά ατυχήματα που οδήγησαν σε απουσία μεγαλύτερη των τριών ημερών. Δηλαδή, τη χρονιά εκείνη, το 4 % των εργαζομένων υπήρξαν θύματα τέτοιου εργατικού ατυχήματος, ενώ έλαβαν χώρα 4900 θανατηφόρα ατυχήματα στην εργασία: ένας εργαζόμενος σκοτώνεται κάθε δύο ώρες σε εργατικό ατύχημα. Οι άνδρες κινδυνεύουν πολύ περισσότερο από τις γυναίκες, αφού έχουν έντεκα φορές μεγαλύτερη πιθανότητα να σκοτωθούν σε εργατικό ατύχημα. Η διαφορά αυτή οφείλεται στο ότι οι άνδρες εργάζονται κατά κανόνα σε πιο επικίνδυνους κλάδους (όπως ο κατασκευαστικός) και στο ότι εκτελούν πιο επικίνδυνες εργασίες, ακόμη και εντός του ίδιου κλάδου (Work and Health in the EU: A Statistical Portrait, Data 1994-2002, pp. 31-34).²⁰² Κατά την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το κόστος των εργατικών ατυχημάτων και των επαγγελματικών ασθενειών στην Ευρωπαϊκή Ένωση εκτιμάται μεταξύ του 2.6 και του 3.8 % του ΑΕΠ (“Communication on the Practical Implementation of Directives on Health and Safety at Work.” European Commission COM (2004) 62, p. 4).²⁰³

Η εικόνα παύει να είναι τόσο απαισιόδοξη αν παρατηρήσει κανείς τη διαχρονική εξέλιξη των εργατικών ατυχημάτων: ο δείκτης επίπτωσης (incidence rate) παρουσιάζει σταθερή πορεία (από το 1994) μείωσης και για τα θανατηφόρα²⁰⁴ και για τα μη θανατηφόρα ατυχήματα. Η Ευρωπαϊκή

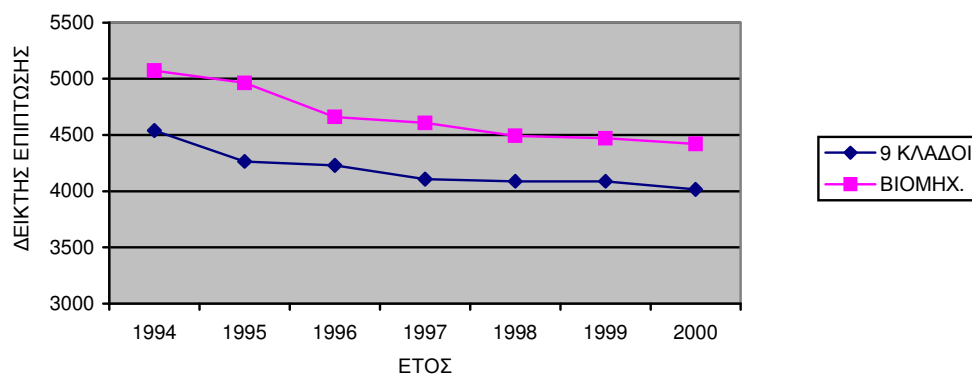
²⁰² Υπάρχει μάλιστα και η άποψη ότι αρκετοί άνδρες θεωρούν την ηθελημένη ανάληψη κινδύνου ως δείγμα ανδρισμού και τη λήψη πολλών μέτρων ασφαλείας ως δείγμα θηλυπρέπειας (Dorman, 1996, p. 150).

²⁰³ Σύμφωνα με το Δελτίο Τύπου της Γενικής Συνομοσπονδίας Εργατών Ελλάδας (ΓΣΕΕ) με ημερομηνία 29 Νοεμβρίου 2007 (http://www.gsee.gr/news/news_facts.php), το άμεσο και έμμεσο κόστος των εργατικών ατυχημάτων και των επαγγελματικών ασθενειών στην Ελλάδα μπορεί να φτάνει το 3% του ΑΕΠ.

²⁰⁴ Αντίστοιχα στοιχεία, με σαφή μείωση του δείκτη επίπτωσης των θανατηφόρων εργατικών ατυχημάτων σε πέντε χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Αυστρία, Φινλανδία, Γαλλία, Ισπανία και Σουηδία), προκύπτουν και από την επεξεργασία των δεδομένων της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας. Μάλιστα, η τάση αυτή εμφανίζεται για πολύ μεγαλύτερη χρονική περίοδο από αυτή που παρακολουθεί το ESAW. Η προφανής εξήγηση του φαινομένου αυτού δεν μπορεί παρά να είναι η υπαρκτή βελτίωση του εργασιακού περιβάλλοντος. Όταν όμως η υπό εξέταση περίοδος είναι μεγάλη, μπορεί να επιδρούν και άλλοι παράγοντες, όπως η βελτίωση των υπηρεσιών υγείας που παρέχονται στα θύματα σοβαρών εργατικών ατυχημάτων μειώνοντας έτσι την πιθανότητα θανάτου ή το ενδεχόμενο «εξαγωγής» των επικίνδυνων εργασιών σε τριτοκοσμικές χώρες (Benavides et al, 2005, pp. 499-501).

Επιτροπή αποδίδει τη μείωση αυτή των εργατικών ατυχημάτων στην ενσωμάτωση και εφαρμογή των κοινοτικών οδηγιών από τις χώρες – μέλη (“Communication on the Practical Implementation of Directives on Health and Safety at Work.” European Commission COM (2004) 62, p. 4). Στο Διάγραμμα 3.1 παρουσιάζεται η εξέλιξη του δείκτη επίπτωσης (ανά 100 000 εργαζομένους) για εργατικά ατυχήματα με απουσία μεγαλύτερη των τριών ημερών για το σύνολο των 9 κλάδων που παρακολουθούνται από το ESAW, αλλά και για τη βιομηχανία ξεχωριστά (Πηγή: Work and Health in the EU: A Statistical Portrait, Data 1994-2002, p. 113). Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, στη βιομηχανία το ποσοστό αυτοαπασχολούμενων και μελών οικογενειών είναι ελάχιστο και κυριαρχεί η εξαρτημένη εργασία, οπότε τα στοιχεία που συλλέγονται είναι πιο αξιόπιστα.

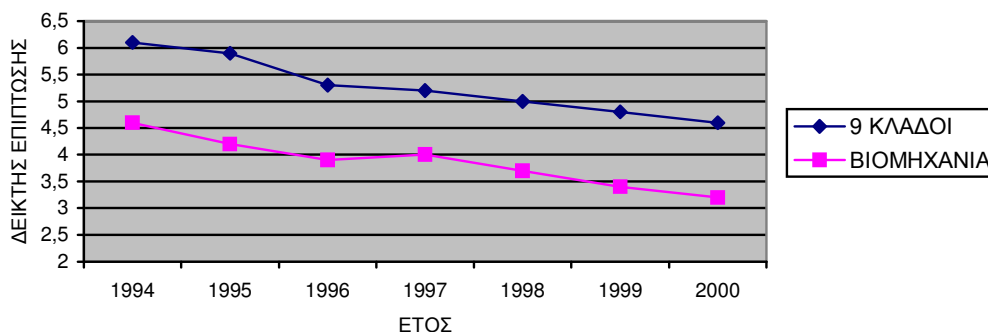
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3.1: ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΔΕΙΚΤΗ ΕΠΙΠΤΩΣΗΣ ΓΙΑ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ ΜΕ ΑΠΟΥΣΙΑ ΜΕΓΑΛΥΤΕΡΗ ΤΩΝ ΤΡΙΩΝ ΗΜΕΡΩΝ



Στο Διάγραμμα 3.2 παρουσιάζεται η εξέλιξη του δείκτη επίπτωσης (ανά 100 000 εργαζομένους) για τα θανατηφόρα εργατικά ατυχήματα στο σύνολο των 9 κλάδων που παρακολουθούνται από το ESAW, αλλά και στη βιομηχανία ξεχωριστά (Πηγή: Work and Health in the EU: A Statistical Portrait, Data 1994-2002, p. 114).²⁰⁵

²⁰⁵ Για να υπάρξει ένα μέτρο σύγκρισης των επιδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης με αυτές του υπόλοιπου κόσμου, αξίζει να αναφερθεί ότι το 1994 οι θάνατοι από εργατικά ατυχήματα στην Ευρωπαϊκή Ένωση ήταν 6.1 ανά 100 000 εργαζομένους, ενώ ο αντίστοιχος δείκτης της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας έφθανε το 14.0 (ανά 100 000 εργαζομένους) και ο συνολικός αριθμός θανάτων ήταν 335 000 (Hämäläinen et al, 2006, p. 138).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3.2: ΕΞΕΛΙΞΗ ΔΕΙΚΤΗ ΕΠΙΠΤΩΣΗΣ ΓΙΑ ΤΑ ΘΑΝΑΤΗΦΟΡΑ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ (ΣΥΜΠΕΡΙΛΑΜΒΑΝΟΝΤΑΙ ΤΑ ΤΡΟΧΑΙΑ)



Μια αρχική παρατήρηση είναι ότι – στο σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – η βιομηχανία έχει περισσότερα ατυχήματα από το σύνολο των 9 κλάδων, αλλά λιγότερα θανατηφόρα ατυχήματα από το σύνολο.

Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζεται η εξέλιξη του συνολικού αριθμού ατυχημάτων, αλλά και των θανατηφόρων ατυχημάτων, που δηλώθηκαν την ίδια περίοδο (δηλαδή κατά τα έτη 1994 έως και 2000) στο ΙΚΑ.²⁰⁶ Πρέπει να σημειωθεί ότι, αντίθετα από τα στοιχεία του ESAW, πρόκειται για απόλυτους αριθμούς και όχι για δείκτες επίπτωσης. Η πορεία του συνολικού αριθμού ατυχημάτων είναι σαφώς πτωτική, ενώ δεν συμβαίνει το ίδιο με τα θανατηφόρα ατυχήματα. Πάντως, ο πολύ μεγαλύτερος αριθμός θανατηφόρων ατυχημάτων το 1999 συμπεριλαμβάνει τους 36 νεκρούς εργαζομένους του σεισμού της 7^{ης} Σεπτεμβρίου 1999.

Πίνακας 3.1: ΣΥΝΟΛΟ ΕΡΓΑΤΙΚΩΝ ΑΤΥΧΗΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΘΑΝΑΤΗΦΟΡΑ ΕΡΓΑΤΙΚΑ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ, ΟΠΩΣ ΔΗΛΩΘΗΚΑΝ ΣΤΟ ΙΚΑ

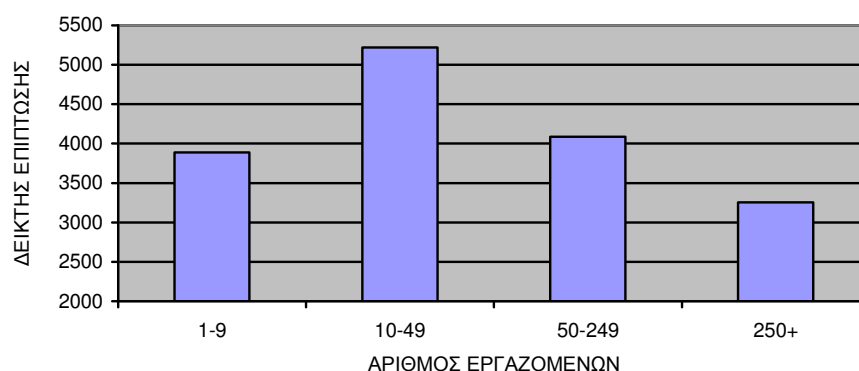
ΕΤΟΣ	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ΣΥΝΟΛΟ ΑΤΥΧ	22608	21540	21255	20046	18615	17658	16822
ΘΑΝΑΤΗΦΟΡΑ	83	91	77	80	78	117	80

Ένα χαρακτηριστικό που φαίνεται να έχει ιδιαίτερη σημασία είναι το μέγεθος της εγκατάστασης στην οποία λαμβάνουν χώρα τα ατυχήματα. Το σχέδιο ESAW κατανέμει τις εγκαταστάσεις με βάση τον αριθμό των

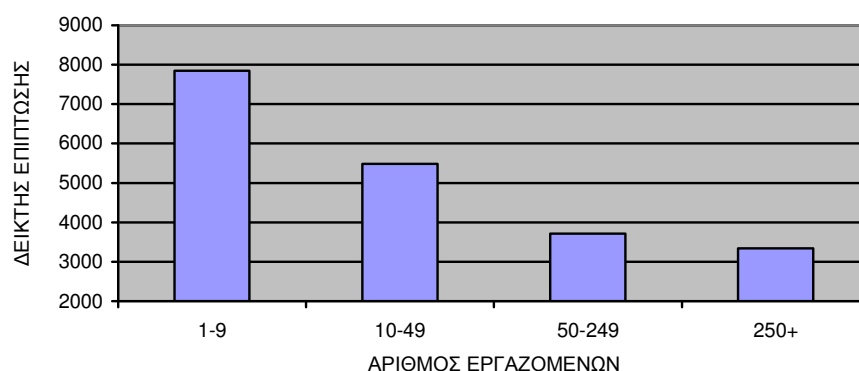
²⁰⁶ Οι αντίστοιχοι αριθμοί για το σύνολο των άμεσα ασφαλισμένων σε όλους τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης, όπως δίνονται από την ΕΣΥΕ, είναι ελαφρώς μεγαλύτεροι από αυτούς του ΙΚΑ. Για το έτος 2000 για παράδειγμα, το σύνολο των εργατικών ατυχημάτων ανέρχεται σε 17163, ενώ τα 91 από αυτά είχαν ως συνέπεια το θάνατο του εργαζομένου. Για περισσότερα, βλέπε την ιστοσελίδα της ΕΣΥΕ (<http://www.statistics.gr>).

εργαζομένων τους. Στο Διάγραμμα 3.3 (Α και Β) παρουσιάζεται ο τυποποιημένος δείκτης επίπτωσης (του 1999) για εργατικά ατυχήματα με απουσία μεγαλύτερη των τριών ημερών για το σύνολο των 9 κλάδων που παρακολουθούνται από το ESAW, αλλά και για τη βιομηχανία ξεχωριστά, κατανεμημένων με βάση τον αριθμό των εργαζομένων της εγκατάστασης (Πηγή: European Social Statistics: Accidents at Work and Work-related Health Problems, Data 1994-2000, p. 133).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3.3Α: ΤΥΠΟΠΟΙΗΜΕΝΟΣ ΔΕΙΚΤΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΗΣ ΓΙΑ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ ΜΕ ΑΠΟΥΣΙΑ ΠΑΝΩ ΑΠΟ ΤΡΕΙΣ ΗΜΕΡΕΣ (ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΟΝ ΑΡΙΘΜΟ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ) ΓΙΑ ΤΟΥΣ 9 ΚΛΑΔΟΥΣ ΤΟ 1999

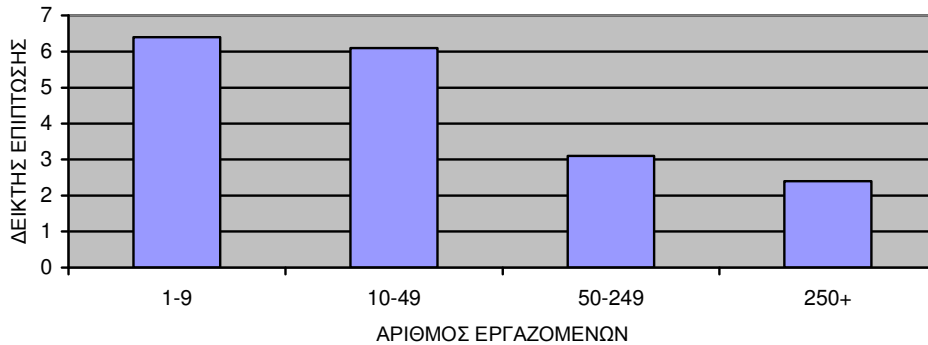


ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3.3Β: ΤΥΠΟΠΟΙΗΜΕΝΟΣ ΔΕΙΚΤΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΗΣ ΓΙΑ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ ΜΕ ΑΠΟΥΣΙΑ ΠΑΝΩ ΑΠΟ ΤΡΕΙΣ ΗΜΕΡΕΣ (ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΟΝ ΑΡΙΘΜΟ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ) ΓΙΑ ΤΗ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑ ΤΟ 1999

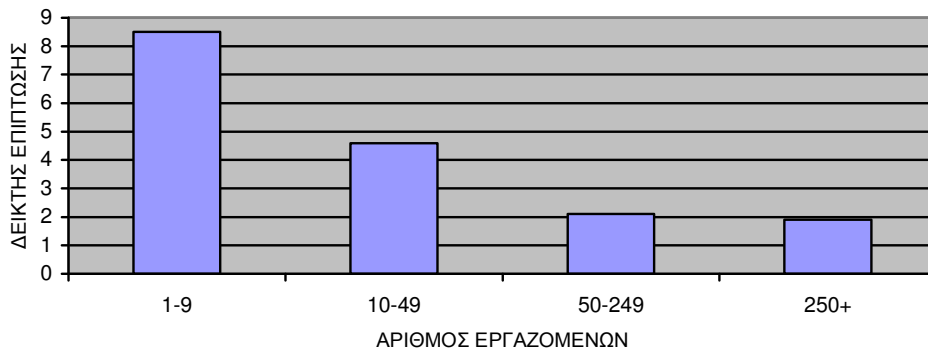


Στο Διάγραμμα 3.4 (Α και Β) παρουσιάζεται ο αντίστοιχος τυποποιημένος δείκτης επίπτωσης για τα θανατηφόρα ατυχήματα.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3.4Α: ΤΥΠΟΠΟΙΗΜΕΝΟΣ ΔΕΙΚΤΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΗΣ ΓΙΑ ΤΑ ΘΑΝΑΤΗΦΟΡΑ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ (ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΟΝ ΑΡΙΘΜΟ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΤΗΣ ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ) ΓΙΑ ΤΟΥΣ 9 ΚΛΑΔΟΥΣ ΤΟ 1999



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3.4Β: ΤΥΠΟΠΟΙΗΜΕΝΟΣ ΔΕΙΚΤΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΗΣ ΓΙΑ ΤΑ ΘΑΝΑΤΗΦΟΡΑ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ (ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΟΝ ΑΡΙΘΜΟ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΤΗΣ ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ) ΓΙΑ ΤΗ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑ ΤΟ 1999



Ιδιαίτερα στην περίπτωση των θανατηφόρων ατυχημάτων, είναι προφανές ότι όσο μικρότερη είναι η εγκατάσταση (σε αριθμό εργαζομένων), τόσο αυξάνεται η πιθανότητα ατυχήματος. Μια πιθανή εξήγηση του φαινομένου αυτού μπορεί να είναι ότι οι μεγαλύτερες επιχειρήσεις μπορούν να διαθέσουν περισσότερους πόρους για θέματα ασφάλειας και να δημιουργήσουν καλύτερη οργανωτική υποδομή για την πρόληψη των ατυχημάτων (Work and Health in the EU: A Statistical Portrait, Data 1994-2002, p. 37). Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση των πολύ μικρών επιχειρήσεων στην Ελλάδα, όπου ο ίδιος ο εργοδότης έχει το δικαίωμα να αναλάβει καθήκοντα τεχνικού ασφαλείας, δηλαδή συμβούλου του εαυτού του σε θέματα υγείας και ασφάλειας των εργαζομένων.

Σε αντίστοιχα συμπεράσματα καταλήγει και η εμπειρική έρευνα για το Ηνωμένο Βασίλειο: υπάρχει άμεση σχέση ανάμεσα στο μέγεθος της εγκατάστασης και την ασφάλεια των εργαζομένων, αφού όσο περισσότερους εργαζομένους έχει μια εγκατάσταση, τόσο μειώνεται ο επαγγελματικός κίνδυνος (Reilly, Paci and Holl, 1995, p. 280, Litwin, 2000, p. 7 και Fenn and Ashby, 2004, p. 473). Το φαινόμενο αυτό αποδίδεται τόσο στην ύπαρξη περισσότερων διαθέσιμων πόρων, όσο και στη συστηματικότερη παρακολούθηση από τις ελεγκτικές υπηρεσίες που υφίστανται οι μεγαλύτερες εγκαταστάσεις (Fenn and Ashby, 2004, p. 463 και Quinlan, 1999, p. 439).

Για τον Walters (2004), οι μικρές επιχειρήσεις στην Ευρώπη έχουν χειρότερη αναλογικά επίδοση, όχι μόνο στα εργατικά ατυχήματα, αλλά και στις επαγγελματικές ασθένειες και το γενικότερο εργασιακό περιβάλλον. Το γεγονός αυτό οφείλεται σε αρκετές αιτίες, που όλες σχετίζονται με τη γενική έλλειψη πόρων:

- (α) στην περιορισμένη πληροφόρηση και εκπαίδευση, τον ελλιπή εξοπλισμό και τις ανασφαλείς εγκαταστάσεις
- (β) τη δυσκολία αυτόνομης εκπροσώπησης των συμφερόντων των εργαζομένων μέσω εργασιακών συμβουλίων και σωματείων
- (γ) την περιορισμένη πρόσβαση σε εξωτερικές υπηρεσίες υγείας και ασφάλειας
- (δ) τη μικρή εμπειρία εργοδοτών και εργαζομένων, που οφείλεται στη βραχεία διάρκεια ζωής πολλών μικρών επιχειρήσεων
- (ε) τη σπανιότητα ελέγχων και επιθεωρήσεων
- (στ) τέλος, στις μικρές επιχειρήσεις εντοπίζεται σε μεγαλύτερο βαθμό το φαινόμενο της παράνομης – και συνεπώς αρρυθμιστής – εργασίας ανηλίκων, μεταναστών κλπ (Walters, 2004, pp. 170-171, Quinlan, 1999, p. 440 και Vickers et al., 2005, p. 151).

Μια πιθανή επιπλέον ερμηνεία του φαινομένου αυτού μπορεί να είναι ο πολύ ευρύτερος χρονικός ορίζοντας της μεγάλης ανώνυμης εταιρείας σε σχέση με τη μικρή ατομική επιχείρηση: ο χρονικός ορίζοντας συσχετίζεται θετικά με το μέγεθος της επιχείρησης. Υπάρχει μάλιστα η άποψη, ότι για τη μεγάλη «γραφειοκρατική» οργάνωση, η μεγιστοποίηση της περιόδου ύπαρξης

μπορεί να αποτελεί πρωταρχικό στόχο (Parandreu, 1952, pp. 215-216). Μια τέτοια μεγάλη εταιρεία έχει το περιθώριο να κάνει σοβαρότερες επενδύσεις και στην ασφάλεια των εργαζομένων – ακόμη κι αν αυτές έχουν μεγάλο χρόνο απόσβεσης – αφού δεν αντιμετωπίζει χρονικούς περιορισμούς. Αντίθετα, η μικρή ατομική επιχείρηση έχει συχνά ως ημερομηνία λήξης την ημερομηνία συνταξιοδότησης του ιδιοκτήτη – επιχειρηματία. Μάλιστα, είναι συνήθης πρακτική των μεγάλων εταιρειών να αναθέτουν τις πιο επικίνδυνες και ανθυγιεινές εργασίες όχι σε δικούς τους εργαζομένους, αλλά σε υπεργολάβους που κατά κανόνα έχουν μικρές επιχειρήσεις χωρίς συνδικαλιστική οργάνωση των εργαζομένων (Σπυρόπουλος, 2000, σ. 160).

Τέλος, θα ήταν παράλειψη να μην αναφερθεί το θέμα της νοοτροπίας πολλών εργοδοτών μικρών επιχειρήσεων που εκφράζουν αμφιβολίες για τη σκοπιμότητα λήψης των προβλεπόμενων από τη νομοθεσία μέτρων για την υγεία και την ασφάλεια, κρίνοντας ότι οι ίδιοι έχουν μεγάλη εμπειρία και μπορούν να αντιμετωπίσουν χωρίς καμιά εξωτερική βοήθεια τους κινδύνους (Σπυρόπουλος, 2000, σ. 159-161 και Vickers et al., 2005, p. 151). Έτσι, αντιδρούν κάποιες φορές αρνητικά στους ελέγχους που διεξάγουν οι επιθεωρητές εργασίας, αντί να θεωρήσουν τον έλεγχο ως ευκαιρία να αντλήσουν χρήσιμες πληροφορίες.²⁰⁷

Επιπλέον, οι εργαζόμενοι σε μεγαλύτερες εγκαταστάσεις, εκτός από καλύτερες συνθήκες εργασίας, έχουν και υψηλότερες αποδοχές, πιθανότατα λόγω της χρήσης πιο προηγμένου και αποδοτικότερου εξοπλισμού. Το γεγονός αυτό αποτελεί άλλο ένα επιχείρημα κατά της «θεωρίας του διαφορικού μισθού αποζημίωσης» (Dorman and Hagstrom, 1998, p. 120).

Σημαντικές διαφορές υπάρχουν πάντως και μεταξύ των διαφόρων υποδιαιρέσεων του κλάδου της μεταποιητικής βιομηχανίας. Τα περισσότερα ατυχήματα με απουσία πάνω από τρεις ημέρες λαμβάνουν χώρα στη βιομηχανία ξύλου και προϊόντων από ξύλο, ενώ ακολουθεί η κατασκευή βασικών μετάλλων και μεταλλικών προϊόντων. Στον Πίνακα 3.2 παρουσιάζονται οι δείκτες επίπτωσης για τις βασικές υποδιαιρέσεις της

²⁰⁷ Στο Ηνωμένο Βασίλειο έχει διαπιστωθεί ότι ιδιαίτερα καχύποπτοι απέναντι σε κάθε δημόσια ελεγκτική υπηρεσία είναι οι επιχειρηματίες που προέρχονται από κάποιες μειονότητες και ιδίως από τη Νότια Ασία (Vickers et al., 2005, pp. 151 & 155).

βιομηχανίας για το έτος 2000, για τα ατυχήματα με απουσία άνω των τριών ημερών και για τα θανατηφόρα, στα οποία συμπεριλαμβάνονται τα τροχαία.

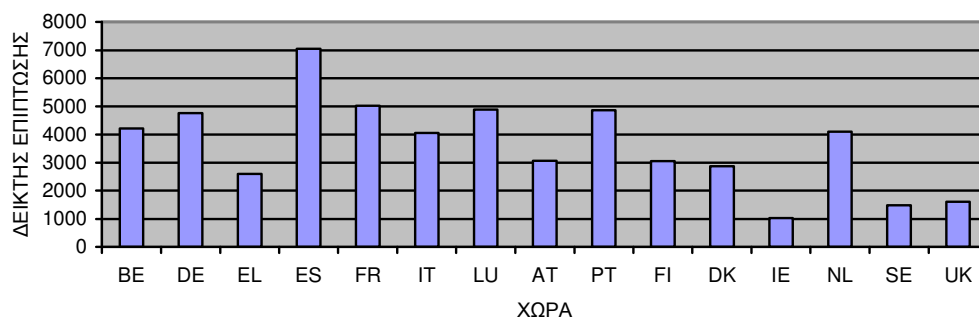
Πίνακας 3.2: ΔΕΙΚΤΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΗΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΒΑΣΙΚΕΣ ΥΠΟΔΙΑΙΡΕΣΕΙΣ ΤΗΣ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑΣ

	ΑΝΩ 3 ΗΜΕΡΩΝ	ΘΑΝΑΤΗΦΟΡΑ
ΤΡΟΦΙΜΑ, ΠΟΤΑ ΚΑΙ ΚΑΠΝΟΣ	6223	4,0
ΚΛΩΣΤΟΥΨΑΝΤΟΥΡΓΙΑ	2586	1,3
ΔΕΡΜΑ ΚΑΙ ΠΡΟΪΟΝΤΑ ΔΕΡΜΑΤΟΣ	2667	1,2
ΞΥΛΟ ΚΑΙ ΠΡΟΪΟΝΤΑ ΞΥΛΟΥ	9803	7,4
ΧΑΡΤΙ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ, ΕΚΤΥΠΩΣΕΙΣ	2614	1,2
ΠΡΟΪΟΝΤΑ ΔΙΥΛΙΣΗΣ ΠΕΤΡΕΛΑΙΟΥ	828	0,0
ΧΗΜΙΚΕΣ ΟΥΣΙΕΣ ΚΑΙ ΧΗΜΙΚΑ ΠΡΟΪΟΝΤΑ	1987	2,2
ΠΡΟΪΟΝΤΑ ΑΠΟ ΕΛΑΣΤΙΚΟ ΚΑΙ ΠΛΑΣΤΙΚΕΣ ΥΛΕΣ	4169	1,9
ΑΛΛΑ ΜΗ-ΜΕΤΑΛΛΙΚΑ ΟΡΥΚΤΑ ΠΡΟΪΟΝΤΑ	6223	9,7
ΒΑΣΙΚΑ ΜΕΤΑΛΛΑ ΚΑΙ ΜΕΤΑΛΛΙΚΑ ΠΡΟΪΟΝΤΑ	8359	6,4
ΜΗΧΑΝΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΕΙΔΗ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΥ	3408	2,4
ΗΛΕΚΤΡΙΚΕΣ ΜΗΧΑΝΕΣ ΚΑΙ ΣΥΣΚΕΥΕΣ, ΟΠΤΙΚΑ	2640	2,6
ΚΑΤΑΣΚΕΥΗ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΥ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ	2726	1,2
ΛΟΙΠΕΣ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΕΣ	3997	2,4

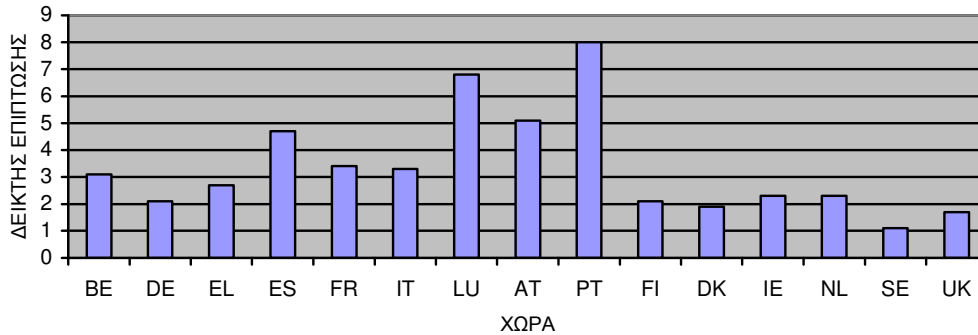
3.3 ΤΑ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ ΤΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ ΤΗΣ

Στο Διάγραμμα 3.5 (Α και Β) παρουσιάζονται οι τυποποιημένοι δείκτες επίπτωσης για τις δεκαπέντε χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης το έτος 2000 (Πηγή: Work and Health in the EU: A Statistical Portrait, Data 1994-2002, pp. 115-117).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3.5Α: ΤΥΠΟΠΟΙΗΜΕΝΟΣ ΔΕΙΚΤΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΗΣ ΤΩΝ ΧΩΡΩΝ ΜΕΛΩΝ ΓΙΑ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ ΜΕ ΑΠΟΥΣΙΑ ΜΕΓΑΛΥΤΕΡΗ ΤΩΝ ΤΡΙΩΝ ΗΜΕΡΩΝ (ΕΤΟΣ 2000)



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3.5B: ΤΥΠΟΠΟΙΗΜΕΝΟΣ ΔΕΙΚΤΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΗΣ ΤΩΝ ΧΩΡΩΝ ΜΕΛΩΝ ΓΙΑ ΘΑΝΑΤΗΦΟΡΑ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ (ΕΤΟΣ 2000, ΕΞΑΙΡΟΥΝΤΑΙ ΤΑ ΤΡΟΧΑΙΑ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ)



Πρέπει να σημειωθεί ότι ο τυποποιημένος δείκτης επίπτωσης για τα θανατηφόρα ατυχήματα του Λουξεμβούργου (6.8) δεν είναι στατιστικά σημαντικός, λόγω του μικρού αριθμού αυτών των ατυχημάτων κατά το 2000 (11 θανατηφόρα ατυχήματα). Στον Πίνακα 3.3 επεξηγούνται τα σύμβολα των δεκαπέντε κρατών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πίνακας 3.3: ΕΠΕΞΗΓΗΣΗ ΣΥΜΒΟΛΩΝ ΚΡΑΤΩΝ – ΜΕΛΩΝ

ΣΥΜΒΟΛΟ	BE	DE	EL	ES	FR
ΚΡΑΤΟΣ	ΒΕΛΓΙΟ	ΓΕΡΜΑΝΙΑ	ΕΛΛΑΣ	ΙΣΠΑΝΙΑ	ΓΑΛΛΙΑ

ΣΥΜΒΟΛΟ	IT	LU	AT	PT	FI
ΚΡΑΤΟΣ	ΙΤΑΛΙΑ	ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ	ΑΥΣΤΡΙΑ	ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	ΦΙΝΛΑΝΔΙΑ

ΣΥΜΒΟΛΟ	DK	IE	NL	SE	UK
ΚΡΑΤΟΣ	ΔΑΝΙΑ	ΙΡΛΑΝΔΙΑ	ΟΛΛΑΝΔΙΑ	ΣΟΥΗΔΙΑ	ΗΝΩΜΕΝΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ

Η Ελλάδα εμφανίζεται να έχει το 2000 καλύτερο (δηλαδή μικρότερο) δείκτη επίπτωσης για τα ατυχήματα με απουσία μεγαλύτερη των τριών ημερών από έντεκα άλλες χώρες, μεταξύ των οποίων η Δανία, η Φινλανδία και η Αυστρία. Το γεγονός αυτό δημιουργεί ορισμένες αμφιβολίες για την ακρίβεια των ελληνικών στατιστικών στοιχείων, ειδικά αν ληφθεί υπ' όψιν ότι το μεγαλύτερο μέρος των Ελλήνων Τεχνικών Επιθεωρητών Εργασίας προσλήφθηκε το Νοέμβριο του 2000 και άρχισε να πραγματοποιεί ελέγχους

το 2001.²⁰⁸ Μεγάλο μέρος του φαινομένου αυτού μπορεί να ερμηνεύεται από το γεγονός ότι στην Ελλάδα σημαντικό μέρος του εργατικού δυναμικού είναι αυτοαπασχολούμενοι, τα ατυχήματα των οποίων δεν καλύπτονται από το σύστημα αναγγελίας εργατικών ατυχημάτων. Στον Πίνακα 3.4 παρουσιάζεται η κάλυψη των διαφόρων επαγγελματικών καθεστώτων ανά χώρα (Πηγή: Ευρωπαϊκές Στατιστικές Σχετικά με τα Εργατικά Ατυχήματα (ESAW) – Μεθοδολογία – Έκδοση 2001, σ. 29).²⁰⁹

Πίνακας 3.4: ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΠΟΥ ΚΑΛΥΠΤΕΤΑΙ ΑΠΟ ΤΑ ΕΘΝΙΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΑΝΑΓΓΕΛΙΑΣ

	BE	DE	EL	ES	FR	IT	LU	AT	PT	FI
ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΟΙ	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
ΑΥΤΟΑΠΑΣΧΟΛΟΥΜΕΝΟΙ	O	MK	O	MK	O	N	N	N	O	MK
ΣΥΜΒΟΗΘΟΥΝΤΑ ΜΕΛΗ ΟΙΚΟΓ.	O	MK	O	MK	O	N	N	MK	O	O

	DK	IE	NL	SE	UK
ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΟΙ	N	N	N	N	N
ΑΥΤΟΑΠΑΣΧΟΛΟΥΜΕΝΟΙ	N	O	O	N	N
ΣΥΜΒΟΗΘΟΥΝΤΑ ΜΕΛΗ ΟΙΚΟΓ.	N	N	O	N	N

Υπόμνημα: N = Ναι, καλύπτονται O = Όχι, δεν καλύπτονται MK = Μερική κάλυψη

Από την άλλη, η Ισπανία εμφανίζεται να έχει το 2000 το χειρότερο (δηλαδή μεγαλύτερο) δείκτη επίπτωσης για τα ατυχήματα με απουσία

²⁰⁸ Υπάρχει μάλιστα η άποψη, που φαίνεται να είναι βάσιμη, ότι στην Ελλάδα ο εργαζόμενος προστατεύεται θεωρητικά από ένα πολύ ισχυρό νομικό πλαίσιο, του οποίου όμως η ασθενής εφαρμογή οδηγεί σε ένα περιβάλλον μεροληπτικό υπέρ του εργοδότη (Beck and Woolfson, 2000, p. 46 n. 13). Την άποψη αυτή συμμερίζεται και ο Mihail (2005, pp. 71-72), ο οποίος αποδίδει την ύπαρξη της πολύ αυστηρής εργατικής νομοθεσίας στη μαχητικότητα των εργατικών συνδικάτων και το κλίμα πολιτικού ριζοσπαστισμού που επικράτησε στη χώρα μετά την πτώση της στρατιωτικής δικτατορίας. Θεωρεί μάλιστα ότι οι κακές εργασιακές συνθήκες στην Ελλάδα οφείλονται στην αποτυχία της Επιθεώρησης Εργασίας να επιβάλει αποτελεσματικά τις σχετικές ρυθμίσεις. Αναφέρεται μάλιστα και σε διαπλοκή ελεγκτικών μηχανισμών και ελεγχόμενων επιχειρήσεων και σε διαφθορά (Mihail, 2005, pp. 71-72). Ο ίδιος όμως, αναιρεί εν μέρει τις απόψεις του αργότερα, όταν αναφέρεται στην αναποτελεσματικότητα του δικαστικού συστήματος που ουσιαστικά οδηγεί σε ασυλία των εργοδοτών (Mihail, 2005, pp. 74-75). Σε κάθε περίπτωση – και χωρίς φυσικά να μπορεί κανείς να αποκλείσει θεωρητικά το ενδεχόμενο – τα καταγγελλόμενα περί διαφθοράς δεν φαίνεται να επιβεβαιώνονται από ανάλογες δικαστικές καταδίκες ή έστω ποινικές διώξεις σε βάρος Επιθεωρητών Εργασίας.

²⁰⁹ Κάπως διαφορετικά παρουσιάζονται τα πράγματα στο Jacinto and Aspinwall (2004). Συγκεκριμένα, στο άρθρο αυτό φαίνεται ότι τα ατυχήματα των αυτοαπασχολούμενων περιλαμβάνονται στα συστήματα αναγγελίας και της Γαλλίας, της Πορτογαλίας και της Ισπανίας, ενώ κριτική ασκείται στην Ελλάδα για τη μη καταγραφή τέτοιων ατυχημάτων και μάλιστα σε μια χώρα που οι αυτοαπασχολούμενοι αποτελούν μεγάλο μέρος του εργατικού δυναμικού (Jacinto and Aspinwall, 2004, pp. 936-940). Πιθανή αιτία των διαφορών αυτών μπορεί να είναι ότι η μελέτη αυτή βασίζεται κυρίως σε ερωτηματολόγια που στάλθηκαν το 2000 στις επιθεωρήσεις εργασίας των 15 κρατών – μελών, ενώ η επιλεκτική κριτική για την Ελλάδα μπορεί να οφείλεται στο γεγονός ότι από αυτή δεν υπήρξε απάντηση στο ερωτηματολόγιο (Jacinto and Aspinwall, 2004, p. 935).

μεγαλύτερη των τριών ημερών από όλες τις χώρες – μέλη και μάλιστα με πολύ μεγάλη διαφορά από τη δεύτερη σε ατυχήματα Γαλλία. Ένα ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της ισπανικής αγοράς εργασίας είναι η πολύ μεγάλη διάδοση του θεσμού των συμβάσεων ορισμένου χρόνου, που το 2000 έφθαναν στο 31% του συνόλου (Guadalupe, 2003, p. 340).

Για τους εργαζομένους με περιορισμένη διάρκεια σύμβασης, τα κίνητρα για επένδυση στην κατάρτισή τους είναι μικρότερα απ' ό,τι για αντίστοιχους εργαζομένους με συμβάσεις αορίστου χρόνου. Η περιορισμένη κατάρτιση των προσωρινώς εργαζομένων αποδεικνύεται και εμπειρικά, όπως και το χαμηλότερο επίπεδο επένδυσης σε μέτρα ασφαλείας για τους εργαζομένους αυτούς. Οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου δεν χρησιμοποιούνται από τις επιχειρήσεις ως ένας μηχανισμός δοκιμασίας των εργαζομένων πριν τη μετατροπή των συμβάσεών τους σε αορίστου χρόνου, αλλά ως ένας εύκαμπτος μηχανισμός προσαρμογής της απασχόλησης στις διακυμάνσεις του επιχειρηματικού κύκλου. Επιπλέον, οι εργαζόμενοι με περιορισμένη διάρκεια σύμβασης έχουν μικρότερο βαθμό συνδικαλιστικής προστασίας και συνεπώς μειωμένη διαπραγματευτική ισχύ έναντι του εργοδότη τους (Guadalupe, 2003, pp. 342-343, Standing, 2002, p. 48 και Σπυρόπουλος, 2000, σ. 186-187).

Από την άλλη, υπάρχει και ο ηθικός κίνδυνος (*moral hazard*): αν το σύστημα αποζημιώσεων μετά από ατυχήματα είναι πιο γενναιόδωρο από το καθεστώς χορήγησης επιδομάτων ανεργίας, οι εργαζόμενοι των οποίων λήγει η σύμβαση έχουν κίνητρο να αναφέρουν ότι υπέστησαν ατυχήματα τα οποία δεν έγιναν ποτέ, για να εισπράξουν την ανάλογη αποζημίωση (Guadalupe, 2003, p. 343).²¹⁰ Πολύ πιθανό είναι να χρησιμοποιήσουν για το σκοπό αυτό βλάβες της υγείας που είναι δύσκολο να διαγνωστούν, όπως οι μωσκελετικές.

Ένας άλλος παράγων που μπορεί να οδηγεί σε περισσότερα ατυχήματα μεταξύ των προσωρινά εργαζομένων, είναι ότι αυτοί θα

²¹⁰ Υπάρχει μάλιστα η άποψη ότι γενικά οι πολιτικές με κοινωνικούς στόχους μπορεί να έχουν τέτοιες παρενέργειες: τα επιδόματα ανεργίας αποθαρρύνουν τους δικαιούχους από την αναζήτηση εργασίας, οι αποζημιώσεις για εργατικά ατυχήματα καθιστούν τους εργαζομένους λιγότερο προσεκτικούς κλπ (Winston, 2006, p. 88).

καταβάλλουν μεγαλύτερη προσπάθεια κατά την εργασία και θα έχουν ταχύτερο ρυθμό, με στόχο να εντυπωσιάσουν τον εργοδότη και να αυξήσουν τις πιθανότητες επαναπρόσληψής τους. Η μεγάλη ένταση της εργασίας αυξάνει όμως τον κίνδυνο ατυχημάτων (Guadalupe, 2003, p. 344).

Η εμπειρική έρευνα στην Ισπανία δείχνει ότι οι εργαζόμενοι με συμβάσεις ορισμένου χρόνου έχουν κατά 5% μεγαλύτερη πιθανότητα να υποστούν εργατικό ατύχημα, δηλαδή περίπου διπλάσια. Το συμπέρασμα είναι ότι οι εργαζόμενοι αυτοί έχουν μεγαλύτερη ανασφάλεια, μικρότερους μισθούς και υψηλότερο κίνδυνο ατυχήματος (Guadalupe, 2003, p. 355). Το συμπέρασμα αυτό δεν συμφωνεί με τη «θεωρία του διαφορικού μισθού αποζημίωσης».

3.4 ΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΓΕΙΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΣΦΑΛΕΙΑ

Η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) ιδρύθηκε με τη Συνθήκη της Ρώμης το 1957 για να αποτελέσει μια τελωνειακή ένωση και μια ζώνη ελεύθερου εμπορίου. Η ιδρυτική Συνθήκη δεν έδινε ιδιαίτερη βαρύτητα στην κοινωνική πολιτική: οι κυβερνήσεις των κρατών – μελών θεωρούσαν τη σύγκλιση των κοινωνικών και εργασιακών δεδομένων ως αποτέλεσμα της κοινής αγοράς αγαθών και υπηρεσιών και όχι ως μέσο ή προϋπόθεση για την επίτευξή της.²¹¹ Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή περιοριζόταν στην προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών – μελών για ζητήματα όπως οι εργασιακές συνθήκες και η υγεία και η ασφάλεια των εργαζομένων, ενώ είχε την υποχρέωση να υποβάλλει ετήσιες εκθέσεις στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για θέματα κοινωνικής πολιτικής. Χαρακτηριστικό είναι ότι το πρώτο από τα Προγράμματα Κοινωνικής Δράσης (Social Action Programme) υιοθετήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή μόλις το 1974 και αφού είχε προηγηθεί η διεύρυνση της ΕΟΚ το 1971 από έξι σε εννιά μέλη (Deakin, 1997, pp. 119-

²¹¹ Χρησιμοποιήθηκαν διάφορα επιχειρήματα κατά της υιοθέτησης διατάξεων για την προστασία των κοινωνικών και άλλων δικαιωμάτων, όπως ότι δεν είναι ανάγκη να αντιγραφεί το έργο των διεθνών οργανισμών που ασχολούνται με την προστασία τους, ότι αρκούν τα εθνικά δικαστήρια και ότι υπάρχει κίνδυνος ανεξέλεγκτης διεύρυνσης των κοινοτικών αρμοδιοτήτων σε βάρος των εθνικών (Ιγγλεζάκης, 2005, σ. 144).

122). Γίνεται έτσι λόγος για κοινωνικό έλλειμμα της ιδρυτικής Συνθήκης (Ιγγλεζάκης, 2005, σ. 147).

Τις δεκαετίες του 1980 και του 1990 υπήρξε μια σταθερή επέκταση της ρύθμισης στην ηπειρωτική Ευρώπη, φαινόμενο που γενικεύτηκε σε όλες τις ανεπτυγμένες χώρες από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 (Hutter, 2006, pp. 1-2): κρατικές επιχειρήσεις πέρασαν στον ιδιωτικό τομέα, μονοπώλια καταργήθηκαν και αντικαταστάθηκαν από κανόνες ρύθμισης του ανταγωνισμού, άτυπες μέθοδοι λήψης αποφάσεων υπερκεράστηκαν από συγκεκριμένους κανόνες, ενώ νέες ρυθμιστικές αρχές ιδρύθηκαν. Τόσο ισχυρές ήταν αυτές οι τάσεις, που κάποιοι άρχισαν να αναφέρονται στην άνοδο του «ρυθμιστικού κράτους» (regulatory state). Εκτός από το «ρυθμιστικό κράτος», εμφανίζεται και η έννοια της «ρυθμιστικής κοινωνίας» (regulatory society), με την αναγνώριση των ορίων του δημοσίου δικαίου και του γεγονότος ότι η ρύθμιση δεν αποτελεί αποκλειστικό προνόμιο του κράτους, αλλά αποκεντρώνεται ή διαχέεται στο σύνολο της κοινωνίας. Συχνά βέβαια, η σχετική συζήτηση παραμένει προσηλωμένη στο κράτος και στο πώς άλλοι φορείς μπορούν να αξιοποιηθούν από αυτό στην προσπάθεια επίτευξης των στόχων του (Black, 2002, p.1 και Hutter, 2006, pp. 1-2).

Στη διαδικασία αυτή επέκτασης της ρύθμισης πρωταγωνίστησε η Ευρωπαϊκή Ένωση, βοηθούμενη από το δόγμα της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έναντι των εθνικών. Προς την ίδια κατεύθυνση βοήθησε και ο περιορισμός της δυνατότητας των μεμονωμένων κρατών – μελών να θέτουν βέτο στην έκδοση οδηγιών και κανονισμών, περιορισμός που επιβλήθηκε με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (για την Ευρωπαϊκή Ένωση). Έτσι, η ρύθμιση (και όχι η διανομή ή η αναδιανομή)²¹² έφτασε να αποτελεί την κεντρική δραστηριότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Thatcher, 2001, pp. 304-306 και Vogel, 2001, pp. 9-10).

Το μεγαλύτερο μέρος της ρυθμιστικής προσπάθειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει τη μορφή δευτερογενούς νομοθεσίας: κανονισμοί, οδηγίες και αποφάσεις. Η Ευρωπαϊκή Ένωση χρησιμοποιεί ακόμη μη – δεσμευτικές

²¹² Προς την ίδια κατεύθυνση συντελεί και το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν έχει στη διάθεσή της οικονομικούς πόρους για αναδιανεμητικές πρωτοβουλίες μεγάλης κλίμακας (Eichener, 1997, p. 598).

