



ΕΘΝΙΚΟ ΜΕΤΣΟΒΙΟ ΠΟΛΥΤΕΧΝΕΙΟ

ΣΧΟΛΗ ΕΦΑΡΜΟΣΜΕΝΩΝ ΜΑΘΗΜΑΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΦΥΣΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
ΤΟΜΕΑΣ ΑΝΘΡΩΠΙΣΤΙΚΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΟΥ

## ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

Πολιτική Προστασία της Χώρας έναντι φυσικών καταστροφών κατά τη διάρκεια ειρηνικής περιόδου. Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης και των εθελοντικών οργανώσεων.

### Α ΤΕΥΧΟΣ



Ασπασία Χρ. Καραμάνου

Πολιτικός Μηχανικός ΕΜΠ

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια:

Αλίκη Τζίκα-Χατζοπούλου

Συμβουλευτική Επιτροπή:

Κωνσταντίνος Μουτζούρης

Ιωάννης Τσώλας

Αθήνα 2012

## Α ΤΕΥΧΟΣ

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1<sup>ο</sup>: ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΦΥΣΙΚΩΝ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΩΝ: Βασικές Έννοιες & Κατευθύνσεις**

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2<sup>ο</sup>: ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΚΙΝΔΥΝΕΥΣΗΣ**

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3<sup>ο</sup>: ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΚΤΑΚΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ: Μια γενική Επισκόπηση**

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4<sup>ο</sup>: Η ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ**

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5<sup>ο</sup>: Η ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ**

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6<sup>ο</sup>: ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7<sup>ο</sup>: Η ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΕΘΕΛΟΝΤΙΚΟΥ ΚΙΝΗΜΑΤΟΣ**

*Εγκρίθηκε από την Επταμελή Εξεταστική Επιτροπή*

---

*Α. Χατζοπούλου*  
*ομ. Καθηγήτρια ΕΜΠ*

*Κ. Μουτζούρης*  
*Καθηγητής ΕΜΠ*

*Ι. Τσώλας*  
*επ. Καθηγητής ΕΜΠ*

---

*Γ. Τσακίρης*  
*Καθηγητής ΕΜΠ*

*Ε. Λέκκας*  
*Καθηγητής ΕΚΠΑ*

*Ι. Ψυχάρης*  
*αν. Καθηγητής ΕΜΠ*

*Ν. Μαμάσης*  
*Λέκτορας ΕΜΠ*

*«Η έγκριση της Διδακτορικής Διατριβής δεν υποδηλώνει και την αποδοχή των απόψεων της συγγραφέως. (Ν.5343/1932, άρθρο 202)»*

**Στη μνήμη του μπαμπά μου**

*που με τόση ανυπομονησία περίμενε  
την ολοκλήρωση αυτής της εργασίας*

## **Ευχαριστίες**

Κατ' αρχήν θα ήθελα να ευχαριστήσω την καθηγήτρια και επιβλέπουσα της παρούσης διατριβής μου κα Αλίκη Χατζοπούλου για την καθοδήγηση, τις πολύτιμες συμβουλές της και τις εύστοχες παρατηρήσεις της καθ' όλη την πορεία της ερευνητικής μου προσπάθειας. Κυρίως, ολόψυχα την ευχαριστώ, για την εμπιστοσύνη που έδειξε στο πρόσωπό μου και την πολύπλευρη στήριξη, ακαδημαϊκή και ανθρώπινη που μου παρείχε όλα αυτά τα χρόνια, βοηθώντας με πολλές φορές ώστε να μη χάσω ή να μην εγκαταλείψω την πορεία προς τον προορισμό μου.

Ευχαριστώ επίσης τα μέλη της επταμελούς επιτροπής μου για την εξαιρετική τιμή μου έκαναν και ιδιαίτερα τους κ.κ. Μουτζούρη, Τσώλα και Μαμάση για την πολύτιμη συμβολή τους με τα σχόλια και τις επισημάνσεις τους ώστε να προκύψει από την εργασία μου και μια όσο το δυνατόν πιο άρτια επιστημονική διατριβή, καθώς επίσης τον κ. Λέκκα το συγγραφικό έργο του οποίου αποτέλεσε για μένα βασική πηγή της έμπνευσής μου.

Την βαθιά μου ευγνωμοσύνη θα ήθελα να εκφράσω προς τη μητέρα Μαρία και τα αδέρφια μου Θανάση και Κώστα γιατί ήταν πάντα δίπλα μου, στηρίζοντας κάθε μου προσπάθεια, δίνοντας μου πάντα δύναμη και κουράγιο για να συνεχίσω. Ιδιαίτερα ευχαριστώ την κόρη μου Γεωργία-Χριστίνα για την ανοχή της, μαζί με ένα μεγάλο συγνώμη για την προσοχή που της στέρησα.

Ευχαριστώ επίσης τη συνάδελφο και προπάντων φίλη μου Μαρίνα Πελέκη για την ειλικρινή της συμπαράσταση και την πολύτιμη βοήθειά της.

## **EXECUTIVE SUMMARY**

The development of this thesis consists of two parts.

Part A is structured into seven chapters, oriented in the study and systematic evaluation of existing research and institutional framework in an interdisciplinary field of knowledge and human experience regarding in the management of natural disasters, which cause extremely unfavourable impact in the anthropogenic system, with particular emphasis on implementing and improving the efficiency of organized systems of Civil Protection.

The survey of the first part of this paper is intended to optimize processes related to the management of natural disasters by developing a synthetic methodology approach, derived from the "blending" of different science subjects. Basic objective is the formulation of the theoretical and operational framework of natural disasters, contributing to the advancement of knowledge. The conclusions which are reached and recommendations which are given are essentially a guide for further development and continuous dialogue between research ideas.

Part B oriented in the preparation of specific requirements for the operational organization and preparedness at the local level, such as they are resulted from the research findings of international literature and the requirements of the Greek legal framework. Subsequently, based on these specifications, is developed an geographic information system to support planning and decision-making by local authorities.

Trigger for this effort was the intense research interest over the last years and the recommendations of the international literature about the management of multidisciplinary information and complexity of the correlations which are produced in managing natural disasters.

## **Εισαγωγή**

Στην εποχή μας οι φυσικές καταστροφές αναδεικνύονται σε σύγχρονη μάστιγα και τροχοπέδη για την ανάπτυξη. Συνιστούν καταστάσεις έκτακτης ανάγκης οι οποίες σηματοδοτούνται από μια αίσθηση του επείγοντος για άμεση αντίδραση, καθώς απαιτείται ταχεία δράση.

Η διαχείριση των φυσικών καταστροφών είναι μια νέο-αναδυόμενη διεπιστημονική περιοχή μελέτης, η οποία είναι σε άμεση συνάρτηση με τα ιδιαίτερα πολύπλοκα κοινωνικά και φυσικά συστήματα. Συνεπώς χαρακτηρίζεται από την εξαιρετική ευρύτητα του αντικειμένου της καθώς και την πολυπλοκότητα και τη δυναμικότητα των διαδικασιών που λαμβάνουν χώρα.

Το θεωρητικό και λειτουργικό εύρος των διαθέσιμων κατευθύνσεων για τη διαχείριση των φυσικών καταστροφών είναι επίσης μεγάλο και πολυσύνθετο. Περιλαμβάνει τη λήψη μιας ποικιλίας στρατηγικών και επιχειρησιακών επιλογών, σε θεσμικό και λειτουργικό επίπεδο (πχ *ανάπτυξη των κοινωνικών συστημάτων με όρους αειφορίας ή κοινωνικής δικαιοσύνης, ψυχολογικές και τεχνοκρατικές προσεγγίσεις για την αξιολόγηση της διακινδύνευσης των φυσικών κινδύνων, κατάρτιση σχεδίων προπαρασκευής και ετοιμότητας, λήψη δομικών ή μη δομικών μέτρων πρόληψης, ανάπτυξη υποστηρικτικών κοινοτικών μηχανισμών προστασίας κτλ*).

Εύλογα προκύπτει το συμπέρασμα ότι η επίτευξη των στόχων του νέου αυτού επιστημονικού πεδίου, «απαιτεί τη σύγκλιση» των γνώσεων και των συμπερασμάτων από επιμέρους επιστημονικά πεδία (πχ φυσικές επιστήμες, οικονομικές, διοικητικές, νομικές, περιβαλλοντικές κτλ). Ωστόσο, κατά κανόνα, η ολιστική αυτή προσέγγιση στη διαχείριση των φυσικών καταστροφών δεν εφαρμόζεται. Αντίθετα, η βαρύτητα των μονομερών προσεγγίσεων περιχαρακωμένες η κάθε μια από τη δική της «κλασσικό γνωστικό πεδίο», είναι αυτές που τελικά καθοδηγούν τη λήψη των αποφάσεων.

Παράλληλα, η συμβολή της εφαρμοσμένης έρευνας στην αποτελεσματική διαχείριση των φυσικών καταστροφών αποδεικνύεται τόσο σημαντική όσο και η θεωρητική. Βοηθά ως μια καλή δοκιμασία της αξίας των ερευνητικών ιδεών και ακαδημαϊκών μελετών και αποτελεί πολύτιμο σύμμαχο σε πολλούς τομείς της ανθρώπινης δραστηριότητας. Η χρήση της τεχνολογίας του λογισμικού για την υποστήριξη των αποφάσεων των αδόμητων ή ημι-δομημένων προβλημάτων του χώρου αποδεικνύονται χρήσιμα εργαλεία. Για τους λόγους αυτούς οι τεχνολογικές εφαρμογές έχουν ήδη προσελκύσει το ενδιαφέρον ενός σημαντικού αριθμού επιστημόνων και υπάρχουν αρκετές προτροπές και συστάσεις στην πρόσφατη βιβλιογραφία, για την εισαγωγή και χρήση τεχνολογικών συστημάτων υποστήριξης χωρικών αποφάσεων στην αντιμετώπιση των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης.

## **Διάρθρωση της διατριβής- Μεθοδολογική Προσέγγιση-Στόχοι**

Η ανάπτυξη της παρούσης διδακτορικής διατριβής αποτελείται από δύο μέρη.

Το **A Μέρος** το οποίο δομείται σε επτά κεφάλαια, προσανατολίστηκε στη μελέτη και τη συστηματική αξιολόγηση του υφισταμένου ερευνητικού και θεσμικού πλαισίου σ' ένα πεδίο διεπιστημονικής γνώσης, αλλά και ανθρώπινης εμπειρίας σε ότι αφορά στη διαχείριση των φυσικών καταστροφών, οι οποίες επιφέρουν εξαιρετικά δυσμενείς επιπτώσεις στο ανθρωπογενές σύστημα, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στην εφαρμογή και τη βελτίωση της αποδοτικότητας των οργανωμένων συστημάτων Πολιτικής Προστασίας.

Η έρευνα του Α μέρους της παρούσης εργασίας έχει ως **αντικείμενο** τη βελτιστοποίηση των διαδικασιών που άπτονται της διαχείρισης των φυσικών καταστροφών με την ανάπτυξη μιας **συνθετικής μεθοδολογικής προσέγγισης**, που προκύπτει από το «συγκερασμό» των γνωστικών αντικειμένων διαφόρων επιστημών. Βασικό **στόχο** αποτελεί η διαμόρφωση του θεωρητικού και λειτουργικού πλαισίου των φυσικών καταστροφών, συμβάλλοντας στην προαγωγή της γνώσης. Τα συμπεράσματα που εξάγονται και οι προτάσεις που δίνονται αποτελούν στην ουσία έναν οδηγό για περαιτέρω ανάπτυξη και συνεχή διάλογο των ερευνητικών ιδεών.

Το **B Μέρος** προσανατολίστηκε στην κατάρτιση ειδικών προδιαγραφών για την επιχειρησιακή οργάνωση και το σχεδιασμό ετοιμότητας σε τοπικό επίπεδο, όπως αυτές απορρέουν από τα ερευνητικά πορίσματα της διεθνούς βιβλιογραφίας και τις επιταγές του Ελληνικού θεσμικού πλαισίου. Εν συνεχεία, με βάση αυτές τις προδιαγραφές, εκπονήθηκε ένα ολοκληρωμένο γεωγραφικό σύστημα πληροφοριών, **με στόχο** την υποστήριξη του σχεδιασμού και της λήψης των αποφάσεων των τοπικών αρχών.

Έναυσμα γι' αυτήν την προσπάθεια αποτέλεσαν το έντονο ερευνητικό ενδιαφέρον που παρατηρείται τα τελευταία χρόνια και οι συστάσεις της διεθνούς βιβλιογραφίας για τη διαχείριση της πολυθεματικής πληροφορίας και της πολυπλοκότητας των συσχετισμών που παράγεται στη διαχείριση των φυσικών καταστροφών, με τη χρήση των πληροφοριακών συστημάτων.



## Εκτενής Περίληψη Α Μέρους

Στο **1<sup>ο</sup> κεφάλαιο** η Διαχείριση των Φυσικών Καταστροφών παρουσιάζεται υπό το πρίσμα των σύγχρονων αντιλήψεων όπου οι φυσικές καταστροφές θεωρούνται ως το αποτέλεσμα της σύγκρουσης των πολύπλοκων συστημάτων: του φυσικού και του ανθρώπινου. (*Burton et al, 1993; Λέκκας, 2000; Alexander, 1993; Pelling, 2003; Berkes, 2003; Wisner et al, 2003; Smith, 2004*) Αποτελεί έναν νεο-αναδυόμενο επιστημονικό κλάδο που καλύπτει ένα ευρύ και σύνθετο σώμα γνώσης πολλών άλλων επιστημονικών πεδίων (*φυσικές επιστήμες, ανθρωπιστικές κτλ*). (*Alexander, 1991; Gerrit Van der Walt, 2009; Trim, 2004*)

Εντούτοις, ακόμη στερείται τα γνωσιολογικά χαρακτηριστικά που θα του πρόσδιδαν αυτονομία. Έτσι, έγινε μια προσπάθεια συστηματικής διερεύνησης της γνωσιακής διάστασης της βασικής ορολογίας και των εννοιών που σχετίζονται με τη Διαχείριση των Φυσικών Καταστροφών. Βασικός στόχος της ανάλυσης, της ερμηνείας και της οριοθέτησης του περιεχομένου αυτών των εννοιών, αποτέλεσε η οικοδόμηση ενός σαφούς εννοιολογικού υπόβαθρου το οποίο αναμένεται ότι θα συμβάλλει στην συν-αντίληψη μεταξύ των επιστημόνων και την αποφυγή της σύγχυσης και των παρανοήσεων, ακόμη και αν κάποιοι όροι περιγράφονται με διαφοροποιημένους ορισμούς από τα διαφορετικά πεδία γνώσης.

Στο **2<sup>ο</sup> κεφάλαιο** μελετήθηκε η έννοια της «Αξιολόγησης της Διακινδύνευσης» των φυσικών κινδύνων, η οποία χαρακτηρίζεται ως μια πρωταρχικής σημασίας διαδικασία στη διαχείριση των καταστροφών. Προσεγγίστηκε και παρουσιάστηκε μέσα από δύο κατευθύνσεις: α) *της γνωστικής ψυχολογίας και β) των φυσικών και θετικών επιστημών*

Η γνωστική ψυχολογία εστιάζει στην υποκειμενική διάσταση της ανθρώπινης αντίληψης. Σύμφωνα με αυτήν την προσέγγιση, η ερμηνεία, η αξιολόγηση της διακινδύνευσης και η λήψη των αποφάσεων γίνεται με βάση την αντιληπτική ικανότητα των ατόμων, η οποία συχνά επηρεασμένη από μια ποικιλία παραμέτρων, δεν είναι ορθολογική και αγνοεί τους νόμους των πιθανοτήτων, οδηγώντας ακόμη και σε απρόβλεπτες ανθρώπινες συμπεριφορές. (*Fischhoff et al., 1978; Sustain, 2001; Slovic, 2000,2007; Tversky & Kahneman,1971,1973,1974,1981; Kahneman & Tversky, 1972,1979; Kahneman et al,1982*)

Οι φυσικές επιστήμες στην Αξιολόγηση της Διακινδύνευσης, είναι κυρίως προσανατολισμένες σε μαθηματικά μοντέλα. Η ασυνέπεια της ανθρώπινης αντίληψης καθώς και η υπάρχουσα τεχνογνωσία, έχει οδηγήσει την έρευνα στην υιοθέτηση τυποποιημένων μεθόδων και διαδικασιών, δανεισμένες από άλλα συναφή πεδία γνώσεων. (*AS/NZS 4360:2004; CAN/CSA-Q850-97; BSI 2000, ISO 31000; HM Treasury, 2004 Australian Geomechanics Society, 2000 EMA, 2004; Inter-American Development Bank; 2005*)

Το παρόν κεφάλαιο φιλοδοξεί να συμβάλλει στη υπάρχουσα γνώση σχετικά με τη διαχείριση των καταστροφών για τη βέλτιστη κατανόηση και την αποσαφήνιση των εννοιών και των διαδικασιών που συνήθως χρησιμοποιούνται αλλά δεν έχουν ακόμη καθιερωθεί στη διεθνή βιβλιογραφία. Για το σκοπό αυτό παρουσιάστηκε μια πρότυπη μεθοδολογική προσέγγιση μοντελοποίησης της Αξιολόγησης της Διακινδύνευσης σε στάδια, όπως αυτή απορρέει από την επισκόπηση της διεθνούς βιβλιογραφίας, ειδικά προσαρμοσμένη για τους φυσικούς κινδύνους και χωρίς να επικεντρώνεται σε έναν συγκεκριμένο κίνδυνο.

Στο **3<sup>ο</sup> κεφάλαιο** μελετήθηκε το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης (Emergency Law), έναν ιδιαίτερο κλάδο δικαίου για την αντιμετώπιση των έκτακτων και απρόβλεπτων καταστάσεων, με διατάξεις που περιλαμβάνουν προσωρινές παρεκκλίσεις από τις συνήθεις λειτουργίες της ομαλότητας και της έννομης τάξης.

Ο καθορισμός και η οριοθέτηση του περιεχομένου «έκτακτη ανάγκη» είναι εξ' ορισμού πολύπλευρος και χαρακτηρίζεται από ένα μεγάλο εύρος ερμηνειών με ποικίλες κοινωνικές και πολιτικές διαστάσεις. Ο χαρακτήρας της επείγουσας, επιτακτικής, απρόβλεπτης, εξαιρετικής ή έκτακτης ανάγκης «ελέγχεται», προκαλώντας ανισορροπία μεταξύ του δημοσίου δικαίου και της πολιτικής πραγματικότητας. Οι κανόνες δικαίου που θεσπίζονται στα πλαίσια της περιχαράκωσης του Κράτους Δικαίου είναι αδύνατο προβλέψουν και να προσδιορίσουν αντικειμενικά όλες τις πιθανές περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης, με συνέπεια να λειτουργούν ανασταλτικά στην εύρεση άμεσης και αποτελεσματικής λύσης. Από την άλλη, η αναστολή τους – έστω και προσωρινής – ενέχει τον κίνδυνο παραβάσεων και καταχρηστικών συμπεριφορών. Το βασικότερο ζήτημα που πραγματεύεται το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης είναι πως μπορεί να επιτευχθεί η κρίσιμη ισορροπία μεταξύ της απαραίτητης ευελιξίας για την αντιμετώπιση μιας κρίσης και της διασφάλισης των δημοκρατικών θεσμών. (*Μεταξάς, 1970; Ozbudun, & Turhan, 1995; Gross, 2003; Schepple, 2004 Ackerman, 2004; Scheuerman, 2006*)

Οι θεωρητικοί δε φαίνεται να συμφωνούν σ' ένα κοινό πρότυπο και πλήθος θεωριών έχουν κατά καιρούς παρουσιαστεί διαμορφώνοντας μια ποικιλομορφία διακεκριμένων ρυθμίσεων που έχουν υιοθετηθεί από τα νομικά συστήματα των χωρών σε διεθνές επίπεδο.

Ο κλάδος του Δικαίου της Έκτακτης Ανάγκης μελετήθηκε στην παρούσα εργασία όχι μόνο εξαιτίας της άμεσης συνάφειας του στην ολοκληρωμένη διαχείριση των φυσικών καταστροφών, όσο και εξαιτίας της ανωτέρω αναφερόμενης ιδιαιτερότητας που παρουσιάζει. Βασικός στόχος αυτού του κεφαλαίου αποτέλεσε η εξαγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων σε σχέση με τις δυσκολίες και τις προβληματικές πτυχές του, ώστε εν συνεχεία, να γίνει η απαραίτητη διασύνδεσή του με το λειτουργικό πλαίσιο και ιδιαίτερα αυτό που στοχευμένα αναφέρεται στην οργάνωση των συστημάτων Πολιτικής Προστασίας για τη διαχείριση των φυσικών καταστροφών.

Πρώτα μελετήθηκαν οι επικρατούσες απόψεις των θεωρητικών οι οποίες συγκλίνουν σε δύο αντίθετα μοντέλα (τα Συνταγματικά και τα Μη-Συνταγματικά) και χαρτογραφήθηκαν οι νομικοί κανόνες (σε επίπεδο Συνταγματικής πρόβλεψης, δηλαδή του Υπέρτατου Νόμου) και οι συνήθειες πρακτικές που εφαρμόζονται. Επειδή όμως, η αδυναμία σαφούς οριοθέτησης της έννοιας «κατάσταση έκτακτης ανάγκης», έχει ως αποτέλεσμα στην πλειοψηφία των Συνταγματικών κειμένων να μη γίνεται πάντα σαφής διαχωρισμός των διακεκριμένων ρυθμίσεων που αναφέρονται στις φυσικές καταστροφές έγινε μια συνολική επισκόπηση των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης.

Συγκεκριμένα, διερευνήθηκαν τα όργανα που είναι αρμόδια για την κήρυξη μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης και της λήψης πρόσθετων μέτρων για την αντιμετώπιση αυτής, καθώς επίσης και οι διαδικασίες Κοινοβουλευτικού και Δικαστικού ελέγχου.

Λεπτομερέστερα εξετάστηκαν δύο περιπτώσεις κρατών οι οποίες μπορούμε να πούμε ότι αντιπροσωπεύουν καλύτερα τις δύο εκ' διαμέτρου αντίθετες απόψεις των θεωρητικών: Της Ελβετίας η οποία εφαρμόζει ένα έξω – Συνταγματικό Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης και της Γερμανίας η οποία εμμένει με αυστηρή προσήλωση στις Συνταγματικές επιταγές, για την αντιμετώπιση των έκτακτων καταστάσεων ανάγκης. Επίσης διερευνήθηκε και η περίπτωση των ΗΠΑ, εξαιτίας της διαρκούς παραμονής του Δικαίου Έκτακτης Ανάγκης ως ενεργού.

Εν συνεχεία, έγινε συγκριτική αξιολόγηση των υφιστάμενων κανόνων και πρακτικών που εφαρμόζονται διεθνώς και εξήχθησαν συμπεράσματα σχετικά με τις επικρατούσες τάσεις, τα μειονεκτήματα και τα πλεονεκτήματα κάθε μιας εξ' αυτών.

Στο τέλος του 3<sup>ου</sup> κεφαλαίου παρατίθεται Παράρτημα στο οποίο καταγράφηκαν συνολικά οι θεσμικές ρυθμίσεις ανά κράτος, προκειμένου ο αναγνώστης να έχει μια πιο εποπτική εικόνα των στοιχείων που μελετήθηκαν.

Τα πορίσματα των σχετικών μελετών και ιδιαίτερα της κοινωνιολογικής προσέγγισης, για τη Διαχείριση των Φυσικών Καταστροφών καθοδήγησαν και τη σύσταση ειδικών συστημάτων Πολιτικής Προστασίας ως μια μορφή αυτό-οργάνωσης των ανθρώπινων κοινωνιών με στόχο την αύξηση της ανθεκτικότητάς τους και τη βελτίωση της ικανότητάς τους να αντιστέκονται, να αντιδρούν και ν' ανακάμπτουν από τις διαταραχές.

Στο **4<sup>ο</sup> κεφάλαιο** αρχικά έγινε η ιστορική τεκμηρίωση σχετικά με την προέλευση των συστημάτων Πολιτικής Προστασίας, όπως προέκυψαν σταδιακά από την προηγούμενη φιλοσοφία της Πολιτικής Άμυνας, η οποία αναφέρεται στις μη στρατιωτικές προετοιμασίες για την προστασία των πολιτών κατά τη διάρκεια των εμπόλεμων περιόδων. (Anderson,1969; Quarantelli,1977; Blanchard, 1984; Dynes & Irwin,1989; Quarantelli, 2000; ICRC, 2001; Alexander,2002)

Αναλύονται τα βασικά στοιχεία της οργανωτικής δομής των Συστημάτων Πολιτικής Προστασίας (θεσμικό πλαίσιο, διοικητική διάρθρωση, πόροι), του στρατηγικού και επιχειρησιακού σχεδιασμού σε φάσεις (πρόληψης, ετοιμότητας, απόκρισης, αποκατάστασης), συχνά και με την υιοθέτηση τυποποιημένων μεθόδων και διαδικασιών. (*FEMA, 2007, 2008, 2009; DPC, n.d; Siproci, 2004; CEP Handbook, 2006*)

Εν συνεχεία, εξετάστηκε σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και σε διεθνές επίπεδο η εφαρμογή συστημάτων Πολιτικής Προστασίας σε κάποιες χαρακτηριστικές περιπτώσεις δημοκρατικών αναπτυγμένων χωρών για την καλύτερη κατανόηση των σχετικών ρυθμίσεων, οι οποίες παρουσιάζουν μεγάλη ετερογένεια μεταξύ τους.

Στο **5<sup>ο</sup> κεφάλαιο** μελετήθηκαν τα συστήματα Πολιτικής Προστασίας ως υποσυστήματα τις Δημόσιας Διοίκησης και αναλύθηκαν οι πιο σημαντικοί παράμετροι που είτε αυτοτελώς, είτε αλληλο-συσχετιζόμενοι συντελούν στη μειωμένη αποδοτικότητα αυτών των συστημάτων, η οποία είναι καλά τεκμηριωμένη στη βιβλιογραφία.

Η οργάνωση των διοικητικών συστημάτων, η λήψη των αποφάσεων και η άσκηση της ηγεσίας αποτελούν έννοιες με καθολική εφαρμογή στη θεωρητική και ερευνητική μελέτη τους και πολλές θεωρίες και μοντέλα έχουν αναπτυχθεί. Ωστόσο η σχετική βιβλιογραφία παρουσιάζει σαφή έλλειψη σε ότι αφορά την εφαρμογή τους στη διαχείριση των κρίσεων που προκαλούν οι φυσικές καταστροφές. Η μεγάλη πλειοψηφία των θεωριών και μοντέλων που έχουν αναπτυχθεί αναφέρονται στη διαχείριση καταστάσεων της καθημερινότητας ή άλλου είδους κρίσεων (πχ πολιτικές αναταραχές).

Στο παρόν κεφάλαιο διερευνήθηκε η επάρκεια της εφαρμογής των θεωριών αυτών για την αντιμετώπιση των ιδιαίτερων απαιτήσεων που δημιουργούν οι καταστάσεις κινδύνου οι οποίες εξαιτίας των χρονικών περιορισμών που τίθεται, του υψηλού βαθμού αβεβαιότητας, του μεγέθους των επιπτώσεων και των ευαίσθητων καθήκοντων είναι διαφοροποιημένες σε σχέση με άλλες καταστάσεις (έκτακτες ή καθημερινές).

Η έρευνα του παρόντος κεφαλαίου εστίασε ιδιαίτερα:

- a) Στις προβληματικές πτυχές στην εφαρμογή των βασικών αρχών της επιστήμης της οργάνωσης και διοίκησης στα συστήματα Πολιτικής Προστασίας (*οργανωτική δομή και τις βασικές λειτουργίες του προγραμματισμού του συντονισμού και του ελέγχου*) διερευνώντας κατά πόσο οι θεωρητικές προσεγγίσεις συνέβαλαν καθοριστικά στην σύγχρονη μορφή τους, αυξάνοντας τους οργανωτικούς κινδύνους και μειώνοντας την απαραίτητη ευελιξία και προσαρμοστικότητα στα νέα καθήκοντα που απαιτούν οι απρόβλεπτες καταστάσεις ανάγκης. (*Fayol, 1949; Weber, 1947; Allport et al, 1960; Ott, 1954; Shein, 2004*)

b) Στις κλασσικές και σύγχρονες προσεγγίσεις για την άσκηση της ηγεσίας η οποία θεωρείται ως αποφασιστικής σημασίας παράμετρος για την αναγνώριση της σοβαρότητας των καταστάσεων που δημιουργούνται και την ορθολογική και αποδοτική αντιμετώπιση τους με ποιοτικές και αποδεκτές αποφάσεις (*ατομικά χαρακτηριστικά, ικανότητες, δεξιότητες των ηγετών, επίδραση των κινήτρων και του προσωπικού συστήματος αξιών ψυχολογικά και γνωστικά συστήματα, ικανότητα για αυτοσχεδιασμό, ικανότητα για προσαρμογή του ύφους της ηγεσίας δηλαδή της συμμετοχικότητας στη λήψη μιας απόφασης ανάλογα με τις απαιτήσεις της κατάστασης κτλ.*) (Fiedler, 2001; Likert, 1967; Vroom & Yetton, 1973, Maier, 1963; McGregor, 2006)

c) Στη διαχείριση των πληροφοριών η οποία αναγνωρίζεται επίσης, ως κρίσιμος παράγοντας για την επιτυχία του σχεδιασμού, τη λήψη ορθολογικών αποφάσεων και την αποτελεσματική απόκριση του μηχανισμού της Πολιτικής Προστασίας. Εξετάστηκαν και αξιολογήθηκαν οι δυσκολίες στην απρόσκοπτη και έγκαιρη ροή πληροφοριών προς τους διαχειριστές έκτακτης ανάγκης ή/και προς τον πληθυσμό, οι πηγές πληροφόρησης καθώς και η ποιότητα και ποσότητα των πληροφοριών που διακινούνται.

Επίσης μελετήθηκε η συμβολή της τεχνολογίας στον τομέα των επικοινωνιών και κατά πόσο μπορεί ν' αποτελεί πανάκεια επιτυχίας του σχεδιασμού σ' αυτόν τον τομέα αφού είναι πολλές οι προβληματικές πτυχές της (υψηλό κόστος απόκτησης και συντήρησης εξοπλισμού, χρήση για διασπορά παραπλανητικών ειδήσεων και φημών, έλλειψη ειδικευμένου προσωπικού κτλ.). (Marincioni, 2007, Quarantelli, 1997a, Ficher, 1998)

Ιδιαίτερη μνεία έγινε στη δράση της επιστημονικής κοινότητας η οποία σε καταστάσεις κινδύνου και υψηλής αβεβαιότητας καλείται να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στη διαχείριση των πληροφοριών με την παροχή ειδικών γνώσεων και επιστημονικών οδηγιών. (Denis, 1995; Clark, 1980, Rosenthal, U. & 't Hart Paul, 1991) Επίσης, μελετήθηκε και η αμφισβήτηση που συχνά τίθεται για τη συμβολή των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης αφού η ευθύνη που καλούνται να αναλάβουν κρίνεται ιδιαίτερης βαρύτητας. Τα ΜΜΕ είναι χρήσιμα όταν ενημερώνουν σωστά τον πληθυσμό και υποστηρίζουν τις δράσεις των εμπλεκόμενων φορέων. Όταν όμως αντίθετα μετατρέπουν την καταστροφή σε θέαμα διαστρεβλώνοντας την πραγματικότητα, οι συνέπειες μπορεί να είναι ανεξέλεγκτες. (Rithie, 2004, Faulkner, 2001, Quarantelli, 1996; Alexander; 2006)

**Σημείωση:** Για την καλύτερη κατανόηση της ανωτέρω έρευνας και την εξοικείωση των αναγνωστών με τις έννοιες που χρησιμοποιήθηκαν, θεωρήθηκε απαραίτητο να παρουσιαστούν σε παράρτημα του κεφαλαίου οι βασικές αρχές της επιστήμης της Διοίκησης και Οργάνωσης.

Το **6<sup>ο</sup> κεφάλαιο** η μελέτη εστιάστηκε στη θεωρητική και εμπειρική διερεύνηση των θεσμών Πολιτικής Προστασίας στην Ελλάδα.

Αρχικά, εξετάστηκαν τα αίτια της διαχρονικής αύξησης των φυσικών καταστροφών για τους σημαντικότερους κινδύνους που πλήττουν τη χώρα μας (πυρκαγιές, πλημμύρες, σεισμοί) ως συνεπεία των αναπτυξιακών πολιτικών που εφαρμόστηκαν και της παραγωγικής δραστηριότητας. Ακολούθως αξιολογήθηκαν εν συντομία τα μέτρα προστασίας μέσα από τη νομική και πολιτική τους διάσταση για κάθε έναν από τους ανωτέρω κινδύνους.

Εν συνεχεία, παρουσιάστηκε το λειτουργικό θεσμικό πλαίσιο του Ελληνικού Συστήματος Πολιτικής Προστασίας (*στρατηγικός και τακτικός σχεδιασμός, οργανωτική δομή και ιεραρχικό σύστημα, στελέχωση, συντονιστική λειτουργία κτλ*) και διερευνήθηκαν οι προβληματικές πτυχές της εφαρμογής του.

Ιδιαίτερα διερευνήθηκαν οι εξής παράγοντες που θεωρούνται ότι ευθύνονται για τη χαμηλή αποδοτικότητα του Ελληνικού συστήματος Πολιτικής Προστασίας: *Η χαμηλή ποιότητα των σχεδίων έκτακτης ανάγκης, οι δαιδαλώδεις και συχνά ανεπαρκείς ή/και ανεφάρμοστοι νομικοί κανόνες, η έλλειψη έμπειρων και ειδικευμένων στελεχών Πολιτικής Προστασίας, η αλληλοεπικάλυψη των αρμοδιοτήτων μεταξύ των εμπλεκόμενων κρατικών οργανισμών και η αδυναμία σαφούς αναγνώρισης και κατανομής του πεδίου ευθύνης, η γραφειοκρατική διοίκηση που χαρακτηρίζεται από έλλειψη ευελιξίας και σχέσεων συνεργασίας.*

Στο **7<sup>ο</sup> κεφάλαιο** μελετήθηκε η παγκόσμια τάση που αναπτύσσεται ολοένα και περισσότερο, για την αυτοδιαχείριση των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης όπως αυτή εκφράζεται μέσα από το θεσμό (ή κίνημα) του εθελοντισμού, αφού οι κρατικοί μηχανισμοί δυσκολεύονται όλο και περισσότερο να ανταπεξέλθουν αποκλειστικά και με επιτυχία στις αυξημένες απαιτήσεις παρέμβασης και πολιτικής προστασίας. (*Ανθόπουλος, 2000; Πολυχρονίου, 2001; Αλεξίου, 2003, ΙΣΤΑΜΕ, 2006*)

Αρχικά εξετάσθηκε η σχέση μεταξύ του εθελοντικού κινήματος και της κρατικής εξουσίας και έγινε μια σύντομη ανασκόπηση της βιβλιογραφίας σχετικά με τα κίνητρα που ενεργοποιούν την εθελοντική δράση. (*Allen & Rushton, 1983; Burk and Lindsay, 1985; Colony et al, 1987; Drinkin, 1996, Flashman & Quick, 1985; Unger, 1991*)

Εν συνεχεία, ιδιαίτερη βαρύτητα δόθηκε στην αξιολόγηση των παραγόντων που παρεμποδίζουν την αξιοποίηση του εθελοντικού κινήματος ως βασικό συστατικό μέρος του Ελληνικού συστήματος Πολιτικής Προστασίας.

### ***Υποσημειώσεις - Παραθέματα – Παραρτήματα - Βιβλιογραφικές Αναφορές***

Με βασικό γνώμονα την ομαλή ροή του κειμένου της εργασίας πρόσθετες συμπληρωματικές πληροφορίες παρατίθενται είτε στο τέλος κάθε σελίδας με τη μορφή υποσημειώσεων, είτε

ενδιάμεσα στο σώμα του κειμένου με τη μορφή Παραθεμάτων, είτε στο τέλος κάθε κεφαλαίου με τη μορφή Παραρτημάτων.

