

ΧΑΡΟΚΟΠΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

Τμήμα Γεωγραφίας

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών

«Εφαρμοσμένη Γεωγραφία και Διαχείριση του Χώρου»

Κατεύθυνση: Διαχείριση Φυσικών και Ανθρωπογενών Καταστροφών

«ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΠΟΛΕΩΝ. ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΚΑΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ»



Μεταπτυχιακή εργασία της Κωνσταντίνας Παπαγεωργοπούλου

Αθήνα, Οκτώβριος 2012

ΧΑΡΟΚΟΠΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

Τμήμα Γεωγραφίας

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών

«Εφαρμοσμένη Γεωγραφία και Διαχείριση του Χώρου»

Κατεύθυνση: Διαχείριση Φυσικών και Ανθρωπογενών Καταστροφών

«ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΠΟΛΕΩΝ. ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΚΑΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ

Μεταπτυχιακή εργασία της Κωνσταντίνας Παπαγεωργοπούλου
Επιβλέπων Καθηγητής: Παύλος- Μαρίνος Δελλαδέτσιμας

Αθήνα, Οκτώβριος 2012

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

| <u>Θέμα</u> | <u>Σελ.</u> |
|--|------------------|
| ΠΡΟΛΟΓΟΣ | 1 |
| ΠΕΡΙΛΗΨΗ | 2 |
| ABSTRACT | 4 |
| ΕΙΣΑΓΩΓΗ | 5 |
| <u>Α' ΜΕΡΟΣ</u> | <u>9</u> |
| <u>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο</u> | <u>9</u> |
| ΠΟΛΕΙΣ ΚΑΙ ΑΣΦΑΛΕΙΑ | 9 |
| 1.1.Η Σύγχρονη Αστική Ασφάλεια..... | 9 |
| 1.2.Η Επίδραση των Παγκόσμιων Δυνάμεων στην Αστική Ασφάλεια..... | 12 |
| 1.2.1. Η Παγκόσμια Οικονομία..... | 12 |
| 1.2.2. Το Παγκόσμιο Περιβάλλον..... | 13 |
| 1.2.3. Η Παγκόσμια Αβεβαιότητα και η Αποδυνάμωση των Θεσμών..... | 13 |
| 1.3.Υποχρέωση Διαχείρισης Κινδύνου..... | 14 |
| <u>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο</u> | <u>18</u> |
| ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ | 18 |
| 2.1.Η Έννοια της Ιδιωτικοποίησης και η Ασφάλεια | 18 |
| 2.2.Παράγοντες που Λειτουργούν Υπέρ της Ιδιωτικοποίησης..... | 22 |
| 2.3.Πλευρές και Προτάσεις για Ιδιωτικοποίηση..... | 23 |
| 2.4.Η Δημόσια Ασφάλεια ως Κυβερνητική Λειτουργία και οι Περιορισμοί στην Εφαρμογή της..... | 25 |
| 2.5.Επιχειρήματα Κατά της Ιδιωτικοποίησης της Ασφάλειας..... | 28 |
| 2.6.Ο Ρόλος της Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης..... | 32 |

| | |
|--|-----------|
| 2.6.1. Μορφές Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης..... | 33 |
| 2.7.Προστασία Ζωτικών Υποδομών και Σύμπραξη Δημόσιου- Ιδιωτικού Τομέα..... | 35 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο | 38 |
| ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΖΩΤΙΚΩΝ ΥΠΟΔΟΜΩΝ | 38 |
| 3.1.Η Έννοια των Ζωτικών Υποδομών..... | 38 |
| 3.2. Ζωτικές Υποδομές, Επιπτώσεις Καταστροφών Και Ανθεκτικότητα..... | 41 |
| 3.3.Αστικός Σχεδιασμός Έκτακτης Ανάγκης και Ζωτικές Υποδομές..... | 48 |
| 3.4. Ο Ιδιωτικός Τομέας και η Προστασία των Ζωτικών Υποδομών..... | 50 |
| 3.5.Η Αξιοπιστία και η Προστασία των Ζωτικών Υποδομών Μετά την Ιδιωτικοποίηση..... | 53 |
| Β' ΜΕΡΟΣ | 60 |
| ΕΙΣΑΓΩΓΗ..... | 60 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο | 61 |
| ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ..... | 61 |
| 1.1. Μεταφορές : ο Ορισμός και ο Ρόλος τους στην Αστική Ανάπτυξη..... | 61 |
| 1.2.Η Ιστορική Εξέλιξη των Πολιτικών του Συστήματος Μεταφορών..... | 62 |
| 1.3. Η Ιδιωτικοποίηση του Αστικού Συστήματος Μεταφορών..... | 64 |
| 1.4.Πρακτικές Κρατών στην Ιδιωτικοποίηση του Αστικού Συστήματος Μεταφορών..... | 66 |
| 1.5.Ο Ρόλος του Αστικού Συστήματος Μεταφορών σε Καταστάσεις Έκτακτης Ανάγκης και στη Διασφάλιση της Κοινωνικής Ανθεκτικότητας..... | 68 |
| 1.6.Η Ανάπτυξη του Σιδηροδρομικού Δικτύου..... | 69 |
| 1.7.Σιδηροδρομικό Δίκτυο και Ασφάλεια | 71 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο | 73 |
| Η ΙΣΤΟΡΙΑ ΤΟΥ ΒΡΕΤΑΝΙΚΟΥ ΣΙΔΗΡΟ-ΔΡΟΜΙΚΟΥ ΔΙΚΤΥΟΥ ΚΑΙ Η ΠΟΡΕΙΑ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ | 73 |

| | |
|--|------------|
| 2.1. 1830 - 1921: Η Γέννηση και η Ανάπτυξη του Σιδηροδρομικού Δικτύου στο Ηνωμένο Βασίλειο | 73 |
| 2.2. 1948 - 1994: Η Εθνικοποίηση..... | 75 |
| 2.3. Η Διαδικασία της Ιδιωτικοποίησης..... | 77 |
| 2.4. Η Νέα Δομή του Ιδιωτικοποιημένου Βρετανικού Σιδηροδρομικού Δικτύου..... | 82 |
| 2.4.1. Railtrack PLC..... | 82 |
| 2.4.2. Εταιρείες Εκμετάλλευσης Αμαξοστοιχιών (EEA)..... | 83 |
| 2.4.3. Εταιρείες Μίσθωσης Τροχαίου Υλικού..... | 84 |
| 2.4.4. Το Γραφείο Δικαιοχρησίας του Επιβατικού Σιδηροδρόμου (OPRAF)..... | 85 |
| 2.4.5. Το Γραφείο του Ρυθμιστή Σιδηροδρόμων (ORR)..... | 86 |
| 2.4.6. Το Βρετανικό Συμβούλιο Σιδηροδρόμων (ΒΣΣ)..... | 87 |
| 2.4.7. Η Στρατηγική Αρχή Σιδηροδρόμων (ΣΑΣ)..... | 87 |
| 2.4.8. Ασφάλεια Σιδηροδρόμων..... | 89 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο | 91 |
| ΟΙ ΑΝΗΣΥΧΙΕΣ ΓΙΑ ΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ Η ΑΣΤΟΧΙΑ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ..... | 91 |
| Α' ΜΕΡΟΣ: ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΑΝΗΣΥΧΙΑΣ..... | 91 |
| 3.1. Ανησυχίες για την Ασφάλεια Λόγω της Ιδιωτικοποίησης..... | 91 |
| 3.2. Τα Ατυχήματα που Έλαβαν Χώρα Μετά την Ιδιωτικοποίηση..... | 93 |
| 3.2.1. Το Σιδηροδρομικό Ατύχημα στο Southhall, 1997..... | 93 |
| 3.2.2. Το Σιδηροδρομικό Ατύχημα στο Ladbroke Grove, 1999..... | 96 |
| 3.2.3. Ο Εκτροχιασμός Τραίνου στο Hatfield, 2000..... | 98 |
| 3.2.4. Το Σιδηροδρομικό Ατύχημα στο Potter's Bar, 2002..... | 101 |
| 3.3. Η Νοοτροπία της Ασφάλειας ως Παράγοντας Ανησυχίας στο Βρετανικό Σιδηροδρομικό Δίκτυο..... | 104 |
| 3.3.1. Ο Ορισμός της Νοοτροπίας της Ασφάλειας και ο Ρόλος της..... | 104 |
| Β' ΜΕΡΟΣ: Η ΑΣΤΟΧΙΑ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ..... | 108 |

| | |
|--|-------------------|
| 3.4. Τα Χαρακτηριστικά του Βρετανικού Σιδηροδρομικού Δικτύου..... | 108 |
| 3.4.1. Οι Πολιτικοί Στόχοι της Ιδιωτικοποίησης του Βρετανικού Σιδηροδρομικού Δικτύου..... | 109 |
| 3.4.2. Οι Αιτίες της Κρίσης στο Ιδιωτικοποιημένο Βρετανικό Σιδηροδρομικό Δίκτυο..... | 110 |
| 3.4.3. Οι Τρεις Βασικές Αστοχίες που Καθόρισαν την Πορεία της Ιδιωτικοποίησης..... | 114 |
| 3.5. Οι Διορθωτικές Ενέργειες..... | 119 |
| <u>ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....</u> | <u>122</u> |
| <u>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....</u> | <u>129</u> |
| <u>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ.....</u> | <u>139</u> |
| A) ΕΝΝΟΙΕΣ ΚΑΙ ΟΡΙΣΜΟΙ..... | 139 |
| B) Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΣΤΗ Μ. ΒΡΕΤΑΝΙΑ..... | 141 |
| Γ) ΕΙΚΟΝΑ ΕΞΩΦΥΛΛΟΥ..... | 143 |

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας 1

| | |
|--------------------------------------|----|
| Η Περίπτωση της Ιδιωτικοποίησης..... | 23 |
|--------------------------------------|----|

Πίνακας 2

| | |
|--|----|
| Παράγοντες που διαμορφώνουν τους κινδύνους που αντιμετωπίζουν οι Ζωτικές Υποδομές..... | 43 |
|--|----|

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

- ΑΣ - Ασφάλεια Σιδηροδρόμων (Railway Safety)
- ΑΣΠ-Αυτόματο Σύστημα Προειδοποίησης (Automatic Warning System)
- ΒΣ- Βρετανικοί Σιδηρόδρομοι
- ΒΣΣ -Βρετανικό Συμβούλιο Σιδηροδρόμων
- ΕΚΕ- Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη
- ΖΥ- Ζωτικές Υποδομές
- ΔΔΜΦΚ- Διεθνής Δεκαετία για τη Μείωση των Φυσικών Καταστροφών
- ΔΝΤ- Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
- ΔΥΑ- Διεύθυνση Υγείας και Ασφάλειας
- ΕΕΑ- Εταιρείες Εκμετάλλευσης Αμαξοστοιχιών (Train Operating Companies)
- ΕΣ -Επιθεώρησης Σιδηροδρόμων
- ΜΚΟ- Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί
- ΜΜΕ- Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης
- ΠΖΥ- Προστασία Ζωτικών Υποδομών
- ΣΑΣ -Στρατηγική Αρχή Σιδηροδρόμων (Strategic Rail Authority)
- ROSCOs- Rolling Stock Companies (Εταιρείες Μίσθωσης Τροχαίου Υλικού)
- BR- British Rail
- BBRML -Balfour Beatty Rail Maintenance Ltd
- EWS -English Welsh and Scottish
- FGW- First Great Western
- GWT -Great Western Train
- IECC -Integrated Electronic Control Centre (Ολοκληρωμένο Ηλεκτρονικό Κέντρο Ελέγχου)
- IRGC- International Risk Governance Council

- OPRAF- Office of Passenger Franchising (Γραφείο Δικαιοχρησίας του Επιβατικού Σιδηροδρόμου)
- ORR- Office of the Rail Regulator (Γραφείο Ρυθμιστή Σιδηροδρόμων)
- SPAD - Signal Passed at Danger
- RSSB- Rail Safety and Standards Board (Γραφείο Ασφάλειας Σιδηροδρόμων και Προτύπων)

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η παρούσα εργασία συντάχθηκε με αφορμή την επιθυμία να μελετηθεί το καθεστώς της ασφάλειας στις σύγχρονες πόλεις κάτω από το πρίσμα της ιδιωτικοποίησης, ενός φαινομένου που στη σημερινή εποχή έχει λάβει εκτεταμένες διαστάσεις.

Η μεθοδική ανάπτυξη του θέματος συντελέστηκε με την ουσιαστική βοήθεια του επιβλέποντα καθηγητή κ. Δελλαδέτσιμα Παύλου- Μαρίνου, τον οποίο ευχαριστώ ιδιαίτερος για την πολύτιμη επικουρία και συνεργασία του.

Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω το σύνολο των διδασκόντων της κατεύθυνσης Διαχείρισης Φυσικών και Ανθρωπογενών καταστροφών του Μεταπτυχιακού Προγράμματος Σπουδών για τις ουσιαστικές γνώσεις που μας παρέδωσαν και την στήριξη τους μέχρι την ολοκλήρωσή του.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Με τις ατέλειωτες νομολογίες, τα μέτρα και τις καθημερινές εξαγγελίες περί ασφάλειας, φαντάζει ανυπόστατο να διερωτάται κανείς εάν ο κόσμος στον οποίο ζούμε είναι αρκετά ασφαλής. Ωστόσο, αν και διανύουμε ήδη τη δεύτερη δεκαετία του 21^{ου} αιώνα προκαλείται μεγαλύτερη ανησυχία δεδομένου του βιοτικού επιπέδου που έχει επιτευχθεί. Είναι γεγονός ότι απ' τη στιγμή που ο άνθρωπος άρχισε να κατακτά ότι θεωρούσε βασικό και απαραίτητο για την επιβίωση και την εξέλιξή του, άρχισε και να φοβάται μήπως μια μέρα το χάσει.

Η ασφάλεια δημιούργησε σε αντιδιαστολή και την ανασφάλεια. Μέσα από την ανάγκη να αποκτηθούν τα αγαθά που θα εξασφαλίσουν ευνοϊκότερες συνθήκες για εγκατάσταση, εργασία, δημιουργία οικογένειας και διαβίωσης, αναδύθηκε και η ανάγκη προστασίας και διατήρησης αυτών τόσο από τον ίδιο τον άνθρωπο όσο και από το περιβάλλον γύρω του, φυσικό και ανθρωπογενές.

Άλλωστε, υπάρχουν ακόμα πολλοί παράγοντες που εντείνουν την τρωτότητα των σύγχρονων ανθρώπινων κοινωνιών. Αυτοί οι παράγοντες περιλαμβάνουν τις φυσικές διεργασίες, όπως είναι η κλιματική αλλαγή, η οποία έχει συμβάλλει στην ενδυνάμωση των ακραίων καιρικών φαινομένων και στην άνοδο της στάθμης της θάλασσας, την ταχεία και χωρίς σχεδιασμό αστικοποίηση, την συγκέντρωση οικονομικού πλούτου στα αστικά κέντρα, τις ανθρώπινες παρεμβάσεις στο φυσικό περιβάλλον, τον ελλειμματικό σχεδιασμό χρήσεων γης, την ελλιπή εφαρμογή οικοδομικών νόμων, αλλά και την επέκταση των άτυπων οικισμών (παραγκουπόλεων) σε περιοχές ευάλωτες σε πλημμύρες, κατολισθήσεις, βιομηχανική ρύπανση και άλλους κινδύνους. (UN-HABITAT, 2007, σελ.vi)

Απ' την άλλη, τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης μεταδίδουν καθημερινά γεγονότα φυσικών και ανθρωπογενών καταστροφών αλλά και έκνομων ενεργειών, όπως ένοπλες συρράξεις και τρομοκρατικές επιθέσεις από διάφορα σημεία του πλανήτη. Δεν θα ήταν, λοιπόν, άτοπο να ισχυριστεί κανείς ότι τα περιστατικά αυτά τείνουν να αυξάνονται παρά να μειώνονται με την πάροδο του χρόνου και ότι οι επιπτώσεις τους είναι πιο δυσμενείς απ' ότι στο παρελθόν. Η ασφάλεια, επομένως, που ο άνθρωπος αναγνώρισε ως βασικό δικαίωμα του το 1948 με την Παγκόσμια Διακήρυξη των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, αποτελεί ακόμα έναν στόχο προς επίτευξη.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο θα μελετηθεί η κατάσταση που χαρακτηρίζει τις σύγχρονες πόλεις. Αφού, αρχικά, αναλυθούν οι παράγοντες που επηρεάζουν την ασφάλεια στα σύγχρονα αστικά κέντρα θα ακολουθήσει η μελέτη της σχέσης που έχει αναπτυχθεί μεταξύ της ασφάλειας και του φαινομένου της ιδιωτικοποίησης.

ABSTARCT

With the endless jurisdictions, measures and daily announcements about safety, it seems weird for someone to wonder whether the world we live in is safe or not. However, although we live in the second decade of the 21st century, modern people are even more concerned taking in mind the living standard that has been achieved. The fact is that from the moment humans began to conquer what was considered as basic and necessary for their survival and evolution they began to fear not to lose it someday.

Security created, in contrast, insecurity. Through the instinctive need to gain all those goods that would ensure the most favorable conditions for establishment, work, family and living emerged the need to protect and preserve them both from humans and the environment, natural and manmade.

Besides, there are still many factors that increase the vulnerability of modern human societies. These factors include natural processes such as climate change, which has contributed to the empowerment of extreme weather events and rising sea levels, rapid and unplanned urbanization, concentration of economic wealth in the urban centers, human interventions in the natural environment, in-effective land use planning, poor implementation of building laws, and the expansion of informal settlements (slums) in areas vulnerable to floods, landslides, industrial pollution and other hazards. (UN-HABITAT, 2007, σελ.vi)

On the other hand, the media broadcast events of natural and human induced disasters and acts of unlawful interference, such as armed conflicts and terrorist attacks in various parts of the world, in a daily base. So, it would not be absurd to argue that these incidents tend to increase rather than decrease over time and their impact tend to be more negative than in the past. Safety, therefore, which humans have recognized as a fundamental right since 1948 in the Universal Declaration of Human Rights remains a goal to be achieved.

Within this framework the study concerns the situation that characterizes the modern cities. Initially, the factors that affect safety in modern urban centers will be analyzed and then the relationship that has been developed between safety and the phenomenon of privatization.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σύμφωνα με το Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για τους Ανθρώπινους Οικισμούς, από το 1974 έως το 2003 έλαβαν χώρα 6367 φυσικές καταστροφές παγκοσμίως προκαλώντας το θάνατο 2 εκατομμυρίων ανθρώπων και επηρεάζοντας τη διαβίωση 5,1 εκατμ ανθρώπων. Επιπλέον, 182 εκατμ άνθρωποι στο σύνολο έμειναν άστεγοι και η οικονομική ζημία ανήλθε στα 1.38 τρις δολάρια. (UN- HABITAT, 2007, σελ.vi) Ωστόσο, τα γεγονότα του παρελθόντος θεωρούνται ότι έχουν συμβάλει θετικά στην κατανόηση της φύσης των καταστροφών που έχουν λάβει χώρα, στην κατανόηση της έννοιας της τρωτότητας και στην απόκτηση εμπειρίας για την πρόληψη και την αντιμετώπιση νέων έκτακτων καταστάσεων και καταστροφών ώστε να εξασφαλίζεται ένα βασικό επίπεδο ασφάλειας. Σε ποιόν εναποθέτεται, όμως, η αρμοδιότητα ή η υποχρέωση να εξασφαλίσει το βασικό επίπεδο ασφάλειας στις σύγχρονες πόλεις αλλά και να το επεκτείνει και κατά πόσο επιτυγχάνεται αυτό εν τέλει;

Στη παρούσα εργασία προσεγγίζονται οι δομές μέσα από τις οποίες οι σύγχρονες αστικές πολιτικές επιδιώκουν να παράσχουν ασφάλεια και επιχειρείται να δοθεί μία απάντηση στο αν και κατά πόσο η ασφάλεια συνεχίζει να αποτελεί αγαθό ή έχει εισέλθει στη σφαίρα του εμπορίου. Κεντρικό σημείο στη μελέτη αποτελεί το φαινόμενο της «ιδιωτικοποίησης της ασφάλειας» που παρατηρείται τις τελευταίες δεκαετίες ως αποτέλεσμα της μετάβασης υπηρεσιών που παραδοσιακά παρέχονταν από δημόσιους φορείς στη σφαίρα του ιδιωτικού τομέα. Τα ερωτήματα που γεννάει αυτή η πρακτική είναι πολλά. Τι οδήγησε στην ιδιωτικοποίηση των δημόσιων υπηρεσιών; Λειτουργεί η μετάβαση αυτή προς όφελος της ασφάλειας των πολιτών; Και το σημαντικότερο, εξασφαλίζεται το επιθυμητό επίπεδο ασφάλειας για τον πληθυσμό;

Συγκεκριμένα, η διατριβή αυτή αφορά την κατηγορία των Ζωτικών Υποδομών της Πόλης. Κριτήριο για την επιλογή της κατηγορίας αυτής ήταν η ουσιώδους σημασίας υπηρεσίες που παρέχονται μέσω αυτών για την βιωσιμότητα των πόλεων και την ευημερία των πολιτών.

Η εργασία αποτελείται από Α' και Β' Μέρος. Στο Α' Μέρος γίνεται αναφορά στο φαινόμενο της Ιδιωτικοποίησης της Ασφάλειας και τις Ζωτικές Υποδομές, ενώ στο

Β' Μέρος αναπτύσσεται μία περίπτωση μελέτης από το Ηνωμένο Βασίλειο και συγκεκριμένα η αστοχία της Ιδιωτικοποίησης του Βρετανικού Σιδηροδρομικού Δικτύου. Η δομή της διατριβής και τα κεφάλαια είναι η ακόλουθη:

ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΔΟΜΗΣ & ΚΕΦΑΛΑΙΩΝ

Α' Μέρος

Κεφάλαιο 1^ο : Πόλεις και Ασφάλεια

Στο Πρώτο Κεφάλαιο του Α' Μέρους της εργασίας με τίτλο Πόλεις και Ασφάλεια παρουσιάζονται τα χαρακτηριστικά των σύγχρονων πόλεων και η ανάγκη για ασφάλεια που δημιουργούν οι τρέχουσες συνθήκες ανάπτυξης και διαβίωσης. Στην ίδια ενότητα αναφέρονται η τρωτότητα των αστικών κέντρων και οι παράγοντες που τα καθιστούν ιδιαίτερα ευάλωτα, όπως επίσης και ο ρόλος του κράτους και των κρατικών πολιτικών στη διαχείριση των κινδύνων. Τέλος, μελετάται το δικαίωμα στην ασφάλεια και η ανάγκη κατάρτισης πολιτικών για την αντιμετώπιση της επικινδυνότητας.

Κεφάλαιο 2^ο: Ιδιωτικοποίηση της Ασφάλειας

Στο Δεύτερο Κεφάλαιο του Α' Μέρους της εργασίας με τίτλο Ιδιωτικοποίηση της Ασφάλειας μελετάται ο τρόπος με τον οποίο παρέχεται η ασφάλεια στις σύγχρονες πόλεις και προσδιορίζεται πιο συγκεκριμένα το φαινόμενο της «ιδιωτικοποίησης της ασφάλειας». Επιπλέον, γίνεται αναφορά στο πώς η ασφάλεια από κυβερνητική λειτουργία πέρασε στη σφαίρα του ιδιωτικού τομέα και πως η συμμετοχή του συμβάλει ή όχι στη μείωση της τρωτότητας και των καταστροφικών επιπτώσεων. Αναλύεται, επίσης, ο θεσμός της Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης, ενώ, τέλος, γίνεται μια μικρή εισαγωγή στην Προστασία των Ζωτικών Υποδομών.

Κεφάλαιο 3^ο: Προστασία Ζωτικών Υποδομών

Στο Τρίτο Κεφάλαιο του Α' Μέρους της εργασίας με τίτλο Προστασία Ζωτικών Υποδομών, δίνεται ο ορισμός των Ζωτικών Υποδομών, παρουσιάζονται τα χαρακτηριστικά τους και γίνεται αναφορά στις Υποδομές που περιλαμβάνονται στην

κατηγορία αυτή. Περαιτέρω, γίνεται αναφορά στον ρόλο που κατέχουν στα πλαίσια των σύγχρονων οργανωμένων κοινωνιών και στην ανάγκη προστασίας αυτών έναντι καταστροφικών γεγονότων. Αναλύεται, επίσης, περισσότερο η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα και η συνεργασία που πρέπει να αναπτυχθεί ανάμεσα στην ιδιωτική διαχείριση και την πολιτική για την ανάπτυξη διαδικασιών αντιμετώπισης έκτακτων καταστάσεων.

B' Μέρος

Κεφάλαιο 1^ο : Μεταφορές

Στο Πρώτο Κεφάλαιο του Β' Μέρους της εργασίας με τίτλο Μεταφορές ξεκινά η συζήτηση για την κατηγορία αυτή των Ζωτικών Υποδομών. Κατ' αρχήν, δίνεται ο ορισμός τους και αναφέρεται ο ρόλος τους στην αστική ανάπτυξη και την ευημερία των πόλεων. Επιπλέον, παρουσιάζεται η ιστορική εξέλιξη των πολιτικών του συστήματος μεταφορών, ο ρόλος που διαδραμάτισε η πρακτική των επιδοτήσεων, η αστοχία του δημόσιου τομέα και η παρέμβαση του ιδιωτικού τομέα στο αστικό σύστημα μεταφορών. Περαιτέρω, αναλύεται η σημασία των μεταφορών στην κοινωνική ανθεκτικότητα και ο ρόλος που διαδραματίζουν σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης. Τέλος, γίνεται αναφορά στην ανάπτυξη του σιδηροδρομικού δικτύου και την ιδιότητα του ως έναν από τους πιο ασφαλείς τρόπους μεταφοράς.

Κεφάλαιο 2^ο : Η Ιστορία του Βρετανικού Σιδηροδρομικού Δικτύου και η Πορεία προς την Ιδιωτικοποίηση

Στο Δεύτερο Κεφάλαιο του Β' Μέρους της εργασίας με τίτλο Η Ιστορία του Βρετανικού Σιδηροδρομικού Δικτύου και η Πορεία προς την Ιδιωτικοποίηση, παρουσιάζεται εξέλιξη του Βρετανικού Σιδηροδρόμου. Αρχικά, γίνεται αναφορά σε ιστορικά στοιχεία ξεκινώντας από την εποχή της ιδιωτικής ιδιοκτησίας του δικτύου, στη συνέχεια, στην εποχή της εθνικοποίησής του υπό την British Rail και μετά πάλι στην εποχή της αποκρατικοποίησής του υπό τη Railtrack και τον κατακερματισμό. Στο τέλος, παρουσιάζεται η νέα δομή και τα όργανα που απαρτίζουν τον ιδιωτικοποιημένο Βρετανικό Σιδηρόδρομο.

Κεφάλαιο 3^ο : Οι Ανησυχίες για τον Τομέα της Ασφάλειας και η Αστοχία της Ιδιωτικοποίησης

Στο Τρίτο Κεφάλαιο του Β' Μέρους της εργασίας με τίτλο Οι Ανησυχίες για τον Τομέα της Ασφάλειας και η Αστοχία της Ιδιωτικοποίησης, μελετάται το φαινόμενο της ιδιωτικοποίησης της ασφάλειας σε σχέση με τη συγκεκριμένη αστοχία. Αρχικά, αναφέρονται οι ανησυχίες που εμφανίστηκαν από πολύ νωρίς για τον τομέα της ασφάλειας με την εφαρμογή της ιδιωτικοποίησης και πληροφορίες για τα 4 μεγάλα ατυχήματα που έλαβαν χώρα την περίοδο 1997-2002. Μελετάται, επίσης, η έννοια του όρου Νοοτροπία Ασφάλειας και ο ρόλος που έπαιξε στο Βρετανικό σιδηροδρομικό δίκτυο τόσο κατά την περίοδο της British Rail αλλά ακόμα περισσότερο την περίοδο της Railtrack. Περαιτέρω, αναλύονται οι αιτίες που προκάλεσαν την κρίση στο ιδιωτικοποιημένο Βρετανικό σιδηροδρομικό δίκτυο με κατάληξη την αστοχία του εγχειρήματος της ιδιωτικοποίησης. Τέλος, παρατίθενται και οι διορθωτικές ενέργειες εκ μέρους της κυβέρνησης.

Συμπεράσματα

Στην τελευταία ενότητα της εργασίας με τίτλο Συμπεράσματα γίνεται μία τελική ανασκόπηση όσων αναφέρθηκαν στα προηγούμενα κεφάλαια και εξάγονται κάποια συμπεράσματα σχετικά με τα ερωτήματα που τέθηκαν γύρω από την ασφάλεια των σύγχρονων πόλεων, παράλληλα, με κάποιες σκέψεις στις οποίες οδηγεί η ιδιωτικοποίηση του βρετανικού σιδηροδρομικού δικτύου.

Α' ΜΕΡΟΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

ΠΟΛΕΙΣ ΚΑΙ ΑΣΦΑΛΕΙΑ

1.4. Η Σύγχρονη Αστική Ασφάλεια

Η έννοια της ασφάλειας των σύγχρονων αστικών κοινωνιών δεν είναι εύκολο να οριστεί με ακρίβεια. Ο λόγος είναι ότι δεν αποτελεί μία αυτούσια κατάσταση αλλά εξαρτάται από την άλλοτε θετική και άλλοτε αρνητική έκβαση άλλων καταστάσεων. Αναγνωρίζεται, δε, ότι κατά κύριο λόγο αποτελεί απόρροια των εμπειριών που αποκτήθηκαν από την αντιμετώπιση διαφόρων έκτακτων καταστροφικών καταστάσεων, οι οποίες έλεβαν χώρα στην πάροδο των χρόνων. Είναι, επίσης, αποδεκτό, ότι η πόλη ως κοινωνικό, οικονομικό και θεσμικό σύστημα βασίζεται στην ασφάλεια και την προστασία από τις φυσικές καταστροφές. Η τελευταία, δε, έχει αναδειχθεί σε κοινωνική προτεραιότητα, εντασσόμενη στη δομή και την οργάνωση της σύγχρονης πόλης, απαιτώντας, παράλληλα, τις ανάλογες επενδύσεις κοινωνικού κεφαλαίου για την εκπλήρωσή της. (Δελλαδέτσιμας, 2009, σελ. 16-17&29)

Άλλωστε, η ανάγκη για ασφάλεια στις σύγχρονες πόλεις δεν είναι άτοπη. Τα σύγχρονα αστικά κέντρα συνεχίζουν να δονούνται από προβλήματα και δυσμενείς καταστάσεις. Ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα είναι η συνεχής αύξηση του πληθυσμού που κατοικεί στις πόλεις και η ραγδαία επέκτασή τους. Υποστηρίζεται ότι σύντομα περισσότερο από το ήμισυ του παγκόσμιου πληθυσμού θα κατοικεί σε αστικές περιοχές, με την αστικοποίηση στις αναπτυσσόμενες χώρες να προσεγγίζει τα 1,2 δισεκατομμύρια ανθρώπους μέχρι το 2020. Η ανάπτυξη αυτή συνεπάγεται πιο έντονες πιέσεις προς τους κατοίκους των αστικών κέντρων για εισοδήματα, στέγαση, διατροφή, πρόσβαση σε βασικές υποδομές και κοινωνικές υπηρεσίες, όπως υγειονομική περίθαλψη, εκπαίδευση, κ.α. Ενώ, παράλληλα, εντείνεται η ανάγκη για προστασία από τρομοκρατικές- εγκληματικές ενέργειες, φυσικές καταστροφές και τεχνολογικούς κινδύνους (UN-HABITAT, 2007, σελ 7 & 9)

Η προσπάθεια να ικανοποιηθεί αυτή η ανάγκη για σφάλεια στα πλαίσια του σύγχρονου αστικού χώρου εντοπίζεται μέσα σε ένα ευρύ φάσμα πολιτικών

ασφαλείας, το οποίο διαμορφώθηκε από τις πρακτικές και τα μέτρα που εφαρμόστηκαν κατά την αντιμετώπιση ακραίων έκτακτων γεγονότων. (Δελλαδέτσιμας, 2009, σελ. 22) και εκτελείται από τους φορείς διακυβέρνησης των κρατών. (UN-HABITAT, 2007, σελ.7)

Χαρακτηριστικό των σύγχρονων πολιτικών ασφαλείας των πόλεων είναι ότι επικεντρώνουν την ευθύνη των φορέων στην ικανοποίηση του δικαιώματος των ατόμων για ασφάλεια και όχι στο αντίστοιχο δικαίωμα του κράτους, ενώ, παράλληλα, απομακρύνουν τη μονοπώληση του δικαιώματος και των μέσων για την παροχή προστασίας προς τους πολίτες από τους φορείς εθνικής άμυνας. (UN-HABITAT, 2007, σελ.7) Άλλωστε, η ασφάλεια από φυσικές ή ανθρωπογενείς απειλές δεν ταυτίζεται με την ασφάλεια που σχετίζεται με τη στρατιωτική άμυνα και τη δημόσια τάξη (στρατιωτικές συρράξεις, τρομοκρατικές ενέργειες κα). Η πρώτη εντάσσεται στο πεδίο της πολιτικής προστασίας και προσβλέπει στην ενημέρωση του πληθυσμού και τις συμμετοχικές διαδικασίες, ενώ η δεύτερη εντάσσεται στην πολιτική άμυνα και στηρίζεται στη μυστικότητα, τον περιορισμό της πρόσβασης στην πληροφορία και σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων που απορρέουν από έναν κλειστό αριθμό πολιτικό-τεχνοκρατικών στελεχών. (Δελλαδέτσιμας, 2009, σελ 30-31)

Ο προσανατολισμός των πολιτικών ασφαλείας προς το ανθρώπινο δικαίωμα για ασφάλεια ακολουθεί, επίσης, τον ορισμό που έχει δώσει η Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών για την Ανθρώπινη Ασφάλεια (United Nations Commission on Human Security). (UN- HABITAT, 2007, σελ. 8) Η Διακήρυξη σχετικά με « Το Δικαίωμα των Ανθρώπων στην Ασφάλεια », η οποία υιοθετήθηκε στο Δελχί, στις 8 Μαρτίου 2000, αποτελεί την πρώτη Διακήρυξη μέσα από την οποία η έννοια της ασφάλειας αναδύεται ως ανθρώπινο δικαίωμα και ως ένα σημαντικό εργαλείο πολιτικής για τον έλεγχο των καταστροφών. (Mohan et.al., 2003, σελ. 165) Όπως, λοιπόν, αναφέρεται και στον ορισμό: *« η ανθρώπινη ασφάλεια αναφέρεται ... στην προστασία του ζωτικού πυρήνα κάθε ανθρώπινης ζωής με τέτοιο τρόπο ώστε να ενισχύονται οι ανθρώπινες ελευθερίες και η ανθρώπινη ολοκλήρωση Σημαίνει προστασία των ανθρώπων από κρίσιμες (σοβαρές) και εκτεταμένες απειλές και καταστάσεις και παράλληλα οτι χρησιμοποιούνται διαδικασίες που προάγουν τα δυνατά σημεία και τις φιλοδοξίες των ανθρώπων. Αυτό σημαίνει δημιουργία πολιτικών, κοινωνικών, περιβαλλοντικών, οικονομικών, στρατιωτικών, και πολιτιστικών συστημάτων που μαζί δίνουν στους*

ανθρώπους τα δομικά στοιχεία για επιβίωση, ευημερία και αξιοπρέπεια ». Θεωρείται, δηλαδή, ότι ως δημόσιο αγαθό αποτελεί ανάγκη και υποχρέωση των κυβερνήσεων να παρέχουν ασφάλεια και προστασία στις πόλεις και τους κατοίκους τους. (UN-HABITAT, 2007, σελ.8-9)

Συνάμα, η χάραξη αστικής πολιτικής ασφάλειας αποτελεί πρόκληση για την αντιμετώπιση της επικινδυνότητας και την εύρεση τρόπων που θα προσδιορίζουν τους περιορισμούς που βιώνουν τα άτομα, τα νοικοκυριά, οι κοινότητες και οι πόλεις στη διαχείριση της επικινδυνότητας, λόγω π.χ. της κακής πληροφόρησης, της έλλειψης χρηματοδότησης και επενδύσεων, της αναποτελεσματικότητας των δημόσιων φορέων ή και της έλλειψης κοινωνικών δικτύων. Οι περιορισμοί αυτοί δεν είναι ασήμαντοι, αλλά αντίθετως, συμπεριλαμβάνονται στους παράγοντες που καθορίζουν την ανθεκτικότητα (resilience), την ικανότητα, δηλαδή, ενός ατόμου, νοικοκυριού ή κοινότητας να προσαρμόζεται στις απειλές ώστε να μπορεί να αποφεύγει ή να αμβλύνει τη ζημία, καθώς και να ανασυγκροτείται μετά από επικίνδυνα συμβάντα ή συγκρούσεις. (UN-HABITAT, 2007, σελ.24)

Για την αντιμετώπιση των περιορισμών αυτών, αλλά και τη μείωση, τουλάχιστον σε κάποιο βαθμό, της επικινδυνότητας των καταστροφών, κάθε πόλη αναπτύσσει διάφορες πρακτικές που ενισχύουν την ασφάλεια της βρίσκοντας πεδίο εφαρμογής κατά τις διαδικασίες αποκατάστασης, αλλά και εν συνεχεία κατά τις κανονικές συνθήκες ανάπτυξης. (Δελλαδέτσιμας, 2009, σελ.22 & UN-HABITAT, 2007, σελ. vi) Οι πολιτικές για τις χρήσεις της γης, ο σχεδιασμός ανθεκτικών κτιρίων και υποδομών, η χαρτογράφηση της επικινδυνότητας καθώς και η θεσμική μεταρρύθμιση και η κατάρτιση, αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα των πρακτικών που εφαρμόζονται. (UN-HABITAT, 2007, σελ. vi)

Ωστόσο, οι ρυθμοί και η διαδικασία της αστικοποίησης τείνουν να αλλάξουν το προφίλ της επικινδυνότητας στις πόλεις, ενώ ένας, επίσης, σημαντικός παράγοντας αδυναμίας είναι οι αστικές ανισότητες που εντοπίζονται εντός των κρατών. Ο παράγοντας αυτός είναι αποτέλεσμα της κρατικής πολιτικής και της αλληλεπίδρασης των παγκόσμιων οικονομικών δυνάμεων με τις εθνικές οικονομίες. Η κινητικότητα των κεφαλαίων, της εργασίας και της τεχνολογίας έχει οδηγήσει σε μαζική αποβιομηχάνιση σε ορισμένες χώρες και σε μετεγκατάσταση των ευκαιριών

απασχόλησης σε άλλες χώρες όπου το κόστος εργασίας είναι μικρότερο ή οι παράγοντες που επηρεάζουν την κερδοφορία είναι πιο ευνοϊκοί. Το αποτέλεσμα είναι, σε αντίθεση με τα μεγάλα αστικά κέντρα, οι μικρότερες πόλεις να παρουσιάζουν αυξημένη επικινδυνότητα καθώς συνήθως στερούνται της θεσμικής δυνατότητας για την προετοιμασία και τη διαχείριση των κινδύνων. (UN-HABITAT, 2007, σελ. 4&10)

1.5. Η Επίδραση των Παγκόσμιων Δυνάμεων στην Αστική Ασφάλεια

Η μελέτη της αστικής ασφάλειας φανερώνει ότι υπάρχουν παράγοντες που επηρεάζουν την ασφάλεια των πόλεων από φυσικές καταστροφές και έκκνομες ενέργειες, οι οποίοι δρουν ταυτόχρονα και παγκόσμια. Οι παράγοντες αυτοί είναι: η παγκόσμια οικονομία, το παγκόσμιο περιβάλλον και η αυξανόμενη αβεβαιότητα λόγω της αλληλεπίδρασης των παγκόσμιων παραγόντων και της συνεπαγόμενης αδυναμίας των εθνικών και τοπικών θεσμών να διαχειριστούν τους κινδύνους και να μειώσουν την τρωτότητα. (UN-HABITAT, 2007, σελ.26)

Ο τρόπος που λειτουργούν οι παγκόσμιοι παράγοντες αναλύεται στη συνέχεια με σκοπό να κατανοηθεί η επιρροή τους στη δημιουργία κινδύνων και συνθηκών τρωτότητας που βιώνονται από τα έθνη, τις πόλεις, τις κοινότητες, τα νοικοκυριά και τους ανθρώπους.

1.5.1. Η Παγκόσμια Οικονομία

Ο παράγοντας αυτός αναφέρεται στις διαδικασίες που ακολουθεί η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας, οι οποίες έχουν μειώσει σημαντικά την ανεξαρτησία των εθνικών και τοπικών οικονομιών. Η διαμόρφωση της παγκόσμιας αγοράς κεφαλαίων, η διάχυση και ο κυρίαρχος ρόλος της τεχνολογίας στη ροή της πληροφορίας και τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, η απελευθέρωση των αγορών και η υιοθέτηση νέο-φιλελεύθερων οικονομικών πολιτικών σε παγκόσμιο επίπεδο έχουν εισάγει νέους φορείς και λογική δράσης στο πεδίο της ασφάλειας, επηρεάζοντας τα επενδυτικά προγράμματα στις αστικές υποδομές, την απασχόληση και τα εισοδήματα ή και τη δημόσια τάξη καθώς και την ασφάλεια από φυσικές καταστροφές. (UN-HABITAT, 2007, σελ.26-27)

1.5.2. Το Παγκόσμιο Περιβάλλον

Ο παράγοντας αυτός αναφέρεται στις διεργασίες του περιβάλλοντος που επηρεάζουν σε παγκόσμια κλίμακα, όπως η υπερθέρμανση του πλανήτη και η κλιματική αλλαγή, οι οποίες συνδυάζονται άμεσα με την αυξημένη συχνότητα των ακραίων καιρικών φαινομένων και τις αλλαγές στις κανονικές συνθήκες του περιφερειακού και εθνικού καιρικού συστήματος. Φαινόμενα, όπως τυφώνες, σφοδρές καταιγίδες, αυξημένη βροχόπτωση σε μερικές περιοχές (ή και η ξηρασία σε άλλες), διαταράσσουν τα ιστορικά εδραιωμένα πρότυπα καλλιέργειας και οικονομικής δραστηριότητας, και θέτουν επίσης νέα φυσικά εμπόδια στην ανάπτυξη και την αστική ασφάλεια. Για παράδειγμα οι παράκτιες περιοχές, όπου συνήθως υπάρχει μεγάλη ανάπτυξη (υποδομών, παραγωγικών επενδύσεων, αλλά και πολιτιστικού αποθέματος) αντιμετωπίζουν σοβαρές απειλές λόγω της ανόδου της στάθμης της θάλασσας. (UN-HABITAT, 2007, σελ. 27-28)

1.5.3. Η Παγκόσμια Αβεβαιότητα και η Αποδυνάμωση των Θεσμών

Ο 3ος παγκόσμιος παράγοντας έχει να κάνει με την αυξημένη αβεβαιότητα που προκαλείται από την αλληλεπίδραση των παγκόσμιων παραγόντων που αναλύθηκαν παραπάνω και την συνεπαγόμενη αποδυνάμωση των εθνικών και τοπικών θεσμών για διαχείριση των κινδύνων και μείωση της τρωτότητας. Η αβεβαιότητα σχετικά με την πραγματοποίηση ενός γεγονότος και η απουσία σχετικής και έγκυρης πληροφόρησης μειώνουν την δυνατότητα για σχεδιασμό και διαχείριση των κινδύνων εκ μέρους των εθνικών και τοπικών θεσμών. Αντιθέτως, η αναμονή ενός κινδύνου αποτελεί το πρώτο βήμα προς την κατεύθυνση του μετριασμού της επικινδυνότητας καθώς υποβαθμίζει τον αφηνδιασμό και επιτρέπει τη δυνατότητα κάποιου βαθμού προετοιμασίας. (UN-HABITAT, 2007, σελ. 28)

Έτσι, με την αλληλεπίδραση των παγκόσμιων παραγόντων σταδικά μειώνεται η αποτελεσματικότητα της κυβέρνησης και της δημόσιας διοίκησης στη διαχείριση των κινδύνων. Για παράδειγμα, στις πλημμύρες της Βομβάης το 2005 η αλληλεγγύη μεταξύ των θυμάτων, αποτέλεσε τη μόνη κοινωνικά και πολιτιστικά υπεύθυνη απόκριση μπροστά στην απουσία της Κυβέρνησης του Κράτους του Maharashtra και

της Δημοτικής Αρχής της Βομβάης¹. Ενώ, παρομοίως, στη Νέα Ορλεάνη το ομοσπονδιακό κράτος και οι τοπικές αρχές φάνηκαν ανίκανες να προστατέψουν τον πληθυσμό και ιδιαίτερα τους πιο φτωχούς μετά τον τυφώνα Κατρίνα το 2005. (UN-HABITAT, 2007, σελ. 28)

Ωστόσο, αυτό που γίνεται φανερό είναι ότι πλέον οι αδυναμίες απόκρισης των κυβερνήσεων σε καταστροφές είναι παγκοσμίως ορατές. Για παράδειγμα, ο δήμαρχος του Mumbai από φόβο απώλειας του αξιώματός του μετά από την έντονη κριτική που του ασκήθηκε για τη χαλαρή απόκριση της Δημοτικής Αρχής του Mumbai στις πλημμύρες του 2005 σχολίασε αρνητικά την κακή απόκριση των Αμερικανικών φορέων στην περίπτωση του Τυφώνα Κατρίνα στη Νέα Ορλεάνη με τη δήλωση «*δόξα τω Θεώ για τη Νέα Ορλεάνη*». Το γεγονός αυτό, φανερώνει ότι η εμπιστοσύνη προς τους δημόσιους θεσμούς τίθεται ακόμα περισσότερο σε αμφισβήτηση στον απόηχο ανεπαρκών συμπεριφορών με τεράστιες προεκτάσεις σε άλλους τομείς, όπως είναι οι πολιτικές αλλαγές που ακολουθούν κατά κύριο λόγο τις ενστάσεις που εκφράζονται σχετικά με την αποτελεσματικότητα των κυβερνητικών αντιδράσεων και των ηγετικών ικανοτήτων σε έκτακτες καταστάσεις. (UN-HABITAT, 2007, σελ.29)

1.6. Υπογρέωση Διαχείρισης Κινδύνου

Οι συνέπειες μίας καταστροφής καθορίζονται από την τρωτότητα μιας κοινότητας στον κίνδυνο. Η τρωτότητα δεν είναι μόνο φυσική παράμετρος. Είναι, παράλληλα, ανθρώπινη και αποτέλεσμα των οικονομικών, κοινωνικών, πολιτιστικών, θεσμικών, πολιτικών ακόμα και ψυχολογικών παραγόντων που διαμορφώνουν το περιβάλλον μέσα στο οποίο αναπτύσσονται οι αστικές κοινωνίες, παρουσιάζοντας διαφορετικές πλευρές του προβλήματος κάθε φορά. Για παράδειγμα υπάρχουν άνθρωποι οι οποίοι ζουν σε ευάλωτα σπίτια σε επικίνδυνες τοποθεσίες, αλλά υπάρχει κάποιος λόγος που ζουν εκεί- η κατάσταση αυτή, δηλαδή, μπορεί να είναι αποτέλεσμα φτώχειας (αποτέλεσμα των τοπικών, εθνικών και παγκόσμιων οικονομικών δυνάμεων),

¹ Η Δημοτική Επιχείρηση της Βομβάης είναι το πολιτικό σώμα που κυβερνά την πόλη της Βομβάης. Είναι η πλουσιότερη δημοτική οργάνωση της Ινδίας. Ο ετήσιος προϋπολογισμός της είναι μεγαλύτερος και από ορισμένα από τα μικρά κράτη της Ινδίας. Θεσπίστηκε στο πλαίσιο της Δράσης Δημοτική Επιχείρηση Βομβάης, 1888 και είναι υπεύθυνη για την αστική υποδομή και τη διοίκηση της πόλης καθώς και κάποιων προαστίων της Βομβάης. (Wikipedia, 2012a)

δημογραφικών διαδικασιών όπως η αύξηση του πληθυσμού ή η μετανάστευση στα αστικά κέντρα, νομικών- πολιτικών θεμάτων όπως τα δικαιώματα γης και άλλων πολιτικών χαρακτηριστικών όπως η αδυναμία της κυβέρνησης και των θεσμών πολιτικής προστασίας να τους προστατέψουν. (Twigg, 2001, σελ. 7)

Αλλά και οι πλευρές της ανθρώπινης τρωτότητας αλλάζουν με την πάροδο των χρόνων. Όπως αναφέρει ο Mohan (2003: 162-163), « στο παρελθόν, οι άνθρωποι χρησιμοποιούσαν προϊόντα και ζούσαν σε σπίτια και σε ένα περιβάλλον που οι ίδιοι ή οι τοπικές κοινότητες, συμμετείχαν στη δημιουργία του και κατηγορούσαν τους εαυτούς τους όταν υπέφεραν ζημιές ή τραυματισμούς. Τα σύγχρονα συστήματα, ωστόσο, δεν επιτρέπουν την απομόνωση ή την ανεξαρτησία από τους άλλους. Οι καθημερινές δραστηριότητες συνεχώς αποκλείουν ατομικές επιλογές. Για παράδειγμα, οι άνθρωποι δεν μπορούν να επιλέξουν τον χρόνο κατά τον οποίο θα πάνε στην εργασία τους ή το δρόμο που θα χρησιμοποιήσουν. Οι περισσότεροι κατοικούν σε σπίτια που έχουν σχεδιαστεί και κατασκευαστεί από άλλους και χρησιμοποιούν τεχνολογίες που κατασκευάζονται από ισχυρούς οργανισμούς που δεν είναι υπό τον έλεγχό τους. Επιπλέον, έχουν εμφανιστεί κίνδυνοι που βρίσκονται σε χημικά και άλλα προϊόντα του εμπορίου». Με δεδομένο, λοιπόν το δικαίωμα όλων στη ζωή, την ελευθερία και την ατομική ασφάλεια, όπως διαφαίνεται από το άρθρο 3 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΟΔΔΑ), η οποία υιοθετήθηκε στις 10 Δεκεμβρίου 1948 από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ) και την νέα πορεία που διαγράφει η ανθρώπινη ιστορία, γεννάται η ανάγκη να αναπτυχθούν νέα σχήματα προστασίας από τις αναίτιες ζημιές. (Mohan et.al., 2003, σελ. 161-163)

Ιστορικά τα άτομα και οι οικογένειες υπέφεραν τους κινδύνους του σεισμού, των πυρκαγιών, των πλημμύρων, της πείνας, της πανούκλας, του λοιμού κ.α χωρίς αποτελεσματική δράση εκ μέρους του κράτους. Για παράδειγμα, παλαιότερα, τα θύματα των κακοτυχιών δέχονταν βοήθεια από θρησκευτικά φιλανθρωπικά ιδρύματα, ενώ, υπήρχε και η πρακτική των μελών των μεσαιωνικών συντεχνιών, που συγκέντρωναν κεφάλαια για την αντιμετώπιση των κρίσεων της αγοράς. Οι πρακτικές αυτές αν και δεν διαχειρίζονταν, παράλληλα, και τις αιτίες που προκαλούσαν τις κακοτυχίες και τις κρίσεις στην αγορά, αποτέλεσαν την βάση για την ανάπτυξη των κοινωνικών θεσμών βοήθειας, αποτελώντας βασικό στοιχείο στις παραδοσιακές

έννοιες της κοινότητας, της οικογένειας και της συλλογικής ευθύνης. Αργότερα, στον 21^ο αιώνα, με την εμφάνιση του κράτους πρόνοιας αναπτύχθηκαν και αντίστοιχοι δημόσιοι οργανισμοί με στόχο την αρωγή όσων οι μαζικοί κίνδυνοι τους προκαλούσαν αβάσταχτες προσωπικές δυσκολίες και των υπηρεσιών όπως δίκτυα μεταφορών, συστήματα παροχής ενέργειας, νοσοκομεία και σχολεία. (Calhoun, 2006, σελ. 260)

Η διαδικασία της αρωγής και της διαχείρισης των κινδύνων φανερώνει 3 σημαντικά βήματα. Πρώτον, την απόφαση για μείωση των κινδύνων, λαμβάνοντας υπόψην τόσο τις φυσικές διεργασίες όσο και την ανθρώπινη και κοινωνική πλευρά τους. Δεύτερον, την προετοιμασία η οποία εστιάζει στην ανταπόκριση όταν «αφηρημένοι» κίνδυνοι μετατρέπονται σε πραγματικές καταστροφές. Η προετοιμασία αναφέρεται π.χ στην παροχή άμεσης βοήθειας - με ασθενοφόρα και αίθουσες επειγόντων περιστατικών, πυροσβεστικές υπηρεσίες και ειδοποιήσεις πολιτικής άμυνας – ώστε να καλυφθούν και οι πιο μακροπρόθεσμες ανάγκες. Δεν αφορά, όμως, μόνο τις μαζικές καταστροφές, όπως είναι οι πλημμύρες ή οι τρομοκρατικές επιθέσεις, αλλά και μεμονωμένες επικίνδυνες καταστάσεις, όπως τροχαία ατυχήματα ή σοβαρές ασθένειες. Ωστόσο, αν και η προετοιμασία έχει νόημα, η γλώσσα της ετοιμότητας συχνά μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο χειραγώγησης για την προώθηση άλλων στόχων. Μπορεί να χρησιμοποιηθεί, δηλαδή, για να παράγει πολιτικά χρήσιμο άγχος και να εστιάσει μόνο σε εκείνους τους κινδύνους που οι πολιτικοί βρίσκουν ελκυστικούς να αντιμετωπίσουν, υπονομεύοντας την αντιμετώπιση βαθύτερων συστημικών προβλημάτων. Το τρίτο κρίσιμο βήμα αφορά στον τρόπο σκέψης σχετικά με τον κίνδυνο και την εξέταση τρόπων για να μοιραστούν τα βάρη που δημιουργούν οι καταστροφές, είτε πρόκειται για τη διαθεσιμότητα υπηρεσιών υγείας είτε για τη λειτουργία ιδιωτικών ασφαλιστικών επιχειρήσεων. Το κομμάτι αυτό δεν περιορίζεται, δηλαδή, μόνο στον δημόσιο τομέα αλλά αφορά εξίσου και τον ιδιωτικό, όπως επίσης και την αλληλεπίδραση αυτών. (Calhoun, 2006, σελ. 259)

Ωστόσο, η προσπάθεια για την παροχή δημόσιων αγαθών και τη διαχείριση των κινδύνων σε μια κλίμακα ανάλογη των μεγάλων πληθυσμών συνεπάγεται παρεμβάσεις σε ό, τι συνήθως θεωρείται ιδιωτική ζωή ή υποθέσεις των οικογενειών, κοινοτήτων, εκκλησιών και φιλανθρωπικών ιδρυμάτων. Γεννούνται, συνεπώς, ερωτήματα τόσο για το δικαίωμα να ζητηθεί κρατική δράση, όσο και το δικαίωμα να

μη συμμετάσχει το κράτος στην αντιμετώπιση της επικινδυνότητας. Ο 19ος και ο 20ος αιώνας ανέδειξαν τη διεύρυνση των ιδιωτικών αγορών, την αύξηση των μεγάλων εταιρειών περιορισμένης ευθύνης, την επέκταση του κράτους ως προμηθευτή δημόσιων αγαθών και την κατανομή των κινδύνων, ως ζήτηματα που απαιτούν δράση εκ μέρους του δημόσιου τομέα. (Calhoun, 2006, σελ. 261)

Ωστόσο, η εγκατάλειψη των παλαιότερων ιδεών περί μοίρας και η άνοδος της στατιστικής σκέψης, οδήγησε σε μια νέα συνείδηση του κινδύνου, εμφανίζοντας νέες μορφές κινδύνων - από σιδηροδρομικά ατυχήματα έως αστοχίες σε μονάδες παραγωγής πυρηνικής ενέργειας. Έτσι, η ζήτηση για επιτυχή διαχείριση των κινδύνων, η οποία συνήθως σημαίνει περιορισμό των καταστροφών αντί για αλλαγές στις διαρθρωτικές συνθήκες που επιδεινώνουν τους κινδύνους και κατανέμουν άνισα τις πραγματικές απώλειες, αυξήθηκε. Αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης ήταν η ανάπτυξη μιας παγκόσμιας βιομηχανίας ανθρωπιστικής βοήθειας η οποία επιδιώκει να διαχειρίζεται τις καταστάσεις έκτακτης ανάγκης και τις επιπτώσεις τους. (Calhoun, 2006, σελ. 261)

Παρ' όλα αυτά, ο ρόλος των κρατικών θεσμών, αναμφισβήτητα, αποτελεί σημαντικό κρίκο στην αλυσίδα της διαχείρισης των καταστροφών, της μείωσης της τρωτότητας των σύγχρονων πόλεων και της διασφάλισης της ανθρώπινης ασφάλειας. Αυτό, που κρίνεται σκόπιμο να μελετηθεί είναι κατά πόσο, μπροστά στους νέους κινδύνους που εμφανίζονται, η κρατική παρέμβαση στη διαχείριση και την αντιμετώπισή τους είναι επαρκής και πως διαμορφώνεται το σκηνικό με τη συνεχή διεύρυνση του ιδιωτικού τομέα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^Ο

ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ

2.1.Η Έννοια της Ιδιωτικοποίησης και η Ασφάλεια

Έχοντας παρουσιάσει στο πρώτο Κεφάλαιο το πεδίο στο οποίο αναφέρεται η εργασία, δηλαδή τις σύγχρονες πόλεις και την ανάγκη για ασφάλεια από φυσικές και ανθρωπογενείς καταστροφές, στο παρόν κεφάλαιο μελετώνται οι δομές μέσα από τις οποίες παρέχεται ή επιχειρείται να παρασχεθεί το αγαθό της ασφάλειας, ενώ, παράλληλα, αναλύεται το φαινόμενο της «ιδιωτικοποίησης της ασφάλειας».