μορφές ρύθμισης (που συχνά αποκαλούνται *soft law*) και στις οποίες συμπεριλαμβάνονται συστάσεις, ψηφίσματα και διακηρύξεις. Τέλος, η Ευρωπαϊκή Ένωση οργανώνει δίκτυα, συνέδρια κλπ, ενώ προσπαθεί να διαδώσει «βέλτιστες πρακτικές». Με τη διοργάνωση συνεδρίων, τη λειτουργία ομάδων εργασίας και την ανάθεση μελετών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προσπαθεί να κερδίσει την υποστήριξη των ειδικών και της κοινής γνώμης και να προλειάνει έτσι το έδαφος, πριν φτάσει να προτείνει συγκεκριμένα νομοθετικά μέτρα. Η στρατηγική αυτή ακολουθήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε πλήθος πεδίων, όπως το περιβάλλον, η υγεία και η ασφάλεια, η ισότητα των φύλων και η κοινωνική πολιτική (Thatcher, 2001, pp. 304-308). Το ρυθμιστικό αποτέλεσμα εξαρτάται από την οργάνωση της διαδικασίας λήψης της απόφασης: η διαδικασία έχει σημασία (Eichener, 1997, p. 606).

Εξειδικεύοντας στα θέματα υγείας και ασφάλειας των εργαζομένων, το ρυθμιστικό πλαίσιο στα μέσα της δεκαετίας του 1980 παρουσίαζε πολύ μεγάλες διαφορές μεταξύ των δώδεκα (τότε) κρατών – μελών. Οι χώρες του νότου (Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία και εν μέρει Ιταλία) είχαν μόνο αποσπασματικές ρυθμίσεις, συνδυασμένες με ασθενείς δυνατότητες ελέγχου και επιβολής. Χώρες όπως το Βέλγιο, η Γαλλία και η Γερμανία είχαν παραδοσιακά ρυθμιστικά συστήματα, εστιασμένα στους κινδύνους ατυχημάτων από τις μηχανές, ενώ στο Ηνωμένο Βασίλειο επικρατούσαν τάσεις απορρύθμισης. Τέλος, η Δανία και η Ολλανδία είχαν εισαγάγει καινοτόμες προσεγγίσεις που συμπεριλάμβαναν την εργονομία, τη διανοητική υγεία και την ικανοποίηση από την εργασία. Οι διαφορές αυτές οδηγούσαν και σε αντιστοίχως διαφορετικά αποτελέσματα ως προς το επίπεδο των εργατικών ατυχημάτων (Eichener, 1997, p. 593).

Η πρώτη ουσιαστική ώθηση για τη δραστηριοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα θέματα προστασίας της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων δόθηκε με την ψήφιση το 1987 της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, σύμφωνα με την οποία (άρθρο 118Α) μπορούσαν να εκδοθούν Οδηγίες με ειδική πλειοψηφία και όχι ομοφωνία (Σπυρόπουλος, 2000, σ. 61-62 και Deakin, 1997, p. 122). Έγινε έτσι δυνατή η έκδοση δεκάδων Οδηγιών, με τις οποίες εναρμονίστηκε και η ελληνική νομοθεσία μέσω αντίστοιχων

Προεδρικών Διαταγμάτων. Υπάρχει μάλιστα η άποψη ότι η μετάθεση αυτή της έμφασης από την εθνική νομοθεσία κάθε χώρας – μέλους στην εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου οδήγησε στην απλοποίηση του ρυθμιστικού πλαισίου, την αύξηση της αποδοτικότητας και τη διευκόλυνση της καινοτομίας στον ευρωπαϊκό χώρο. Το γεγονός αυτό αναγνωρίζεται και από σημαντική μερίδα των εργοδοτών στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Δεν φαίνεται έτσι να δημιουργείται κίνδυνος απώλειας θέσεων εργασίας από την εφαρμογή της νομοθεσίας για την υγεία και την ασφάλεια (Koutsiaras, 2001, p. 284).

Στην πρώτη παράγραφο του άρθρου 118Α αναφέρεται ότι τα «κράτη μέλη αποδίδουν ιδιαίτερη προσοχή στην προώθηση της καλύτερευσης ιδίως του χώρου της εργασίας, για να προστατεύσουν την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων, και θέτουν ως στόχο την εναρμόνιση των συνθηκών που υφίστανται σε αυτό τον τομέα μέσα σε μια οπτική προόδου.» («Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και τελική Πράξη.» Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Βρυξέλλες 1986) Από τις εκφράσεις που χρησιμοποιούνται στο άρθρο αυτό – και που δημιουργούν ερμηνευτικές δυσχέρειες – φαίνεται ότι πρόκειται για προϊόν σκληρών και πολύπλοκων διαπραγματεύσεων. Πάντως, το άρθρο δεν θέτει ως στόχο απλώς την αποφυγή του εργατικού ατυχήματος και της επαγγελματικής ασθένειας, αλλά γενικότερα την προαγωγή της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων (Blairain και Κουκιιάδης, 1993, σ. 154-156).

Σε απάντηση της ασκούμενης κριτικής περί μονοδιάστατης οικονομικής προσέγγισης στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή – με Πρόεδρο το Ζακ Ντελόρ και αρμόδια Επίτροπο τη Βάσω Παπανδρέου – δημοσίευσε το 1989 σχέδιο διακήρυξης για ένα εύρος κοινωνικών και εργασιακών δικαιωμάτων. Το σχέδιο εγκρίθηκε²¹³ από τους ηγέτες όλων των κρατών – μελών πλην του Ηνωμένου Βασιλείου, που επέτυχε να εξαιρεθεί από τις προβλέψεις του κειμένου. Η διακήρυξη, που ονομάστηκε «Κοινοτικός Χάρτης των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων», περιλαμβάνει δώδεκα θεμελιώδη δικαιώματα και αποτελεί έκφραση πολιτικής

²¹³ Το σχέδιο αποδυναμώθηκε πάντως σε πολλά σημεία σε μια προσπάθεια να καταστεί δυνατή η συναίνεση του Ηνωμένου Βασιλείου (Ιγγλεζάκης, 2005, σ. 160).

βούλησης επηρεασμένη από τις Διεθνείς Συμβάσεις Εργασίας του ILO και τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη του Συμβουλίου της Ευρώπης (Blairrain και Κουκιάδης, 1993, σ. 64-66, Ιγγλεζάκης, 2005, σ. 160-163 και Tsogas, 2001, p. 141).

Στο Χάρτη γίνεται ρητή αναφορά στην προστασία της υγείας και της ασφάλειας στο χώρο εργασίας (§19), η οποία όμως δεν φαίνεται να εισφέρει κάτι καινούριο σε σχέση με το άρθρο 118Α της Συνθήκης (όπως τροποποιήθηκε με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη) και τις Οδηγίες που εκδόθηκαν με βάση αυτό. Αναφέρεται πάντως στο Χάρτη ότι οι διατάξεις σχετικά με την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς θα πρέπει να συμβάλλουν στην προστασία της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων. Γενικότερα, υπάρχει η άποψη ότι αρκετά από τα κοινωνικά δικαιώματα που περιέχει ο Χάρτης είχαν ήδη θεσπισθεί από άλλες συνθήκες ή νομοθετήματα της Κοινότητας και συνεπώς έχουν περιορισμένη αξία (Blairrain και Κουκιάδης, 1993, σ. 67).

Η εξασφάλιση των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων που συμπεριλαμβάνονται στο Χάρτη αποτελεί βασικό έργο των κρατών – μελών, σύμφωνα με τις εθνικές τους πρακτικές (§27), ενώ η Επιτροπή καλείται να αναλάβει πρωτοβουλίες για την πραγμάτωση των δικαιωμάτων που εμπíπτουν στην αρμοδιότητα της Κοινότητας (§28). Για να μην δημιουργηθούν μάλιστα αμφιβολίες, το προοίμιο του Χάρτη αναφέρει ότι η εφαρμογή του «διόλου δεν συνεπάγεται κατ' ουδένά τρόπο επέκταση των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας, όπως αυτές ορίζονται στη Συνθήκη» (Blairrain και Κουκιάδης, 1993, σ. 66 & σ. 270). Τα ευρωπαϊκά συνδικάτα άσκησαν οξεία κριτική για την έλλειψη νομικής δεσμευτικότητας του Χάρτη και σαφούς χρονοδιαγράμματος εφαρμογής των προβλέψεών του. Κάποιοι έφθασαν μάλιστα να τον χαρακτηρίσουν ως μη δεσμευτικό ευχολόγιο που δεν άξιζε ούτε το χαρτί πάνω στο οποίο ήταν γραμμένο (Tsogas, 2001, p. 142).

Εκφράζεται όμως και αντίθετη άποψη, σύμφωνα με την οποία ο Χάρτης μπορεί να ενταχθεί στο κοινοτικό κεκτημένο, παρά το μη δεσμευτικό νομικά χαρακτήρα του: ο Χάρτης ανέπτυξε μια δυναμική μέσα από τα κοινοτικά προγράμματα δράσης και τη νομοθετική δραστηριότητα της

Κοινότητας σε θέματα κοινωνικής πολιτικής. Σημειώνεται ότι οι αναφορές στο Χάρτη σε νομοθετήματα κατά τη δεκαετία του 1990 – όπως οδηγίες για την υγεία και την ασφάλεια – έφθασαν τις 43. Ακόμη, επηρέασε τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) και αποτέλεσε τη βάση για αλλαγές στη Συνθήκη (Ιγγλεζάκης, 2005, σ. 163-165).

Το σημαντικότερο ευρωπαϊκό νομοθετικό κείμενο για την υγεία και την ασφάλεια μέχρι και σήμερα είναι η οδηγία – πλαίσιο 89/391/ΕΟΚ της 12^{ης} Ιουνίου 1989 που ενσωματώθηκε στην ελληνική νομοθεσία με το Π.Δ. 17 / 1996 (Σπυρόπουλος, 2000, σ. 56-57 και Ιωάννου, 2002, σ. 99). Η οδηγία – πλαίσιο καθώς και αυτές που την ακολούθησαν εισήγαγαν μια ευρεία αντίληψη, αντίστοιχη με εκείνη της Σουηδίας, της Δανίας και της Ολλανδίας. Ξεπερνώντας τις παραδοσιακές μηχανιστικές προσεγγίσεις που περιορίζονταν σε τεχνικές προδιαγραφές για τον εξοπλισμό και τους χώρους εργασίας, οι ευρωπαϊκές οδηγίες ασχολήθηκαν με την οργάνωση της εργασίας, το χρόνο εργασίας, την εκτίμηση του επαγγελματικού κινδύνου, την πληροφόρηση και την εκπαίδευση των εργαζομένων, την ιατρική παρακολούθησή τους κλπ. Η βασική αρχή που διαπνέει την ευρωπαϊκή νομοθεσία είναι η υποχρέωση του εργοδότη να εξασφαλίζει την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων (Eichener, 1997, pp. 593-595).²¹⁴

Το κοινοτικό δίκαιο έχει αναγνωρίσει στα κράτη – μέλη το δικαίωμα να θέτουν υψηλότερα – και συνεπώς διαφορετικά – επίπεδα προστασίας στα εργασιακά και κοινωνικά ζητήματα, ακόμη κι αν έτσι θα μπορούσε εν δυνάμει να στρεβλωθεί ο ανταγωνισμός. Οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου έχουν έτσι το χαρακτήρα ενός δαπέδου ελαχίστων δικαιωμάτων που εμποδίζουν τον ανταγωνισμό των κρατών – μελών για την προσέλκυση του κεφαλαίου μέσω της μείωσης της προστασίας των εργαζομένων.²¹⁵ Ο χαρακτήρας αυτός είναι εμφανής και στο άρθρο 118Α που προστέθηκε με την Ενιαία Ευρωπαϊκή

²¹⁴ Στο πλαίσιο μάλιστα της στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα κράτη – μέλη καλούνται να επεκτείνουν το εύρος εφαρμογής της νομοθεσίας ώστε να συμπεριλάβει όλους τους εργαζομένους και τους αυτοαπασχολούμενους, αλλά ακόμη και την προστασία του κοινού από εργασιακές δραστηριότητες (SLIC, 2004, p. 5).

²¹⁵ Αν αφήνονταν κάποιες χώρες να έχουν ως μόνο ανταγωνιστικό πλεονέκτημα την ελλιπή προστασία του εργαζομένου και το χαμηλό εργατικό κόστος, θα μπορούσαν να παραμείνουν ανταγωνιστικές συμπιέζοντας συνεχώς τις απολαβές και τις εργασιακές συνθήκες που απολαμβάνουν οι πληθυσμοί τους, χάνοντας μακροχρόνια σε αποδοτικότητα, δεξιότητες και ποιότητα (Deakin, 1997, p. 143).

Πράξη και στην οδηγία – πλαίσιο 89/391/ΕΟΚ (Deakin, 1997, pp. 136-139 και Ιωάννου, 2002, σ. 100).

Για να βελτιωθούν οι χώροι εργασίας και να προστατεύεται καλύτερα η υγεία και η ασφάλεια των εργαζομένων, η Ευρωπαϊκή Ένωση προχώρησε στη σύσταση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού για την Ασφάλεια και την Υγεία στην Εργασία (European Agency for Safety and Health at Work). Ο Οργανισμός ιδρύθηκε με τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2062 / 94 του Συμβουλίου της 18^{ης} Ιουλίου 1994 (ΕΕ L 216 της 20.08.1994) και εδρεύει στο Μπιλμπάο της Ισπανίας. Ο Οργανισμός ασχολείται με τη συλλογή, την ανάλυση και τη διάδοση τεχνικών, επιστημονικών και οικονομικών πληροφοριών στις κοινοτικές υπηρεσίες, τα κράτη – μέλη και τους ενδιαφερόμενους, με την οργάνωση διαλέξεων, σεμιναρίων και την ανταλλαγή εμπειρογνομώνων των κρατών – μελών, καθώς και με τον προσδιορισμό βέλτιστων πρακτικών και την προώθηση προληπτικών ενεργειών. Το κύριο μέσο διάδοσης των πληροφοριών είναι το διαδίκτυο,²¹⁶ ενώ κάθε χρόνο διοργανώνεται η ευρωπαϊκή εβδομάδα για την ασφάλεια και την υγεία στην εργασία. Ακόμη, ο Οργανισμός συνεργάζεται με την Παγκόσμια Οργάνωση Υγείας (WHO), το Διεθνές Γραφείο Εργασίας (ILO) και το Ευρωπαϊκό Ίδρυμα για τη Βελτίωση των Συνθηκών Διαβίωσης και Εργασίας.²¹⁷

Σύμφωνα με το άρθρο 8 του Κανονισμού αριθ. 2062 / 94 του Συμβουλίου, όπως ισχύει σήμερα, το διοικητικό συμβούλιο του Ευρωπαϊκού Οργανισμού για την Ασφάλεια και την Υγεία στην Εργασία απαρτίζεται από:

- (α) ένα μέλος που εκπροσωπεί την κυβέρνηση κάθε κράτους – μέλους
- (β) ένα μέλος που εκπροσωπεί τις οργανώσεις των εργοδοτών από κάθε κράτος – μέλος
- (γ) ένα μέλος που εκπροσωπεί τις οργανώσεις των εργαζομένων από κάθε κράτος – μέλος
- (δ) τρία μέλη που εκπροσωπούν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

²¹⁶ Η ιστοθέση του Οργανισμού είναι <http://agency.osha.eu.int>

²¹⁷ Το Ίδρυμα αυτό είναι ένα από τα παλαιότερα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και εδρεύει στο Δουβλίνο της Ιρλανδίας. Συστάθηκε με τον Κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 1365 / 75 του Συμβουλίου της 26^{ης} Μαΐου 1975 (ΕΕ L 139 της 30.05.1975) και η δομή της διοίκησής του είναι αντίστοιχη με εκείνη του Ευρωπαϊκού Οργανισμού για την Ασφάλεια και την Υγεία στην Εργασία.

Συνεπώς, στο διοικητικό συμβούλιο του Οργανισμού εκπροσωπούνται οι κοινωνικοί εταίροι από όλες τις χώρες – μέλη.

Ο Οργανισμός έχει δημιουργήσει ένα δίκτυο εστιακών πόλων (focal points) σε κάθε χώρα – μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και στις υπό ένταξη χώρες, τις υποψήφιας για ένταξη χώρες κλπ. Ο εστιακός πόλος στην Ελλάδα είναι το Κέντρο Υγιεινής και Ασφάλειας της Εργασίας (ΚΥΑΕ) του Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας.²¹⁸

Πρέπει να σημειωθεί ότι παρ' όλο που το εύρος και ο όγκος της κοινοτικής νομοθεσίας έχουν μεγαλώσει, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παραμένει μια μικρή οργάνωση με περιορισμένους πόρους και ιδίως ελάχιστο προσωπικό. Έτσι, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρέπει να είναι ιδιαίτερα προσεκτική στους τομείς που επιλέγει να παρέμβει και να βασίζεται σε άλλους φορείς για πληροφόρηση και τεχνογνωσία. Επιπλέον, οι οδηγίες είναι δεσμευτικές μόνο ως προς τους στόχους και όχι ως προς τα μέσα. Αποτέλεσμα όλων αυτών είναι η εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας να επαφίεται κατά κανόνα στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές,²¹⁹ των οποίων τα οργανωσιακά χαρακτηριστικά καθορίζονται από τις επιμέρους κυβερνήσεις²²⁰ και να παραμένουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών – μελών (Thatcher, 2001, pp. 312-314 και Ιωάννου, 2002, σ. 99-100).²²¹

²¹⁸ Η ιστοθέση του ΚΥΑΕ είναι <http://gr.osha.eu.int/>

²¹⁹ Για την περίπτωση της υγείας και της ασφάλειας, βλέπε SLIC, 2004, p. 4.

²²⁰ Οι κυβερνήσεις αυτές έχουν στη διάθεσή τους μια πληθώρα εργαλείων: παρέχουν – ή δεν παρέχουν – ανθρώπινους πόρους, χρηματοδότηση, καθοδήγηση, κίνητρα και επιβάλλουν πειθαρχικές κυρώσεις (Dimitrakopoulos and Richardson, 2001, p. 342). Από την άλλη, οι κυβερνήσεις μπορεί να επιθυμούν την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας αλλά να μην έχουν στη διάθεσή τους την ανάλογη δημόσια διοίκηση, την απαιτούμενη τεχνογνωσία, τους απαραίτητους πόρους κλπ. Ακόμη, σημασία για την εφαρμογή έχουν και τα πολιτισμικά χαρακτηριστικά της κάθε χώρας. Για παράδειγμα, στις χώρες του ευρωπαϊκού νότου η επιβολή του κοινοτικού δικαίου είναι δυσκολότερη απ' ό,τι στις Σκανδιναβικές χώρες. Οι χώρες του νότου έχουν μια παράδοση πελατειακών σχέσεων και έλλειψης σεβασμού στο νόμο, είτε αυτός είναι εγχώριος είτε ευρωπαϊκής προέλευσης (Dimitrakopoulos and Richardson, 2001, pp. 348-349). Βλέπε και Τσούκα (2007b, σ. 35).

²²¹ Γενικότερα, φαίνεται ότι οι διαφορές μεταξύ των κρατών – μελών ως προς τα συστήματα εργατικού δικαίου και εργασιακών σχέσεων είναι μεγάλες και συνιστούν αποτέλεσμα της ιστορικής εξέλιξης της κάθε χώρας. Διαφορές υπάρχουν ως προς τον τυπικό ή άτυπο χαρακτήρα του εργατικού δικαίου, ως προς τη δομή των εργατικών συνδικάτων και τη συμμετοχή των εργαζομένων σ' αυτά, ως προς το ρόλο των εργοδοτικών οργανώσεων, ως προς το νομικώς δεσμευτικό αποτέλεσμα των συλλογικών συμβάσεων εργασίας, ως προς τις κυβερνητικές ή νομοθετικές παρεμβάσεις στις εργασιακές σχέσεις. Με τη λογική αυτή, δεν υπάρχει ευρωπαϊκό σύστημα εργασιακών σχέσεων: η κοινωνική και νομική διαφορά αποτελεί τον κανόνα (Blairrain και Κουκιάδης, 1993, σ. 71-76).

Υπάρχει η άποψη ότι οι δημόσιες διοικήσεις των κρατών μελών συγκλίνουν προς μια παρόμοια δομή (ή μοντέλο) ως αποτέλεσμα της συμμετοχής στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η πραγματικότητα είναι ότι, μπορεί να ασκούνται πιέσεις στις εθνικές δημόσιες διοικήσεις λόγω της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αλλά δεν φαίνεται να υπάρχει σύγκλιση. Ο ρυθμός μεταρρύθμισης είναι αργός, ενώ υπάρχουν και ισχυρές αντιστάσεις. Επιπλέον, η κατεύθυνση της μεταρρύθμισης εξαρτάται από την ιστορική εξέλιξη της δημόσιας διοίκησης της κάθε χώρας, η οποία συνεχίζεται στα καθιερωμένα πρότυπα. Δεν υπάρχει δηλαδή ένα καθολικά αποδεκτό ευρωπαϊκό μοντέλο δημόσιας διοίκησης (Dimitrakopoulos and Passas, 2003, pp. 440-444).²²²

Η δημόσια διοίκηση της κάθε χώρας χρησιμοποιεί τις δικές της – ιστορικά καθορισμένες – λειτουργίες και διαδικασίες για να αντιμετωπίσει τις αναγκαιότητες της συμμετοχής κι έτσι παραμένει εν πολλοίς αμετάβλητη. Οι δημόσιες διοικήσεις έχουν τη δυνατότητα να εκτελούν νέα καθήκοντα με τα υπάρχοντα μέσα και διαδικασίες, με ελαφρές και τμηματικές μόνο μεταβολές στα χαρακτηριστικά τους. Ακόμη, είναι δύσκολο να υπάρξει σαφής διαχωρισμός μεταξύ των αποτελεσμάτων της συμμετοχής στην Ευρωπαϊκή Ένωση και των αποτελεσμάτων της δράσης άλλων διεθνών οργανισμών όπως ο ΟΟΣΑ (OECD) ή ο ΠΟΕ (WTO)²²³ (Dimitrakopoulos and Passas, 2003, pp. 440-444).

Τυπικά, οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές δεν έχουν το δικαίωμα να αρνηθούν την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας, καθώς η τελευταία είναι υπέρτερη του εθνικού δικαίου. Στην πράξη όμως, κανένα πολιτικοδιοικητικό σύστημα δεν εφαρμόζει όλους τους κανόνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τον

²²² Όπως θα αναφερθεί και παρακάτω, ο Fukuyama (2005, p. 58) ισχυρίζεται μάλιστα ότι δεν υπάρχει μια βέλτιστη μορφή οργάνωσης και ότι η δημόσια διοίκηση αποτελεί περισσότερο τέχνη παρά επιστήμη.

²²³ Υπάρχουν διεθνείς οργανισμοί που έχουν συγκεκριμένη πολιτική σχετικά με τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης των επιμέρους κρατών. Για παράδειγμα ο ΟΟΣΑ έχει αναπτύξει ένα εύρος σχετικών δραστηριοτήτων, όπως η διεξαγωγή μελετών και αναλύσεων, η έκδοση αναφορών, η αξιολόγηση χωρών, η δημιουργία ομάδων εργασίας κλπ. Τα θέματα που απασχολούν τον ΟΟΣΑ είναι κυρίως η μεταρρύθμιση των ρυθμιστικών αρχών, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, οι σχέσεις κράτους – πολίτη, η διαχείριση της γνώσης, η βιώσιμη ανάπτυξη και η διαφθορά. Δεν υπάρχουν πάντως επαρκή εμπειρικά δεδομένα για τα αποτελέσματα της προσπάθειας αυτής (Dimitrakopoulos and Passas, 2003, pp. 444-447).

ίδιο ζήλο, γεγονός που μπορεί να οδηγήσει στη «συμβολική» εφαρμογή. Μια τέτοια περίπτωση αποτέλεσε η Οδηγία για το χρόνο εργασίας (48ωρο εβδομαδιαίας εργασίας) στην οποία η κυβέρνηση της Βρετανίας είχε αντιταχθεί στο Συμβούλιο Υπουργών (Dimitrakopoulos and Richardson, 2001, p. 338).

Όταν υπάρχουν διαφορετικές επαγγελματικές και οργανωσιακές κουλτούρες μεταξύ αυτών που θέτουν και αυτών που εφαρμόζουν τους κανόνες, οι τελευταίοι είναι δυνατό στην πράξη να εφαρμόζουν τα δικά τους ηθικά κριτήρια, να διενεργούν τη δική τους ανάλυση κόστους – οφέλους και τελικά να θέτουν τους δικούς τους κανόνες. Σχετική είναι και η παρομοίωση των ρυθμιστικών συστημάτων με σωληνάρια οδοντόπαστας που αν πιεστούν σε κάποιο σημείο, φουσκώνουν σε κάποιο άλλο: αν πιεστεί το τμήμα του συστήματος που νομοθετεί για περισσότερη αυστηρότητα ή διαφάνεια, μπορεί να προκύψουν αλλού παραμορφώσεις («φουσκώματα»), όπως μια μεγαλύτερη διακριτική ευχέρεια ή και αδιαφάνεια στο μηχανισμό εφαρμογής, καθώς το σύστημα προσαρμόζεται στη διαταραχή (Hood, Rothstein and Baldwin, 2001, pp. 14-16 και Baldwin, 1995, p. 26).²²⁴

Προκειμένου να επιτευχθεί η συνεργασία που απαιτείται μεταξύ των εθνικών υπηρεσιών επιθεώρησης εργασίας και να επισημανθούν, αναλυθούν και επιλυθούν τα πρακτικά προβλήματα που συνδέονται με την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε στη θεσμοθέτηση της Επιτροπής Ανωτέρων Επιθεωρητών Εργασίας (Senior Labour Inspectors Committee, SLIC). Η SLIC λειτουργούσε άτυπα από το 1982, αλλά η Ευρωπαϊκή Επιτροπή την επισημοποίησε με την Απόφασή της με αριθμό 95 /

²²⁴ Αντίστοιχη είναι και η ιδέα της «αυτοποίησης» (autopoiesis) που εστιάζει στην τάση των πολύπλοκων συστημάτων να «αυτοαναπαράγονται» (self-reproduction): οι θεσμοί αντιμετωπίζονται ως κλειστά συστήματα, τα οποία είναι πολύ δύσκολο να ελεγχθούν από έξω. Σύμφωνα με μια άποψη, αιτία του φαινομένου αυτού είναι η ύπαρξη ενός διακριτού τρόπου έκφρασης που απαιτεί μια κουραστική μετάφραση για να γίνει κατανοητός από τον έξω κόσμο. Έτσι, το φαινόμενο είναι πιθανό να εμφανιστεί σε εσωστρεφείς επαγγελματικές κοινότητες, όπως οι νομικοί ή οι γιατροί. Στο βαθμό που οι οργανώσεις ή οι επαγγελματικές κοινότητες παρουσιάζουν τάσεις «αυτοποίησης», η συμμόρφωσή τους με τις εξωγενείς απαιτήσεις για αλλαγή θα είναι πιθανότατα προβληματική και γεμάτη από απρόβλεπτες παρενέργειες (Hood, Rothstein and Baldwin, 2001, pp. 148-151). Για μια αναλυτική παρουσίαση της έννοιας της αυτοποίησης, βλέπε Morgan, 1997 / 2000, σ. 300-309. Σύμφωνα πάντως με τον τελευταίο, μακροπρόθεσμα η επιβίωση μπορεί να είναι επιβίωση μόνο μαζί με και ποτέ ενάντια στο περιβάλλον ή το πλαίσιο στο οποίο λειτουργεί κάποιος.

319 / ΕΚ της 12^{ης} Ιουλίου 1995 (ΕΕ L 188 της 09.08.1995). Η SLIC περιλαμβάνει δύο εκπροσώπους της επιθεώρησης εργασίας από κάθε κράτος – μέλος με τριετή ανανεώσιμη θητεία, αλλά χωρίς αμοιβή, ενώ προεδρεύει εκπρόσωπος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η SLIC ασχολείται με τον καθορισμό κοινών αρχών δράσης της επιθεώρησης εργασίας και την εκπόνηση μεθόδων αξιολόγησης των εθνικών συστημάτων επιθεώρησης, καθώς και με την ανταλλαγή εμπειριών με στόχο την εξασφάλιση συνεπούς εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου για την υγεία και την ασφάλεια.

Τέλος, δεν πρέπει να ξεχνά κανείς τη σημασία της περιορισμένης ορθολογικότητας. Όπως οι εργαζόμενοι και οι εργοδότες, έτσι και οι υπάλληλοι της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών – μελών έχουν περιορισμένη ικανότητα να συγκεντρώσουν την προσοχή τους σε πολλά δεδομένα ταυτόχρονα και να ανακαλύψουν κάθε πρόβλημα στην εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου για την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων. Ακριβώς επειδή πρόκειται για μια προσπάθεια ρύθμισης της συμπεριφοράς πάμπολλων δρώντων υποκειμένων (εργοδοτών και εργαζομένων), η επαλήθευση της συμμόρφωσής τους είναι εξαιρετικά δύσκολη για οποιονδήποτε ελεγκτικό μηχανισμό (Dimitrakopoulos and Richardson, 2001, p. 350).

3.5 Ο ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν αποτελεί το μόνο οργανισμό που δραστηριοποιείται επί ευρωπαϊκού εδάφους σε κοινωνικά θέματα και ιδίως θέματα υγείας και ασφάλειας των εργαζομένων. Το Συμβούλιο της Ευρώπης (Council of Europe) πήρε την πρωτοβουλία για τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη (European Social Charter), ο οποίος υπογράφηκε στο Τορίνο στις 18 Οκτωβρίου 1961 και τέθηκε σε εφαρμογή το 1965. Ο αρχικός αυτός Χάρτης εγγυάτο 19 κοινωνικά δικαιώματα, όπως το δικαίωμα για αξιοπρεπείς όρους εργασίας με λογικό ωράριο, αργίες μετ' αποδοχών, άδεια μετ' αποδοχών και εβδομαδιαία ανάπαυση (άρθρο 2), το δικαίωμα για αξιοπρεπείς αποδοχές (άρθρο 4), το δικαίωμα συνδικαλιστικής οργάνωσης (άρθρο 5), το δικαίωμα συλλογικής διαπραγμάτευσης (άρθρο 6)

κλπ. Στο άρθρο 3 του Χάρτη αναγνωρίζεται το δικαίωμα για ασφαλείς και υγιεινές συνθήκες εργασίας. Συγκεκριμένα, τα συμβαλλόμενα μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να εκδίδουν κανονισμούς ασφάλειας και υγείας, να προβλέπουν για την εφαρμογή των κανονισμών αυτών με μέτρα επιθεώρησης και να διαβουλεύονται με τις οργανώσεις εργοδοτών και εργαζομένων για τα μέτρα που στοχεύουν στην υγεία και την ασφάλεια. Η ερμηνεία που δίνεται στις διατάξεις αυτές είναι ότι πρέπει να εφαρμοστούν σε όλους τους εργαζομένους – υπαλλήλους και αυτοαπασχολούμενους – άσχετα από το επάγγελμά τους ή τον κλάδο στον οποίο εργάζονται (Βενιέρης, 2002, σ. 147-150).²²⁵

Στις 3 Μαΐου 1996 υπογράφηκε στο Στρασβούργο ο Αναθεωρημένος Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης, ο οποίος περιλαμβάνει πλέον 31 δικαιώματα, μεταξύ των οποίων και τα 19 του αρχικού Χάρτη με κάποιες προσθήκες. Ο Αναθεωρημένος Χάρτης τέθηκε σε ισχύ το 1999. Αποτελεί μια αυτόνομη διεθνή σύμβαση που αναμένεται να αναπληρώσει σταδιακά τον αρχικό Χάρτη. Προς το παρόν, οι δύο Χάρτες συνυπάρχουν και υπόκεινται στον ίδιο ελεγκτικό μηχανισμό (Βενιέρης, 2002, σ. 70-72). Στο αναθεωρημένο άρθρο 3, εκτός των διατάξεων που υπήρχαν στο αρχικό και αναφέρθηκαν παραπάνω, προστέθηκε και μια διάταξη που υποχρεώνει κάθε συμβαλλόμενο μέρος να εφαρμόζει μια συνεκτική εθνική πολιτική στα θέματα της επαγγελματικής ασφάλειας, της επαγγελματικής υγείας και του εργασιακού περιβάλλοντος με στόχο τη βελτίωση των συνθηκών και την πρόληψη των ατυχημάτων. Η ερμηνεία²²⁶ που δίνεται στη διάταξη αυτή, είναι ότι το κράτος πρέπει να εξασφαλίσει την εκτίμηση των εργασιακών κινδύνων και την εισαγωγή ενός εύρους προληπτικών μέτρων, την ανάπτυξη ενός κατάλληλου δημόσιου ελεγκτικού συστήματος που να επιβάλλει την εφαρμογή των προδιαγραφών, την καθιέρωση προγραμμάτων εκπαίδευσης προσωπικού, πληροφόρησης, διασφάλισης ποιότητας κλπ.

²²⁵ Βλέπε και “European Social Charter: Digest of the Case Law of the ECSR”, March 2005, p. 20.

²²⁶ Βλέπε αναλυτικότερα “European Social Charter: Digest of the Case Law of the ECSR”, March 2005, p. 19.

Διατάξεις σχετιζόμενες με την υγεία και την ασφάλεια υπάρχουν διάσπαρτες και σε πολλά άλλα άρθρα του αναθεωρημένου Χάρτη. Στο άρθρο 2 παράγ. 4 προβλέπεται η υποχρέωση εξάλειψης των κινδύνων σε εγγενώς επικίνδυνα ή ανθυγιεινά επαγγέλματα: όπου δεν έχει καταστεί ακόμη δυνατό να εξαλειφθούν ή να μειωθούν επαρκώς αυτοί οι κίνδυνοι, πρέπει να προβλεφθεί είτε μείωση των ωρών εργασίας είτε επιπλέον διακοπές μετ' αποδοχών. Στόχος της διάταξης είναι η μείωση της έκθεσης των εργαζομένων στους κινδύνους και όχι η αποζημίωσή τους για την έκθεση αυτή. Άλλες σχετικές διατάξεις αφορούν την προστασία των παιδιών και των νέων (άρθρο 7 παράγ. 2 και παράγ. 10), την προστασία των εγκύων (άρθρο 8 παράγ. 5) και το δικαίωμα των εργαζομένων ή των εκπροσώπων τους να συμμετέχουν στον καθορισμό των εργασιακών συνθηκών, στην προστασία της υγείας και της ασφάλειάς τους και στις σχετικές επιθεωρήσεις (άρθρο 22).

Το σύστημα ελέγχου της εφαρμογής των διατάξεων του Χάρτη, είτε στην αρχική είτε στην αναθεωρημένη του μορφή, βασίζεται στην υποβολή από μέρους καθενός εκ των συμβαλλομένων μερών μιας έκθεσης σχετικά με την εφαρμογή από μέρους τους των προβλέψεων του Χάρτη που έχουν αποδεχτεί.²²⁷ Οι εθνικές εκθέσεις εξετάζονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων (European Committee of Social Rights, ECSR) που απαρτίζεται από 15 έμπειρα, ανεξάρτητα και αμερόληπτα μέλη με εξαετή ανανεώσιμη θητεία. Με βάση τα στοιχεία των εθνικών εκθέσεων, η Επιτροπή αυτή διερευνά τη νομοθεσία και την πρακτική των συμβαλλομένων χωρών και αποφαινεται για τη συμμόρφωση ή μη με τις δεσμεύσεις του Χάρτη (Βενιέρης, 2002, σ. 92-97). Στην περίπτωση που κάποιο κράτος δε συμμορφώνεται με τα συμπεράσματα της Επιτροπής αυτής – και τελικά με τις διατάξεις του Χάρτη – η Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης (Council of Europe Committee of Ministers) μπορεί να του απευθύνει συστάσεις. Οι εργασίες της Επιτροπής Υπουργών προετοιμάζονται από την Κυβερνητική Επιτροπή (Governmental Committee), που αποτελείται από εκπροσώπους των κυβερνήσεων, συνήθως δημοσίους υπαλλήλους.

²²⁷ Οι χώρες που καθίστανται συμβαλλόμενα μέρη δεν είναι υποχρεωμένες να αποδεχθούν το σύνολο των διατάξεων του Χάρτη, αρχικού ή αναθεωρημένου (άρθρο 20 του αρχικού Χάρτη και άρθρο A του αναθεωρημένου, Βενιέρης, 2002, σ. 53-57).

Χαρακτηριστικό της αναποτελεσματικότητας του συστήματος ελέγχου είναι το γεγονός ότι επί δεκαετίες η Επιτροπή Υπουργών δεν προχώρησε σε καμμία σύσταση προς κάποιο συγκεκριμένο συμβαλλόμενο μέρος, αλλά εξέδιδε γενικά ψηφίσματα προς όλα τα συμβαλλόμενα μέρη. Η διαδικασία των συστάσεων προς μεμονωμένες χώρες ενεργοποιήθηκε για πρώτη φορά το 1993 (Βενιέρης, 2002, σ. 106-110). Μια ενθαρρυντική εξέλιξη αποτελεί η δυνατότητα που δόθηκε με το Πρωτόκολλο Συλλογικών Προσφυγών (τέθηκε προς υπογραφή το 1995 και σε ισχύ το 1998) σε διεθνείς²²⁸ και εθνικές οργανώσεις εργοδοτών και εργαζομένων να προσφύγουν στα ελεγκτικά όργανα του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη.²²⁹ Η δυνατότητα αυτή θα μπορούσε να ενισχύσει τα συνδικάτα στην προσπάθειά τους για κατοχύρωση των κοινωνικών δικαιωμάτων. Απ' ότι φαίνεται όμως, αυτό δεν έχει κατανοητό και έτσι οι προσφυγές είναι λίγες (Βενιέρης, 2002, σ. 66-70). Πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης αποτέλεσε πηγή έμπνευσης για τον Κοινοτικό Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων, ενώ σε αυτόν παραπέμπει και το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) για να αιτιολογήσει την κρίση του σε θέματα κοινωνικών δικαιωμάτων (Ιγγλεζάκης, 2005, σ. 150-151 & σ. 162-165).

²²⁸ Πρόκειται για τις European Trade Union Confederation (ETUC), Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (UNICE), International Organisation of Employers (IOE).

²²⁹ Βλέπε και "European Social Charter: Digest of the Case Law of the ECSR", March 2005, p. 3.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΤΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΓΕΙΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, Ο ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΚΑΙ ΟΙ ΑΠΟΖΗΜΙΩΣΕΙΣ

4.1 Η ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Το Σύνταγμα δεν αναφέρεται ρητά στην υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων. Μπορούν όμως να εξαχθούν κάποια συμπεράσματα από άλλες διατάξεις και ιδίως από το άρθρο 22 που αναφέρεται στο δικαίωμα της εργασίας. Το δικαίωμα αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό και αποτελεί την πεμπτοσύα της αρχής του κοινωνικού κράτους: η εργασία είναι ο σημαντικότερος τρόπος ανάπτυξης της προσωπικότητας, ενώ η αμοιβή της εργασίας αποτελεί τη σημαντικότερη ή την αποκλειστική πηγή εισοδήματος για το μεγαλύτερο τμήμα του ενεργού πληθυσμού (Λεβέντης, 1976, σ. 160-161, Ιγγλεζάκης, 2005, σ. 125-126 και Ζερδελής, 2006, σ. 110). Το δικαίωμα της εργασίας κατοχυρώνεται στο άρθρο 22 του Συντάγματος:

1. Η εργασία αποτελεί δικαίωμα και προστατεύεται από το Κράτος, που μεριμνά για τη δημιουργία συνθηκών απασχόλησης όλων των πολιτών και για την ηθική και υλική εξύψωση του εργαζομένου αγροτικού και αστικού πληθυσμού.

Όλοι οι εργαζόμενοι, ανεξάρτητα από φύλο ή άλλη διάκριση, έχουν δικαίωμα ίσης αμοιβής για παρεχόμενη εργασία ίσης αξίας.

2. Με νόμο καθορίζονται οι γενικοί όροι εργασίας, που συμπληρώνονται από τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας συναπτόμενες με ελεύθερες διαπραγματεύσεις και, αν αυτές αποτύχουν, με τους κανόνες που θέτει η διαιτησία.

Σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση (σ. 1) στο σχέδιο νόμου «Ρύθμιση εργασιακών σχέσεων, σύσταση Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας και άλλες διατάξεις» (δηλαδή του Ν. 2639 / 1998):

Το δικαίωμα στην εργασία αποτελεί ιερό και απαραβίαστο δικαίωμα του πολίτη μιας ευνομούμενης και οργανωμένης πολιτείας. Το δικαίωμα αυτό θεμελιώνεται σε διεθνείς συμβάσεις και σε συνταγματικές διατάξεις αλλά προσλαμβάνει την ουσιαστική του σημασία με τα συγκεκριμένα μέτρα που οφείλει να θεσπίζει η δημοκρατική Πολιτεία.

Το δικαίωμα της εργασίας εκφράζει ένα σύνολο επιμέρους δικαιωμάτων,²³⁰ στα οποία συμπεριλαμβάνεται και το δικαίωμα για υγιείς και ασφαλείς συνθήκες εργασίας (Λεβέντης, 1976, σ. 166, Ιγγλεζάκης, 2005, σ. 127-128, Ζερδελής, 2006, σ. 111 και Χρυσόγονος, 2006, σ. 555-557). Το κράτος υποχρεούται να θέτει στη διάθεση των εργαζομένων τους μηχανισμούς εκείνους με τους οποίους διευκολύνεται η καθιέρωση τέτοιων συνθηκών εργασίας. Τέτοιοι μηχανισμοί είναι η συνδικαλιστική οργάνωση, η συλλογική διαπραγμάτευση και η συλλογική σύμβαση εργασίας, αλλά και η απεργία. Επειδή όμως μόνο με τους μηχανισμούς αυτούς δεν επιτυγχάνεται αποτελεσματική προστασία του δικαιώματος, το κράτος υποχρεούται να επιβάλλει το ίδιο υγιείς και ασφαλείς συνθήκες εργασίας. Στους γενικούς όρους εργασίας που, σύμφωνα με το άρθρο 22 παράγ. 2 του Συντάγματος, καθορίζονται με νόμο περιλαμβάνονται και οι συνθήκες εργασίας (Λεβέντης, 1976, σ. 166-167).^{231, 232}

²³⁰ Το δικαίωμα της εργασίας δεν παρέχει πάντως στον πολίτη μια αγώγιμη αξίωση για παροχή και εξασφάλιση μιας αμειβόμενης θέσης εργασίας, ούτε κατά της κρατικής εξουσίας, ούτε κατά του ιδιώτη εργοδότη ως φορέα κοινωνικής και οικονομικής εξουσίας. Θεμελιώνει όμως μια γενικής φύσεως υποχρέωση του κράτους για τη δημιουργία συνθηκών απασχόλησης για όσους επιθυμούν και είναι σε θέση να εργασθούν (Χρυσόγονος, 2006, σ. 555-559, Ζερδελής, 2006, σ. 111-112, Ιγγλεζάκης, 2005, σ. 126-127 και Λεβέντης, 1976, σ. 162-163). Αντίστοιχα ισχύουν και γενικά για τα κοινωνικά δικαιώματα, αφού η εγγενής αοριστία τους επιβάλλει τη συγκεκριμενοποίηση από το νομοθέτη και προκαλεί συνεπώς δυσχέρειες σχετικά με τη θεμελίωση αγώγιμων αξιώσεων. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι στερούνται νομικής αξίας (Στεργίου, 1993, σ. 710-711 & σ. 721). Όσον αφορά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, αυτή διακρίνεται από πραγματισμό και προσπάθεια αποφυγής εγκλωβισμού σε θεωρίες. Συγκεκριμένα, γίνεται δεκτό ότι οι διατάξεις των άρθρων 21 έως 24 του Συντάγματος δεν θεμελιώνουν υποκειμενικά δικαιώματα, δηλαδή δεν παρέχουν αγώγιμες αξιώσεις κατά του κράτους, έχουν όμως μια μάλλον αντικειμενική διάσταση, δηλαδή αναγνωρίζεται μια υποχρέωση του νομοθέτη: υποχρέωση δημιουργίας συνθηκών απασχόλησης για όσους επιθυμούν και είναι σε θέση να εργασθούν, για λήψη μέτρων κρατικής μέριμνας υπέρ των αναπήρων, για την προστασία του γάμου και της οικογένειας. Βλέπε Στεργίου, 1993, σ. 731-733 με παραπομπές στη νομολογία.

²³¹ Σύμφωνα μάλιστα με τη θεωρία του «κοινωνικού κεκτημένου», εφ' όσον έχουν θεσπισθεί νομοθετικά και υλοποιηθεί στην πράξη κρατικές δράσεις με αντίστοιχο περιεχόμενο – όπως για παράδειγμα η ίδρυση και λειτουργία του Ο.Α.Ε.Δ. για την αντιμετώπιση της ανεργίας – δεν επιτρέπεται η ολοσχερής κατάργησή τους ή ο αδικαιολόγητος δραστικός περιορισμός τους

Από την άλλη πλευρά, μια σειρά θεμελιωδών συνταγματικών δικαιωμάτων ή ρυθμίσεων βρίσκουν άμεση ή έμμεση εφαρμογή στο πεδίο του εργατικού δικαίου: ως παραδείγματα θα μπορούσαν να αναφερθούν το άρθρο 2 παράγ. 1 για την προστασία της αξίας του ανθρώπου και το άρθρο 5 παράγ. 1 για την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας. Τα ατομικά δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα, έχουν πρώτα απ' όλα αμυντικό («αρνητικό») χαρακτήρα: στρέφονται κατά του κράτους και θέτουν όρια στη δράση του. Στόχος των ατομικών δικαιωμάτων είναι να δημιουργήσουν έτσι ένα πεδίο ελεύθερης ύπαρξης και δράσης του ατόμου, στο οποίο η επέμβαση της κρατικής εξουσίας αποκλείεται ή είναι περιορισμένη (Ζερδελής, 2006, σ. 124-125 και Λεβέντης, 1976, σ. 124-125).

Παράλληλα όμως, τα ατομικά δικαιώματα εκφράζουν και βασικές αξίες της έννομης τάξης διεκδικώντας καθολική ισχύ σε όλους τους κλάδους του δικαίου, δημοσίου και ιδιωτικού: δεν υπάρχουν στεγανά μεταξύ των επιμέρους κλάδων του δικαίου (Ζερδελής, 2006, σ. 126-127 και Λεβέντης, 1976, σ. 137). Η επίδραση των ατομικών δικαιωμάτων και στις ιδιωτικές έννομες σχέσεις – γνωστή ως «τριπενέργεια» ή «οριζόντιο αποτέλεσμα» (Χρυσόγονος, 2006, σ. 60) ή «οριζόντια επίδραση» (Ελευθεριάδης, 2007, σ. 154-155) – κατοχυρώνεται και στο Σύνταγμα (άρθρο 25 παράγ. 1 εδ. γ'): «Τα δικαιώματα αυτά ισχύουν και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών στις οποίες προσιδιάζουν.»

Υπό την έννοια αυτή, το κράτος παράλληλα με την «αρνητική» υποχρέωσή του να μην προσβάλλει τα δικαιώματα του ατόμου, έχει και τη «θετική» υποχρέωση να διασφαλίζει τις προϋποθέσεις πραγμάτωσής τους: οφείλει δηλαδή να μεριμνά για τη μη παραβίαση των ατομικών δικαιωμάτων

(Χρυσόγονος, 2006, σ. 555-556). Με τη λογική αυτή, δεν είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα η ολοσχερής κατάργηση του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας ή ο δραστικός περιορισμός της δράσης του ώστε να μην προστατεύονται η ασφάλεια και η υγεία των εργαζομένων. Γενικότερα, υπάρχει η άποψη ότι το ελάχιστο περιεχόμενο των κοινωνικών δικαιωμάτων εκδηλώνεται περισσότερο με την αρνητική υποχρέωση του νομοθέτη – και την αντίστοιχη αξίωση του φορέα του δικαιώματος – για τη μη ανάκληση ενός ήδη διαμορφωμένου στη νομοθεσία πυρήνα (Στεργίου, 1993, σ. 713).

