

Ευεξία, ασφάλεια και υγεία στην εργασία

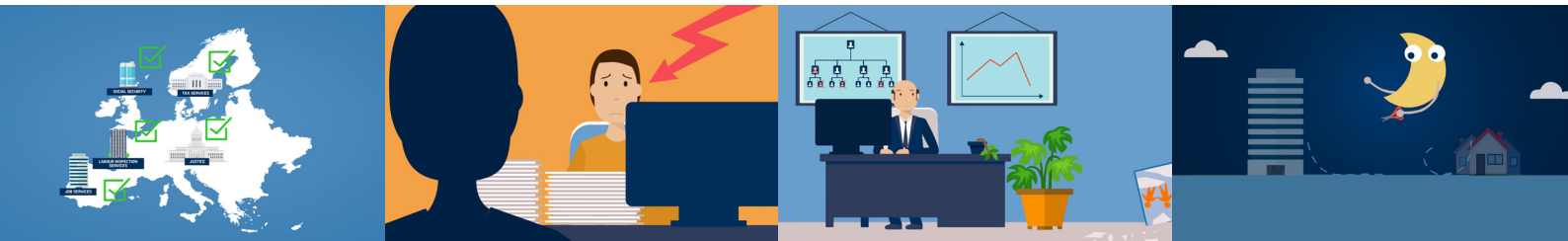
στις κεντρικές δημόσιες υπηρεσίες:

καταπολέμηση των ψυχοκοινωνικών κινδύνων στην εργασία

Μελέτη υποβάθρου

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΣΥΝΟΨΗ

2017



ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΣΥΝΟΨΗ

Εισαγωγή: τι είναι οι ψυχοκοινωνικοί κίνδυνοι;

Λόγω των αλλαγών που έχουν συντελεστεί στην εργασία κατά τις τελευταίες δεκαετίες, οι άνθρωποι βρίσκονται εκτεθειμένοι σε κινδύνους όπως το στρες, ο εκφοβισμός (bullying), η παρενόχληση και η βία. Σε πολλές χώρες, αυτοί περιγράφονται ως «ψυχοκοινωνικοί κίνδυνοι», και σίγουρα υφίστανται στην κεντρική διοίκηση.

Το κόστος των ψυχοκοινωνικών κινδύνων

Το κόστος των ψυχοκοινωνικών κινδύνων είναι δυνητικά πολύ μεγάλο. Για το άτομο, η παρατεταμένη έκθεση στους κινδύνους αυτούς σχετίζεται με μια σειρά από αρνητικά αποτελέσματα, από άγχος και κατάθλιψη έως και κακή λειτουργία του ανοσοποιητικού και καρδιαγγειακές παθήσεις. Για τον οργανισμό, μπορεί να οδηγήσουν σε αύξηση των αδικαιολόγητων απουσιών, μειωμένη απόδοση και, σε κάποιες περιπτώσεις, πλήγματα στη φήμη του οργανισμού. Για την κοινωνία συνολικά, το αποτέλεσμα είναι μεγάλος αριθμός χαμένων ημερών εργασίας λόγω ασθένειας, με κόστος δισεκατομμυρίων ευρώ σε όλη την ΕΕ.