Ξεκινώντας την ανάλυση του θέματος ορίζεται η έννοια της «ιδιωτικοποίησης», ως το αποτέλεσμα ή η διαδικασία της μεταβίβασης της ιδιοκτησίας μιας επιχείρησης, εταιρείας, οργανισμού ή δημόσιας υπηρεσίας από τον δημόσιο τομέα (το κράτος ή την κυβέρνηση) στον ιδιωτικό τομέα ή σε μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς. Ο όρος χρησιμοποιείται επίσης για να προσδιορίσει την ανάθεση υπηρεσιών εκ μέρους της κυβέρνησης σε ιδιωτικές επιχειρήσεις, π.χ. λειτουργίες όπως η είσπραξη εσόδων, η επιβολή του νόμου και η διαχείριση των φυλακών. (Wikipedia, 2012b)

Με τον όρο «ιδιωτικός τομέας» προσδιορίζονται οι επιχειρήσεις, όλων των μεγεθών, από τοπικές έως διακρατικές, που παράγουν προϊόντα και παρέχουν υπηρεσίες με στόχο το κέρδος. Περιλαμβάνει, επίσης, τόσο τις νόμιμες (regulated) εταιρείες, όσο και τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στη μαύρη αγορά (informal-sector enterprises), η οποίες αποτελούν σημαντικό παράγοντα της οικονομίας, κυρίως, των αναπτυσσόμενων χωρών. (Twigg, 2001, σελ.4)

Στο παρόν κεφάλαιο το ενδιαφέρον επικεντρώνεται στην «Ιδιωτικοποίηση της Ασφάλειας». Με τον όρο αυτόν προσδιορίζεται το κομμάτι εκείνο του δημόσιου τομέα που αναφέρεται στην παροχή ασφάλειας προς τους πολίτες έναντι φυσικών και ανθρωπογενών καταστροφών και τη δημόσια τάξη. Το ερώτημα που τίθεται είναι αν με την αλλαγή ιδιοκτησιακού και διοικητικού καθεστώτος ή τη μεταβίβαση υπηρεσιών από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα έχει επέλθει και μεταβίβαση της αρμοδιότητας για παροχή ασφάλειας αλλά και κατά πόσο οι νέες ιδιωτικές δομές διασφαλίζουν και προάγουν την ασφάλεια.

Οι άνθρωποι εκ φύσεως δεν μπορούν να εξαλείψουν τους κινδύνους, αλλά, οι επιλογές της δημόσιας πολιτικής μπορούν να προσδιορίσουν τον βαθμό στον οποίο αυτοί θα γίνουν αισθητοί. Για παράδειγμα, τα τεχνολογικά συστήματα, τα εργοστάσια πυρηνικής ενέργειας, το διαδίκτυο κα. δεν είναι ακίνδυνα, αλλά είναι δυνατόν εφαρμοστούν σε αυτά πρότυπα ασφάλειας, ώστε οι αστοχίες να συμβαίνουν σε ανεκτά επίπεδα - αν και συγκεκριμένα περιστατικά και, ιδιαίτερα, η χρονική συγκυρία που αυτά θα συμβούν δεν μπορούν να προβλεφθούν. Ωστόσο, η αντίληψη των καταστροφών απλώς ως απρόβλεπτες καταστάσεις έκτακτης ανάγκης τις εκλογικεύει, συγκαλύπτει την ανθρώπινη ευθύνη και εμποδίζει την αντιμετώπιση των βασικών αιτιών. Επιπλέον, οι περικοπές στη δημόσια χρηματοδότηση για μέτρα που σχετίζονται με την ασφάλεια επιφορτίζουν τα τρωτά σημεία, ιδιαίτερα για εκείνους που δεν μπορούν να αγοράσουν υποκατάστατα για τα δημόσια αγαθά. (Calhoun, 2006, σελ. 259-260)

Όπως, άλλωστε, αναφέρθηκε και στο προηγούμενο κεφάλαιο, ο τομέας της ασφάλειας έχει κλονιστεί από παράγοντες που δρουν παγκόσμια και οι οποίοι έχουν οδηγήσει σε σχετική αποδυνάμωση των εθνικών και τοπικών θεσμικών ικανοτήτων λόγω της μεταβολής στην κατανομή της δύναμης και της εξουσίας στους δημόσιους φορείς. (UN-HABITAT, 2007, σελ.4) Η κατάσταση αυτή υποστηρίζεται, όμως, και από τη σταδιακή μετάθεση αρμοδιοτήτων στον ιδιωτικό τομέα και σε οργανισμούς της Κοινωνίας των Πολιτών, η οποία παρατηρείται σε διάφορα κράτη σε όλο τον κόσμο. (Twigg, 2001, σελ.14) Χαρακτηριστικές περιπτώσεις είναι η ιδιωτικοποίηση δημοσίων υπηρεσιών όπως της ύδρευσης, του δικτύου μεταφορών, της παροχής ηλεκτρικής ενέργειας, της διαχείρισης των φυλακών κα. Σε πολλές χώρες, αυτό έχει πραγματοποιηθεί στο πλαίσιο μιας συνολικής συρρίκνωσης του δημόσιου τομέα, κυρίως για δημοσιονομικούς λόγους. (UN-HABITAT, 2007, σελ. 4)

Η αδυναμία δε των κυβερνήσεων ορισμένων χωρών να επιλύσουν συγκεκριμένα προβλήματα, να εξασφαλίσουν την ασφάλεια των πληθυσμών τους και να ελέγξουν την δικαιοδοσία του εκτεταμένου ιδιωτικού τομέα έχει συμβάλλει στην ανάπτυξη ενός αισθήματος αστικής ανασφάλειας. (UN-HABITAT, 2007, σελ. 4) Μέσα, λοιπόν, στα νέα πλαίσια κατανομής της εξουσίας μεταξύ κυβέρνησης, επιχειρήσεων και κοινωνίας των πολιτών έχει δημιουργηθεί η ανάγκη για τον κάθε ένα τομέα να

προσδιορίζει τον ρόλο του και να επαναδιαπραγματευθεί τη σχέση του με τους άλλους. (Twigg, 2001, σελ. 14)

Η ιδιωτικοποίηση, ή άλλως η εμπορευματοποίηση των κοινωνικών θεσμών, τοποθετείται στη δεκαετία του 1970, με την κυβέρνηση της Margaret Thatcher στην Μεγάλη Βρετανία και συνδέεται με τις φορολογικές κρίσεις και τις κρίσεις νομιμότητας στα εύπορα κράτη. Προτάθηκε, επίσης, και στις αναπτυσσόμενες χώρες από τη Παγκόσμια Τράπεζα και το ΔΝΤ και επεκτάθηκε παγκοσμίως λόγω της κυριαρχίας του αμερικανικού μοντέλου και των πολιτικών παρεμβάσεων της κυβέρνησης των ΗΠΑ εκφράζοντας τα συμφέροντα ορισμένων επιχειρηματικών ομίλων. Ωστόσο, το μοντέλο αυτό δεν επηρέασε μόνο την κατανομή του πλούτου αλλά και του κινδύνου. (Calhoun, 2006, σελ. 258)

Ιδιαίτερα, στα τέλη του 20ου αιώνα, οι χρηματοπιστωτικές αγορές απέκτησαν ακόμα πιο κεντρικό ρόλο στον καπιταλισμό (εν γένει) και στη διαχείριση της επικινδυνότητας (συγκεκριμένα), ενώ παράλληλα κέρδιζαν περισσότερη αυτονομία από τις κρατικές ρυθμίσεις. Ωστόσο, αν και η εμπορευματοποίηση της επικινδυνότητας είναι γενικά μια τακτική πιο αποτελεσματική για εκείνους που διαθέτουν μεγάλα κεφάλαια, ανέκυψαν πολιτικές συζητήσεις σχετικά με το αν το κράτος πρέπει να παίζει έναν κεντρικό ρόλο στη διαχείριση της επικινδυνότητας για το μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού ή πρέπει να μεταφέρει τους πόρους του στις αγορές. (Calhoun, 2006, σελ. 261).

Ο ιδιωτικός τομέας πλέον συμμετέχει αρκετά σε εμπορικό επίπεδο στην μείωση των καταστροφών. Για παράδειγμα, οι εταιρείες μηχανικών, συμβούλων, σχεδιασμού λογισμικών, ασφαλίσεων, μεταφορών και διάφορες άλλες υπηρεσίες αντιμετωπίζουν την επικινδυνότητα ως μία αξιόλογη επιχειρηματική ευκαιρία. Αυτή η εμπορική δραστηριότητα έχει αυξηθεί ειδικά στον τομέα της διαχείρισης έκτακτων καταστάσεων για 2 λόγους κυρίως: 1) την απαραίτητη αντικατάσταση του παλιού συστήματος διαταγής και ελέγχου με πιο ολοκληρωμένες και συνεργατικές (integrated και collaborative) προσεγγίσεις, οι οποίες περιλαμβάνουν μεγάλο αριθμό οργανισμών και 2) την έκταση πολλών διεθνών ανθρωπιστικών κρίσεων, ειδικά όσων προκύπτουν από ένοπλες συρράξεις. (Twigg, 2001, σελ. 5)

Με αυτόν τον τρόπο, η ιδιωτικοποίηση της ασφάλειας έχει γίνει κοινός τόπος σε διάφορα πεδία (De Mulder & Kleve, 2006, σελ. 171), ενώ οι οντότητες του ιδιωτικού τομέα έχουν ρόλο:

- α) στην ασφάλεια από φυσικές καταστροφές
- β) στην ανθεκτικότητα των κοινοτήτων στις οποίες δραστηριοποιούνται (NRC, 2001, σελ. 1), αλλά και
- γ) στην ασφάλεια των κτηρίων και τα ασφάλιστρα. (Twigg, 2001, σελ. 5)

Ωστόσο, εν γένει ο ιδιωτικός τομέας δεν είναι ακόμα τόσο ισχυρός στον τομέα των φυσικών καταστροφών, οι οποίες θεωρητικά βρίσκονται ακόμα στην σφαίρα δικαιοδοσίας της κυβέρνησης. (Twigg, 2001, σελ.39)

Γίνεται φανερό, λοιπόν, ότι ακολουθείται κάποια πρακτική διαχωρισμού των δραστηριοτήτων σύμφωνα με τις διαθέσιμες επιλογές και την ευθύνη του δημοκρατικού ελέγχου. Ωστόσο, αν και ο διαχωρισμός των δραστηριοτήτων φαίνεται πιο χρήσιμος, υπάρχουν δύο γενικά επιχειρήματα που υποστηρίζουν την ιδιωτικοποίηση της ασφάλειας. Η τεχνολογία και η οργάνωση. Οι δύο αυτοί παράγοντες παίζουν σημαντικό ρόλο σε ότι αφορά το «δημόσιο συμφέρον» και την ενίσχυση της κοινωνικής ασφάλειας. Άλλωστε, στα πλαίσια της ιδιωτικοποίησης της ασφάλειας, το έργο των αρχών δεν είναι να λειτουργούν ως καθοδηγητές, αλλά να δημιουργούν τις προϋποθέσεις και το πλαίσιο για την εφαρμογή της ιδιωτικής ασφάλειας. Η ιδιωτικοποίηση της ασφάλειας, δηλαδή, μπορεί να τοποθετηθεί μέσα σε ένα νομικό πλαίσιο, με συμπληρωματική εποπτεία αν είναι απαραίτητο, ενώ, παράλληλα, η χρηματοδότηση μιας δραστηριότητας μπορεί να διαχωρίζεται από την απόδοσή της. (De Mulder & Kleve, 2006, σελ. 171)

Στον αντίποδα, η διεθνής κοινότητα καθ' όλη τη διάρκεια της Διεθνούς Δεκαετίας για τη Μείωση των Φυσικών Καταστροφών (International Decade for Natural Disasters Reduction) υποστήριζε σθεναρά ότι πρωταρχική ευθύνη για τη μείωση των καταστροφών έχουν οι κυβερνήσεις των κρατών, αναγνωρίζοντας, ωστόσο, την ανάγκη για προσπάθειες συνεργασίας μεταξύ των κυβερνήσεων, των ειδικευμένων οργανισμών των Ηνωμένων Εθνών και άλλων φορέων. Χαρακτηριστικά, η Απόφαση 44/236 της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών, το Δεκέμβριο του 1989, η οποία έθετε το πλαίσιο της ΔΔΜΦΚ, καλούσε τις εθνικές κυβερνήσεις: να ενθαρρύνουν τις τοπικές διοικήσεις να κινητοποιήσουν την υποστήριξη τόσο του

δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα στην επίτευξη των σκοπών της Δεκαετίας. Ο ΟΗΕ αποσκοπούσε, στη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα σε διμερείς και πολυμερείς ανθρωπιστικές οργανώσεις και στη χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων της ΔΔΜΦΚ. Ωστόσο, η διαφορετική οπτική του ιδιωτικού τομέα, ο οποίος δεν έβλεπε επιχειρησιακές ευκαιρίες στις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες, οι οποίες, αντίθετα, βρίσκονταν στο κέντρο του ενδιαφέροντος της ΔΔΜΦΚ, είχε ως αποτέλεσμα τη προβληματική χρηματοδότηση των δράσεων καθ' όλη τη Δεκαετία. (Twigg, 2001, σελ. 17)

2.2. Παράγοντες που Λειτουργούν Υπέρ της Ιδιωτικοποίησης

Διάφοροι παράγοντες φαίνεται να οδηγούν στην τρέχουσα τάση για ιδιωτικοποίηση των υποδομών όπως:

- Η αντίληψη ή η πεποίθηση ότι η ιδιωτική επιχείρηση μπορεί να αναπτύξει ή/ και να λειτουργεί τις ζωτικές εγκαταστάσεις φθηνότερα και πιο αποτελεσματικά από ό, τι οι δημόσιοι οργανισμοί.
- Η παροχή μιας εξωτερικής πηγής κεφαλαίων για χρηματοδότηση των απαραίτητων υποδομών, οι οποίες διαφορετικά θα έπρεπε να χρηματοδοτηθούν μέσω φορολογικών εσόδων ή δημόσιας χρηματοδότησης.
- Η παροχή μετρητών για την ενίσχυση των δημόσιων οικονομικών ή για την κάλυψη δημόσιων αναγκών από την άμεση πώληση.
- Η παροχή εσόδων για τη συντήρηση μιας υποδομής στην πάροδο του χρόνου.
- Η απομάκρυνση των ζωτικών εγκαταστάσεων από τις συνεχιζόμενες πολιτικές παρεμβάσεις, οι οποίες μπορεί συχνά να εμποδίζουν την αποτελεσματική και οικονομική παροχή των υπηρεσιών. (Mansour & Nadjji, 2006, σελ. 3-4)

Από τους παράγοντες που αναφέρθηκαν, η δυνατότητα να παρέχονται οι υποδομές χωρίς σημαντική δημόσια χρηματοδότηση και η δυνατότητα να παράγονται μετρητά μέσω πώλησης ενός περιουσιακού στοιχείου φαίνεται να παρακινούν περισσότερο την κυβέρνηση προς την πρακτική της ιδιωτικοποίησης. Η αντίθεση των ψηφοφόρων στην αύξηση των φόρων και του δημοσίου χρέους, κάνει τις ευκαιρίες μετατόπισης του κόστους από τον δημόσιο προς τον ιδιωτικό τομέα αρκετά ελκυστικό. (Mansour & Nadjji, 2006, σελ. 4)

| Πίνακας 1 Η Περίπτωση της Ιδιωτικοποίησης | |
|---|--|
| Προβλήματα με το Παλιό/Δημόσιο Μοντέλο | Πλεονεκτήματα του Μοντέλου της Ιδιωτικοποίησης |
| <ul style="list-style-type: none"> • Μειωμένες Επενδύσεις | <ul style="list-style-type: none"> • Αυξημένες επενδύσεις |
| <ul style="list-style-type: none"> • Φόροι που δεν αντανακλούν το κόστος | <ul style="list-style-type: none"> • Τέλη που αντανακλούν το κόστος |
| <ul style="list-style-type: none"> • Υψηλό κόστος | <ul style="list-style-type: none"> • Βελτίωση κινήτρων για την αποτελεσματικότητα |
| <ul style="list-style-type: none"> • Χαμηλή Παραγωγικότητα | <ul style="list-style-type: none"> • Πρόσβαση σε ανώτερη διαχείριση |
| <ul style="list-style-type: none"> • Λογοδοσία, για την παροχή κατάλληλου επιπέδου υπηρεσιών | <ul style="list-style-type: none"> • Βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών |
| <ul style="list-style-type: none"> • Ελλείψεις | |
| Πηγή: Mansour & Nadji, (2006), <i>US Infrastructure Privatization and Public Policy Issues</i> , RREEF Research, σελ.4. | |

Από την άλλη, η ταχύτητα και η κλίμακα της αστικοποίησης δημιουργούν προκλήσεις στις κυβερνήσεις σχετικά με την υλοποίηση, τη συντήρηση και τη λειτουργία των δημόσιων αστικών υποδομών, οι οποίες είναι απαραίτητες για τη διατήρηση του σύγχρονου βιοτικού επιπέδου και τη δημιουργία συνθηκών για βιώσιμη ανάπτυξη. Έτσι, η έλλειψη δημόσιων πόρων για την παροχή δημόσιων υπηρεσιών έδωσαν τη δυνατότητα σε ιδιωτικούς φορείς να επενδύσουν τους πόρους τους στις δημόσιες αστικές υποδομές. Ωστόσο, η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα δημιουργεί νέες προκλήσεις. Τα πιθανά κέρδη εξουδετερώνονται από τις ανησυχίες σχετικά με τη συμβατότητα της επικέντρωσης του ιδιωτικού τομέα στη βραχυπρόθεσμη επιστροφή στις επενδύσεις με τη μακροπρόθεσμη προοπτική που είναι απαραίτητη για να υλοποιηθούν οι στόχοι της βιωσιμότητας. (Korpenjan & Enserink, 2009, σελ. 284)

2.3. Πλευρές και Προτάσεις για Ιδιωτικοποίηση

Προτάσεις για ιδιωτικοποιήσεις έχουν γίνει σε πολλούς βασικούς-ζωτικούς τομείς των σύγχρονων πόλεων. Ωστόσο, σε ορισμένες περιπτώσεις βασικών δημοσίων

υπηρεσιών, όπως στην παροχή νερού και ηλεκτρικού ρεύματος, η προτεινόμενη μεταφορά αρμοδιοτήτων στον ιδιωτικό τομέα συναντά συνήθως σθεναρή πολιτική αντίσταση αλλά και αντιδράσεις από οργανώσεις της Κοινωνίας των Πολιτών. Ενδεικτικές είναι οι αντιδράσεις στην πόλη Cochabamba της Βολιβίας το 2000 και στην πόλη Huancayo του Περού το 2005².(Wikipedia, 2012b)

Ένας, επίσης, καίριος τομέας των πόλεων που σχετίζεται με τα επίπεδα ασφάλειας που επικρατούν, η αστυνόμευση και το δικαστικό σύστημα, δηλαδή, φαίνεται να διευρύνεται με την όλο και μεγαλύτερη αποδοχή που αποκτούν η ιδιωτικοποίηση της ασφάλειας και ο ρόλος των ομάδων της τοπικής κοινότητας. (UN-HABITAT, 2007, σελ. 14)

Σχεδόν σε κάθε πόλη στον κόσμο, έχουν αναπτυχθεί ιδιωτικές εταιρείες και δυνάμεις ασφαλείας. Μια εκτίμηση για το 2000³ έδειξε ότι ο ετήσιος ρυθμός αύξησης της ιδιωτικής ασφαλείας ήταν 30% και 8% στις αναπτυσσόμενες και αναπτυγμένες χώρες, αντίστοιχα, ενώ μελέτη για την κατάσταση της Νοτίου Αφρικής ανέφερε ότι ο αριθμός των ιδιωτικών φρουρών ασφαλείας αυξήθηκε κατά 150% μεταξύ 1997 - 2006, ενώ ο αριθμός των αστυνομικών μειώθηκε κατά 2,2 % την ίδια περίοδο. (UN-HABITAT, 2007, σελ. 14) Το ιδιωτικό προσωπικό ασφαλείας δεν είναι μέρος της αστυνομικής δύναμης. Ωστόσο, μερικοί από αυτούς μπορεί να είναι πρώην αξιωματικοί της αστυνομίας και του στρατού. Το σημαντικό σημείο είναι ότι το

² Οι διαμαρτυρίες Cochabamba του 2000, επίσης γνωστές ως " πόλεμοι της Cochabamba για το νερό», ήταν μια σειρά από διαδηλώσεις που έλαβαν χώρα στην Cochabamba, την τρίτη μεγαλύτερη πόλη της Βολιβίας, μεταξύ Ιανουαρίου 1999 και Απριλίου 2000 ως απάντηση στην πολυεθνική συμμετοχή στην υποδομή και τη διαχείριση της δημοτικής ύδρευση της πόλης. (Wikipedia, 2012c) Παρόμοιες διαδηλώσεις αντι-ιδιωτικοποίησης ακολούθησαν πέντε χρόνια αργότερα και στο Huancayo του Περού. Τον Μάρτιο του 2005, ένα κίνημα που αποτελούνταν από τους κατοίκους της Huancayo και της γύρω περιοχής - « την ένωση των εργατών ύδρευσης, τις ενώσεις των εμπόρων και των γονέων και αγρότες »- αντιστάθηκε σθεναρά στην ιδιωτικοποίηση της τοπικής εταιρείας ύδρευσης, SEDAM-Huancayo. Οι διαμαρτυρίες έφθασαν στο αποκορύφωμά τους με τη γενική απεργία της πόλης στις 30 Μαρτίου, όπου συμμετείχαν πάνω από 15.000 άτομα, τα οποία με επιτυχία πίεσαν την τοπική κυβέρνηση να υποχωρήσει και να ακυρώσει τα σχέδια για ιδιωτικοποίηση.(Spronk, 2009, σελ. 169)

³ Βλ. Vanderschueren, F. (2000), 'Prevention of urban crime: Safer cities concept note', Paper presented at Africities 2000 Summit, 15–21 May, Windhoek, Namibia, σελ. 2.

ένστολο προσωπικό τείνει να μεταφέρει στο κοινό το ίδιο αίσθημα παρουσίας καλύπτοντας ένα κενό που οι αστυνομικές δυνάμεις δεν είναι σε θέση να παρέχουν. (UN-HABITAT, 2007, σελ. 100)

Σημαντική επίδραση και διττά αποτελέσματα στον τομέα της ασφάλειας έχει και η πρόοδος της τεχνολογίας, μεγαλύτερο μέρος της οποίας παρέχεται από τον ιδιωτικό τομέα. Από τη μία πλευρά, η τεχνολογία μπορεί να απειλήσει την κοινωνική ασφάλεια και ειδικότερα η χρήση της τεχνολογίας των όπλων (χημικών, βιολογικών και πυρηνικών), της πληροφορικής και των συστημάτων επικοινωνίας. Από την άλλη πλευρά, όμως, μπορεί και να την προωθήσει. Ένα ολόκληρο φάσμα τεχνολογικών εφαρμογών για την ενίσχυση της ασφάλειας είναι διαθέσιμο, όπως: τα συστήματα ασφαλείας (κάμερες επιτήρησης), η αναγνώριση εμπορευμάτων και προσώπων (σήμανση προϊόντων και ανθρώπων, παρακολούθηση και μέθοδοι εντοπισμού που βασίζονται στην τεχνολογία των GSM ή GPS ή DNA), η επεξεργασία πληροφοριών (επεξεργασία εικόνας, βιομετρικά στοιχεία, σύντηξη αισθητήρων και data mining), η επικοινωνία και οι υποστηρικτικές διαδικασίες (συστήματα ομαδικών αποφάσεων, εικονική πραγματικότητα και συστήματα συντονισμού), τα συστήματα υποβολής ερευνών και τα συστήματα εποπτείας καμερών. (De Mulder & Kleve, 2006, σελ. 172)

Τέλος, τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης, ένας από τους πιο σημαντικούς κρίκους στην αλυσίδα της ασφάλειας της κοινωνίας, αν και φαίνεται να εναντιώνονται στις ιδιωτικοποιήσεις, όταν, ωστόσο, εμφανίζονται σχετικές πρωτοβουλίες, όπως είναι η ιδιωτικοποίηση των φυλακών στις ΗΠΑ, τότε φαίνεται να καλλιεργούν μία γενική θετική εκτίμηση ότι οι ιδιωτικές υπηρεσίες είναι καλύτερες από τις αντίστοιχες υπηρεσίες του δημόσιου τομέα (De Mulder & Kleve, 2006, σελ. 175) χαλιναγωγώντας το κοινό αίσθημα και την στάση της κοινωνίας απέναντι στις πρωτοβουλίες για ιδιωτικοποιήσεις.

2.4.Η Δημόσια Ασφάλεια ως Κυβερνητική Λειτουργία και οι Περιορισμοί στην Εφαρμογή της

Η επίδοση του συστήματος της δημόσιας ασφάλειας επηρεάζεται από 5 προϋποθέσεις:

- α) τον κοινό στόχο των υπηρεσιών που συμμετέχουν στο σύστημα,
 - β) την ακριβή αξιολόγηση των απειλών του συστήματος,
 - γ) την τεχνική υποδομή που υποστηρίζει αποτελεσματικά τις υπηρεσίες,
 - δ) τις οργανωτικές πολιτικές και διαδικασίες που καθιστούν ικανή την ευέλικτη προσαρμογή των τομέων που συμμετέχουν στο σύστημα και
 - ε) τη νοοτροπία που αποδέχεται την έρευνα και τη διάδοση των πληροφοριών.
- (Comfort, 2002, σελ. 100)

Οι ΗΠΑ αποτελούν χαρακτηριστικό παράδειγμα χώρας, όπου η παροχή ασφάλειας προς τους πολίτες περιλαμβάνεται, στις κυβερνητικές λειτουργίες. Ιστορικά, η υποχρέωση της κυβέρνησης να προστατεύει τους πολίτες και τις περιουσίες τους από ζημιές λειτουργούσε ως τη λογική βάση για την χάραξη της ομοσπονδιακής νομοθεσίας για την προστασία των ζώων και των περιουσιών σε έκτακτες ανάγκες, καταστροφές και ακραία γεγονότα και συγκεκριμένα η θεμελιώδης αυτή λειτουργία της κυβέρνησης διαφαίνεται από το άρθρο 1 της ενότητας 8 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο το Κογκρέσο έχει την αρμοδιότητα να ιδρύσει κυβερνητικούς φορείς, οι οποίοι θα διασφαλίζουν την ασφάλεια και την ελευθερία των πολιτών. (Comfort, 2002, σελ. 98-99)

Ωστόσο, τα γεγονότα της 11ης Σεπτεμβρίου 2001, αμφισβήτησαν την ικανότητα ενός κυβερνητικού συστήματος που είχε σχεδιαστεί για να προστατεύει τις ζωές και την περιουσία των ανθρώπων από ακραία γεγονότα. Το διπλό χτύπημα στους δίδυμους πύργους και η συνεχής αναμετάδοση της εικόνας της κατάρρευσης των κτιρίων από τα ΜΜΕ σε όλο τον κόσμο διέψευσε την μέχρι τότε αδιαμφισβήτητη πεποίθηση προστασίας που παρείχε η Αμερικανική κυβέρνηση στους δικούς της πολίτες αλλά και σε όσους αναζητούσαν καταφύγιο και άσυλο διωγμένοι από τις χώρες τους λόγω της καταπίεσης των ελευθεριών τους, πολιτικών, οικονομικών και θρησκευτικών. (Comfort, 2002, σελ. 99)

Το διϋπουργικό επιχειρησιακό σχέδιο της κυβέρνησης των ΗΠΑ σχετικά με την τρομοκρατία (Προεδρική Απόφαση- Οδηγία 39), διαχωρίζει 2 τύπους λειτουργιών στη διαχείριση της επικινδυνότητας και επιμερίζει τις υποχρεώσεις. Η διαχείριση των κρίσεων αρχικά προσδιορίζεται μέσω αναγκαστικών νόμων που στοχεύουν στην

αναγνώριση και την καταδίωξη πρακτόρων που λαμβάνουν μέρος σε εχθρικές ενέργειες εναντίον των ΗΠΑ και των πολιτών τους, με το Υπουργείο Δικαιοσύνης να αποτελεί την ηγέτιδα ομοσπονδιακή υπηρεσία. Ενώ η διαχείριση των επιπτώσεων ορίζεται ως η λειτουργία διαχείρισης έκτακτων καταστάσεων, η οποία προσφέρει βοήθεια ανασυγκρότησης και αποκατάστασης στους πολίτες, οι οποίοι υφίστανται απώλειες σε ακραία γεγονότα υπό την ηγεσία της Ομοσπονδιακής Υπηρεσίας Διαχείρισης Έκτακτων Καταστάσεων (FEMA). Ωστόσο, αν και οι τρομοκρατικές επιθέσεις δεν εντάσσονται στον τομέα της ασφάλειας από φυσικές και ανθρωπογενείς καταστροφές, αξίζει να αναφερθεί η συγκεκριμένη περίπτωση, καθώς η διπλή προσέγγιση για τη διαχείριση τους που ακολουθούν οι ΗΠΑ εφαρμόζεται και σε άλλους κινδύνους, όπως: χημικές, βιολογικές, πυρηνικές απειλές, σεισμούς, πυρκαγιές, πλημμύρες, δυνατούς ανέμους κα. Παράλληλα, επειδή, τα περιστατικά και το κόστος των καταστροφών αυξήθηκαν κατά τη τελευταία δεκαετία, αναπτύχθηκε μία διαφορετική λογική σύμφωνα με την οποία οι κυβερνητικές λειτουργίες δεν στοχεύουν στην αντιμετώπιση των καταστροφών αλλά δίνουν μεγαλύτερη βαρύτητα στην ελαχιστοποίηση της τρωτότητας των κοινοτήτων απέναντι σε καταστροφικές απώλειες. (Comfort, 2002, σελ. 99)

Υπάρχουν, όμως, παράγοντες που περιορίζουν την άσκηση της κυβερνητικής ικανότητας για παροχή δημόσιας ασφάλειας. Ένας παράγοντας είναι η συνεχής αντιπαλότητα που υπάρχει μεταξύ της δημόσιας ασφάλειας και της ελευθερίας των ατομικών δικαιωμάτων. Οι νόμοι και τα πρότυπα που έχουν υιοθετηθεί για να διαφυλάττουν την ιδιωτική ζωή των πολιτών συνήθως λειτουργούν σε αντίθεση με τις συστάσεις για διευρυμένους ελέγχους των δημόσιων εγκαταστάσεων. Δεύτερον, ο συντονισμός των ενεργειών δημόσιας ανταπόκρισης απαιτούν τόσο εκπαιδευμένο προσωπικό όσο και αρκετό διαθέσιμο κεφάλαιο για να το συντηρήσει. Παράλληλα, μία συντονισμένη, δια-οργανική ομάδα εργασίας για να προσδιορίσει το πρόβλημα της δημόσιας ασφάλειας θα χρειαστεί να δώσει μία λογική εξήγηση για το αυξημένο ενδιαφέρον, τις δράσεις και το κεφάλαιο που χρησιμοποιείται σε μία ήδη φοβισμένη πολιτεία, ώστε να κερδίσει την υποστήριξη και τη συνεργασία της. Τρίτο εμπόδιο αποτελούν οι γνωστές και πεπατημένες μέθοδοι και διαδικασίες, οι οποίες ακόμα και αν είναι ζημιογόνες τείνουν να είναι προτιμητέες σε σχέση με τις νέες διαδικασίες που απαιτούν εκμάθηση. Το κόστος (σε χρόνο και προσπάθεια) της εκμάθησης νέων μεθόδων ή το κόστος της εγκατάλειψης των παλαιών προτεραιοτήτων των υπηρεσιών

και η περηφάνια πολύ πιθανόν να λειτουργούν ανασταλτικά για την πραγματοποίηση της αλλαγής σε διαδικασίες αναζήτησης πληροφοριών, ανταλλαγής και ανατροφοδότησης που είναι απαραίτητες για συντονισμένες και εποικοδομητικές δράσεις. Αποτυχία στο να γίνουν οι απαραίτητες προσαρμογές έχει σαν αποτέλεσμα την συνεχόμενη αδυναμία των υπεύθυνων υπηρεσιών να αναγνωρίσουν και να κατανοήσουν τις πιθανές απειλές σε εύλογο χρόνο και βάθος για να διαφυλάξουν τη δημόσια ασφάλεια. Τέλος, ένα πολύ σημαντικό εμπόδιο στην βελτίωση της διοικητικής λειτουργίας για τη διατήρηση της δημόσιας ασφάλειας είναι η ανεπαρκής κοινωνικό- τεχνική υποδομή που διευκολύνει τις ραγδαίες ανταλλαγές πληροφοριών και την έγκαιρη ενημέρωση. (Comfort, 2002, σελ. 105)

Συνεπώς, η διασφάλιση της δημόσιας ασφάλειας δεν μπορεί να θεωρείται ως αποκλειστική κυβερνητική λειτουργία και υποχρέωση. Η εξέλιξη και η οργάνωση των σύγχρονων αστικών κοινοτήτων έχουν αυξήσει την πολυπλοκότητα της επικοινωνίας και των συντονιστικών διαδικασιών, ενώ έχουν καταστήσει αναγκαία την εμπλοκή και άλλων δρώντων εκτός κυβέρνησης όπως μη κυβερνητικών και ιδιωτικών οργανισμών αλλά και ιδιωτών. (Comfort, 2002, σελ. 105)

2.5. Επιχειρήματα Κατά της Ιδιωτικοποίησης της Ασφάλειας

Το δημόσιο συμφέρον: Ένα επιχείρημα κατά της ιδιωτικοποίησης της ασφάλειας είναι ότι δεν βρίσκεται σε αντιστοιχία με το δημόσιο συμφέρον. Το επιχείρημα αυτό δεν αναφέρεται μόνο στην κοινωνική ασφάλεια αλλά σε κάθε δραστηριότητα που πρόκειται να πραγματοποιείται από μετόχους του ιδιωτικού τομέα. Η σχέση μεταξύ «δημόσιου συμφέροντος» και «δημόσιου αγαθού» σκιαγραφείται από την επιθυμία των ανθρώπων να επωφεληθούν από τις υπηρεσίες, χωρίς να συνεισφέρουν στο κόστος των υπηρεσιών αυτών, τη λεγόμενη συμπεριφορά του “free rider”. Αν και η οπτική αυτή είναι προς το συμφέρον του ιδιωτικού τομέα για την αποφυγή καιροσκοπικών συμπεριφορών, η κεντρική ιδέα του επιχειρήματος έγκειται στην αξιοπιστία της χρηματοδότησης της δραστηριότητας και όχι στον ιδιωτικό ή δημόσιο χαρακτήρα του τομέα που ασκεί τη δραστηριότητα. Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι η ασφάλεια ως δραστηριότητα δεν βρίσκονταν πάντα στην αποκλειστική αρμοδιότητα των δημοσίων αρχών: για παράδειγμα οι φορείς διασφάλισης της δημόσιας τάξης είναι σχετικά σύγχρονοι θεσμοί. Ενώ, ακόμα και σήμερα, η μεταφορά και η παράδοση προϊόντων όπως το ψωμί, το γάλα, η βενζίνη και το

τηλέφωνο, τα οποία είναι καθοριστικής σημασίας για μεγάλο αριθμό ανθρώπων είναι δραστηριότητες με τις οποίες είναι επιφορτισμένοι κατά κύριο λόγο ο ιδιωτικός τομέας. (De Mulder & Kleve, 2006, σελ. 168)

Η αρνητική επίδραση της λειτουργίας της αγοράς: Δεύτερο επιχείρημα κατά της ιδιωτικοποίησης είναι ότι η πίεση της αγοράς και η σημασία της επίτευξης κέρδους θα μπορούσε να οδηγήσει σε χαμηλότερη ποιότητα υπηρεσιών και υψηλότερες τιμές. Η κριτική αυτή διατυπώθηκε στην Ολλανδία αναφορικά με την ιδιωτικοποίηση των ολλανδικών σιδηροδρόμων. Η οικονομική ανάλυση, ωστόσο, παρέχει ελάχιστη υποστήριξη στο επιχείρημα ότι με τη μείωση της ποιότητας των υπηρεσιών επιτυγχάνονται υψηλότερα κέρδη. Στην περίπτωση των ολλανδικών σιδηροδρόμων φαίνεται ότι αυτή η έλλειψη ποιότητας στην εκτέλεση των μεταφορών ήταν περισσότερο θέμα δυσλειτουργίας της αγοράς. Δεν είναι, λοιπόν, δυνατόν να εξαχθεί κάποιο συμπέρασμα από ειδικές περιπτώσεις «αποτυχιών ιδιωτικοποίησης» και να υποστηριχθεί, δηλαδή, ότι δεν είναι ορθή πρακτική η ιδιωτικοποίηση των Μέσων Μαζικής Μεταφοράς, λόγω της αστοχίας της ιδιωτικοποίησης των ολλανδικών σιδηροδρόμων. (De Mulder & Kleve, 2006, σελ. 168)

Η νέα διαίρεση της κοινωνίας: Έχει ειπωθεί, επίσης, ότι η ιδιωτικοποίηση της ασφάλειας θα μπορούσε να δημιουργήσει μια νέα διαίρεση στην κοινωνία, μεταξύ εκείνων που θα αντέχουν οικονομικά να πληρώσουν για την ασφάλειά τους και εκείνους που δεν θα μπορούν. Στην πραγματικότητα υπάρχουν πολλές διαιρέσεις στους κόλπους της κοινωνίας βάσει των κινδύνων και οι κίνδυνοι που συνδέονται με την ασφάλεια από φυσικές και ανθρωπογενείς καταστροφές αποτελούν σημαντικό παράγοντα. Για παράδειγμα, ο ιδιοκτήτης ενός καταστήματος κοσμημάτων είναι πιο επιρρεπείς σε κίνδυνο, με πιθανές υψηλότερες ζημιές, από ότι ο ιδιοκτήτης ενός ταξιδιωτικού γραφείου. Φαίνεται, επομένως, λογικό ότι ο ιδιοκτήτης του κοσμηματοπωλείου πρέπει να επενδύσει περισσότερο στη λήψη μέτρων ασφαλείας από τον ιδιοκτήτη του ταξιδιωτικού πρακτορείου. Μία άλλη πτυχή του επιχειρήματος έχει να κάνει με την επιδείνωση της κοινωνικής αλληλεγγύης και τη δυνατότητα που θα έχουν εάν οι πλούσιοι να αποχωρήσουν από τις τρωτές περιοχές και να μετακινηθούν σε πιο προστατευμένο περιβάλλον. Είναι επίσης αμφίβολο αν οι απλοί πολίτες θα θέλουν να συνεισφέρουν στις δαπάνες που συνδέονται με την προστασία των ατόμων υψηλού κινδύνου, ή αν τα άτομα υψηλού κινδύνου θα είναι σε θέση να

συμβάλουν σε μια γενική πολιτική ασφάλειας που θα λαμβάνει υπόψη της ασυνήθεις κινδύνους. (De Mulder & Kleve, 2006, σελ. 169)

Ο έλεγχος: Ένα άλλο επιχείρημα αφορά την έλλειψη διαφάνειας και δημοκρατικού ελέγχου. Έχει εκφραστεί ο φόβος ότι εάν ένα σημαντικό τμήμα των υπηρεσιών ασφαλείας μεταφερθεί στον ιδιωτικό τομέα θα υπάρχει εποπτεία μόνο από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις αντί του δημοκρατικού και νομικού ελέγχου. Σε αντίθεση, ωστόσο, με ότι υποστηρίζει το επιχείρημα, η λειτουργία της αγορά θεωρείται ότι έχει ευνοϊκή επίδραση τόσο στη διαφάνεια όσο και στον δημοκρατικό έλεγχο, καθώς η πλειοψηφία, ή οι μέτοχοι είναι αυτοί που θέτουν τους κανόνες, ενώ οι εταιρείες που δεν ικανοποιούν ικανό αριθμό πελατών οδηγούνται σε πτώχευση. Επιπλέον, υπάρχουν περισσότερα παραδείγματα έλλειψης διαφάνειας και δημοκρατικού ελέγχου σε δημόσιες υπηρεσίες. Ωστόσο, προς αποφυγή κακόβουλων προθέσεων θα μπορούσε να δημιουργηθεί ένα νομικό πλαίσιο, το οποίο θα επεκταθεί στον ιδιωτικό τομέα, προς όφελος της διαφάνειας και του δημοκρατικού ελέγχου. Το πλαίσιο αυτό περιλαμβάνει κυρίως πρότυπα υγιεινής και ασφάλειας στην παραγωγή και την παράδοση προϊόντων όπως το ψωμί και το γάλα, περιορισμούς στη λειτουργία πρατηρίων βενζίνης σε κατοικημένες περιοχές, απαιτήσεις όσων αφορά τις τηλεφωνικές υποδομές κα. Το γεγονός ότι εκτός από τις απαιτήσεις αυτές, μπορεί να πραγματοποιείται και έλεγχος από έναν οικονομικό, επιχειρηματικό τομέα θεωρείται θετικό. (De Mulder & Kleve, 2006, σελ. 169)

Το κρατικό μονοπώλιο στη χρήση δύναμης: Ένα επιπλέον επιχείρημα αφορά το κρατικό μονοπώλιο στη χρήση των δυνάμεων ασφαλείας. Όσον αφορά την ασφάλεια όπως και σε άλλους τομείς, μπορεί να γίνει διάκριση ανάμεσα στον έλεγχο και την επιβολή του νόμου και της τάξης. Το μονοπώλιο της χρήσης δυνάμεων ασφαλείας συνδέεται με την επιβολή του νόμου, η οποία θα παραμένει στην αρμοδιότητα του κράτους, ενώ η επιτήρηση είναι ένας τομέας που θα μπορούσε να επεκταθεί και στον ιδιωτικό τομέα. Αν και φαίνεται ότι η διάκριση αυτή έχει ως στόχο να δημιουργήσει χώρο που θα επιτρέψει ιδιωτική δραστηριότητα στον τομέα της ασφάλειας, το επιχείρημα επιχειρεί να αφήσει την κρατική λειτουργία επιβολής του νόμου ανέπαφη. Παρ' όλα αυτά αν είναι δυνατόν να βελτιωθεί ο τομέας της εποπτείας με την ιδιωτικοποίηση ενδέχεται να επιχειρήθει το ίδιο και στον τομέα επιβολής του νόμου. Η δικαιολογία για το κρατικό μονοπώλιο στη χρήση δύναμης είναι η αποφυγή επιβολής της τάξης αμερόληπτα από τους πολίτες και η αποδοχή της κρατικής

εξουσίας όπου υπάρχουν εγκατεστημένοι δημοκρατικοί έλεγχοι. Το κράτος αναγνωρίζει ότι υπάρχουν αναγκαστικά κανόνες για τη χρήση του δικαιώματος της δύναμης, συμπεριλαμβανομένης της υποχρέωσης για λογοδοσία και εποπτεία. Εντούτοις, αυτό δεν είναι διαφορετικό για έναν ιδιωτικό οργανισμό. Για παράδειγμα, το δικαίωμα για αυτοάμυνα δεν αλλάζει ουσιαστικά αν το άτομο που απειλείται είναι ένας ιδιωτικός φύλακας ασφαλείας ή ένας αστυνομικός. (De Mulder & Kleve, 2006, σελ. 169-170)

Οι δημόσιοι και ιδιωτικοί χώροι: Ένα πιο στρατηγικό επιχείρημα για την παραμονή της παροχής ασφάλειας στις δημόσιες αρχές είναι αυτό που έχει ως βάση τη διάκριση μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών χώρων. Η κεντρική ιδέα είναι ότι η προστασία του ιδιωτικού χώρου είναι μια αρμοδιότητα που μπορεί να διεξαχθεί από τον ιδιωτικό τομέα, αλλά η προστασία του δημόσιου χώρου θα πρέπει να παραμείνει στον δημόσιο τομέα. Από την άλλη πλευρά, ο ιδιωτικός χώρος πρέπει επίσης να υπόκειται σε δημοκρατικό έλεγχο. (De Mulder & Kleve, 2006, σελ. 170)

Η συνεργασία δημόσιου – ιδιωτικού τομέα: Εδώ και μερικά χρόνια υπάρχει μια τάση να μην προβάλλεται ή να μην τοποθετείται η συνολική ευθύνη για την ασφάλεια στις δημόσιες αρχές, αλλά να γίνεται λόγος για μια κοινή ευθύνη μεταξύ πολιτών, επιχειρήσεων και αρχών. Για παράδειγμα, η ασφάλεια των εμπορικών καταστημάτων θα μπορούσε να αφηθεί σε προσωπικό ασφαλείας ιδιωτικής επιχείρησης. Παράλληλα, οι πολίτες ακούνε ότι οι δυνατότητες της αστυνομίας είναι περιορισμένες και δεν μπορεί να παρίσταται παντού, γεγονός που αποτελεί και το καλύτερο επιχείρημα για την ιδιωτικοποίηση της ασφάλειας. Εάν, όμως, μπορεί να καλύψει αυτό το κενό ο ιδιωτικός τομέας, είναι περίεργο το γεγονός ότι ο δημόσιος τομέας δεν μπορεί. Ωστόσο, δεδομένης της κατάστασης, είναι δύσκολο να υποστηριχθεί μια πολιτική περιορισμού των ιδιωτικών πρωτοβουλιών. Παρ' όλα αυτά, οι ιδιωτικές εταιρείες παροχής υπηρεσιών ασφαλείας μπορούν να λειτουργούν ακόμα μόνο υποστηρικτικά σε σχέση με τον δυναμικό και κατασταλτικό χαρακτήρα των δημόσιων υπηρεσιών ασφαλείας. (De Mulder & Kleve, 2006, σελ. 170)

Η ιδιωτικοποίηση της ασφάλειας είναι, λοιπόν, ένα ευαίσθητο θέμα. Οι πολίτες είναι μεν πρόθυμοι να μοιραστούν την ευθύνη για τη δική τους ασφάλεια, αλλά κρίνεται παρακινδυνευμένο να πληρώνουν για τη δική τους προστασία. Παραδείγματα της κατάστασης αυτής αποτελούν η Ολλανδία και το Λονδίνο όπου η κυβέρνηση

ανακοίνωσε ότι οι αστυνομικές υπηρεσίες δεν θα παρέχονται δωρεάν σε ποδοσφαιρικούς αγώνες ή άλλες ειδικές εκδηλώσεις, με κύρια δικαιολογία των πρακτικών αυτών το αυξημένο κόστος της αστυνόμευσης ορισμένων εκδηλώσεων. (De Mulder & Kleve, 2006, σελ. 170)

2.6. Ο Ρόλος της Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης

Οι επιχειρήσεις επηρεάζονται από κινδύνους που λαμβάνουν χώρα στις κοινότητες που δραστηριοποιούνται. Για παράδειγμα, μετά από κάποιο καταστροφικό γεγονός, οι εργαζόμενοι μπορεί να αδυνατούν να πάνε στη δουλειά, η επικοινωνία και οι υποδομές μεταφορών μπορεί να έχουν υποστεί ζημιές ή να έχουν καταστραφεί, η παροχή ενέργειας και νερού μπορεί να έχει επηρεαστεί με αποτέλεσμα να σημειώνονται απώλειες στην παραγωγή κα. Επίσης, οι προμηθευτές που επηρεάζονται από μία καταστροφή μπορεί να μην είναι σε θέση να παραδώσουν υλικά ή να παράσχουν υπηρεσίες. Οι πελάτες που έχουν χτυπηθεί από κάποιον κίνδυνο μπορεί να μην είναι σε θέση ή να μην είναι πρόθυμοι να αγοράσουν προϊόντα και υπηρεσίες κλπ. Υπάρχουν, δηλαδή, πολλές παράμετροι στις καταστροφές που επηρεάζουν την λειτουργία των επιχειρήσεων και κάνουν την προετοιμασία τους για την αντιμετώπιση τέτοιων καταστάσεων αναγκαία. Υπάρχουν, ωστόσο, ενδείξεις ότι οι επιχειρήσεις δεν είναι καλά προετοιμασμένες σε περίπτωση φυσικών καταστροφών. Αυτή η κατάσταση συναντάται ακόμα και στις ΗΠΑ όπου η ενημέρωση σχετικά με την πιθανότητα κινδύνου είναι αρκετά υψηλή και τα σχέδια επιχειρησιακής συνέχειας είναι πιο διαδεδομένα απ' ό,τι σε άλλες χώρες. Γίνεται λοιπόν κατανοητή η ανάγκη για συνεργασία των επιχειρήσεων μεταξύ τους αλλά και με άλλους φορείς για να προστατέψουν τις τοπικές γραμμές ζωής (υπηρεσίες και υποδομές) και άλλες κοινοτικές εγκαταστάσεις. (Twigg, 2001, σελ. 27)

Η πίεση που ασκήθηκε από τις οργανώσεις της Κοινωνίας των Πολιτών προς τις επιχειρήσεις, τις ανάγκασαν να αναγνωρίσουν ότι έχουν ευθύνες και προς την κοινωνία και όχι μόνο προς τους εταίρους τους. Με αυτόν τον τρόπο δημιουργήθηκε και άρχισε να επεκτείνεται, στις αρχές της δεκαετίας του 1990, η ιδέα της Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης (ΕΚΕ), με τις επιχειρήσεις να συμμετέχουν όλο και περισσότερο σε συζητήσεις περί βιώσιμης ανάπτυξης. (Twigg, 2001, σελ. 14)

Ένα παράδειγμα αποτελεί το πρόγραμμα Disaster Recovery Business Alliance, το οποίο ξεκίνησε στις ΗΠΑ το 1995 και αποτελούσε μία προσπάθεια εξωτερίκευσης των σχεδίων συνέχισης της επιχείρησης. Το πρόγραμμα προωθούσε τη συνεργασία μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου τομέα για την προστασία των Ζωτικών Υποδομών μιας κοινότητας. Οι Ζωτικές Υποδομές που μπορεί να υπάγονται είτε στον δημόσιο είτε στον ιδιωτικό τομέα είναι αυτές που παρέχουν ουσιώδεις υπηρεσίες στην κοινότητα. Οι γραμμές ζωής (lifelines) πχ. του δημόσιου τομέα περιλαμβάνουν τις υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης, τις επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας και τα νοσοκομεία. Αντίστοιχα, στον ιδιωτικό τομέα περιλαμβάνονται νοσοκομεία, επιχειρήσεις αποκομιδής και μεταφοράς απορριμμάτων, χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, προμηθευτές καυσίμων, εταιρείες τηλεπικοινωνιών κα. Όλα αυτά σχετίζονται με τη συνέχεια μιας τοπικής επιχείρησης σε περίπτωση κινδύνου. (Twigg, 2001, σελ. 27)