²³² Μια διαφορετική συνταγματική θεμελίωση της προστασίας της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων εμφανίζεται στην Εισηγητική Έκθεση για το σχέδιο νόμου «Υγιεινή και ασφάλεια των εργαζομένων» (δηλαδή του Ν. 1568 / 1985). Σύμφωνα με την Έκθεση αυτή (σ. 1), η προστασία της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων αποτελεί εξειδίκευση της συνταγματικής επιταγής (άρθρο 21 παράγ. 3) σύμφωνα με την οποία το Κράτος μεριμνά για την υγεία των πολιτών και λειτουργεί παράλληλα με τη γενική μέριμνα για την υγεία των πολιτών και το Εθνικό Σύστημα Υγείας.

εκ μέρους ιδιωτών. Τις προϋποθέσεις της προσωπικής ελευθερίας δεν τις εξασφαλίζει η απουσία του κράτους, αλλά όλο και περισσότερο η παρουσία του (Ζερδελής, 2006, σ. 129 και Ιγγλεζάκης, 2005, σ. 122-123).²³³ Δεν είναι λογικό το κράτος να εγγυάται την προστασία της ανθρώπινης ζωής, της σωματικής ακεραιότητας, της ελευθερίας και της αξιοπρέπειας από προσβολές κρατικών οργάνων και μόνο, ενώ να αδιαφορεί από την άλλη όταν οι προσβολές αυτές προέρχονται από τρίτους: για να προστατεύεται αποτελεσματικά η ελευθερία, πρέπει να προστατεύεται ενιαία (Ζερδελής, 2006, σ. 136-137). Σύμφωνα και πάλι με το άρθρο 25 παράγ. 1 του Συντάγματος: «Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου²³⁴ τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους. Όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιστη και αποτελεσματική άσκησή τους.»

Η θεωρία της τριτενέργειας των θεμελιωδών δικαιωμάτων βρίσκει κατά κανόνα εφαρμογή σε εκείνα τα πεδία του ιδιωτικού δικαίου όπου διαπιστώνεται σημαντική ανισότητα δύναμης ανάμεσα στα δύο μέρη μιας

²³³ Με άλλα λόγια, η ελευθερία δεν διασφαλίζεται μόνο έναντι της εξουσίας αλλά και μέσω της εξουσίας. Έτσι, τα κοινωνικά δικαιώματα οφείλουν την ύπαρξή τους, όχι στο φόβο για το κράτος, αλλά στο φόβο για τους κοινωνικούς κινδύνους (Στεργίου, 1993, σ. 703-704, με περαιτέρω παραπομπές).

²³⁴ Οι αρχές του κράτους δικαίου και του κοινωνικού κράτους, συνδυασμένες σε μια ενιαία «αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου», εισάγονται για πρώτη φορά ρητά στο Σύνταγμα με την αναθεώρηση του 2001. Οι αρχές όμως αυτές γίνονταν και νωρίτερα δεκτές από τη θεωρία και τη νομολογία ως συνταγματικές αρχές (Ζερδελής, 2006, σ. 105). Ως παράδειγμα, βλέπε Τσάτσο, 1993, σ. 158-166. Κατ' αυτόν, η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου αποτελεί θεμελιώδη αρχή του πολιτεύματος αφού, μεταξύ άλλων, επενεργεί κατά τρόπο νομιμοποιητικό: οι διαδικασίες μέσα από τις οποίες το κράτος επεμβαίνει στην οικονομία και την κοινωνία δεν πρέπει να εγγυώνται μόνο την τήρηση των απαραίτητων τύπων, αλλά και την αντιπροσωπευτικότητα και την ουσιαστική ορθότητα των πολιτικών αποφάσεων (Τσάτσος, 1993, σ. 162-163). Πριν την αναθεώρηση του 2001 και τη ρητή διατύπωσή της, η αρχή του κοινωνικού κράτους συναγόταν από τις διατάξεις που κατοχυρώνουν κοινωνικά δικαιώματα (π.χ. άρθρα 21 έως 24 του Συντάγματος), από τις ρυθμίσεις που περιλαμβάνουν κοινωνικούς περιορισμούς των ατομικών δικαιωμάτων (π.χ. της ατομικής ιδιοκτησίας και της οικονομικής ελευθερίας) και από θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές, όπως αυτές της προστασίας της προσωπικότητας (άρθρο 5§1) και της ανθρώπινης αξίας (άρθρα 2§1 και 106§2). Υπήρξαν βέβαια κάποιοι συνταγματολόγοι που υποστήριξαν ότι η αρχή αυτή είναι αμφίβολης δεσμευτικότητας και ασαφούς περιεχομένου, κριτική που φαίνεται να βρίσκεται σε αντίφαση με την αναγνώρισή της από τη νομολογία ως δεσμευτικής αρχής από την οποία απορρέουν έννομες συνέπειες. Όσο για την ασάφεια της έννοιας, μάλλον αποτελεί εγγενές χαρακτηριστικό των θεμελιωδών συνταγματικών αρχών. Η ρητή κατοχύρωση της αρχής ήρε τις αμφισβητήσεις και της προσέδωσε συνταγματική περιωπή, λειτουργώντας έτσι σε συμβολικό τουλάχιστον επίπεδο υπέρ του κοινωνικού κράτους (Ιγγλεζάκης, 2005, σ. 29-37).

σύμβασης.²³⁵ Αν κάπου απειλούνται τα ατομικά δικαιώματα από τρίτους, είναι στο χώρο της εξαρτημένης εργασίας: χωρίς την παρέμβαση του κράτους, ο εργοδότης, στηριζόμενος στην ιδιοκτησία των μέσων παραγωγής έχει τη δυνατότητα να διαμορφώνει μονομερώς ή να υπαγορεύει στον εργαζόμενο τους όρους αμοιβής και εργασίας (Λεβέντης, 1976, σ. 132-133). Δεν είναι τυχαίο άλλωστε ότι η θεωρία της «τριτενέργειας» έχει την αφετηρία της στο εργατικό δίκαιο, δηλαδή στην προσπάθεια περιορισμού της εργοδοτικής εξουσίας (Χρυσόγονος, 2006, σ. 61). Η παροχή εξαρτημένης εργασίας είναι συνδεδεμένη με σοβαρούς κινδύνους για συνταγματικά προστατευόμενα έννομα αγαθά (ζωή, ακεραιότητα, υγεία, προσωπικότητα), τους οποίους ο εργαζόμενος δεν είναι σε θέση να αποφύγει ή να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά. Είναι λοιπόν καθήκον του νομοθέτη να υλοποιήσει τη συνταγματική επιταγή με τη θέσπιση των ανάλογων προστατευτικών ρυθμίσεων. Το Σύνταγμα δεν καθορίζει βέβαια το περιεχόμενο των ρυθμίσεων αυτών, αφήνοντας ένα ευρύ – αλλά όχι απεριόριστο – περιθώριο εκτίμησης στο νομοθέτη (Ζερδελής, 2006, σ. 139).²³⁶

4.2 ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Ο Ν. 1568 / 1985 αποτέλεσε τον καταλύτη για τις εξελίξεις στα θέματα υγείας και ασφάλειας των εργαζομένων. Με το Νόμο αυτό εισάγεται η υποχρέωση του εργοδότη να χρησιμοποιεί τις υπηρεσίες Τεχνικού Ασφαλείας και Γιατρού Εργασίας (άρθρο 4) – αρχικά στις επιχειρήσεις με προσωπικό πάνω από 150 άτομα (άρθρο 14) – καθορίζονται οι αρμοδιότητες και τα προσόντα τους (άρθρα 5 έως και 9) και ρυθμίζονται τα θέματα επίβλεψης της υγείας των εργαζομένων (άρθρο 10).

²³⁵ Το ζήτημα όμως μπορεί να ανακύψει και χωρίς να συντρέχει άσκηση εξουσίας κοινωνικής ή οικονομικής φύσης: παραδείγματα μπορούν να αποτελέσουν η παρακολούθηση τηλεφωνικών συνδιαλέξεων από ιδιώτες και η ηλεκτρονική επεξεργασία στοιχείων της ιδιωτικής ζωής (Χρυσόγονος, 2006, σ. 61).

²³⁶ Σύμφωνα με τον Ελευθεριάδη (2007, σ. 154-155), η νέα διάταξη δίνει την ευρύτερη δυνατή αναγνώριση στην τριτενέργεια, αφήνοντας την απάντηση των ερωτημάτων που προκύπτουν στα δικαστήρια. Το γεγονός αυτό προσφέρει γόνιμο έδαφος σε καινοτόμους διαδίκους: τα πάντα θα εξαρτηθούν από την ερμηνεία που θα δοθεί από τα δικαστήρια στη φράση «στις οποίες προσιδιάζουν».

Σύμφωνα με τα άρθρο 6 του Ν. 1568 /1985, «ο τεχνικός ασφαλείας παρέχει στον εργοδότη υποδείξεις και συμβουλές, γραπτά ή προφορικά, σε θέματα σχετικά με την υγιεινή και ασφάλεια της εργασίας και την πρόληψη των εργατικών ατυχημάτων. Τις γραπτές υποδείξεις ο τεχνικός ασφαλείας καταχωρεί σε ειδικό βιβλίο της επιχείρησης, το οποίο σελιδομετρείται και θεωρείται από την επιθεώρηση εργασίας.» Ειδικότερα ο τεχνικός ασφαλείας συμβουλεύει σε θέματα σχεδιασμού, προγραμματισμού, κατασκευής και συντήρησης των εγκαταστάσεων, εισαγωγής νέων παραγωγικών διαδικασιών, προμήθειας μέσων και εξοπλισμού, επιλογής και ελέγχου της αποτελεσματικότητας των ατομικών μέσων προστασίας, καθώς και διαμόρφωσης και διευθέτησης των θέσεων και του περιβάλλοντος εργασίας και γενικά οργάνωσης της παραγωγικής διαδικασίας. Ακόμη, ο τεχνικός ασφαλείας ελέγχει την ασφάλεια των εγκαταστάσεων και των τεχνικών μέσων, πριν από τη λειτουργία τους, καθώς και των παραγωγικών διαδικασιών και μεθόδων εργασίας πριν από την εφαρμογή τους και επιβλέπει την εφαρμογή των μέτρων υγιεινής και ασφάλειας της εργασίας και πρόληψης των ατυχημάτων, ενημερώνοντας σχετικά τους αρμόδιους προϊσταμένους των τμημάτων ή τη διεύθυνση της επιχείρησης.²³⁷

Σύμφωνα με το άρθρο 9 του Ν. 1568 / 1985, ο γιατρός εργασίας παρέχει υποδείξεις και συμβουλές στον εργοδότη, στους εργαζομένους και στους εκπροσώπους τους, γραπτά ή προφορικά, σχετικά με τα μέτρα που πρέπει να λαμβάνονται για τη σωματική και ψυχική υγεία των εργαζομένων. Τις γραπτές υποδείξεις ο γιατρός εργασίας καταχωρεί σε ειδικό βιβλίο της επιχείρησης, το οποίο σελιδομετρείται και θεωρείται από την επιθεώρηση εργασίας. Μεταξύ άλλων ο γιατρός συμβουλεύει σε θέματα λήψης μέτρων προστασίας κατά την εισαγωγή και χρήση υλών και προμήθειας μέσων εξοπλισμού, φυσιολογίας και ψυχολογίας της εργασίας, εργονομίας και υγιεινής της εργασίας, διευθέτησης και διαμόρφωσης των θέσεων και του

²³⁷ Ο τεχνικός ασφαλείας (πρέπει να) έχει ηθική ανεξαρτησία, ενώ η διαφωνία του με τον εργοδότη για τα θέματα υγείας και ασφάλειας δεν μπορεί να αποτελέσει λόγο καταγγελίας της σύμβασής του. Με τη λογική αυτή, η απόλυσή του πρέπει να είναι αιτιολογημένη (Βλαστός, 1999, σ. 966-967).

περιβάλλοντος της εργασίας, οργάνωσης της παραγωγικής διαδικασίας και οργάνωσης υπηρεσίας παροχής πρώτων βοηθειών.

Ταυτόχρονα, δίνεται στους εργαζομένους το δικαίωμα να συνιστούν Επιτροπή Υγιεινής και Ασφάλειας της Εργασίας (ΕΥΑΕ), αποτελούμενη από εκλεγμένους αντιπροσώπους τους (άρθρα 2 και 3). Η εφαρμογή του Ν. 1568 / 1985 επεκτάθηκε στο Δημόσιο, τα Ν.Π.Δ.Δ. και τους Ο.Τ.Α. με την Κ.Υ.Α. 88555 / 3293 / 1988, η οποία κυρώθηκε με το άρθρο 39 του Ν. 1836 / 1989 (Σπυρόπουλος, 2000, σ. 51-53). Για να γίνει αντιληπτή η μεταβολή στο πνεύμα της νομοθεσίας για την υγεία και την ασφάλεια που θέλησε να επιφέρει ο Ν. 1568 / 1985 αξίζει να παρατεθεί ένα απόσπασμα από την Εισηγητική του Έκθεση (σ. 1):

Μέχρι σήμερα η εργατική νομοθεσία η σχετική με την υγιεινή και ασφάλεια των εργαζομένων περιγράφει μεθόδους εργασίας ή δίνει προδιαγραφές ασφαλείας και υποχρεώνει τον εργοδότη να τις τηρεί, χωρίς να προβλέπει καμιά συμμετοχή των εργαζομένων που εκ των πραγμάτων, παραμένουν στην παθητική θέση του θεατή σ' όλο τον κύκλο της διαμόρφωσης και διατήρησης των συνθηκών εργασίας, με φυσικό επακόλουθο την αναποτελεσματική αντιμετώπιση και έλεγχο του επαγγελματικού κινδύνου στο επίπεδο της επιχείρησης.

Το Δεκέμβριο του 1994 δημοσιεύτηκαν πέντε Προεδρικά Διατάγματα για θέματα υγείας και ασφάλειας σε συμμόρφωση με ευρωπαϊκές Οδηγίες (Π.Δ. 395 / 1994 έως και 399 / 1994). Το πρώτο από αυτά – που σχετίζεται άμεσα με την πρόληψη των εργατικών ατυχημάτων – είναι το Π.Δ. 395 / 1994 που καθορίζει τις ελάχιστες προδιαγραφές για τη χρησιμοποίηση εξοπλισμού εργασίας από τους εργαζομένους. Περιλαμβάνει διατάξεις κυρίως για τα συστήματα χειρισμού και τα όργανα ελέγχου των μηχανών και εγκαταστάσεων, καθώς και για την προστασία από κινδύνους επαφής με κινούμενα μηχανικά στοιχεία που μπορεί να προκαλέσουν ατυχήματα. Η προστασία αυτή επιτυγχάνεται μέσω της τοποθέτησης προφυλακτήρων ή συστημάτων που εμποδίζουν την πρόσβαση στις επικίνδυνες ζώνες ή σταματούν την κίνηση των επικίνδυνων στοιχείων πριν την πρόσβαση (όπως τα φωτοκύτταρα).

Το Π.Δ. 395 / 1994 συμπληρώθηκε με το Π.Δ. 89 / 1999. Προστέθηκαν διατάξεις για τον έλεγχο των εξοπλισμών εργασίας από αναγνωρισμένους φορείς ή μηχανικούς (άρθρο 4α), για τις ελάχιστες προδιαγραφές των κινητών εξοπλισμών εργασίας (αυτοκινούμενων ή μη) και για τους εξοπλισμούς ανύψωσης φορτίων (Παράρτημα ΙΙ).

Το δεύτερο από τα πέντε αυτά διατάγματα, το Π.Δ. 396 / 1994 ρυθμίζει τις ελάχιστες προδιαγραφές για τη χρήση από τους εργαζομένους εξοπλισμών ατομικής προστασίας, όπως είναι τα κράνη, οι ωτασπίδες, οι προστατευτικές προσωπίδες, τα γάντια και τα υποδήματα ασφαλείας. Σύμφωνα με το διάταγμα αυτό, οι εξοπλισμοί ατομικής προστασίας πρέπει να χρησιμοποιούνται εφόσον οι κίνδυνοι δεν είναι δυνατό να αποφευχθούν ή να περιορισθούν επαρκώς με τεχνικά μέτρα ή μέσα συλλογικής προστασίας ή με μέτρα, μεθόδους ή διαδικασίες οργάνωσης της εργασίας (άρθρο 3). Γενικότερα, η νομοθεσία για την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων αντιμετωπίζει τη χρήση μέσων ατομικής προστασίας ως ύστατο ή προσωρινό μέτρο και δίνει προτεραιότητα στη λήψη μέτρων ομαδικής προστασίας (Π.Δ. 396 / 1994, άρθρο 7 και Π.Δ. 17 / 1996, άρθρο 7 παράγ. 7ζ).

Το τρίτο από τα διατάγματα αυτά, το Π.Δ. 397 / 1994 καθορίζει τις ελάχιστες προδιαγραφές για τη χειρωνακτική διακίνηση φορτίων, το τέταρτο (Π.Δ. 398 / 1994) ρυθμίζει τα της εργασίας με οθόνες οπτικής απεικόνισης (κατά κύριο λόγο σε ηλεκτρονικούς υπολογιστές), ενώ το πέμπτο (Π.Δ. 399 / 1994) ασχολείται με την προστασία των εργαζομένων από την έκθεση σε καρκινογόνους παράγοντες. Η συμμόρφωση των επιχειρήσεων με τα τρία αυτά διατάγματα δεν ελέγχεται συστηματικά από τους Επιθεωρητές Εργασίας, πιθανώς επειδή δεν σχετίζονται άμεσα με την πρόληψη των κλασικών εργατικών ατυχημάτων ή επειδή θεωρούνται από κάποιους διατάγματα πολυτελείας για την ελληνική εργασιακή πραγματικότητα.

Τον Ιανουάριο του 1996 δημοσιεύθηκε το Π.Δ. 16 / 1996 σε συμμόρφωση με την οδηγία 89/654/ΕΟΚ. Το Π.Δ. αυτό αναφέρεται στις ελάχιστες προδιαγραφές για τους χώρους εργασίας, εκτός από τα μέσα μεταφοράς, τα αλιευτικά σκάφη, τα εργοτάξια, τους αγρούς και τα δάση. Στο Π.Δ. 16 / 1996 περιέχονται ρυθμίσεις για τις οδούς διαφυγής και τις εξόδους

κινδύνου, τον εξαερισμό κλειστών χώρων εργασίας και την απαγωγή παραγόντων (σκόνης, καπνού, ατμού, αερίων), τη θερμοκρασία και το φωτισμό, τα δάπεδα, τους τοίχους, τις οροφές, τους διαδρόμους κλπ. Προφανή σημασία για την πρόληψη των ατυχημάτων έχουν οι διατάξεις (Παράρτημα Ι παράγ. 14) για την προστασία από πτώσεις ή πτώση αντικειμένων, προστασία που κυρίως επιτυγχάνεται με την τοποθέτηση προπετασμάτων ή κιγκλιδωμάτων. Ακόμη κι αν αυτό φαίνεται αυτονόητο, στην πράξη χρειάζεται συχνά η πίεση από τους Τεχνικούς Επιθεωρητές Εργασίας για να ληφθούν τόσο στοιχειώδη μέτρα.

Τον Ιανουάριο του 1996 δημοσιεύθηκε επίσης το Π.Δ. 17 / 1996 σε συμμόρφωση με τις οδηγίες 89/391/ΕΟΚ και 91/383/ΕΟΚ. Το Π.Δ. 17 / 1996, όπως τροποποιήθηκε με το Π.Δ. 159 / 1999 και ισχύει μέχρι σήμερα, περιέχει γενικές αρχές σχετικά με την πρόληψη των επαγγελματικών κινδύνων και την προστασία της ασφάλειας και της υγείας και εφαρμόζεται σε όλες τις επιχειρήσεις, εγκαταστάσεις, εκμεταλλεύσεις και εργασίες του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα. Εξαιρέσεις αποτελούν το ένστολο προσωπικό των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας, καθώς και το οικιακό υπηρετικό προσωπικό (άρθρο 1). Κυρίως όμως, το Π.Δ. αυτό ρυθμίζει τις θεσμικές υποχρεώσεις του εργοδότη, δηλαδή κάθε φυσικού ή νομικού προσώπου, το οποίο συνδέεται με σχέση εργασίας με τον εργαζόμενο και έχει την ευθύνη για την επιχείρηση ή την εγκατάσταση (άρθρο 2).

Το Π.Δ. 17 / 1996 διαπνέεται από την αρχή της ευθύνης του εργοδότη: ο εργοδότης υποχρεούται να εξασφαλίζει την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων ως προς όλες τις πτυχές της εργασίας και να λαμβάνει μέτρα που να εξασφαλίζουν την υγεία και ασφάλεια των τρίτων. Ο εργοδότης δεν απαλλάσσεται από τις υποχρεώσεις του αυτές, ούτε όταν αναθέτει σε εξωτερικούς συνεργάτες συμβουλευτικά καθήκοντα, όπως αυτά του Τεχνικού Ασφαλείας ή του Γιατρού Εργασίας. Και φυσικά, ο εργοδότης αναλαμβάνει το αντίστοιχο κόστος: τα μέτρα για την υγεία και την ασφάλεια σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να συνεπάγονται οικονομική επιβάρυνση των εργαζομένων (άρθρο 7).

Με το Π.Δ. 17 / 1996 επεκτείνεται η υποχρέωση του εργοδότη να χρησιμοποιεί τις υπηρεσίες του Τεχνικού Ασφαλείας σε όλες τις επιχειρήσεις ανεξάρτητα από τον αριθμό των εργαζομένων και του Γιατρού Εργασίας στις επιχειρήσεις που απασχολούν 50 τουλάχιστον εργαζομένους. Ο εργοδότης έχει τη δυνατότητα να επιλέξει μεταξύ των περιπτώσεων ανάθεσης των καθηκόντων Τεχνικού Ασφαλείας και Γιατρού Εργασίας σε εργαζομένους στην επιχείρηση ή σε άτομα εκτός της επιχείρησης (εξωτερικούς συνεργάτες) ή σύναψης σύμβασης με τις Εξωτερικές Υπηρεσίες Προστασίας και Πρόληψης (ΕΞΥΠΠ)²³⁸ ή συνδυασμό μεταξύ αυτών των δυνατοτήτων. Σε κάποιες πάντως περιπτώσεις επιχειρήσεων που είτε έχουν μικρό αριθμό εργαζομένων είτε χαμηλό βαθμό επικινδυνότητας, τα καθήκοντα του Τεχνικού Ασφαλείας μπορεί να αναλάβει ο ίδιος ο εργοδότης.²³⁹ Ο εργοδότης έχει υποχρέωση να γνωστοποιεί την ανάθεση των καθηκόντων Τεχνικού Ασφαλείας και Γιατρού Εργασίας στην αρμόδια επιθεώρηση εργασίας (άρθρο 4).²⁴⁰

Με το ίδιο Π.Δ. εισάγεται η υποχρέωση όλων των εργοδοτών να έχουν στη διάθεσή τους μια γραπτή εκτίμηση των υφιστάμενων κατά την εργασία κινδύνων για την υγεία και ασφάλεια των εργαζομένων, την οποία συντάσσουν από κοινού ο Τεχνικός Ασφαλείας με τον Γιατρό Εργασίας (άρθρο 8 παράγ. 1). Η διάταξη αυτή συμπληρώθηκε με το Π.Δ. 159 / 1999 όπου διευκρινίσθηκε περαιτέρω τι πρέπει να περιλαμβάνει και πώς πρέπει να συντάσσεται η γραπτή εκτίμηση επαγγελματικού κινδύνου. Μεταξύ άλλων η εκτίμηση «πρέπει να περιλαμβάνει την αναγνώριση και καταγραφή των κινδύνων που υπάρχουν στην επιχείρηση, καθώς και αυτών που ενδέχεται να εμφανισθούν», όπως και ποιοτικό και όπου απαιτείται ποσοτικό

²³⁸ Το πλαίσιο ίδρυσης και λειτουργίας των ΕΞΥΠΠ ρυθμίζεται από το Π.Δ. 95 / 1999.

²³⁹ Είναι φυσικά απορίας άξιον το πώς ο εργοδότης θα αποτελέσει σύμβουλο του εαυτού του σε θέματα υγείας και ασφάλειας των εργαζομένων και πώς θα ξεπεραστεί η σύγκρουση συμφερόντων που προκύπτει.

²⁴⁰ Σύμφωνα με τον Ιωάννου (2002, σ. 104), υπάρχει ο κίνδυνος η ανάγκη προσαρμογής στις ελάχιστες ευρωπαϊκές προδιαγραφές να οδηγήσει στη δημιουργία τεχνητής ζήτησης εκ μέρους των επιχειρήσεων, αφενός για τις υπηρεσίες των ΕΞΥΠΠ και αφετέρου για υπηρεσίες κατάρτισης των εργοδοτών από τα Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΚΕΚ). Αν ο έλεγχος των επιχειρήσεων από την Επιθεώρηση Εργασίας εξαντλείται στην τυπική ύπαρξη τεχνικού ασφαλείας, το σύστημα πρόληψης του επαγγελματικού κινδύνου θα καταλήξει να είναι εικονικό (Ιωάννου, 2002, σ. 104).

προσδιορισμό «των βλαπτικών παραγόντων στους οποίους εκτίθενται οι εργαζόμενοι σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία.»

Στο Π.Δ. 17 / 1996 καθορίζεται η υποχρέωση του εργοδότη, να διαβουλεύεται με τους εργαζομένους για όλα τα ζητήματα που άπτονται της υγείας και της ασφάλειας (άρθρο 10), να ενημερώνει τους εργαζομένους για τους κινδύνους και τα μέτρα πρόληψης (άρθρο 11) και να εκπαιδεύει τον κάθε εργαζόμενο επ' ευκαιρία της πρόσληψής του, της αλλαγής στον εξοπλισμό εργασίας κλπ. (άρθρο 12). Επιπλέον, οι εκπρόσωποι των εργαζομένων δικαιούνται να είναι παρόντες κατά τους ελέγχους που διεξάγει η αρμόδια επιθεώρηση εργασίας και να διατυπώνουν τις παρατηρήσεις τους (άρθρο 10 παράγ. 6).

Με βάση όσα αναφέρθηκαν παραπάνω, θα μπορούσε να σχολιάσει κανείς ότι η υγεία και η ασφάλεια των εργαζομένων δεν αντιμετωπίζονται πλέον ως αμιγώς τεχνικά ζητήματα. Παράλληλα με τα τεχνικά μέτρα, η επιχείρηση υποχρεούται να δημιουργήσει μια εσωτερική οργάνωση για την πρόληψη των εργατικών ατυχημάτων και των επαγγελματικών ασθενειών, κυρίως μέσω των υπηρεσιών του Τεχνικού Ασφαλείας και του Γιατρού Εργασίας. Ταυτόχρονα, έμφαση δίνεται και στη διαβούλευση και τη συμμετοχή των εργαζομένων. Στην πράξη βέβαια, στις μικρές επιχειρήσεις – αλλά και αρκετές μεγάλες – δεν υπάρχει θεσμοθετημένη εκπροσώπηση των εργαζομένων (σωματεία ή επιτροπές υγιεινής και ασφάλειας της εργασίας) και συνεπώς δεν λαμβάνει χώρα κανενός είδους διαβούλευση. Και εκεί όμως που υπάρχουν εκπρόσωποι των εργαζομένων, συνήθως η διαβούλευση είναι υποτυπώδης, ιδίως για την εκπόνηση της γραπτής εκτίμησης των υφιστάμενων κινδύνων (Johnstone, Quinlan and Walters, 2005, p. 111).²⁴¹

Ένα άλλο πρόβλημα που σχετίζεται με την υγεία των εργαζομένων έχει γενικότερο χαρακτήρα. Στην Ελλάδα δίνεται συνήθως μικρή σημασία στην πρόληψη: η αντίληψη για την υγεία παραμένει ακόμη ιατροκεντρική και έμφαση δίνεται στη διάγνωση και τη θεραπεία, ενώ ο γιατρός και το

²⁴¹ Στις ελληνικές επιχειρήσεις έτσι κι αλλιώς η γραπτή εκτίμηση είναι συνήθως υποτυπώδης. Βλέπε και Ιωάννου, 2002, σ. 104, ο οποίος αναφέρει μάλιστα ότι σε κάποιες ακραίες περιπτώσεις οι ίδιοι οι ελέγχοντες Επιθεωρητές Εργασίας αναλαμβάνουν τη σύνταξη της γραπτής εκτίμησης – είτε άμεσα είτε μέσω συνεργατών τους – γεγονός που δημιουργεί ζήτημα δεοντολογίας (Ιωάννου, 2002, σ.104).

νοσοκομείο έχουν δεσπόζοντα ρόλο. Η αντίληψη αυτή αναπαράγεται και διαιωνίζεται από τη μορφή και το περιεχόμενο της ιατρικής εκπαίδευσης (Σπυρόπουλος, 2000, σ. 53-57).

Δεν υπάρχει ουσιαστική συνεργασία ανάμεσα στις υπηρεσίες του Υπουργείου Απασχόλησης (πρώην Υπουργείου Εργασίας) και τις υπηρεσίες του Υπουργείου Υγείας ώστε να επιτευχθεί ο απαραίτητος συντονισμός (Σπυρόπουλος, 2000, σ. 212-216). Δεν υπάρχει καν συνεργασία ανάμεσα στις κατά τόπους υπηρεσίες του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας (ΣΕΠΕ) και τις αντίστοιχες του ΙΚΑ, παρ' όλο που υπάγονται στο ίδιο Υπουργείο (Σπυρόπουλος, 2000, σ. 196-197).²⁴² Έτσι, δεν εφαρμόζεται το άρθρο 14 του Π.Δ. 17 / 1996 για την επίβλεψη της υγείας των εργαζομένων: χαρακτηριστικό είναι ότι κατά κανόνα δεν εφαρμόζεται ούτε η διάταξη της παραγράφου 2 σύμφωνα με την οποία όταν από τη μονάδα του ασφαλιστικού οργανισμού ή του ΕΣΥ διαπιστωθεί πρόβλημα της υγείας που πιθανόν συνδέεται με το εργασιακό περιβάλλον ενημερώνεται σχετικά η αρμόδια επιθεώρηση εργασίας και ο γιατρός εργασίας της επιχείρησης.

Τέλος, μια ιδιαίτερα σημαντική υποχρέωση του εργοδότη είναι αυτή της αναγγελίας κάθε εργατικού ατυχήματος στις αρμόδιες επιθεωρήσεις εργασίας εντός 24 ωρών. Μάλιστα, αν πρόκειται για σοβαρό τραυματισμό ή θάνατο, ο εργοδότης οφείλει να τηρεί αμετάβλητα όλα τα στοιχεία που μπορούν να χρησιμεύσουν για εξακρίβωση των αιτίων του ατυχήματος (άρθρο 8 παράγ. 2). Οι υποχρεώσεις αυτές έχουν μεγάλη σημασία: αν ένα ατύχημα δεν αναγγελθεί ποτέ, δεν πρόκειται να διερευνηθούν οι αιτίες του, ούτε να αποδοθούν πιθανές ευθύνες. Ακόμη όμως κι αν γνωστοποιηθεί στην επιθεώρηση εργασίας (για παράδειγμα μέσω καταγγελίας του παθόντα) μετά από μακρό χρονικό διάστημα, η διενέργεια αυτοψίας θα είναι δύσκολη αφού οι συνθήκες πιθανώς θα έχουν μεταβληθεί.

²⁴² Η ανάγκη αποτελεσματικής διασύνδεσης διαπιστώνεται και από την αρμόδια επιτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης (SLIC): τα κράτη – μέλη καλούνται να καθιερώσουν ή να ενισχύσουν τη συνεργασία μεταξύ υπουργείων, οργανισμών και φορέων που έχουν άμεση ή έμμεση ανάμιξη στην επαγγελματική ασφάλεια και υγεία, την αποκατάσταση, τη δημόσια υγεία και άλλες πολιτικές προστασίας. Στόχος της συνεργασίας πρέπει να είναι η ευθυγράμμιση στρατηγικών, η ανταλλαγή εμπειριών και ο συντονισμός της δράσης (SLIC, 2004, pp. 4-5).

4.3 ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΕΠΙΒΟΛΗΣ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ

Όπως φάνηκε και από τα παραπάνω, το μεγαλύτερο μέρος του εργατικού δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνίσταται από Οδηγίες: οι Οδηγίες αυτές είναι δεσμευτικές για τα Κράτη – Μέλη ως προς το αποτέλεσμα που πρέπει να επιτευχθεί, αλλά επιτρέπουν στις εθνικές αρχές να επιλέξουν μορφή και μέθοδο. Για παράδειγμα, μια Οδηγία μπορεί να προβλέπει κάποιες υποχρεώσεις του εργοδότη έναντι των εργαζομένων του, χωρίς όμως να προσδιορίζει τι θα συμβεί αν ο εργοδότης δεν συμμορφωθεί. Έτσι, το σκέλος της επιβολής των διατάξεων αφήνεται στις εθνικές αρχές (SLIC, 2004, p. 4 και Malmberg, 2004, p. 219).²⁴³ Στην Ελλάδα το βασικό μηχανισμό ελέγχου των συνθηκών υγείας και ασφάλειας των εργαζομένων αποτέλεσε ιστορικά η Επιθεώρηση Εργασίας, η οποία έχει υποστεί αρκετές μεταβολές πριν φθάσει στη σημερινή της μορφή.

Με το Ν. 2218 / 1994 οι περιφερειακές υπηρεσίες της Επιθεώρησης Εργασίας υπήχθησαν στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Η ρύθμιση αυτή διασπούσε την ενότητα του σώματος της Επιθεώρησης Εργασίας, δυσκόλευε τη συνεργασία μεταξύ των διαφόρων Υπηρεσιών της, μείωνε την αυτονομία των Επιθεωρητών Εργασίας και τελικά απέβαινε σε βάρος της αποτελεσματικότητάς τους. Έτσι, αντέδρασαν εργοδοτικές και συνδικαλιστικές οργανώσεις, αλλά και το Διεθνές Γραφείο Εργασίας (Σπυρόπουλος, 2000, σ. 80-82, Τσαρακλής, 2002, σ. 323 και Εισηγητική Έκθεση στο Ν. 2639 / 1998, σ. 4). Φαίνεται μάλιστα ότι το καθεστώς αυτό βοήθουσε στη δημιουργία πελατειακών σχέσεων και καθιστούσε τους Επιθεωρητές Εργασίας ευάλωτους σε πιέσεις από τους τοπικούς πολιτικούς (Mihail, 2005, p. 72).

Τελικά, σύμφωνα και με τα αιτήματα πολλών κοινωνικών φορέων, οι Επιθεωρητές Εργασίας υπήχθησαν και πάλι στο Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων με το Ν. 2639 / 1998. Με το Ν. 2639 / 1998 δημιουργήθηκε το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (ΣΕΠΕ) με κύριο έργο τον έλεγχο της εφαρμογής των διατάξεων της εργατικής νομοθεσίας και την ανακάλυψη και δίωξη των παραβατών της (άρθρο 6). Για το σκοπό αυτό το

²⁴³ Βλέπε αναλυτικά παραπάνω «ΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΓΕΙΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΣΦΑΛΕΙΑ».

ΣΕΠΕ έχει – μεταξύ άλλων – τις εξής αρμοδιότητες, όπως προβλέπονται στο άρθρο 7:

1. Να ελέγχει όλες τις επιχειρήσεις και γενικότερα κάθε ιδιωτικό ή δημόσιο χώρο εργασίας, οποιαδήποτε ώρα κρίνει αναγκαίο χωρίς προειδοποίηση προς τον εργοδότη.
2. Να έχει πρόσβαση στα αρχεία και έγγραφα της επιχείρησης και να λαμβάνει αντίγραφα. Να προβαίνει σε μετρήσεις παραγόντων στο περιβάλλον εργασίας και να λαμβάνει φωτογραφίες.
3. Να διακόπτει προσωρινά τη λειτουργία της επιχείρησης ή τμήματός της, αν κρίνει ότι υπάρχει άμεσος κίνδυνος για την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων.
4. Να επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις (πρόστιμα) ή να προσφεύγει στη δικαιοσύνη για την επιβολή των ποινικών κυρώσεων ή να χορηγεί εύλογη προθεσμία για συμμόρφωση στον εργοδότη.
5. Να ερευνά τα αίτια των θανατηφόρων και των σοβαρών ατυχημάτων και να συντάσσει σχετικές εκθέσεις (εκθέσεις αυτοψίας).
6. Να διερευνά τα αίτια και τις συνθήκες της εμφάνισης επαγγελματικών νόσων και να προτείνει μέτρα για την πρόληψή τους.
7. Να εξετάζει κάθε καταγγελία και αίτημα που αναφέρεται στην εφαρμογή της εργατικής νομοθεσίας.

Το ΣΕΠΕ έχει επικεφαλής έναν μετακλητό Ειδικό Γραμματέα και στελεχώνεται από τους Επιθεωρητές Εργασίας, οι οποίοι διακρίνονται σε Κοινωνικούς Επιθεωρητές (δεν αποτελούν αντικείμενο της διατριβής αυτής), Τεχνικούς Επιθεωρητές και Υγειονομικούς Επιθεωρητές. Οι Τεχνικοί Επιθεωρητές διενεργούν ελέγχους για την εφαρμογή κυρίως της νομοθεσίας για την ασφάλεια και υγεία των εργαζομένων, ερευνούν τις αιτίες των σοβαρών και θανατηφόρων εργατικών ατυχημάτων, υποδεικνύουν μέτρα για την αποφυγή επανάληψής τους και παρέχουν συμβουλές, οδηγίες και υποδείξεις στους εργαζομένους και στους εργοδότες. Καθήκοντα Τεχνικού Επιθεωρητή Εργασίας ασκούν υπάλληλοι των κλάδων ΠΕ Μηχανικών, ΠΕ Θετικών Επιστημών και ΤΕ Τεχνολογικών Εφαρμογών (άρθρο 8). Από τα

παραπάνω προκύπτει ότι με την πρόληψη των εργατικών ατυχημάτων και τη διερεύνηση των αιτίων τους, ασχολούνται κύρια οι Τεχνικοί Επιθεωρητές.

Οι Υγειονομικοί Επιθεωρητές Εργασίας διενεργούν ελέγχους για την εφαρμογή κυρίως της νομοθεσίας για την υγεία των εργαζομένων, ερευνούν τις αιτίες των επαγγελματικών νόσων, υποδεικνύουν μέτρα για τη διαφύλαξη της υγείας των εργαζομένων και παρέχουν συμβουλές, οδηγίες και υποδείξεις στους εργαζομένους και στους εργοδότες. Καθήκοντα Υγειονομικού Επιθεωρητή ασκούν υπάλληλοι των κλάδων ΠΕ Ιατρών Εργασίας, ΠΕ Ιατρών, ΠΕ Ιατρών Ειδικότητων, ΤΕ Εποπτών Δημόσιας Υγείας και ΤΕ Επαγγελματιών Υγείας και Πρόνοιας. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι οι Υγειονομικοί Επιθεωρητές μόνο κατ' εξαίρεση ασχολούνται με τα εργατικά ατυχήματα.

Αξίζει να σημειωθεί ότι στο Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας – όπως μετονομάστηκε το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων – δεν υπάγεται μόνο το ΣΕΠΕ, αλλά και η Γενική Διεύθυνση Συνθηκών και Υγιεινής της Εργασίας. Οι κυριότερες ίσως δραστηριότητές της σχετίζονται με το νομοθετικό έργο και την προπαρασκευή του. Σε αυτές συμπεριλαμβάνονται η ενσωμάτωση των οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο εθνικό δίκαιο με τη σύνταξη σχετικών προεδρικών διαταγμάτων, η συμμετοχή στα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας, καθώς και η συνεργασία με άλλα Υπουργεία και φορείς για τη διαμόρφωση κειμένων νομοθετικού περιεχομένου και προδιαγραφών και προτύπων.²⁴⁴ Ακόμη, η Γενική Διεύθυνση Συνθηκών και Υγιεινής της Εργασίας μεριμνά για την επεξεργασία των στατιστικών στοιχείων για τα εργατικά ατυχήματα και συντάσσει εκθέσεις για τους διεθνείς οργανισμούς.

4.4 ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΟ ΣΩΜΑ ΕΛΕΓΧΟΥ Ή ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ;

Σε ποιες περιπτώσεις όμως είναι προτιμότερη η ίδρυση ενός εξειδικευμένου Σώματος – ή και ανεξάρτητης Αρχής – σε σχέση με την

²⁴⁴ Βλέπε και Πισιμίση, 2005, σ. 14-15.

ανάθεση του ελεγκτικού έργου στις κλασικές υπηρεσίες ενός Υπουργείου; Γιατί δεν μπορεί η υπάρχουσα κρατική δομή να αναλάβει και τα νέα καθήκοντα, όπως ο έλεγχος για θέματα υγείας και ασφάλειας, οι όροι εργασίας ή ο συλλογικές διαπραγματεύσεις; Σε κάποιες περιπτώσεις, οι νέες δραστηριότητες μπορεί να θεωρούνται από τις κλασικές υπηρεσίες ως πάρεργο ή ενοχλητικό φορτίο και υπάρχει ο κίνδυνος να αντιμετωπιστούν ως περιφερειακά ζητήματα. Για να δοθεί έμφαση σε αυτά, πρέπει να αποτελέσουν το μοναδικό ή το κύριο έργο κάποιας οργάνωσης. Άλλωστε, ένας τέτοιος καταμερισμός της εργασίας βοηθά στην εξειδίκευση των στελεχών (Baldwin and McCrudden, 1987, p. 4).

Στην περίπτωση της υγείας και της ασφάλειας, αν οι έλεγχοι είχαν ανατεθεί απλώς στις υπηρεσίες του αρμόδιου Υπουργείου, θα εκτελούνταν από υπαλλήλους που σε κάποια φάση της καριέρας τους μπορεί να είχαν ασχοληθεί με πολιτικές επαγγελματικής κατάρτισης ή καταπολέμησης της ανεργίας, σε κάποια άλλη με ευρωπαϊκά προγράμματα, σε κάποια άλλη με τις προμήθειες του Υπουργείου κ.ο.κ. Έτσι, οι υπάλληλοι αυτοί θα στερούνταν κατά πάσα πιθανότητα της βαθιάς εμπειρίας που αναπτύσσει ο Επιθεωρητής Εργασίας από τη μακροχρόνια τριβή του με εργοδότες και εργαζομένους, από την παρουσία του στα δικαστήρια κλπ.

Ακόμη, όσο πιο ανεξάρτητο από το αρμόδιο Υπουργείο είναι το ελεγκτικό Σώμα, τόσο μεγαλύτερα εχέγγυα αμεροληψίας δίνει στους ελεγχόμενους, ενώ χαρακτηρίζεται και από μεγαλύτερη σταθερότητα στην εφαρμογή της νομοθεσίας, αφού δεν επηρεάζεται από κυβερνητικούς ανασχηματισμούς και τον εκλογικό κύκλο.²⁴⁵ Αυτή η ανεξαρτησία είναι ιδιαίτερα επιθυμητή όταν ο ελεγκτικός μηχανισμός έχει τη δυνατότητα άμεσης επιβολής κυρώσεων και μεγάλη διακριτική ευχέρεια (Baldwin and McCrudden, 1987, p. 6), όπως δηλαδή συμβαίνει με το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας. Στην περίπτωση του τελευταίου, η ανεξαρτησία έναντι της πολιτικής ηγεσίας

²⁴⁵ Αν οι υπουργικές παρεμβάσεις είναι ανεξέλεγκτες, δεν υπονομεύεται απλώς η ανεξαρτησία του ελεγκτικού μηχανισμού: υπονομεύεται ταυτόχρονα η εμπιστοσύνη στην τεχνοκρατική του επάρκεια, διαταράσσεται η ικανότητά του να χαράσσει στρατηγική, ενώ μπορεί να προκύψουν αντιφάσεις μεταξύ των αποφάσεων που λαμβάνονται από το Σώμα και εκείνων που λαμβάνονται από το Υπουργείο. Τελικά, ο ελεγκτικός μηχανισμός χάνει τη νομιμοποίησή του, όταν οι Υπουργοί δεν σέβονται τη σφαίρα της ανεξάρτητης λειτουργίας του (Baldwin and McCrudden, 1987, pp. 40-41).

δεν είναι διασφαλισμένη, στο βαθμό τουλάχιστον που είναι για τις ανεξάρτητες Αρχές: οι κυβερνώντες μπορούν να τοποθετήσουν οποιονδήποτε ως επικεφαλής του Σώματος, ενώ μέσω του Υπηρεσιακού Συμβουλίου μπορούν να ελέγξουν τις τοποθετήσεις Διευθυντών και Προϊσταμένων.²⁴⁶ Ακόμη, θεωρητικά τουλάχιστον, δεν μπορεί να αποκλειστεί η μετάθεση για λόγους «τιμωρίας» ή εκδίκασης.

Στην πράξη πάντως, οι άμεσες ή έμμεσες παρεμβάσεις στο έργο των Τεχνικών και Υγειονομικών Επιθεωρητών είναι αριθμητικά και ποιοτικά περιορισμένες, πιθανώς λόγω της ύπαρξης των αντιμαχομένων πλευρών εργοδοτών και εργαζομένων: η όποια πολιτική παρέμβαση μπορεί να έχει σημαντικές παρενέργειες για τον πολιτικό αν διαρρεύσει στη θιγόμενη πλευρά ή τον τύπο. Γενικότερα, οι κυβερνήσεις χρησιμοποιούν συχνά την ίδρυση ανεξάρτητων Σωμάτων ή Αρχών, ως μέσο απομόνωσής τους από φλέγοντα ζητήματα. Αποφεύγουν έτσι τη λήψη πολιτικά επικίνδυνων αποφάσεων, ενώ ταυτόχρονα δείχνουν ότι «κάνουν κάτι» για τα προβλήματα (Baldwin and McCrudden, 1987, pp. 6-7).

4.5 ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ ΔΟΜΗ ΤΟΥ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΥ ΕΠΙΒΟΛΗΣ, ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΕΝΗ ΟΡΘΟΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΔΙΑΧΥΣΗ ΤΩΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ

Σύμφωνα με την αρχή της περιορισμένης ορθολογικότητας – που αναπτύχθηκε στο Κεφάλαιο 1 – η ανθρώπινη προσοχή δεν μπορεί να εστιαστεί στα πάντα ταυτόχρονα: ο άνθρωπος δρα σε ένα περιβάλλον ιδιαίτερα πλούσιο σε πληροφορίες, πριν όμως τις αξιοποιήσει πρέπει να τραβήξουν την προσοχή του. Αφού λοιπόν όποιος λαμβάνει μια απόφαση βασίζει την επιλογή του σε πολύ απλουστευτικά μοντέλα για τον κόσμο, καθίσταται κρίσιμη η κατανόηση των μηχανισμών επιλογής που λειτουργούν ως φίλτρα για τις εισερχόμενες πληροφορίες. Μια οργανωσιακή οπτική τονίζει

²⁴⁶ Σύμφωνα με το άρθρο 9 παράγ. 2 του Ν. 2639 / 1998, το Υπηρεσιακό Συμβούλιο του Σ.ΕΠ.Ε. αποτελείται από τον Ειδικό Γραμματέα ως πρόεδρο, δύο Επιθεωρητές Εργασίας Προϊσταμένους Διευθύνσεων που ορίζονται με απόφαση του Υπουργού και δύο αιρετούς εκπροσώπους των εργαζομένων στο Σ.ΕΠ.Ε. Συνεπώς, η συμφωνία του Υπηρεσιακού με τις απόψεις του Υπουργού είναι μάλλον δεδομένη.

τη σημασία του οργανωσιακού πλαισίου μέσα στο οποίο δρα ο λήπτης της απόφασης.