Παράγοντες ψυχοκοινωνικού κινδύνου

Μία από τις πρώτες μελέτες που εξέτασαν τους ψυχοκοινωνικούς κινδύνους δημοσιεύτηκε από κοινού από τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας (ΔΟΕ) και τον Παγκόσμιο Οργανισμό Υγείας (ΠΟΥ) το 1984, και εντοπίζει έξι «ψυχοκοινωνικούς παράγοντες» που ενδέχεται να επηρεάζουν την επαγγελματική επίδοση, την ικανοποίηση από την εργασία και τελικά την υγεία. Έκτοτε, πολλοί εθνικοί φορείς υγείας και ασφάλειας έχουν εκδώσει δικούς τους καταλόγους με τους ψυχοκοινωνικούς κινδύνους που δυνητικά απειλούν την υγεία και την ευεξία των εργαζομένων. Εξετάζονται οι προσεγγίσεις που εφαρμόζονται σε επτά κράτη. Τέσσερα κράτη (η Γαλλία, η Γερμανία, η Ισπανία και το Βέλγιο) αναφέρονται ρητά στους παράγοντες ψυχοκοινωνικού κινδύνου («ψυχική πίεση» στην περίπτωση της Γερμανίας), ενώ τα άλλα τρία (το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ιταλία και η Πολωνία) μιλούν για παράγοντες στρες.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, το 2010 μια έκθεση του Eurofound, του τριμερούς ερευνητικού οργανισμού της ΕΕ για κοινωνικά και εργασιακά θέματα, εξέτασε τον τρόπο αντιμετώπισης του θέματος σε ολόκληρη την ΕΕ. Η προσέγγιση αυτή διευρύνθηκε σε μια κοινή έκθεση που δημοσίευσε το 2014 ο Eurofound και ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Ασφάλεια και την Υγεία στην Εργασία (EU-OSHA). Σε αυτήν την έκθεση εξετάστηκαν οι συνθήκες που θεωρείται ότι θέτουν σε ψυχοκοινωνικό κίνδυνο τους εργαζομένους και, με βάση τα αποτελέσματα της πέμπτης Ευρωπαϊκής Έρευνας για τις Συνθήκες Εργασίας (EWCS), που πραγματοποιήθηκε το 2010, παρουσιάστηκε το πώς τα στοιχεία αυτά επηρεάζουν την υγεία και την ευεξία των εργαζομένων.

Ο βαθμός στον οποίο εμφανίζονται παράγοντες ψυχοκοινωνικού κινδύνου στην κεντρική διοίκηση

Μελετώντας τους πέντε παράγοντες που εξέτασε η κοινή έκθεση των Eurofound/EU-OSHA, είναι σαφές ότι αυτοί οι ψυχοκοινωνικοί κίνδυνοι υφίστανται στην κεντρική διοίκηση. Η αναδιάρθρωση θεωρείται ως ένας από τους βασικούς προβληματισμούς από την άποψη του περιεχομένου της εργασίας, κάτι που εμφανίζεται ευρέως στην κεντρική διοίκηση τα τελευταία χρόνια. Ένα ακόμη πιο σοβαρό πρόβλη-

μα που σχετίζεται με το περιεχόμενο της εργασίας είναι το γεγονός ότι οι υπάλληλοι καλούνται όλο και περισσότερο να αντιμετωπίσουν δύστροπους χρήστες υπηρεσιών, και υπάρχουν πολλές υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης όπου αυτό αποτελεί σημαντικό πρόβλημα. Αναφορικά με την ένταση της εργασίας και την αυτονομία, υπάρχουν σίγουρα κάποιοι τομείς όπου ο φόρτος εργασίας μπορεί να είναι υπερβολικός, παρόλο που στον τομέα του ωραρίου εργασίας και της ισορροπίας μεταξύ επαγγελματικής και προσωπικής ζωής η κεντρική διοίκηση φαίνεται να έχει καλύτερες βαθμολογίες από άλλους κλάδους της οικονομίας. Το πεδίο είναι πιο θολό στον τομέα του κοινωνικού περιβάλλοντος στην εργασία, που είναι ένας συνδυασμός στήριξης από τους συναδέλφους, διακρίσεων και της λεγόμενης «δυσμενούς κοινωνικής συμπεριφοράς» –π.χ. εκφοβισμού, παρενόχλησης και βίας. Ωστόσο, παρότι η υποστήριξη από τους συναδέλφους μπορεί να είναι άνω του μετρίου, οι υπάλληλοι της κεντρικής διοίκησης βρίσκονται αντιμέτωποι με υψηλότερα ποσοστά βίας και κακομεταχείρισης από τρίτους. Τέλος, στον τομέα της εργασιακής ανασφάλειας και εργασιακής εξέλιξης, λόγω του μεγάλου αριθμού απολεσθέντων θέσεων εργασίας στην κεντρική διοίκηση σε ορισμένες χώρες, όσοι εργάζονται στην κεντρική διοίκηση δεν μπορεί πλέον να θεωρείται ότι έχουν εξασφαλισμένη απασχόληση.