Επίσης, στο τέλος κάθε κεφαλαίου παρατίθενται σε αλφαβητική σειρά, το χρησιμοποιούμενο ερευνητικό υλικό των αντίστοιχων παραπομπών που χρησιμοποιήθηκαν στο σώμα του κειμένου. Αποτελείται από αξιόπιστες διεθνείς δημοσιεύσεις επιστημονικών εργασιών, γνώμες αναγνωρισμένων θεωρητικών και εμπειρογνομόνων, νομοθετικά και νομολογιακά κείμενα καθώς επίσης και μια ενδεικτική συλλογή αποδελτίωσης άρθρων του ημερησίου τύπου για τον Ελλαδικό χώρο που η έρευνα πεδίου αποδεικνύεται εξαιρετικά περιορισμένη.

### **Εκτενής Περίληψη Β Μέρους**

Στο δεύτερο μέρος της παρούσης διατριβής περιγράφονται οι ελάχιστες προδιαγραφές που συνίσταται να περιλαμβάνει ο σχεδιασμός σε τοπικό επίπεδο για την διαχείριση των φυσικών καταστροφών και την πολιτική προστασία.

Περιγράφεται η αρχιτεκτονική σχεδίαση και τα λειτουργικά χαρακτηριστικά του πληροφοριακού συστήματος με τη χαρακτηριστική ονομασία ADMS, το οποίο αναπτύχθηκε με βάση τις ανωτέρω προδιαγραφές, στο πλαίσιο αναζήτησης εργαλείων υποβοήθησης της διαδικασίας σχεδιασμού.

Η πιλοτική εφαρμογή του ADMS σε πρωτοβάθμιο οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης του νομού Αττικής, κατέδειξε τη λειτουργικότητα, τη φιλικότητα της χρήσης του, την αποτελεσματικότητα και την αξιοπιστία του (όπως αυτό προκύπτει και *από την αριθ. 22342/23.11.2009 βεβαίωση καλής λειτουργίας του Δημάρχου Αργυρούπολης*).

Σημαντικό συστατικό στοιχείο του ADMS αποτελεί η εισαγωγή σε αυτό της σχετικής με τη διαχείριση των φυσικών κινδύνων νομοθεσία. Τα διάσπαρτα νομοθετήματα του θεσμικού πλαισίου συλλέχθηκαν, κωδικοποιήθηκαν και αρχειοθετήθηκαν ψηφιακά, προκειμένου να επιτευχθεί η βέλτιστη υποστήριξη των εμπλεκόμενων φορέων σ' ένα σύστημα πολιτικής προστασίας. Τα εν λόγω αρχεία λόγω της μορφής τους (αρχεία helpfile), μπορούν να χρησιμοποιηθούν και ανεξάρτητα από το ADMS. Στο β μέρος της παρούσης μελετήθηκαν επίσης διεξοδικότερα κάποια θέματα τα οποία έχουν προκαλέσει εκτενείς συζητήσεις και επικρίσεις για τον τρόπο διαχείρισης τους από τους εθνικούς φορείς Πολιτικής Προστασίας, όπως είναι οι επιτάξεις, η συντήρηση του οδικού δικτύου κτλ, τα οποία εισήχθησαν στη βάση δεδομένων του ADMS.

Για την πιο ολοκληρωμένη παρουσίαση του ADMS παρατίθενται επιπλέον τα σημαντικότερα στοιχεία του πηγαίου κώδικα, το εγχειρίδιο λειτουργίας του, πηγές δεδομένων-βιβλιογραφία, καθώς επίσης οι δυσκολίες που αντιμετωπίστηκαν κατά την εκπόνησή του.

## **Πρωτότυπα Σημεία Διδακτορικής Διατριβής – Περιορισμοί Έρευνας**

Η διεπιστημονική προσέγγιση του θέματος προϋποθέτει μια ουσιαστική και σε βάθος εξέταση πολλών πτυχών του πεδίου της διαχείρισης των φυσικών καταστροφών. Όμως η παρούσα διδακτορική διατριβή δε θα μπορούσε να φιλοδοξεί την ολόπλευρη και εξαντλητική διερεύνηση όλων των πτυχών που σχετίζονται με τη διαχείριση των φυσικών καταστροφών. Τα κυριότερα σημεία που στοιχειοθετούν την πρωτοτυπία της - *εκτός της ολιστικής συνθετικής προσέγγισης η οποία αποτελεί από μόνη της μια πρωτοτυπία* - συνοψίζονται ως εξής:

- Ερμηνεία, αποσαφήνιση και οριοθέτηση των σχετικών με τη διαχείριση των φυσικών καταστροφών εννοιών και κατευθύνσεων, προκειμένου να οικοδομηθεί ένα σαφές εννοιολογικό υπόβαθρο το οποίο θεωρήθηκε κρίσιμο σημείο για την αποφυγή της σύγχυσης μεταξύ των διαφόρων εμπλεκόμενων επιστημονικών κλάδων και τη βελτίωση της συν-αντίληψης.
- Ανάπτυξη βελτιωμένης μεθοδολογίας για την Αξιολόγηση της Διακινδύνευσης των φυσικών κινδύνων ως μια συστηματική διεπιστημονική διαδικασία.
- Έρευνα και συγκριτική αξιολόγηση των συνταγματικών ρυθμίσεων για τις έκτακτες ανάγκες σε διεθνές επίπεδο.
- Διερεύνηση των προβληματικών πτυχών των συστημάτων Πολιτικής προστασίας, συγκριτικά με την εφαρμογή των θεωριών της επιστήμης της οργάνωσης και διοίκησης, που ελάχιστα έχουν μελετηθεί σε διεθνές επίπεδο και η σχετική βιβλιογραφία παρουσιάζει έντονη διασπορά και αποσπασματικότητα.
- Σύνταξη βασικών προδιαγραφών και κατευθυντήριων γραμμών για την οργάνωση και σχεδίαση ενός τοπικού συστήματος Πολιτικής Προστασίας έναντι των φυσικών καταστροφών με κωδικοποίηση της ανάλογης Ελληνικής νομοθεσίας.

Σε ότι αφορά το πληροφοριακό σύστημα ADMS βασικοί παράγοντες της πρωτοτυπίας και της συμβολής του στην εφαρμοσμένη έρευνα, αποτελούν η αρχιτεκτονική του, καθώς επίσης και οι καινοτόμες υπηρεσίες που δύναται να προσφέρει στις τοπικές αρχές για τη βελτίωση και την ενίσχυση της αποδοτικότητάς τους στη διαχείριση των φυσικών καταστροφών (*αξιοποιώντας μάλιστα μόνο τα υφιστάμενα τεχνολογικά μέσα που οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης συνήθως διαθέτουν*).



## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ Α ΤΕΥΧΟΣ

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1<sup>ο</sup>: ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΦΥΣΙΚΩΝ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΩΝ:**

#### **Επισκόπηση Βιβλιογραφίας - Βασικές Έννοιες & Κατευθύνσεις**

1. Εισαγωγή
2. Γενεσιουργά Αίτια των Φυσικών Καταστροφών: Σύντομη Ανασκόπηση
3. Βασικές Έννοιες και Ορισμοί
  - 3.1 *Κίνδυνος – Διακινδύνευση – Επιδεκτικότητα*
  - 3.2 *Έκθεση – Ευαλότητα*
  - 3.3 *Προσαρμοστικότητα – Ανθεκτικότητα*
    - 3.3.1 *Εποικοδομητική Καταστροφή*
  - 3.4 *Όλεθρος*
4. Συμπεράσματα

#### *Βιβλιογραφία*

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2<sup>ο</sup>: ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΚΙΝΔΥΝΕΥΣΗΣ**

1. Η Αντίληψη της Διακινδύνευσης
2. Η Αξιολόγηση της Διακινδύνευσης ως μια συστηματική επιστημονική διαδικασία
  - 2.1 *Η Αναγνώριση του Κινδύνου*
  - 2.2 *Η Ανάλυση Κινδύνων-Συνεπειών*
    - 2.2.1.1 *Χαρτογράφηση Κινδύνου και Ευαλότητας*
  - 2.3 *Ο Προσδιορισμός Διακινδύνευσης*
  - 2.4 *Η Αποτίμηση Διακινδύνευσης – "Αποδεκτή" & "Ανεκτή" Διακινδύνευση*
  - 2.5 *Μεταχείριση Διακινδύνευσης*
3. Συμπεράσματα

#### *Βιβλιογραφία*

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3<sup>ο</sup>: ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΚΤΑΚΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ: Μια γενική Επισκόπηση**

1. Εισαγωγή
2. Κίνδυνος Καταχρηστικών Συμπεριφορών & η Προστασία της Έννομης Τάξης
3. Προτεινόμενα Θεσμικά Μοντέλα Διαχείρισης Έκτακτων Αναγκών:  
*Συνταγματικά vs Μη-Συνταγματικά Μοντέλα*

4. Εφαρμογή του Δικαίου των Εκτάκτων Αναγκών Διεθνώς
  - 4.1. Κατηγοριοποίηση των Εξαιρετικών Περιστάσεων
  - 4.2. Έκτακτες Εξουσίες & Κοινοβουλευτικός Έλεγχος
  - 4.3. Προστασία Θεμελιωδών Δικαιωμάτων
  - 4.4. Δικαστικός Έλεγχος
5. Το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης σε επιλεγμένες Χώρες της Αλλοδαπής
  - 5.1. Ελβετία
  - 5.2. Γερμανία
  - 5.3. ΗΠΑ
6. Το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης στην Ελλάδα
7. Συμπεράσματα

**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ:** Συνταγματικές Ρυθμίσεις των Καταστάσεων Έκτακτης Ανάγκης  
σε χώρες της Αλλοδαπής

(Αλβανία – Αυστρία – Βέλγιο – Βουλγαρία – Γεωργία – Γαλλία – Δανία – Εσθονία – Ιαπωνία – Ιρλανδία – Ισπανία – Ιταλία – Κιργιστάν – Κροατία – Κύπρος – Λετονία – Λευκορωσία – Λιθουανία – Λιχτενστάιν – Λουξεμβούργο – Μάλτα – Νορβηγία – Ολλανδία – Ουγγαρία – Πολωνία – Πορτογαλία – Ρουμανία – Ρωσία – Σλοβακία – Σλοβενία – Σουηδία – Τουρκία – Φινλανδία)

Βιβλιογραφία

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4<sup>ο</sup>: Η ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ**

1. Ιστορική Τεκμηρίωση - Από την Πολιτική Άμυνα στην Πολιτική Προστασία
2. Βασικά Στοιχεία της Οργανωτικής Δομής των Συστημάτων Πολιτικής Προστασίας
3. Η λειτουργία του Προγραμματισμού: Πρόληψη/Ετοιμότητα - Απόκριση - Αποκατάσταση
  - 3.1 Διεθνείς τάσεις στον στρατηγικό σχεδιασμό
4. Οι Επαγγελματίες Διαχειριστές Έκτακτης Ανάγκης
5. Τυποποίηση
6. Τα Συστήματα Πολιτικής Προστασίας Διεθνώς
  - 6.1 Ευρωπαϊκή Ένωση
  - 6.2 Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής
  - 6.3 Ιταλία
  - 6.4 Αυστραλία

6.5 *Ηνωμένο Βασίλειο*

6.6 *Κύπρος*

## 7. Συμπεράσματα

### Βιβλιογραφία

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5<sup>ο</sup>: Η ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ**

1. Οι προβληματικές πτυχές της οργάνωσης των ΣΠΠ
  - 1.1 *Οι Οργανισμοί Έκτακτης Ανάγκης*
  - 1.2 *Οι λειτουργίες του Συντονισμού και της Εποπτείας*
  - 1.3 *Από τη λειτουργία του Προγραμματισμού στον Αυτοσχεδιασμό και την Οργανωτική Μάθηση*
2. Η ηγεσία και η λήψη αποφάσεων
  - 2.1 *Μορφές επιρροής και ισχύος της ηγεσίας*
  - 2.2 *Ποιότητα και Αποδοχή των αποφάσεων*
  - 2.3 *Η αντιληπτική ικανότητα των ηγετών*
  - 2.4 *Συγκεντρωτισμός και συρρίκνωση της αρχής*
  - 2.5 *Η συμμετοχικότητα στο ύφος της ηγεσίας*
  - 2.6 *Η επιλογή των επαγγελματιών διαχειριστών έκτακτης ανάγκης και η επίδραση των πολιτικών κινήτρων*
3. Διαχείριση των Πληροφοριών και Επικοινωνία
  - 3.1 *Ο ρόλος της τεχνολογίας στον τομέα των Επικοινωνιών και Πληροφοριών*
  - 3.2 *Ο ρόλος των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης & Επικοινωνίας στη διαχείριση των πληροφοριών*
  - 3.3 *Ο ρόλος της των Επιστημόνων στη λήψη των αποφάσεων και τη διαχείριση των πληροφοριών*
4. Συμπεράσματα

### **ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ : Βασικές θεωρίες και αρχές Οργάνωσης τη Διοίκησης**

1. Κλασσικές Θεωρίες
  - 1.1 *Η Θεωρία της Διαχείρισης του Fayol*
  - 1.2 *Η Θεωρία της Γραφειοκρατίας του Weber*
  - 1.3 *Η Θεωρία του Επιστημονικού Μάνατζμεντ του Taylor*
2. Η Συστημική Θεωρία & η Θεωρία της Πολυπλοκότητας στις Οργανώσεις
3. Θεωρίες Ανθρώπινης Συμπεριφοράς

*3.1 Το Προσωπικό Σύστημα Αξιών*

*3.2 Οι Θεωρίες της Παρακίνησης (Κίνητρα - Ανάγκες)*

*Θεωρίες X, Y του Gregor*

*Θεωρία των Κινήτρων και Ιεράρχησης Αναγκών του Maslow*

*Θεωρία Δύο Παραγόντων του Herzberg*

*Θεωρία της Προσδοκίας του Vroom*

*Θεωρία Ανθρωπίνων Αναγκών του Alderfer*

*Θεωρία των Τριών Αναγκών του McClelland*

*Θεωρία Δικαιοσύνης του Adams*

*3.3 Η Θεωρία της «οργανωτικής κουλτούρας»*

4. Θεωρίες Ηγεσίας

4.1 Ο εννοιολογικός προσδιορισμός των όρων: Διαχείριση – Ηγεσία – Διεύθυνση

4.2 Σύνομη Ανασκόπηση των Θεωριών περί Ηγεσίας

*Θεωρίες Προσωπικών Γνωρισμάτων*

*Θεωρίες Κατάστασης - Ύψος Ηγεσίας*

*Η θεωρία του Fiedler*

*Το μοντέλο του Vroom*

*Η θεωρία του Διοικητικού Πλέγματος των Blake & Mouton*

Βιβλιογραφία

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6<sup>ο</sup>: ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

1. Εισαγωγή : Φυσικές Καταστροφές και Ανάπτυξη

*1.1 Δασικές Πυρκαγιές*

*1.2 Πλημμύρες*

*1.3 Σεισμοί*

2. Η Οργάνωση και Διοίκηση του συστήματος Πολιτικής Προστασίας

*2.1 Βασικό Θεσμικό Πλαίσιο*

*2.2 Εσωτερική Δομή*

*2.3 Πόροι*

*2.4 Επιχειρησιακός Σχεδιασμός*

*2.5 Υπηρεσιακές Μονάδες & Συντονιστικά Όργανα*

3. Από τον Επιχειρησιακό Σχεδιασμό στη Διαχείριση της Κρίσης: Κριτική Θεώρηση

*3.1 Χρησιμοποιούμενη ορολογία*

*3.2 Καταμερισμός Αρμοδιοτήτων*

*3.3 Τα συστήματα Διαχείρισης: Πληροφοριών & Επικοινωνιών - Πόρων*

*3.4 Τα ειδικευμένα στελέχη Πολιτικής Προστασίας*

*3.5 Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*

4. Η κρατική αξιοποίηση της Επιστημονικής Γνώσης & Έρευνας

5. Συμπεράσματα

### *Βιβλιογραφία*

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7<sup>ο</sup>: Η ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΕΘΕΛΟΝΤΙΚΟΥ ΚΙΝΗΜΑΤΟΣ**

1. Η συμμετοχή των Κοινοτήτων στον επιχειρησιακό σχεδιασμό ετοιμότητας και της απόκρισης

2. Εθελοντισμός: Μια γενική θεώρηση

3. Τα Κίνητρα των Εθελοντών

4. Η κρατική αξιοποίηση του Εθελοντισμού στη χώρα μας με δράση στην Πολιτική Προστασία

*4.1 Εθελοντισμός και Πολιτική Προστασία*

*4.2 Οι προβληματικές πτυχές στην αξιοποίηση του εθελοντικού κινήματος*

5. Συμπεράσματα

### *Βιβλιογραφία*

## **ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ Β ΤΕΥΧΟΣ**

### **A. ΠΡΟΔΙΑΓΡΑΦΕΣ ΤΟΠΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ**

1. Εισαγωγή
2. Ελάχιστες προδιαγραφές Τοπικού Σχεδίου Πολιτικής Προστασίας
  - 2.1 Μέτρα Επιχειρησιακής Ετοιμότητας Τοπικού Μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας
    - 2.1.1 *Πλήρης περιγραφή της περιοχής εντός των διοικητικών ορίων του Δήμου*
    - 2.1.2 *Διαχείριση και Οργάνωση Πόρων (Ανθρώπινου Δυναμικού & Υλικών Μέσων)*
      - 2.1.2.1 *Συντονιστική Λειτουργία, Καθήκοντα, Αρμοδιότητες και Ρόλοι*
      - 2.1.2.2 *Οργάνωση Ειδικών Ομάδων/Κλιμακίων υποστήριξης*
    - 2.1.3 *Προαγωγή του Εθελοντισμού*
    - 2.1.4 *Ενημέρωση/Εκπαίδευση Πολιτών*
    - 2.1.5 *Διαχείριση συστήματος Πληροφοριών - Επικοινωνιών*
    - 2.1.6 *Διοικητική Μέριμνα Πληγέντων (πολιτών & επιχειρησιακών δυνάμεων)*
    - 2.1.7 *Κυκλοφοριακό Δίκτυο Έκτακτης Ανάγκης*
    - 2.1.8 *Καθορισμός χώρων Εκτάκτων Αναγκών & Σχέδια Οργανωμένης Απομάκρυνσης των Πολιτών*
    - 2.1.9 *Αυτοψίες – Ταχύς Οπτικός Έλεγχος/ΤΟΕ*
    - 2.1.10 *Διασφάλιση λειτουργίας κρίσιμων υποδομών του ΟΤΑ*
    - 2.1.11 *Ανάδραση*
  - 2.2 Μέτρα Μετριασμού των Φυσικών Κινδύνων
    - 2.2.1 *Αξιολόγηση της Διακινδύνευσης των φυσικών κινδύνων*
    - 2.2.2 *Δασικές Πυρκαγιές*
      - 2.2.2.1 *Προληπτικές Δράσεις Πυροπροστασίας*
      - 2.2.2.2 *Επιτήρηση Δασικών Εκτάσεων/Καταστολή Πυρκαγιών*

### **ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ**

#### ***I. Θεσμικό πλαίσιο Πολιτικής Προστασίας***

- Ια. Πίνακας νομοθεσίας-νομολογίας*
- Ιβ. Κατανομή αρμοδιοτήτων: Δασικές Πυρκαγιές*
- Ιγ. Επιτάξεις*
- Ιδ. Οδικό Δίκτυο - Συντήρηση*

#### ***II. Ειδικές Ομάδες Άμεσης Επέμβασης***

***III Ρόλοι & Αρμοδιότητες Υπηρεσιών Δήμου ανά Μέτρο***

***IV Ρόλοι & Αρμοδιότητες λοιπών Οργανισμών ανά Μέτρο***

***V. Χρήσιμα Συνοδευτικά Έγγραφα***

να.Οδηγίες: Αποχιονισμός οδικού δικτύου

νβ. Αίτηση Εθελοντή

νγ Έκθεση ελέγχου χώρου εναπόθεσης απορριμμάτων

νδ: Υποδειγματικοί χάρτες

νε: Παράγοντες ευαλότητας

**B. ADMS – ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ**

Εισαγωγή

- I. Αρχιτεκτονική Σχεδίαση – Δ.Ο.Σ.
- II. Οδηγίες χρήσης ADMS
- III. Προβλήματα στην εκπόνηση του ADMS
- IV. Ενδεικτικός Κώδικας
- V. Πηγές Δεδομένων - Βιβλιογραφία

## **Ειδικό Λεξιλόγιο (Glossary)**

<b>Disaster Management</b>	<b>Διαχείριση Καταστροφής</b>
Benchmarks	Σημεία Αναφοράς
Benefit analysis	Αναλύσεις κόστους – ωφέλειας
Capacity	Ικανότητα
Catastrophe	Όλεθρος
Civil Defense	Πολιτική Άμυνα
Civil Protection	Πολιτική Προστασία
Construcive destruction	Εποικοδομητική καταστροφή
Consequences Analysis	Ανάλυση των Συνεπειών
Correlation matrix	Μήτρες συσχετισμού
Crisis Management	Διαχείριση Κρίσης
Damage	Ζημία
Danger	Επικίνδυνο
Disaster	Καταστροφή
Effectiveness	Αποτελεσματικότητα
Efficiency	Αποδοτικότητα
Emergency maps	Χάρτες έκτακτης ανάγκης
Exposure	Έκθεση
Frequency	Συχνότητα
Guidelines	Κατευθυντήριες Οδηγίες
Harm	Βλάβη
Hazard	Κίνδυνος
Hazard Analysis	Ανάλυση κινδύνου
Hazard Identification	Αναγνώριση του Κινδύνου
Impacts	Επιπτώσεις
Liikelihood	Πιθανότητα (ποιοτικών εκτιμήσεων)
Long Term Recovery	Μακρά Αποκατάσταση
Loss	Απώλεια
Manuals of best practice	Εγχειρίδια Βέλτιστων Πρακτικών
Possibility	Ενδεχόμενη πιθανότητα
Preparedness	Ετοιμότητα
Prevention	Πρόληψη
Probability	Πιθανότητα (ποσοτικών εκτιμήσεων)
Productivity	Παραγωγικότητα
Recommendations	Συστάσεις /Υποδείξεις
Reconstruction	Ανοικοδόμηση
Recovery	Αποκατάσταση



Rehabilitation	Ανασυγκρότηση
Relief	Αρωγή
Resilience	Προσαρμοστικότητα/Ελαστικότητα
Resistance	Αντίσταση/Ανθεκτικότητα
Response	Απόκριση/Επέμβαση/Καταστολή
Restore	Επαναφορά
Short Term Recovery	Βραχεία Αποκατάσταση/Ανάκαμψη
Standard	Πρότυπο
Susceptibility	Επιδεκτικότητα
Vulnerability	Ευαλότητα/Τρωτότητα

### **Risk Assessment**

Risk Acceptance	Αξιολόγησης της Διακινδύνευσης
Risk Aversion	Αποδεκτή Διακινδύνευση
Risk Avoidance	Αποστροφή Διακινδύνευσης
Risk Evaluation	Αποτίμηση Διακινδύνευσης
Risk Management	Διαχείριση Διακινδύνευσης
Risk Reduction/Mitigation	Μείωση/Μετριασμό της Διακινδύνευσης
Risk Retention	Διατήρηση Διακινδύνευσης
Risk Prostrate	Αναβολή Διακινδύνευσης
Risk Sharing	Επιμερισμός Διακινδύνευσης
Risk Transfer	Μεταφορά της Διακινδύνευσης
Risk Treatment	Μεταχείριση της Διακινδύνευσης
Severity scales	Βαθμολογημένες κλίμακες
Risk Tolerable	Ανεκτή διακινδύνευση
Zonation	Ζωνοποίηση

### **Risk Perception**

Affect heuristic	<b>Αντίληψη της Διακινδύνευσης</b> Ευριστική του συναισθήματος
Anchoring	Αγκίστρωση/Αγκύρωση
Bias Availability	Μεροληψία της Διαθεσιμότητας
Bounded rationality theory	Θεωρία του Περιορισμένου Ορθολογισμού
Expected utility theory	Θεωρία της αναμενόμενης χρησιμότητας
Expressed preference theory	Θεωρία της εκφραζόμενης προτίμησης
Prospect theory	Θεωρία της προοπτικής
Representativeness	Αντιπροσωπευτικότητα
Heuristic	Ευρετικό /Ευριστικό

## Συντομογραφίες

ACHR	American Convention on Human Rights	Αμερικανική Συνθήκη σχετικά με τα Ανθρώπινα Δικαιώματα
ADRC	Asian Disaster Reduction Center	Ασιατικό Κέντρο Μείωσης Καταστροφής
AGSO	Australian Geological Survey Organization	Αυστραλιανός Οργανισμός Γεωλογικής Επισκόπησης
BSI	British Standards Institution	Βρετανικό Ινστιτούτο Προτύπων
CRED	Centre for Research on the Epidemiology of Disasters	Κέντρο Έρευνας για την Επιδημιολογία των Καταστροφών
CSA	Canadian Standards Association	Καναδική Εταιρία Προτύπων
DHA	Department of Humanitarian Affairs	Τμήμα Ανθρωπιστικών Υποθέσεων του ΟΗΕ
ECDL	European Commission for Democracy through Law	Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Δημοκρατία μέσω Δικαίου
ECHR	The European Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου /ΕΣΔΑ
ECHO	European Commission Humanitarian Office	Γραφείο Ανθρωπιστικής Βοήθειας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής
EM-DAT	Emergency Disaster Database	Διεθνής βάση δεδομένων καταστροφών
EUSF	European Union Solidarity Fund	Ταμείο Αλληλεγγύης της Ευρωπαϊκής Ένωσης/ΤΑΕΕ
FEMA	Federal Emergency Management Agency	Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Εκτάκτων Αναγκών των ΗΠΑ
GLIDE	GLobal unique disaster IDentifier number	Παγκόσμια Τράπεζα δεδομένων Καταστροφών του ADRC
ICCPR	The International Covenant on Civil and Political Rights	Διεθνής Συνθήκη για το Αστικά και Πολιτικά δικαιώματα
ICRC	International Cross and Red Crescent Movement	Διεθνές Κίνημα Ερυθρού Σταυρού και Ερυθράς Ημισελήνου
ICS	Incident Command System	Σύστημα Ελέγχου Συμβάντων
IDNDR	International Decade for Natural Disaster Reduction	Παγκόσμια δεκαετία περιορισμού των φυσικών καταστροφών
IFRC	International Federal Red Cross	Διεθνής Ομοσπονδία Ερυθρού Σταυρού
NFPA	National Fire Protection Association	Εθνικός Οργανισμός Πυροπροστασίας των ΗΠΑ
NHRAIC	Natural Hazards Research and Applications Information Centre	Κέντρο Έρευνας και Εφαρμογών για τους Φυσικούς Κινδύνους
NIMS	National Incident Management System	Εθνικό Σύστημα Διαχείρισης Συμβάντων
OECD	Organisation for Economic Co-	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας

	operation and Development	και Ανάπτυξης/ΟΟΣΑ
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights	Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα
RFF	Resources for the Future	Ανεξάρτητο Ινστιτούτο για τη μελέτη του περιβάλλοντος και πηγών ενέργειας
UN HRC	UN Human Rights Committee	Επιτροπή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων της ΕΕ
UN-DP	United Nations Development Programme	Πρόγραμμα Ηνωμένων Εθνών για την Ανάπτυξη
UN-DRO	United Nations Disaster Reduction Organization	Οργανισμός που συντονίζει τις δραστηριότητες του ΟΗΕ στην προσπάθεια μείωσης των φυσικών κινδύνων (τώρα DHA-Geneva)
UN-ISDR	United Nations International Strategy for Disaster Reduction	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών για τη Στρατηγική μείωση των Καταστροφών
UN-OCHA	United Nations Office for the Co-ordination fo Humanitarian Affairs	Γραφείο των Ηνωμένων Εθνών για το Συντονισμό των Ανθρωπιστικών Υποθέσεων
UN-OERC	United Nations office of the Emergency Relief Coordinator	Οργανισμός που συστήθηκε αντικαθιστώντας τον UNDRO
USAID/OFDA	Office of U.S Foreign Disaster Assistance/OFDA	Γραφείο Εξωτερικής Βοήθειας των ΗΠΑ για τις Καταστροφές
WHO	World Health Organization	Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας



## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1°**

### **ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΦΥΣΙΚΩΝ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΩΝ:**

#### **Επισκόπηση Βιβλιογραφίας - Βασικές Έννοιες & Κατευθύνσεις**

#### **1. Εισαγωγή**

#### **2. Γενεσιουργά Αίτια των Φυσικών Καταστροφών: Σύντομη Ανασκόπηση**

#### **3. Βασικές Έννοιες και Ορισμοί**

*3.1 Κίνδυνος – Διακινδύνευση – Επιδεκτικότητα*

*3.2 Έκθεση – Ευαλότητα*

*3.3 Προσαρμοστικότητα – Ανθεκτικότητα*

*3.3.1 Εποικοδομητική Καταστροφή*

*3.4 Όλεθρος*

#### **4. Η Διαχείριση των Φυσικών Καταστροφών ως ένα διακριτό πεδίο επιστημονικής μελέτης**

#### **5. Συμπεράσματα**

*Βιβλιογραφία*



## Περίληψη

*Στο κεφάλαιο αυτό μελετάται το σχετικό με τη διαχείριση των φυσικών καταστροφών εννοιολογικό πλαίσιο με βάση το οποίο καθορίζονται και οι καθοδηγητικές κατευθύνσεις της παρούσας εργασίας (γενεσιουργά αίτια, κίνδυνος, διακινδύνευση, επιδεκτικότητα, έκθεση, ευαλωτότητα, προσαρμοστικότητα, ανθεκτικότητα, λειτουργικό και θεσμικό πλαίσιο κτλ).*

### 1. Εισαγωγή

Οι φυσικές καταστροφές είναι τόσο παλιές όσο και ο κόσμος. Από τον κατακλυσμό του Νώε, την καταστροφή της Ατλαντίδας ή την έκρηξη του ηφαιστείου στην Πομπηία, οι καταστροφές χρονολογούνται από τις εποχές που ο άνθρωπος προσπαθούσε κυρίως να προσαρμοστεί στο φυσικό περιβάλλον και όχι να δαμάσει τις δυνάμεις της φύσης και συνεχίζονται σε όλη την ιστορία της ανθρωπότητας που είναι γεμάτη από ιδιαίτερα καταστρεπτικά γεγονότα, μερικά από τα οποία «αφάνισαν» και ολόκληρους πολιτισμούς.

Στην εποχή μας οι φυσικές καταστροφές αναδεικνύονται σε σύγχρονη μάστιγα και τροχοπέδη για την ανάπτυξη. Οι επιπτώσεις τους είναι τεράστιες<sup>1</sup> και παρουσιάζονται σ' όλο και μεγαλύτερες χωρικές κλίμακες, πρωτόγνωρες μέχρι τώρα και επηρεασμό ευρύτερων χωρικών συστημάτων.<sup>2</sup> (Εικόνες 1,2,3) Οι ερευνητές από το Αμερικανικό Ινστιτούτο Έρευνας

---

1. Σύμφωνα με Tierney (1992) μπορούμε να διακρίνουμε τρία επίπεδα επιπτώσεων:

- Το πρωτογενές: απώλειες και βλάβες στην υγεία (θάνατοι, τραυματισμοί πρόκληση επιδημιών, ψυχολογικές διαταραχές), βλάβες στην ατομική και δημόσια ιδιοκτησία (κατασκευές, κτίρια, ιστορικά μνημεία, ναοί).
- Το δευτερογενές: βλάβες και καταστροφές στις γραμμές ζωής (life line disruption), κοινωφελείς υπηρεσίες και δίκτυα υποδομών πρώτης ανάγκης όπως: δίκτυα ηλεκτρικού ρεύματος, ύδρευσης, τηλεπικοινωνιών, αποχέτευσης, οδικό και σιδηροδρομικό δίκτυο, λιμάνια κτλ.
- Το ανώτερο: μεταβολές στην οικονομική και πολιτική κατάσταση, μείωση φυσικών πόρων, ρύπανση, αποσταθεροποίηση της αγοράς και διατάραξη του κοινωνικού ιστού, διακοπή λειτουργίας σχολείων, καταστημάτων και ιδιωτικών επιχειρήσεων, μακροχρόνια ανεργία, μείωση ευκαιριών απασχόλησης, δημιουργία αστέγων και νέες συνθήκες διαβίωσης (πχ προσωρινή στέγαση μέρους του πληθυσμού), μείωση αξίας ακινήτων και αύξηση ενοικίων, διακοπή πολιτιστικών, εκπαιδευτικών και άλλων δραστηριοτήτων κτλ.

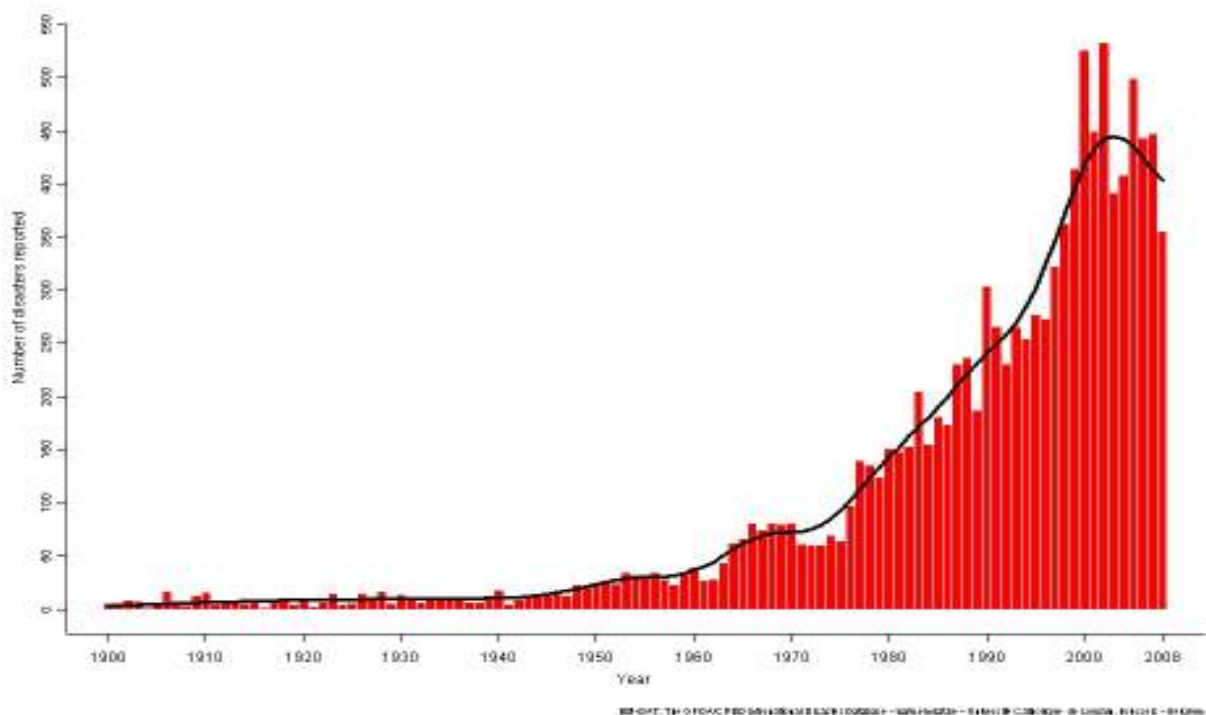
Το θέμα του αριθμού των επιπέδων και τα είδη των βλαβών ή επιπτώσεων που κατατάσσονται σε κάθε επίπεδο εμπεριέχουν και ένα στοιχείο υποκειμενικότητας εκ μέρους των αναλυτών (πχ γιατί όχι η ανεργία—βραχυχρόνια και μακροχρόνια— να μην καταταχθεί στις δευτερογενείς επιπτώσεις).

2. Μια μεγάλης έκτασης φυσική καταστροφή δύναται να επηρεάσει τα φυσικά συστήματα ακόμη και των γειτονικών χωρών. Για παράδειγμα, οι εκτεταμένες δασικές πυρκαγιές εκτός των γνωστών καταστροφικών επιπτώσεων μπορούν να επηρεάσουν και το κλίμα μιας περιοχής λόγω της αλλαγής της ανακλαστικότητας της γήινης επιφάνειας που συνεπάγεται την αύξηση της θερμοκρασίας στην ατμόσφαιρα που ουσιαστικά εμποδίζει τη

σε θέματα Περιβάλλοντος (World Watch Institute) αναφέρουν ότι για πρώτη φορά στην ιστορία, περισσότεροι άνθρωποι χάνονται από φυσικές καταστροφές, παρά από πολέμους και επιδημίες.