Η οργανωσιακή δομή συντίθεται από κανόνες και ρόλους που προσδιορίζουν τί αναμένεται να κάνει ο καθένας και πώς.²⁴⁷ Έτσι, η οργανωσιακή δομή καθορίζει τα ενδιαφέροντα και τους σκοπούς που θα επιδιωχθούν, καθώς και τα ζητήματα και τις εναλλακτικές που θα ληφθούν υπ' όψιν ως σχετικά.²⁴⁸ Το κριτήριο αυτό του τί είναι σχετικό, όπως ενσωματώνεται στις προσδοκίες για τον κάθε ρόλο, επιδρά στη διαδικασία έρευνας και τις πληροφορίες που προκύπτουν από αυτήν. Αφού ο άνθρωπος δεν μπορεί κατά τη λήψη μιας απόφασης να λάβει υπ' όψιν του τα πάντα ταυτόχρονα, φαίνεται να υπάρχει ένα συνταίριασμα ανάμεσα στην ανάγκη του για απλοποίηση από τη μια και στο φιλτράρισμα που η οργάνωση παρέχει από την άλλη. Η δομή της οργάνωσης δεν μπορεί λοιπόν να είναι ουδέτερη, αλλά οδηγεί στη μεροληψία (Egeberg, 2003, pp. 116-117). Ακόμη κι αν οι άνθρωποι είναι καλοπροαίρετοι, η περιορισμένη πληροφόρηση μπορεί να οδηγήσει σε σφάλματα. Αυτό άλλωστε επιτάσσει και η ανθρώπινη φύση. Έτσι, οι εναλλακτικές μορφές οργάνωσης και οι διαφορετικές διαδικασίες λήψης απόφασης έχουν συνέπειες, όπως την απόρριψη καλών προτάσεων ή την αποδοχή κακών (Stiglitz, 2002, p. 481).²⁴⁹

Για παράδειγμα, το μέγεθος – ο αριθμός δηλαδή των υπαλλήλων – μιας υπηρεσίας μπορεί να καθορίζει τη δυνατότητά της να αναπτύσσει εναλλακτικές στρατηγικές ή να εφαρμόζει τις τελικές αποφάσεις. Έτσι, μετά τη μαζική πρόσληψη στο ΣΕΠΕ το Νοέμβριο του 2000 και την ενεργοποίηση το

²⁴⁷ Οι οργανώσεις δεν είναι πάντως παθητικά εργαλεία, αποκτούν μια δική τους ζωή, ενώ τα άτομα που συμμετέχουν σε αυτές δεν δρουν αποκλειστικά σύμφωνα με τους ρόλους που τους έχουν ανατεθεί. Η εμπειρική έρευνα δείχνει ότι εμφανίζονται σε κάποιες περιπτώσεις δυσαρμονίες ανάμεσα στους διακηρυγμένους στόχους και αυτούς που η υπηρεσία πράγματι επιτυγχάνει ή επιδιώκει να επιτύχει. Κυριότερος ίσως στόχος της γίνεται η επιβίωση: ο αγώνας της για επιβίωση την οδηγεί κάποτε ακόμη και στο να αγνοεί ή να παραμορφώνει τους επίσημους στόχους της (Thoenig, 2003, p. 129). Οι αποφάσεις των κατώτερων γραφειοκρατών μετατρέπονται στην πραγματικότητα σε πολιτική και πρακτική της οργάνωσης. Για τον αποδέκτη των υπηρεσιών, οι πρακτικές αυτές αποτελούν μέρος της ίδιας της προσφερόμενης υπηρεσίας (Spicker, 2004, σ. 323).

²⁴⁸ Βλέπε σχετικά και Thoenig, 2003, p. 129.

²⁴⁹ Επιπλέον, κανενός είδους οργανωσιακή δομή δεν μπορεί να διαθέτει εγγυημένα όλα τα επιθυμητά χαρακτηριστικά: πάντα θα υπάρχει ο κίνδυνος ενός τουλάχιστον ελαττώματος. Με τη λογική αυτή, ο σχεδιασμός της οργάνωσης καταλήγει να συνίσταται στο διαχωρισμό των ελαττωμάτων εκείνων που θεωρούνται αποδεκτά και των υπολοίπων που πρέπει οπωσδήποτε να αποφευχθούν (Knott and Hammond, 2003, pp. 142-143).

2001 Τεχνικών και Υγειονομικών Επιθεωρητών Εργασίας, άρχισαν να χρησιμοποιούνται κυρώσεις (όπως τα πρόστιμα ή οι μηνυτήριες αναφορές) που παλαιότερα επιβάλλονταν πολύ σπάνια ή και καθόλου. Επίσης, άρχισαν να γίνονται εκστρατείες εστιασμένες σε συγκεκριμένους κλάδους (όπως τα σούπερ μάρκετ ή οι οικοδομές) ή σε συγκεκριμένους παράγοντες (όπως ο θόρυβος).

Αντίστοιχα, η οριζόντια εξειδίκευση, ο βαθμός δηλαδή που διάφορα ζητήματα ή αντικείμενα υπάγονται στην ίδια ή όχι υπηρεσία καθορίζει σε μεγάλο βαθμό το αν θα αντιμετωπιστούν ενιαία ή θα αποσυνδεθούν μεταξύ τους (Egeberg, 2003, p. 117). Ως παράδειγμα οριζόντιας εξειδίκευσης μπορεί να αναφερθεί η εξαίρεση των μεταλλείων, λατομείων και ορυχείων από την αρμοδιότητα του ΣΕΠΕ και η υπαγωγή τους στις Επιθεωρήσεις του Υπουργείου Ανάπτυξης (πρώην Υπουργείου Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας).²⁵⁰ Έτσι, τα μεν ορυχεία ελέγχονται από τις Επιθεωρήσεις του Υπουργείου Ανάπτυξης, οι δε εγκαταστάσεις επεξεργασίας των ορυκτών από τις Επιθεωρήσεις του Υπουργείου Απασχόλησης. Η ενιαία αντιμετώπιση των θεμάτων υγείας και ασφάλειας στην περίπτωση αυτή δεν είναι λοιπόν δεδομένη.

Η ροή της πληροφορίας καθορίζεται και από τη δομή της υπηρεσίας: η ιεραρχική δομή ομαδοποιεί τις δραστηριότητες, τις πληροφορίες και το προσωπικό σε κατηγορίες, που κατόπιν ομαδοποιούνται σε υποκατηγορίες κ.ο.κ. Οι διαφορετικές ομαδοποιήσεις μπορεί να οδηγούν σε διαφορετική ταξινόμηση των πληροφοριών. Έτσι, οι λήπτες των αποφάσεων – αλλά και η υπηρεσία – μπορεί να μαθαίνουν διαφορετικά πράγματα από το περιβάλλον, ανάλογα με τη μορφή που παρουσιάζεται συγκεντρωμένη η πληροφόρηση (Knott and Hammond, 2003, p. 142).

Γενικότερα, τα κοινωνικά συστήματα δεν αλληλεπιδρούν με ένα αντικειμενικά δεδομένο περιβάλλον, αλλά με ότι αντιλαμβάνονται ως περιβάλλον, δηλαδή τις εικόνες του. Η εσωτερική οργάνωση των ίδιων των συστημάτων καθορίζει τους όρους της αλληλεπίδρασης αυτής με το περιβάλλον. Έχουν ιστορικά αναπτύξει τις δικές τους γνωστικές κατηγορίες,

²⁵⁰ Βλέπε Π.Δ. 17 / 1996 άρθρο 1 παράγ. 8, άρθρο 2 παράγ. 7 και άρθρο 15 παράγ. 2.

αξίες και σταθμίσεις – εν ολίγοις τη δική τους οργάνωση – και με τους όρους αυτής της οργάνωσης αλληλεπιδρούν με τα περιβάλλοντά τους. Με άλλα λόγια, η οργάνωση ενός συστήματος καθορίζει τι θα αντιληφθεί και αντιστρόφως, το σύστημα αντιλαμβάνεται αυτά που θα του επιτρέψουν να διατηρήσει την οργάνωση και την ταυτότητά του. Τα κοινωνικά συστήματα είναι λοιπόν αυτοαναφορικές οντότητες (self-referential entities) που βρίσκουν δύσκολο να αλλάξουν: έχουν έτσι την τάση να αποσβένουν τις διαταραχές ώστε να διατηρήσουν την οργάνωσή τους (Tsoukas and Paroulias, 1996, p. 857).

Αντίστοιχα, και η εμπειρική έρευνα δείχνει ότι η δομή της διοικητικής μηχανής αντανακλάται στην ανταλλαγή πληροφοριών: τα οργανωσιακά όρια δεν σταματούν τελείως την αλληλεπίδραση μεταξύ διαφορετικών υπηρεσιών, αποτελούν όμως ημιπερατά τοιχώματα που εμποδίζουν την απρόσκοπτη ροή της πληροφόρησης και μειώνουν τη δυνατότητα επίλυσης των συγκρούσεων που προκύπτουν και για θέματα ουσίας και για θέματα αρμοδιότητας. Η εκτεταμένη σε άλλες χώρες χρήση σύγχρονων μεθόδων επικοινωνίας, όπως το ηλεκτρονικό ταχυδρομείο (e-mail), δεν φαίνεται να έχει μεταβάλει τη στενή αυτή σχέση μεταξύ δομής και συμπεριφοράς (Egeberg, 2003, pp. 120-121).

Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα του διαχωρισμού του ΣΕΠΕ σε δύο κλάδους – αυτόν της Κοινωνικής Επιθεώρησης και αυτόν της Τεχνικής και Υγειονομικής Επιθεώρησης – με κάθετη πανελλήνια διάρθρωση και με μοναδικό συνδεδετικό κρίκο το μετακλητό Ειδικό Γραμματέα που είναι επικεφαλής. Ακόμη και ο συνδικαλιστικός διαχωρισμός είναι πλήρης, αφού οι Τεχνικοί και Υγειονομικοί Επιθεωρητές συμμετέχουν σε διαφορετικό σύλλογο από τους Κοινωνικούς Επιθεωρητές που έχουν τους δικούς τους συλλόγους. Προκύπτει έτσι το φαινόμενο των δύο περιφερειακών υπηρεσιών του ΣΕΠΕ στη Θεσσαλονίκη (Περιφερειακή Διεύθυνση Κοινωνικής Επιθεώρησης και ΚΕΠΕΚ), που ενώ στεγάζονται στο ίδιο κτίριο ανταλλάσσουν σπανίως πληροφορίες και συνεργάζονται ελάχιστα. Το γεγονός αυτό δεν οφείλεται σε κάποια τεχνική δυσκολία επικοινωνίας – που είναι απλούστατη – αλλά στη δομή του ΣΕΠΕ, όπως αυτή ιστορικά εξελίχθηκε μέσα από αντιπαραθέσεις του παρελθόντος.

Γενικότερα, υπάρχει η άποψη ότι οι πόροι και η ισχύς κατανέμονται άνισα στο δημόσιο τομέα, ενώ παλιά ζητήματα επηρεάζουν την ημερήσια διάταξη του παρόντος. Τα αποτελέσματα των σημερινών πολιτικών δεν αντανακλούν απλώς τις προτιμήσεις ή τα συμφέροντα των ισχυρών της στιγμής, αλλά και τους θεσμικούς διακανονισμούς του παρελθόντος: οι επιλογές του παρελθόντος διαμορφώνουν τις επιλογές του σήμερα.²⁵¹ Με τη λογική αυτή, οργανωμένες προσπάθειες ριζικών μεταβολών στο δημόσιο τομέα είναι συχνά μάταιες, αφού οι υπάρχοντες θεσμοί δομούν τη μορφή και το περιεχόμενο των σχετικών αποφάσεων, ενώ η μελλοντική δράση αποτελεί αντανάκλαση της εμπειρίας (Thoenig, 2003, pp. 128-129).²⁵² Η αλλαγή της νομοθεσίας – ή ακόμη και η αναδιοργάνωση του οργανισμού – δεν αντικατοπτρίζεται πάντα σε αλλαγές της ελεγκτικής συμπεριφοράς, αν η επιβολή του νόμου συγκρούεται με την κοσμοαντίληψη των επιθεωρητών ή διαταράσσει τις σχέσεις τους με τους ελεγχόμενους (Rothstein, 2003, p. 98).

Επιπλέον, σημασία φαίνεται να έχει και η έλλειψη ευθυγράμμισης μεταξύ των δομών ανταμοιβής των ελεγκτικών οργανισμών και των απαιτήσεων της νομοθεσίας. Αν τα κίνητρα που δίνονται στους επιθεωρητές είναι ανεπαρκή στο να τους ωθήσουν στην επιβολή μιας δύσκολης, δυσάρεστης ή απαιτητικής νομοθεσίας, τότε αυτή η νομοθεσία είναι πιθανό να αγνοηθεί. Οι αντιλήψεις των επιθεωρητών για τον κίνδυνο και η προσοχή που θα επιδείξουν σε κάθε περίπτωση, συνδέονται με την ευκολία του αντικειμένου: πρόκειται για μια προτίμηση προς το «εφικτό» εις βάρος πιο πολύπλοκων ζητημάτων (Rothstein, 2003, pp. 97-98). Σχετική είναι η περίπτωση του Π.Δ. 176 / 2005 που αφορά κινδύνους προερχόμενους από τους κραδασμούς. Το θέμα των κραδασμών είναι δύσκολο και άγνωστο στην συντριπτική πλειονότητα των Επιθεωρητών Εργασίας, ενώ απαιτεί και

²⁵¹ Οι δεσμεύσεις που προέκυψαν από τις αρχικές επιλογές επηρεάζουν μεταγενέστερες αποφάσεις και πρακτικές. Ένας πιθανός λόγος γι' αυτό είναι οι αυξανόμενες αποδόσεις κλίμακας (Καζάκος, 2006, σ. 262).

²⁵² Ένα επιπλέον επιχείρημα προς την κατεύθυνση αυτή είναι η ύπαρξη ατόμων που ανήκουν στο ίδιο επάγγελμα ή που έχουν την ίδια εκπαίδευση και που είναι τοποθετημένα σε ένα ολόκληρο εύρος διαφορετικών οργανισμών ή υπηρεσιών: το γεγονός αυτό δημιουργεί ομοιότητες διαφόρων ειδών. Ακόμη, οι υπάρχουσες οργανώσεις αποτελούν σημεία αναφοράς και πρότυπα για τις καινούριες. Έτσι, ο σχεδιασμός θεσμών που είναι ριζικά διαφορετικοί από τους υπάρχοντες γίνεται ψευδαίσθηση σε έναν κόσμο που περιορίζει την αυτονομία της επιλογής (Thoenig, 2003, p. 130).

δύσκολες μετρήσεις των τιμών της επιτάχυνσης. Δεν έγινε οποιοδήποτε πρόγραμμα εκπαίδευσης, ούτε υπάρχει κάποια πίεση από την πολιτική ηγεσία ή κοινωνικούς φορείς για την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων. Όπως είναι εύλογο, δεν γίνεται η παραμικρή προσπάθεια για την επιβολή των διατάξεων για τους κραδασμούς.

Με βάση την προσέγγιση των οικονομικών της πληροφορίας, η ιστορία έχει σημασία και σημαντικές επιδράσεις εμφανίζονται με χρονική υστέρηση, ενώ τυχαία γεγονότα (για παράδειγμα ένας λοιμός) μπορεί να έχουν μη αντιστρεπτές συνέπειες. Η δυναμική των πραγμάτων μπορεί να περιγραφεί καλύτερα από εξελικτικές διαδικασίες, παρά από μοντέλα ισορροπίας που παραδοσιακά βρίσκονται στο κέντρο της οικονομικής ανάλυσης. Μάλιστα, αν και είναι δύσκολο να περιγραφούν πλήρως οι εξελικτικές αυτές διαδικασίες, το σίγουρο είναι ότι δεν είναι γενικά «βέλτιστες» (Stiglitz, 2002, pp. 486-487).

Ο Fukuyama (2005, p. 58) ισχυρίζεται μάλιστα ότι δεν υπάρχει μια βέλτιστη μορφή οργάνωσης, ούτε στον ιδιωτικό αλλά ούτε και στο δημόσιο τομέα. Το γεγονός ότι δεν υπάρχουν καθολικά έγκυροι κανόνες για το σχεδιασμό των οργανώσεων σημαίνει ότι το πεδίο της δημόσιας διοίκησης αποτελεί περισσότερο τέχνη παρά επιστήμη.²⁵³ Οι περισσότερες καλές λύσεις στα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης, ενώ θα έχουν κάποια κοινά χαρακτηριστικά, δεν θα αποτελούν ξεκάθαρες «βέλτιστες πρακτικές», επειδή θα πρέπει να ενσωματώνουν έναν όγκο πληροφόρησης που εξαρτάται από το συγκεκριμένο πλαίσιο (context-specific information).²⁵⁴ Τα παραπάνω δεν σημαίνουν όμως ότι στο χώρο της δημόσιας διοίκησης οτιδήποτε μπορεί να γίνει ανεκτό: ακόμη κι αν δεν υπάρχουν «βέλτιστες πρακτικές», υπάρχουν όμως χείριστες ή έστω κακές πρακτικές που πρέπει να αποφευχθούν. Μια

²⁵³ Η προσπάθεια να είναι κανείς πιο «επιστημονικός» απ' ότι επιτρέπει το γνωστικό πεδίο αποπροσανατολίζει από την πραγματική πολυπλοκότητα της δημόσιας διοίκησης, όπως λειτουργεί σε διάφορες κοινωνίες (Fukuyama, 2005, p. 123).

²⁵⁴ Εκτός από συστήματα κανόνων, οι οργανώσεις γενικότερα είναι χώροι ανθρώπινης δράσης και δεν μπορούν να εκκαθαριστούν από τα τοπικά ενδεχόμενα, τις ευρείες κοινωνικές αντιλήψεις και την κριτική σκέψη. Είναι έτσι ανούσιο να ψάχνει κανείς για καθολικές, γενικές και διαχρονικές αρχές. Αν και η τυπική οργάνωση (formal organization) αποτελεί μια προσπάθεια να ξεπεραστεί το περιβάλλον (context) μέσω της αφαίρεσης και της αποενσωμάτωσης (abstracting and disembedding) των κοινωνικών σχέσεων, τίθεται αναπότρεπτα σε λειτουργία εντός συγκεκριμένων πλαισίων και έτσι φέρει τα διακριτικά γνωρίσματα μιας αυθόρμητα δημιουργημένης μορφής (a spontaneously generated pattern), δηλαδή ενός συλλογικά δημιουργημένου αποτελέσματος (Tsoukas, 2001, p. 10).

υπερβολική έμφαση σε τοπικά έθιμα και παραδόσεις μπορεί ν' αφήσει αμετάβλητες τελείως αντιπαραγωγικές δομές κινήτρων που θα μπορούσαν να διορθωθούν σχετικά γρήγορα (Fukuyama, 2005, p. 114).

Υπάρχει η άποψη ότι ιδιαίτερη σημασία για την αλλαγή ενός συστήματος έχει το να λαμβάνει αυτό συστηματικά πληροφορίες από το περιβάλλον. Αν ένα σύστημα λαμβάνει συστηματικά πληροφορίες για τη λειτουργία του ίδιου και άλλων συστημάτων και οι πληροφορίες αυτές διαχέονται σε όλη του την έκταση, θα αναγκαστεί να τις λάβει υπ' όψιν, να σκεφθεί γι' αυτές και κατά κάποιον τρόπο να ανταποκριθεί. Δημιουργούνται έτσι οι συνθήκες για τη μεταμόρφωση του συστήματος (Tsoukas and Paroulias, 1996, pp. 857-858). Με τη λογική αυτή, η δημοσιοποίηση πινάκων που κατατάσσουν αξιολογώντας νοσοκομεία, πανεπιστήμια ή τοπικές αστυνομικές υπηρεσίες, παρέχοντας συγκριτική πληροφόρηση, θα αναγκάσει τους φορείς αυτούς να αναλάβουν διορθωτική δράση, αφού σε κανένα δεν αρέσει η αρνητική δημοσιότητα. Η διοίκηση δια της πρόκλησης αμηχανίας (management-by-embarrassment) φαίνεται να αποτελεί ένα ισχυρό εργαλείο για τον εξαναγκασμό των κοινωνικών συστημάτων να αναρωτηθούν για τον εαυτό τους και να σχεδιάσουν μεθόδους αυτοδιόρθωσης (Tsoukas and Paroulias, 1996, pp. 860-861).

Στην επιχειρηματολογία αυτή θα μπορούσε βέβαια να αντιτάξει κανείς ότι μπορεί να εφαρμοστεί μόνο σε χώρες με παράδοση στην αντικειμενική καταγραφή και δημοσιοποίηση της υπάρχουσας πραγματικότητας. Σε μια χώρα σαν την Ελλάδα, πιθανότατα κανείς δεν θα έχει εμπιστοσύνη σε ένα σύστημα αξιολόγησης των δημοσίων υπηρεσιών, αφού θα φοβάται μια προσπάθεια κομματικής εκμετάλλευσης ή μια προσπάθεια βιαστικής ιδιωτικοποίησης για να επωφεληθούν φιλικά οικονομικά συμφέροντα. Χαρακτηριστικό είναι ότι στην Ελλάδα ακόμη και τα μακροοικονομικά στοιχεία που δημοσιοποιεί η στατιστική υπηρεσία καταλήγουν να γίνουν αντικείμενο κομματικής διαμάχης.

Η δημόσια διοίκηση μπορεί πάντως να μετασχηματιστεί – συνήθως ανεπαίσθητα και χωρίς αντιπαράθεση – υπό την επίδραση εξωγενών παραγόντων (όπως η δυναμική της αγοράς εργασίας) ή άτυπων εσωτερικών

πρωτοβουλιών που λαμβάνονται από χαμηλόβαθμους υπαλλήλους (Thoenig, 2003, p. 132). Ένα παράδειγμα για την πρώτη περίπτωση (των εξωγενών παραγόντων) αποτελούν οι μεταβολές που έλαβαν χώρα τα τελευταία δέκα χρόνια στην ελληνική αγορά εργασίας: πτυχιούχοι για τους οποίους στο παρελθόν θεωρείτο δεδομένη η άσκηση ιδιωτικού έργου ή η καριέρα σε ιδιωτική εταιρεία, αναγκάζονται λόγω της ανεργίας και των δυσμενών όρων εργασίας στον ιδιωτικό τομέα να θέσουν ως στόχο το διορισμό στο δημόσιο. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με τη λειτουργία του ΑΣΕΠ και τον περιορισμό των ρουσφετολογικών διορισμών, έχει οδηγήσει σε μια πολύ σοβαρή αναβάθμιση του στελεχιακού δυναμικού όσων δημοσίων υπηρεσιών προχώρησαν σε προσλήψεις κατά την περίοδο αυτή. Στην κατηγορία αυτή ανήκουν και τα ΚΕΠΕΚ και τα κατά τόπους Τμήματα Τεχνικής και Υγειονομικής Επιθεώρησης.

4.6 Η ΕΠΙΒΟΛΗ ΚΥΡΩΣΕΩΝ

Οι βασικές μορφές κυρώσεων για τις παραβάσεις σε θέματα υγείας και ασφάλειας είναι δύο, οι διοικητικές (Ν. 2224 / 1994 άρθρο 24, Ν. 2639 / 1998 άρθρο 16 και Ν. 3385 / 2005 άρθρο 3) και οι ποινικές (Ν. 2224 / 1994 άρθρο 25, Ν. 2639 / 1998 άρθρο 17 και Ν. 3385 / 2005 άρθρο 3). Στις διοικητικές κυρώσεις περιλαμβάνονται το πρόστιμο και η διακοπή της λειτουργίας, ενώ στις ποινικές η φυλάκιση, παλαιότερα τουλάχιστον τριών μηνών και πλέον – μετά το Ν. 3385 / 2005 – τουλάχιστον έξι μηνών.

Στην πράξη η λειτουργία μιας επιχείρησης διακόπτεται πολύ σπάνια, ενώ η διακοπή αποτελεί συνηθισμένη πρακτική στις οικοδομές και τα υπόλοιπα τεχνικά έργα. Τα πρόστιμα επιβάλλονται από το Διευθυντή του κάθε φορά αρμόδιου Κέντρου Πρόληψης Επαγγελματικού Κινδύνου (ΚΕΠΕΚ) και έχουν ως κατώτατο όριο σε άλλες περιόδους τα 500 και σε άλλες τα 1000 ευρώ ανά παράβαση και ως ανώτατο τα 30000 ευρώ ανά παράβαση. Συνήθως, τα πρόστιμα βρίσκονται κοντά στο κατώτατο επιτρεπτό όριο (1000 ευρώ), ενώ πρόστιμα μεγάλου ύψους επιβάλλονται μετά από θανατηφόρα ατυχήματα. Πρέπει να σημειωθεί ότι πρόστιμα επιβάλλονται στους εργοδότες και όχι στους Τεχνικούς Ασφαλείας ή τους Γιατρούς Εργασίας. Πρόστιμα

μπορεί να επιβληθούν επίσης στον κύριο του οικοδομικού έργου, αν δεν υπάρχει εργολάβος.

Αντίθετα, ποινικές κυρώσεις επιβάλλονται από τα δικαστήρια (συνήθως Τριμελή Πλημμελειοδικεία) όχι μόνο στους εργοδότες αλλά και στους Τεχνικούς Ασφαλείας και πιθανώς και άλλα πρόσωπα. Υπάρχουν μάλιστα περιπτώσεις που επιβλήθηκαν ποινές στον Τεχνικό Ασφαλείας και άλλους μηχανικούς, αλλά απαλλάχθηκε ο εργοδότης. Η απαλλαγή αυτή του εργοδότη δεν φαίνεται να συμβιβάζεται με τη διάταξη του Π.Δ. 17 / 1996 άρθρο 7 παράγ. 3, σύμφωνα με την οποία οι «υποχρεώσεις του τεχνικού ασφαλείας, του γιατρού εργασίας και των εκπροσώπων των εργαζομένων δεν θίγουν την αρχή της ευθύνης του εργοδότη.»

Πρέπει να σημειωθεί ότι από τη νομοθεσία προβλέπεται η επιβολή διοικητικών και ποινικών κυρώσεων όχι μόνο στους εργοδότες, αλλά και σε κάθε κατασκευαστή, παρασκευαστή, εισαγωγέα ή προμηθευτή που παραβαίνει τις ρυθμίσεις της νομοθεσίας για την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων. Σχετικές διατάξεις βρίσκονται στο Ν. 2224 / 1994 (άρθρα 24 και 25), το Π.Δ. 395 / 1994 (άρθρο 11), το Π.Δ. 16 / 1996 (άρθρο 12), το Π.Δ. 17 / 1996 (άρθρο 16) κλπ. Άλλωστε, σύμφωνα με το άρθρο 22 του Ν. 1568 / 1985, οι κατασκευαστές, εισαγωγείς και προμηθευτές:

α) Μεριμνούν ώστε τα μηχανήματα, εργαλεία, συσκευές, τα οποία παράγουν, εισάγουν ή διαθέτουν στο εμπόριο, να είναι σύμφωνα με τις ισχύουσες κάθε φορά προδιαγραφές υγιεινής και ασφάλειας και τους κανόνες της τεχνικής κατά το σχεδιασμό και την κατασκευή τους.

β) Χορηγούν τις απαιτούμενες γραπτές οδηγίες χρήσης και συντήρησης, επισημαίνοντας τους πιθανούς κινδύνους από τη χρήση των προϊόντων τους.

Η επιβολή κυρώσεων σε κατασκευαστές, παρασκευαστές, εισαγωγείς ή προμηθευτές θα είχε νόημα, τουλάχιστον όσον αφορά τις παραβάσεις των προδιαγραφών ασφάλειας και υγείας για τη χρησιμοποίηση εξοπλισμού εργασίας. Φαίνεται πολύ αποτελεσματικότερο να πιεστεί ένας προμηθευτής ανασφαλούς εξοπλισμού ώστε να συμμορφωθεί με τη νομοθεσία, παρά να βρεθούν και να πιεστούν όλοι οι εργοδότες που είναι πελάτες του. Στην πράξη όμως και τουλάχιστον για την περιοχή της Θεσσαλονίκης, δεν είναι γνωστή

κάποια περίπτωση επιβολής από το ΚΕΠΕΚ διοικητικής κύρωσης σε εισαγωγέα ή προμηθευτή, ούτε αντίστοιχης ποινικής κύρωσης από ποινικό δικαστήριο. Ειδικά μάλιστα στην περίπτωση του εργατικού ατυχήματος που οφείλεται σε χρήση επικίνδυνου εξοπλισμού, είναι πολύ μεγάλη η πιθανότητα παραγραφής του αδικήματος για τον προμηθευτή: ο χρόνος παραγραφής αρχίζει όχι από τη στιγμή του ατυχήματος που έφερε στην επιφάνεια το πρόβλημα, αλλά από το χρόνο της πώλησης του εξοπλισμού που μπορεί να είναι αρκετά έτη προγενέστερος του ατυχήματος.

4.7 ΕΡΓΑΤΙΚΟ ΑΤΥΧΗΜΑ ΚΑΙ ΑΠΟΖΗΜΙΩΣΗ

Σύμφωνα με την ελληνική νομοθεσία (άρθρο 1 του Ν. 551 / 1915 που κωδικοποιήθηκε με το Β.Δ. της 24.07 / 25.08.1920), όπως ερμηνεύεται από τα δικαστήρια, εργατικό ατύχημα είναι συμβάν που προέρχεται από βίαιο και αιφνίδιο γεγονός κατά την εκτέλεση της εργασίας ή με αφορμή αυτή και που προκάλεσε θάνατο ή ανικανότητα για εργασία που διαρκεί περισσότερο από τέσσερις ημέρες. Για να χαρακτηριστεί ένα ατύχημα ως εργατικό, προϋπόθεση αποτελεί η ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ του ατυχήματος και της εργασίας. Ο αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ συμβάντος και εργασίας έχει σταδιακά διευρυνθεί, ώστε να περιλαμβάνει και συμβάντα που δεν συνδέονται με τον τόπο και το χρόνο της εργασίας, όπως αυτά που συμβαίνουν κατά τη διαδρομή από την κατοικία προς το χώρο εργασίας ή αντιστρόφως, κατά την επιστροφή του από την εργασία του, καθώς και το ατύχημα κατά τη διάρκεια νόμιμης απεργίας (Κουκιάδης, 1995, σ. 495-496, Βλαστός, 1999, σ. 977-978 και Ζερδελής, 2006, σ. 823-826).

Αφού ο νόμος απαιτεί το ατύχημα να προήλθε από βίαιο συμβάν, η βλάβη που υφίσταται ο εργαζόμενος στην υγεία του υπό κανονικές συνθήκες εργασίας δεν συνιστά εργατικό ατύχημα. Οι όροι του βίαιου συμβάντος υφίστανται όμως όταν επιδεινώθηκε η νοσηρή κατάσταση του οργανισμού του εργαζομένου λόγω έκτακτων και εξαιρετικών συνθηκών εργασίας: έτσι, αποτελεί εργατικό ατύχημα ο θάνατος από θρόμβωση δεξιάς στεφανιαίας αρτηρίας λόγω της υπερβολικής προσπάθειας για τη χειρωνακτική μετακίνηση αντικειμένου μεγάλου βάρους (Α.Π. 1616 / 2003, Επιθεώρηση Εργατικού

Δικαίου, τόμος 63, έτος 2004, σ. 623-625). Ακόμη, μπορεί να θεωρηθεί εργατικό ατύχημα η ανικανότητα που προήλθε από επιδείνωση νόσου, όταν ο εργοδότης συνεχίζει να απασχολεί το μισθωτό στην ίδια θέση εργασίας, παρ' ότι γνωρίζει ότι αυτό είναι επικίνδυνο για τη χειροτέρευση της υγείας του ή όταν τον υποχρεώνει σε παρατεταμένες υπερωρίες (Κουκιάδης, 1995, σ. 497 και Ζερδελής, 2006, σ. 823-826).

Κατά το άρθρο 662 του Αστικού Κώδικα (ΑΚ), ο εργοδότης οφείλει να διαρρυθμίζει τα σχετικά με την εργασία και με το χώρο της, καθώς και τα σχετικά με τη διαμονή, τις εγκαταστάσεις και τα μηχανήματα ή εργαλεία, έτσι ώστε να προστατεύεται η ζωή και η υγεία του εργαζομένου. Η διάταξη αυτή, που αποτελεί βασικό κανόνα του εργατικού δικαίου, εφαρμόζεται άσχετα με το αν η εργασιακή σύμβαση είναι έγκυρη ή άκυρη, νόμιμη ή παράνομη: αρκεί το πραγματικό γεγονός της παροχής εξαρτημένης εργασίας. Επιπλέον, είναι άκυρη κάθε συμφωνία που περιορίζει τα δικαιώματα του εργαζομένου που προκύπτουν από τη διάταξη αυτή (Βλαστός, 1999, σ. 958).²⁵⁵

Όταν συντρέχουν οι όροι της αδικοπραξίας, δηλαδή τα στοιχεία του άρθρου 914 ΑΚ,²⁵⁶ οφείλεται στην περίπτωση εργατικού ατυχήματος

²⁵⁵ Κατά μία άποψη, οι νομοθετικές ρυθμίσεις για την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων συγκεκριμενοποιούν τη γενική υποχρέωση που απορρέει από το άρθρο 662 του Αστικού Κώδικα, επιβάλλοντας ειδικότερες υποχρεώσεις στον εργοδότη. Οι ρυθμίσεις όμως αυτές δεν εξαντλούν τις υποχρεώσεις προστασίας του εργαζομένου που επιβάλλει η καλή πίστη στον εργοδότη: η καλή πίστη αποτελεί τη βάση για τη δημιουργία ενός πλέγματος ενοχικών υποχρεώσεων προστασίας που δεν καλύπτονται από τις διατάξεις δημοσίου δικαίου (Κουκιάδης, 1995, σ. 642-646 και Ζερδελής, 2006, σ. 817-819). Γενικότερα, από κάθε ενοχική σχέση – εκτός από τις υποχρεώσεις για παροχή και αντιπαροχή μεταξύ των μερών – δημιουργούνται και πρόσθετες υποχρεώσεις: από τη σχέση εργασίας, πέρα από τις αμοιβαίες υποχρεώσεις για επιμελή εκτέλεση της εργασίας και για καταβολή του μισθού δημιουργείται επιπλέον εργοδοτική υποχρέωση να σταθμίζει και τα συμφέροντα του εργαζομένου, πριν τη λήψη οποιασδήποτε απόφασης που επιδρά και σε εκείνον. Εκτός από την αρχή της καλής πίστης, δεν θα πρέπει να παραβλέπονται και οι ιδιαιτερότητες της εργασιακής σχέσης, όπως η εξάρτηση του εργαζομένου από τον εργοδότη και ο διαρκής χαρακτήρας της σχέσης (Κουκιάδης, 1995, σ. 642-646 και Βλαστός, 1999, σ. 945-946). Οι ιδιαιτερότητες αυτές αναπτύχθηκαν στο πρώτο κεφάλαιο και ιδίως στην ενότητα για την «ελευθερία των συμβάσεων». Με την παραπάνω λογική, η υποχρέωση για πρόνοια θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως εκδήλωση της κοινωνικής ευθύνης του εργοδότη προς τον εργαζόμενο (Κουκιάδης, 1995, σ. 643-644).

²⁵⁶ Όποιος ζημιώσει άλλον παράνομα και υπαίτια έχει υποχρέωση να τον αποζημιώσει (άρθρο 914 ΑΚ). Τα στοιχεία δηλαδή του άρθρου 914 ΑΚ είναι: (α) η ανθρωπινή συμπεριφορά (πράξη ή παράλειψη), (β) η συμπεριφορά αυτή να είναι παράνομη, δηλαδή να αντιβαίνει στους γενικούς σκοπούς του δικαίου και να αποδοκιμάζεται από την έννομη τάξη, (γ) η υπαιτιότητα, δηλαδή οποιοσδήποτε βαθμός πταισματος, (δ) η παράνομη και υπαίτια συμπεριφορά να επέφερε ζημία σε τρίτο και (ε) η ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της παράνομης και υπαίτιας συμπεριφοράς και της ζημίας του τρίτου (Γεωργιάδης, 1993, σ. 331).

χρηματική ικανοποίηση για ηθική βλάβη ή ψυχική οδύνη. Δηλαδή ο παθών μισθωτός έχει δικαίωμα να απαιτήσει να του καταβάλει ο εργοδότης χρηματική ικανοποίηση προς αποκατάσταση της ηθικής βλάβης που του προκάλεσε το ατύχημα, αφού ως προς την απαίτηση αυτή του εργαζομένου ο εργοδότης δεν καλύπτεται από το ΙΚΑ.²⁵⁷ Η ηθική βλάβη αυτή αποκαθίσταται κατά το άρθρο 932 ΑΚ (Εφετείο Ναυπλίου 456 / 2002, Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου, τόμος 62, έτος 2003, σ. 481, Εφετείο Θεσσαλονίκης 229 / 2004, Αρμενόπουλος, Απρίλιος 2004, σ. 568-569).

Σύμφωνα με το άρθρο 922 ΑΚ, ο προστήσας εργοδότης ευθύνεται και για τη ζημία που προξένησε παράνομα κατά την υπηρεσία του ο προστηθείς από αυτόν. Προστήσας είναι εκείνος, ο οποίος με τη βούλησή του δέχεται τις υπηρεσίες του προστηθέντος (δηλαδή ενός τρίτου ενδιάμεσου προσώπου, φυσικού ή νομικού), που απασχολείται διαρκώς ή παροδικά για τη διεκπεραίωση υποθέσεων του και γενικά για την εξυπηρέτηση των επαγγελματικών, οικονομικών ή κοινωνικών συμφερόντων του προστήσαντος και συνήθως υπόκειται στον έλεγχο ή απλώς στις γενικές οδηγίες και εντολές ή στην επίβλεψη του προστήσαντος (Α.Π. 22 / 2004, Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου, τόμος 63, έτος 2004, σ. 1212-1213). Είναι αδιάφορο αν η σχέση στην οποία βασίζεται η πρόστηση είναι νόμιμη ή παράνομη, διαρκής ή ευκαιριακή και εάν ο προστηθείς αμείβεται ή όχι (Εφετείο Ναυπλίου 456 / 2002, Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου, τόμος 62, έτος 2003, σ. 482).

Ο προστήσας εργοδότης ευθύνεται για τις πράξεις του προστηθέντος που τελούν σε αιτιώδη συνάφεια προς την εκτέλεση της υπηρεσίας που του ανέθεσε, ακόμη και αν ο προστηθείς ενήργησε κατά παράβαση των οδηγιών ή

²⁵⁷ Κατά τα λοιπά, αν εξαιρεθεί η περίπτωση του δόλου, ο εργοδότης δεν έχει υποχρέωση αποζημίωσης για την περιουσιακή ζημία που έχει υποστεί ο εργαζόμενος, ανεξάρτητα από τη βαρύτητα του πταίσματος (Κουκιάδης, 1995, σ. 500-502, Ζερδελής, 2006, σ. 827-829, αλλά και Εφετείο Ναυπλίου 456 / 2002, Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου, τόμος 62, έτος 2003, σ. 481. Επίσης, βλέπε Α.Π. 1438 / 2004). Σε περίπτωση αναπηρίας το ΙΚΑ θα καταβάλλει σύνταξη αναπηρίας, ενώ σε περίπτωση θανάτου του εργαζομένου θα καταβάλλει σύνταξη θανάτου στα προστατευόμενα μέλη (άρθρο 34 παράγ. 1 του Α.Ν. 1846 / 1951). Ούτε όμως το ΙΚΑ μπορεί καθ' υποκατάσταση να στραφεί κατά του εργοδότη. Έτσι, ο εργοδότης φέρει μόνο ποινικές ευθύνες και από την αστική, έχει μόνο υποχρέωση χρηματικής ικανοποίησης λόγω ηθικής βλάβης ή ψυχικής οδύνης. Το σύστημα αυτό δεν είναι πάντως καθολικό: η απαλλαγή του εργοδότη από την αστική ευθύνη δεν ισχύει για τους ασφαλισμένους σε άλλα (πλην του ΙΚΑ) ταμεία (Κουκιάδης, 1995, σ. 500-502, Βλαστός, 1999, σ. 983-984 και Ζερδελής, 2006, σ. 830).

καταχρηστικώς (Εφετείο Ναυπλίου 456 / 2002, Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου, τόμος 62, έτος 2003, σ. 483, αλλά και Γκούτος, 2004, σ. 398-399). Η αντικειμενική ευθύνη του προστήσαντος είναι πρόσθετη και παράλληλη προς την ευθύνη του ίδιου του προστηθέντος, δηλαδή ευθύνονται έναντι του ζημιωθέντος εις ολόκληρον, σύμφωνα με το άρθρο 926 ΑΚ.

Η ευθύνη του προστήσαντος δικαιολογείται από την ωφέλεια που αυτός αποκομίζει από την ανάμιξη του ενδιάμεσου προσώπου, το οποίο εντάσσει στο πεδίο της επιχειρηματικής δραστηριότητάς του, διευρύνοντας έτσι τη δυνατότητα κερδών του. Αφού ο προστήσας καρπώνεται τα οφέλη από τη δραστηριότητα των χρησιμοποιούμενων προσώπων, είναι εύλογο να φέρει και την ευθύνη για τους σχετικούς κινδύνους. Άλλωστε, με την καθιέρωση της ευθύνης του προστήσαντος, ο παθών αποκτά έναν επιπλέον οφειλέτη και μάλιστα συνήθως οικονομικά ισχυρότερο από τον προστηθέντα (Ζερδελής, 2006, σ. 830-831).

Πρέπει να σημειωθεί, ότι από την αθωωτική απόφαση του ποινικού δικαστηρίου δεν παράγεται δεδικασμένο, το οποίο να εμποδίζει την επιδίκαση από το πολιτικό δικαστήριο χρηματικής ικανοποίησης στον παθόντα του εργατικού ατυχήματος (Γκούτος, 2004, σ. 401). Ούτε το αμετάκλητο απαλλακτικό βούλευμα του συμβουλίου πλημμελειοδικών δεσμεύει τα πολιτικά δικαστήρια: το τελευταίο συνεκτιμά το βούλευμα, αλλά μπορεί να καταλήξει σε διαφορετικό αποτέλεσμα (Εφετείο Θεσσαλονίκης 229 / 2004, Αρμενόπουλος, Απρίλιος 2004, σ. 572). Από την άλλη πλευρά, ούτε η καταδικαστική απόφαση του ποινικού δικαστηρίου δημιουργεί δεδικασμένο που να επιβάλλει την επιδίκαση από το πολιτικό δικαστήριο χρηματικής ικανοποίησης λόγω ηθικής βλάβης ή ψυχικής οδύνης (Α.Π. 1438 / 2004).

Για να υπολογισθεί το ποσό της εύλογης χρηματικής ικανοποίησης λόγω ηθικής βλάβης, συνεκτιμώνται οι συνθήκες τέλεσης του ατυχήματος, το είδος και ο βαθμός προσβολής της προσωπικότητας, η βαρύτητα και η έκταση της βλάβης, ο βαθμός του πταίσματος του δράστη, το τυχόν συντρέχον πταίσμα του παθόντα, η ηλικία και το φύλο του, η περιουσιακή και κοινωνική κατάσταση των δύο μερών. Το ποσό της χρηματικής ικανοποίησης προσδιορίζεται από το δικαστήριο με ελεύθερη εκτίμηση των πραγματικών

περιστατικών, χωρίς υπαγωγή του πορίσματος σε νομική έννοια, γι' αυτό η σχετική κρίση δεν ελέγχεται από τον Άρειο Πάγο (Γκούτος, 2004, σ. 400).

Στον Πίνακα 4.1 παρατίθενται τα ποσά των αποζημιώσεων που επιδικάστηκαν στους παθόντες σε κάποιες περιπτώσεις σοβαρών εργατικών ατυχημάτων. Τα ποσά που ήταν εκφρασμένα σε δραχμές, έχουν μετατραπεί σε ευρώ. Διακρίνει κανείς μεγάλες διαφορές για βλάβες της ίδιας έκτασης και βαρύτητας, σε εργαζομένους παρόμοιας ηλικίας, διαφορές που είναι δύσκολο να εξηγηθούν με βάση την περιουσιακή και κοινωνική κατάσταση των δύο μερών (εργοδότη και παθόντα) ή το τυχόν συντρέχον πταίσμα του παθόντα. Για παράδειγμα, για ακρωτηριασμό χεριού (μια από τις συνηθέστερες περιπτώσεις σοβαρού ατυχήματος) επιδικάζεται σε μια περίπτωση αποζημίωση 2817 ευρώ, σε άλλη 58694 ευρώ, σε μια τρίτη 293470 ευρώ, σε τέταρτη 8804 ευρώ και τέλος 88041 ευρώ. Δηλαδή, κάποιοι παθόντες μπορεί να πάρουν ποσό τριάντα φορές μεγαλύτερο από άλλους. Η διακύμανση αυτή, δημιουργεί την εικόνα του τυχαίου ή ίσως και της αυθαιρεσίας. Σε κάθε περίπτωση, η αποζημίωση ποσού 8804 ευρώ (τριών εκατομμυρίων δραχμών) για κάποιον που έχασε το χέρι του και έχει αναπηρία 75% είναι ασήμαντη.

Πίνακας 4.1: ΑΠΟΖΗΜΙΩΣΕΙΣ ΓΙΑ ΜΗ ΘΑΝΑΤΗΦΟΡΑ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ

ΕΤΟΣ ΑΤΥΧ	ΑΡΙΘ. ΑΠΟΦ	ΕΤΟΣ ΑΠΟΦ	ΒΑΘΜΟΣ ΔΙΚΑΣΤ.	ΕΔΡΑ ΔΙΚΑΣΤ.	ΕΙΔΟΣ ΒΛΑΒΗΣ	ΜΕΡΟΣ ΣΩΜΑΤ.	ΗΛΙ ΚΙΑ	ΑΠΟΖΗΜ ΕΥΡΩ
1987	2569	1992	ΕΦΕΤΕΙΟ	ΘΕΣ/ΝΙΚΗ	ΑΚΡΩΤ.	ΠΑΛΑΜΗ		2817
1987	17	1991	ΠΡΩΤΟΔ.	ΘΕΣ/ΝΙΚΗ	ΑΚΡΩΤ.	ΔΑΚΤΥΛΟ		1027
1988	197	1994	ΑΡΕΙΟΣ Π	ΑΘΗΝΑ	ΤΕΤΡΑΠΛ	ΚΟΡΜΟΣ		35216
1988	1325	1996	ΑΡΕΙΟΣ Π	ΑΘΗΝΑ	ΤΡΑΥΜΑ	ΧΕΡΙ		10271
1989	1724	1995	ΑΡΕΙΟΣ Π	ΑΘΗΝΑ	ΤΡΑΥΜΑ	ΚΕΦΑΛΙ		2935
1991	3066	1993	ΠΡΩΤΟΔ.	ΑΘΗΝΑ	ΠΑΡΑΠΛ			23478
1992	169	1999	ΑΡΕΙΟΣ Π	ΑΘΗΝΑ	ΑΝ. 67%	ΠΟΔΙ	43	29347
1993	16	1994	ΠΡΩΤΟΔ.	ΑΜΦΙΣΣΑ	ΑΚΡΩΤ.	ΧΕΡΙ		58694
1994	5610	1998	ΕΦΕΤΕΙΟ	ΑΘΗΝΑ	ΘΛΑΣΗ	ΑΥΧΕΝΑΣ		5869
1994	456	2002	ΕΦΕΤΕΙΟ	ΝΑΥΠΛΙΟ	ΑΚΡΩΤ.	ΧΕΡΙ	30	293470
1995	11116	1996	ΕΦΕΤΕΙΟ	ΑΘΗΝΑ	ΑΚΡΩΤ.	ΔΑΚΤΥΛΑ		23478
1995	1650	2000	ΠΡΩΤΟΔ.	ΑΘΗΝΑ	ΑΝ. 80%	ΚΕΦΑΛΙ	22	73368
1996	188	1996	ΠΡΩΤΟΔ.	ΛΑΡΙΣΑ	ΑΝ. 75%	ΠΑΛΑΜΗ		8804
1996	2919	1997	ΠΡΩΤΟΔ.	ΑΘΗΝΑ	ΤΡΑΥΜΑ	ΠΟΔΙ	22	2935
1999	1739	2000	ΠΡΩΤΟΔ.	ΑΘΗΝΑ	ΑΚΡΩΤ.	ΧΕΡΙ	22	88041
1999	2018	2000	ΠΡΩΤΟΔ.	ΑΘΗΝΑ	ΘΛΑΣΗ	ΠΟΔΙ		2935
2000	229	2004	ΕΦΕΤΕΙΟ	ΘΕΣ/ΝΙΚΗ	ΑΚΡΩΤ.	ΟΦΘΑΛΜ	20	80000

Στον πίνακα 4.2 παρατίθενται τα ποσά των αποζημιώσεων για ψυχική οδύνη που επιδικάστηκαν στα μέλη των οικογενειών των θανόντων σε

κάποιες περιπτώσεις θανατηφόρων εργατικών ατυχημάτων. Στην οικογένεια υπάγονται τα πρόσωπα που έχουν στενό δεσμό συγγένειας και αγάπης με το θανόντα, ανεξαρτήτως του αν συμβίωναν ή όχι μαζί του: συμπεριλαμβάνονται σύζυγος, παιδιά, γονείς, αδελφοί. Και στην περίπτωση των θανατηφόρων ατυχημάτων διακρίνει κανείς μεγάλες διαφορές στα επιδικαζόμενα ποσά. Η τελευταία απόφαση (Μον. Πρωτ. Αθηνών 1130 / 2004) αφορά τέσσερις θανούσες κατά την κατάρρευση του κτιρίου της RICOMEX.

