

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΕ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

ΤΙΤΛΟΣ

Ανάλυση του βαθμού επίπτωσης των Ενδιαφερομένων Μερών (stakeholders) στη διαμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου πολιτικής προστασίας (Ν.3013/2002)

ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ: ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Επιβλέπουσα:

Δρ. ΜΑΡΙΑ ΡΑΜΜΑΤΑ

Σπουδαστής:

ΙΩΑΝΝΗΣ Σ. ΛΑΜΠΡΟΥ

ΑΘΗΝΑ

Δεκέμβριος 2018

**Ανάλυση του βαθμού επίπτωσης των Ενδιαφερομένων Μερών
(stakeholders) στη διαμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου
πολιτικής προστασίας (Ν.3013/2002)**

ΕΣΔΔΑ

ΙΩΑΝΝΗΣ Σ. ΛΑΜΠΡΟΥ

© 2018, Με την επιφύλαξη παντός νομίμου δικαιώματος

Δήλωση

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής.»

Αθήνα, 12/12/2017

Υπογραφή,

Ιωάννης Σ. Λάμπρου

Οι φυσικές καταστροφές είναι ο πόλεμος της ειρήνης

Λιάνα Κανέλλη, 3 Απριλίου 2002

Διαρκής Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης

Βουλή των Ελλήνων

Περίληψη

Σειρά φυσικών και ανθρωπογενών καταστροφών έχουν πλήξει τη χώρα τις τελευταίες δεκαετίες. Η επιδείνωση του κλίματος και οι βλαπτικές ανθρώπινες παρεμβάσεις στο φυσικό περιβάλλον συνιστούν συνέργεια που γεννά κινδύνους. Παράλληλα, ο σταδιακός εκδημοκρατισμός των κοινωνιών της Δύσης τοποθετεί στο επίκεντρο τα αιτήματα για διαφάνεια, λογοδοσία και συμμετοχή των πολιτών στη διαμόρφωση των Δημόσιων Πολιτικών. Η θεωρία των Ενδιαφερομένων Μερών συστηματοποιεί την μελέτη της διεύρυνσης του πλαισίου άσκησης Δημόσιων Πολιτικών. Στην παρούσα εργασία εξετάζεται ο ρόλος και η επιρροή των Ενδιαφερομένων Μερών στη συνδιαμόρφωση του πλαισίου της Πολιτικής Προστασίας, στην Ελλάδα, κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου αυτονομησης και διαχωρισμού του συγκεκριμένου όρου από το προηγούμενο καθεστώς συμπερίληψης του εντός του πεδίου της Πολιτικής Άμυνας.

Θα υπάρξει συγκριτική ανάλυση του νόμου 3013/2002 και των προγενέστερων προνοιών του νόμου 2344/1995 ώστε να επισημανθούν οι αλλαγές και προσθήκες. Θα γίνει εκτενής χρήση των Πρακτικών της σχετικής συζήτησης για τον νόμο 3013/2002 στην αρμόδια Κοινοβουλευτική Επιτροπή και στην Ολομέλεια του Ελληνικού Κοινοβουλίου. Τέλος, θα συγκριθούν οι δύο εκδοχές του Σχεδίου «Ξενοκράτης», του 1998 και του 2003, αποτέλεσμα των νόμων 2344/1995 και 3013/2002 αντίστοιχα.

Λέξεις κλειδιά: *Πολιτική Προστασία, Θεωρία Ενδιαφερόμενων Μέρη, Φυσικές Καταστροφές*

Abstract

A series of natural and man-made disasters have hit the country in recent decades. Climate degradation and harmful human interventions in the natural environment are synergy-generating hazards. At the same time, the gradual democratization of Western societies places at the center of attention the demands of citizenry for transparency, accountability and participation in the formulation of Public Policies. The Theory of Stakeholders systematizes the study of the widening of the framework for exercising Public Policies. This paper examines the role and influence exercised by Stakeholders in shaping the Civil Protection framework in Greece during the transitional period of autonomous course and disassociation of this term from its former inclusion within the scope of Civil Defense.

There will be a comparative analysis of Law 3013/2002 and the previous legal provisions of Law 2344/1995 to highlight changes and additions. There will be an extensive use of the minutes of the relevant debate on Law 3013/2002 in the competent Parliamentary Committee and the Plenary Session of the Greek Parliament.

Finally, the two versions of the "Xenocratis" Action Plan, of 1998 and 2003, will be compared being the result of Laws 2344/1995 and 3013/2002 respectively.

Keywords: *Stakeholder Theory, Civil Protection, Natural Disaster*

Πρόλογος-Ευχαριστίες

Η παρούσα εργασία εκπονήθηκε στο πλαίσιο των σπουδών στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, ΚΕ' Εκπαιδευτική Σειρά «Αύρα Θεοδωροπούλου».

Ιδιαίτερες ευχαριστίες στην επιβλέπουσα την εργασία κ. Δρ. Μαρία Ραμματά για την συνέπεια και πολύτιμη βοήθεια της στην ολοκλήρωση της παρούσας εργασίας.

Ευχαριστίες, επίσης, στο διοικητικό προσωπικό της Βιβλιοθήκης της Βουλής των Ελλήνων και της Διεύθυνσης Διαρκών Επιτροπών της Βουλής των Ελλήνων για την βοήθεια τους στην ανεύρεση του αναζητούμενου ερευνητικού υλικού.

Ευχαριστίες στην Εισηγήτρια της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης Δρ. Μιράντα Δανδουλάκη για τις σημαντικές υποδείξεις και ουσιαστικές επισημάνσεις της.

Θερμές Ευχαριστίες στους Εισηγητές της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης για τις προσπάθειες και τον κόπο τους.

Ευχαριστίες, τέλος αρμόζουν στο διοικητικό προσωπικό της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης για την διαρκή συμπαράσταση και βοήθεια που προσέφερε στους σπουδαστές κατά τη διάρκεια των τελευταίων 18 μηνών.

Πίνακας Περιεχομένων

Περίληψη.....	5
Abstract	6
Πρόλογος –Ευχαριστίες.....	7
Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών.....	10
Εισαγωγή	12
1.Η θεωρία των Ενδιαφερομένων Μερών.....	14
1.1 Γενεαλογία του Όρου.....	14
1.2 Μεταβολή Συνθηκών διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών.....	18
2. Θεωρία Άσκησης Πολιτικής.....	20
2.1 Η ανάδυση των Ομάδων Ενδιαφερομένων Μερών και η αναβάθμισή τους..	20
2.2 Ο Ρόλος των Ενδιαφερομένων Μερών κατά την άσκηση των Δημόσιων	
Πολιτικών.....	22
2.3 Ο κύκλος της δημόσιας πολιτικής.....	27
2.4 Τυπολογία Ενδιαφερομένων Μερών.....	28
2.5 Διαδικασία Συνεργασίας.....	31
3. Διαχείριση καταστροφών: Το διεθνές πλαίσιο.....	32
3.1 Τάσεις και θεσμική συγκρότηση.....	32
3.2 Διεύρυνση του Πλαισίου.....	36
4. Συγκριτική παρουσίαση του θεσμικού πλαισίου που διαμορφώνουν οι νόμοι των νόμων 3013/2002 και 2344/1995.....	39
4.1 Εισαγωγικά Σχόλια.....	39
4.2 Βασικές Πρόνοιες Νόμου 3013/2002.....	41
4.3 Αποκεντρωμένα Όργανα Πολιτικής Προστασίας.....	48
4.4 Εθελοντικές Οργανώσεις.....	54
4.5 Παρατηρήσεις.....	57

5. Καταληκτικά Σχόλια.....	61
Βιβλιογραφία.....	64
Παραρτήματα.....	72
Α΄ Παράρτημα.....	72
Β΄ Παράρτημα.....	73
Γ΄ Παράρτημα.....	74
Δ΄ Παράρτημα.....	77

Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών

ΓΓ	Γενικός Γραμματέας
Γ.Ε.ΕΘ.Α.	Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας
Γ.Γ.Π.Π.	Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας
ΓΠΠ	Γραφείο Πολιτικής Προστασίας
Δ.Ε.Ε.Σ.Π.Π	Διυπουργική Επιτροπή Εθνικού Σχεδιασμού Πολιτικής Προστασίας
ΔΠΠ:	Διεύθυνση Πολιτικής Προστασίας
Ε.Ε.ΚΕ.Π.Π.	Επιστημονικό και Ερευνητικό Κέντρο Πολιτικής Προστασίας
Ε.Ε.Σ.Π.Π.	Ετήσιος Εθνικός Σχεδιασμού Πολιτικής Προστασίας
Ε.Κ.Α.Β.:	Εθνικό Κέντρο άμεσης Βοήθειας
Ε.Κ.Δ.Δ.Α.	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕΛ.ΑΣ.	Ελληνική Αστυνομία
Ε.Ν.Α.Ε.:	Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος
ΕΝ.ΠΕ.	Ένωση Περιφερειών Ελλάδος
Ε.Σ.Δ.Δ.Α.	Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
Κ.Ε.Δ.Ε.	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας
Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.	Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων
Κ.Σ.Ο.Π.Π.	Κεντρικό Συντονιστικού Όργανο Πολιτικής Προστασίας
Κ.Σ.Π.Π.	Κυβερνητικό Συμβούλιο Πολιτικής Προστασίας

Λ.Σ.	Λιμενικό Σώμα
Μ.Ε.Ο.Ε.Ε.	Μητρώο Εθελοντικών Οργανώσεων και Ειδικευμένων Εθελοντών
ΝΑ	Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση
Ο.Α.Σ.Π.	Οργανισμός Αντισεισμικού Σχεδιασμού και Προστασίας
Ο.Κ.Ω.	Οργανισμοί Κοινής Ωφελείας
Ο.Τ.Α.	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΡΒΧ	Πυρηνικά-Ραδιενεργά-Βιολογικά-Χημικά
Π.Σ.	Πυροσβεστικό Σώμα
Σ.Ν.Ο.	Συντονιστικό Νομαρχιακό Όργανο
ΤΕΔΚ:	Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων
Υ.Α.	Υπουργική Απόφαση
Υ.Ε.Ν.	Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας
ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.	Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης
Υ.ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ.	Υπουργείο Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων.

Εισαγωγή

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να αναδείξει τον ρόλο της θεωρίας των ενδιαφερομένων μερών (stakeholder) στη διαμόρφωση του νόμου 3013/2002, οι πρόνοιες του οποίου αναβάθμισαν το θεσμικό πλαίσιο της Πολιτικής Προστασίας της χώρας.

Αλλαγές στην δομή και λειτουργία των κοινωνιών, η σταδιακή υποχώρηση απολυταρχικών δομών διακυβέρνησης (στις δυτικές χώρες τουλάχιστον) η έλευση της μαζικής δημοκρατίας, η αποδοχή και ενθάρρυνση συμμετοχής των πολιτών στη κρατική διακυβέρνηση των χωρών έθεσαν στο περιθώριο παλαιότερες ρυθμίσεις όπου η αρχή αγνοούσε τον ρόλο των πολιτών.

Το θεωρητικό σχήμα των ενδιαφερομένων μερών (stakeholder) αναπτύχθηκε σταδιακά προερχόμενο από την οικονομική επιστήμη και ιδιαίτερα από την προσπάθεια σύνδεσης της επιχειρηματικής δράσης με την ηθική και τα οφέλη τα οποία οι επιχειρήσεις μπορούν να αποκομίσουν από τη σύζευξη αυτή και σε μεταγενέστερο χρόνο βρήκε εφαρμογή στην άσκηση των δημόσιων πολιτικών.

Στο πλαίσιο της εργασίας παρακολουθείται η σταδιακή διεύρυνση, λόγω αλλαγής νοοτροπίας και διεθνών τάσεων, των εμπλεκόμενων μερών στη διαδικασία αντιμετώπισης φυσικών και άλλων καταστροφών και η ενσωμάτωσή τους στον σχεδιασμό των κρατικών πολιτικών. Η εργασία δεν αποτελεί απόπειρα γενικής καταγραφής και κριτικής του συνόλου του θεσμικού πλαισίου, διαχρονικά, της Πολιτικής Ασφάλειας της χώρας. Κάτι τέτοιο εκφεύγει της θεματικής της εργασίας και του ορίου εντός του οποίου η παρούσα εργασία δύναται να αναπτυχθεί. Καταβάλλεται προσπάθεια, όμως, να αποτυπωθεί η μεταβατική πορεία αυτόνομης πορείας της Πολιτικής Προστασίας απενταγμένη πλέον από το πλαίσιο της Πολιτικής Άμυνας υπό το θεωρητικό σχήμα των ενδιαφερομένων μερών. Προς τούτο γίνεται συγκριτική εξέταση του ν.3013/2002 αλλά και της προγενέστερης ρύθμισης του ν.2344/1995. Και οι δύο νόμοι, με διαφορές μεταξύ τους, εντούτοις ανήκουν στην ίδια προαναφερόμενη μεταβατική περίοδο. Στο πλαίσιο ανάλυσης του ν.3013/2002 πραγματοποιήθηκε έρευνα αρχειακού υλικού στη Βουλή των Ελλήνων ώστε να διακριβωθεί η πρόθεση του

νομοθέτη σχετικά με την διεύρυνση του πλαισίου εντός το οποίου ασκούνται οι παρεμβάσεις της Πολιτείας για την Πολιτική Προστασία.

Στο δεύτερο μέρος καταγράφεται η εμφάνιση και ιστορική εξέλιξη της έννοιας των ενδιαφερομένων μερών. Ακολουθούν, στο τρίτο μέρος, ορισμένες θεωρητικές επισημάνσεις για τον ρόλο των ενδιαφερομένων μερών στην άσκηση δημοσίων πολιτικών ενώ στο τέταρτο μέρος γίνεται μια συνοπτική παρουσίαση των τάσεων διεθνώς εξασφάλισης ευρείας συμμετοχής στην διαμόρφωση κρατικών πολιτικών για την αντιμετώπιση φυσικών καταστροφών.

Στο πέμπτο τμήμα της εργασίας αναλύεται λεπτομερώς, υπό το πρίσμα της διεύρυνσης του πλαισίου και των συμμετεχόντων, το περιεχόμενο του ν.3013/2002 με παράλληλη σύγκριση των διατάξεων της προγενέστερης ρύθμισης του ν. 2344/1995. Στο έκτο μέρος παρουσιάζονται τα καταληκτικά συμπεράσματα της εργασίας.

Τέλος, συμπληρωματικά με τα παραπάνω παρατίθενται στο Παράρτημα δύο κείμενα.

Το πρώτο κείμενο αφορά εννοιολογικές επισημάνσεις του ν.3013/2002 και έρχεται επικουρικά να πλαισιώσει την παρουσίαση των βασικών προνοιών του νόμου. Το δεύτερο παρουσιάζει, συνοπτικά, τα δύο σχέδια «Ξενοκράτης», του 1998 και του 2003, τα οποία περαιτέρω εξειδικεύουν τις διατάξεις των δύο ρυθμίσεων 2344/1995 και 3013/2002.

Η μελέτη και ενασχόληση με την Πολιτική Προστασία θα πρέπει να αποτελεί μόνιμη μέριμνα της Πολιτείας η σημασία της οποίας θα εντείνεται λόγω των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής και της συνακόλουθης αύξησης των πιθανοτήτων φυσικών καταστροφών. Κατάσταση, η οποία επιδεινώνεται από χρόνιες αδυναμίες του κρατικού μηχανισμού, δυσμενείς ανθρωπογενείς παρεμβάσεις στο φυσικό τοπίο, επικρατούσες νοοτροπίες στην ελληνική κοινωνία και μια έλλειψη κουλτούρας, σε Πολιτεία και πολίτες, διαχείρισης έκτακτων καταστάσεων.

1. Η θεωρία των Ενδιαφερομένων Μερών (Stakeholder Theory)

1.1 Γενεαλογία του Όρου

Σειρά ιστορικών εξελίξεων υπονόμισαν το σταθερό και ελεγχόμενο περιβάλλον εντός του οποίου λάμβανε χώρα η επιχειρηματική δραστηριότητα μεταβάλλοντας την θέση του επιχειρηματία, ο οποίος μέχρι τότε ανησυχούσε μόνο για την παραγωγή και διάθεση των προϊόντων και υπηρεσιών του στην αγορά. Οι τότε ερμηνείες έδιναν έμφαση σε μια στατική προσέγγιση των οργανισμών και στην προβλεψιμότητα του εξωτερικού τους περιβάλλοντος. Η φιλελευθεροποίηση των κοινωνιών, η υποχώρηση του κεντρικού κρατικού σχεδιασμού, η αυξανόμενη εγρήγορση των κοινωνικών ομάδων για τον αντίκτυπο των διάφορων πολιτικών, η διάσπαση της ιδιοκτησίας, η εισχώρηση ατόμων εκτός οικογένειας στον έλεγχο των εταιρειών η υιοθέτηση νέων τεχνολογιών και οι δημογραφικοί παράγοντες συνέτειναν στη συγκέντρωση της παραγωγής στα αστικά κέντρα, με αποτέλεσμα την δημιουργία μεγαλύτερου μεγέθους κεφαλαίου. Οι εξωτερικές αλλαγές υπονόμισαν τον συμβατικό τρόπο προσέγγισης της επιχείρησης δηλαδή προμηθευτές, ιδιοκτήτες, πελάτες και υπάλληλοι καθώς έτερα στοιχεία εισρέουν στην εξίσωση αποκτώντας ρόλο στην παραγωγική διαδικασία αναδομώντας τις μεταξύ τους σχέσεις (Freeman και άλλοι 2010:3, Freeman, 1984:4-6,13). Η προαναφερόμενη ευαισθητοποίηση έλαβε χώρα με διάφορες μορφές όπως το καταναλωτικό (Νομοσχέδιο των Δικαιωμάτων των Καταναλωτών του Προέδρου των ΗΠΑ Τ.Φ. Κένεντυ, 1962) και περιβαλλοντικό κίνημα θέτοντας στο προσκήνιο, παράλληλα, τις παρενέργειες της τεχνολογίας αμφισβητώντας την καθολική της αναγνώριση. (Freeman 1984: 18-20, Orr 2014:5) Ειδικές ομάδες συμφερόντων σχηματίστηκαν εκμεταλλευόμενες τα τεχνολογικά επιτεύγματα στον τομέα των επικοινωνιών και τη χρηματοδότηση της εκλογικής διαδικασίας ενώ η ανάπτυξη των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης έθεσε τη δράση των εταιρειών υπό συνεχή έλεγχο. Η διεθνοποίηση της οικονομίας διεύρυνε τον κύκλο των ενδιαφερομένων μερών προσθέτοντας τον ρόλο ξένων κυβερνήσεων και ανταγωνιστών από άλλες χώρες ενώ η πολυεπίπεδη και ευεπίφορη στις οχλήσεις των πολιτών πλέον κυβερνητική δομή επέτρεψε πολλαπλές εισόδους επιρροής (Freeman 1984: 14,16,18,21-22) Συνεπώς, οι προαναφερόμενες εξελίξεις και ιδιαίτερα ο εκδημοκρατισμός των κοινωνιών και η

αυξανόμενη λογοδοσία των κυβερνήσεων δημιούργησαν την ανάγκη επανοριοθέτησης της οικονομική θεωρίας ώστε να συνδυαστούν η συνήθης επιχειρηματική δραστηριότητα με την ηθική στη λήψη των καθημερινών αποφάσεων λαμβάνοντας υπ'όψιν την καθολικά αποδεκτή θέση πως κάθε επιχειρηματική απόφαση διαθέτει ηθικό περιεχόμενο (Freeman και άλλοι 2010:5, Harris και Freeman 2008: 6).

Την ίδια περίοδο, υπήρξε η ανάγκη για νέα θεωρητικά σχήματα και συμπερίληψη μη παραδοσιακών ομάδων στο σχεδιασμό της επιχειρηματικής δραστηριότητας. Οι Ackoff (1974) και Post (1978) κατέληξαν σε τέσσερις επιλογές τις οποίες μια επιχείρηση διαθέτει στην προσπάθεια της να διαχειριστεί αλλαγές στο ευρύτερο περιβάλλον:

- απραξία όπου οι αλλαγές αγνοούνται
- αντίδραση σε συγκεκριμένο όμως εξωτερικό ερέθισμα
- προληπτική δράση προσπαθώντας να προβλέψει τις αλλαγές και, τέλος,
- διαδραστική στάση με τους φορείς των αλλαγών αυτών.

Έπρεπε να επιδειχθεί κατανόηση για κάθε ομάδα και συνακόλουθα η υιοθέτηση κατάλληλης στρατηγικής για κάθε τέτοια ομάδα μέσω ενοποιημένων προσεγγίσεων ώστε να υπάρχει συναλλαγή με πολλαπλά ενδιαφερόμενα μέρη κατανοώντας, την ικανότητα των τελευταίων να δαπανούν πόρους είτε για να διευκολύνουν είτε για να δυσχεραίνουν το έργο της επιχείρησης (Freeman 1984:23)

Η έννοια stakeholder εμφανίζεται σε ένα υπηρεσιακό σημείωμα του Ινστιτούτου Ερευνών Stanford το 1963 οριζόμενη ως οι ομάδες στις οποίες η διεύθυνση όφειλε να ανταποκριθεί, *«εκείνες οι ομάδες χωρίς την υποστήριξη των οποίων ο οργανισμός θα έπανε να υπάρχει»* (Freeman 1984:31, Freeman et all, 2010: 30-31) Θεωρήθηκε ότι η κατανόηση των αναγκών και ανησυχιών των ενδιαφερομένων μερών είναι απαραίτητη στη διαμόρφωση των εταιρικών στόχων για την επιβίωση της εταιρείας (Freeman 1984: 32) Από την αρχική αυτή έννοια η βιβλιογραφία έλαβε διαφορετικά μονοπάτια εστιάζοντας σε διαφορετικές πτυχές δημιουργώντας νέα σχήματα:

- η Θεωρία της Οργάνωσης όπου ερευνάται η σχέση των οργανισμών και του περιβάλλοντος και οι επιδράσεις μεταξύ των πρώτων,

- ο Εταιρικός Σχεδιασμός σύμφωνα με τον οποίο οι στόχοι της εταιρείας εξυπηρετούνται με την εξισορρόπηση των διεκδικήσεων των ενδιαφερομένων μερών

(εργαζόμενοι, προμηθευτές, μέτοχοι) ενώ ο σχεδιασμός της κατεύθυνσης της εταιρείας θα λάβει χώρα βάσει οργανωτικών δυνατοτήτων και ευκαιριών και απειλών από το περιβάλλον μετρώντας την ικανοποίηση των ομάδων η στήριξη των οποίων είναι απαραίτητη (Freeman 1984: 34, 41-42).

- η Θεωρία των Συστημάτων (Churchman 1968, Ackoff 1974) η οποία υποστήριξε πως πολλά κοινωνικά προβλήματα μπορούσαν να λυθούν με επανασχεδιασμό των θεμελιωδών θεσμών με τη συμμετοχή ενδιαφερομένων μερών και πως ο σχεδιασμός ενός συστήματος μπορεί να προκύψει μόνο με τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών (Freeman 1984:37, Freeman et all, 2010:39).

- η Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη, έννοια η οποία αναδύθηκε μέσα από τη δράση των κοινωνικών κινημάτων των δεκαετιών 1960 και 1970 ενθαρρύνοντας την επανεκτίμηση του ευρύτερου ρόλου των εταιρειών στην κοινωνία (Freeman 1984: 38-40).

Η έννοια του *ενδιαφερόμενου μέρους*, κάθε ομάδας ή ατόμου « *το οποίο μπορεί να επηρεάσει ή να επηρεαστεί από την επίτευξη των σκοπών ενός οργανισμού* » (Freeman 1984: 46) συνιστά ένα ευρύ πλαίσιο παρά μια θεωρία (Freeman και άλλοι, 2010:63). Υποδηλώνει τη νομιμοποίηση, εκ μέρους των εταιρειών με τη μορφή της σπατάλης πόρων και χρόνου προς κάλυψη του κόστους συνδιαλλαγής, του ενδιαφέροντος τρίτων μερών να ασκούν επιρροή στην εταιρεία χωρίς αυτό να συνεπάγεται, είτε τη νομιμοποίηση συγκεκριμένων απαιτήσεων με τη στενή έννοια, είτε την αποφασιστική παρουσία τους στο διοικητικό συμβούλιο της επιχείρησης (Freeman και άλλοι, 2010: 9, Freeman 1984: 45)

Το πλαίσιο των *ενδιαφερομένων μερών* προσπαθεί να επαναδιατυπώσει και να επανερμηνεύσει τα συμφέροντα όλων των πιθανών δρώντων ώστε να ικανοποιηθούν αυτά και ταυτόχρονα να δημιουργηθεί αξία για την εταιρεία (Freeman και άλλοι, 2010: 15-16) Όταν δε, η επιχείρηση διαθέτει έναν ξεκάθαρο σκοπό τότε μπορεί καλύτερα να δημιουργήσει αξία για όλα τα ενδιαφέροντα μέρη χωρίς να καταφύγει σε ανταλλάγματα και αντισταθμίσιμα έχοντας κοινή αίσθηση σκοπού (Freeman και άλλοι, 2010: 28).

Ο McMillan επισημαίνει πως ενώ οι εταιρείες εστιάζουν μονοσήμαντα στους πελάτες, ανταγωνιστές και προμηθευτές θα έπρεπε επίσης να συμπεριλάβουν «*συμβιωτικά στοιχεία*» όπως τα εργατικά συνδικάτα και τους ανταγωνιστές ορίζοντας

την έννοια ως «εκείνα τα στοιχεία του περιβάλλοντος στα οποία ο οργανισμός εξαρτάται για τροφοδοσία» (MacMillan 1978: 66)

Η δράση των ενδιαφερομένων μερών μπορεί να εκδημοκρατίσει τις μεγάλες εταιρείες ενώ, παράλληλα, το πλήθος εταιρικών σκανδάλων έχει ενισχύσει το ενδιαφέρον των πολιτών για διαφάνεια στις οικονομικές συναλλαγές και στην ηθική διάσταση του κυρίαρχου οικονομικού συστήματος (Freeman και άλλοι, 2010: 56, 115).

Αποτέλεσε κεντρικό δομικό στοιχείο της συζήτησης γύρω από το ρόλο των ενδιαφερομένων μερών η συμπερίληψη ηθικών εκτιμήσεων στη διοίκηση των επιχειρήσεων.

Ο Ansoff (1965) διαχώρισε τους οικονομικούς σκοπούς από τους κοινωνικούς με τους τελευταίους να θεωρούνται δευτερεύοντες περιορίζοντας την επιρροή των πρώτων (Ansoff 1965 στο Freeman και άλλοι, 2010: 32) Ο διαχωρισμός, όμως, της ηθικής από την οικονομική δραστηριότητα καθιστά την έννοια της ηθικής υποχρέωσης αδιάφορη (Freeman και άλλοι, 2010: 8). Οι επιχειρήσεις και κάθε οργανισμός είναι θεσμικό κατασκευασμένοι από ανθρώπους συνεπώς ζητήματα ηθικής αποτελούν αναπόσπαστο στοιχείο διαχείρισης από τους υπεύθυνους μιας εταιρείας (Freeman και άλλοι, 2010:29) Η αρχή από την οποία εκκινείται η υποβάθμιση της ηθικής στην επιχειρηματική δραστηριότητα είναι η μονομέρεια του θετικιστικού ρεύματος και η βασική παραδοχή πως μόνο επαναλαμβανόμενα φαινόμενα είναι μετρήσιμα και αληθινά (Freeman και άλλοι, 2010: 67). σχετική είναι η έμφαση του Jansen πως η επιχειρηματική συμπεριφορά απαιτεί τη λειτουργία μιας μονοσήμαντης μετρήσιμης οικονομικής αξίας (Jensen 2000 στο Freeman και άλλοι, 2010: 12). Οι Freedman (1962) και Porter και Kramer (2006) αναγνωρίζουν στην κοινωνική προσφορά μιας εταιρείας ιδιοτελή κριτήρια στην αναζήτηση συγκριτικού πλεονεκτήματος (Freeman και άλλοι, 2010: 10,14). Η προαναφερόμενη θετικιστική μονομέρεια έχει στηλιτευθεί ως αγνοούσα την πολυπλοκότητα των οικονομικών σχέσεων· ο Mintzberg (2004) επισήμανε τη μεγάλη έμφαση σε συμβατικά μοντέλα διδασκαλίας οδηγώντας σε μια «λατρεία της μεθοδολογίας» (Freeman και άλλοι, 2010: 64-65) Παρομοίως ο Ghosal (2005) τόνισε την λανθασμένη προσέγγιση της θεματικής της διοίκηση επιχειρήσεων με όρους φυσικών επιστημών με δεδομένους κανόνες και επαναλαμβανόμενα φαινόμενα (Freeman και άλλοι, 2010: 66) ενώ ανάλογες επιφυλάξεις εξέφρασε και ο Hayek (1974:180) στην ομιλία αποδοχής του βραβείου Νόμπελ το 1974 όταν τόνισε πως η πολυπλοκότητα των οικονομικών συναλλαγών δεν θα μπορούσε ποτέ να καταστεί

πλήρως μετρήσιμη (Freeman και άλλοι, 2010: 67) Η αποδοχή της παραπάνω άποψης περί πολύπλοκης φύσης των οικονομικών σχέσεων και συνεπώς απόρριψης της μονοσήμαντης θετικιστικής προσέγγισης επιβεβαιώνει την ηθική διάσταση της επιχειρηματικής δράσης εντός του κοινωνικού πλαισίου και νομιμοποιεί, με τη σειρά της τον ρόλο και τη δράση των ενδιαφερομένων μερών στο πλαίσιο των δημοκρατικών καπιταλιστικών κοινωνιών ελεύθερης οικονομίας.