Η θωράκιση των κοινοτήτων από τις φυσικές καταστροφές αποτελούν πλέον ένα σημαντικό θέμα και των διεθνών οργανισμών σε μια προσπάθεια δημιουργίας ενός «ασφαλέστερου» κόσμου. Με δεδομένη την αυξανόμενη ανησυχία για τις φυσικές καταστροφές η Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ ανακήρυξε τη δεκαετία 1990-99 ως «Παγκόσμια Δεκαετία Περιορισμού των Φυσικών Καταστροφών» (International Decade for Natural Disaster Reduction/IDNDR) και κάθε χώρα έχει την κυρίαρχη και αρχική ευθύνη να προστατεύει τους ανθρώπους, τις υποδομές της και τους εθνικούς, κοινωνικούς και οικονομικούς πόρους της από τον αντίκτυπο των καταστροφών.<sup>3</sup>

Οι πληροφορίες που παρέχουν οι παγκόσμιες βάσεις δεδομένων δίνουν μια σαφή και αποκαλυπτική εικόνα για την διαχρονική και χωρική εξέλιξη (ως προς την ένταση, μέγεθος και επιπτώσεις) των καταστροφών.



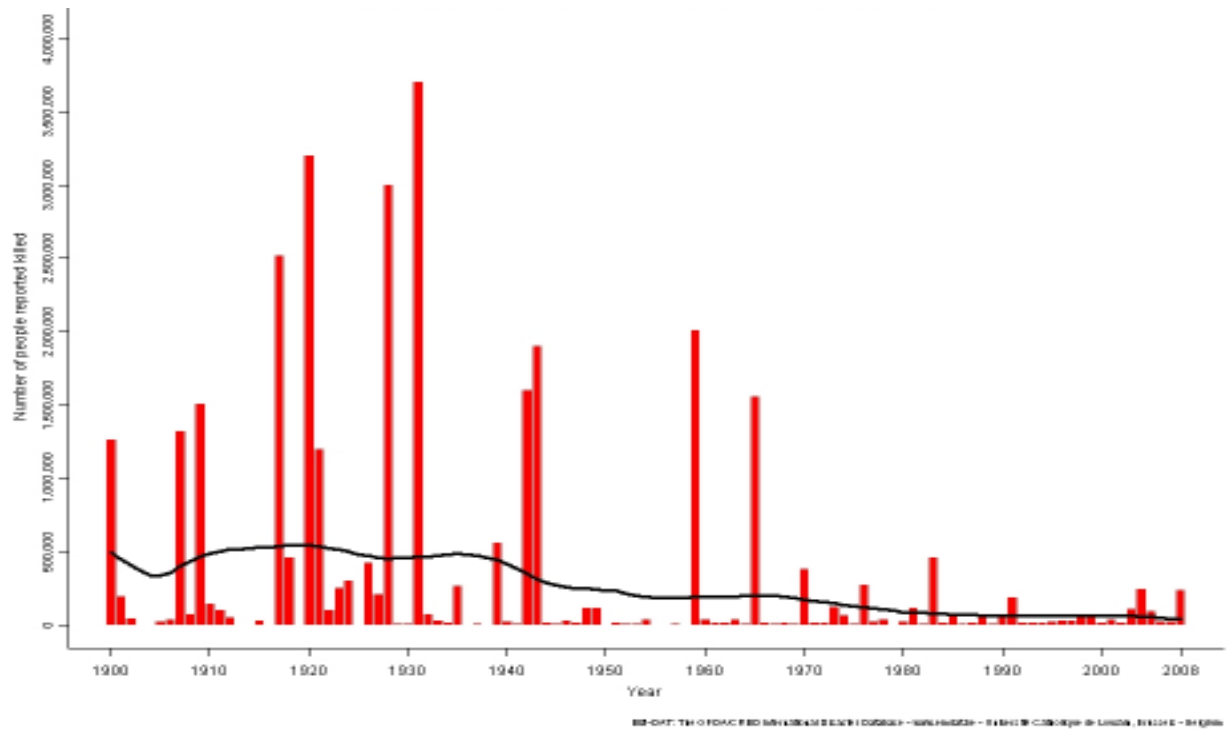
Εικόνα 1: Αναφορές φυσικών καταστροφών 1900-2008 (πηγή EM-DAT)

---

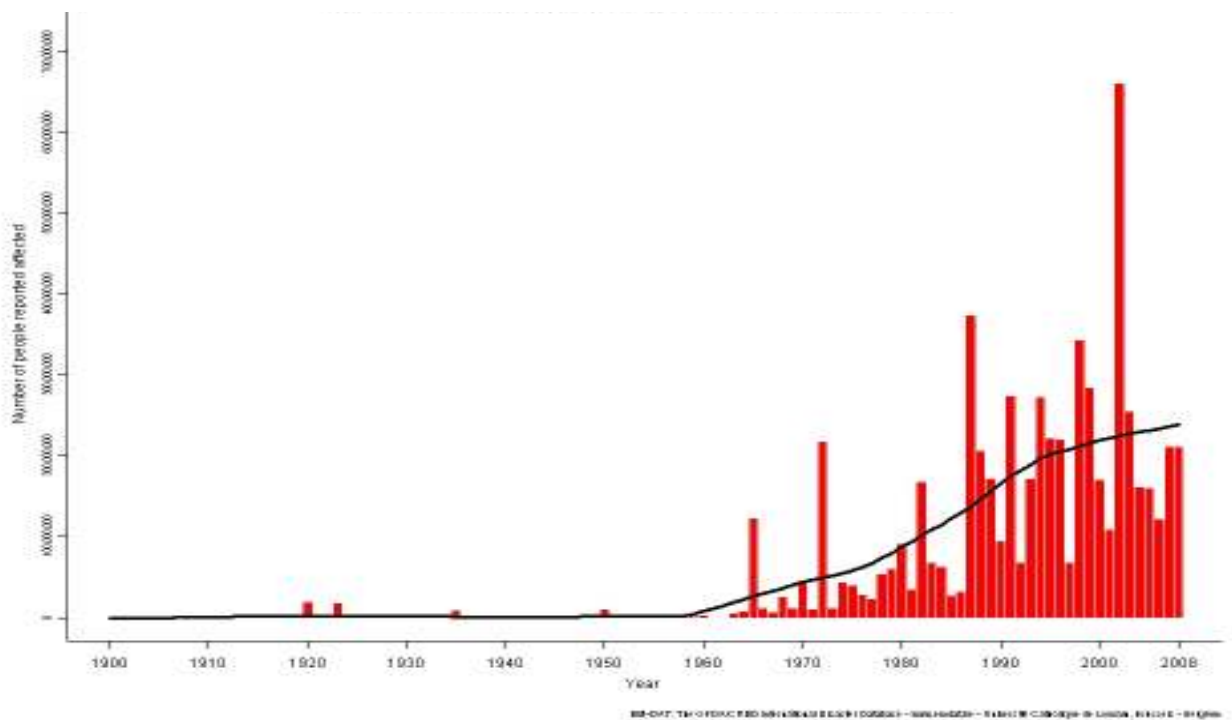
δημιουργία βροχών. Ένας ισχυρός σεισμός είναι δυνατόν να επηρεάσει την τεκτονική δραστηριότητα ακόμη και σε παγκόσμιο επίπεδο.

3. Βλέπε παγκόσμια διάσκεψη για τη Μείωση της Φυσικής Καταστροφής Yokohama, 1994 (αριθ 44/236 απόφαση). (UNISDR, 2002:17)





Εικόνα 2: Αριθμός ατόμων που σκοτώθηκαν από τις φυσικές καταστροφές το χρονικό διάστημα 1900-2008 (πηγή EM-Dat)



Εικόνα 3: Αριθμός ατόμων που επλήγησαν από τις φυσικές καταστροφές το χρονικό διάστημα 1900-2008 (πηγή EM-Dat)

## ΠΑΡΑΘΕΜΑ 1: Οι πιο γνωστές βάσεις δεδομένων των φυσικών καταστροφών

**Emergency Disaster Database/EM-DAT** ([www.em-dat.be](http://www.em-dat.be)): Το 1988, το γραφείο της Εξωτερικής Βοήθειας των ΗΠΑ για τις Καταστροφές (Office of U.S Foreign Disaster Assistance/OFDA) της Ομοσπονδιακής Κρατικής Υπηρεσίας USAID, χρηματοδότησε της δημιουργία του Κέντρου Έρευνας για την Επιδημιολογία των Καταστροφών (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters /CRED) το οποίο διατηρεί την EM-DAT, μια παγκόσμια βάση δεδομένων για τις καταστροφές. Περιέχει ένα βασικό πυρήνα δεδομένων σχετικά με την εμφάνιση και τις επιπτώσεις για περισσότερες από 17.000 καταστροφές ανά τον κόσμο, από το 1900 έως σήμερα. Για να εισαχθεί μια καταστροφή στη βάση δεδομένων πρέπει να ισχύει τουλάχιστον ένα από τα ακόλουθα κριτήρια ή προϋποθέσεις:

- 10 ή περισσότερα άτομα που αναφέρθηκαν ότι σκοτώθηκαν (ή τεκμαίρεται ότι απεβίωσαν)
- 100 ή περισσότερα άτομα που αναφέρθηκαν ότι επηρεάζονται (δηλαδή, που απαιτούν βασική βοήθεια επιβίωσης, όπως τρόφιμα, νερό, στέγη, αποχέτευση και άμεση ιατρική βοήθεια)
- Κήρυξη κατάστασης έκτακτης ανάγκης
- Έκκληση για διεθνή βοήθεια

Στην EM-DAT, τα δεδομένα θεωρούνται σε επίπεδο χώρας για δύο λόγους: Πρώτον, γιατί σε αυτό το επίπεδο αναφέρονται συνήθως και δεύτερον γιατί επιτρέπει την καλύτερη συγκέντρωση και κατανομή δεδομένων για αναλύσεις και στατιστική επεξεργασία. Τα εγγεγραμμένα ποσά των επιπτώσεων αντιστοιχούν στην αξία των άμεσων ζημιών κατά τη στιγμή της εκδήλωσης και συνήθως μόνο για τις άμεσες ζημιές, οι οποίες εκφράζονται σε δολάρια ΗΠΑ (τρέχουσα αξία). Τα δεδομένα της βάσης δεδομένων συλλέγονται από διάφορες πηγές, συμπεριλαμβανομένων των Ηνωμένων Εθνών, μη-Κυβερνητικές Οργανώσεις, ασφαλιστικές εταιρίες, ερευνητικά ιδρύματα και πρακτορεία τύπου. (Rodriguez et al., 2009; Guha-Sapir & Below, 2002)

**Munich Reinsurance Company (NatCat)** ([mrnathan.munichre.com](http://mrnathan.munichre.com)): Μια βάση δεδομένων από το Μόναχο με πρωτοβουλία του ιδιωτικού τομέα και με βασική προτεραιότητα στη διανομή των συλλεχθέντων στοιχείων στον ασφαλιστικό κλάδο. Συλλέγει πληροφορίες σχετικά με τις φυσικές καταστροφές και καλύπτει την περίοδο από το 79 μ.χ. έως σήμερα (αν και μόνο σημαντικά γεγονότα καταγράφονται πριν από το 1980). Υπάρχουν πάνω από 20.000 εγγραφές με περίπου 800 νέες εγγραφές ετησίως. Συγκεκριμένη μεθοδολογία και κριτήρια ένταξης δεν αναφέρονται. Τα στοιχεία της βάσης δεδομένων είναι εν μέρει προσιτά και στο κοινό (οι πληροφορίες που διατίθενται περιλαμβάνουν μια σύντομη έκθεση ανά χώρα, χρονική περίοδο ή τύπο φυσικού γεγονότος).

**H Swiss Reinsurance Company** διατηρεί τη βάση δεδομένων **Sigma**, ([www.swissre.com](http://www.swissre.com)) καταγράφοντας φυσικές και ανθρωπογενείς καταστροφές (εκτός της ξηρασίας) από το 1970 έως σήμερα. Υπάρχουν περίπου 7000 καταχωρήσεις με 300 νέες εγγραφές ετησίως. Τα ελάχιστα κριτήρια ένταξης που απαιτούνται προκειμένου ένα συμβάν να εισαχθεί στη βάση είναι, 20 θάνατοι ή/και 50 τραυματίες ή/και 2000 άστεγοι ή/και συγκεκριμένες οικονομικές απώλειες. Η

βάση δεδομένων δεν είναι προσβάσιμη στο κοινό αλλά η SIGMA παρέχει ετήσιες αναφορές με αναλυτικό κατάλογο όλων των καταστροφών.

**Global unique disaster IDentifier number (GLIDE)** ([www.glidenumbers.net](http://www.glidenumbers.net)): Είναι ένα έργο που ξεκίνησε και συντηρείται από το Ασιατικό Κέντρο Μείωσης Καταστροφών (Asian Disaster Reduction Center /ADRC) με την υποστήριξη και άλλων διεθνών οργανισμών (ISDR, CRED, UNDP, IFRC, World Bank, OFDA/USAID, OCHA/ReliefWeb). Τα δεδομένα που συλλέγονται είναι ημερομηνίες, διάρκεια εκδήλωσης συμβάντων, τοποθεσία, πηγή πληροφόρησης που χρησιμοποιείται καθώς και ανθρώπινες απώλειες και οικονομικές επιπτώσεις.

Εκτός από τις ανωτέρω που ανήκουν στις μεγαλύτερες βάσεις δεδομένων υφίστανται και άλλες μικρότερες βάσεις σε εθνικό επίπεδο ή ανεξάρτητες όπως:

- Η **Αυστραλιανή** βάση καταστροφών που τηρείται από την Emergency Management Australia/EMA ([www.ema.gov.au/ema/emaDisasters.nsf](http://www.ema.gov.au/ema/emaDisasters.nsf)),
- Η **Καναδική** (Canadian Disaster Database/CDD), ([www.psepc-sppcc.gc.ca/res/em/cdd/search-en.asp](http://www.psepc-sppcc.gc.ca/res/em/cdd/search-en.asp)),
- Των **ΗΠΑ**, η Spatial Hazard Event and Losses Database for the United States/SHELDUS, ([www.sheldus.org](http://www.sheldus.org)) και United States Storm and Hazard Database, ([www.gesource.ac.uk/hazards/usastorms.html](http://www.gesource.ac.uk/hazards/usastorms.html)),
- Η **Disaster Database Project**, μια ανεξάρτητη βάση δεδομένων που δημιουργήθηκε και συντηρείται από τον Dr.Walter Green στο Πανεπιστήμιο του Richmond. (<http://learning.richmond.edu/disaster/index.cfm>) κτλ.

*Παρατήρηση: Οι μέθοδοι συλλογής των δεδομένων που χρησιμοποιούνται στις βάσεις δεδομένων συνήθως παρουσιάζουν σοβαρές αδυναμίες. Είναι αρκετά δύσκολο να προσδιοριστεί ακριβώς ο αριθμός των θυμάτων που προκαλούνται ένα φαινόμενο μεγάλης έντασης. Συνήθως σε τέτοια συμβάντα υπάρχουν αγνοούμενοι ή μπορεί να υπάρξουν νεκροί από επιδημίες που μπορεί να επακολουθήσουν. Επιπροσθέτως, υπάρχει περίπτωση δυο φυσικά φαινόμενα να συμβαίνουν την ίδια στιγμή ή το ένα να είναι επακόλουθο του άλλου. Στην περίπτωση αυτή η καταγραφή των θυμάτων ανά φυσικό φαινόμενο είναι μια επίπονη διαδικασία, η οποία ενέχει τον κίνδυνο του λάθους. Δυσκολία επίσης καταγράφεται στην μέτρηση των επιπτώσεων καταστροφών όπως η ξηρασία που οι επιπτώσεις τους δεν είναι άμεσες αλλά χρόνιες. (Λέκκας, 2000:47; Smith, 2004:30; Rodriguez et al., 2009)*

## 2. Γενεσιουργά Αίτια των Φυσικών Καταστροφών: Σύντομη ανασκόπηση

Η θεώρηση μας σχετικά με τα γενεσιουργά αίτια και την προέλευση των φυσικών καταστροφών έχει διανύσει στο διάβα του χρόνου τρεις - μη διακριτές - τάσεις:

### Αποτέλεσμα υπερφυσικών δυνάμεων

Πρώτιστα ως καταστροφή θεωρήθηκε το αποτέλεσμα αστρολογικών ή υπερφυσικών δυνάμεων. Άλλωστε, και η λέξη καταστροφή (disaster) προέρχεται από τις λατινικές dis και astro, και υποδηλώνει τις αρνητικές συνέπειες που προκαλούνται από ένα αστέρι ή πλανήτη. Σύντομα η λέξη καταστροφή άρχισε να αναφέρεται σε φυσικές αναταραχές όπως σεισμοί, πλημμύρες ή άλλα φαινόμενα της φύσης. Μια μάλλον μοιρολατρική αντίληψη για τις καταστροφές επικράτησε στο μεγαλύτερο μέρος του ιστορικού χρόνου, μέχρι και πριν από δύο αιώνες. Σε μύθους που συνοδεύουν την παράδοση ή στη μήνη του Θεού για τις ανθρώπινες αμαρτίες σύμφωνα με τις θρησκευτικές πεποιθήσεις των λαών,<sup>4</sup> αποδίδονται τα καταστροφικά φαινόμενα της φύσης (Εικόνα 4). Εξάλλου και τυπικά οι φυσικές καταστροφές ονομάστηκαν στο νομικό σύστημα πολλών χωρών (μεταξύ των οποίων και η χώρα μας) με εύγλωπτες προσωνυμίες όπως «πράξεις Θεού» ή «Θεομηνίες». (Clark, 1980; Quarantelli, 1989, 2000; Smith, 2004:11; Κυνηγοπούλου, 2007)



Εικόνα 4: Ένα γιγάντιο γατόπαρο σύμφωνα με την Ιαπωνική μυθολογία, ο «Εγκέλαδος» σύμφωνα με την Ελληνική μυθολογία, ευθύνονται για τους σεισμούς.

---

4. Σύμφωνα με τον Άγιο Νεόφυτο τον Έγκλειστο η αιτία των σεισμών βρίσκεται στους πολυθεϊστές, στους άπιστους και εν γένει στους αμαρτωλούς. Οι άνθρωποι που ανήκουν σε αυτές τις κατηγορίες ζουν και ενεργούν κατά τρόπο που δείχνει αχαριστία έναντι του αληθινού Θεού. Είναι αγνώμονες απέναντι στο Θεό που μεριμνά και φροντίζει όλη την κτίση, δεν πιστεύουν σ' Αυτόν, θεοποιούν την κτίση, δεν αναγνωρίζουν ότι ο ένας και μόνος τριαδικός Θεός έκτισε τον κόσμο και σείει ως «χλαμύδα μικρά» τη γη, την οποία και πάλι στερεώνει στην ασφάλειά της. (Κυνηγοπούλου, 2007:115)

Αποτέλεσμα φυσικών διεργασιών: Με την ανάπτυξη του secularism<sup>5</sup> επήλθε μια μετατόπιση της αντίληψή μας σχετικά με φυσικά φαινόμενα, από «πράξεις Θεού» σε «πράξεις της φύσης» η οποία οδήγησε στη μελέτη της φύσης και των φυσικών φαινομένων και τη διατύπωση διάφορων θεωριών.<sup>6</sup> Έτσι η γένεση των σεισμών αποδόθηκε στην μετακίνηση των τεκτονικών πλακών, ως φυσικό φαινόμενο και όχι ως θέλημα Θεού. (Quarantelli, 1995, 1989, 2000; Weichselgartner, 2001)

#### Αποτέλεσμα του ανθρώπινου πολιτισμού και της ανάπτυξης

Η αλματώδη αύξηση των φυσικών καταστροφών και η αδυναμία των φυσικών επιστημών να τις αντιμετωπίσουν, έφερε πολύ γρήγορα μια ακόμη πιο δραστική μετατόπιση στην αντίληψή μας σχετικά με την προέλευση και την εξέλιξή τους.

Τα φυσικά φαινόμενα, ακραία ή μη, εμφανίζονται ως τμήμα στη διαδικασία της ανάπτυξης (Pelling, 2003:7) και η φύση έχει τους δικούς της μηχανισμούς αναγέννησης.<sup>7</sup> Κατ' ουσίαν το περιβάλλον ούτε ήπιο ή φιλικό μπορεί να είναι, αλλά ούτε αφιλόξενο ή εχθρικό. Ένα φυσικό φαινόμενο μπορεί να ορισθεί ως κίνδυνος μόνο σε σχέση με την οργάνωση των κοινοτήτων αφού σε κάθε περίπτωση οι επιπτώσεις αναφέρονται και μελετώνται κυρίως στο κοινωνικό σύστημα. Ο τόπος και η θέση όπου εντοπίζεται η

---

5. Ο όρος secularism αναφέρεται στις τάσεις αποκλεισμού των θρησκευτικών προτύπων, όπως ανεπτυχθήσαν αρχικά στη δυτική Ευρώπη με τη συνοδευτική συγκέντρωση γνώσεων, τη διαρκή έρευνα και εμπειρία καθώς και την εξέλιξη των φυσικών και θετικών επιστημών.

6. Για παράδειγμα, οι Ίωνες φιλόσοφοι τον 5<sup>ο</sup> αι πχ ήταν οι πρώτοι που ασχολήθηκαν με τα τη φυσική διαδικασία που προκαλεί τους σεισμούς. (Παπαζάχος & Παπαζάχου, 1989:37) Εντούτοις σε αυτό το μεταβατικό στάδιο της σκέψης που προστέθηκε η αιπιώδης συνάφεια δεν εγκαταλείφθηκαν οι θρησκευτικές πεποιθήσεις. (Quarantelli, 1989) Οι θρησκευτικές πεποιθήσεις σχετικά με την προέλευση των φυσικών καταστροφών είναι ακόμη και σήμερα βαθιά ριζωμένες στη συνείδηση των ανθρώπων και κυρίως σε αυτού του είδους τους κινδύνους που η επιστήμη δεν έχει ακόμη καταφέρει να αποκωδικοποιήσει ή να ελέγξει. Ο πρωτοπρεσβύτερος Θ. Ζήσης αναφέρει σχετικά με τους σεισμούς (και για τους οποίους καμία αναγνωρισμένη μέθοδος πρόγνωσης αυτών δεν υπάρχει σε διεθνές επίπεδο): «Οι σεισμοί σωριάζουν τεράστια οικοδομήματα και θάπτουν χιλιάδες ανθρώπους στα ερείπια. Μπροστά σε αυτό το φαινόμενο οι επιστήμονες στέκονται έντρομοι και ανήμποροι...». (Κυνηγοπούλου, 2007:124) Βλέπε ενδεικτικά και την «Ικετήριο και ευχαριστήριο» ακολουθία «εις ανάμνησιν γενομένων σεισμών εις τας Ιονίους Νήσους, Κεφαλληνίαν, Ζάκυνθον των εν έτοι 1953» η οποία συμπεριλαμβάνεται στα συναξάρια της εκκλησίας μας και ψάλλεται στις 11 Αυγούστου. (Ιερόθεος, 1999)

7. Ο σεισμολόγος κ. Παπαζάχος σε σχετικό με το θέμα άρθρο του, αναφέρει χαρακτηριστικά: «Οι σεισμοί αποτελούν μέρος της φυσικής διαδικασίας γένεσης και εξέλιξης της γης. Είναι η διαδικασία που δημιουργήσε τα βουνά και τα δάση, τις εύφορες πεδιάδες, τις όμορφες θάλασσες και τον ορυκτό πλούτο. Συνεπώς, οι σεισμοί είναι οι εκδηλώσεις της εξαιρετικής αλλά και σπάνιας για το σύμπαν τεκτονικής δραστηριότητας (ζωντάνιας) της γης που την κάνουν πολύ φιλόξενη για τον άνθρωπο. Τη διαδικασία αυτή όχι μόνο δεν μπορούμε αλλά ούτε μας ενδιαφέρει να την αλλάξουμε. Συνεπώς τόσο η γένεση των σεισμών όσο και η εμφάνιση του ανθρώπου στη γη έχουν την ίδια αιτία.»

ανθρώπινη παρουσία, τα συναφή ευεργετήματα και δραστηριότητες καθώς και η ανθρώπινη αντίληψη αποδίδουν σημασία σε ένα εύρος φυσικών γεγονότων κατατάσσοντας τα ως πόρους ή ως κινδύνους.<sup>8</sup> (Burton et al., 1993:32, 232)

Ο διαχωρισμός των γενεσιουργών αιτιών των καταστροφών (φυσικό φαινόμενο ή ανθρωπογενής παρέμβαση)<sup>9</sup> γίνεται ολοένα και πιο δυσδιάκριτος και η ρίζα του προβλήματος πλέον έγκειται στην ερμηνεία του πολιτισμού. Οι φυσικές καταστροφές σήμερα δύσκολα μπορούν να θεωρηθούν ως ενιαίο και ανεξάρτητο γεγονός αφού προκαλούνται μόνο στις περιπτώσεις που οι φυσικές διεργασίες αλληλεπιδρούν με την ανθρώπινη παρουσία και δραστηριότητες. Θεωρούνται ως το αποτέλεσμα της «σύγκρουσης» των σύνθετων φυσικών διεργασιών με τις ανθρωπογενείς παρεμβάσεις και δραστηριότητες, δηλαδή της αλληλο-συσχέτισης από την ανάπτυξη των δύο πολύπλοκων συστημάτων, του φυσικού και του ανθρώπινου.<sup>10</sup> (Burton et al., 1993; Alexander, 2000α; Berkes, 2003; Smith, 2004)

Οι Wisner et al., (2003:8) επισημαίνουν ότι, φτάνοντας να εξετάσουμε την ουσία μιας καταστροφής όσο και αν αυτή προκαλείται από φυσικά αίτια, η εξέλιξη και οι επιπτώσεις της δεν μπορεί παρά να εμπλέκουν τον ανθρώπινο παράγοντα. Το φυσικό και το ανθρώπινο είναι

---

8. Ο διπλός χαρακτήρας των φυσικών κινδύνων είναι και εμφανής. Το νερό του ποταμού που χρησιμοποιείται για την άρδευση φέρνει επίσης και τις πλημμύρες. (Clark, 1980)

9. Η κατάσταση των καταστροφών σε φυσικές και ανθρωπογενείς καταρχήν αφορά τα γενεσιουργά αίτια και όχι το μέγεθος και τις επιπτώσεις τους. Για παράδειγμα, η δασική πυρκαγιά που προκαλείται από κεραυνό θεωρείται ως φυσική καταστροφή, ενώ όταν προκαλείται από εμπρησμό θεωρείται ανθρωπογενής.

10. Σύμφωνα με τον καθηγητή του ΕΜΠ Δ. Ρόκο (1998) «**“Ανάπτυξη”** είναι μία καινούργια ισορροπία συστημάτων και σχέσεων παραγωγής, απασχόλησης, κατανάλωσης και χρήσεων γης, η οποία θεωρείται “καλύτερη” από την προηγούμενη, “αποδοτικότερη” και “πλέον συμφέρουσα” για τις δυνάμεις που βρίσκονται στην εξουσία και την μέση κοινωνική συνείδηση, στην κάθε φορά δυναμική τους ισορροπία, στο συγκεκριμένο χώρο και χρόνο και στο συγκεκριμένο ευρύτερο πολιτικό, κοινωνικό, πολιτισμικό και φυσικό τους περιβάλλον, τοπικό, εθνικό, υπερεθνικό ή/και πλανητικό.

Η “ανάπτυξη” λοιπόν και η “φύση”, ο χαρακτήρας, το περιεχόμενο, η ποιότητα, οι διαδικασίες και οι αξίες της, βρίσκονται πάντα σε μαχητική συνύπαρξη με το φυσικό και το πολιτισμικό περιβάλλον αλλά και με τις κυρίαρχες αξίες της συγκεκριμένης κάθε φορά στο χώρο και το χρόνο, κοινωνικής οργάνωσης, όπως αυτές επικαθορίζονται όμως πάντα, αμέσως ή εμμέσως, από την συνεχώς επιτεινόμενη παγκοσμιοποίηση της οικονομίας και της αγοράς και την αντίστοιχη ομογενοποίηση σε πλανητικό επίπεδο της πολιτικής, του πολιτισμού και των κυρίαρχων προτύπων ανθρωπίνων αντιλήψεων, στάσεων και συμπεριφορών.»

Επομένως, η τρέχουσα κατάσταση του κόσμου είναι άμεσα υπεύθυνη για την αύξηση των φυσικών καταστροφών. Η ανθρώπινη δραστηριότητα υπονομεύει τις ίδιες τις προοπτικές της ανθρώπινης ζωής καθώς οικονομική ανάπτυξη και τεχνολογική πρόοδος, πολλές φορές κάθε άλλο παρά συνάδουν στην εξασφάλιση της ασφάλειας. Το φυσικό περιβάλλον έχει γεμίσει από ανθρώπους και καθώς ο πληθυσμός αυξάνεται και αναπτύσσεται, πιέσεις όπως η αστικοποίηση, οι επεκτάσεις των ανθρωπίνων οικισμών και η ευρύτερη χρήση και η εξάρτηση από την τεχνολογία, είναι που έχουν οδηγήσει σε αύξηση των καταστροφών. (Ritchie, 2003; Burton et al., 1968)

τόσο αλληλένδετα μεταξύ τους έτσι ώστε όλες σχεδόν οι περιπτώσεις των καταστροφών να μη δύνανται να κατανοηθούν ως φυσικές με κάποιο άμεσο τρόπο. Οι φυσικές καταστροφές πυροδοτούνται από φυσικά αίτια αλλά γεννιούνται από την αδυναμία των κοινωνικών συστημάτων. Για παράδειγμα τόσο ο σεισμικός κίνδυνος όσο και ο κίνδυνος των ηφαιστειακών εκρήξεων αποτελούν δύο δυναμικά φυσικά φαινόμενα τα οποία αναδύονται ανεξάρτητα από την ανθρώπινη δραστηριότητα και παρέμβαση στο φυσικό περιβάλλον. Μολονότι όμως το ανθρωπογενές στοιχείο είναι αμελητέο ως προς το έναυσμα τέτοιων εμφανίσεων, δυνητικά καθίσταται καθοριστικός παράγοντας όσον αφορά την έκβασή τους.

Η περιβαλλοντική υποβάθμιση προέρχεται μεν από τους φυσικούς κινδύνους (πχ ένας τυφώνας μπορεί να ξεριζώσει δέντρα), αλλά η μεγαλύτερη απειλή έρχεται από τις δραστηριότητες του ανθρώπου ο οποίος μπορεί να ξεριζώσει μόνος του τα δέντρα μιας περιοχής για λόγους αγροτικής εκμετάλλευσης. Όπως και ο Βολταίρος είχε πει, από το 1755 για τον καταστροφικό σεισμό της Λισσαβόνας, τα θύματα και οι οικονομικές απώλειες δεν θα έπρεπε να αποδοθούν σε θεομηνίες, αλλά ήταν το αποτέλεσμα της χωρίς προσοχής οικοδόμησης σε σεισμική ζώνη.(Quarantelli, 1994, 2000)

Ο Quarantelli (1989) αναφέρει: *«Η διάκριση μεταξύ των λεγόμενων πράξεων του Θεού (ή της φύσης) και των πράξεων του ανθρώπου, αποτελεί έναν άχρηστο και ψευδή ισχυρισμό».* ... *«Η φυσική καταστροφή όταν συμβεί αποτελεί ένα κοινωνικό γεγονός και όχι ένα φυσικό»* (Quarantelli, 1987) και σύμφωνα με τον Weichselgartner (2001), *«...Μια φυσική καταστροφή με την καθαρή έννοια του όρου δεν υπάρχει. Μάλλον υπάρχει η αλληλεπίδραση των φυσικών φαινομένων με υπάρχουσες κοινωνικές συνθήκες αφού η φυσική καταστροφή συμβαίνει μέσα στην κοινωνία.»*<sup>11</sup>

Κάποιοι μελετητές μάλιστα (πχ Λέκκας κ.ά., 2008; Alexander, 1999a; Wisner et al., 2003:6; Pelling, 2003:5), θεωρούν ακόμη και την ονομασία «**φυσική** καταστροφή» ως παραπλανητική ή ότι υφίσταται πλέον μόνο για λόγους κατηγοριοποίησης αυτού του είδους των κινδύνων που τις προκαλούν.

---

11. Βέβαια, η ιστορία έχει δεχτεί ως φυσικές καταστροφές και άλλα γεγονότα που συνέβησαν στον πλανήτη, σε μια τάξη μεγέθους μεγαλύτερη από εκείνη που θα επέτρεπε η άμεση ή έμμεση «συνέργια» του ανθρώπου (πχ πλανητικές αλλαγές στη θερμοκρασία όπως αυτές που συνέβησαν προς το τέλος του «Προτεροζωικού» γεωλογικού αιώνα που είχαμε την ψυχρότερη περίοδο της ιστορίας του πλανήτη που οδήγησε στην εξάλειψη πολλών ζωικών οργανισμών, περιόδους παρατεταμένης ξηρασίας, ηφαιστειακές εκρήξεις κτλ), οι οποίες είναι εκτός του αντικειμένου της παρούσης εργασίας.

### 3. Βασικές Έννοιες και Ορισμοί

Γενικά υπάρχει μια σύγχυση - ακόμη και μεταξύ έμπειρων επιστημόνων - για την ερμηνεία των εννοιών που σχετίζονται με τα φυσικά φαινόμενα και τις επιπτώσεις του όπως είναι οι όροι: καταστροφή, διακινδύνευση, επικινδυνότητα, κίνδυνος, ευαλότητα, προσαρμοστικότητα κτλ. Η σχετική με τις φυσικές καταστροφές ορολογία δεν είναι τυποποιημένη και οι όροι που χρησιμοποιούνται από τους μελετητές σε αρκετές περιπτώσεις παρουσιάζονται διαφοροποιημένοι στη βιβλιογραφία.

#### 3.1 Φυσική Καταστροφή - Κίνδυνος - Διακινδύνευση - Επιδεκτικότητα

Η πιθανότητα ένα φαινόμενο που εκδηλώνεται στο φυσικό σύστημα να αλληλεπιδράσει με το ανθρωπογενές σύστημα προκαλώντας δυσμενείς επιπτώσεις στη λειτουργία του (φυσικός κίνδυνος) αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα ζητήματα που απασχολούν τον άνθρωπο σε όλη τη διάρκεια της πορείας του στη γη. Όταν οι επιπτώσεις που προκαλούνται είναι εκτεταμένες, με αρνητικές συνέπειες στην κοινωνία<sup>12</sup> και το περιβάλλον της<sup>13</sup> μιλάμε για **Φυσική Καταστροφή**.

Το να δοθεί ένας πλήρης ορισμός που να οριοθετεί την έννοια της καταστροφής, αποδεικνύεται αρκετά δύσκολο και μάλιστα έχει αποτελέσει αντικείμενο μεγάλης θεωρητικής συζήτησης και έχει απασχολήσει κέντρα λήψης αποφάσεων και εφαρμογής πολιτικών.

---

12. «Κοινωνία» ή «κοινότητα» (κατ' αυτήν την έννοια) αναφέρεται στον άνθρωπο και μπορεί να προσδιορίζεται με πληθυσμιακά κριτήρια (πχ αριθμός ατόμων που πλήττονται) ή γεωγραφικά κριτήρια (νοικοκυριά, γειτονιά, πόλεις, κράτη, έθνη κτλ) ή επαγγελματικά κριτήρια για ομάδες ειδικών συμφερόντων (γεωργία, εμπόριο κτλ) ή κοινωνικά κριτήρια (ηλικιωμένοι, παιδιά, ΑΜΕΑ ή άλλες ευπαθείς ομάδες πληθυσμού κτλ). (Salter, 1998)

13. «Περιβάλλον» (κατ' αυτήν την έννοια) είναι ένα σύνολο προϋποθέσεων ή επιρροών που περιβάλλουν ή αλληλεπιδρούν με την κοινωνία. Έννοιες του περιβάλλοντος περιλαμβάνουν:

(α) *Δομημένο περιβάλλον*: Στοιχεία όπως, κτίρια και υποδομές που εξασφαλίζουν την κυκλοφορία προσώπων, αγαθών και υπηρεσιών.

(β) *Φυσικό περιβάλλον*: Στοιχεία όπως, τοπογραφικά χαρακτηριστικά, υδατικά συστήματα, βλάστηση και τα οικοσυστήματα.