Πίνακας 4.2: ΑΠΟΖΗΜΙΩΣΕΙΣ ΓΙΑ ΘΑΝΑΤΗΦΟΡΑ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ

ΕΤΟΣ ΑΤΥΧ	ΑΡΙΘ. ΑΠΟΦ	ΕΤΟΣ ΑΠΟΦ	ΒΑΘΜ ΔΙΚΑΣ	ΕΔΡΑ ΔΙΚΑΣ	ΗΛΙ ΚΙΑ	ΣΥΖΥΓ.	ΤΕΚΝΟ	ΤΕΚΝΟ	ΆΛΛΟΣ	ΆΛΛΟΣ	ΆΛΛΟΣ
1991	1014	1996	ΕΦΕΤ	ΘΕΣ					5869	5869	4402
1991	230	1996	ΠΡΩΤ	ΠΕΙΡ					20543	14674	8804
1992	1724	1995	Α. Π.	ΑΘΗΝ			1761	1761			
1994	382	2001	Α. Π.	ΑΘΗΝ		29347	29347	29347	23478		
1996	4963	1997	ΠΡΩΤ	ΑΘΗΝ					29347	20543	20543
1997	2016	2000	ΠΡΩΤ	ΑΘΗΝ	30	58694	58694		2935	2935	
1999	1130	2004	ΠΡΩΤ	ΑΘΗΝ	30	528000	484500		200000	200000	200000

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

ΚΥΡΩΣΕΙΣ ΚΑΙ ΕΡΓΑΤΙΚΑ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ ΣΤΟΥΣ ΝΟΜΟΥΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ ΚΑΙ ΚΙΛΚΙΣ

5.1 ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΥΠΟΒΑΘΡΟ ΤΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΚΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

Σύμφωνα με το μοντέλο της αποτροπής, που παρουσιάστηκε εκτενώς σε προηγούμενο κεφάλαιο, η συμμόρφωση των επιχειρήσεων βασίζεται στον εξαναγκασμό και την επιβολή κυρώσεων: οι εργαζόμενοι δεν αποζημιώνονται μέσω του μισθού τους πλήρως για τους κινδύνους στους οποίους εκτίθενται, ενώ οι ασφαλιστικές εισφορές που πληρώνει η επιχείρηση δεν αντανακλούν πλήρως τους εργασιακούς κινδύνους. Συνεπώς, οι εργοδότες δεν αναλαμβάνουν ολόκληρο το κόστος των εργατικών ατυχημάτων και έτσι έχουν ανεπαρκή κίνητρα να επενδύσουν για τον περιορισμό τους. Γι' αυτό άλλωστε τίθενται και οι ελάχιστες προδιαγραφές για την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων. Η κρατική παρέμβαση έχει ως στόχο τη διόρθωση αυτών ακριβώς των κινήτρων: η πιθανότητα συμμόρφωσης του εργοδότη αυξάνεται με την πιθανότητα ελέγχου, την πιθανότητα επιβολής κύρωσης και την προσδοκώμενη βαρύτητα της.

Όσο μεγαλώνει το προσδοκώμενο πρόστιμο, τόσο τείνει να ξεπεράσει το κόστος συμμόρφωσης με τη νομοθεσία. Υποθέτοντας ότι οι εργοδότες επικαιροποιούν τις πεποιθήσεις τους για τις προσδοκώμενες κυρώσεις μέσω κάποιας διαδικασίας, η υλοποίηση της απειλής για την επιβολή μιας κύρωσης πρέπει να αυξάνει τις κυρώσεις που φοβάται ο εργοδότης ότι θα του επιβληθούν στο μέλλον και έτσι να οδηγεί σε βελτίωση των μέτρων ασφαλείας. Με τη λογική αυτή, τα πρόστιμα οδηγούν σε μείωση των ατυχημάτων, ενώ οι έλεγχοι χωρίς πρόστιμα μπορεί να οδηγούν ακόμη και σε αύξηση των ατυχημάτων (Scholz and Gray, 1997, pp. 694-696).

Αν ισχύει το μοντέλο της αποτροπής, οι επιχειρήσεις θα πρέπει να συμμορφώνονται στις διατάξεις για την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων και οι κυρώσεις που έχουν επιβληθεί στο παρελθόν σε μια επιχείρηση να έχουν στατιστικά σημαντική επίδραση στη συμμόρφωσή της. Μια πιθανή αιτία για την αποτελεσματικότητα αυτή των κυρώσεων μπορεί να είναι η ανησυχία που δημιουργεί στην επιχείρηση για τις οικονομικές και

ποινικές συνέπειες ενός μελλοντικού σοβαρού εργατικού ατυχήματος: αν το ατύχημα οφείλεται σε έλλειψη μέτρων ασφαλείας που είχαν υποδειχθεί σε κάποια επιθεώρηση, η θέση της επιχείρησης στη δικαστική διαμάχη που θα ακολουθήσει θα είναι πολύ δυσχερέστερη (Weil, 1996, p. 637).

Ακόμη, οι κυρώσεις ενθαρρύνουν τους διοικούντες τις επιχειρήσεις να δίνουν μεγαλύτερη σημασία στα ζητήματα ασφάλειας των εργαζομένων. Λόγω και της περιορισμένης ορθολογικότητας, οι μάνατζερ δεν μπορούν να βελτιστοποιούν όλες τις πλευρές της λειτουργίας της επιχείρησης και τείνουν να εστιάζουν την προσοχή τους σε ότι δείχνει πιο σημαντικό την κάθε δεδομένη στιγμή (όπως η παραγωγή, οι πωλήσεις κλπ). Ένας έλεγχος που ανακαλύπτει σοβαρά προβλήματα ασφάλειας, ιδίως όταν οδηγεί σε κυρώσεις, αιφνιδιάζει το μάνατζμεντ και στρέφει την προσοχή του προς τα προβλήματα αυτά (Mendeloff and Gray, 2005, pp. 220-221).

Αν μάλιστα υπάρχει και σχετική δημοσιότητα, δημιουργείται ένα ακόμη κίνητρο για τη συμμόρφωση των επιχειρήσεων: η προστασία της φήμης τους στην αγορά, αλλά και της επαγγελματικής υπόληψης των στελεχών τους. Ιδίως οι μεγάλες εταιρείες ενδιαφέρονται να προστατέψουν τη δημόσια εικόνα τους και έτσι είναι πιθανότερο να υποκύψουν στις πιέσεις καταναλωτικών και οικολογικών οργανώσεων, των MME κλπ (Baldwin, Hutter and Rothstein, 2000, p. 51). Επιπλέον, διευκολύνεται έτσι η ενημέρωση των επιχειρηματιών και η δημιουργία της πεποίθησης ότι ο νόμος εφαρμόζεται με συνέπεια προς κάθε κατεύθυνση και κυρίως σε όλους τους ανταγωνιστές ενός κλάδου (Gunningham and Kagan, 2005, p. 216).

Υπάρχουν δύο είδη αποτροπής, η ειδική (specific deterrence) και η γενική αποτροπή (general deterrence). Η ειδική αποτροπή αναφέρεται στις επιχειρήσεις που προσπαθούν να συμμορφωθούν μετά τον έλεγχο, ενώ η γενική αποτροπή σε εκείνες που προσπαθούν να συμμορφωθούν πριν ακόμη ελεγχθούν και ακριβώς επειδή θεωρούν πιθανό να ελεγχθούν και να υποστούν κυρώσεις. Όταν η ειδική αποτροπή είναι σημαντικότερη, καταλληλότερα είναι τα δεδομένα που αφορούν μεμονωμένες επιχειρήσεις ή εγκαταστάσεις (plant – level data) και όχι τα δεδομένα που αφορούν ολόκληρους κλάδους (industry data): στην τελευταία περίπτωση, στο δείγμα

περιλαμβάνονται και εγκαταστάσεις που έχουν ελεγχθεί, αλλά και άλλες που δεν έχουν ελεγχθεί και έτσι μπορεί να μην είναι εφικτή η ανίχνευση της αποτροπής στους μέσους όρους των διαφόρων κλάδων (Gray and Scholz, 1991, pp. 2-3).

Στην επόμενη ενότητα θα γίνει μια παρουσίαση του δείγματος των εργατικών ατυχημάτων και των κριτηρίων με τα οποία σχηματίστηκε. Θα παρουσιαστεί επίσης η χρονική εξέλιξη των ατυχημάτων και η κατανομή τους κατά τομέα οικονομικής δραστηριότητας. Ακολούθως, θα καταγραφούν κάποια ειδικότερα χαρακτηριστικά: η κατηγορία (τύπος) του ατυχήματος, το μέρος του σώματος του παθόντα και η επικίνδυνη κατάσταση που συνεισέφερε στο ατύχημα. Στη μεθεπόμενη ενότητα θα παρουσιαστούν οι ποινικές και διοικητικές κυρώσεις που επιβάλλονται στις επιχειρήσεις στην προσπάθεια των Επιθεωρητών να τις πιέσουν για να μειώσουν τους εργασιακούς κινδύνους. Οι κυρώσεις αυτές κατανέμονται κατ' έτος και κατά τομέα οικονομικής δραστηριότητας, ενώ κατόπιν καταγράφονται οι μεταβλητές που θα χρησιμοποιηθούν στα υποδείγματα που ακολουθούν.

Στην ενότητα που έπεται δοκιμάζονται κάποια υποδείγματα που αποτελούν συνδυασμό διαστρωματικών στοιχείων με χρονολογικές σειρές σε μια προσπάθεια να διερευνηθεί η όποια επίδραση των κυρώσεων που έχουν επιβληθεί σε κάποια επιχείρηση κατά το προηγούμενο έτος. Το ζητούμενο είναι, αν οι κυρώσεις οδηγούν σε μείωση της πιθανότητας να λάβει χώρα στο μέλλον κάποιο σοβαρό εργατικό ατύχημα. Στο τέλος του κεφαλαίου βρίσκονται τα συμπεράσματα από την οικονομετρική διερεύνηση. Γενικός σκοπός του κεφαλαίου αυτού είναι να εξετάσει την επιτυχία της ειδικής αποτροπής, δηλαδή το βαθμό που οι επιχειρήσεις που υφίστανται ελέγχους και κυρώσεις καθίστανται ασφαλέστερες για τους εργαζομένους τους.

5.2 ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΤΟΥ ΔΕΙΓΜΑΤΟΣ ΤΩΝ ΑΤΥΧΗΜΑΤΩΝ

Το υπό εξέταση δείγμα περιέχει ατυχήματα που έγιναν στους Νομούς Θεσσαλονίκης και Κιλκίς την τετραετία 2001 – 2004. Τα ατυχήματα του Νομού Κιλκίς συμπεριλαμβάνονται γιατί στο Νομό αυτό δεν υπάρχει Τμήμα Τεχνικής και Υγειονομικής Επιθεώρησης και συνεπώς, οι επιχειρήσεις του ελέγχονται

από Επιθεωρητές που εδρεύουν στη Θεσσαλονίκη. Άλλωστε, στο ΚΕ.Π.Ε.Κ. Μακεδονίας – Θράκης (με έδρα τη Θεσσαλονίκη) τηρείται ενιαίο βιβλίο ατυχημάτων με κοινή αρίθμηση για τους δύο Νομούς.²⁵⁸ Επιπλέον, πολλές εταιρείες έχουν εγκαταστάσεις και στους δύο αυτούς Νομούς, ενώ πλήθος εργαζομένων κατοικεί στον ένα Νομό και εργάζεται στον άλλον.

Στο δείγμα δεν περιλαμβάνονται ατυχήματα με αιτιολογία άσχετη με την εργασία (όπως τα παθολογικά) και τα ατυχήματα τροχαίας αιτιολογίας που δεν διερευνώνται από το ΚΕ.Π.Ε.Κ. Μακεδονίας – Θράκης, αλλά μόνο από την Ελληνική Αστυνομία. Δεν περιλαμβάνονται επίσης σχετικά ελαφρά ατυχήματα που είναι εύκολο να αποκρυβούν από κάποιες επιχειρήσεις: ένα ελαφρύ διάστρεμμα πιθανότατα θα αναγγελθεί από τη θυγατρική μιας πολυεθνικής, αλλά όχι από μια ατομική επιχείρηση που τοποθετεί ικριώματα (σκαλωσιές). Αν συμπεριλαμβάνονταν στο δείγμα τα ελαφρά ατυχήματα οι όποιες συγκρίσεις μεταξύ επιχειρήσεων και κλάδων θα ήταν λοιπόν νόθες.

Με τη λογική αυτή, περιέχονται στο δείγμα ατυχήματα που έχουν τουλάχιστον μία από τις παρακάτω προϋποθέσεις:

- (α) οδήγησαν στο θάνατο του παθόντα (θανατηφόρα)
- (β) χρειάστηκε νοσηλεία σε μονάδα εντατικής θεραπείας
- (γ) τραυματίστηκαν ταυτόχρονα τουλάχιστον δύο εργαζόμενοι
- (δ) προκάλεσαν σοβαρά εγκαύματα
- (ε) οδήγησαν σε ακρωτηριασμό, έστω και δακτύλου
- (στ) προκάλεσαν πολλαπλά κατάγματα
- (ζ) διαβιβάστηκαν στην Εισαγγελία χωρίς να ζητηθούν

Όπως όμως θα φανεί και παρακάτω, ακόμη και τέτοιου είδους ατυχήματα αποκρύπτονται ενίοτε από κάποιες επιχειρήσεις. Μόνο για τα θανατηφόρα ατυχήματα είναι βέβαιο ότι θα ενημερωθεί το ΚΕ.Π.Ε.Κ. Μακεδονίας – Θράκης.

Παρακάτω φαίνεται ο αριθμός των ατυχημάτων που περιέχονται στο δείγμα για κάθε χρόνο από το 2001 έως το 2004, κατανεμημένα ως προς το αν οδήγησαν σε θάνατο ή όχι, καθώς και τα αντίστοιχα σύνολα.

²⁵⁸ Από το βιβλίο αυτό προέρχονται και τα στοιχεία του υπό εξέταση δείγματος σχετικά με τα ατυχήματα. Η εισαγωγή των δεδομένων έγινε από το γράφοντα, ο οποίος φέρει και την ευθύνη για πιθανά λάθη.

Πίνακας 5.1: ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΕΡΓΑΤΙΚΩΝ ΑΤΥΧΗΜΑΤΩΝ ΚΑΤ' ΕΤΟΣ

	2001	2002	2003	2004	ΣΥΝΟΛΟ
ΜΗ – ΘΑΝΑΤΗΦΟΡΑ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ	56	75	84	106	321
ΘΑΝΑΤΗΦΟΡΑ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ	7	15	15	8	45
ΣΥΝΟΛΟ ΑΤΥΧΗΜΑΤΩΝ ΕΤΟΥΣ	63	90	99	114	366

Τα μη θανατηφόρα ατυχήματα στο δείγμα αυξάνονται με το χρόνο: αυτό όμως δεν σημαίνει ότι αυξάνονται και στον πληθυσμό. Θα ήταν άλλωστε παράλογο, η διενέργεια επιθεωρήσεων στις εγκαταστάσεις να οδηγεί σε αύξηση των ατυχημάτων. Το πιθανότερο είναι ότι επιχειρήσεις που στο παρελθόν απέκρυπταν μη θανατηφόρα ατυχήματα, αναγκάζονται πλέον λόγω της πίεσης που υφίστανται να τα αναγγέλλουν. Προς την κατεύθυνση αυτή οδηγεί και το γεγονός ότι τα θανατηφόρα ατυχήματα – τα οποία αναγγέλλονται πάντα – δεν παρουσιάζουν αυξητική πορεία.

Στους δύο επόμενους πίνακες παρουσιάζεται η χρονική εξέλιξη των ατυχημάτων – κατανεμημένων και πάλι σε θανατηφόρα και μη – κατά τομέα οικονομικής δραστηριότητας. Θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ο κλάδος προσδιορισμένος με τα δύο πρώτα ψηφία. Για την αποφυγή πινάκων με πάρα πολλές γραμμές – που πιθανώς να καθίστανται δύσχρηστοι δημιουργήθηκε η μεταβλητή sector όπου περιλαμβάνονται οι τομείς οικονομικής δραστηριότητας. Οι κλάδοι από 1 μέχρι και 14 εντάσσονται στον πρωτογενή τομέα (ΓΕΩΡΓΙΑ ΚΛΠ), οι κλάδοι από 15 μέχρι και 39 στη μεταποίηση, ο κλάδος 45 στα τεχνικά έργα και όλοι οι υπόλοιποι στις υπηρεσίες. Είναι προφανές ότι υπάρχουν πολύ μεγάλες διαφορές μεταξύ των διαφόρων τομέων οικονομικής δραστηριότητας.

Πίνακας 5.2: ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΜΗ – ΘΑΝΑΤΗΦΟΡΩΝ ΑΤΥΧΗΜΑΤΩΝ ΚΑΤΑ ΤΟΜΕΑ ΚΑΙ ΚΑΤ' ΕΤΟΣ

	2001	2002	2003	2004	ΣΥΝΟΛΟ
ΓΕΩΡΓΙΑ ΚΛΠ	0	1	0	6	7
ΜΕΤΑΠΟΙΗΣΗ	30	42	43	45	160
ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ	9	9	18	20	56
ΤΕΧΝΙΚΑ ΕΡΓΑ	17	23	23	35	98
ΣΥΝΟΛΟ ΕΤΟΥΣ	56	75	84	106	321

Πίνακας 5.3: ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΘΑΝΑΤΗΦΟΡΩΝ ΑΤΥΧΗΜΑΤΩΝ ΚΑΤΑ ΤΟΜΕΑ ΚΑΙ ΚΑΤ' ΕΤΟΣ

	2001	2002	2003	2004	ΣΥΝΟΛΟ
ΓΕΩΡΓΙΑ ΚΛΠ	0	0	0	0	0
ΜΕΤΑΠΟΙΗΣΗ	2	3	6	0	11
ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ	1	1	1	2	5
ΤΕΧΝΙΚΑ ΕΡΓΑ	4	11	8	6	29
ΣΥΝΟΛΟ ΕΤΟΥΣ	7	15	15	8	45

Στους παρακάτω πίνακες φαίνεται η τύχη της έκθεσης αυτοψίας που συντάσσεται μετά από κάθε ατύχημα. Αν τη ζητά το οικείο Αστυνομικό Τμήμα επειδή έχει ήδη σχηματιστεί δικογραφία, τότε η έκθεση διαβιβάζεται στο Αστυνομικό Τμήμα (περίπτωση 2). Αν δεν έχει ήδη σχηματιστεί δικογραφία, τότε η έκθεση είτε θα τεθεί στο αρχείο (περίπτωση 1), είτε θα διαβιβαστεί στην Εισαγγελία Πλημμελειοδικών για να ασκηθεί δίωξη (περίπτωση 3). Στην περίπτωση των θανατηφόρων ατυχημάτων, η έκθεση δεν τίθεται ποτέ στο αρχείο και συνεπώς, δεν εμφανίζεται η περίπτωση 1. Στην πλειονότητα των θανατηφόρων ατυχημάτων έχει ήδη σχηματιστεί δικογραφία και η έκθεση διαβιβάζεται στο Αστυνομικό Τμήμα: η περίπτωση 2 εμφανίζεται σε 41 από τις 45 περιπτώσεις θανατηφόρων ατυχημάτων.

Πίνακας 5.4: ΤΥΧΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΑΥΤΟΨΙΑΣ ΓΙΑ ΜΗ – ΘΑΝΑΤΗΦΟΡΑ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ

	2001	2002	2003	2004	ΣΥΝΟΛΟ
ΤΙΘΕΤΑΙ ΣΤΟ ΑΡΧΕΙΟ (1)	9	8	10	10	37
ΣΤΟ ΑΣΤΥΝ. ΤΜΗΜΑ (2)	26	38	37	37	138
ΣΤΗΝ ΕΙΣΑΓΓΕΛΙΑ (3)	21	26	37	59	143
ΣΥΝΟΛΟ ΕΤΟΥΣ	56	72	84	106	318

Πίνακας 5.5: ΤΥΧΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΑΥΤΟΨΙΑΣ ΓΙΑ ΘΑΝΑΤΗΦΟΡΑ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ

	2001	2002	2003	2004	ΣΥΝΟΛΟ
ΤΙΘΕΤΑΙ ΣΤΟ ΑΡΧΕΙΟ (1)	0	0	0	0	0
ΣΤΟ ΑΣΤΥΝ. ΤΜΗΜΑ (2)	7	14	14	6	41
ΣΤΗΝ ΕΙΣΑΓΓΕΛΙΑ (3)	0	1	1	2	4
ΣΥΝΟΛΟ ΕΤΟΥΣ	7	15	15	8	45

Στους δύο επόμενους πίνακες φαίνεται η σχέση κατηγορίας (τύπου) ατυχήματος και τομέα οικονομικής δραστηριότητας στον οποίο λαμβάνει χώρα το ατύχημα αυτό. Οι διαφορές μεταξύ των τομέων είναι τεράστιες: στην περίπτωση των μη θανατηφόρων ατυχημάτων, οι πτώσεις προσώπων αποτελούν το 15.63% των ατυχημάτων στη μεταποίηση, αλλά φθάνουν το 74.49% στα τεχνικά έργα. Τα πράγματα είναι τελείως διαφορετικά όταν πρόκειται για τη συμπίεση μέσα ή ανάμεσα σε αντικείμενα: αποτελεί το

45.63% των ατυχημάτων στη μεταποίηση, αλλά μόνο το 3.06% στα τεχνικά έργα. Τα αποτελέσματα αυτά δείχνουν απολύτως λογικά, αν λάβει κανείς υπ' όψιν του τη φύση των εργασιών που εκτελούνται στον κάθε τομέα. Για παράδειγμα, στη μεταποίηση χρησιμοποιείται μεγάλη ποικιλία μηχανημάτων με κινούμενα μέρη (κυλίνδρους, ιμάντες, αλυσίδες, γρανάζια κλπ) που συχνά δεν διαθέτουν κατάλληλες διατάξεις που να προστατεύουν το χέρι του εργαζομένου από την επαφή και τη συμπίεση.

Πίνακας 5.6: ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΗ ΤΩΝ ΜΗ – ΘΑΝΑΤΗΦΟΡΩΝ ΑΤΥΧΗΜΑΤΩΝ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΗΝ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ (ΤΥΠΟ) ΤΟΥ ΑΤΥΧΗΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΤΟΝ ΤΟΜΕΑ

	ΓΕΩΡΓΙΑ	ΜΕΤΑΠΟΙΗΣΗ	ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ	ΤΕΧΝ. ΕΡΓΑ	ΣΥΝΟΛΟ
ΠΤΩΣΕΙΣ ΠΡΟΣΩΠΩΝ	3	25	16	73	117
(ποσοστό ατυχημάτων τομέα)	42.86	15.63	28.57	74.49	36.45
ΚΤΥΠΗΜΑΤΑ ΑΠΟ ΠΙΠΤΟΝΤΑ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΑ	0	15	10	10	35
	0.00	9.38	17.86	10.20	10.90
ΚΤΥΠΗΜΑ ΕΠΙ Ή ΑΠΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΑ	0	15	9	2	26
	0.00	9.38	16.07	2.04	8.10
ΣΥΜΠΙΕΣΗ ΜΕΣΑ Ή ΑΝΑΜΕΣΑ ΣΕ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΑ	4	73	9	3	89
	57.14	45.63	16.07	3.06	27.73
ΥΠΕΡΠΡΟΣΠΑΘΕΙΑ Ή ΚΟΠΙΩΔΕΙΣ ΚΙΝΗΣΕΙΣ	0	2	0	0	2
	0.00	1.25	0.00	0.00	0.62
ΕΚΘΕΣΗ ΣΤΗ ΖΕΣΤΗ Ή ΣΤΟ ΨΥΧΟΣ	0	8	5	2	15
	0.00	5.00	8.93	2.04	4.67
ΗΛΕΚΤΡΙΚΟ ΡΕΥΜΑ	0	2	2	2	6
	0.00	1.25	3.57	2.04	1.87
ΕΠΙΒΛΑΒΕΙΣ ΟΥΣΙΕΣ Ή ΑΚΤΙΝΟΒΟΛΙΑ	0	12	0	2	14
	0.00	7.50	0.00	2.04	4.36
Άλλες κατηγορίες	0	8	5	4	17
	0.00	5.00	8.93	4.08	5.30
ΣΥΝΟΛΟ ΤΟΜΕΑ	7	160	56	98	321
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Πίνακας 5.7: ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΗ ΤΩΝ ΘΑΝΑΤΗΦΟΡΩΝ ΑΤΥΧΗΜΑΤΩΝ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΗΝ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ (ΤΥΠΟ) ΤΟΥ ΑΤΥΧΗΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΤΟΝ ΤΟΜΕΑ

	ΜΕΤΑΠΟΙΗΣΗ	ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ	ΤΕΧΝ. ΕΡΓΑ	ΣΥΝΟΛΟ
ΠΤΩΣΕΙΣ ΠΡΟΣΩΠΩΝ	4	1	16	21
	36.36	20.00	55.17	46.67
ΚΤΥΠΗΜΑΤΑ ΑΠΟ ΠΙΠΤΟΝΤΑ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΑ	0	0	6	6
	0.00	0.00	20.69	13.33
ΚΤΥΠΗΜΑ ΕΠΙ Ή ΑΠΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΑ	1	1	3	5
	9.09	20.00	10.34	11.11
ΣΥΜΠΙΕΣΗ ΜΕΣΑ Ή ΑΝΑΜΕΣΑ ΣΕ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΑ	4	2	1	7
	36.36	40.00	3.45	15.56
ΕΚΘΕΣΗ ΣΤΗ ΖΕΣΤΗ Ή ΣΤΟ ΨΥΧΟΣ	1	0	0	1
	9.09	0.00	0.00	2.22
ΗΛΕΚΤΡΙΚΟ ΡΕΥΜΑ	1	1	2	4
	9.09	20.00	6.90	8.89
ΆΛΛΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ	0	0	1	1
	0.00	0.00	3.45	2.22
ΣΥΝΟΛΟ ΤΟΜΕΑ	11	5	29	45
	100.00	100.00	100.00	100.00

Παρακάτω παρουσιάζεται η σχέση βλαβέντος μέρους του σώματος του παθόντα και τομέα οικονομικής δραστηριότητας της επιχείρησης, αρχικά για τα μη θανατηφόρα και μετά για τα θανατηφόρα ατυχήματα. Το μέρος του σώματος που συνήθως τραυματίζεται σε ένα μη θανατηφόρο ατύχημα είναι το χέρι (περίπτωση 4, πάνω μέλη): τα ατυχήματα αυτά αποτελούν το 59.38% του συνόλου στη μεταποίηση και το 44.24% του συνόλου σε ολόκληρο το δείγμα. Το αποτέλεσμα αυτό είναι απολύτως αναμενόμενο, αφού κατά κανόνα με τα χέρια χειρίζεται ο εργαζόμενος το μηχάνημα, προσθέτει πρώτες ύλες και αφαιρεί το έτοιμο προϊόν κλπ. Στα τεχνικά έργα πάντως, τη συνηθέστερη περίπτωση αποτελεί αυτή των πολλαπλών προσδιορισμών με 29.59%. Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται ατυχήματα τα οποία προκάλεσαν ταυτόχρονα τραύματα στο κεφάλι, τον κορμό ή κάποια άκρα σε διάφορους συνδυασμούς. Είναι το λογικό αποτέλεσμα των ατυχημάτων που συμβαίνουν στα τεχνικά έργα και στα οποία κυριαρχούν οι πτώσεις.

Στα θανατηφόρα ατυχήματα και σε όλους τους τομείς οικονομικής δραστηριότητας, το μέρος του σώματος που συνήθως τραυματίζεται είναι το

κεφάλι (46.67%), ενώ ακολουθεί η περίπτωση των πολλαπλών προσδιορισμών (22.22%). Το αποτέλεσμα αυτό είναι αναμενόμενο, αφού από τέτοιου είδους τραύματα πεθαίνει συνήθως ο άνθρωπος. Δεν υπάρχει στο δείγμα ούτε μία περίπτωση θανατηφόρου ατυχήματος από τραυματισμό στο χέρι.

Πίνακας 5.8: ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΗ ΤΩΝ ΜΗ – ΘΑΝΑΤΗΦΟΡΩΝ ΑΤΥΧΗΜΑΤΩΝ ΑΝΑ ΒΛΑΒΕΝ ΜΕΡΟΣ ΤΟΥ ΣΩΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΤΟΜΕΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ

	ΓΕΩΡΓΙΑ	ΜΕΤΑΠΟΙΗΣΗ	ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ	ΤΕΧΝ. ΕΡΓΑ	ΣΥΝΟΛΟ
ΚΕΦΑΛΗ (1)	0	16	5	13	34
	0.00	10.00	8.93	13.27	10.59
ΛΑΙΜΟΣ (2)	0	1	0	1	2
	0.00	0.63	0.00	1.02	0.62
ΚΟΡΜΟΣ (3)	2	14	9	17	42
	28.57	8.75	16.07	17.35	13.08
ΠΑΝΩ ΜΕΛΗ (4)	5	95	25	17	142
	71.43	59.38	44.64	17.35	44.24
ΚΑΤΩ ΜΕΛΗ (5)	0	17	10	19	46
	0.00	10.63	17.86	19.39	14.33
ΠΟΛΛΑΠΛΟΙ	0	13	7	29	49
ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΙ (6)	0.00	8.13	12.50	29.59	15.26
ΓΕΝΙΚΕΣ ΒΛΑΒΕΣ (7)	0	3	0	2	5
	0.00	1.88	0.00	2.04	1.56
ΜΗ ΕΙΔΙΚΟΙ	0	1	0	0	1
ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΙ (9)	0.00	0.63	0.00	0.00	0.31
ΣΥΝΟΛΟ ΤΟΜΕΑ	7	160	56	98	321
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Πίνακας 5.9: ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΗ ΤΩΝ ΘΑΝΑΤΗΦΟΡΩΝ ΑΤΥΧΗΜΑΤΩΝ ΑΝΑ ΒΛΑΒΕΝ ΜΕΡΟΣ ΤΟΥ ΣΩΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΤΟΜΕΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ

	ΜΕΤΑΠΟΙΗΣΗ	ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ	ΤΕΧΝ. ΕΡΓΑ	ΣΥΝΟΛΟ
ΚΕΦΑΛΗ (1)	4	3	14	21
	36.36	60.00	48.28	46.67
ΛΑΙΜΟΣ (2)	0	0	1	1
	0.00	0.00	3.45	2.22
ΚΟΡΜΟΣ (3)	3	0	4	7
	27.27	0.00	13.79	15.56
ΚΑΤΩ ΜΕΛΗ (5)	0	0	1	1

	0.00	0.00	3.45	2.22
ΠΟΛΛΑΠΛΟΙ	3	1	6	10
ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΙ (6)	27.27	20.00	20.69	22.22
ΓΕΝΙΚΕΣ ΒΛΑΒΕΣ (7)	0	1	2	3
	0.00	20.00	6.90	6.67
ΜΗ ΕΙΔΙΚΟΙ	1	0	1	2
ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΙ (9)	9.09	0.00	3.45	4.44
ΣΥΝΟΛΟ ΤΟΜΕΑ	11	5	29	45
	100.00	100.00	100.00	100.00

Οι ερμηνείες που δόθηκαν παραπάνω για την ταξινόμηση των ατυχημάτων ανά βλαβέν μέρος του σώματος, επιβεβαιώνονται αν παρουσιαστούν μαζί οι μεταβλητές που αναφέρονται στον τύπο ατυχήματος και το βλαβέν μέρος του σώματος.²⁵⁹ Η περίπτωση που εμφανίζεται περισσότερες φορές από κάθε άλλη στα μη θανατηφόρα ατυχήματα είναι αυτή της συμπίεσης του χεριού μέσα ή ανάμεσα σε αντικείμενα (περίπτωση 4, πάνω μέλη), περίπτωση που εμφανίζεται σε 79 ατυχήματα σε σύνολο 321 – δηλαδή σε ποσοστό 24.61% - και που αποτελεί το κλασικό βιομηχανικό ατύχημα. Ο δεύτερος σε συχνότητα συνδυασμός είναι αυτός της πτώσης που προκαλεί πολλαπλά τραύματα (περίπτωση 6), συνδυασμός που εμφανίζεται σε ατυχήματα 33 σε σύνολο 321 – δηλαδή σε ποσοστό 10.28% του συνόλου των μη θανατηφόρων ατυχημάτων – και που αποτελεί το κλασικό ατύχημα σε οικοδομικό έργο.

Παρακάτω παρουσιάζεται η σχέση επικίνδυνων καταστάσεων που συνεισφέρουν σε ατυχήματα με τον τομέα οικονομικής δραστηριότητας στον οποίο έγινε το ατύχημα. Επειδή η μεταβλητή που σχετίζεται με τις επικίνδυνες καταστάσεις αποτελεί ουσιαστικά μια προσπάθεια να ταξινομηθεί η αιτία του ατυχήματος, δεν έχει την αξιοπιστία των άλλων μεταβλητών που χρησιμοποιήθηκαν παραπάνω. Αυτό συμβαίνει για τρεις λόγους:

(α) η αιτία του ατυχήματος αποτελεί μια εκτίμηση του Τεχνικού Επιθεωρητή που το χειρίστηκε και όχι ένα αντικειμενικό γεγονός, όπως το ότι κάποιος τραυματίστηκε στο χέρι

²⁵⁹ Ο αντίστοιχος πίνακας παραλείπεται.

(β) κάποια ατυχήματα μπορούν να χαρακτηριστούν με διαφορετικούς κωδικούς, χωρίς κάποιος από αυτούς να είναι προφανώς λανθασμένος

(γ) τα στατιστικά στοιχεία ενός ατυχήματος συμπληρώνονται την πρώτη εβδομάδα του επόμενου μήνα από αυτόν στον οποίο έλαβε χώρα, άσχετα με το αν έχει διερευνηθεί πλήρως το ατύχημα. Συνεπώς, τα στατιστικά στοιχεία μπορεί να βασίζονται στην περιγραφή που κάνει η ίδια η επιχείρηση στο έντυπο αναγγελίας του ατυχήματος.

Τα αποτελέσματα πάντως που παρουσιάζονται στον παρακάτω πίνακα είναι τα αναμενόμενα, αν ληφθούν υπ' όψιν οι δραστηριότητες που αναπτύσσονται στον κάθε τομέα. Στη μεταποίηση, το 36.88% των μη θανατηφόρων ατυχημάτων εμφανίζεται να οφείλεται σε μηχανήματα χωρίς προφυλακτήρες, ελαττωματικά ή κακοσυντηρημένα κλπ, ενώ το 43.13% σε λανθασμένες εργασιακές πρακτικές, κακή οργάνωση, ανεπαρκή εκπαίδευση κλπ. Στα τεχνικά έργα, το 24.49% των μη θανατηφόρων ατυχημάτων εμφανίζεται να οφείλεται σε δάπεδα και διαδρόμους κυκλοφορίας, το 37.76% σε θέσεις εργασίας με κίνδυνο πτώσης προσώπων ή αντικειμένων, κοντά σε στοιχεία υπό τάση κλπ, ενώ το 22.45% σε λανθασμένες εργασιακές πρακτικές, κακή οργάνωση και ανεπαρκή εκπαίδευση.

Πίνακας 5.10: ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΗ ΤΩΝ ΜΗ – ΘΑΝΑΤΗΦΟΡΩΝ ΑΤΥΧΗΜΑΤΩΝ ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΙΣ ΕΠΙΚΙΝΔΥΝΕΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΕΙΣ ΠΟΥ ΣΥΝΕΙΣΦΕΡΟΥΝ ΣΕ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ

	ΓΕΩΡΓΙΑ	ΜΕΤΑΠΟΙΗΣΗ	ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ	ΤΕΧΝ. ΕΡΓΑ	ΣΥΝΟΛΟ
ΑΚΑΤΑΛΛΗΛΟΙ ΧΩΡΟΙ (1)	0	0	1	3	4
	0.00	0.00	1.79	3.06	1.25
ΔΑΠΕΔΑ, ΔΙΑΔΡΟΜΟΙ, ΚΛΙΜΑΚΕΣ, ΕΞΟΔΟΙ (2)	0	9	3	24	36
	0.00	5.63	5.36	24.49	11.21
ΘΕΣΕΙΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ (3)	1	13	12	37	63
	14.29	8.13	21.43	37.76	19.63
ΤΑΚΤΟΠΟΙΗΣΗ, ΝΟΙΚΟΚΥΡΙΟ (4)	0	3	1	0	4
	0.00	1.88	1.79	0.00	1.25
ΜΗΧΑΝΗΜΑΤΑ, ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΕΙΣ (5)	4	59	18	11	92
	57.14	36.88	32.14	11.22	28.66
ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ, ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ (7)	2	69	21	22	114
	28.57	43.13	37.50	22.45	35.51

ΟΥΔΕΜΙΑ ΕΠΙΚΙΝΔΥΝΗ	0	7	0	1	8
ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ (10)	0.00	4.38	0.00	1.02	2.49
ΣΥΝΟΛΟ ΤΟΜΕΑ	7	160	56	98	321
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Πίνακας 5.11: ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΗ ΤΩΝ ΘΑΝΑΤΗΦΟΡΩΝ ΑΤΥΧΗΜΑΤΩΝ ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΙΣ ΕΠΙΚΙΝΔΥΝΕΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΕΙΣ ΠΟΥ ΣΥΝΕΙΣΦΕΡΟΥΝ ΣΕ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ

	ΜΕΤΑΠΟΙΗΣΗ	ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ	ΤΕΧΝ. ΕΡΓΑ	ΣΥΝΟΛΟ
ΑΚΑΤΑΛΛΗΛΟΙ ΧΩΡΟΙ (1)	0	0	1	1
	0.00	0.00	3.45	2.22
ΔΑΠΕΔΑ, ΔΙΑΔΡΟΜΟΙ, ΚΛΙΜΑΚΕΣ, ΕΞΟΔΟΙ (2)	0	0	5	5
	0.00	0.00	17.24	11.11
ΘΕΣΕΙΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ (3)	2	2	14	18
	18.18	40.00	48.28	40.00
ΜΗΧΑΝΗΜΑΤΑ, ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΕΙΣ (5)	4	1	3	8
	36.36	20.00	10.34	17.78
ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ, ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ (7)	4	2	5	11
	36.36	40.00	17.24	24.44
ΟΥΔΕΜΙΑ ΕΠΙΚΙΝΔΥΝΗ	1	0	1	2
ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ (10)	9.09	0.00	3.45	4.44
ΣΥΝΟΛΟ ΤΟΜΕΑ	11	5	29	45
	100.00	100.00	100.00	100.00

5.3 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΠΟΙΝΙΚΕΣ ΚΥΡΩΣΕΙΣ

Στα υποδείγματα που ακολουθούν γίνεται μια προσπάθεια διερεύνησης των επιδράσεων που ασκούν διάφορες μορφές κυρώσεων που επιβάλλονται στις επιχειρήσεις και τους εκπροσώπους τους. Οι κυρώσεις αυτές αναμένεται να έχουν επίδραση, δηλαδή να οδηγούν σε μείωση των εργατικών ατυχημάτων, αφού προκαλούν οικονομικό κόστος και ψυχική φθορά στους εργοδότες πιέζοντάς τους να αυξήσουν τα μέτρα ασφαλείας και να βελτιώσουν τις εργασιακές συνθήκες στις επιχειρήσεις τους. Οι κυρώσεις αυτές χωρίζονται σε διοικητικές και ποινικές. Χρησιμοποιούνται οι κυρώσεις του προηγούμενου έτους αφού αυτές έχουν προηγηθεί της κάθε φορά υπό εξέταση περιόδου, δηλαδή αποτελούν ερμηνευτικές μεταβλητές και όχι του ίδιου έτους, οι οποίες πιθανώς αποτελούν συνέπεια ενός σοβαρού

ατυχήματος: πολιτική της Επιθεώρησης Εργασίας είναι να επιβάλλει συνήθως ένα ή περισσότερα πρόστιμα αφού λάβει χώρα ένα θανατηφόρο ή σοβαρό ατύχημα.

Τη βασική μορφή διοικητικής κύρωσης αποτελεί το πρόστιμο που επιβάλλεται στην επιχείρηση από την αρμόδια Επιθεώρηση Εργασίας, που στην περίπτωση αυτή είναι το ΚΕ.Π.Ε.Κ. Μακεδονίας – Θράκης. Στο υπόδειγμα χρησιμοποιούνται δύο σχετικές ερμηνευτικές μεταβλητές, δηλαδή μία που δείχνει αν κατά το προηγούμενο έτος επιβλήθηκε τουλάχιστον ένα πρόστιμο στην επιχείρηση (*finedummy_1*) και μία που είναι το συνολικό ποσό προστίμου (εκφρασμένο σε ευρώ) που επιβλήθηκε στην επιχείρηση κατά το προηγούμενο έτος (*finetotal_1*). Στον πίνακα 5.12 φαίνεται ο αριθμός των επιχειρήσεων στις οποίες επιβλήθηκε πρόστιμο κάθε έτος. Ο αριθμός αυτός βαίνει αυξανόμενος στην υπό εξέταση τετραετία.

Η διαδικασία επιβολής ποινικών κυρώσεων μπορεί να ξεκινήσει από τον Επιθεωρητή Εργασίας με διάφορες αφορμές. Υπάρχουν εργατικά ατυχήματα που αναγγέλλονται στην Επιθεώρηση Εργασίας αλλά όχι στο οικείο Αστυνομικό Τμήμα και έτσι το αν θα σχηματιστεί ή όχι δικογραφία εξαρτάται από το αν ο Επιθεωρητής Εργασίας θα διαβιβάσει στην Εισαγγελία την έκθεση αυτοψίας. Η δίκη για το ατύχημα θα γίνει μετά από μερικά χρόνια, αλλά εν τω μεταξύ γίνεται προανάκριση και καλούνται να καταθέσουν οι εμπλεκόμενοι στο ατύχημα: συνεπώς ο εργοδότης ενημερώνεται για το θέμα, αναθέτει την υπόθεση σε δικηγόρο κλπ. Στον πίνακα 5.12 φαίνεται επίσης ο αριθμός των επιχειρήσεων για τις οποίες τουλάχιστον ένα ατύχημα διαβιβάστηκε στην Εισαγγελία με πρωτοβουλία του Επιθεωρητή. Και αυτός ο αριθμός βαίνει αυξανόμενος στην υπό εξέταση τετραετία, είναι όμως αισθητά μικρότερος από τον αντίστοιχο αριθμό για τα πρόστιμα.

Η άλλη βασική μέθοδος για να ξεκινήσει η διαδικασία επιβολής ποινικών κυρώσεων με πρωτοβουλία του Επιθεωρητή σχετίζεται όχι με κάποιο ατύχημα αλλά με έλεγχο που λαμβάνει χώρα και κατά τον οποίο διαπιστώνεται αριθμός παραβάσεων: ο Επιθεωρητής μπορεί να συντάξει μήνυση ή μηνυτήρια αναφορά, η οποία θα διαβιβαστεί στην Εισαγγελία. Η τελευταία κατά κανόνα ασκεί ποινική δίωξη και η υπόθεση θα φτάσει στο

ακροατήριο μετά από μερικά χρόνια. Και πάλι όμως, ο εργοδότης θα ενημερωθεί για το θέμα πολύ νωρίτερα.

Στον πίνακα 5.12 φαίνεται ακόμη ο αριθμός των επιχειρήσεων για τις οποίες τουλάχιστον μια μήνυση ή μηνυτήρια αναφορά με παραβάσεις της νομοθεσίας για την υγεία και την ασφάλεια διαβιβάστηκε στην Εισαγγελία. Ο αριθμός αυτός (συνολικά μόλις 23) είναι αισθητά μικρότερος από τον αντίστοιχο αριθμό για τα ατυχήματα που διαβιβάστηκαν στην Εισαγγελία με πρωτοβουλία του Επιθεωρητή (συνολικά 131) και πολύ μικρότερος από τον αντίστοιχο αριθμό για τα πρόστιμα (συνολικά 627). Στη μεταβλητή που περιγράφει την υποβολή τουλάχιστον μιας μήνυσης ή μηνυτήριας αναφοράς (penaldummy) δεν συμπεριλαμβάνονται οι μηνύσεις για μια μόνο παράβαση. Η επιλογή αυτή γίνεται γιατί τέτοιες μηνύσεις κατά κανόνα δεν σχετίζονται άμεσα με την υγεία και την ασφάλεια, αλλά με έλλειψη αδειούχων χειριστών ή θερμαστών και γίνονται υπό την πίεση των αντίστοιχων ομοιοεπαγγελματικών σωματείων.

Τέλος, στον πίνακα 5.12 παρατίθενται τα θανατηφόρα εργατικά ατυχήματα στην υπό εξέταση τετραετία. Τα θανατηφόρα εργατικά ατυχήματα έχουν ιδιαίτερα χαρακτηριστικά: όχι απλώς είναι εξαιρετικά δύσκολη η απόκρυψή τους αλλά αρκετές φορές αποκτούν και κάποια δημοσιότητα, αντιδράσεις από σωματεία ή εργατικά κέντρα κλπ. Ακόμη, όχι μόνο φτάνουν στα ποινικά δικαστήρια για να διερευνηθούν οι ποινικές ευθύνες, αλλά συνήθως η οικογένεια του θανόντα προσφεύγει παράλληλα στα πολιτικά δικαστήρια για τη λήψη χρηματικής ικανοποίησης. Έτσι, τα θανατηφόρα ατυχήματα προκαλούν μεγάλο κόστος στον εργοδότη και αποτελούν μια ισχυρή πίεση για τη λήψη μέτρων ασφαλείας στους χώρους εργασίας της επιχείρησης.

Πίνακας 5.12: ΧΡΟΝΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΕΠΙΒΟΛΗΣ ΠΡΟΣΤΙΜΩΝ, ΤΗΣ ΔΙΑΒΙΒΑΣΗΣ ΕΚΘΕΣΕΩΝ ΑΥΤΟΨΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΙΣΑΓΓΕΛΙΑ, ΤΩΝ ΜΗΝΥΣΕΩΝ Ή ΜΗΝΥΤΗΡΙΩΝ ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΘΑΝΑΤΗΦΟΡΩΝ ΑΤΥΧΗΜΑΤΩΝ

	2001	2002	2003	2004	ΣΥΝΟΛΟ
ΔΕΝ ΕΠΙΒΛΗΘΗΚΕ ΚΑΝΕΝΑ ΠΡΟΣΤΙΜΟ	773	658	554	528	2513
ΕΠΙΒΛΗΘΗΚΕ ΕΝΑ ΤΟΥΛΑΧΙΣΤΟΝ ΠΡΟΣΤΙΜΟ	12	127	231	257	627
ΔΕΝ ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΗΚΕ ΚΑΝΕΝΑ ΑΤΥΧΗΜΑ	769	758	750	732	3009
ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΗΚΕ ΕΝΑ ΤΟΥΛΑΧΙΣΤΟΝ ΑΤΥΧΗΜΑ	16	27	35	53	131
ΚΑΜΜΙΑ ΜΗΝΥΤΗΡΙΑ ΑΝΑΦΟΡΑ	785	781	773	778	3117
ΤΟΥΛΑΧΙΣΤΟΝ ΜΙΑ ΜΗΝΥΤΗΡΙΑ ΑΝΑΦΟΡΑ	0	4	12	7	23
Η ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ ΔΕΝ ΕΙΧΕ ΘΑΝΑΤΗΦΟΡΟ	778	770	770	777	3095
Η ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ ΕΙΧΕ ΘΑΝΑΤΗΦΟΡΟ ΑΤΥΧΗΜΑ	7	15	15	8	45
ΣΥΝΟΛΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ	785	785	785	785	

Από τον παραπάνω πίνακα μπορεί να συμπεράνει κανείς ότι η δραστηριότητα του ΚΕ.Π.Ε.Κ. Μακεδονίας – Θράκης για την επιβολή κυρώσεων έχει αύξουσα πορεία κατά την υπό εξέταση τετραετία. Πρέπει να σημειωθεί ότι κατά την τετραετία αυτή δεν έγιναν προσλήψεις προσωπικού και συνεπώς, η αύξηση αυτή των συνολικών κυρώσεων οφείλεται σε αύξηση των κυρώσεων ανά Επιθεωρητή Εργασίας.²⁶⁰ Στον παρακάτω πίνακα (5.13) παρατίθενται τα αντίστοιχα δεδομένα για τις κυρώσεις, αυτή τη φορά όμως όχι κατ' έτος αλλά κατά τομέα οικονομικής δραστηριότητας. Το άμεσο συμπέρασμα είναι ότι – αν εξαιρεθεί ο πρωτογενής τομέας (γεωργία κλπ) – το ΚΕ.Π.Ε.Κ. Μακεδονίας – Θράκης δραστηριοποιείται ισόρροπα για την επιβολή κυρώσεων σε όλους τους τομείς οικονομικής δραστηριότητας.