2.6.1. Μορφές Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης

Συλλογικές πρωτοβουλίες: Σε εθνικό και τοπικό επίπεδο, οι πρωτοβουλίες εκ μέρους ενώσεων επιχειρήσεων ή οργανισμών που έχουν ιδρυθεί από επιχειρήσεις μπορούν να παίξουν σημαντικό ρόλο στην έναρξη και τη δρομολόγηση μιας συνεργασίας μεταξύ του ιδιωτικού τομέα και άλλων φορέων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα συλλογικής πρωτοβουλίας επιχειρήσεων σε εθνικό επίπεδο είναι η δημιουργία ΜΚΟ που έχουν ιδιωτικές επιχειρήσεις ως μέλη. Σε διεθνές επίπεδο, συλλογική πρωτοβουλία εκ μέρους του ιδιωτικού τομέα που απευθυνόταν άμεσα στη μείωση των φυσικών καταστροφών ήταν ο Συνασπισμός για την Παγκόσμια Προστασία Επιχειρήσεων (leadership coalition for global business protection), η οποία ξεκίνησε από την IBM Business Recovery Services το δεύτερο μισό της δεκαετίας του '90. Σκοπός ήταν να κινητοποιήσει τους υψηλόβαθμους εκπροσώπους των εταιρειών και τον δημόσιο τομέα για την προώθηση της ενημέρωσης σχετικά με την ανάγκη μείωσης ενδεχόμενου κινδύνου στις εταιρείες, την κοινότητα και τους οργανισμούς του δημόσιου τομέα. Ωστόσο, αλλαγές στο ανθρώπινο δυναμικό της IBM οδήγησαν σε αλλαγές στις προτεραιότητες της εταιρείας, ενώ οι υπόλοιποι συνεργάτες του Συνασπισμού δεν διέθεταν την ικανότητα για προώθηση της πρωτοβουλίας, η οποία στο τέλος εγκαταλείφθηκε. (Twigg, 2001, σελ. 29)

Διεθνείς πρωτοβουλίες για τη μείωση των καταστροφών έχουν ληφθεί, επίσης, από διεθνείς ανθρωπιστικούς οργανισμούς, όπως ο ΟΗΕ. Ωστόσο, το ενδιαφέρον του ΟΗΕ ως προς τη συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα κατευθύνεται κυρίως προς την εμπορική συνεργασία. Για παράδειγμα, το Πρόγραμμα Ενημέρωσης και Προετοιμασίας για Έκτακτες Καταστάσεις σε Τοπικό Επίπεδο (Awareness and Preparedness for Emergencies at the Local Level- APELL) το οποίο ξεκίνησε το 1988, διαχειριζόταν από το Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον με την υποστήριξη της χημικής βιομηχανίας. Οι κύριοι μέτοχοι ήταν ενώσεις χημικών κατασκευαστών από τις ΗΠΑ και την Ευρώπη. Στόχος του Προγράμματος ήταν η αποτροπή τεχνολογικών ατυχημάτων μέσα από την ενημέρωση της κοινότητας και την παραγωγή ολοκληρωμένων σχεδίων έκτακτης ανάγκης. (Twigg, 2001, σελ.29)

Καταστήματα λιανικής: Σημαντικό ρόλο στην ΕΚΕ, τις προσπάθειες μετριασμού των κινδύνων από φυσικές καταστροφές και την προώθηση της ασφάλειας παίζουν και τα καταστήματα λιανικού εμπορίου. Είτε με τη δωρεά υλικών είτε με την ενημέρωση του κοινού σχετικά με τη μείωση των καταστροφών π.χ. παρέχοντας πληροφορίες για τη λήψη προληπτικών μέτρων ή μέτρων σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης σε ιστοσελίδες διαφήμισης των προϊόντων τους. (Twigg, 2001, σελ. 32)

Παροχή πληροφοριών: Μια άλλη επιχειρηματική προσέγγιση της ΕΚΕ είναι η πληροφόρηση του κοινού σχετικά με τις καταστροφές, την επικινδυνότητα και τους τρόπους μετρίασης (που έχουν σχέση, όμως, με το πεδίο δραστηριότητας της εταιρείας). Η πρακτική αυτή μπορεί να προσδώσει φήμη στην εταιρεία με χαμηλό σχετικά κόστος και σε μερικές περιπτώσεις επεκτείνει και τα εταιρικά συμφέροντα. (Twigg, 2001, σελ. 32)

Ασφαλιστικές Εταιρείες: Οι ασφαλιστικές εταιρείες είναι από μόνες τους ένα είδος προετοιμασίας έναντι των καταστροφών, καθώς επιδρούν στη συμπεριφορά του κοινού και των επιχειρήσεων για τον μετριασμό των καταστροφών και την προετοιμασία μέσω ασφαλιστικών οδών, όπως τα επίπεδα της πριμοδότησης. Συνδράμουν επίσης στην μετά- την- καταστροφή ανάκαμψη των πληγέντων μέσω των απαιτήσεων για πληρωμές. (Twigg, 2001, σελ. 33)

Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί (ΜΚΟ): Ένα από τα πιο σημαντικά παραδείγματα ΕΚΕ είναι η δημιουργία ΜΚΟ στους οποίους συμμετέχουν εταιρείες σαν μέλη. Οι δύο πιο σημαντικοί είναι η Corporate Network for Disaster Response (CNDR) στις

Φιλιππίνες και το Ινστιτούτο για την Ασφάλεια των Επιχειρήσεων και των Κατοικιών (Institute for Business & Home Safety) στις ΗΠΑ, όπου και τα δύο δημιουργήθηκαν από ιδιωτικές εταιρείες. (Twigg, 2001, σελ. 34)

Χρηματοδότηση: Οι ασφαλιστικές εταιρείες είναι οι βασικοί χρηματοδότες των δραστηριοτήτων για τη μείωση των καταστροφών και ιδιαίτερα στον τομέα της έρευνας. Η χρηματοδότηση μπορεί να γίνεται είτε από ένα consortium επιχειρήσεων προς μεγάλα προγράμματα, τα αποτελέσματα των οποίων απευθύνονται στο ευρύτερο κοινό είτε από ξεχωριστές εταιρείες, οι οποίες συνήθως χρηματοδοτούν δικά τους προγράμματα. (Twigg, 2001, σελ. 36)

Ωστόσο, στη χρηματοδότηση ο χορηγός ελέγχει τα κεφάλαια με αποτέλεσμα να ελέγχει συχνά και την ατζέντα εργασίας. Επιπλέον οι συμφωνίες χρηματοδότησης είναι συνήθως ορισμένου χρόνου και περιορισμένες σε συγκεκριμένες δραστηριότητες, ενώ συχνά τα αποτελέσματα της χρηματοδοτούμενης έρευνας είναι αναξιόπιστα στο βαθμό που είναι απόρρητα ή θεωρούνται επηρεασμένα από τους χορηγούς. (Twigg, 2001, σελ. 37)

Τεχνολογική Υποστήριξη: Μία άλλη πρακτική των επιχειρήσεων προς όφελος της ΕΚΕ είναι η παροχή διευκολύνσεων, τεχνικών δεξιοτήτων ή εθελοντών. Αυτή η πρακτική εφαρμόζεται και σε αναπτυσσόμενες χώρες. (Twigg, 2001, σελ. 38)

2.7. Προστασία Ζωτικών Υποδομών και Σύμπραξη Δημόσιου- Ιδιωτικού Τομέα

Μία, επιπλέον, συνέπεια του θεσμικού κατακερματισμού- ιδιωτικοποίησης ήταν η Προστασία των Ζωτικών Υποδομών να μετακινηθεί από δραστηριότητα ενσωματωμένη στη σφαίρα του δημόσιου τομέα προς την κατεύθυνση εκείνη όπου « *οι κυβερνήσεις εξαρτώνται ολοένα και περισσότερο από μετόχους για την προστασία των υποδομών ζωτικής σημασίας*». Όπως φάνηκε οι κυβερνήσεις μπορεί να έχουν, επίσημα ή ανεπίσημα, τη συνολική ευθύνη για την αξιόπιστη παροχή των δημόσιων υπηρεσιών, αλλά δεν έχουν την εξουσία και τους πόρους για να εκπληρώσουν πραγματικά αυτή την ευθύνη. Ενώ, παράλληλα, στο ανταγωνιστικό περιβάλλον που δημιουργείται αναδύονται αποκλίνοντα και συγκρουόμενα συμφέροντα μεταξύ των οργανισμών που εμπλέκονται στην Προστασία των Ζωτικών Υποδομών. (De Bruijne & Van Eeten, 2007, σελ. 24)

Τα κεντρικά κυβερνητικά στρώματα και οι σχεδιαστές πολιτικής που εμπλέκονται στην Προστασία των Ζωτικών Υποδομών σε μεγάλο βαθμό δεν έχουν την τεχνογνωσία και τα μέσα για την παρακολούθηση ή τον έλεγχο των λειτουργιών των Ζωτικών Υποδομών, δίνοντας την σκυτάλη σε πρωτοβουλίες που προωθούν την σύμπραξη του Δημόσιου και του Ιδιωτικού τομέα. Οι κυβερνήσεις επιθυμούν ο ιδιωτικός τομέας να επενδύει στην ασφάλεια πέρα από τις συνήθεις απαιτήσεις για επιχειρησιακή συνέχεια. Στη βάση αυτή τα πιο συχνά επιχειρήματα έχουν να κάνουν με το αίσθημα πατριωτισμού των διευθυντών των επιχειρήσεων και την πεποίθηση ότι η βελτίωση της ασφάλειας θα βοηθήσει τη χώρα. Ωστόσο, η πρακτική αυτή, εκ φύσεως, δεν βρίσκεται σε αντιστοιχία με τα συμφέροντα των επιχειρήσεων. Για παράδειγμα, εάν ο διευθυντής μιας μεγάλης εταιρείας ανακοινώσει ότι θα μειώσει τα εταιρικά κέρδη κατά 25% για τη βελτίωση της ασφάλειας και το καλό της χώρας, είναι σχεδόν βέβαιο ότι θα απολυθεί. Συμπερασματικά, λοιπόν, αυτό που γίνεται κατανοητό είναι ότι οι εταιρείες πρέπει και ανησυχούν για την εθνική ασφάλεια, αλλά μόνο μέχρι το σημείο όπου το κόστος της δεν παρεμποδίζει τη λειτουργική τους συνέχεια. (De Bruijne & Van Eeten, 2007, σελ. 24)

Οι κυβερνήσεις, απ' την άλλη, υποστηρίζουν ότι τα μέτρα είναι απαραίτητα για να προστατευθεί το δημόσιο συμφέρον και είναι ευθύνη των ιδιοκτητών των ιδιωτικών υποδομών και φορέων για την εφαρμογή αυτών των μέτρων, οι οποίοι, όμως, αντιστέκονται στη λήψη μέτρων που απειλούν τους επιχειρηματικούς τους στόχους και τη βιωσιμότητα του επιχειρηματικού τους μοντέλου, ενώ, αποφεύγουν, παράλληλα, να δεσμευθούν για την παροχή αξιόπιστων υπηρεσιών σε καταστάσεις που ξεπερνούν τις οργανωτικές τους υποχρεώσεις έως ότου έρθουν αντιμέτωποι με απειλή διαταραχής μεγάλης κλίμακας σε πραγματικό χρόνο. Αυτό αφήνει τις κυβερνήσεις με δύο βασικές επιλογές. **Η πρώτη** είναι να παρέχει η ίδια τους απαραίτητους πόρους- για παράδειγμα μέσω φορολογικών κινήτρων ή επιχορηγήσεων, παρ' ότι το κόστος της εφαρμογής ενός ουσιαστικού προγράμματος Προστασίας Ζωτικών Υποδομών είναι απαγορευτικό για τις περισσότερες κυβερνήσεις. **Η δεύτερη** επιλογή είναι οι κανονιστικές ρυθμίσεις, οι οποίες σύμφωνα με τον Schneier [De Bruijne & Van Eeten, 2007:25 (Schneier, 2003:38)⁴] αποτελούν

⁴ Βλ. σχ. Schneier, B. (2003), *Beyond Fear: Thinking Sensibly About Security in an Uncertain World*, Copernicus Books, New York, σελ.38.

« θέατρο ασφάλειας», μέτρα δηλαδή που παρέχουν απλώς ένα αίσθημα ασφάλειας, παρά το ενισχύουν. Έτσι, η πλειοψηφία των κυβερνήσεων, καθώς δεν διαθέτει συνήθως την τεχνογνωσία, την εξουσία - υπό το πρίσμα της διεθνοποιημένης αγοράς και των συμβάσεων - και την ικανότητα προσαρμογής των τεχνολογικών αλλαγών σε πολλές υποδομές, έχει υιοθετήσει την πρακτική των Συμπράξεων Δημόσιου-Ιδιωτικού Τομέα. Αυτό τις περιορίζει, ωστόσο, στη συνεργασία για θέματα όπως, η ευαισθητοποίηση του κοινού, η ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών ή ο εντοπισμός πιθανών μέτρων που δεν έχουν καμία δεσμευτική δύναμη όσον αφορά τους ιδιωτικούς φορείς. (De Bruijne & Van Eeten, 2007, σελ. 24).

Υπάρχουν, επομένως, πολλοί τρόποι με τους οποίους ο ιδιωτικός τομέας έχει παρεισφρήσει στον χώρο του δημόσιου τομέα, αρκετές φορές με κίνητρα που δίνονται από τον ίδιο τον δημόσιο τομέα, χωρίς, ωστόσο, να γίνεται ευκρινές κατά πόσο μία τέτοια πρακτική είναι προς όφελος της ανάπτυξης, των πολιτών και της προώθησης της ασφάλειας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΖΩΤΙΚΩΝ ΥΠΟΔΟΜΩΝ

3.6. Η Έννοια των Ζωτικών Υποδομών

Στο προηγούμενο Κεφάλαιο αναφέρθηκε ότι οι Ζωτικές Υποδομές επηρεάζονται από την αλληλεπίδραση του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα στο πεδίο της ασφάλειας. Στο παρόν Κεφάλαιο παρουσιάζεται πιο αναλυτικά ο ρόλος των Ζωτικών Υποδομών στην εύρυθμη λειτουργία των πόλεων και η αναγκαιότητα διασφάλισης της ανθεκτικότητας και της συνέχειας τους μετά από καταστροφικά συμβάντα.

Ξεκινώντας την ανάλυση κρίνεται σκόπιμο να οριστεί η έννοια των Ζωτικών Υποδομών. Αν και ο όρος διαφέρει στις εθνικές νομοθεσίες υπάρχει, ωστόσο, σημαντική συμφωνία μεταξύ των χωρών. Τα περισσότερα κράτη περιλαμβάνουν τουλάχιστον την ενέργεια, το νερό, το φαγητό, τη μετακίνηση, τις τηλεπικοινωνίες, την υγεία και τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες στους τομείς των Ζωτικών Υποδομών. Για παράδειγμα στο Ηνωμένο Βασίλειο⁵ οι Ζωτικές Υποδομές ορίζονται ως: *«Εκείνες οι Υποδομές... οι οποίες είναι ζωτικής σημασίας για τη συνέχεια και τη συνοχή (integrity) του Ηνωμένου Βασιλείου, η απώλεια ή η συγχώνευση των οποίων θα είχε σοβαρές οικονομικές και κοινωνικές συνέπειες ή θα οδηγούσε σε απώλεια ανθρώπινης ζωής»*. (Ridley, 2010, σελ. 5)

Ένας άλλος ορισμός, που χρησιμοποιείται στις ΗΠΑ, αναφέρει ότι οι Ζωτικές Υποδομές αποτελούνται από *«εκείνα τα φυσικά ή διαδικτυακά συστήματα τα οποία είναι ουσιαστικής σημασίας για την ελάχιστη λειτουργία της οικονομίας και της κυβέρνησης»*. Μετά τα γεγονότα της 9/11 και τη ψήφιση του Patriot Act, στον ορισμό προστέθηκε ακόμα ότι, *«η αστοχία ή η καταστροφή των οποίων ... θα έχουν εξουθενωτικές επιπτώσεις στην ασφάλεια, την εθνική οικονομική ασφάλεια και την εθνική δημόσια υγεία και ασφάλεια»*. (Eckert, 2005, σελ. 3)

⁵ Οι εθνικοί τομείς υποδομών στο Ηνωμένο Βασίλειο είναι η επικοινωνία, οι υπηρεσίες έκτακτου ανάγκης, η ενέργεια, η οικονομία, η σίτιση, η κυβέρνηση, η υγεία, η μετακίνηση και η ύδρευση. (Ridley, 2010, σελ. 5)

Κατά βάση στις Ζωτικές Υποδομές περιλαμβάνονται:

- η ηλεκτρική ενέργεια (υποδομές παραγωγής, μεταφοράς και διανομής)
- το φυσικό αέριο και τα υγρά καύσιμα (υποδομές αποθήκευσης, μεταφοράς και διανομής)
- το πόσιμο νερό και η αποχέτευση (υποδομές συλλογής, επεξεργασίας, αποθήκευσης, μεταφοράς και διανομής)
- οι τηλεπικοινωνίες (υποδομές μετάδοσης, καλωδιακής μετάδοσης και τηλεφωνικές υποδομές)
- οι μεταφορές (οδικά συστήματα, δημόσια μέσα μαζικής μεταφοράς, εναέριες και θαλάσσιες).

Στις Ζωτικές Υπηρεσίες περιλαμβάνονται:

- τα νοσοκομεία και η πρόσβαση σε κέντρα περίθαλψης
- η αστυνόμευση και η διατήρηση της δημόσιας τάξης
- οι τράπεζες και η σταθερότητα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών. (UN-HABITAT, 2007, σελ. 208)

Ο Geier αναφέρει χαρακτηριστικά ότι « το στοιχείο μιας υποδομής, ενός συστήματος ή τομέα είναι τόσο ζωτικό για μία διαδικασία ή υπηρεσία όσο η λειτουργία του επηρεάζει τη λειτουργία όλου του συστήματος». (Riegel, 2007, σελ. 11) Ενώ η IRGC αναφέρει ότι «μία υποδομή γίνεται ζωτική όταν παρέχει κάποιες υπηρεσίες χωρίς τις οποίες η κοινωνία ή η οικονομία δεν μπορούν να εκτελέσουν τις κανονικές τους λειτουργίες». (IRGC, 2007, σελ. 4)

Μια Ζωτική Υποδομή αποτελείται, δηλαδή, από εκείνες τις φυσικές και τεχνολογικές εγκαταστάσεις, τα δίκτυα, τις υπηρεσίες και τα περιουσιακά στοιχεία τα οποία, εάν υποστούν βλάβη ή καταστραφούν, θα προκαλέσουν σοβαρές επιπτώσεις στην υγεία, την ασφάλεια από φυσικές καταστροφές, την ασφάλεια ή την οικονομική ευημερία των πολιτών ή στην αποτελεσματική λειτουργία των κυβερνήσεων. (Luijff & Klaver, 2005, σελ. 1)

Τα ειδικά χαρακτηριστικά των υποδομών αυτών τις κάνουν, σύμφωνα με τον Laporte:

- «Να συνδέονται στενά τεχνολογικά, με πολύπλοκες οργανωτικές και διαχειριστικές «επιταγές» οι οποίες απαιτούνται από τις λειτουργικές ανάγκες, δηλαδή, αν οι εργασίες δεν εκτελούνται με συγκεκριμένους τρόπους, δεν υπάρχουν οφέλη και είναι δυνατόν να προκληθεί μεγάλη βλάβη.
- Να είναι επιρρεπείς στις λειτουργικές τάσεις ή τη λογική των συστημάτων του δικτύου, δηλαδή, να λειτουργούν με τέτοιο τρόπο ώστε να επιτευχθεί η μέγιστη δυνατή κάλυψη της δραστηριότητας των υποδομών και της εσωτερικής δραστηριότητας ή της κυκλοφορίας εντός του δικτύου.
- Να μην είναι υποκατάστατες υπηρεσίες προς το κοινό, με λίγα ανταγωνιστικά δίκτυα να παρέχουν την ίδια υπηρεσία (όσο πιο αποτελεσματικό είναι το σύστημα, τόσο πιο πιθανή είναι η μονοπώλησή του).
- Να αποτελούν αντικείμενα δημόσιας ανησυχίας σχετικά με πιθανή εκτεταμένη απώλεια της λειτουργικής τους ικανότητάς και της απρόσκοπτης παροχής υπηρεσιών (όσο πιο αποτελεσματικά είναι, τόσο μεγαλύτερη είναι η ανησυχία) και
- Να αποτελούν πηγή συναγερμού σχετικά με τις συνέπειες σοβαρών λειτουργικών αστοχιών στους χρήστες και στους εκτός συστήματος, και της επακόλουθης δημόσιας εκδήλωσης φόβου και των απαιτήσεων για εγγυήσεις αξιόπιστων λειτουργιών». (Laporte, 1994 σε De Bruijne & Van Eeten, 2007, σελ. 18-19)

Γίνεται, λοιπόν, φανερό ότι η διαθεσιμότητα και η ακεραιότητα των Ζωτικών Υποδομών έγκειται στα εθνικά συμφέροντα και τα συμφέροντα των πολιτών (Luijff & Klaver, 2005, σελ. 1), ενώ στα τέλη της δεκαετίας του 1990, ο απόηχος του Y2K⁶ και των τρομοκρατικών επιθέσεων της 11ης Σεπτεμβρίου 2001, αύξησε την πολιτική προσοχή και την ανησυχία των κρατών για την εξάρτηση των σύγχρονων δυτικών κοινωνιών από τις Ζωτικές Υποδομές. (De Bruijne & Van Eeten, 2007, σελ. 19)

⁶ Το πρόβλημα του έτους 2000 (επίσης γνωστό και ως πρόβλημα Y2K, ο ιός της χιλιετίας, ιός Y2K, ή απλά Y2K) ήταν ένα πρόβλημα ψηφιακών και μη-ψηφιακών εγγράφων (σε ηλεκτρονική μορφή) και καταστάσεων αποθήκευσης δεδομένων, το οποίο προέκυψε από την πρακτική της σύντηξης του τετραψηφίου έτους σε δύο ψηφία. Στο πλαίσιο των προγραμμάτων των ηλεκτρονικών υπολογιστών η πρακτική της παρουσίασης του έτους με δύο ψηφία γίνεται προβληματική με λογικά λάθη που προκύπτουν από την «αναδρομή» από x99 σε x00. (Wikipedia, 2012d)

3.7. Ζωτικές Υποδομές, Επιπτώσεις Καταστροφών Και Ανθεκτικότητα

Μία ακόμη έννοια που απασχολεί τα κράτη και σχετίζεται με την ομαλή λειτουργία των Ζωτικών Υποδομών είναι η «ανθεκτικότητά» (resilience) τους, η ερμηνεία της οποίας ποικίλει. Μία ερμηνεία που χρησιμοποιείται στο Ηνωμένο Βασίλειο είναι «*η ικανότητα ενός συστήματος ή οργανισμού να αντέχει και να ανακάμπτει από την αντιξοότητα*». Όπως αναφέρθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, οι ανθεκτικές Ζωτικές Υποδομές είναι ουσιώδους σημασίας για την εθνική ασφάλεια, ωστόσο, η ανθεκτικότητά τους είναι δυνατόν να απειλείται από σκόπιμη επίθεση, ατύχημα ή φυσικές καταστροφές. (Ridley, 2010, σελ. 6-7)

Σε αυτό το σημείο, « *ως ευπάθεια των Ζωτικών Υποδομών*» μπορεί να οριστεί « *ο κίνδυνος μιας Ζωτικής Υποδομής να υποστεί κάποια βλάβη ή αστοχία, η οποία μπορεί να διαταράξει την παροχή σημαντικών αγαθών και υπηρεσιών στην κοινωνία*». (Lenz, 2006: 11 σε Riegel, 2007, σελ. 10)

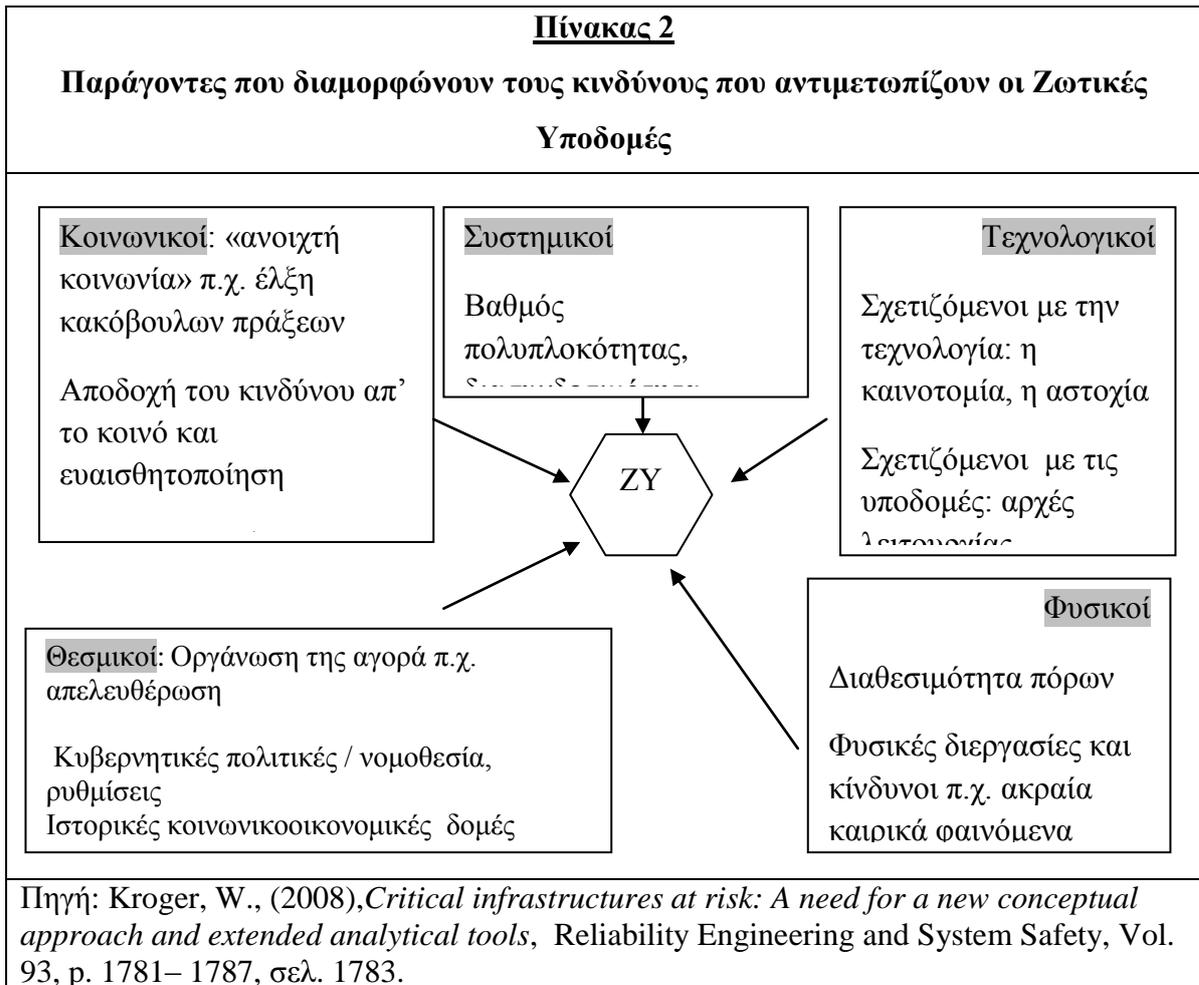
Σημαντικός παράγοντας στην ευπάθεια των Ζωτικών Υποδομών είναι η αλληλεξάρτηση μεταξύ των διαφορετικών τομέων και ειδικότερα η δυνατότητα διασύνδεσής τους μέσω του διαδικτύου, καθώς η εξέλιξη της τεχνολογίας έχει δημιουργήσει ευνοϊκές συνθήκες για την πραγματοποίηση επίθεσης ή άλλου έκτακτου γεγονότος μέσω των συνδεδεμένων συστημάτων των ηλεκτρονικών υπολογιστών μακριά από την φυσική τοποθεσία της υποδομής⁷. (Ridley, 2010, σελ. 7)

⁷ Η ευπάθεια των υποδομών ζωτικής σημασίας και η ικανότητα του προβλήματος να διαχέεται σε άλλους τομείς και κλάδους αποδείχτηκε και το 2003 με τις διακοπές στην τροφοδοσία ρεύματος στις ΗΠΑ. Οι διακοπές ρεύματος ξεκίνησαν με ένα πρόβλημα παροχής ηλεκτρικής ενέργειας στο Idaho, αλλά επηρέασαν 50 εκατομμύρια ανθρώπους στις Βορειοανατολικές Πολιτείες της Αμερικής και το Οντάριο του Καναδά. Η διακοπή του ρεύματος οδήγησε στη διακοπή της λειτουργίας των αερολιμένων, των τραπεζών, των κινητών τηλεφώνων, των επιβατικών αμαξοστοιχιών, των συστημάτων πληροφορικής και του Χρηματιστηρίου μετοχών της Νέας Υόρκης (New York Stock Exchange). (Ridley, 2010, σελ. 7)

Στο σημείο αυτό, ως εξάρτηση ορίζεται είτε ο δεσμός είτε η σύνδεση μεταξύ δύο προϊόντων ή υπηρεσιών μέσω της οποίας η κατάσταση του ενός επηρεάζει ή συσχετίζεται με την κατάσταση του άλλου. Ως αλληλεξάρτηση ορίζεται η αμοιβαία εξάρτηση των προϊόντων ή των υπηρεσιών. Ένας κρίσιμος κόμβος είναι ένα λειτουργικό μέρος μιας κρίσιμης υπηρεσίας ή μιας αλυσίδας εφοδιασμού προϊόντων η οποία, όταν αστοχεί, μπορεί να προκαλέσει οποιαδήποτε διαταραχή στην κοινωνία ή στην εθνική οικονομία. (Luijff & Klaver, 2005, σελ.1)

Η κοινωνία ανέκαθεν εξαρτιόταν από συστήματα που συνδέονταν και αλληλοεπηρεάζονταν, για παράδειγμα, για την παροχή τροφίμων, ύδατος, ενέργειας, τις μεταφορές, την υγεία και τις υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης, τις πληροφορίες, κλπ. Τις τελευταίες δεκαετίες, ωστόσο, παρατηρείται, από τη μία πλευρά, μεγαλύτερη ενσωμάτωση των συστημάτων παροχής υπηρεσιών και μεγαλύτερη αλληλοσύνδεση και, από την άλλη πλευρά, μια αυξανόμενη κοινωνική ευαισθησία ως προς την αντιμετώπιση της ακούσιας ή εσκεμμένης αναστάτωσης (disruption) και της συνεπαγόμενης απώλειας συνεχούς λειτουργίας των Ζωτικών Υποδομών. Το φάσμα των κινδύνων και των απειλών, πλέον, έχει διευρυνθεί, ενώ τα προληπτικά μέτρα και οι διαδικασίες για τη μείωση των συνεπειών των μη φυσιολογικών καταστάσεων συχνά έχουν αποδειχθεί ανεπαρκείς. (Kroger, 2008, σελ. 1781) Επιπλέον, η αυξημένη σχέση μεταξύ των τεχνολογικών και οργανωτικών δικτύων των υποδομών συνεπάγεται και αύξηση της πολυπλοκότητας των υποδομών, που εξυπηρετούνται από τα δίκτυα αυτά. (Riegel, 2007, σελ. 1)

Παράλληλα,, τα γεγονότα που έχουν λάβει χώρα και τα οποία υπερβαίνουν μερικές φορές το πεδίο δράσης μεμονωμένων υποδομών ζωτικής σημασίας αποδεικνύουν τη μεγάλη συσχέτιση μεταξύ των υποδομών, τη διασυννοριακή φύση των κινδύνων (π.χ. ο ιός των ηλεκτρονικών υπολογιστών Mydoom δημιούργησε 100 εκατ. μολυσμένα e-mails σε όλο τον κόσμο σε 36 ώρες και επιβράδυνε τη συνολική απόδοση του διαδικτύου περίπου κατά 10%.) και επιβεβαιώνουν την εμφάνιση νέων και αλλαγμένων παραδοσιακών κινδύνων (π.χ. πιθανές αρνητικές παρενέργειες των εφαρμογών της νανοτεχνολογίας, λοιμώδη νοσήματα / πανδημία γρίπης). (Kroger, 2008, σελ. 1784)



Η εξάρτηση της σύγχρονης κοινωνίας από τα δίκτυα που διευκολύνουν την κυκλοφορία των οχημάτων, τις οικονομικές συναλλαγές, την επικοινωνία και την παροχή του νερού, του ηλεκτρικού ρεύματος, του φυσικού αερίου, των τροφίμων κα., είναι, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, σχεδόν ολοκληρωτική. Τα δίκτυα αυτά, από την άλλη, έχουν αυξηθεί σε μέγεθος, ως αποτέλεσμα των ιδιωτικοποιήσεων και των οικονομιών κλίμακας, ενώ παράλληλα έχουν γίνει πιο περίπλοκα προκειμένου να ενισχυθεί η ταχεία παράδοση και η βελτιωμένη απόδοση. Επιπλέον, οι περισσότεροι πελάτες οδήγησαν στην ανάγκη εισαγωγής νέων τεχνολογιών, οι οποίες αύξησαν τη χωρητικότητα του δικτύου και βελτίωσαν την απόδοσή του μεν, καλλιέργησαν, όμως, την εξάρτηση και δημιούργησαν απαιτήσεις για μεγαλύτερη χωρητικότητα. (Arjen, et.al, 2003, σελ. 100)

Οι Ζωτικές Υποδομές και οι υπηρεσίες παράλληλα εξαρτώνται και από τα δίκτυα που επιτρέπουν τη διάδοση των πληροφοριών και των αγαθών. Αυτά τα δίκτυα είναι θεμελιώδη για την εξασφάλιση της υγείας και της ασφάλειας του πληθυσμού και τη

λειτουργία της αστικής οικονομίας. Είναι, ωστόσο, συνδεδεμένα με τέτοιον τρόπο, ώστε μία αποτυχία σε ένα σύστημα να οδηγεί σε επιπτώσεις στα συνδεδεμένα συστήματα. (UN-HABITAT, 2007, σελ. 209) Το αποτέλεσμα είναι μια διαχέσουσα απώλεια της υπομονής από πιθανές δυσλειτουργίες ή βλάβες που παερμποδίζουν την παροχή υπηρεσιών. Για παράδειγμα, τριάντα λεπτά χωρίς παροχή ενέργειας στην εποχή μας είναι δυνατόν να προκαλέσουν προβλήματα τα οποία δεν ήταν λογικά παλαιότερα. Τα κρίσιμα δίκτυα, με τη σειρά τους, εξαρτώνται όλο και περισσότερο το ένα από το άλλο, με αποτέλεσμα ακόμα και η λειτουργία μιας οποιασδήποτε βιομηχανίας να μπορεί να ανατραπεί από μια βλάβη σε ένα δίκτυο το οποίο μόνο έμμεσα σχετίζεται με την εν λόγω βιομηχανία. (Arjen, et.al, 2003, σελ. 100)

Το πρόβλημα που παρουσιάζεται, λοιπόν, είναι ότι οι προκλήσεις που δημιουργούνται από την αυξημένη εξάρτηση της σύγχρονης κοινωνίας από τις Ζωτικές Υποδομές και τα αναδύομενα τρωτά σημεία των μεγάλης κλίμακας δικτύων, είναι δύσκολο να αντιμετωπισθούν με τα συμβατικά εργαλεία της διαχείρισης κρίσεων. (Arjen, et.al, 2003, σελ. 99). Ενώ, παράλληλα, όταν διαταράσσονται και οι γραμμές ζωής από ακραία γεγονότα φυσικών ή ανθρωπογενών κινδύνων, επακολουθούν πολλαπλασιαστικές αρνητικές επιπτώσεις. (Riegel, 2007, σελ. 1)

Ωστόσο, είναι γεγονός, ότι πολλές αλληλεξαρτήσεις γίνονται αντιληπτές μόνο όταν η αστοχία μιας υποδομής προκαλεί βλάβες σε άλλους τομείς ξαφνικά. Για παράδειγμα, την 9/11 ένα νοσοκομείο στο νότιο Μανχάταν επηρεάστηκε από μία ξαφνική πτώση του ηλεκτρονικού συστήματος. Το δίκτυο πληροφοριών και επικοινωνίας είχε ανατεθεί σε εξωτερικούς συνεργάτες και ο διαχειριστής πραγματοποιούσε όλη τη διαχείριση των δεδομένων μέσω του ιντερνέτ. Κάτι που δεν γνώριζε η διαχείριση του νοσοκομείου. Όταν το κέντρο του Παγκόσμιου Εμπορίου κατέρρευσε εντελώς ένας από τους μεγαλύτερους κόμβους του διαδικτύου καταστράφηκε με αποτέλεσμα το ηλεκτρονικό σύστημα των νοσοκομείων να τεθεί, επίσης, εκτός λειτουργίας. (Riegel, 2007, σελ.7)

Γίνεται κατανοητό, λοιπόν, ότι σε κάθε σύστημα, είναι σημαντικό να γίνονται ορατά τόσο τα άμεσα όσο και τα έμμεσα δίκτυα, αυτά δηλαδή, που διέρχονται μέσω δευτερευόντων δικτύων και είναι συνήθως πιο δύσκολο να γίνουν αντιληπτά. Για παράδειγμα, η ανατροπή καλωδίων τροφοδοσίας ηλεκτρικής ενέργειας λόγω σφοδρών ανέμων θα οδηγήσει σε διακοπές ρεύματος με άμεσες επιπτώσεις στις

επιχειρήσεις. Οι επιχειρήσεις, όμως, θα επηρεαστούν και από την διακοπή της παροχής ηλεκτρικού ρεύματος στα μέσα μαζικής μεταφοράς. (UN-HABITAT, 2007, σελ. 209) Είναι, δηλαδή, πραγματικότητα ότι μικρές δυσλειτουργίες σε ένα δίκτυο μπορεί να εξελιχτούν σε μεγάλης κλίμακας βλάβες σε άλλα δίκτυα. (Arjen, et.al, 2003, σελ. 100) Ωστόσο, οι ίδιοι σύνδεσμοι που ενώνουν δίκτυα υποστήριξης ζωής και μεταφέρουν ευπάθεια μπορούν απ'την άλλη να λειτουργήσουν και ως πηγή ανθεκτικότητας, προσφέροντας εναλλακτικές διαδρομές για τη ροή των πληροφοριών και την ανάδραση του συστήματος ή των αρμοδιοτήτων και της ικανότητας του χώρου. (UN-HABITAT, 2007, σελ. 209)

Γίνεται φανερό, λοιπόν, ότι η ζωή του σύγχρονου πολίτη έχει μετατραπεί σε μια υπηρεσία των καλά λειτουργικών δικτύων. Χαρακτηριστικά, η επιτροπή του Προέδρου Κλίντον για την ΠΥΖΣ (Προστασία Υποδομών Ζωτικής Σημασίας) είχε υποστηρίξει ότι: *« η εθνική άμυνα, η οικονομική ευημερία και η ποιότητα της ζωής εδώ και καιρό εξαρτώνται από τις βασικές υπηρεσίες που στηρίζουν την κοινωνία. Αυτές οι κρίσιμες/ ζωτικές υποδομές - ενέργεια, τραπεζικές και χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες, μεταφορές, ζωτικές ανθρώπινες υπηρεσίες και τηλεπικοινωνίες - πρέπει να διαχειρίζονται σε σχέση με την Εποχή της Πληροφορίας. Η ταχεία διάδοση και ενσωμάτωση των τηλεπικοινωνιών και των συστημάτων πληροφορικής έχουν συνδέσει τις υποδομές μεταξύ τους σε ένα σύνθετο δίκτυο αλληλεξάρτησης, ενώ, η διασύνδεσή τους έχει δημιουργήσει μια νέα διάσταση της ευπάθειας, η οποία, όταν συνδυάζεται με αναδυόμενες απειλές, δημιουργεί πρωτοφανές εθνικό κίνδυνο ».* (Arjen, et.al, 2003, σελ. 100)

Αυτό συμβαίνει καθώς η αλληλεξάρτηση των συστημάτων, απ' τη μία πλευρά και οι νέες κρίσεις, απ' την άλλη, έχουν δυναμική «πολλαπλασιαστικών αποτελεσμάτων» (domino effects), οι οποίες συνήθως προκαλούν κύματα σοκ προς όλες τις κατευθύνσεις. Με αυτόν τον τρόπο, οι ζημιές των Ζωτικών Υποδομών ή υπηρεσιών μετά από καταστροφικά συμβάντα μπορούν να μεγεθύνουν τις επιπτώσεις μίας καταστροφής. Αυτός είναι και ο λόγος που οι τρομοκρατικές ενέργειες και ο πόλεμος έχουν ως στόχο ζωτικά συστήματα. Για παράδειγμα, η ζημιά που προκλήθηκε από τη θύελλα Lothar, που έπληξε τη Γαλλία το Δεκέμβριο του 1999, μεγεθύνθηκε από τις έμμεσες επιπτώσεις σε 3 εκατομμύρια άτομα στα οποία διακόπηκε η παροχή ηλεκτρικής ενέργειας. (Arjen, et.al, 2003, σελ. 99)

Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί και η τραγωδία της 11η Σεπτεμβρίου, η οποία αποτέλεσε και το σημείο καμπής για το πώς οι Αμερικανοί αντιλαμβάνονται την ασφάλεια. Μέχρι τότε, η ασφάλεια γίνονταν αντιληπτή βάσει των παραδοσιακών όρων – στρατιωτική θωράκιση για την υπεράσπιση των συμφερόντων των ΗΠΑ έναντι των εξωτερικών απειλών, κυρίως από άλλα κράτη. Από τη στιγμή, όμως, που τα εμπορικά αεροσκάφη συνετρίβησαν πάνω σε βασικά κτίρια με αποτέλεσμα την καταστροφική απώλεια ζωών και την οικονομική αναστάτωση, ήρθε η συνειδητοποίηση ότι απαιτείται ένα νέο πιο ολοκληρωμένο πρότυπο ασφάλειας - αρκετά ευρύ ώστε να περιλαμβάνει την προστασία βασικών τομέων της οικονομίας ευάλωτους σε επιθέσεις, - οι οποίοι αποτελούν «τις υποδομές ζωτικής σημασίας». Με αυτόν τον τρόπο, η εσωτερική ασφάλεια έγινε έκτοτε αναπόσπαστο μέρος της εθνικής ασφάλειας των ΗΠΑ. (Eckert, 2005, σελ.2)

Ειδικότερα, έγινε φανερό ότι ήταν αναγκαίο να αναπτυχθούν συνεργασίες μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, όπως, επίσης, και αλληλεπιδράσεις μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών για να εξασφαλιστεί η ανθεκτικότητα των Ζωτικών Υποδομών των ΗΠΑ. Οι αλληλεπιδράσεις αυτές απαιτούσαν ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των αξιόπιστων συνεργατών, τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνές επίπεδο. Η κυβέρνηση έδειξε, επίσης, μεγάλη προθυμία να μάθει για τα τρωτά σημεία που αφορούσαν τη χρήση του λογισμικού που καλύπτει την υποδομή μιας εταιρείας, τα οποία μπορεί να είναι κοινά και σε άλλες εταιρείες στον ίδιο ή σε άλλο κλάδο ή τομέα, αν και το ενδιαφέρον της ήρθε σε αντίθεση με την πρακτική των εταιρειών να μην αποκαλύπτουν πληροφορίες σχετικά με τα τρωτά τους σημεία στο πεδίο που ανταγωνίζονται, είτε από φόβο ότι η κυβέρνηση θα τους επιβάλει ποινές είτε ότι θα θεσπίσει επιπλέον νομοθεσία. (Ridley, 2010, σελ. 8)

Κατά βάσει, ο σχεδιασμός ανθεκτικών κτιρίων και υποδομών μπορεί να σώσει πολλές ζωές και περιουσιακά στοιχεία σε αστικές περιοχές από φυσικές και ανθρωπογενείς καταστροφές. Για παράδειγμα, η σημασία της επένδυσης στην ασφαλή κατασκευή των σχολικών κτιρίων τροφοδοτείται από το γεγονός ότι πολλά σχολικά κτίρια λειτουργούν ως καταφύγια σε περιόδους έκτακτης ανάγκης. (UN-HABITAT, 2007, σελ. vi & 210)

Ωστόσο, η Προστασία των Ζωτικών Υποδομών και των υπηρεσιών που παρέχουν έναντι όλων των αιτιών ζημιών είναι απαγορευτικά δαπανηρό, ιδιαίτερα για χώρες και πόλεις με μικρές οικονομίες. Ειδικά σε πόλεις αναπτυσσόμενων χωρών η επικινδυνότητα (risk) των Ζωτικών Υποδομών και των δικτύων επιδεινώνεται λόγω της πολυπλοκότητας της εξέλιξης και της συντήρησής τους. Το πρόβλημα σε αυτήν την περίπτωση είναι ότι η κατασκευή τους είναι συχνά αποσπασματική και προϊόν ξεχωριστών έργων ανάπτυξης, με αποτέλεσμα τα δίκτυα να είναι διαφόρων ηλικιών, μορφών και λειτουργικών κριτηρίων. Αυτό περιπλέκει και προκαλεί καθυστερήσεις στην ανοικοδόμηση των υποδομών ζωτικής σημασίας, ενώ συνήθως απαιτείται η συνδρομή εμπειρογνομόνων από άλλες πόλεις ή το εξωτερικό. Η κατάσταση περιπλέκεται ακόμα περισσότερο στους άτυπους τομείς παροχής κρίσιμων υπηρεσιών, όπως η παροχή πόσιμου νερού και η αστυνόμευση. Επιπλέον, με τη συνεχή αύξηση του αριθμού των πόλεων στις αναπτυσσόμενες χώρες, η άτυπη παροχή των υπηρεσιών αυτών είναι ο κύριος τρόπος παροχής τους στην πλειοψηφία των πολιτών. Ένας τρόπος για να ξεπεραστούν τέτοιου είδους προβλήματα είναι η χρήση ανθεκτικών στόχων ως τέρματα (goalposts) στον σχεδιασμό των Ζωτικών Υποδομών, με τα οποία θα καθορίζεται ένα ελάχιστο επίπεδο ικανότητας που πρέπει να προστατευτεί σε περίπτωση καταστροφής. Για παράδειγμα, ως τέτοιος στόχος μπορεί να θεωρηθεί σε μια πόλη η δυνατότητα να λειτουργεί το 95% με 80% των νοσοκομείων στο 90% της χωρητικότητας τους εντός 24 ωρών από σεισμό ιδιαίτερης σοβαρότητας (severity). (UN- HABITAT, 2007, σελ. 209-210)

Επίσης, η απόδοση των υποδομών – των δρόμων, του δικτύου αποστράγγισης, των γεφυρών, των δικτύων παροχής ηλεκτρικής ενέργειας ή των συστημάτων ύδρευσης – ως προς την ανθεκτικότητά τους σε καταστροφές λειτουργεί ως καλός δείκτης για τις προ-καταστροφής δυνατότητες των φορέων στη διαχείριση, τη λειτουργία και τη συντήρηση των υποδομών. Ο έλεγχος της απόδοσης δε μπορεί να περιλαμβάνει και απλές μετρήσεις. Στην περίπτωση των υποδομών μεταφορών, για παράδειγμα, τα κριτήρια θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν το σύνολο των ωρών που τα οχήματα ταξίδεψαν μετά και πριν το σεισμό (τη συμφόρηση), το σύνολο των χιλιομέτρων που διανύθηκαν μετά και πριν το σεισμό (μήκος παράκαμψης), τη χρονική καθυστέρηση μεταξύ ζωτικών συνδέσεων προέλευσης / προορισμού (π.χ. από κατεστραμμένες περιοχές στα νοσοκομεία έκτακτης ανάγκης), τον χρόνο αποκατάστασης, για

παράδειγμα, του 80% της προσεισμικής ικανότητας κα. (UN- HABITAT, 2007, σελ. 18& 209)

3.8. Αστικός Σχεδιασμός Έκτακτης Ανάγκης και Ζωτικές Υποδομές

Αναφέρθηκε ότι ένα σημαντικό κομμάτι στην οργάνωση και τη βιωσιμότητα των συγχρόνων πόλεων είναι ο σχεδιασμός έκτακτης ανάγκης, ο οποίος, ωστόσο, είναι ανάγκη να λαμβάνει υπόψη του τις Ζωτικές Υποδομές. Αυτό συμβαίνει γιατί, πρώτον, η διαθεσιμότητα και η ακεραιότητα των Ζωτικών Υποδομών είναι απαραίτητη για τη διεξαγωγή της επιχείρησης έκτακτης ανάγκης. Αυτό περιλαμβάνει τη δυνατότητα να λειτουργούν τα κέντρα ελέγχου έκτακτης ανάγκης και την εγκατάσταση επιχειρησιακών κέντρων για την υποστήριξη των εργασιών της έκτακτης ανάγκης. Δεύτερον, γιατί η συνέχεια και - αν είναι εφικτό - η γρήγορη αποκατάσταση ορισμένων υποδομών ζωτικής σημασίας σε μια περιοχή που έχει υποστεί καταστροφή μπορεί να είναι κρίσιμη για την ίδια την επιχείρηση της έκτακτης ανάγκης, για παράδειγμα, για τη βοήθεια εγκλωβισμένων ατόμων αλλά και για την υποστήριξη της περιοχής ακριβώς γύρω από την περιοχή που επηρεάζεται από την κατάσταση έκτακτης ανάγκης. Ωστόσο παρουσιάζεται το πρόβλημα ότι οι περισσότερες πολιτικές πολιτικής προστασίας εξετάζουν τις Ζωτικές Υποδομές μόνο με την προοπτική της ενασχόλησης με την κύρια κατάσταση έκτακτης ανάγκης, ενώ σχεδόν κανένας σχεδιασμός δεν αφορά προληπτικές δραστηριότητες για τη διασφάλιση της συνέχειας των υποδομών ζωτικής σημασίας μέσα και γύρω από την περιοχή της έκτακτης ανάγκης. Ακόμα και όταν γίνεται αυτό, όμως, λαμβάνονται υπόψη κυρίως οι πιο ορατές υποδομές: οδικές αρτηρίες, σιδηροδρομικά δίκτυα και νοσοκομεία. Λιγότερο ορατές υποδομές ζωτικής σημασίας, όπως οι κόμβοι επικοινωνίας, υπόγειες υποδομές και υπηρεσίες που βασίζονται στην τεχνολογία της ενημέρωσης και της επικοινωνίας, δεν περιλαμβάνονται στον σχεδιασμό αντιμετώπισης καταστάσεων έκτακτης ανάγκης και στους κύκλους λήψης αποφάσεων. (Luijff & Klaver, 2005, σελ. 2)

Τα περισσότερα σχέδια έκτακτης ανάγκης λαμβάνουν τη διαθεσιμότητα των υποδομών ζωτικής σημασίας ως δεδομένη και δεν προετοιμάζονται για μεγάλης έκτασης δευτερεύουσες διαταραχές των υποδομών αυτών. Η αποτυχία να το πράξουν αυτό εμποδίζει την αντιμετώπιση της κατάστασης έκτακτης ανάγκης, έχει ως

αποτέλεσμα δευτερεύουσες καταστάσεις έκτακτης ανάγκης και επιπλέον απώλειες και επεκτείνει την περιοχή που βρίσκεται σε έκτακτη ανάγκη. Η ανάλυση της εξάρτησης των κρίσιμων υπηρεσιών από τις επιχειρήσεις έκτακτης ανάγκης πρέπει να λαμβάνει υπόψη την κατάσταση έκτακτης ανάγκης, την κατεστραμμένη περιοχή και τη περιοχή κυκλικά γύρω από αυτή, όπου οι Ζωτικές Υποδομές θα μπορούσαν εν μέρει να επηρεάζονται από την κατάσταση έκτακτης ανάγκης / ή την καταστροφή. Στο σημείο εντοπίζονται οι εξής πιθανές εξαρτήσεις:

1. Υπηρεσίες Ζωτικών Υποδομών που απαιτούνται από το κέντρο ελέγχου και συντονισμού της επιχείρησης έκτακτης ανάγκης, π.χ. τηλεπικοινωνίες, ενέργεια, υλικοτεχνική υποστήριξη.
2. Υπηρεσίες Ζωτικών Υποδομών που απαιτούνται από τους σταθμούς βάσης των πρώτων ανταποκριτών (διασωστών) και τις δραστηριότητες επέμβασης σε περιπτώσεις καταστροφών, για παράδειγμα, όπως και παραπάνω, τηλεπικοινωνίες, ενέργεια, υλικοτεχνική υποστήριξη (τρόφιμα, νερό, υλικά).
3. Υπηρεσίες Ζωτικών Υποδομών που εξακολουθούν να λειτουργούν στον τομέα της έκτακτης ανάγκης και είναι απαραίτητες για την προώθηση των επιχειρήσεων έκτακτης ανάγκης, π.χ. τηλεπικοινωνίες, μεταφορές, αστυνόμευση, πόσιμο νερό.
4. Υπηρεσίες Ζωτικών Υποδομών στην περιοχή έκτακτης ανάγκης που υποστηρίζουν τους εγκλωβισμένους ανθρώπους, για παράδειγμα, πόσιμο νερό, τρόφιμα.
5. Υπηρεσίες Ζωτικών Υποδομών που παρέχονται από την περιοχή του δακτυλίου (ring area)- γύρω από την περιοχή που έχει υποστεί την καταστροφή- και είναι απαραίτητες για την προώθηση των επιχειρήσεων έκτακτης ανάγκης και τους ανθρώπους στην περιοχή της καταστροφής, π.χ. επικοινωνίες, νοσοκομεία, χώροι συγκέντρωσης.
6. Υπηρεσίες Ζωτικών Υποδομών που παρέχονται έξω από την περιοχή του δακτυλίου και της έκτακτης ανάγκης και είναι, επίσης, απαραίτητες για την

προώθηση των επιχειρήσεων έκτακτης ανάγκης και τους άνθρωπους στην περιοχή της καταστροφής π.χ., νοσοκομεία, μεταφορές.