Μία άλλη μελέτη της παρουσίας ψυχοκοινωνικών παραγόντων κινδύνου παρέχεται από τη δεύτερη ευρωπαϊκή έρευνα για τις επιχειρήσεις σχετικά με τους νέους και τους αναδυόμενους κινδύνους (ESENER-2), που εκπονήθηκε από τον EU-OSHA. Η έρευνα αυτή παρέχει διεξοδικά αποτελέσματα ανά χώρα, τα οποία, δυστυχώς, αφορούν στην ευρύτερη δημόσια διοίκηση και όχι μόνο στην κεντρική διοίκηση. Εξετάζοντας επτά παράγοντες κινδύνου, τους οποίους συνδυάζει με κάπως διαφορετικό τρόπο από την κοινή έκθεση των Eurofound/EU-OSHA, η ESENER-2 διαπίστωσε ότι έξι από τους επτά κινδύνους ήταν πιο πιθανό να υφίστανται σε χώρους εργασίας της δημόσιας διοίκησης παρά στην οικονομία συνολικά. Ο πιο συνήθης κίνδυνος ήταν «η ανάγκη αντιμετώπισης δύστροπων πελατών, ασθενών, μαθητών κ.τ.λ.». Υπήρχαν σημαντικές διαφορές από χώρα σε χώρα ως προς το πόσο συχνά υφίστανται οι κίνδυνοι αυτοί.

Τα στοιχεία της ESENER αφορούν στη δημόσια διοίκηση, αλλά δύο ξεχωριστές εθνικές μελέτες, που παρέχουν πληροφορίες για τμήματα της κεντρικής διοίκησης στην Γαλλία και ολόκληρη την κεντρική διοίκηση της Σουηδίας, επιβεβαιώνουν τα ευρήματα για όσους εργάζονται στην κεντρική διοίκηση. Ειδικότερα, και οι δύο μελέτες τονίζουν το γεγονός ότι πολλοί εργαζόμενοι στην κεντρική διοίκηση έχουν αντιμετωπίσει συγκρούσεις με το κοινό και τεταμένες σχέσεις με χρήστες υπηρεσιών.

Το πλαίσιο αντιμετώπισης των ψυχοκοινωνικών κινδύνων

Η ενότητα αυτή αναλύει το περιβάλλον αντιμετώπισης των ψυχοκοινωνικών κινδύνων, εξετάζοντας τα υφιστάμενα μέτρα νομικής προστασίας, το εύρος θεσμικής υποστήριξης που διατίθεται, και τις συλλογικές συμφωνίες που έχουν υπογραφεί σε διάφορα επίπεδα, συμπεριλαμβανομένου του ευρωπαϊκού. Σε κάθε πεδίο, παρουσιάζει πρώτα την κατάσταση σε ευρωπαϊκό επίπεδο πριν εξετάσει παραδείγματα από επιμέρους χώρες.

Νομικό πλαίσιο

Υπάρχει εκτενής ευρωπαϊκή νομοθεσία σε θέματα υγείας και ασφάλειας, με την Οδηγία Πλαίσιο 89/391/ΕΟΚ στο επίκεντρό της. Η Οδηγία Πλαίσιο δεν αναφέρεται ρητά σε ψυχοκοινωνικούς κινδύνους, αλλά τους καλύπτει σιωπηρά. Υπάρχει επίσης ευρωπαϊκή νομοθεσία σε θέματα ισότητας και διακρίσεων, που έχει εφαρμογή στην αντιμετώπιση ψυχοκοινωνικών κινδύνων που αφορούν στην παρενόχληση ή τις διακρίσεις. Όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν μεταφέρει την Οδηγία Πλαίσιο στην εθνική τους νομοθεσία, ενώ τα περισσότερα μέλη της ΕΕ (τα 19 από τα 28)