²⁶⁰ Οι Τεχνικοί και Υγειονομικοί Επιθεωρητές που υπηρετούν την υπό εξέταση περίοδο στην έδρα του ΚΕ.Π.Ε.Κ. Μακεδονίας – Θράκης στη Θεσσαλονίκη φθάνουν τους 32, ενώ οι προβλεπόμενες οργανικές θέσεις είναι 40. Στους δύο αυτούς αριθμούς συμπεριλαμβάνεται ο Διευθυντής του ΚΕ.Π.Ε.Κ. και τρεις Προϊστάμενοι Τμημάτων. Συνολικά στο ΚΕ.Π.Ε.Κ. (δηλαδή σε ολόκληρη τη Μακεδονία και τη Θράκη) υπηρετούν 71 Επιθεωρητές, ενώ οι προβλεπόμενες οργανικές θέσεις φθάνουν τις 90. Έτσι, το ΚΕ.Π.Ε.Κ. Μακεδονίας – Θράκης έχει περισσότερο προσωπικό από οποιοδήποτε άλλο. Βλέπε για παράδειγμα την «ΕΚΘΕΣΗ ΠΕΠΡΑΓΜΕΝΩΝ Σ.Ε.Π.Ε. ΕΤΟΥΣ 2004» (σ. 52-55) στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας <http://www.yrakp.gr>.

Πίνακας 5.13: ΕΠΙΒΟΛΗ ΠΡΟΣΤΙΜΩΝ, ΔΙΑΒΙΒΑΣΗ ΕΚΘΕΣΕΩΝ ΑΥΤΟΨΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΙΣΑΓΓΕΛΙΑ, ΜΗΝΥΣΕΙΣ Ή ΜΗΝΥΤΗΡΙΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ ΚΑΙ ΘΑΝΑΤΗΦΟΡΑ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ ΚΑΤΑ ΤΟΜΕΑ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ

	ΓΕΩΡΓΙΑ	ΜΕΤΑΠΟΙΗΣΗ	ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ	ΤΕΧΝ. ΕΡΓΑ	ΣΥΝΟΛΟ
ΔΕΝ ΕΠΙΒΛΗΘΗΚΕ ΠΡΟΣΤΙΜΟ	20	747	309	1437	2513
ΕΠΙΒΛΗΘΗΚΕ ΠΡΟΣΤΙΜΟ	4	161	67	395	627
ΔΕΝ ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΗΚΕ ΑΤΥΧΗΜΑ	20	851	349	1789	3009
ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΗΚΕ ΑΤΥΧΗΜΑ	4	57	27	43	131
ΚΑΜΜΙΑ ΜΗΝΥΤΗΡΙΑ ΑΝΑΦΟΡΑ	24	899	369	1825	3117
ΤΟΥΛΑΧΙΣΤΟΝ ΜΙΑ ΑΝΑΦΟΡΑ	0	9	7	7	23
ΔΕΝ ΕΓΙΝΕ ΘΑΝΑΤΗΦΟΡΟ	24	897	372	1802	3095
ΕΓΙΝΕ ΘΑΝΑΤΗΦΟΡΟ	0	11	4	30	45
ΣΥΝΟΛΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ	24	908	376	1832	3140

Στον πίνακα που ακολουθεί συνοψίζονται οι μεταβλητές (ανεξάρτητες και εξαρτημένες) που χρησιμοποιούνται στα επόμενα υποδείγματα.

Πίνακας 5.14: ΜΕΤΑΒΛΗΤΕΣ ΠΟΥ ΧΡΗΣΙΜΟΠΟΙΟΥΝΤΑΙ ΣΤΑ ΥΠΟΔΕΙΓΜΑΤΑ

ΜΕΤΑΒΛΗΤΗ	ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΜΕΤΑΒΛΗΤΗΣ
sentdummy_1	Λαμβάνει την τιμή 1 αν κατά το προηγούμενο έτος τουλάχιστον ένα ατύχημα που έγινε στην επιχείρηση διαβιβάστηκε στην Εισαγγελία με πρωτοβουλία του Επιθεωρητή
death_1	Λαμβάνει την τιμή 1 αν κατά το προηγούμενο έτος έγινε στην επιχείρηση τουλάχιστον ένα θανατηφόρο εργατικό ατύχημα
penal_1	Ο αριθμός των παραβάσεων που καταγράφηκαν σε μήνυση ή μηνυτήρια αναφορά που υποβλήθηκε το προηγούμενο έτος σε βάρος της επιχείρησης
finedummy_1	Λαμβάνει την τιμή 1 αν κατά το προηγούμενο έτος επιβλήθηκε τουλάχιστον ένα πρόστιμο στην επιχείρηση
finetotal_1	Το συνολικό ποσό προστίμου (εκφρασμένο σε ευρώ) που επιβλήθηκε στην επιχείρηση κατά το προηγούμενο έτος
accidents	Ο αριθμός των ατυχημάτων στη συγκεκριμένη επιχείρηση το συγκεκριμένο έτος
accidentdummy	Λαμβάνει την τιμή 1 αν έγινε τουλάχιστον ένα ατύχημα στην επιχείρηση κατά το τρέχον έτος (εξαρτημένη μεταβλητή)
conum	Μοναδικός αριθμός που έχει δοθεί σε κάθε επιχείρηση για λόγους προσδιορισμού
year	Το έτος για το οποίο γίνονται οι παρατηρήσεις: λαμβάνει τιμή από 2001 ως και 2004

Με βάση όσα αναφέρθηκαν παραπάνω, στον υπό εξέταση πληθυσμό περιλαμβάνονται όλες οι επιχειρήσεις των Νομών Θεσσαλονίκης και Κιλκίς στις οποίες κατά την τετραετία 2001 – 2004 έγινε ένα τουλάχιστον σχετικά σοβαρό ατύχημα ή επιβλήθηκε ένα τουλάχιστον πρόστιμο ή ξεκίνησε η διαδικασία επιβολής ποινικών κυρώσεων. Δεν συμπεριλαμβάνονται έτσι όσες επιχειρήσεις δεν είχαν κανένα σχετικά σοβαρό ατύχημα και δεν κρίθηκε από τους Επιθεωρητές Εργασίας ότι έπρεπε να τους επιβληθεί κάποια κύρωση. Συνεπώς, δεν συμπεριλαμβάνονται στον πληθυσμό οι κατά τεκμήριο

ασφαλέστερες επιχειρήσεις, ενώ υπερεκπροσωπούνται οι πιο ανασφαλείς τομείς. Χαρακτηριστικό είναι ότι σε ένα σύνολο 785 συνολικά επιχειρήσεων, μόλις 94 ανήκουν στον τομέα των υπηρεσιών, ενώ από την άλλη 458 ανήκουν στον κλάδο των τεχνικών έργων.

Ακόμη, στον πληθυσμό δεν υπάρχει ούτε μια δημόσια υπηρεσία, ενώ υπάρχουν 4 οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης ή φορείς σχετιζόμενοι με αυτούς, 2 δημόσια νοσηλευτικά ιδρύματα και ένα πανεπιστήμιο: στο δημόσιο δεν είναι δυνατή η επιβολή προστίμων, ενώ τα σοβαρά εργατικά ατυχήματα είναι προφανώς πολύ σπάνια. Ταυτόχρονα, αρκετά διευθυντικά στελέχη του Σ.ΕΠ.Ε. δεν επιθυμούν τη διεξαγωγή ελέγχων στο δημόσιο, ενώ θεωρούν αδιανόητη την υποβολή μηνυτήριας αναφοράς για παραβάσεις του θεσμικού πλαισίου, όπως η μη ύπαρξη Τεχνικού Ασφαλείας και Γιατρού Εργασίας: έχουν έτσι την τάση να «στρογγυλεύουν» όσο είναι δυνατό τις σχετικές παραβάσεις. Πιθανές αιτίες για το φαινόμενο αυτό μπορεί να είναι η «αλληλεγγύη» μεταξύ των στελεχών του δημοσίου ή ο φόβος της αντίδρασης των πολιτικών προϊσταμένων.

Από την άλλη, στον πληθυσμό δεν περιλαμβάνονται όσες επιχειρήσεις είναι μεν ανασφαλείς, αλλά διέφυγαν της προσοχής των Επιθεωρητών Εργασίας, είτε λόγω της άτυπης μορφής τους, είτε λόγω του πολύ μικρού μεγέθους τους, είτε λόγω της δυσπρόσιτης θέσης όπου βρίσκεται η εγκατάστασή τους. Χαρακτηριστικό είναι ότι περιλαμβάνονται μόλις 6 επιχειρήσεις του πρωτογενούς τομέα. Έτσι, είναι δυνατόν να μην συμπεριλαμβάνονται και κάποιες επιχειρήσεις που αγνοούν πλήρως τη νομοθεσία για την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων. Πάντως, ο πληθυσμός είναι αντιπροσωπευτικός των χώρων εργασίας στους οποίους δραστηριοποιούνται συστηματικά οι Τεχνικοί και Υγειονομικοί Επιθεωρητές Εργασίας. Πρέπει όμως να σημειωθεί ότι συμπεριλαμβάνονται μόνο εργατικά ατυχήματα και όχι επαγγελματικές ασθένειες, αφού καμμία τέτοια δεν έχει γνωστοποιηθεί στο ΚΕ.Π.Ε.Κ. Μακεδονίας – Θράκης ούτε από τις επιχειρήσεις, ούτε από το ΙΚΑ.

5.4 ΥΠΟΔΕΙΓΜΑΤΑ PANEL DATA

Παρακάτω, θα γίνει μια προσπάθεια διερεύνησης της επίδρασης των κυρώσεων που περιγράφηκαν στην προηγούμενη ενότητα επί της πιθανότητας να γίνει στο μέλλον ένα σοβαρό εργατικό ατύχημα, δηλαδή μια προσπάθεια προσδιορισμού της αποτελεσματικότητας της ειδικής αποτροπής. Τα υποδείγματα που ακολουθούν έχουν μορφή panel data. Ένα υπόδειγμα panel data αποτελεί συνδυασμό διαστρωματικών στοιχείων – δηλαδή παρατηρήσεων που αναφέρονται στην ίδια χρονική περίοδο – με χρονολογικές σειρές. Δηλαδή, μια παρατήρηση συνίσταται από πληροφορίες για τη μονάδα i (στην περίπτωση αυτή την κάθε επιχείρηση) κατά το χρόνο t (στην περίπτωση αυτή το έτος) και υπάρχουν πολλαπλές παρατηρήσεις (χρόνοι) για την κάθε μονάδα. Το βασικό πλεονέκτημα ενός υποδείγματος panel data έναντι ενός διαστρωματικού είναι ότι επιτρέπει πολύ μεγαλύτερη ευελιξία στην μοντελοποίηση των διαφορών της συμπεριφοράς μεταξύ των μονάδων (Greene, 2000, pp. 557-560). Ένα υπόδειγμα panel data μπορεί να εκφραστεί ως εξής:

$$y_{it} = a + X_{it} \beta + u_i + e_{it}$$

Υπάρχουν δύο βασικά πλαίσια που χρησιμοποιούνται με τα υποδείγματα panel data. Το ένα πλαίσιο είναι η προσέγγιση random effects όπου η επίδραση u_i της κάθε μονάδας i (που είναι ανεξάρτητη του χρόνου) αποτελεί διαταρακτικό όρο, δηλαδή είναι μια τυχαία μεταβλητή που ακολουθεί κάποια κατανομή. Το άλλο πλαίσιο είναι η προσέγγιση fixed effects, όπου η ανεξάρτητη του χρόνου t επίδραση u_i της κάθε μονάδας αποτελεί σταθερό όρο, δηλαδή μια μετατόπιση της συνάρτησης παλινδρόμησης. Το βασικό μειονέκτημα της προσέγγισης random effects είναι ότι αντιμετωπίζει την επίδραση της κάθε μονάδας i ως ασυσχέτιστη με τις άλλες ερμηνευτικές μεταβλητές. Η υπόθεση αυτή ότι τα u_i και x_{it} στο υπόδειγμα είναι ασυσχέιστα ελέγχεται με το Hausman test (Greene, 2000, pp. 560 - 577).

Στην περίπτωση των υπό εξέταση δεδομένων δεν πρέπει να παραβλεφθεί ότι οι μονάδες i είναι επιχειρήσεις οι οποίες έχουν αρκετά χαρακτηριστικά που μεταβάλλονται πολύ αργά με το χρόνο και μπορούν να θεωρηθούν σταθερά, τουλάχιστον για το χρονικό διάστημα της τετραετίας

2001 – 2004. Τέτοια χαρακτηριστικά μπορούν να είναι η νομική μορφή της επιχείρησης (Α.Ε., Ε.Π.Ε., Ο.Ε. κλπ), το είδος και η διασπορά της ιδιοκτησίας της επιχείρησης (οικογενειακή επιχείρηση, εισηγμένη στο χρηματιστήριο, πολυεθνική κλπ), το ύψος της επένδυσης που έχει πραγματοποιήσει, ο κεφαλαιουχικός εξοπλισμός της (που αντικαθίσταται συνήθως μετά από δεκαετίες) κλπ. Τα χαρακτηριστικά αυτά δεν έχουν καταγραφεί στα δεδομένα, αλλά μπορούν να έχουν σημαντική επίδραση στη συχνότητα των εργατικών ατυχημάτων. Για παράδειγμα, δύο επιχειρήσεις κατασκευής προϊόντων μετάλλου έχουν πολύ διαφορετικούς κινδύνους αν η πρώτη χρησιμοποιεί παραδοσιακές εργαλειομηχανές, ενώ η δεύτερη αυτοματοποιημένα συστήματα στα κινούμενα μέρη των οποίων δεν χρειάζεται και δεν μπορεί να προσεγγίσει ο εργαζόμενος.

Έτσι, κάποιες από τις ερμηνευτικές μεταβλητές – όπως τα θανατηφόρα ατυχήματα του παρελθόντος – πρέπει να συσχετίζονται με την ανεξάρτητη του χρόνου επίδραση της κάθε μονάδας που ενσωματώνει τα παραπάνω σταθερά στο χρόνο χαρακτηριστικά. Άλλωστε, η επιβολή κυρώσεων επηρεάζεται κι αυτή από τα παραπάνω χαρακτηριστικά: όταν ο Επιθεωρητής Εργασίας διαπιστώνει ελλιπή ή επικίνδυνο εξοπλισμό είναι πολύ πιθανότερο να ξεκινήσει τη διαδικασία επιβολής κυρώσεων. Συνεπώς, αναμένεται η προσέγγιση *fixed effects* να περιγράφει καλύτερα την επίδραση των κυρώσεων στα εργατικά ατυχήματα. Παρακάτω παρουσιάζονται υποδείγματα *panel data* πρώτα με προσέγγιση *random effects* και κατόπιν με *fixed effects*.²⁶¹ Στα πρώτα αυτά υποδείγματα, την εξαρτημένη μεταβλητή αποτελεί η μεταβλητή *accidents*, δηλαδή ο αριθμός των ατυχημάτων στη συγκεκριμένη επιχείρηση κατά το συγκεκριμένο έτος.

Πίνακας 5.15: ΠΑΛΙΝΔΡΟΜΗΣΗ RANDOM EFFECTS

ΜΕΤΑΒΛΗΤΗ	ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΣ	ΤΥΠΙΚΟ ΣΦΑΛΜΑ	z	P> z
sentdummy_1	.0184265	.0416572	0.44	0.658
death_1	-.0822105	.0664141	-1.24	0.216
penal_1	-.0094388	.0154637	-0.61	0.542
finedummy_1	-.0591235	.0246388	-2.40	0.016

²⁶¹ Στο STATA χρησιμοποιείται για το σκοπό αυτό η εντολή *xtreg*. Αν δεν δοθεί περαιτέρω προσδιορισμός γίνεται προσέγγιση *random effects*, ενώ αν δοθεί ο προσδιορισμός *fe* γίνεται προσέγγιση *fixed effects*.

finetotal_1	.0000183	.0000113	1.62	0.105
cons	.1306851	.008276	15.79	0.000
Αριθμός παρατηρήσεων = 2355, αριθμός ομάδων = 785, παρατηρήσεις ανά ομάδα = 3				
Wald $\chi^2(5) = 6.98$ Prob > $\chi^2 = 0.2221$				

Στο πρώτο αυτό υπόδειγμα μόνο μία μεταβλητή (finedummy_1) είναι στατιστικά σημαντική. Οι Breusch and Pagan δημιούργησαν μια μέθοδο ελέγχου με πολλαπλασιαστή Lagrange. Η μηδενική υπόθεση είναι ότι η διακύμανση του u_i ισούται με μηδέν, ενώ η εναλλακτική ότι διαφέρει του μηδενός. Δηλαδή,

$$H_0: \text{Var}[u_i] = 0$$

$$H_1: \text{Var}[u_i] \neq 0$$

Αν απορριφθεί η μηδενική υπόθεση, τότε το κλασικό μοντέλο παλινδρόμησης με ένα ενιαίο σταθερό όρο είναι ακατάλληλο για τα υπό εξέταση δεδομένα (Greene, 2000, pp. 572-573).

Πίνακας 5.16: ΕΛΕΓΧΟΣ BREUSCH AND PAGAN ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΑΛΙΝΔΡΟΜΗΣΗ RANDOM EFFECTS

ΜΕΤΑΒΛΗΤΗ	ΔΙΑΚΥΜΑΝΣΗ	ΤΥΠΙΚΗ ΑΠΟΚΛΙΣΗ
accidents	.1307538	.361599
e	.1251148	.3537157
u	0	0
$\chi^2(1) = 0.69$ Prob > $\chi^2 = 0.4054$		

Συνεπώς, δεν μπορεί να απορριφθεί η μηδενική υπόθεση και η διακύμανση του u_i πρέπει να θεωρηθεί μηδενική.

Τα πράγματα είναι αρκετά καλύτερα για την προσέγγιση fixed effects που ακολουθεί:

Πίνακας 5.17: ΠΑΛΙΝΔΡΟΜΗΣΗ FIXED EFFECTS

ΜΕΤΑΒΛΗΤΗ	ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΣ	ΤΥΠΙΚΟ ΣΦΑΛΜΑ	t	P> t
sentdummy_1	-.4000915	.0504622	-7.93	0.000
death_1	-.3008624	.0792252	-3.80	0.000
penal_1	-.0029857	.0184745	-0.16	0.872
finedummy_1	.0184019	.0282043	0.65	0.514
finetotal_1	-.0000189	.0000133	-1.42	0.155
cons	.1429905	.0083534	17.12	0.000
Αριθμός παρατηρήσεων = 2355, αριθμός ομάδων = 785, παρατηρήσεις ανά ομάδα = 3				
F(5,1565) = 18.43 Prob > F = 0.0000				
F test that all $u_i=0$: F(784, 1565) = 1.13 Prob > F = 0.0212				
fraction of variance due to u_i : rho = .30641105				

Με χρήση του κριτηρίου F ελέγχεται η ισχύς της μηδενικής υπόθεσης ότι οι σταθεροί όροι u_i είναι όλοι ίσοι μεταξύ τους. Στην περίπτωση αυτή είναι:

$$F(n-1, nT-n-K) = F(784, 1565) = 1.13$$

Έτσι, πρέπει να απορριφθεί η μηδενική υπόθεση και να γίνει δεκτό ότι τα u_i διαφέρουν μεταξύ τους. Το τμήμα της συνολικής διακύμανσης που οφείλεται στα u_i φτάνει το $\rho = 0.3064$ ή 30.64%. Με χρήση και πάλι ενός κριτηρίου F ελέγχεται η συνολική στατιστική σημαντικότητα του υποδείγματος, το οποίο για $F(5, 1565) = 18.43$ είναι στατιστικά σημαντικό.

Επίσης, στο υπόδειγμα με την προσέγγιση fixed effects υπάρχουν δύο ερμηνευτικές μεταβλητές (εκτός από το σταθερό όρο) που είναι στατιστικά σημαντικές και έχουν το αναμενόμενο πρόσημο: η διαβίβαση ατυχημάτων στην Εισαγγελία κατά το προηγούμενο έτος (*sentdummy_1*) και η ύπαρξη θανατηφόρων ατυχημάτων (*death_1*) οδηγούν σε μελλοντική μείωση των εργατικών ατυχημάτων. Το συνολικό ποσό προστίμου (*finetotal_1*) έχει το σωστό πρόσημο (-), αλλά δεν είναι στατιστικά σημαντικό ούτε στο επίπεδο του 10%.

Ελέγχοντας την υπόθεση της μη συσχέτισης των u_i με τις υπόλοιπες ερμηνευτικές μεταβλητές με τη μέθοδο του Hausman προκύπτει:

$$\chi^2(5) = 306.60 \quad \text{Prob} > \chi^2 = 0.0000$$

Συνεπώς, πρέπει να απορριφθεί η μηδενική υπόθεση της μη συσχέτισης και να γίνει δεκτή η εναλλακτική: η προσέγγιση fixed effects είναι σαφώς προτιμότερη από τη random effects.

Στα παραπάνω υποδείγματα χρησιμοποιήθηκε ως εξαρτημένη μεταβλητή η μεταβλητή *accidents*, η οποία δεν είναι συνεχής αλλά λαμβάνει διακριτές τιμές και μάλιστα ακέραιες και μεγαλύτερες ή ίσες του μηδενός. Στον παρακάτω πίνακα φαίνονται οι τιμές που λαμβάνει η μεταβλητή αυτή για κάθε έτος. Είναι προφανές ότι σχεδόν πάντα η μεταβλητή παίρνει τιμή μηδέν ή ένα και σε ελάχιστες περιπτώσεις ξεπερνά το ένα.

Πίνακας 5.18: ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΤΙΜΩΝ ΠΟΥ ΛΑΜΒΑΝΕΙ Η ΕΞΑΡΤΗΜΕΝΗ
ΜΕΤΑΒΛΗΤΗ accidents ΚΑΤ' ΕΤΟΣ

TΙΜΕΣ accidents	2001	2002	2003	2004	ΣΥΝΟΛΟ
ΚΑΝΕΝΑ ΑΤΥΧΗΜΑ (0)	732	701	696	689	2818
ΕΝΑ ΑΤΥΧΗΜΑ (1)	49	82	82	85	298
ΔΥΟ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ (2)	2	2	6	9	19
ΤΡΙΑ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ (3)	1	0	1	2	4
ΤΕΣΣΕΡΑ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ (4)	1	0	0	0	1
ΣΥΝΟΛΟ ΕΤΟΥΣ	785	785	785	785	3140

Φαίνεται ότι πρέπει να δοκιμαστούν υποδείγματα που η εξαρτημένη μεταβλητή θα λαμβάνει δύο τιμές: μηδέν αν δεν γίνει ατύχημα ($Y = 0$) και ένα αν γίνει ατύχημα ($Y = 1$) στη συγκεκριμένη επιχείρηση το συγκεκριμένο έτος. Τέτοια χαρακτηριστικά έχει η *accidentdummy*, η οποία θα χρησιμοποιηθεί ως εξαρτημένη μεταβλητή.²⁶²

Το υπόδειγμα *probit* δεν ταιριάζει με την προσέγγιση *fixed effects* και συνεπώς δεν είναι κατάλληλο για την περίπτωση (Greene, 2000, p. 837). Μια κατάλληλη κατανομή είναι η λογιστική κατανομή πιθανότητας και το αντίστοιχο υπόδειγμα ονομάζεται *logit*. Πρέπει να σημειωθεί ότι – αντίθετα με τα γραμμικά υποδείγματα – οι παράμετροι ενός τέτοιου μη γραμμικού υποδείγματος δεν ταυτίζονται με τις οριακές επιδράσεις. Οι τελευταίες μάλιστα εξαρτώνται από τις τιμές του \mathbf{x} (Greene, 2000, pp. 814-816):

$$\frac{\partial E[y | \mathbf{x}]}{\partial \mathbf{x}} = \Lambda(\boldsymbol{\beta}'\mathbf{x}) [1 - \Lambda(\boldsymbol{\beta}'\mathbf{x})] \boldsymbol{\beta}$$

Δοκιμάζοντας πρώτα την προσέγγιση *random effects*:

²⁶² Θεωρείται ότι ένα σύνολο παραγόντων – όπως οι ποινικές και διοικητικές κυρώσεις – που αποτελούν το διάνυσμα των ερμηνευτικών μεταβλητών \mathbf{x} εξηγούν το αποτέλεσμα, έτσι ώστε:

$$\begin{aligned} \text{Prob}(Y = 1) &= F(\mathbf{x}, \boldsymbol{\beta}) \\ \text{Prob}(Y = 0) &= 1 - F(\mathbf{x}, \boldsymbol{\beta}) \end{aligned}$$

Το ζητούμενο είναι η μορφή που θα έχει το $F(\mathbf{x}, \boldsymbol{\beta})$. Θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί η γραμμική παλινδρόμηση, η οποία όμως έχει σοβαρά μειονεκτήματα, όπως ότι ο διαταρακτικός όρος είναι ετεροσκεδαστικός με τρόπο που εξαρτάται από το $\boldsymbol{\beta}$ ή η αβεβαιότητα για το αν οι προβλέψεις που θα προκύψουν θα μοιάζουν με πιθανότητες (Greene, 2000, p. 813).

Πίνακας 5.19: ΥΠΟΔΕΙΓΜΑ LOGIT RANDOM EFFECTS

ΜΕΤΑΒΛΗΤΗ	ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΣ	ΤΥΠΙΚΟ ΣΦΑΛΜΑ	z	P> z
sentdummy_1	-.1037108	.3801546	-0.27	0.785
death_1	-.9721466	.800365	-1.21	0.225
penal_1	-.1244479	.1965813	-0.63	0.527
finedummy_1	-.7941229	.2663735	-2.98	0.003
finetotal_1	.0001215	.0001106	1.10	0.272
cons	-1.950454	.0695418	-28.05	0.000
Αριθμός παρατηρήσεων = 2355, αριθμός ομάδων = 785, παρατηρήσεις ανά ομάδα = 3				
Wald $\chi^2(5) = 11.22$ Prob > $\chi^2 = 0.0473$				

Το τμήμα της συνολικής διακύμανσης που οφείλεται στα u_i έχει στην παραπάνω περίπτωση πολύ μικρή τιμή $\rho = 2.53 * 10^{-7}$ (με τυπικό σφάλμα 0.0000935) που δεν διαφέρει στατιστικά από το μηδέν.

Χρησιμοποιώντας την προσέγγιση fixed effects:

Πίνακας 5.20: ΥΠΟΔΕΙΓΜΑ LOGIT FIXED EFFECTS

ΜΕΤΑΒΛΗΤΗ	ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΣ	ΤΥΠΙΚΟ ΣΦΑΛΜΑ	z	P> z
sentdummy_1	-2.591591	.6250917	-4.15	0.000
death_1	-2.836387	1.272176	-2.23	0.026
penal_1	-1.343196	1.702041	-0.79	0.430
finedummy_1	.7946685	.5141829	1.55	0.122
finetotal_1	-.0006931	.0003215	-2.16	0.031
Αριθμός παρατηρήσεων = 741, αριθμός ομάδων = 247, παρατηρήσεις ανά ομάδα = 3				
LR $\chi^2(5) = 59.34$ Prob > $\chi^2 = 0.0000$				

Στο υπόδειγμα logit με την προσέγγιση fixed effects υπάρχουν τρεις ερμηνευτικές μεταβλητές που είναι στατιστικά σημαντικές και έχουν το αναμενόμενο πρόσημο: η διαβίβαση ατυχημάτων στην Εισαγγελία κατά το προηγούμενο έτος (sentdummy_1), η ύπαρξη θανατηφόρων ατυχημάτων (death_1) και η αύξηση του συνολικού ποσού προστίμου (finetotal_1) οδηγούν σε μελλοντική μείωση των εργατικών ατυχημάτων.

Το finedummy_1 έχει «λάθος» πρόσημο (θετικό), αλλά δεν είναι στατιστικά σημαντικό ούτε στο επίπεδο του 10%. Ακόμη όμως κι αν ήταν στατιστικά σημαντικό, το πρόσημό του θα μπορούσε να ερμηνευθεί ως εξής: οι Επιθεωρητές Εργασίας φροντίζουν να επιβληθούν ένα ή περισσότερα πρόστιμα σε μια επιχείρηση όπου διαπιστώνουν σοβαρές ελλείψεις μέτρων ασφαλείας και όπου ο κίνδυνος ατυχήματος είναι μεγαλύτερος. Σε κάποιες από αυτές συμβαίνουν ατυχήματα – όπως άλλωστε είναι αναμενόμενο – και

έτσι εμφανίζεται μια θετική συσχέτιση ανάμεσα στο `finedummy_1` και την εξαρτημένη μεταβλητή.

Επιπλέον, ο εργοδότης μπορεί να αντιμετωπίζει ένα μικρό πρόστιμο (για παράδειγμα, το ελάχιστο που κάθε φορά προβλέπεται) ως μια τυπική διαδικασία συνυφασμένη με τη λειτουργία του κράτους που «έρχεται για να εισπράξει»: στην περίπτωση αυτή, ο εργοδότης δεν βλέπει το πρόστιμο ως κίνητρο για να συμμορφωθεί με τη νομοθεσία, αλλά ως ένα ακόμη έξοδο της επιχείρησης. Σε κάθε περίπτωση όμως, όσο υψηλότερα είναι τα πρόστιμα αυτά (δηλαδή όσο αυξάνεται το `finetotal_1`), τόσο μειώνεται η πιθανότητα μελλοντικού ατυχήματος.

Απογοητευτικά αποτελέσματα είχε η προσθήκη ψευδομεταβλητής (`dummy variable`) για την επιβολή μεγάλου αριθμού προστίμων κατά το προηγούμενο έτος. Η ψευδομεταβλητή αυτή λάμβανε την τιμή 1 αν σε μια επιχείρηση είχαν επιβληθεί 4 ή περισσότερα πρόστιμα κατά το προηγούμενο έτος, αλλά δεν οδήγησε σε βελτίωση οποιουδήποτε από τα υποδείγματα που δοκιμάστηκαν. Το συμπέρασμα είναι ότι η συμπεριφορά του εργοδότη δεν φαίνεται να επηρεάζεται τόσο από την επιβολή ενός ή πολλών προστίμων αλλά από το συνολικό ποσό του προστίμου.

Σε όλα τα παραπάνω υποδείγματα δοκιμάστηκε η προσθήκη ψευδομεταβλητών (`dummy variables`) για το κάθε έτος, για να διαπιστωθεί αν υπάρχει κάποια επίδραση του χρόνου ανεξάρτητη από τις υπόλοιπες ερμηνευτικές μεταβλητές. Η προσθήκη αυτών των ψευδομεταβλητών δεν οδήγησε σε κάποια αξιόλογη βελτίωση του υποδείματος: καμμία από τις προϋπάρχουσες ερμηνευτικές μεταβλητές δεν μετατράπηκε από μη σημαντική σε στατιστικά σημαντική. Δεν έγινε όμως ούτε το αντίστροφο: καμμία μεταβλητή δεν έπαψε να είναι στατιστικά σημαντική, ενώ ήταν πριν την προσθήκη των ψευδομεταβλητών για το χρόνο.

Η παρουσίαση διαγραμμάτων που παρουσιάζουν την υπό συνθήκες επίδραση κάποιας ερμηνευτικής μεταβλητής βοηθά στην κατανόηση των αποτελεσμάτων του υποδείματος `logit`. Με τη μέθοδο αυτή, σχεδιάζεται μια καμπύλη που δείχνει πώς μεταβάλλεται η πρόβλεψη του υποδείματος για

την πιθανότητα ως συνάρτηση μιας από τις ερμηνευτικές μεταβλητές, ενώ όλες οι υπόλοιπες ερμηνευτικές μεταβλητές μένουν σταθερές σε επιλεγμένες τιμές, όπως η μέση ή οι ακραίες τιμές τους (Hamilton, 2003, pp. 223-224).

Στην περίπτωση του τελευταίου υποδείγματος (υπόδειγμα logit με την προσέγγιση fixed effects), μπορούν να σχεδιαστούν καμπύλες που να δείχνουν τη μεταβολή στην πιθανότητα να γίνει ένα ατύχημα (κατά το τρέχον έτος) που προκαλείται από τη μεταβολή στο συνολικό επιβαλλόμενο ποσό προστίμου (κατά το προηγούμενο έτος). Επιλέγεται λοιπόν ως ερμηνευτική μεταβλητή η finetotal_1, αφού αυτή παρουσιάζει ένα ικανοποιητικό εύρος τιμών, αντίθετα με τις υπόλοιπες ερμηνευτικές μεταβλητές που είναι κατά κανόνα ψευδομεταβλητές (dummy variables). Όπως είναι αυτονόητο, η μεταβλητή finedummy_1 θα έχει την τιμή μονάδα, αφού λαμβάνει αυτή την τιμή αν κατά το προηγούμενο έτος επιβλήθηκε τουλάχιστον ένα πρόστιμο στην επιχείρηση.

Όσον αφορά τις υπόλοιπες ερμηνευτικές μεταβλητές, θα παρουσιαστούν δύο περιπτώσεις. Στην πρώτη από αυτές, όλες οι υπόλοιπες ερμηνευτικές μεταβλητές λαμβάνουν την τιμή μηδέν, δηλαδή η μόνη κύρωση που έχει επιβληθεί κατά το προηγούμενο έτος είναι διοικητική, δηλαδή ένα ή περισσότερα πρόστιμα. Στην περίπτωση αυτή, η εκτιμώμενη συνάρτηση logit θα είναι:

$$L1 = 0.795 - 0.000693 * finetotal_1$$

Αντίστοιχα, η συνάρτηση PL1 θα ισούται με την εκτιμώμενη πιθανότητα να συμβεί τουλάχιστον ένα ατύχημα, με δεδομένο ότι στην επιχείρηση επιβλήθηκε κατά το προηγούμενο έτος τουλάχιστον ένα πρόστιμο, αλλά καμία άλλη κύρωση:

$$PL1 = 1 / (1 + \exp(-L1))$$

Στη δεύτερη περίπτωση, παρουσιάζεται η περίπτωση όπου δεν έχει επιβληθεί μόνο ένα ή περισσότερα πρόστιμα, αλλά διαβιβάστηκε και ένα τουλάχιστον ατύχημα στην Εισαγγελία (sentedummy_1 = 1). Στην περίπτωση αυτή, η εκτιμώμενη συνάρτηση logit θα είναι:

$$L2 = -1.797 - 0.000693 * finetotal_1$$

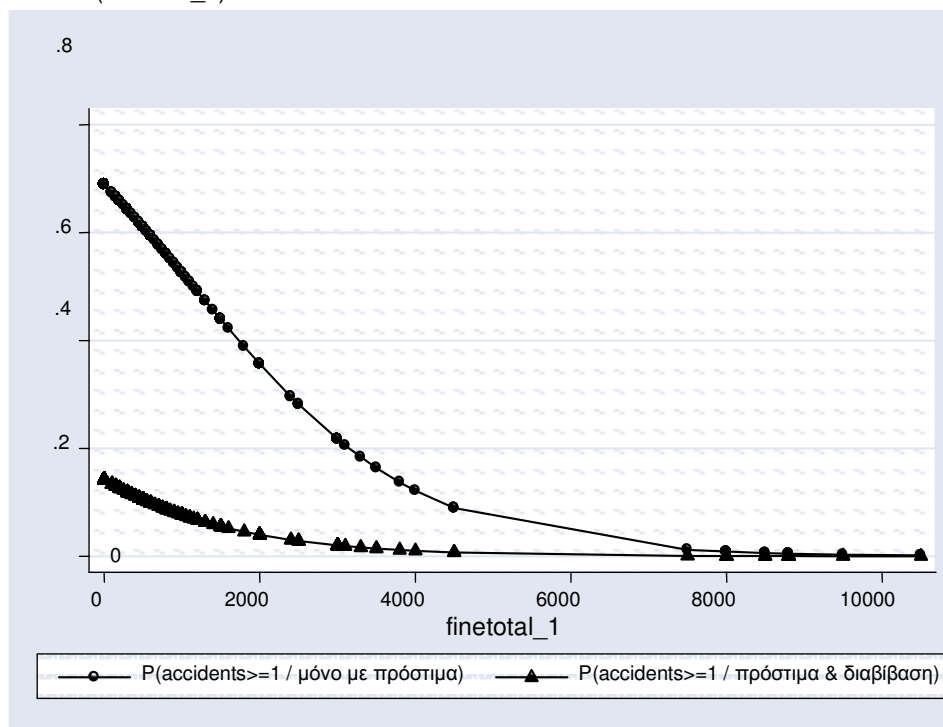
Αντίστοιχα, η συνάρτηση PL2 θα ισούται με την εκτιμώμενη πιθανότητα να συμβεί τουλάχιστον ένα ατύχημα, με δεδομένο ότι στην επιχείρηση επιβλήθηκε κατά το προηγούμενο έτος τουλάχιστον ένα πρόστιμο και διαβιβάστηκε τουλάχιστον ένα ατύχημα στην Εισαγγελία:

$$PL2 = 1 / (1 + \exp(-L2))$$

Στο παρακάτω διάγραμμα (Διάγραμμα 5.1) τοποθετούνται και οι δύο καμπύλες εκτιμώμενων πιθανοτήτων (PL1 και PL2), έτσι ώστε να γίνει σαφής η επίδραση του ποσού του προστίμου στην πιθανότητα να λάβει χώρα ένα ατύχημα στην επιχείρηση. Το πρώτο συμπέρασμα που προκύπτει είναι σχεδόν ίδιο με όσα αναφέρθηκαν παραπάνω κατά το σχολιασμό του υποδείγματος logit fixed effects, ότι δηλαδή όσο υψηλότερα είναι τα πρόστιμα (δηλαδή όσο αυξάνεται το `finetotal_1`), τόσο μειώνεται η πιθανότητα μελλοντικού ατυχήματος. Πρέπει να σημειωθεί πάντως ότι ενώ η μείωση αυτή της πιθανότητας ατυχήματος φαίνεται να είναι πολύ μεγάλη στην περιοχή από το ελάχιστο πρόστιμο μέχρι τις 4000 ευρώ, παύει να είναι τόσο σημαντική για μεταβολές πάνω από τις 7000 ευρώ. Το γεγονός αυτό είναι βέβαια αναμενόμενο, μια που στην περιοχή αυτή (άνω των 7000 ευρώ), η πιθανότητα πλησιάζει τη μηδενική τιμή.

Το δεύτερο συμπέρασμα εξάγεται από τη σύγκριση των δύο καμπυλών: η συνδυαστική επίδραση της επιβολής προστίμων και της διαβίβασης ατυχημάτων στην Εισαγγελία είναι πολύ μεγαλύτερη. Αν διαβιβαστεί τουλάχιστον ένα ατύχημα, απαιτείται πολύ μικρότερο πρόστιμο για να επιτευχθεί μια συγκεκριμένη μείωση στην πιθανότητα να γίνει στο μέλλον εργατικό ατύχημα στη συγκεκριμένη επιχείρηση. Μόνο για πολύ μεγάλες τιμές προστίμων (άνω των 9000 ευρώ) δεν φαίνεται να υπάρχει διαφορά μεταξύ των δύο καμπυλών.

Διάγραμμα 5.1: ΥΠΟ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΟΛΙΚΟΥ ΠΟΣΟΥ ΠΡΟΣΤΙΜΟΥ (finetotal_1) ΕΠΙ ΤΗΣ ΠΙΘΑΝΟΤΗΤΑΣ ΝΑ ΓΙΝΕΙ ΑΤΥΧΗΜΑ



5.5 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΕΤΡΙΚΗ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ

Από τα υποδείγματα panel data που δοκιμάστηκαν στην προηγούμενη ενότητα μπορούν να εξαχθούν τα παρακάτω συμπεράσματα:

(α) Τα περισσότερα από τα υποδείγματα δεν μπορούν να περιγράψουν ικανοποιητικά την επίδραση των κυρώσεων επί της πιθανότητας να λάβει χώρα στο μέλλον ένα σοβαρό εργατικό ατύχημα, για τους λόγους που περιγράφηκαν παραπάνω για το καθένα. Επιπλέον, σε όλα τα υποδείγματα υπάρχουν ερμηνευτικές μεταβλητές που δεν είναι στατιστικά σημαντικές, ενώ η λογική λέει ότι θα έπρεπε.

(β) Και στα δύο υποδείγματα random effects που δοκιμάστηκαν (γραμμικό ή ελαχίστων τετραγώνων και logit) μόνο μία ερμηνευτική μεταβλητή εκτός από το σταθερό όρο (η finedummy_1) ήταν στατιστικά σημαντική. Γενικά, τα υποδείγματα random effects αποδείχθηκαν ακατάλληλα, όπως άλλωστε είχε προβλεφθεί.

(γ) Το καλύτερο από τα υποδείγματα είναι το logit fixed effects όπου τρεις από τις ερμηνευτικές μεταβλητές είναι στατιστικά σημαντικές και έχουν το αναμενόμενο αρνητικό πρόσημο. Αυτό οφείλεται από τη μια στο γεγονός ότι κατά κανόνα σε κάθε επιχείρηση είτε δεν γίνεται κανένα είτε γίνεται ένα ατύχημα κατ' έτος, ενώ από την άλλη οι επιχειρήσεις έχουν χαρακτηριστικά που μπορεί να θεωρηθούν σταθερά για το διάστημα της τετραετίας, που συσχετίζονται με τις ερμηνευτικές μεταβλητές και που μπορούν να έχουν σημαντική επίδραση στην πιθανότητα εμφάνισης εργατικού ατυχήματος. Μία από τις στατιστικά σημαντικές ερμηνευτικές μεταβλητές είναι η ύπαρξη θανατηφόρων ατυχημάτων (death_1), η οποία μπορεί να επιδρά επί του εργοδότη με διάφορους τρόπους, χωρίς να είναι δυνατό να διαχωριστεί η επίδραση του καθενός από αυτούς.

(δ) Οι κυρώσεις φαίνεται να έχουν κάποια επίδραση, οδηγώντας σε μείωση των εργατικών ατυχημάτων στις υπό εξέταση επιχειρήσεις: ιδίως η συνδυαστική επίδραση της επιβολής προστίμων και της διαβίβασης ατυχημάτων στην Εισαγγελία είναι μεγάλη. Το γεγονός ότι όλα τα είδη επιβαλλομένων κυρώσεων δεν έχουν στατιστικά σημαντικό αποτέλεσμα πιθανόν να οφείλεται στη μικρή χρονική περίοδο της τετραετίας. Ίσως να χρειάζεται μεγαλύτερο χρονικό διάστημα για να προχωρήσουν οι διαδικασίες της ποινικής δικαιοσύνης αρκετά ώστε να ενοχληθούν οι εργοδότες και να έχουν αποτέλεσμα οι μηνυτήριες αναφορές. Ίσως ακόμη να χρειάζεται μεγαλύτερος αριθμός από μηνυτήριες αναφορές για να μπορούν να εξαχθούν συμπεράσματα. Ίσως όμως από την άλλη, οι εργοδότες να ξέρουν ότι οι μηνυτήριες αναφορές οδηγούν σε μικρές έως ασήμαντες ποινές (με αναστολή ή εξαγοράσιμες), τις οποίες έτσι κι αλλιώς αγνοούν.

(ε) Η ανεπάρκεια των υποδειγμάτων που δοκιμάστηκαν πιθανώς να οφείλεται στο γεγονός ότι οι κυρώσεις δεν αποτελούν το μόνο μηχανισμό πίεσης των εργοδοτών. Πιθανώς να υπάρχουν και καλοπροαίρετοι αλλά ανενημέρωτοι εργοδότες για τους οποίους δεν χρειάζεται ο Επιθεωρητής Εργασίας να καταφύγει στις κυρώσεις: ο επιτόπιος έλεγχος με τις υποδείξεις που τον συνοδεύουν και οι οποίες καταγράφονται στο Δελτίο Ελέγχου μάλλον αρκούν

στην περίπτωση αυτή για να ξεκινήσει η διαδικασία βελτίωσης των εργασιακών συνθηκών.

(στ) Μια επιπλέον πιθανή ερμηνευτική μεταβλητή που όμως δεν συμπεριλαμβάνεται στα παραπάνω υποδείγματα είναι το πρόσωπο του Επιθεωρητή που κάθε φορά πραγματοποιεί τον έλεγχο. Προφανώς οι Επιθεωρητές διαφέρουν ως προς το είδος των σπουδών τους, τη γνώση της νομοθεσίας, την παρατηρητικότητα, την ικανότητα πειθούς και τη διάθεση για εργασία. Πιθανώς οι διαφορές αυτές να έχουν επίδραση και στο αποτέλεσμα του ελέγχου. Για να διαπιστωθεί όμως κάτι τέτοιο χρειάζονται βεβαίως περισσότερα δεδομένα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΕΣ ΓΙΑ ΘΕΜΑΤΑ ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΣΤΟΥΣ ΝΟΜΟΥΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ ΚΑΙ ΚΙΛΚΙΣ

6.1 ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Όπως αναφέρθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο, ένα από τα πλεονεκτήματα ενός δημόσιου ελεγκτικού μηχανισμού (ιδίως έναντι των δικαστηρίων) είναι ότι μπορεί να αξιοποιήσει τις αυθόρμητες – και δωρεάν προσφερόμενες – υπηρεσίες ιδιωτών για την ανίχνευση των παραβάσεων και των κινδύνων: μπορεί δηλαδή να δέχεται τις επώνυμες ή ανώνυμες καταγγελίες μεμονωμένων εργαζομένων, σωματείων και περιοίκων και να διερευνά τη βασιμότητά τους. Φυσικά, η δυνατότητα μη ειδικών να εντοπίζουν τις παραβάσεις είναι κατά κανόνα περιορισμένη και σχετίζεται συνήθως με βασικούς κινδύνους που είναι γνωστοί σε όλους (Glaeser and Shleifer, 2001, pp. 431-435). Για παράδειγμα, ένας γείτονας μπορεί εύκολα να διαπιστώσει αν σε μια υπό ανέγερση οικοδομή υπάρχει περιφραξη και αν υπάρχει κίνδυνος πτώσης των εργαζομένων. Βεβαίως, ο γείτονας μπορεί να βλέπει παραβάσεις και εκεί που δεν υπάρχουν, ιδίως αν ενοχλείται από τη σκόνη, τα μπάζα και το θόρυβο που προκαλούνται κατά την ανέγερση.

Όπως επίσης έχει ήδη αναφερθεί, το εργαλείο των καταγγελιών μπορεί να είναι ιδιαίτερα χρήσιμο σε πολύ μεγάλες επιχειρήσεις όπου η διοίκηση δεν είναι σε θέση να παρακολουθεί επαρκώς τη δράση των ενδιάμεσων στελεχών. Όταν οι ενδιάμεσες βαθμίδες της ιεραρχίας αποκρύπτουν τα προβλήματα, τα παράπονα των εργαζομένων μπορούν να φθάσουν στη διοίκηση μέσω των καταγγελιών και των ελέγχων που τις ακολουθούν (Scholz and Gray, 1997, p. 706). Μετά τον έλεγχο και με βάση τα πορίσματά του, το σωματείο των εργαζομένων μπορεί να πιέσει αποτελεσματικά για την εφαρμογή των υποδείξεων από την επιχείρηση, ιδίως αφού δεν περιορίζεται από τις διαδικαστικές δεσμεύσεις (όπως ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας) που περιορίζουν τους Επιθεωρητές Εργασίας ή άλλες δημόσιες αρχές (Malmberg, 2004, p. 224).