7. Ζωτικές Υποδομές (κόμβοι) που λειτουργούν στην περιοχή της έκτακτης ανάγκης και παρέχουν υπηρεσίες στην ή έξω από την περιοχή του δακτυλίου, π.χ., κόμβοι επικοινωνίας, όπως τηλεφωνικά κέντρα, ελεγκτές βασικών σταθμών.
8. Ζωτικές Υποδομές που μόνο διασχίζουν την πληγείσα περιοχή, χωρίς κανένα «κόμβο» στην περιοχή έκτακτης ανάγκης π.χ., δίκτυο ύδρευσης και αγωγοί φυσικού αερίου, γραμμές ηλεκτροδότησης. (Luijff & Klaver, 2005, σελ. 2)

Γίνεται φανερό, λοιπόν, ότι υπάρχουν πολλοί τρόποι με τους οποίους οι Ζωτικές Υποδομές παίζουν σημαντικό ρόλο σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης είτε βρίσκονται στην περιοχή που έχει πληγεί άμεσα από μία καταστροφή είτε στην ευρύτερη περιοχή και ότι είναι βασικό να συμπεριλαμβάνεται η προστασία αυτών καθώς και η μέριμνα για έγκαιρη αποκατάστασή τους, στους σχεδιασμούς των κυβερνήσεων για έκτακτες ανάγκες.

3.9. Ο Ιδιωτικός Τομέας και η Προστασία των Ζωτικών Υποδομών

Η ανάλυση που προηγήθηκε κατέδειξε ότι οι Ζωτικές Υποδομές επηρεάζουν την ευημερία όλων των πολιτών μέσω της διάθεσης βασικών αγαθών και υπηρεσιών. Όταν οι Ζωτικές Υποδομές είναι ανθεκτικές συνεχίζουν να λειτουργούν ακόμα και κάτω από δύσκολες συνθήκες και η αντοχή τους μπορεί να διευρυνθεί σε οργανωτικό και τοπικό επίπεδο με τις δραστηριότητες του ιδιωτικού τομέα. Έγινε φανερό, επίσης, ότι η ανθεκτικότητα των Ζωτικών Υποδομών επηρεάζει τις κοινωνίες σε εθνικό και παγκόσμιο επίπεδο, λόγω της ικανότητάς τους να επηρεάζουν τη λειτουργία των εθνών, να διαμορφώνουν την εμπιστοσύνη του κοινού και να συμβάλουν σε ένα από τα μεγαλύτερα δυνατικά οφέλη για τους πολίτες, την εθνική ασφάλεια. (Ridley, 2010, σελ. 2)

Ο ρόλος του ιδιωτικού τομέα στην εθνική σφαίρα ασφαλείας, απ' την άλλη, δεν είναι νέο φαινόμενο. Για παράδειγμα, σε εμπόλεμες καταστάσεις οι κυβερνήσεις συχνά

προσλαμβάνουν μισθοφόρους και κατά κύριο λόγο αγοράζουν εξοπλισμούς που παράγονται από τον ιδιωτικό τομέα. Παραδοσιακά, άλλωστε, υπήρχε πάντα ενδιαφέρον για θέματα που σχετίζονταν με την παραγωγή και το εμπόριο όπλων και, γενικότερα, με τις ανησυχίες της βιομηχανικής πλευράς της άμυνας για την αντιμετώπιση θεμάτων στο πεδίο της εθνικής ασφάλειας. Ωστόσο, σήμερα το ενδιαφέρον κινείται περισσότερο προς την κατεύθυνση της "ιδιωτικοποίησης της ασφάλειας» σε αποσχισμένες περιοχές και της αυξανόμενης στήριξης του ιδιωτικού τομέα στη διοικητική μέριμνα και τις υποστηρικτικές υπηρεσίες. (Eckert, 2005, σελ. 7)

Ωστόσο, και σε ανεπτυγμένες δυτικές χώρες, όπως στις ΗΠΑ, ο ιδιωτικός τομέας λειτουργεί περίπου το 85% των βασικών υποδομών. Γίνεται, έτσι, φανερό ότι ο ιδιωτικός τομέας είναι ένας όλο και πιο σημαντικός παράγοντας στα νέα ζητήματα ασφαλείας που συνδέονται με την εσωτερική εθνική ασφάλεια. (Eckert, 2005, σελ. 1)

Η αύξηση αυτή της επιρροής του ιδιωτικού τομέα καλλιεργήθηκε κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, όπου τόσο στα ανεπτυγμένα όσο και στα αναπτυσσόμενα κράτη οι κυβερνήσεις αναζήτησαν τη συμμετοχή του στην παροχή υποδομών. Από εκείνη την εποχή ο ιδιωτικός τομέας έχει υπο την κυριότητά του ή λειτουργεί σημαντικό κομμάτι των Ζωτικών Υποδομών. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, για παράδειγμα, οι περισσότερες εθνικές υποδομές ανήκουν, λειτουργούν, έχουν κατασκευαστεί και διατηρούνται από οργανισμούς του ιδιωτικού τομέα, ρυθμιζόμενες από ένα κανονιστικό πλαίσιο το οποίο διαφέρει κατά τομέα και επιχείρηση. (Ridley, 2010, σελ. 6)

Με αυτόν τον τρόπο, οι ζωτικής σημασίας υπηρεσίες αντί να παρέχονται μέσω μεγάλης κλίμακας ολοκληρωμένων μονοπωλίων, με κεντρικό και ιεραρχικό έλεγχο, παρέχονται σε απλές και ανταγωνιστικές αγορές, μέσα από ένα συνονθύλευμα δημόσιων και ιδιωτικών δομών ιδιοκτησίας. (De Bruijne & Van Eeten, 2007, σελ. 19) Όπως, χαρακτηριστικά, αναφέρει η Abbate, η εθνική τηλεφωνία, το σιδηροδρομικό δίκτυο και διάφορες υπηρεσίες έχουν ιδιωτικοποιηθεί σε πολλές χώρες αλλάζοντας τον ρόλο του κράτους από ιδιοκτήτη σε επόπτη των ιδιωτικών επιχειρήσεων. « Οι κυβερνήσεις απομακρύνθηκαν από την εποπτεία της ιδιοκτησίας, της διαχείρισης, ακόμη και την επίβλεψη αυτών των συστημάτων κατά τις τελευταίες

δεκαετίες προς την κατεύθυνση του συντονισμού των αγορών και της εποπτείας των συστημάτων που ανήκουν σε άλλους». (Abbate, 1999, σελ. 115) Ταυτόχρονα, ο αριθμός των φορέων και η τεχνολογία στις συνδεδεμένες βιομηχανίες αυξήθηκε ραγδαία, καθώς η αναδιάρθρωση περιελάμβανε συχνά και την εξωτερική ανάθεση δραστηριοτήτων. Οι πολιτικές αναδιάρθρωσης (δηλ. η ιδιωτικοποίηση, η απελευθέρωση και η απορρύθμιση (deregulation)) οδήγησαν σε μεγέθυνση της «διάσπασης» στην παροχή, διαχείριση και ανάπτυξη των Ζωτικών Υποδομών. Αντί για έναν ή συγκριτικά λίγους δημόσιους οργανισμούς συνεργαζόμενους υπό ιεραρχική διοίκηση και έλεγχο, η διαχείριση των Ζωτικών υποδομών και η αξιόπιστη παροχή των υπηρεσιών τους πέρασε στη σφαίρα των δραστηριοτήτων μεγάλων οργανώσεων με ανταγωνιστικά συμφέροντα, με αποτέλεσμα να ανακύπτουν ερωτήματα σχετικά με την αξιοπιστία των παρεχόμενων υπηρεσιών εν όψει της απουσίας των συμβατικών μορφών διοίκησης και ελέγχου. (De Bruijne & Van Eeten, 2007, σελ. 19)

Γεννάται, λοιπόν, η ανάγκη, αφού, πλέον, «δημόσιες υπηρεσίες» λειτουργούν και από τον ιδιωτικό τομέα, η πολιτική σχεδιασμού έκτακτης ανάγκης να αναπτύξει διαδικασίες και να εκτελεί κοινές ασκήσεις με τα κέντρα αντιμετώπισης καταστάσεων έκτακτης ανάγκης του ιδιωτικού τομέα. Ωστόσο, η αναγκαιότητα αυτή τείνει να παραβλέπεται σε μεγάλο βαθμό αποτελώντας απειλή για τις υπηρεσίες των Ζωτικών Υποδομών και προκαλώντας μεγαλύτερες διαταραχές. (Luijff & Klaver, 2005, σελ. 3) Το κρίσιμο ερώτημα που μένει να απαντηθεί, λοιπόν, είναι πώς εξασφαλίζεται ότι η βιομηχανία λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα για την προστασία των υποδομών ζωτικής σημασίας. (Eckert, 2005, σελ. 15)

Ωστόσο, γίνεται φανερό ότι οι επιχειρήσεις έχουν εγγενή κίνητρα για να προστατεύσουν τα περιουσιακά τους στοιχεία, το λιγότερο εκ των οποίων είναι η κερδοφορία και η καλή φήμη. Ακόμη και πριν από την 11 / 9, το κόστος του ιδιωτικού τομέα για την ασφάλεια των υποδομών του υπερέβαινε τα 40 δισεκατομμύρια δολάρια ετησίως, με τα μέτρα ασφάλειας του κυβερνοχώρου μόνο να φθάνουν τα \$ 10 δισ. Επίσης, μετά την 11 / 9 το κόστος της ασφάλειας εκτιμάται ότι αυξήθηκε έως και 100%, χωρίς να υπολογίζεται η αύξηση του ασφαλιστικού κόστους. Ωστόσο, οι επιχειρηματικοί όμιλοι σημειώνουν ότι οι μέτοχοι έχουν μικρό οικονομικό κίνητρο να επενδύσουν στην ασφάλεια πέρα από τη συμμετοχή τους στην

εταιρεία, και ως εκ τούτου οι μέτοχοι στηρίζουν τις επενδύσεις στον τομέα της ασφαλείας μόνο στο βαθμό που κάτι τέτοιο είναι κερδοφόρο για τους ίδιους. Έτσι, οι ίδιες οι ιδιωτικές αγορές κανονικά δεν έχουν επαρκή κίνητρα για την προστασία των τρωτών σημείων των υποδομών. (Eckert, 2005, σελ. 15)

Έτσι, αν και η κατάσταση στον ιδιωτικό τομέα, εν γένει, μπορεί να είναι καλύτερη από ό, τι στον δημόσιο, το επίπεδο της προετοιμασίας είναι γενικά χαμηλό. Σε πολλές μεγάλες εταιρείες, για παράδειγμα, τα στελέχη εξακολουθούν να μην λαμβάνουν σοβαρά υπόψη τους τη διαχείριση των κρίσεων και να το αφήνουν σε τεχνικούς χαμηλότερης θέσης, ενώ τα περισσότερα σχέδια διαχείρισης κρίσεων επικεντρώνονται στις διαδικασίες για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνέχειας, στην πρόληψη της περιστασιακής απάτης και τη διαδικασία ανάκαμψης, ενώ πολύ λίγες εταιρείες μπορούν να εξηγήσουν τη φιλοσοφία διαχείρισης κρίσεων που ακολουθούν. Δεν γίνεται, ωστόσο, σαφές ποια τάση επικρατεί στις ιδιωτικές εταιρείες, αν και οι πρόσφατες συστημικές κρίσεις έχουν εκθέσει πολλές εταιρείες ως συντηρητικές, κοντόφθαλμες και συνολικά μάλλον αδύναμες στις συναλλαγές τους με τα «εξωτερικά» σοκ. (Arjen, et.al, 2003, σελ. 101)

3.10. Η Αξιοπιστία και η Προστασία των Ζωτικών Υποδομών Μετά την Ιδιωτικοποίηση

Η βιβλιογραφική έρευνα του θέματος ανέδειξε ότι οι εθνικές και οι τοπικές οικονομίες λειτουργούν καλύτερα όταν υποστηρίζονται από λειτουργικές και αποτελεσματικές δημόσιες υποδομές, όπως αεροδρόμια, λιμάνια, σιδηροδρομικά δίκτυα, δρόμους, γέφυρες, νερό, φυσικό αέριο, ηλεκτρική ενέργεια και τηλεπικοινωνίες. Άριστα δημόσια έργα υποδομής επιτρέπουν στις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα να λειτουργούν με τη μέγιστη απόδοση. Ο λόγος είναι γιατί οι δημόσιες υποδομές χρησιμοποιούνται από το ευρύ κοινό και τις επιχειρήσεις και οι περισσότερες από αυτές έχουν χαρακτηριστικά φυσικών μονοπωλίων. Η εμπειρία από τις ΗΠΑ και άλλες αναπτυγμένες χώρες έχει δείξει ότι, λόγω της μονοπωλιακής τους φύσης, οι δημόσιες υποδομές πρέπει να βρίσκονται κάτω από δημόσια ρύθμιση. Ωστόσο, το ιδιοκτησιακό καθεστώς και η λειτουργία τους μπορεί να εντάσσεται είτε στον δημόσιο είτε στον ιδιωτικό τομέα. (Mansour & Nadji, 2006, σελ. 1)

Δύο σημαντικές τάσεις οδηγούν, ωστόσο, προς την ιδιωτικοποίηση των δημοσίων υποδομών:

- A. Πρώτον, η εντατικοποίηση των προσπαθειών εκ μέρους των κυβερνήσεων για την εξεύρεση οικονομικών πόρων, με τέτοιο τρόπο ώστε να παρέχονται οι απαιτούμενες και δημοφιλείς υποδομές χωρίς να διογκώνουν περαιτέρω τον κρατικό προϋπολογισμό.
- B. Δεύτερον, η επιθυμία των ιδιωτικών εταιρειών να επενδύσουν σε ελκυστικούς τομείς σταθμισμένου κινδύνου. (Mansour & Nadji, 2006, σελ. 2)

Οι επενδύσεις, άλλωστε, σε υποδομές, είτε ιδιωτικές είτε δημόσιες, συμβαδίζουν με την οικονομική δραστηριότητα και είναι αναγκαίες για την επέκταση της παραγωγικής ικανότητας μιας περιοχής. (Mansour & Nadji, 2006, σελ. 3)

Ωστόσο, όσον αφορά τις Ζωτικές Υποδομές η παρέμβαση του ιδιωτικού τομέα έχει σαν αποτέλεσμα την αλλαγή των βασικών προϋποθέσεων λειτουργίας τους αλλά και του τρόπου με τον οποίο αντιμετωπίζονται οι κίνδυνοι. (Riegel, 2007, σελ. 9) Το πρόβλημα δημιουργείται από την πρακτική των κυβερνήσεων να υποβάλουν στα πειράματα της ιδιωτικοποίησης, της απελευθέρωσης και της απορύθμισης, τις σημαντικές αυτές υποδομές για την κοινωνία, με αποτέλεσμα να αλλάζει ο τρόπος με τον οποίο εξασφαλίζεται η αξιοπιστία των υπηρεσιών, κάτι που επηρεάζει επίσης την Προστασία των Ζωτικών Υποδομών (ΠΖΥ). (De Bruijne & Van Eeten, 2007, σελ. 19) Η ιδιωτικοποίηση των πρώην δημοσίων επιχειρήσεων και οι νέες προκλήσεις ενός ανταγωνιστικού περιβάλλοντος ενέχουν αρνητικές επιπτώσεις για τον ρυθμό και το μέγεθος των επενδύσεων στον τομέα της ασφάλειας (Riegel, 2007, σελ.9) και αρκετοί επικριτές της ιδιωτικοποίησης υποστηρίζουν ότι οι δραστηριότητες του ιδιωτικού τομέα επηρεάζονται πάρα πολύ από τα οικονομικά συμφέροντα και εγκαταλείπουν τις πτυχές της ασφάλειας. (IRGC, 2007, σελ. 54)

Χαρακτηριστικά, τόσο η **Κανονική Θεωρία Ατυχημάτων (Normal Accident Theory)** (Perrow, 1999) όσο και η **Θεωρία Υψηλής Αξιοπιστίας (High-Reliability Theory)** (Roberts, 1993) αναμένουν ότι η ιδιωτικοποίηση θα επηρεάσει αρνητικά την ικανότητα αξιόπιστης διαχείρισης των υποδομών αυτών και ότι θα κλονίσει την αξιόπιστη παροχή υπηρεσιών. (De Bruijne & Van Eeten, 2007, σελ. 20) Αυτό θα συμβεί γιατί οι λειτουργίες των δημοσίων υποδομών, οι οποίες παραδοσιακά έδιναν

έμφαση στην ενημέρωση, στον κεντρικό σχεδιασμό, διοίκηση και έλεγχο, μετά τον θεσμικό κατακερματισμό έπρεπε να προσαρμοστούν σε καταστάσεις ανεπαρκούς πληροφόρησης και ελέγχου. Αυτό, με τη σειρά του, τόνισε την ανάγκη για μεγαλύτερη ευελιξία ώστε να διατηρηθεί η αξιοπιστία των υπηρεσιών. Το αποτέλεσμα ήταν να μειωθεί η ισχυρή εξάρτηση από τους μακροχρόνιους, λεπτομερείς σχεδιασμούς που χαρακτηρίζουν τις Ζωτικές Υποδομές και να εμφανιστεί μεγαλύτερη αστάθεια και πολυπλοκότητα, η οποία ευνόησε, με τη σειρά της, ελλείψεις στην πρόβλεψη των κινδύνων. (De Bruijne & Van Eeten, 2007, σελ. 21)

Αυτό συνέβη γιατί οι λειτουργίες των υποδομών προχωρούν και πέρα από τις μελετημένες καταστάσεις για τις οποίες έχει σχεδιαστεί η τεχνολογία που χρησιμοποιούν και έχουν δοκιμαστεί οι διαδικασίες που ακολουθούν. Υπό τέτοιες συνθήκες, η προσκόλληση σε καθιερωμένες διαδικασίες, συνήθειες και κατευθυντήριες γραμμές μειώνει παρά διασφαλίζει την αξιόπιστη παροχή υπηρεσιών. Για παράδειγμα, σε πραγματικό χρόνο, οι διαχειριστές ενός κέντρου ελέγχου πρέπει να βασίζονται στην εμπειρία τους και να αυτοσχεδιάζουν για να αντιμετωπίζουν τις εκπλήξεις και τα μεταβαλλόμενα γεγονότα. Η σχετική γνώση, ο αυτοσχεδιασμός, το «ένστικτο» και η εμπειρία, δηλαδή, παίρνουν προτεραιότητα σε σύγκριση με τις λεπτομερείς διαδικασίες και συνήθειες. Έτσι, σε αυτή τη φάση, αποκτά μεγαλύτερη σημασία η εκπαίδευση των διαχειριστών, ώστε να γνωρίζουν πότε να μην ακολουθούν τη διαδικασία και πώς να διατηρούν την αξιοπιστία. Επιπλέον, όταν οι λειτουργίες των Ζωτικών Υποδομών έρχονται αντιμέτωπες με απρόβλεπτα και απειλητικά γεγονότα περιορίζονται από τους ιεραρχικούς, μονομερείς και επίσημους τρόπους επικοινωνίας και συντονισμού, που είτε κληροδοτήθηκαν από τις προ της αναδιάρθρωσης ημέρες είτε εφαρμόστηκαν μετά την αναδιάρθρωση για να διασφαλίσουν τον ανταγωνισμό και τους ίσους όρους ανταγωνισμού. Και στις δύο περιπτώσεις, όμως, οι διαχειριστές δεν μπορούν να αυτοσχεδιάσουν και να παράσχουν αξιόπιστες υπηρεσίες. (De Bruijne & Van Eeten, 2007, σελ. 21)

Γι αυτόν το λόγο, οι πληροφορίες που διοχετεύονται σε έναν οργανισμό πρέπει να είναι «βαθύτερες» από τις πληροφορίες που προέρχονται από τις αγορές και «πιο ελεύθερες» από τις πληροφορίες που διαβιβάζονται μέσω ιεραρχικών συστημάτων. Η ικανότητα των διαχειριστών ενός συστήματος να ανταλλάσσουν πληροφορίες

ενισχύει τις γνώσεις τους για τις συνθήκες του συστήματος, προωθεί τη δημιουργικότητα και αυξάνει τις επιλογές τους για τη διατήρηση της αξιοπιστίας. Ωστόσο, υπό κανονικές συνθήκες λειτουργίας, το ανταγωνιστικό περιβάλλον στο οποίο λειτουργούν σήμερα οι Ζωτικές Υποδομές επισκιάζει την ανάγκη για «πλούσια» και ποικίλη επικοινωνία και συντονισμό. Ενώ, αντιθέτως, όταν εμφανίζονται απειλές, η άτυπη επικοινωνία και συντονισμός γίνονται όλο και πιο σημαντικά, ενώ, επιτρέπονται παρεμβάσεις και έλεγχοι που είναι τυπικά μη αποδεκτοί σε οποιαδήποτε άλλη στιγμή. (De Bruijne & Van Eeten, 2007, σελ. 21)

Σε τέτοιες καταστάσεις, ξεχωρίζουν δύο χαρακτηριστικά, τα οποία μοιράζονται οι περισσότερες πρωτοβουλίες Προστασίας Ζωτικών Υποδομών:

- (1) η εξάρτηση από την προσδοκία, ως την κυρίαρχη στρατηγική διαχείρισης του κινδύνου και
- (2) η εξάρτηση από τις συνεργασίες δημόσιου-ιδιωτικού τομέα, ως την προτεινόμενη θεσμική ρύθμιση για τη βελτίωση της Προστασίας των Ζωτικών Υποδομών. (De Bruijne & Van Eeten, 2007, σελ. 22)

Οι πρωτοβουλίες για την Προστασία των Ζωτικών Υποδομών διαμορφώνουν συνήθως μια διαδικασία μετά από κάποια αξιολόγηση του κινδύνου - είτε πρόκειται για την ανάλυση του κινδύνου, την εκτίμηση των απειλών, την αξιολόγηση των τρωτών σημείων, την εκτίμηση των επιπτώσεων, την αξιολόγηση της αλληλεξάρτησης ή μια συγκριτική μεθοδολογία. Κοινό στοιχείο όλων των μεθοδολογιών είναι να προσδιορίσουν τις απειλές και τους κινδύνους εκ των προτέρων, έτσι ώστε να ληφθούν μέτρα πρόληψης - που συνήθως αποτελεί την επόμενη φάση στις διαδικασίες Προστασίας των Ζωτικών Υποδομών. Όλες αυτές οι μεθοδολογίες είναι σαφή παραδείγματα μιας στρατηγικής διαχείρισης των κινδύνων που ο Wildavsky ονομάζει *«αναμονή: μία προσέγγιση αντιστροφής του κινδύνου» (risk averse)*, που επιδιώκει να προβλέψει τους κινδύνους εκ των προτέρων και να διαθέσει τους πόρους, έτσι ώστε να οικοδομήσει μια άμυνα εναντίον αυτού του κινδύνου, εμποδίζοντας με αυτόν τον τρόπο τις βλάβες από την εμφάνισή του». (De Bruijne & Van Eeten, 2007, σελ. 22)

Οι υπέρμαχοι της θεσμικής απελευθέρωσης ισχυρίζονται ότι οι αγορές πρέπει να είναι απολύτως σε θέση να καθορίζουν την αξιοπιστία των υπηρεσιών, αλλά και την

Προστασία των Ζωτικών Υποδομών. Απ' την άλλη, όμως, πολλοί υποστηρίζουν, επίσης, ότι η ασφάλεια είναι δημόσιο αγαθό και, ως εκ τούτου, υποκείμενη στην αποτυχία της αγοράς, ενώ χωρίς κυβερνητική παρέμβαση οι προσπάθειες Προστασίας των Ζωτικών Υποδομών από ιδιωτικοποιημένους οργανισμούς δεν θα λάβουν υπόψη το πλήρες κοινωνικό κόστος και τα οφέλη της ασφάλειας. Σε πρακτικό επίπεδο, δηλαδή, οι πολιτικοί θεσμοί διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη διασφάλιση της αξιοπιστίας των υπηρεσιών των Ζωτικών Υποδομών για τρεις λόγους (De Bruijne & Van Eeten, 2007, σελ. 23):

(1) Το άγνωστο αλλά μαζικό κοινωνικό κόστος μεγάλης κλίμακας (απειλητικών) αστοχιών

Οι οργανισμοί που διαχειρίζονται, λειτουργούν και εποπτεύουν τις ΖΥ έρχονται αντιμέτωπες με μεγάλης κλίμακας αστοχίες και το ενδεχόμενο κόστος αυτών των αστοχιών, το οποίο συχνά ξεπερνάει τις προβλέψεις. Κεντρικό στοιχείο σε αυτήν την περίπτωση δεν είναι οι πιθανότητες να συμβεί κάτι αλλά το κόστος της δημόσιας παρέμβασης για την πρόληψη μεγάλης κλίμακας αστοχίας σε σχέση με το απόλυτο κόστος της εν λόγω αστοχίας. Γι' αυτόν το λόγο, είναι δύσκολο, αν όχι αδύνατο, να αποφευχθεί η δημόσια παρέμβαση. (De Bruijne & Van Eeten, 2007, σελ. 23)

(2) Οι θεσμικά κατακερματισμένες ΖΥ πάσχουν από την έλλειψη προφανούς εφεδρικής λειτουργίας

Πριν τον θεσμικό κατακερματισμό των ΖΥ, οι κρατικές ΖΥ είχαν μια σειρά από λιγότερο ή περισσότερο ελεγχόμενες εφεδρικές λύσεις που βασίζονταν σε εκτιμήσεις των μηχανισμών αξιοπιστίας. Το θεσμικό πλαίσιο γύρω από τις ΖΥ επέτρεπε σε εκείνους που διαχειρίζονταν τα συστήματα αυτά να ενεργοποιούν αυτές τις εφεδρικές λύσεις όταν χρειαζόταν. Η κεντρική πολιτική εξουσία πάνω στους παρόχους υπηρεσιών κρατικής ιδιοκτησίας ΖΥ σήμαινε ότι οι εφεδρικές λύσεις μπορούσαν να εφαρμοστούν άμεσα και να δαπανηθούν σημαντικοί πόροι για τις δραστηριότητες τους, καθώς όποια και αν ήταν η εφεδρική λειτουργία το κόστος επιβάρυνε το σύνολο. Ως αποτέλεσμα του θεσμικού κατακερματισμού των ΖΥ, αυτό το δίκτυο ασφάλειας υποχώρησε σε μεγάλο βαθμό και το καθήκον της διασφάλισης της αξιοπιστίας των δραστηριοτήτων τους μετατοπίστηκε στις αγορές. Ωστόσο, οι αγορές

δεν είναι σε θέση να αντικαταστήσουν εύκολα τους εφεδρικούς μηχανισμούς που εφαρμόζονταν υπό κάθετες δομές και δημόσια ιδιοκτησία. Κατά συνέπεια, η αναδιάρθρωση επιμηκύνει σημαντικά τον κατάλογο των πιθανών κινδύνων αξιοπιστίας και μειώνει τον αριθμό των εφεδρικών λύσεων που επιτρέπουν την αξιόπιστη παροχή υπηρεσιών. (De Bruijne & Van Eeten, 2007, σελ. 23)

(3) Οι θεσμικά κατακερματισμένες ΖΥ χάνουν τον «δανειστή έσχατης προσφυγής»

Οι λειτουργίες των ΖΥ απαιτούν «έναν δανειστή έσχατης προσφυγής⁸» (lender of last resort) για να διατηρήσουν την αξιοπιστία της παροχής των υπηρεσιών τους. Οι στρατηγικές που χρησιμοποιούνταν παγκοσμίως για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που επηρέαζαν τις ΖΥ στα τέλη του 19^{ου} αιώνα και στις αρχές του 20^{ου} ήταν η εθνικοποίηση και οι εφαρμογή ρυθμίσεων. Όταν οι μικρής κλίμακας και συνήθως μονοπωλιακοί ιδιώτες διαχειριστές των ΖΥ αποτύγχαναν να συμμορφωθούν με τα δημόσια και πολιτικά επιθυμητά επίπεδα απόδοσης οι υποδομές κρατικοποιούνταν και μετατρέπονταν σε κάθετες ολοκληρωμένες επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας ή υπόκειντο σε αυστηρές ρυθμίσεις. Μέχρι τον 20^ο αιώνα, οι κυβερνήσεις επενέβαιναν σε κάθε περίπτωση που η εμβάθυνση και η εθνικοποίηση των υποδομών κρίνονταν απαραίτητο. Καθώς οι υπηρεσίες των ΖΥ παρέχονταν από τον δημόσιο τομέα, οι κυβερνήσεις λειτουργούσαν ως δανειστές έσχατης προσφυγής για να εξασφαλίζεται η επαρκής χρηματοδότηση και να διατηρείται ένα ελάχιστο επίπεδο αξιοπιστίας, κάτι που, όμως, είναι αμφίβολο σε έναν κόσμο διεθνώς αλληλοσυνδεόμενων και αναδιάρθρωμένων ΖΥ και αγορών. Επιπλέον, κίνδυνοι και ιδιαίτερα οι (οικονομικές) συνέπειες μεγάλης κλίμακας διατάραξης των υπηρεσιών των ΖΥ προς την κοινωνία έχουν γίνει τόσο μεγάλες, με αποτέλεσμα οι εθνικές κυβερνήσεις να δυσκολεύονται όλο και περισσότερο να διατηρήσουν και να ανακτήσουν την αξιοπιστία αυτών. Ωστόσο, οι άνθρωποι εξακολουθούν να περιμένουν την παρέμβαση των κυβερνήσεων για την αντιμετώπιση μεγάλων απειλών, ενώ, απ' την άλλη, αντιμέτωπες με απειλές μεγάλης κλίμακας, οι

⁸ Δανειστής έσχατης προσφυγής είναι ένα ίδρυμα που δίνει πίστωση όταν κανένα άλλο δε μπορεί. Ο όρος αναφέρεται συνήθως στην κεντρική τράπεζα μίας χώρας, η οποία προσπαθεί να αποφύγει τη χρεοκοπία των τραπεζών ή άλλων ιδρυμάτων που θεωρούνται συστημικά σημαντικά ή πολύ μεγάλα για να αποτύχουν. (Wikipedia, 2012e)

κυβερνήσεις έχουν κίνητρο να γίνουν δανειστές έσχατης προσφυγής. Η αποτυχία στην παροχή αξιόπιστων υπηρεσιών από τις ΖΥ σε λογικές τιμές, έχει σαν αποτέλεσμα μία απειλή μεγάλης κλίμακας αποτυχίας να αυξήσει τις απαιτήσεις για πολιτική εποπτεία και ευρύτερη συμμετοχή του κοινού. Ωστόσο, στην περίπτωση των θεσμικά κατακερματισμένων ΖΥ, τα θεσμικά όργανα που θωρακίζουν την κοινωνία από μεγάλης κλίμακας διαταραχές απουσιάζουν και έτσι αυξάνεται ο κίνδυνος αποτυχίας. (De Bruijne & Van Eeten, 2007, σελ. 23-24)

Συνεπώς, γίνεται κατανοητός ο ρόλος- κλειδί που κατέχουν οι Ζωτικές Υποδομές, η Προστασία αυτών και η διασφάλιση της αξιόπιστης παροχής των υπηρεσιών τους προς το κοινωνικό σύνολο, στη βιώσιμη λειτουργία των πόλεων. Ο δημόσιος τομέας έχει πολλά κίνητρα να έχει υπό τον έλεγχο του τις Ζωτικές υποδομές, ωστόσο, υπάρχει χώρος αλλά και έχει προωθηθεί και από τον ίδιο τον δημόσιο τομέα η ανάπτυξη ιδιωτικών πρωτοβουλιών. Η ανάλυση έδειξε ότι και στις δύο περιπτώσεις υπάρχουν πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα ιδιαίτερα σε ότι αφορά την Προστασία των Ζωτικών Υποδομών.

Β' ΜΕΡΟΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στο Πρώτο Μέρος της εργασίας έγινε αναφορά στις πτυχές που φανερώνει το φαινόμενο της Ιδιωτικοποίησης της Ασφάλειας, όπως αυτό βιώνεται στα πλαίσια των σύγχρονων πόλεων. Παρουσιάστηκε, επιπλέον, ο ρόλος που διαδραματίζουν οι Ζωτικές Υποδομές στην εύρυθμη λειτουργία των κοινωνιών και παρατέθηκαν οι προεκτάσεις που το φαινόμενο της Ιδιωτικοποίησης της Ασφάλειας έχει στις Υποδομές αυτές.

Στο Δεύτερο Μέρος, η εργασία επικεντρώνεται στις μεταφορές, ως μία από τις βασικές κατηγορίες Ζωτικών υποδομών σε μία πόλη και παρατίθεται προς μελέτη μία περίπτωση αστοχίας του εγχειρήματος της ιδιωτικοποίησης στον κλάδο αυτό. Αρχικά, γίνεται μία σύντομη αναφορά στον ρόλο που διαδραματίζει ο τομέας των μεταφορών στην κοινωνικό οικονομική ανάπτυξη μιας πόλης και στη συνέχεια μελετώνται η Ιδιωτικοποίηση του Βρετανικού σιδηροδρομικού δικτύου και οι επιπτώσεις που η ενέργεια αυτή είχε στον τομέα της ασφάλειας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ

1.8. Μεταφορές : ο Ορισμός και ο Ρόλος τους στην Αστική Ανάπτυξη

Με τον όρο «μεταφορά» ή «μετακίνηση» περιγράφεται η κίνηση των ανθρώπων, των ζώων και των αγαθών από τη μία τοποθεσία στην άλλη. Ο τομέας των μεταφορών περιλαμβάνει τις αεροπορικές, σιδηροδρομικές, οδικές, θαλάσσιες, καλωδιακές, διαστημικές μεταφορές και τους αγωγούς, ενώ μπορεί να χωριστεί σε υποδομές, οχήματα και λειτουργίες. (Wikipedia, 2012g)

Οι υποδομές των μεταφορών αποτελούνται από τις μόνιμες εγκαταστάσεις που απαιτούνται για τη διεξαγωγή της μετακίνησης και μπορεί να είναι δρόμοι, σιδηρόδρομοι, αεραγωγοί, οδοί, κανάλια και αγωγοί, αλλά και τερματικοί σταθμοί όπως, αερολιμένες, σιδηροδρομικοί σταθμοί, σταθμοί λεωφορείων, αποθήκες, τερματικοί σταθμοί φορτηγών, αποθήκες ανεφοδιασμού καυσίμων, λιμένες κα, ενώ στα οχήματα περιλαμβάνονται τα αυτοκίνητα, τα ποδήλατα, τα λεωφορεία, τα τρένα, τα φορτηγά, τα ελικόπτερα και τα αεροσκάφη. Η λειτουργία και η ιδιοκτησία των υποδομών δε μπορεί να βρίσκεται είτε στον δημόσιο είτε στον ιδιωτικό τομέα, ανάλογα με τη χώρα και το μέσο μεταφοράς. (Wikipedia, 2012g)

Ένας παράγοντας που κάνει τις μεταφορές σημαντικές είναι ότι επέτρεψαν την άνθηση του εμπορίου μεταξύ των λαών, η οποία με τη σειρά της συνέβαλε στην ανάπτυξη, την επέκταση και την εδραίωση των διαφόρων πολιτισμών. Η λειτουργία τους είναι, συνήθως, επιδοτούμενη σε μεγάλο βαθμό από τις κυβερνήσεις και απαιτείται καλός προγραμματισμός για τη ρύθμιση της κυκλοφορίας, αλλά και τον περιορισμό της εξάπλωσης των πόλεων. (Wikipedia, 2012g)

Ένα καλό λειτουργικό δίκτυο μεταφορών είναι απαραίτητο για την ανταγωνιστική θέση των περιφερειών και των πόλεων και γι' αυτόν τον λόγο οι μεταφορές τοποθετούνται στο επίκεντρο της χωρικής-οικονομικής εξέλιξης των κοινωνιών. Παράλληλα, η ανάπτυξη του τομέα των μεταφορών – και η χωρική αλληλεπίδραση-καθρεφτίζουν (και ακολουθούν) την κοινωνικο-οικονομική, χωροταξική και πολιτική δυναμική των κοινωνιών, κάνοντας τις επενδύσεις στις υποδομές των μεταφορών ένα

από τα πιο σημαντικά ερεθίσματα για την οικονομική ανάπτυξη. (Nijkamp & Sytze, 1995, σελ.221)

Είναι χαρακτηριστικό, ότι η ευημερία και η επέκταση των αναπτυσσόμενων αστικών μητροπολιτικών περιοχών είναι στενά συνδεδεμένη με την παροχή επαρκών και κατάλληλων μέσων και υπηρεσιών μεταφοράς και αυτό γιατί η ανάπτυξη του αστικού πληθυσμού απαιτεί πρόσβαση σε επιχειρηματικές δραστηριότητες, εκπαίδευση, απασχόληση και ευκαιρίες αναψυχής. Παράλληλα, όμως, επηρεάζονται και τα περιφερειακά πρότυπα ανάπτυξης, η οικονομική βιωσιμότητα, οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις και τα κοινωνικά αποδεκτά επίπεδα ποιότητας ζωής. Γι' αυτούς τους λόγους, οι κρατικοί φορείς χρηματοδοτούν τον σχεδιασμό και την ανάπτυξη αποτελεσματικών υπηρεσιών μεταφοράς και υπηρεσιών μαζικής μεταφοράς, οι οποίες αποτελούν την ουσία στον αστικό σχεδιασμό. Ωστόσο, προκύπτουν αλληλένδετα ζητήματα όσον αφορά την παροχή των υπηρεσιών αυτών, όπως είναι η πρόσβαση και η προσβασιμότητα. (Murray, et.al, 1998, σελ. 1-2)

Με τον όρο πρόσβαση προσδιορίζεται η δυνατότητα χρήσης του συστήματος σε σχέση με την εγγύτητα της υπηρεσίας και το κόστος της. Αν οι αποστάσεις ή τα εμπόδια για την προσέγγιση μίας υπηρεσίας είναι πολύ μεγάλα είτε στην αφετηρία της διαδρομής είτε στον προορισμό, τότε υπάρχουν λίγες πιθανότητες να χρησιμοποιηθεί η υπηρεσία αυτή ως μέσο μετακίνησης. Ομοίως, εάν το κόστος είναι είτε πολύ ακριβό (δηλαδή υπάρχουν φθηνότεροι τρόποι) ή μη ανεκτό η χρήση της υπηρεσίας είναι, επίσης, μικρή ή μη επιθυμητή. Η προσβασιμότητα είναι η καταλληλότητα του δικτύου δημοσίων μεταφορών να μεταφέρει τα άτομα από το σημείο εισόδου τους στο σύστημα στο σημείο εξόδου τους από το σύστημα σε εύλογο χρονικό διάστημα. Έτσι, η δυνατότητα πρόσβασης περιλαμβάνει την επιχειρησιακή λειτουργία ενός συστήματος. Η πρόσβαση επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό το δημόσιο σύστημα μεταφορών και συμπληρώνει την προσβασιμότητα των υπηρεσιών. (Murray, et.al, 1998, σελ. 2)

1.9. Η Ιστορική Εξέλιξη των Πολιτικών του Συστήματος Μεταφορών

Τη δεκαετία του εξήντα, η οποία χαρακτηρίζεται από μεγάλη οικονομική ανάπτυξη στις δυτικές χώρες, η πολιτική σχετικά με τις μεταφορές είχε στραφεί προς την

ανάπτυξη των δικτύων και την προώθηση της παραγωγικής ικανότητας. Ωστόσο, την επόμενη δεκαετία, του εβδομήντα, ακολουθήθηκε μία πιο μετριοπαθής πολιτική γύρω από την ανάπτυξη των υποδομών, δίνοντας περισσότερη προσοχή στην πιο αποτελεσματική χρήση των ήδη υπαρχόντων δικτύων, παρά στην άμεση φυσική επέκταση, ενώ η διάδοχη δεκαετία ανέδειξε νέες απόψεις, οι οποίες αντικατόπτριζαν τις ανησυχίες των περιβαλλοντολόγων για τις αρνητικές επιπτώσεις των υποδομών στην ποιότητα της ζωής εν γένει και από τη δεκαετία του ενενήντα και μετά παρουσιάστηκε ένα έντονο ενδιαφέρον για τις δυνατότητες των σύγχρονων τεχνολογιών στη βελτίωση των δικτύων. (Nijkamp & Sytze, 1995, σελ. 222)

Καθ' όλες αυτές τις δεκαετίες οι κυβερνήσεις, είχαν αναλάβει την ευθύνη για τη χρηματοδότηση και τη λειτουργία των υποδομών μεταφοράς. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια αλλαγές στην οικονομική και χωροταξική πολιτική είχαν σαν αποτέλεσμα τον αναπροσανατολισμό των μεταφορών εστιάζοντας στους μηχανισμούς της προσφοράς, όπου ο κρίσιμος ρόλος του δημόσιου τομέα δεν θεωρείται, πλέον, δεδομένος. Αυτό οφείλεται στις νέες τάσεις της αγοράς όπως είναι η αποκέντρωση, η απορρύθμιση και η ιδιωτικοποίηση, οι οποίες επηρεάζουν σημαντικά τη συμμετοχή του δημοσίου τομέα στον χωροταξικό σχεδιασμό, συμπεριλαμβανομένου του σχεδιασμού των υποδομών. Δημιουργούνται, έτσι, αμφιβολίες σχετικά με την αποτελεσματικότητα της δημόσιας οικονομικής συμμετοχής στα έργα υποδομής. (Nijkamp & Sytze, 1995, σελ. 221-222)

Οι αμφιβολίες αυτές ενισχύονται και από άλλους λόγους, όπως τα δημόσια ελλείμματα του κρατικού προϋπολογισμού σε πολλές χώρες, η ανάγκη για μεγαλύτερη ανταγωνιστικότητα στην παράδοση (ημι-) δημόσιων αγαθών προκειμένου να βελτιωθεί η αποδοτικότητα τους, η ανάγκη για πιο εξατομικευμένη προσφορά υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο, η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας, η οποία μειώνει την αποτελεσματικότητα άλλων μέσων πολιτικής και ο επαναπροσανατολισμός της Ανατολικής Ευρώπης, όπου η ιδιωτικοποίηση ήταν απαραίτητη για την αντιμετώπιση της γραφειοκρατικής αναποτελεσματικότητας και των ανεπαρκών φορολογικών εσόδων και την ανάπτυξη νέων εκτιμήσεων σχετικά με τη δικαιοσύνη και την ιδιοκτησία. (Nijkamp & Sytze, 1995, σελ. 222)

Επιπλέον, το υψηλό κόστος των σύγχρονων υποδομών μεταφοράς επιβαρύνει τον κρατικό προϋπολογισμό και σε συνδυασμό με τις τάσεις της αγοράς που προαναφέρθηκαν, προσφέρουν γόνιμο έδαφος για συζητήσεις σχετικά με την ιδιωτική χρηματοδότηση των υποδομών και την εισαγωγή περισσότερων κινήτρων για την αύξηση της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας τους. Γι' αυτόν τον λόγο, ο σχεδιασμός του συστήματος των μεταφορών και η ανάπτυξη των δικτύων, απαιτεί προσεκτική εξέταση τόσο του ιδιωτικού όσο και του κοινωνικού κόστους και των οφελών, όπως, επίσης, και υπέρβαση των συμφερόντων της πολιτικής. (Nijkamp & Sytze, 1995, σελ. 223)

1.10. Η Ιδιωτικοποίηση του Αστικού Συστήματος Μεταφορών

Ένα, επίσης, σημαντικό πρόβλημα που παρατηρείται είναι η δυσaréσκεια των ταξιδιωτών, σε γενικές γραμμές, με το σύστημα μεταφορών που τους παρέχει η χώρα τους, λόγω της συμφόρησης στους αυτοκινητόδρομους, των αναξιόπιστων μέσων μαζικής μεταφοράς, των καθυστερήσεων των πτήσεων κλπ. Για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων οι δημόσιοι λειτουργοί αυξάνουν τις κρατικές δαπάνες στις μεταφορές. Ωστόσο, πολλές χώρες, ωστόσο, δεν μπορούν να λύσουν τα προβλήματα που παρουσιάζονται. Αυτή, ακριβώς, η αποτυχία του δημόσιου τομέα στην αποτελεσματική διαχείριση και λειτουργία των συστημάτων μεταφοράς ώθησε τις χώρες να διερευνήσουν κατά πόσο η επέκταση του ρόλου του ιδιωτικού τομέα θα μπορούσε να βελτιώσει την απόδοση των συγκοινωνιών και των υποδομών τους. (Winston, 2009, σελ. 2) Άλλωστε, όσον αφορά τη χρηματοδότηση και τη λειτουργία των υποδομών μεταφοράς, οι κυβερνήσεις δεν ήταν πάντα οι μόνοι παράγοντες. Τον δέκατο ένατο αιώνα, για παράδειγμα, ένας σημαντικός αριθμός μεγάλων έργων υποδομής (κανάλια, σιδηρόδρομοι, δρόμοι) αναπτύχθηκαν πλήρως ή εν μέρει με τη βοήθεια ιδιωτικών κεφαλαίων. (Nijkamp & Sytze, 1995, σελ. 225)

Ωστόσο, παραδοσιακά, η λειτουργία των αστικών μεταφορών γινότανε με την παρεμβασή του δημοσίου τομέα στις περισσότερες χώρες, με τις τιμές και τις επενδυτικές αποφάσεις άμεσα υπό κρατικό έλεγχο. Αργότερα, πολλές χώρες προχώρησαν στην ιδιωτικοποίηση των επιχειρήσεων διέλευσης, αλλά οι κανονισμοί των τιμών και των επενδυτικών αποφάσεων παρέμειναν στον δημόσιο τομέα. Η κατάσταση αυτή ήταν αποτέλεσμα των μεγάλων επιδοτήσεων που συνήθως λάμβανε

η δημόσια συγκοινωνία. Σύμφωνα με την Αμερικανική Ένωση Αστικών Μεταφορών (American Public Transit Association), η τιμή των ναύλων σε αρκετές δημόσιες αρχές διαμετακόμισης στις ΗΠΑ αντιπροσωπεύει μόνο το 33% του λειτουργικού κόστους και το 23% του συνόλου των λειτουργικών και κεφαλαιουχικών δαπανών, ενώ για την Ευρώπη αντίστοιχα στοιχεία δείχνουν ότι τα εισιτήρια καλύπτουν περίπου το μισό του λειτουργικού κόστους. Από το γεγονός αυτό προκύπτει, ότι οι αστικές μεταφορές στην Ευρώπη είναι προφανώς σε μεγάλο βαθμό επιδοτούμενες από τα γενικά φορολογικά έσοδα των χωρών. Παρομοίως, η κίνηση των οχημάτων συχνά δεν καλύπτει το πλήρες κόστος της οδοποιίας και της χρήσης αυτής (πόσο μάλλον τις επιπτώσεις στο περιβάλλον και το κόστος των ατυχημάτων). Για παράδειγμα, στις ΗΠΑ, τα τέλη κυκλοφορίας (συμπεριλαμβανομένων των φόρων για τη βενζίνη, των τελών για τις άδειες κυκλοφορίας και άλλων επιβαρύνσεων) αντιπροσωπεύουν μόνο το 60% των συνολικών δαπανών για τους αυτοκινητόδρομους. Παράλληλα, στην Ευρώπη η αύξηση των φόρων στα καύσιμα δείχνει ότι οι επιδοτήσεις για τη μετακίνηση οχημάτων είναι σημαντικά χαμηλότερες. Οι επιδοτήσεις αυτές, απ' την άλλη, έχουν επιπτώσεις και στις ατομικές επιλογές μετακίνησης. Για παράδειγμα, η επιδότηση για τη χρήση οχημάτων παρέχει κίνητρα στους ιδιώτες να προχωρήσουν πιο μακριά από τα αστικά κέντρα και προς τα προάστια. (TRC, 2008a, σελ. 27)

Επιλέον, οι επιδοτήσεις επηρεάζουν τις επενδυτικές πολιτικές στις αστικές συγκοινωνίες και στα εναλλακτικά συστήματα μετακίνησης, δημιουργώντας χώρο για υπερεπενδύσεις και διαμορφώνοντας την τάση της αγοράς, καθώς η επιλογή του τρόπου μετακίνησης εξαρτάται από το κόστος που βαραίνει τους ιδιώτες. Τόσο οι επιδοτήσεις όσο και η επιλογή του τρόπου μετακίνησης μπορούν να έχουν τόσο αποτελεσματικές όσο και αναδιανεμητικές συνέπειες. Συνήθως, η υπόθεση που απασχολεί είναι ότι διάφορες ομάδες ατόμων είναι υπέρ ή κατά των μέσων μαζικής μεταφοράς και, παρομοίως, υπέρ ή κατά των επιδοτήσεων εναλλακτικών τρόπων μετακίνησης. Χαρακτηριστικά, ο Winston υποστηρίζει *ότι η συμμετοχή του κοινού στις αστικές συγκοινωνίες θα παραμείνει μεγάλη καθώς η πολιτική των μεταφορών διαμορφώνεται από τα πολιτικά συμφέροντα.* (TRC, 2008a, σελ. 27)

Από την άλλη πλευρά, όμως, οι οργανωτικές μεταρρυθμίσεις στο καθεστώς των δημόσιων μεταφορών έχουν θεωρηθεί ως ένα εργαλείο για την ενίσχυση της

αποτελεσματικότητας της βιομηχανίας των συγκοινωνιών. Ωστόσο, αυτό που απασχολεί είναι κατά πόσο ισχύει στην πράξη η μακροχρόνια υπόθεση για τις θετικές συνέπειες της ιδιωτικοποίησης της συγκοινωνιακής αποδοτικότητας (transit efficiency). (TRC, 2008a, σελ. 82)

Στις αρχές του αιώνα που διανύουμε, υποστηρίχτηκε ότι η ανάπτυξη και η χρηματοδότηση των υποδομών πρέπει να αποτελούν κύρια ευθύνη των κυβερνήσεων, οδηγώντας με αυτοόν τον τρόπο, όμως, σε τεράστιες απαιτήσεις χρηματοδότησης των υποδομών από τον κρατικό προϋπολογισμό. Γι' αυτόν το λόγο, τα τελευταία χρόνια, ενισχύθηκε η αντίληψη ότι λόγω των κυβερνητικών αστοχιών δεν θα πρέπει να θεωρείται αυτονόητο α priori ότι όλοι οι τύποι των υποδομών θα πρέπει να λαμβάνουν κυβερνητική χρηματοδότηση και σίγουρα όχι σε μια κατάσταση υψηλών ελλειμμάτων του δημόσιου τομέα. Ωστόσο, η χρηματοδότηση των υποδομών από κεφάλαια του ιδιωτικού τομέα σημαίνει ότι η προσοχή επικεντρώνεται στην οικονομική και εμπορική αξία του κάθε έργου και αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό δεδομένου ότι υπάρχει έλλειψη ενδιαφέροντος από την πλευρά του ιδιωτικού τομέα για τη χρηματοδότηση και τη λειτουργία υποδομών μεταφοράς. (Nijkamp & Sytze, 1995, σελ. 225)

1.11. Πρακτικές Κρατών στην Ιδιωτικοποίηση του Αστικού Συστήματος Μεταφορών

- **Ευρώπη**

Η ευρωπαϊκή οδηγία 1191/69/EU (όπως τροποποιήθηκε από τη 1893/91/EU) δημιούργησε την υποχρέωση στα κράτη μέλη να υποβάλουν σε διαγωνισμό τις δημόσιες υπηρεσίες μεταφορών. Έτσι, τα τελευταία 20 χρόνια, πολλές ευρωπαϊκές χώρες ακολουθούν τη διαδικασία της σύναψης ανταγωνιστικών συμβάσεων για την ανάθεση υπηρεσιών δημόσιων μεταφορών σε ιδιωτικούς φορείς. Οι σκανδιναβικές χώρες ήταν μεταξύ των πρώτων που μεταρρύθμισαν τα οργανωτικά τους καθεστώτα. (TRC, 2008a, σελ. 84)

- **Ηνωμένο Βασίλειο**

Το Ηνωμένο Βασίλειο υπήρξε, επίσης, ένας από τους πρωτοπόρους στην απελευθέρωση του συστήματος των μεταφορών με την έκδοση της Λευκής Βίβλου για τα Λεωφορεία (White Paper on Buses) και την επακόλουθη Δράση για τις Μεταφορές του 1985 (Transport Act of 1985). Βάσει αυτών, οι υπηρεσίες των λεωφορείων απελευθερώθηκαν τελείως σε όλη τη χώρα, με εξαίρεση το Λονδίνο, όπου εφαρμόστηκε ένα ελεγχόμενο καθεστώς ανταγωνισμού. Ενώ, από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 οι περισσότερες γραμμές λεωφορείων στο Ηνωμένο Βασίλειο πέρασαν στα χέρια του ιδιωτικού τομέα. (TRC, 2008a, σελ. 82)

- **Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής**

Στις ΗΠΑ, η Ομοσπονδιακή Διοίκηση Μεταφορών (Federal Transit Administration) υποστηρίζει περισσότερες από 500 υπηρεσίες μεταφοράς. Μεταξύ αυτών, πάνω από το 50% των υπηρεσιών που παρέχουν έχουν ανατεθεί με συμβάσεις και, παρόλο που η ιδιωτικοποίηση των δημοσίων υπηρεσιών μεταφοράς είχε συζητηθεί από τις αρχές της δεκαετίας του 1980, ήταν η Πράξη του 1998 για Δίκαιες Μεταφορές τον 21ο αιώνα (Transportation Equity Act, TEA-21) που παρακίνησε τη διαπραγμάτευση για τη σύναψη συμβάσεων ανάθεσης των δημοσίων υπηρεσιών μεταφοράς σε ιδιωτικούς φορείς. (TRC, 2008a, σελ. 85)

- **Αυστραλία & Νέα Ζηλανδία**

Στην Αυστραλία και τη Νέα Ζηλανδία, οι οργανωτικές μεταρρυθμίσεις στις αστικές μεταφορές εξελίσσονται από τις αρχές της δεκαετίας του 1990. Ειδικότερα, στην Αυστραλία εφαρμόστηκε η πρακτική της προκήρυξης διαγωνισμών ανάθεσης, ενώ στη Νέα Ζηλανδία η διαδικασία της απορύθμισης του συστήματος μεταφοράς. (TRC, 2008a, σελ. 86)

1.12. Ο Ρόλος του Αστικού Συστήματος Μεταφορών σε Καταστάσεις Έκτακτης Ανάγκης και στη Διασφάλιση της Κοινωνικής Ανθεκτικότητας