γ) *Κοινωνικό περιβάλλον*: Στοιχεία όπως, η πολιτική, η οικονομία, το εμπόριο, ο πολιτισμός, το νομικό και θεσμικό πλαίσιο κτλ που σχετίζονται με τις λειτουργίες της κοινωνίας.

(δ) *Πολιτιστικό περιβάλλον*: Στοιχεία του πολιτισμού και χαρακτηριστικά όπως αυτά διαμορφώθηκαν από τη παρέμβαση και τις σχέσεις των ανθρώπου με το φυσικό (περιβάλλον).

Αυτά τα περιβάλλοντα έχουν πολύπλοκες αλληλεπιδράσεις με την κοινωνία και τους φυσικούς κινδύνους. (Salter, 1998)



Συνήθως, οι καταστροφές οριοθετούνται με μερικά ποσοτικά κριτήρια που αναφέρονται στις επιπτώσεις που προκαλούνται.<sup>14</sup>

Το Κέντρο για την Έρευνα στην Επιδημιολογία των Καταστροφών (Centre for Research on the Epidemiology of Disaster/CRED) ορίζει ως καταστροφή: «Μια κατάσταση ή ένα γεγονός απρόβλεπτο και συχνά ξαφνικό που προκαλεί μεγάλη οικονομική ζημιά, τουλάχιστον 1% του ετήσιου ΑΕΠ ή/και ανθρώπινο πόνο επηρεάζοντας τουλάχιστον το 1% του συνολικού πληθυσμού της χώρας».

Το 1984 ο Οργανισμός που συντονίζει τις δραστηριότητες του ΟΗΕ στην προσπάθεια μείωσης των φυσικών και τεχνολογικών κινδύνων (United Nations Disaster Reduction Organization/UNDRO<sup>15</sup>) εξέδωσε έναν ορισμό που δε βασίζεται σε ποσοτικά δεδομένα, αλλά σε ποιοτικά κριτήρια αναδεικνύοντας την κοινωνική διάρρηξη που υπάρχει μετά από ένα τόσο ολέθριο γεγονός καθώς και την ανάγκη για άμεση επέμβαση. Σύμφωνα με αυτόν: «Καταστροφή είναι ένα γεγονός, συγκεντρωμένο στο χώρο και το χρόνο, κατά το οποίο μια κοινότητα υφίσταται σοβαρό κίνδυνο και παρουσιάζει τέτοιες απώλειες σε ανθρώπους και υλικές ζημιές, που η κοινωνική δομή διαλύεται και παρεμποδίζεται η εκπλήρωση όλων ή μερικών από τις ουσιώδεις λειτουργίες της».<sup>16</sup> (Peduzzi et al., 2009)

---

14. Από τους πρώτους ορισμούς ήταν αυτός του Natural Hazards Research and Applications Information Center/NHRAIC σύμφωνα με τον οποίο: «Καταστροφή είναι ένα γεγονός το οποίο προκάλεσε το θάνατο σε τουλάχιστον 100 άτομα ή τραυματισμό ή ζημιές ύψους τουλάχιστον 1 εκατομμύριο δολάρια». Για την εξαγωγή αυτού του ορισμού βασίστηκαν σε μια βάση δεδομένων που δημιούργησαν, καταγράφοντας τις φυσικές καταστροφές για το διάστημα 1947-1973, αποκλείοντας όμως την ξηρασία. (Dworkin, 1973)

Στην ίδια λογική βασίστηκε και ο Αμερικανικός μη κερδοσκοπικός οργανισμός Resources for the Future/RFFφτιάχνοντας μια λίστα των φυσικών καταστροφών για την περίοδο 1945-1986, για να καταλήξει στο εξής συμπέρασμα: «Όποιο συμβάν ευθύνεται για το θάνατο τουλάχιστον 25 ανθρώπων μπορεί να θεωρηθεί φυσική καταστροφή». (www.rff.org)

15. Το 1994 αντικαταστάθηκε από τον UN-OERC (United Nations Office of the Emergency Relief Coordinator)

16. Παρόμοιος είναι και ο ορισμός που δίνεται από τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών για τη Στρατηγική Μείωση των Καταστροφών (United Nations International Strategy for Disaster Reduction/UNISDR) σύμφωνα με τον οποίο: «Καταστροφή είναι μια σοβαρή διαταραχή της λειτουργίας μιας κοινότητας ή μιας κοινωνίας που προκαλεί εκτεταμένες ανθρώπινες, υλικές, οικονομικές και περιβαλλοντικές ζημιές που υπερβαίνουν την ικανότητα της πληγείσας κοινότητας ή της κοινωνίας να τις αντιμετωπίσει με τους ίδιους πόρους της.» (UNISDR, 2002:24)

Ορισμούς σχετικά με την έννοια της καταστροφής μπορούμε να βρούμε και άλλους παρόμοιους στη βιβλιογραφία από διάφορους μελετητές.

Για παράδειγμα: Σύμφωνα με τους Williams et al (2009) «Καταστροφή είναι μια ακραία περίπτωση φυσικών κινδύνων που έχει αντίκτυπο σε μια κοινότητα ή κοινότητες, με αποτέλεσμα μεγάλες καταστροφικές, οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές συνέπειες». Οι Burton & Kates (1964) περιέγραψαν τις φυσικές καταστροφές ως: «εκείνα τα στοιχεία του φυσικού περιβάλλοντος τα οποία είναι επιβλαβή για τον άνθρωπο προερχόμενα μάλιστα από δυνάμεις έξω από αυτόν»

Η ετυμολογία της λέξης "risk" προέρχεται από την Ελληνική λέξη "ριζικό" που σημαίνει "μοίρα, τύχη".<sup>17</sup> Ο όρος "risk" όπως και ο όρος "hazard" προσδιορίζονται στη βιβλιογραφία ως εξής:<sup>18</sup>

**Κίνδυνος (Hazard)**, είναι ένα σύνολο παραγόντων στη λειτουργία ενός συστήματος που ενδεχομένως να προκαλέσει ανεπιθύμητες επιπτώσεις (δυναμικός κίνδυνος). Αναφέρεται μόνο στην πιθανότητα να συμβεί κάτι και όχι στα αποτελέσματά του. Συνεπώς, η πιθανότητα εκδήλωσης ενός φυσικού φαινομένου, το οποίο λαμβάνει χώρα στη βιόσφαιρα, λιθόσφαιρα, υδρόσφαιρα ή ατμόσφαιρα, δεδομένου μεγέθους και χωρικά προσδιορισμένου που μπορεί να προκαλέσει δυσμενείς επιπτώσεις στο κοινωνικό σύστημα ονομάζεται φυσικός κίνδυνος.

**Διακινδύνευση (Risk)**, είναι μια έννοια που εκφράζει το συνδυασμό της πιθανότητας εκδήλωσης ενός κινδύνου σε συνδυασμό με τη σοβαρότητα (severity) των συνεπειών του σε ένα στοιχείο που εκτίθεται σε αυτόν. Η σοβαρότητα είναι σε συνάρτηση με το μέγεθος της βλάβης ή/και της ζημίας ή της απώλειας.<sup>19</sup>

Η διακινδύνευση μπορεί να μετρηθεί με βάση το μέγεθος και την έκταση των αναμενόμενων επιπτώσεων των στοιχείων που εκτίθενται σε ένα κίνδυνο ως εξής:(Coburn et al., 1994)

«25.000 ζωές χάνονται σε μια περίοδο 30 ετών» ή

«75.000 σπίτια υπόκεινται σε σοβαρές ζημιές σε 25 έτη»

Εναλλακτικά σε πιθανολογική βάση ως εξής:

«75% πιθανότητα οικονομικής ζημιάς στην ιδιοκτησία η οποία υπερβαίνει τα 50 εκ. δολ. στην πόλη εντός των επόμενων 10 ετών»

Σε κάποιες περιπτώσεις χρησιμοποιείται και ο όρος της **ειδικής διακινδύνευσης (specific risk)** όπου οι επιπτώσεις εκφράζονται ως ποσοστό συνολικών ως εξής:

«10% του πληθυσμού της πόλης θα σκοτωθούν τα επόμενα 30 έτη» ή

«50% των σπιτιών της πόλης θα υποστούν σοβαρές βλάβες τα επόμενα 25 έτη»

Η πιθανότητα εκδήλωσης ενός φυσικού κινδύνου δεδομένου μεγέθους εξαρτάται από το αίτιο που τον προκάλεσε και την **επιδεκτικότητα (susceptibility)** της περιοχής που

---

17. Βλέπε ηλεκτρονική εγκυκλοπαίδεια Wikipedia

18. Βλέπε Γλωσσάριο λεξικό του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ποιότητας (European Organization for Quality/EOQ), «Βασικοί Ορισμοί και έννοιες» (Ορόγραμμα, 2001, 2002) και ISO/IEC Guide 73:2002 λεξικό Risk Management, Γλωσσάρι του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος (EEA, 2005) κτλ. Με τις ερμηνείες αυτές είναι σύμφωνοι (με μικρές διαφοροποιήσεις) και αρκετοί μελετητές των φυσικών καταστροφών (πχ οι ακαδημαϊκοί, Λέκκας κ.ά., 2008; Alexander, 2000:282; Smith, 2004:12) και παγκόσμιοι οργανισμοί (πχ UN/ISDR, 2002:339,341; UNPRO, 1980:5)

19. Η βλάβη (harm) περιλαμβάνει τη βλάβη υγείας (θάνατο, ασθένεια, μακροχρόνια δυσμενή επίπτωση στην υγεία και τραυματισμό). Η ζημία (damage) αναφέρεται σε υλικές ζημιές. (Ορόγραμμα, 2001, 2002)

προκλήθηκε. Δηλαδή, στην περιοχή συνυπάρχουν οι προαπαιτούμενες συνθήκες (φυσικοί παράγοντες **επικινδυνότητας**) για την ενεργοποίηση του κινδύνου. (Mc Entire, 2001; Παπαθεοδώρου, 2005; Tonkin, 2006; Λέκκας κ.α., 2008) Για παράδειγμα, η πρόκληση μιας δασικής πυρκαγιάς μπορεί οφείλεται σε κεραυνό, όμως το μέγεθος και η ένταση αυτής εξαρτάται και από άλλους φυσικούς παράγοντες επικινδυνότητας της περιοχής που προκλήθηκε, όπως είναι οι δυνατοί άνεμοι, η συσσωρευμένη καύσιμη ύλη κτλ.

### 3.2 Έκθεση - Ευαλότητα

Η Διακινδύνευση είναι σε άμεση συνάρτηση με την **ευαλότητα** (*vulnerability*)<sup>20</sup> των στοιχείων που **εκτίθεται** σε ένα φυσικό κίνδυνο.<sup>21</sup>

Στις φυσικές επιστήμες για τους σκοπούς της «μηχανικής», η ευαλότητα ορίζεται ως μια μαθηματική συνάρτηση (ή ένα φυσικό μέγεθος) που αναφέρεται ως ο βαθμός της απώλειας ή βλάβης ενός στοιχείου (ή συνόλου στοιχείων) που εκτίθενται σε συγκεκριμένο κίνδυνο, δεδομένου μεγέθους, αποδίδοντας την προδιάθεση του να υποστεί αρνητικές επιπτώσεις (impacts).

Η έννοια της ευαλότητας στη μελέτη των φυσικών καταστροφών διερευνάται εκτενώς στην κείμενη βιβλιογραφία αφού ακόμη στερείται σαφή επιστημονικό καθορισμό και τη θεωρία που επιτρέπει τον ακριβή προσδιορισμό της.<sup>22</sup>

---

20. Στην Ελληνική απόδοση θα συναντήσουμε ακόμη τους όρους της «τρωτότητας» ή της «ευπάθειας» (η οποία αποδίδεται όμως με τη λέξη fragility)

21. Η έκθεση (*exposure*) αναφέρεται στη χωρική κατανομή των απειλούμενων στοιχείων, δηλαδή τη θέση που βρίσκονται σε σχέση με τον κίνδυνο. (EEA, 2005)

Τα στοιχεία σε κίνδυνο (*elements at risk*) αφορούν οτιδήποτε έχει οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική αξία και αναφέρονται στον άνθρωπο και το περιβάλλον του (άνθρωποι, κατασκευές και υποδομές, οικονομικές δραστηριότητες κτλ). (Παπαθεοδώρου, 2005; Tonkin, 2006)

22. Βλέπε (ενδεικτικά): UNDR0, 1980; Weichselgartner, 2001; Alexander, 1999b; Gerrit van der Walddt, 2009; Wisner et al., 2003; Williams et al., 2009; Peduzzi et al., 2009; Smith, 2004; Pelling, 2003; UNISDR, 2002; Biery, 2006; Tonkin, 2006; Alexander, 2009

Οι Burton et al., (1993:304) προσδιορίζουν την ευαλότητα ως την ικανότητα των ατόμων να αντιλαμβάνονται, να ελέγχουν και να προσαρμόζονται με τους φυσικούς κινδύνους, συχνά με την προσαρμογή των δραστηριοτήτων ώστε να λαμβάνουν υπόψη τον κίνδυνο.

Σύμφωνα με τον UNDR0 (1980:5) η ευαλότητα ορίζεται ως «ο βαθμός της απώλειας σε ένα συγκεκριμένο στοιχείο ή μια σειρά στοιχείων που διατρέχουν κίνδυνο ο οποίος προκύπτει από την εμφάνιση ενός φυσικού φαινομένου συγκεκριμένου μεγέθους».

Ο Alexander (1999b) ορίζει την ευαλότητα ως τη δυνατότητα ενός στοιχείου (άνθρωποι, κατασκευές, περιβάλλον, αντικείμενα) να παρουσιάσει ανεπιθύμητες επιπτώσεις και οφείλεται σε έμφυτα χαρακτηριστικά του (στοιχείου).

Πρόκειται για μια ευρεία – και όχι φυσική - έννοια η οποία αποτελεί ένα διανόημα προκειμένου να αντικατοπτρίσει την ανθρώπινη «συμβολή» στις δυνητικές επιπτώσεις των φυσικών κινδύνων. Δεν χρησιμοποιείται «παθητικά», όπως στις φυσικές επιστήμες, αφού δεν αναφέρεται μόνο στην προδιάθεση των στοιχείων που εκτίθενται σε έναν κίνδυνο να υποστούν αρνητικές συνέπειες αλλά και «ενεργητικά», αντικατοπτρίζοντας την ανθρώπινη συμβολή στη διακινδύνευση των φυσικών φαινομένων (κίνδυνο και συνέπειες).

Στην «διευρυμένη» έννοια της ευαλότητας αποδίδονται οι ανθρωπογενείς επεμβάσεις, πράξεις ή ακόμη και παραλείψεις που:

- Δημιουργούν σε ένα στοιχείο την προδιάθεση να υποστεί τις αρνητικές επιπτώσεις από την εκδήλωση ενός φυσικού φαινομένου *πχ όταν οι ανθρώπινες κατασκευές είναι μη ανθεκτικές θα υποστούν βλάβη σε ενδεχόμενο σεισμικό κίνδυνο.*
- Μεταβάλλουν την επιδεκτικότητα μιας περιοχής αυξάνοντας το μέγεθος του κινδύνου (ανθρωπογενείς παράγοντες επικινδυνότητας) *πχ η υποσκαφή των πρανών για τη δημιουργία ενός οδικού δικτύου ενδεχομένως να προκαλέσει κατολισθητικό κίνδυνο.*
- Αυξάνουν την πιθανότητα των φυσικών κινδύνων (μετατρέποντας τους συχνά σε ανθρωπογενή) *πχ εκδήλωση πυρκαγιάς που προκαλείται από εμπρησμό.*
- Αυξάνουν την έκθεση των απειλούμενων στοιχείων *πχ έντονη οικονομική δραστηριότητα σε περιοχές με αυξημένο κίνδυνο πλημμυρών ή σεισμογενείς περιοχές.*

Συνεπώς εξ ορισμού η ευαλότητα είναι ως έννοια πολύπλοκη και συνδέεται με σύνθετες μεταβαλλόμενες συνθήκες και διαδικασίες. Δεν είναι σταθερή και στατική ιδιότητα αλλά μια δυναμική και εξελισσόμενη κατάσταση. Είναι μια αντανάκλαση **οικονομικών, φυσικών, κοινωνικών** και **περιβαλλοντικών** συνθηκών και παραγόντων που

---

Ο Smith (2004:389) ορίζει την ευαλότητα των ανθρώπινων κοινωνιών σε περιβαλλοντική καταστροφή ως: «την τάση των ανθρώπων να υποστούν ατύχημα, τα κοινωνικά συστήματα να υποστούν αναστάτωση ή διάφορες στερήσεις (πχ έλλειψη στέγης, απώλεια απασχόλησης ή υλικών πόρων) και του δομημένου περιβάλλοντος να υποστεί βλάβη ή καταστροφή».

Οι Wisner et al., (2003:11) θεωρούν την ευαλότητα ως: «τα χαρακτηριστικά ενός ατόμου ή μιας ομάδας και της κατάστασή τους τα οποία επηρεάζουν την ικανότητά τους να προβλέπουν ν' αντιμετωπίζουν, ν' αντιστέκονται και να επανακάμπτουν από το αντίκτυπο ενός φυσικού κινδύνου».

Σύμφωνα με τους Λέκκα κ.α. (2008) η ευαλότητα αντιπροσωπεύει το βαθμό κατά τον οποίο ένας πληθυσμός ή ένα άτομο αδυνατεί να προβλέψει, ν' αντέξει, ν' αντισταθεί και ν' ανακάμψει από τις επιπτώσεις μιας καταστροφής. Βρίσκεται σε άμεση συσχέτιση με την επιδεκτικότητα (susceptibility) η οποία αναφέρεται στους λειτουργικούς παράγοντες μιας κοινωνίας που επιτρέπουν σ' ένα κίνδυνο να προκαλέσει μια καταστροφή (πχ εγγύτητα με τον κίνδυνο ή επίπεδο ανάπτυξης)

διαμορφώνονται συνεχώς, ακολουθώντας τις τρέχουσες προσπάθειες ανάπτυξης (*Εικόνα 5*).<sup>23</sup>  
(Twigg, 2001; UNISDR, 2002:24)

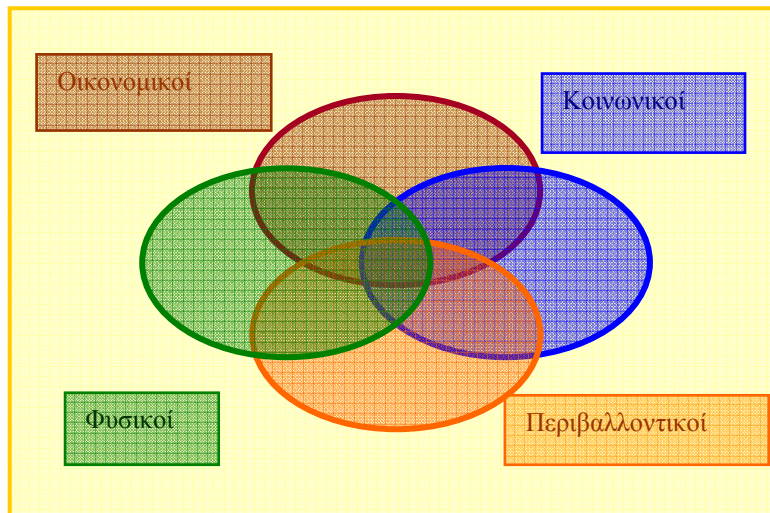
---

23. Συστήματα διακυβέρνησης και κυβερνητικών δομών, το πολίτευμα μιας χώρας (δημοκρατικό ή ολοκληρωτικό καθεστώς), σχέσεις εξουσίας και συνταγματικές ελευθερίες όπως ελευθερία τύπου και βασικά ανθρώπινα δικαιώματα, ύπαρξη ειρήνης και ασφάλειας, οικονομική ένδεια, αστικός σχεδιασμός (πολεοδομική οργάνωση, βασικές κοινωνικές υποδομές, όπως δίκτυο μεταφορών, εγκαταστάσεις υγειονομικής περίθαλψης και πρόνοιας, σχεδίαση και υλικά που χρησιμοποιούνται για τις δομικές κατασκευές και υποδομές, πληθυσμιακή συσπείρωση κ), δημογραφικά στοιχεία, επίπεδο εκπαίδευσης και πληροφόρησης, κοινωνικής δικαιοσύνης, ιδεολογικές και θρησκευτικές πεποιθήσεις ή άλλοι όπως εθνικότητα, φύλλο, κατάσταση υγείας, ηλικία κτλ, είναι μόλις μερικοί από αυτούς τους παράγοντες ευαλότητας.

Η συζήτηση των περιβαλλοντικών πτυχών της ευαλότητας καλύπτει μια ευρεία σειρά ζητημάτων όπως π.χ. παγκόσμια κλιματική αλλαγή, μείωση ή υποβάθμιση των φυσικών πόρων, απώλεια ανθεκτικότητας οικολογικών συστημάτων κτλ. (UNISDR, 2002:46) Η δυναμική ανάπτυξη της κοινωνίας που οδηγεί σε τέτοια ζητήματα, στην ουσία της αφαιρεί τους βασικούς προστατευτικούς όρους της προς τις φυσικές καταστροφές. Δηλαδή ο βαθμός ευαισθησίας μια κοινωνίας εξαρτάται από το εάν οι δομές της επιτρέπουν τη διατήρηση και αειφορία. Η υπερθέρμανση του πλανήτη μέσω της αύξησης των συγκεντρώσεων στην ατμόσφαιρα των αερίων του θερμοκηπίου προέρχεται από ανθρώπινες δραστηριότητες, όπως η αποψίλωση των δασών και η καύση ορυκτών καυσίμων και αποτελεί σημαντική αιτία των τοπικών και περιφερειακών αλλαγών στις κλιματικές συνθήκες. Εν συνεχεία η αλλαγή του κλίματος μπορεί να συνδέεται με καύσωνες και ξηρασίες που συνδέονται με την παραγωγή τροφίμων και τα προβλήματα των φορέων ασθενειών κτλ.

Η οικονομική θέση των ατόμων, κοινοτήτων και εθνών είναι ίσως ο κρισιμότερος παράγοντας που καθορίζει τα επίπεδα της ευαλότητας αφού υπάρχει εμφανή αδυναμία για τη διάθεση οικονομικών πόρων και τις διαδικασίες που απαιτούνται ώστε να αντιμετωπιστούν οι αυξημένες απώλειες της καταστροφής και να θωρακιστούν έναντι μελλοντικών καταστροφών. Αν και θεωρείται ότι η οικονομική ένδεια επηρεάζει σχεδόν το σύνολο των παραγόντων της ευαλότητας που συνδέονται με μια φυσική καταστροφή, (Williams et al., 2009; Alexander, 1999b; UNISDR, 2002:46; O'Donnell et al., 2002; Wisner et al., 2003:11) είναι αρκετές οι περιπτώσεις καταστροφών που δεν αποτέλεσε τον κρισιμότερο παράγοντα. Για παράδειγμα ο καταστρεπτικός σεισμός στην πόλη του Μεξικού (η οποία είναι χτισμένη στα σαθρά εδάφη αποξηραμένης λίμνης) το 1895, βρήκε πιο ευάλωτο τον οικονομικά πιο εύρωστο πληθυσμό που ζούσε και εργαζόταν εντός του κυρίως κτιριοδομικού ιστού της πόλης (επιφέροντας το θάνατο σε 17.000 ανθρώπους) και δεν έπληξε σχεδόν καθόλου τον περιθωριοποιημένο πληθυσμό των παραγκουπόλεων. Η εκπομπή επικίνδυνων αερίων που συνοδεύουν μια ηφαιστειακή έκρηξη φαίνεται να επηρεάζει την υγεία του συνόλου του πληθυσμού ανεξάρτητα της κοινωνικής ομάδας που ανήκουν (πχ εισόδημα, επαγγελματική απασχόληση κτλ). (Wisner et al., 2003:9)

Ο ακαδημαϊκός Alexander (1999a) διακρίνει την ευαλότητα των ανθρώπινων συστημάτων από εκείνη του φυσικού περιβάλλοντος και κάποιοι ερευνητές (Wisner et al., 2003:11,35) διαχωρίζουν την ευαλότητα και σε άλλες επιμέρους κατηγορίες (πχ ατομική, κοινωνική, φύλλο, εθνικότητας, πολιτισμική, γεωγραφική, δομική, λειτουργική κτλ) ανάλογα τα εγγενή χαρακτηριστικά των στοιχείων που πλήττονται, θεωρώντας ορισμένες ομάδες πληθυσμού πιο επιρρεπή σε βλάβες.



Εικόνα 5: Αλληλεπίδραση παραγόντων ευαλότητας (UNISDR, 2002:46)

Συχνά στην Ελληνική βιβλιογραφία ως συνώνυμο της “διακινδύνευσης” χρησιμοποιείται η λέξη “επικινδυνότητα” η οποία όμως δεν ταυτίζεται αφού αναφέρεται στην πηγή του κινδύνου (dangerous) δηλαδή αναφέρεται στην επιδεκτικότητα (*παράγοντες επικινδυνότητας*) μιας περιοχής. Άλλες φορές πάλι συναντάμε τη λέξη “hazard” ως επικίνδυνο και τη λέξη “risk” ως κίνδυνο και πολύ συχνά στην έννοια της “ευαλότητας” ενυπάρχει και η “επιδεκτικότητα”. Επίσης, κάποιοι ερευνητές θεωρούν την “έκθεση” ως συνθετικό στοιχείο της “ευαλότητας” (πχ Pelling, 2003:47) ενώ κάποιοι άλλοι τη θεωρούν ως ξεχωριστή ιδιότητα ανεξάρτητη από την “ευαλότητα” (πχ McEntire, 2001; Smith, 2004:25, Alexander, 2009).<sup>24</sup>

24. Θα δώσουμε κάποια επιπλέον παραδείγματα που πιστεύουμε ότι θα ξεκαθαρίσουν τις έννοιες των όρων: “Risk – Hazard – Danger – Harm – Vulnerability – Exposure”.

Παράδειγμα 1: Δύο άνθρωποι διασχίζουν τον ωκεανό. Ο ένας τον διασχίζει με το πλοίο της γραμμής και ο άλλος με μια βάρκα κωπηλασίας. Υπάρχει ο κίνδυνος από θαλασσοταραχή (φυσικό φαινόμενο) και στις δύο περιπτώσεις αφού τα νερά είναι επικίνδυνα (βαθιά νερά και τα κύματα μεγάλα). Η διακινδύνευση όμως είναι μεγαλύτερη σε εκείνον που διασχίζει τον ωκεανό με βάρκα (είναι περισσότερο ευάλωτος). (Okrent, 1980)

- Το danger αναφέρεται στην πηγή του κινδύνου και στην πιθανότητα που ενυπάρχει για πρόκληση βλάβης (Ορόγραμμα 2001, 2002) δηλαδή στα νερά που είναι επικίνδυνα και με μεγάλα κύματα.

- Το hazard αναφέρεται στον ενδεχόμενο - δυνητικό (potential) κίνδυνο δηλαδή στην πιθανότητα πρόκλησης αρνητικών ασυνεπειών (μελλοντικό γεγονός), όπως είναι ο πνιγμός.

- Το risk που χαρακτηρίζεται από την πιθανότητα να συμβεί ένα αρνητικό γεγονός και τη σοβαρότητα των επιπτώσεών του, εφόσον συμβεί είναι στη δεύτερη περίπτωση μεγαλύτερο αφού η ευαλότητα αυτού που διασχίζει τον ωκεανό με βάρκα είναι μεγαλύτερη.

Παράδειγμα 2: Η ανέγερση μιας κατοικίας χωρίς να ληφθούν υπόψη οι διατάξεις του αντισεισμικού κανονισμού (ο οποίος είναι σε συνάρτηση με την επιδεκτικότητα μιας περιοχής) είναι ευάλωτη σε περίπτωση σεισμικού κινδύνου και η διακινδύνευσή της είναι μεγάλη.

Παράδειγμα 3: Τα τοξικά αέρια είναι επικίνδυνα (dangerous) όταν εισπνέονται. Σε αυτό το παράδειγμα αναφερόμαστε σε υπαρκτή βλάβη (harm) δηλαδή τα τοξικά αέρια είναι σε κάθε περίπτωση δηλητηριώδη, αν ο άνθρωπος εκτεθεί σε αυτά, αυτό δεν αλλάζει.

Η έντονα αυξητική τάση των καταστροφικών συμβάντων τον τελευταίο αιώνα και η χωροχρονική κατανομή τους που δεν κατανέμεται εξίσου μεταξύ των διαφόρων εθνών ανά τον κόσμο μπορεί να αναλύεται και μελετάται πλέον μέσα από την έννοια της ευαλότητας.

Οι αναπτυγμένες (βιομηχανικές) χώρες είναι πιο ευάλωτες σε οικονομικές απώλειες και οι αναπτυσσόμενες σε ανθρώπινα θύματα (περισσότερο από το 90% των θανάτων) και έμμεσες οικονομικές απώλειες.<sup>25</sup>

Το μεγαλύτερο ποσοστό των φυσικών καταστροφών συμβαίνουν στις αναπτυσσόμενες (ή λιγότερο αναπτυγμένες) χώρες (Least Developed Countries) πλήττοντας ιδιαίτερα τις φτωχότερες και πιο περιθωριοποιημένες ομάδες, αφού οι άνθρωποι που βιώνουν δύσκολες καθημερινές καταστάσεις, είναι πιο ευάλωτοι. Έντονες πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές ανάγκες και προβλήματα ή άλλες καταστάσεις έκτακτης ανάγκης μείζονος σημασίας που μαστιάζουν άτομα, κοινωνίες και έθνη (φτώχεια, πείνα, αδυναμία πρόσβασης σε νερό, ασθένειες, πόλεμος, αναλφαβητισμός κτλ), αλληλεπιδρούν με τις συνέπειες και τις ανάγκες που προκύπτουν ακόμη και από ένα μικρού βεληνεκούς φυσικό φαινόμενο το οποίο εξελίσσεται σε καταστροφή. Οι συνέπειες αυτές, συσσωρεύονται και αλληλο-ενισχύονται και κοινωνίες ολόκληρες παγιδεύονται σ' ένα φαύλο κύκλο (ratchet effect). Η έλλειψη δυνατότητας ανάκαμψης και αυτοπροστασίας τις κάνει ακόμη πιο ευάλωτες σε επόμενη καταστροφή και κάθε καταστροφή αποτελεί εμπόδιο στην οικονομική ανάπτυξη των χωρών αυτών που μπορεί να τις βοηθήσει ν' θωρακίσουν την κοινωνία τους έναντι μιας επόμενης.<sup>26</sup> (Wisner et al., 2003:5; Pelling, 2003:31,52)

---

Παράδειγμα 4: Η Διακινδύνευση μιας δασικής πυρκαγιάς είναι μεγαλύτερη όταν επιτρέπεται η δόμηση μέσα σε δασική περιοχή, αφού αυξάνεται η έκθεση των στοιχείων που εκτίθενται σε αυτήν. Στην περίπτωση που οι κατασκευές μέσα στη δασική έκταση είναι ξύλινες είναι ακόμη πιο ευάλωτες στον κίνδυνο της πυρκαγιάς και αυξάνονται ακόμη περισσότερο οι αρνητικές συνέπειες (συνεπώς και η Διακινδύνευση). Όταν μέσα στη δασική περιοχή υπάρχει συσσωρευμένη βλάστηση και επικρατούν δυνατοί άνεμοι στην περιοχή (δηλαδή καύσιμη ύλη και άνεμοι ως παράγοντες επικινδυνότητας) η Διακινδύνευση αυξάνεται και πάλι.

Παράδειγμα 5, 6: Μια πυκνοκατοικημένη περιοχή στο επίκεντρο ενός υψηλού σεισμικού κινδύνου είναι πιο ευάλωτη από μια άλλη που βρίσκεται μακρύτερα και η έκθεση μπορεί να είναι μηδενική εάν ο σεισμικός κίνδυνος εκδηλωθεί σε θαλάσσια περιοχή. Οι αγροτικές περιοχές είναι περισσότερο ευάλωτες στην ξηρασία ή στη χαλαζόπτωση (καταστροφή παραγωγής) ενώ οι αστικές στο σεισμικό κίνδυνο (καταστροφή δομών).

25. Η τάσεις αυτές προκύπτουν από τη μελέτη των σχετικών βάσεων δεδομένων και καταγράφονται από αρκετούς μελετητές (πχ UNISDR, 2002; Alexander, 2000a; Anderson, 1991, Wisner et al., 2003). Ωστόσο τα νούμερα που δίνονται σε απόλυτους αριθμούς σε σχέση με τις οικονομικές καταστροφές είναι απλά ενδεικτικά για τις αναπτυσσόμενες χώρες, αφού παρουσιάζουν μεγαλύτερη οικονομική ευαλότητα ακόμη και εάν το κόστος της ζημίας με οικονομικούς όρους είναι μικρότερο. Σε τέτοια έθνη, οι απώλειες σε σχέση με το ΑΕΠ ενδέχεται να είναι 20 φορές μεγαλύτερες σε σχέση με τις βιομηχανικές χώρες.

26. Άνθρωποι που βιώνουν δυσμενείς οικονομικές καταστάσεις συχνά υποχρεώνονται να ζουν σε επικίνδυνες περιοχές εκτεθειμένες στις φυσικές καταστροφές (πχ πεδιάδες των ποταμών που μαστιάζονται από πλημμύρες,

Στη βιβλιογραφική έρευνα εντοπίζεται η ακαδημαϊκή αντίθεση με πτυχές της **παγκοσμιοποίησης** (globalization) όπου οι οικονομικές πολιτικές ευθύνονται για την αύξηση των ευαλώτητας των κοινωνικών συστημάτων (με ελαχιστοποίηση των δημόσιων κοινωνικών δαπανών για κοινωνική προστασία, πρόσβαση σε βασικές υποδομές υγείας, ειρηνική συνύπαρξη κτλ).<sup>27</sup> (Wisner et al., 2003:23)

Από την άλλη, οι αλματώδεις ρυθμοί ανάπτυξης των τελευταίων χρόνων στις αναπτυγμένες χώρες (Most Developed Countries/MDCs) έχει ως αποτέλεσμα να γίνονται και αυτές περισσότερο ευάλωτες και ως αντάλλαγμα να χάνουν την ουσιαστική ασφάλειά τους έναντι των φυσικών καταστροφικών γεγονότων. (Alexander, 2000a) Οι ανθρώπινες κοινωνίες στην προσπάθειά τους να εκσυγχρονιστούν και ν' αναπτυχθούν υιοθετούν ολοένα και πιο σύνθετες διαδικασίες και τεχνολογικές εφαρμογές για την παραγωγή και την καθημερινή ζωή,

---

*πλαγιές ηφαιστειών, σεισμογενείς περιοχές, όχθες των ποταμών που υπόκεινται σε έντονη διάβρωση, άγονη γη, πλαγιές βουνών επιρρεπείς σε κατολισθήσεις.* (Alexander, 1999b; O'Donnell et al., 2002; Wisner et al., 2003:5)

Σε συνθήκες υστέρησης της ανάπτυξης ακόμη και η λειτουργία του δημόσιου τομέα υποχωρεί και η ανεπαρκής πρόσβαση σε κρίσιμες κοινωνικές υποδομές όπως υγειονομική περίθαλψη, δίκτυα επικοινωνίας, εγκαταστάσεων μεταφοράς ύδατος, αυξάνουν σημαντικά την έκθεση και την ευαλότητα των ανθρώπων στον κίνδυνο. (Pelling 2003:32)

Σε περιπτώσεις όπως αυτές, ακόμη και όταν ο κίνδυνος είναι χαμηλός, η ευαλότητα είναι υψηλή, έτσι και η ελάχιστη «πίεση» μπορεί να οδηγήσει ένα κοινωνικό σύστημα σε κατάρρευση.

Στις φυσικές επιστήμες χρησιμοποιείται συχνά η έννοια «όριο διαρροής», ως η τιμή πέρα από την οποία η ελαστικότητα ενός υλικού παύει και φτάνει στην αστοχία. Το υλικό πια δεν έχει την δυνατότητα να επανέλθει στην αρχική του κατάσταση και με την παραμικρή πίεση το υλικό παραμορφώνεται ανεξέλεγκτα. Τα έντονα καθημερινά οικονομικά, πολιτικά και κοινωνικά προβλήματα, μπορούν να οδηγήσουν μια κοινωνία στο όριο διαρροής και τα φυσικά φαινόμενα ακόμη και εάν είναι μικρού μεγέθους μπορούν να αποβούν καταστροφικά.