1.2 Μεταβολή Συνθηκών διαμόρφωσης των Δημοσίων Πολιτικών

Οι πρώιμες αναλύσεις συμμετοχής στη διαμόρφωση δημόσιας πολιτικής βασίζονταν στο *σιδηρούν τρίγωνο* μεταξύ ομάδων συμφερόντων, κοινοβουλευτικών επιτροπών και κυβερνητικών υπηρεσιών, ένα κλειστό σύστημα χωρίς συμμετοχή ευρύτερων ομάδων πλην ενός μικρού κύκλου με σταθερές σχέσεις μεταξύ των συμμετεχόντων. Συνήθως αναπτύσσονται σε εξειδικευμένες τομεακές πολιτικές όπου οι μετέχοντες τις διαχειρίζονται χωρίς σημαντική αντίθεση από τον ευρύτερο κυβερνητικό ή οικονομικό σύστημα (Cater 1964 στο Orr, 2014:19). Το εν λόγω σχήμα έχει κατηγορηθεί ότι εξυπηρετεί ίδια συμφέροντα και παρακάμπτει τις δημοκρατικές διαδικασίες (Hanks, 2000 στο Orr, 2014: 19).

Ενώ τις περασμένες δεκαετίες η ανάλυση πολιτικών θεωρείτο ως μια δραστηριότητα εντός των κυβερνητικών υπηρεσιών με την εμπλοκή λίγων ανθρώπων, κυρίως εκλεγμένων (Lindblom 1968 στο Mintrom και Williams 2012:3) ο κύκλος, των πεδίων πολιτικής αλλά και των ενδιαφερομένων μερών, σταδιακά διευρύνθηκε (Radin 2000 στο Mintrom και Williams 2012:3). Ήδη από τη δεκαετία του 1960 ένας αυξανόμενος αριθμός επιστημόνων ασχολείται επαγγελματικά με τις υπηρεσίες παροχής πολιτικών συμβουλών. Οι αναλυτές πολιτικής εθεωρούντο πριν μέρος των κυβερνητικών υπηρεσιών, ενώ σήμερα εντοπίζονται στους περισσότερους οργανισμούς που έχουν άμεση επαφή με τις κυβερνήσεις και που οι ενέργειες των τελευταίων επηρεάζουν το πλαίσιο λειτουργίας των πρώτων (Mintrom και Williams 2012:3). Όσο διευρύνονταν οι διαθέσιμες δυνατότητες ενημέρωσης για την πολιτική ηγεσία ομάδες εκτός κυβέρνησης αλλά με σημαντικά συμφέροντα στην άσκηση κυβερνητικής πολιτικής αφιέρωναν πόρους για την παραγωγή ποιοτικών ανεξάρτητων συμβουλών (Mintrom και Williams 2012:6). Η ανάλυση πολιτικής οφείλει πλέον να συμπεριλαμβάνει το σύνολο των

θεματικών, των ερευνητικών στρατηγικών και το σύνολο των ακροατηρίων που θέλουν να επηρεάσουν (Mintrom και Williams 2012:3-4). Η μεταβολή του πλαισίου άσκησης των δημόσιων πολιτικών επαναπροσδιορίζει τον ρόλο της κυβέρνησης και επαναδιαπραγματεύεται την σχέση μεταξύ των ατόμων, των συλλογικοτήτων και των κυβερνήσεων (Mintrom και Williams 2012:3) Ο σκοπός της ανάλυσης πολιτικών και των διαφορετικών μορφών και ρευμάτων που αυτή λαμβάνει είναι ο καθορισμός του ρόλου της κυβέρνησης στην κοινωνία και πως οι κυβερνήσεις μπορούν καλύτερα να μεσολαβήσουν στις κοινωνικοοικονομικές σχέσεις (Mintrom και Williams 2012:13).

Παράλληλα με τις αλλαγές στην άσκηση των δημόσιων πολιτικών μεταβολές επήλθαν και στη λειτουργία του δημόσιου τομέα, εκφραστή της εκτελεστικής εξουσίας. Ο εκδημοκρατισμός των δυτικών κοινωνιών και η αυξανόμενη συχνότητα των αιτημάτων για συμμετοχή, διαφάνεια, αποτελεσματικότητα και λογοδοσία σταδιακά όχι μόνο αποτέλεσαν μέρος του δημοσίου διαλόγου αλλά ενσωματώθηκαν και στην δομική λειτουργία της κρατικής μηχανής. Οι διοικητικές αποφάσεις αναζητούν πλέον νομιμοποίηση όχι στην αυθεντία αλλά στο πλαίσιο της συμμετοχικής δημοκρατίας (Ραμματά, 2011:28).

Παράλληλα, τη δεκαετία του 1970, τα λειτουργικά όρια του γραφειοκρατικού μεταπολεμικού κράτους άρχισαν να αμφισβητούνται και το επιστημονικό και ακόλουθο πολιτικό ενδιαφέρον εστιάστηκε σε πολιτικές απορρύθμισης της αγοράς και επανεξέτασης του ρόλου και της δομής της δημόσιας διοίκησης μέσω της χρήσης εργαλείων της οικονομικής επιστήμης και ιδιαίτερα του χώρου της επιχειρηματικής δράσης. Το πεδίο εφαρμογής δημόσιων πολιτικών συστέλλεται όπως και οι αρμοδιότητες της Πολιτείας σε αρκετούς τομείς ενώ στο επίκεντρο της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας τίθεται η γραφειοκρατική συγκρότηση του κράτους. Η αναποτελεσματικότητα, η κακοδιαχείριση και η ύπαρξη σημαντικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων έστρεψαν το ενδιαφέρον της επιστημονικής κοινότητας στην αναζήτηση νέων εναλλακτικών οργανωτικών μορφών κρατικής λειτουργίας (Μιχαλόπουλος, 2003: 42-43) Η τεχνολογική εξέλιξη συντέλεσε στην σύντμηση και πύκνωση της έννοιας του χρόνου, παλαιές κοινωνικές και πολιτικές σταθερές παραμερίστηκαν δημιουργώντας ένα ρευστό περιβάλλον όπου επικρατούν συνθήκες *«περιβαλλοντικής αβεβαιότητας και απρόβλεπτης εξέλιξης κοινωνικών αναγκών»* (Μιχαλόπουλος,2003:33,65). Η αβεβαιότητα και η ευπάθεια σε νέες απροσδιόριστες προκλήσεις του νέου κοινωνικού

και πολιτικού περιβάλλοντος κατέστησαν εμφανή την αδυναμία του συμβατικού γραφειοκρατικού παραδείγματος διαχρονικά διαχειριστή «γνωστών και επομένως ελεγχόμενης φύσης δημοσίων προβλημάτων» να ανταπεξέλθει (Μιχαλόπουλος, 2003: 32). Σταδιακά νέοι όροι καθιερώθηκαν στον δημόσιο διάλογο όπως «διοίκηση βασισμένη στην αγορά», «Διαχειριστιολογία» (managerialism), «Επανεφευρίσκοντας την κυβέρνηση» (Reinventing Government), «Επανοργάνωση της Διαδικασίας της Επιχείρησης» (Business Process Reengineering, BPR), και φυσικά «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ», κάνοντας τη μετάβασή τους από τις ακαδημαϊκές αίθουσες στην εφαρμογή κρατικών πολιτικών (Ραμματά, 2011:39-56 Μιχαλόπουλος, 2003: 50-51, Ocampo, 1996: 248-50).¹ Τα συγκεκριμένα θεωρητικά σχήματα αποβλέπουν στην «...ποιοτικότερη, αποδοτικότερη και πιο αξιόπιστη διαχείριση των σύγχρονων κοινωνικών αναγκών» αποτελώντας ανεπίστροφη «παραδειγματική στροφή» οργάνωσης λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών (Μιχαλόπουλος, 2003:51).

Κοινές επισημάνσεις όλων των προαναφερόμενων νεολογισμών αποτελούν η μέτρηση της απόδοσης και η διαφορετική παρακολούθηση του κόστους, η αυτόνομη λειτουργία των δημοσίων οργανισμών, η αποκέντρωση (Gosselin και άλλοι, 2015: 384, 396-398), ο σαφής καθορισμός στόχων, ο παραμερισμός των διαδικασιών και η μέτρηση της αποτελεσματικότητας, η κομβική θέση των managers, η περισσότερο συμμετοχική δομή της ιεραρχίας και η πλήρης αξιοποίηση της τεχνολογίας των πληροφοριών (Osborne και Gaebler 1992, Hood, 1994). Ιδιαίτερα για την Ελλάδα, η συμμετοχή στο ευρωενωσιακό εγχείρημα καθιστά τον μετασχηματισμό της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης απαραίτητο ώστε να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της εναρμόνισης του κοινοτικού κεκτημένου (Ραμματά, 2011: 30).

2. Θεωρία Άσκησης Πολιτικής

2.1 Η ανάδυση των Ομάδων Ενδιαφερομένων Μερών και η αναβάθμισή τους σε σημαντικούς παίκτες

Η μεταβολή συνθηκών, ο εκδημοκρατισμός των δυτικών κοινωνιών και η σταδιακή απόρριψη του κλειστού συστήματος διακυβέρνησης επέτρεψαν σε ομάδες, διαφορετικών προσανατολισμών και επιδιώξεων, να δημιουργήσουν συνέργειες μεταξύ

¹ Ο κλάδος όπου όλες οι εργασίες λαμβάνουν χώρα βάσει διαχειριστικών τεχνικών. Συμπληρωματικά η ιδεολογία σύμφωνα με την οποία μια κοινωνία αποτελεί το άθροισμα των συναλλαγών από τις διοικήσεις των οργανισμών.

τους ώστε να προωθήσουν τους στόχους και το αξιακό σύστημα που πρεσβεύουν. Οι παραπάνω ομάδες διατηρούν διαύλους επικοινωνίας με τις κρατικές αρχές τόσο σε θεματικό, όσο και σε εθνικό, περιφερειακό, τοπικό επίπεδο διακυβέρνησης. Η διεύρυνση και η περίπλοκη φύση των σύγχρονων προκλήσεων θέτει στο επίκεντρο τη διαδικασία πληροφόρησης της πολιτικής ηγεσίας προς υιοθέτηση κατάλληλων πολιτικών. Σε αυτό το πλαίσιο έχει βρεθεί το προσκήνιο τις τελευταίες δεκαετίες το σχήμα των *επιστημικών κοινότητων*, οι οποίες είναι χαλαρά δομημένες ομάδες ειδικών ή ομάδων με εξειδικευμένες γνώσεις, όχι πάντα επιστημονικές, που παρέχουν στις κυβερνητικές υπηρεσίες τις αναγκαίες πληροφορίες ασκώντας επιρροή στην παρουσίαση των εναλλακτικών επιλογών.

Συνήθως χαρακτηρίζονται από κοινές πεποιθήσεις για τη σχέση μεταξύ αιτίων και αποτελεσμάτων. Η συγκρότηση μιας *επιστημικής κοινότητας* πηγάζει από κοινές κανονιστικές πεποιθήσεις παρά από τη συμμόρφωση σε έναν επαγγελματικό κώδικα. Σε αντίθεση με τα γραφειοκρατικά Σώματα σκοπός των οποίων είναι η διατήρηση των προνομίων τους, οι επιστημικές κοινότητες προσπαθούν να διαμορφώσουν την κρατική πολιτική συμφώνως προς τις κανονιστικές τους στοχοθεσίες (Haas 1992: 18-20 στο Γράβαρης 2001: 66-67)². Η διαδικασία αυτή ενδέχεται να οδηγήσει και στον έλεγχο της «παραγωγής γνώσης» για το συγκεκριμένο ζήτημα καθοδηγώντας, με αυτόν τον τρόπο, την εκμάθηση του λήπτη των αποφάσεων (Dunlop 2009 στο Howlett και Giest, 2012: 19)

Εντός του *υποσυστήματος πολιτικής* δύναται κάποιος να διακρίνει μεταξύ μιας ευρύτερης συνομάδωσης σχετιζόμενης με ένα βαθμό γνώσης, τις *κοινότητες πολιτικής*, και μιας μικρότερης, τα *δίκτυα πολιτικής*, η οποία δεν διαθέτει μόνο γνώση αλλά και καθιερωμένες, σταθερές σχέσεις με τους έχοντες την ευθύνη λήψης απόφασης ώστε να ασκεί επιρροή στη διαμόρφωση των εναλλακτικών επιλογών (Knocke 1993 στο Howlett και Giest, 2012: 19). Στις *κοινότητες πολιτικής (policy communities)*, ο κύκλος των συμμετεχόντων, για ένα συγκεκριμένο τομέα πολιτικής περιλαμβάνει πολιτικό προσωπικό, δημοσίους υπαλλήλους, Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, μέλη της Ακαδημαϊκής κοινότητας, δημοσιογράφους, εργοδοτικές και συνδικαλιστικές

² Μια άλλη ομάδα όπου οι κανονιστικές πεποιθήσεις διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση της στάσης της είναι οι *συνασπισμοί στήριξης (advocacy coalitions)* οι οποίοι δρουν εντός των υποσυστημάτων πολιτικής (Sabatier 1999 στο Orr, 2014: 22).

οργανώσεις, ενδιαφερόμενους πολίτες, πολυεθνικές επιχειρήσεις, κυβερνήσεις ξένων κρατών (Sabatier 1987, Haas 1992 στο Howlett και Giest, 2012: 19). Όσοι από τους παραπάνω συμμετέχοντες έρχονται σε επαφή με την κυβέρνηση μέσω καθιερωμένων διαδικασιών θεωρούνται ως μέλη των δικτύων πολιτικής (Pross 1992 στο Howlett και Giest, 2012: 19), εναλλακτικά θεματικά δίκτυα (*issue network*) (Hecló 1978 στο Orr, 2014: 19). Τα δίκτυα πολιτικής, αποτελούν τμήμα των ευρύτερων κοινωνικών δικτύων.

Η μεγάλη αύξηση της κοινωνικής έρευνας και η διάδοση Ακαδημαϊκών ειδικοτήτων, τη δεκαετία του 1970, εισήγαγαν την ανάλυση των κοινωνικών δικτύων σε ένα σημαντικό αριθμό τομέων όπως την πολιτική κοινωνιολογία, την πολιτική επιστήμη και τη δημόσια διοίκηση (Wu και Knoke, 2013: 154). Το αυξημένο ενδιαφέρον στο φαινόμενο της παγκοσμιοποίησης, η ολοένα επεκτεινόμενη πολιτική και οικονομική φιλελευθεροποίηση, καθώς και τα τεχνολογικά επιτεύγματα επέτρεψαν στην κοινωνία των πολιτών να οργανώσουν διεθνικές σχέσεις και επικοινωνίες συνδράμοντας στη δημιουργία παραλλήλων με τους επίσημους κρατικούς διαύλων επικοινωνίας (McGann και Sabatini, 2011:67-68 στο Wu και Knoke, 2013: 159-160). Οι θεωρίες των δικτύων βασίζονται σε τρεις βασικές παραδοχές: 1) η κοινωνική δομή κάθε συστήματος αποτελείται από μια σταθερή διάταξη επαναλαμβανόμενων αλληλεπιδράσεων συνδέοντας τους δρώντες μεταξύ τους· 2) οι κοινωνικές σχέσεις συνιστούν την πρωτεύουσα ερμηνευτική μονάδα ανάλυσης παρά τα χαρακτηριστικά των μεμονωμένων δρώντων και 3) οι αντιλήψεις, οι στάσεις και οι πράξεις των δρώντων διαμορφώνονται από τα πολλαπλά δομικά δίκτυα εντός των οποίων οι ίδιες είναι ενσωματωμένες, ενώ οι συμπεριφορές τους μπορούν να αλλάξουν τις δομές των δικτύων αυτών (Knoke, 2001: 63-64 στο Wu και Knoke, 2013: 154) Τα δίκτυα πολιτικής, κατά τους Howlett και Giest (2013:19) συμπεριλαμβάνουν μεν μέλη των τοπικών κοινωνιών αλλά, παράλληλα, όντας ένας «στενός κύκλος» διαθέτουν τη δυνατότητα να παρεμποδίσουν την υιοθέτηση πολιτικών ως μη βιώσιμες και ανέφικτες. Ο αριθμός των δρώντων σε ένα σύστημα πολιτικής επηρεάζει το επίπεδο ενσωμάτωσης και το είδος των αλληλεπιδράσεων τους (van Waarden 1992 στο Howlett και Giest,2013:19) ενώ στην περίπτωση των κοινοτήτων πολιτικής έμφαση αποδίδεται στον αριθμό διακριτών συνόλων ιδεών· το τελευταίο επιδρά επί της φύσης της διαμάχης εντός της κοινότητας και της συμπεριφοράς των μελών της (Schulman 1988 στο Howlett και Giest,2013:19).

Σε ανοικτά υποσυστήματα πολιτικής όπου τα δίκτυα πολιτικής διαθέτουν πολλά μέλη και οι κοινότητες πολιτικής έχουν πληθώρα δεσμών ιδεών μπορεί να αναμένεται η κατάθεση ριζικών, εναλλακτικών προτάσεων πολιτικής. Στην αντίθετη περίπτωση των κλειστών υποσυστημάτων, με μικρή παρουσία δρώντων στα δίκτυα και κυριαρχία ενός συνόλου ιδεών στις κοινότητες πολιτικής, οι πολιτικές που θα αναπτυχθούν θα τείνουν στη διατήρηση της υφιστάμενης κατάστασης. Όταν σε ένα υποσύστημα πολιτικής το δίκτυο πολιτικής απαρτίζεται από μικρό αριθμό δρώντων, αλλά οι κοινότητες πολιτικής είναι προσβάσιμες σε νέες ιδέες θα υπάρξει σύγκρουση μεταξύ πολλών εναλλακτικών και της αντίδρασης των μελών των μελών του δικτύου. Στην περίπτωση τέλος, όπου στα υποσυστήματα δρουν πολλοί συμμετέχοντες με μικρό αριθμό ιδεών θα προκύψουν πολιτικές οριακά διαφορετικές από τις ισχύουσες (Howlewt και Giest, 2013: 20) Η δομή των διαφόρων συνομαδώσεων επηρεάζει το παραγόμενο αποτέλεσμα ανεξάρτητα αν το τελευταίο είναι η πλέον ενδεδειγμένη λύση της Πολιτείας σε ένα κοινωνικό πρόβλημα. Οι σχέσεις μεταξύ των δρώντων, οι δομές και οι εξαρτήσεις που διαμορφώνουν, δημιουργούν τις δικές τους προτεραιότητες.

2.2 Ο Ρόλος των Ενδιαφερομένων Μερών κατά την άσκηση των Δημόσιων Πολιτικών

Η συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών στη διαδικασία διαβούλευσης ενισχύει την καινοτομία (Olden 2003 στο Orr, 2014: 2), εξασφαλίζει την αξιοπιστία (Giliamm, Davies και άλλοι, 2002 στο Orr, 2014: 2) και κατοχυρώνει την πιο αποδοτική εφαρμογή των πολιτικών (Johnson 2005 στο Orr, 2014: 2) Σύμφωνα με την Παγκόσμια Τράπεζα η συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών εξασφαλίζει βιωσιμότητα, διαφάνεια, λογοδοσία και αίσθηση ιδιοκτησίας των πολιτικών (The World Bank, 2009 στο Orr, 2014: 10).

Σε σχέση με την καινοτομία αξίζει να σημειωθεί πως οι συμμετέχοντες εκτός πολιτικής διαδικασίας μπορούν να συνεισφέρουν καινοτόμες λύσεις, ενώ οι έχοντες την ευθύνη της πολιτικής απόφασης μπορεί να περιορίζονται από σκοπιμότητες για την επανεκλογή τους, την έλλειψη σχετικών πόρων ή την νοοτροπία της υπηρεσίας που ανήκουν (Orr, 2014: 59) Ταυτόχρονα, οι συμμετέχοντες φορείς αποκτούν γνώση σχετικά με το μέγεθος των προκλήσεων με το οποίο βρίσκονται αντιμέτωποι οι

υπεύθυνοι χάραξης δημόσιας πολιτικής καθώς επίσης και τη δυνατότητα να καταστούν ενήμεροι των αντίθετων εκτιμήσεων (Jarman 2011 στο Orr, 2014:61). Η συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών ενσωματώνει δημοκρατικές αξίες στη διαδικασία λήψης απόφασης (Klorprogge και van der Sluijs 2006 στο Orr, 2014: 61) και συντελεί στην αξιοπιστία για τους χαράσσοντες την πολιτική και τις αποφάσεις τους (Jarman 2011 στο Orr, 2014: 61). Η αυξανόμενη συμμετοχή των πολιτών στη διαχείριση των κοινών άρα και στα διάφορα στάδια διαμόρφωσης μιας δημόσιας πολιτικής νομιμοποιεί την όποια απόφαση προκύψει δεσμεύοντας, παράλληλα, όσους συμμετείχαν εξασφαλίζοντας το μεγαλύτερο βαθμό συναίνεσης στην εφαρμογή της. Η λογοδοσία ενισχύεται διότι η τελική μορφή της δημόσιας πολιτικής αποτελεί το αποτέλεσμα συνδιαμόρφωσης αριθμού ενδιαφερομένων μερών με διασφάλιση των μέσων ελέγχου και αξιολόγησης της πολιτικής αυτής. Η συνθετότητα δε των σύγχρονων προκλήσεων σε όλο το φάσμα της κοινωνικής ζωής ενθαρρύνει τη συνεισφορά – σε γνώσεις, προτάσεις, διαφορετικές προσεγγίσεις – της κοινωνίας των πολιτών, αλλά και της Ακαδημαϊκής κοινότητας. Επιπροσθέτως, η συμβουλή ειδικών αναλυτών πολιτικής είναι πλέον απαραίτητο γνώρισμα σε δημοκρατικές κοινωνίες με την καλύτερη επιχειρηματολογία της μιας πλευράς, στη διαδικασία διαμόρφωσης δημόσιας πολιτικής, να αποκτά προβάδισμα έναντι των υπολοίπων εναλλακτικών (Mintromm και Williams, 2012: 14, Wu και Knoke, 2012: 156) Η νομιμοποίηση μιας πολιτικής κρίνεται και εξαρτάται από τη διαδικασία ανταλλαγής μεταξύ κοινωνίας και κυβέρνησης (Adams και Hess στο Riege και Lindsay, 2006: 27).

Παράλληλα, οι πολιτικοί δρώντες περιορίζονται από έλλειψη χρόνου, πόρων και πολιτικής προσοχής μην έχοντας τη δυνατότητα πλήρους και αποκλειστικής εμπλοκής (Lindblom 1959 στο Boushey, 2012: 139), στο πλαίσιο κυβερνήσεων που τελούν υπό πίεση να ενισχύσουν της αποδοτικότητά τους υπό συνθήκες οικονομικής στενότητας (MacAdam και Reid 2000 στο Riege και Lindsay, 2006: 24). Νέα προβλήματα έκαναν την εμφάνισή τους όπως η κυκλοφοριακή συμφόρηση, οι ρυθμίσεις για το διαδίκτυο, η προστασία των προσωπικών δεδομένων ενώ ζητήματα που κατά το παρελθόν θεωρούνταν ως αναπόφευκτα γεγονότα, όπως οι θεομηνίες και οι φυσικές καταστροφές, μεταμορφώθηκαν σε ζητήματα πολιτικής (Cobb και Elder 1983 στο Mintrom και Williams, 2012:5) Παράλληλα τα προβλήματα σχετιζόμενα με την ανάγκη λήψης αποφάσεων σε αποκεντρωμένο πλαίσιο έγιναν πιο εμφανή (McGraw 1984, στο Mintrom και Williams, 2012:5).

Λόγω δε της ποικιλομορφίας των ζητημάτων που απασχολούν τις σύγχρονες κοινωνίες και της συνακόλουθης ενασχόλησης μεγαλύτερου αριθμού συμμετεχόντων και μεγαλύτερης χρονικά διαβούλευσης απαιτείται μεγαλύτερη τροφοδοσία πληροφοριών από ένα μεγάλο εύρος πολιτικών δρώντων και ομάδων συμφερόντων (Boston και άλλοι 2003 στο Mintromm και Williams, 2012:6) Η συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών, ιδιαίτερα, καθίσταται σημαντική σε περιπτώσεις αμφιλεγόμενων ζητημάτων ή περιπτώσεων όπου δυσανάλογα επηρεάζονται πληθυσμοί και συνεπάγονται μεγάλες αλλαγές (Orr, 2014: 73).

Οι πολιτικές πρέπει να βασίζονται στο πλέον ευρύτερο και πιο αξιόπιστο γνωσιακό υπόβαθρο. Έχουμε εφαρμογή καλών δημόσιων πολιτικών όταν η γνώση μεταφέρεται από την κοινωνία στην κυβέρνηση αποδοτικά και όταν οι εναλλακτικές ελέγχονται μέσω αυτής της διαδικασίας μεταφοράς γνώσης με συνακόλουθη συνεχή αξιολόγηση (Bridgman και Davis 2004 στο Riege και Lindsay 2006: 25) Η αποκτηθείσα δε γνώση πρέπει να ενσωματωθεί μέσα στην κυβέρνηση – στις διαδικασίες και στις πρακτικές - να διανεμηθεί και να εφαρμοστεί προς διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής (Riege και Lindsay 2006: 27)

Παράλληλα, με τη συλλογή επιστημονικών στοιχείων, η Πολιτεία προτείνεται να διευρύνει τη βάση γνώσης και να εγκαταστήσει άτυπους διαύλους επικοινωνίας ώστε να αποσπάσει αποτελεσματικά γνώση βασισμένη στην κοινωνία (Riege και Lindsay, 2006: 30). Η συνεχής επαφή με την κοινωνία θα επιτρέψει στην κυβέρνηση να βρίσκεται πάντα μπροστά από τα επίκαιρα ζητημάτων πολιτικής στον δημόσιο διάλογο και να διαχειρίζεται τα αναδυόμενα θέματα (Perrott 1996 στο Riege και Lindsay, 2006: 36) Τα ενδιαφερόμενα μέρη μπορεί να έχουν καλύτερη γνώση των τοπικών συνθηκών ώστε να είναι να θέση να αναπτύξουν ανάλογες πολιτικές (Orr 2014: - 57). Εξάλλου οι τρέχουσες τάσεις στην πολιτική διακυβέρνηση διεθνώς αναφορικά με την αποκέντρωση και την ενδυνάμωση των τοπικών κοινωνιών διευκολύνουν την έμφαση στην κοινωνική διαβούλευση στο επίπεδο της κοινότητας (Barnes και άλλοι, 2003 και Riege και Lindsay 2006, 35). Ιδιαίτερα κρίσιμης σημασίας είναι η εν λόγω επισήμανση στις περιπτώσεις φυσικών καταστροφών όπου η γνώση έστω μικρών λεπτομερειών ή η πολύ καλή γνώση της τοπικής γεωγραφίας μπορεί να αποβεί καθοριστικής συμβολής. Σε αυτό το πλαίσιο σημαντικό είναι να ενσωματωθεί στις συζητήσεις η τοπική κοινότητα εντοπίζοντας μεμονωμένους πολίτες που έχουν τη δυνατότητα να εκπροσωπήσουν

όσους ανήκουν στο κοινωνικό περιθώριο και να μεταφέρει τις ανησυχίες τους (Orr, 2014: 68).

Η διστακτικότητα ως προς τη διεύρυνση της διαδικασίας συνδιαμόρφωσης των δημοσίων πολιτικών μπορεί να προέρχεται - από το εσωτερικό της εκτελεστικής εξουσίας, και ευρύτερα της δημόσιας διοίκησης - από τον φόβο μήπως απωλεσθεί ο έλεγχος της διαδικασίας αυτής ή φανούν ανεπάρκειες προς τα έξω (Davies και White 2012 στο Orr, 2014: 43). Συμπληρωματικά από την αποφυγή κριτικής σε μια αντιλαϊκή απόφαση που πρέπει να ληφθεί, από τον φόβο μείωσης της ισχύος και επιρροής της υπηρεσίας, από την πεποίθηση ότι θα υπάρχει μικρότερη αναστάτωση αν η απόφαση ληφθεί από στενό κύκλο ανθρώπων ή την απροθυμία να υπάρξουν τυχόν αλλαγές αν γινόντουσαν, μέσω της διαβούλευσης, γνωστές τις ανησυχίες των ενδιαφερομένων μερών (Selin, Scutt και άλλοι, 2000 στο Orr, 2014: 43).