Το αστικό σύστημα μεταφορών είναι σχεδιασμένο ώστε να παρέχει υπηρεσίες μετακίνησης στον χρήστη, παράλληλα, όμως, δημιουργεί και έναν ευρύ αντίκτυπο στο σύστημα. Το επιθυμητό είναι να λειτουργεί με τέτοιον τρόπο, ώστε να επιτυγχάνεται ένα αποτελεσματικό και αποδοτικό σύστημα μεταφοράς. Για να επιτευχθεί αυτό, είναι απαραίτητο να καταμετράται η ποιότητα της υπηρεσίας, ώστε να αξιολογείται η απόδοσή της. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, συγκεκριμένα για την αξιολόγηση της ποιότητας των δημόσιων μέσων μεταφοράς των ευρωπαϊκών πόλεων, έχει προτείνει μία σειρά από παράγοντες, στους οποίους έχει συμπεριληφθεί τόσο η ασφάλεια από φυσικές καταστροφές όσο και η ασφάλεια από έκνομες ενέργειες. Παράλληλα, τα μέτρα ασφάλειας από φυσικές καταστροφές και έκνομες ενέργειες των υπηρεσιών μεταφοράς εκτιμούν πάντα την πιθανότητα οι επιβάτες να εμπλακούν σε ατύχημα, είτε πρόκειται με οχήματα είτε με άλλον τρόπο (ασφάλεια από φυσικές καταστροφές), είτε να αποτελέσουν θύματα έκνομης ενέργειας. (Joewono & Kubota, 2006, σελ. 87)

Υπό κανονικές συνθήκες, το σύστημα μεταφοράς θα παρέχει ικανοποιητική κινητικότητα στους επιβάτες και μετακίνηση εμπορευμάτων από το ένα σημείο στο άλλο. Ωστόσο, η σημασία της χρησιμότητας και της αξίας του, ως υποστηρικτικό όργανο μιας κοινωνίας, επισημαίνεται στην αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης και στη διαδικασία της εκκένωσης. (Amdal & Swigart, 2010, σελ. 4) Οι μεταφορές παρέχουν τα μέσα για την έγκαιρη διεξαγωγή δραστηριοτήτων ανταπόκρισης στις τοποθεσίες που απαιτείται, π.χ. για τη μετακίνηση των πολιτών από μία κατεστραμμένη περιοχή, την προσέγγιση των πολιτών που χρειάζονται βοήθεια από διασώστες και την ικανοποίηση των ανθρωπιστικών αναγκών με την παροχή αγαθών και υπηρεσιών στις τοποθεσίες που απαιτείται. (Wallace, et.al, 2011, σελ. 3) Επιπλέον, σημαντική είναι και η ικανότητα ενός συστήματος να υποστηρίζει τη διαδικασία αποκατάστασης μετά από καταστροφικά γεγονότα. (Amdal & Swigart, 2010, σελ. 4)

Γίνεται φανερό, λοιπόν, ότι τα συστήματα μετακίνησης/ μεταφορών διαδραματίζουν καίριο ρόλο στην υλοποίηση της προ- της- καταστροφής εκκένωσης μιας περιοχής,

αλλά και στην αποκατάσταση μετά την καταστροφή. Βέβαια, η ικανότητά τους να αποδίδουν κάτω από αντίξοες συνθήκες σε περιόδους καταστροφών εξαρτάται από την ανθεκτικότητα των σταθερών και κινητών υποδομών τους, καθώς και τις επιχειρησιακές διαδικασίες πριν, κατά τη διάρκεια και μετά την εκδήλωση του γεγονότος. Γι' αυτό, κρίσιμο παράγοντα σε όλες τις φάσεις μιας καταστροφής αποτελεί ο προγραμματισμός και ο συντονισμός μεταξύ των επιμέρους τρόπων μεταφοράς και των διαφόρων κρατικών και ομοσπονδιακών υπηρεσιών. (Amdal & Swigart, 2010, σελ. 1)

Τέλος, ένα αποτελεσματικό και αποδοτικό αστικό σύστημα μεταφοράς συμβάλει σε μεγάλο βαθμό στην *κοινωνική ανθεκτικότητα* μιας πόλης. Ως κοινωνική ανθεκτικότητα ορίζεται η ικανότητα μιας κοινότητας να αντέχει τους εξωτερικούς κραδασμούς των κοινωνικών υποδομών της. Ως εκ τούτου, οποιαδήποτε διαταραχή του συστήματος μεταφοράς θα έχει άμεσες επιπτώσεις στην ανθεκτικότητα της κοινότητας. Γι' αυτόν τον λόγο και ένας από τους πιο αποτελεσματικούς τρόπους για τον περιορισμό των επιπτώσεων μιας καταστροφής σε μία κοινωνία είναι η ταχεία αποκατάσταση του συστήματος μεταφορών. (Wallace, et.al, 2011, σελ. 2-3)

1.13. Η Ανάπτυξη του Σιδηροδρομικού Δικτύου

Τα σιδηροδρομικά δίκτυα κατέχουν μία από τις πιο σημαντικές θέσεις ανάμεσα στα συστήματα μεταφοράς. Η ανάπτυξη του σιδηροδρόμου ως μέσο μετακίνησης συνέβαλε στην κοινωνική ζωντάνια και την οικονομική ανταγωνιστικότητα λόγω της δυνατότητας να μεταφέρει μεγάλο αριθμό πελατών και εργαζομένων στα κέντρα των πόλεων και τα προάστια. Χαρακτηριστικά, το Χονγκ Κονγκ έχει αναγνωρίσει τις σιδηροδρομικές μεταφορές ως «τη ραχοκοκαλιά του δημόσιου συστήματος διαμετακόμισης», ενώ και οι μεγάλες πόλεις της Κίνας συμπεριλαμβανομένων του Πεκίνο, της Σαγκάης και του Guangzhou περιγράφουν τις αστικές σιδηροδρομικές γραμμές ως το πλαίσιο και τις γραμμές των λεωφορείων ως το κύριο σώμα του μητροπολιτικού συστήματος μεταφοράς τους. (Wikipedia, 2012g)

Οι σιδηρόδρομοι, για κάποια περίοδο, ήταν το πιο τεχνολογικά προηγμένο και κυρίαρχο μέσο χειρσαίας μεταφοράς. Αυτή η κυριαρχία επέτρεψε στους σιδηροδρόμους να αναπτυχθούν ως κάθετοι οργανισμοί που ήλεγχαν τις

εγκαταστάσεις τους, εκτελούσαν όλες τις επιχειρησιακές και διοικητικές τους λειτουργίες και προσδιόριζαν μονομερώς τι υπηρεσίες που θα παρέχουν σε μία συνεχώς δεσμευόμενη αγορά. (ESCAP, 2003, σελ. 1)

Τον δέκατο ένατο αιώνα η ανάπτυξή τους, στις περισσότερες χώρες, χρηματοδοτούνταν από ιδιωτικές εταιρείες, στις οποίες οι κυβερνήσεις είχαν παραχωρήσει την υλοποίηση των έργων. Ωστόσο, κατά τη διάρκεια αυτού του αιώνα, οι κυβερνήσεις άρχισαν να χρηματοδοτούν τις υποδομές και αργότερα να δίνουν επιδοτήσεις στις εταιρείες που παρείχαν σιδηροδρομικές υπηρεσίες. Τέλος, μετά το 1945 οι κύριες σιδηροδρομικές εταιρείες, ιδιαίτερα στην Ευρώπη, κρατικοποιήθηκαν. Η πρακτική αυτή ακολουθείται ακόμα και σήμερα, ωστόσο, κάθε χώρα έχει το δικό της σύστημα χρηματοδότησης των υποδομών και καθορισμού του επιπέδου της επιδότησης, το οποίο διαφέρει ανάλογα με τα κίνητρα που οι κρατικές εταιρίες έχουν για την αύξηση της αποδοτικότητας στις παρεχόμενες υπηρεσίες. (Nijkamp & Sytze, 1995, σελ. 30)

Περαιτέρω, λόγω της μονοπωλιακής θέσης που κατείχαν, τέθηκαν σε εφαρμογή ρυθμιστικές δομές για τον έλεγχο των σιδηροδρόμων. Η πιο συνηθισμένη μέθοδος ρύθμισης, για λόγους δημοσίου συμφέροντος, ήταν η δημιουργία μίας ενιαίας κρατικής εταιρείας, η οποία είχε την ευθύνη τόσο για τη σιδηροδρομική υποδομή όσο και για την παροχή όλων των σιδηροδρομικών υπηρεσιών. Παράλληλα, επικράτησε η άποψη ότι, δεδομένου ότι αυτού του είδους οι δημόσιες επιχειρήσεις αποτελούσαν φυσικά μονοπώλια, ήταν απαραίτητο για τις κυβερνήσεις να ρυθμίσουν τόσο τις τιμές στις οποίες παρέχονταν οι υπηρεσίες όσο και τον τρόπο με τον οποίο παρέχονταν. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα, να απαιτείται συχνά από τους σιδηρόδρομους να καλύψουν οποιαδήποτε ανάγκη σε σταθερές τιμές. Στην πραγματικότητα, το κλείσιμο μικρότερων γραμμών ή η παροχή νέων υπηρεσιών απαιτούσαν την έγκριση της κυβέρνησης, η οποία με τη σειρά της έθετε επαχθείς περιορισμούς στην εμπορική ελευθερία των κρατικών σιδηροδρόμων. (ESCAP, 2003, σελ. 1)

Οι οικονομικοί αυτοί περιορισμοί στους κρατικούς σιδηρόδρομους οδήγησαν σε αυξανόμενα λειτουργικά ελλείμματα κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1970 και του 1980. Το πρόβλημα επιδεινώθηκε από την αδυναμία των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων να μειώσουν τον αριθμό του προσωπικού ή τα έξοδα του προσωπικού

λόγω περιοριστικών συμφωνιών και κοινωνικών δεσμεύσεων. Το αποτέλεσμα ήταν, οι περισσότερες κυβερνήσεις κατ' ανάγκη να αυξήσουν τις επιδοτήσεις προς τους σιδηροδρόμους, οι οποίες, όμως, ήταν δυσβάσταχτες δεδομένης της ανάγκης για την αντιμετώπιση άλλων κοινωνικών αναγκών όπως, η βελτίωση της παιδείας, η βελτίωση των υπηρεσιών υγείας και οι εθνικές αμυντικές ανάγκες. (ESCAP, 2003, σελ. 1)

Επιπλέον, η εμφάνιση και επικράτηση ανταγωνιστικών τρόπων μεταφοράς από το 1970 ώθησε τις κυβερνήσεις να αμφισβητήσουν τη συνεχιζόμενη παροχή κρατικής χρηματοδότησης για την κάλυψη των απωλειών που υφίσταντο οι σιδηρόδρομοι, οι οποίοι θεωρούνταν ότι παρείχαν όλο και πιο ανεπαρκείς υπηρεσίες. Ωστόσο, αντιμετώπιες με την υψηλή ζήτηση για μεταφορές και τους περιορισμένους πόρους, πολλές κυβερνήσεις θεώρησαν ότι ένα από τα μέσα για να ανταποκριθούν στις αυξανόμενες μεταφορικές απαιτήσεις είναι η προώθηση της χρήσης υφιστάμενων υποδομών χερσαίων μεταφορών, συμπεριλαμβανομένων των σιδηροδρόμων. Κατά συνέπεια, πολλές χώρες προχώρησαν στη διαδικασία της αναδιάρθρωσης στρέφοντας τους ζημιολόγους κρατικούς σιδηρόδρομους σε αυτόνομες επιχειρήσεις που λειτουργούσαν στη βάση των εμπορικών αρχών. Ουσιαστικά, η αναδιάρθρωση των σιδηροδρόμων μπορεί να οριστεί ως: "η προσαρμογή των σιδηροδρομικών δομών στη βιομηχανία, τους θεσμούς και τις επιχειρηματικές διαδικασίες, ως ανταπόκριση στις μεταβαλλόμενες ανάγκες των πελατών και των τεχνολογικών αλλαγών". (ESCAP, 2003, σελ. 2)

1.14. Σιδηροδρομικό Δίκτυο και Ασφάλεια

Οι σιδηροδρομικές μεταφορές θεωρούνται ένας από τους ασφαλέστερους τρόπους επίγειας μετακίνησης. Τα τρένα έχουν μπορούν να κινούνται με πολύ μεγάλη ταχύτητα χωρίς να αποκλίνουν από τις ράγες. Απαιτείται, δε, μεγάλη απόσταση μεταξύ των αμαξοστοιχιών για να σταματήσουν. Πιθανά ατυχήματα περιλαμβάνουν εκτροχιασμούς (απομάκρυνση από τις ράγες), συγκρούσεις με άλλες αμαξοστοιχίες ή συγκρούσεις με αυτοκίνητα ή άλλο μέσο σε ισόπεδες διασταυρώσεις. Τα τελευταία αντιπροσωπεύουν την πλειοψηφία των σιδηροδρομικών ατυχημάτων και απωλειών. Τα πιο σημαντικά μέτρα ασφαλείας για την πρόληψη ατυχημάτων είναι οι αυστηροί κανόνες λειτουργίας, π.χ. η σιδηροδρομική σηματοδότηση και οι πύλες ή μπάρες

διαχωρισμού στις διασταυρώσεις. Ένα σημαντικό μέτρο για την ασφάλεια πολλών υψηλής ταχύτητας σιδηροδρομικών δικτύων μεταξύ πόλεων, όπως το Shinkansen της Ιαπωνίας, είναι η κίνηση των αμαξοστοιχιών σε συγκεκριμένες σιδηροδρομικές γραμμές, χωρίς ισόπεδες διασταυρώσεις. Αυτό εξαλείφει αποτελεσματικά τις πιθανότητες σύγκρουσης με αυτοκίνητα, άλλα οχήματα και πεζούς και μειώνει κατά πολύ την πιθανότητα σύγκρουσης με άλλες αμαξοστοιχίες, εξασφαλίζοντας, παράλληλα, την αξιοπιστία και την ακρίβεια των παρεχόμενων υπηρεσιών. (Wikipedia, 2012h)

Η ανάλυση που προηγήθηκε ανέδειξε τον ουσιαστικό ρόλο των μεταφορών στην εξέλιξη και την βιωσιμότητα των κοινωνιών, τόσο των σημερινών όσο και των μελλοντικών. Ένα οργανωμένο αστικό σύστημα μεταφορών συμβάλλει στην εύρυθμη λειτουργία του συνόλου των υποδομών σε κανονικές συνθήκες, αλλά επίσης και σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης. Χωρίς αμφιβολία, λοιπόν, οι μεταφορές εντάσσονται στις Ζωτικές Υποδομές μίας σύγχρονης πόλης.

Το σιδηροδρομικό δίκτυο, απ' την άλλη, αποτέλεσε ένα από τα πρώτα συστήματα μεταφοράς, συναντάται στην ιστορία πολλών κρατών και θεωρείται αρκετά ασφαλές ως μέσο μετακίνησης. Παράλληλα, οι κοινωνικό-οικονομικές εξελίξεις το έφεραν αντιμέτωπο με την «πάλη» του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα. Το ερώτημα που τίθεται σε αυτό το σημείο αφορά την ασφάλεια των σιδηροδρόμων, όταν πλέον αποτελούν αντικείμενο του ιδιωτικού τομέα. Για να κατανοηθεί καλύτερα αυτή η κατάσταση, η μελέτη στη συνέχεια επικεντρώνεται στο Βρετανικό Σιδηροδρομικό Δίκτυο, την ιδιωτικοποίησή του και τις προεκτάσεις που αυτή είχε στον τομέα της ασφάλειας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο :

Η ΙΣΤΟΡΙΑ ΤΟΥ ΒΡΕΤΑΝΙΚΟΥ ΣΙΔΗΡΟΔΡΟΜΙΚΟΥ ΔΙΚΤΥΟΥ ΚΑΙ Η ΠΟΡΕΙΑ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ

2.5. 1830 - 1921: Η Γέννηση και η Ανάπτυξη του Σιδηροδρομικού Δικτύου στο Ηνωμένο Βασίλειο

Το σιδηροδρομικό δίκτυο της Βρετανίας σχεδιάστηκε, χρηματοδοτήθηκε και κατασκευάστηκε από τον ιδιωτικό τομέα κατά τον 19ο αιώνα. (Pollitt & Smith, 2002, σελ.3) Η δομή του, αρχικά, αποτελούνταν από ξεχωριστές μικρές τοπικές σιδηροδρομικές γραμμές, αλλά στα μέσα του αιώνα εξελίχθηκε σε κάτι που πλησίαζε ένα εθνικό δίκτυο. (Bartle, 2004, σελ.7) Η ανάπτυξή του ήταν αποσπασματική, καθώς κάθε γραμμή προωθούνταν από μια ιδιωτική εταιρεία. Παράλληλα, όμως, λειτουργούσαν και αρκετές μεγάλης απόστασης γραμμές, οι οποίες ανέλαβαν και ορισμένες από τις μικρότερες διακλαδώσεις στην πορεία, αλλά ως τις αρχές του 20ου αιώνα, η χώρα εξακολουθούσε να καλύπτεται από ένα συνονθύλευμα μικρών σιδηροδρομικών εταιρειών. (Williams, 2000-2003)

Η συνένωση δημιούργησε, αρχικά, τέσσερις ιδιωτικές εταιρείες, γνωστές με την ονομασία « Μεγάλες Τέσσερις » (Big Four), οι οποίες αντιπροσώπευαν περίπου το ένα τρίτο των σιδηροδρόμων. Οι εταιρείες αυτές ήταν : το Λονδίνο και η Βόρειο Δυτική γραμμή, η Great Western, η Βορειοανατολική και το Midland⁹. Οι εταιρείες που κατείχαν και λειτουργούσαν τις αμαξοστοιχίες και τις σιδηροδρομικές γραμμές χρησιμοποιούσαν κυρίως τις δικές τους αμαξοστοιχίες, αλλά υπήρχαν συμφωνίες

⁹ Υπήρχαν τέσσερις περιφερειακές επιχειρήσεις, η κάθε μία οργανωμένη σε κάθετο μονοπώλιο:

- London, Midland Scotland (LMS)
- London North Eastern Railway (LNER)
- Great Western Railway (GWR)
- Southern. (Bartle, 2004 σελ.7)

Οι επιχειρήσεις αυτές, δημιουργήθηκαν μετά τη συγχώνευση, το 1923, περίπου 123 ιδιωτικών σιδηροδρομικών εταιρειών διαφόρων μεγεθών, από τις οποίες οι περισσότερες προϋπήρχαν πριν τον 20ο αιώνα. (Koricki & Thompson, 1995 σελ. 210)

μεταξύ των επιχειρήσεων για τα διόδια και τη χρήση σιδηροδρομικών γραμμών άλλων εταιρειών. (Bartle, 2004, σελ.7)

Ωστόσο, οι σιδηροδρομικές αυτές εταιρείες δεν κατάφεραν να προσκομίσουν επαρκή απόδοση στους επενδυτές τους. Ένας από τους λόγους ήταν οι εκτεταμένες ρυθμίσεις που είχαν εισαχθεί, ως απάντηση τόσο προς τους πελάτες των σιδηροδρόμων όσο και το ευρύ κοινό, όταν ο σιδηρόδρομος κατείχε το πραγματικό μονοπώλιο στη μεταφορά εμπορευμάτων και επιβατών. (Koricki & Thompson, 1995, σελ.210)

Αρχικά επικρατούσε η ιδέα περί ανταγωνισμού μεταξύ των ιδιωτικών εταιρειών. Αργότερα, όμως, φάνηκε ότι το μονοπώλιο υπερίσχυε και, συνεπώς, το κοινοβούλιο προέβη στην υιοθέτηση ρυθμίσεων, ενώ στα τέλη του 19ου αιώνα δημιουργήθηκε και μία ρυθμιστική επιτροπή. Οι ρυθμίσεις αυτές αφορούσαν κατά κύριο λόγο τις τιμές του εισιτηρίου που χρεώνονταν οι χρήστες των σιδηροδρόμων, κοινωνικές ρυθμίσεις δηλ., εκτέλεση ορισμένων υπηρεσιών σε προσιτές τιμές για την πλειοψηφία του πληθυσμού και ρυθμίσεις σχετικά με την ασφάλεια. (Bartle, 2004, σελ.7)

Η εμπλοκή της κυβέρνησης, σχεδόν απ' την αρχή, στη διαχείριση και τη λειτουργία των τραίνων και του σιδηροδρομικού δικτύου, ήταν αναμενόμενη καθώς τα τραίνα αποτελούσαν τα πιο διαδεδομένα και γρήγορα μέσα μαζικής μεταφοράς. Το 1844, με τον William Gladstone στην προεδρία του Εμπορικού Συμβουλίου, υιοθετήθηκε « Ο Νόμος για τον Σιδηρόδρομο», ο οποίος εξασφάλιζε την παροχή ενός ελάχιστου επιπέδου υπηρεσιών σε προσιτή τιμή για τους φτωχούς, προσδιορίζοντας το κόστος μετάβασης σε μια πένα ανά μίλι, για τους επιβάτες της τρίτης θέσης. (InfoBritain, 2010)

Επιπλέον, αν και τον 19^ο αιώνα κυριαρχούσαν οι ιδιωτικές επιχειρήσεις, η νομοθεσία της κυβέρνησης υποστήριζε τον δημόσιο χαρακτήρα των σιδηροδρομικών υπηρεσιών. Αυτό γινόταν φανερό από τον Νόμος του 1873 για τους Σιδηροδρόμους και την Κυκλοφορία στη Διώρυγα (Railways and Canal Traffic Act of 1873), τον Νόμος του 1883 για τα Φθηνά Τραίνα (Cheap Trains Act of 1883) και τους νόμους περί ασφάλειας που υιοθετήθηκαν μεταξύ του 1889 και του 1900. Η τάση αυτή ευνόησε την κυβέρνηση να αναλάβει την ευθύνη της λειτουργίας των σιδηροδρόμων (αν και όχι μέσω της ιδιοκτησίας ή της αναδιάρθρωσης), κατά τη διάρκεια του Πρώτου Παγκοσμίου Πολέμου (Bartle, 2004, σελ.8) και τη δημιουργία της πρώτης

εθνικής σιδηροδρομικής υπηρεσίας. Το 1914 όλες οι σιδηροδρομικές εταιρείες αναγκάστηκαν να παραχωρήσουν τα περιουσιακά τους στοιχεία στη διάθεση της κυβέρνησης, σε αντάλλαγμα ενός εγγυημένου καθαρού εισοδήματος ίσο με εκείνο του 1913. Στην ουσία, πραγματοποιήθηκε εκτενής εξορθολογισμός του πρώην κατακερματισμένου δικτύου, ο οποίος αύξησε σημαντικά την αποτελεσματικότητά του. Η σιδηροδρομική γραμμή Great Northern, για παράδειγμα, είδε μια αύξηση 125% στις μεταφορές εμπορευμάτων, ενώ οι σιδηροδρομικές γραμμές London και South Eastern μετέφεραν είκοσι εκατομμύρια στρατιώτες από και προς τους ηπειρωτικούς προορισμούς κατά τη διάρκεια του πολέμου. Επιπλέον, αυτά τα κατορθώματα επιτεύχθηκαν με το 30% του προσωπικού των σιδηροδρόμων να απουσιάζει σε εθνικές υπηρεσίες και με σημαντικές ποσότητες του σιδηροδρομικού εξοπλισμού να χρησιμοποιείται στην ευρωπαϊκή ήπειρο. (InfoBritain, 2010) Η επιτυχία αυτή οδήγησε στη συνέχεια σε πιέσεις για συγχώνευση των εταιρειών και ολοκλήρωση της λειτουργίας. (Bartle, 2004, σελ. 7)

Επιπλέον, στις αρχές του 20^ο αιώνα οι σιδηρόδρομοι απέτυχαν να συμβαδίσουν με την ταχεία ανάπτυξη των μηχανοκίνητων οδικών μεταφορών, ενώ οι δύο Παγκόσμιοι Πόλεμοι τους άφησαν εντελώς χωρίς συντήρηση και νέες επενδύσεις. Η αδύναμη οικονομία των σιδηροδρόμων και η ερειπωμένη φυσική τους κατάσταση ενίσχυσε, επίσης, την πολιτική δέσμευση της κυβέρνησης των Εργατικών για εθνικοποίηση του δικτύου. (Koricki & Thompson, 1995, σελ. 210)

2.6. 1948 - 1994: Η Εθνικοποίηση

Την περίοδο 1922- 1947, η ιδέα του ανταγωνισμού υποχώρησε και οι τέσσερις μεγάλες εταιρείες συγχωνεύτηκαν για να ελαχιστοποιήσουν το κόστος των διοικητικών συναλλαγών. (Bartle, 2004, σελ.8)

Οι Βρετανικοί Σιδηρόδρομοι (γνωστοί από τη δεκαετία του 1960 ως απλά Βρετανικός Σιδηρόδρομος - British Rail) ιδρύθηκαν το 1948 ως μοντέλο δημόσιας επιχείρησης, όπως είχε ήδη καθιερωθεί και σε άλλους τομείς πριν από τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο. Οι ΒΣ χωρίστηκαν σε έξι περιοχές - του Λονδίνου Midland, την Ανατολική, τη Βόρεια Ανατολική, τη Δυτική, τη Νότια περιοχή και της Σκωτίας – οι οποίες, εν μέρει, αντικατόπτριζαν την προ-υπάρχουσα περιφερειακή δομή. Οι πολλαπλές

χρήσεις της περιοχής με επικεφαλής τον περιφερειακό γενικό διευθυντή ήταν κεντρικής σημασίας για τη λειτουργία των ΒΣ. Συστάθηκε, επίσης, η Βρετανική Επιτροπή Μεταφορών, η οποία είχε ευθύνη για τον προγραμματισμό, τις επενδύσεις, τις τιμές, τα κέρδη και την ολοκλήρωση της μεταφοράς και ήταν εν μέρει μια απάντηση στην επιθυμία να ελαχιστοποιηθεί ο υπουργικός έλεγχος της βιομηχανίας. Η συνολική δομή είχε ως στόχο να καθιερωθεί μία οικονομία κλίμακας και να εξαλειφθεί το υπερκέρδος. (Bartle, 2004, σελ.8)

Οι δεκαετίες μετά την εθνικοποίηση έφεραν καθολική αλλαγή στο εθνικό σιδηροδρομικό δίκτυο, καθώς οι κυβερνήσεις είχαν δεσμευτεί για την εξάλειψη των ατμοκίνητων υπέρ των ντιζελοκίνητων και ηλεκτροκίνητων αμαξοστοιχιών. Ωστόσο, με την πάροδο του χρόνου και την ανάπτυξη του τομέα των οδικών μεταφορών, οι επιβάτες αντικαταστήθηκαν με την μεταφορά εμπορευμάτων (κυρίως την μεταφορά του άνθρακα) ως κύρια πηγή εισοδήματος για τους σιδηροδρόμους και με την επικράτηση του εξορθολογισμού, τη δεκαετία του 1960, το ένα τρίτο του προ-1948 σιδηροδρομικού δικτύου έκλεισε. (Rail. Co. UK., 2012)

Πιο συγκεκριμένα, η αύξηση του ανταγωνισμού από τις οδικές μεταφορές οδήγησε τις σιδηροδρομικές μεταφορές σε συνεχή πτώση. Στις αρχές της δεκαετίας του 1950, η κίνηση των επιβατικών αμαξοστοιχιών αντιπροσώπευε περίπου το 17% της συνολικής επιβατικής κίνησης – αλλά από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 το ποσοστό αυτό έπεσε στο 5% περίπου. Στις σιδηροδρομικές εμπορικές μεταφορές σημειώθηκε ακόμη μεγαλύτερη απώλεια μεριδίου αγοράς κατά την ίδια περίοδο, από 40% σε 7%, παρασυρόμενη από την παρακμή της βαριάς και της πρωτογενούς βιομηχανίας στη Βρετανία (την οποία παραδοσιακά εξυπηρετούσαν οι σιδηροδρομικές μεταφορές). Η ένταση στους σιδηροδρόμους επίσης μειώθηκε σε απόλυτους όρους μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1990. (Pollitt & Smith, 2002, σελ.3)

Μετά το σχέδιο της δεκαετίας του 1950, το οποίο καταρτίστηκε για τον εκσυγχρονισμό και το πέρασμα των σιδηροδρόμων από τον 19^ο στον 20^ο αιώνα, ο Richard Beeching με την Έκθεσή του, το 1963, η οποία είχε τίτλο «Η αναμόρφωση των Βρετανικών Σιδηροδρόμων», συνέστησε το κλείσιμο του ενός τρίτου των υπηρεσιών μεταφοράς επιβατών και περισσότερων από 4000 από τους 7000 εμπορευματικούς σταθμούς που λειτουργούσαν. Τα περισσότερα από τα κλεισίματα

διεξήχθησαν μεταξύ 1963 και 1970 και, ουσιαστικά, διαμορφώθηκε σχεδόν το δίκτυο όπως υπάρχει σήμερα. (Rail. Co. UK., 2012)

Αναμφίβολα, όμως, η έκθεση είχε και τις αδυναμίες της. Χαρακτηριστικό παράδειγμα ήταν το κλείσιμο μιας από τις πιο μοντέρνες γραμμές της χώρας, από το Μάντσεστερ προς το Σέφιλντ μέσω Woodhead και η απόσυρση των επιβατικών υπηρεσιών από το Mansfield, με αποτέλεσμα να μένει η μεγαλύτερη πόλη στο Ηνωμένο Βασίλειο, χωρίς επιβατικές σιδηροδρομικές υπηρεσίες. Ωστόσο, επέφερε το επιθυμητό αποτέλεσμα του κλαδέματος του μεγαλύτερου μέρους του νεκρού συστήματος από το δίκτυο. (Williams, 2000-2003) Τη δεκαετία του 1970, η British Rail άρχισε να επενδύει σε τρένα υψηλής ταχύτητας και από το 1990 οι δύο κύριες παράκτιες γραμμές express, η Ανατολική και Δυτική Παράκτια Κύρια Γραμμή, μεταξύ Λονδίνου και κεντρικής Σκωτίας, είχε μετατραπεί σε ηλεκτροκίνητη. (Rail. Co. UK., 2012)

Η British Rail έγινε ανεξάρτητη εταιρεία με τον νόμο του 1962 επιβλέποντας τη μετατροπή του σιδηροδρομικού δικτύου του Ηνωμένου Βασιλείου, μέχρι την ιδιωτικοποίησή της το 1990 (Rail. Co. UK., 2012) και το 1967 οι περιοχές μειώθηκαν σε πέντε με τη συγχώνευση της ΒΑ και της Ανατολικής γραμμής. Ωστόσο, η πιο σημαντική αναδιοργάνωση των ΒΣ πραγματοποιήθηκε από την κυβέρνηση των Συντηρητικών στα τέλη του 1980 και στις αρχές της δεκαετίας του 1990, η οποία εκ των υστέρων μπορεί να θεωρηθεί ως πορεία προς την ιδιωτικοποίηση. (Bartle, 2004, σελ.8)

2.7. Η Διαδικασία της Ιδιωτικοποίησης

Το σιδηροδρομικό δίκτυο επέστρεψε και πάλι στην ιδιωτική ιδιοκτησία κατά την περίοδο 1995-1997. (Pollitt & Smith, 2002, σελ. 3)

Η ιδιωτικοποίηση των σιδηροδρόμων προβλήθηκε για πρώτη φορά δημοσίως ως στόχος πολιτικής από τον Υπουργό Μεταφορών, Paul Channon, στο Συνέδριο του Συντηρητικού Κόμματος το 1987. Πέντε χρόνια αργότερα, το 1992, το Εκλογικό Πρόγραμμα του Συντηρητικού Κόμματος επιβεβαίωσε και ανέλυσε περαιτέρω την πολιτική αυτή. (Koricki & Thompson, 1995, σελ. 219) Ωστόσο, το σιδηροδρομικό δίκτυο δεν αποτελούσε προφανή επιλογή αποκρατικοποίησης και για αυτόν τον λόγο πραγματοποιήθηκε μέσα από μια μακρά διαδικασία εκχωρήσεων, στις οποίες

προχώρησαν οι τέσσερις διαδοχικές διοικήσεις των Συντηρητικών (1979-1997). (Pollitt & Smith, 2002, σελ. 3).

Η μεταρρύθμιση του σιδηροδρομικού δικτύου του Ηνωμένου Βασιλείου ήταν μέρος του ευρύτερου προγράμματος ιδιωτικοποίησης που είχε αναληφθεί από την κυβέρνηση των Συντηρητικών υπό την ηγεσία της Μάργκαρετ Θάτσερ σε διάφορους τομείς της οικονομίας, συμπεριλαμβανομένων των τηλεπικοινωνιών, των υπηρεσιών του νερού, των αεροπορικών και οδικών μεταφορών και των λιμένων. Η βρετανική κυβέρνηση, ωστόσο, είχε πλήρη επίγνωση των δυσκολιών που θα δημιουργούσε αποκλειστικά ο τομέας των σιδηροδρομικών μεταφορών, επειδή η British Rail ήταν πολύ διαφορετική από άλλες βιομηχανίες. (Mathieu, 2003, σελ.16)

Οι διαφορές αυτές περιελάμβαναν:

- Το πολύ μικρό μερίδιο αγοράς (περίπου 5% της συνολικής αγοράς) και μια φαινομενικά μη αναστρέψιμη μείωση στις σιδηροδρομικές μεταφορές
- Τη μεγάλη εξάρτηση από τις μεγάλες επιδοτήσεις
- Την πιθανή σθεναρή αντίσταση των ντόπιων για το κλείσιμο των γραμμών και τη συρρίκνωση του δικτύου. (Mathieu, 2003, σελ. 16)

Ωστόσο, από την εμπειρία που είχε αποκτηθεί σε άλλους τομείς, η ιδιωτικοποίηση είχε θεωρηθεί ως εν δυνάμει ευεργετική για τους χρήστες των σιδηροδρόμων και τους φορολογούμενους. (Koricki & Thompson, 1995, σελ. 220) Η πρωτοβουλία, στο τέλος, προήλθε από κοινού από τον Norman Fowler, Υπουργό Μεταφορών, και τη British Rail. Πάνω απ 'όλα ο Fowler είδε έναν τρόπο να μειωθούν οι επιδοτήσεις, ενώ η BR μία ελπίδα για περισσότερες επενδύσεις στο σιδηροδρομικό τομέα. (Mathieu, 2003, σελ.16)

Η ιδιωτική λειτουργία των σιδηροδρόμων θα απάλλασσε τους διαχειριστές από τους περιορισμούς που δέσμευαν τις εθνικοποιημένες βιομηχανίες (αν και η συνεχιζόμενη ανάγκη για επιδότηση δεν θα επέτρεπε μια "hands off" σχέση μεταξύ της κυβέρνησης και των σιδηροδρόμων, ακόμη και μετά την ιδιωτικοποίηση) και, παράλληλα, θα αύξανε την παραγωγικότητα, θα βελτίωνε την αξία των παρεχόμενων υπηρεσιών και

θα υιοθετούσε μία πιο επιχειρηματική και ευσυνείδητη προσέγγιση ικανοποιώντας τον πελάτη. (Koricki & Thompson, 1995, σελ. 220)

Ωστόσο, η Πρωθυπουργός Margaret Thatcher και το υπουργικό συμβούλιο δεν σταμάτησαν να αντιμετωπίζουν με πολλή προσοχή την ιδέα της ιδιωτικοποίησης, κρίνοντας ότι το ζήτημα ήταν αρκετά πολύπλοκο ως «δύνητικά ανεφάρμοστο» και ότι θα μπορούσε να προκαλέσει ακόμα και πολιτική καταστροφή. (Mathieu, 2003 σελ.16)

Παρά τις επιφυλάξεις της, όμως, η Thatcher, τελικά, προχώρησε στην ιδιωτικοποίηση. Ωστόσο, καθαιρέθηκε από αρχηγός του κόμματος και ήταν ο πρωθυπουργός John Major που επέβλεψε την ιδιωτικοποίηση της BR μετά την έγκριση από το Κοινοβούλιο της Πράξης για τους Σιδηροδρόμους το 1993. Ο νόμος έλαβε τη βασιλική συγκατάθεση στις 5 Οκτωβρίου 1993, αλλά χρειάστηκαν τρία ακόμα χρόνια για να επιτευχθεί μια λειτουργική επιχειρησιακή δομή. Στην προώθηση της ιδιωτικοποίησης, η κυβέρνηση είχε τρεις στόχους:

- Τη μείωση των κρατικών επιδοτήσεων προς τις σιδηροδρομικές μεταφορές μακροπρόθεσμα.
- Το άνοιγμα του τομέα των μεταφορών στον ανταγωνισμό για τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών, την αύξηση της παραγωγικότητας των σιδηροδρόμων και τη μείωση της διοικητικής νωθρότητας και
- Την καλύτερη ανταπόκριση στις ανάγκες της αγοράς, ικανοποιώντας έτσι τη ζήτηση και βελτιώνοντας τα οικονομικά αποτελέσματα. (Mathieu, 2003, σελ. 17)

Κατά την περίοδο 1993-2003, το Ηνωμένο Βασίλειο εφάρμοσε σημαντικές οργανωτικές αλλαγές στον τομέα των σιδηροδρόμων. Η οργάνωση του βρετανικού σιδηροδρομικού δικτύου, γύρω από την ιεραρχική οργανωτική δομή (αλλά με σημαντική περιφερειακή αυτονομία) της British Rail άλλαξε το 1993 με τη Λευκή Βίβλο « Νέες Ευκαιρίες » και την Πράξη για τους Σιδηρόδρομους. (Jeffcott, et. al, 2006, σελ. 1108)

Η πρόθεση ήταν «να αξιοποιηθούν οι δεξιότητες διαχείρισης, το ταλέντο και το επιχειρηματικό πνεύμα του ιδιωτικού τομέα για την παροχή καλύτερων υπηρεσιών προς το κοινό» μέσα από τη δημιουργία κατευθυντήριων γραμμών για τη διαδικασία ιδιωτικοποίησης, οι οποίες, ωστόσο, ακολουθούσαν το πνεύμα των προηγούμενων ιδιωτικοποιήσεων. Η μέθοδος που επιλέχθηκε ήταν:

- Ο διαχωρισμός των υποδομών και των λειτουργιών.
- Η δημιουργία ενός και μόνου διαχειριστή για το σύνολο των υποδομών (η Railtrack).
- Η διάσπαση της BR σε περίπου 20 λειτουργικές μονάδες.
- Η υιοθέτηση ενός συστήματος διακαιοχρησίας (franchise) για τις επιβατικές υπηρεσίες. (Mathieu, 2003, σελ. 16-17)

Πιο συγκεκριμένα αφορούσε τον κατακερματισμό των τεσσάρων κύριων περιοχών του δικτύου σε περίπου 60 ανεξάρτητες, όμως ακόμα αλληλοεξαρτώμενες, επιχειρήσεις. Στις επιχειρήσεις αυτές περιλαμβάνονταν ξεχωριστές και διακριτές οργανώσεις-αρμόδιες για την κυκλοφορία των αμαξοστοιχιών, ένας γενικός διαχειριστής της σιδηροδρομικής υποδομής για την παρακολούθηση της λειτουργίας της και τη σηματοδότηση της, η Railtrack / Network Rail (Railtrack / NWR), 25 Εταιρείες Εκμετάλλευσης Αμαξοστοιχιών (EEA) (Jeffcott, et. al, 2006, σελ. 1108), μια διεθνής εταιρεία, η Eurostar του Ηνωμένου Βασιλείου, η οποία άρχισε να διεξάγει κοινές ενέργειες με τον Γαλλικό Εθνικό Σιδηρόδρομο (SNCF) και τον Εθνικό Σιδηρόδρομο του Βελγίου (SNCB), αποτελώντας την 26η επιχείρηση, τέσσερις εταιρείες εμπορευματικών μεταφορών: η English, Welsh & Scottish Railways (EWS), η Freightliner, η Direct Rail Services (DRS) και η Combined Transport Ltd (CTL), τρεις Εταιρείες Μίσθωσης Τροχαίου Υλικού (Rolling Stock Companies-ROSCOs), οι οποίες αγόρασαν το τροχαίο υλικό της BR και το δάνεισαν στις EEA και πολλές εταιρείες υπεργολαβίας, κυρίως για τη διατήρηση και βελτίωση των υποδομών σύμφωνα με τους κανόνες του «σύγχρονου ισοδύναμου». (Mathieu, 2003, σελ.17)

Παράλληλα, επιβλήθηκε μία νέα και εξαιρετικά περίπλοκη ρυθμιστική δομή, μεγάλο μέρος της οποία αναφερόταν στις εμπορικές πτυχές καθώς και την προστασία των συμφερόντων των επιβατών. (Jeffcott, et. al, 2006, σελ. 1108)

Το πρώτο μεγάλο βήμα προς την ιδιωτικοποίηση πραγματοποιήθηκε το 1994. Την 1η Απριλίου 1994 η Railtrack plc, η οποία αρχικά άνηκε στον δημόσιο τομέα και ιδιωτικοποιήθηκε πλήρως τον Μάιο του 1996, ανέλαβε τις σιδηροδρομικές γραμμές, τη σηματοδότηση και τις υποδομές από την κρατική εταιρεία British Rail. (Evans, 2007a, σελ. 15 & Evans, 2007b, σελ. 510)

Την ίδια στιγμή όλες οι άλλες δραστηριότητες της BR, συμπεριλαμβανομένων της λειτουργίας των αμαξοστοιχιών και της συντήρησης της γραμμής, υποδιαιρέθηκαν σε έναν μεγάλο αριθμό διακριτών μονάδων, ανεξάρτητων μεταξύ τους, οι οποίες ιδιωτικοποιήθηκαν μία προς μία κατά τα επόμενα 3 χρόνια. (Evans, 2007b, σελ. 510)

Η κεντρική πτυχή των διαρθρωτικών αλλαγών στη βιομηχανία του σιδηροδρόμου περιελάμβανε τον διαχωρισμό του μονοπωλίου της υποδομής, που διαχειριζόταν η Railtrack, από τη λειτουργία των αμαξοστοιχιών, το δίκτυο συντήρησης, τις ανανεώσεις και τον σχεδιασμό, την ιδιοκτησία του σιδηροδρομικού εξοπλισμού και της συντήρησης του, τα οποία οργανώθηκαν σε διαφορετικές εταιρείες, οι οποίες απέκτησαν ανταγωνιστικό χαρακτήρα μεταξύ τους. Το κανονιστικό πλαίσιο περιελάμβανε, επίσης, μία ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή, τη Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων, η οποία διεύθυνε το Γραφείο του Ρυθμιστή Σιδηροδρόμων και ένα γραφείο διακαιοχρησίας, το Γραφείο Δικαιοχρησίας του Επιβατικού Σιδηροδρόμου (Office of Passenger Franchising- OPRAF), το οποίο λειτουργούσε υπό την αιγίδα του Υπουργείου Μεταφορών. (Bartle, 2004, σελ.9)

Ο διαχωρισμός της διαχείρισης των σιδηροδρομικών υποδομών και της λειτουργίας των αμαξοστοιχιών αποτελούσε νομική απαίτηση της Ευρωπαϊκής Οδηγίας 91/440/EEC, η οποία ενσωματώθηκε στην Ευρωπαϊκή νομολογία το 1991, για τα Κράτη-Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. (Muttram, 2003, σελ.4) Όλες οι ευρωπαϊκές σιδηροδρομικές γραμμές έπρεπε να διαχωρίσουν τις υποδομές τους από τις λειτουργίες τους και να παρέχουν πρόσβαση σε μια δίκαιη βάση στις σιδηροδρομικές εταιρείες παροχής υπηρεσιών που εκτελούν διεθνείς μεταφορές επιβατών και τις εταιρείες που εκτελούν διεθνείς συνδυασμένες υπηρεσίες μεταφοράς εμπορευμάτων. (Koricki & Thompson, 1995, σελ. 229) Η Οδηγία προέβλεπε διαχωρισμό τουλάχιστον στο βαθμό κατά τον οποίο το κόστος των υποδομών γίνεται αρκετά διαφανές ώστε να επιτραπεί η δίκαιη κοστολόγηση της πρόσβασης άλλων

διαχειριστών. Ο διαχωρισμός της ιδιοκτησίας δεν απαιτείτο, ωστόσο, η Βρετανική κυβέρνηση θέλησε να προχωρήσει πιο πέρα από τις ελάχιστες απαιτήσεις. Ο λόγος ήταν ότι οι αρχιτέκτονες της ιδιωτικοποίησης του σιδηροδρομικού δικτύου του Ηνωμένου Βασιλείου είχαν και έναν επιπλέον αντικειμενικό στόχο- να μειώσουν το κόστος της κρατικής διαχείρισης μίας παρακαμάζουσας επιχείρησης. (Muttram, 2003, σελ.4)

2.8. Η Νέα Δομή του Ιδιωτικοποιημένου Βρετανικού Σιδηροδρομικού Δικτύου

2.8.1. Railtrack PLC

Με την ιδιωτικοποίηση η Railtrack έγινε ο ιδιοκτήτης και διαχειριστής της υποδομής του σιδηροδρομικού δικτύου της Βρετανίας. (Spiers & Johnson, 2002, σελ.5) Ως εταιρεία εισήχθη στο χρηματιστήριο το 1996. (Clarke, 1998, σελ. 285) Στα πλαίσια της νέας δομής κατείχε το φυσικό μονοπώλιο στις σιδηροδρομικές γραμμές και τον εξοπλισμό σηματοδότησης και επίσης λειτουργούσε μερικούς από τους σημαντικότερους σταθμούς, συμπεριλαμβανομένων του κεντρικού σταθμού της Γλασκώβης, του Edinburgh Waverley και του King's Cross. Η Railtrack είχε αδειοδοτηθεί και ελεγχόταν από το Γραφείο Ρυθμιστή Σιδηροδρόμων (Office of the Rail Regulator), για διάρκεια 25-ετών. (Spiers & Johnson, 2002 σελ.5)

Η κύρια λειτουργία της ήταν η παροχή πρόσβασης στο δίκτυο σε άλλες επιχειρήσεις και η οργάνωση της διαθεσιμότητας του χρόνου. Η δεύτερη σημαντική λειτουργία της ήταν η οργάνωση και η διαχείριση της κυκλοφορίας των αμαξοστοιχιών σύμφωνα με τα προκαθορισμένα χρονοδιαγράμματα. Η τρίτη σημαντική λειτουργία της ήταν η συντήρηση του δικτύου και, τέλος, η εγγύηση της ασφάλειας των τρένων. (Mathieu, 2003, σελ. 18)

Συμβάσεις εργασίας για τη συντήρηση του σιδηροδρόμου μπορούσαν να αποδοθούν και σε τρίτα μέρη, όπως εταιρείες πολιτικών μηχανικών. Αυτή η υπεργολαβία, εν τέλει, είχε και σημαντικό αντίκτυπο στη νοοτροπία της ασφάλειας. Ως ιδιοκτήτης των υποδομών και συντηρητής, η Railtrack είχε την ευθύνη για τα σήματα, τη χωροθέτησή τους και τη συντήρησή τους. Όταν ένα σήμα με ένδειξη κινδύνου διαπερνιόταν, ήταν ευθύνη της ΕΕΑ, η οποία συνεργαζόταν με την Railtrack για την

επίλυση οποιουδήποτε θέματος σχετικού με τα σήματα. Η κατάσταση αυτή παρέμεινε ίδια και μεταγενέστερα ακόμα και όταν η Railtrack τοποθετήθηκε πάλι υπό τον έλεγχο της δημόσιας διοίκησης. (Spiers & Johnson, 2002, σελ.5)

Επιπλέον, όσο η Railtrack ήταν ο κύριος διαχειριστής, βρισκόταν στην ευνοϊκή θέση να απαιτεί δημόσιες επιδοτήσεις για επενδύσεις σε εξοπλισμό ασφάλειας και την επίτευξη προτύπων άνεσης με ελάχιστη ή καμία επίδραση στην κερδοφορία της, καθώς από τον σχεδιασμό της δεν είχε την ευθύνη να χρηματοδοτεί από δικούς της πόρους τις δραστηριότητες αυτές. Οι οικονομικοί της πόροι προέρχονταν μόνο από τα τέλη που κατέβαλαν οι ΕΕΑ (85% των εσόδων) και οι μεταφορείς εμπορευμάτων (6%). Το υπόλοιπο 9% αποτελούσε εισόδημα από ακίνητα. Λάμβανε, επίσης, και κρατικές επιδοτήσεις (και μερικές φορές από την τοπική αυτοδιοίκηση), οι οποίες ανήλθαν στα £ 8 δισεκατομμύρια για την περίοδο 2001-06. (Mathieu, 2003, σελ. 18-19)

2.8.2. Εκμετάλλευσης Αμαξοστοιγιών (ΕΕΑ) Εταιρείες

Η ιδιωτικοποίηση δημιούργησε 25 ενεργές ΕΕΑ, η καθεμία από τις οποίες αποτελούσε κατά ένα μέρος δικαιοχρησία της Στρατηγικής Αρχής Σιδηροδρόμων για την εκτέλεση των επιβατικών ή εμπορικών υπηρεσιών. (Jeffcott, et.al, 2005, σελ. 1108) Τα συμβόλαια δικαιοχρησίας χορηγήθηκαν από το Γραφείο Δικαιοχρησίας του Επιβατικού Σιδηροδρόμου, εντός του πλαισίου των μεταρρυθμιστικών διαδικασιών του 1993. Οι συμβάσεις δικαιοχρησίας ποίκιλαν σε διάρκεια, αλλά γενικά ίσχυαν για 7 χρόνια και καθόριζαν το επίπεδο των υπηρεσιών και των επιδοτήσεων. (Mathieu, 2003, σελ. 20)

Προς το τέλος κάθε περιόδου δικαιοχρησίας κάθε ΕΕΑ έπρεπε να υποβάλλει αίτηση εκ νέου στη ρυθμιστική αρχή για να συμμετάσχει σε διαγωνισμό μαζί με τις άλλες εταιρείες για την ανανέωση του συμβολαίου δικαιοχρησίας. Οι ΕΕΑ ήταν υπεύθυνες για τη λειτουργία των αμαξοστοιχιών και, σε ορισμένες περιπτώσεις, την καθημερινή λειτουργία των σταθμών, αλλά δεν ασχολούνταν με πτυχές που αφορούσαν την παροχή και τη συντήρηση της σιδηροδρομικής υποδομής. Σε βασικό επίπεδο, κάθε ΕΕΑ απασχολούσε προσωπικό οδηγών και φυλάκων. Ανάλογα με το μέγεθος της επιχείρησης και τη συμφωνία δικαιοχρησίας, στο προσωπικό μπορούσαν να

περιλαμβάνονται τα πληρώματα των αμαξοστοιχιών, το προσωπικό των σταθμών, κάποιο προσωπικό συντήρησης του τροχαίου υλικού, καθώς και προσωπικό για τη συντήρηση των σταθμών και προσωπικό που ασχολούταν με την ασφάλεια του σταθμού από έκνομες ενέργειες και τις διοικητικές δραστηριότητες. Κάθε ΕΕΑ, επίσης, είτε κατείχε είτε μίσθωνε ένα μεγάλο μέρος τροχαίου υλικού, το οποίο έπρεπε να λειτουργεί πάνω από ένα προκαθορισμένο σύνολο δρομολογίων, όπως οριζόταν στην συμφωνία της δικαιοχρησίας. (Jeffcott, et.al, 2005, σελ.1108)

Η διαίρεση του δικτύου σε πολλούς δικαιούχους οδήγησε σε μείωση του μήκους των γραμμών που λειτουργούσαν κάτω από έναν φορέα. Τα πρώτα δύο συμβόλαια δικαιοχρησίας χορηγήθηκαν στις 4 Φεβρουαρίου 1996 και άλλα 13 είχαν χορηγηθεί μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1996. Τα υπόλοιπα 12 χορηγήθηκαν με κάποια βιασύνη κατά το πρώτο τρίμηνο του 1997. (Mathieu, 2003, σελ. 20-21)

Επιπλέον, κάθε Εταιρεία Εκμετάλλευσης Αμαξοστοιχίας ήταν υπεύθυνη για την ανάπτυξη της σχεδίου ασφαλείας. Το σχέδιο ασφαλείας απαιτείτο από το Δίκαιο περί Υγείας και Ασφάλειας του Ηνωμένου Βασιλείου, ως επιχείρημα το οποίο παρουσίαζε τους λόγους για τους οποίους μια προτεινόμενη δράση – όπως η λειτουργία μιας αμαξοστοιχίας - ήταν ασφαλής. Τα σχέδια ασφαλείας των Εταιρειών Εκμετάλλευσης Αμαξοστοιχιών ελέγχονταν και επικυρώνονταν από την Ασφάλεια Σιδηροδρόμων. Η Railtrack βρισκόταν σε μία παρόμοια κατάσταση με τις Εταιρείες Εκμετάλλευσης Αμαξοστοιχιών, εκτός από το ότι τα σχέδια ασφαλείας της τα επικύρωνε η Διεύθυνση Υγείας και Ασφάλειας. (Spiers & Johnson, 2002, σελ.5)

2.8.3. Εταιρείες Μίσθωσης Τροχαίου Υλικού

Η κατανομή του τροχαίου υλικού σε εταιρείες άλλες, εκτός των ΕΕΑ ήταν μια αναγκαιότητα λόγω της έλλειψης συμβατότητας μεταξύ της διάρκειας λειτουργίας και της απόσβεσης του εξοπλισμού από τη μία πλευρά, και την πολύ μικρή διάρκεια της δικαιοχρησίας από την άλλη. (Mathieu, 2003, σελ. 21)

Η κυβέρνηση δημιούργησε τρεις εταιρείες μίσθωσης τροχαίου υλικού: την Angel Train Contracts, την Eversholt Leasing και την Porterbrook Leasing, με στόχο να δημιουργηθεί ανταγωνισμός μεταξύ τους. Η μέθοδος που υιοθετήθηκε προέβλεπε τη διανομή του τροχαίου υλικού μεταξύ των νέων ROSCOs (Rolling Stock Companies)

κατά τρόπο που επέτρεπε στις ΕΕΑ να προσεγγίζουν περισσότερους προμηθευτές για να αποκτήσουν πιο σύγχρονο εξοπλισμό. Η Angel και η Porterbrook πωλήθηκαν τον Ιανουάριο του 1996 για £ 696 εκατομμύρια και £ 528 εκατομμύρια, αντίστοιχα, ενώ η Eversholt πωλήθηκε τον Φεβρουάριο του 1996 για £ 518 εκατομ. δολάρια. Οι τρεις εταιρείες επένδυσαν σε νέα τρένα για να αντιμετωπίσουν την ταχέως αναπτυσσόμενη αγορά, αλλά οι νέοι ιδιοκτήτες σύντομα επικρίθηκαν έντονα καθώς τις μεταπούλησαν μέσα σε διάστημα μόλις λίγων μηνών από τον Αύγουστο του 1996 ως το Δεκεμβρίου του 1997. (Mathieu, 2003, σελ. 21)

Ο ρόλος των ROSCOs ήταν να μισθώνουν τροχαίο υλικό στις ΕΕΑ για τις εργασίες τους. Στη θεωρία, οι ROSCOs ήταν υπεύθυνες για τις σημαντικές επισκευές, ενώ η συντήρηση γινόταν απευθείας από τις ΕΕΑ. Ωστόσο, δεν διέθεταν εργαστήρια συντήρησης όπως οι ΕΕΑ και, κατά συνέπεια, αναγκαζόταν να συνάπτουν συμβάσεις συντήρησης με τις ΕΕΑ όπως:

- Σύμβαση μεταξύ ROSCO και ΕΕΑ, η οποία ανέθετε στην ΕΕΑ να εκτελέσει επιθεώρηση του τροχαίου υλικού που μισθωνόταν από την ROSCO για λογαριασμό της ROSCO
- Σύμβαση με μία ΕΕΑ για να εκτελέσει επιθεώρηση του τροχαίου υλικού, το οποίο μισθωνόταν από τη ROSCO σε άλλη ΕΕΑ.