Όπως χαρακτηριστικά επισημαίνουν οι Wisner et al. (2003:31) «Οι άνθρωποι είναι ευάλωτοι γιατί είναι φτωχοί και χωρίς πόρους, και επειδή είναι φτωχοί και χωρίς πόρους είναι ευάλωτοι».

27. Σύμφωνα με την αν. καθηγήτρια του Χαροκόπειου Πανεπιστημίου Κ. Σαπουντζάκη (2006) η ανάλυση και ερμηνεία των καταστροφών μέσα από την έννοια της παγκοσμιοποίησης αποτελεί «*μια ριζοσπαστική μαρξιστική ερμηνεία των καταστροφών οι οποίες οφείλονται στην επέκταση του καπιταλισμού*» και οι λύσεις σύμφωνα με αυτή την «οπτική» μπορούν να προκύψουν μόνο με ανακατανομή του πλούτου και της εξουσίας στην κοινωνία που θα εξασφαλίζει απρόσκοπτη πρόσβαση στους πόρους.

Από την άλλη η «αναδιανομή του εισοδήματος» και η «ασφάλεια» είναι έννοιες πολύ σχετικές σ' ένα κόσμο που:

- συλλογικά 58 δισεκατομμυριούχοι είναι πλουσιότεροι από το 45% του παγκόσμιου πληθυσμού,
- οι εισοδηματικές διαφορές υπερδιπλασιάστηκαν κατά το δεύτερο μισό του 20<sup>ου</sup> αιώνα,
- στην τελευταία δεκαετία 89 χώρες παρουσίασαν μείωση στον εθνικό πλούτο,
- και σ' όλο αυτό το χρονικό διάστημα υπήρχαν το πολύ 126 ημέρες παγκόσμιας ειρήνης.

Επίσης, χρηματοπιστωτικές αγορές του κόσμου έχουν αρνηθεί τη χορήγηση του 0,25% του φόρου στις διεθνείς μεταβιβάσεις κεφαλαίου η οποία θα παρείχε μια σημαντική δεξαμενή για την ανάπτυξη και το μετριασμό των πιο ευάλωτων (πιο φτωχών) χωρών κτλ. (Alexander, 2000:131)



εξαπλώνοντας τη δράση τους όλο και περισσότερο σε ζώνες αυξημένης επικινδυνότητας.<sup>28</sup> Οι πιέσεις που ασκούνται στο φυσικό περιβάλλον από την ανάπτυξη του ανθρώπινου πολιτισμού αυξάνουν τις καταστροφές. Όμως, οι απώλειες σε ανθρώπινες ζωές δεν ακολουθούν την ίδια αυξητική πορεία, αντιθέτως έχουν μειωθεί σημαντικά. Οι νέες αντιλήψεις στη θεώρηση των καταστροφών παρέχουν περισσότερα περιθώρια στον άνθρωπο μέσα από τη γνώση, την εμπειρία του και τα τεχνολογικά του επιτεύγματα, να επέμβει προκειμένου να μετριάσει το μέγεθος των συνεπειών.

Οι μεγαλύτερες και πιο βιομηχανικά αναπτυγμένες χώρες τείνουν έχουν τους πόρους για καλύτερη πρόσβαση σε μέτρα ασφάλειας που μετριάζουν τη διακινδύνευση. (Pelling, 2003:39)

Η ανάλυση και ο υπολογισμός της ευαλότητας είναι μια δύσκολη διαδικασία και συχνά αποφεύγεται, αφού θεωρείται ανέφικτη. (Pelling, 2003:46; Wisner et al., 2003:61) Έτσι, οι περισσότερες έρευνες και μελέτες Διαχείρισης της Καταστροφής εστιάζονται μεμονωμένα στους φυσικούς παράγοντες που ευθύνονται για μια φυσική καταστροφή σε απομόνωση από τους ανθρώπινους που συνιστούν τη δυναμική των κοινοτήτων. (Berkes, 2007) Επιπλέον, εξαιτίας της αλληλεξάρτησης των φυσικών και κοινωνικών συστημάτων, η διάκριση μεταξύ των παραγόντων της ευαλότητας και του κινδύνου είναι δυσχερής. Οι παράγοντες που αυξάνουν την ευαλότητα είναι συχνά δύσκολο να προσδιοριστούν με ακρίβεια και να ποσοτικοποιηθούν. Κάποιοι, αναγνωρίζονται και κατατάσσονται εύκολα, κάποιοι άλλοι όμως είναι λιγότερο προφανείς στην αναγνώρισή τους ή δύσκολο να διαχωριστούν, να καταταχθούν και να μετρηθούν. Αν και διάφορες προτεινόμενες μεθοδολογίες και μοντέλα μπορούμε να συναντήσουμε στην υφιστάμενη βιβλιογραφία η επικάλυψη των παραγόντων της ευαλότητας που έχουν να κάνουν όχι μόνο με την προδιάθεση ενός στοιχείου που

---

28. Δεν είναι λίγοι οι άνθρωποι που επιλέγουν ζώνες υψηλού κινδύνου για την ευκαιρία οικονομικής δραστηριότητας που τους δίνεται, αυξάνοντας τη διακινδύνευση των φυσικών κινδύνων. Οι πυκνοκατοικημένες πόλεις σε παράκτιες περιοχές ή ποτάμια εκβολές αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα όπου περιοχές υψηλής επικινδυνότητας εξαιτίας των τροπικών κυκλώνων σε συνδυασμό με την ευαλότητα ενός μεγάλου αριθμού εκτιθέμενων ανθρώπων εκτινάσσουν τη διακινδύνευση σε πολύ υψηλά επίπεδα, που ωστόσο δεν αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα στην υπερ-μεγέθυνση αυτών των περιοχών, συνυφασμένη με τις απαιτήσεις μιας παγκόσμιας αγοράς (εμπόριο, τουρισμό, πλούσιοι φυσικοί πόροι κτλ). Για παράδειγμα στο δέλτα του Μπαγκλαντές (από την εκβολή των ποταμών του Γάγγη και του Βραχμαπούτρα) είναι μια περιοχή που απειλείται από συχνούς τροπικούς κυκλώνες υψηλής επικινδυνότητας (που έχουν πολλαπλασιαστεί τα τελευταία χρόνια εξαιτίας της κλιματικής αλλαγής). Ομοίως και η πολιτεία της Φλόριντα (γνωστή και με το προσωνύμιο Ηλιόλουστη Πολιτεία/Sunshine State) που ο πληθυσμός έχει εικοσαπλασιαστεί από τις αρχές του αιώνα τόσο καθώς οι υψηλής επικινδυνότητας ακτές της προσελκύουν ευάλωτες ομάδες πληθυσμού όπως ηλικιωμένους, γυναικείο πληθυσμό, Αφρο-Αμερικανούς, Ισπανόφωνους, χαμηλές εισοδηματικές τάξεις. Ανάλογα ισχύουν και στη Χρυσή Ακτή στην Αυστραλία. (Adger et al., 2005; Wilson et al., 2008; Barnett, 1999; floridadisaster.org)

εκτίθεται σε έναν κίνδυνο να υποστεί αρνητικές επιπτώσεις από την εκδήλωσή του, αλλά και με τον ίδιο τον κίνδυνο, διαθέτει μια σειρά από λεπτές ερμηνείες.<sup>29</sup> (Alexander, 2000)

Παραταύτα συνεχίζεται με, ιδιαίτερη βαρύτητα η μελέτη της ευαλότητας, «αφού μπορεί να παράσχει ένα όχημα για να διερευνηθούν οι κατάλληλες εννοιολογικές προσεγγίσεις που χρειάζονται για τη μείωση των απωλειών λόγω των φυσικών καταστροφών» (Weichselgartner, 2001) Σε κάθε περίπτωση, οι δύο βασικές πτυχές της διακινδύνευσης των φυσικών κινδύνων, που αφορούν αφενός την επικινδυνότητα των φυσικών συστημάτων και αφετέρου την ευαλότητα των ανθρώπινων συστημάτων δεν μπορούν να εξετάζονται και να μελετώνται χωριστά αφού η αλληλεπίδραση των δύο αυτών συστημάτων είναι αυτή που μπορεί να προκαλέσει την καταστροφή. (Pelling, 2003:7; Wisner et al., 2003:11-14; Alexander, 1999a)

### **3.3 Προσαρμοστικότητα και Ανθεκτικότητα**

Ιδιαίτερη μνεία γίνεται τα τελευταία χρόνια στη βιβλιογραφία για τη θεωρία της **προσαρμοστικότητας** (*resilience ή resiliency*)<sup>30</sup> η οποία θεωρήθηκε αρκετά χρήσιμη και υιοθετήθηκε ευρέως και από τους ερευνητές των φυσικών κινδύνων (*είτε ως βασική συνιστώσα της ευαλότητας (πχ Pelling, 2003:47, Wisner et al., 2003) είτε ως αντώνυμο αυτής (Holling, 1973)*), προκειμένου να μελετηθούν τα κοινωνικό-περιβαλλοντικά συστήματα και η αμοιβαία αλληλεπίδραση μεταξύ ανθρώπινων και φυσικών διεργασιών.

Η προσαρμοστικότητα ορίζεται ως η **ικανότητα** (capacity) ενός συστήματος που αντιμετωπίζει ένα κίνδυνο, να οργανώνεται, να προβλέπει, να προετοιμάζεται, να ανταποκρίνεται, να αντιστέκεται στις διαταραχές, να απορροφά τις επιπτώσεις, να ανακάμπτει και να αναδιοργανώνεται, ώστε να εξακολουθεί να έχει την ίδια λειτουργία και δομή και να

---

29. Για παράδειγμα, ένα σπίτι χτισμένο σε ένα ρέμα, δημιουργεί μια κατάσταση κινδύνου (αυξάνεται η πιθανότητα του πλημμυρικού κινδύνου) όσο και αυξημένης ευαλότητας (απειλούνται ιδιοκτησίες). Πόλεις με αδιαπέραστες επιφάνειες και την αδυναμία των συστημάτων αποχέτευσης (ευαλότητα) η πιθανότητα του κινδύνου της πλημμύρας είναι αυξημένη. Όμως ένα σπίτι που δεν πληρεί τις αντισεισμικές απαιτήσεις ασφαλείας αποτελεί παράγοντα που μειώνει την ευαλότητα χωρίς όμως ν' αυξάνει τον σεισμικό κίνδυνο (δηλαδή την πιθανότητα εκδήλωσης ενός φυσικού φαινομένου, δεδομένου μεγέθους και χωρικά προσδιορισμένου ο οποίος μπορεί να προκαλέσει αρνητικές επιπτώσεις). Μια μειωμένη φιλοδοσική πολιτική μπορεί ν' αυξήσει την ευαλότητα μιας κοινωνίας, αφού μπορεί να οδηγήσει ακόμη και σε εμπρησμό των δασικών εκτάσεων (προκειμένου να επιτευχθούν κάποια ατομικά οφέλη). Ιδιαίτερα δυσχερής είναι ο υπολογισμός των παραγόντων της ευαλότητας που προκαλούν έμμεσες απώλειες, (πχ ένας σεισμικός κίνδυνος μπορεί να μειώνει την ανθεκτικότητα των κατασκευών έναντι ενός μελλοντικού).

30. Πολλές φορές στην ελληνική απόδοση θα συναντήσουμε και τον όρο "ελαστικότητα" πιθανά να είναι και πιο ορθή απόδοση του όρου έναντι της "προσαρμοστικότητας" η οποία μεταφράζεται ως "adaptability".

συνεχίσει να εκπληρώνει το σκοπό του.<sup>31</sup> (UNISDR, 2002:24; Pelling, 2003:35; Walker et al., 2004; Smith, 2004:14; Berkes, 2007)

Κάποιοι συγγραφείς κάνουν και σαφή διάκριση στην έννοια της **ανθεκτικότητας** ή **αντίστασης** ή **αντοχής** (*resistance*) των κοινωνικών συστημάτων η οποία ορίζεται ως η οικονομική, ψυχολογική και φυσική υγεία/αντοχή του (πχ μια κοινωνία με υψηλό ποσοστό γηραίου πληθυσμό παρουσιάζει χαμηλή αντίσταση και συνεπώς υψηλή ευαλότητα).<sup>32</sup> (Pelling, 2003:49, Λέκκας κ.α., 2008)

Η ευαλότητα η προσαρμοστικότητα και η αντοχή αλληλεπιδρούν με αμοιβαία ενιχυτικό τρόπο. (McEntire, 2001) Παρέχουν έναν τρόπο σκέψης σχετικά με την εφαρμογή πολιτικών που συντάσσονται σε περιβαλλοντικές αλλαγές ώστε να διατηρηθεί η σταθερότητα (πχ μέσω

---

31. Η θεωρία της «προσαρμοστικότητας» αναπτύχθηκε για πρώτη φορά για τις ανάγκες της οικολογικής έρευνας, από τον καθηγητή οικολογίας CS Holling ([http://en.wikipedia.org/wiki/C.\\_S.\\_Holling#Biography](http://en.wikipedia.org/wiki/C._S._Holling#Biography)) προκειμένου να χαρακτηρίσει την ικανότητα ενός οικοσυστήματος να διατηρηθεί σε κατάσταση ισορροπίας σε περίπτωση που αυτή διαταραχθεί. Σύμφωνα με αυτήν τη θεωρία, τα οικοσυστήματα θεωρούνται απρόβλεπτα, συνεχώς μεταβαλλόμενα και επικεντρώνεται στην ανανέωση και αναδιοργάνωση των διαδικασιών και όχι σε σταθερές καταστάσεις. Από τις παραδοσιακές έννοιες της σταθερότητας («Ισορροπίας της Φύσης»), Γραμμική Εξέλιξη (Linear Progression) και κληρονομιά (succession) που καθοδήγησαν στη μελέτη των οικοσυστημάτων για σχεδόν έναν αιώνα, «περάσαμε» στις εκπλήξεις. Μεγάλο μέρος της έρευνας των οικοσυστημάτων (καθώς και ευρήματα από το επιστημονικό αντικείμενο άλλων ειδικοτήτων), έρχεται σε αντίθεση με τις υποθέσεις προβλεψιμότητας και δυνατότητας ελέγχου. Είναι πλέον εμφανής η τάση της περιβαλλοντικής επιστήμης στη μελέτη της μη-ισορροπίας των οικοσυστημάτων και απομακρύνεται από την ιδέα του «ελέγχου της φύσης». (Berkes, 2007; Carpenter & Scheffer, 2003; Holling, 1973; Holling, 2001; Holling, 2004)

32. Ο Pelling (2003:49) ορίζει την ανθεκτικότητα ως βασικό στοιχείο της ευαλότητας, θεωρώντας ότι οι πιο επιτυχημένες προσπάθειες για την ενίσχυση της δεν στοχεύουν άμεσα στη μείωση της ευαλότητας αλλά επικεντρώνονται στην επίτευξη ευρύτερων στόχων της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτικής ανάπτυξης.

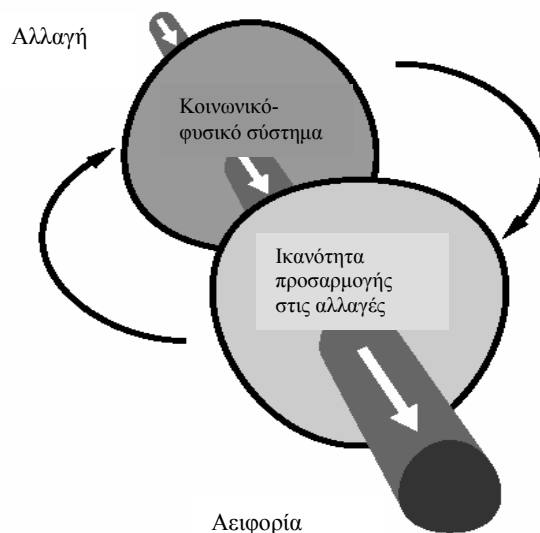
Οι Walker et al. (2004) θεωρούν την ανθεκτικότητα ως βασικό στοιχείο της προσαρμοστικότητας η οποία καθορίζει την ευκολία ή τη δυσκολία της αλλαγής σ' ένα σύστημα.

Ο McEntire (2001) ορίζει την ανθεκτικότητα των κτιρίων και υποδομών ως τη δυνατότητα τους ν' αντισταθούν στην πίεση (strain) ή τη δύναμη (force) που ασκείται από φυσικούς και ανθρωπογενείς παράγοντες.

Σύμφωνα με Lettieri et al, (2009) η **ανθεκτικότητα** και η **προσαρμοστικότητα** αναφέρονται συχνά σε ένα διαφορετικό ρόλο που μια κοινότητα θα πρέπει να διαδραματίσει για τη διαχείριση των καταστροφών. Η ανθεκτικότητα επικεντρώνεται σε δραστηριότητες πριν από μια καταστροφή προκειμένου η κοινωνία να θωρακιστεί με μέτρα πρόληψης για τη μείωση του κινδύνου και της ευαλότητας. Η προσαρμοστικότητα αντίθετα, επικεντρώνεται σε δραστηριότητες μετά από ένα καταστροφικό φαινόμενο σε μια κοινότητα, προκειμένου να είναι όσο το δυνατόν πιο ευέλικτη, ώστε να είναι σε θέση ν' αντιμετωπίσει μια ευρύτερη ποικιλία κινδύνων και καταστροφών.

της ανάπτυξης με όρους αειφορίας,<sup>33</sup> - Εικόνα 6). (UNISDR, 2002; Folke et al., 2002; Berkes, 2003;4; Williams et al., 2009)

Η αύξηση της προσαρμοστικότητας του συστήματος άνθρωπος-περιβάλλον είναι ένας αποτελεσματικός τρόπος για ν' αντιμετωπισθούν οι κίνδυνοι που δεν έχουν αξιολογηθεί σωστά κατά την περίοδο της ομαλότητας. (Adger et al., 2005) Δηλαδή η προσαρμοστικότητα εξαρτάται από το βαθμό προετοιμασίας σε ενδεχόμενο κίνδυνο καθώς και από τις αυθόρμητες ή προσχεδιασμένες αντιδράσεις που λαμβάνουν χώρα μετά από ένα φυσικό γεγονός (πχ μέσω της αυτό-οργάνωσης των κοινοτήτων - που αποτελεί ένα από τα χαρακτηριστικά των σύνθετων συστημάτων (Berkes, 2003:5) – για τη λήψη μέτρων προστασίας όπως διάσωση και ανακούφιση πληγέντων κτλ). Εκφράζει τον υψηλό στόχο ενός συστήματος να λειτουργεί όσο το δυνατόν πληρέστερα σε περίπτωση μιας έκτακτης ανάγκης και να συνεχίσει να εκπληρώνει στο σκοπό του.



Εικόνα 6: Η εστίαση στην προσαρμοστική ικανότητα για την αειφορία. Η αειφορία θεωρείται ως μια διαδικασία και όχι ως τελικό προϊόν. Μια δυναμική διαδικασία που απαιτεί προσαρμοστική ικανότητα και ανθεκτικότητα στα κοινωνικό-φυσικά συστήματα για την αντιμετώπιση των αλλαγών. (Berkes, 2003:4)

33. Με τη δημοσίευση «Το κοινό μας μέλλον» το 1987 (Our Common Future, γνωστό επίσης ως Έκθεση Brundtland), τέθηκαν οι βάσεις ώστε τα περιβαλλοντικά ζητήματα να ενταχθούν σταθερά στην πολιτική ατζέντα ως ενιαίο θέμα στον πολιτικό σχεδιασμό της ανάπτυξης. (WCED, 1987)

Η έννοια της ανάπτυξης με όρους «αειφορίας» (sustainable) δηλαδή η ανάπτυξη που ικανοποιεί τις ανάγκες των παρόντων γενεών χωρίς να διακυβεύεται η ικανότητα των μελλοντικών γενεών, εισήχθη στη συνάντηση κορυφής της γης που πραγματοποιήθηκε στο Ρίο Ντε Τζανέιρο το 1992. Από τότε η μείωση της διακινδύνευσης των καταστροφών έχει συμπεριληφθεί ως στοιχείο σε πολλές από τις εθνικές και τοπικές προσπάθειες για εφαρμογή. Το 2002 η Παγκόσμια διάσκεψη κορυφής για την αειφόρο ανάπτυξη επαναβεβαίωσε αυτή τη θέση. (UNEP 2002) Η ανάπτυξη με όρους αειφορίας έχει πολλαπλώς απασχολήσει τους ερευνητές στη διεθνή βιβλιογραφία, θεωρώντας ακόμη και ότι χρησιμοποιείται για να δικαιολογήσει τις τάσεις που έχουν εδραιωθεί στην αστική ανάπτυξη, παρά για να επιλύσει τις αυξανόμενες περιβαλλοντικές και κοινωνικές κρίσεις που δημιουργούνται από αυτές τις τάσεις. (Peeling, 2003:10)

### 3.3.1 Εποικοδομητική Καταστροφή – Κίνδυνος και Ευκαιρία

Κατά την *Association of Project Management* ο όρος **risk** παρουσιάζεται ως: «Ένα αμφίβολο γεγονός ή ένα σύνολο περιστάσεων, τα οποία εάν συμβούν θα επηρεάσουν αρνητικά ή **θετικά** τη δυνατότητα επίτευξης των στόχων ενός έργου ή συστήματος.» Το *British Standards Institution (BSI)* ορίζει το **risk** ως εξής: «*Η πιθανότητα, να συμβεί ένα περιστατικό που ορίζεται ως κίνδυνος ή ως **ευκαιρία**, με καθορισμένο μέγεθος συνεπειών.*» (Ορόγραμμα, 2001, 2002)

Με βάση τους δύο τελευταίους ορισμούς το "risk" μπορεί να διαχωριστεί σε ανεπιθύμητο (down-side risk) και το οποίο αναφέρεται στην εμφάνιση σημαντικών απειλών ή ανεπιθύμητων συνεπειών και σε επιθυμητό (up-side risk), το οποίο αναφέρεται στην εμφάνιση σημαντικών **ευκαιριών** ή επιθυμητών συνεπειών.<sup>34</sup>

Στη διεθνή βιβλιογραφία γίνεται ευρεία συζήτηση σχετικά με τον όρο της «**εποικοδομητικής καταστροφής**»<sup>35</sup> (constructive destruction) θεωρώντας ότι ιδιαίτερα οι

---

34. Η έννοια της «διακινδύνευσης» είναι αποδεκτή και συχνά αποδίδεται στην Ελληνική γλώσσα και ως «ρίσκο». (Ορόγραμμα 2001, 2002) Οι περισσότεροι άνθρωποι αντιλαμβάνονται τη λέξη αυτή, ως μια ευκαιρία να κερδίσουν ή κίνδυνο να χάσουν. Θετικές ή αρνητικές συνέπειες σημαίνει η διακινδύνευση.

Ο Smith (2004:21) διακρίνει τις επιπτώσεις των φυσικών καταστροφών σε έμμεσες και άμεσες απώλειες (losses) και οφέλη (gains).

Ο Geenen απέδειξε ότι η πρόβλεψη του κινδύνου εκδήλωσης ενός φυσικού γεγονότος μπορεί να μετατρέψει την επικινδυνότητα σε διακινδύνευση, ωστόσο αυτό μπορεί να συνεπάγεται κέρδος για την ασφάλεια της κοινωνίας. (Weichselgartner, 2001)

Για παράδειγμα το φυσικό φαινόμενο της πλημμύρας πιθανά να προκαλέσει ανεπιθύμητες συνέπειες όπως θανάτους, τραυματισμούς και απώλειες περιουσιακών στοιχείων, συγχρόνως όμως μπορεί να συνοδεύεται από αποθέσεις ιζημάτων πλούσιων σε θρεπτικά συστατικά που αυξάνουν την αποδοτικότητα των εδαφών. Όμοια οι ροές ηφαιστειακής λάβας, που είναι καταρχήν καταστρεπτικές, συνοδεύονται από αποθέσεις υλικών, που καθιστούν τα εδάφη πολύ γόνιμα, ενώ επιπρόσθετα δημιουργούν νέα γη, όταν αυτές ρέουν προς τον ωκεανό αυξάνοντας έτσι την επιφάνεια της ξηράς. Τα μεγαλύτερα κοιτάσματα πετρελαίου ανακαλύφθηκαν με τα σεισμικά κύματα που μελετήθηκαν εξαιτίας του σεισμικού κινδύνου. Οι πανέμορφες παραλίες της Σαντορίνης, είναι δημιούργημα συνεχών ηφαιστειακών εκρήξεων. Το νερό της βροχόπτωσης σε μια ημιάνυδρη περιοχή μπορεί να αποτελεί πολύτιμο φυσικό πόρο με πλήθος ευεργετικών αποτελεσμάτων στον τοπικό πληθυσμό. Αντίθετα, σε μια αστική περιοχή μπορεί ενδεχομένως να προκληθούν καταστρεπτικές επιπτώσεις. Οι εκτεταμένες ζημιές από ένα σεισμό συνεπάγεται αύξηση της οικοδομικής δραστηριότητας με αποτέλεσμα οφέλη για συγκεκριμένες επαγγελματικές ομάδες (πχ μηχανικοί).

Η κινέζικη λέξη για το "risk" είναι "weijji" και συνδυάζει και αυτή δύο χαρακτηριστικά νοήματα, την "ευκαιρία" και τον "κίνδυνο", για να υπονοήσει ότι η αβεβαιότητα πάντα συνεπάγεται κάποια ισορροπία μεταξύ κερδών και ζημιών. (Weichselgartner, 2001; Smith 2004:36)

35. Βλέπε ενδεικτική βιβλιογραφία σχετικά με την έννοια της εποικοδομητικής καταστροφής: Alexander, 1999a; Wisner et al., 2003; Williams et al., 2009; Berkes, 2007; Lettieri et al., 2009; Tompkins & Adger, 2004; Lee, 1993; Olsson et al., 2004; Holling, 2001; Folke et al., 2005)

μεγάλες καταστροφές συνιστούν «**παράθυρα ευκαιρίας**». Δηλαδή, μια κοινωνία που πλήττεται από φυσικές ή άλλες καταστροφές ή κινδύνους μπορεί ν' αποκομίσει και ορισμένα πλεονεκτήματα, αφού μετά την καταστροφή, της δίνεται η ευκαιρία να αξιοποιήσει το γεγονός με διάφορους τρόπους, επιφέροντας αλλαγές στις δομές της προς την κατεύθυνση της μείωσης της ευαλωτότητας και της αύξηση της προσαρμοστικότητας.

Οι φυσικές καταστροφές παρέχουν ευκαιρίες για «**μάθηση**», για την ευαισθητοποίηση της κοινωνίας, για να αντλήσουμε διδάγματα για την πολιτική και πρακτική, τη βελτιστοποίηση της ικανότητας και την αντικατάσταση μη αποδοτικών υφιστάμενων πρακτικών και σχέσεων. Υπάρχει μια στενή ερμηνεία του σταδίου της μετα-καταστροφικής περιόδου με την ευκαιρία για συνολικό απολογισμό και επανεκτίμηση, στο υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο, την οργάνωση και τα ληφθέντα μέτρα, καθώς και για αναθεώρηση ή νέες παρεμβάσεις αυτών με στόχο την προστασία των κοινωνιών έναντι νέων μελλοντικών καταστροφών. Η **εμπειρία** και η **μνήμη** διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο ως βασικές συνιστώσες της εποικοδομητικής καταστροφής.<sup>36</sup>

Δεν αποτελεί έκπληξη το γεγονός ότι όσο μεγαλύτερη είναι η έκθεση σε καταστροφές τόσο μεγαλύτερο είναι το ενδιαφέρον για τη διαχείριση των καταστροφών. (Drabek, 1986) Οι περιοχές που πλήττονται περισσότερο από απρόβλεπτες φυσικές καταστροφές έχουν αναπτύξει κουλτούρα έκτακτης ανάγκης και πιο ολοκληρωμένο σχεδιασμό για την αντιμετώπισή τους. (Burling & Hyle, 1997; Boin & Hart, 2003)

---

36. Ο όρος «**μάθηση**» ως στοιχείο της προσαρμοστικότητας των κοινωνιών στην απειλή των φυσικών καταστροφών, αναφέρεται στην «κοινωνική» και «θεσμική» μάθηση, όπως η εκμάθηση δια της πείρας. (Lee, 1993; Berkes, 2003:9; UNISDR:2002; Folke et al., 2002)

Σε ότι αφορά τη «**μνήμη**» ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν για τους μελετητές των φυσικών καταστροφών τα όρια της κοινωνικής μνήμης. Για παράδειγμα σύμφωνα με σχετικές έρευνες που έχουν γίνει, η κοινωνική μνήμη των κινδύνων με συχνότητα 60 χρόνια δεν είναι αξιόπιστη σε αντίθεση με εκείνες με 20ετή κύκλο. (Walker & Meyers, 2004) Μετά το τσουνάμι το Δεκέμβριο 2004, διάφορες εκθέσεις έδειξαν ότι εξειδικευμένες ομάδες των λαών που ασχολούνταν με την αλιεία στα νησιά Antaman και Sumantra φαινόταν να έχουν μια κοινωνική μνήμη από το τσουνάμι, την οποία χρησιμοποίησαν για να αποφεύγουν συναφείς απειλές. (Adger et al., 2005) Ωστόσο η περαιτέρω έρευνα σχετικά με την ακτή του Μπαγκλαντές και Orissa στην Ινδία, απέτυχε να αποδείξει ευρεία τοπική γνώση για το τσουνάμι, δεδομένου ότι τα δύο προηγούμενα τσουνάμι στον Ινδικό Ωκεανό ήταν τη δεκαετία του 1940 και του 1880. (Walker & Meyers, 2004)

### 3.4 Όλεθρος

Οι μελετητές συνήθως κάνουν σαφή διάκριση μεταξύ της Καταστροφής (Disaster) και του Ολέθρου (Catastrophe), αυτό που στη σεισμική Κλίμακα Mercalli<sup>37</sup> χαρακτηρίζεται ως ολική καταστροφή.

Ωστόσο, λίγοι μόνο επιστήμονες έχουν προσπαθήσει να περιγράψουν τα χαρακτηριστικά του ολέθρου, ίσως επειδή οι περισσότεροι ερευνητές ενδιαφέρονται περισσότερο να κάνουν εμπειρικές μελέτες αντί να διευκρινίσουν την εννοιολογική διάκριση των εννοιών που σχετίζονται τις φυσικές καταστροφές. (Perry & Quarantelli, 2005)

Ο Quarantelli (2006) εντοπίζει χαρακτηριστικά του ολέθρου ως εξής:

1. Το μεγαλύτερο μέρος ή το σύνολο των δομημένων στοιχείων μιας κοινότητας πλήττεται, συμπεριλαμβανομένου των εγκαταστάσεων και των επιχειρησιακών δομών έκτακτης ανάγκης (πχ *Ο τυφώνας Hugo κατέστρεψε το 90% του συνόλου των κατοικιών στην St.Croix. Ο τυφώνας Andrew στη νότια Φλόριντα ακρήστευσε τις υποδομές στην αστυνομία, πυροσβεστική, ιατρικά κέντρα κτλ. Ο τυφώνας Katrina στη νέα Ορλεάνη είχε επίσης χαρακτήρα ολέθρου αφού η πόλη πλημμύρισε κατά 80%.*)
2. Σε επιχειρησιακό επίπεδο η κοινότητα που πλήττεται δεν είναι σε θέση να αντιδράσει αφού τα άτομα που είναι επιφορτισμένα με τέτοια καθήκοντα έχουν υποστεί σημαντικές βλάβες υγείας.
3. Βοήθεια από γειτονικές τοπικές κοινότητες δεν μπορεί να παρασχεθεί γιατί συνήθως επηρεάζονται πολλές κοινότητες αφού συνήθως ο όλεθρος έχει περιφερειακό χαρακτήρα. Επιπλέον, η εξωτερική βοήθεια όταν μπορεί να παρασχεθεί συχνά φέρει αναπόφευκτες συγκρούσεις με την τοπική κοινότητα.
4. Οι περισσότερες από τις καθημερινές λειτουργίες και τις γραμμές ροής της κοινότητας διακόπτονται (εργασία, εκπαίδευση, ψυχαγωγία, ηλεκτρικό ρεύμα, παροχή νερού, επικοινωνίες, μεταφορές κτλ)

---

37. Βλέπε επόμενο κεφάλαιο

#### 4. Η Διαχείριση των Φυσικών Καταστροφών ως ένα διακριτό πεδίο επιστημονικής μελέτης

Όταν η θεώρηση των φυσικών καταστροφών γινόταν υπό το πρίσμα του υπερφυσικού ο άνθρωπος αντιδρούσε με τελετουργικά διαφόρων ειδών, συμβολικών προσφορών, προσευχών και θυσιών. Δηλαδή στην ουσία διατηρούσε την τιμή της διακινδύνευσης των φυσικών κινδύνων (risk retention) όσο υψηλή και εάν ήταν, αποδεχόμενος τις επιπτώσεις κάθε κινδύνου με μοιρολατρική απραξία.