Η ύπαρξη των πιο πάνω προκλήσεων δεν μπορεί να θεωρηθεί υπέρτερη των πλεονεκτημάτων τα οποία απορρέουν για τη διαδικασία διαμόρφωσης δημοσίων πολιτικών, από τη διεύρυνση του κύκλου των συμμετεχόντων φορέων. Ιδιαίτερα, αν η επιτυχής εφαρμογή μιας πολιτικής προϋποθέτει την άριστη γνώση των τοπικών συνθηκών. Η κυβέρνηση ορίζει το πλαίσιο συνεργασίας με τα εκάστοτε ενδιαφερόμενα μέρη, διαθέτει προνομιακή θέση εντός της διαδικασίας διαβούλευσης και αυτή λαμβάνει την τελική απόφαση. Διαβούλευση ή συνδιαλλαγή με όποιον εταίρο θεωρεί ότι συνδέεται με μια νομοθετική πρωτοβουλία της κυβέρνησης δεν συνεπάγεται αναγνώριση δικαιώματος αρνησικυρίας στα προθέσεις της εκτελεστικής εξουσίας (Orr, 2014: 43)

Οι χρονοβόρες διαδικασίες διαβούλευσης και η συμμετοχή πολλαπλών δρώντων σε αυτές δεν προσθέτουν κόστος στη διαμόρφωση πολιτικής, όπως συμβατικά πιστεύεται, αλλά απεναντίας προλαμβάνουν αντιδράσεις, αγωγές στα δικαστήρια, επιθέσεις από τα ΜΜΕ σε περίπτωση αποτυχίας και αχρείαστη κοινωνική αναταραχή (Orr, 2014:7,42)

Η ανάγκη διαλόγου με όσα ενδιαφερόμενα μέρη διαθέτουν ένα θεμιτό συμφέρον δεν πρέπει να εκλαμβάνεται ως βάρος ή ως μια αχρείαστη πολυτέλεια. Δεν αποτελεί μόνο την προσαρμογή της Πολιτείας στα αιτήματα της σημερινής κοινωνίας για ουσιαστική συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων και λογοδοσία και διαφάνεια στις ενέργειες της πολιτικής ηγεσίας αλλά, ταυτόχρονα, αποτελεί ένα πολύτιμο εργαλείο καταγραφής

στάσεων και συμπεριφορών και συλλογής στοιχείων τα οποία, σε ένα βαθμό τουλάχιστον, η συμβατική επιστήμη αδυνατεί να παράξει.

2.3 Ο κύκλος της δημόσιας πολιτικής

Η διαδικασία παραγωγής δημόσιας πολιτικής διακρίνεται σε έξι στάδια. Παρακάτω γίνεται μια συνοπτική αναφορά και επισημαίνεται ο ρόλος των ενδιαφερομένων μερών στη διαδικασία.

Πρώτον, ο ορισμός του προβλήματος όπου χαράσσεται η κατεύθυνση της μελλοντικής πολιτικής. Ο τρόπος με τον οποίο κάθε ενδιαφερόμενο μέρος θα ορίσει το πρόβλημα πολιτικής εξαρτάται από τις επιδιώξεις του, τις αξίες και τις εμπειρίες του· επί παραδείγματι οι περιβαλλοντιστές αποδίδουν έμφαση στη φυσικότητα του τοπίου ενώ οι υποστηρικτές της εξόρυξης τονίζουν τον κίνδυνο εξάρτησης από ενεργειακούς πόρους του εξωτερικού. (Ott 2014: 50).

Δεύτερον, ο καθορισμός της ημερήσιας διάταξης. Η ύπαρξη προβλημάτων δεν συνεπάγεται πως αυτά θα προσελκύσουν την προσοχή της κυβέρνησης. Ανακύπτοντα προβλήματα μπορεί να αποκτήσουν μια ορατότητα πριν η κυβέρνηση να ασχοληθεί σχετικά (Kraft 2007 στο Ott 2014: 51). Τα ενδιαφερόμενα μέρη μπορούν να αναδείξουν προβλήματα αλλά επίσης μπορούν και να χειραγωγήσουν τη διαδικασία προς ικανοποίηση ιδίων συμφερόντων (Ott 2014: 51), μπορούν να κρατήσουν θέματα εκτός ημερήσιας διάταξης, να αντιδράσουν στην ανάληψη δράσης ή να έχουν συμφέρον να παραταθεί το χρονικό διάστημα που χρειάζεται για να έρθει ένα θέμα στο προσκήνιο, να ισχυριστούν πως ένα πρόβλημα δεν υφίσταται ή να ισχυρίζονται πως μη κυβερνητικές οργανώσεις μπορούν καλύτερα να επιληφθούν του ζητήματος (Anderson 2006 στο Ott 2014: 52).

Τρίτον, διατύπωση πολιτικής. Σε αυτό το στάδιο τα ενδιαφερόμενα μέρη αποπειρώνται να επηρεάσουν τους στόχους και το περιεχόμενο των πολιτικών έχοντας πολλαπλές εισόδους στην κυβερνητική πλευρά λόγω της πολλαπλότητας της κρατικής δομής. (Ott 2014: 52-53) Παράλληλα, μπορούν να παρουσιάζουν επιλεκτικά στοιχεία

ώστε να ενισχυθούν ή να απαξιωθούν οι θέσεις της αντίπαλης πλευράς (Sabatier 1999 στο Orr 2014: 53) Σύμφωνα δε με τον Salisbury η περισσότερο χρονοβόρα δραστηριότητα δεν είναι τόσο η προσπάθεια πειθούς κυβερνητικών αξιωματούχων για την υιοθέτηση μιας συγκεκριμένης πολιτικής, όσο η παρακολούθηση των εξελίξεων και η ανάπτυξη στρατηγικών αντιμετώπισης και προσαρμογής (Salisbury 1990:357 στο Orr 2014:53).

Τέταρτον, η νομιμοποίηση της πολιτικής μέσω της επικύρωσής της στο νομοθετικό σώμα της χώρας, αν και δεν συνδέεται άμεσα με τις ενέργειες των ενδιαφερομένων μερών, εντούτοις απηχεί, σε ένα βαθμό τουλάχιστον, τις ανησυχίες και τις επιδιώξεις τους.

Πέμπτον, η εφαρμογή της πολιτικής όπου οι κυβερνητικές υπηρεσίες προσπαθούν να ασκήσουν τη διακριτική τους ευχέρεια με τα ενδιαφερόμενα μέρη να προσπαθούν να επηρεάσουν την εφαρμογή προς την επιθυμητή για αυτά κατεύθυνση (Orr 2014: 54)

Τέλος, στο στάδιο της αξιολόγησης τα ενδιαφερόμενα μέρη μπορούν να προσφέρουν πληροφορίες αναφορικά με τις αδυναμίες, πλεονεκτήματα και ακούσιες συνέπειες της εφαρμοσθείσας πολιτικής με τους υποστηρικτές της συγκεκριμένης πολιτικής να εστιάζουν στις θετικές πλευρές ενώ οι πολέμιοι στα αδύνατα σημεία της πολιτικής (Orr 2014: 55).

2.4 Τυπολογία Ενδιαφερομένων Μερών

Ο Clarkson (1995) ορίζει το ενδιαφερόμενο μέρος ως *«άτομα ή ομάδες που έχουν ή ισχυρίζονται ότι έχουν δικαιώματα ιδιοκτησίας, ή συμφέροντα σε μια επιχείρηση και τις δραστηριότητας, στο παρελθόν, παρόν και μέλλον»*. Αυτά δε τα φερόμενα δικαιώματα είναι το *«αποτέλεσμα συναλλαγών με, ή ενέργειες των εταιρειών, και μπορούν να είναι νόμιμες, ηθικές, ιδιωτικές ή συλλογικές»* (Orr 2014:18).

Τα κίνητρα των ενδιαφερομένων μερών μπορεί να είναι ευρεία από ακαδημαϊκό ενδιαφέρον, περιέργεια και δικτύωση μέχρι χρηματικό κέρδος και απόκτηση φήμης ενώ το ενδιαφέρον μπορεί να πηγάζει από επαγγελματικούς, γεωγραφικούς, νομικούς ή δημογραφικούς λόγους όπως επί παραδείγματι μια νομοθετική πρωτοβουλία για το ύψος των συντάξεων (Orr, 2014: 6, 32-34)

Στη διεθνή βιβλιογραφία υπάρχει μια ευάριθμη τυπολογία των ενδιαφερομένων μερών. Οργανώσεις, σύλλογοι, εταιρείες διαφέρουν σε μέγεθος, δυνατότητες πρόσβασης, διαφορετικές προσεγγίσεις μεταξύ ακαδημαϊκών και πιο ριζοσπαστικών μεθόδων (Ott, 2014: 4-5). Τα ενδιαφερόμενα μέρη μπορούν να διακριθούν βάσει κοινωνικά κατασκευασμένων χαρακτηριστικών, τα οποία εσωτερικεύονται από έναν οργανισμό. Έτσι τα ενδιαφερομένα μέρη διακρίνονται βάσει της επιρροής που έχουν, τον βαθμό νομικής σχέσης με έναν οργανισμό και την επείγουσα ανάγκη ικανοποίησης των αιτημάτων τους. Νομιμότητα σε αυτό το πλαίσιο σημαίνει πως οι ενέργειες μιας επιχείρησης κρίνονται ως θεμιτές, επιθυμητές ή κατάλληλες εντός ενός συστήματος αξιών και πεποιθήσεων (Mitchell, Agle, και άλλοι 1999, 869 στο Ott 2014:23). Συμπληρωματικά, η διάκριση μπορεί να γίνει βάσει της σχέσης των ενδιαφερομένων μερών με όσους λαμβάνουν τις αποφάσεις. Τα ενδιαφερόμενα μέρη διακρίνονται σε υποστηρικτικά (supportive) μη υποστηρικτικά (nonsupportive), μικτά (mixed-blessing stakeholders) και περιθωριακά (marginal) ανάλογα με την προοπτική αποδοχής των σκοπών του οργανισμού και της προοπτικής συνεργασίας (Blair, Stanley, et al. (1992) στο Ott 2014: 25-26). Εναλλακτικά, η κατηγοριοποίηση μπορεί να λάβει χώρα βάσει των συμφερόντων κάθε ενδιαφερόμενου μέρους:

α) Παίκτες: όσοι έχουν άμεση σχέση στην δημιουργία πολιτικής και πρόσβαση στους έχοντες την ευθύνη να αποφασίζουν.

β) Δυνητικοί Παίκτες: όσοι επιθυμούν να συμμετέχουν αλλά λόγω εμποδίων (έλλειψη πόρων), και προϋποθέσεων δεν το κατορθώνουν.

γ) Αμυντικοί Επιτηρητές: παρακολουθούν την κυβερνητική πολιτική αλλά δεν εμπλέκονται στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

δ) Καιροσκόποι που κάνουν χρήση της διαδικασίας ώστε να εξυπηρετήσουν συμφέροντα όπως δικτύωση, επιχειρηματικά συμβόλαια.

ε) Περίεργοι: όσοι μελετούν τα ζητήματα πολιτικής και παρακολουθούν τη διαδικασία προσπαθώντας να καταλήξουν αν η συμμετοχή αξίζει (Ott 2014: 7, 26-29). Βάσει της κατηγοριοποίησης του Mitroff (1983) τα ενδιαφερόμενα μέρη διακρίνονται με επτά τρόπους: η επιτακτική προσέγγιση όπου περιλαμβάνει τους αντιδρώντες έντονα σε μια πολιτική, η προσέγγιση θέσεων όπου καταγράφονται όσοι έχουν επίσημες θέσεις όπως η κυβέρνηση, η προσέγγιση φήμης όπου έτερα ενδιαφερόμενα μέρη αναγνωρίζουν το εύλογο ενδιαφέρον άλλων. Επίσης, η προσέγγιση της κοινωνικής

συμμετοχής όπου εντοπίζονται όσοι λαμβάνουν μέρος σε σχετικές εκδηλώσεις, η προσέγγιση της ηγετικής άποψης όπου αναγνωρίζονται όσα ενδιαφέροντα μέρη δύνανται να επηρεάσουν άλλα, η δημογραφική προσέγγιση αποδίδοντας έμφαση σε συγκεκριμένες ηλικιακές ομάδες και η εστιακή προσέγγιση όπου αναγνωρίζονται όσοι έχουν μια ειδική σχέση με τον κύκλο λήψης αποφάσεων όπως εργαζόμενοι, ανταγωνιστές. (Orr, 2014:31) Οι McGlashan και Williams (2003:85) διακρίνουν μεταξύ των θεσμικών ενδιαφερόμενων μερών και των τοπικών με τα πρώτα να διαθέτουν πολύ καλή οργάνωση εκπροσωπώντας ευρεία στρώματα συμφερόντων. Τα δε τοπικά ενδιαφερόμενα μέρη συνιστούν μικρότερες συνομαδώσεις μην διαθέτοντας την απαραίτητη τεχνογνωσία (Orr, 2014: 65).

Η αναγνώριση των ενδιαφερομένων μερών, υποστηρίζουν οι West και Clark (2006) γίνεται βάσει δύο κριτηρίων: το ενδιαφέρον κάθε ενδιαφερόμενου μέρους για το εκάστοτε ζήτημα και το τι μπορεί να προσφέρει στη διαδικασία (Orr, 2014: 30) Το μοντέλο του Perrott (1996) εστιάζει στην επιρροή και ενδιαφέρον, στον κάθε τομέα πολιτικής, που διαθέτει το εκάστοτε ενδιαφερόμενο μέρος και την ανάλογη διαμόρφωση της επικοινωνιακή στρατηγική της κυβέρνησης (Riege και Lindsay, 2006:33) Συναφής η πρόταση των Blair και άλλων (1996) βασιζόμενη στην δυνατότητα του ενδιαφερόμενου μέρους να καταστεί συνεργάτης ή απειλή με την κυβέρνηση να υιοθετεί την ανάλογη στρατηγική διαχείρισης. (Riege και Lindsay, 2006: 32).

Τέλος, ο βαθμός μετοχής μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως κριτήριο κατάταξης των διαφόρων ενδιαφερομένων μερών. Ανάλογα μπορούν να αναφερθούν τέσσερις κατηγορίες:

α) πολιτική καλής γειτονίας: όσοι λαμβάνουν τις αποφάσεις δεν είναι νομικά υποχρεωμένοι να ενημερώνουν τα συγκεκριμένα ενδιαφερόμενα μέρη αλλά επιλέγουν να το κάνουν,

β) ανασκόπηση και σχολιασμός: αναζητώνται οι αντιδράσεις των ενδιαφερομένων μερών σε μια πρόταση ώστε να διακριβωθούν οι προτιμήσεις μεταξύ διαφόρων επιλογών

γ) διαβούλευση: επιζητείται η συνεισφορά παρατηρήσεων και πληροφοριών στα πρώιμα στάδια της διαδικασίας απόφασης και,

δ) περιορισμένη συνεργασία: επιτυγχάνεται επίσημος διακανονισμός με την κυβέρνηση με την τελευταία να είναι ο ρυθμιστικός παράγοντας και να αναλαμβάνει την τελική ευθύνη (Orr, 2014: 38-39)

Λαμβάνοντας υπ' όψιν την ευρεία ποικιλομορφία των ενδιαφερομένων μερών και το εύρος των δυνατοτήτων και στοχεύσεων τους οι κυβερνήσεις χρειάζεται να διαφοροποιήσουν την προσέγγισή τους και τις διαβουλευτικές μεθόδους ανάλογα με το ενδιαφερόμενο μέρος με το οποίο συνεργάζονται και τον εκάστοτε τομέα πολιτικής (Riege και Lindsay, 2006: 36)

2.5 Διαδικασία Συνεργασίας

Η διαχείριση της σχέσης κυβέρνηση-ενδιαφερόμενο μέρος θα εξαρτηθεί από τις συνθήκες και την συγκεκριμένη θεματολογία και μπορεί να κυμανθεί από ενημερωτικές συναντήσεις ώστε να εντοπιστούν στάσεις και πιθανές αντιδράσεις μέχρι συμπράξεις με συμβουλευτικές επιτροπές δίνοντας μεγαλύτερο ρόλο στα ενδιαφερόμενα μέρη (Bridgman και Davis 2004 στο Riege και Lindsay, 2006: 36)

Αν και η μέγιστη δυνατή συμπερίληψη φορέων είναι επιθυμητή δεν μπορούν όλοι οι δυνητικοί συμμετέχοντες να λάβουν μέρος. Όλες οι απόψεις δεν είναι ισοβαρείς και δεν έχουν όλοι οι φορείς την ίδια συμμετοχή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Όσοι φορείς δεν διαθέτουν τεχνογνωσία ή έχουν προβληματικό ιστορικό συνεργασιών μπορούν να διαταράξουν τη λειτουργία της εκάστοτε σύμπραξης (Orr, 2014: 72,76). Όλες οι απόψεις δεν είναι ισοβαρείς και δεν έχουν όλοι οι συμμετέχοντες το ίδιο βάρος στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Όπως τονίζουν οι Mitchell (Mitchell et al και άλλοι 1999), κάθε αίτημα των συμμετεχόντων δεν μπορεί να χαρακτηριστεί επείγουσα ανάγκη (Orr, 2014: 40) Σε αυτές τις περιπτώσεις καταβάλλεται προσπάθεια να ικανοποιηθούν στο ελάχιστο βαθμό τα αιτήματα των περιθωριακών ενδιαφερομένων μερών και, ταυτόχρονα, να μεγιστοποιήσουν την ικανοποίηση των σημαντικών συμμετεχόντων (Blair και άλλοι (1992) στο Orr, 2014:8).

Από την άλλη πλευρά, όμως, η παρουσία τους δεν θα πρέπει να είναι προσχηματική ώστε να δοθεί η επίφαση της ανοικτής δημοκρατικής διαδικασίας. Δεν θα πρέπει να εργαλειοποιηθεί λόγω πολιτικών σκοπιμοτήτων αλλά να έχει ουσιαστική συνεισφορά. Η παρουσία τους πρέπει να συνδέεται άμεσα με τη διαδικασία απόφασης και οι απόψεις

τους να ενσωματώνονται, στο μέτρο του δυνατού κάθε φορά και ανάλογα με την περίπτωση, στην τελική διαδικασία λήψης της απόφασης (Orr, 2014: 44,46).

Επίσης τριβών μπορούν να υπάρξουν τόσο μεταξύ κυβέρνησης και φορέων όσο και μεταξύ των ίδιων των φορέων. Συνήθης αιτία διάστασης στην πρώτη περίπτωση, επισημαίνουν οι Dedual και άλλοι (2013), είναι η ελλιπής πληροφόρηση των αρχών στα συμμετέχοντα μέρη (Orr, 2014: 75). Στη δεύτερη περίπτωση διαφωνίες ανακύπτουν σχετικά με τον εντοπισμό και ορισμό του προβλήματος και με τα διαφορετικά αξιακά συστήματα των συμμετεχόντων (Orr, 2014:36, Elias, Jackson και άλλοι 2004 στο Orr, 2014:35).

Βασικές προϋποθέσεις επιτυχούς συνεργασίας μεταξύ κυβερνητικών αρχών και ενδιαφερομένων μερών ανεξάρτητα από τη μορφή των τελευταίων είναι οι ακόλουθες:

α) εμπλοκή των ενδιαφερομένων μερών σε πρώιμο στάδιο πριν τη λήψη σημαντικών αποφάσεων.

β) η κυβέρνηση πρέπει να επιδιώξει τη συνεργασία μαζί τους αλλά να μην τεθεί όμηρος από την οργανωμένη αντίδραση που θα υπάρξει σε μια πολιτική της.

γ) Η εμπιστοσύνη δεν περιορίζεται στην απλή κοινοποίηση πληροφοριών.

δ) Τα ενδιαφερόμενα μέρη που θα συμμετάσχουν πιο ενεργά θα αποκτήσουν αίσθηση ιδιοκτησίας του εγχειρήματος και θα λάβουν ανάλογη υποστηρικτική στάση.

ε) Σαφής ορισμός του προβλήματος συνυπολογίζοντας, παράλληλα, τι συνιστά αξία για τα ενδιαφερόμενα μέρη που μετέχουν στη διαδικασία (Orr, 2014: 85, Gregory 2000 στο Orr, 2014: 85).

3. Διαχείριση καταστροφών: Το διεθνές πλαίσιο

3.1 Τάσεις και θεσμική συγκρότηση

Οι φυσικές καταστροφές απασχολούσαν ανέκαθεν τις κοινωνίες. Οι πρώτες προσπάθειες ερμηνείας και διερεύνησης των φαινομένων συνυπήρχαν με δοξασίες και προκαταλήψεις. Η εξέλιξη της γνώσης επέτρεψε την πιο μεθοδική διερεύνησή τους ενώ η περαιτέρω εξειδίκευση και η τεχνολογική πρόοδος των τελευταίων δεκαετιών έχουν

επιτρέψει στην επιστημονική κοινότητα την συστηματική πλέον μελέτη των αιτίων και των επιπτώσεων που αυτές μπορούν να έχουν στη σύγχρονη κοινωνία.

Η φύση της αντίδρασης μετά από μια καταστροφή, σταδιακά, έχει μεταβληθεί, από μια αποσπασματική και επικεντρωμένη στην άμεση παροχή αρωγής στις πληγείσες περιοχές και χώρες σε μια ευρύτερη παρακολούθηση των καταστροφών σε όλες τις φάσεις, από τα μέτρα πρόληψης μέχρι τις πολιτικές αποκατάστασης. Το μέγεθος των επιπτώσεων επέβαλλε μια περισσότερο συγκροτημένη, μόνιμη και θεσμική προσέγγιση από πλευράς της διεθνούς κοινότητας, εξέλιξη, η οποία κατέστη αναγκαία από την ίδια τη φύση του μεταπολεμικού κόσμου και των οικονομικών συνθηκών που διαμορφώθηκαν. Λόγω της διεθνοποίησης της οικονομίας και της πυκνότητας των εμπορικών συναλλαγών και των επικοινωνιών φυσικές καταστροφές μπορούσαν πλέον να διαταράξουν την ομαλή λειτουργία του διεθνούς οικονομικού συστήματος έστω και πρόσκαιρα επηρεάζοντας χώρες μακριά πολύ μακριά από το επίκεντρο των γεγονότων. Διδακτικά ήταν τα παραδείγματα της έκρηξης του σεισμού και της συνακόλουθης καταστροφής στη Fukushima της Ιαπωνίας το 2011 και της έκρηξης του ηφαιστείου Εϊγιαφιάτλαγκουτλ στην Ισλανδία τον Απρίλιο του 2010. (Γκουντρομίχου, Δανδουλάκη και Σαπουντζάκη, 2017, 3-4).

Κεντρικό ρόλο στην παροχή βοήθειας και την επιστημονική καταγραφή των φαινομένων διαδραματίζει το σύστημα των οργανισμών και υπηρεσιών του Ο.Η.Ε.

Ήδη από το 1965 στο πλαίσιο του Προγράμματος Ανάπτυξης (UNDP) περιλαμβάνονται δράσεις για τη διαχείριση καταστροφών. Το έτος 1989 ο ΟΗΕ ανακήρυξε τη δεκαετία του 1990 ως Διεθνή Δεκαετία για τη Μείωση των Φυσικών Καταστροφών (International Decade for Natural Disaster Reduction - ISNDR) ενώ το 1991 αποφασίστηκε η συγκρότηση Γραφείου για το Συντονισμό Ανθρωπιστικών Υποθέσεων (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs - OCHA) με σκοπό την ενίσχυση της ικανότητας του ΟΗΕ να ανταποκρίνεται σε σύνθετες κρίσεις και φυσικές καταστροφές. Ακολούθησε το έτος 1994 η Παγκόσμια Συνδιάσκεψη για τη Μείωση των Φυσικών Καταστροφών στη Γιοκοχάμα της Ιαπωνίας και η υιοθέτηση της *Στρατηγικής της Γιοκοχάμα για έναν πιο ασφαλή κόσμο: Κατευθυντήριες Αρχές για την Πρόληψη, την Ετοιμότητα και τον Μετριασμό των Φυσικών Καταστροφών*. Το έγγραφο αναδείκνυε τη σημασία της πρόληψης και τη σύνδεσή της με το περιβάλλον, την βιώσιμη ανάπτυξη και την καταπολέμηση της φτώχειας. Παράλληλα, ιδιαίτερη αναφορά γινόταν στην ενεργή συμμετοχή των πολιτών και των Μη Κυβερνητικών

Οργανώσεων (Yokohama Strategy, 1994: 12-14,19). Το 1999 υιοθετήθηκε από τη Γενική Συνέλευση των Ην. Εθνών η Διεθνής Στρατηγική για τη Μείωση των Καταστροφών (United Nations International Strategy for Disaster Reduction,) εστιάζοντας στην ευρύτερη δυνατή συμμετοχή δρώντων στις πολιτικές μείωσης του κινδύνου καταστροφών.

Το 2005 έλαβε χώρα η δεύτερη Παγκόσμια Συνδιάσκεψη για τη Μείωση των Φυσικών Καταστροφών στην πόλη Kobe της Ιαπωνίας αποτέλεσμα της οποίας υπήρξε το δεκαετές Πλαίσιο Δράσης του Hyogo (Hyogo Framework for Action). Το Πλαίσιο Δράσης τοποθετεί στο επίκεντρο τον περιορισμό των επιπτώσεων από καταστροφές ενώ όπως πριν και η Στρατηγική της Γιοκοχάμα δεν παρέλειψε να τονίσει τη σημασία συμμετοχής των ενδιαφερομένων μερών και της ανάγκης διεθνούς συνεργασίας (Πλαίσιο Hyogo, 2005: 3,5,6,10,13,16-17). Πιο συγκεκριμένα, τα κράτη καλούνταν να ενσωματώσουν τη μείωση του κινδύνου καταστροφής τόσο στην πολιτική τους για την βιώσιμη ανάπτυξη, όσο και στα προγράμματα ετοιμότητας, αντιμετώπισης και ανασυγκρότησης που εκπονούν.

Μεταξύ των μέσων που προτάθηκαν ήταν η λειτουργία εθνικών συντονιστικών μηχανισμών προς εφαρμογή των προνοιών του Πλαισίου Hyogo και οι περιοδικές εθνικές αξιολογήσεις. Πιο σημαντική εξέλιξη, όμως, ήταν η καθιέρωση ανά διετία της Παγκόσμιας Πλατφόρμας για τη Μείωση του Κινδύνου Καταστροφών, ενός forum συζήτησης μεταξύ κυβερνήσεων, ΜΚΟ, επιστημονικής κοινότητας και λοιπές οργανώσεις με στόχο τη βελτίωση εφαρμογής πολιτικών μείωσης του κινδύνου καταστροφών. Η Πλατφόρμα αποτέλεσε την πλέον επίσημη αναγνώριση, της διεθνούς κοινότητας, ότι αν και η πρωταρχική ευθύνη βρίσκεται στις κυβερνήσεις η διαχείριση και αντιμετώπιση φυσικών καταστροφών και συνακόλουθα η δημιουργία ανθεκτικών κοινωνιών στον κίνδυνο της καταστροφής υπερβαίνει τις κυβερνήσεις και αφορά ολόκληρη την κοινωνία μιας χώρας διευρύνοντας τον πιθανό κύκλο ενδιαφερομένων μερών. Παράλληλα ενθαρρύνθηκε η εφαρμογή της Πλατφόρμας σε περιφερειακό και εθνικό επίπεδο με σκοπό την βέλτιστη διαβούλευση και συντονισμό των φορέων προς υιοθέτηση των κατάλληλων πολιτικών. Στην Ελλάδα η αντίστοιχη Εθνική Πλατφόρμα για τη Μείωση Κινδύνου Καταστροφών δημιουργήθηκε στις 31 Μαΐου 2012 και την επομένη, 1^η Ιουνίου 2012 υποβλήθηκε από την ελληνική πολιτεία στην Γραμματεία του UNISDR με την Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας να έχει αναλάβει τον συντονιστικό ρόλο. Σύμφωνα με την ιστοσελίδα της Ελληνικής Εθνικής Πλατφόρμας

στην UNISDR η πρώτη προωθεί δράσεις και ενέργειες που εντάσσονται στο Πλαίσιο Hyogo και ευρύτερα πολιτικές μείωσης του κινδύνου καταστροφών οι οποίες έχουν σημαντικό κοινωνικό και οικονομικό αντίκτυπο στη χώρα. Παράλληλα, φέρνει σε επαφή φορείς, οργανώσεις και, ευρύτερα, ενδιαφερόμενα μέρη σε μια θεσμοποιημένη μορφή διαρκούς διαλόγου λειτουργώντας ως «ανοιχτό δίκτυο δομών, χώρας (Υπηρεσιών και Φορέων)» (Γκουντρομίχου, Δανδουλάκη και Σαπουντζάκη, 2017, 3-15).³ Οι Εθνικές Εκθέσεις Προόδου που υποβάλλονται κάθε δύο χρόνια δεν αποτελούν νομικά δεσμευτικά κείμενα απλά αποτυπώνουν τις προσπάθειες κάθε χώρας προσέγγισης των αξόνων δράσης του Πλαισίου Hyogo και Sendai.

Δέκα χρόνια αργότερα, το 2015, έλαβε χώρα η Παγκόσμια Συνδιάσκεψη για τη Μείωση του Κινδύνου Καταστροφής που πραγματοποιήθηκε στο Σεντάι της Ιαπωνίας από την οποία προέκυψε το «Πλαίσιο Sendai για την Μείωση του Κινδύνου Καταστροφών», ένα κείμενο σημείο αναφοράς με 7 στόχους και 4 προτεραιότητες για δράση.⁴ Οι τέσσερις προτεραιότητες του πλαισίου Sendai είναι:

- γνώση του κινδύνου καταστροφής,
- ενίσχυση της διακυβέρνησης του κινδύνου καταστροφής,
- επένδυση στη μείωση του κινδύνου καταστροφής με στόχο την προσαρμοστικότητα/ανθεκτικότητα και
- προαγωγή της ετοιμότητας για αποτελεσματική αντιμετώπιση των καταστροφών και της «καλύτερης ανοικοδόμησης» κατά την αποκατάσταση και την ανασυγκρότηση (“Build back better”).