Οι ROSCOs μπορούσαν επίσης να συνάπτουν συμβάσεις με ανεξάρτητα συνεργεία για μεγάλες εργασίες συντήρησης. (Mathieu, 2003, σελ.22)

2.8.4. Το Γραφείο Δικαιοχρησίας του Επιβατικού Σιδηροδρόμου (OPRAF)

Το OPRAF αποτελούσε μία ανεξάρτητη δημόσια αρχή, η οποία χρηματοδοτούνταν απευθείας από το Υπουργείο Οικονομικών. Η κύρια λειτουργία του ήταν να χορηγεί τις άδειες δικαιοχρησίας στις ΕΕΑ. Στο πλαίσιο αυτό, το OPRAF ανέλαβε την ευθύνη να καθορίσει τα ελάχιστα επίπεδα των υπηρεσιών και των προτύπων απόδοσης, τους ναύλους των επιβατών, τις επιδοτήσεις για τις ΕΕΑ και τον έλεγχο των υπηρεσιών. Κατά συνέπεια, το OPRAF διαπραγματεύτηκε την ανάθεση των 25 αδειών δικαιοχρησίας και επίσης εξασφάλισε τη συμμόρφωση των συμφωνιών που υπογράφηκαν μεταξύ των δικαιοχρησιών και άλλων ιδιωτικοποιημένων εταιρειών. Ο στόχος του ήταν να δημιουργήσει γρήγορα εμπορικές οντότητες που θα πλήρωναν την Railtrack για τη χρήση των υποδομών και των σταθμών, καθώς και τη μίσθωση

τροχαίου υλικού από τις ROSCOs. Ο προϋπολογισμός του OPRAF την περίοδο 1998-99 ανήλθε σε περίπου £ 11 εκατομμύρια, απασχολώντας προσωπικό 109 ατόμων, το οποίο προέρχονταν από κυβερνητικά γραφεία και τη BR. (Mathieu, 2003, σελ. 23)

2.8.5. Το Γραφείο του Ρυθμιστή Σιδηροδρόμων (ORR)

Η ιδιωτικοποίηση των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων - διαχειριστών υποδομών ή φορέων εκμετάλλευσης αμαξοστοιχιών - οδήγησε στην ανάγκη για μια ρυθμιστική αρχή για την ασφάλεια, η οποία θα αντιπροσώπευε το δημόσιο συμφέρον στον τομέα της ασφάλειας, το οποίο προηγουμένως ικανοποιούνταν από αυτορυθμιζόμενους δημόσιους φορείς. Επιπλέον, λόγω του κατακερματισμού των πρώην μονοπωλιακών φορέων, τα αρχικώς εσωτερικά συστήματα και πρότυπα ασφάλειας δημοσιοποιήθηκαν και τέθηκαν στη διάθεση των δυνητικών νέων επιχειρήσεων, ούτως ώστε οι νέοι επιχειρηματίες να μπορούν να τα εφαρμόσουν παράλληλα με τους επιχειρηματίες που ήδη τα εφάρμοζαν. (TRC, 2010b, σελ. 32)

Η ρυθμιστική αρχή για την ασφάλεια των σιδηροδρόμων είχε μεταφερθεί, λίγα χρόνια πριν την ιδιωτικοποίηση, από το Υπουργείο Μεταφορών στον γενικό ρυθμιστή για την ασφάλεια στις βιομηχανίες, τη Διεύθυνση Υγείας και Ασφάλειας (ΔΥΑ) και παρέμεινε στην ΔΥΑ μέχρι το 2006. (TRC, 2010b, σελ. 32)

Ο Ρυθμιστής ήταν ένας ανεξάρτητος δικαστής, που διοριζόταν για θητεία 5 χρόνων. Οι αρμοδιότητες του ή της ήταν :

- Η προστασία των συμφερόντων των επιβατών
- Η προώθηση της χρήσης των σιδηροδρόμων για τη μεταφορά εμπορευμάτων
- Η προώθηση της χρήσης και της ανάπτυξης του σιδηροδρομικού δικτύου
- Η προώθηση του ανταγωνισμού και της αποδοτικότητας
- Η παρακολούθηση της ασφάλειας των σιδηροδρομικών μεταφορών
- Η παρακολούθηση της συντήρησης του δικτύου
- Η εξασφάλιση ότι τηρούνται οι συμφωνίες των εισιτηρίων
- Η παρακολούθηση της οικονομικής κατάστασης του τομέα (Mathieu, 2003, σελ. 24)

Επιπλέον, είχε την αρμοδιότητα να χορηγεί άδειες λειτουργίας, να εποπτεύει την πρόσβαση των ΕΕΑ στην υποδομή στα πλαίσια θεμιτού ανταγωνισμού, να επαληθεύει τα ποσοστά των ΕΕΑ, να καθορίζει κανόνες που διέπουν τον ανταγωνισμό και να διασφαλίζει ότι τηρούνται τα δικαιώματα των επιβατών. Επόπτευε, επίσης, τη Railtrack και τις ROSCOs. Γενικά, διασφάλισε τη συνεργασία όλων των μερών που εμπλέκονταν στη λειτουργία των σιδηροδρόμων και την εύρυθμη λειτουργία όλου του συστήματος. Επιβεβαίωσε ότι η συμπεριφορά της Railtrack στα πλαίσια του δικτύου ήταν αποτελεσματική και προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος, ότι οι ανταγωνιστές σέβονταν τα συμφέροντα των επιβατών και, σε περίπτωση μονοπωλίου, ότι το μονοπώλιο ήταν υπό έλεγχο (ιδίως όσον αφορά τις τιμές και τα κέρδη). (Mathieu, 2003, σελ. 24)

2.8.6. Το Βρετανικό Συμβούλιο Σιδηροδρόμων (ΒΣΣ)

Το ΒΣΣ ήταν ο μόνος φορέας που διατηρήθηκε μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο αλλά και μετά την ιδιωτικοποίηση με τις ακόλουθες λειτουργίες:

- Να ανταποκρίνεται στην πρόσκληση υποβολής προσφορών δικαιοχρησίας, όταν η πρόσκληση δεν έφερνε αποτελέσματα.
- Να διαχειρίζεται τα μη-λειτουργικά περιουσιακά στοιχεία (κυρίως ακίνητα).
- Να επικουρεί τη Βρετανική Αστυνομία Συγκοινωνιών, η οποία ήταν υπεύθυνη για την αστυνόμευση των σιδηροδρόμων και
- Να διαχειρίζεται τις υπολειπόμενες οφειλές (Mathieu, 2003, σελ. 24)

2.8.7. Η Στρατηγική Αργή Σιδηροδρόμων (ΣΑΣ)

Η ΣΑΣ, η οποία συστάθηκε με τον Νόμο περί Μεταφορών το 2000, αποτέλεσε την πιο σημαντική θεσμική μεταρρύθμιση. Ήταν η απάντηση της νέας κυβέρνησης των εργατικών, η οποία προτάθηκε μετά την αναθεώρηση της Πράξης για τους Σιδηροδρόμους το 1997. Η επανεξέταση κατέληξε στο συμπέρασμα ότι στο πλαίσιο του σιδηροδρομικού κλάδου υπήρχε έλλειψη οράματος, στρατηγικής κατεύθυνσης, εστίασης και συντονισμού, τα οποία παρέχονταν από την British Rail πριν την ιδιωτικοποίηση και έλειπαν από τη νέα κατακερματισμένη δομή. Η επανεξέταση ανέδειξε τη μεγάλη εξάρτηση από τις κρατικές επιχορηγήσεις ως τον λόγο που

δημιουργούσε την ανάγκη για μία καλύτερη στρατηγική κατεύθυνση. (Bartle, 2004, σελ. 10)

Η ΣΑΣ ιδρύθηκε για να αντισταθμίσει ορισμένες αδυναμίες και να εξασφαλίσει αυστηρότερο έλεγχο στον τομέα:

- Αποσαφηνίζοντας το διαχωρισμό των αρμοδιοτήτων που διανεμήθηκαν μεταξύ πολλών παικτών (κυρίως του OPRAF, του Ρυθμιστή, της Railtrack, τις ΕΕΑ και του ΒΣΣ) και καθορίζοντας τους στόχους και τους ρόλους καθενός, προκειμένου να αποφευχθεί η σύγκρουση αρμοδιοτήτων.
- Προωθώντας ένα μακροπρόθεσμο όραμα, το οποίο έλλειπε, σχεδιάζοντας στρατηγικές για την ανάπτυξη του σιδηροδρομικού δικτύου, προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα του τομέα και προτείνοντας τρόπους επίτευξης μεγαλύτερης χωρητικότητας για τη μεταφορά επιβατών και εμπορευμάτων.
- Ενισχύοντας τη χρήση των σιδηροδρομικών υπηρεσιών εντός του πλαισίου των νέων πολιτικών για την επίτευξη καλύτερης ισορροπίας μεταξύ των τρόπων μεταφοράς και
- Εντάσσοντας διάφορους τρόπους μεταφοράς με τη βελτίωση των συνδέσεων με άλλα μέσα μεταφοράς για τους επιβάτες και με τον εκσυγχρονισμό των πλατφόρμων για τα εμπορεύματα. (Mathieu, 2003, σελ. 25)

Περαιτέρω, η Αρχή προώθησε την ανάπτυξη άμεσων επενδύσεων σε ιδιαίτερες πτυχές του σιδηροδρομικού δικτύου, όπως της ασφάλειας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η δέσμευσή για αύξηση των επενδύσεων σε συστήματα για την προστασία των αμαξοστοιχιών. (Spiers & Johnson, 2002, σελ.3)

Επιπλέον, η ΣΑΣ ανέλαβε όλες τις λειτουργίες του OPRAF και του ΒΣΣ, κάποιες αρμοδιότητες που κατείχε ο Ρυθμιστής (που αφορούσαν κυρίως την προστασία των δικαιωμάτων των επιβατών, την προστασία του περιβάλλοντος, το κλείσιμο γραμμών και το ρόλο του εκπροσώπου για τα συμβουλευτικά όργανα) και τις σχετικές λειτουργίες του Γενικού Γραμματέα Μεταφορών από τον τομέα των εμπορευματικών μεταφορών. (Mathieu, 2003, σελ.25)

Τέλος, έλαβαν χώρα και άλλες πρωτοβουλίες με σκοπό την αντιμετώπιση των προβλημάτων του φτωχού συντονισμού που ήρθε σαν αποτέλεσμα του κατακερματισμού, όπως η δημιουργία της Σιδηροδρομικής Αρχής Διασύνδεσης Συστήματος (Wheel Rail Interface System Authority), η οποία περιελάμβανε τη Network Rail, τις EEA και τις ROSCOs. (Bartle, 2004, σελ. 13)

2.8.8. Ασφάλεια Σιδηροδρόμων

Η Ασφάλεια Σιδηροδρόμων συστάθηκε την 1η Ιανουαρίου 2001 και αποτελούσε τη συνέχεια της Διεύθυνσης Ασφαλείας και Προτύπων της Railtrack. Η ΑΣ είχε εντολή από την άδεια λειτουργίας της Railtrack, η οποία ανέφερε ότι: "Ο κάτοχος της άδειας έπρεπε να διατηρεί στο πλαίσιο του οργανισμού του μια διεύθυνση που θα ήταν υπεύθυνη για την ασφάλεια και τα πρότυπα. Η Διεύθυνση δεν έπρεπε να έχει εμπορικές λειτουργίες ή ευθύνες, πλην εκείνων που αφορούν την ασφάλεια και τα πρότυπα και ο επικεφαλής της έπρεπε να αναφέρεται απευθείας στον πρόεδρο του διοικητικού συμβουλίου του κατόχου της άδειας. Ο κάτοχος της άδειας έπρεπε, επίσης, να διασφαλίζει ότι η Διεύθυνση είχε επαρκή κεφάλαια για τη σωστή εκτέλεση των καθηκόντων της." (Spiers & Johnson, 2002, σελ. 4)

Η ΑΣ ήταν μία μη κερδοσκοπική θυγατρική εταιρεία της Railtrack Group PLC. και λειτουργικά ανεξάρτητη, ενώ στις προτεραιότητές της βρίσκονταν η ηγεσία στη διαχείριση της ασφάλειας και η ανάπτυξη νέων πρωτοβουλιών για την ασφάλεια. Άλλη κύρια λειτουργία της ήταν η αξιολόγηση των σχεδίων ασφάλειας της Railtrack και των EEA. Η ΑΣ καθοδηγούσε και την Εθνική Ομάδα Εργασίας SPAD (Signal Passed at Danger). (Spiers & Johnson, 2002, σελ. 4)

Όλοι οι οργανισμοί που δραστηριοποιούνταν στον κλάδο είχαν κάποιο μερίδιο στη διαχείριση της ασφάλειας. Για κάποιους φορείς, όπως το ORR, ο ρόλος αυτός ήταν ελάχιστος και επεκτείνονταν απλά στο να εξασφαλίζει ότι οι δραστηριότητές τους δεν επηρέαζαν αρνητικά τη διαχείριση της ασφάλειας των άλλων οργανισμών. Άλλοι φορείς στον κλάδο, ωστόσο, αναλάμβαναν αυξανόμενες βαθμίδες ευθύνης για την ασφαλή λειτουργία του σιδηροδρομικού δικτύου. (Spiers & Johnson, 2002, σελ. 4)

Το 2003 ιδρύθηκε το Γραφείο Ασφάλειας Σιδηροδρόμων και Προτύπων (Rail Safety and Standards Board (RSSB)), το οποίο αντικατέστησε την Ασφάλεια Σιδηροδρόμων. Το RSSB ήταν και συνεχίζει να είναι μια εταιρεία περιορισμένης ευθύνης, η οποία ανήκει στους κύριους μετόχους της βιομηχανίας – τη Network Rail, τις εταιρείες εκμετάλλευσης αμαξοστοιχιών και εμπορευματικών μεταφορών, τις εταιρείες μίσθωσης τροχαίου υλικού και τους κατασκευαστές μεγάλων έργων υποδομής. Οι κύριες δραστηριότητες του RSSB περιλαμβάνουν την ανάπτυξη και το συντονισμό της Ομάδας Σχεδίου Ασφάλειας του Σιδηροδρόμου, την καθοδήγηση μιας μακροπρόθεσμης στρατηγικής για την ασφάλεια και τη συγκρότηση και τη διατήρηση του υφιστάμενου Ομίλου Προτύπων Σιδηροδρόμων. Τον Δεκέμβριο του 2003 μια νέα Ομάδα Κώδικα Προτύπων εγκρίθηκε από τον Ρυθμιστή Σιδηροδρόμων, η οποία τέθηκε σε ισχύ στις 19 Ιανουαρίου 2004. (Bartle, 2004, σελ. 12)

Όπως έγινε φανερό, λοιπόν, η ιδιωτικοποίηση του Βρετανικού Σιδηροδρομικού δικτύου δεν ήταν εύκολη διαδικασία, ενώ η πραγματοποίησή της δημιούργησε ένα γιγαντιαίο οικοδόμημα με πληθώρα ιδιωτικών επιχειρήσεων και οργάνων για την κάθε λειτουργία που εκτελούνταν και υπηρεσία που παρέχονταν στα πλαίσιά του. Μένει να εξεταστεί, όμως, πως όλη αυτή η πρακτική επηρέασε τον τομέα της ασφάλειας και πως οι δομές αυτές ανταποκρίθηκαν στις κρίσεις που παρουσιάστηκαν.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

ΟΙ ΑΝΗΣΥΧΙΕΣ ΓΙΑ ΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ Η ΑΣΤΟΧΙΑ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ

Α' ΜΕΡΟΣ: ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΑΝΗΣΥΧΙΑΣ

3.6. Ανησυχίες για την Ασφάλεια Λόγω της Ιδιωτικοποίησης

Από το 1840, στη Μεγάλη Βρετανία, λειτουργούσε μία ανεξάρτητη δομή, η Επιθεώρηση Σιδηροδρόμων (ΕΣ), η οποία ήταν επιφορτισμένη με την καταγραφή των σιδηροδρομικών ατυχημάτων. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα, σε σύγκριση με άλλες χώρες, η Μεγάλη Βρετανία να έχει διατηρήσει καλά δεδομένα σε αυτό το θέμα. Η ΕΣ κατέτασσε τα σιδηροδρομικά ατυχήματα σε τρεις τύπους¹⁰: τα σιδηροδρομικά ατυχήματα, τα ατυχήματα εν κινήσει και τα ατυχήματα σε στασιμότητα και όπως προκύπτει από τα δεδομένα της, από το 1967 έως 2002/2003, συνέβησαν 2.230 θανατηφόρα ατυχήματα, προκαλώντας 2.608 θανάτους. Συγκεκριμένα, τα εν κινήσει και τα ατυχήματα σε στασιμότητα αντιπροσώπευαν το 88% των ατυχημάτων και το 77% των θανάτων. Ενώ, οι πιο γνωστές συγκρούσεις αμαξοστοιχιών, οι εκτροχιασμοί και οι υπερβάσεις αντιπροσώπευαν το 4% των ατυχημάτων και το 12% των θανάτων. (Evans, 2007b, σελ. 511-512)

Ωστόσο, υπήρχαν απ' την αρχή ανησυχίες ότι η ιδιωτικοποίηση θα μπορούσε να επηρεάσει την ασφάλεια των σιδηροδρόμων αρνητικά (Evans, 2007b, σελ.510) Οι κυριότερες που είχαν εκφραστεί αφορούσαν:

¹⁰ Στα σιδηροδρομικά ατυχήματα κατατάσσονταν εκείνα στα οποία μία αμαξοστοιχία είχε υποστεί βλάβη και μπορεί να υπήρχαν θύματα. Στα ατυχήματα εν κινήσει κατατάσσονταν εκείνα στα οποία ένα άτομο μπορεί να σκοτωνόταν ή να τραυματιζόταν λόγω της κίνησης της αμαξοστοιχίας, αλλά η ίδια η αμαξοστοιχία δεν είχε υποστεί ζημιά και στα ατυχήματα σε στασιμότητα, τέλος, κατατάσσονταν οι άλλοι θάνατοι ή τραυματισμοί, οι οποίοι συνέβαιναν στις υποδομές του σιδηροδρόμου εν γένει. (Evans, 2007b, σελ. 511)

- Τις ευθύνες για ασφάλεια των δραστηριοτήτων, όπως η παροχή υποδομών και η λειτουργία αμαξοστοιχιών, οι οποίες ενώ προηγουμένως παρέχονταν από έναν οργανισμό, με την ιδιωτικοποίηση διαχωρίστηκαν. Με τη νέα δομή του συστήματος, οι ευθύνες θα γινόντουσαν πιο ασαφείς ή δύσκολο να συντονιστούν.
- Τις κρίσιμες για την ασφάλεια πληροφορίες, οι οποίες θα εξασθενούσαν μέσα στα οργανωτικά σύνορα/όρια.
- Τις νέες εταιρείες με ελάχιστη προηγούμενη εμπειρία στην ασφαλή λειτουργία των σιδηροδρόμων, οι οποίες είχαν τη δυνατότητα να εισέλθουν στον κλάδο, με αποτέλεσμα να είναι λιγότερο ασφαλείς από τους πιο έμπειρους χειριστές.
- Τις αλλαγές στις εργασιακές πρακτικές που ήταν πιθανό να συντελεστούν και
- Τη δυνατότητα των ιδιωτικών φορέων να επιλέξουν να δαπανήσουν λιγότερα για την ασφάλεια απ' ό τι οι δημόσιοι φορείς προκειμένου να αυξήσουν τα κέρδη τους. (TRC, 2010b, σελ. 9)

Επίσης, είχαν εκφραστεί και οικονομικοί κίνδυνοι που συνδέονταν με την ασφάλεια, όπως:

- Η δυνατότητα των υφιστάμενων φορέων να ισχυριστούν ότι οι δυνητικοί νεοεισερχόμενοι ήταν μη ασφαλείς ή να τους εμποδίσουν από το να αποκτήσουν πρόσβαση στην κεκτημένη εμπειρία ή σε πληροφορίες για να είναι ασφαλείς, με στόχο να προστατέψουν τις αγορές τους. (TRC, 2010b, σελ. 10)

Γίνεται κατανοητό, λοιπόν, ότι υπήρχαν αρκετοί λόγοι ώστε το θέμα της ασφάλειας να απαιτεί προσεκτική διαχείριση. (Evans, 2007b, σελ.510)

Γι' αυτόν τον λόγο, από τη στιγμή της ιδιωτικοποίησης δόθηκε ακόμη μεγαλύτερη προσοχή στον τομέα της ασφάλειας και εφαρμόστηκαν πολλές πρωτοβουλίες με σκοπό τη βελτίωση, οι οποίες υποστηρίχθηκαν τόσο από τον βιομηχανικό τομέα όσο και τις κυβερνητικές υπηρεσίες. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν το σύστημα αναφοράς συμβάντων CIRAS (Confidential Incident Reporting and Analysis System) και η Εθνική Ομάδα Εργασίας για τα Διερχόμενα Σήματα σε Κίνδυνο (National Signals Passed at Danger (SPAD) Focus Group). Οι πρωτοβουλίες

αυτές επέφεραν αρκετά οφέλη. Για παράδειγμα, η Επιθεώρηση Σιδηροδρόμων της Αυτού Μεγαλειότητας (Her Majesty's Railway Inspectorate) ανακοίνωσε ότι τα περιστατικά Σημάτων Διερχόμενων σε Κίνδυνο μειώθηκαν σε περίοδο 18 μηνών από τον Ιούνιο του 1999 έως το Νοέμβριο του 2000. Ωστόσο, τα οφέλη δεν συνεχίστηκαν και έγινε φανερό, αργότερα, ότι τα διαρθρωτικά προβλήματα του κλάδου αποτέλεσαν τροχοπέδη στη συνέχεια της βελτίωσης. (Spiers & Johnson, 2002, σελ. 1)

Πιο συγκεκριμένα η ιδέα περι ασφαλούς λειτουργίας του σιδηροδρομικού δικτύου κλονίστηκε από τέσσερα σοβαρά θανατηφόρα σιδηροδρομικά ατυχήματα, τα οποία συνέβησαν στα 6 χρόνια που ακολούθησαν την ολοκλήρωση της διαδικασίας της ιδιωτικοποίησης από το 1997 και είχαν σαν αποτέλεσμα 49 θανάτους. Αυτά ήταν οι συγκρούσεις των τρένων στο Southall το 1997 και το Ladbroke Grove το 1999, καθεμία από τις οποίες προκλήθηκε από αμαξοστοιχίες που διήλθαν σήματα με κόκκινη ένδειξη και οι εκτροχιασμοί στο Hatfield το 2000 και το Potters Bar το 2002, καθένας από τους οποίους προκλήθηκε από ελαττωματικό κομμάτι στην αμαξοστοιχία και στη σιδηροδρομική γραμμή αντίστοιχα. Μετά από αυτά τα γεγονότα δημιουργήθηκε η πεποίθηση ότι ο στόχος της κυβέρνησης για τη διατήρηση της ασφάλειας κατά τη διάρκεια της ιδιωτικοποίησης όχι μόνο δεν επιτεύχθηκε, αλλά, αντιθέτως, επιδεινώθηκε (Evans, 2007a, σελ.15)

3.7. Τα Ατυχήματα που Έλαβαν Χώρα Μετά την Ιδιωτικοποίηση

Στο σημείο αυτό, κρίνεται σκόπιμο να δοθούν κάποιες σημαντικές πληροφορίες σχετικά με τα ατυχήματα αυτά. Θα γίνει αναφορά, λοιπόν, στις καταστάσεις που έλαβαν χώρα σε κάθε ένα από αυτά, με χρονολογική σειρά, ώστε παρακάτω να γίνει συσχέτιση με το σύστημα διαχείρισης της ασφάλειας που επικρατούσε στο εσωτερικό της Railtrack και, εν γένει, στο ιδιωτικοποιημένο, πλέον βρετανικό σιδηροδρομικό δίκτυο.

3.7.1. Το Σιδηροδρομικό Ατύχημα στο Southall, 1997

Η σύγκρουση στο Southall ήταν το πρώτο μεγάλο ατύχημα, το οποίο συνέβη μετά την ιδιωτικοποίηση του βρετανικού σιδηροδρομικού δικτύου. Η εταιρεία Great Western Train (GWT) είχε συσταθεί ως ξεχωριστό τμήμα λειτουργίας πριν από την ιδιωτικοποίηση και άρχισε να λειτουργεί ως franchise την 1η Φεβρουαρίου 1996.

Πριν συμβεί το ατύχημα λειτουργούσε ανεξάρτητα μόνο 19 μήνες. Η σύγκρουση σημειώθηκε περίπου στη 13:15 στις 19 Σεπτεμβρίου 1997 στην Ανατολική Διασταύρωση του Southall, στο Δυτικό Λονδίνο, μεταξύ της Υπερταχείας της GWT που εκτελούσε το δρομολόγιο των 10:32 από το Swansea στο Paddington και ενός φορτηγού τραίνου που λειτουργούσε από την EWS (English Welsh and Scottish). Η σύγκρουση είχε ως αποτέλεσμα το θάνατο επτά επιβατών που επέβαιναν στην υπερταχεία και πολλούς τραυματίες. Επίσης, προκλήθηκαν εκτεταμένες ζημιές στη μηχανή και τα μπροστινά βαγόνια της υπερταχείας και στα βαγόνια της εμπορικής αμαξοστοιχίας με περαιτέρω ζημιές στη σιδηροδρομική γραμμή και τον εξοπλισμό. (Uff, 2000, σελ. i)

Σύμφωνα με τα πρακτικά του ατυχήματος, στις 19 Σεπτεμβρίου 1997, το δρομολόγιο της υπερταχείας των 10:32 έφυγε από το Swansea με οδηγό τον James Tunnock. Όταν η αμαξοστοιχία έφυγε από τον σταθμό ο οδηγός γνώριζε ήδη ότι υπήρχαν δύο βλάβες. Η πρώτη βλάβη, η οποία ήταν κυρίως θέμα ενόχλησης, ήταν ότι το κουδούνι επικοινωνίας δεν λειτουργούσε σωστά. Το αποτέλεσμα ήταν ότι δεν μπορούσε να κάνει τον χαρακτηριστικό ήχο που σηματοδοτούσε την αναχώρηση της αμαξοστοιχίας. Αντ' αυτού, η αμαξοστοιχία έπρεπε να προχωρήσει με το σύστημα R/A (Right Away) κατά το οποίο είτε το προσωπικό στην πλατφόρμα με φωτεινούς δείκτες έδιναν σήμα στον οδηγό να αναχωρήσει είτε μετέφεραν το σήμα του φρουρού στον οδηγό. Αυτό έγινε αντιληπτό από το προσωπικό στο σταθμό του Reading, την πρώτη στάση και στάλθηκε σήμα και στους υπόλοιπους σταθμούς απ' όπου θα πέρναγε η αμαξοστοιχία ώστε να κάνουν τις απαραίτητες ρυθμίσεις για την αναγγελία του τραίνου. Η δεύτερη βλάβη ήταν πιο σοβαρή και είχε επιπτώσεις στην ασφάλεια. Το Αυτόματο Σύστημα Προειδοποίησης (ΑΣΠ-Automatic Warning System) στην μηχανή 43173 δεν λειτουργούσε. Ο Tunnock το είχε "απομονώσει". Το ΑΣΠ λειτουργούσε κανονικά μέχρι τον σταθμό Old Oak Common. Όσο βρισκόταν, όμως, ακόμα στον σταθμό ο οδηγός διαπίστωσε ότι δεν μπορούσε να το ακυρώσει. Έτσι, έπρεπε να απομονώσει το σύστημα προκειμένου να απελευθερώσουν τα φρένα. (Uff, 2000, σελ.2)

Η βλάβη στο ΑΣΠ είχε αναφερθεί στις 18 Σεπτεμβρίου, αλλά οι δοκιμές στο κέντρο συντήρησης κατά τη διάρκεια της νύχτας δεν έδειξαν κανένα σφάλμα και η αμαξοστοιχία δόθηκε προς χρήση. Ο οδηγός Tunnock ανέφερε το πρόβλημα τόσο

στον Επόπτη Επιχειρήσεων στο Paddington, αλλά και μέσω τηλεφώνου στην GWT. Ωστόσο, φαίνεται ότι δεν το ανέφερε όπως απαιτούσαν οι κανόνες στη Signalman, ενώ ούτε η Railtrack γνώριζε για τη βλάβη. Επιπλέον, το Swindon Control φαίνεται ότι παρέβλεψε ή έχασε τα μηνύματα που έστειλε ο οδηγός από το Swansea, ενώ οι τεχνικοί από την GWT, οι οποίοι εξέτασαν το τρένο στο Swansea, δεν προσπάθησαν να επισκευάσουν το ΑΣΠ και δεν έκαναν καμία ενέργεια για να αποσυρθεί το τρένο από την υπηρεσία. (Uff, 2000, σελ.ii)

Η απόφαση να κινηθεί η εμπορική αμαξοστοιχία κατά μήκος των Κύριων Γραμμών Πάνω και Κάτω πάρθηκε στο IECC (Integrated Electronic Control Centre-Ολοκληρωμένο Ηλεκτρονικό Κέντρο Ελέγχου) του Slough. Η απόφαση ήταν σύμφωνη με τους ισχύοντες κανόνες. Ο οδηγός Harisson, ο οποίος ανέλαβε την αμαξοστοιχία από τον σταθμό Old Oak Common δούλευε εντός των καθοριζόμενων από τον νόμο ωρών εργασίας και δεν είχε οδηγήσει διάστημα πέραν του κανονικού πριν το συμβάν. Ωστόσο, δεν είχε οδηγήσει προηγουμένως υπερταχεία χωρίς να λειτουργεί το ΑΣΠ. Ουσιαστικά, κανένας οδηγός της GWT δεν είχε εκπαιδευτεί στο να οδηγεί υπερταχεία χωρίς ΑΣΠ, καθώς, μέχρι το 1997, επικρατούσαν διαφορετικές απόψεις στον κλάδο ως προς το αν το ΑΣΠ ήταν απλώς ένα βοήθημα για την οδήγηση, η οποία έπρεπε να εξαρτάται από την ικανότητα του ίδιου οδηγού, ή αν θα έπρεπε να θεωρηθεί ως απαραίτητη συσκευή ασφαλείας. (Uff, 2000, σελ. ii &2)

Κατά τη στιγμή της σύγκρουσης η διασταύρωση προστατευόταν από 3 σήματα, το SN254 σε κόκκινη ένδειξη, το SN270 σε κίτρινη και το SN280 σε διπλή κίτρινη. Στην σιδηροδρομική γραμμή δεν βρέθηκαν σφάλματα και τα σήματα που οδηγούσαν μέχρι το σημείο της σύγκρουσης φαίνεται να ήταν όλα επαρκώς ορατά. Η εμπορική αμαξοστοιχία της EWS κινούταν κατά μήκος των Κύριων Γραμμών Πάνω και Κάτω υπό τον έλεγχο των σημάτων ενώ η υπερταχεία πλησίαζε. Σε αυτήν την περίπτωση, ο οδηγός της υπερταχείας Larry Harrison εικάζεται ότι δεν έλαβε υπόψη του τα προειδοποιητικά σήματα SN280 ή 270. (Uff, 2000, σελ. i)

Κύρια αιτία του ατυχήματος θεωρείται ότι ήταν η αποτυχία του οδηγού Harrison να αντιδράσει στα δύο προειδοποιητικά σήματα. Άλλες αιτίες του ατυχήματος ήταν η αποτυχία του συστήματος συντήρησης της GWT να εντοπίσει και να επιδιορθώσει τη βλάβη στο ΑΣΠ, η αποτυχία της GWT να αντιδράσει στην απομόνωση του ΑΣΠ και

η αποτυχία της Railtrack να θέσει σε ισχύ κανόνες για να εμποδίσει την κανονική λειτουργία υπερταχείας με απομονωμένο ΑΣΠ. (Uff, 2000) Ο Ρυθμιστής Tom Winsor ανέφερε, τέλος, ότι η πραγματική αιτία του ατυχήματος ήταν «η μετάβαση από το ολοκληρωμένο σύστημα της British Rail στο κατακερματισμένο σύστημα της Railtrack». (Bagwell, 2004, σελ. 117)

3.7.2. Το Σιδηροδρομικό Ατύχημα στο Ladbroke Grove, 1999

Στις 5 Οκτωβρίου 1999 στη διασταύρωση του Ladbroke Grove, 2 μίλια περίπου δυτικά από το σταθμό του Paddington, στο Λονδίνο, συγκρούστηκαν με μεγάλη ταχύτητα δύο αμαξοστοιχίες, οι οποίες λειτουργούσαν από την Thames Trains και τη First Great Western (FGW). Η σύγκρουση προκάλεσε τον θάνατο 31 ατόμων, στα οποία συμπεριλαμβάνονταν και οι μηχανοδηγοί των τρένων, αλλά και σοβαρούς τραυματισμούς σε πάνω από 400 άτομα. Από τα 31 άτομα τα 24 επέβαιναν στην υπερταχεία της Thames Trains και 7 στην υπερταχεία της FGW. (Cullen, 2001, σελ. 7& 29)

Την ημέρα του συμβάντος, η υπερταχεία της Thames Trains, με οδηγό τον Michael Hodder, έφυγε από τον σταθμό του Paddington στις 8:06 με κατεύθυνση το Bedwyn στο Wiltshire. Στις 8:08:25, περίπου, πέρασε το σήμα SN109 στην εξέδρα 8 με κόκκινη ένδειξη Κινδύνου, ταξιδεύοντας με 41 mph. Η υπερταχεία είχε περάσει, επίσης, την προηγούμενη ένδειξη, SN87 με ένδειξη μονή κίτρινη. Περαιτέρω, η κατάσταση των σημείων πέρα από το SN109 ήταν τέτοια που η υπερταχεία έπρεπε απαραίτητα να κινηθεί προς την Ανοδική Κύρια Γραμμή. Εν τω μεταξύ, η υπερταχεία της FGW πλησίαζε στην Ανοδική Κύρια Γραμμή με σήματα πράσινης ένδειξης. Ωστόσο, λίγο πριν τη συντριβή ο υπεύθυνος για τα σήματα στο IECG στο Slough, ο οποίος παρακολουθούσε την πορεία των τρένων, γύρισε το σήμα SN120 στην κόκκινη ένδειξη προς την κατεύθυνση της υπερταχείας της FGW. Και οι δύο μηχανοδηγοί ενεργοποίησαν τα φρένα τους, αλλά δεν αποτράπηκε η σύγκρουση, η οποία πραγματοποιήθηκε με ταχύτητα 130 mph. Μετά το συμβάν ξέσπασε φωτιά, η οποία προκλήθηκε από τη διασπορά και την ανάφλεξη των καυσίμων. (Cullen, 2001, σελ.1)

Η κύρια αιτία της σύγκρουσης ήταν ότι ο οδηγός της υπερταχείας της Thames Trains δεν σταμάτησε στην ένδειξη του σήματος SN109 και δεν προσπάθησε να σταματήσει στη συνέχεια, μέχρι που η σύγκρουση ήταν αναπόφευκτη. Ο οδηγός διαπέρασε το σήμα SN109 με κόκκινη ένδειξη, η οποία υποδείκνυε ότι δεν υπήρχε ελεύθερη γραμμή για το τραίνο του. Είχε περάσει, επίσης, το σήμα SN63 (1117m πριν) με διπλή κίτρινη ένδειξη και το SN87 (637m πριν) με μονή κίτρινη ένδειξη. Και στα τρία αυτά σήματα είχε ακυρώσει την κόρνα του ΑΣΠ, η οποία ηχούσε πριν την προσέγγιση του σήματος. Επιπλέον, όμως, η υπερταχεία της Thames Trains δεν ήταν εξοπλισμένη με σύστημα προστασίας για την ενεργοποίηση των φρένων, ως τελευταία ασπίδα προστασίας για σήματα που διαπερνούνταν σε Κίνδυνο. (Cullen, 2001, σελ. 51)

Η κυβέρνηση είχε αποφασίσει το 1995 να διακόψει, σε εθνικό επίπεδο, την τοποθέτηση του συστήματος της Αυτόματης Προστασίας των Τραίνων (Automatic Train Protection), το οποίο είχε προταθεί μετά τη σύγκρουση στο Clapham Junction το 1988¹¹, λόγω του μεγάλου κόστους. (Mutttram, 2003, σελ.7) Κατά συνέπεια, η ασφάλεια όσων επέβαιναν στην υπερταχεία, αλλά και σε οποιοδήποτε άλλο τραίνο εξαρτιόταν από την επαγρύπνηση, την παρατήρηση και τις αντιδράσεις του οδηγού. (Cullen, 2001, σελ. 51)

Η έρευνα που διεξήχθη μετά το ατύχημα κατέδειξε ότι υπήρχε δυσκολία στην αναγνώριση των σημάτων που βρίσκονταν μεταξύ του Paddington και του Ladbroke Grove και ιδίως εκείνων που αφορούσαν την εξέδρα 8. Το σήμα SN109, για παράδειγμα, είχε διαπεραστεί με ένδειξη Κινδύνου οκτώ φορές από τον Αύγουστο του 1993. Απ' την άλλη, ο μηχανοδηγός ήταν καλά εκπαιδευμένος, αλλά η εμπειρία του ήταν μικρή και υπήρχαν σημαντικές ελλείψεις στην κατάρτιση του, ενώ από την Thames Trains αναγνωρίστηκε ότι δεν είχε λάβει αρκετές πληροφορίες σχετικά με τα σήματα που είχαν διαπεραστεί σε ένδειξη Κινδύνου και η αξιολόγηση των γνώσεων

¹¹ Την Δευτέρα 12 Δεκεμβρίου, 1988, στις 08:10 π.μ, μια πλήρης αμαξοστοιχία του προαστιακού χτύπησε με μεγάλη ταχύτητα στο πίσω μέρος μίας άλλης αμαξοστοιχίας, η οποία ήταν σταθμευμένη στο μηχανοστάσιο νότια του σταθμού Clapham Junction. Λόγω της σύγκρουσης η πρώτη αμαξοστοιχία έγειρε στα δεξιά και χτύπησε μία τρίτη, η οποία κινούταν στο αντίθετο ρεύμα. Ως αποτέλεσμα του ατυχήματος 35 άτομα έχασαν τη ζωή τους και περίπου 500 τραυματίστηκαν, 69 από τους οποίους σοβαρά. (Hidden, 1989, σελ.1)

του σχετικά με τις διαδρομές δεν κάλυπταν το τμήμα μεταξύ Paddington και Ladbroke Grove. (Cullen, 2001, σελ.2)

Περαιτέρω, διαπιστώθηκε ότι από την πλευρά της Railtrack υπήρχε μόνιμη αδυναμία να συγκληθούν επιτροπές επιθεώρησης σημάτων, λόγω των αλλαγών στα σήματα και της επανειλημμένης παράβλεψης τους σε ένδειξη Κινδύνου. Αυτό οφειλόταν τόσο στην αδυναμία της διαχείρισης της σηματοδότησης όσο και στις ανεπαρκείς διαδικασίες. Εάν μια επιτροπή επιθεώρησης σήματος είχε δει το SN109 θα είχε βρει ότι δεν ήταν συμβατό με τα πρότυπα του Ομίλου Σιδηροδρόμων σε αρκετά σημεία και ότι η ορατότητά του από τα διερχόμενα τρένα ήταν οριακή. Υπήρχε, επίσης, μια συνεχής αδυναμία να πραγματοποιηθεί αξιολόγηση του κινδύνου με οποιαδήποτε διαθέσιμη μέθοδο. Στα χρόνια που προηγήθηκαν της συντριβής, είχαν προταθεί διάφορα μέτρα για τη βελτίωση της ασφάλειας. Πολύ λίγα, ωστόσο είχαν επιτευχθεί. Τα περισσότερα μέτρα δεν εφαρμόστηκαν με το επιχείρημα ότι θα επηρέαζαν τις λειτουργικές επιδόσεις. (Cullen, 2001, σελ.3)

Η έρευνα κατέληξε σε δεκατέσσερις συστάσεις προς την Railtrack, η οποία, ωστόσο, απέτυχε να εφαρμόσει επτά από τα εννέα που αναμένονταν από αυτήν, ενώ δεν προέβλεπε κάποιον μηχανισμό για την επιβολή των διορθωτικών μέτρων. (Bagwell, 2004, σελ.118)

3.7.3. Ο Εκτροχιασμός Τραίνου στο Hatfield, 2000

Την Τρίτη 17 Οκτωβρίου 2000, στις 12:23, ένα τρένο ID38, το οποίο ταξίδευε από τον σταθμό Kings Cross του Λονδίνου στο Leeds, εκτροχιάστηκε περίπου 0,5 μίλια (0,8 χιλιόμετρα) νότια του σταθμού Hatfield. Η αμαξοστοιχία, η οποία λειτουργούσε από την εταιρεία Great North Eastern Railway (GNER) μετέφερε 170 επιβάτες και 12 άτομα προσωπικό. Τέσσερις επιβάτες σκοτώθηκαν και πάνω από εβδομήντα άνθρωποι τραυματίστηκαν, τέσσερις σοβαρά, μεταξύ των οποίων και δύο άτομα του προσωπικού. (ORR, 2006α, σελ.1)

Η καταστροφή στο Hatfield ήταν σχεδόν αναμενόμενη λόγω της κακής διαχείρισης της γραμμής από το σταθμό Kings Cross έως στο Leeds, ενώ, παράλληλα, υπήρχε επείγουσα ανάγκη για την αντικατάσταση των σιδηροτροχιών σε πολλά σημεία κατά

μήκος της διαδρομής. Περαιτέρω, από τα πρακτικά του ατυχήματος προέκυψε ότι ο κανονισμός για το συγκεκριμένο τμήμα της γραμμής ήταν 115 μίλια/ώρα μέγιστης ταχύτητας. Δεν έγινε γνωστό αν ο οδηγός είχε επίγνωση αυτού του ορίου, αλλά το ταχύμετρο της ατμομηχανής έδειξε ότι ο κινητήρας κινούταν με 117 μίλια/ώρα. Τέλος, αναγνωρίστηκε ότι οι αρμόδιοι στο Kings Cross δεν έπρεπε να είχαν επιτρέψει στον οδηγό να οδηγήσει την αμαξοστοιχία στο συγκεκριμένο τμήμα του δικτύου, γιατί η κατάρτισή του ήταν ελλιπής. (Bagwell, 2004, σελ.118) Ωστόσο, η ταχύτητα και ο τρόπος με τον οποίο οδηγήθηκε το τραίνο θεωρήθηκε ότι δεν συνέβαλαν στον εκτροχιασμό, ενώ, δεν υπήρξε, επίσης, καμία ένδειξη ότι είχαν αγνοηθεί τα σήματα στην περιοχή ή ότι το σύστημα σηματοδότησης είχε αποτύχει.(ORR, 2006a, σελ.4)

Ως κύρια αιτία του εκτροχιασμού του τραίνου θεωρήθηκε το σπάσιμο και ο συνεπακόλουθος κατακερματισμός της υπερυψωμένης σιδηροδρομικής γραμμής πάνω στη χαμηλή γραμμή γρήγορης ταχύτητας στη στροφή του Welham Green. Η αστοχία του σιδηρόδρομου ήταν αποτέλεσμα της παρουσίας πολλών και προ-υπάρχουσων ρωγμών κόπωσης στις ράγες. (ORR, 2006a, σελ.3)

Από την έρευνα που πραγματοποιήθηκε από την Επιτροπή Υγείας και Ασφάλειας, ως υποκείμενη αιτία της αστοχίας προσδιορίστηκε, η αποτυχία της εταιρείας συντήρησης, που εκείνη τη χρονική στιγμή ήταν η Balfour Beatty Rail Maintenance Ltd (BBRML) να διαχειριστεί αποτελεσματικά, σύμφωνα με τα πρότυπα του κλάδου, την επιθεώρηση και τη συντήρηση των σιδηροδρομικών γραμμών στον τόπο του ατυχήματος. (ORR, 2006a, σελ.4)

Η BBRML είχε συμβατική σχέση με την Railtrack για τη συντήρηση του συνόλου των υποδομών, των βαγονιών, των σιδηροδρομικών γραμμών και της σηματοδότησης στο ECML (East Coast Main Line). Η Railtrack, ωστόσο, παρέλειψε να εφαρμόσει πλήρως και αποτελεσματικά όλα τα αναγκαία συστήματα παρακολούθησης και διαχείρισης των ρυθμίσεων που είχε στη διάθεσή της για να εξασφαλίσει ότι BBRML πληρούσε τις συμβατικές προδιαγραφές σχετικά με την ποιότητα της συντήρησης. Η έρευνα διαπίστωσε, επίσης, ότι η Railtrack plc, απέτυχε στο να εφαρμόσει μια αποτελεσματική διαδικασία ανανέωσης των σιδηροδρομικών γραμμών κομμάτι αυτό του σιδηροδρομικού δικτύου. (ORR, 2006a, σελ. 4&79) Συγκεκριμένα, ένα εσωτερικό έγγραφο που είχε σταλεί από την εταιρεία στην Railtrack αποκάλυπτε ότι

σε δύο διαφορετικές περιπτώσεις είχε γίνει σύσταση για επείγουσα αντικατάσταση της σιδηροδρομικής γραμμής κοντά στο Hatfield. Οι προειδοποιήσεις όμως αγνοήθηκαν. (Bagwell, 2004, σελ.118)

Ο λόγος ήταν, ότι στο εσωτερικό της Railtrack δεν υπήρχε καθιερωμένο σύστημα για την επιθεώρηση του συνολικού αριθμού και του είδους των ελαττωμάτων των σιδηροδρομικών γραμμών που παρουσιάζονταν στις υποδομές υπό τον έλεγχό της ανά πάσα στιγμή. Η βάση δεδομένων της Railtrack ήταν ελλιπής και ανακριβής σχετικά με τις υποδομές που περιελάμβανε, την κατάστασή τους και την αναμενόμενη ημερομηνία ανανέωσής τους. (ORR, 2006a, σελ.110)

Επιπλέον, την χρονική περίοδο που συνέβη ο εκτροχιασμός και σχεδόν για τα δύο προηγούμενα χρόνια, η νοοτροπία μέσα στη Railtrack, η οποία έθετε το πλαίσιο για τη λήψη των αποφάσεων σχετικά με την ασφάλεια και τις επιδόσεις, ήταν προσανατολισμένη υπέρ της απόδοσης. Πιο συγκεκριμένα, ήταν φανερή μία σαφής στροφή προς την ελαχιστοποίηση των καθυστερήσεων των τρένων και την ποσοτικοποίηση των αστοχιών όσον αφορά τις σιδηροδρομικές γραμμές βάσει των σπασμένων σιδηροτροχιών, η οποία, ωστόσο, απέτυχε να αξιολογήσει την κακή ποιότητα της συντήρησης, η οποία ήταν και η αιτία της θραύσης των σιδηροτροχιών.(ORR, 2006a, σελ.123)

Τον Δεκεμβρίου του 1998, η πρόεδρος της Επιτροπής Μεταφορών της Βουλής των Κοινοτήτων (House of Commons Transport Committee), Gwenneth Dunwoody, εξέδωσε μία έκθεση στην οποία δήλωνε ότι « οι εργολάβοι της Railtrack δεν ελέγχονταν και ότι η Επιτροπή Υγείας και Ασφάλειας έπρεπε να είναι πιο δραστήρια όσον αφορά την παρακολούθηση της δουλειάς των ανάδοχων εταιρειών». Η έκθεση σχολίαζε, επίσης, ότι « οι επιδόσεις της Railtrack δεν ήταν αποδεκτές και η διαχείρισή της όσον αφορά τους ανάδοχους ήταν θλιβερή ». (Bagwell, 2004, σελ.118)

Μετά το Hatfield το διοικητικό συμβούλιο της Railtrack πανικοβλήθηκε και διέταξε σοβαρούς περιορισμούς στην ταχύτητα σε πάνω από 100 σημεία του σιδηροδρομικού δικτύου, επιβάλλοντας έκτακτα όρια ταχύτητας έως και 20 χιλ την ώρα στα ελαττωματικά σημεία επαφής των σιδηροδρομικών γραμμών σε όλο το δίκτυο, περιλαμβάνοντας σιδηροδρομική γραμμή 200 χιλ. Το αποτέλεσμα ήταν η επέκταση

της διάρκειας του ταξιδιού σε μη ανεκτό βαθμό και η κατάρρευση του χρονοδιαγράμματος. (Muttram, 2003, σελ.8) Ο Gerald Corbett, γενικός διευθυντής της Railtrack, προσφέρθηκε να παραιτηθεί και η παραίτησή του έγινε δεκτή. Ωστόσο, του ζητήθηκε να το αναβάλει για τρεις μήνες, οπότε υπήρχε η ελπίδα η τιμή της μετοχής της Railtrack να έχει ανακάμψει. (Bagwell, 2004, σελ.118)

3.7.4. Το Σιδηροδρομικό Ατύχημα στο Potter's Bar, 2002

Το περιστατικό αφορούσε μία ηλεκτρική αμαξοστοιχία κατηγορίας 365, η οποία αποτελούνταν από 4 βαγόνια και λειτουργούσε από την εταιρεία West Anglia Great Northern (WAGN). (ORR, 2002b, σελ.2)

Σύμφωνα με τα πρακτικά του ατυχήματος, καθώς το δρομολόγιο των 12:45 από τον σταθμό του Kings Cross προς τον σταθμό του Kings Lynn πλησίαζε τον σταθμό του Potters Bar, βάσει σαφών σημάτων, με ταχύτητα περίπου 100 μίλια/ώρα, το πίσω μέρος του τρίτου βαγονιού και το μπροστινό μέρος του τέταρτου βαγονιού της αμαξοστοιχίας εκτροχιάστηκαν. Και τα δύο βαγόνια συνέχισαν να κινούνται σε ευθεία γραμμή εκτροχιασμένα προς τα αριστερά. Στη συνέχεια, το πίσω μέρος του τέταρτου βαγονιού έγρειρε στα αριστερά προς την Καθοδική Γραμμή Χαμηλής Ταχύτητας και εκτροχιάστηκε στο σημείο διαχωρισμού των σιδηροδρομικών γραμμών. Επιπλέον, το τελευταίο βαγόκι χτύπησε τη γέφυρα στο νότιο άκρο του σταθμού Potters Bar και αποκολλήθηκε από το υπόλοιπο τρένο, σταματώντας τελικά στις δύο αποβάθρες του σταθμού κάτω από τους θόλους των πλατφόρμων. Τα τρία πρώτα βαγόνια της αμαξοστοιχίας σταμάτησαν στα βόρεια του σταθμού. Έξι επιβάτες του τρένου έχασαν τη ζωή τους, ενώ άλλοι υπέστησαν σοβαρούς τραυματισμούς. Σκοτώθηκε, επίσης, ένας πεζός από τα συντρίμια που έπεσαν από τη γέφυρα στον δρόμο από κάτω. (RSSB, 2005, σελ.1)

Η έρευνα που πραγματοποιήθηκε μετά το συμβάν δεν φανέρωσε στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι υπήρχαν σφάλματα στον τρόπο με τον οποίο οδηγούταν το τρένο ή στη σηματοδότηση (ORR, 2002b, σελ.2), ενώ η ομάδα, η οποία διεξήγαγε την έρευνα, δεν μπόρεσε να αποδείξει με βεβαιότητα πώς οι μπροστινές και οι πίσω μπάρες ρύθμισης του βαγονιού κατέληξαν στην κατάσταση στην οποία βρέθηκαν μετά την εκτροχιασμό. (RSSB, 2005, σελ.2) Οι πρώτες ενδείξεις ήταν ότι ο

εκτροχιασμός προκλήθηκε από την αστοχία μίας σειράς σημείων νότια του σταθμού. (ORR, 2002b, σελ.2)

Ως ένας παράγοντας του ατυχήματος θεωρήθηκε η μέθοδος που ακολουθούταν πριν από το ατύχημα για τη διατήρηση και την ανανέωση του προσωπικού που ήταν υπεύθυνο για την τοποθέτηση και την επιθεώρηση των παξιμαδιών στις μπάρες ρύθμισης των βαγονιών, η οποία αποδείχθηκε ότι συνέβαλε στη χαλάρωση τούς. (RSSB, 2005, σελ.2) Το ατύχημα συνέβη όταν σπάσανε τα σημεία σύνδεσης κάτω από το τελευταίο βαγόني της αμαξοστοιχίας. Από την έρευνα αποκαλύφθηκε ότι η ομάδα συντήρησης της ανάδοχης εταιρείας είχε βρει δύο αποσυνδεδεμένα μπουλόνια μεταξύ των σιδηροτροχιών και τα είχε βιδώσει ξανά. Ο επιθεωρητής, ο οποίος πέρασε πάνω από τη γραμμή αργότερα, δεν παρατήρησε κάποια βλάβη. Όταν εξετάστηκε η σιδηροδρομική γραμμή μετά τη συντριβή, τέσσερις βίδες βρέθηκαν σκόρπιες στο πεδίο και η γνωμάτευση που σχηματίστηκε ομόφωνα ήταν ότι οι δύο άνδρες που είχαν βιδώσει τα παξιμάδια δεν είχαν κάνει τη δουλειά σωστά, κάτω από την πίεση να τελειώσουν γρήγορα. (Bagwell, 2004, σελ.118-119)

Η μέθοδος αυτή προέκυψε, καθώς από την πρώτη εισαγωγή των εν λόγω παξιμαδιών από την BR τη δεκαετία του 1980, οι μηχανικοί που χρησιμοποιούνταν για να ασφαλίσουν τα παξιμάδια δεν γίνονταν πλήρως κατανοητοί από τους υπεύθυνους για την εγκατάσταση και τη συντήρηση τους. Επιπλέον, δεν είχε εκτιμηθεί σωστά η ανάγκη υιοθέτησης μίας αποτελεσματικής διαδικασίας σύσφιξης, η οποία θα πληρούσε τις απαιτήσεις του σχεδιασμού των μπάρων ρύθμισης των βαγονιών. Γι' αυτόν το λόγο, καμιά διαδικασία δεν είχε γραφτεί για την εγκατάσταση των μπάρων ρύθμισης στα βαγόνια και κατά συνέπεια δεν είχε αναπτυχθεί σχετικό πρόγραμμα εκπαίδευσης, ενώ και από την έρευνα διαπιστώθηκε ότι το προσωπικό δεν είχε λάβει ειδική εκπαίδευση σε σχέση με τις μπάρες ρύθμισης του βαγονιού. (RSSB, 2005, σελ.2)

Περαιτέρω, ο μηχανοδηγός της ηλεκτρικής αμαξοστοιχίας ανέφερε ότι το σήμα K539 άλλαξε από πράσινο σε κόκκινο και πάλι σε πράσινο καθώς το περιστατικό

εκτυλισσόταν. Αναφέρθηκε, επίσης, στην HMRI¹² ότι ο οδηγός αφού σταμάτησε την αμαξοστοιχία προστατεύεσαι τη γραμμή από επερχόμενα τρέινα τοποθετώντας κυκλικούς συνδέσμους στις σιδηροτροχιές σύμφωνα με τους κανόνες λειτουργίας. (ORR, 2002b, σελ.3)

Εν τέλει, οι ευθύνες αποδόθηκαν στο σύστημα διαχείρισης του τομέα της συντήρησης. Αυτό που συνέβη ουσιαστικά οφειλόταν στις ρυθμίσεις των τεχνικών συμβούλων για τις προσλήψεις και τις απολύσεις των ομάδων συντήρησης. Σύμφωνα με τη British Rail οι ομάδες συντήρησης απασχολούνταν "κατ' οίκον": συνδέονταν με ένα συγκεκριμένο τμήμα του δικτύου και εξοικειώνονταν με αυτό. Χαρακτηριστικό παράδειγμα της αποξενωμένης διαχείρισης αποτέλεσε, επίσης, το γεγονός ότι στελέχη της Railtrack στο Euston δεν γνώριζαν την τραγωδία που εκτυλισσόταν στο Potters Bar. (Bagwell, 2004, σελ.118-119)

Η τραγωδία πυροδότησε, τέλος, μια έντονη συζήτηση σχετικά με το αν οι ιδιωτικές εταιρείες συντήρησης έδιναν αρκετή προσοχή στην κατάρτιση του προσωπικού που απασχολούσαν και την ασφάλεια. (Wikipedia, 2012i) Σύμφωνα με τον ιστορικό Terry Gourvish, αυτό που συνέβη στο Potters Bar ήταν « μια αποτυχία συντήρησης καταστροφικών διαστάσεων που έθετε υπό αμφισβήτηση ολόκληρο το σύστημα της συντήρησης των σιδηροδρομικών γραμμών ». Είναι χαρακτηριστικό, ότι από τη στιγμή που η Railtrack αντικατέστησε τη British Rail είχαν γίνει επανειλημμένες προειδοποιήσεις από εκείνους που απασχολούνται στον κλάδο ότι οι σιδηρόδρομοι δεν ήταν ασφαλείς. Αν και στην πραγματικότητα όσοι ταξίδευαν οδικώς είχαν σαράντα φορές περισσότερες πιθανότητες να σκοτωθούν ή να τραυματιστούν κατά τη διάρκεια του ταξιδιού τους, από ό, τι όσοι ταξίδευαν με τρέινο, το σημαντικότερο ήταν η αντίληψη της ασφάλειας: μέχρι τη στιγμή του ατυχήματος (στο Potter's Bar)

¹² Η Επιθεώρηση Σιδηροδρόμων της Αυτού Μεγαλειότητας (HMRI: Her Majesty's Railway Inspectorate) ιδρύθηκε το 1840 και αποτελούσε τον βρετανικό οργανισμό που ήταν υπεύθυνος για την εποπτεία της ασφάλειας των σιδηροδρόμων της Βρετανίας και των τραμ. Αρχικά ήταν ένα ξεχωριστό μη-τμηματικό δημόσιο όργανο. Από το 1990 μέχρι τον Απρίλιο του 2006 αποτέλεσε μέρος της Επιτροπής Υγείας και Ασφάλειας, στη συνέχεια μεταφέρθηκε στο Γραφείο του Ρυθμιστικού Φορέα Σιδηροδρόμων και τελικά έπαυε να υπάρχει το Μαΐου του 2009, όταν μετονομάστηκε σε Διεύθυνση Ασφάλειας. Βλ. Πίνακα στα Παραρτήματα: Η εξέλιξη του ρυθμιστικού πλαισίου για την ασφάλεια στη Μ. Βρετανία. (Wikipedia, 2012j)

οι ταξιδιώτες είχαν καταλάβει ότι « το τραίνο ήταν πιο ασφαλές, αλλά πλέον αμφέβαλλαν αν είναι ». (Bagwell, 2004, σελ.119)

3.8. Η Νοοτροπία της Ασφάλειας ως Παράγοντας Ανησυχίας στο Βρετανικό Σιδηροδρομικό Δίκτυο

Στην ενότητα αυτή μελετάται η έννοια και η σημασία του όρου « νοοτροπία της ασφάλειας¹³», καθώς θεωρείται ότι αποτέλεσε έναν από τους παράγοντες που οδήγησαν στην αντίληψη ότι το βρετανικό σιδηροδρομικό δίκτυο έπαψε να είναι ασφαλές μετά την ιδιωτικοποίηση του.