Ο μηχανισμός των καταγγελιών μπορεί μάλιστα να αποκτήσει ένα πιο μόνιμο και θεσμοποιημένο χαρακτήρα. Στη Βαλένθια της Ισπανίας για

παράδειγμα, συνδικαλιστές της ομοσπονδίας οικοδόμων κυκλοφορούν στην πόλη με αυτοκίνητο, εντοπίζουν εργοτάξια με προφανείς παραβάσεις και ενημερώνουν σχετικά την Επιθεώρηση Εργασίας. Αντίστοιχη δραστηριότητα επιδεικνύουν εκπρόσωποι των εργαζομένων στη Σουηδία, για παράδειγμα στον κλάδο των μεταφορών (Walters, 2004, p. 177).

Δεν πρέπει να αμελεί κανείς πάντως ότι, όταν πρόκειται για δημόσιες ή κοινωνικές υπηρεσίες, η προσφορά και η ζήτηση υπηρεσιών δεν είναι μεταξύ τους ανεξάρτητες, όπως υποτίθεται συνήθως στη συμβατική οικονομική ανάλυση. Αντιθέτως, η προσφορά και η ζήτηση κρατικών υπηρεσιών αυξάνονται και μειώνονται ταυτόχρονα. Μια αύξηση στην προσφορά οδηγεί άμεσα σε μια αύξηση στη ζήτηση, αφού κάποιιοι συνειδητοποιούν ότι μπορούν να χρησιμοποιήσουν μια υπηρεσία που ικανοποιεί τις ανάγκες ή τις επιθυμίες τους (Spicker, 2004, σ. 308-309). Στην περίπτωση της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων, οι μαζικές προσλήψεις κατά το έτος 2000 και η δραστηριοποίηση των νέων Επιθεωρητών Εργασίας οδήγησαν σε αύξηση της ζήτησης για τις «υπηρεσίες» τους: επιχειρήσεις που παλαιότερα απέκρυπταν τα ατυχήματά τους άρχισαν να τα αναγγέλλουν, ενώ και οι καταγγελίες εργαζομένων και τρίτων φαίνεται πως αυξήθηκαν αρκετά. Άρχισαν μάλιστα να γίνονται καταγγελίες από εργαζομένους του δημοσίου τομέα.

Στο κεφάλαιο αυτό γίνεται μια προσπάθεια προσέγγισης της ελληνικής πραγματικότητας σχετικά με τις καταγγελίες για θέματα υγείας και ασφάλειας. Τα συγκεκριμένα ερωτήματα που πρέπει να απαντηθούν είναι:

- (α) Ποιοι προβαίνουν σε καταγγελίες και τι είδους επιχειρήσεις ή δραστηριότητες αφορούν οι καταγγελίες αυτές;
- (β) Σε ποιο βαθμό σχετίζονται οι καταγγελίες με την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων και σε ποιο βαθμό με αλλότρια ζητήματα;
- (γ) Οδηγούν οι καταγγελίες στην επιβολή κυρώσεων στις επιχειρήσεις;

Οι απαντήσεις στα ερωτήματα αυτά θα βοηθήσουν να γίνει αντιληπτό αν οι καταγγελίες είναι τόσο χρήσιμες όσο αναφέρθηκε παραπάνω.

6.2 ΠΡΟΕΛΕΥΣΗ ΤΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ

Στο κεφάλαιο αυτό γίνεται μια προσπάθεια να αναλυθούν οι καταγγελίες που φθάνουν στο ΚΕ.Π.Ε.Κ. Μακεδονίας – Θράκης. Το ΚΕ.Π.Ε.Κ. δέχεται καταγγελίες επώνυμες ή ανώνυμες, τηλεφωνικές ή γραπτές τις οποίες καταγράφει – εκτός από το βιβλίο γενικού πρωτοκόλλου – και σε ειδικό βιβλίο καταγγελιών.²⁶³ Μάλιστα, στη διερεύνηση των καταγγελιών δίνεται κατά κανόνα προτεραιότητα σε σχέση με τις υπόλοιπες ελεγκτικές δραστηριότητες. Στον υπό εξέταση πληθυσμό συμπεριλαμβάνονται όλες οι καταγγελίες (συνολικά 148) που έγιναν κατά τα έτη 2004 και 2005.

Οι πληροφορίες που καταγράφονται στο βιβλίο καταγγελιών περιλαμβάνουν την ταυτότητα του καταγγέλοντα (αν είναι γνωστή), την επιχείρηση ή δραστηριότητα την οποία αφορά (επωνυμία, διεύθυνση, κλάδο) και το περιεχόμενο της καταγγελίας, δηλαδή μια σύντομη περιγραφή των κινδύνων που αντιμετωπίζουν οι εργαζόμενοι. Περιλαμβάνει επίσης το όνομα του Επιθεωρητή Εργασίας που ανέλαβε τη διερεύνηση του θέματος και τις ενέργειες που πιθανώς ακολούθησαν. Οι ενέργειες αυτές μπορούν να κυμαίνονται από έναν έλεγχο με απλές υποδείξεις αλλά χωρίς κυρώσεις μέχρι ένα συνδυασμό προστίμων και ποινικής δίωξης.

Οι περισσότερες από τις παραπάνω πληροφορίες εκφράζονται στο βιβλίο καταγγελιών περιγραφικά και συνεπώς, πρέπει να μετατραπούν σε μεταβλητές κατάλληλες για περαιτέρω ανάλυση. Πρέπει ακόμη να σημειωθεί ότι δεν υπάρχει μια βάση δεδομένων που να επιτρέπει τη συσχέτιση των καταγγελιών με άλλα χαρακτηριστικά των επιχειρήσεων, όπως η ύπαρξη τεχνικού ασφαλείας ή η συχνότητα εργατικών ατυχημάτων.

²⁶³ Από το βιβλίο αυτό προέρχονται και τα στοιχεία που χρησιμοποιούνται στο κεφάλαιο αυτό. Για τα έτη 2004 και 2005 το βιβλίο αυτό τηρήθηκε με μεγαλύτερη ακρίβεια και πληρότητα, γι' αυτό και ο υπό εξέταση πληθυσμός περιορίζεται στα έτη αυτά. Βέβαια, ο πληθυσμός αυτός αποτελεί ένα δείγμα σε σχέση με το σύνολο της χώρας και το σύνολο των ετών που λειτουργεί το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας.

6.3 ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΤΟΥ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΤΩΝ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ

Οι καταγγελίες δεν αφορούν εξίσου όλους τους τομείς οικονομικής δραστηριότητας. Όπως φαίνεται και στον παρακάτω πίνακα, δεν υπάρχει καμιά καταγγελία για τον πρωτογενή τομέα – δηλαδή για τις γεωργικές, κτηνοτροφικές, αλιευτικές κλπ δραστηριότητες – ενώ υπάρχει μεγάλος αριθμός καταγγελιών (άνω του 40% του συνόλου) για τις οικοδομές και τα υπόλοιπα τεχνικά έργα.

Πίνακας 6.1: ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ ΚΑΤΑ ΤΟΜΕΑ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ

ΤΟΜΕΑΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ	ΠΟΣΟΣΤΟ	ΑΘΡΟΙΣ.
ΤΕΧΝΙΚΑ ΕΡΓΑ	60	40.54	40.54
ΜΕΤΑΠΟΙΗΣΗ	44	29.73	70.27
ΕΜΠΟΡΙΟ	15	10.14	80.41
ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ	26	17.57	97.97
ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	3	2.03	100.00
ΣΥΝΟΛΑ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ	148	100.00	

Οι καταγγέλοντες ανήκουν σε διάφορες κατηγορίες (Πίνακας 6.2). Πάνω από το ένα τρίτο (35.81%) είναι άγνωστοι, ενώ για τους υπόλοιπους που δηλώνουν τα στοιχεία τους – συχνά περιμένοντας απάντηση από το ΚΕ.Π.Ε.Κ. – εμφανίζονται διάφορες περιπτώσεις, με παρόμοια πιθανότητα εμφάνισης: μεταξύ του 10 και του 15% των καταγγελιών προέρχονται από εργαζομένους της επιχείρησης, συνδικαλιστικές οργανώσεις (επιχειρησιακά σωματεία ή εργατικά κέντρα), ομοιοεπαγγελματικά σωματεία (χειριστών ανυψωτικών μηχανημάτων, θερμαστών, πρακτικών μηχανικών)²⁶⁴ ή γείτονες. Αντίθετα, η περίπτωση της καταγγελίας από ανταγωνιστές εμφανίζεται πολύ σπάνια, δηλαδή σε λιγότερο από το 5% των καταγγελιών.

Πίνακας 6.2: ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ ΚΑΤΑ ΕΙΔΟΣ ΚΑΤΑΓΓΕΛΟΝΤΑ

ΚΑΤΑΓΓΕΛΩΝ	ΑΡΙΘΜΟΣ	ΠΟΣΟΣΤΟ	ΑΘΡΟΙΣ.
ΑΓΝΩΣΤΟΣ	53	35.81	35.81
ΑΛΛΟΣ	16	10.81	46.62
ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΟΣ	16	10.81	57.43
ΣΩΜΑΤΕΙΟ	17	11.49	68.92
ΟΜΟΙΟΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΟ	18	12.16	81.08
ΓΕΙΤΟΝΑΣ	21	14.19	95.27
ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΗΣ	7	4.73	100.00
ΣΥΝΟΛΑ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ	148	100.00	

²⁶⁴ Πρέπει να σημειωθεί ότι οι καταγγελίες των ομοιοεπαγγελματικών σωματείων δεν αφορούν συνήθως μία αλλά πολλές μαζί επιχειρήσεις και συνεπώς, απαιτούν μεγαλύτερη ενασχόληση από τους Επιθεωρητές που θα αναλάβουν τη διερεύνησή τους.

Καμμία καταγγελία δεν προέρχεται από συλλόγους με επιστημονικό χαρακτήρα ή μέλη με σπουδές ανωτάτου επιπέδου. Έτσι, δεν εμφανίζονται καταγγελίες από φορείς όπως το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος (Τ.Ε.Ε.) ή τα Τμήματά του, από το Σύλλογο Μηχανολόγων Ηλεκτρολόγων Βορείου Ελλάδος (Σ.Μ.Η.Β.Ε.), από τους Ιατρικούς Συλλόγους κ.ο.κ. Ακόμη κι αν θεωρήσει κανείς ότι τα μέλη τέτοιων επιστημονικών συλλόγων εκτίθενται σε λιγότερους κινδύνους εργατικών ατυχημάτων, μπορεί να εκτίθενται στους ίδιους κινδύνους επαγγελματικών ασθενειών, τους οποίους μάλιστα είναι σε θέση να εντοπίσουν ευκολότερα λόγω επιστημονικής γνώσης.

Το φαινόμενο αυτό – που χρήζει βέβαια εμπειρικής διερεύνησης – ίσως να οφείλεται στην πεποίθηση των επιστημόνων ότι μπορούν να ελέγξουν τους κινδύνους που τους απειλούν ή στη νοοτροπία που αντιμετωπίζει τις καταγγελίες ως αναξιοπρεπή συμπεριφορά. Ίσως ακόμη να οφείλεται στο γεγονός ότι στους φορείς αυτούς συμμετέχουν μισθωτοί, ελεύθεροι επαγγελματίες, αλλά και εργοδότες, δηλαδή ομάδες προσώπων που μπορεί να έχουν αντικρουόμενα συμφέροντα ή, τουλάχιστον, διαφορετικές αντιλήψεις για τα αίτια των εργατικών ατυχημάτων και των επαγγελματικών ασθενειών.

Στον παρακάτω πίνακα φαίνεται το αποτέλεσμα του ελέγχου, δηλαδή αν έγιναν απλώς υποδείξεις, αν ακολούθησε επανέλεγχος ή αν επιβλήθηκε κάποιο είδος κύρωσης. Στο ένα πέμπτο των περιπτώσεων δεν έγινε από τον Επιθεωρητή που του ανατέθηκε η διερεύνηση της καταγγελίας η παραμικρή ενέργεια, πιθανώς επειδή ήταν παντελώς ανυπόστατη. Για παράδειγμα, γείτονες καταγγέλλουν φανταστικούς κινδύνους από οικοδομές των οποίων δεν έχει αρχίσει η κατασκευή, γονείς καταγγέλλουν ότι τα παιδιά τους κινδυνεύουν από εργοδότες στους οποίους όμως δεν εργάζονται κ.ο.κ. Συνολικά, στα τρία τέταρτα των περιπτώσεων (76.35%) η καταγγελία δεν οδηγεί στην επιβολή οποιασδήποτε κύρωσης.

Πίνακας 6.3: ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ ΤΗΣ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΑΣ

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ	ΑΡΙΘΜΟΣ	ΠΟΣΟΣΤΟ	ΑΘΡΟΙΣ.
ΚΑΜΜΙΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑ	31	20.95	20.95
ΥΠΟΔΕΙΞΕΙΣ	63	42.57	63.51
ΕΠΑΝΕΛΕΓΧΟΣ	19	12.84	76.35
ΜΗΝΥΣΗ	3	2.03	78.38
ΔΙΑΚΟΠΗ	10	6.76	85.14
ΜΗΝΥΤΗΡΙΑ ΑΝΑΦΟΡΑ	10	6.76	91.89
ΠΡΟΣΤΙΜΟ	10	6.76	98.65
ΑΝΑΦΟΡΑ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΙΜΟ	2	1.35	100.00
ΣΥΝΟΛΑ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ	148	100.00	

Στον επόμενο πίνακα παρουσιάζονται μαζί δύο μεταβλητές, η ταυτότητα του καταγγέλοντα και ο τομέας οικονομικής δραστηριότητας, σε μια προσπάθεια να ανιχνευθεί μια πιθανή σχέση τους.²⁶⁵ Όπως φαίνεται, υπάρχουν κάποιοι συνδυασμοί που εμφανίζονται πολύ συχνότερα από άλλους. Για παράδειγμα, στα τεχνικά έργα οι καταγγελίες γίνονται κατά κανόνα από αγνώστους ή από γείτονες, ενώ στη μεταποίηση (βιομηχανίες και βιοτεχνίες), οι καταγγελίες γίνονται συνήθως από αγνώστους, ομοιοεπαγγελματικά σωματεία ή άλλα σωματεία. Οι γείτονες δεν καταγγέλλουν ποτέ επιχειρήσεις εμπορίου ή παροχής υπηρεσιών, ούτε βέβαια δημόσιες υπηρεσίες, μάλλον επειδή αυτές δεν εναποθέτουν μπάζα ή άλλα απόβλητα, δεν προκαλούν θόρυβο κλπ.

Πίνακας 6.4: ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ ΚΑΤΑ ΕΙΔΟΣ ΚΑΤΑΓΓΕΛΟΝΤΑ ΚΑΙ ΤΟΜΕΑ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ

ΚΑΤΑΓΓΕΛΩΝ	ΤΕΧΝΙΚΑ ΕΡΓΑ	ΜΕΤΑΠΟΙΗΣΗ	ΕΜΠΟΡΙΟ	ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ	ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	ΣΥΝΟΛΑ
ΑΓΝΩΣΤΟΣ	26	11	6	9	1	53
(ΠΟΣΟΣΤΟ %)	43.33	25.00	40.00	34.62	33.33	35.81
ΑΛΛΟΣ	7	5	1	3	0	16
(ΠΟΣΟΣΤΟ %)	11.67	11.36	6.67	11.54	0.00	10.81
ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΟΣ	1	5	4	4	2	16
(ΠΟΣΟΣΤΟ %)	1.67	11.36	26.67	15.38	66.67	10.81
ΣΩΜΑΤΕΙΟ	0	9	1	7	0	17
(ΠΟΣΟΣΤΟ %)	0.00	20.45	6.67	26.92	0.00	11.49
ΟΜΟΙΟΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΟ	3	11	1	3	0	18
(ΠΟΣΟΣΤΟ %)	5.00	25.00	6.67	11.54	0.00	12.16
ΓΕΙΤΟΝΑΣ	19	2	0	0	0	21
(ΠΟΣΟΣΤΟ %)	31.67	4.55	0.00	0.00	0.00	14.19
ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΗΣ	4	1	2	0	0	7
(ΠΟΣΟΣΤΟ %)	6.67	2.27	13.33	0.00	0.00	4.73
ΣΥΝΟΛΑ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ	60	44	15	26	3	148
(ΠΟΣΟΣΤΟ %)	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

²⁶⁵ Η μέθοδος αυτή (cross-tabulation) είναι η ενδεδειγμένη όταν αντιμετωπίζει κανείς ποιοτικές μεταβλητές που μπορούν να λάβουν λίγες διακριτές τιμές (Hamilton, 2003, pp. 97-100).

Pearson $\chi^2(24) = 72.4574$ Pr = 0.000

Ο έλεγχος χ^2 του Pearson δείχνει ότι η σχέση μεταξύ της ταυτότητας του καταγγέλοντα και του τομέα οικονομικής δραστηριότητας είναι στατιστικά σημαντική (Hamilton, 2003, pp. 98-99).

Αν δοκιμαστεί ένα άλλο ζεύγος μεταβλητών, δηλαδή η ταυτότητα του καταγγέλοντα και το αποτέλεσμα του ελέγχου, προκύπτουν τα εξής συμπεράσματα (ο αντίστοιχος πίνακας παραλείπεται): Η περίπτωση της καμμιάς ενέργειας εμφανίζεται για κάθε είδος καταγγέλοντα, η περίπτωση των απλών υποδείξεων (χωρίς επανέλεγχο ή κυρώσεις) εμφανίζεται συχνότερα στις καταγγελίες αγνώστων, σωματείων και μεμονωμένων εργαζομένων, ενώ επανέλεγχος γίνεται κατά κανόνα για τις καταγγελίες αγνώστων. Και πάλι το χ^2 του Pearson οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η μηδενική υπόθεση της ανεξαρτησίας των μεταβλητών πρέπει να απορριφθεί.

Στον επόμενο πίνακα παρουσιάζονται μαζί το αποτέλεσμα του ελέγχου και ο τομέας οικονομικής δραστηριότητας και προκύπτουν μερικά βασικά χαρακτηριστικά της λειτουργίας του ΚΕ.Π.Ε.Κ.:

(α) Η διακοπή εργασιών εμφανίζεται αποκλειστικά στα τεχνικά έργα και ποτέ σε άλλου είδους επιχειρήσεις.

(β) Στη δημόσια διοίκηση δεν επιβάλλεται κανενός είδους κύρωση, αλλά γίνονται μόνο υποδείξεις, χωρίς καν επανέλεγχο.²⁶⁶

(γ) Οι απλές υποδείξεις αποτελούν τη συνηθέστερη περίπτωση σε όλους τους τομείς οικονομικής δραστηριότητας. Γενικά, υπάρχει μια παράδοση προτίμησης στην ενημέρωση και την πειθώ έναντι της άμεσης επιβολής κυρώσεων.²⁶⁷

(δ) Ο συνδυασμός ποινικών και διοικητικών κυρώσεων (μηνυτήρια αναφορά και πρόστιμο) είναι πολύ σπάνιος αφού εμφανίζεται μόλις δύο φορές, αν και όπως αναφέρθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, είναι ιδιαίτερα αποτελεσματικός στη μείωση της πιθανότητας να γίνει εργατικό ατύχημα.

Για μια ακόμη φορά, το χ^2 του Pearson οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η μηδενική υπόθεση της ανεξαρτησίας των μεταβλητών πρέπει να απορριφθεί.

²⁶⁶ Βλέπε σχετικά την ενότητα 5.3 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΠΟΙΝΙΚΕΣ ΚΥΡΩΣΕΙΣ

²⁶⁷ Βλέπε σχετικά την ενότητα 2.6 ΤΑ ΟΡΙΑ ΤΗΣ ΣΥΝΑΙΝΕΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΥΤΟΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

Πίνακας 6.5: ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ ΚΑΤΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ ΤΗΣ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΑΣ ΚΑΙ ΤΟΜΕΑ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ	ΤΕΧ. ΕΡΓΑ	ΜΕΤΑΠ.	ΕΜΠΟΡΙΟ	ΥΠΗΡΕΣ.	ΔΗΜΟΣΙΑ	ΣΥΝΟΛΑ
ΚΑΜΜΙΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑ	11	12	1	6	1	31
(ΠΟΣΟΣΤΟ %)	18.33	27.27	6.67	23.08	33.33	20.95
ΥΠΟΔΕΙΞΕΙΣ	12	21	12	16	2	63
(ΠΟΣΟΣΤΟ %)	20.00	47.73	80.00	61.54	66.67	42.57
ΕΠΑΝΕΛΕΓΧΟΣ	12	3	1	3	0	19
(ΠΟΣΟΣΤΟ %)	20.00	6.82	6.67	11.54	0.00	12.84
ΜΗΝΥΣΗ	0	3	0	0	0	3
(ΠΟΣΟΣΤΟ %)	0.00	6.82	0.00	0.00	0.00	2.03
ΔΙΑΚΟΠΗ	10	0	0	0	0	10
(ΠΟΣΟΣΤΟ %)	16.67	0.00	0.00	0.00	0.00	6.76
ΜΗΝΥΤΗΡΙΑ ΑΝΑΦΟΡΑ	7	3	0	0	0	10
(ΠΟΣΟΣΤΟ %)	11.67	6.82	0.00	0.00	0.00	6.76
ΠΡΟΣΤΙΜΟ	7	2	0	1	0	10
(ΠΟΣΟΣΤΟ %)	11.67	4.55	0.00	3.85	0.00	6.76
ΑΝΑΦΟΡΑ & ΠΡΟΣΤΙΜΟ	1	0	1	0	0	2
(ΠΟΣΟΣΤΟ %)	1.67	0.00	6.67	0.00	0.00	1.35
ΣΥΝΟΛΑ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ	60	44	15	26	3	148
(ΠΟΣΟΣΤΟ %)	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Pearson $\chi^2(28) = 57.3148$ Pr = 0.001

Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, στο βιβλίο καταγγελιών περιλαμβάνεται και το περιεχόμενο της καταγγελίας, δηλαδή μια σύντομη περιγραφή των κινδύνων που υποτίθεται ότι δημιουργούνται από κάποια δραστηριότητα. Από την περιγραφή αυτή μπορεί να συμπεράνει κανείς αν το περιεχόμενο της καταγγελίας εμπίπτει στην κύρια αρμοδιότητα του ΚΕ.Π.Ε.Κ. – που είναι η υγεία και η ασφάλεια των εργαζομένων – ή όχι. Έτσι, εκτός από τις μεταβλητές που χρησιμοποιήθηκαν παραπάνω και που έχουν αντικειμενικό χαρακτήρα, δημιουργήθηκε και μια υποκειμενική μεταβλητή (core) που στόχο έχει να μετατρέψει το περιεχόμενο της καταγγελίας – που είναι εκφρασμένο περιγραφικά – σε μορφή κατάλληλη για επεξεργασία.

Η νέα αυτή μεταβλητή λαμβάνει την τιμή «άσχετο» αν το περιεχόμενο δεν έχει σχέση με την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων αλλά με ζητήματα όπως η εξεύρεση εργασίας για τα μέλη των ομοιοεπαγγελματικών σωματείων, η όχληση που υφίστανται οι γείτονες από την ανέγερση μιας οικοδομής κ.ο.κ. Η μεταβλητή λαμβάνει την τιμή «σχετικό» αν το περιεχόμενο της καταγγελίας έχει άμεση σχέση με την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων, δηλαδή με απειλές που δημιουργούνται από τους χώρους και τον εξοπλισμό εργασίας, από την έκθεση σε φυσικούς, χημικούς ή βιολογικούς παράγοντες κλπ. Όπως φαίνεται από τον παρακάτω πίνακα, τα

δύο τρίτα περίπου των καταγγελιών κατατάσσονται ως «άσχετες» και το ένα τρίτο ως «σχετικές».

Πίνακας 6.6: ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ ΣΕ ΑΣΧΕΤΕΣ ΚΑΙ ΣΧΕΤΙΚΕΣ

	ΑΡΙΘΜΟΣ	ΠΟΣΟΣΤΟ	ΑΘΡΟΙΣΜΑ
ΑΣΧΕΤΗ	100	67.57	67.57
ΣΧΕΤΙΚΗ	48	32.43	100.00
ΣΥΝΟΛΑ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ	148	100.00	

Το γεγονός ότι μια καταγγελία μπορεί να θεωρηθεί «άσχετη» με την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων, δεν σημαίνει ότι η επιχείρηση την οποία αφορά δεν θα ελεγχθεί. Η καταγγελία αποτελεί μια αφορμή για έλεγχο, ενώ οι Επιθεωρητές Εργασίας – που σε τελική ανάλυση είναι δημόσιοι υπάλληλοι – δεν θέλουν «να εκτεθούν»: συχνά οι καταγγέλοντες είναι συνδικαλιστές με προνομιακή πρόσβαση σε πολιτικούς ή τον τύπο, πρόσβαση που δεν θα διστάσουν να χρησιμοποιήσουν για να επιτύχουν το στόχο τους.²⁶⁸ Έτσι, ο Επιθεωρητής Εργασίας που αναλαμβάνει μια υπόθεση θα πραγματοποιήσει συνήθως έναν επιτόπιο έλεγχο, ακόμη κι αν πιστεύει ότι ο έλεγχος αυτός δεν θα έχει ουσιαστικό αποτέλεσμα. Όπως χαρακτηριστικά φαίνεται στον Πίνακα 6.7, μόνο το 30% των «άσχετων» καταγγελιών δεν οδηγούν σε καμία ενέργεια, ενώ στο 70% των περιπτώσεων, γίνεται τουλάχιστον ένας επιτόπιος έλεγχος.

Φυσικά, ακόμη και «άσχετες» καταγγελίες μπορεί να οδηγήσουν στην ανακάλυψη επιχειρήσεων με σοβαρούς κινδύνους για τους εργαζομένους και στις αντίστοιχες υποδείξεις ή κυρώσεις. Στον παρακάτω πίνακα φαίνονται περιπτώσεις που «άσχετες» καταγγελίες οδήγησαν στην επιβολή κυρώσεων, πράγμα που γίνεται βέβαια σπανιότερα απ' ό,τι στην περίπτωση των «σχετικών». Αρκετά ξεκάθαρο είναι πάντως ότι η περίπτωση της καμμιάς ενέργειας σχετίζεται με τις «άσχετες» καταγγελίες.

²⁶⁸ Για το πολύπλοκο περιβάλλον στο οποίο είναι υποχρεωμένοι να δρουν οι Επιθεωρητές Εργασίας και τους συμβιβασμούς στους οποίους οδηγεί, βλέπε την ενότητα 2.2 ΙΔΙΩΤΙΚΟΣ Ή ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ;

Πίνακας 6.7: ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ ΚΑΤΑ ΤΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ ΤΗΣ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΑΣ ΣΕ ΑΣΧΕΤΕΣ ΚΑΙ ΣΧΕΤΙΚΕΣ

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ	ΑΣΧΕΤΟ	ΣΧΕΤΙΚΟ	ΣΥΝΟΛΟ
ΚΑΜΜΙΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑ	30	1	31
(ΠΟΣΟΣΤΟ %)	30.00	2.08	20.95
ΥΠΟΔΕΙΞΕΙΣ	40	23	63
(ΠΟΣΟΣΤΟ %)	40.00	47.92	42.57
ΕΠΑΝΕΛΕΓΧΟΣ	11	8	19
(ΠΟΣΟΣΤΟ %)	11.00	16.67	12.84
ΜΗΝΥΣΗ	3	0	3
(ΠΟΣΟΣΤΟ %)	3.00	0.00	2.03
ΔΙΑΚΟΠΗ	6	4	10
(ΠΟΣΟΣΤΟ %)	6.00	8.33	6.76
ΜΗΝΥΤΗΡΙΑ ΑΝΑΦΟΡΑ	4	6	10
(ΠΟΣΟΣΤΟ %)	4.00	12.50	6.76
ΠΡΟΣΤΙΜΟ	6	4	10
(ΠΟΣΟΣΤΟ %)	6.00	8.33	6.76
ΑΝΑΦΟΡΑ & ΠΡΟΣΤΙΜΟ	0	2	2
(ΠΟΣΟΣΤΟ %)	0.00	4.17	1.35
ΣΥΝΟΛΑ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ	100	48	148
(ΠΟΣΟΣΤΟ %)	100.00	100.00	100.00

Pearson $\chi^2(7) = 22.9533$ Pr = 0.002

6.4 ΣΧΕΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΑΣΧΕΤΕΣ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΕΣ

Αφού οι πιθανές εξαρτημένες μεταβλητές μπορούν να λάβουν μόνο δύο τιμές δεν είναι δυνατό να χρησιμοποιηθεί γραμμική παλινδρόμηση. Μια κατάλληλη κατανομή είναι η λογιστική κατανομή πιθανότητας και το αντίστοιχο υπόδειγμα θα είναι το logit. Θα δοκιμαστεί πρώτα ένα υπόδειγμα με εξαρτημένη μεταβλητή το *core* και ερμηνευτικές μεταβλητές όλες εκείνες που θα μπορούσαν να ερμηνεύσουν το πότε μια καταγγελία έχει «άσχετο» ($Y = 0$) και πότε «σχετικό» ($Y = 1$) περιεχόμενο. Οι ερμηνευτικές μεταβλητές στο υπόδειγμα αυτό ανήκουν σε δύο κατηγορίες: η πρώτη αφορά την ταυτότητα του καταγγέλοντα (*εργαζόμενος, επιχειρησιακό ή εργοστασιακό σωματείο, ομοιεπαγγελματικό σωματείο, γείτονας, ανταγωνιστής*) και η δεύτερη τον τομέα δραστηριότητας της καταγγελλόμενης επιχείρησης (*μεταποίηση, τεχνικά έργα, εμπόριο, υπηρεσίες, δημόσια διοίκηση*).²⁶⁹

²⁶⁹ Αντίστοιχα με όσα αναφέρθηκαν για τα υποδείγματα του προηγούμενου κεφαλαίου, θεωρείται ότι ένα σύνολο παραγόντων – που αφορούν την ταυτότητα του καταγγέλοντα και τον τομέα δραστηριότητας της καταγγελλόμενης επιχείρησης – που αποτελούν το διάνυσμα των ερμηνευτικών μεταβλητών x εξηγούν το αποτέλεσμα, έτσι ώστε:

$$\begin{aligned} \text{Prob}(Y = 1) &= F(x, \beta) \\ \text{Prob}(Y = 0) &= 1 - F(x, \beta) \end{aligned}$$

Πίνακας 6.8: ΥΠΟΔΕΙΓΜΑ LOGIT ΜΕ ΕΞΑΡΤΗΜΕΝΗ ΜΕΤΑΒΛΗΤΗ ΤΟ core

ΕΡΜΗΝΕΥΤΙΚΗ ΜΕΤΑΒΛΗΤΗ	ΜΕΤΑΒΛΗΤΗ ΣΤΑ ΕΛΛΗΝΙΚΑ	ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΣ	ΤΥΠΙΚΟ ΣΦΑΛΜΑ	z	P> z
worker	ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΟΣ	-1.032315	.6929344	-1.49	0.136
union	ΣΩΜΑΤΕΙΟ	-.0690598	.6058365	-0.11	0.909
omoioepag	ΟΜΟΙΟΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΟ	-2.537235	1.079829	-2.35	0.019
neighbor	ΓΕΙΤΟΝΑΣ	-1.217302	.6994643	-1.74	0.082
competitor	ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΗΣ	-.151735	.8561109	-0.18	0.859
manuf	ΜΕΤΑΠΟΙΗΣΗ	-1.293612	.6911325	-1.87	0.061
constr	ΤΕΧΝΙΚΑ ΕΡΓΑ	-1.473525	.6864397	-2.15	0.032
services	ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ	-1.175267	.7335554	-1.60	0.109
government	ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	.5441129	1.405824	0.39	0.699
_cons	ΣΤΑΘΕΡΟΣ ΟΡΟΣ	.8809202	.6210157	1.42	0.156

Αριθμός παρατηρήσεων = 148 LR $\chi^2(9) = 21.77$ Prob > $\chi^2 = 0.0096$ ψευδο- $R^2 = 0.1167$

Ο συνολικός έλεγχος χ^2 δείχνει ότι οι μεταβλητές έχουν ταυτόχρονη στατιστική σημαντικότητα. Οι 105 από τις 148 συνολικά καταγγελίες ταξινομούνται σωστά από τα υπόδειγμα, δηλαδή το αντίστοιχο ποσοστό είναι 70.95%.

Από τις ερμηνευτικές μεταβλητές οι δύο (*ομοιοεπαγγελματικό σωματείο* και *τεχνικά έργα*) είναι ατομικά στατιστικά σημαντικές, ενώ άλλες δύο (*γείτονας* και *μεταποίηση*) πλησιάζουν να γίνουν. Οι μεταβλητές αυτές έχουν αρνητικό πρόσημο: αν η καταγγελία προέρχεται από ομοιοεπαγγελματικό σωματείο μειώνεται η πιθανότητα να έχει άμεση σχέση με την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων, σε σχέση με την ομάδα αναφοράς που είναι ο άγνωστος καταγγέλων. Αντίστοιχα, αν η καταγγελία αφορά τεχνικό έργο, μειώνεται η πιθανότητα να έχει άμεση σχέση με την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων, σε σχέση με την ομάδα αναφοράς που είναι το εμπόριο. Αντιθέτως, δεν φαίνεται να διαφέρει η συμπεριφορά των επιχειρησιακών ή εργοστασιακών σωματείων – όπως και των ανταγωνιστών – από την ομάδα αναφοράς (άγνωστος καταγγέλων).

Το ζητούμενο είναι η μορφή που θα έχει το $F(x, \beta)$. Όπως και στα υποδείγματα του προηγούμενου κεφαλαίου, η χρησιμοποίηση της γραμμικής παλινδρόμησης έχει σοβαρά μειονεκτήματα, όπως ότι ο διαταρακτικός όρος είναι ετεροσκεδαστικός με τρόπο που εξαρτάται από το β ή η αβεβαιότητα για το αν οι προβλέψεις που θα προκύψουν θα μοιάζουν με πιθανότητες (Greene, 2000, p. 813).

6.5 ΕΠΙΒΟΛΗ ΚΥΡΩΣΕΩΝ

Όπως όμως αναφέρθηκε και παραπάνω, το γεγονός ότι μια καταγγελία μπορεί να θεωρηθεί «άσχετη» με την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων, δεν σημαίνει ότι η επιχείρηση την οποία αφορά δεν θα ελεγχθεί, ενώ ακόμη και «άσχετες» καταγγελίες μπορεί να οδηγήσουν στην ανακάλυψη επιχειρήσεων με σοβαρούς κινδύνους για τους εργαζομένους και πιθανώς σε κυρώσεις. Για να εξεταστεί η επίδραση των ερμηνευτικών μεταβλητών στις κυρώσεις το ρόλο της εξαρτημένης μεταβλητής πρέπει να έχει μια νέα μεταβλητή (penalty) που λαμβάνει την τιμή ένα αν επιβλήθηκαν κυρώσεις: λαμβάνει δηλαδή την τιμή ένα αν έστω και μία από τις αντίστοιχες μεταβλητές του Πίνακα 6.3 – διακοπή, μηνυτήρια αναφορά, πρόστιμο, μηνυτήρια αναφορά & πρόστιμο – έχει την τιμή ένα.

Η μεταβλητή *σχετικό με Y & A* (core) γίνεται πλέον ερμηνευτική μεταβλητή, σε μια προσπάθεια να εξεταστεί αν η άμεση σχέση του περιεχομένου της καταγγελίας με την υγεία και την ασφάλεια αυξάνει την πιθανότητα επιβολής κυρώσεων: κάτι τέτοιο φαίνεται λογικό, αλλά δεν είναι αυτονόητο.

Πίνακας 6.9: ΥΠΟΔΕΙΓΜΑ LOGIT ΜΕ ΕΞΑΡΤΗΜΕΝΗ ΜΕΤΑΒΛΗΤΗ ΤΟ penalty

ΕΡΜΗΝΕΥΤΙΚΗ ΜΕΤΑΒΛΗΤΗ	ΜΕΤΑΒΛΗΤΗ ΣΤΑ ΕΛΛΗΝΙΚΑ	ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΣ	ΤΥΠΙΚΟ ΣΦΑΛΜΑ	z	P> z
core	ΣΧΕΤΙΚΟ ΜΕ Y&A	1.95513	.5823236	3.36	0.001
union	ΣΩΜΑΤΕΙΟ	.8550667	1.025175	0.83	0.404
ομοιοεπαγ	ΟΜΟΙΟΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤ	1.171307	.8830836	1.33	0.185
neighbor	ΓΕΙΤΟΝΑΣ	.660579	.626459	1.05	0.292
competitor	ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΗΣ	2.148185	1.122825	1.91	0.056
manuf	ΜΕΤΑΠΟΙΗΣΗ	1.324166	1.214709	1.09	0.276
constr	ΤΕΧΝΙΚΑ ΕΡΓΑ	3.425443	1.276101	2.68	0.007
commerce	ΕΜΠΟΡΙΟ	.1062985	1.636382	0.06	0.948
_cons	ΣΤΑΘΕΡΟΣ ΟΡΟΣ	-4.685652	1.321712	-3.55	0.000
Αριθμός παρατηρήσεων = 131 LR $\chi^2(8) = 37.08$ Prob > $\chi^2 = 0.0000$ ψευδο-R ² = 0.2546					

Στο παραπάνω υπόδειγμα, ο συνολικός έλεγχος χ^2 δείχνει ότι οι μεταβλητές έχουν ταυτόχρονη στατιστική σημαντικότητα. Οι καταγγελίες που ταξινομούνται σωστά είναι 107 σε σύνολο 131, δηλαδή ποσοστό 81.68%.

Από τις ερμηνευτικές μεταβλητές οι δύο (*σχετικό με Y & A* και *τεχνικά έργα*) είναι ατομικά στατιστικά σημαντικές, ενώ μία (*ανταγωνιστής*) πλησιάζει να γίνει. Οι μεταβλητές αυτές έχουν θετικό πρόσημο: αν η καταγγελία αφορά

τεχνικό έργο (έχοντας υπ' όψιν το αν έχει άμεση σχέση με την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων), αυξάνεται η πιθανότητα να επιβληθούν κυρώσεις σε σχέση με την ομάδα αναφοράς (*υπηρεσίες*). Δύο από τις ερμηνευτικές μεταβλητές προβλέπουν τέλεια την αποτυχία (*εργαζόμενος και δημόσια διοίκηση*), δηλαδή τη μη επιβολή οποιασδήποτε κύρωσης και απορρίπτονται αυτόματα από το υπόδειγμα.

Η μεταβλητή *ανταγωνιστής* πλησιάζει να γίνει στατιστικά σημαντική. Το γεγονός ότι η πιθανότητα επιβολής κυρώσεων αυξάνεται αν η καταγγελία προέρχεται από κάποιον ανταγωνιστή πιθανώς να έχει σχέση με την καλύτερη γνώση της νομοθεσίας για κάποιο ειδικό θέμα που αφορά τον κλάδο ή με το ισχυρότερο κίνητρο που έχει ο ανταγωνιστής να επιμείνει στην καταγγελία του.

Ισχυρότερη πάντως επίδραση στο υπόδειγμα αυτό έχει η μεταβλητή *τεχνικά έργα*. Αυτό είναι πιθανό να οφείλεται στους παρακάτω λόγους:

(α) Στον οικοδομικό κλάδο συμβαίνουν πολλά θανατηφόρα ατυχήματα, όπως άλλωστε παρουσιάστηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο.²⁷⁰

(β) Στον κλάδο αυτό δραστηριοποιούνται κάθε είδους και μεγέθους επιχειρήσεις, με διαφορετικούς χρονικούς ορίζοντες και μεταβαλλόμενους χώρους δραστηριότητας, γεγονός που δεν επιτρέπει τη συστηματική παρακολούθηση της συμμόρφωσής τους.²⁷¹

(γ) Στον κλάδο αυτό χρησιμοποιείται η κύρωση της διακοπής εργασιών, κύρωση που δεν εφαρμόζεται σε κανέναν άλλο τομέα οικονομικής δραστηριότητας.²⁷² Υπάρχει έτσι μεγαλύτερη ευχέρεια επιβολής κυρώσεων απ' ότι στους άλλους τομείς.

6.6 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΧΟΛΙΑ

Απ' όσα εκτέθηκαν παραπάνω, μπορούν να εξαχθούν κάποια συμπεράσματα. Το πρώτο από αυτά είναι ότι οι καταγγελίες δεν αφορούν εξίσου όλους τους τομείς οικονομικής δραστηριότητας, ούτε προέρχονται

²⁷⁰ Βλέπε ενότητα 5.2 ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΤΟΥ ΔΕΙΓΜΑΤΟΣ ΤΩΝ ΑΤΥΧΗΜΑΤΩΝ.

²⁷¹ Βλέπε και ενότητα 2.6 ΤΑ ΟΡΙΑ ΤΗΣ ΣΥΝΑΙΝΕΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΥΤΟΡΡΥΘΜΙΣΗΣ.

²⁷² Βλέπε και ενότητα 2.3 Η ΑΔΕΙΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΚΑΙ Η ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ.

εξίσου από κάθε πηγή. Δεν εμφανίζεται έτσι καμιά καταγγελία για τον πρωτογενή τομέα, ενώ το 40% των καταγγελιών αφορά τις οικοδομές και τα λοιπά τεχνικά έργα. Το γεγονός αυτό σχετίζεται μάλλον με την όχληση που προκαλεί κάθε είδος δραστηριότητας: οι γεωργικές και κτηνοτροφικές εργασίες γίνονται στο ύπαιθρο, ενώ οι αλιευτικές στη θάλασσα και δεν ενοχλούν έτσι κανέναν, ενώ οι οικοδομές χτίζονται κυρίως σε ήδη κατοικημένες περιοχές και ενοχλούν τους γείτονες. Αντίστοιχα, η πηγή της καταγγελίας προτιμά συνήθως να παραμείνει άγνωστη, ενώ οι ανταγωνιστές προβαίνουν σπάνια σε καταγγελίες. Ίσως αυτό να οφείλεται στο φόβο πιθανής εκδίκησης αν τα στοιχεία του καταγγέλοντα γίνουν γνωστά ή στην αντίληψη που επικρατεί ότι το «κάρφωμα» είναι κάτι ανήθικο.

Το δεύτερο συμπέρασμα είναι ότι οι «άσχετες» με την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων καταγγελίες είναι διπλάσιες από τις «σχετικές». Οι καταγγέλοντες δεν φαίνεται να γνωρίζουν τις αρμοδιότητες του ΚΕ.Π.Ε.Κ. ή θέλουν απλώς να εκπληρώσουν άλλους σκοπούς με την καταγγελία τους. Αν για παράδειγμα η καταγγελία προέρχεται από ομοιοεπαγγελματικό σωματείο ή αφορά τεχνικό έργο, μειώνεται η πιθανότητα να έχει άμεση σχέση με την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων: στην πρώτη περίπτωση, στόχος είναι συνήθως η πρόσληψη των μελών του σωματείου, ενώ στη δεύτερη την καταγγελία κάνει συνήθως κάποιος γείτονας που ενοχλείται από τα μπάζα που υπάρχουν στο δρόμο, τη σκόνη κλπ. Ένα λογικό συμπέρασμα – που χρήζει βέβαια εμπειρικής διερεύνησης – είναι ότι οι καταγγέλοντες καταφεύγουν στο ΚΕ.Π.Ε.Κ. γιατί δεν ικανοποιούνται από τις άλλες δημόσιες υπηρεσίες (για παράδειγμα πολεοδομικά γραφεία ή αστυνομικά τμήματα) που είναι πραγματικά αρμόδιες για τα προβλήματα που τους απασχολούν.

Το τρίτο συμπέρασμα είναι ότι στα τρία τέταρτα των περιπτώσεων η καταγγελία δεν οδηγεί στην επιβολή οποιασδήποτε κύρωσης, ενώ στο ένα πέμπτο δεν γίνεται η παραμικρή ενέργεια: η αδράνεια αυτή εμφανίζεται κατά κανόνα όταν πρόκειται για «άσχετη» καταγγελία. Από την άλλη, αν η καταγγελία έχει άμεση σχέση με την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων, αν η καταγγελία προέρχεται από κάποιον ανταγωνιστή ή αν αφορά τεχνικό

έργο, αυξάνεται η πιθανότητα να επιβληθούν κυρώσεις. Άλλωστε, στα τεχνικά έργα χρησιμοποιείται και η διοικητική κύρωση της διακοπής εργασιών.

Από τα παραπάνω, δεν προκύπτει ότι οι καταγγελίες οδηγούν στον εντοπισμό των πιο επικίνδυνων χώρων εργασίας και δεν φαίνεται να υπάρχει κάποιος ουσιαστικός λόγος να δίνεται στη διερεύνηση των καταγγελιών μεγαλύτερη βαρύτητα απ' ότι στις υπόλοιπες ελεγκτικές δραστηριότητες του ΚΕ.Π.Ε.Κ. Αυτό που μάλλον πρέπει να γίνει είναι μια συστηματική προσπάθεια ξεδιαλέγματος, έτσι ώστε οι άσχετες με την υγεία και την ασφάλεια καταγγελίες να διαβιβάζονται στις κατά περίπτωση αρμόδιες υπηρεσίες και οι προφανώς ανυπόστατες να αρχειοθετούνται άμεσα. Με τον τρόπο αυτό θα γίνει ευκολότερη και ταχύτερη η διερεύνηση όσων από τις καταγγελίες είναι βάσιμες και σχετικές. Επειδή όμως η ευθυνοφοβία²⁷³ και η τάση για διατήρηση της υπάρχουσας κατάστασης αποτρέπουν συνήθως την αλλαγή στάσης στις δημόσιες υπηρεσίες (όπως το ΚΕ.Π.Ε.Κ.), μάλλον η πρωτοβουλία θα πρέπει να προέλθει από την ηγεσία του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.ΕΠ.Ε.) ή ακόμη και του Υπουργείου Απασχόλησης.

²⁷³ Η νοοτροπία αυτή διατυπώνεται συνήθως με εκφράσεις του τύπου «θα εκτεθούμε», «θα μπλέξουμε» κ.ο.κ.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η αγορά εργασίας έχει σοβαρές διαφορές από άλλες (όπως οι περισσότερες αγορές προϊόντων), τόσο σοβαρές που δεν μπορεί να αφηθεί να λειτουργήσει μόνη της, χωρίς δηλαδή καμμία κοινωνική παρέμβαση. Ιδίως όσον αφορά τα θέματα που σχετίζονται με την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων, παρατηρείται η ύπαρξη μιας σειράς χαρακτηριστικών που δεν επιτρέπουν την ικανοποιητική λειτουργία της αγοράς εργασίας. Το πρώτο από αυτά είναι η ανεπαρκής πληροφόρηση για τους κινδύνους και η ασυμμετρία στην πληροφόρηση μεταξύ εργοδότη και εργαζομένου. Παρατηρείται επίσης αδυναμία επεξεργασίας όλων των πληροφοριών και συνεπώς αδυναμία λήψης ορθολογικών αποφάσεων υπό συνθήκες αβεβαιότητας, φαινόμενο που συνήθως ονομάζεται «περιορισμένη ορθολογικότητα».

Εκτός από τα παραπάνω, οι συμβαλλόμενες πλευρές δεν διαπραγματεύονται από θέση ισότητας: ο εργοδότης είναι ο οικονομικά ισχυρός και μπορεί κατά κανόνα να επιβάλλει τους όρους του, γεγονός που τείνει να καταστήσει την «ελευθερία των συμβάσεων» μια πλασματική κατασκευή. Ταυτόχρονα, η ανεργία αποδυναμώνει τη διαπραγματευτική θέση του εργαζομένου και, σε συνδυασμό με την εξασθένηση των εργατικών συνδικάτων, ενισχύει ακόμη περισσότερο την εργοδοτική πλευρά. Επιπλέον, η παγκοσμιοποίηση, με τη δυνατότητα μετεγκατάστασης των επιχειρήσεων που προσφέρει, αποτελεί έναν ακόμη μοχλό πίεσης κατά των εργαζομένων κι ένα βολικό άλλοθι για τον εργοδότη.