έχουν προχωρήσει ένα βήμα παραπέρα, με ρητή μνεία στους ψυχοκοινωνικούς κινδύνους ή σε κάποια πτυχή των ψυχοκοινωνικών κινδύνων, στην εθνική τους νομοθεσία για την υγεία και την ασφάλεια. Λεπτομέρειες για τη σχετική νομοθεσία παρατίθενται στην ενότητα, μαζί με πληροφορίες για τον βαθμό στον οποίο υπάρχουν περιορισμοί στην εφαρμογή τους στον δημόσιο τομέα. Επίσης, όλα τα κράτη μέλη έχουν μεταφέρει τη νομοθεσία της ΕΕ για την ισότητα και τις διακρίσεις, και πάλι κάποια έχουν προχωρήσει ακόμη παραπέρα.

Υποστήριξη στην αντιμετώπιση ψυχοκοινωνικών κινδύνων

Σε κάθε χώρα υπάρχουν δομές και άτομα που έχουν ως αποστολή την υποβοήθηση υπαλλήλων και οργανισμών στην αντιμετώπιση ψυχοκοινωνικών κινδύνων. Μπορεί να είναι εκπρόσωποι των εργαζομένων, σωματεία, ειδικοί σε θέματα υγείας και ασφάλειας, επιθεωρητές εργασίας και άλλοι.

Η νομοθεσία της ΕΕ εξασφαλίζει δικαιώματα για τους εκπροσώπους των εργαζομένων στον τομέα της υγείας και της ασφάλειας, αλλά οι δομές προσδιορίζονται από την εθνική νομοθεσία και, κατά συνέπεια, υπάρχουν σημαντικές διαφορές από χώρα σε χώρα.

Η Οδηγία Πλαίσιο αναφέρεται σε ειδικούς σε θέματα υγείας και ασφάλειας, εργαζομένους ασχολούμενους με «δραστηριότητες προστασίας και πρόληψης των επαγγελματικών κινδύνων», αλλά και πάλι οι προσεγγίσεις του ρόλου τους διαφέρουν πολύ σημαντικά από κράτος σε κράτος.

Δεν υπάρχει ευρωπαϊκή νομοθεσία για τους επιθεωρητές εργασίας αντίστοιχη με την Οδηγία Πλαίσιο, παρόλο που τα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν επικυρώσει συμβάσεις της ΔΟΕ για τη χρήση τους. Ωστόσο, αν και υπάρχει αυτή η κοινή επικύρωση, υπάρχουν και μεγάλες διαφορές σε εθνικό επίπεδο ως προς τον ρόλο και το μέγεθος των επιθεωρήσεων εργασίας στα 28 κράτη μέλη.

Στην ευρωπαϊκή νομοθεσία δεν υπάρχει πρόβλεψη ούτε για άτομα εμπιστοσύνης, των οποίων ο ρόλος είναι να παρέχουν στήριξη σε συναδέλφους που έχουν υποστεί βία, εκφοβισμό ή σεξουαλική παρενόχληση. Τέτοιος ρόλος απαντάται σε ορισμένες μόνο χώρες.

Συλλογικές συμφωνίες

Υπάρχουν δύο Ευρωπαϊκές Συμφωνίες Πλαίσιο για τους ψυχοκοινωνικούς κινδύνους: η Συμφωνία Πλαίσιο για το Εργασιακό Στρες (υπεγράφη Οκτώβριο του 2004) και η Συμφωνία Πλαίσιο για τη Βία και την Παρενόχληση στην Εργασία (υπεγράφη τον Απρίλιο του 2007). Οι δύο συμφωνίες προβλέπεται να υλοποιηθούν από τα συνυπογράφοντα μέρη (σωματεία και εργοδότες) και τους αντίστοιχους εθνικούς τους συνδεδεμένους οργανισμούς παρά μέσω οδηγίας της ΕΕ, και έχουν αντίκτυπο σε εθνικό επίπεδο.