Η θεώρηση των καταστροφών ως «πράξεις της φύσης» οδήγησε τους επιστήμονες να εξετάζουν την εξάρτηση των κινδύνων μόνο σε συνάρτηση με τους φυσικούς παράγοντες επικινδυνότητας (σε απομόνωση από τους κοινωνικούς). (Berkes, 2007) Η μεταχείριση της διακινδύνευσης (risk treatment) όταν αυτή αξιολογούνταν ως υψηλή (και συνεπώς μη αποδεκτή) γινόταν προς την κατεύθυνση της μείωσης/μετριασμού της (risk reduction/mitigation) μέσα από δύο διαφορετικές οπτικές:

α) Με την πεποίθηση ότι τα φυσικά φαινόμενα δεν είναι δυνατόν να ελεγχθούν άμεσα, αλλά είναι δυνατόν να αποδυναμωθούν οι συνέπειες τους, λαμβάνονται προστατευτικά μέτρα με τη χρήση της μηχανικής, (πχ κατασκευή φραγμάτων, αντιπλημμυρικών αναχωμάτων).<sup>38</sup>

β) Με την αίσθηση ότι ο άνθρωπος μπορεί και πρέπει να ελέγξει και να χαλιναγωγήσει τη φύση, η οποία οδήγησε σε προσπάθειες εξουσιασμού της φύσης με τη λήψη μέτρων που σκοπό είχαν την μετάλλαξη ή την παύση των φυσικών διαδικασιών.<sup>39</sup> (Quarantelli, 2000; Quarantelli, 1995; Weichselgartner, 2001)

---

38. Με την εμφάνιση της καταστροφών, οι φυσικοί επιστήμονες με μια τεχνοκρατική και ίσως πιο αισιόδοξη άποψη θεωρούσαν - με βάση την «αρχή της προφύλαξης» (precautionary principle) - ότι η διαχείριση των φυσικών καταστροφών είναι δυνατόν να επιτευχθεί εάν υπάρχει επαρκή γνώση του συνόλου των επιδράσεων στα μεγάλης κλίμακας φυσικά συστήματα. (Wisner et al., 2003:23)

39. Η αντιμετώπιση μιας φυσικής καταστροφής μέσω του περιβαλλοντικού ελέγχου (environmental control), επιδιώκει την καταστολή των φυσικών φαινομένων και διαδικασιών διασκορπίζοντας την ενέργειά τους στο χώρο και στο χρόνο. Μικρές χιονοστιβάδες μπορούν να προκληθούν τεχνητά, πριν συσσωρευτούν σε μια μεγάλη που μπορεί να προκαλέσει μεγάλο κίνδυνο. Η κατολίθωση μπορεί να σταθεροποιηθεί με την αποστράγγιση ή τοίχους αντιστήριξης, αλλά όχι το τσουνάμι και οι ηφαιστειακές εκρήξεις. Τη δεκαετία του '60 έγιναν προσπάθειες για την ελεγχόμενη απελευθέρωση της σεισμικής ενέργειας προκειμένου να εκτονωθεί η ένταση και να αποφευχθεί ένας μεγάλου μεγέθους σεισμικός κίνδυνος. Ομοίως, προσπάθειες έγιναν για την πρόκληση βροχόπτωσης με κρυστάλλους ιωδιούχου αργύρου στα σύννεφα. Ωστόσο η ανθρώπινη παρέμβαση μέσω του περιβαλλοντικού ελέγχου δεν είναι πάντα εφικτή εξαιτίας της αβεβαιότητας που διέπει την επικινδυνότητα των παραγόντων των φυσικών φαινομένων και των ανεπαρκών ακόμη δυνατοτήτων (πχ ανύπαρκτη δυνατότητα πρόβλεψης του σεισμικού κινδύνου) που έχουμε να επεμβούμε στις φυσικές διαδικασίες. Οι συνέπειες δεν είναι ελεγχόμενες, ούτε μπορούν να προβλεφθούν με ασφάλεια, με απροσδόκητα αποτελέσματα. (Raleigh, 1976; Howard et al., 1972; Folke et al., 2002)



Οι γνώσεις και οι ικανότητές που έχουμε να προβλέψουμε τη μελλοντική δυναμική και αλληλεπίδρασή των δύο πολύπλοκων συστημάτων του φυσικού και του ανθρώπινου ενδεχομένως να μην είναι ποτέ πλήρης. Η ανεπάρκεια της αποδοτικότητας των ανωτέρω κατευθύνσεων έστρεψε την προσοχή μας σε πιο συστηματικούς τρόπους αντιμετώπισης των Καταστροφών όπου το καίριο ζήτημα δεν είναι πλέον να λύσει κανείς ένα απομονωμένο πρόβλημα, αλλά να ελέγξει αλληλοεξαρτώμενες αντιδράσεις. Ο περιορισμός των καταστροφών, δεν σχετίζεται μόνο με τις βιοφυσικές διαδικασίες αλλά αποτελεί ένα πολύπλευρο κοινωνικό ζήτημα, όπου οι φυσικοί κίνδυνοι αποτελούν μέρος της καθημερινότητά μας και το πρόβλημα δεν εντοπίζεται μόνο στο μέγεθος των επιπτώσεων.<sup>40</sup>

---

40. Μέχρι τις τελευταίες δεκαετίες, το σημείο επαφής μεταξύ των κοινωνικών και φυσικών επιστημών ήταν πολύ περιορισμένο. Η ενότητα της βίωσης και την ανθρωπότητας είχαν θυσιαστεί στη διχοτόμηση της φύσης και του πολιτισμού. Αυτό άλλαξε από τη δεκαετία του 1970-80. (Berkes, 2003:9)

Το κυρίαρχο σώμα της **θεωρίας** για τους φυσικούς κινδύνους και τις καταστροφές έχει τις ρίζες της στη δεκαετία του 1920 με το έργο του Harlan H. Barrows στις ΗΠΑ, - το οποίο άνοιξε το δρόμο για την εμφάνιση της ανθρώπινης οικολογίας (human ecology) -, του Samuel Henry Prince στο Βόρεια Αμερική και Pitrim Sorokin στη Ρωσία, που οδήγησαν σε μια κοινωνιολογική προσέγγιση που βασίζεται στην οργανωτική δυναμική. (Quarantelli, 1988; Alexander, 2000a; Slovic, 2007)

Το ανθρώπινο οικολογικό μοντέλο σχεδιάστηκε ως ένα γεωγραφικό μέσο για την ανάλυση της συμβίωσης των ανθρώπων με το περιβάλλον. Ιδιαίτερα εξελίχθηκε από τη δεκαετία 1940 έως τη δεκαετία του 1960 από τον Gilbert White και τους μαθητές τους και με ταχύτερους ρυθμούς τη δεκαετία του 1970. Το κλασικό αυτό μοντέλο πρότεινε γραμμική αλυσίδα της αιτιότητας που τρέχει από τα φυσικά γεγονότα στις ανθρώπινες συνέπειες, με τη μεσολάβηση της τάσης της ανθρωπότητας να τεθεί η ίδια εκουσίως ή ακουσίως σε κίνδυνο. Η βασική ιδέα ήταν ότι οι άνθρωποι θα μπορούσαν να προσαρμοστούν στους κινδύνους που δεν μπορούν να τροποποιήσουν με τέτοιο τρόπο ώστε να μειωθούν οι επιπτώσεις τους. (Burton et al., 1993:403; Kates & Burton, 1986:7; Burton et al., 1968)

Από τη δεκαετία του 1980 η έννοια της **Ευαλότητας** (*Vulnerability*) των κοινωνικών συστημάτων, η οποία είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με το μέγεθος και τη σοβαρότητα των συνεπειών των φυσικών καταστροφών, συμπλήρωσε το ανωτέρω μοντέλο, ως βασική πτυχή της διακινδύνευσης των φυσικών κινδύνων (**Σχήμα** Σφάλμα! Μόνο κύριο έγγραφο.). (Alexander, 2000a; Smith, 2004:4)

Η σημαντική αλλαγή στην επιστήμη των τελευταίων ετών ήταν η αναγνώριση ότι τα προβλεπτικά μοντέλα δεν αποδίδουν καλά τα σύνθετα κοινωνικό-φυσικά συστήματα. Η φύση σπάνια είναι γραμμική και προβλέψιμη και κυριαρχείται από την ουσιαστική ιδιότητα της αβεβαιότητας, οδηγώντας τη μελέτη των φυσικών συστημάτων με τη θεωρία της πολυπλοκότητας. (Berkes, 2003:5,15)

Με την εισαγωγή της θεωρίας της πολυπλοκότητας (complexity theory) - η οποία απομακρύνεται από τις γραμμικές μηχανιστικές απόψεις με τις οποίες αναζητούνται απλές λύσεις αιτίας και αποτελέσματος για την εξήγηση των φυσικών και κοινωνικών φαινομένων - το μοντέλο αναμορφώθηκε. Εισάγεται μια προοπτική που χαρακτηρίζεται από την αβεβαιότητα και τη μη προβλεψιμότητα καθιστώντας τη Διαχείριση των Καταστροφών ως μια ιδιαίτερα σύνθετη διαδικασία. (Ritchie, 2003)

Σύμφωνα με τον καθηγητή του ΕΜΠ Δ. Ρόκο (1998) «*Τα αντικειμενικά πολύπλοκα και πολυδιάστατα προβλήματα που αναφέρονται στη δυναμική του φυσικού και κοινωνικοοικονομικού περιβάλλοντος, προκαλούνται, εξελίσσονται, σχετίζονται και αλληλεπιδρούν και επηρεάζονται καθοριστικά από ενδογενείς και εξωγενείς παράγοντες.*

(Quarantelli, 1987; Weichselgartner, 2001; Walker et al., 2003, Wisler et al., 2003:23, Berkes, 2003:1; UNISDR, 2002:26)

Χρειαζόμαστε μια διαφορετική προσέγγιση με τη θεώρηση νέων πρακτικών προκειμένου να βελτιώσουμε την ικανότητά μας ν' ανταποκρινόμαστε στις αλλαγές όπου ο ρόλος του ανθρώπου αποδεικνύεται διττός: Ως παράγοντας πρόκλησης των καταστροφών με επισφαλείς επιλογές και επεμβάσεις στο φυσικό περιβάλλον και παράλληλα διαχειριστής των απειλών που προκύπτουν από τα φυσικά φαινόμενα.

Η βιβλιογραφία και η πρακτική πλέον υποστηρίζει μια ολοκληρωμένη προσέγγιση για αντιμετώπιση των καταστροφών μέσω της σύνθεσης των εννοιών της ευαλότητας, της προσαρμοστικότητας και της ανθεκτικότητας για την ασφαλή συμβίωση με τους φυσικούς κινδύνους, με την αυτό-οργάνωση των κοινοτήτων, την αειφορική ανάπτυξη, την κοινωνική μέριμνα κτλ, η οποία αποτελεί μια από τις μεγάλες προκλήσεις του 21<sup>ου</sup> αιώνα.

Σύμφωνα με έναν τυπικό ορισμό που δίνεται από τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών η **Διαχείριση των Καταστροφών** αναφέρεται στη: *«Συστηματική διαδικασία της χρήσης των διοικητικών αποφάσεων, οργάνωσης, λειτουργίας των δεξιοτήτων και ικανοτήτων για την υλοποίηση πολιτικών, στρατηγικών και ικανοτήτων αντιμετώπισης των πολιτών και της κοινωνίας στη μείωση των επιπτώσεων των φυσικών κινδύνων και των σχετικών περιβαλλοντικών καταστροφών. Αυτό περιλαμβάνει όλες τις μορφές των δραστηριοτήτων, συμπεριλαμβανομένων των διαρθρωτικών και μη-διαρθρωτικών μέτρων για την αποφυγή ή τον περιορισμό των αρνητικών επιπτώσεων των κινδύνων».* ([www.unisdr.org](http://www.unisdr.org))

Τα τελευταία χρόνια μάλιστα τείνει (η Διαχείριση της Καταστροφής) ν' αυτονομηθεί σε ανεξάρτητη επιστήμη και μάλιστα «μετά-κανονικής» επιστήμης (post-normal science), αφού μας φέρνει αντιμέτωπους ως άτομα ή ως κοινωνία στη λήψη ημι-δομημένων ή αδόμητων αποφάσεων και η επιλογή των βέλτιστων λύσεων αποδεικνύεται ιδιαίτερα δύσκολο εγχείρημα που εξαρτάται από πολλούς παράγοντες.<sup>41</sup> Μια στρατηγική αντιμετώπισης δυσανάλογη με το

---

*Έτσι για τη διερεύνηση, αναγνώριση, απογραφή, αξιολόγηση και χαρτογράφηση των αιτιών, των διαστάσεων, των πτυχών και των συνεπειών τους, αλλά και την ενδεξιμένη, αξιόπιστη επιστημονοτεχνικά, πολιτικά, κοινωνικοοικονομικά και/ή πολιτισμικά και αποτελεσματική αντιμετώπισή τους, προϋποτίθενται, κάθε φορά προγραμματισμένες συστηματικές, συντονισμένες και κατάλληλα σχεδιασμένες επιλογές, ενέργειες και δράσεις, οι οποίες θα εξασφαλίζουν πριν απ' όλα, την ολοκληρωμένη προσέγγιση και ανάλυση της ενότητας και της μαχητικής ισορροπίας της φυσικής και της κοινωνικοοικονομικής πραγματικότητας, μέσα στην οποία ή από την οποία τα προβλήματα αυτά προκλήθηκαν, τροφοδοτούνται και/ή αναπαράγονται.»*

41. Γίνεται διάκριση μεταξύ της «κανονικής» επιστήμης όπου οι επιστήμονες εργάζονται στο πλαίσιο καθιερωμένων κανόνων και σύνολο διαδικασιών και της «μετά-κανονικής» επιστήμης όπου χαρακτηρίζεται από προβλήματα με μεγάλες αβεβαιότητες, ζητήματα με ανεπαρκές ή ασαφές μεθόδους επίλυσης, δεδομένα ελλιπή ή αναμειγμένα με κοινωνικές ή πολιτικές σκοπιμότητες. (Kendra & Wachtendorf, 2007)

μέγεθος της αναμενόμενης διαταραχής μπορεί να επιφέρει άλλες σοβαρές και απρόβλεπτες επιπτώσεις, (Kinzig et al., 2000) Καλύπτει ένα ευρύ και σύνθετο σώμα γνώσης και απαιτείται ευρεία διεπιστημονική<sup>42</sup> συνεργασία για το συνδυασμό και την ανταλλαγή διαφόρων ειδών γνώσεων, στην οποία διαπλέκονται στενά όχι μόνο οι φυσικές επιστήμες αλλά και οι ανθρωπιστικές, οι κοινωνικές και οι οικονομικές επιστήμες, ώστε να προκύψουν ασφαλή συμπεράσματα για το κατάλληλο εννοιολογικό πλαίσιο και τις στρατηγικές που θα ακολουθηθούν.<sup>43</sup> (Dynes, 1988; Drabek 1989:21; Trim, 2004; Alexander, 1991:211; 1993:13; 2000a; Gerrit van der Walddt, 2009)

---

42. Σύμφωνα με τον καθηγητή του ΕΜΠ Δημήτριο Ρόκο (1998) η δι-επιστημονικότητα (inter-disciplinarity) διαχωρίζεται σαφώς από την πολύ-επιστημονικότητα (multi-disciplinarity). Η πολύ-επιστημονική προσέγγιση αποτελεί συνήθως μια μηχανιστική άθροιση εφαρμογής μεθόδων και τεχνικών συγγενών, συνήθως, επιστημονικών πεδίων (συχνά απλώς διαδοχικά «παρατιθέμενων»), κατά τη συνεργασία των αντίστοιχων ειδικών επιστημόνων στη διερεύνηση σύνθετων προβλημάτων της φυσικής και της κοινωνικοοικονομικής πραγματικότητας, κάτω από την επιστημονική οπτική του καθ' ενός. Τα αποτελέσματα/συμπεράσματα των πολυεπιστημονικών προσεγγίσεων αποτελούν επίσης το άθροισμα των επιμέρους αποτελεσμάτων/συμπερασμάτων των επιστημόνων αυτών και συνεπώς εξαρτώνται από την ειδικότητα τους. Η δι-επιστημονικότητα ενέχει μια ιδιάζουσα συνεργιστική δυναμική ανάπτυξης των βέλτιστων δυνατών πολυδιάστατων σχέσεων, αλληλεξαρτήσεων, προσεγγίσεων και αναλύσεων των επιστημόνων μιας διεπιστημονικής ομάδας, οι οποίες τείνουν «διηλεκώς» προς την «ολοκλήρωση» των αντίστοιχων γνωστικών τους πεδίων, μεθοδολογικών και τεχνικών, με αποτέλεσμα την υπέρβαση του κατακερματισμού της (ολιστικής) γνώσης.

43. Ο καθηγητής Alexander κατατάσσει τις θεωρητικές προσεγγίσεις γύρω από τις φυσικές καταστροφές σε έξι σχολές σκέψης που βασίζονται στους ακόλουθους κλάδους: γεωγραφία, ανθρωπολογία, κοινωνιολογία και κοινωνική ψυχολογία, μηχανική και αρχιτεκτονική, ιατρική και δημόσια υγεία, καθώς και μελέτες ανάπτυξης. Για παράδειγμα:

- *Η γεωγραφική προσέγγιση χρησιμοποιεί μεθόδους των κοινωνικών επιστημών για την οικολογική προσαρμογή του ανθρώπου στο περιβάλλον.*
- *Η ανθρωπολογική προσέγγιση συνδέει τις καταστροφές με την κοινωνικό οικονομική ανάπτυξη του ατόμου.*
- *Η κοινωνιολογική προσέγγιση συσχετίζει τις καταστροφές με την ανθρώπινη ψυχολογία και αντίληψη.*
- *Η μηχανική χρησιμοποιεί τεχνικές μεθόδους των φυσικών επιστημών.*
- *Οι μελέτες ανάπτυξης έχουν ως στόχο την παροχή υποστηρικτικών δράσεων στις αναπτυσσόμενες χώρες.*

Παρόμοια, και ο Drabek θεωρεί ότι η Διαχείριση των φυσικών καταστροφών σήμερα γίνεται από ερευνητές διαφόρων ειδικοτήτων, συμπεριλαμβανομένων των φυσικών και θετικών επιστημών, της κοινωνιολογίας, της ψυχολογίας, της ανθρωπολογία, της γεωγραφίας, των οικονομικών και πολιτικών επιστημών και της δημόσιας διοίκησης. Ένας ψυχολόγος θα μπορούσε να διερευνήσει πόσο καλά τα θύματα κοιμούνται μετά από έναν τυφώνα. Ένας γεωγράφος θα μπορούσε να χαρτογραφήσει την ανοικοδόμηση του περιβάλλοντος και να διερευνήσει κατά πόσο νέα χωρικά μοντέλα θα μπορούσαν να εφαρμοστούν σε κοινότητες που απειλούνται. Ο πολιτικός επιστήμονας θα μπορούσε να διερευνήσει τη διαδικασία με την οποία μια κοινότητα λαμβάνει αποφάσεις μετριασμού της διακινδύνευσης των φυσικών κινδύνων.

Ο Twigg (2001) απέδειξε ότι, προκειμένου να κατανοήσουμε πλήρως το πλαίσιο των φυσικών κινδύνων, είναι σημαντικό να εστιάσουμε την προσοχή μας σε μια σειρά από επιρροές που περιλαμβάνουν «τους οικονομικούς,

Η ευρύτητα του αντικειμένου του κλάδου της διαχείρισης των καταστροφών και η διεπιστημονικότητα που απαιτείται, διαμορφώνει και τα υποστηρικτικά μέτρα και τις ενέργειες που λαμβάνονται με παρεμβάσεις σε πολλούς τομείς της οργάνωσης και ανάπτυξης των κοινοτήτων. Έτσι, η διαχείριση των φυσικών καταστροφών υποστηρίζεται μέσω εξειδικευμένων θεσμικών παρεμβάσεων στο **νομικό πλαίσιο** (πχ μέσω διατάξεων του Δικαίου της Έκτακτης Ανάγκης, του Πολεοδομικού & Χωροταξικού, του Περιβαλλοντικού, του Διοικητικού) καθώς επίσης και στο **λειτουργικό** (πλαίσιο) το οποίο αναφέρεται σε αναγνωρισμένες μεθοδολογίες και πρακτικές για την αξιολόγηση και τη μεταχείριση της διακινδύνευσης των φυσικών κινδύνων (πχ με την οργάνωση ειδικών διοικητικών (ή επιχειρησιακών) συστημάτων πολιτικής προστασίας ή πολιτικής άμυνας ή υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης κτλ). (DCAF, 2005)

Στα πλαίσια των ανωτέρω προσεγγίσεων στη συνέχεια της παρούσης εργασίας εξετάζονται βασικές πτυχές της διαχείρισης των καταστροφών, όπως:

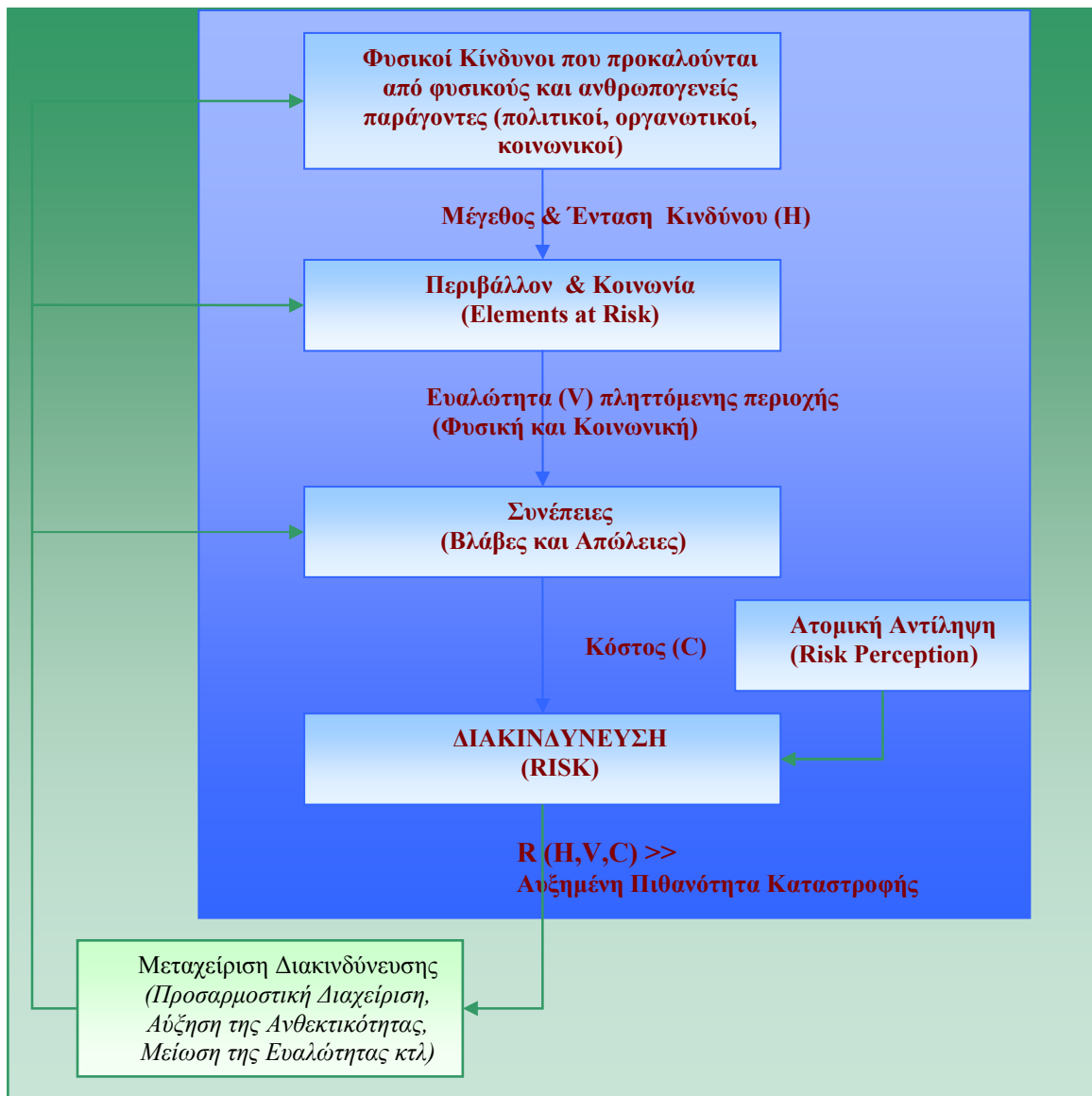
- Υφιστάμενες (ψυχολογικές και τεχνοκρατικές) προσεγγίσεις και πρακτικές για την αξιολόγηση της διακινδύνευσης των φυσικών κινδύνων και βασικές κατευθύνσεις για τη μεταχείριση αυτής, (κεφ 2<sup>ο</sup>)
- Το νομικό πλαίσιο του Δικαίου της Έκτακτης Ανάγκης (κεφ 3<sup>ο</sup>)
- Το λειτουργικό πλαίσιο της επιχειρησιακής οργάνωσης και ετοιμότητας των ειδικών συστημάτων Πολιτικής Προστασίας στα πλαίσια της προσαρμοστικής διαχείρισης (κεφ 4<sup>ο</sup> και 5<sup>ο</sup>)
- Η ανάπτυξη υποστηρικτικών κοινοτικών μηχανισμών μέσω της αξιοποίησης του εθελοντικού κινήματος (κεφ 7<sup>ο</sup>) <sup>44</sup>

---

κοινωνικούς, πολιτιστικούς, θεσμικούς, πολιτικούς και ψυχολογικούς παράγοντες που διαμορφώνουν ζωές των ανθρώπων».

Ο καθηγητής Gerrit van der Waldt αναφέρει: «Η Διαχείριση της Καταστροφής μπορεί να θεωρηθεί ως μια αναδυόμενη, ευδιάκριτη περιοχή μελέτης που προήλθε από διάφορους άλλους κλάδους όπως η Περιβαλλοντική, Πολιτική και η Δημόσια Διοίκηση στις αρχές της δεκαετίας του 1990. Τα τριτοβάθμια ιδρύματα της εκπαίδευσης προσφέρουν όλο και περισσότερο ακαδημαϊκά προγράμματα στον τομέα αυτό με επαγγελματικούς τίτλους όπως “Διευθυντής Καταστροφής”..... Ωστόσο υπάρχουν και κάποιοι μελετητές που θεωρούν ότι θα ήταν πιο δόκιμο να «ενσωματωθεί» σε συναφείς επιστημονικούς κλάδους όπως η Δημόσια Διοίκηση»

44. Αν και υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των ανωτέρω επιστημονικών προσεγγίσεων που συνθέτουν βασικούς τομείς της διαχείρισης των καταστροφών, υπάρχει αρκετή επικάλυψη, αλληλοεπίδραση και ανταλλαγή επιρροών ώστε να μπορούν οι κλάδοι αυτοί να εξεταστούν από κοινού στα πλαίσια της παρούσης εργασίας.



Σχήμα 1: Απλοποιημένη Διαγραμματική Απεικόνιση του Κύκλου Διαχείρισης της Καταστροφής: Οι φυσικοί κίνδυνοι που προκαλούνται από σύνθετες φυσικές διεργασίες ή/και από την ανθρωπογενή δραστηριότητα, επιδρούν στον άνθρωπο και το περιβάλλον του, προκαλώντας του αρνητικές συνέπειες. Η Διαχείριση της Καταστροφής είναι η συστηματική διαδικασία της αξιολόγησης διακινδύνευσης και της μεταχείριση της ώστε να διατηρείται σε χαμηλά επίπεδα. Η κατανόηση της σχέσης που δίνεται από την ανάλυση της ευαλότητας και το «κλασσικό», **μη-γραμμικό μοντέλο**: κίνδυνος -> συνέπειες (ευαλότητα) -> διακινδύνευση, για την αξιολόγηση της διακινδύνευσης (risk assessment) των φυσικών κινδύνων, χαρακτηρίζεται ως πρωταρχική και μείζονος σημασίας για την επιλογή των βέλτιστων λύσεων και τη χάραξη μιας πολιτικής αντίδρασης της κοινωνίας. Ωστόσο, όπως και περαιτέρω αναλύεται, η διαδικασία αυτή ενέχει υψηλό βαθμό αβεβαιότητας και αμφίβολα αποτελέσματα.

## ΠΑΡΑΘΕΜΑ 2: Πολεοδομικό & Χωροτακτικό-Περιβαλλοντικό-Διοικητικό Δίκαιο

**Πολεοδομία** είναι η σύνθετη επιστήμη, αλλά και η τέχνη, η οποία ασχολείται με τον προγραμματισμό και σχεδιασμό της πόλης, δηλαδή με τη στον χώρο και χρόνο συντονισμένη ανάπτυξη και συγκρότηση της πόλης ως οικονομικής, κοινωνικής, τεχνολογικής οντότητας και ως "έργου τέχνης". (Χατζοπούλου, 2000:46)

Με τον πολεοδομικό σχεδιασμό καθορίζονται οι λειτουργίες και οι δραστηριότητες που αναπτύσσονται στην αστική γη, όπως φυσιογνωμία οικιστικού συνόλου, ασφάλεια υγιεινή, αισθητική, επικοινωνία, προσαρμογή οδών και κτισμάτων στα μορφολογικά δεδομένα, καθορίζονται οι κοινόχρηστοι και κοινωφελείς χώροι και οι ιδιωτικοί που επιτρέπεται η δόμηση, οι συντελεστές και οι όροι δόμησης, οι χρήσεις των εμπορικών καταστημάτων και γραφείων που υπερβαίνουν κάποια όρια κτλ.

**Χωροταξία** σημαίνει τάξη στο χώρο, ρυθμίζονται οι χρήσεις γης και τοποθετούνται οι ανθρώπινες δραστηριότητες (οικιστικές, βιομηχανικές, αγροτικές κα) στο χώρο όχι μόνο με βάση τα τωρινά δεδομένα αλλά και τα μελλοντικά πχ μελλοντικές επεκτάσεις των αστικών περιοχών. Αποτελεί μια μορφή χωρικής πολιτικής στρατηγικού χαρακτήρα σε μεγάλες γεωγραφικές κλίμακες (από την ευρύτερη περιοχή πόλης και άνω). Με τον τρόπο αυτό μειώνεται η ευαλότητα των κοινωνικών συστημάτων έναντι των φυσικών κινδύνων (πχ με την απαγόρευση οικονομικής δραστηριοποίησης σε περιοχές υψηλής επικινδυνότητας).

Η χωροταξία, όμως, δεν οδηγεί άμεσα σε κανονιστικές ρυθμίσεις, οι οποίες είναι αυτές που τελικά καθορίζουν τους όρους και τις προϋποθέσεις για τη χρήση και αξιοποίηση της γης. Η λειτουργία αυτή επιτελείται από την πολεοδομία η οποία δρα καθοριστικά για τη διαμόρφωση των συνθηκών του αστικού περιβάλλοντος τόσο με τη στενή έννοια του όρου (πχ περιβαλλοντική διαχείριση) όσο και σ' ένα γενικότερο πλάνο (πχ χαρακτηριστικά οικιστικής ανάπτυξης). (ΟΚΕ, 2007)

Το **Δίκαιο του Περιβάλλοντος** είναι ο κλάδος του δικαίου που έχει στόχο την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος από τις ανθρώπινες δραστηριότητες.

Η προστασία αυτή μπορεί να επιτυγχάνεται: α) με μέτρα κανονιστικού χαρακτήρα που καθορίζουν την ποσότητα και το είδος των επιπτώσεων των ανθρώπινων δραστηριοτήτων και β) με μέτρα προληπτικού χαρακτήρα με τα οποία επιχειρείται να γίνει αξιολόγηση των πιθανών επιπτώσεων που θα έχουν ενδεχόμενες ανθρώπινες δραστηριότητες στο περιβάλλον (πχ μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων). (Ηλεκτρονική εγκυκλοπαίδεια Βικιπαίδεια: <http://el.wikipedia.org/>)

Οι φυσικές καταστροφές συχνά κατατάσσονται μαζί και με άλλα περιβαλλοντικά προβλήματα (πχ εξαφάνιση ειδών χλωρίδας και πανίδας, αισθητική αλλοίωση του τοπίου κτλ).

Το **Διοικητικό Δίκαιο** είναι το σύστημα των κανόνων βάσει των οποίων ρυθμίζονται η οργάνωση και η λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, δηλαδή του συνόλου των δημοσίων υπηρεσιών του κράτους και των νομικών προσώπων εκείνων που διακρίνονται ως φορείς άσκησης εξουσίας, καθώς και οι σχέσεις αυτών προς τους πολίτες και τα διοικητικά όργανα. (Ηλεκτρονική εγκυκλοπαίδεια Βικιπαίδεια: <http://el.wikipedia.org/>)

## 5. Συμπεράσματα

Στο παρόν κεφάλαιο αρχικά έγινε μια ανασκόπηση στην ανθρώπινη αντίληψη και αντίδραση στο διάβα του χρόνου από τις εποχές που οι φυσικές καταστροφές θεωρούνταν ως «πράξεις του Θεού» και στη συνέχεια, με την εξέλιξη των φυσικών επιστημών κατανοήθηκαν ως «πράξεις της Φύσης» και τη μοιρολατρική απραξία ακολούθησε η λήψη μέτρων προστασίας με τη χρήση της μηχανικής ή του περιβαλλοντικού ελέγχου.

Εν συνεχεία, μελετήθηκαν οι σύγχρονες τάσεις όπου οι φυσικές καταστροφές θεωρούνται ολοένα και περισσότερο ως κοινωνικά φαινόμενα αφού προκαλούνται από το αποτέλεσμα της σύγκρουσης μεταξύ δύο δυναμικών και πολύπλοκων συστημάτων που εξελίσσονται, σχετίζονται και αλληλεπιδρούν: του φυσικού και του κοινωνικού.

Πλέον οι προσπάθειες για τη διαχείριση των φυσικών καταστροφών οδηγούν τη σχετική έρευνα στη μελέτη των φυσικών και κοινωνικών συστημάτων και στην επίλυση των εσωτερικών προβλημάτων που προκύπτουν από την ανάπτυξη των τελευταίων τα οποία μεταφράζονται συχνά ως **ευαλότητα**.

Η φύση είναι απρόβλεπτη και επικίνδυνα φυσικά φαινόμενα συνέβαιναν πάντα και θα συνεχίσουν να συμβαίνουν. Η ανθρωπότητα όμως «βαδίζει» με πιο αργούς ρυθμούς σε σχέση με τη συνεχή και αλματώδη αύξηση των καταστροφών και πειραματίζεται να «πολεμήσει» την αβεβαιότητα με διάφορες πρωτοβουλίες, οι οποίες στην πλειοψηφία τους αποδεικνύονται ανεπαρκείς, ατελέσφορες, προσωρινές. Βρίσκεται δηλαδή ακόμη στο στάδιο της προσπάθειας εντοπισμού και συνειδητοποίησης του μεγέθους του προβλήματος που καλείται ν' αντιμετωπίσει, μέσα από διάφορα συναισθήματα, λογικές και τάξεις πραγμάτων.

Καθώς η «υπόσταση» των φυσικών καταστροφών αλληλοεμπλέκεται αναπόσπαστα με αυτήν της ανάπτυξης, είναι κρίσιμο να ερμηνευτεί κατά κάποιον τρόπο το νόημα της δεύτερης. Θα μπορούσε κανείς να υποστηρίξει ότι, γενικά η ανάπτυξη συνιστά ένα διανόημα που αν και στη μέση κοινωνική συνείδηση απηχεί με έναν εγγενές θετικό τρόπο, στην πράξη ανάπτυξη μπορεί να σημαίνει κάτι εντελώς διαφορετικό, ανάλογα με τις καταβολές τη νοοτροπία, τις πεποιθήσεις και τις επιδιώξεις των ατόμων σε τοπικό, υπερ-τοπικό ακόμη και πλανητικό επίπεδο.

Σ' ένα κόσμο πιο πλούσιο και τεχνολογικά προηγμένο όσο ποτέ, είναι οι παγκοσμιοποιημένης πλέον εμβέλειας δυνάμεις (οικονομικές, κοινωνικές, πολιτικές, ιδεολογικές) τροφοδοτούν και εγείρουν νέες μορφές ευαλότητας.

Η υιοθέτηση μορφών ανάπτυξης, που ιεραρχούν τον άνθρωπο στην κορυφή της πυραμίδας θέτοντας το φυσικό περιβάλλον υπό την νομή και την κατοχή του, ώστε να

μπορεί να το απομυζεί, σε καμιά περίπτωση δεν επιφέρουν ισορροπίες, τουλάχιστον όχι μακροπρόθεσμα. Ο κόσμος συνεχίζει να βιομηχανοποιεί και να αστικοποιεί δημιουργώντας συνεχώς τις προϋποθέσεις για περισσότερες και χειρότερες καταστροφές. Οι νέες τεχνολογίες θα μειώσουν ορισμένες απειλές και οι ίδιες θα δημιουργήσουν νέους και ποιοτικά διαφοροποιημένους κινδύνους. Στο βωμό της υπέρ πάσης θυσίας για κέρδος ή αποθέωσης του χρήματος και της ύλης, η αξία της ζωής υποβαθμίζεται. Άνθρωποι και κοινωνίες ολοκληρωτικά γκετοποιούνται, περιθωριοποιούνται, εξαθλιώνονται οικονομικά και η ανασφάλεια εντείνεται υπέρμετρα εις βάρος τους.

Στις μέρες μας υπάρχει μια ιδιαίτερη πίεση να συνδεθεί ο προγραμματισμός για το περιβάλλον και τις φυσικές καταστροφές, με τον προγραμματισμό της ανάπτυξης και οι εφαρμοζόμενες πολιτικές πρέπει να προσανατολίζονται σε ένα διπλό στόχο: να επιτρέψουν στις κοινωνίες να είναι **ανθεκτικές** στους φυσικούς κινδύνους, εξασφαλίζοντας ότι οι προσπάθειες για ανάπτυξη δεν αυξάνουν την ευαλωπότητα σε αυτούς (τους κινδύνους). Η ανάπτυξη πρέπει να οδηγεί στην ασφάλεια και όχι το αντίθετο.

Οι προσπάθειες αυτές δεν μπορούν να αποτελούν αποσπασματικές διαδικασίες και θα πρέπει να ληφθούν νέες πρωτοβουλίες λήψης αποφάσεων και χάραξης στρατηγικών προς πολλές κατευθύνσεις με παρεμβάσεις και βελτιώσεις του θεσμικού και λειτουργικού πλαισίου, οι οποίες θα πρέπει να ενσωματωθούν σε μια συνολική ρύθμιση αειφόρου ανάπτυξης και την προώθηση μιας ευρύτερης ατζέντας με βάση το εύρος των προβλημάτων που αντιμετωπίζει η κοινωνία των πολιτών. Δεν μπορεί να υπάρξει προστασία από τις δασικές πυρκαγιές, χωρίς πολιτική δασοπροστασίας, ούτε αντιμετώπιση των ακραίων καιρικών φαινομένων χωρίς ολοκληρωμένη περιβαλλοντική πολιτική.

Ωστόσο η διαχείριση των φυσικών καταστροφών ως ένας νεοαναδυόμενος επιστημονικός κλάδος στερείται ακόμη το βασικό εννοιολογικό υπόβαθρο που απαιτείται προκειμένου να καθιερωθεί μια κοινή ορολογία η οποία θα συμβάλλει αποφασιστικά στη συν-αντίληψη μεταξύ των επιστημόνων.