3.8.1. Ο Ορισμός της Νοοτροπίας της Ασφάλειας και ο Ρόλος της

Στον όρο «νοοτροπία της ασφάλειας¹⁴» έχουν δοθεί οι ακόλουθοι ορισμοί: «ένα ιδεατό σύστημα εννοιών, το οποίο ασχολείται με τα πρότυπα, τις πεποιθήσεις, τους ρόλους και τις πρακτικές που χρησιμοποιούνται στη διαχείριση των καταστροφών και των κινδύνων », « οι συμπεριφορές, οι πεποιθήσεις, οι αντιλήψεις και οι αξίες που μοιράζονται οι εργαζόμενοι σε σχέση με την ασφάλεια» και «οι υποκείμενες πεποιθήσεις και θεωρίες που αναπτύσσονται σε μία οργάνωση ή ανάμεσα σε μια υποομάδα σχετικά με τον κίνδυνο και την ασφάλεια, περιλαμβάνοντας τον τρόπο που αντιμετωπίζονται τα θέματα αυτά και την προτεραιότητα που αποδίδεται σε αυτά στον προσδιορισμό της ημερήσιας συμπεριφοράς ». (Clarkef, 1998, σελ.286)

Δηλαδή, ο όρος νοοτροπία της ασφάλειας, εξηγεί γενικά πώς η ασφάλεια τοποθετείται ως προτεραιότητα στο πλαίσιο ενός οργανισμού, αντανακλάται στις αποφάσεις και τις πολιτικές του οργανισμού και φιλτράρεται μέσω αυτών σε κάθε πτυχή της επιχειρησιακής απόδοσης. (Farrington- Darby, et. al., 2005, σελ.40)

¹³ Διευκρινίζεται ότι ο όρος «νοοτροπία της ασφάλειας» αποτελεί μετάφραση του αγγλικού όρου “safety culture”, κατά τους συγγραφείς της εργασίας. Η βιβλιογραφική έρευνα δεν ανέδειξε επίσημο έγγραφο με ελληνική μετάφραση του όρου.

¹⁴ Η εκτεταμένη χρήση του όρου «νοοτροπία της ασφάλειας» μπορεί να αποδοθεί στο ατύχημα του Τσερνομπίλ και στην ανταπόκριση των δυτικών πυρηνικών βιομηχανιών στις ανθρώπινες προϋποθέσεις σε παρόμοιες περιπτώσεις. (Jeffcott, et.al., 2006, σελ.1106)

Επιπλέον, σύμφωνα με έναν άλλο ορισμό που έχει δώσει η Συμβουλευτική Επιτροπή Υγείας και Ασφάλειας για την Ασφάλεια των Πυρηνικών Εγκαταστάσεων (HSC's Advisory Committee on the Safety of Nuclear Installations), « η νοοτροπία της ασφάλειας ενός οργανισμού είναι το προϊόν των ατομικών και ομαδικών αξιών, στάσεων, αντιλήψεων, ικανοτήτων και συμπεριφορών που καθορίζουν τη δέσμευση, τα πρότυπα και την επάρκεια ενός οργανισμού ως προς την υγεία και τη διαχείριση της ασφάλειας. Οι οργανισμοί με θετική νοοτροπία ασφάλειας χαρακτηρίζονται από επικοινωνία που βασίζεται στην αμοιβαία εμπιστοσύνη, στις κοινές αντιλήψεις όσον αφορά τη σημασία της ασφάλειας και στην εμπιστοσύνη στην αποτελεσματικότητα των προληπτικών μέτρων ». (HSE, 2009, σελ. 39-40).

Περαιτέρω, ο Pidgeon και ο O'Leary προσδιόρισαν τέσσερις βασικές πτυχές της «θετικής» νοοτροπίας της ασφάλειας. Αυτές είναι: η δέσμευση της διοίκησης για ασφάλεια (και με λόγια και με δράσεις), η από κοινού φροντίδα και μέριμνα για τους κινδύνους διανεμημένη σε όλα τα επίπεδα ενός οργανισμού, τα πρότυπα και οι κανόνες που επιτρέπουν μια ευέλικτη προσέγγιση της αντιμετώπισης- σαφώς καθορισμένων ή/και όχι- επικίνδυνων συνθηκών και, τέλος, ο προβληματισμός για πρακτική (ή οργανωτική) μάθηση μέσα από διαδικασίες όπως η παρακολούθηση, η ανάλυση περιστατικών και η ανατροφοδότηση των συστημάτων. (Jeffcott, et. al., 2006, σελ.1106)

Παράλληλα, ο Reason εντόπισε τέσσερις κρίσιμες συνιστώσες: μία νοοτροπία αναφοράς, μία νοοτροπία δικαίου, μία νοοτροπία ευελιξίας και μία νοοτροπία μάθησης. Αυτές οι συνιστώσες αλληλεπιδρούν για να δημιουργήσουν μια τεκμηριωμένη νοοτροπία, η οποία αντιμετωπίζει καλύτερα τα «οργανωτικά ατυχήματα». Ειδικότερα, η νοοτροπία της αναφοράς βασίζεται στην καλλιέργεια μιας ατμόσφαιρας μεταξύ του προσωπικού που βρίσκεται στην πρώτη γραμμή δράσης, η οποία ενθαρρύνει την αναφορά όλων των ατυχημάτων / συμβάντων. Η νοοτροπία του δικαίου επιδιώκει να ορίσει επισήμως το όριο μεταξύ των υπαίτιων και μη πράξεων, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι κοινοποιούνται ελεύθερα όσο το δυνατόν περισσότερες πληροφορίες σχετικές με την ασφάλεια. Η νοοτροπία της ευελιξίας βασίζεται στην ικανότητα ενός οργανισμού να μετατοπίζεται από τον «συμβατικό ιεραρχικό τρόπο σε μια πιο επίπεδη επαγγελματική δομή, όπου ο έλεγχος περνά στους εμπειρογνώμονες που βρίσκονται στο πεδίο» σε περιόδους κρίσης. Τέλος, η

νοοτροπία της μάθησης σημαίνει την καθολική δέσμευση στην πιο κατάλληλη χρήση δεδομένων σχετικών με την ασφάλεια, τα οποία είναι πλέον κατάλληλα για τη μείωση του κινδύνου. (Jeffcott, et. al., 2006, σελ.1106)

Η προώθηση μιας θετικής νοοτροπίας ασφάλειας θεωρείται ως ο πλέον βιώσιμος τρόπος διαχείρισης των κινδύνων, δημιουργώντας μια νοοτροπία μέσα σε μια οργάνωση όπου ο καθένας προσωπικά συμμετέχει στην εξασφάλιση της ασφάλειας και όπου οι αξίες της ασφαλείας είναι εμφανείς σε κάθε δραστηριότητα, από τη γενική πολιτική της εταιρείας και τις φιλοσοφίες έως τις στιγμιαίες ενέργειες του χειριστή που βρίσκεται στην πρώτη γραμμή. (Farrington- Darby, et. al., 2005, σελ.40)

Ο Reason υποστήριξε ότι η δέσμευση, η ικανότητα και η γνώση των εργαζόμενων ενός οργανισμού είναι οι τρεις δυνάμεις που οδηγούν έναν οργανισμό να αντέχει περισσότερο στα ατυχήματα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα σε αυτήν την θεωρία είναι η έκθεση του Hidden's¹⁵ σχετικά με το ατύχημα στο Clapham Junction, όπου ανέφερε μια σειρά από τομείς στους οποίους η British Rail θεωρείται ότι είχε χάσει τη συμμετοχή των εργαζομένων της στην ενεργό διαχείριση της ασφάλειας. (Speirs & Johnson, 2002, σελ.2) Οι μελέτες που διεξήχθησαν μετά το ατύχημα έδειξαν ότι η ανεπάρκεια στα θέματα ασφάλειας του οργανισμού μπορεί να σχετίζονταν με τις «αρνητικές αντιλήψεις των διευθυντών των εργαζομένων ως προς την δέσμευσή τους για ασφάλεια». Οι αρνητικές αυτές αντιλήψεις αποτέλεσαν τη βάση για την έλλειψη αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ του προσωπικού και των διαχειριστών, η οποία με τη σειρά της είχε αρνητικές συνέπειες στην προώθηση της ανοιχτής και ειλικρινούς επικοινωνίας εντός του δικτύου, καθώς και στην ανάπτυξη μιας θετικής νοοτροπίας της ασφάλειας. (Clarkef, 1998, σελ.285)

Πιο συγκεκριμένα, η νοοτροπία της ασφάλειας της BR στο ατύχημα του Clapham Junction ανέδειξε αποτυχίες τόσο σε ατομικό όσο και οργανωτικό επίπεδο. Το ατύχημα προκλήθηκε από μια αποτυχία της σηματοδότησης, η οποία επέτρεψε σε μία

¹⁵ Ο Sir Anthony Hidden, ο οποίος πραγματοποίησε τη δημόσια έρευνα σχετικά με το ατύχημα, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οφειλόταν σε «κακή νοοτροπία της ασφάλειας», στο οργανωτικό πλαίσιο της British Rail (BR). (Clarkef, 1998, σελ.285)

αμαξοστοιχία να εισέλθει σε ένα τμήμα της γραμμής που ήταν ήδη κατειλημμένο από ένα σταθμευμένο τρένο, δείχνοντας πράσινη ένδειξη (γραμμή μπροστά ελεύθερη) αντί για κόκκινη ένδειξη (κίνδυνος). Αυτή η εσφαλμένη σηματοδότηση προέκυψε ως αποτέλεσμα των ελαττωματικών καλωδιώσεων από μια εργασία συντήρησης, η οποία πραγματοποιήθηκε από έναν τεχνικό της BR. Ο τεχνικός εξέφρασε την άποψη ότι οι ενέργειές του ήταν ασφαλείς, την ίδια άποψη συμμερίστηκαν και οι επόπτες του. Ωστόσο, από την έρευνα του Hidden's φάνηκε ότι υπήρχαν αδυναμίες στην επικοινωνία και τη διαχείριση, οι οποίες είχαν προκαλέσει προβλήματα σε επιχειρησιακό επίπεδο και είχαν οδηγήσει σε έλλειψη προσωπικού και υπερβολικές υπερωρίες. Επίσης, ανακαλύφθηκε ότι τα υπομνήματα διαχείρισης που αναφέρονταν σε συνιστώμενες διαδικασίες συντήρησης δεν διανέμονταν επαρκώς. Έγινε φανερό, λοιπόν, ότι στο εσωτερικό της BR επικρατούσε κακή νοοτροπία ασφάλειας, η οποία εκφράστηκε τόσο στις αποδεκτές πρακτικές εργασίας των τεχνικών της όσο και στις στάσεις των εργαζομένων και των εποπτών τους. (Clarkef, 1998, σελ.286)

Το γεγονός αυτό οδηγεί και στο συμπέρασμα ότι η οργανωτική νοοτροπία διαδραματίζει ουσιαστικό ρόλο στην ασφαλή λειτουργία ενός οργανισμού (Speirs & Johnson, 2002, σελ.2), ενώ, παράλληλα, γίνεται κατανοητό ότι η νοοτροπία της ασφάλειας είναι μια σημαντική έννοια τόσο για την κατανόηση της συμμετοχής των οργανισμών στα ατυχήματα όσο και ως εργαλείο στη διαχείριση της ίδιας της ασφάλειας. (Clarkef, 1998, σελ. 285)

Β' ΜΕΡΟΣ: Η ΑΣΤΟΧΙΑ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ

3.9. Τα Χαρακτηριστικά του Βρετανικού Σιδηροδρομικού Δικτύου

Αρχικά θα γίνει αναφορά σε τέσσερα χαρακτηριστικά του βρετανικού σιδηροδρομικού δικτύου, αλλά και του σιδηροδρομικού κλάδου εν γένει, τα οποία τα διακρίνουν από τα άλλα δίκτυα και κλάδους και εν τέλει έθεσαν την εφαρμογή της ιδιωτικοποίησης σε τελείως διαφορετική βάση απ' ότι έγινε σε άλλες υπηρεσίες, στις οποίες επιχειρήθηκε η πρακτική της ιδιωτικοποίησης. Τα χαρακτηριστικά αυτά είναι:

1. **Η ανάγκη για μεγάλη κρατική επιχορήγηση:** Ο σιδηροδρομικός κλάδος είναι μία εγγενώς ζημιογόνα βιομηχανία, η οποία εξαρτάται από την ουσιαστική κυβερνητική επιχορήγηση. Διακρίνεται, ωστόσο, από τις άλλες ζημιογόνες βιομηχανίες, όπως του άνθρακα και του χάλυβα, καθώς ως υπηρεσία δεν μπορεί να εισαχθεί, αλλά πρέπει να διατηρηθεί σε λειτουργία. Η κρατική επιδότηση, σε αυτήν την περίπτωση, αντικαθιστά την ζημία από την χαμηλή χρήση και διατηρεί τη λειτουργία της υπηρεσίας για κοινωνικούς λόγους. (Bartle, 2004, σελ.28)

2. **Το ιδιαίτερα περίπλοκο περιβάλλον της βιομηχανίας:** Η βιομηχανία του βρετανικού σιδηροδρόμου περιορίζεται λόγω των εξαιρετικά πολύπλοκων διασυνδέσεων, αποτέλεσμα, εν μέρει, των 170 χρόνων ιστορίας της υποδομής του. Το γεγονός αυτό δημιουργούσε προβλήματα στην βελτίωση του δικτύου, στην εγκατάσταση π.χ. νέου τροχαίου υλικού ή γραμμών, αλλά και στην λειτουργία αυτών. Οι νέοι συρμοί, για παράδειγμα, έπρεπε να είναι συμβατοί με τις σιδηροδρομικές γραμμές, τις γέφυρες και τις σήραγγες, τα συστήματα σηματοδότησης και τα κρηπιδώματα, τα περισσότερα εκ των οποίων χτίστηκαν σε διαφορετικές χρονικές στιγμές με διαφορετικές απαιτήσεις διασύνδεσης. (Bartle, 2004, σελ.28)

3. **Η έλλειψη γης:** Ένα τρίτο χαρακτηριστικό του σιδηροδρομικού κλάδου, το οποίο ισχύει ιδιαίτερα για τη νότια Αγγλία, είναι η περιορισμένη διαθέσιμη γη. Η έλλειψη γης γινόταν περισσότερο φανερή στην επέκταση του δικτύου, δηλαδή, στην εγκατάσταση νέων υπεραστικών και αστικών γραμμών και τις

επεκτάσεις των σταθμών, παρά στην αποτελεσματική λειτουργία του ήδη υπάρχοντος συστήματος. (Bartle, 2004, σελ.29)

- 4. Οι περιορισμοί της χωρητικότητας του δικτύου:** Το πρόβλημα αυτό έγινε ιδιαίτερα έντονο τη δεκαετία μετά την ιδιωτικοποίηση, λόγω της αύξησης της χρήσης των σιδηροδρομικών μεταφορών. Το χαρακτηριστικό αυτό συνδέεται στενά και με το προηγούμενο, την έλλειψη γης, καθώς τα προβλήματα της χωρητικότητας του δικτύου είναι ιδιαίτερα σημαντικά μέσα και γύρω από τα μεγάλα αστικά κέντρα. (Bartle, 2004, σελ.29-30)

3.9.1. Οι Πολιτικοί Στόχοι της Ιδιωτικοποίησης του Βρετανικού Σιδηροδρομικού Δικτύου

Η κυβέρνηση είχε θέσει έξι στόχους, οι οποίοι αναμένονταν να επιτευχθούν με την εφαρμογή και την ολοκλήρωση της ιδιωτικοποίησης. Οι στόχοι αυτοί ήταν:

1. Η βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών. Ο στόχος αυτός δεν επιτεύχθηκε, ενώ, υπήρξε μια σαφής μείωση της ποιότητας, ιδιαίτερα μετά το ατύχημα στο Hatfield.
2. Η βελτίωση της αποτελεσματικότητας. Δεν είναι σαφές εάν επιτεύχθηκε ο στόχος αυτός. Αν και υπήρχαν κάποια στοιχεία βελτίωσης της αποδοτικότητας πριν το ατύχημα στο Hatfield, στη συνέχεια φαίνεται να υποχώρησαν.
3. Η επίτευξη διαφάνειας στο καθεστώς των επιδοτήσεων. Ο στόχος αυτός επιτεύχθηκε εν μέρει. Παρατηρήθηκαν βελτιώσεις, αλλά ο προορισμός των επιδοτήσεων δεν ήταν απόλυτα σαφής. Επίσης, δεν επιτεύχθηκε μείωση στις απαιτήσεις επιδοτήσεων.
4. Η αύξηση των επενδύσεων. Ο στόχος αυτός επιτεύχθηκε εν μέρει. Οι επενδύσεις αυξήθηκαν, αλλά πολλές από αυτές προέρχονταν από την κυβέρνηση, ιδιαίτερα μετά το ατύχημα στο Hatfield.
5. Η αύξηση του ρόλου του σιδηροδρόμου στις μεταφορές. Και αυτός ο στόχος επιτεύχθηκε εν μέρει: Ο ρόλος του σιδηροδρόμου αυξήθηκε κατά μικρό ποσοστό, αλλά, παράλληλα, αυξήθηκε και η χρήση των οδικών και αεροπορικών μεταφορών.

6. Η βελτίωση της ασφάλειας. Δεν είναι απόλυτα σαφές εάν επιτεύχθηκε αυτός ο στόχος. Τα στοιχεία μπορούν να ερμηνευθούν με διάφορους τρόπους. (Bartle, 2004, σελ.24-25)

3.9.2. Οι Αιτίες της Κρίσης στο Ιδιωτικοποιημένο Βρετανικό Σιδηροδρομικό Δίκτυο

Οι αιτίες που οι στόχοι της κυβέρνησης δεν πραγματοποιήθηκαν ή πραγματοποιήθηκαν μόνο κατά ένα μέρος ήταν οι εξής:

1. Η Ιδιωτική Ιδιοκτησία

Η αιτία αυτή έχει να κάνει με τον τρόπο με τον οποίο συντελέστηκε η ιδιωτικοποίηση, για παράδειγμα, τον μεγάλο κατακερματισμό και την εσπευσμένη διαδικασία, παρά με την ιδέα της ιδιωτικοποίησης ως κυβερνητικής πολιτικής. Τα επιχειρήματα που υποστήριζαν ότι ιδιωτική ιδιοκτησία δεν άρμοζε στην περίπτωση του βρετανικού σιδηροδρομικού δικτύου αφορούσαν: πρώτον, τον δημόσιο χαρακτήρα της υπηρεσίας, δεύτερον, την ανάγκη της βιομηχανίας για μεγάλες επιδοτήσεις και τρίτον, τη φύση της σιδηροδρομικής υποδομής, η οποία αποτελούσε φυσικό μονοπώλιο. (Bartle, 2004, σελ.31)

2. Ο Κατακερματισμός

Ο κατακερματισμός αποτελεί τη δεύτερη πιο σημαντική αιτία για την οποία η διαδικασία της ιδιωτικοποίησης δεν ήταν επιτυχής. Έγινε αντιληπτό, δηλαδή, στην πορεία, ότι ο κατακερματισμός μιας σύνθετης βιομηχανίας, η οποία απαιτούσε ολοκληρωμένη λειτουργία, σε πολλά μέρη, ήταν λανθασμένος. (Bartle, 2004, σελ.38)

Στο βρετανικό σιδηροδρομικό δίκτυο, δύο ήταν οι βασικοί τομείς του κατακερματισμού: (i) ο διαχωρισμός του τροχού και των σιδηροδρομικών γραμμών, δηλαδή, ο διαχωρισμός της λειτουργίας της υποδομής (Railtrack/ Network Rail) από τις αμαξοστοιχίες (EEA) και (ii) ο διαχωρισμός της λειτουργίας των σιδηροδρομικών γραμμών (Railtrack / Network Rail) από τη συντήρηση και τις εταιρείες ανανέωσης. Το αποτέλεσμα του εκτεταμένου κατακερματισμού οδήγησε σε σοβαρή απώλεια των θεσμικών και των οργανωτικών κεκτημένων, τα οποία αντικαταστάθηκαν χωρίς

επιτυχία από ένα πολύπλοκο λαβύρινθο συμβάσεων, πολλές από τις οποίες ήταν ασαφείς και πολύ δύσκολο να εφαρμοστούν. (Bartle, 2004, σελ.39-40)

3. Η Κανονιστική Ανεπάρκεια

Επιπλέον, η διαδικασία της ιδιωτικοποίησης φαίνεται να απέτυχε και ως προς τη ρυθμιστική διαδικασία και το θεσμικό πλαίσιο. Όσον αφορά τη ρυθμιστική διαδικασία που ακολουθούν οι ιδιωτικοποιημένες επιχειρήσεις, οι κύριοι στόχοι είναι ο καθορισμός των απαιτήσεων για τα έσοδα κεφαλαίου και των λειτουργικών δαπανών και η διασφάλιση ότι εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις της αδειοδότησής τους. Η καλή πρακτική σε σχέση με τις απαιτήσεις των εσόδων, ιδίως όταν απαιτείται μεγάλο επενδυτικό κεφάλαιο, καθιστά αναγκαία τη δημιουργία και τη διατήρηση καλής γνώσης των περιουσιακών στοιχείων της βιομηχανίας και ένα σαφώς καθορισμένο πρόγραμμα κεφαλαιουχικών επενδύσεων. Ωστόσο, στα πρώτα χρόνια της ρύθμισης του σιδηροδρόμου, η αξιολόγηση και η γνώση των περιουσιακών στοιχείων και ο καθορισμός του προγράμματος κεφαλαιουχικών επενδύσεων και εκροών ήταν ιδιαίτερα ανεπαρκείς. Το γεγονός αυτό συντέλεσε, εν τέλει, σημαντικά στην κακή απόδοση της βιομηχανίας. (Bartle, 2004, σελ.45)

Περαιτέρω, σημαντική πτυχή της ρυθμιστικής αστοχίας ήταν η υιοθέτηση μίας λανθασμένης κανονιστικής φιλοσοφίας, η οποία έδινε έμφαση περισσότερο στην έγκριση και την διαιτησία των συμβάσεων, παρά στην οικονομική ρύθμιση του μονοπωλιακού παρόχου των υποδομών. Ειδικότερα, οι Ρυθμιστές του βρετανικού σιδηροδρόμου επικεντρώθηκαν πάρα πολύ στις συμβάσεις, εν μέρει λόγω της έκτασης και της πολυπλοκότητας των συμβάσεων στις ιδιωτικοποιημένες σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, αλλά, επίσης, επειδή οι ρυθμιστικές αρχές ήταν κατά κύριο λόγο δικηγόροι και άρα ήταν περισσότερο πιθανό να ακολουθήσουν μια συμβατική οπτική, παρά μία οικονομική και μηχανική άποψη σχετικά με τη ρύθμιση. (Bartle, 2004, σελ.46)

Όσον αφορά το θεσμικό πλαίσιο το κεντρικό πρόβλημα ήταν ο κατακερματισμός και ιδίως ο διαχωρισμός του ORR και της ΣΑΣ, αλλά και ο διαχωρισμός του κανονιστικού πλαισίου της ασφάλειας. Ειδικότερα, αβεβαιότητα και αρνητικές επιπτώσεις στη λειτουργία και στις επενδύσεις στη βιομηχανία δημιούργησαν οι

μπερδεμένοι ρόλοι, αρμοδιότητες και ευθύνες του ORR και της ΣΑΣ. (Bartle, 2004, σελ.47)

4. Η Κακή Διαχείριση

Η κακή διαχείριση αφορούσε κυρίως τη διαχείριση των συμβάσεων στα πλαίσια της Railtrack και της Network Rail και τη διαχείριση των Εταιρειών Εκμετάλλευσης Αμαξοστοιχιών. (Bartle, 2004, σελ.49)

Συγκεκριμένα, λίγα χρόνια μετά την ιδιωτικοποίηση η υποδομή της Railtrack είχε αρχίσει να αντιμετωπίζει σημαντική πίεση. Γι' αυτόν τον λόγο, είχε ειπωθεί ότι η ιδιωτική διοίκηση θα μείωνε το κόστος λειτουργίας του συστήματος όπως είχε συμβεί και σε άλλες ιδιωτικοποιημένες υποδομές. Στην πραγματικότητα η BR είχε διαχειριστεί για πολλά χρόνια το σύστημα με ανεπαρκή χρηματοδότηση και είχε αποκτήσει εμπειρία στις επιδιορθώσεις. Ωστόσο, μετά την ιδιωτικοποίηση η πρακτική αυτή υποχώρησε με τον διαχωρισμό των ευθυνών στα πλαίσια των εργολαβικών σχέσεων. Επιπλέον, ο διορισμένος από την κυβέρνηση Ρυθμιστής ήλεγχε την κύρια πηγή εισοδημάτων της Railtrack με το να θέτει το επίπεδο της Κοστολόγησης της Πρόσβασης, η οποία εφαρμοζόταν στους λειτουργούς των αμαξοστοιχιών και, παράλληλα, πίεζε την Railtrack για αποδοτικές αποταμιεύσεις (μείωση κόστους) παρόμοιες με αυτές που είχαν επιτευχθεί σε άλλες ιδιωτικοποιήσεις. (Muttram, 2003, σελ.6)

5. Η Εσπευσμένη Μεταρρύθμιση

Η εσπευσμένη διαδικασία της μεταρρύθμισης φαίνεται ότι επιδείνωσε μερικά από τα προαναφερθέντα ελαττώματα, όπως την κατακεραματισμένη δομή και τις αναποτελεσματικές ρυθμίσεις. Ουσιαστικά, η ιδιωτικοποιημένη δομή του κλάδου βασιζόταν στην ιδέα του ανταγωνισμού για τις σιδηροδρομικές γραμμές, αλλά, αυτό αποδείχθηκε ανεφάρμοστο και ο ανταγωνισμός έπρεπε να μετριαστεί. Ωστόσο, αντί να σχεδιάσει μια πιο κατάλληλη δομή για τον περιορισμένο ανταγωνισμό, η κυβέρνηση στη βιασύνη της, συνέχισε με τη λανθασμένη δομή. (Bartle, 2004, σελ.51)

Παρ' όλα αυτά, το μοντέλο της ιδιωτικοποίησης που εφαρμόστηκε δεν θεωρήθηκε

κακό καθαυτό, αλλά ότι εφαρμόστηκε ανεπαρκώς λόγω της εσπευσμένης διαδικασίας. (Bartle, 2004, σελ.51) Χαρακτηριστικό παράδειγμα της κατάστασης που επικρατούσε είναι ότι, η Raitrack δεν πήρε κάποια βάση δεδομένων από την BR με καταχωρημένες τις υποδομές που είχε υπό την ιδιοκτησία της και η διαδικασία δημιουργίας επιβραδύνθηκε από τις πιέσεις της διάσπασης και της ιδιωτικοποίησης. Το αποτέλεσμα ήταν η μικρή γνώση σχετικά με το ποιές και που ήταν οι υποδομές που είχε υπό την ευθύνη της η Railtrack καθώς και σε τη κατάσταση βρίσκονταν. Το γεγονός αυτό έφερνε την εταιρεία σε δεινή θέση απέναντι στον Ρυθμιστή όταν αιτούνταν για επιπλέον χρηματοδότηση τη στιγμή μάλιστα που η μετοχές της ακολουθούσαν ανοδική πορεία. (Muttram, 2003, σελ.6)

Ήταν ανάγκη, δηλαδή, να δοθεί περισσότερος χρόνος, ώστε να δημιουργηθεί ένα σύστημα που θα επέτρεπε την ανάγκη για επιδότηση της ιδιωτικής επιχείρησης, ή για να δημιουργηθούν λειτουργικές συμβάσεις μεταξύ των διαφόρων τμημάτων της βιομηχανίας και να αναπτυχθεί μία αποτελεσματική ρυθμιστική διαδικασία. (Bartle, 2004, σελ.51)

Καταλυτικό παράδειγμα για τις εσπευσμένες κινήσεις της Railtrack αποτελεί η κατάσταση που ακολούθησε το ατύχημα στο Hatfield, όπου αντί να γίνει μία προσπάθεια να αποκτηθεί γνώση, υπήρξε μια αντίδραση πανικού στη βάση ότι οι σιδηρόδρομοι έπρεπε να είναι 100% ασφαλείς. (Bartle, 2004, σελ.53)

6. Η Ανεπαρκής Νοοτροπία Ασφάλειας

Στα πλαίσια του ιδιωτικοποιημένου σιδηροδρομικού κλάδου δεν καλυπτόταν μία σημαντική συνιστώσα της νοοτροπίας της ασφάλειας, η νοοτροπία της μάθησης και αυτό ήταν αποτέλεσμα του εμπορικού απορρήτου, το οποίο παρεμπόδιζε την ελεύθερη ροή των πληροφοριών. Το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι, ότι η ΑΣ διέθετε μεν μια βάση δεδομένων με αναφορές περιστατικών σε εθνικό επίπεδο, αλλά κάθε ΕΕΑ μπορούσε να έχει πρόσβαση μόνο στις αναφορές που αφορούσαν τις δικές της δραστηριότητες και των εργαζομένων της και σε στατιστικά στοιχεία που είχαν συγκεντρωθεί σε εθνικό επίπεδο. Τα εμπόδια στη μάθηση είχαν κατασκευαστεί γύρω από τις επιμέρους εταιρείες του κλάδου για εμπορικούς λόγους, καθώς η ιδιωτικοποίηση είχε σαν αποτέλεσμα την είσοδο πολλών ιδιωτικών εταιρειών στον τομέα των σιδηροδρόμων. Το αποτέλεσμα ήταν ότι εταιρείες, χωρίς προηγούμενο ιστορικό σε σιδηροδρομικές εργασίες, διαγωνίζονταν να συνάψουν σύμβαση με τη

Railtrack για την εκτέλεση της συντήρησης της σιδηροδρομικής γραμμής και των επισκευών, χωρίς να γνωρίζουν λεπτομέρειες. (Speirs & Johnson, 2002, σελ.9)

Επιπλέον, οι εργολάβοι συχνά παρουσίαζαν έλλειψη δεξιοτήτων και γνώσεων για το πεδίο εργασίας τους. Στα πλαίσια της BR, αυτοί οι δύο παράγοντες αποτελούσαν τη βάση των πρακτικών που ακολουθούσε. (Muttram, 2003, σελ.5) Το αποτέλεσμα ήταν, όταν η ιδιωτικοποίηση συνδυάστηκε με το θέμα της διατήρησης του εξειδικευμένου προσωπικού να παρουσιαστεί μία «μαύρη τρύπα» οργανωτικής μάθησης και έτσι, δεδομένες καταστάσεις στα πλαίσια της British Rail, έπρεπε να διδαχθούν εκ νέου στις νέες εταιρίες. (Speirs & Johnson, 2002, σελ.9)

Τέλος, με τη νέα δομή του σιδηροδρομικού κλάδου, κλονίστηκε η παράμετρος των κοινών αντιλήψεων. Πολλές από τις κοινές αξίες που κάποτε συνηθίζονταν (σε κάποιο βαθμό) σε όλη τη British Rail έπρεπε να αναβιώσουν και να προωθηθούν σε βιομηχανικό επίπεδο. Υπήρχαν, ωστόσο, κάποια όργανα όπως η ΑΣ και πρωτοβουλίες όπως η Εθνική Ομάδα Εργασίας SPAD, τα οποία υποστήριζαν μία κοινή αντίληψη στα θέματα της ασφαλείας και εφάρμοζαν κοινά συστήματα μέτρησης και καταγραφής των περιστατικών ασφάλειας. (Speirs & Johnson, 2004, σελ.11)

3.9.3. Οι Τρεις Βασικές Αστοχίες που Καθόρισαν την Πορεία της Ιδιωτικοποίησης

- **Η Πρώτη Αστοχία- Δεν Μειώθηκαν οι Επιδοτήσεις**

Η μείωση των επιδοτήσεων ήταν ο κύριος στόχος των μεταρρυθμίσεων. Στην πραγματικότητα, αυτό που συνέβη, όμως, ήταν ότι οι επιδοτήσεις προς τις ΕΕΑ σχεδόν διπλασιάστηκαν σε πραγματικούς όρους κατά την περίοδο 1994-97 και υπερέβησαν τα προ-ιδιωτικοποίησης επίπεδα. Οι επιδοτήσεις άρχισαν να μειώνονται σημαντικά το 1998, σύμφωνα με το αρχικό σχέδιο, αλλά το μέσο επίπεδο της επιδότησης με περισσότερο από £ 0,05 ανά επιβάτη-χιλιόμετρο εξακολούθησε να είναι πολύ υψηλότερο από ό, τι κατά τη διάρκεια των ημερών BR. (Mathieu, 2003, σελ.28)

Επιπλέον, η Λευκή Βίβλος για τις Μεταφορές του 2010, με τίτλο «Το 10ετές Πρόγραμμα», η οποία υποβλήθηκε τον Ιούλιο του 2000, καθόριζε εξαιρετικά φιλόδοξους στόχους για την κυκλοφορία των αμαξοστοιχιών και τις προσφερόμενες υπηρεσίες και πρότεινε επενδύσεις στο σιδηροδρομικό δίκτυο ύψους £ 63 δισεκατομμυρίων, από τα οποία περίπου τα £ 29 δις θα εξοικονομούσαν από τις επιδοτήσεις. Σύμφωνα με το σχέδιο αυτό, η κυβέρνηση αναλάμβανε την υποχρέωση να χορηγεί περίπου £ 3 δις ετησίως στο σιδηροδρομικό δίκτυο του Ηνωμένου Βασιλείου. Το ποσό αυτό ήταν τρεις φορές μεγαλύτερο από τις επιδοτήσεις που χορηγούνταν πριν την ιδιωτικοποίηση. Περαιτέρω, η κυβέρνηση αναγκάστηκε να επιδοτήσει τη Railtrack με το ποσό των £ 1,5 δις για να γίνει εφικτή η επίλυση των σοβαρών προβλημάτων που αποκαλύφθηκαν κατά τη διάρκεια ερευνών σχετικά με το ατύχημα στο Hatfield. (Mathieu, 2003, σελ.29)

- **Η Δεύτερη Αστογία- Η Έλλειψη Στρατηγικού Οράματος**

Η τοποθέτηση της Railtrack στη διαχείριση είχε ως στόχο να αναλάβει ηγετικό ρόλο στον καθορισμό μιας συνεκτικής στρατηγικής που θα βασιζόταν σε ένα μακροπρόθεσμο όραμα. Ωστόσο, μία τέτοια οντότητα, η οποία είχε υπό τη διαχείρισή της μόνο τις υποδομές και επηρεαζόταν από τα δικά της βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα συμφέροντα, δεν ήταν σε θέση να αναλάβει ηγετικό ρόλο. Επιπλέον, αποδείχθηκε ότι δεν ήταν σε θέση να συντονίσει σωστά τις εργασίες της με άλλους φορείς. Εν γένει, αυτό που χαρακτήριζε το σύνολο της βρετανικής σιδηροδρομικής βιομηχανίας ήταν η επιδίωξη βραχυπρόθεσμων κερδών, η οποία οδήγησε σε υπερβολικές μειώσεις προσωπικού με αποτέλεσμα την απώλεια της ικανότητας ανταγωνισμού και τη μειωμένη αποδοχή ευθυνών από τη πλευρά του προσωπικού σε καταστάσεις κρίσεων. (Mathieu, 2003, σελ.30)

- **Η Τρίτη Αστογία- Η Απώλεια της Ασφάλειας**

Ο τομέας των σιδηροδρομικών μεταφορών θεωρείται ως ιδιαίτερη περίπτωση. Χαρακτηρίζεται από ισχυρές παραδόσεις στον τομέα της εργασίας και τον πολιτισμό της εργασίας, τα υψηλά επίπεδα ασφάλειας όσον αφορά τη μεταφορά τόσο των επιβατών όσο και των εμπορευμάτων, καθώς και τις συνθήκες ασφάλειας και υγείας των εργαζομένων. (Pelaez & Sanchez- Cabenzudo, 2010, σελ.758)

Όσον αφορά το βρετανικό σιδηροδρομικό δίκτυο, είναι χαρακτηριστικό, ότι μετά το 1940 υπήρχαν λιγότεροι θάνατοι στην British Railways σε κάθε επόμενη δεκαετία. Για παράδειγμα, τη δεκαετία του 1940 υπήρχαν 344 θάνατοι, τη δεκαετία του 1950 υπήρχαν 337, τη δεκαετία του 1980 υπήρχαν 75 και 46 τη δεκαετία του 1990, με τα ατυχήματα στο Southall και το Ladbroke Grove να συντελούν στους 38 θανάτους. Υπήρχαν, επίσης, και τρία έτη κατά τα οποία δεν σημειώθηκαν θανατηφόρα ατυχήματα. (Bagwell, 2004, σελ.117)

Ωστόσο, τα τέσσερα σημαντικά ατυχήματα, τα οποία έλαβαν χώρα μετά την ιδιωτικοποίηση, υπονόμισαν σε βάθος την αυτοπεποίθηση της Railtrack, αλλά και την εμπιστοσύνη του κοινού ότι οι σιδηρόδρομοι αποτελούν ασφαλές μέσο μεταφοράς. Το γεγονός αυτό επηρέασε, επιπλέον, πολλούς επενδυτές, οι οποίοι άρχισαν να αντιμετωπίζουν τις μετοχές της Railtrack ως μη ενδιαφέρουσα επενδυτική ευκαιρία. (Bagwell, 2004, σελ.117)

Τα ατυχήματα, που συνέβησαν την περίοδο που η Railtrack βρισκόταν στη διαχείριση, ήταν από τις βασικές κινητήριες δυνάμεις που διαμόρφωσαν την νοοτροπία της ασφάλειας στις ΕΕΑ. Εν γένει, υποστηρίχθηκε ότι οι λόγοι για τις συγκρούσεις στο Southall (Σεπτέμβριος, 1997), στο Ladbroke Grove (Οκτώβριος, 1999), στο Hatfield (Οκτώβριος, 2000), και στο Potter's Bar (Μάιος 2002) δεν μπορούν να συνδεθούν άμεσα με τις οργανωτικές αλλαγές που ακολούθησαν την εφαρμογή της ιδιωτικοποίησης. Ωστόσο, έχει γίνει αποδεκτό ότι σχημάτισαν έναν κρίσιμο καθοριστικό παράγοντα για τις συμπεριφορές, τις σχέσεις και τη νοοτροπία σε ολόκληρο τον σιδηροδρομικό κλάδο. (Jeffcott, et. al., 2006, σελ.1113)

Οι τομείς που επηρεάστηκαν από τα ατυχήματα ήταν, κατ'αρχήν, τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης και το ενδιαφέρον τους γι' αυτά και η διαδικασία λήψης αποφάσεων στα πλαίσια των ΕΕΑ σε έκτακτες περιπτώσεις. Το αποτέλεσμα ήταν οι κανονισμοί να προσανατολιστούν προς τα πρότυπα ασφάλειας. Η πρακτική αυτή, ωστόσο, υπονόμισε μία πραγματικά βασιζόμενη - στον - κίνδυνο προσέγγιση, επιτρέποντας το συναίσθημα «αποστροφής του κινδύνου» να κυριαρχήσει. Σε δεύτερο στάδιο, επηρεάστηκαν οι συμπεριφορές σε εταιρικά πλαίσια και, ειδικότερα, των ανώτερων διευθυντικών στελεχών, όπου ενδυναμώθηκε το αίσθημα του φόβου για κατηγορίες

σχετικά με ελλείψεις στη διαχείριση της ασφάλειας. Η έννοια της προσωπικής ευπάθειας μπορούσε να αποτελέσει βάση δίωξης τόσο βάσει του Δικαίου για την Υγεία και την Ασφάλεια όσο και του Αστικού Δικαίου. Η ανησυχία αυτή έγινε πιο έντονη μετά τα περιστατικά στο Ladbroke Grove και στο Hatfield. (Jeffcott, et. al., 2006, σελ.1113)

Παράλληλα, η ιδιωτικοποίηση της British Rail και ο κατακερματισμός του δικτύου, με διαφορετικούς φορείς αρμόδιους για τη συντήρηση των υποδομών και τη λειτουργία των αμαξοστοιχιών, είναι πιθανόν να δημιούργησε προβλήματα στην επικοινωνία μεταξύ των φορέων. (Clarkef, 1998, σελ.285)

Το αποτέλεσμα του μεγάλου κατακερματισμού ήταν να αντικατασταθούν οι συντονισμένες εσωτερικές σχέσεις της εταιρείας με περίπλοκες και δαπανηρές συμβατικές σχέσεις, δημιουργώντας μία αναποτελεσματική γραφειοκρατία αντίθετη με τα γενικότερα συμφέροντα και στόχους και αποδυναμώνοντας τις αρμοδιότητες μεταξύ των πολλών παραγόντων οι οποίοι μετέφεραν την ευθύνη και την αναβολή των αποφάσεων σε κάποιον άλλο. (Mathieu, 2003, σελ. 29-30)

Μία, επιπλέον, πηγή για τα αίτια της απώλεια της ασφάλειας ήταν και η διαρθρωτική αλλαγή. Κάτω από την επιφάνεια των 26 ξεχωριστών εταιρειών που λειτουργούσαν τις υποδομές και το δίκτυο εξυπηρέτησης, η δομή στηριζόταν πάνω σε ένα στρώμα εργολάβων, από τους οποίους ο καθένας κέρδιζε χρήματα από την πρόσληψη του επόμενου αδύναμου. Το αποτέλεσμα ήταν στη βάση – όπου γινόταν η δουλειά και χρειαζόταν μεγαλύτερη δύναμη- η εργασία κατέληγε να είναι επισφαλής και εξυποκειμενή. Ενώ, λοιπόν, φαινόταν ότι υπήρχε μια εταιρεία υποδομής, η Railtrack, στην πραγματικότητα υπήρχαν πάνω από 2.000 εργάτες, μη συμπεριλαμβανομένων των μη μισθωτών εργατών ακόμα πιο κάτω στην ιεραρχία. Οι συνέπειες αυτής της επισφαλούς και φτηνής εργασίας - η οποία συνοδεύτηκε από μείωση κατά το ήμισυ του μόνιμου προσωπικού που απασχολούταν στον τομέα της συντήρησης των υποδομών – αποτέλεσε αντικείμενο έντονης κριτικής. (Brendan, 2002, σελ.18)

Όπως αναφέρει ο Brendan, στην εφημερίδα Financial Times είχε γραφτεί χαρακτηριστικά, ότι: «Η πρώτη συνέπεια (της ιδιωτικοποίησης) ήταν η διάσπαση της παλιάς συντροφικότητας, η οποία διευκόλυνε τον εντοπισμό των προβλημάτων, την

πραγματοποίηση των επισκευών και την επικοινωνία μεταξύ των ανθρώπων. Επιπλέον, οι εργάτες στις σιδηροδρομικές γραμμές λειτουργούσαν σε ομάδες και ήξεραν το μήκος των γραμμών σαν την παλάμη των χεριών τους. Αντ' αυτού (με την ιδιωτικοποίηση), οι εργαζόμενοι έγιναν νομάδες, κινούνταν προς την επόμενη εργασία με ελάχιστη ή καμία γνώση του τόπου και οι οδηγίες ήταν να μην μιλούν σε εργαζόμενο ανταγωνιστικής εταιρείας, παρά μόνο μέσω του επόπτη. Το δεύτερο μεγάλο πρόβλημα που παρουσιάστηκε ήταν η αυξημένη έλλειψη ελέγχου του προσωπικού και του έργου του. Ενώ, υπήρχαν και παράπονα ότι οι εργολάβοι προσελάμβαναν εργάτες από τις παμπ για να καλύψουν τα κενά στη νυχτερινή βάρδια». (Brendan, 2002, σελ.18)

Ωστόσο, οι συμφωνίες συντήρησης που είχαν συνταχθεί σαν μέρος της ιδιωτικοποίησης και κληρονομήθηκαν από την Railtrack ήταν κατά κύριο λόγο υπέρ των εργολάβων και προέβλεπαν μεγάλη προμήθεια ως και 15%. Τα μέτρα αυτά αποσκοπούσαν στο να μεγιστοποιήσουν την τιμή των αρχικών μονάδων συντήρησης της BR. Αυτές οι αρχικές συμφωνίες επιχειρούσαν, επίσης, να μεταφέρουν την ευθύνη της συντήρησης στους εργολάβους, με τέτοιον τρόπο που άφηναν μικρή ευθύνη στη Railtrack, η οποία όμως ήταν νομικά υπεύθυνη. (Muttram, 2003, σελ.5)

Ένας, άλλος παράγοντας που έφερε αρνητικές συνέπειες στην ασφάλεια ήταν ο διαχωρισμός των δραστηριοτήτων των υποδομών. Στον σιδηροδρομικό κλάδο αυτό που γίνεται εύκολα φανερό είναι ο ολοκληρωμένος χαρακτήρας των υποδομών, του τροχαίου υλικού, των σιδηροδρομικών γραμμών και του εξοπλισμού ασφάλειας. Ο νέος εξοπλισμός, ανεξάρτητα από μηχανές ή βαγόνια, μπορεί να δημιουργήσει διαταραχές στο κομμάτι της ασφάλειας των υποδομών. Στην ολοκληρωμένη δομή της BR, τα προβλήματα αυτά επιλύονταν γρήγορα με εσωτερικούς συντονισμούς μεταξύ των αρμόδιων τεχνικών εποπτών. Μετά την ιδιωτικοποίηση, η Railtrack, οι EEA, οι ROSCOs και οι κατασκευαστές αδυνατούσαν αρκετές φορές να συμφωνήσουν σε μια λύση και για το ποιος έπρεπε να αναλάβει το κόστος. Το αποτέλεσμα ήταν πολλά βαγόνια να παραμένουν αχρησιμοποίητα στις κατασκευαστικές εταιρείες, ενώ οι EEA αντιμετώπιζαν προβλήματα χωρητικότητας λόγω της αυξημένης κυκλοφορίας. Πιο σημαντικές ήταν οι καθυστερήσεις στις αποζημιώσεις θυμάτων σιδηροδρομικών ατυχημάτων στα οποία εμπλέκονταν πολλοί διάδικοι, συμπεριλαμβανομένων της

Railtrack, μίας ή περισσότερων ΕΕΑ, μίας ή περισσότερων ROSCOs ακόμα και εργολάβοι. (Mathieu, 2003, σελ.30)

Υπό τη διοίκηση της British Rail το δίκτυο ήταν υπό ενιαίο έλεγχο και η ευθύνη για την ασφάλεια διαμορφωνόταν από κανόνες που όλα τα μέλη του προσωπικού έπρεπε να τηρούν, ενώ οι κανόνες αντανάκλυναν την εμπειρία που είχε αποκτηθεί από τα ατυχήματα στο σιδηροδρομικό δίκτυο. Όταν συγκροτήθηκε το σύστημα με τις δικαιοχρησίες ο Ρυθμιστής των Σιδηροδρόμων ανέλαβε την ευθύνη για την εποπτεία των επιδόσεων των ROSCOs. Περαιτέρω, σε ανταπόκριση των καθηκόντων του, το 2001, ο Ρυθμιστής Tom Winsor εξέδωσε ένα έγγραφο 41 σελίδων με την ονομασία, η Λογοδοσία της Railtrack (Accountability of Railtrack), με το οποίο επιχείρησε να καθιερώσει μία ομοιόμορφη διαδικασία για την αναφορά και την καταγραφή των περιουσιακών της στοιχείων, η οποία, ωστόσο, δεν ήταν επιτυχής. (Bagwell, 2004, σελ.117)

Τέλος, σημαντικό ρόλο έπαιξε και η διαφορετική λογιστική πρακτική της British Rail και της Railtrack. Σύμφωνα με αυτήν, η British Rail περιελάμβανε την ανανέωση των σιδηροδρομικών γραμμών ως επένδυση κεφαλαίου, ενώ η Railtrack περιελάμβανε τόσο την ανανέωση όσο και τη συντήρηση ως κεφαλαιουχικές δαπάνες, ενώ στις υποχρεώσεις της Railtrack περιλαμβάνονταν, επίσης, η ανανέωση και η συντήρηση των σταθμών και της σηματοδότησης. Ωστόσο, κατά την κατανομή των πόρων ζητήθηκε από τη διαχείριση της Railtrack να επενδύσει στα έργα εκείνα τα οποία ενδέχονταν να επιφέρουν τη μεγαλύτερη οικονομική απόδοση και όχι σε εκείνα που ήταν πιο ευνοϊκά για την ασφάλεια και την άνεση των επιβατών. (Bagwell, 2004, σελ.116)

3.10. Οι Διορθωτικές Ενέργειες

Η προσπάθεια ιδιωτικοποίησης των σιδηροδρομικών υπηρεσιών διαχωρίζοντας την ιδιοκτησία των σιδηροδρομικών γραμμών και των υποδομών από τη λειτουργία των αμαξοστοιχιών, απέτυχε συνολικά. Στην ουσία, οδήγησε στην αύξηση της γραφειοκρατίας, στη σύγχυση από την πλευρά τόσο της διοίκησης όσο και των εργαζομένων ως προς το «ποιος ήταν το αφεντικό» και στην απότομη πτώση της

χρονικής ακρίβειας των υπηρεσιών των αμαξοστοιχιών σε πολλές διαδρομές, ιδίως όταν τα τραίνα διέσχιζαν νομούς. Επιπλέον, τα θανατηφόρα ατυχήματα που συνέβησαν υπό τη διοίκηση της Railtrack επέτρεψαν την αμφισβήτηση της ασφάλειας των σιδηροδρομικών ταξιδιών. (Bagwell, 2004, σελ.123)

Το Υπουργείο Μεταφορών μετά τον κλονισμό της αξιοπιστίας και της αποδοτικότητας του ιδιωτικοποιημένου σιδηροδρομικού δικτύου προέβη σε διορθωτικές ενέργειες, οι οποίες αναφέρονται παρακάτω:

A) Η Network Rail αντικατέστησε τη Railtrack.