Αρκετές χώρες, μεταξύ των οποίων η Γαλλία, η Ιταλία, η Ελλάδα, το Λουξεμβούργο, η Ρουμανία, η Ισπανία και η Σλοβενία, έχουν συνάψει εθνικές διακλαδικές συμφωνίες για το στρες και τη βία και την παρενόχληση στην εργασία, παρότι δεν έχουν όλες οι χώρες συμφωνίες και για τα δύο θέματα. Συλλογικές συμφωνίες ειδικά για την κεντρική διοίκηση έχουν υπογραφεί σε αρκετές χώρες, όπως η Δανία, η Γαλλία, η Ιρλανδία, οι Κάτω Χώρες, η Ισπανία και η Σουηδία, αλλά και πάλι δεν έχουν καλύψει όλες οι χώρες όλο το φάσμα των ψυχοκοινωνικών θεμάτων.

Αντιμετώπιση ψυχοκοινωνικών κινδύνων

Αυτή η ενότητα της έκθεσης εξετάζει το τι γίνεται για να αντιμετωπιστούν ορισμένοι από τους σημαντικότερους ψυχοκοινωνικούς κινδύνους στην κεντρική διοίκηση. Καθώς δεν υπάρχει μια συνεκτική, πανευρωπαϊκή πηγή πληροφόρησης για αυτό το επίπεδο διοίκησης, η ενότητα βασίζεται στα αποτελέσματα της έρευνας ESENER του EU-OSHA του 2014, η οποία περιέχει πληροφορίες για τη δημόσια διοίκηση.

Εκτίμηση του κινδύνου

Όπως και με κάθε άλλο κίνδυνο, το πρώτο βήμα για την αντιμετώπιση των ψυχοκοινωνικών κινδύνων είναι να προσδιοριστεί ποιοι κίνδυνοι υπάρχουν και να εκτιμηθεί πόσο σοβαροί είναι. Η έρευνα ESENER δείχνει ότι σε ολόκληρη την ΕΕ, περίπου τα τρία τέταρτα (73%) των τόπων εργασίας στη δημόσια διοίκηση εκτελούν τακτικές εκτιμήσεις κινδύνων. Κατά μέσο όρο, το ποσοστό των εκτιμήσεων που εκτελούνται εσωτερικά είναι μεγαλύτερο από το ποσοστό όσων εκτελούνται εξωτερικά (47% έναντι 40%, αντίστοιχα), ενώ το υπόλοιπο 13% επιμερίζεται εξίσου στις δύο λύσεις. Ωστόσο, και σε αυτόν τον τομέα υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ χωρών, τόσο στο ποσοστό που εκτελεί τακτικές εκτιμήσεις, όσο και ως προς το ποιος τις εκτελεί.

Τα αποτελέσματα αυτά αφορούν στις γενικές εκτιμήσεις κινδύνου. Προκειμένου να προσδιοριστεί ο βαθμός στον οποίο περιλαμβάνονταν οι ψυχοκοινωνικοί κίνδυνοι, η έρευνα ESENER υπέβαλε το ερώτημα εάν γίνεται εκτίμηση δύο θεμάτων που δυνητικά συνδέονται με τους ψυχοκοινωνικούς κινδύνους: «σχέσεις προϊστάμενου-υφιστάμενου» και «οργανωτικά θέματα όπως πρόγραμμα εργασίας, διαλείμματα ή βάρδιες». Η έρευνα διαπίστωσε ότι οι περισσότερες εκτιμήσεις κινδύνων στη δημόσια διοίκηση σε όλη την ΕΕ περιλάμβαναν αυτά τα θέματα. Το 61% των οργανισμών συμπεριλάμβανε τα οργανωτικά θέματα στην εκτίμηση κινδύνων, και το 55% συμπεριλάμβανε τις σχέσεις προϊστάμενου-υφιστάμενου.