Στο πέμπτο μέρος του Πλαισίου αναλύεται ο ρόλος των ενδιαφερομένων μερών όπου γίνεται μια συνοπτική και περιεκτική καταγραφή των ενδιαφερομένων μερών που πρέπει, με τον έναν τρόπο ή τον άλλο να συμμετέχουν σε δράσεις και πολιτικές μείωσης του κινδύνου καταστροφών. Η κοινωνία των πολιτών, οι εθελοντές και φορείς της κοινότητας σε συνεργασία με δημόσιους φορείς προσφέρουν ειδικές γνώσεις για την εφαρμογή των κανονιστικών πλαισίων σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, ενισχύουν την επίγνωση του κοινού για ζητήματα πολιτικής προστασίας με την καλλιέργεια νοοτροπίας αποτροπής και εκπαίδευσης στη μείωση του κινδύνου. Επιπλέον προκρίνεται η διαχείριση κινδύνου καταστροφής μέσω συνεργειών μεταξύ

³ Βλέπε Παράρτημα Α.

⁴ Βλέπε Παράρτημα Β.

ομάδων και η κατάρτιση από την Ακαδημαϊκή κοινότητα και τα ερευνητικά κέντρα σεναρίων κινδύνου με εφαρμογή σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο με ιδιαίτερη έμφαση τη σύνδεση μεταξύ πολιτικής και επιστήμης στη διαδικασία λήψης αποφάσεων (Πλαίσιο Sendai, 2015: 23). Ενσωμάτωση διαχείρισης κινδύνου καταστροφής, εκ μέρους των εκπροσώπων της ιδιωτικής οικονομίας, στις επιχειρηματικές πρακτικές προς εξασφάλιση συνέχειας της οικονομικής δραστηριότητας ιδιαίτερα στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις. Ενεργή συμμετοχή στην ενημέρωση υπαλλήλων και πελατών και συμμετοχή στην ανάπτυξης κανονιστικών πλαισίων και τεχνικών προτύπων διαχείρισης κινδύνου. Τέλος, τα ΜΜΕ καλούνται να αναλάβουν έναν ενεργό ρόλο στην ενημέρωση του κοινού, σε στενή συνεργασία με τις κρατικές αρχές, και στη διάδοση έγκυρων πληροφοριών με τρόπο εύληπτο και κατανοητό. Παράλληλα, να υποστηρίζουν τα συστήματα έγκαιρης προειδοποίησης και να καλλιεργούν στην κοινωνία μια νοοτροπία συμμετοχής τόσο στις εκπαιδευτικές δραστηριότητες, όσο και στις δημόσιες διαβουλεύσεις (Πλαίσιο Sendai, 2015:24).

3.2 Διεύρυνση του Πλαισίου

Σειρά ψηφισμάτων της Γενικής Συνέλευσης του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών τονίζουν την ανάγκη διεύρυνσης της έννοιας της Πολιτικής Προστασίας, τόσο ως προς τη συμπερίληψη περισσότερων ενδιαφερομένων μερών στη διαμόρφωση και εφαρμογή, όσο και ως προς το εύρος των κρατικών πολιτικών που απαιτούνται.

Ως προς τη συμμετοχή στη διαδικασία έχει αναγνωριστεί η σημασία και συμβολή μιας πληθώρας δρώντων όπως τα εθνικά κοινοβούλια, η Κοινωνία των Πολιτών, οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, οι επιστημονικοί φορείς, οι επαγγελματικές ενώσεις, τα Μέσα Μαζικής Επικοινωνίας ο ιδιωτικός τομέας, οι τοπικές κοινότητες, οι διεθνείς οργανισμοί με ιδιαίτερη αναφορά στους φορείς του Ο.Η.Ε. Επιπροσθέτως, η εφαρμογή των απαραίτητων πολιτικών εκτείνεται σε ένα ευρύ φάσμα και συμπεριλαμβάνει κάθε τομέα κοινωνικής δραστηριότητας (Ψηφίσματα της ΓΣ του ΟΗΕ 54/219(2000), 60/195(2006), 70/204 (2015)).

Νομικά ζητήματα, θεσμικές παρεμβάσεις, περιβαλλοντικά, πολιτικά, τεχνολογικά και εκπαιδευτικά θέματα αποτελούν αντικείμενο μιας ολοκληρωμένης Πολιτικής Προστασίας. Μέρος των παραπάνω, μεταξύ άλλων, αποτελούν:

α) η ενίσχυση των ικανοτήτων των συστημάτων υγείας να ανταποκριθούν στις αυξημένες απαιτήσεις σε περιστατικά καταστροφών,

β) η ενσωμάτωση, εκ μέρους των ιδιωτικών επιχειρήσεων, του κινδύνου καταστροφής στις διοικητικές τους πρακτικές,

γ) η ενθάρρυνση των ιδιωτικών επενδύσεων στη μείωση κινδύνων καταστροφής όπως χρηματοδότηση βασισμένη στην πρόγνωση και μηχανισμοί ασφάλισης στον κίνδυνο καταστροφών,

δ) η αξιολόγηση του κινδύνου καταστροφής καθίσταται προαπαιτούμενο για επενδύσεις σε υποδομές και κατοικίες και ενίσχυση ρυθμιστικού πλαισίου για χρήση γης και πολεοδομικής νομοθεσίας και,

ε) η ενίσχυση της διακρατικής συνεργασίας ανταλλαγής πληροφοριών και βελτίωσης του συντονισμού ανταπόκρισης σε μεγάλης κλίμακας φυσικές καταστροφές (Βιώσιμη Ανάπτυξη: Μείωση Κινδύνου Καταστροφών, Έκθεση της Δεύτερης Επιτροπής του ΟΗΕ, 2017) .

Η παραπάνω διεύρυνση σε συμμετέχοντες και πεδία εφαρμογής της κρατικής πολιτικής συμπληρώνεται από την ανάδειξη ιδιαίτερων κοινωνικών ομάδων. Αναγνωρίζεται πως η ευρύτερη δυνατή συμπερίληψη δεν αφορά μόνο φορείς, θεσμούς και οργανωμένες συλλογικότητες αλλά και κοινωνικές ομάδες όπως γυναίκες, παιδιά, άτομα με κινητικά προβλήματα, αυτόχθονες πληθυσμούς, μετανάστες.⁵

Η ουσιαστική συμπερίληψη αυτών των κοινωνικών ομάδων ενισχύει τις συνολικές αντοχές της κοινωνίας και μειώνει τις αδυναμίες της σε περίπτωση φυσικών καταστροφών. Παράλληλα, η τάση διεθνώς συνίσταται στη συσχέτιση της αποτελεσματικής εφαρμογής μέτρων Πολιτικής Προστασίας και της μείωσης του

⁵ Ενδεικτικά αναφέρονται τα Ψηφίσματα της ΓΣ του ΟΗΕ, 68/211 (2013) 71/226 (2016) και η Έκθεση της Δεύτερης Επιτροπής του Ο.Η.Ε. Βιώσιμη Ανάπτυξη: Μείωση Κινδύνου Καταστροφών (2016).

κινδύνου από φυσικές καταστροφές με ευρύτερα διαχρονικά περιβαλλοντικά, κοινωνικά και οικονομικά προβλήματα.

Η καταπολέμηση της φτώχειας, η επίτευξη του στόχου της βιώσιμης ανάπτυξης, η επιδείνωση του κλίματος, οι εισοδηματικές ανισότητες καθώς και σημαντικές ελλείψεις σε υποδομές και συνακόλουθα σε δυνατότητα κινητοποίησης του κρατικού μηχανισμού συνδέονται με την αυξημένη έκθεση ορισμένων χωρών σε φυσικές καταστροφές (Ψήφισμα της ΓΣ του ΟΗΕ 68/211, 2013). Σύμφωνα δε με την Έκθεση του ΓΓ του ΟΗΕ εν όψει της Παγκόσμιας Ανθρωπιστικής Συνόδου, το 2016, όλες οι επενδύσεις στη βιώσιμη ανάπτυξη θα πρέπει να ενσωματώνουν την έννοια του κινδύνου (ΟΗΕ, 2016).

Επιπροσθέτως, η άναρχη αστικοποίηση, οι δημογραφικές αλλαγές, η ύπαρξη αδύναμων θεσμών, οικοσυστήματα σε κατάρρευση, επιδημίες, μη βιώσιμη χρήση φυσικών πόρων αποτελούν με τη σειρά τους παράγοντες που μεγεθύνουν τις επιπτώσεις μιας καταστροφής (Πλαίσιο Sendai 2015-2030:10).

Ταυτόχρονα, ιδιαίτερη μνεία γίνεται σε χώρες, οι οποίες λόγω ιδιαίτερων γεωφυσικών χαρακτηριστικών είναι πιο ευάλωτες στις επιπτώσεις φυσικών καταστροφών· χώρες με εκτενείς ακτογραμμές, μικρά νησιωτικά και αρχιπελαγικά κράτη, περίκλειστες χώρες, θεωρούνται επισφαλείς και χρήζουσες ανάγκης επιπλέον στήριξης (Ψήφισμα ΓΣ του ΟΗΕ 72/218,2017)

Παρατηρείται λοιπόν μια διεύρυνση και εμβάθυνση της διαχείρισης καταστροφών και κεντρικό στοιχείο σε αυτή τη διαδικασία αναθεώρησης και συστηματικότερης προσέγγισης αποτελεί ο ρόλος των ενδιαφερομένων μερών. Τόσο στην υιοθέτηση μιας πολιτικής, όσο και στην εφαρμογή της. Πέραν των προαναφερόμενων κειμένων η αναγνώριση αυτή βρίσκει καθολική αποδοχή: Συνάντηση του Κανκούν (2017: 50,58), Διακήρυξη Τοπικών και Περιφερειακών Κυβερνήσεων της Παγκόσμιας Πλατφόρμας για τη Μείωση του Κινδύνου Καταστροφών (2017:σημεία 6-7), Έκθεση του Γενικού Γραμματέα για την Εφαρμογή του Πλαισίου Sendai 2017 (UN, 13-15), Ετήσια Έκθεση UNISDR (2017 33-35). Η κατοχύρωση και ουσιαστική συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών δεν νομιμοποιείται στη βάση κάποιου γενικού και αόριστου συμφέροντος αλλά στην απλή διαπίστωση ότι οι φυσικές καταστροφές επηρεάζουν το

σύνολο της κοινωνίας. Η Έκθεση Διαρκούς Διακυβερνητικής Ομάδας Εργασίας για τους Δείκτες και την Ορολογία σχετικά με τη Μείωση του Κινδύνου Καταστροφής ορίζει τον όρο *affected* όσους «έχουν επηρεαστεί αναφέροντας παραδείγματα σχετικών περιπτώσεων: τραυματισμός, ασθένεια, ψυχολογικές επιπτώσεις, εκκένωση, εκτοπισμός, μετεγκατάσταση, απώλεια περιουσίας καθώς και μεταβολές στην οικονομία, κρίσιμες υποδομές, βασικές υπηρεσίες, στο εμπόριο, στην εργασία» (2017:11). Υπό την παραπάνω διευρυμένη έννοια κάθε πολίτης, με την ιδιότητα του μέλους κάποιου φορέα ή ως άτομου που έχει βιώσει τις συνέπειες μιας καταστροφής καθίσταται ενδιαφερόμενο μέρος.

4. Συγκριτική παρουσίαση του θεσμικού πλαισίου που διαμορφώνουν οι νόμοι 3013/2002 και 2344/1995

4.1 Εισαγωγικά Σχόλια

Στην Ελλάδα η έννοια της Πολιτικής Προστασίας αναπτύχθηκε σταδιακά και ειδικότερα μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο εντός του ευρύτερου πλαισίου της Πολιτικής Άμυνας. Από την δεκαετία του 1940 υιοθετήθηκαν νόμοι σχετικά με την διαχείριση έκτακτων αναγκών σε περίπτωση πολεμικών συρράξεων (Γκουντρομίχου, Δανδουλάκη, Σαπουντζάκη, 2017:3-39). Την μεταπολεμική περίοδο, ιδιαίτερα τις πρώτες δεκαετίες, ελήφθησαν σειρά αποφάσεων, πάντα στο πλαίσιο προπαρασκευαστικών ενεργειών εν καιρώ ειρήνης για την περίπτωση εμπόλεμης κατάστασης. Μεταξύ άλλων, αναφέρονται η Απόφαση του Συμβουλίου Πολιτικής Άμυνας για εγκαταστάσεις συστημάτων σειρήνων (1971), το Νομοθετικό Διάταγμα 17 για την Πολιτική Σχεδίαση Εκτάκτου Ανάγκης (1974), η Κοινή Υπουργική Απόφαση 111 για τον χαρακτηρισμό και αποχαρακτηρισμό των Ανεξάρτητων Ιδρυμάτων. Σταδιακά με τα φυσικά φαινόμενα να κάνουν πιο αισθητή την παρουσία τους (σεισμοί Θεσσαλονίκης (1978), Αθηνών (1981) και Καλαμάτας (1986)) η νομοθεσία διευρύνεται με την σύσταση του Οργανισμού Αντισεισμικού Σχεδιασμού και Προστασίας το 1983, την κύρωση της «Ανοικτής Μερικής Συμφωνίας για την πρόληψη, προστασία και

οργάνωση βοήθειας έναντι των μεγάλων φυσικών και τεχνολογικών καταστροφών» το 1992 και τέλος, με την ψήφιση του νόμου 2344 του 1995 με τον οποίο συνεστήθη η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας (Γ.Γ.Π.Π.)

Η αντιμετώπιση έκτατων αναγκών σταδιακά διαχωρίστηκε και απεντάχθηκε από την έννοια της Παλλαϊκής/Πολιτικής Άμυνας και το πολιτικά φορτισμένο περιεχόμενο του σχήματος αυτού αντικαταστάθηκε με την πολιτικά ουδέτερη έννοια της αντιμετώπισης φυσικών καταστροφών. Εντούτοις, η απολιτικοποίηση της έννοιας της *έκτακτης ανάγκης/κατάστασης* και η απομάκρυνση από το αμιγώς στρατιωτικό πλαίσιο και τους αντίστοιχους λειτουργικούς κανόνες, με ότι αυτό συνεπάγεται για τη συνοχή και το συντονισμό των ενεργειών, διέγυρνε τους συμμετέχοντες στη διαδικασία διαμόρφωσης και εφαρμογής μέτρων και δράσεων Πολιτικής Προστασίας.

Οι νέες συνθήκες αποτέλεσαν το πλαίσιο εντός του οποίου γεννήθηκε η ανάγκη συμπλήρωσης του προϋπάρχοντα νομικού πλαισίου (2344/1995). Νέες προκλήσεις όπως η βιοτρομοκρατία, οι διατροφικές κρίσεις, η περιβαλλοντική υποβάθμιση, η ανάπτυξη παλαιών επιδημιών προστέθηκαν στις ήδη γνωστές φυσικές καταστροφές (Εισηγητική Έκθεση, 2002: 1). Πρόσφατες προκλήσεις με την περίοδο ψήφισης του νόμου όπως ο σεισμός του 1999, οι φωτιές το 2000, το ναυάγιο Σάμινα, πλημμύρες κ.α. επέδρασαν καταλυτικά στην επίσπευση της ενίσχυσης του θεσμικού πλαισίου. Ο εισηγητής της πλειοψηφίας Λεωνίδα Τζαννής μιλώντας στην Ολομέλεια έκανε λόγο για πρωτοεμφανιζόμενες καταστάσεις και αλλαγή συμπεριφοράς της φύσης (Ολομέλεια, 8 Απριλίου 2002: 5054). Κατά τη διάρκεια της συζήτησης στη Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης ο τότε εισηγητής της Μειοψηφίας Θεόφιλος Βασιλείου κατηγόρησε την κυβέρνηση ότι η σπουδή αυτή είναι ενστικτώδης αντίδραση στις έκτακτες καιρικές συνθήκες που έπληξαν τη χώρα, τέλη του 2001 και αρχές του 2002, για να τον αντικρούσει μερικές ημέρες αργότερα ο Υπουργός Κ. Σκανδαλίδης ισχυριζόμενος πως η αναβάθμιση της Πολιτικής Προστασίας είχε τεθεί ως προτεραιότητα από τις αρχές Νοεμβρίου του προηγούμενου έτους (Διαρκής Επιτροπή, 2 Απριλίου 2002: 10, 3 Απριλίου: 32). Ο Υπουργός παραδέχτηκε, παράλληλα, πως ο σχεδιασμός του προηγούμενου νόμου (2344/1995) ήταν στοιχειώδης και ο μηχανισμός αποκατάστασης ελλιπής (ο.π., 3 Απριλίου:32).

Σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση οι μηχανισμοί διευρύνονται (κεντρικοί και περιφερειακοί) με ταυτόχρονη ενίσχυση των συντονιστικών λειτουργιών και των ερευνητικών κέντρων. Ο νόμος μεταξύ άλλων, προνοεί τη θεσμοθέτηση διακριτών φάσεων, προετοιμασίας, κινητοποίησης και αντιμετώπισης της εκάστοτε έκτακτης ανάγκης με τις νέες Διευθύνσεις Πολιτικής Προστασίας, «μονάδες διαρκούς ετοιμότητας» και άμεσης παρέμβασης, να στελεχώνονται με εξειδικευμένα στελέχη (Ολομέλεια, 9 Απριλίου 2002: 5107). Συστήνεται το Επιστημονικό και Ερευνητικό Κέντρο Πολιτικής Προστασίας (Ε.Ε.Κ.Π.Π.), εισάγεται ο Ετήσιος Εθνικός Σχεδιασμός Πολιτικής Προστασίας (Ε.Ε.Σ.Π.Π.), ενισχύεται θεσμικά η λειτουργία του Κέντρου Επιχειρήσεων με τη συνεχή λειτουργία του Κεντρικού Συντονιστικού Οργάνου Πολιτικής Προστασίας (Κ.Σ.Ο.Π.Π.) υπό τον Γενικό Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας, διευρύνεται το Συντονιστικό Νομαρχιακό Όργανο (Σ.Ν.Ο.) και εισάγεται το αντίστοιχο σε επίπεδο Δήμων (Εισηγητική Έκθεση, 2002:1).

Παράλληλα, υπάγεται η εθελοντική συνεισφορά, με μια διαδικασία πιστοποίησης και ένταξης σε ειδικό μητρώο, στον κεντρικό σχεδιασμό αντιμετώπισης φυσικών καταστροφών. Ο Εισηγητής του νομοσχεδίου Α. Τζαννής τόνισε πως αυτό νομοσχέδιο συνιστά βελτίωση του παλαιότερου πλαισίου και δεν εισάγονταν πρωτογενείς ρυθμίσεις τονίζοντας, παράλληλα, πως απαιτούνταν κεντρική μονάδα χωρίς τη γραφειοκρατική δομή, οργανόγραμμα με κάθετη διάρθρωση και διάχυση αρμοδιοτήτων, ευθυνών και μέσων. Όπως, επισήμανε ο κυβερνητικός βουλευτής επιδίωξη ήταν η μεταφορά πόρων, αρμοδιοτήτων και ευθύνης, «...στο πιο κοντινό προς τον πολίτη επίπεδο διοίκησης...» πλησιέστερα προς το πρόβλημα στις τοπική αυτοδιοίκηση α΄ και β΄ βαθμού. (Ολομέλεια, 8 Απριλίου 2002: 5055 Ολομέλεια, 9 Απριλίου 2002:5105). Ως στόχος καθορίστηκε η «απαλλαγή της πολιτικής προστασίας από τον έκτακτο χαρακτήρα της λειτουργίας της» ενώ ο νέος σχεδιασμός θα αντικαθιστούσε το σχέδιο «Ξενοκράτης», ξεπερασμένο σε σειρά σημείων σύμφωνα με τον εκπρόσωπο της πλειοψηφίας (ο.π.: 5107, Διαρκής Επιτροπή, 2 Απριλίου 2002: 8).

4.2 Θεσμικές Διαρρυθμίσεις⁶

⁶ Βλέπε Παράρτημα Γ Κείμενο εννοιολογικών παρατηρήσεων ν.2344/1995 και 3013/2002 και Παράρτημα Δ, Κείμενο για Σχέδια Ξενοκράτη, Υ.Α.2025/199 και Υ.Α.1299/2003.

Ο νόμος 3013/2002 προνοούσε τη διεύρυνση του κύκλου των εμπλεκόμενων φορέων στα ζητήματα Πολιτικής Προστασίας, ενέργεια διαπιστωτική της ανάγκης κινητοποίησης ευρύτερων τμημάτων της κοινωνίας στα θέματα Πολιτικής Προστασίας. Ο νόμος αφ' ενός διεύρυνε αλλά ταυτόχρονα διαχώριζε το προς αξιοποίηση ανθρώπινο δυναμικό. Ειδικότερα, προέβλεπε τη συμμετοχή του συνόλου των κρατικών υπηρεσιών, τις υπηρεσίες των Ο.Τ.Α., τους Οργανισμούς Κοινής Ωφελείας (Ο.Κ.Ω.), τις Ένοπλες Δυνάμεις, την Ελληνική Αστυνομία, το Πυροσβεστικό Σώμα, το Λιμενικό Σώμα, το ΕΚΑΒ, τον ΟΑΣΠ καθώς και τις υπηρεσίες των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., Δ.Ε.Η., Ο.Τ.Ε., Ε.Υ.Δ.Α.Π., Δ.Ε.Π.Α., Ε.Μ.Υ. Επιπροσθέτως, περιλάμβανε εξειδικευμένα στελέχη πολιτικής προστασίας σε τοπικό, περιφερειακό και κεντρικό επίπεδο που θα αναλάμβαναν την επίβλεψη και εφαρμογή σχετικών σχεδίων (άρθρο 3α-β), αλλά επιπλέον, ενέτασσε στους σχεδιασμούς της Γ.Γ.Π.Π., εθελοντικές οργανώσεις καθώς και εξειδικευμένους μεμονωμένους εθελοντές με «ειδικές γνώσεις και εμπειρία» καθώς και κάθε είδους μέσα, φυσικών και νομικών προσώπων, μαζί με τους χειριστές τους (3.1γ, 3.2 α). Παράλληλα, γινόταν χρήση του συνόλου των ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών της χώρας, τα οποία σε περίπτωση καταστροφών θα μετέδιδαν μηνύματα του Κεντρικού Συντονιστικού Οργάνου Πολιτικής Προστασίας (Κ.Σ.Ο.Π.Π.) και της Γ.Γ.Π.Π. με σκοπό την αντιμετώπιση της κατάστασης (18.2).⁷

Το σύνολο δε των σχεδίων Πολιτικής Προστασίας (κεντρικοί φορείς, Ο.Τ.Α., Ο.Κ.Ω.) εγκρίνονταν από τον Γ.Γ.Π.Π. και δημοσιεύονταν, με απόφαση του τότε Υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.) στην Εφημερίδα της κυβερνήσεως (17.1). Εντοπίζεται μια περισσότερο ολοκληρωμένη προσέγγιση σε σχέση με τον νόμο 2344/1995 όπου στις δυνάμεις πολιτικής προστασίας δεν συμπεριλαμβάνονταν οι εθελοντικές οργανώσεις και οι μεμονωμένοι εθελοντές έχοντες ειδική κατάρτιση και εμπειρία παρά μια γενική αναφορά «και γενικά όλοι οι πολίτες της χώρας» (άρθρο 2.2) ενώ υπήρχε επίσης, όπως και στον νόμο 3013/2002 μνεία χρήσης πέραν των δημοσίων και ιδιωτικών μέσων (άρθρο 1). Παράλληλα, ο παλαιότερος νόμος του 1995 προνοούσε την συμπερίληψη νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.), ιδρυμάτων καθώς και ιδιωτικών επιχειρήσεων (άρθρο 2.2).

Σημειώνεται πως, σύμφωνα με επεξήγηση του τότε αρμόδιου Υφυπουργού Εσωτερικών Δ.Δ.Α. στη συζήτηση στο Κοινοβούλιο οι πρώην δημόσιοι φορείς που

⁷ Βλέπε επίσης άρθρο 4.1,3 ΠΔ 151, ΦΕΚ 107 Α΄.

είχαν ιδιωτικοποιηθεί θα συνεισέφεραν αδαπάνως υπηρεσίες πολιτικής προστασίας σε περίπτωση ένταξης τους στις δυνάμεις πολιτικής προστασίας (Ολομέλεια, 9 Απριλίου 2002: 5133).

Προβλεπόταν, επίσης, η σύσταση *Διυπουργικής Επιτροπής Εθνικού Σχεδιασμού Πολιτικής Προστασίας* (Δ.Ε.Ε.Σ.Π.Π.) με τη συμμετοχή των Υπουργών Εσωτερικών, Δ.Δ.Δ, Οικονομίας και Οικονομικών, Εθνικής Άμυνας, Υγείας και Πρόνοιας, Ανάπτυξης ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ. Γεωργίας, Πολιτισμού, Μεταφορών και Επικοινωνιών, Δημόσιας Τάξης, Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης, Εμπορικής Ναυτιλίας καθώς και όποιου άλλου Υπουργού κρίνεται σκόπιμο (άρθρο 4.1).⁸ Η Δ.Ε.Ε.Σ.Π.Π. ενέκρινε τον Ετήσιο Εθνικό Σχεδιασμό Πολιτικής Προστασίας (Ε.Ε.Σ.Π.Π.) ο οποίος διακρινόταν σε εθνικά (κεντρικές υπηρεσίες και εποπτευόμενοι φορείς) και περιφερειακά προγράμματα, μετά από σχετική εισήγηση του Κεντρικού Συντονιστικού Οργάνου Πολιτικής Προστασίας και αξιολογούσε τα εφαρμοσθέντα μέτρα αποκατάστασης σε περίπτωση καταστροφής (άρθρο 4.2).⁹ Ο δε Υπουργός Εσωτερικών, σύμφωνα με το άρθρο 9, κατέθετε την έκθεση του Ετήσιου Σχεδιασμού της Διυπουργικής Επιτροπής στη Βουλή. Η Δ.Ε.Ε.Σ.Π.Π. δεν είχε αρμοδιότητα εμπλοκής στην καθημερινή αντιμετώπιση κρίσεων αλλά συνεισέφερε στην δόμηση του εθνικού σχεδιασμού. Προβλεπόταν ως όργανο επιτελικού χαρακτήρα, και μέσω της έγκρισης των προϋπολογισμών είχε τη δυνατότητα να εντυπώσει, όπως διαφαίνεται να ήταν η πρόθεση του νομοθέτη, τη σημασία της πολιτικής προστασίας (Διαρκής Επιτροπή, 3 Απριλίου 2002: 6). Η Επιτροπή αυτή, υποστήριξε ο Εισηγητής της Πλειοψηφίας, θα αποτελούσε ουσιαστικά ένα όργανο, το οποίο θα παρακολουθούσε και θα συντόνιζε όλες τις απαραίτητες ενέργειες, προκειμένου να υπάρχει σωστός καταμερισμός, τόσο σε δραστηριότητες όσο και σε κονδύλια (ο.π., 3 Απριλίου: 13). Οι διαφωνίες της Αντιπολίτευσης σε σχέση με τη Διυπουργική Επιτροπή εντοπιζόταν αφ' ενός στη σύνθεσή της, η οποία όπως υποστηρίχθηκε δεν διέφερε σημαντικά από αυτήν του Υπουργικού Συμβουλίου, συνεπώς δεν είχε λόγο ύπαρξης, αφ' ετέρου στην πρόταση – η οποία δεν έγινε δεκτή – να μπορεί η Δ.Ε.Ε.Σ.Π.Π. να ελέγχει αν όντως τα Υπουργεία είχαν προωθήσει τις απαιτούμενες δράσεις της καθ' ύλην αρμοδιότητάς τους ή αν οι

⁸ Εφ' όσον δεν υπάρχει σύγκριση με μεταγενέστερη νομοθετική ρύθμιση θα γίνει χρήση της ισχύουσας ονομασίας των Υπουργείων κατά τη διάρκεια ψήφισης του νόμου.

⁹ Ο Ετήσιος Εθνικός Σχεδιασμός Πολιτικής Προστασίας περιλάμβανε, επίσης, τον προϋπολογισμό λειτουργικών και επενδυτικών δαπανών πολιτικής προστασίας κάθε υπουργείου και της ΓΓΠΠ.

προϋπολογισθείσες δαπάνες είχαν πραγματοποιηθεί (Ολομέλεια, 9 Απριλίου 2002: 5110, 5114). Η αντίστοιχη πρόνοια του νόμου 3345/1995 του άρθρου 3 προέβλεπε τη σύσταση «Κυβερνητικού Συμβουλίου Πολιτικής Προστασίας» πάλι με τη συμμετοχή του Υπουργών Εσωτερικών ως πρόεδρο και με ελάχιστες διαφοροποιήσεις ως προς τη σύνθεση σε σχέση με τη Δ.Ε.Ε.Σ.Π.Π. Απουσία της μεταγενέστερης προσθήκης του Ε.Ε.Σ.Π.Π., η δράση του Κ.Σ.Π.Π. περιοριζόταν στη διατύπωση προτάσεων, εκ μέρους του Υπουργείου Εσωτερικών, προς το Υπουργικό Συμβούλιο για την εξασφάλιση σχετικών πιστώσεων, για το ετήσιο πρόγραμμα προμηθειών μηχανικών μέσων και υλικών και για οποιαδήποτε άλλο ζήτημα που το Κ.Σ.Π.Π. έκρινε ότι έπρεπε να συζητηθεί στο Υπουργικό Συμβούλιο.