Οι σχεδόν καθ-ολοκληρία δανεικές έννοιες και ορισμοί από άλλους συναφείς επιστημονικούς κλάδους και γνωστικά πεδία έχουν σαν αποτέλεσμα να παρουσιάζονται σημαντικές αποκλίσεις (ακόμη και αντιφάσεις) κατά την παρουσίασή τους από τη σχετική βιβλιογραφία. Το φαινόμενο αυτό εντείνεται ακόμη περισσότερο στη μετάφραση των όρων (ή ακόμη και τη δημιουργία νέων όρων λόγω απουσίας υφιστάμενης γνώσης). Κατ' επέκταση είναι λογικό οι δυσκολίες στη λήψη και την εφαρμογή επιτυχών μέτρων στη μείωση των καταστροφών να οφείλονται και σε ζητήματα παρανόησης και παρερμηνειών των σχετικών εννοιών.



Στο παρόν κεφάλαιο επιχειρήθηκε η αναβάθμιση της ορολογίας των βασικών εννοιών που σχετίζονται με το αντικείμενο της διαχείρισης των φυσικών καταστροφών. Στόχος ήταν ακόμη και αν κάποιοι όροι αναφέρονται ή περιγράφονται με διαφορετικούς τρόπους να μπορούν να γίνουν αντιληπτοί και να ερμηνεύονται κατάλληλα. Ωστόσο, απαιτείται περαιτέρω έρευνα και διαδικασίες, προκειμένου να καθιερωθεί η ορολογία εκείνη που θα οριοθετεί θεματικά τον τομέα της διαχείρισης των φυσικών καταστροφών ως ανεξάρτητο νέο επιστημονικό κλάδο.



## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

### Ξενόγλωσση

Adger, W.N., Hughes, T.P., Folke, Carpenter, S,R,, Rockstrom, J. (2005), "Social-ecological resilience to coastal disasters", *Science* 309:1036-1039.

Alexander, D.E. (1991), "Natural disasters: a framework for research and teaching", *Disasters* 15(3): 209-226.

Alexander, D.E. (1993), "Natural Disasters", UCL Press, London, Kluwer, Boston.

Alexander, D.E., (1999a), "Natural Hazards", *Encyclopedia of Earth Science/Environmental Geology*, pp. 421-425

Alexander, D.E., (1999b), "Vulnerability", *Encyclopedia of Earth Science/Environmental Geology*, pp. 663-664

Alexander, D.E., (2000), "Confronting Catastrophe: New Perspective on Natural Disasters", Terra Publishing, Harpenden, UK; Oxford University Press, New York.

Alexander, D.E., (2000a), "Managing Hazards And Disasters: New Theories, New Imperatives" The Portsmouth 2000 Distinguished Lecture in Hazard and Risk Management, Geohazards Research Centre, Faculty of Science, University of Portsmouth, U.K.  
(*Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://emergency-planning.blogspot.com/2008/02/managing-hazards-and-disasters-new.html>*)

Alexander, D. (2009), "Theroretical Notes on Vulnerability to Disaster" (*Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [http://emergency-planning.blogspot.com/2009\\_01\\_01\\_archive.html](http://emergency-planning.blogspot.com/2009_01_01_archive.html)*)

Anderson, M. B. (1991). "Which Costs More: Prevention or Recovery?" In *Managing Natural Disasters and Environment*. Kraimer A. and Munasinghe, M. (eds.), pp. 17-27. Environment Department, The World Bank, Washington DC.

Barnett, B (1999), "US government natural disaster assistance: Historical analysis and a proposal for the future", *Disasters*, 23(2), 139-155.

Berkes, F. & Folke, C. (1998), "Linking social and ecological systems. Management practices and social mechanisms for building resilience", Cambridge University Press, Cambridge, UK

Berkes, F., Colding, J. and Folke, C. (2003), "Navigating social-ecological systems: Building Resilience for Complexity and Change", Cambridge University Press, Cambridge, UK

Berkes, F.,(2007), "Understanding uncertainty and reducing vulnerability: lessons from resilience thinking", *Natural Hazards* 41(2):283-295.

Bieri, S., (2006) "Disaster Risk Management and the Systems Approach" (*Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.drmonline.net/drmlibrary/pdfs/systemsapproach.pdf>*)

Burton, I., Kates, R.W., (1964) "The perception of natural hazards in resource management", *Natural Resources Journal* 3:412-414.

Burton, I., Kates R.W. and White, G.F. (1968), "The Human Ecology of Extreme Geophysical Events", Working Paper no. 1. Natural Hazards Research and Applications Information Centre, University of Colorado, Boulder

Burton, I., R.W. Kates, R.W. and White, G.F. (1993), "The Environment as Hazard" (2nd eds). Guilford Press, New York

Carpenter, M. and Scheffer, S.R. (2003), "Catastrophic regime shifts in ecosystems: linking theory to observation", *Trends Ecology Evol* 18:648-656.

- Clark, W.C. (1980), "Witches, foods and wonder drugs: historical perspectives on risk management", in Schwing, R.C. and Alerts, W.A. (eds), *Societal Risk Assessment: How Safe is Safe Enough*, Plenum Press, New York, NY, 1980, pp. 287-313.
- Coburn, A.W., Spence, R.J.S. and Pomonis, A. (1994), "Vulnerability and Risk Assessment", (2nd eds) UNDP & DHA Disaster Management Training Program.
- Dworkin, J. (1973), "Global Trends in Natural Disasters, Natural Hazard Research", Working Paper No. 26, Boulder: University of Colorado, Institute of Behavioral
- European Environment Agency (2005): multilingual environmental glossary. (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://glossary.eea.eu.int/EEAGlossary>)
- DCAF/Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, (2005), "States of Emergency", (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [http://se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/DCAF/18420/ipublicationdocument\\_singledocument/2BACDA8C-8640-4208-9716-2F9C3E64CBA3/en/bg\\_states-emergency.pdf](http://se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/DCAF/18420/ipublicationdocument_singledocument/2BACDA8C-8640-4208-9716-2F9C3E64CBA3/en/bg_states-emergency.pdf))
- Drabek, T.E. (1989) "The Local Emergency Manager: The Emerging Professional", Fort Lauderdale, Florida: Graham W. Watt and Associates
- Folke, C., Carpenter, S., Elmqvist, T., Gunderson, L., Holling, C.S., Walker, B., (2002), "Resilience and sustainable development: Building adaptive capacity in a world of transformations", *Ambio*, 31(5), pp. 437- 440.
- Folke, C. Hahn, T. Olsson, P. and Norberg, N. (2005), "Adaptive governance of social-ecological systems", *Annu Rev Environ Resour* 30:441-473.
- Gerrit van der Waldt (2009), "Public Management and Disaster Risk Reduction: potential interdisciplinary contributions", *Journal of Disaster Risk Studies*, Vol. 2, No.1.
- Guha-Sapir, D. & Below, R. (2002), "The Quality and Accuracy of Disaster Data: A Comparative Analysis of Three Global Data Sets" WHO Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, Brussels.
- Holling C.S., (1973) "Resilience and stability of ecological systems". *Annu Rev Ecol Syst* 4:1-23
- Holling, C.S. (2001), "Understanding the complexity of economic, ecological, and social systems. *Ecosystems*" 4:390-405.
- Holling, C.S., (2004), "From complex regions to complex worlds". *Ecology and society* 9(1):11
- Howard, R.A., Matheson, J.E., and North, D.W. (1972), "The decision to seed hurricanes", *Science*, 176, 1191-202
- Kates, R.W. & Burton I (1986), "Geography, Resources and Environment", University of Chicago Press, Chicago (2 vols).
- Kendra, J.M. and Wachtendorf, T. (2007), "Improvisation, Creativity, and the Art of Emergency Management" pp.324-335 in *Understanding and Responding to Terrorism* edited by HuseyinDurmaz, Bilal Sevinc, Ahmet Sait Yayla, and Siddik Ekici. Fairfax, VA: IOS Press.
- Kinzig A.P., Carpenter S., Dove M., Heal G., Levin S., Lubchenco J., Schneider S.H. and Starrett D. (2001), "Nature and society: an imperative for integrated environmental research". A report prepared for the National Science Foundation of the United States (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [www.public.asu.edu/~akinzig/nsfes.pdf](http://www.public.asu.edu/~akinzig/nsfes.pdf))
- Lee K. (1993), "Compass and the gyroscope", Island Press, Washington, DC.
- Lettieri E., Masella C., and Radaelli G. (2009), "Disaster management: findings from a systematic review", *Journal: Disaster Prevention and Management*, Volume:18 pp:117-136.
- McEntire, D., (2001), "Triggering agents, vulnerabilities and disaster reduction: towards a holistic

paradigm", *Disaster Prevention and Management*, Volume: 10, Number:3 pp 189-196

O'Donnell, M., Dimitri Bacos, D. and Bennish, M. (2002), "Nutritional response to the 1998 Bangladesh flood disaster: sphere minimum standards in disaster response", *Disasters*, Vol. 26 No.3, pp.229-41.

Okrent, D., (1980), "Comment on societal risk", *Science* vol:208, Is: 4442, pp:372-375.

Olsson P., Folke C. and Berkes F. (2004), "Adaptive co-management for building resilience in social-ecological systems", *Environ Manage* 34:75-90.

Peduzzi, P., Dao, H., Herold, C. and Mouton, F. (2009), "Assessing global exposure and vulnerability towards natural hazards: the Disaster Risk Index". *Nat. Hazards Earth Syst. Sci*, 9, 1149-1159.

Pelling, M. (2003), "The Vulnerability of Cities: Natural disasters and social resilience", Earthscan Publication Ltd, London.

Perry R. and Quarantelli E.L. (2005), "What Is a Disaster? New Answers to Old Questions". Philadelphia: Xlibris Books.

Quarantelli, E.L. (1987) "Converting Disaster Scholarship Into Effective Disaster Management", Disaster Research Center, University of Delaware, Newark DE, Preliminary Paper #117.

Quarantelli E.L. (1988), "Disaster Crisis Management", *Journal of Management Studies*, 25(4) pp.373-385.

Quarantelli, E.L. (1989), "Planning and management for the prevention and mitigation of natural disasters especially in a metropolitan context: initial questions and issues which need to be addressed", In *Planning for Crisis Relief*, Vol. 3, Planning and Management for the Prevention and Mitigation from Natural Disasters in Metropolis, Nagoya, Japan:UN Center for Regional Development, pp. 1-17.

Quarantelli, E. L.(1994) "Draft of a sociological research agenda for the future: Theoretical, methodological and empirical issues" Disaster Research Center, University of Delaware, Newark DE, Preliminary Paper #228.

Quarantelli E.L. (2000), "Disaster Planning, Emergency Management, And Civil Protection: The Historical Development And Current Characteristics Of Organized Efforts to Prevent And Respond to Disasters", Disaster Research Center, University of Delaware, Newark DE, Preliminary Paper #301.

Quarantelli E.L. (2006), "Catastrophes are Different from Disasters: Some Implications for Crisis Planning and Managing Drawn from Katrina",  
(*Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα <http://understandingkatrina.ssrc.org/Quarantelli>*)

Raleigh, C.B., Healy, J.H., Bredehoeft, J.D. (1976), "An experiment in earthquake control at Rangeley", *Colorado. Science*, 191, 1230-7.

Ritchie, B. (2003), "Chaos, crises and disasters: a strategic approach to crisis management in the tourism industry", *Tourism Management*, Vol. 25 No.6, pp.669-83.

Rodriguez, J., Vos, F., Below, R. and Guha-Sapir, D. (2009), "Annual Disaster Statistical Review 2008: The numbers and trends" (*Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα της διεθνούς βάσης δεδομένων για τις καταστροφές EM-DAT: [www.emdat.be](http://www.emdat.be)*)

Salter, J. (1998), "Public Safety Risk Management: assessing the latest national guidelines", Delivered at the I IR 3rd Annual Emergency Services Forum, Sydney.

Slovic, P. (2007), "Perception of risk from asteroid impact", In P. T. Bobrowsky & H. Rickman (eds.), *Comet/Asteroid impacts and human society: An interdisciplinary approach*, pp. 369-382, Berlin, Germany: Springer.

Smith, K. (2004), "Environmental Hazards. Assessing risk and reducing disaster", (4th eds) New York, NY: Routledge.

- Tierney, K. (1992). "What Are the Likely Categories of Loss and Damage?" The Economic Consequences of a Catastrophic Earthquake: Proceedings of a Forum, National Academy Press: Washington, DC pp 77-82.
- Tompkins E.L. and Adger W.N. (2004) "Does adaptive management of natural resources enhance resilience to climate change?" Ecology and society 9(2):10.
- Tonkin, T. (2006) "Natural Hazard Management Research Report". *(Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.qualityplanning.org.nz/qp-research/natural-hazards-aug06/natural-hazards>)*
- Trim, P.R.J. (2004), "An integrative approach to disaster management and planning", Disaster Prevention and Management 13(3): 218-225.
- Twigg, J. (2001), "Physician, heal thyself? The politics of disaster mitigation", Disaster Management Working Paper No 1, Benfield Greig Hazard Research Centre, University College London.
- UN/ISDR (2002), "Living with risk: A global review of disaster reduction initiatives", Preliminary version prepared as an interagency effort coordinated by the ISDR Secretariat, Geneva.
- UNEP (2002), "Global Environment Outlook 3", Nairobi, Kenya: United Nations Environment Programme. *(Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.grid.unep.ch/geo/geo3/index.htm>)*
- UNDRO (United Nations Disaster Relief Organization), (1980), "Natural Disasters and Vulnerability Analysis", Geneva, Office of the United Nations Disasters Relief Coordinator.
- Walker, B., & Meyers, J.A. (2004), "Thresholds in ecological and social-ecological systems: a developing database", Ecology and society 9(2):3.
- Walker, B., Holling, C.S., Carpenter, S.R., Kinzig, A.J. (2004) "Resilience, Adaptability and Transformability in Social-ecological Systems", Ecology and society 9(2):3.
- World Commission on Environment and Development/WCED, (1987), "Our Common Future " Oxford, Oxford University Press.
- Weichselgartner, J.(2001), "Disaster mitigation: the concept of vulnerability revisited", Disaster Prevention and Management, Vol: 10, Num:2, pp:85-94.
- Williams,S.,Jacobs,K., Newton, P., Blakely, EJ, (2009) "Natural disaster preparation and response: a guide for state housing authorities", Discussion Paper, Australian Housing and Urban Research Institute, Melbourne.
- Wilson S.A., Temple, B. J., Milliron ,M.E, Vazquez, C., Packard,M.D., Rudy,B.S,. (2008) "The Lack of Disaster Preparedness by the Public and it's Affect on Communities." The Internet Journal of Rescue and Disaster Medicine. Vol 7, Num 2.
- Wisner, B., et al, (2003), "At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters", London: Routledge.
- WCED (World Commission on Environment & Development), (1987), "Our Common Future, From One Earth to One World", Oxford University Press, Oxford, UK. *(Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://worldinbalance.net/intagreements/1987-brundtland.php>)*

## **Ελληνική**

- Ιερόθεος (1999), "Σεισμοί στα Συναξάρια της Εκκλησίας", Περιοδικό Παρέμβαση τχ 44. *(Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα [www.i-m-attikis.gr/html/gr/prosvasis/20/02.htm](http://www.i-m-attikis.gr/html/gr/prosvasis/20/02.htm) )*
- Κυνηγοπούλου, Α. (2007), "Οι σεισμοί στην Πατερική Γραμματεία", Δημοσίευτη διδακτορική διατριβή τμήματος Θεολογίας Αριστοτέλειου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης

Λέκκας, Ε., κ.ά (2008), "Σημειώσεις προγράμματος Εκπαίδευσης Στελεχών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε θέματα Πολιτικής Προστασίας και Διαχείρισης Φυσικών και Τεχνολογικών Καταστροφών" ΚΕΚ του Εθνικού & Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

Λέκκας, Ε. (2000) «Φυσικές και Τεχνολογικές Καταστροφές», Εκδόσεις: Access

Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή/ΟΚΕ, (2007), "Χωροταξία και Πολεοδομία" (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [www.oke.gr/opinion/op\\_190\\_07.pdf](http://www.oke.gr/opinion/op_190_07.pdf))

«Ορόγραμμα» τχ.48/2001, 50/2001 & 53/2002, διμηνιαία έκδοση της Ελληνικής Εταιρίας Ορολογίας/ΕΛΕΤΟ. (Ηλεκτρονική Δ/νση:<http://sfr.ee.teiath.gr/Orogramma0.htm>)

Παπαζάχος, Β. & Παπαζάχου, Κ. (1989) «Οι σεισμοί της Ελλάδος», Εκδόσεις: Ζήτη

Παπαθεοδώρου, Κ. (2005), "Εφαρμογές ΓΣΠ στην πρόβλεψη - Διαχείριση Φυσικών Κινδύνων", διδακτικές σημειώσεις μεταπτυχιακού προγράμματος σπουδών "Πρόληψη και Διαχείριση Φυσικών Καταστροφών" του Τμήματος Γεωπληροφορικής & Τοπογραφίας, ΤΕΙ Σερρών.

Ρόκος, Δ. (1998), "Η Διεπιστημονικότητα στην Ολοκληρωμένη Προσέγγιση και Ανάλυση της Ενότητας της Φυσικής και της Κοινωνικοοικονομικής Πραγματικότητας", στο: Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων, Τομέας Φιλοσοφίας «Φιλοσοφία, Επιστήμες και Πολιτική», 24-27.5.1996, Συγκομιδή προς τιμήν του Ομοτίμου Καθηγητή Ευτ.Μπιτσάκη (επιμ.Π.Νούτσος), Εκδ. Τυπωθήτω-Γ.Δαρδανός, σελ. 403-437, Αθήνα.

Σαπουντζάκη, Κ. (2006) "Διαχείριση Φυσικών Καταστροφών", Σημειώσεις μαθήματος, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [eclass.hua.gr/courses/GEO143/](http://eclass.hua.gr/courses/GEO143/))

Τζίκα-Χατζοπούλου, Α. (2000) "Πολεοδομικό Δίκαιο", Εκδόσεις: ΕΜΠ

## **Διαδικτυακοί Τόποι**

Ιστοσελίδα Αμερικανικής βάσης δεδομένων φυσικών καταστροφών: [www.sheldus.org](http://www.sheldus.org)

Ιστοσελίδα ανεξάρτητης βάσης δεδομένων του Dr Walter Green: <http://learning.richmond.edu/disaster/index.cfm>

Ιστοσελίδα Αυστραλιανής βάσης δεδομένων φυσικών καταστροφών: [www.ema.gov.au/ema/emaDisasters.nsf](http://www.ema.gov.au/ema/emaDisasters.nsf)

Ιστοσελίδα έκτακτης ανάγκης για την πολιτεία της ΦλόρινταςQ <http://floridadisaster.org/>

Ιστοσελίδα Καναδικής Βάσης δεδομένων φυσικών καταστροφών: [www.pserc-sppcc.gc.ca/res/em/cdd/search-en.asp](http://www.pserc-sppcc.gc.ca/res/em/cdd/search-en.asp)

Ιστοσελίδα Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών για τη Στρατηγική Μείωση των Καταστροφών, International Strategy for Disaster Reduction, <http://www.unisdr.org/>

Ιστοσελίδα της βάσης δεδομένων, Munich Reinsurance Company (NatCat): <http://mrnathan.munichre.com>

Ιστοσελίδα της διεθνούς βάσης δεδομένων των καταστροφών, Emergency Disaster Database (EM-DAT): [www.em-dat.be](http://www.em-dat.be)

Ιστοσελίδα της διεθνούς βάσης δεδομένων καταστροφών Swiss Reinsurance Company (Sigma): <http://www.swissre.com>

Ιστοσελίδα της Παγκόσμιας τράπεζας δεδομένων καταστροφών του Ασιατικού Κέντρου Μείωσης Καταστροφών (Asian Disaster Reduction Center /ADRC) GLIDE: <http://www.glidenumber.net>

Ιστοσελίδα του μη κερδοσκοπικού οργανισμού Resources for the Future: <http://www.rff.org/Pages/default.aspx>

Ιστοσελίδα ηλεκτρονικής εγκυκλοπαίδειας Wikipedia: <http://www.wikipedia.org/>



## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2<sup>ο</sup>**

### **ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΚΙΝΔΥΝΕΥΣΗΣ**

#### **1. Η Αντίληψη της Διακινδύνευσης**

#### **2. Η Αξιολόγηση της Διακινδύνευσης ως μια συστηματική επιστημονική διαδικασία**

##### ***2.1 Η Αναγνώριση του Κινδύνου***

##### ***2.2 Η Ανάλυση Κινδύνων-Συνεπειών***

##### ***2.2.1 Χαρτογράφηση Κινδύνου και Ευαλότητας***

##### ***2.3 Ο Προσδιορισμός Διακινδύνευσης***

##### ***2.4 Η Αποτίμηση Διακινδύνευσης: "Αποδεκτή" & "Ανεκτή" Διακινδύνευση***

##### ***2.5 Μεταχείριση Διακινδύνευσης***

#### **3. Συμπεράσματα**

#### **Βιβλιογραφία**



## Περίληψη Κεφαλαίου

*Στο παρόν κεφάλαιο μελετάται η αξιολόγηση της διακινδύνευσης των φυσικών κινδύνων ως μια πρωταρχική διαδικασία για τη λήψη των βέλτιστων επιλογών με στόχο τη βελτίωση της ανθεκτικότητας και της προσαρμοστικότητας των κοινοτήτων, μέσα από δύο διαφορετικά επιστημονικά πεδία γνώσης:*

- *Της γνωστικής ψυχολογίας η οποία εστιάζει στην υποκειμενική διάσταση της ανθρώπινης αντίληψης.*
- *Των φυσικών και θετικών επιστημών ως μια συστηματική διαδικασία διεπιστημονικού χαρακτήρα.*

### **1. Η Αντίληψη της Διακινδύνευσης (Risk Perception): Γνωστική και ψυχολογική προσέγγιση**

Οι κίνδυνοι είναι παρόντες σε κάθε πτυχή της ζωής μας και ως εκ τούτου η αξιολόγησή της διακινδύνευσης τους είναι μια καθολική έννοια, εφαρμόσιμη σε όλο το εύρος της ανθρώπινης δραστηριότητας, συχνά ως μια αδόμητη διαδικασία βασισμένη στην κοινή λογική, την εμπειρία και το ένστικτο. Σε πολλές περιπτώσεις παρότι ατομικά έχουμε γνώση των κινδύνων αυτό δεν οδηγεί απαραίτητα στη σωστή αντιμετώπισή τους. Η ανθρώπινη αντίδραση μπορεί να επηρεαστεί από την λανθασμένη ερμηνεία και αξιολόγηση της διακινδύνευσης, με βάση την αντιληπτική (γνωστική) ικανότητα των ατόμων. Με άλλα λόγια η ανθρώπινη αντίληψη λειτουργεί σαν φίλτρο μέσα από το οποίο αναγνωρίζονται οι διαφόρων ειδών απειλές.

Η αντίληψη ενός ατόμου σε σχέση με τον κίνδυνο επηρεάζεται από μια σειρά υποκειμενικών παραγόντων που το καθιστούν λιγότερο ή περισσότερο ευαίσθητο. Ο τύπος και ο βαθμός του κινδύνου διαφοροποιείται αρκετά ανάμεσα στα διάφορα άτομα της ίδιας ηλικίας και φύλου καθώς και από διάφορους προσωπικούς παράγοντες όπως ο τόπος διαμονής, η ανατροφή του, το επάγγελμα, ο τρόπος της ζωής κτλ. Μερικοί άνθρωποι νιώθουν πιο άνετα στην ιδέα του κινδύνου ενώ άλλοι τον αποφεύγουν συστηματικά. Άλλοι υιοθετούν πρότυπα συμπεριφοράς υψηλού κινδύνου και σε ορισμένες περιπτώσεις φτάνουν σε αυξημένα επίπεδα κινδύνου σαν αποτέλεσμα προηγούμενων επιτυχιών.

Το ίδιο συμβαίνει και σε διαφορετικά σύνολα ανθρώπων. Τα άτομα συνήθως συμπεριφέρονται σε μια κατάσταση κινδύνου ανάλογα με τις προσδοκίες της ομάδας στην οποία εντάσσονται, φτάνοντας ακόμη και σε πράξεις που ατομικά δε θα μπορούσαν είχαν

αναλάβει. Διαφορετικά κοινωνικά σύνολα μπορεί να έχουν κοινή αντιμετώπιση στο κίνδυνο και ν' ανταποκρίνονται τελείως διαφορετικά έναντι άλλων συνόλων για παρόμοιες καταστάσεις κινδύνου.<sup>1</sup>

Η αξιολόγηση της διακινδύνευσης που στηρίζεται στην ανθρώπινη αντίληψη (risk perception) με βάση τις αρχές της **«θεωρίας της εκφραζόμενης προτίμησης»** (expressed preference theory), τείνει να διαφέρει από την αντίστοιχη που παράγεται με βάση τα επιστημονικά δεδομένα η οποία βασίζεται στις *αρχές της «θεωρίας της αναμενόμενης χρησιμότητας» (expected utility theory)* (δηλαδή οι *χρησιμότητες των ενδεχομένων σταθμίζονται με τις πιθανότητες τους*).

Βασίζεται σε ατομικές εκτιμήσεις και όχι στη θεωρία των πιθανοτήτων (όπως η *πλειονότητα των μαθηματικών μοντέλων*) λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη άλλα χαρακτηριστικά των φυσικών κινδύνων (πχ καταστροφικές δυνατότητες, μοιραία αποτελέσματα, έλλειψη δυνατότητας ελέγχου, φόβο που προκαλεί, κλπ).<sup>2</sup>

Τα τελευταία χρόνια, η σημασία που αποδίδεται στην ατομική αντίληψη των φυσικών κινδύνων θεωρήθηκε κλειδί για μια επιτυχημένη στρατηγική αντιμετώπισης μείωσης των καταστροφών. Οι ερευνητές έχουν αρχίσει ν' αντιλαμβάνονται ότι η προσαρμογή του ανθρώπου απέναντι στις απειλές της φύσης γίνεται καλύτερα κατανοητή και ορθολογική μέσα από ένα πλαίσιο μοντέλων αποφάσεων διαφορετικών από υφιστάμενα μοντέλα βελτιστοποίησης. Έτσι, η προσοχή των μελετητών εστιάζεται και στην ψυχολογική προσέγγιση της λήψης των αποφάσεων σε συνθήκες αβεβαιότητας (ψυχομετρικό πρότυπο), σύμφωνα με την οποία ψυχολογικές και γνωστικές προσεγγίσεις εστιάζουν στην υποκειμενική

---

1. Αυτό έχει να κάνει και με ένα φαινόμενο που έχει παρατηρηθεί μέσα σε ομάδες και ονομάζεται «ομαδική ή αγελαία σκέψη», η οποία στηρίζεται στη διαφορετική κουλτούρα του συνόλου απέναντι στον κίνδυνο (Risk Culture) μια θεωρία που εξελίχθηκε από το 1966, με βάση τις σχετικές εργασίες της ανθρωπολόγου Mary Douglas και του πολιτικού επιστήμονα Aaron Wildavsky. (Wisner et al., 2003:47)

Για παράδειγμα, ο τρόπος που αντιμετωπίζουν το σεισμό στην Ιαπωνία σε υποδομή και αντίδραση και ο τρόπος αντιμετώπισης στην Ελλάδα. Παρόλο που και οι δύο κοινωνίες ζουν με το φόβο του σεισμού, έχουν μια διαφορετική παιδεία στην αντιμετώπισή του. Όλα αυτά στηρίζονται στη διαφορετική κουλτούρα του κάθε συνόλου.

2. Σύμφωνα με τη θεωρία της ψυχολογίας της νόησης, υπάρχουν δύο είδη μοντέλων στη μελέτη της λήψης των αποφάσεων: (Ρούσσος, 2009)

α) Τα Κανονιστικά, τα οποία ορίζουν με βάση κάποιες αρχές ποια είναι η ορθή απόφαση. Είναι μαθηματικού τύπου και στηρίζονται στην αρχή της μεγιστοποίησης της ωφέλειας.

β) Τα Περιγραφικά τα οποία αναφέρονται πως πραγματικά παίρνουν αποφάσεις οι άνθρωποι και όχι όπως θα έπρεπε, δηλαδή πως ερμηνεύουν τις πληροφορίες που προσλαμβάνουν με βάση τις γνωστικές δομές με τις οποίες τα άτομα ή οι κοινωνικές ομάδες αντιλαμβάνονται τον κόσμο (πχ μοντέλο του Simon, 1959, η θεωρία της προοπτικής των Kahneman & Tversky, 1979 κτλ).

Οι αρχές της «θεωρίας της αναμενόμενης χρησιμότητας» (expected utility theory) δεν βρίσκουν εφαρμογή στα περιγραφικά μοντέλα. (Simon, 1959)

διάσταση της ανθρώπινης αντίληψης, οι οποίες δεν πρέπει να παραλείπονται από τις σχετικές αξιολογήσεις των τεχνικών επιστημόνων.<sup>3</sup> (Sustein, 2001:35; Coburn et al., 1994; Slovic, 2000; Bell et al., 2006; Slovic, 2007)

Σύμφωνα με τον Slovic (2007) οι πρώτες σχετικές μελέτες ίσως πραγματοποιήθηκαν από τους γεωγράφους Gilbert White (1945) και τους μαθητές του Burton & Kates (1964), οι οποίοι επισήμαναν ότι οι υποκειμενικές ερμηνείες των ανθρώπων (πολιτών, υπεύθυνων λήψης αποφάσεων κτλ) επηρεάζουν τις επιλογές και τις αποφάσεις τους, ιδιαίτερα σε περιπτώσεις κατά τις οποίες τα επιστημονικά δεδομένα αποδεικνύονται ή είναι ανεπαρκή ή συγκεχυμένα όπως συμβαίνει συνήθως σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης.<sup>4</sup>

Το **1971** οι **Tversky & Kahneman**<sup>5</sup> διεξήγαγαν μια σειρά από σχετικές ψυχολογικές μελέτες (Tversky & Kahneman, 1971, 1973, 1974, 1981; Kahneman & Tversky, 1972, 1979; Kahneman et al., 1982) με τις οποίες διαπίστωσαν ότι οι άνθρωποι βασίζονται σε διαισθητικούς «**ευρετικούς μηχανισμούς**» (heuristics),<sup>6</sup> οι οποίοι τους επιτρέπουν να

---

3. Πολλοί αναλυτές θεωρούν την αντίληψη του κινδύνου όχι απλά ανώφελη αλλά και επικίνδυνη αφού μπορεί να οδηγήσει σε λάθος εκτιμήσεις και επιλογές και δεν υπάρχει σχετική πρόβλεψη στις συστάσεις που δίνονται στο κοινό με αποτέλεσμα να αυξάνεται η ευαλότητα των κοινωνικών συστημάτων. Ωστόσο η ερμηνεία της αντίληψη της διακινδύνευσης μπορεί να εξηγήσει και να αναστείλει συμπεριφορές όπως:

» Ακραία αποστροφή για ορισμένους κινδύνους ή αδιαφορία για άλλους.

» Κοινότητες που ενώ βρίσκονται σε περιοχές υψηλής διακινδύνευσης δείχνουν μικρό ενδιαφέρον στις σχετικές προειδοποιήσεις για λήψη μέτρων προστασίας.

» Τη θεώρηση ότι οι χαμηλές συχνότητες κάποιων φυσικών κινδύνων συνεπάγονται πολύ απομακρυσμένο χρόνο για να προκαλέσουν ανησυχία κτλ.

4. Παρά την αυτό-εικόνα ότι η Διαχείριση της Καταστροφής είναι μια συνειδητή και ορθολογική προσπάθεια με μακροπρόθεσμο σχεδιασμό, οι περισσότερες από τις πιο σημαντικές μεταβολές της πολιτικής προς την κατεύθυνση αυτή έχουν προκύψει από επίμονα αιτήματα μετά από κρίσεις που δημιουργήθηκαν από ένα καταστροφικό συμβάν. (Burton & Kates, 1964) Αντίστροφα, οι εσφαλμένες προσωπικές αντιλήψεις τόσο των υπεύθυνων λήψης αποφάσεων όσο και των απλών πολιτών, σχετικά με την τιμή της διακινδύνευσης, λειτούργησαν ως σημαντικός παράγοντας ευαλότητας αυξάνοντας δραματικά τις επιπτώσεις των καταστροφών.

5. Ο Amos Tversky (1937-1996) και ο Daniel Kahneman (1934- ) θεωρούνται από τους σύγχρονους θεμελιωτές της γνωστικής ψυχολογίας. Πανεπιστημιακοί καθηγητές (στο Πανεπιστήμιο του Stanford και Princeton, αντίστοιχα), με πλούσιο συγγραφικό και ερευνητικό έργο και διακρίσεις στον τομέα της λήψης των αποφάσεων σε καταστάσεις κινδύνου και αβεβαιότητας.

6. Η μετάφραση του όρου «heuristic» (ευρετικό ή ευριστικό) σύμφωνα με το ηλεκτρονικό Ελληνοαγγλικό λεξικό “Magenta” είναι «ικανός για λύση αλλά χωρίς κρίση» και ετυμολογικά προκύπτει από την Ελληνική λέξη «ευρίσκω» (eureka). Χρησιμοποιείται σε πολλές επιστήμες όπως στη νομική όπου ένας ευριστικός κανόνας χρησιμοποιείται όταν κάποιος νόμος δεν είναι εφαρμόσιμος στο άτομο. Για παράδειγμα, η νόμιμη ηλικία για δικαιοπραξία είναι κοινή για όλα τα άτομα, ανεξάρτητα από το γεγονός ότι κάποια άτομα μπορεί να ωριμάζουν αργότερα ή νωρίτερα, αφού ο νόμος δεν μπορεί να εφαρμοστεί ατομικά.

οδηγηθούν σε απλούστερες αποφάσεις, καθοδηγούμενοι από εσφαλμένες κρίσεις, οπότε μετατρέπονται σε «προκαταλήψεις» (biasses) και οι αποφάσεις τους είναι μεροληπτικές.<sup>7</sup>

Οι Kahneman et al., (1982) περιγράφουν 3 ευρετικές μεθόδους ως εξής:

- Α) Αντιπροσωπευτικότητα (Representativeness): Οι άνθρωποι κρίνουν συχνά την πιθανότητα διαφορετικών καταστάσεων από την ομοιότητά τους, δηλαδή υποθέτουν ότι τα αίτια και τα αιτιατά είναι παρόμοια ή θεωρούν ότι τα τυχαία γεγονότα είναι αντιπροσωπευτικά συγκεκριμένων καταστάσεων. Οι αποφάσεις αυτών των τύπων οδηγούν συχνά σε στερεότυπες και λανθασμένες γενικεύσεις. Δύο κοινά προβλήματα δημιουργούνται όταν η λήψη των αποφάσεων βασίζεται στην *αντιπροσωπευτικότητα*: i) να αγνοείται το γεγονός ότι ένα μικρό μέγεθος δείγματος δεν είναι αντιπροσωπευτικό του πληθυσμού και ii) να δημιουργείται η αίσθηση ότι οι τάσεις καλών ή κακών γεγονότων δεν είναι τυχαίες αλλά συστηματικές.
- Β) Αγκίστρωση ή Αγκύρωση (Anchoring): Περιγράφει την τάση των ανθρώπων να προσκολλώνται σε ένα γνώρισμα ή σε ένα μέρος των συνολικών πληροφοριών για τη λήψη των αποφάσεων. Μόλις τεθεί σε λειτουργία η άγκυρα, υπάρχει μια προκατάληψη ως προς την προσαρμογή ή την ερμηνεία νέων πληροφοριών αφού προσαρμόζουν την κρίση τους στο σημείο αναφοράς στο οποίο έχουν αγκιστρωθεί.
- Γ) Διαθεσιμότητα (Availability): Περιγράφει την τάση των ατόμων να δίνουν μεγαλύτερη βαρύτητα σε πληροφορίες που μπορούν εύκολα να ανακληθούν από τη μνήμη ή σε πληροφορίες που μας έχουν κάνει μεγάλη εντύπωση. Συσχετίζουν την πιθανότητα

---

7. Οι ευρετικοί μηχανισμοί δεν ακολουθούν τις βασικές αρχές της θεωρίας των πιθανοτήτων και βρίσκουν πλήρη εφαρμογή κατά την εκτίμηση της πιθανότητας των αβέβαιων ή χαμηλής πιθανότητας γεγονότων (όπως είναι και οι φυσικοί κίνδυνοι). Ακολουθούν λανθασμένες ερμηνείες σχετικά με το “νόμο των μικρών αριθμών” (law of small numbers) ή το “νόμο μέσων όρων” (law of averages) και την “τυχειότητα” (perception of randomness) που χαρακτηρίζουν την έλευση ενός κινδύνου και αντικαθίσταται στην ανθρώπινη αντίληψη με συγκεκριμένη χρονική σειρά, όπως η ιστορία επαναλαμβάνεται σε τακτά χρονικά διαστήματα. Επίσης, συσχετίζουν την πιθανότητα πραγματοποίησης ενός συμβάντος με βάση την ευκολία με την οποία ανάλογα παρελθόντα γεγονότα ανακαλούνται από τη μνήμη ή τη ζωηρότητα των νοερών εικόνων (πχ την εικόνα μιας καταστροφής). Ενώ, υπάρχει πραγματική αριθμητική θεωρία ότι μια τυχαία μεταβλητή αντικατοπτρίζει τις πιθανότητες για ένα πολύ μεγάλο δείγμα, με τους ευρετικούς μηχανισμούς ο “νόμος των μέσων όρων” υποθέτει ότι είναι σύνηθες να συμβεί αφύσικη βραχυπρόθεσμη «ισορροπία». Αναφέρεται στην ψευδαίσθηση που δημιουργείται ότι τυχαία γεγονότα τα οποία συμβαίνουν ομαδοποιημένα δεν είναι πραγματικά τυχαία. Οφείλεται σε επιλεκτική κρίση και στηρίζεται σε εσφαλμένη υπόθεση.