Ανάληψη δράσης

Η έρευνα ESENER δίνει κάποια στοιχεία που υποδεικνύουν ότι οι οργανισμοί δυσκολεύονται περισσότερο στην αντιμετώπιση ψυχοκοινωνικών κινδύνων παρά στην αντιμετώπιση σωματικών κινδύνων, καθώς το ποσοστό που δήλωσε ότι δεν διέθετε τις απαιτούμενες πληροφορίες ή τα εργαλεία για να αντιμετωπίσει τους ψυχοκοινωνικούς κινδύνους ήταν μεγαλύτερο από το αντίστοιχο ποσοστό για τους σωματικούς κινδύνους. Η δημόσια διοίκηση φαίνεται να αντιμετωπίζει ιδιαίτερες δυσκολίες στη διαχείριση αυτών των κινδύνων.

Κατά μέσο όρο, στη δημόσια διοίκηση στην ΕΕ, μόλις πάνω από το ένα τέταρτο (28%) των οργανισμών διαθέτουν σχέδιο δράσης για την πρόληψη του εργασιακού στρες. Μόλις πάνω από το ένα δέυ-

τερο των τόπων εργασίας (51%) στη δημόσια διοίκηση διαθέτει πολιτική αντιμετώπισης της βίας ή της κακομεταχείρισης. Ωστόσο, το ερώτημα αυτό τέθηκε μόνο σε οργανισμούς που έχουν ήδη αντιμετωπίσει τέτοια προβλήματα, οπότε το ποσοστό δεν είναι συγκρίσιμο με άλλα αποτελέσματα της έρευνας ESENER.

Η χρονική πίεση και ο υπερβολικός φόρτος εργασίας ήταν ο δεύτερος συνηθέστερος κίνδυνος στη δημόσια διοίκηση, αλλά η έρευνα ESENER διαπίστωσε ότι μόλις το ένα τρίτο των οργανισμών της δημόσιας διοίκησης (34%) είχε αναδιοργανώσει τον τρόπο εργασίας του κατά τα τελευταία τρία χρόνια «για τη μείωση των εργασιακών απαιτήσεων και της εργασιακής πίεσης» ώστε να προλαμβάνει τους ψυχοκοινωνικούς κινδύνους.

Σχεδόν οι μισοί οργανισμοί της δημόσιας διοίκησης (47%) διέθεταν διαδικασία αντιμετώπισης του εκφοβισμού και της παρενόχλησης, ενώ λιγότερο από το ένα τρίτο (31%) είχαν δημιουργήσει διαδικασία επίλυσης συγκρούσεων κατά τα προηγούμενα τρία χρόνια.

Κατά μέσο όρο, το 21% των οργανισμών της δημόσιας διοίκησης είχε παρέμβει κατά τα προηγούμενα τρία χρόνια, έχοντας διαπιστώσει ότι οι ώρες εργασίας ήταν υπερβολικές ή ακανόνιστες.

Στη δημόσια διοίκηση, κατά μέσο όρο σε όλη την ΕΕ, το 41% των οργανισμών παρείχε κατάρτιση για «τρόπους αντιμετώπισης των ψυχοκοινωνικών κινδύνων όπως το στρες ή ο εκφοβισμός», ενώ το 40% των οργανισμών χρησιμοποιούσε «εμπιστευτικές συμβουλευτικές υπηρεσίες για υπαλλήλους».

Εθνικές διαφορές

Οι 11 ξεχωριστοί δείκτες σε αυτή την ενότητα της έκθεσης αποδεικνύουν ότι υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των χωρών της ΕΕ ως προς τις ενέργειες που αναλαμβάνουν για την αντιμετώπιση των ψυχοκοινωνικών κινδύνων. Γενικά, οι τρεις χώρες της σκανδιναβικής χερσονήσου, καθώς και το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία, βρίσκονται κοντά στην κορυφή στους περισσότερους πίνακες, συχνά μαζί με τις Κάτω Χώρες και την Μάλτα. Οι χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, και ενίοτε χώρες της Νότιας Ευρώπης, συνήθως ανήκουν στην ομάδα των χωρών όπου η ανάληψη δράσης είναι πιο σπάνια. Η Γερμανία, η Γαλλία, η Ιταλία και η Ισπανία βρίσκονται συνήθως κάπου στην μέση του κάθε πίνακα.

Περισσότερες πληροφορίες:

www.epsu.org

www.cesi.org

www.fonction-publique.gouv.fr