Παράλληλα, με τη Διυπουργική Επιτροπή συνίστατο *Κεντρικό Συντονιστικό Όργανο Πολιτικής Προστασίας* (Κ.Σ.Ο.Π.Π.) με τη συμμετοχή του Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας ως πρόεδρο και των Γενικών Γραμματέων των Υπουργείων ΕΣ.Δ.Δ.Α., Οικονομίας και Οικονομικών και Ανάπτυξης, ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ., Υγείας και Πρόνοιας, Γεωργίας, Μεταφορών και Επικοινωνιών, Δημοσίας Τάξης, Εμπορικής Ναυτιλίας, Πολιτισμού Τύπου και Μ.Μ.Ε., ο αρμόδιος Υπαρχηγός Γ.Ε.ΕΘ.Α. και οι Πρόεδροι Ε.Ν.Α.Ε. και Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.¹⁰ Στην παραπάνω σύνθεση προστίθενται κατά περίπτωση οι Γενικοί Γραμματείς του Υπουργείου Μακεδονίας – Θράκης (νυν υφυπουργείο εντός του Υπουργείου Εσωτερικών) και Αιγαίου καθώς και οι αρμόδιοι Υπουργοί ή Υφυπουργοί σε περιπτώσεις ιδιαίτερου χαρακτήρα καταστροφής (άρθρο 5.2-3). Οι αρμοδιότητές του συνίσταντο στην συγκέντρωση των επί μέρους προτάσεων για την κατάρτιση της εισήγησης του Ε.Ε.Σ.Π.Π. προς την Δ.Ε.Ε.Σ.Π.Π. καθώς και για τη διαμόρφωση του συνόλου των δαπανών πολιτικής προστασίας της χώρας. Επίσης, μεριμνούσε για την εφαρμογή και αξιολόγηση του Ε.Ε.Σ.Π.Π., συντόνιζε τη διάθεση του ανθρώπινου δυναμικού και την αντιμετώπιση καταστροφών σε κάθε επίπεδο, ενημέρωνε και παρείχε οδηγίες την κοινή γνώμη, συντόνιζε τις δράσεις αποκατάστασης και πραγματοποιούσε απολογισμό για τις δράσεις αντιμετώπισης καταστροφών σε κάθε επίπεδο, γενικό, περιφερειακό και τοπικό (άρθρο 5.4). Η ανάλογη διάταξη του

¹⁰ Τα διάδοχα σχήματα της Ένωσης Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος (Ε.Ν.Α.Ε.) και της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.) Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. αποτελούν η Ένωση Περιφερειών Ελλάδος (ΕΝ.Π.Ε.) και η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος (Κ.Ε.Δ.Ε.).

προηγούμενου νόμου 2344/1995, «*Συντονιστικό Διυπουργικό Όργανο*» ήταν τακτικού χαρακτήρα περιοριζόμενο στη διαχείριση γενικών ή τοπικών μεγάλης έκτασης καταστροφών και στην ενημέρωση της κοινής γνώμης (άρθρο 11).

Το εν λόγω όργανο (Κ.Σ.Ο.Π.Π.) φαίνεται να έχει τριπλό ρόλο. Αφ' ενός, διέθετε μια λειτουργία στρατηγικού χαρακτήρα, όπως είναι η κατάρτιση της τελικής εισήγησης, προς την Δ.Ε.Ε.Σ.Π.Π., του Ετήσιου Εθνικού Σχεδιασμού καθώς και τη διαμόρφωση του συνόλου των προϋπολογισθαισών δαπανών. Αφ' ετέρου επιφορτιζόταν και με εποπτικά καθήκοντα παρακολούθησης της εφαρμογής του Ετήσιου Σχεδιασμού. Παράλληλα, συμμετείχε στην αντιμετώπιση κινδύνων αλλά και στη διαδικασία αποκατάστασης. Οι πολλαπλοί ρόλοι προκαλούν σύγχυση ως προς την ταυτότητα ενός οργάνου και ως προς την κατεύθυνση του βάρους των ενεργειών του. Στόχοι διαφορετικού χαρακτήρα προϋποθέτουν διαφορετικές δομές και διαφορετική νοοτροπία στοιχεία τα οποία δεν μπορούν εύκολα να συνυπάρξουν στο ίδιο όργανο.

Η *Γενική Γραμματεία Πολιτική Προστασίας* που αποτελούσε πρόνοια του νόμου 2344/1995, έχει τη ευθύνη αντιμετώπισης όλων των φάσεων (πρόληψη, ετοιμότητα, ενημέρωση, κινητοποίηση, λήψη δράσης) πάσης φύσεως καταστροφών και καταστάσεων έκτακτης ανάγκης. Στο πλαίσιο αυτό, η ΓΓΠΠ είχε αναλάβει, μεταξύ άλλων, την επεξεργασία και παρακολούθηση της εφαρμογής της πολιτικής στον τομέα της Πολιτικής Προστασίας, τον συντονισμό της δράση κατά την εκδήλωση των φαινομένων, την εξασφάλιση της επιστημονικής εγκυρότητας των διαφόρων προγραμμάτων δράσης με τη συνδρομή, μεταξύ άλλων, του Επιστημονικού και Ερευνητικού Κέντρου Πολιτικής Προστασίας, τον έλεγχο των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού για την εφαρμογή του Ε.Ε.Σ.Π.Π. και την εισήγηση στον Υπουργό Εσωτερικών των σχετικών πιστώσεων, τη διατήρηση φάκελου για κάθε περιστατικό καταστροφής αξιολογώντας και τις αναληφθείσες δράσεις, τη λειτουργία μονάδας προγνώσεων καιρικών φαινομένων με σκοπό την έγκαιρη κινητοποίηση όταν παρίσταται ανάγκη, την ευθύνη της ενημέρωσης της κοινής γνώμης και της παροχής οδηγιών σε περίπτωση ανάγκης, την ένταξη των εθελοντικών οργανώσεων και των ειδικευμένων εθελοντών στον κρατικό σχεδιασμό και την ανάλογη ενίσχυση, σε συνεργασία με Υπουργεία και φορείς τη σύνταξη κανονισμών και προδιαγραφών πρόληψης κάθε είδους καταστροφών και έγκρισης τοπικών σχεδίων ανά κατηγορία κινδύνων, την κατάρτιση μαζί με τους σχετικούς φορείς του ετήσιου προγράμματος προμηθειών των

απαραίτητων μέσων και υλικών, τον συντονισμό και τη χρηματοδότηση προγραμμάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης στελεχών πολιτικής προστασίας σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο καθώς και εθελοντικών φορέων, της δευτεροβάθμιας και τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, και τέλος, την προώθηση των σχέσεων με αντίστοιχους φορείς άλλων χωρών και διεθνείς οργανισμούς συντονίζοντας την παροχή βοήθειας από και προς άλλες χώρες (6.2-6.4). Η Ειδική Αγορήτρια του ΣΥΝ Ασημίνα Ξηροτύρη-Αικατερινάρη επισήμανε την ανάγκη ενεργότερης συμμετοχής της Ε.Ν.Α.Ε. και της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. στη διαδικασία κατάρτισης κανονισμών και προδιαγραφών καθώς και στη δυνατότητα προτάσεων τους στην εισήγηση της ΓΓΠΠ προς τον Υπουργό Εσωτερικών για την κατανομή σχετικών πιστώσεων στους Ο.Τ.Α. (Διαρκής Επιτροπή, 2-3 Απριλίου 2002: 27-13,31- Ολομέλεια, 9 Απριλίου 2002: 5114). Τελικά δεν υπήρξε σχετική πρόβλεψη για καμιά από τις δύο επισημάνσεις. Στην αντίστοιχη διάταξη για την Γ.Γ.Π.Π. του ν.2344/1995 (άρθρο 4) δεν υπήρχε ανάλογη μέριμνα για την ένταξη και ενίσχυση των εθελοντικών ομάδων ούτε για την εκπαίδευση και κατάρτιση στελεχών πολιτικής προστασίας σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο παρά μόνο στη δευτεροβάθμια και τριτοβάθμια εκπαίδευση (άρθρο 4.στ). Ο επιτελικός ρόλος της ΓΓΠΠ στη διαχείριση και τον συντονισμό των Υπηρεσιών και φορέων ενισχυόταν περαιτέρω με την προσθήκη, στο πλαίσιο του Νόμου 3013/2002, στο άρθρο 6.4θ εδαφίου σύμφωνα με το οποίο κάθε αίτημα συνδρομής εκ μέρους των Σωμάτων Ασφαλείας, του Ε.Κ.Α.Β., του Ο.Α.Σ.Π. των Ο.Τ.Α. και των Ο.Κ.Ω. προς άλλους φορείς της χώρας ή της αλλοδαπής λάμβανε χώρα αποκλειστικά μέσω της ΓΓΠΠ. Η ΓΓΠΠ καθίστατο αφ' ενός ο αποκλειστικός συνομιλητής των φορέων του εξωτερικού, αφ' ετέρου η νευραλγική υπηρεσία άνευ της συνδρομής της οποίας δεν μπορεί να κινητοποιηθεί το πλήθος διαφορετικών υπηρεσιών της χώρας σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης.

Επισημαίνεται πως η λέξη *κινητοποίηση* που χρησιμοποιείται αναφορικά με τις αρμοδιότητες της ΓΓΠΠ (6.2β, 4β) - συναντάται και στον προηγούμενο νόμο 2344/1995 - προκρίνεται έναντι των όρων *επίταξη* και *επιστράτευση* συνυφασμένων με την Πολιτική Άμυνα σε πολεμική περίοδο.¹¹ Σύμφωνα δε με τον τότε ΓΓΠΠ Δ. Παπανικολάου η κινητοποίηση, που μέχρι εκείνη τη στιγμή γινόταν αφού είχε γίνει το

¹¹ Όπως τόνισε, όμως, η Επιστημονική Επιτροπή της Βουλής οι παραπάνω όροι προβλέπονται στο Σύνταγμα (22.4) και έτσι σκόπιμο θα ήταν να υπήρχε αναλυτική αντιστοίχιση παλαιών και νέων όρων προ αποφυγή παρερμηνειών (Εκθεση Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής).

γεγονός, με το συγκεκριμένο νομοσχέδιο προηγείται ως «ετοιμότητα» (Διαρκής Επιτροπή, 3 Απριλίου 2002: 2).

Κάποιες από τις αρμοδιότητες της ΓΓΠΠ έφεραν ομοιότητες με αυτές άλλων οργάνων. Η προετοιμασία του δυναμικού και των διαθέσιμων μέσων πολιτικής προστασίας γινόταν από την ΓΓΠΠ, η οποία είχε και την αρμοδιότητα αντιμετώπισης όλων των φάσεων της πολιτικής προστασίας, η διάθεση των παραπάνω όμως ανήκε στο προαναφερόμενο Κ.Σ.Ο.Π.Π. (5.4.γ). Στην ίδια δε διάταξη δηλωνόταν πως το Κ.Σ.Ο.Π.Π. συντόνιζε το έργο αντιμετώπισης γενικών, περιφερειακών και τοπικών μεγάλης έντασης καταστροφών, ενώ στο 6.1 σχετικά με την αποστολή της ΓΓΠΠ διαλαμβανόταν πως η τελευταία είχε επίσης την ευθύνη συντονισμού της δράσης για όλες τις φάσεις αντιμετώπισης καταστροφών. Και τα δύο όργανα φαίνεται να διέθεταν την υποχρέωση ενημέρωσης του κοινού (5.4δ και 6.4γ). Επίσης, και τα δύο όργανα, Κ.Σ.Ο.Π.Π. και ΓΓΠΠ, διέθεταν εποπτικό ρόλο στην εφαρμογή του Ετήσιου Εθνικού Σχεδιασμού, το πρώτο αναφορικά με τα Υπουργεία και τους εποπτευόμενου φορείς (5.4β), το δεύτερο σχετικά με τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (6.3δ).

Παράλληλα, ενώ το Κ.Σ.Ο.Π.Π. είχε την ευθύνη διαμόρφωσης του προϋπολογισμού πολιτικής προστασίας της χώρας, εντούτοις η ΓΓΠΠ εισηγούνταν τις σχετικές πιστώσεις για τους Ο.Τ.Α. αλλά και κατάρτιζε με τη σύμπραξη άλλων φορέων το ετήσιο πρόγραμμα προμηθειών υλικών με βάση τον Ε.Ε.Σ.Π.Π. (6.3 ε και 6.4στ). Και στα δύο όργανα είχε αναγνωριστεί ευθύνη για την αποκατάσταση (5.4 ε και 6.3β). Ο διαμοιρασμός των ίδιων αρμοδιοτήτων σε περισσότερα όργανα η ειδικότερα η άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών σε διαφορετικά υποκείμενα ενέχει τον κίνδυνο συγχύσεως και παράλληλης ύπαρξης πολλών κέντρων.

Στο άρθρο 7 προβλεπόταν η σύσταση Επιστημονικού και Ερευνητικού Κέντρου Πολιτικής Προστασίας (Ε.Ε.ΚΕ.Π.Π.), το οποίο σε συνεργασία με το Ε.Κ.Δ.Δ.Α. είχε την κύρια ευθύνη για την εκπαίδευση, κατάρτιση, και μετεκπαίδευση, του προσωπικού της ΓΓΠΠ αλλά και ευρύτερα του δημόσιου τομέα. Επιπλέον, αρμοδιότητες του Ε.Ε.ΚΕ.Π.Π. ήταν η προώθηση επιστημονικής έρευνας, η δημιουργία σχετικής τράπεζας πληροφοριών προς μελλοντική αξιοποίηση και η εκπόνηση εκπαιδευτικών, μετεκπαιδευτικών και ενημερωτικών προγραμμάτων σε ζητήματα πολιτικής προστασίας. (άρθρο 7.2). Τα εννέα μέλη του Ε.Ε.ΚΕ.Π.Π. επιλέγονταν από τον

Υπουργό Εσωτερικών μεταξύ Καθηγητών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, διευθυντών Ιδρυμάτων και ήταν προσωπικότητες εγνωσμένου κύρους στο αντικείμενο της Πολιτικής Προστασίας. Παράλληλα, το Διοικητικό Συμβούλιο του Κέντρου μπορούσε να συστήσει θεματικές επιτροπές, ανά κατηγορία κινδύνου, αξιοποιώντας έτι περαιτέρω το επιστημονικό δυναμικό της χώρας (άρθρο 7). Στην περίπτωση του Επιστημονικού Συμβουλίου της Πολιτικής Προστασίας του νόμου 2344/1995 δεν υπήρχε μνεία για την εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων και η μόνη σχετική αναφορά περιοριζόταν στην επισήμανση περί εισήγησης του περιεχομένου των πάσης φύσεως εκπαιδευτικών προγραμμάτων. Μια εστία κριτικής εκ μέρους της αντιπολίτευσης, κατά τη διάρκεια της συζήτησης του νομοσχεδίου, ήταν ότι κάλλιστα το Κέντρο θα μπορούσε να αποτελέσει τμήμα της ήδη λειτουργούσας Γενικής Γραμματείας Έρευνας και Τεχνολογίας (Διαρκής Επιτροπή, 2 Απριλίου 2002: 15). Παράλληλα, τονίστηκε, από την Ειδική Αγορήτρια του ΣΥΝ Ασημίνα Ξηροτύρη-Αικατερινάρη η έλλειψη πρόνοιας για συνεργασία του Κέντρου με τα υπόλοιπα ερευνητικά ιδρύματα όπως η Ε.Μ.Υ., ο Ε.Φ.Ε.Τ., ο Δημόκριτος (ο.π., 2 Απριλίου: 27, Ολομέλεια, 8 Απριλίου 2002:5161). Σύμφωνα με τον τότε ΓΓΠΠ, το Κέντρο διαφοροποιούνταν από τα υπόλοιπα συμβατικά ερευνητικά ιδρύματα της χώρας διότι στη συγκεκριμένη περίπτωση η επιστημονική γνώση δεν αξιοποιείτο μόνο, όπως τα πορίσματα και οι έρευνες, από τον ιδιωτικό ή τον δημόσιο τομέα με έναν τρόπο γενικό και σε βάθος χρόνου, αλλά μετατρέποταν σε επιχειρησιακή δράση. Απόδειξη της παραπάνω επισήμανσης αποτελούσε η διασύνδεση του με το Κέντρο Επιχειρήσεων της Γενικής Γραμματείας (Διαρκής Επιτροπή, 3 Απριλίου: 4)

Οι αρμοδιότητες του *Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας* (προηγούμενη πρόβλεψη του άρθρου 13 του νόμου 2344/1995), πέραν αυτών της ΓΓΠΠ του άρθρου 6, εστιάζονταν κυρίως, στον χαρακτηρισμό και κατηγοριοποίηση του κινδύνου των καταστροφών. Πιο συγκεκριμένα, εισηγούνταν στον Υπουργό Εσωτερικών το χαρακτηρισμό μιας καταστροφής ως γενικής και τη συνακόλουθη κήρυξη έκτακτης ανάγκης, και λάμβανε την απόφαση χαρακτηρισμού των καταστροφών ως περιφερειακής μικρής και μεγάλης έντασης, τοπικής καταστροφής μικρής και μεγάλης έντασης. Στην περίπτωση τοπικής καταστροφής μικρής έντασης είχε τη δυνατότητα να εξουσιοδοτήσει τις περιφερειακές αρχές να εκδώσουν τις σχετικές αποφάσεις. Επιπροσθέτως, υπέβαλε εισηγήσεις στον Υπουργό Εσωτερικών για την κατανομή πιστώσεων σχετικών με σχεδιασμό και εφαρμογή στους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού,

συντόνιζε το απαιτούμενο κάθε φορά ανθρώπινο δυναμικό και τεχνικά μέσα και υλικά ακόμα και καθ' υπέρβαση των προϋπολογισθέντων καθώς και της παρεχόμενης βοήθειας τρίτων χωρών. Τέλος, αναλάμβανε την ευθύνη συντονισμού της διαδικασίας κατάρτισης προγραμμάτων εκπαίδευσης των Ειδικευμένων Στελεχών Πολιτικής Προστασίας (άρθρο 8).

4.3 Αποκεντρωμένα Όργανα Πολιτικής Προστασίας

Στο δεύτερο τμήμα του νόμου, και ειδικά στα άρθρα 10-13, γινόταν ιδιαίτερη μνεία στους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού. Πιο συγκεκριμένα, ως αποκεντρωμένα όργανα σχεδιασμού και εφαρμογής μέτρων πολιτικής προστασίας ορίζονταν οι Γενικοί Γραμματείς των Περιφερειών, οι Νομάρχες, οι Δήμαρχοι και οι Πρόεδροι των Κοινοτήτων (άρθρο 10).¹²

Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας συντόνιζε το έργο της Πολιτικής Προστασίας σε όλες τις φάσεις (πρόληψη, ετοιμότητα, αντιμετώπιση, αποκατάσταση) και τη διάθεση των σχετικών μέσων εφαρμόζοντας το πρόγραμμα του Ετήσιου Εθνικού Σχεδιασμού του άρθρου 4 που αφορά στην οικεία περιφέρεια. Επίσης, διατύπωνε προτάσεις στον ΓΓ Πολιτικής Προστασίας για τη λήψη πιθανών μέτρων εντός των ορίων αρμοδιότητάς του, εισηγούνταν στον ΓΓΠΠ την κήρυξη κατάστασης έκτακτης ανάγκης πολιτικής προστασίας σε περιπτώσεις τοπικών καταστροφών και εξέδιδε απόφαση, υπό την αίρεση προηγούμενης εξουσιοδότησης από τον ΓΓΠΠ, προς εφαρμογή των προνοιών του άρθρου 3.2α βάσει του οποίου εντάσσονταν - σε περιπτώσεις γενικών, περιφερειακών, τοπικής μεγάλης έντασης και εξειδικευμένων καταστροφών - στο δυναμικό πολιτικής προστασίας της περιφέρειας πολίτες με ειδικές

¹² Σημειώνεται πως με την ψήφιση του νόμου 3852/2010 για την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης», επήλθαν αλλαγές στα αποκεντρωμένα όργανα επιφορτισμένα με καθήκοντα Πολιτικής Προστασίας. Πιο συγκεκριμένα, ο θεσμός των Δήμων παρέμεινε αλλά με διευρυμένα γεωγραφικά όρια και ενισχυμένες αρμοδιότητες, οι σημερινές 13 Περιφέρειες αντιστοιχούν στον Β' Βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης των άλλοτε 54 Νομαρχιών ενώ οι ισχύουσες 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις έλαβαν τη θέση των πρώην 13 Περιφερειών της χώρας ενώ τα καθήκοντα του πρώην ΓΓ της Περιφέρειας έχει τώρα ο Συντονιστής. Στο κείμενο θα γίνεται αναφορά στις τότε ρυθμίσεις ώστε να κατανοηθεί καλύτερα το τότε πλαίσιο.

γνώσεις και εμπειρία καθώς και τα σχετικά μέσα φυσικών και νομικών προσώπων (άρθρο 11.1).

Στην έδρα κάθε περιφέρειας συστηνόταν Υπηρεσία Πολιτικής Προστασίας υπαγόμενη στον ΓΓ της Περιφέρειας έχοντας συνολική αρμοδιότητα διαχείρισης όλων των φάσεων καταστροφών ή έκτακτων καταστάσεων και χρήσης κάθε μέσου, δημόσιου ή ιδιωτικού. Επισημαίνεται ότι ο Νόμος 2344/1995, στο άρθρο 7, στο πλαίσιο του Τμήματος Πολιτικής Σχεδίασης Έκτακτης Ανάγκης (άρθρο 10.1 Ν2307/1995), εισήγαγε την ένταξη οργανικής μονάδας πολιτικής προστασίας με σκοπό την οργάνωση των κρατικών υπηρεσιών, σε περιφερειακό και νομαρχιακό επίπεδο για τη αντιμετώπιση καταστροφών. Δεν υπήρχε, όμως, στον νόμο 2344/1995 αναλυτική αναφορά των αρμοδιοτήτων του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας σε περιφερειακό επίπεδο, όπως στον 3013/2002, ούτε παρουσίαση της δομής της αρμόδιας μονάδας και δεν περιλαμβανόταν αναφορά σε απαιτούμενα προσόντα του σχετικού προσωπικού που θα τη στελεχώσουν. Υπήρχε εντούτοις, μνεία στο άρθρο 10 του νόμου του 1995 ότι σε περιπτώσεις καταστροφών μεγάλης έκτασης ο ΓΓΠΠ συντόνιζε τη δράση των κρατικών υπηρεσιών, στις δε καταστροφές μικρής έκτασης ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας κινητοποιούσε τις κρατικές υπηρεσίες ενώ ο νομάρχης αντίστοιχα συντόνιζε, στα διοικητικά του όρια, την εφαρμογή της απόφασης των δυο πρώτων.

Η ΔΠΠ της Περιφέρειας, σύμφωνα με το νόμο του 2002, αποτελούνταν από δυο τμήματα: Τμήμα Σχεδιασμού και Πρόληψης, και Τμήμα Αντιμετώπισης και Αποκατάστασης· το υπάρχον Τμήμα Πολιτικής Σχεδίασης Έκτακτης Ανάγκης (Π.Σ.Ε.Α.) εξακολουθούσε να υφίσταται διεπόμενο από ειδικές διατάξεις. (άρθρο 11.2,3) Για την ΔΠΠ της περιφέρειας προβλέπονταν τρεις οργανικές θέσεις με ενδεικτική αναφορά συγκεκριμένων κλάδων όπως « ΠΕ Γεωλόγων, Τοπογράφων Μηχανικών, Δασολόγων, Χημικών Μηχανικών, χημικών και Πολιτικών Μηχανικών». Οι εν λόγω υπάλληλοι λάμβαναν εξειδικευμένη εκπαίδευση και δεν ήταν σε θέση να μεταταγούν δέκα έτη από τον διορισμό τους, ούτε να μετακινηθούν σε έτερη μονάδα της Περιφέρειας ενώ στη θέση δε προϊστάμενου της ΔΠΠ τοποθετούνταν ειδικευμένο στέλεχος πολιτικής προστασίας (άρθρο 11.4). Όλες οι αποφάσεις οι σχετικές με τις διατάξεις 11.2-4 λαμβάνονται από τον οικείο γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας (16.1).

Ανάλογες πρόνοιες υπήρχαν και για το νομαρχιακό επίπεδο. Ο νομάρχης, όπως και ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας, συντόνιζε το σύνολο των δράσεων πολιτικής

προστασίας σε όλες τις φάσεις και χρήσης των αναγκαίων μέσων και ανθρώπινου δυναμικού, είχε την ευθύνη εφαρμογής του Ε.Ε.Σ.Π.Π. στην περιοχή δικαιοδοσίας του, εισηγούνταν σχετικές προτάσεις στον Γ.Γ. Περιφέρειας στο πλαίσιο των προαναφερόμενων προτάσεων του τελευταίου προς τον Γ.Γ.Π.Π., εισηγούνταν επίσης στον Γ.Γ.Π.Π. την κήρυξη κατάστασης έκτακτης ανάγκης πολιτικής προστασίας σε περιπτώσεις τοπικών καταστροφών και εξέδιδε σχετική απόφαση για τοπικές καταστροφές μικρής έντασης μετά από εξουσιοδότηση του πρώτου ενώ προεδρεύει του νεοσυσταθέντος Συντονιστικού Νομαρχιακού Οργάνου (άρθρο 12.1). Κατά το παράδειγμα της Περιφέρειας, συγκροτούνταν στην έδρα κάθε Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και κάθε Νομαρχιακού Διαμερίσματος, αυτοτελές Γραφείο Πολιτικής Προστασίας υπαγόμενο στον Νομάρχη έχοντας ως αρμοδιότητα τη συνολική ευθύνη διαχείρισης καταστροφών σε όλα τα στάδια, τον συντονισμό όλων των υπηρεσιών της χωρικής του αρμοδιότητας με τη συνακόλουθη χρήση δημοσίων και ιδιωτικών δυναμικού και μέσων. Για κάθε αυτοτελές γραφείο υπήρχε πρόβλεψη οργανικής θέσης ενός υπαλλήλου εξειδικευμένων προσόντων, ανάλογων με το αντίστοιχο προσωπικό της Περιφέρειας, ο οποίος λάμβανε σχετική εκπαίδευση και δεν μπορούσε να μετακινηθεί σε άλλη οργανική μονάδα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (άρθρο 12.2). Παράλληλα υπήρχε πρόνοια σύστασης, σε κάθε Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και κάθε Νομαρχιακό Διαμέρισμα, Συντονιστικού Νομαρχιακού Οργάνου (Σ.Ν.Ο.) για την εποπτεία των λειτουργικών ζητημάτων του οποίου αποφαινόταν ο Υπουργός των Εσωτερικών.¹³ Όλοι οι συμμετέχοντες πλην των δύο μελών του Νομαρχιακού Συμβουλίου και τους εκπροσώπους της Τ.Ε.Δ.Κ., και των εθελοντικών οργανώσεων, είχαν τη δυνατότητα προτάσεων στα πλαίσια του Σ.Ν.Ο. σχετικά με τη λήψη μέτρων από πλευρά Νομάρχη (άρθρο 12.3). Προφανώς η επιλογή παρουσίας εκπροσώπων από παρατάξεις της συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης στόχευε στην μεγαλύτερη δυνατή

¹³ Το Σ.Ν.Ο. συγκροτούνταν από τον νομάρχη ως πρόεδρο, δύο μέλη του Νομαρχιακού Συμβουλίου εκ των οποίων το ένα προερχόμενο από τη μειοψηφία εκπρόσωπο της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων (Τ.Ε.Δ.Κ.) , τους προϊσταμένους της ΔΠΠ της Περιφέρειας και του ΓΠΠ της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, τους Στρατιωτικό Διοικητή ή εκπρόσωπό του, Διευθυντή της Αστυνομικής Διεύθυνσης, Διοικητή Πυροσβεστικής Υπηρεσίας και Λιμενάρχη αν υφίσταται λιμενική αρχή του νομού, τον Προϊσταμένου Διεύθυνσης Δασών Περιφέρειας, τους Προϊσταμένους Τεχνικών Υπηρεσιών, Διεύθυνσης Υγείας-Πρόνοιας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, τον Εκπρόσωπο του Περιφερειακού Εθνικού Συστήματος Υγείας, τους εκπροσώπους των εθελοντικών οργανώσεων Πολιτικής Προστασίας της οικείας περιοχής καθώς και εκπρόσωπους δήμων ή κοινοτήτων των πληττόμενων περιοχών, κοινωνικών φορέων και λοιπών εθελοντικών φορέων και όποιος άλλος φορά έκρινε κατάλληλο ο Νομάρχης.

νομιμοποίηση των αποφάσεων και στην αποδοχή τους κατά τη διάρκεια της εφαρμογής τους. Οι σχετικές αποφάσεις της διάταξης 12.2 λαμβάνονταν από το Νομαρχιακό Συμβούλιο (16.2). Όπως και στην περίπτωση των περιφερειών, ο νόμος 3013/2002 είναι πληρέστερος σε σχέση με τον προγενέστερο του 1995. Ενώ και οι δύο νόμοι προνοούσαν την ίδια μόνιμη σύνθεση του Σ.Ν.Ο. αλλά και αυτή των κατά περίπτωση συμμετεχόντων, η μεταγενέστερη διάταξη του 2002, περιλαμβάνει στη μόνιμη σύνθεση την παρουσία εκπροσώπου εθελοντικών φορέων πολιτικής προστασίας και στους κατά περίπτωση μετέχοντες λοιπές εθελοντικές οργανώσεις.