Το πρώτο βασικό συμπέρασμα που προκύπτει λοιπόν, είναι ότι δεν υπάρχουν οι προϋποθέσεις ώστε οι μηχανισμοί της αγοράς εργασίας να λειτουργήσουν ικανοποιητικά στην περίπτωση των εργατικών ατυχημάτων, αλλά και των επαγγελματικών ασθενειών. Φυσικά, το πρόβλημα αυτό δεν αφορά μόνο τον κάθε εργοδότη και τους εργαζομένους του, αλλά και την κοινωνία συνολικά, αφού ένα μεγάλο τμήμα του κόστους διαχέεται στα συστήματα δημόσιας υγείας και κοινωνικής ασφάλισης και τελικά, αναλαμβάνεται από τους φορολογουμένους. Ταυτόχρονα, τα εργατικά ατυχήματα και οι επαγγελματικές ασθένειες μειώνουν την παραγωγικότητα

των παθόντων και τελικά τη συνολική παραγωγικότητα της χώρας. Όσον δε αφορά τα μεγάλης έκτασης τεχνολογικά ατυχήματα, αυτά δεν απειλούν μόνο τους εργαζομένους, αλλά και τους περιοίκους και το περιβάλλον. Συνεπώς, η κοινωνία δικαιούται να έχει λόγο για τα ζητήματα υγείας και ασφάλειας και έχει συμφέρον να περιοριστούν τα εργατικά ατυχήματα.

Ένας από τους βασικούς μηχανισμούς που παρέχει η κοινωνία στα θύματα ατυχημάτων κάθε είδους είναι η δυνατότητα προσφυγής στα πολιτικά δικαστήρια για τη λήψη αποζημίωσης. Στην περίπτωση των εργατικών ατυχημάτων, η δυνατότητα αυτή αντιμετωπίζει κάποιους περιορισμούς, αφού οι δικαστικές αποφάσεις εκδίδονται συνήθως με μεγάλη χρονική καθυστέρηση, ενώ ο παθών έχει άμεση οικονομική ανάγκη και περιορισμένους πόρους. Η αβεβαιότητα είναι εγγενής στη δικαστική διαμάχη: ο εργαζόμενος δεν ξέρει αν τελικά θα του επιδικαστεί αποζημίωση και τι ύψος θα έχει, ενώ στο μεταξύ η επιχείρηση μπορεί να έχει πτωχεύσει. Επομένως, η προσφυγή των παθόντων στα πολιτικά δικαστήρια δεν είναι από μόνη της επαρκής για τον περιορισμό του κινδύνου και απαιτείται η ταυτόχρονη ύπαρξη ενός ελεγκτικού μηχανισμού που θα μπορεί να δρα, όχι μόνο κατασταλτικά, αλλά και προληπτικά, αξιοποιώντας ταυτόχρονα τις καταγγελίες που λαμβάνει.

Ο ελεγκτικός αυτός μηχανισμός πρέπει να είναι δημόσιος και να στελεχώνεται από δημοσίους υπαλλήλους με αυξημένη ανεξαρτησία στη δράση τους. Ο βασικότερος λόγος γι' αυτό είναι ότι ο επιθεωρητής εργασίας ξεκινώντας τη διαδικασία επιβολής διοικητικών και ποινικών κυρώσεων ενοχλεί τους εργοδότες, κάποιοι από τους οποίους μπορεί να είναι κοινωνικά και οικονομικά ισχυροί και να διαθέτουν υψηλές διασυνδέσεις. Ένας άλλος λόγος είναι η αναγκαιότητα συνεπούς τήρησης των διοικητικών διαδικασιών που σχετίζονται με την προστασία του πολίτη, τη διάκριση των εξουσιών ή την ίση μεταχείριση όλων από το κράτος. Η μονιμότητα στο δημόσιο έχει βέβαια και μια σημαντική παρενέργεια που είναι η φυγοπνία, η αντιμετώπιση της οποίας αποτελεί δύσκολο εγχείρημα και δεν μπορεί να επιτευχθεί με τη θέσπιση απλώς κάποιων ποσοτικών στόχων.

Ένας τέτοιος δημόσιος ελεγκτικός μηχανισμός λειτουργεί και στη χώρα μας. Η αποτελεσματικότητα της δράσης του στους Νομούς Θεσσαλονίκης και Κιλκίς διερευνάται οικονομικά με όσα στοιχεία έγινε δυνατό να συγκεντρωθούν. Βασικός στόχος της διερεύνησης αυτής είναι να διαπιστωθεί αν οι επιχειρήσεις που υφίστανται ελέγχους και κυρώσεις, καθίστανται ασφαλέστερες για τους εργαζομένους τους. Τα περισσότερα από τα υποδείγματα που δοκιμάζονται δεν μπορούν να περιγράψουν ικανοποιητικά την επίδραση των κυρώσεων στην πιθανότητα να λάβει χώρα ένα σοβαρό εργατικό ατύχημα. Φαίνεται πάντως, ότι αρκετά είδη κυρώσεων έχουν κάποια επίδραση, οδηγώντας σε μείωση των εργατικών ατυχημάτων.

Λόγω της συμμετοχής της χώρας μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, στη διατριβή αναλύονται τόσο η κατάσταση που επικρατεί ως προς τα εργατικά ατυχήματα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όσο και η πορεία της τελευταίας στον τομέα αυτό από την αρχική αδράνεια στη μετέπειτα δραστηριοποίηση. Τα πρώτα χρόνια μετά την ίδρυσή της, η τότε ΕΟΚ δεν έδειχνε ιδιαίτερη μέριμνα για τα θέματα υγείας και ασφάλειας των εργαζομένων ή γενικότερα την κοινωνική πολιτική. Σταδιακά όμως, η Ευρωπαϊκή Ένωση αύξησε την παρέμβασή της, κυρίως με την έκδοση δευτερογενούς νομοθεσίας με προεξάρχουσες τις Οδηγίες. Προς την κατεύθυνση αυτή βοήθησαν από τη μια το δόγμα της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έναντι των εθνικών και από την άλλη ο περιορισμός της δυνατότητας των μεμονωμένων κρατών – μελών να προβάλουν βέτο. Έγινε έτσι δυνατή η έκδοση δεκάδων Οδηγιών για θέματα υγείας και ασφάλειας των εργαζομένων, Οδηγιών που ενσωματώνονται στα εθνικά δίκαια.

Μπορεί η νομοθεσία να είναι βασικά ευρωπαϊκής προέλευσης, ο ειδικός μηχανισμός επιβολής της όμως είναι εθνικός: όχι μόνο δεν υπάρχει μια ευρωπαϊκή επιθεώρηση εργασίας, αλλά ούτε καν ένα ευρωπαϊκό μοντέλο καθολικά αποδεκτό ή και υποχρεωτικό. Η εφαρμογή της νομοθεσίας επαφίεται έτσι στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές των οποίων τα οργανωσιακά χαρακτηριστικά καθορίζονται κυρίως από τις επιμέρους κυβερνήσεις και από την παράδοση της κάθε χώρας. Τα οργανωσιακά αυτά χαρακτηριστικά έχουν μεγάλη σημασία. Η ανθρώπινη προσοχή δεν μπορεί να εστιαστεί στα πάντα

ταυτόχρονα. Έτσι, παρ' όλο που ο άνθρωπος δρα σε ένα περιβάλλον ιδιαίτερα πλούσιο σε πληροφορίες, πρέπει αυτές να τραβήξουν την προσοχή του για να μπορέσει να τις αξιοποιήσει. Η οργάνωση αποτελεί το φίλτρο για τις εισερχόμενες πληροφορίες: η ιεραρχική δομή ομαδοποιεί τις δραστηριότητες, τις πληροφορίες και το προσωπικό σε κατηγορίες καθορίζοντας το ρόλο του καθενός, καθώς και τα ζητήματα που θα λαμβάνονται κάθε φορά υπ' όψιν ως σχετικά. Έτσι, η οριζόντια εξειδίκευση, ο βαθμός δηλαδή που διάφορα αντικείμενα αποτελούν αρμοδιότητα της ίδιας ή διαφορετικών υπηρεσιών, καθορίζει κατά ένα μεγάλο μέρος τον ενιαίο ή όχι χαρακτήρα της αντιμετώπισής τους. Αντίστοιχα, ο αριθμός των υπαλλήλων μιας υπηρεσίας μπορεί να καθορίζει τη δυνατότητά της να αναπτύσσει εναλλακτικές στρατηγικές ή να εφαρμόζει τις τελικές αποφάσεις.

Ο κύριος μηχανισμός επιβολής της εργατικής νομοθεσίας και βέβαια της νομοθεσίας για την υγεία και την ασφάλεια στην Ελλάδα είναι το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (ΣΕΠΕ). Το ΣΕΠΕ υπάγεται στο Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, το οποίο λαμβάνει και τις βασικές αποφάσεις για θέματα στρατηγικής, προσλήψεων, ίδρυσης νέων τμημάτων και χρηματοδότησης. Ο διορισμός του κάθε φορά επικεφαλής του ΣΕΠΕ (Ειδικού Γραμματέα) γίνεται κατά κανόνα από τις τάξεις των στελεχών του κυβερνώντος κόμματος, χωρίς να προηγηθεί σχετική δημόσια προκήρυξη. Επιπλέον, τα πρόσωπα που στελεχώνουν τις μετακλητές (δηλαδή πολιτικές) θέσεις στο Υπουργείο και το ΣΕΠΕ δεν είναι συνήθως στελέχη πρώτης γραμμής, γεγονός που μάλλον δείχνει ότι δεν πρόκειται για επίζητες θέσεις που μπορούν να αποτελέσουν εφελθτήριο για τη μελλοντική σταδιοδρομία κάποιου. Αντίστοιχα, ο επισκέπτης των γραφείων στα οποία στεγάζονται οι κατά τόπους υπηρεσίες του ΣΕΠΕ δεν σχηματίζει την πεποίθηση ότι πρόκειται για έναν ελεγκτικό μηχανισμό με κύρος και βαρύνουσα σημασία για την Πολιτεία.

Πρόκειται μάλλον για ένα γενικότερο φαινόμενο: τα θέματα υγείας και ασφάλειας των εργαζομένων δεν απασχολούν συστηματικά την ελληνική κοινωνία. Για παράδειγμα, τα ΜΜΕ προβάλλουν το θέμα περιστασιακά και αποσπασματικά και συνήθως μετά από ένα πολύνεκρο ατύχημα. Τα εργατικά

συνδικάτα προτιμούν να δώσουν μεγαλύτερη βαρύτητα στα θέματα των αποδοχών και της κοινωνικής ασφάλισης ή να διεκδικήσουν την αναγνώριση κάποιου επαγγέλματος ως επικίνδυνου και ανθυγιεινού αντί να επιδιώξουν να το κάνουν ασφαλές. Τα ομοιοεπαγγελματικά σωματεία ειδικότερα, χρησιμοποιούν την ασφάλεια της εργασίας ως εργαλείο για να επιτύχουν την πρόσληψη των μελών τους από τις επιχειρήσεις. Οι γείτονες προβαίνουν σε ανακριβείς καταγγελίες γιατί ενοχλούνται από τις παρακείμενες υπό ανέγερση οικοδομές. Οι συναρμόδιοι φορείς (δημόσιες υπηρεσίες, επιμελητήρια κλπ) δεν συνεργάζονται ουσιαστικά αλλά παραμένουν – στην καλύτερη περίπτωση – στην επιφάνεια του θέματος συμμετέχοντας σε εκδηλώσεις γενικού χαρακτήρα. Η ποινική και πολιτική δικαιοσύνη τέλος, αντιμετωπίζει τα εργατικά ατυχήματα με τρόπο που δίνει την εντύπωση του τυχαίου. Συνολικά, δεν υπάρχει σοβαρή κοινωνική πίεση για τη βελτίωση της κατάστασης γενικά και για μια αποτελεσματικότερη ελεγκτική υπηρεσία ειδικότερα.

Ίσως είναι η ώρα για την Ευρωπαϊκή Ένωση να πάψει να περιορίζεται στη θέσπιση νομοθετημάτων και σε υποτυπώδεις προσπάθειες συντονισμού των εθνικών ελεγκτικών φορέων και να προχωρήσει στα επόμενα βήματα. Στόχος πρέπει να είναι η σύγκλιση των δομών και των μεθόδων λειτουργίας των επιθεωρήσεων εργασίας σε όλη την Ευρώπη, έτσι ώστε σταδιακά να επιτευχθεί ένα παρόμοιο επίπεδο προστασίας της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων και να εξαλειφθούν έντονες διαφορές που μπορεί να οδηγούν και σε στρεβλώσεις του ανταγωνισμού. Ίσως μάλιστα μια τέτοια πορεία σύγκλισης, αν αποδειχθεί επιτυχής, να αποτελέσει το πρότυπο για τη συνολική σύγκλιση των δημοσίων διοικήσεων των ευρωπαϊκών χωρών.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Alogoskoufis, George, "The Two Faces of Janus: Institutions, Policy Regimes and Macroeconomic Performance in Greece." *Economic Policy* (1995), pp. 149-192.
- Altman, Morris, "Behavioral Economics, Power, Rational Inefficiencies, Fuzzy Sets and Public Policy." *Journal of Economic Issues* 39 (2005), pp. 683-706.
- Atiyah, Patrick S., *An Introduction to the Law of Contract* 5th ed. (New York: Clarendon Press – Oxford, 1995).
- Augier, Mie and Kristian Kreiner, "Rationality, Imagination and Intelligence: Some Boundaries in Human Decision-making." *Industrial and Corporate Change* 9 (2000), pp. 659-681.
- Baldwin, Robert, *Rules and Government* (Oxford: Clarendon Press – Oxford, 1995).
- Baldwin, Robert, Bridget Hutter and Henry Rothstein, "Risk Regulation, Management and Compliance: A Report to the BRI Inquiry" LSE (London: 2000).
- Baldwin, Robert and Christopher McCrudden, *Regulation and Public Law* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1987).
- Barab, Jordan, "Acts of God, Acts of Man: The Invisibility of Workplace Death." in Mogensen, Vernon, ed., *Worker Safety under Siege: Labor, Capital, and the Politics of Workplace Safety in a Deregulated World* (New York: M.E. Sharpe, 2006).
- Basu, Kaushik, ed., *Readings in Political Economy* (Malden, MA: Blackwell Publishers Ltd, 2003).
- Beck, Matthias and Charles Woolfson, "The Regulation of Health and Safety in Britain: From Old Labour to New Labour." *Industrial Relations Journal* 31 (2000), pp. 35-49.
- Beck, Ulrich, *Η Επιπόηση του Πολιτικού* (Αθήνα: Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη, 1993 / 1996, μετάφραση Κωνσταντίνος Καβουλάκος).
- Benavides, Fernando G., Joan Benach, Jose Miguel Martínez, Sira González, "Description of Fatal Occupational Injury Rates in Five Selected European Union Countries: Austria, Finland, France, Spain and Sweden." *Safety Science* 43 (2005), pp. 497-502.
- Βενιέρης, Δημήτρης, *Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης: Η Κοινωνική Πολιτική του Συμβουλίου της Ευρώπης* (Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα, 2002).
- Bennion, Francis, "Distinguishing Judgment and Discretion." *Public Law* (2000), pp. 368-373.
- Black, Julia, "Critical Reflections on Regulation." LSE Discussion Paper No 4 (London: 2002).
- Blanpain, Roger και Ιωάννης Κουκιάδης, *Το Κοινοτικό Δίκαιο της Εργασίας: Πριν και Μετά το Μάαστριχτ* (Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής, 1993).
- Βλαστός, Στυλιανός Γ., *Ατομικό Εργατικό Δίκαιο Τόμος II Γ' έκδοση* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1999).
- Boardman, Anthony E. and Erica Susan Hewitt, "Problems with Contracting Out Government Services: Lessons from Orderly Services at SCGH." *Industrial and Corporate Change* 13 (2004), pp. 917-929.

- Bogt, Henk J ter, "A Transaction Cost Approach to the Autonomization of Government Organizations: A Political Transaction Cost Framework Confronted with Six Cases of Autonomization in the Netherlands." *European Journal of Law and Economics* 16 (2003), pp. 149-186.
- Βρετανικός Ιατρικός Σύλλογος, *Τό Ζήν Έπικινδύνως: Πρόληψη και Αντιμετώπιση των Κινδύνων στην Καθημερινή Ζωή* (Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, 1998, μετάφραση Γιώργος Μπαρουξής).
- Γεωργιάδης, Αστέριος Κ., *Ενοχικό Δίκαιο: Γενικό Μέρος I Β' Έκδοση* (Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 1993).
- Γιανναράς, Χρήστος, *Το Πραγματικό και το Φαντασιώδες στην Πολιτική Οικονομία* (Αθήνα: Εκδόσεις Δόμος, 1989).
- Γκούτος, Χ., "Χρηματική Ικανοποίηση λόγω Εργατικού Ατυχήματος." *Δελτίο Εργατικής Νομοθεσίας* 60 (2004), σ. 398-402.
- Chatzis, Christos, Kiki Karvounis, Panayiota Hatziaara, Elena Riza, Vasilis Nikolaou and Athena Linos, "Greek Employee Awareness of Carcinogenic Exposure." *Preventive Medicine* 39 (2004), pp. 657-665.
- Coase, Ronald H., "The Institutional Structure of Production." *American Economic Review* 82 (1992), pp. 713-719.
- "Communication on the Practical Implementation of Directives on Health and Safety at Work." European Commission COM (2004) 62.
- Conchie, Stacey and Ian J. Donald, "The Functions and Development of Safety-specific Trust and Distrust." *Safety Science* 46 (2008), pp. 92-103.
- Craig, Paul, "Administrative Law in the Anglo-American Tradition." in Peters, B. Guy & Jon Pierre, eds., *Handbook of Public Administration* (London: Sage, 2003).
- Dawson, Sandra, Paul Willman, Alan Clinton and Martin Bamford, *Safety at Work: the Limits of Self-regulation* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988).
- Deakin, Simon, "Integration through Law? The Law and Economics of European Social Policy." in Addison, John T. and W. Stanley Siebert, eds., *Labour Markets in Europe: Issues of Harmonization and Regulation* (London: The Dryden Press, 1997).
- De Baets, Philippe, "The Labour Inspection of Belgium, the United Kingdom and Sweden in a Comparative Perspective." *International Journal of the Sociology of Law* 31 (2003), pp. 35-53.
- DeLeire, Thomas and Helen Levy, "Worker Sorting and the Risk of Death on the Job." *Journal of Labor Economics* 22 (2004), pp. 925-953.
- Dickens, William T., "Differences Between Risk Premiums in Union and Nonunion Wages and the Case for Occupational Safety Regulation." *American Economic Review Papers and Proceedings* 74 (1984), pp. 320-323.
- Dimitrakopoulos, Dionyssis G. and Argyris G. Passas, "International Organizations and Domestic Administrative Reform." in Peters, B. Guy & Jon Pierre, eds., *Handbook of Public Administration* (London: Sage, 2003).
- Dimitrakopoulos, Dionyssis and Jeremy Richardson, "Implementing EU Public Policy." in Richardson, Jeremy, ed., *European Union: Power and*

- Policy-making* 2nd ed. (London: Routledge, 2001).
- Dixit, Avinash, "Power of Incentives in Private versus Public Organizations." *American Economic Review Papers and Proceedings* 87 (1997), pp. 378-382.
- Djankov, Simeon, Edward Glaeser, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes and Andrei Shleifer, "The New Comparative Economics." *Journal of Comparative Economics* 31 (2003) pp. 595-619.
- Dorman, Peter, *Markets and Mortality: Economics, Dangerous Work, and the Value of Human Life* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).
- Dorman, Peter, "Regulating Risk at Work: Is Expert Paternalism the Answer to Worker Irrationality?" in Mogensen, Vernon, ed., *Worker Safety under Siege: Labor, Capital, and the Politics of Workplace Safety in a Deregulated World* (New York: M.E. Sharpe, 2006).
- Dorman, Peter and Paul Hagstrom, "Wage Compensation for Dangerous Work Revisited." *Industrial and Labor Relations Review* 52 (1998), pp. 116-135.
- Δρακόπουλος, Παν., *Μεσαίωνας – Ελληνικός και Δυτικός* (Αθήνα: Εκδόσεις Εποπτεία, 1985).
- Egeberg, Morten, "How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective." in Peters, B. Guy & Jon Pierre, eds., *Handbook of Public Administration* (London: Sage, 2003).
- Eichener, Volker, "Effective European Problem-solving: Lessons from the Regulation of Occupational Safety and Environmental Protection." *Journal of European Public Policy* 4 (1997), pp. 591-608.
- Ελευθεριάδης, Παύλος, «Συνταγματική Μεταρρύθμιση και Κράτος Δικαίου στην Ελλάδα.» στο Featherstone, Kevin (επιμ.), *Πολιτική στην Ελλάδα: Η Πρόκληση του Εκσυγχρονισμού* (Αθήνα: Εκδόσεις Οκτώ, 2007).
- Elliott, Kimberly A. and Richard B. Freeman, *Can Labor Standards Improve Under Globalization?* (Washington, DC: Institute for International Economics, 2003).
- «Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και Τελική Πράξη.» Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Βρυξέλλες 1986, έγγραφο BY-46-86-153-GR-C.
- «Ευρωπαϊκές Στατιστικές Σχετικά με τα Εργατικά Ατυχήματα (ESAW) – Μεθοδολογία – Έκδοση 2001.» Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2001, έγγραφο ESTAT/E3/HSW/2001/1130.
- "European Social Statistics: Accidents at Work and Work-related Health Problems, Data 1994-2000." European Communities 2002, Cat. No KS-BP-02-002-3A-N.
- Ζερδελής, Δημήτρης, *Εργατικό Δίκαιο: Ατομικές Εργασιακές Σχέσεις Τόμος Ι* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2006).
- Fehr, Ernst and Simon Gächter, "Fairness and Retaliation: The Economics of Reciprocity." *Journal of Economic Perspectives* 14 (2000), pp. 159-181.
- Feldman, David, "The Limits of Law: Can Laws Regulate Public Administration?" in Peters, B. Guy & Jon Pierre, eds., *Handbook of Public Administration* (London: Sage, 2003).
- Fenn, Paul and Simon Ashby, "Workplace Risk, Establishment Size and Union Density." *British Journal of Industrial Relations* 42 (2004), pp.

- 461-480.
- Foss, Nikolai J., "Bounded Rationality in the Economics of Organization: Much Cited and Little Used." *Journal of Economic Psychology* 24 (2003), pp. 245-264.
- French, Wendell L., *Human Resources Management* 4th Edition (Boston: Houghton Mifflin Company, 1998).
- Fukuyama, Francis, *State Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century* (London: Profile Books, 2005).
- Giddens, Anthony, *Ο Κόσμος των Παγδαίων Αλλαγών: Πώς Επιδρά η Παγκοσμιοποίηση στη Ζωή μας* (Αθήνα: Εκδόσεις Μεταίχιμο, 1999 / 2002, μετάφραση Κωνσταντίνος Δ. Γεώργας).
- Glaeser, Edward L. and Andrei Shleifer, "A Reason for Quantity Regulation." *American Economic Review Papers and Proceedings* 91 (2001), pp. 431-435.
- Glaeser, Edward L. and Andrei Shleifer, "The Rise of the Regulatory State." *Journal of Economic Literature* 41 (2003), pp. 401-425.
- Goldstein, Bernard and Russellyn S. Carruth, "The Precautionary Principle and/or Risk Assessment in World Trade Organization Decisions: A Possible Role for Risk Perception." *Risk Analysis* 24 (2004), pp. 491-499.
- Gray, Wayne B. and Carol Adaire Jones, "Are OSHA Health Inspections Effective? A Longitudinal Study in the Manufacturing Sector." NBER Working Paper No. 3233 (Cambridge, MA: 1990).
- Gray, Wayne B. and John T. Scholz, "Do OSHA Inspections Reduce Injuries? A Panel Analysis." NBER Working Paper No. 3774 (Cambridge, MA: 1991).
- Gray, Wayne B. and John M. Mendeloff, "The Declining Effects of OSHA Inspections on Manufacturing Injuries: 1979 to 1998." NBER Working Paper No. 9119 (Cambridge, MA: 2002).
- Greene, William H., *Econometric Analysis* 4th ed. (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2000).
- Guadalupe, Maria, "The Hidden Costs of Fixed Term Contracts: The Impact on Work Accidents." *Labour Economics* 10 (2003), pp. 339-357.
- Gunningham, Neil and Robert A. Kagan, "Regulation and Business Behavior." *Law and Policy* 27 (2005), pp. 213-218.
- Haines, Fiona and David Gurney, "The Shadows of the Law: Contemporary Approaches to Regulation and the Problem of Regulatory Conflict." *Law & Policy* 25 (2003), pp. 353-380.
- Haines, Fiona and Adam Sutton, "The Engineer's Dilemma: A Sociological Perspective on Juridification and Regulation." *Crime, Law & Social Change* 39 (2003), pp. 1-22.
- Hakes, Jahn Karl and W. Kip Viscusi, "Dead Reckoning: Demographic Determinants of the Accuracy of Mortality Risk Perceptions." *Risk Analysis* 24 (2004), pp. 651-664.
- Hamilton, Lawrence C., *Statistics with Stata: Updated for Version 7* (Belmont, CA: Duxbury / Thomson Learning, 2003).
- Hausman, Daniel M. and Michael S. McPherson, "Economics, Rationality and Ethics." in Hausman, Daniel M., ed., *The Philosophy of Economics: An*

- Anthology* 2nd ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 1994).
- Hausman, Daniel M. and Michael S. McPherson, *Economic Analysis, Moral Philosophy and Public Policy* 2nd ed. (New York: Cambridge University Press, 2006).
- Hayek, Friedrich A., *The Constitution of Liberty* (London: Routledge & Kegan Paul, 1960).
- Hayek, Friedrich A., *Law, Legislation and Liberty* Volumes 1-3 (London: Routledge & Kegan Paul, 1982).
- Hägg, P. Göran T., "Theories on the Economics of Regulation: A Survey on the Literature from a European Perspective." *European Journal of Law and Economics* 4 (1997), pp. 337-370.
- Hämäläinen, Päivi, Jukka Takala and Kaija Leena Saarela, "Global Estimates of Occupational Accidents." *Safety Science* 44 (2006), pp. 137-156.
- Heilbroner, Robert L., *Οι Φιλόσοφοι του Οικονομικού Κόσμου* (Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική, 1998 / 2000, μετάφραση από την 7^η αγγλική έκδοση).
- Heinrich, Carolyn J., "Measuring Public Sector Performance and Effectiveness." in Peters, B. Guy & Jon Pierre, eds., *Handbook of Public Administration* (London: Sage, 2003).
- Henrich, Joseph, Robert Boyd, Samuel Bowles, Colin Camerer, Ernst Fehr, Herbert Gintis and Richard McElreath, "In Search of Homo Economicus: Behavioral Experiments in 15 Small-Scale Societies." *American Economic Review Papers and Proceedings* 91 (2001), pp. 73-78.
- Holmstrom, Bengt and Paul Milgrom, "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design." *The Journal of Law, Economics & Organization* 7 (1991), pp. 24-52.
- Hood, Christopher, Henry Rothstein and Robert Baldwin, *The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes* (Oxford: Oxford University Press, 2001).
- Hopkins, Andrew, "For Whom Does Safety Pay? The Case of Major Accidents." *Safety Science* 32 (1999), pp. 143-153.
- Hutter, Bridget M., "The Role of Non-State Actors in Regulation." LSE Discussion Paper No 37 (London: 2006).
- Θεοχαράκης, Νίκος, *Η Νεοκλασική Θεωρία της Εργασίας: Μια Κριτική Επισκόπηση υπό το Πρίσμα της Ιστορίας της Οικονομικής Σκέψης* (Αθήνα: Τυπωθήτω – Γιώργος Δάρδανος, 2005).
- Ιγγλεζάκης, Ιωάννης Δ., *Κοινωνικό Κράτος Δικαίου: Υπό το Πρίσμα της Συνταγματικής Αναθεώρησης του 2001 (άρθρο 25§1 Σ) και του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου* (Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2005).
- Innes, Robert, "Enforcement Costs, Optimal Sanctions, and the Choice Between Ex-post Liability and Ex-ante Regulation." *International Review of Law and Economics* 24 (2004), pp. 29-48.
- Ιωάννου, Χρήστος Α., «Συνθήκες Εργασίας: Υγιεινή και Ασφάλεια.» *Εργασία 2002* (Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο, 2002).
- Jacinto, Celeste and Elaine Aspinwall, "A Survey on Occupational Accidents' Reporting and Registration Systems in the European Union." *Safety Science* 42 (2004), pp. 933-960.

- Johnstone, Richard, Michael Quinlan and David Walters, "Statutory Occupational Health and Safety Workplace Arrangements for the Modern Labour Market." *The Journal of Industrial Relations* 47 (2005), pp. 93-116.
- Καζάκος, Πάνος, *Εξηγώντας την Κοινωνία: Μια Εισαγωγή σε Μεθόδους και Τεχνικές* (Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη, 2006).
- Keynes, John M., *The General Theory of Employment, Interest and Money* (London: Macmillan Press, 1936 / 1973).
- Knott, Jack H. and Thomas H. Hammond, "Formal Theory and Public Administration." in Peters, B. Guy & Jon Pierre, eds., *Handbook of Public Administration* (London: Sage, 2003).
- Koch, Karl and Nairn Salter, "The Health and Safety System in the Federal Republic of Germany." *Industrial Relations Journal* 30 (1999), pp. 61-71.
- Kolstad, Charles D., Thomas S. Ulen, and Gary V. Johnson, "Ex Post Liability for Harm vs. Ex Ante Safety Regulation: Substitutes or Complements?" *American Economic Review* 80 (1990), pp. 888-901.
- Κουκιάδης, Ιωάννης Δ., *Εργατικό Δίκαιο: Ατομικές Εργασιακές Σχέσεις και η Κοινωνική Πολιτική Β' Έκδοση* (Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 1995).
- Κουκιάδης, Ιωάννης Δ., "Το Εργατικό Δίκαιο της Ευελιξίας: Η Άλλη Πλευρά των Ελαστικών Σχέσεων Εργασίας." *Επιθεώρησης Εργατικού Δικαίου* 65 (2006), σ. 385-396.
- Κουκιάδης, Ιωάννης Δ., "Οι Νέες Μορφές Οργάνωσης του Κεφαλαίου και οι Επενέργειες στις Εργασιακές Σχέσεις. Προς μια Ενιαία Θεωρία Ευέλικτων Σχέσεων Εργασίας." *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη* 2 (2007), σσ. 5-20.
- Koutsiaras Nikos, "Social and Employment Policy." in Hall, Ronald, Alasdair Smith and Loukas Tsoukalis, eds., *Competitiveness and Cohesion in EU Policies* (Oxford: Oxford University Press, 2001).
- Kunreuther, Howard, Nathan Novemsky and Daniel Kahneman, "Making Low Probabilities Useful." *The Journal of Risk and Uncertainty* 23 (2001), pp. 103-120.
- Landa, Janet T. and Xiao Tian Wang, "Bounded Rationality of Economic Man: Decision Making under Ecological, Social, and Institutional Constraints." *Journal of Bioeconomics* 3 (2001), pp. 217-235.
- Λάβδας, Κώστας Α., «Οι Ομάδες Συμφερόντων στον Εξαρθρωμένο Κορπορατισμό: Ο Κοινωνικός Διάλογος στην Ελλάδα και ο Ευρωπαϊκός "Ανταγωνιστικός Κορπορατισμός".» στο Featherstone, Kevin (επιμ.), *Πολιτική στην Ελλάδα: Η Πρόκληση του Εκσυγχρονισμού* (Αθήνα: Εκδόσεις Οκτώ, 2007).
- Λεβέντης, Γεώργιος, «Τα Κοινωνικά Δικαιώματα του Πολίτη.» *Το Σύνταγμα* 2 (1976), σ. 121-186.
- Litwin, Adam Seth, "Trade Unions and Industrial Injury in Great Britain." LSE Centre for Economic Performance Discussion Paper 468 (London, 2000).
- Lynn, Lawrence E., Jr, "Public Management." in Peters, B. Guy & Jon Pierre, eds., *Handbook of Public Administration* (London: Sage, 2003).

- MacLeod, W. Bentley, "Comment on "Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective," by Oliver Williamson." *The Journal of Law, Economics & Organization* 15 (1999), pp. 343-347.
- Malmberg, Jonas, "Effective Enforcement of EC Labour Law: A Comparative Analysis of Community Law Requirements." *European Journal of Industrial Relations* 10 (2004), pp. 219-229.
- March, James και Herbert Simon, *Οργανώσεις* (Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική Α.Ε., 1993 / 2003, μετάφραση Κωνσταντίνα Μάστορα).
- Μαρξ, Καρλ, *Το Κεφάλαιο* Τόμος Πρώτος (Αθήνα: Εκδόσεις Σύγχρονη Εποχή, 1867 / 1978, μετάφραση Παναγιώτη Μαυρομμάτη).
- Matthews, R. C. O., "The Economics of Institutions and the Sources of Growth." *The Economic Journal* 96 (1986), pp. 903-918.
- Μέκος, Κωνσταντίνος Ζ., *Η Εταιρική Διακυβέρνηση: Όψεις του Προβλήματος και Πιθανές Απαντήσεις* (Θεσσαλονίκη: Εκδοτικός Οίκος Αντώνη Σταμούλη, 2003).
- Mendeloff, John and Wayne B. Gray, "Inside the Black Box: How do OSHA Inspections Lead to Reductions in Workplace Injuries?" *Law and Policy* 27 (2005), pp. 219-237.
- Meyers, Marcia K. and Susan Vorsanger, "Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy." in Peters, B. Guy & Jon Pierre, eds., *Handbook of Public Administration* (London: Sage, 2003).
- Mihail, Dimitrios M., "Labour Inspection in Greece: Breaking the Deadlock." *Εργασία 2005* (Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο, 2005).
- Mill, John Stuart, *Principles of Political Economy* Books I-II (Toronto and Buffalo: University of Toronto Press, London: Routledge & Kegan Paul, 1965).
- Mitsopoulos, Michael and Theodore Pelagidis, "Does Staffing Affect the Time to Dispose Cases in Greek Courts?" *International Review of Law and Economics* 27 (2007), pp. 219-244.
- Morgan, Gareth, *Οι Όψεις της Οργάνωσης: Εισαγωγή στις Θεωρίες Οργάνωσης και Διοίκησης* (Αθήνα: Εκδόσεις Καστανιώτη, 1997 / 2000, μετάφραση Μαρία Γιαμαλίδου).
- Μπάζας, Θεόδωρος, "Αποσαφήνιση της Έννοιας των «Βαρέων και Ανθυγιεινών Επαγγελμαμάτων»." *Υγιεινή και Ασφάλεια της Εργασίας* 25 (2006), σ. 12-14.
- Mueller, Dennis C., "The Corporation and the Economist." in Hausman, Daniel M., ed., *The Philosophy of Economics: An Anthology* 2nd ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 1994).
- Nivolianitou, Zoe, "Risk Analysis and Risk Management: A European Insight." *Law, Probability and Risk* 1 (2002), pp. 161-174.
- Ogus, Anthony, "Regulatory Institutions and Structures." *Annals of Public and Cooperative Economics* 73 (2002), pp. 627-648.
- Ogus, Anthony, "Regulatory Appraisal: A Neglected Opportunity for Law and Economics." *European Journal of Law and Economics* 6 (1998), pp. 53-68.
- Oi, Walter Y., "Safety at What Price?" *American Economic Review Papers and Proceedings* 85 (1995), pp. 67-71.
- Oliver, Amparo, Alistair Cheyne, Jose M. Tomas and Sue Cox, "The Effects of

- Organizational and Individual Factors on Occupational Accidents.” *Journal of Occupational and Organizational Psychology* 75 (2002), pp. 473-488.
- Olson, Mancur and Satu Kähkönen, “Introduction: The Broader View.” in Olson, Mancur and Satu Kähkönen, eds., *A Not-so-dismal Science: A Broader View of Economics and Societies* (New York: Oxford University Press, 2000).
- O’Neill, Rory, “Criminal Neglect: How Dangerous Employers Stay Safe From Prosecution.” in Mogensen, Vernon, ed., *Worker Safety under Siege: Labor, Capital, and the Politics of Workplace Safety in a Deregulated World* (New York: M.E. Sharpe, 2006).
- Papandreou, Andreas G., “Some Basic Problems in the Theory of the Firm.” in Haley, Bernard F., ed., *A Survey of Contemporary Economics* Volume II (Homewood, IL: Richard D. Irwin, Inc., 1952).
- Peters, B. Guy, *The Politics of Bureaucracy* 5th ed. (London and New York: Routledge, 2001).
- Πισιμίση, Ματίνα, “Ο Ρόλος του Κράτους και των άλλων Οργανισμών για την Ασφάλεια και Υγεία στην Εργασία.” *Υγιεινή και Ασφάλεια της Εργασίας* 22 (2005), σ. 14-23.
- Posner, Richard A., “The New Institutional Economics Meets Law and Economics.” *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 149 (1993), pp. 73-87.
- Posner, Richard A., “Social Norms and the Law: An Economic Approach.” *American Economic Review Papers and Proceedings* 87 (1997), pp. 365-369.
- Purse, Kevin, “Work-related Fatality Risks and Neoclassical Compensating Wage Differentials.” *Cambridge Journal of Economics* 28 (2004), pp. 597-617.
- Quinlan, Michael, “The Implications of Labour Market Restructuring in Industrialized Societies for Occupational Health and Safety.” *Economic and Industrial Democracy* 20 (1999), pp. 427-460.
- Rabin, Matthew, “Psychology and Economics.” *Journal of Economic Literature* 36 (1998), pp. 11-46.
- Rabin, Matthew, “A Perspective on Psychology and Economics.” *European Economic Review* 46 (2002), pp. 657-685.
- Reilly, Barry, Pierella Paci and Peter Holl, “Unions, Safety Committees and Workplace Injuries.” *British Journal of Industrial Relations* 33 (1995), pp. 275-288.
- Robbins, Stephen P., *Organizational Behavior* 9th ed. (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, Inc., 2001).
- Rose-Ackerman, Susan, “Regulation and the Law of Torts.” *American Economic Review Papers and Proceedings* 81 (1991), pp. 54-58.
- Rose-Ackerman, Susan, “The Economic Analysis of Public Law.” *European Journal of Law and Economics* 1 (1994), pp. 53-70.
- Rothstein, Henry, “Neglected Risk Regulation: The Institutional Attenuation Phenomenon.” *Health, Risk & Society* 5 (2003), pp. 85-103.
- Rothstein, Henry, “The Institutional Origins of Risk: A New Agenda for Risk Research.” *Health, Risk & Society* 8 (2006), pp. 215-221.

- Rubin, Paul H. and Joanna M. Shepherd, "Tort Reform and Accidental Deaths." *Journal of Law and Economics* 50 (2007), pp. 221-238.
- Scholz, John T. and Wayne B. Gray, "Can Government Facilitate Cooperation? An Informational Model of OSHA Enforcement." *American Journal of Political Science* 41 (1997), pp. 693-717.
- Schumpeter, Joseph, "Science and Ideology." in Hausman, Daniel M., ed., *The Philosophy of Economics: An Anthology* 2nd ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 1994).
- Sen, Amartya, *Για την Ηθική και την Οικονομία* (Αθήνα: Εκδόσεις Καστανιώτη, 1987 / 2000, μετάφραση Άγγελος Φιλιππάτος).
- Sen, Amartya, "The Discipline of Economics." *Economica* (2008), doi:10.1111/j.1468-0335.2007.00660.x.
- Senior Labour Inspectors Committee (SLIC), "Common Principles for Labour Inspection in Relation to Health and Safety in the Workplace.", 12 September 2004.
- Shavell, Steven, "A Model of the Optimal Use of Liability and Safety Regulation." *Rand Journal of Economics* 15 (1984), pp. 271-280.
- Shavell, Steven, "Law versus Morality as Regulators of Conduct." *American Law and Economics Review* 4 (2002), pp. 227-257.
- Simon, Herbert A., "Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science." *The American Political Science Review* 79 (1985), pp. 293-304.
- Sinclair-Desgagné, Bernard, "How to Restore Higher-Powered Incentives in Multitask Agencies." *The Journal of Law, Economics & Organization* 15 (1999), pp. 418-433.
- Σκαλιδης, Λευτέρης, *Εισαγωγή στο Εμπορικό Δίκαιο* Δ' Έκδοση (Θεσσαλονίκη: JUS, 1994).
- Smith, Adam, *Έρευνα για τη Φύση και τις Αιτίες του Πλούτου των Εθνών* (Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα, 1776 / 2000, μετάφραση Χρήστος Βαλλιάνος).
- Σμυρνης, Κώστας, «Συνθήκες Εργασίας και Υγιεινής στη Βιομηχανία.» *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών* 108-109 (2002), σ. 303-323.
- Solow, Robert M., "Science and Ideology in Economics." in Hausman, Daniel M., ed., *The Philosophy of Economics: An Anthology* 2nd ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 1994).
- Spicker, Paul, *Το Κράτος Πρόνοιας: Μια Γενική Θεωρία* (Αθήνα: Εκδόσεις Διόνικος, 2004, μετάφραση Χαράλαμπος Οικονόμου).
- Σπυρόπουλος, Γεώργιος Π. (επιμέλεια), *Υγεία, Ασφάλεια και Συνθήκες Εργασίας στην Ελλάδα: Εξελίξεις και Προοπτικές* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2000).
- Standing, Guy, *Beyond the New Paternalism: Basic Security as Equality* (London: Verso, 2002).
- Στασινόπουλος, Γιώργος, «Ιστορικότητα ή Οικουμενικότητα; Ο Ρόλος της Οικονομικής Ιστορίας στη Θεσμική και Νέα Θεσμική Σχολή.» *Σπουδαί* 54 (2004), σ. 77-96.
- Στεργίου, Άγγελος, «Η Αναζήτηση της Κανονιστικότητας των Κοινωνικών Δικαιωμάτων.» *Το Σύνταγμα* 19 (1993), σ. 703-739.
- Stiglitz, Joseph E., "Information and the Change in the Paradigm in

- Economics.” *American Economic Review* 92 (2002), pp. 460-501.
- Τάχος, Αναστάσιος Ι., *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο 7^η έκδοση* (Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2003).
- Thatcher, Mark, “European Regulation.” in Richardson, Jeremy, ed., *European Union: Power and Policy-making 2nd ed.* (London: Routledge, 2001).
- Thoenig, Jean-Claude, “Institutional Theories and Public Institutions: Traditions and Appropriateness.” in Peters, B. Guy & Jon Pierre, eds., *Handbook of Public Administration* (London: Sage, 2003).
- Tirole, Jean, “The Internal Organization of Government.” in Basu, Kaushik, ed., *Readings in Political Economy* (Malden, MA: Blackwell Publishers Ltd, 2003).
- Tirole, Jean, “Rational Irrationality: Some Economics of Self-management.” *European Economic Review* 46 (2002), pp. 633-655.
- Torrini, Roberto, “Cross-country Differences in Self-employment Rates: the Role of Institutions.” *Labour Economics* 12 (2005), pp. 661-683.
- Transparency International, “Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2007.” (Berlin: Transparency International – International Secretariat, 2007).
- Τσαρακλής, Ζαχαρίας, «Το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.ΕΠ.Ε.) ως Μηχανισμός Ελέγχου της Αγοράς Εργασίας.» *Εργασία 2002* (Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο, 2002).
- Τσάτσος, Δημήτρης Θ., *Συνταγματικό Δίκαιο Τόμος Β' 2^η έκδοση* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1993).
- Tsogas, George, *Labor Regulation in a Global Economy* (New York: M.E. Sharpe, 2001).
- Τσούκας, Χαρίδημος Κ., “Οι Μίξεις και το Οντολογικό Κενό.” *Η Καθημερινή* (Κυριακή 12 Αυγούστου 2007α), σ. 18.
- Τσούκας, Χαρίδημος Κ., “Η Κουλτούρα της Ανομίας.” *Η Καθημερινή* (Κυριακή 25 Νοεμβρίου 2007b), σ. 35.
- Tsoukas, Haridimos, “Re-viewing Organization.” *Human Relations* 54 (2001), pp. 7-12.
- Tsoukas, Haridimos and Mary Jo Hatch, “Complex Thinking, Complex Practice: The Case for a Narrative Approach to Organizational Complexity.” *Human Relations* 54 (2001), pp. 979-1013.
- Tsoukas, Haridimos and Demetrios B. Papoulias, “Understanding Social Reforms: A Conceptual Analysis.” *Journal of the Operational Research Society* 47 (1996), pp. 853-863.
- Tzannatos, Zafiris and Toke S. Aidt, “Unions and Microeconomic Performance: A Look at What Matters for Economists (and Employers).” *International Labour Review* 145 (2006), pp. 257-278.
- Vickers, Ian, Philip James, David Smallbone and Robert Baldock, “Understanding Small Firm Responses to Regulation: The Case of Workplace Health and Safety.” *Policy Studies* 26 (2005), pp. 149-169.
- Viscusi, W. Kip, “The Impact of Occupational Safety and Health Regulation, 1973-1983.” *Rand Journal of Economics* 17 (1986), pp. 567-580.
- Viscusi, W. Kip, “The Value of Risks to Life and Health.” *Journal of Economic Literature* 31 (1993), pp. 1912-1946.

- Viscusi, W. Kip, "How Do Judges Think about Risk?" *American Law and Economics Review* 1 (1999), pp. 26-62.
- Viscusi, W. Kip, "Regulation of Health, Safety, and Environmental Risks." Harvard Law School Discussion Paper No. 544 (Cambridge, MA, 2 / 2006).
- Viscusi, W. Kip, John M. Vernon and Joseph E. Harrington Jr., *Economics of Regulation and Antitrust* 3rd ed. (Cambridge, MA: The MIT Press, 2000).
- Viscusi, W. Kip and Richard J. Zeckhauser, "The Denominator Blindness Effect: Accident Frequencies and the Misjudgment of Recklessness." *American Law and Economics Review* 6 (2004), pp. 72-94.
- Vogel, David, "The New Politics of Risk Regulation in Europe." LSE Centre for Analysis of Risk and Regulation (London, 2001).
- Walters, David R., "Worker Representation and Health and Safety in Small Enterprises in Europe." *Industrial Relations Journal* 35 (2004), pp. 169-186.
- Weil, David, "If OSHA is So Bad, Why is Compliance So Good?" *The RAND Journal of Economics* 27 (1996), pp. 618-640.
- Williamson, Oliver E., "Transaction Cost Economics: How it Works; Where it is Headed." *De Economist* 146 (1998), pp. 23-58.
- Williamson, Oliver E., "Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective." *The Journal of Law, Economics & Organization* 15 (1999), pp. 306-342.
- Williamson, Oliver E., "Economic Institutions and Development: A View from the Bottom." in Olson, Mancur and Satu Kähkönen, eds., *A Not-so-dismal Science: A Broader View of Economics and Societies* (New York: Oxford University Press, 2000a).
- Williamson, Oliver E., "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead." *Journal of Economic Literature* 38 (2000b), pp. 595-613.
- Wilpert, Bernhard, "Regulatory Styles and their Consequences for Safety." *Safety Science* 46 (2008), pp. 371-375.
- Winston, Clifford, *Government Failure versus Market Failure: Microeconomics Policy Research and Government Performance* (Washington, D.C.: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2006).
- Winter, Søren C., "Implementation Perspectives: Status and Reconsideration." in Peters, B. Guy & Jon Pierre, eds., *Handbook of Public Administration* (London: Sage, 2003).
- Wolozin, Harold, "The Individual in Economic Analysis: Toward Psychology of Economic Behavior." *Journal of Socio-Economics* 31 (2002), pp. 45-57.
- "Work and Health in the EU: A Statistical Portrait, Data 1994-2002." European Communities 2004, Cat. No. KS-57-04-807-EN-N.
- Χρυσόγονος, Κώστας Χ., *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα Γ' Έκδοση* (Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2006).
- Ψυχομάνης, Σπύρος Δ., *Τραπεζικό Δίκαιο – Δίκαιο Τραπεζικών Συμβάσεων Γ' Έκδοση* (Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκουλα, 1998).
- Yang, Dean, "Integrity for Hire: An Analysis of a Widespread Customs Reform." *Journal of Law and Economics* 51 (2008), pp. 25-57.

- Yilmaz, Ferudun, "Veblen and the Problem of Rationality." *Journal of Economic Issues* 41 (2007), pp. 841-862.
- Ziller, Jacques, "The Continental System of Administrative Legality." in Peters, B. Guy & Jon Pierre, eds., *Handbook of Public Administration* (London: Sage, 2003).