Μετά το ατύχημα στο Hatfield, λόγω της μεγάλης αύξησης των δαπανών συντήρησης και ανανέωσης, η Railtrack δεν ήταν σε θέση να χρηματοδοτήσει τις δραστηριότητές της χωρίς ουσιαστικά νέα κεφάλαια. Εξαιτίας αυτής της κατάστασης το 2001 η κυβέρνηση την έθεσε αναγκαστικά υπό τον έλεγχο του Υπουργείου Μεταφορών και στη θέση της τοποθέτησε τη Network Rail, μία εταιρεία περιορισμένης ευθύνης. (Bartle, 2004, σελ.10-11)

Το σκεπτικό για τη Network Rail ήταν να συνδυάσει τα καλύτερα χαρακτηριστικά του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα. Θα είχε αρκετή απόσταση από την κυβέρνηση για να προλαμβάνονται οι παρεμβολές και πρόσβαση σε ιδιωτική χρηματοδότηση για τις δαπάνες, χωρίς να προσφεύγει στο Υπουργείο Οικονομικών, όπως θα συνέβαινε αν ανήκε στο δημόσιο. Θα μείωνε, επίσης, την πιθανή σύγκρουση μεταξύ εμπορικών και δημόσιων συμφερόντων με την εστίαση στη λειτουργία, την ανανέωση και τη διατήρηση ενός αποτελεσματικού σιδηροδρομικού δικτύου. (Bartle, 2004, σελ.11)

B) Καλύτερη διαχείριση και συντήρηση δικτύων από τη Network Rail.

Τα σιδηροδρομικά ατυχήματα και τα προβλήματα που παρουσιάστηκαν στις επενδύσεις στο δίκτυο πυροδότησαν πρωτοβουλίες για τη βελτίωση της διαχείρισης του δικτύου από τη Network Rail. Όσον αφορά τη δομή της βιομηχανίας μία από τις πιο σημαντικές αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν ήταν η ενσωμάτωση της διαδικασίας της συντήρησης από τους εργολάβους. Αυτό θα επέτρεπε στη Network Rail να αναπτύξει καλύτερη γνώση της διαδικασίας συντήρησης και των

περιουσιακών της στοιχείων προκειμένου να βελτιωθεί η διαχείριση του δικτύου. (Bartle, 2004, σελ.12)

Γ) Κανονιστική μεταρρύθμιση.

Με στόχο τη βελτίωση της διαχείρισής του δικτύου και των επενδυτικών προγραμμάτων ο Ρυθμιστής θέσπισε ένα πιο αυστηρό καθεστώς για την καταγραφή των περιουσιακών στοιχείων της Network Rail. (Bartle, 2004, σελ.12)

Επιπλέον, προκειμένου να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα του κατακερματισμού και η απώλεια φορέων διατομεακής γνώσης συστάθηκαν το 2002-03: το Διοικητικό Συμβούλιο Δεξιοτήτων Σιδηροδρόμων και τα Κέντρα Δεξιοτήτων Σιδηροδρόμων, αντίστοιχα. Πραγματοποιήθηκαν, επίσης, σημαντικές τροποποιήσεις στον κανονισμό για τη βελτίωση των σχέσεων ανάμεσα στη Network Rail και τις ΕΕΑ. Αυτές οι τροποποιήσεις περιελάμβαναν αλλαγές στην αδειοδότηση του δικτύου για τα έτη 2000 – 2003 και μία βελτιωμένη κατάσταση διαχείρισης του δικτύου από τη Network Rail, συμπεριλαμβανομένης της καλύτερης πληροφόρησης των ΕΕΑ καθώς και την ανάπτυξη ενός μοντέλου ρητρών πρόσβασης από το ORR, σχεδιασμένο να απλοποιήσει και να εξορθολογήσει την πρόσβαση των ΕΕΑ στο δίκτυο. (Bartle, 2004, σελ.13)

Δ) Αναθεώρηση του Καθεστώτος Ασφάλειας.

Τέλος, ως απάντηση στις εκθέσεις για τα ατυχήματα, κυρίως στην Έκθεση Uff σχετικά με το ατύχημα στο Southall το 1997 και στην Έκθεση Cullen για το ατύχημα στο Ladbroke Grove, Paddington το 1999, καθιερώθηκε ένα νέο καθεστώς ασφάλειας. Η Έκθεση Cullen πρότεινε έναν μεγάλο αριθμό μεταρρυθμίσεων, στις οποίες περιλαμβάνονταν τα θεσμικά όργανα και η οργάνωση της ασφάλειας, η διαχείριση των υποθέσεων ασφάλειας, η κατάρτιση, η σηματοδότηση, το σύστημα προστασίας των τρένων, η ακεραιότητα των οχημάτων και η διαπίστευση των προμηθευτών και των εργολάβων. Ειδικότερα, δύο βασικές θεσμικές προτάσεις ήταν η δημιουργία ενός οργανισμού (ανεξάρτητου και διαχωρισμένου από τη Διεύθυνση Υγείας και Ασφάλειας) με στόχο να διερευνά τα σιδηροδρομικά ατυχήματα και ένα

σώμα ασφαλείας της βιομηχανίας εντελώς ξεχωριστό από την οργάνωση και τα εμπορικά συμφέροντα της Railtrack. (Bartle, 2004, σελ.11)

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η ασφάλεια αναδεικνύεται ως βασικό συστατικό των σύγχρονων πόλεων, οι οποίες συνεχίζουν να είναι τρωτές απέναντι στους κινδύνους. Ανάμεσα στους παράγοντες που επηρεάζουν την επικινδυνότητα τους είναι η έντονη αστικοποίηση, η ραγδαία αύξηση του πληθυσμού στα αστικά κέντρα, οι ανισότητες μεταξύ των κατοίκων, αλλά και η αβεβαιότητα που προκαλείται λόγω της παγκοσμιοποίησης της οικονομίας και των παγκόσμιων περιβαλλοντικών φαινομένων.

Μέσα στα πλαίσια αυτά, επισημαίνεται ότι αποτελεί ευθύνη των κρατικών θεσμών η χάραξη κατάλληλης αστικής πολιτικής, η οποία θα διαφυλάττει την ασφάλεια των πολιτών και την ανθεκτικότητα (resilience) των πόλεων. Η ασφάλεια αναγνωρίζεται, δηλαδή, ως δημόσιο αγαθό, συντελώντας στην ανάπτυξη δημοσίων θεσμών με κύριο στόχο τη διαχείριση των κινδύνων και τη μείωση της τρωτότητας. Ωστόσο, αναγνωρίζεται ότι υπάρχουν διάφοροι περιορισμοί όπως η κακή πληροφόρηση, η ανεπαρκής χρηματοδότηση, η αναποτελεσματικότητα των δημοσίων φορέων ή/και των φτωχών κοινωνικών δικτύων, οι οποίοι μπορεί να αποτελούν τροχοπέδη στην εκτέλεση αυτής της κοινωνικής εντολής.

Οι δυσλειτουργία του δημοσίου τομέα λόγω των ανωτέρω περιορισμών έχει σαν αποτέλεσμα την συρρίκνωση του πεδίου δράσης του και τη μεταβίβαση πολλών αρμοδιοτήτων τόσο στον ιδιωτικό τομέα, όσο και σε οργανισμούς της Κοινωνίας των Πολιτών. Αυτό έχει μία ακόμη παράμετρο, την ενδυνάμωση του φαινομένου της ιδιωτικοποίησης της ασφάλειας.

Η πορεία της ασφάλειας προς αυτήν την κατεύθυνση αποτελεί, δηλαδή, αναπόφευκτο αποτέλεσμα της κρατικής πολιτικής, η οποία στοχεύει στον περιορισμό των δημοσίων δαπανών και την εξοικονόμηση πόρων από την πώληση περιουσιακών στοιχείων. Άλλοι παράγοντες που ευνοούν την πορεία αυτή είναι η ταχύτητα και η κλιμάκωση της αστικοποίησης, η οποία δυσχεραίνει τη συντήρηση και τη λειτουργία των δημοσίων αστικών υποδομών, αλλά και το γεγονός ότι πλέον πολλές υποδομές και υπηρεσίες βρίσκονται στα χέρια του ιδιωτικού τομέα. Δύο ακόμα γενικά επιχειρήματα που υποστηρίζουν την πορεία της ασφάλειας προς την ιδιωτικοποίηση

είναι η χρήση καλύτερης τεχνολογίας και η εν δυνάμει καλύτερη οργάνωση που παρέχεται στα πλαίσια του ιδιωτικού τομέα.

Κατ' αυτόν τον τρόπο, ο ιδιωτικός τομέα συναντάται πλέον σε αρκετούς βασικούς τομείς όπως η παροχή νερού, ηλεκτρικού ρεύματος, ασφάλειας από εγκληματικές ενέργειες κ.ο.κ. Αυτό σημαίνει ότι πολλές Ζωτικές Υποδομές των σύγχρονων πόλεων έχουν περάσει στη σφαίρα δραστηριότητας του ιδιωτικού τομέα και συνεπακόλουθα η Προστασία αυτών. Περαιτέρω, η συμβολή του εντοπίζεται και στη διαχείριση των καταστροφών και την αντιμετώπιση των έκτακτων καταστάσεων, αν και ο ρόλος του δεν είναι ακόμα τόσο ισχυρός στον τομέα των φυσικών καταστροφών.

Μία, χαρακτηριστική, έκφανση της ιδιωτικής παρουσίας στον τομέα της ασφάλειας, αλλά από την πλευρά των επιχειρήσεων, αποτελεί η ανάπτυξη και η προώθηση της Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης, η οποία θέτει ως στόχο τη βιώσιμη ανάπτυξη των επιχειρήσεων και τη λειτουργική τους συνέχεια μετά από καταστροφικά γεγονότα.

Ωστόσο, σε κάθε περίπτωση, η μειωμένη πλέον δυνατότητα των κυβερνήσεων να εξασφαλίσουν την ασφάλεια των πολιτών τους ενδυναμώνει των αίσθημα της αστικής ανασφάλειας. Ενώ, παράλληλα, τυχόν οφέλη από τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα εξουδετερώνονται από επιχειρήματα, όπως η αναποτελεσματική ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος, η αρνητική επίδραση της λειτουργίας της αγοράς, η δημιουργία μιας νέας διαίρεση στα πλαίσια των κοινωνιών, η έλλειψη δημοκρατικού ελέγχου, το μέχρι πρότινος κρατικό μονοπώλιο στη χρήση δύναμης, η λογική της ύπαρξης δημόσιων και ιδιωτικών χώρων και τα αμφίβολα αποτελέσματα της συνεργασίας μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

Επιπλέον, η ανάληψη πολλών Ζωτικών Υποδομών, όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, από τον ιδιωτικό τομέα δημιουργεί νέες διαστάσεις στο θέμα της ασφάλειας των πόλεων. Οι Ζωτικές Υποδομές αποτελούν ένα βασικό συστατικό των σύγχρονων πόλεων και όπως δηλώνει ο όρος είναι απαραίτητες για την ομαλή λειτουργία των αστικών συστημάτων, με ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στη διαχείριση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης. Το γεγονός αυτό ενδυναμώνει την αναγκαιότητα να διασφαλίζεται η ανθεκτικότητά τους προς όφελος της βιώσιμης ανάπτυξης των αστικών κοινωνιών, αλλά και της εθνικής ασφάλειας.

Η ευπάθεια των Ζωτικών Υποδομών σχετίζεται με τα σύγχρονα αλληλοεξαρτώμενα συστήματα παροχής υπηρεσιών. Ειδικότερα, τις τελευταίες δεκαετίες έχει αυξηθεί η κοινωνική ευαισθησία ως προς την απρόσκοπτη λειτουργία των συστημάτων αυτών και επισημαίνεται, ότι τυχόν αστοχίες στην λειτουργία τους μπορούν να επιφέρουν «πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα» σε άλλους τομείς. Ως πλέον σημαντική ενέργεια αναγνωρίζεται, λοιπόν, η Προστασία των Υποδομών αυτών από τις εκάστοτε κυβερνήσεις των κρατών.

Η παρουσία του ιδιωτικού τομέα, ωστόσο, έχει οδηγήσει και στην ανάληψη της αντίστοιχης αρμοδιότητας, αφήνοντας στον δημόσιο τομέα έναν περισσότερο εποπτικό ρόλο. Σε αυτήν την περίπτωση, όμως, δεν υπάρχουν εγγενή κίνητρα εκ μέρους του ιδιωτικού τομέα για επενδύσεις στην ασφάλεια των υποδομών πέρα από το σημείο που οι επενδύσεις επιφέρουν κέρδος. Η προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης μπορεί, δηλαδή, να ευνοεί τις επενδύσεις του ιδιωτικού τομέα στις Ζωτικές Υποδομές. Ωστόσο, το ανταγωνιστικό περιβάλλον που επικρατεί περιορίζει τις επενδύσεις του στην ασφάλεια των υποδομών.

Κατ' αυτόν τον τρόπο, η αξιοπιστία της διαχείρισης των Ζωτικών Υποδομών και της παροχής υπηρεσιών κλονίζεται στα πλαίσια του ιδιωτικού τομέα, όπου, επιπλέον, η πληροφόρηση και ο έλεγχος είναι ανεπαρκής, ενώ, παράλληλα, τα πολύπλοκα συστήματα που δημιουργούνται ευνοούν την αστάθεια και μειώνουν την προβλεψιμότητα των κινδύνων. Απ' την άλλη, οι υποστηρικτές της δημόσιας διαχείρισης των Ζωτικών Υποδομών θεωρούν ότι, σε πρακτικό επίπεδο, οι δημόσιοι θεσμοί διασφαλίζουν καλύτερα την αξιοπιστία των Ζωτικών Υποδομών για τρεις τουλάχιστον λόγους: το άγνωστο αλλά μαζικό κοινωνικό κόστος μεγάλης κλίμακας (απειλητικών) αστοχιών, την έλλειψη προφανούς εφεδρικής λειτουργίας, αλλά και την έλλειψη του δανειστή έσχατης προσφυγής που ταλανίζει τις θεσμικά κατακερματισμένες Ζωτικές Υποδομές.

Περαιτέρω, η μελέτη του τομέα των μεταφορών και ειδικότερα του σιδηροδρομικού δικτύου ανέδειξε πόσο σημαντική είναι η διασφάλιση της αξιόπιστης λειτουργίας και των παρεχόμενων υπηρεσιών μιας σημαντικής Ζωτικής Υποδομής για τις σύγχρονες πόλεις και πόσο πολύ διαφοροποιούνται οι συνθήκες με τη συμβολή του ιδιωτικού τομέα.

Τα συστήματα μεταφοράς διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην αστική ανάπτυξη και κυρίως στην κοινωνικό-οικονομική εξέλιξη των κοινωνιών. Επιπλέον, κατέχουν καίριο ρόλο στην αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, διασφαλίζοντας με αυτό τον τρόπο την ανθεκτικότητα των πόλεων, εν γένει. Η παρουσία του ιδιωτικού τομέα, απ' την άλλη, στην παροχή και τη διαχείριση των υποδομών αυτών έρχεται να καλύψει εμπόδια που παραδοσιακά αντιμετώπιζε ο δημόσιος τομέας, όπως είναι οι μεγάλες κρατικές δαπάνες. Τι συμβαίνει, όμως, στην περίπτωση της ασφάλειας;

Η μελέτη του σιδηροδρομικού δικτύου της Μεγάλης Βρετανίας αναδεικνύει την αστοχία της ιδιωτικοποίησης στον τομέα της ασφάλειας.

Η ανάπτυξη και η εξέλιξη του σιδηροδρομικού δικτύου της Μ. Βρετανίας οφείλεται στην συνένωση μικρότερων σιδηροδρομικών γραμμών, οι οποίες λειτουργούσαν από ιδιωτικές εταιρείες. Η κρατικοποίησή του επήλθε κατά τη διάρκεια του Πρώτου Παγκοσμίου Πολέμου και συνεχίστηκε και μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο οδηγώντας στη δημιουργία της δημόσιας επιχείρησης Βρετανικοί Σιδηρόδρομοι (British Rail). Ωστόσο, ο ανταγωνισμός με τις οδικές μεταφορές, οι οποίες είχαν απορροφήσει μεγάλο μέρος του επιβατικού κοινού, αφήνοντας στον σιδηρόδρομο κυρίως την εκτέλεση των εμπορικών μεταφορών αλλά και η ανάγκη για πιο σύγχρονες τεχνολογικά και γρήγορες αμαξοστοιχίες είχαν αυξήσει τις κρατικές επιδοτήσεις προς την παρακμάζουσα πλέον δημόσια επιχείρηση. Το γεγονός αυτό οδήγησε στην επανεξέταση της ιδιωτικοποίησης του δικτύου, από την κυβέρνηση των Συντηρητικών υπό την προεδρία της Margaret Thatcher, η οποία, εν τέλει, πραγματοποιήθηκε υπό την προεδρία του John Major στο κόμμα των Συντηρητικών. Οι στόχοι της κυβέρνησης με την εφαρμογή της ιδιωτικοποίησης ήταν:

- Η μείωση των κρατικών επιδοτήσεων προς τις σιδηροδρομικές μεταφορές μακροπρόθεσμα.
- Το άνοιγμα του τομέα των μεταφορών στον ανταγωνισμό ώστε να βελτιωθούν οι παρεχόμενες υπηρεσίες, να αυξηθεί η παραγωγικότητα των σιδηροδρόμων και να μειωθεί η διοικητική νωθρότητα και
- Η βελτίωση της ανταπόκρισης στις ανάγκες της αγοράς, ικανοποιώντας έτσι τη ζήτηση και βελτιώνοντας τα οικονομικά αποτελέσματα.

Ωστόσο, με την ιδιωτικοποίηση δημιουργείται ένα πολύπλοκο και δαιδαλώδες οικοδόμημα, στη βάση του διαχωρισμού της ιδιοκτησίας των σιδηροδρομικών γραμμών και υποδομών από τις λειτουργίες που εκτελούνται σε αυτές. Στην κορυφή της διαχείρισης των υποδομών, με κύριες αρμοδιότητες τη λειτουργία και τη συντήρηση αυτών, τοποθετείται μία ιδιωτική εταιρεία, η Railtrack, η οποία ήταν παράλληλα και η ιδιοκτήτρια εταιρεία. Η χρήση του δικτύου, απ' την άλλη, παραχωρείται με διαγωνισμό για δικαιοχρησία σε 25 ΕΕΑ, οι οποίες, κατά κύριο λόγο, λειτουργούσαν τις αμαξοστοιχίες. Με αυτόν τον τρόπο, το πρώην ενιαίο-υπο την επίβλεψη της British Rail- δίκτυο διασπάται σε μικρότερα δίκτυα, τα οποία λειτουργούν από ξεχωριστές ιδιωτικές εταιρείες. Στη νέα δομή του Βρετανικού σιδηροδρομικού δικτύου εισέρχονται, επίσης, εταιρείες παροχής τροχαίου υλικού και εργολάβοι συντήρησης.

Ο μεγάλος αριθμός των νέων εμπλεκομένων μερών, που δραστηριοποιούνταν στο δίκτυο διεύρυνε τα δίκτυα επικοινωνίας και παράλληλα αύξησε τη γραφειοκρατία κάνοντας πιο περίπλοκο το σύστημα επικοινωνίας μεταξύ των διαφορετικών εταιρειών. Το γεγονός αυτό, αύξησε, επίσης, τη σύγχυση ως προς το ποιος είναι ο αρμόδιος, ειδικά σε περιπτώσεις κρίσεων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η διαχείριση των ατυχημάτων που συνέβησαν μετά την ιδιωτικοποίηση του δικτύου.

Ωστόσο, δεν είναι δυνατόν να ειπωθεί με βεβαιότητα ότι τα ατυχήματα θα είχαν αποτραπεί εάν το δίκτυο βρισκόταν ακόμα υπο δημόσια διαχείριση, αλλά είναι φανερό ότι η νέα δομή δυσχαίρηνε την έγκαιρη και αποτελεσματική ανταπόκριση, αλλά και τη διαδικασία της αποκατάστασης της λειτουργικότητας του δικτύου.

Αυτό που γίνεται φανερό είναι ότι η νοοτροπία της ασφάλειας που επικράτησε μετά την ιδιωτικοποίηση επηρέασε αρνητικά την οργανωτική λειτουργία της Railtrack, με συνεπακόλουθες αρνητικές συνέπειες στον τομέα της ασφάλειας. Από τα πρώτα της βήματα, άλλωστε, η Railtrack παρουσίαζε μεγάλα κενά γνώσεων σχετικά με τις υποδομές, οι οποίες βρισκόνταν υπο τη διαχείριση της, την καταστασή τους και τις ανάγκες τους, τον τρόπο σηματοδότησης του δικτύου, αλλά και τον τρόπο αναφοράς των ατυχημάτων. Από την άλλη, χαρακτηριστικό παράδειγμα και συνάμα υποβόσκουσα αιτία για την παρακμάζουσα πορεία της ασφάλειας αποτελεί η, όπως προστάζει η ιδιωτικοποίηση, εσωτερική διερεύνηση των αστοχιών που οδήγησαν στα

ατυχήματα που συνέβησαν μεταξύ 1997 και 2002 και ακολούθως η αποκρυψη των αποτελεσμάτων των ερευνών από τους εν δυνάμει εποφελούμενους, πέρα από τους άμεσα εμπλεκόμενους.

Περαιτέρω, απ' την μία, οι αιτίες των ατυχημάτων και της αστοχίας της ασφάλειας χάνονται στο πολύπλευρο, κομματιασμένο και αποδυναμωμένο, μέσω των εργολαβικών σχέσεων, σύστημα συντήρησης των σιδηροδρομικών γραμμών και στο ποιος έχει τελικά την ευθύνη για το τελικό αποτέλεσμα και από την άλλη, η αποκατάσταση της ομαλής λειτουργίας του δικτύου προσκρούει στις μεγάλες αποζημιώσεις των θυμάτων και το μεγάλο κόστος της αποκατάστασης των ζημιών. Ενώ, παράλληλα, η όλη κατάσταση κλόνισε την εμπιστοσύνη του βρετανικού κοινού γύρω από την ασφαλή μεταφορά που θεωρητικά τους παρείχε ο βρετανικός σιδηρόδρομος.

Επιπλέον, στις αστοχίες που σημειώνονται στον τομέα της ασφάλειας προστίθονται η αύξηση των κρατικών επιδοτήσεων προς την Railtrack και τις ΕΕΑ, παρά τους αρχικούς στόχους της κυβέρνησης για μείωση αυτών, αλλά και ο προσανατολισμός της νέας διαχείρισης προς την επίτευξη βραχυπρόθεσμου κέρδους, γεγονός που εμπόδισε την συγκρότηση μίας μακροπρόθεσμης στρατηγικής για την παροχή αξιόπιστων υπηρεσιών.

Συμπερασματικά, λοιπόν, μπορεί να ειπωθεί ότι η εφαρμογή της ιδιωτικοποίησης σε μία Ζωτική Υποδομή της Μεγάλης Βρετανίας απέτυχε, τόσο στο να ικανοποιήσει τους αρχικούς στόχους της κυβέρνησης όσο και στο να αποτελέσει μία νέα δομή κατάλληλη προς εφαρμογή και σε άλλες παρόμοιες Ζωτικές Υποδομές. Επίσης, όσον αφορά τον τομέα της ασφάλειας, γίνεται φανερό ότι δεν είναι δυνατόν να διασφαλιστεί όταν η ιδιωτικοποίηση συνεπάγεται τεμαχισμό των διαφόρων μονάδων που συντελούν μία Ζωτική Υποδομή. Ειδικά στην περίπτωση ζωτικών δικτύων, όπως είναι τα σιδηροδρομικά δίκτυα, τα οποία χαρακτηρίζονται από ολοκληρωμένα συστήματα και μεγάλη συνδεδεσιμότητα, είναι αναγκαίο τα μέρη που τα αποτελούν να διατηρούνται ενωμένα και υπο ενιαία διαχείριση και έλεγχο.

Ίσως, εν τέλει, η ασφάλεια των σύγχρονων πόλεων να έγκειται στον δημόσιο τομέα, ο οποίος χαρακτηρίζεται από ενιαίες διαδικασίες, ενώ, παράλληλα, παραμένει, εν

γένει, απαλαγμένος από την ανάγκη της επίτευξης βραχυπρόθεσμων κερδών, αποφορτίζοντας την λειτουργία των Ζωτικών Υποδομών από τις ευκαιρικές κινήσεις και ενδυναμώνοντας την αξιοπιστία των παρεχόμενων υπηρεσιών. Ωστόσο, σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι το θέμα εξαντλείται στα πλαίσια της παρούσας εργασίας, αλλά, αντιθέτως, μπορεί να αποτελέσει βάση για μεγαλύτερη εμβάνθυνση στο μέλλον.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνικές πηγές

1. Δελλαδέτσιμας, Μ., Π., (2009), *Οι Ασφαλείς Πόλεις*, Αθήνα: Εξάντας

Διεθνείς πηγές

2. Abbate, J. (1999), *From Control to Coordination: New Governance Models for Information Networks and Other Large Technical Systems*, in Coutard, O. (Ed.), *The Governance of Large Technical Systems*, pp. 114–129, London: Routledge,
http://www.google.gr/books?id=kwELOPxLR4gC&printsec=frontcover&hl=el&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false, Εύρεση: Οκτώβριος, 2011.
3. Asieh, M. & Hope, N., (2006), *US Infrastructure Privatization and Public Policy Issues, USA*, San Francisco: RREEF Research, http://www.irei.com/uploads/marketresearch/69/marketResearchFile/Infr_Priv_Pub_Policy_Issues.pdf, Εύρεση: Μαΐος, 2011.
4. Amdal, R. J., Swigart, L., S., (2010), *Resilient Transportation Systems In A Post-Disaster Environment: A Case Study of Opportunities Realized and Missed in the Greater New Orleans Region*, Final Report, Gulf Coast Research Center for Evacuation and Transportation Resiliency, Project: 10-01, LSU / UNO University Transportation Center, <http://evaccenter.lsu.edu/pub/10-01.pdf>, Εύρεση: Οκτώβριος, 2011.
5. Arjen, B., Patrick, L., Erwann, M., K. & Werner, O., (2003), *Critical Infrastructures under Threat: Learning from the Anthrax Scare*, Journal Of Contingencies and Crisis Management, Volume 11, Number 3, USA, September, <http://opim.wharton.upenn.edu/risk/downloads/03-26.pdf>, Εύρεση: Δεκέμβριος, 2011.

6. Brendan. M., (2002), *Railway privatization through concessions. The origins and effects of the experience in Latin America*, A report for the International Transport Workers' Federation, Public World, <http://www.publicworld.org/files/larailenglish.pdf>, Εύρεση: Δεκέμβριος, 2011.
7. Bagwell, P., (2004), *The sad state of British railways. The rise and fall of Railtrack, 1992–2002*, Journal of Transport History Vol: 25, Issue No: 2, p. 111-124, Manchester University Press
8. Bartle, I., (2004), *Britain's Railway Crisis: A Review Of The Arguments In Comparative Perspective*, CRI Occasional Paper 20, Centre for the study of Regulated Industries, http://www.bath.ac.uk/management/cri/pubpdf/Occasional_Papers/20_Bartle.pdf, Εύρεση: Οκτώβριος, 2011.
9. Calhoun, C., (2006), *The Privatization of Risk*, Duke University Press, <http://www.ssrc.org/calhoun/wp-content/uploads/2010/11/The-Privatization-of-Risk.pdf>, Εύρεση: Σεπτέμβριος, 2011.
10. Comfort, L., (2002), *Rethinking Security: Organizational Fragility in Extreme Events*, Public Administration Review, Special Issue, Vol. 62.
11. Clarke, S., (1998b), *Safety culture on the UK railway network*, Work & Stress, VOL. 12, NO. 3, p. 285-292, <http://www.informaworld.com/smpp/title~content=t713697904>, Εύρεση: Απρίλιος, 2011.
12. Cullen, L., (2001), *The Ladbroke Grove Rail Inquiry*, Part 1 Report, Health and Safety Commission, HSE Books, <http://www.pixunlimited.co.uk/pdf/news/transport/ladbrokegrove.pdf>, Εύρεση: Ιανουάριος, 2012.

13. De Mulder, R. & Kleve, P., (2006), *Privatization of public safety: A rational approach*, International Review of Law, Computers & Technology, 20: 1, p.p. 167 — 175, <http://www.informaworld.com/smpp/title~content=t713427052>, Εύρεση: Απρίλιος, 2011.
14. De Bruijne, M. & Van Eeten, M., (2007), *Systems that Should Have Failed: Critical Infrastructure Protection in an Institutionally Fragmented Environment*, Journal of Contingencies and Crisis Management, Volume 15.
15. Eckert, S., (2005), *Protecting Critical Infrastructure: The Role of the Private Sector*, <http://www.ridgway.pitt.edu/LinkClick.aspx?fileticket=Bezaq7AdjxA%3D&tabid=233>, in *Guns and Butter: The Political Economy of International Security International Political Economy Yearbook, Vol. 14*, Lynne Rienner Publishers, https://www.rienner.com/title/Guns_and_Butter_The_Political_Economy_of_International_Security, Έυρεση: Μάιος, 2011.
16. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), (2003), *The Restructuring Of Railways*, New York: United Nations, http://www.unescap.org/ttdw/Publications/TIS_pubs/RailwayRestructuring/RailwayRestructuring.pdf, Έυρεση: Ιούλιος, 2011.
17. Evans, A., W., (2007a), *Rail safety and rail privatization*, Significance, Volume 4, Issue 1.
18. Evans, A., W., (2007b), *Rail Safety and Rail Privatization in Britain*, Accident Analysis and Prevention, VOL. 39, p. 510–523.
19. Farrington-Darby, T., Pickup, L., Wilson, R., J., (2005), *Safety Culture in Railway Maintenance*, Safety Science, Vol. 43 p. 39–60.

20. Hofstede, G. (1994), *Cultures and Organizations: Intercultural Cooperation and its Importance for Survival*, London: Harper Collins.
21. Hidden, A., (1989), *Investigation into the Clapham Junction Railway Accident*, Department of Transport, Her Majesty's Stationery Office, London.
http://www.railwaysarchive.co.uk/documents/DoT_Hidden001.pdf, Εύρεση: Ιούνιος, 2011.
22. Health and Safety Executive (HSE), (2009), *Reducing Error and Influencing Behavior*, HSE Books,
<http://www.hse.gov.uk/pubns/priced/hsg48.pdf>, Εύρεση: Ιανουάριος, 2012.
23. International Risk Governance Council, (IRGC), (ed), (2007), *Managing and Reducing Social Vulnerabilities from Coupled Critical Infrastructures*, White Paper, Geneva, http://www.irgc.org/IMG/pdf/IRGCinfra_site06.11.07-2.pdf, Εύρεση: Δεκέμβριος, 2011.
24. Joewono, T. B., Kubota, H., (2006), *Safety And Security Improvement In Public Transportation Based On Public Perception In Developing Countries*, Vol.30, No.1., IATSS RESEARCH.
25. Jeffcott, S., et.al., (2006), *Risk, Trust, and Safety Culture in U.K. Train Operating Companies*, Risk Analysis, Vol. 26, No. 5, p. 1105-1121,
[http://193.146.160.29/gtb/sod/usu/\\$UBUG/repositorio/10271628_Jeffcott.pdf](http://193.146.160.29/gtb/sod/usu/$UBUG/repositorio/10271628_Jeffcott.pdf), Εύρεση: Ιούνιος, 2011.
26. Kroger, W., (2008), *Critical Infrastructures at Risk: A Need for a New Conceptual Approach and Extended Analytical Tools*, Reliability Engineering and System Safety, Vol. 93, p. 1781– 1787.
27. Kopicki., R., Thompson., S., L., et al., (1995), *Best Methods of Railway Restructuring and Privatization*, CFS Discussion Paper Series, Number 11, Washington D.C.: World Bank,

- <http://www.regulationbodyofknowledge.org/externalDocument/kopickiBestMethods/>, Εύρεση: Φεβρουάριος, 2011.
28. Koppenjan, F., M., J. & Enserink, B., (2009), *Public–Private Partnerships in Urban Infrastructures: Reconciling Private Sector Participation and Sustainability*, Public Administration Review, Volume 69, Issue 2, p. 284- 296, Εύρεση: Νοέμβριος, 2011.
29. Luijff, E., Klaver, M., (2005), *Critical Infrastructure Awareness Required by Civil Emergency Planning*, Proceedings of the 2005 First IEEE International Workshop on Critical Infrastructure Protection, IEEE Computer Society.
30. Mohan, D., Stevens, G., Roseman, J., M., Miller, M., A. & Hyder, A., A., (2003), *People’s Right to Safety*, Roundtable Discussion, Health and Human Rights, Volume 6, No. 2, The President and Fellows of Harvard College. <http://www.hhrjournal.org/archives-pdf/4065435.pdf.banned.pdf>, Εύρεση: Μάρτιος, 2011.
31. Murray, T., A., Davis, R., Stimson, J., R., Ferreira, L., (1998), *Public Transportation Access*, Transportation Research Part D: Transport and Environment, Volume 3(5), p. 319-328, <http://eprints.qut.edu.au/2476/1/2476.pdf>, Εύρεση: Αύγουστος, 2011.
32. Mathieu, G., (2003), *The Reform of UK Railways Privatization and Its Results*, Railway Reforms in Europe, Japan Railway & Transport Review 34, http://www.jrtr.net/jrtr34/pdf/f16_mat.pdf, Εύρεση: Μάρτιος, 2012.
33. Muttram, I., R., (2003), *UK Railway Restructuring and The Impact on Safety Performance of Heavy Rail Network*, Railway Reforms in Europe, Japan Railway & Transport Review 34, http://jrtr.net/jrtr34/pdf/f04_mut.pdf, Εύρεση: Μάρτιος, 2012.

34. National Research Council (NRC), (2001), *Private- Public Sector Collaboration to Enhance Community Disaster Resilience*, A Workshop Report, Committee on Private-Public Sector Collaboration to Enhance Community Disaster Resilience, Washington DC. : The National Academies Press.
35. Nijkamp, P., Sytze, A. R., (1995), *Private Sector Involvement In Financing And Operating Transport Infrastructure*, The Annals of Regional Science, Volume 29, p. 221-235.
36. Office of Rail Regulator (ORR), (2006a), *Train Derailment at Hatfield*, A Final Report by The Independent Investigation Board, http://www.railwaysarchive.co.uk/documents/HSE_HatfieldFinal2006.pdf, Εύρεση, Νοέμβριος, 2011.
37. Office of Rail Regulator (ORR), (2002b) *Train Derailment at Potters Bar- Friday 10 May 2002*, HSE Interim Report, <http://www.rail-reg.gov.uk/upload/pdf/incident-pottersbar-progress.pdf>, Εύρεση: Νοέμβριος, 2011.
38. Peláez López, A., (2010), Sánchez-Cabezudo, S., *Privatization Policies or Degradation Policies? The Case of Spanish Railways*, Revista Internacional de Sociología (RIS), Vol.68, No 3, p. 757-773.
39. Pollitt, M., & Smith, A., (2002), *The Restructuring and Privatization of British Rail: Was it Really that Bad?*, Fiscal Studies, Institute for Fiscal Studies, Vol. 23(4), p. 463-502, <http://www.econ.cam.ac.uk/dae/repec/cam/pdf/WP0118.pdf>, Εύρεση: Ιανουάριος, 2012.
40. Ridley, G., (2010), *National Security as a Corporate Social Responsibility: Critical Infrastructure Resilience*, International Centre for Corporate Social Responsibility, Research Paper Series, No: 55, Nottingham University

- Business School, <http://www.nottingham.ac.uk/business/ICCSR>, Εύρεση: Απρίλιος, 2011.
41. Riegel, C., (2007), *Risk Assessment and Critical Infrastructure Protection in Health Care Facilities: Reducing Social Vulnerability*, Megacities: Social Vulnerability and Resilience Building, Summer Academy on Social Vulnerability, Munich Re Foundation, <http://www.ehs.unu.edu/file/get/3796>, Εύρεση: Απρίλιος, 2011.
42. Rail Safety and Standards Board (RSSB), (2005), *Potters Bar Derailment: Report and Recommendations*, Rail Safety and Standards Board, <http://www.railwaysarchive.co.uk/docsummary.php?docID=201>, Εύρεση: Δεκέμβριος, 2011.
43. Spronk, S., (2009), *Water Privatization and the Prospects for Trade Union Revitalization in the Public Sector: Case Studies from Bolivia and Peru*, Just Labour: A Canadian Journal of Work and Society, Volume 14, http://www.justlabour.yorku.ca/volume14/pdfs/ss_05_spronk_press.pdf, Εύρεση: Ιούνιος, 2011.
44. Speirs. F., Johnson, W., C., (2002), *Safety Culture in the Face of Industrial Change: A Case Study From the UK Rail Industry*, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.15.3243&rep=rep1&type=pdf>, Εύρεση, Μάρτιος, 2011.
45. Twigg, J., (2001), *Corporate Social Responsibility and Disaster Reduction: A Global Overview*, Benfield Grieg Hazard Research Centre, University College, London, http://94.126.106.9/r4d/PDF/Outputs/Mis_SPC/R7893CSROverview.pdf, Εύρεση: Ιούνιος, 2011.
46. Transport Research Centre (TRC), (2008a), *Privatization And Regulation Of Urban Transit Systems*, Round Table 141, Transport Research Centre,

- OECD/ITF, <http://www.internationaltransportforum.org/Pub/pdf/08rt141.pdf>,
Εύρεση: Φεβρουάριος, 2012.
47. Transport Research Centre (TRC), (2010b), *Safety and Regulatory Reform of Railways*, OECD/ITF, <http://www.internationaltransportforum.org/pub/pdf/10reformrail.pdf>, Εύρεση: Φεβρουάριος, 2012.
48. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), (ed), (2007), *Enhancing Urban Safety and Security*, Global Report on Human Settlements, http://www.preventionweb.net/files/2585_2432alt1.pdf, Εύρεση: Μάρτιος, 2011.
49. Uff, J., (2000), *The Southall Rail Accident Inquiry Report*, Health and Safety Commission, HSE Books, <http://www.epcollege.com/EPC/media/MediaLibrary/Knowledge%20Hub%20Documents/F%20Inquiry%20Reports/Southall-Rail-%282000%29.pdf?ext=.pdf>, Εύρεση: Δεκέμβριος, 2011.
50. Vanderschueren, F. (2000), *Prevention of Urban Crime: Safer Cities Concept Note*, Paper presented at Africities 2000 Summit, 15–21 May, Windhoek, Namibia
51. Wallace, A., W., Cavdaroglu, B., Khan, S., Loggins, R., (2011), *Transportation and the Social Resiliency of a Community*, DHS Center of Excellence- Natural Disasters, Coastal Infrastructure & Emergency Management, Rensselaer Polytechnic Institute, Industrial and Systems Engineering (ISYE) Department, NY.
52. Winston, C., (2009), *Lessons from the U.S. Transport Deregulation Experience for Privatization*, Winston – Discussion Paper 2009-20 , OECD/ITF, Washington DC, USA: Brookings Institution,

<http://www.internationaltransportforum.org/jtrc/DiscussionPapers/DP200920.pdf>, Εύρεση: Μάιος, 2011.

Ηλεκτρονικές πηγές

1. InfoBritain, (2010), *Travel Through History In The UK : History Of British Railways*,
http://www.infobritain.co.uk/History_Of_Railways_In_Britain.htm,2010,
Εύρεση: Μάρτιος, 2012.
2. Rail. Co. UK., (2012c), *History of British Rail*, <http://www.rail.co.uk/british-railway-history/british-rail/> , Εύρεση: Μάρτιος, 2012.
3. Williams, G., (2000-2003), *History of Railways in Great Britain*,
<http://sinfin.net/railways/railhist.html>, Εύρεση: Μάρτιος, 2012.
4. Wikipedia, (2012a), *Municipal Corporation of Greater Mumbai*,
http://en.wikipedia.org/wiki/Municipal_Corporation_of_Greater_Mumbai,
Εύρεση: Απρίλιος, 2011.
5. Wikipedia, (2012b), *Privatization*,
<http://en.wikipedia.org/wiki/Privatization>, Εύρεση: Μάρτιος, 2011.
6. Wikipedia, (2012c), *2000 Cochabamba protests*,
http://en.wikipedia.org/wiki/2000_Cochabamba_protests, Εύρεση: Μάρτιος, 2011.
7. Wikipedia, (2012d), *Year 2000 Problem*,
http://en.wikipedia.org/wiki/Year_2000_problem, Εύρεση: Μάρτιος, 2011.
8. Wikipedia, (2012e), *Lender of Last Resort*,
http://en.wikipedia.org/wiki/Lender_of_last_resort , Εύρεση: Ιούνιος, 2011.
9. Wikipedia, (2012f), *Transport*, <http://en.wikipedia.org/wiki/Transport> ,
Εύρεση: Ιούνιος, 2011.

10. Wikipedia, (2012g), *Social and Economic Benefits*, Rail Transport, http://en.wikipedia.org/wiki/Rail_transport#Social_and_economic_benefits
Εύρεση: Σεπτέμβριος, 2011.
11. Wikipedia, (2012h), *Safety*, Rail Transport, http://en.wikipedia.org/wiki/Rail_transport#Safety , Εύρεση: Σεπτέμβριος, 2011.
12. Wikipedia, (2012i), *Potters Bar Rail Accidents*, http://en.wikipedia.org/wiki/Potters_Bar_rail_accidents#2002, Εύρεση: Νοέμβριος, 2011.
13. Wikipedia, (2012j), *Her Majesty's Railway Inspectorate*, http://en.wikipedia.org/wiki/Her_Majesty%27s_Railway_Inspectorate,
Εύρεση: Ιανουάριος, 2012.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

A) ΕΝΝΟΙΕΣ ΚΑΙ ΟΡΙΣΜΟΙ

Κίνδυνος (hazard): είναι μια πιθανή απειλή κατά των ανθρώπων και της ευημερίας τους. Οι κίνδυνοι μπορεί να είναι φυσικοί (σεισμοί, ξηρασίες) ή να προκαλούνται από ανθρώπινες διαδικασίες (τεχνολογικά ατυχήματα). (Twigg, 2001, σελ.5)

Επικινδυνότητα (risk): είναι η πιθανότητα ενός συγκεκριμένου κινδύνου να εμφανιστεί και οι συνέπειές του για τους ανθρώπους και τις περιουσίες τους. (Twigg, 2001, σελ.5)

Τρωτότητα (vulnerability): είναι η έκταση στην οποία ένας άνθρωπος, μία ομάδα ή μία κοινωνικό-οικονομική δομή είναι πιθανόν να επηρεαστούν από έναν κίνδυνο (σε σχέση με την δυνατότητά τους να το περιμένουν, να το αντιμετωπίσουν, να αντέξουν και να ανασυγκροτηθούν από τις συνέπειες του). (Twigg, 2001, σελ.5)

Καταστροφή (Disaster): είναι αυτό που συμβαίνει όταν οι συνέπειες ενός κινδύνου πάνω σε μία ομάδα ατόμων (πρόκληση θανάτων, τραυματισμού, απώλεια περιουσίας, οικονομικές απώλειες κλπ) υπερβαίνουν την ικανότητα της ομάδας να τις αντιμετωπίσει. (Twigg, 2001, σελ.5)

Μετριασμός καταστροφών (disaster mitigation): είναι οποιαδήποτε δραστηριότητα που αναλαμβάνεται για να περιοριστεί η έκταση μιας καταστροφής ή μιας πιθανής καταστροφής. Ο μετριασμός μπορεί να πραγματοποιηθεί πριν, κατά τη διάρκεια ή μετά την καταστροφή. Τα μέτρα μετριασμού είναι και φυσικά και δομικά (όπως αντιπλημμυρικά έργα ή δομική ενίσχυση κτηρίων) αλλά και μη δομικά (όπως η εκπαίδευση στην διαχείριση καταστροφών, η κανονιστική ρύθμιση της χρήσης της γης, και η δημόσια εκπαίδευση). (Twigg, 2001, σελ.5)

Ετοιμότητα καταστροφών (disaster preparedness): είναι συγκεκριμένα μέτρα που λαμβάνονται προτού συμβούν οι καταστροφές, συνήθως για να προβλέψουν ή να προειδοποιήσουν σχετικά με αυτές, να λαμβάνονται προφυλάξεις όταν απειλούν και

να διευθετούν την κατάλληλη ανταπόκριση (π.χ. οργάνωση εκκένωσης και αποθήκευση προμηθειών τροφίμων). Η ετοιμότητα εμπίπτει στο ευρύτερο πλαίσιο του μετριασμού. (Twigg, 2001, σελ.5)

B) Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΣΤΗ Μ. ΒΡΕΤΑΝΙΑ

| Ρυθμιστής Σιδηροδρομικής Ασφάλειας (Rail Safety Regulator) | |
|---|--|
| Πριν την ιδιωτικοποίηση | <p>Ο πιο μακροχρόνιος ρυθμιστής της ασφάλειας ήταν η Επιθεώρηση Σιδηροδρόμων (ΕΣ). Η ιστορία της οποίας ανάγεται στο 1840. Στις λειτουργίες της περιλαμβάνονταν τα εξής:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Η επιθεώρηση των νέων σιδηροδρόμων • Η ρύθμιση της ασφάλειας του προσωπικού • Η διερεύνηση των ατυχημάτων και οι συστάσεις για τη βελτίωση της ασφάλειας • Η παρακολούθηση και η υποβολή εκθέσεων σχετικά με την ασφάλεια |
| | <p>Η ΕΣ ήταν μέρος του Υπουργείου Μεταφορών μέχρι την 1η Δεκεμβρίου 1990, οπότε μετακινήθηκε στη Διεύθυνση Υγείας και Ασφάλειας (ΔΥΑ- HSE) τη γενική ρυθμιστική αρχή της ασφάλειας για τις βιομηχανίες. Συνέπεια αυτής της μετακίνησης ήταν η πιο άμεση εφαρμογή της γενικής νομοθεσίας για την ασφάλεια των σιδηροδρόμων.</p> |
| | <p>Το Υπουργείο Μεταφορών και η HSE προετοιμάστηκαν για την ιδιωτικοποίηση με ένα έγγραφο, με τίτλο: «Εξασφαλίζοντας την ασφάλεια των σιδηροδρόμων της Βρετανίας (1993)», το οποίο συνέστηνε ένα σύστημα αξιολόγησης της ασφάλειας και αποτέλεσε τον πρόδρομο των Συστημάτων Διαχείρισης της Ασφάλειας (Safety Management Systems). Το προτεινόμενο σύστημα ήταν «κλιμακωτό», σύμφωνα με το οποίο η ΕΣ ενέκρινε τα σχέδια ασφάλειας των Διαχειριστών Υποδομής (ΔΥ) και οι ΔΥ ενέκριναν τα σχέδια ασφάλειας των ΕΕΑ.</p> |
| | <p>Ο αριθμός του προσωπικού της ΕΣ σε όλη τη δεκαετία του 1980 ήταν περίπου 35 άτομα και ανήλθε σε 70 ως τις 31 Μαρτίου 1994, εν μέρει εν όψει της ιδιωτικοποίησης και εν μέρει ως απάντηση σε προηγούμενα ατυχήματα.</p> |
| 1 Απριλίου 1994- 31 Μαρτίου 2006 | <p>Μετά την ιδιωτικοποίηση, η ΔΥΑ παρέμεινε η ρυθμιστική αρχή για την ασφάλεια των σιδηροδρόμων. Ωστόσο, η Επιθεώρηση Σιδηροδρόμων διατήρησε την ταυτότητά της μέσα στη ΔΥΑ.</p> |
| | <p>Από το 1994 έως το 2000, η ΕΣ και η ΔΥΑ ενέκριναν επισήμως τα σχέδια ασφάλειας των ΔΥ, συμπεριλαμβανομένων των συμφωνιών για την αποδοχή των ΕΕΑ. Οι ΔΥ ενέκριναν τα σχέδια ασφάλειας ΕΕΑ. Από το 2000 και μετά, η ΕΣ ενέκρινε τα σχέδια ασφάλειας τόσο των ΔΥ όσο και των ΕΕΑ.</p> |
| | <p>Η ΔΥΑ/ ΕΣ διατήρησε τις εξουσίες διερεύνησης των ατυχημάτων,</p> |

| | |
|----------------------------|---|
| | <p>αλλά στην πράξη μείωσε τον αριθμό των δημόσιων εκθέσεων. Επίσης, δύο μεγάλα ατυχήματα ανατέθηκαν σε ανεξάρτητες δικαστικές έρευνες. Η ανεξάρτητη έρευνα των ατυχημάτων μεταφέρθηκε από την ΕΣ στο Τμήμα Ερευνών Σιδηροδρομικών Ατυχημάτων (ΤΕΣΑ) στις 17 Οκτωβρίου 2005</p> |
| | <p>Λόγω του αυξημένου φόρτου εργασίας, ο αριθμός των υπαλλήλων στην ΕΣ σταδιακά αυξήθηκε από περίπου 70 στους 200 ως τις 31 Μαρτίου 2006.</p> |
| 1 Απριλίου 2006- Σήμερα | <p>Την 1η Απριλίου 2006 ο κανονισμός ασφάλειας των σιδηροδρομικών μεταφορών και η ΕΣ μεταφέρθηκαν από τη ΔΥΑ στο Γραφείο του Ρυθμιστή Σιδηροδρόμων (ΓΡΣ- ORR) το οποίο στο παρελθόν ήταν η οικονομική ρυθμιστική αρχή για τις κύριες σιδηροδρομικές γραμμές.</p> |
| | <p>Το ΓΡΣ συνδυάζει πλέον οικονομικές ρυθμίσεις και ρυθμίσεις για την ασφάλεια και αποτελεί ανεξάρτητη υπηρεσία του Υπουργείου Μεταφορών.</p> |
| | <p>Η ΕΣ έχει απορροφηθεί στο ΓΡΣ χωρίς να διατηρεί μια επίσημη ξεχωριστή ταυτότητα.</p> |
| Πηγή | <p>TRC, (2010b), <i>Safety and Regulatory Reform of Railways</i>, OECD/ITF, σελ. 30-31.</p> |

Γ) ΕΙΚΟΝΑ ΕΞΩΦΥΛΛΟΥ

Η εικόνα που χρησιμοποιείται στο εξώφυλλο απεικονίζει ένα από τα πιο εντυπωσιακά συγκροτήματα υποδομών στον κόσμο. Το συγκρότημα αυτό, με την ονομασία «Linked Hybrid» βρίσκεται στο Πεκίνο και χτίστηκε το 2009. Αποτελείται από 8 διαφορετικούς πύργους 644 διαμερισμάτων, τα οποία μπορούν να φιλοξενήσουν 2.500 κατοίκους και έχει συνολική έκταση 220.000 τετραγωνικών μέτρων. Επιπλέον, οι ουρανοξύστες συνδέονται μεταξύ τους με 8 γέφυρες, διαμορφώνοντας μια αυτόνομη κοινότητα, που δεν της λείπει τίποτα. Βάση για την κατασκευή του αποτέλεσε η ιδέα μιας «ανοιχτής πόλης μέσα στην πόλη»- «open city within a city».

Το συγκρότημα διαθέτει σχολείο, ξενοδοχείο, κοινόχρηστους χώρους πρασίνου, γυμναστήριο, καταστήματα, κινηματογράφος, ιατρικό κέντρο και άνετα πάρκινγκ συνθέτοντας μια αυτόνομη «πόλη μέσα στην πόλη». Η έμφαση δόθηκε στη δημιουργία μιας βιώσιμης κοινότητας, η οποία αποτελεί την καλύτερη οικιστική λύση του μέλλοντος, σε πόλεις που ο πληθυσμός τους αυξάνεται διαρκώς.

Η αρχιτεκτονική του προωθεί τις διαδραστικές σχέσεις, ενώ δημιουργεί ένα τρισδιάστατο αστικό τοπίο, όπου τα κτίρια στο έδαφος, κάτω από το έδαφος και πάνω από το έδαφος αναμειγνύονται.

Από την ματιά του συγγραφέα της διπλωματικής εργασίας η εικόνα αναδεικνύει την έντονη αστική ανάπτυξη στις σύγχρονες πόλεις, την αλληλεπίδραση μεταξύ των υποδομών, την ανάγκη για εξεύρεση βιώσιμων λύσεων για τα προβλήματα των κατοίκων των σύγχρονων αστικών κέντρων, αλλά και την ανάγκη για εξασφάλιση της αστικής ασφάλειας από παντός κινδύνου.

Πηγές

- 1) Αναστασάκη, Ε., (2012), Μια Πόλη Μέσα... στην Πόλη, <http://perierga.gr/2012/05/%CE%BC%CE%B9%CE%B1-%CF%80%CF%8C%CE%BB%CE%B7-%CE%BC%CE%AD%CF%83%CE%B1-%CF%83%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CF%80%CF%8C%CE%BB%CE%B7/>,
Εύρεση: Αύγουστος, 2012.
- 2) LINKED HYBRID, Beijing, China, 2003-2009,

<http://www.stevenholl.com/project-detail.php?type=mixeduse&id=58&page=0>,

Εύρεση: Αύγουστος, 2012.