Κατ' αντιστοιχία με τα παραπάνω, στο επίπεδο Δήμων και Κοινοτήτων, οι επικεφαλής Δήμαρχοι και Πρόεδροι Κοινοτήτων αναλαμβάνουν τον συντονισμό και την επίβλεψη της διαχείρισης καταστροφών εφαρμόζοντας και σε αυτήν τη περίπτωση το μέρος του Ε.Ε.Σ.Π.Π. που βρίσκει εφαρμογή στα διοικητικά όρια των αρμοδιοτήτων τους. Εισηγούνται προτάσεις στον ΓΓ της Περιφέρειας, όπως ο Νομάρχης, στο πλαίσιο του άρθρου 11.1γ, και συντονίζουν τη διάθεση και χρήση του σχετικού δυναμικού και μέσω των εντός των ορίων των οικείων Ο.Τ.Α. (άρθρο 13.1).

Επίσης, στην έδρα έκαστου Δήμου λειτουργούσε Γραφείο Πολιτικής Προστασίας· σημειώνεται ότι στο επίπεδο του Δήμου ο νόμος 3113/2002 δεν προνοούσε τη στελέχωση του με εξειδικευμένο προσωπικό όπως έκανε στην περίπτωση των Νομών (άρθρο 12.2γ) και Περιφερειών (άρθρο 11.4 α).

Παράλληλα, συγκροτούνταν Τοπικό Συντονιστικό Όργανο αποτελούμενο από τους Δήμαρχο, δύο εκπροσώπους του Δημοτικού Συμβουλίου, ο ένα προερχόμενος από τη μειοψηφία, ειδικευμένα στελέχη Πολιτικής Προστασίας του Νομού και της Περιφέρειας, εκπροσώπους του Στρατιωτικού Διοικητή, Αστυνομικού Τμήματος και της Λιμενικής Αρχής της περιοχής αν υπήρχε, τον Προϊστάμενο του Ειδικού Προσωπικού της Δημοτικής Αστυνομίας και επικεφαλής της Πυροσβεστικής Υπηρεσίας του Δήμου ή εκπροσώπου του Νομού.

Οι όποιες χρηματοδοτήσεις σε Ο.Τ.Α. σχετικών με μέτρα Πολιτικής Προστασίας δεν διατίθονταν για άλλο σκοπό πέραν αυτού για τον οποίο χορηγήθηκαν (18.1). Η συγκεκριμένη διάταξη δέσμευσης για συγκεκριμένη αποκλειστική χρήση της χρηματοδότησης ενθάρρυνε, ίσως, τη συστηματικότερη ενασχόληση των Ο.Τ.Α. με την Πολιτική Προστασία προς αξιοποίηση των παραπάνω κονδυλίων εφ' όσον δεν μπορούν να αξιοποιηθούν κάπου αλλού.

Επισημαίνεται επίσης πως ανάλογη συγκρότηση οργανικών μονάδων υπηρεσιών Πολιτικής Προστασίας, πέραν των Ο.Τ.Α., εισάγονταν και σε κάθε κεντρική υπηρεσία Υπουργείου και Ο.Κ.Ω. εμποτίζοντας τη νοοτροπία αντιμετώπισης καταστροφών σύνολο του δημόσιου τομέα (15.4). Σχετικά με τις παραπάνω πρόνοιες οι συζητήσεις τόσο στην Διαρκή Επιτροπή, όσο και στην Ολομέλεια επικεντρώθηκαν στα εξής ζητήματα: Ειπώθηκε, από τον Εισηγητή μειοψηφίας Θ. Βασιλείου πως ο ένας υπάλληλος που προβλέπεται για τη σύσταση στο Αυτοτελές Γραφείο Πολιτικής Προστασίας σε κάθε Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση δεν αρκούσε και πως έπρεπε να υπήρχε ρητή πρόβλεψη για τις σχετικές θέσεις στους Δήμους (Διαρκής Επιτροπή, 3 Απριλίου 2002: 17). Από την πλευρά της η κυβερνητική πλειοψηφία τόνισε αφ' ενός τη δυνατότητα τροποποίησης του εσωτερικού κανονισμού του Δήμου ώστε να νομοθετηθούν οι απαραίτητες προσλήψεις, αφ' ετέρου η δυνατότητα προσλήψεων προσωπικού σε περιόδους έκτακτων καιρικών συνθηκών (ο.π., 16-17). Παράλληλα υπογραμμίστηκε από τον αρμόδιο Υφυπουργό πως οι εν λόγω θέσεις για τις περιφέρειες αποτελούσαν τη «μαγιά» οι οποίες θα πλαισιωθούν και από άλλα στελέχη (ο.π., 45-46).¹⁴

Επίσης, τονίστηκε η ανάγκη οι υπάλληλοι στις εν λόγω διευθύνσεις να ήταν αποκλειστικής ενασχόλησης με το συγκεκριμένο αντικείμενο (Ολομέλεια, 9 Απριλίου: 5128). Ο Εισηγητής μάλιστα της Πλειοψηφίας εξέφρασε την προτίμηση οι υπάλληλοι αυτοί να προέρχονται από τις Ένοπλες Δυνάμεις καθώς και να στεγάζονται οι Διευθύνσεις Πολιτικής Προστασίας εντός των στρατοπέδων (ο.π.:5107, Διαρκής Επιτροπή, 3 Απριλίου 2002: 4).

Τέλος, υπήρξαν πολλές παρατηρήσεις, από την πλευρά της μειοψηφίας, σχετικά με σύγχυση αρμοδιοτήτων όπως αυτές διαμορφώνονται μεταξύ των βαθμών αυτοδιοίκησης. Θεωρητική βάση για τις ρυθμίσεις, σύμφωνα με την κυβερνητική πλειοψηφία υπήρξε η αρχή της επικουρικότητας βάσει της οποίας προκρίθηκε η αντιμετώπιση της καταστροφής στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο και όταν παρίστατο ανάγκη στο αμέσως υψηλότερο (Ολομέλεια, 9 Απριλίου 2002: 5130). Τα σχέδια δράσης από το κέντρο θα εξειδικεύονταν πλέον σε τοπικό επίπεδο και κάθε αρχή, δημοτική, νομαρχιακή, περιφερειακή θα είχε την ευθύνη στα όρια αρμοδιοτήτων της. Μέχρι την ψήφιση του νόμου το κατώτατο επίπεδο ήταν οι Νομαρχίες, ενώ με τον ν.3013/2002 έγιναν οι Δήμοι (Διαρκής Επιτροπή, 3 Απριλίου: 2). Ο ΓΓΠΠ τόνισε πως η

βελτίωση σε σχέση με το τότε ισχύον σχέδιο «Ξενοκράτης» ήταν αφ' ενός η εισαγωγή του τοπικού σχεδίου του Δήμου, αφετέρου η ποιότητα των χρησιμοποιούμενων χαρτών (Διαρκής Επιτροπή, 3 Απριλίου 2002:8). Στα άρθρα 12.1 και 13.1 ορίζονταν πως ο Νομάρχης και ο Δήμαρχος επέβλεπαν και συντόνιζαν το έργο της πολιτικής προστασίας σε όλες τις φάσεις. Επίσης, αμφότεροι (άρθρα 12.1ε και 13.1δ) παράλληλα με τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας, τη ΓΓΠΠ και το Κ.Σ.Ο.Π.Π. συντονίζουν τη διάθεση των μέσων αλλά και τα μέτρα αποκατάστασης. Επίσης, όπως προαναφέρθηκε, τόσο ο Νομάρχης, όσο και ο Δήμαρχος εισηγούνται προς τον ΓΓΠΠ σχετικά με τον σχεδιασμό πολιτικής προστασίας· η πρόταση αυτή, όμως, δεν συνοδεύεται από σχετικό προϋπολογισμό (ο.π., 34). Δεν διευκρινίζεται επίσης τι ίσχυε αν υπήρχε ασυμβατότητα μεταξύ των δύο εισηγήσεων.

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι στην Διαρκή Επιτροπή της Βουλής κατέθεσαν τις απόψεις τους, κατόπιν προσκλήσεως, ο τότε πρόεδρος της Ε.Ν.Α.Ε. Θ. Κατριβάνος, ο εκπρόσωπος της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. Ι.Αμοιρίδης και ο τότε ΓΓΠΠ Δ. Παπανικολάου· αναγνώριση αφ' ενός της σημασίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αφ' ετέρου απόδειξη του εύρους της διαβούλευσης περιοριζόμενου σε υπηρεσιακούς και αιρετούς.

4.4 Εθελοντικές Οργανώσεις

Το τρίτο τμήμα του νόμου 3013/2002, «Εθελοντική Υποστήριξη», αφορούσε εξ' ολοκλήρου την συμμετοχή των εθελοντικών φορέων στους σχεδιασμούς της ΓΓΠΠ.

Κατά τη διάρκεια των συζητήσεων στο Κοινοβούλιο τονίστηκε η ανάγκη σωστής οργάνωσης της εθελοντικής συνεισφοράς με τον Υφυπουργό να υποστηρίζει πως η πιστοποίηση θα πρέπει να γίνεται από κεντρικό όργανο συμμετοχή στο οποίο θα έχουν όλα τα κόμματα και Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις. Στόχος δε ήταν η καθιέρωση μιας εταιρικής σχέσης μεταξύ κρατικών αρχών και εθελοντικών οργανώσεων για συγκεκριμένες λειτουργίες τις οποίες το κράτος θα ανέθετε, άνευ αμοιβής, στην κοινωνία των πολιτών (Διαρκής Επιτροπή, 3 Απριλίου 2002:18). Παράλληλα εκφράστηκε η δυσπιστία ως προς τις ικανότητες και την ουσιαστική συνεισφορά των εθελοντικών φορέων. Πιο συγκεκριμένα, ο Εισηγητής της Μειοψηφίας τόνισε, σε συζήτηση στην Ολομέλεια, ότι δεν πρέπει να στηρίζεται η Πολιτεία σε ήρωες και να κνηγά χίμαιρες (Ολομέλεια, 8 Απριλίου 2002:5057)

Η δημιουργία συστήματος εθελοντισμού Πολιτικής Προστασίας οριζόταν από τον νόμο ως αποστολή της ΓΓΠΠ (άρθρο 14.1).¹⁵ Στο πνεύμα αυτό στη ΓΓΠΠ τηρείται Μητρώο Εθελοντικών Οργανώσεων και Ειδικευμένων Εθελοντών. Ως προαπαιτούμενα συμπερίληψης, κατόπιν απόφασης του Γ.Γ. Πολιτικής Προστασίας, καθορίζονταν η νομική μορφή, ο γεωγραφικός προσδιορισμός και η δραστηριοποίησή της οργάνωσης στο πεδίο της Πολιτικής Προστασίας όπως αυτή προκύπτει από το καταστατικό του φορέα (άρθρο 14.2βι).

Συνδέοντας τις τότε ρυθμίσεις με τη σημερινή κατάσταση, η διαδικασία ένταξης εθελοντικών φορέων στο Μητρώο, σύμφωνα με την επίσημη ιστοσελίδα της ΓΓΠΠ, απαιτεί, πέραν της συμπλήρωσης σχετικής αίτησης και λίστες ενεργών μελών και μελών του Διοικητικού Συμβουλίου, επίσης δημοσιεύματα και φωτογραφίες στον τύπο από δράσεις του φορέα, απολογιστική έκθεση δράσης του φορέα από το πρόσφατο παρελθόν και βεβαίωση από Ο.Τ.Α. ή άλλους δημόσιους φορείς όπως Π.Σ. ώστε να αποδεικνύεται η δραστηριότητα της οργάνωσης σε συγκεκριμένες ειδικότητες της πολιτικής προστασίας.

Τα τρία τελευταία στοιχεία, όμως, δημοσιεύματα-απολογιστική έκθεση-βεβαίωση φορέων κατατίθενται άπαξ στη διαδικασία αίτησης ένταξης και δεν γίνεται αναφορά τακτικής ή ετήσιας αναθεώρησής τους ώστε να πιστοποιείται από τη ΓΓΠΠ, ανά πάσα στιγμή, το πραγματικό επίπεδο ετοιμότητας, μέσων και διαθεσιμότητας των εν λόγω φορέων.

Στο Μητρώο, επίσης, προβλεπόταν η δυνατότητα να εγγραφούν, με απόφαση του ΓΓΠΠ, ως Ειδικευμένοι Εθελοντές και μεμονωμένα φυσικά πρόσωπα, τα οποία λόγω επαγγελματικής ή επιστημονικής δραστηριότητας ή αποδεδειγμένης εμπειρίας δύναται να συνεισφέρουν σε όλα τα στάδια διαχείρισης καταστροφών. Οι εν λόγω εθελοντές εντάσσονται επιχειρησιακά στην ΓΓΠΠ και κατανέμονται σε ομάδες ανάλογα τον τόπο κατοικίας τους.

Όπως στην περίπτωση των φορέων έτσι και στην περίπτωση των Ειδικευμένων Εθελοντών, πέραν των τυπικών προαπαιτούμενων ζητούνται και πιστοποιήσεις εκπαίδευσεων ώστε να αποδεικνύεται η εμπειρία τους σε περιπτώσεις αντιμετώπισης καταστροφών.

¹⁵ Όπως το άρθρο 14 ισχύει με τις αλλαγές του άρθρου 27 του Νόμου 3536/2007, ΦΕΚ 42 Α'. Το εν λόγω πρόγραμμα λειτουργούσε σε πιλοτική μορφή από το 2001.

Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών ρυθμίζονται ο καθορισμός των κριτηρίων δράσης των εθελοντικών φορέων, η διαδικασία εγγραφής στο Μητρώο, ο χαρακτηρισμός τους ανάλογα με το εύρος της δράσης τους σε εθνικών, περιφερειακών, νομαρχιακών και τοπικών, η χρήση εκ μέρους τους μέσων και εξοπλισμού των Ο.Τ.Α. και η εν γένει τους επιχειρησιακή ένταξη στα Σ.Ν.Ο. και Σ.Τ.Ο. τόσο των εθελοντικών φορέων, όσο και των Ειδικευμένων Εθελοντών (άρθρο 14.2).¹⁶

Σύμφωνα με την επίσημη ιστοσελίδα της ΓΓΠΠ στο Μητρώο (Μ.Ε.Ο.Ε.Ε.) είναι καταγεγραμμένοι εθελοντικές οργανώσεις από όλες τις 13 Περιφέρειες της χώρας με τον συνολικό τους αριθμό να ανέρχεται στους 485. Παράλληλα, παρατηρείται πως υπάρχει μια μεγάλη ποικιλομορφία στις δράσεις των φορέων αυτών. Αερολέσχες, ναυτικοί όμιλοι, λέσχες τετρακίνησης, ορειβατικοί, χιονοδρομικοί και σκοπευτικοί σύλλογοι, ομάδες εθελοντών διασωστών πυρόσβεσης και δασοπυρόσβεσης, ομάδες εξερεύνησης φαραγγιών, σπηλαιολογικές εταιρείες, ενώσεις ραδιοερασιτεχνών, φουσκωτών σκαφών, περιβαλλοντικοί και πολιτιστικοί σύλλογοι. Όπως προαναφέρθηκε πιο πάνω κρίσιμη σημασίας στοιχείο στη διαδικασία υιοθέτησης αξιόπιστων δημοσίων πολιτικών είναι η τροφοδότηση αλλά και η ενημέρωση της στάσης της κοινής γνώμης ευρύτερα και η παροχή επιτόπιων πληροφοριών όταν μια νομοθετική πρωτοβουλία είναι εστιασμένη σε μια συγκεκριμένη περιοχή. Η τελευταία αυτή επισήμανση βρίσκει απόλυτη εφαρμογή στον ρόλο τοπικών, εθελοντικών φορέων στη διαδικασία κατάρτισης σχεδίων έκτακτης ανάγκης τα οποία από τη φύση τους είναι τοπικά έστω και αν θα πρέπει να εναρμονίζονται με το Γενικό Σχέδιο. Η Πολιτεία, δεν διαθέτει, πολλώ δε μάλλον σε περιόδους οικονομικής δυσπραγίας, τους πόρους και τα μέσα απόκτησης εξειδικευμένων πληροφοριών για κάθε περιοχή της χώρας λαμβάνοντας το ιδιαίτερο ανάγλυφό της και τις περιπτώσιολογικές ιδιαιτερότητες.

Παράλληλα, η ενεργός συμμετοχή και κινητοποίηση του τοπικού πληθυσμού σε περιπτώσεις εκτάκτου ανάγκης εξοικονομεί κρατικά μέσα και ανθρώπινο δυναμικό, τα οποία μπορούν να χρησιμοποιηθούν σε άλλη περιοχή ή σε σοβαρότερα περιστατικά μεγαλύτερου βαθμού επικινδυνότητας. Η συμπερίληψη στους σχεδιασμούς των εθελοντικών φορέων δημιουργεί νοοτροπία ιδιοκτησίας της εφαρμοζόμενης πολιτικής με αποτέλεσμα αφ' ενός το μεγαλύτερο βαθμό νομιμοποίησης στην τοπική κοινωνία

¹⁶ Σημειώνεται η μη αναφορά των εθελοντών πυροσβεστών του Πυροσβεστικού Σώματος. Ακολούθησε, όμως, η προσθήκη του Νόμου 3536/2007 σύμφωνα με την οποία στην κατηγορία των εθελοντικών οργανώσεων και ειδικευμένων εθελοντών «περιλαμβάνονται και όσοι δραστηριοποιούνται στο πλαίσιο της αποστολής του Πυροσβεστικού Σώματος», πλην του θεσμού του Εθελοντή Πυροσβέστη (ν. 1951/1991 (ΦΕΚ 84 Α') όπως αυτός ισχύει με τον Νόμο 4029/2011.

της τελευταίας, αφ' ετέρου συνειδητής και ουσιαστικής συνεισφοράς των πρώτων. Βασική προϋπόθεση για τα παραπάνω είναι η τακτική και αξιόπιστη αξιολόγηση και πιστοποίηση των δυνατοτήτων κάθε φορέα ή μεμονωμένου ατόμου και η συνεχής κατάρτιση τους προς επικαιροποίηση των προσόντων και δεξιοτήτων τους. Αποτελεί πρόκληση για την Πολιτεία να εντάξει με ουσιαστικό τρόπο στους σχεδιασμούς της τον παραπάνω αριθμό φορέων, οι οποίοι σημειώνουν αποκλίσεις μεταξύ τους στον τρόπο λειτουργίας, στα μέσα και στην εκπαίδευση. Στόχος είναι η ενδυνάμωσή τους με δεξιότητες και μέσα, σχετικά μικρού κόστους, τα οποία, όμως, θα αποτελέσουν ανεκτίμητη συνεισφορά την κρίσιμη στιγμή.

Όπως συμπεραίνεται από τις προηγούμενες αναφορές σύγκρισης των προνοιών των δύο νόμων, στον προγενέστερο 2344/1995 δεν υφίστατο αναφορά στην ένταξη και χρήση των εθελοντικών οργανώσεων στην κρατική πολιτική διαχείρισης έκτατων καταστάσεων και αντιμετώπισης καταστροφών.

Υπήρχε πρόνοια η ΓΓΠΠ κάνοντας χρήση σχετικού κονδυλίου του προϋπολογισμού της να χρηματοδοτεί δραστηριότητες των εθελοντικών φορέων και των Ειδικευμένων Εθελοντών του Μητρώου ενώ με απόφαση του Γενικού Γραμματέα γινόταν η σχετική κατανομή και η αντίστοιχη που αφορά τον εξοπλισμό και τα μέσα. Η εκπαίδευση και μετεκπαίδευση όλων των μελών του Μητρώου θα συντονίζονταν από το Ε.Ε.ΚΕ.Π.Π. ενώ η συμμετοχή των δημοσίων υπαλλήλων στην αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών θα διευκολυνόταν αφ' ενός με την παροχή ισόχρονης άδειας πέραν της κανονικής, αφ' ετέρου με την ρύθμιση όποιων εξόδων προκύψουν λόγω νοσηλείας, ασφάλισης, μετακίνησης ρυθμίζονται με κοινές υπουργικές αποφάσεις (άρθρο 14.3-5).

4.6 Κριτική Επισκόπηση

Κάνοντας ένα πολύ σύντομο σχολιασμό των διατάξεων του νόμου, πέραν των όσων έχουν ήδη αναφερθεί, του μπορούμε να σημειώσουμε τα εξής:

Κατά τη διάρκεια της συζήτησης στο Κοινοβούλιο, κυριάρχησε το ζήτημα των αρμοδιοτήτων μεταξύ αφ' ενός των διαφόρων φορέων αλλά και μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και των αυτοδιοικητικών αρχών. Η κριτική εστιάστηκε στο ερώτημα «ποιος παίρνει την τελική απόφαση;», το οποίο έχει επιχειρησιακή σημασία αλλά και νομική από την οπτική απόδοσης των όποιων ευθυνών. Στην περίπτωση φορέων όπου ένα μέρος των αρμοδιοτήτων τους είναι όμοιες ή ίδιες, όπως καταδείχθηκε παραπάνω,

ποιος αναλάμβανε την ευθύνη; Ή συμπληρωματικά όταν ο συντονισμός διαμοιράζεται μεταξύ Νομάρχη (νυν Περιφερειάρχη) και Δημάρχου ποιος αναλάμβανε τη ευθύνη; Η διάχυση ευθυνών, υποστηρίχθηκε, συναρτάται και με τη χρήση ορισμένων φράσεων όπως «διαθέσιμα στοιχεία» (6.2β) εφ' όσον η απαλλαγή από υποθετικές ευθύνες μπορεί να βασιστεί στην ανεπάρκεια των υπάρχοντων στοιχείων ή μέσων κάθε φορά. Ακόμα και η επίκληση εισήγησης που λάμβανε ο Υπουργός Εσωτερικών από τον ΓΓΠΠ μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ως βάση απαλλαγής. Όπως εύστοχα επισήμανε η Ειδική Αγορήτρια του ΚΚΕ τα όργανα έχοντα την ευθύνη της απόφασης, άρα και το Κ.Σ.Ο.Π.Π., πρέπει να αποτελούνταν από Υπουργούς ώστε να αναλαμβάνεται άμεσα η πολιτική ευθύνη (Ολομέλεια, 9 Απριλίου 2002: 5111). Οι παραπάνω αιτιάσεις δεν έγιναν δεκτές από τον τότε ΓΓΠΠ τονίζοντας τη γεωγραφική κατανομή της ευθύνης μεταξύ των διοικητικών ορίων κάθε περιοχής και ότι τα γνωμοδοτικά όργανα δεν αναιρούν τη ευθύνη στο πρόσωπο του Δημάρχου και του Νομάρχη (νυν Περιφερειάρχη) (Διαρκής Επιτροπή, 3 Απριλίου 2002: 4). Τα συντονιστικά δε όργανα, σε νομαρχιακό και δημοτικό επίπεδο, δεν ήταν επιβαρυντικά των ήδη υπάρχουσών δομών. Όπως υποστήριξε ο τότε Υπουργός Εσωτερικών Κ. Σκανδαλίδης συγκεντρωνόταν ο σχεδιασμός προς τα πάνω (με την παράλληλη σύνδεση τοπικών, νομαρχιακών και περιφερειακών) με το εθνικό σχέδιο και αποκεντρωνόταν η εκτελεστική δυνατότητα προς τα κάτω (Διαρκής Επιτροπή, 2 Απριλίου 2002: 35-36).

Οι απόψεις που εκφράστηκαν κατά τη διάρκεια της συζήτησης από όλες τις πλευρές είχαν καθαρά θεωρητική βάση από τη στιγμή κατά την οποία ο νόμος δεν θα μπορούσε να ήταν επιχειρησιακός. Η συχνή αλλαγή των σχεδίων και των επιστημονικών δεδομένων (με αναφορά σε όλα τα είδη των κινδύνων και για όλες τις περιοχές της χώρας) πάνω στα οποία αυτά βασίζονται δεν μπορούν να συμπεριληφθούν σε νόμους (Ολομέλεια, 8 Απριλίου 2002: 5071).

Στο τμήμα του νόμου αναφορικά με τη στελέχωση σχετικού προσωπικού στους Δήμους δεν υφίσταται μνεία στην αναγκαιότητα το αρμόδιο προσωπικό να διαθέτει σχετικές γνώσεις ή την υποχρέωση να τις αποκτήσει μέσω κατάρτισης και εκπαίδευσης κατ' αναλογία των αντίστοιχων προνοιών για τους Νομούς και στις Περιφέρειες. Αν γίνει αποδεκτή η επισήμανση πως η πρόληψη, η συλλογή πληροφοριών για την τρωτότητα των τοπικών κοινωνιών και η πληροφόρηση του κοινού οφείλει να λαμβάνουν χώρα στο εγγύτερο προς τον πολίτη επίπεδο μόνο ως αστοχία θα μπορεί να χαρακτηριστεί η έλλειψη της συγκεκριμένης προϋπόθεσης.

Αναφορικά δε το μορφωτικό επίπεδο των υπαλλήλων που υπηρετούν στους Δήμους, ΝΑ και Περιφέρειες σε Γραφεία και Διευθύνσεις Πολιτικής Προστασίας βάσει σχετικής έρευνας των (Καρκατσούλη κ.α.,2016) το μορφωτικό επίπεδο των αιρετών, οι οποίοι έχουν καθήκοντα συντονισμού είναι χαμηλότερο σε σχέση με το αντίστοιχο των υφισταμένων τους μόνιμων υπαλλήλων με ότι επιπλοκές αυτό μπορεί να συνεπάγεται αναφορικά με τη συμμόρφωση και εμπιστοσύνη των τελευταίων στις εντολές των πρώτων. Αυτό συνδυάζεται με έτερο εύρημα της έρευνας ότι το σύνολο σχεδόν των αιρετών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση που ασχολούνται με ζητήματα Πολιτικής Προστασίας προέρχονται από τους Δήμους (21% στους Δήμους και μόλις 1% στις ΝΑ και Περιφέρειες) με σαφείς επιπτώσεις στην ποιότητα των μέτρων πρόληψης και της πρώτης αντίδρασης, σε επίπεδο δήμων, κατά τη διάρκεια κατάσταση έκτακτης ανάγκης. Παράλληλα, ενώ ο νόμος 3013/2002 όριζε με σαφήνεια τα μορφωτικά προσόντα των υπαλλήλων που θα στελέχωναν τις ΝΑ και τις Περιφέρειες από την έρευνα συνάγεται το συμπέρασμα πως το 40% δεν προέρχεται από αυτούς τους κλάδους (Καρκατσούλης κ.α., 2016:156-158). Επιπροσθέτως, οι εν λόγω υπάλληλοι επιβαρύνονται με επιπλέον λειτουργίες άσχετες με τα καθήκοντα της Πολιτικής Προστασίας χωρίς να υπάρχει η εμβάθυνση στο αντικείμενο με την απόκτηση απαραίτητων εξειδικευμένων γνώσεων. Οι παραπάνω αρρυθμίες στη στελέχωση δεν διευκολύνουν τους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ώστε να διαδραματίσουν ρόλο αντίστοιχο με το εύρος των ευθυνών και αρμοδιοτήτων που τους αποδίδονται.

Επίσης, ενώ υπήρχαν αναφορές για αποκατάσταση μετά το πέρας των καταστροφών αυτές ήταν γενικές και οι σχετικές αρμοδιότητες διαμοιράζονταν μεταξύ διαφορετικών οργάνων, του Κ.Σ.Ο.Π.Π. και Γ.Γ.Π.Π. καθώς και των τριών αυτοδιοικητικών αρχών.

Αναφορικά με τη διαδικασία εγγραφής στο Μητρώο σημαντικό χρονικό διάστημα μπορεί να έχει μεσολαβήσει από την ένταξη στο Μητρώο μέχρι τη στιγμή κατά την οποία θα παραστεί ανάγκη να δράσει ο συγκεκριμένος φορέας. Δεν διαφαίνεται η ύπαρξη διαδικασιών τακτικού ελέγχου των φορέων του Μητρώου ενώ κάλλιστα θα μπορούσε να προβλέπεται σχετική διαδικασία, η οποία να περιλαμβάνει διπλό έλεγχο, αφ' ενός των Υπηρεσιών και των Ο.Τ.Α. που δίνουν την σχετική πιστοποίηση και αφ' ετέρου, σε δεύτερο βαθμό, έλεγχο από την ίδια την ΓΓΠΠ, επαναλαμβανόμενη διαδικασία ετησίως ή ανά δύο έτη. Παρομοίως, στην περίπτωση των Ειδικευμένων Εθελοντών, μια ελεγκτική διαδικασία κατ' έτος ή ανά διετία θα εξασφάλιζε την επιβεβαίωση της ανανέωσης της ισχύος των όποιων πιστοποιημένων ειδικοτήτων.

Επίσης, στην περίπτωση της αίτησης ένταξης των Εξειδικευμένων Εθελοντών στο Μητρώο πέραν των τυπικών προσωπικών στοιχείων, ζητείται περιγραφή των σπουδών και των τομέων δράσης αλλά δεν ζητούνται περαιτέρω πληροφορίες όπως γνώση ξένων γλωσσών, δίπλωμα οδήγησης, προηγούμενη εμπειρία, η περιοχή δράσης, κατοχή και προηγούμενη χρήση εξοπλισμού. Ως προς την πληρότητα η αίτηση ένταξης των Εθελοντικών Οργανώσεων κρίνεται πληρέστερη με περισσότερα στοιχεία καταγραφής. Επιπροσθέτως, από μια ανάγνωση της ονομασίας των εθελοντικών φορέων του μητρώου αξίζει να σημειωθεί πως ο μεγάλος αριθμός αφορά φορείς οι οποίοι συμμετέχουν ή αποσκοπούν να έχουν έναν ενεργό ρόλο στη διάσωση και ευρύτερα στις ενέργειες και η δραστηριότητα λίγων, τουλάχιστον όπως καταφαίνεται από το όνομα της ομάδας, ασχολείται με υποστηρικτικό ρόλο, διανομή τροφίμων και ρουχισμού, ψυχικής υποστήριξης εργασίες εξαιρετικά κρίσιμης σημασίας αλλά ίσως όχι τοποθετημένες στο επίκεντρο της προσοχής και της δημοσιότητας.

Λαμβάνοντας υπ' όψιν τα όσα ειπώθηκαν για τις συνομαδώσεις στους διάφορους τομείς πολιτικής παραπάνω μπορεί να υποστηριχθεί πως κατά τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου επιχειρήθηκε, σε έναν βαθμό τουλάχιστον, αλλαγή παραδείγματος από ένα υποσύστημα πολιτικής όπου για δεκαετίες υπήρχε ένας πολύ μικρός αριθμός δρώντων με κυρίαρχη μια αντίληψη αναφορικά με τον χειρισμό έκτακτων καταστάσεων. Μια αντίληψη η οποία έθετε τη διαχείριση κρίσεων και φυσικών καταστροφών στο πλαίσιο της Πολιτικής Άμυνας υπό το πρίσμα της εσωτερικής τάξης και ασφάλειας με ανάλογες συνέπειες για τη δομή, τη λειτουργία και τη νοοτροπία της διαχείρισης έκτακτων αναγκών. Η εισαγωγή του όρου Πολιτική Προστασία και η αυτονόμησή του με τους νόμους 2344/1995 και 3013/2002 διεύρυνε τον αριθμό ενδιαφερομένων μερών και μετέβαλλε το πλαίσιο εντός του οποίου υιοθετείται και εφαρμόζεται η Πολιτική Προστασία στη χώρα.

Σε σχέση με το προηγούμενο μοντέλο πριν τους νόμους 3013/2002 αλλά και 2344/1995 η έννοια της φύσης της απειλής καθόριζε και τη στάση απέναντί της. Η απειλή θεωρούνταν εξωτερική άρα προκρίνονταν μια συμβατική αντίδραση βασισμένη κυρίως στις Ένοπλες Δυνάμεις και στα Σώματα Ασφαλείας. Αν, όμως, η απειλή προσεγγιστεί ως ένα στοιχείο που ενυπάρχει εντός της κοινωνίας με τη μορφή νοοτροπιών και στάσεων, κακής νομοθεσίας, διαφθοράς και αδιαφορίας τότε η προηγούμενη συμβατική λογική δεν βρίσκει εφαρμογή σε αυτήν την ανάγνωση του

προβλήματος και απαιτείται μια καθολική κινητοποίηση της κοινωνίας πάντα με την καθοδήγηση και την αρωγή των κρατικών αρχών.¹⁷

Το δίκτυο πολιτικής την περίοδο ψήφισης του νόμου 3013/2002 συνέχιζε να ήταν μικρό αλλά ταυτόχρονα οι κοινότητες πολιτικής πλέον ήταν προσβάσιμες σε νέες προσεγγίσεις και νέα θεωρητικά σχήματα. Ακόμα και αν γίνει δεκτό ότι η διαδικασία διαβούλευσης μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών, πολλές φορές, συνίσταται σε συγκρούσεις που συχνά οφείλονται σε προσπάθειες κατοχύρωσης αρμοδιοτήτων και επιρροής και δεν υπακούουν σε συγκεκριμένη επιχειρησιακή λογική, όπως οι συχνές αλλαγές της διοικητικής διάρθρωσης των Υπουργείων υπό τα οποία υπάγεται κάθε φορά η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας μαρτυρεί, η διαίωσιση της αμυντικής τακτικής (announce and defend), εκ μέρους των κυβερνήσεων, δεν μπορεί να λειτουργήσει πλέον σε περιβάλλον όπου αιτήματα για συμμετοχή, διαφάνεια και λογοδοσία αποτελούν πλέον αναπόσπαστο στοιχείο των δημοκρατικών κοινωνιών (Ott, 2014:17). Συνεπώς, η μελέτη των τρόπων, των μέσων και των λειτουργικών διακανονισμών με τους οποίους οι πολίτες θα συμμετέχουν της υιοθέτησης και υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών θα παραμένει επίκαιρη, πολλώ δε μάλλον όταν οι επιπτώσεις των φυσικών καταστροφών επηρεάζουν το σύνολο της κοινωνίας.

5. Καταληκτικά Συμπεράσματα

Παραπάνω καταβλήθηκε προσπάθεια να αναλυθεί ένα στάδιο της ιστορικής εξέλιξης του θεσμικού πλαισίου της Πολιτικής Προστασίας στην Ελλάδα. Πιο συγκεκριμένα, η εξεταζόμενη περίοδος συμπίπτει με την μεταβατική περίοδο απένταξης της έννοιας της Πολιτικής Προστασίας από το πλαίσιο της Πολιτικής Άμυνας και αυτονόμης πορείας της με την παράλληλη διεύρυνση των ενδιαφερομένων μερών στη διαδικασία διαμόρφωσής της. Ήδη από τον νόμο 2344/1995 αναγνωρίζεται η συμμετοχή των πολιτών και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία αναβαθμίζεται αισθητά στον νόμο 3013/2002. Το Νομαρχιακό Συντονιστικό Όργανο αναβαθμίζεται και πλαισιώνεται από το αντίστοιχο Τοπικό σε επίπεδο Δήμων, οι αρμοδιότητες του επιστημονικού

¹⁷ Συνέντευξη, Δρ. Μιράντα Δανδουλάκη, Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Τετάρτη 28 Νοεμβρίου 2018.

φορέα, υπό τη νέα του ονομασία Ε.Ε.ΚΕ.Π.Π., αναφορικά με την εκπαίδευση, σε συνεργασία με το Ε.Κ.Δ.Δ.Α. των δημοσίων υπαλλήλων εξειδικεύτηκαν και διευρυνθήκαν και τέλος, οι εθελοντικές ομάδες αλλά και οι μεμονωμένοι Ειδικευμένοι Εθελοντές καθορίστηκαν, επίσημα, ως τμήμα του δυναμικού Πολιτικής Προστασίας με πρόνοιες εκπαίδευσης και εγγραφής τους σε σχετικό Μητρώο. Παράλληλα, όμως, παρατηρήθηκε σύγχυση σχετικά με τον διαχωρισμό αρμοδιοτήτων μεταξύ οργάνων και με τη λήψη της τελικής απόφασης άρα και της συνεπαγόμενης ευθύνης. Επιπροσθέτως, τονίστηκε η μη ύπαρξη τακτικού ελέγχου της καταλληλότητας των εθελοντικών φορέων όπως επίσης και η απουσία μνείας εξειδικευμένου προσωπικού στις υπηρεσίες Πολιτικής Προστασίας σε επίπεδο Δήμων.

Η σύντομη ιστορική πορεία της Πολιτικής Προστασίας από τη σύσταση της αρμόδιας Γενικής Γραμματείας μέχρι τις πρόσφατες καταστροφές καταδεικνύει πως παραμένει ζητούμενο η σύζευξη συντονισμένης δράσης με την ευρύτερη δυνατή συμμετοχή των Κεντρικών Υπηρεσιών, της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, της Ακαδημαϊκής Κοινότητας και της κοινωνίας στο σύνολό της. Όπως επιβεβαιώνει η διεθνής πρακτική η Πολιτεία δεν αρκεί να εξασφαλίσει την πλέον αποτελεσματική πολιτική αλλά επιπροσθέτως, να αξιολογήσει την πολιτική αυτή από το βαθμό συμμετοχής όσων θεωρούνται ενδιαφερόμενα μέρη στον τομέα αυτό. Η μεγαλύτερη δυνατή, ουσιαστική συμμετοχή, αφ' ενός διευρύνει τη γνωσιακή βάση πάνω στην οποία θα στηριχθεί η πολιτική απόφαση, αφ' ετέρου ενισχύει τη νομιμοποίηση της πολιτικής και συνεπώς την σωστή εφαρμογή της. Η Πολιτεία, παράλληλα, συνεχίζει να είναι ο αποφασιστικός παράγοντας και τα ενδιαφερόμενα μέρη δεν υποκαθιστούν την ανάγκη πολιτικής απόφασης, κατοχυρωμένο άλλωστε προνόμιο της ηγεσίας της χώρας.

Οι σχέσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη πρέπει να ενσωματώνουν καθιερωμένες διαδικασίες διαμοιρασμού πληροφορίας ώστε να αποτρέπεται τυχόν ευκαιριακή συμπεριφορά από την πλευρά των ενδιαφερομένων μερών και να θεμελιώνονται σχέσεις εμπιστοσύνης (Paris και Henderson 2011 στο Riege και Lindsay 2006: 35) Η Πολιτεία, επίσης, πρέπει να ισορροπήσει μεταξύ της χρήσης επιστημονικών στοιχείων προς λήψη της πολιτικής απόφασης και της ανάγκης να καταστήσει τη γνώση αυτή προσβάσιμη σε όσα ενδιαφερόμενα μέρη δεν διαθέτουν την ανάλογη εκπαίδευση (Ott 2014: 79) Παράλληλα, η διεύρυνση των ενδιαφερομένων μερών οφείλει να μην είναι προσχηματική όπως αναλύθηκε παραπάνω αλλά ταυτόχρονα να μην θεωρείται πανάκεια όσον αφορά την ποιότητα της συνεισφοράς της. Οι σχέσεις μεταξύ των

δρώντων, η δομή τους, τα συμφέροντα και οι εξαρτήσεις που αναπτύσσονται δεν οδηγούν πάντα στην υιοθέτηση της βέλτιστης πολιτικής αλλά δημιουργούν τις δικές τους προτεραιότητες.

Στόχος είναι η μείωση της τρωτότητας σε κινδύνους και η ενίσχυση της αντοχής της κοινωνίας. Ταυτόχρονα η ενσωμάτωση στην καθημερινή ζωή της παρέκκλισης από την κανονικότητα που δημιουργεί η προοπτική μιας φυσικής καταστροφής ώστε να ενισχυθεί η ικανότητα άμεσης ανταπόκρισης, Πολιτείας και κοινωνίας, σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης. Η τελευταία επισήμανση δεν σημαίνει επικράτηση κατάστασης συνεχούς φόβου αλλά μάλλον συνειδητοποίησης των ευθυνών κυβερνώντων και κυβερνωμένων.

Η διαχείριση έκτακτων καταστάσεων δοκιμάζει την ικανότητα κάθε κυβέρνησης να ανταποκριθεί στις προσδοκίες των πολιτών της. Η Πολιτεία που θα το πράξει με επιτυχία θα διασφαλίσει την πίστη και την νομιμοφροσύνη των πολιτών της σε αυτή.

Για τον Ελληνισμό ευρύτερα και την ελλαδική Πολιτεία ιδιαίτερα, διαχρονικά χώρα συνόρων πολιτισμών, γλωσσών, γεωπολιτικών ανακατατάξεων και πρόσφατα προσφυγικών ροών αλλά επίσης και χώρα σεισμογενή με εκτεταμένες ακτές η καλλιέργεια νοοτροπίας διαχείρισης έκτακτης καταστάσεων στον κάθε πολίτη ξεχωριστά δεν αποτελεί πολυτέλεια αλλά αδήριτη ανάγκη.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Α. Ελληνόγλωσση

Γκουντρομίχου Χ. Δανδουλάκη, Μ. Σαπουντζάκη Κ. (2017). *Εκπαιδευτικό Υλικό για το Μάθημα Διαχείριση Κινδύνων*, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Αθήνα.

Καρκατσούλης, Π. , Στεφοπούλου Ε., Πλυμάκης Σ. (2008). Πολιτική και Δημόσια Πολιτική: Ασύμβατες Σχέσεις; Το παράδειγμα της πολιτικής προστασίας (δασοπροστασία), *Κοινωνικό Κέντρο*, τεύχος Μαΐου ,125-167.

Μιχαλόπουλος, Ν. (2003). *Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Ραμματά, Μαρία (2011). Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: Ανάμεσα στη Γραφειοκρατία και το Μάνατζμεντ. Εκδόσεις Κριτική.

Β. Ξενόγλωσση

Freeman, R. Edward, Jeffrey S. Harrison, Andrew C. Wicks, Bidhan Parmar, Simone de Colle (2010). *Stakeholder Theory: The State of the Art*. New York: Cambridge University Press

Freeman, Edward, R. (1984) *Strategic Management: A stakeholder Approach*, 1st edn. Pitman Publishing (Pitman Series in Business and Public Policy).

Friedman, M. 1962. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press and Phoenix Books.

Howlett, Michael. Giest, Sarah (2012) The policy-making process στο Araral, E. Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh, Xun Wu (ed.) (2012). *Routledge Handbook of Public Policy*. Routledge

Haas,P. (1992).‘Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination’. *International Organization*, 46.1.

Knoke, D. 2011. ‘Policy networks’, in J.P. Scott and P. Carrington (eds) *The Sage Handbook of Social Network Analysis*, Thousand Oaks, CA: Sage.

MacMillan, I.C. 1978. *Strategy Formulation: Political Concepts*. St. Paul, MN: West Publishing

McGann, J.G. and R. Sabatini. 2011. *Global Think Tanks: Policy Networks and Governance*. New York: Routledge

Mintrom, M. Willimas C. (2012) Public policy debate and the rise of policy analysis in Araral, E. Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh, Xun Wu (ed.) (2012). *Routledge Handbook of Public Policy*. Routledge (3-16).

Mitchell, R. K., B. R. Agle, et al. (1999). “Toward a Theory of Stakeholder Identification and Saliency: Defining the Principle of Who and What Really Counts.” *Academy of Management Review* 22(4): 853–886

Mitroff, I. I. (1983). *Stakeholders of the Organizational Mind*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers.]

Orr, Shannon K. (2014) *Environmental Policymaking and Stakeholder Collaboration*. ASPA Series in Public Administration and Public Policy. CRS Press. Taylor and Francis Group.

Porter, M. and Kramer, M.K. (2006). Strategy and society: The link between competitive advantage and corporate social responsibility. *Harvard Business Review* 84 (12): pp.78-92.

Riege, Andreas και Lindsay, Nicholas (2006). Knowledge management in the public sector: stakeholder partnership in the public policy development. *Journal of Knowledge Management*, 10(3), pp.24-39.

Wu, Chen-Yu και Knoke David (2012) Policy network models στο Araral, E. Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh, Xun Wu (ed.) (2012). *Routledge Handbook of Public Policy*. Routledge (153-163)

Γ. Νομοθετικά Κείμενα

Νόμος 3536/2007 - ΦΕΚ 42/Α'/23.2.2007, «Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης».

Νόμος 3013/2002 – ΦΕΚ 102 Α΄, 1.5.2002, «Αναβάθμιση της Πολιτικής Προστασίας και Λοιπές Διατάξεις».

Νόμος 2344/1995 – ΦΕΚ 2012 Α΄, 11.10.1995, «Οργανισμός πολιτικής προστασίας και άλλες διατάξεις».

Νόμος 2037/1995 – ΦΕΚ 11 Α΄, 15.6.1995, « Προσαρμογή νομοθεσίας αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών στις διατάξεις για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις ».

Νομοθετικό Διάταγμα 17 – ΦΕΚ 236 Α΄, «Περί Πολιτικής Σχεδίασης Εκτάκτου Ανάγκης».

Νόμος 1951 – ΦΕΚ 84 Α΄, 31.5.191, «Καθιέρωση του θεσμού του εθελοντή πυροσβέστης και άλλες διατάξεις».

Νόμος 4029 – ΦΕΚ 245 Α΄, 2.11.2011, «Εθελοντισμός στο Λιμενικό Σώμα – Ελληνική Ακτοφυλακή και στο Πυροσβεστικό Σώμα και άλλες διατάξεις».

Νομοθετικό Διάταγμα 17. «Περί Πολιτικής Σχεδιάσεως Εκτάκτου Ανάγκης» ΦΕΚ Α΄236, 2 Σεπτεμβρίου 1974.

Απόφασις Συμβουλίου Πολιτικής Αμύνης 37. «Περί προμηθείας, εγκαταστάσεως, συντηρήσεως Σειρηνών Συναγερμού και ετέρων μέσων υπό Δήμων, Κοινοτήτων, Δημοσίων Ανεξαρτήτων Ιδρυμάτων (Δ.Α.Ι.) ως και Ανεξαρτήτων Ιδρυμάτων (Α.Ι.)» ΦΕΚ Β΄153, 25 Φεβρουαρίου 1971.

Κοινή Υπουργική Απόφαση 111/4/17Β/1975 «Περί καθορισμού των αρμοδίων Υπηρεσιών των διαδικασιών και προϋποθέσεων χαρακτηρισμού και αποχαρακτηρισμού των Ανεξαρτήτων Ιδρυμάτων (ΑΙ)» ΦΕΚ Β΄ 1583, 31 Δεκεμβρίου 1975.

Νόμος 1349 «Σύσταση Οργανισμού Αντισεισμικού Σχεδιασμού και Προστασίας (ΟΑΣΠ) και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ Α΄ 52, 25 Απριλίου 1983.

Νόμος 2131, «Κύρωση της Ανοικτής Μερικής Συμφωνίας για την πρόληψη, προστασία και οργάνωση βοήθειας έναντι των μεγάλων φυσικών και τεχνολογικών καταστροφών» ΦΕΚ Α΄54, 3 Απριλίου 1992.

Δ. Αργειακό Υλικό

Πρακτικά Βουλής, Ι΄ Περίοδος (Προεδρευομένη Δημοκρατίας), Σύνοδος Β΄-Ολομέλεια, Τόμος έβδομος, Συνεδριάσεις ΡΙΗ΄-ΡΜΒ΄, 9 Απριλίου 2002 -30 Μαΐου 2002. Συνεδρίαση ΡΙΘ΄, 10 Απριλίου 2002, σελ. 5105-5133. Τμήμα Έκδοσης Βουλής, Αθήνα:2002.

Πρακτικά Βουλής, Ι΄ Περίοδος (Προεδρευομένη Δημοκρατίας) Σύνοδος Β΄-Ολομέλεια, Τόμος έβδομος, Συνεδριάσεις ΡΙΗ΄-ΡΜΒ΄, 6 Μαρτίου 2002 - 8 Απριλίου 2002. Συνεδρίαση ΡΙΖ΄, 8 Απριλίου 2002, σελ. 5054-5076,. Τμήμα Έκδοσης Βουλής, Αθήνα:2002.

Πρακτικά Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Ι, ΄Σύνοδος Β΄, 2 Απριλίου 2002.

Πρακτικά Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Ι, ΄Σύνοδος Β΄, 3 Απριλίου 2002.

Ε. Πηγές Διαδικτύου

Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας, Εθελοντισμός,
<https://www.civilprotection.gr/el/%CE%B5%CE%B8%CE%B5%CE%BB%CE%BF%CE%BD%CF%84%CE%B9%CF%83%CE%BC%CE%BF%CF%82>. Τελευταία πρόσβαση 26.11.2018.

Γράβαρης, Δ. (2001). Επιστημικές κοινότητες: Γνώση και κρατική πολιτική. Ζητήματα κριτικής ανακατασκευής. *Επιστήμη και Κοινωνία*, 2001:7, σελ. 63-95. Διαθέσιμο στο <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/sas/article/viewFile/628/627> . Τελευταία πρόσβαση, 4.12.2018.

Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Αναβάθμιση της Πολιτικής Προστασίας και Λοιπές διατάξεις» 19 Μαρτίου 2002. Διαθέσιμη στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/a-polpro-eis.pdf> . Τελευταία πρόσβαση 1.12.2018

Ocampo, Romeo B. (1996). Models of Public Administration Reform: “New Public Management (NPM)”, *Asian Review of Public Administration* 10 (2): 248-255. Διαθέσιμο στο

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/EROPA/UNPAN001431.pdf> .

Ημερομηνία Πρόσβασης: 15.11.2018

Ετήσια Έκθεση 2017, Γραφείο των Ηνωμένων Εθνών για τη Μείωση του Κινδύνου Καταστροφών, 2018, https://www.unisdr.org/files/58158_unisdr2017annualreport.pdf

Τελευταία Πρόσβαση 25.11.2018

Ψήφισμα Γενικής Συνέλευσης του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών, 72/218, 72^η

Σύνοδος « Μείωση Κινδύνων Καταστροφών», 20 Δεκεμβρίου 2017,

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/72/218 Τελευταία

πρόσβαση 4.12.2018.

Βιώσιμη Ανάπτυξη: Μείωση Κινδύνου Καταστροφών, Έκθεση της Δεύτερης Επιτροπής, Γενική Συνέλευση του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών, 72^η Σύνοδος, 6 Δεκεμβρίου 2017. Διαθέσιμη στο <http://undocs.org/A/72/420/Add.3>

Τελευταία πρόσβαση 4.12.2018

Έκθεση του Γενικού Γραμματέα για την Εφαρμογή του Πλαισίου Sendai για τη Μείωση του Κινδύνου Καταστροφών 2015-2030, 31 Ιουλίου 2017,

<https://www.unisdr.org/files/resolutions/A.72.259%20-%20English.pdf> Τελευταία

πρόσβαση 27.11.2018

Πρακτικά της συνάντησης του Κανκούν, 22-26 Μαΐου 2017, για την Παγκόσμια Πλατφόρμα για τη Μείωση του Κινδύνου Καταστροφών,

https://www.preventionweb.net/files/55465_globalplatform2017proceedings.pdf

Τελευταία πρόσβαση 22.11.2018

Διακήρυξη Τοπικών και Περιφερειακών Κυβερνήσεων της Παγκόσμιας Πλατφόρμας για τη Μείωση των Κινδύνων Καταστροφών, 23 Μαΐου 2017. Διαθέσιμη στο

https://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/assets/documents/guidelines/RLGs_Declaration_GP17_EN_230517.pdf Τελευταία πρόσβαση 29.11.2018.

Ψήφισμα Γενικής Συνέλευσης του οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών, 71^η Σύνοδος, 71/226, « Μείωση Κινδύνων Καταστροφής», 21 Δεκεμβρίου 2016, <http://undocs.org/A/RES/71/226> . Τελευταία πρόσβαση 4.12.2018.

Βιώσιμη Ανάπτυξη: Μείωση Κινδύνου Καταστροφών, Έκθεση της Δεύτερης Επιτροπής, Γενική Συνέλευσης του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών, 71^η Σύνοδος, 12 Δεκεμβρίου 2016. Διαθέσιμη στο <http://undocs.org/A/71/463/Add.3>
Τελευταία πρόσβαση 4.12.2018

Έκθεση Διαρκούς Διακυβερνητικής Ομάδας Εργασίας για τους Δείκτες και την Ορολογία σχετικά με τη Μείωση του Κινδύνου Καταστροφής, 1^η Δεκεμβρίου 2016 https://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportenglish.pdf. Τελευταία πρόσβαση, 23.11.2018

Έκθεση του Γενικού Γραμματέα για την Παγκόσμια Ανθρωπιστική Σύνοδο, *Μια Ανθρωπότητα: κοινή ευθύνη*, 2 Φεβρουάριου 2016, Διαθέσιμη στο <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Secretary-General%27s%20Report%20for%20WHS%202016%20%28Advance%20Unedited%20Draft%29.pdf> . Τελευταία πρόσβαση, 22.11.218.

Ψήφισμα Γενικής Συνέλευσης του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών, 70^η Σύνοδος, 70/204, «Διεθνή Στρατηγική για τη Μείωση Καταστροφών Καταστροφής», 22 Δεκεμβρίου 2015, <http://undocs.org/A/RES/70/204> Τελευταία πρόσβαση 4.12.2018

Ψήφισμα της Γενικής Συνέλευσης του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών 68/211, 68^η Σύνοδος, 20 Δεκεμβρίου 2013. «Διεθνής Στρατηγική για τη Μείωση της Καταστροφών», 20 Δεκεμβρίου 2013. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/211 Τελευταία πρόσβαση 4.12.2018.

Ψήφισμα Γενικής Συνέλευσης του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών 66/211, 68^η Σύνοδος, «Διεθνής Στρατηγική για τη Μείωση των Καταστροφών», 20 Δεκεμβρίου 2011, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/211
Τελευταία πρόσβαση 4.12.2018.

Ψήφισμα Γενικής Συνέλευσης του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών, «*Διεθνής Στρατηγική για τη Μείωση των Καταστροφών*», 60/195, 60^η Σύνοδος, 2 Μαρτίου 2006, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/195 Τελευταία πρόσβαση 4.12.2018

Hyogo Framework for Action 2005–2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters, 2005. Διαθέσιμο στο https://www.unisdr.org/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf . Τελευταία πρόσβαση 21.11.2018

Ψήφισμα Γενικής Συνέλευσης του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών 54/219, 54^η Σύνοδος «*Διεθνής Δεκαετία για τη Μείωση των Φυσικών Καταστροφών: διάδοχες διαρρυθμίσεις*», 3 Φεβρουαρίου 2000, <http://eird.org/fulltext/GA-resolution/a-res-54-219-eng.pdf> Τελευταία πρόσβαση 4.12.2018

The Yokohama Strategy for a Safer World: Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation, 1994. Διαθέσιμη στο https://www.unisdr.org/files/8241_doc6841contenido1.pdf Τελευταία πρόσβαση 19.11.2018

United Nations Office for Disaster Risk Reduction, Greece National Platform, <https://www.preventionweb.net/english/hyogo/national/list/v.php?id=68> Τελευταία πρόσβαση 30.11.2018.

ΣΤ. Συνέντευξη

Συνέντευξη, Δρ. Μιράντα Δανδουλάκη, Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Τετάρτη 28 Νοεμβρίου 2018.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Α. Συμμετέχοντα Μέρη στην Ελληνική Εθνική Πλατφόρμα για τη Μείωση Κινδύνου Καταστροφών.

Πέραν της ΓΓΠΠ ως συντονιστή, στην Εθνική Πλατφόρμα συμμετέχουν, με εποπτευόμενους φορείς ή οργανικές τους μονάδες, οι εξής υπηρεσίες και οργανισμοί:

- Υπουργείο Εξωτερικών
- Υπουργείο Εσωτερικών,
- Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων
- Υπουργείο Παιδείας Έρευνας και Θρησκευμάτων
- Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας
- Υπουργείο Υγείας
- Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού
- Εθνική Μετεωρολογική Υπηρεσία
- Πυροσβεστικό Σώμα, το Λιμενικό Σώμα
- Εθνικό Αστεροσκοπείο Αθηνών
- Εθνικό Κέντρο Έρευνας Φυσικών Επιστημών «Δημόκριτος»
- Γεωδυναμικό Ινστιτούτο
- Ελληνική Επιτροπή Ατομικής Ενέργειας
- Ινστιτούτο Ερευνών Περιβάλλοντος και Βιώσιμης Ανάπτυξης

- Οργανισμός Αντισεισμικού Σχεδιασμού και Προστασίας
- Κέντρο Ελέγχου και Πρόληψης Νοσημάτων
- Ελληνικός Ερυθρός Σταυρός

Πηγή: Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας,

<https://www.civilprotection.gr/el/%CE%BF%CE%B7%CE%B5-%CE%B4%CE%B9%CE%B5%CE%B8%CE%BD%CE%AE%CF%82-%CF%83%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7-%CE%BC%CE%B5%CE%AF%CF%89%CF%83%CE%B7-%CF%84%CF%89%CE%BD-%CE%BA%CE%B1%CF%84%CE%B1%CF%83%CF%84%CF%81%CE%BF%CF%86%CF%8E%CE%BD>. Τελευταία πρόσβαση 26.11.2018.

B. Δείκτες για τη μείωση του κινδύνου καταστροφής μέχρι το 2030, Πλαίσιο Sendai 2015-2030

Πηγή: Γκουντρομίχου Χ. Δανδουλάκη, Μ. Σαπουντζάκη Κ. (2017). *Εκπαιδευτικό Υλικό για το Μάθημα Διαχείριση Κινδύνων*, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, σελ. 3-18.

- Η μείωση ως το 2030 της μέσης θνησιμότητας από καταστροφικά συμβάντα ανά πληθυσμό 100.000, σε σχέση με την περίοδο 2005-15.
- Αντίστοιχη μείωση και στον αριθμό των ανθρώπων που πλήττονται από φυσικές καταστροφές ανά 100.000.
- Η μείωση έως το 2030 των άμεσων οικονομικών απωλειών από καταστροφές σε σχέση με το παγκόσμιο Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν (ΑΕΠ).
- Η σημαντική μείωση των απωλειών σε κρίσιμες υποδομές και κοινωνικές υπηρεσίες, όπως η εκπαίδευση και η υγεία.

- Η αύξηση των χωρών που έχουν υιοθετήσει στρατηγικές μείωσης του κινδύνου καταστροφής μέχρι το 2020.
- Η ουσιαστική ενίσχυση της στήριξης και της βοήθειας προς τις αναπτυσσόμενες χώρες ώστε να ολοκληρώσουν την εφαρμογή του παρόντος Πλαισίου.
- Η αύξηση των διαθέσιμων πολυκινδυνικών συστημάτων έγκαιρης προειδοποίησης και πληροφόρησης για θέματα καταστροφών.

Γ. Εννοιολογικές Παρατηρήσεις: Συγκριτική ανάλυση των νόμων 2344/1995 και 3013/2002

Για την πληρέστερη κατανόηση του περιεχομένου και των προνοιών του νόμου 3013/2002, σε αυτό το μέρος του Παραρτήματος, παρουσιάζεται σειρά ορισμών που υιοθετήθηκαν στο πλαίσιο του νόμου οι οποίοι, παράλληλα, χρησιμοποιούνται ευρύτερα αποτελώντας μέρος του δημοσίου διαλόγου. Πιο συγκεκριμένα αναφέρονται οι έννοιες της *Πολιτικής Προστασίας*, της *καταστροφής* και την τυπολογία του όρου αυτού, της *κατάστασης κινητοποίησης ανάγκης*, της *κατάστασης ετοιμότητας Πολιτικής Προστασίας* και της *κατάστασης ανάγκης Πολιτικής Προστασίας*. Το κείμενο που ακολουθεί δεν αφορά τον ρόλο των ενδιαφερόμενων μερών στη σύνταξη του νόμου 3013/2002 αλλά συμπληρώνει την παρουσίαση του κείμενου, παράλληλα, σύγκριση με τις αντίστοιχες έννοιες του προηγούμενου νόμου 2344/1995.

Ο νόμος 3013/2002, στο «Πρώτο Μέρος: Σκοπός-Έννοιες» και συγκεκριμένα στα άρθρα 1 και 2 προβαίνει σε ορισμένες εννοιολογικές διασαφήσεις αναφορικά με όρους απαραίτητους σε ζητήματα της πολιτικής προστασίας, οι οποίοι, παράλληλα, χρησιμοποιούνται ευρύτερα αποτελώντας μέρος του δημοσίου διαλόγου. Κατ' αρχάς, η έννοια της Πολιτικής Προστασίας, σύμφωνα με τον νόμο 3013/2002 αποσκοπεί στην «προστασία της ζωής, υγείας και περιουσίας των πολιτών από φυσικές (ταχείας ή βραδείας εξέλιξης), τεχνολογικές (συμπεριλαμβανομένων βιολογικών, χημικών και πυρηνικών συμβάντων) και λοιπές καταστροφές που προκαλούν καταστάσεις εκτάκτου ανάγκης, κατά τη διάρκεια ειρηνικής περιόδου». Στο παραπάνω ορισμό εμπίπτει η φροντίδα «για τα υλικά και πολιτιστικά αγαθά, τις πλουτοπαραγωγικές πηγές και τις

υποδομές της χώρας», καθώς και στην ελαχιστοποίηση των συνεπειών των καταστροφών (άρθρο 1.1). Ο ορισμός δεν παρουσιάζει ουσιαστικές διαφορές από τον αντίστοιχο του παλαιότερου νόμου 2344/1995 όπου γινόταν μνεία και στην ψυχολογική διάσταση της προπαρασκευής (άρθρο 1). Για την εκπλήρωση του παραπάνω στόχου το άρθρο 2, του ν. 3013/2002, προβλέπεται η εκπόνηση σχεδίων, για κάθε κατηγορία κινδύνου αναφορικά και με τις τέσσερις φάσεις αντιμετώπισης καταστροφών, πρόληψη-ετοιμότητα-αντιμετώπιση-αποκατάσταση, αξιοποιούνται, πλήρως, τα διαθέσιμα μέσα, δημόσια και ιδιωτικά, σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό. Τέλος, υποβάλλονται εισηγήσεις στα Υπουργεία με στόχο την αναμόρφωση της σχετικής νομοθεσίας (1.2). Ειδικά, η τελευταία διάταξη, υποστήριξε ο Υφυπουργός Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης Λάμπρος Παπαδήμας, πρέπει να συνδυάζεται με την υποχρέωση όλων των Υπουργείων και των εποπτευόμενων φορέων να συστήσουν υπηρεσίες πολιτικής προστασίας ώστε από κοινού με την ΓΓΠΠ να υιοθετούνται οι κατάλληλες προδιαγραφές. Σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα το Υπουργείο Ανάπτυξης (νυν Οικονομίας και Ανάπτυξης) έχει την αρμοδιότητα να φέρνει προς έγκριση τα σχέδια πολιτικής προστασίας των ιδιωτικών μονάδων (Διαρκής Επιτροπή, 3 Απριλίου:38-39).

Εν συνεχεία, στο άρθρο 2, παρατίθενται ορισμοί σχετικά με την τυπολογία των καταστροφών και των καταστάσεων κινητοποίησης, ετοιμότητας και έκτακτης ανάγκης. «Καταστροφή» βάσει του νόμου 3013/2002 νοείται «*κάθε ταχείας ή βραδείας εξέλιξης φυσικό φαινόμενο ή τεχνολογικό συμβάν στο χερσαίο, θαλάσσιο και εναέριο χώρο, το οποίο προκαλεί εκτεταμένες δυσμενείς επιπτώσεις στον άνθρωπο, καθώς και στο ανθρωπογενές ή φυσικό περιβάλλον*» ενώ το μέγεθος των επιπτώσεων προσδιορίζεται από το κόστος σε ανθρώπινες ζωές, αγαθά, πλουτοπαραγωγικές πηγές και υποδομές της χώρας. Η δε καταστροφή διακρίνεται, ανάλογα με το γεωγραφικό εύρος εκδήλωσης και την έντασή της, σε πέντε κατηγορίες: *γενική*, όταν εκτείνεται σε περισσότερες από τρεις περιφέρειες της χώρας, *περιφερειακή καταστροφή μικρής έντασης*, για την αντιμετώπιση της οποίας αρκούν τα μέσα της οικείας περιφέρειας, *περιφερειακή μεγάλης έντασης*, η αντιμετώπιση της οποίας απαιτεί την κινητοποίηση μέσων και δυναμικού και από άλλες περιφέρειες και κεντρικές υπηρεσίες, *τοπική καταστροφή μικρής έντασης*, η διαχείριση της οποίας μπορεί να γίνει με τα διαθέσιμα, σε επίπεδο νομού, μέσα και *τοπική καταστροφή μεγάλης έντασης*, περίπτωση κατά την οποία πρέπει

να γίνει χρήση μέσων από άλλους νομούς, κεντρικές υπηρεσίες και φορείς. Σχετικά με τον ορισμό της *γενικής καταστροφής*, ο Εισηγητής της Μειοψηφίας Θεόφιλος Βασιλείου επέκρινε τη γεωγραφική βάση του ορισμού αναρωτώμενος γιατί μια καταστροφή «τεράστιας έντασης» που λαμβάνει χώρα σε μία ή δύο περιφέρειες δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως τέτοια; (Διαρκής Επιτροπή, 3 Απριλίου:10). Παρατήρησε επίσης, πως έπρεπε να υπάρχει ο επιπρόσθετος ορισμός της *περιβαλλοντικής καταστροφής* (Ολομέλεια, 10 Απριλίου: 5109).

Σημειώνεται ότι σύμφωνα με το Γραφείο των Ηνωμένων Εθνών για τη Μείωση του Κινδύνου Καταστροφών καταστροφή νοείται η «σοβαρή διακοπή της λειτουργίας μιας κοινότητας ή κοινωνίας κάθε βαθμού εξαιτίας επικίνδυνων γεγονότων σε αλληλεπίδραση με συνθήκες έκθεσης, αδυναμίας, ικανότητας με συνέπεια ένα ή περισσότερα από τα παρακάτω: ανθρώπινες, υλικές, οικονομικές και περιβαλλοντικές απώλειες και επιπτώσεις» (UNISDR, 2016:13).

Τέλος, ως κίνδυνος ορίζεται η «πιθανότητα εκδήλωσης ενός φυσικού φαινομένου ή τεχνολογικού συμβάντος ή και λοιπών καταστροφών σε συνδυασμό με την ένταση των καταστροφών, που μπορεί να προκληθούν στους πολίτες, στα αγαθά, στις πλουτοπαραγωγικές πηγές και στις υποδομές μιας περιοχής».

Κατάσταση κινητοποίησης ανάγκης νοείται η ενεργοποίηση και η κλιμάκωση της δράσης του δυναμικού και των μέσων πολιτικής προστασίας σε όλα τα επίπεδα, για την αντιμετώπιση καταστροφών ή τον περιορισμό των επιπτώσεων τους και διακρίνεται σε:

-*κατάσταση ετοιμότητας Πολιτικής Προστασίας* λόγω τεκμηριωμένου κινδύνου και

-*κατάσταση έκτακτης ανάγκης Πολιτικής Προστασίας* και σχετίζεται με συγκεκριμένη καταστροφή ώστε να απαιτείται ο συντονισμός των μέσων και του δυναμικού από την Γενική Γραμματεία Πολιτικής προστασίας (βλέπε παρακάτω) επιπλέον αυτών που διατίθενται υπό κανονικές συνθήκες (Νόμος 3013/2002). Στην περίπτωση του νόμου 2344/1995 η κατάσταση έκτακτης ανάγκης νοείται η «αιφνίδια μεταβολή» προκληθείσα από φυσικά φαινόμενα, τεχνολογικά ατυχήματα και καταστροφές.

Η προσέγγιση του νεότερου 3013/2002 παρουσιάζει δύο σημεία απόκλισης σε σχέση με τις αντίστοιχες αναφορές του 2344/1995. Ο προηγούμενος νόμος έκανε επίσης αναφορά σε *γενικές καταστροφές* για την αντιμετώπιση της οποίας απαιτείται ο πλήρης

μηχανισμός της χώρας. Δεν υπήρχε αναφορά στο στοιχείο της γεωγραφικής έκτασης αλλά στα μέσα αντιμετώπισής της. Γινόταν, επίσης, αναφορά σε *τοπικές καταστροφές μεγάλης και μικρής έκτασης* έχοντας ως ίδιο κριτήριο την επάρκεια η μη των μέσων του νομού ενώ δεν υπήρχε αναφορά στην έννοια των *περιφερειακών καταστροφών*. Παράλληλα, ο προγενέστερος νόμος του 1995 προέβλεπε τις θαλάσσιες καταστροφές διακρίνοντας τες σε *θαλάσσιες μεγάλης και μικρής έκτασης* κρινόμενες ως τέτοιες από το αν για την αντιμετώπισή τους επαρκούσαν τα μέσα του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας ή χρειαζόνταν και η συνδρομή επιπρόσθετων υπηρεσιών (άρθρο 2.6 ν.2344/1995). Επιπροσθέτως, σχετικά με τον ορισμό της έννοιας *καταστροφή* ενώ ο νόμος 2344/1995 το χαρακτηρίζει ως «*αιφνίδια μεταβολή*» προκαλούμενη από αίτια φυσικά, τεχνολογικά ή άλλα, η μεταγενέστερη διατύπωση του 3013/2002 διευρύνει τις συνθήκες εκδήλωσης κάνοντας λόγο για «*κάθε ταχείας ή βραδείας εξέλιξης φυσικό φαινόμενο ή τεχνολογικό συμβάν...*». Παρατηρείται λοιπόν η σταδιακή αλλαγή του περιεχομένου της *καταστροφής* με τη διεύρυνση του αριθμού ενδιαφερομένων μερών, αφ' ης στιγμής δεν επιλαμβάνονται αποκλειστικά μόνο οι αρμόδιες υπηρεσίες επιφορτισμένες με την επείγουσα αντιμετώπισή της *in situ* αλλά και το σύνολο του μηχανισμού σχετικά με την καταγραφή, παρακολούθηση, συλλογή στοιχείων.

Ο προηγούμενος νόμος μάλιστα προχωρά, περιοριστικά, σε απαρίθμηση όσων γεγονότων θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως καταστροφή: «*σεισμοί, πλημμύρες, πυρκαγιές, έντονες χιονοπτώσεις, παγετοί, δριμύ ψύχος, καύσωνας, θύελλες, μεγάλης έκτασης διακοπή ηλεκτρικού ρεύματος, ρύπανση επικίνδυνα για τη δημόσια υγεία, θανατηφόρες επιδημίες, μεγάλα χερσαία, θαλάσσια και αεροπορικά δυστυχήματα, μολύνσεις εδάφους ή υδάτων*» (ο.π., άρθρο 2.4) Παράλληλα, στον νόμο του 1995 γίνεται μνεία σε *μικτές καταστροφές* όταν λαμβάνουν χώρα ταυτόχρονα ή σε χρονική ακολουθία μερικά από τα προαναφερόμενα φαινόμενα.

Δ. Σχέδια Ξενοκράτης: Υ.Α.2025/1998 και Υ.Α. 1299/2003

Η Υπουργική Απόφαση 1299 της 7^{ης} Απριλίου 2003 έγκρισης του Γενικού Σχεδίου Πολιτικής Προστασίας «Ξενοκράτης» σχεδίου έρχεται να εξειδικεύσει περαιτέρω, τις πρόνοιες του ν.3013/2003 αποτελώντας το πρότυπο πάνω στον οποίο θα όφειλαν να δομηθούν τα ειδικά σχέδια Υπουργείων, φορέων και υπηρεσιών.

Η συγκεκριμένη απόφαση αποτελεί την δεύτερη εκδοχή του σχεδίου «Ξενοκράτης». Το Σχέδιο εισήχθη με την Υπουργική Απόφαση 2025/1998 ως συνέχεια του αρχικού νόμου 2344/1995 εισάγοντας το για πρώτη φορά στον δημόσιο διάλογο. Προβαίνοντας σε μια πρόχειρη αποτίμηση αυτής της πρώτης εκδοχής του Σχεδίου μπορεί να επισημανθεί ότι αποτέλεσε μια προσπάθεια να ενώσει πρόνοιες, έννοιες και διαδικασίες που υπήρχαν στο παρελθόν αποσπασματικά και μερικώς εφαρμοζόμενες και να ορίσει, ατελώς, τη συμμετοχή και τον ρόλο ενός διευρυμένου αριθμού ενδιαφερομένων μερών στην αντιμετώπιση εξελισσόμενες έκτακτων καταστάσεων. Για πρώτη φορά καταβλήθηκε προσπάθεια να οριστεί ένας φορέας (Υπουργείο), ο οποίος θα έχει την κύρια ευθύνη για ένα είδος καταστροφής με την παράλληλη υποχρέωση σύνταξης γενικών και ειδικών σχεδίων από κάθε Υπουργείο και Υπηρεσία βασισμένα στο πρότυπο του «Ξενοκράτη» ώστε να υπάρχει μια κοινή βάση αναφοράς (Υ.Α. 2025/1998).

Η δεύτερη εκδοχή έχει κοινά στοιχεία και διαφορές με την πρώτη όντας, παράλληλα, πιο αναλυτική σε ορισμένα σημεία. Κατ' αρχάς και οι δύο εκδοχές προβαίνουν σε σειρά ορισμών αναφορικά με τα είδη καταστροφών επαναλαμβάνοντας εν πολλοίς τους αντίστοιχους ορισμούς των νόμων 2344/1995 και 3013/2002. Η Υ.Α.1299 επεκτείνεται, όμως, αναφέροντας αναλυτικά τα είδη φυσικών, τεχνολογικών και λοιπών καταστροφών που δύνανται να λάβουν χώρα αναφέροντας, παράλληλα τα αίτια, τα πρωτογενή και δευτερογενή φαινόμενα και τις επιπτώσεις που προκαλούν τα φαινόμενα αυτά (Παράρτημα Υ.Α. 2025/2003, σελ. 5829-5834). Επίσης, στην Υ.Α.1299/2003 περιέχεται γλωσσάριο επιστημονικής και επιχειρησιακής ορολογίας ώστε να δημιουργηθεί μια κοινή βάση συνεννόησης ανάμεσα σε όλα τα εμπλεκόμενα μέρη (Υ.Α. 1299/2003, Παράρτημα Β')

Ως σκοπός της νέας εκδοχής Σχεδίου του 2003 καθορίστηκε *«η διαμόρφωση ενός συστήματος αποτελεσματικής αντιμετώπισης καταστροφικών φαινομένων και ως εκ τούτου, στα πλαίσια του δυναμικού, της προστασίας της ζωής, της υγείας και της περιουσίας των πολιτών και προστασία του φυσικού περιβάλλοντος»*. Με το Σχέδιο προσδιορίζονται οι εμπλεκόμενοι φορείς και τα συντονιστικά όργανα των επιχειρησιακών ομάδων, εκπονούνται ειδικά σχέδια προς αντιμετώπιση των ειδικών κινδύνων, δίνονται κατευθύνσεις διαμόρφωσης επιχειρησιακής φιλοσοφίας και προβλέπονται ενίσχυση των δυνατοτήτων διοικητικής μέριμνας και επικοινωνιακής

σύνδεσης όλων των εμπλεκόμενων στη διαχείριση κρίσεων (Υ.Α. 1299/2003, σελ. 5817).

Αναφορικά με το δυναμικό της Πολιτικής Προστασίας επαναλαμβάνονται οι πρόνοιες του ν.3013/2002, οι οποίες διαφέρουν από την πρώτη εκδοχή του «Ξενοκράτη» το 1998 στην ρητή επιπρόσθετη συμπερίληψη των εθελοντικών ομάδων και των ειδικευμένων εθελοντών Πολιτικής Προστασίας σε όλα τα επίπεδα, κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό διευρύνοντας τον κύκλο των ενδιαφερομένων μερών με εμπλοκή στη αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών και φυσικών καταστροφών. Στην παλαιότερη εκδοχή του Ξενοκράτη, το 1998, υπάρχει πρόβλεψη για κινητοποίηση και συντονισμό «εθελοντικών ομάδων» για την αντιμετώπιση της καταστροφής αλλά οι τελευταίες δεν θεωρούνταν τμήμα των δυνάμεων Πολιτικής Προστασίας, αν και τόσο στον ν.2344/1995 όσο και στο Σχέδιο του 1998 υπήρχε η γενική αναφορά συμπερίληψης όλων των πολιτών της χώρας στις δυνάμεις Πολιτικής Προστασίας (2344/1995, αρ.2.2). Οι υποχρεώσεις των Υπουργείων διαρρυθμίζονται αφ' ενός στις γενικές οι οποίες αφορούν την οργάνωση και την επιχειρησιακή φιλοσοφία, αφ' ετέρου στις ειδικές ενέργειες κάθε Υπουργείου σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης. Στην προηγούμενη εκδοχή του 1998 οι ειδικές ενέργειες των Υπουργείων διαφοροποιούνταν ανάλογα με το αν η έκτακτη ανάγκη χαρακτηρίζεται *Γενική Συμφορά* ή *Συμφορά Τοπικής Μικρής ή Μεγάλης Έκτασης*. Η δεύτερη περίπτωση αφορούσε κυρίως τον συντονισμό περιφερειακών υπηρεσιών και εποπτευόμενων φορέων (Υ.Α.2025/1998, σελ. 89-910).

Μια σημαντική προσθήκη δεύτερου Σχεδίου «Ξενοκράτης», σε σχέση με το αντίστοιχο του 1998, ήταν ο ρητός διαχωρισμός της διαχείρισης καταστροφής σε τέσσερις διακριτές φάσεις:

1) *Συνήθης Ετοιμότητα*: Αξιολογούνται τα πρώτα στοιχεία της επικείμενης εμφάνισης καταστροφικών φαινομένων και ελέγχεται η επάρκεια των μέσω Πολιτικής Προστασίας.

2) *Αυξημένη Ετοιμότητα*: Αν η αξιολόγηση των στοιχείων οδηγεί στο συμπέρασμα ότι επίκειται καταστροφή διενεργείται αυξημένη κινητοποίηση με τα επιτελεία των επιχειρησιακών οργάνων να βρίσκονται σε πλήρη ετοιμότητα.

3) *Άμεση Κινητοποίηση-Επέμβαση*: Υπάρχει πλήρης κινητοποίηση του συστήματος Πολιτικής Προστασίας, οι επιχειρησιακές δυνάμεις βρίσκονται σε πλήρη

δράση και το σύστημα επικοινωνιών λειτουργεί συνεχώς και οι υπηρεσίες διοικητικής μέριμνας στηρίζουν το επιχειρησιακό έργο.

4) Αποκατάσταση-Αρωγή: Πραγματοποιείται εκτίμηση των ζημιών, παρέχεται αρωγή στους πληγέντες και λαμβάνονται μέτρα αποκατάστασης των καταστροφών και αποφυγής παρόμοιων επιπτώσεων στο μέλλον (Υ.Α. 1299/2003, σελ. 58190). Σημειώνεται ότι δεν υπάρχει ειδική αναφορά για τα ειδικά καθήκοντα κάθε Υπουργείου και Υπηρεσίας για κάθε μία από τις τέσσερις φάσεις ξεχωριστά.

Στην αντίστοιχη Υ.Α 2025/1998 υπήρχε αναφορά για τα διαφοροποιημένα καθήκοντα σε δύο φάσεις, *Σχεδιασμού και Αντιμετώπισης Καταστροφών*, μόνο στην περίπτωση των Περιφερειών και Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, όχι για τα Υπουργεία οι ενέργειες των οποίων περιορίζονταν μόνο στην αντιμετώπιση καταστροφής. (Υ.Α.2025/1998, σελ. 92-94).

Οι Περιφέρειες και ιδιαίτερα οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, όπως στην Υ.Α.2025/1998, παραμένουν και στο Σχέδιο του 2003, ιδιαίτερα κρίσιμης σημασίας στην πρόληψη και αντιμετώπιση των έκτακτων αναγκών. Αυτό διαφαίνεται από το πλήθος των ευθυνών. Αμφότερες εφαρμόζουν στα όρια τους τον Ε.Ε.Σ.Π.Π. και παράλληλα συντάσσουν στη περιοχή ευθύνης τους εξειδικευμένα σχέδια αντιμετώπισης κινδύνων λόγω συγκεκριμένων καταστροφών. Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις πέραν της συγκρότησης του Σ.Ν.Ο. λειτουργούν, επιπροσθέτως, Κέντρο Επιχειρήσεων και ασκούν σχετικό έλεγχο στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. (Υ.Α.1299/2003, σελ. 5822-5823). Ο δε συντονισμός των επιχειρήσεων λαμβάνει χώρα από τον ΓΓΓΠ, τον (τότε) Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας συνεπικουρούμενοι από τους επικεφαλής των εκεί ευρισκομένων δυνάμεων (ο.π., 5827).

Η Υ.Α. 1299/2003 διαφοροποιείται, σε ένα βαθμό, με την προηγούμενη ρύθμιση του 1998 σχετικά με την αναφορά των καθ' ύλην αρμοδίων Υπουργείων που έχουν την κύρια ευθύνη για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων καταστροφών. Σύμφωνα με την Υ.Α. 2025/1998 στο παράρτημα Α' του Σχεδίου περιέχονταν οι προσθήκες στο βασικό σχέδιο Ξενοκράτης και εξειδικευόταν περιπτώσεις ανά Υπουργείο. Το τότε Υ.ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ., λόγω εξειδικευμένου προσωπικού και των οργανισμών υπό την εποπτεία του, κατέστη το κέντρο βάρους στην πρόληψη και αντιμετώπιση των φυσικών καταστροφών (Υ.Α.2025/1998., σελ. 90). Πιο συγκεκριμένα, το τότε Υ.ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ.

αναφέρονταν στο Σχέδιο ως καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργείο σε 9 (κατολισθήσεις, χιονοπτώσεις, τυφώνες και θύελλες, διακοπής παροχής ύδρευσης ή μόλυνσης λόγω καταστροφής, τεχνολογικό ατύχημα μεγάλης έκτασης, επικίνδυνη ρύπανση ατμόσφαιρας, καταστροφή φραγμάτων, πλημμύρες και σεισμοί) από τα 22 αναφερόμενα είδη έκτακτων καταστάσεων ενώ σε άλλα 5 ορίζονταν ως Συνεργαζόμενος Φορέας. Ακολουθούν τα Υπουργεία Ανάπτυξης σε 3 είδη (διαρροή ραδιενέργειας, πυρκαγιές σε χώρους πετρελαιοειδών, διακοπές ηλ. ρεύματος), Υγείας και Πρόνοιας επίσης σε 3 (καύσωνας και ψύχος, θανατηφόρες επιδημίες, οργάνωση νοσοκομείων προς αντιμετώπιση έκτακτων καταστάσεων), Γεωργίας (πυρκαγιές και επιδρομές ζώων και εντόμων), Μεταφορών και Επικοινωνιών (μαζί με ΥΕΝ για μεγάλα μεταφορικά ατυχήματα, διακοπή τηλεπικοινωνιών), ΥΕΝ (θαλάσσια ρύπανση) και Υπουργείο Δημοσίας Τάξεως για τις περιπτώσεις διακοπής της σηματοδότησης. Στην κατηγορία των Συνεργαζόμενων Φορέων, οι οποίοι από κοινού με το καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργείο φέρουν την ευθύνη συντονισμού, κεντρική θέση είχαν οι Περιφέρειες και Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις καθοριζόμενων ρητώς ως τέτοιων σε 20 περιπτώσεις. Δεν υπήρχε αναφορά συγκεκριμένων ενεργειών απλά καθορισμός της κύριας ευθύνης για έκαστη έκτακτη κατάσταση που θα προκύψει. Σε έξι δε περιπτώσεις οι Συνεργαζόμενοι Φορείς δεν καθορίστηκαν πλήρως αλλά θα προέκυπταν με την οριστικοποίηση του σχεδίου κάθε Υπουργείου.

Στην περίπτωση της Υ.Α.1299/2003 21 είδη καταστροφής χωρίζονταν σε τρεις κατηγορίες -φυσικές τεχνολογικές, λοιπές- και για κάθε μια καθορίζονταν, όχι περιοριστικά, το Υπουργείο το οποίο όφειλε να συντάξει σχέδιο. Όποιος άλλος φορέας κρίνεται, από το εκάστοτε Υπουργείο που έχει την ευθύνη σύνταξης, ότι εμπλέκεται Μνημόνια Συνεργασιών (Υ.Α.1299/2003, σελ. 5828). Στη νεότερη ρύθμιση δεν υπάρχει αναφορά και καθορισμός των Συνεργαζομένων Μερών, όπως, στην πρώτη εκδοχή του Σχεδίου, παράλληλα με τα καθ' ύλην αρμόδια Υπουργεία για κάθε είδος καταστροφής αλλά περισσότερα του ενός Υπουργεία πλέον μπορούν να συντάξουν σχέδια για την ίδιο είδος καταστροφής. Ο καθορισμός της κύριας ευθύνης, διαχέεται και δεν ορίζεται ένα συγκεκριμένο Υπουργείο καθ' ύλην αρμόδιο έστω και αν λόγω αρμοδιότητας διαθέτει εξειδικευμένη γνώση σε σχέση με ένα άλλο.

Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με την Προσθήκη 2 στο Παράρτημα Α της Υ.Α.1299/2002, τρία Υπουργεία (Μακεδονίας-Θράκης, Αιγαίου, Τύπου και ΜΜΕ) δεν είχαν την ευθύνη σύνταξης κανενός σχεδίου ενώ τα περισσότερα σχέδια κλήθηκαν να

παρουσιάσουν τα Υπουργεία Δημοσίας Τάξεως (16), Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. (10), Ανάπτυξης (9), Εθνικής Αμύνης (8). Τα είδη καταστροφών με τα περισσότερα εμπλεκόμενα Υπουργεία είναι τα ΠΡΒΧ Συμβάντα (8), οι σεισμοί (7), οι πλημμύρες (6), οι ανεμοστρόβιλοι/θυελλώδεις άνεμοι (6), επικίνδυνη ρύπανση (6). Η διάχυση ευθυνών και η υποχρέωσης σύνταξης σχεδίων από αριθμό διαφορετικών Υπουργείων θέτει σε αμφισβήτηση τη συνοχή, εναρμόνιση και συγχρονισμένη δράση του φορέων αυτών στις διαφορετικές φάσεις εξέλιξης μιας καταστροφής.

Τέλος, όπως στην προηγούμενη ρύθμιση της Υ.Α. 2025/1998 έτσι και στην μεταγενέστερη του 2003 ο ρόλος των Περιφερειών και Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων κρίνεται εξαιρετικά κρίσιμος εφόσον από τις 21 κατηγορίες καταστροφών οι τελευταίες είναι υποχρεωμένες να συντάξουν σχετικά σχέδια για τις 19 περιπτώσεις (εκτός της Καταστροφής Δικτύων Επικοινωνίας και των Μεγάλων Θαλάσσιων Ατυχημάτων).

Καταλήγοντας, συνάγεται το συμπέρασμα πως και στις δύο εκδοχές του σχεδίου, ιδιαίτερα στη μεταγενέστερη ρύθμιση της Υ.Α.1299/2003, περιέχονται σημαντικές ρυθμίσεις ενσωματωμένες σε ένα ενιαίο κείμενο δημιουργώντας ένα πρότυπο σχέδιο πάνω στο οποίο είχαν τη δυνατότητα για πρώτη φορά, Υπουργεία και λοιποί φορείς, να συντάξουν τα αντίστοιχα της αρμοδιότητά τους. Εμπεριέχονταν αρκετές, γενικές σωστές αναφορές αλλά χωρίς να εξειδικεύονται οι ενέργειες και να εξασφαλίζονται οι προϋποθέσεις πραγματοποίησής τους. Η διάχυση των ευθυνών στη σύνταξη των σχεδίων ανά κατηγορία κινδύνου επέτεινε τη σύγχυση.