Για παράδειγμα οι περιοχές που οι πλημμύρες είναι συχνές, δεν αντιμετωπίζονται από τα άτομα με το νόμο της στατιστικής και των πιθανοτήτων (τυχειότητα των γεγονότων), αλλά ως προβλέψιμα και περιοδικά φαινόμενα, (Burton & Kates, 1964) ή σύμφωνα με μια κοινή άποψη, εάν μια μεγάλη καταστροφή από τις πλημμύρες συμβεί σε ένα έτος, είναι απίθανο να συμβεί και το επόμενο ή θεωρούν ότι δομικές κατασκευές ανάσχεσης των πλημμύρων (πχ φράγματα) αποκλείουν εντελώς την πιθανότητα του κινδύνου κτλ. (Slovic et al., 1974)

πραγματοποίησης ενός συμβάντος με βάση την ευκολία με την οποία ανάλογα (παρόμοια) παρελθόντα γεγονότα ανακαλούνται από τη μνήμη ή τη ζωηρότητα των νοερών εικόνων (πχ την εικόνα μιας καταστροφής). Η αναγνωρίσιμη πληροφόρηση είναι πιο εύκολα ανακλητή από τη μνήμη και την αντιλαμβανόμεσθε σαν πιο πραγματική ή σχετική. Μια αντίθετη διαδικασία ή οποία καλείται "*άρνηση*" λαμβάνει χώρα όταν ένα ενδεχόμενο είναι αποκρουστικό. Σε αυτή την περίπτωση, οι άνθρωποι τείνουν να υποβαθμίσουν την πιθανότητα πραγματοποίησης ενός τέτοιου γεγονότος. Με άλλα λόγια η αναγνωρισιμότητα και η διαθεσιμότητα αντικαθιστούν την ακρίβεια και σχετικότητα της πληροφόρησης.

Οι ίδιοι ερευνητές (Kahneman & Tversky, 1979) επεκτείνοντας την έρευνά τους στις «ευρετικές μεθόδους» ανέπτυξαν τη **«θεωρία της προοπτικής»** (prospect theory)- *που τους χάρισε και το βραβείο Νόμπελ* - ως εναλλακτική θεωρία λήψης αποφάσεων που περιέχουν ρίσκο (διατηρώντας τη γενική δομή της παραδοσιακής θεωρίας της «αναμενόμενης χρησιμότητας»). Οι εκτιμήσεις είναι υποκειμενικές και δε βασίζονται στην αντικειμενική θεώρηση των πιθανοτήτων. Οι άνθρωποι συχνά υπερ-εκτιμούν τη σημασία των ασήμαντων συμβάντων και προτιμούν να κάνουν αυτό που θα τους δώσει τη βεβαιότητα ότι δε θα υπάρξει ζημία (όσο απίθανο και εάν είναι αυτό). Επιπλέον οι άνθρωποι είναι λιγότερο πρόθυμοι να διακινδυνεύουν με τα οφέλη και όχι με τις απώλειες. Η λήψη των αποφάσεων επηρεάζεται από τον τρόπο παρουσίασης του προβλήματος (πλαίσιαση/ framing της προοπτικής).<sup>8</sup>(Tversky & Kahneman, 1981) Για παράδειγμα η εφαρμογή της θεωρίας της

---

8. Το βασικό ερώτημα που τίθεται στην θεωρία της προοπτικής των Kahneman & Tversky (1979) ήταν:

**A.** Αν είχατε να διαλέξετε ανάμεσα σε α) σίγουρο κέρδος 3.000 ευρώ και β) 80% πιθανότητα κέρδους 4.000 ευρώ και 20% πιθανότητα να μην κερδίσετε τίποτε, τι θα επιλέγατε;

**B.** Και αν είχατε να διαλέξετε ανάμεσα σε α) σίγουρο χάσιμο 3.000 ευρώ και β) 80% πιθανότητα να χάσετε 4.000 ευρώ και 20% πιθανότητα να μη χάσετε τίποτε, τι απόφαση θα παίρνατε;

Στο πρώτο ερώτημα οι περισσότεροι επιλέγουν το α) γιατί δεν θέλουν να ρισκάρουν ενώ στο δεύτερο οι περισσότεροι επιλέγουν το β) γιατί θέλουν να ρισκάρουν. Το αντιφατικό αυτό συμπέρασμα υποστηρίζει η θεωρία της προοπτικής, σύμφωνα με το οποία οι άνθρωποι αποφεύγουν το ρίσκο όταν επιζητούν το κέρδος αλλά επιλέγουν το ρίσκο για ν' αποφύγουν να χάσουν κάτι συγκεκριμένο. Το ίδιο ποσό ως ζημία αξιολογείται πιο αρνητικά από το αντίστοιχο ποσό ως κέρδος (Στο ερώτημα A η επιλογή β) δίνει πιθανότητα να ρισκάρουν και να κερδίσουν επιπλέον 1000 ευρώ 80% και στο ερώτημα B η επιλογή β) δίνει πιθανότητα να ρισκάρουν να χάσουν επιπλέον 1000 ευρώ πάλι 80% όμως η επιλογή δεν είναι ίδια και στις δύο περιπτώσεις δηλαδή το ρίσκο που αναλαμβάνεται δεν είναι το ίδιο στα κέρδη και τις ζημιές).

Η καινοτομία στη σκέψη των ερευνητών, *που αποδείχθηκε στη συνέχεια και με νέες έρευνες*, συνίσταται στην αμφισβήτηση του βασικού μοντέλου των πιθανοτήτων. Σύμφωνα με αυτό υπάρχουν στατιστικές πιθανότητες που υπολογίζονται βάσει της λογικής και μαθηματικών τύπων, στις οποίες θα περίμενε κανείς ότι βασίζονται οι άνθρωποι όταν παίρνουν αποφάσεις, ιδίως σε περιστάσεις αβεβαιότητας. Στην πράξη όμως δεν συμβαίνει κάτι τέτοιο. Όταν οι άνθρωποι δεν έχουν αναπτύξει συστηματικό τρόπο λήψης αποφάσεων κάνουν ό,τι θεωρούν

προοπτικής εξηγεί γιατί τα άτομα δείχνουν σαφή προτίμηση στο αβέβαιο των απωλειών που μπορούν να υποστούν από μια φυσική καταστροφή έναντι της βέβαιης απώλειας για την πληρωμή ασφαλιστρών (Wilson et al., 2008) ή γιατί όταν μέτρα προστασίας δεν προσφέρουν 100% ασφάλεια τότε αυτά υποτιμούνται. (Kahneman & Tversky, 1979)

Το 1974 ο ψυχολόγος **Paul Slovic**, ο οικονομολόγος **Howard Kunreuther** και ο γεωγράφος **Gilbert White**, αξιολόγησαν τις *ευρετικές* μεθόδους και περιέγραψαν τον ιδιότυπο τρόπο με τον οποίο τα ανθρώπινα μυαλά σκέφτονται για την πιθανότητα, την αβεβαιότητα και την υψηλή διακινδύνευση. Κατέδειξαν την εφαρμογή της «θεωρίας του περιορισμένου ορθολογισμού» (bounded rationality theory)<sup>9</sup> όπου τίθενται περιορισμοί στις γνωστικές ικανότητες των ατόμων, με αποτέλεσμα οι άνθρωποι να τείνουν να κατασκευάζουν ένα απλοποιημένο μοντέλο του κόσμου προκειμένου ν' επιλύσουν ένα θέμα.<sup>10</sup> (Slovic et al., 1974)

Η «*ευρετική του συναισθήματος*», διαδραματίζει επίσης σημαντικό ρόλο στον *περιορισμένο ορθολογισμό* κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Κατά τη διάρκεια μιας κρίσης όπου οι χρονικοί περιορισμοί είναι υψηλοί, η αβεβαιότητα μεγάλη και η συναισθηματική φόρτιση έντονη, η λήψη των αποφάσεων κατευθύνεται αυτόματα από το

---

σωστό, χωρίς να βασίζονται σε αντικειμενικά δεδομένα, στη λογική, σε μαθηματικές αλήθειες ή στατιστικές πιθανότητες, πράγμα νέο μέχρι τότε για ψυχολόγους και οικονομολόγους, οι οποίοι πίστευαν ότι οι άνθρωποι έχουν ως κίνητρο το προσωπικό συμφέρον και, επομένως, κάνουν λογικές κρίσεις.

9. Σύμφωνα με τη θεωρία του ορθολογισμού η λήψη μιας απόφασης γίνεται αφού αναζητηθούν και προσδιοριστούν όλες οι διαθέσιμες εναλλακτικές λύσεις και αφού προβλεφθούν όλες οι συνέπειες για κάθε μία από αυτές, τότε θα επιλεγούν οι βέλτιστες λύσεις. Η θεωρία του «*περιορισμένου ορθολογισμού*» του Herbert Simon (1956,1959) υποστηρίζει ότι υπόθεση του ατόμου ως πλήρως ορθολογικού όντος, δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα. Η προσπάθεια των ανθρώπων να κάνουν αυτό που θεωρούν σωστό και λογικό σε μια καταστροφή, μετριάζεται από την ικανότητά τους ν' αντιλαμβάνονται και να ερμηνεύουν τους κινδύνους που τους απειλούν και τις επιλογές που έχουν στη διάθεσή τους. Συνεπώς το άτομο, λαμβάνοντας υπόψη μερικές παραδοχές, αναζητεί μια ικανοποιητική εναλλακτική λύση, (satisficing), παρόλο που η επιλογή του μπορεί να μην είναι ιδανική ή άριστη. Όταν βρει αυτή τη λύση, σταματά την αναζήτηση. Οι περιορισμοί που επιβάλλονται σ' έναν άνθρωπο στη λήψη μιας απόφασης καθορίζονται από : α) τις δεξιότητες, τις συνήθειες και τα ανακλαστικά του ατόμου, β) τα κίνητρα και τις αξίες του ατόμου, γ) την ποσότητα της βασικής γνώσης ή πληροφορίας που είναι διαθέσιμη.

10. Αξιοσημείωτο είναι ότι οι συγγραφείς αναγνώρισαν από τότε την σημασία της ανάλυσης αποφάσεων (decision analysis) η οποία αν και βρισκόταν ακόμη σε πρώιμο στάδιο, υποσχόταν να βοηθήσει σημαντικά τις μελλοντικές αποφάσεις του ανθρώπου σχετικά με τις φυσικές καταστροφές.

Μια ένδειξη με τον οποίο ο «*περιορισμένος ορθολογισμός*» είναι εμφανής, αναφέρεται στην συστηματικά εσφαλμένη αντίληψη και το περιορισμένο εύρος των εναλλακτικών λύσεων που είναι αντιληπτές από τους αρμόδιους ιθύνοντες όταν προσπαθούν να αντιμετωπίσουν μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης (εσφαλμένη εκτίμηση των κινδύνων και των αναγκών που δημιουργούνται, άρνηση της αβεβαιότητας κτλ). (Slovic, 2007)



συναίσθημα. Το άτομο, πρώτα αποφασίζει και μετά δικαιολογεί τις επιλογές του. (Zajonc, 1980; Finucane et al., 2000)

Στα τέλη της δεκαετίας του '70 άρχισαν να ερευνώνται και ορισμένα **ποιοτικά χαρακτηριστικά** τα οποία διαμορφώνουν την ανθρώπινη αντίληψη.

Ο πρώτος που υποστήριξε την ύπαρξη ποιοτικών χαρακτηριστικών τα οποία διαχωρίζουν και διαφοροποιούν τα επίπεδα της διακινδύνευσης διαφόρων κινδύνων ήταν ο Starr όπου το 1969 σε σχετική μελέτη του πρότεινε την εφαρμογή της **«θεωρίας της φαινόμενης προτίμησης»** (*revealed preference theory*).<sup>11</sup> Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή θεωρείται ότι η κοινωνία μέσα από μια διαδικασία δοκιμής και λάθους φθάνει σε μια «κατ' ουσία βέλτιστη» (essentially optimum) ισορροπία μεταξύ κινδύνου και οφέλους.

Η θεώρηση αυτή δε διακρίνει τι είναι καλύτερο για την κοινωνία αλλά τι είναι παραδοσιακά αποδεκτό. Έτσι, αν και η θεωρία του Starr θεωρήθηκε πρωτοποριακή, αποδεικνύεται μη ικανοποιητική, ανεφάρμοστη και αναποτελεσματική για τους φυσικούς (και όχι μόνο) κινδύνους. (Fischhoff et al., 1978; Weichselgartner & Bertens, 2000; Bell et al., 2006)

Σύμφωνα με τον Slovic (2007) η πιο κοινά αποδεκτή προσέγγιση στην έρευνα των ποιοτικών χαρακτηριστικών της διακινδύνευσης ήταν μέσα από το πλαίσιο του ψυχομετρικού προτύπου και των ευρετικών μεθόδων. Η πρώτη σχετική έρευνα δημοσιεύτηκε το 1978 από τους Fischhoff B., Slovic P., Lichtenstein S., Read S. και Combs B., με την οποία επιχειρήθηκε η κοινωνική αξιολόγηση της διακινδύνευσης διαφόρων κινδύνων με βάση διάφορες ιδιότητες<sup>12</sup> όπως:

α) τη θέση του κινδύνου ανάλογα με τα χαρακτηριστικά που του δίνονται από την ανθρώπινη αντίληψη (*πχ βαθμός ακούσιας έκθεσης στον κίνδυνο,<sup>13</sup> αισθήματα τρόμου που*

---

11. Η «θεωρία της φαινόμενης προτίμησης» αποκαλύφθηκε το 1938 από τον Αμερικανό οικονομολόγο Samuelson μετά από ένα ερευνητικό πρόγραμμα για την αποκάλυψη μιας μεθόδου με την οποία είναι δυνατό να διακρίνει κανείς την καλύτερη επιλογή των αγαθών με βάση την συμπεριφορά των καταναλωτών.

Ο οικονομολόγος και δικηγόρος Stanley Wong (1978) ισχυρίστηκε ότι η μέθοδος του Samuelson είναι ένα αποτυχημένο πρόγραμμα έρευνας θεωρώντας ότι η «θεωρία της φαινόμενης προτίμησης» είναι απλά μια εναλλακτική θεωρία για τη «θεωρία της χρησιμότητας».

12. Σημαντική συμβολή προς αυτήν την κατεύθυνση, προσέφεραν και άλλες πιο βελτιωμένες σχετικές μελέτες που ακολούθησαν (πχ με αύξηση και βελτίωση της αντιπροσωπευτικότητας του στατιστικού δείγματος και των δεδομένων). Ενδεικτική βιβλιογραφία παρόμοιων ερευνών: ι) Slovic P, Fischhoff B, Lichtenstein S (1984) «Behavioral decision theory perspectives on risk and safety». Acta Psychologica 56:183-203, ιι) J.Payne, J. Bettman and E. Johnson, (1993), «The adaptive decision maker», Cambridge, New York

13. Οι κίνδυνοι γενικά ταξινομούνται σε δύο κατηγορίες, - αν και δεν είναι πάντα ευχερής ο διαχωρισμός τους: Τους ακούσιους δηλαδή τους κινδύνους στους οποίους εκτίθενται τα άτομα χωρίς να έχουν γνώση της ύπαρξής

προκαλεί, υφιστάμενη γνώση, δυνατότητα ελέγχου του κινδύνου και των συνεπειών του, αριθμός ατόμων που εκτίθεται στον κίνδυνο κτλ),

- β) τυχόν οφέλη που προσφέρει στην κοινωνία,
- γ) αριθμός θανάτων που προκαλούνται από ένα κίνδυνο σε ένα μέσο έτος,
- δ) αριθμός θανάτων που προκαλούνται από ένα κίνδυνο σε ένα καταστροφικό έτος και
- ε) σοβαρότητα κάθε θανάτου σε σχέση με έναν θάνατο που οφείλεται σε άλλες αιτίες.

Η δειγματοληπτική έρευνα σε υψηλού μορφωτικού επιπέδου άτομα, απέδειξε ότι οι άνθρωποι έχουν την τάση να υπερ-εκτιμούν τον αριθμό των θανάτων στους κινδύνους με μικρές συχνότητες και μάλιστα με περίπου το ίδιο συστηματικό σφάλμα και αντίστροφα.

Οι Slovic et al. (1981) αναπαράστησαν σε μια τρισδιάστατη απεικόνιση τη θέση 90 κινδύνων (πχ φυσικοί κίνδυνοι, κάπνισμα, τοξικές ουσίες, ατυχήματα πυρηνικά, αεροπορικά κτλ) με 18 αλληλοεξαρτώμενα ποιοτικά χαρακτηριστικών τους,<sup>14</sup> τα οποία βαθμολογήθηκαν και ομαδοποιήθηκαν σε τρεις κατηγορίες: i) τον τρόμο (dread), ii) την άγνωστη διακινδύνευση (unknown risk), iii) αριθμός ατόμων που εκτίθενται (number of people exposed). (βλέπε *Εικόνα 1*) Η έρευνα ανέδειξε ως σημαντικότερο παράγοντα τον τρόμο<sup>15</sup>.

---

τους ή επιβάλλονται από εξωτερικούς παράγοντες ανεξάρτητους της θέλησής του και τους εκούσιους πχ το κάπνισμα. Οι φυσικοί κίνδυνοι κατατάσσονται στους ακούσιους (αν και η ανθρωπογενής θεώρηση των καταστροφών «τους μετέτρεψε εν μέρει» εκούσιους). (Λέκκας & Λοϊζος, 2002)

14. Τα ποιοτικά αυτά χαρακτηριστικά τα οποία θεωρούνται από τους ερευνητές ότι διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην αντίληψη της διακινδύνευσης των διαφόρων κινδύνων έχουν ως εξής:

1. Σοβαρότητα που δεν μπορεί να ελεγχθεί (Severity not controllable), 2. Τρόμος (Dread), 3. Συνολικά καταστροφικός (Globally catastrophic) 4. Μικρός προληπτικός έλεγχος (Little preventive control) 5. Βεβαιότητα ότι θα αποβεί μοιραίο (Certain to be fatal) 6. Οι κίνδυνοι και τα οφέλη άνισα (Risks and benefits inequitable) 7. Καταστροφικός (Catastrophic) 8. Απειλή για μελλοντικές γενιές (Threatens future generations) 9. Δυσκολία στο μετριασμό του κινδύνου (Not easily reduced) 10. Αυξημένης διακινδύνευσης (Risks increasing) 11. Ακούσιος (Involuntary) 12. Εμφανής σε προσωπικό επίπεδο (Affects me personally) 13. Δεν έχει παρατηρηθεί (Not observable) 14. Άγνωστο στα άτομα που εκτίθενται (Unknown to those exposed) 15. Άμεσης Επίδρασης (Effects immediate) 16. Νέος-Άγνωστος (New - unfamiliar) 17. Άγνωστο στην επιστήμη (Unknown to science) 18. Πολλοί άνθρωποι εκτίθενται (Many people exposed)

15. Με τις απόψεις του Slovic φαίνεται να συγκλίνουν (με μικρές διαφορές) και άλλοι ερευνητές. Για παράδειγμα σύμφωνα με τους Coburn et al (1994:18) τέσσερις παράγοντες φαίνεται να προκρίνονται ως οι σημαντικότεροι για την αντίληψη της διακινδύνευσης των φυσικών κινδύνων:

- Η έκθεση (exposure): Πραγματικό ποσοτικό επίπεδο διακινδύνευσης
- Η εξοικείωση (familiarity): Προσωπική εμπειρία σε επικίνδυνα γεγονότα
- Η δυνατότητα πρόβλεψης (preventability): Ο βαθμός στον οποίο ο κίνδυνος θεωρείται ότι μπορεί να ελεγχθεί και οι συνέπειες του να προληφθούν
- Ο τρόμος (dread): Ο έντονος φόβος που προκαλεί η σκέψη του κινδύνου ανάλογα με την ένταση και την κλίμακα των συνεπειών του.

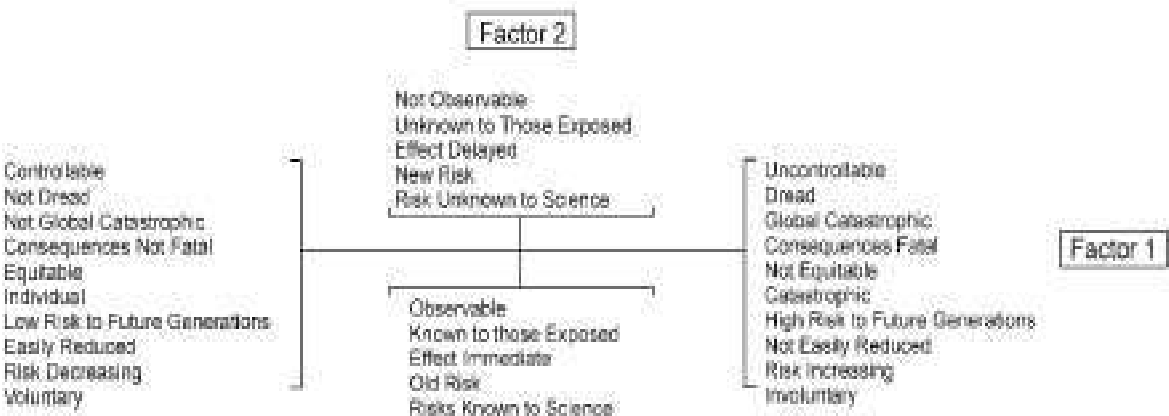
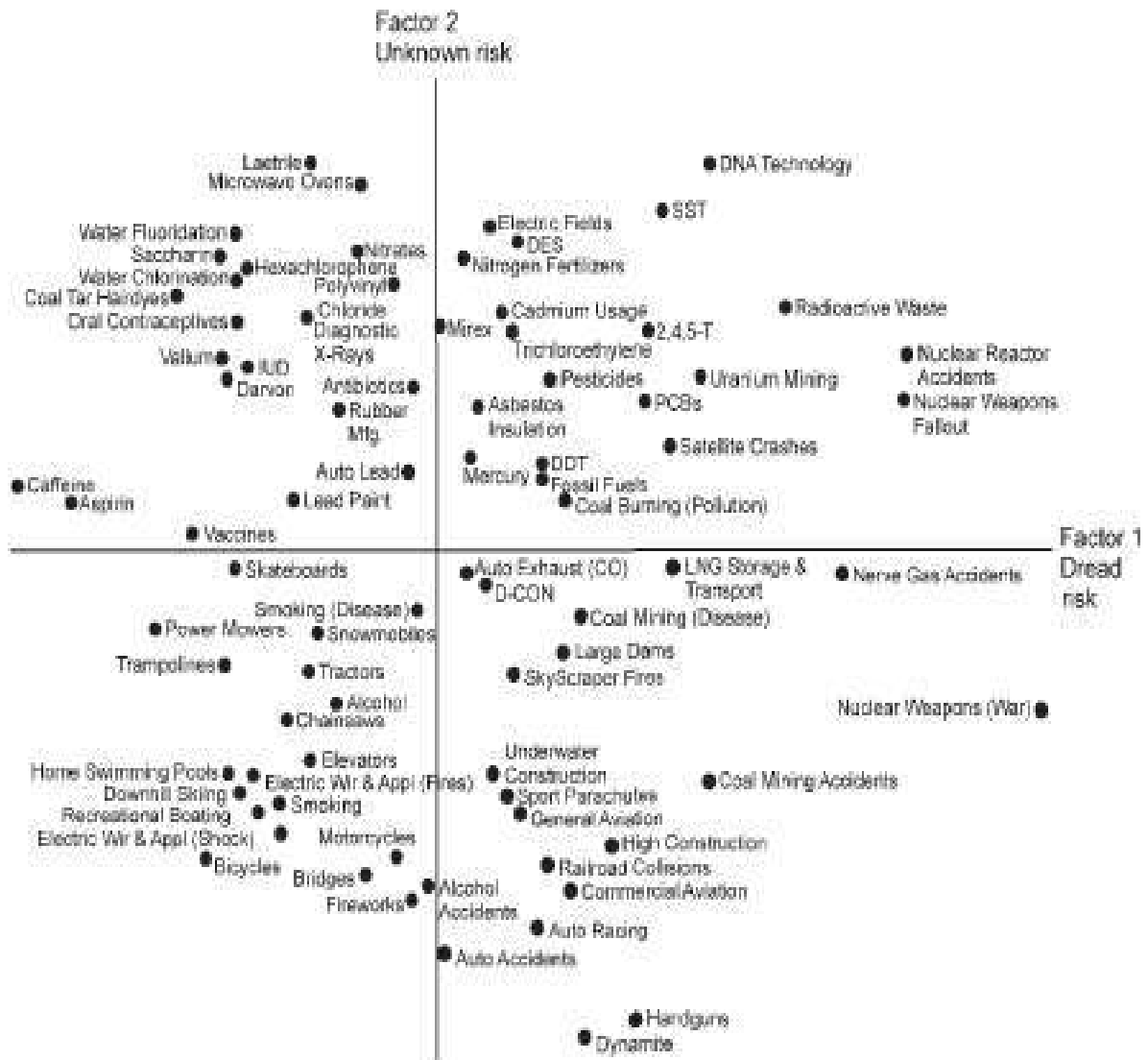
Τα ακραία φυσικά φαινόμενα οδηγούν την ανθρώπινη συμπεριφορά σε αντιδράσεις που συνοδεύουν τις «καταστάσεις φόβου» με «παραμέληση της πιθανότητας», δηλαδή σε καταστάσεις όπου τα άτομα δεν αξιολογούν καθόλου την πιθανότητα που έχει ένα ορισμένο σενάριο να υλοποιηθεί. Εστιάζουν αποκλειστικά στην χειρότερη πιθανή έκβαση, έχοντας την τάση να δίνουν σε κινδύνους και απειλές δυσανάλογη έμφαση σε σχέση με το πιθανό μέγεθος των επιπτώσεων που μπορούν να προκαλέσουν. Σε καταστάσεις φόβου η διάκριση του πραγματικού κινδύνου από τον αντιληπτό είναι συχνά δυσχερής.<sup>16</sup> (Sustein, 2001:27)

Η αξία των ψυχομετρικών ερευνών είναι πολύ σημαντική στη διαχείριση των φυσικών καταστροφών και δεν πρέπει να υποτιμώνται αφού μπορούν να ερμηνεύσουν λανθασμένες αποφάσεις, αντιδράσεις και συμπεριφορές. (Smith, 2004:44; Slovic et al., 1974, 1981; Slovic, 2007)

---

Ιδιαίτερα κάποιες κατηγορίες φυσικών κινδύνων όπως ο σεισμός φαίνεται να «διαθέτουν» όλα αυτά τα χαρακτηριστικά που οδηγούν στην ψυχολογική αξιολόγηση της διακινδύνευσης.

16. Είναι αρκετά τα παραδείγματα από συμπεριφορές ανθρώπων που κυριευμένοι αποκλειστικά και μόνο από αισθήματα φόβου οδηγήθηκαν σε αντιδράσεις που προκάλεσαν μεγαλύτερες βλάβες από το ίδιο το καταστροφικό φαινόμενο. Άνθρωποι να πηδούν από ψηλά κτίρια στο κενό σε περίπτωση σεισμού ή πυρκαγιάς, ακόμη και σε περιπτώσεις που δεν κινδυνεύει άμεσα η ασφάλειά τους, είναι μια συνήθης εικόνα.



Εικόνα 1: Δισδιάστατη απεικόνιση κινδύνων σε συνάρτηση με τους παράγοντες: τρόμος – άγνωστος κίνδυνος (ο αριθμός ατόμων που επηρεάζονται δεν φαίνεται στην εικόνα). (Slovic et al., 1981)

## 2. Η Αξιολόγηση της Διακινδύνευσης ως μια συστηματική επιστημονική διαδικασία

Στον τομέα των φυσικών καταστροφών όχι μόνο η ανθρώπινη αντίληψη αλλά και η υπάρχουσα τεχνογνωσία γύρω από τους φυσικούς κινδύνους είναι συχνά ελλιπής, ασυνεπής και παροδική. Μπορεί ν' αλλάξει σε μικρό χρονικό διάστημα με απρόβλεπτες συνέπειες.

Στην παρούσα παράγραφο εξετάζεται η διαδικασία της **Αξιολόγησης της Διακινδύνευσης** (Risk Assessment) των φυσικών κινδύνων ως μια συστηματική, πολύπλευρη και διεπιστημονικού χαρακτήρα διαδικασία, βασισμένη στη κατανόηση, μελέτη και ανάλυση των φυσικών κινδύνων που αλληλεπιδρούν με τα κοινωνικά συστήματα σε διαφορετικά χωρικά<sup>17</sup> και χρονικά επίπεδα,<sup>18</sup> κάνοντας χρήση της οργανωμένης γνώσης (Εικόνα 2). Αποτελεί το πρώτο και πλέον απαραίτητο βήμα προκειμένου να καθοριστεί το μέγεθος των πιθανών κινδύνων και απειλών, με στόχο να εξαχθούν χρήσιμα συμπεράσματα για να τεθούν οι προτεραιότητες και να υιοθετηθούν επαρκείς και επιτυχείς πολιτικές και στρατηγικές αντιμετώπισης των φυσικών καταστροφών.<sup>19</sup>

---

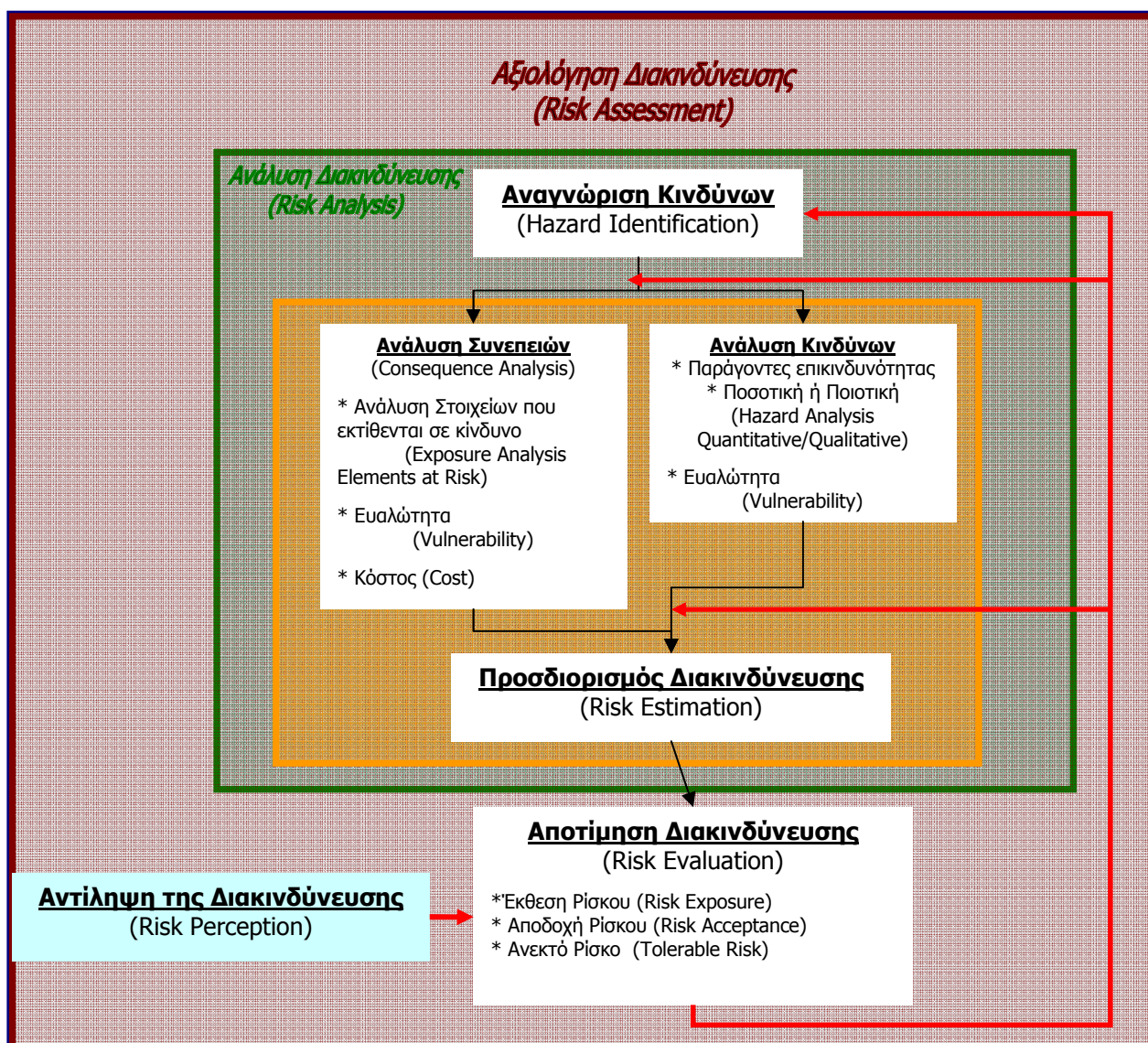
17. Το φάσμα των κινδύνων που προσδιορίζονται ως απειλή σε μια περιοχή εξαρτάται σε κάποιο βαθμό από την κλίμακα της έρευνας (στο χώρο και στο χρόνο). Η αξιολόγηση μπορεί να πραγματοποιηθεί σε διάφορες κλίμακες (τοπική, περιφερειακή, εθνική).

18. Δεν πραγματοποιείται άπαξ αλλά επαναλαμβάνεται, έτσι ώστε να συνυπολογίζονται οι αλλαγές των συνθηκών, εφόσον αυτό κρίνεται απαραίτητο. Μπορεί να εστιάσει στις σημερινές συνθήκες ή μπορεί να επεκταθεί σε μελλοντικές (πχ περιβαλλοντικές συνθήκες όπως η κλιματική αλλαγή ή/και κοινωνικές όπως αύξηση του πληθυσμού ή νέοι οικισμοί).

19. Η διαδικασία της Αξιολόγησης της Διακινδύνευσης παρουσιάζεται με βάση σχετικά πρότυπα και κατευθυντήριες οδηγίες, όπως αρχικά διαμορφώθηκαν για τον κλάδο των βιομηχανικών κινδύνων και η εφαρμογή τους επεκτάθηκε σε μια ποικιλία άλλων κινδύνων (πχ το Αυστραλιανό AS/NZS 4360:2004, το Καναδικό CAN/CSA-Q850-97, του Ηνωμένου Βασιλείου BSI 2000, το Διεθνές ISO 31000 κτλ). Η πλειοψηφία αυτών των προτύπων παρουσιάζουν μια μεθοδολογία αρκετά «γενική» ώστε να καλύψουν ένα μεγάλο εύρος κινδύνων. Παρουσιάζουν αρκετά κοινά σημεία μεταξύ τους όπως και διαφοροποιήσεις ως προς την χρησιμοποιούμενη ορολογία, το εύρος της ανάλυσης, τα στάδια εφαρμογής, εργαλεία και τεχνικές κτλ.

Η μεθοδολογική προσέγγιση που προτείνεται στο παρόν κεφάλαιο δεν έχει σκοπό να υποκαταστήσει τα πρότυπα, αλλά να υποδείξει την εφαρμογή τους στον τομέα των φυσικών κινδύνων, λαμβάνονται υπόψη και μια ποικιλία συναφών εργασιών από τη διεθνή βιβλιογραφία. Η κατανόηση αυτής της διεπιστημονικής διαδικασίας και των όρων που χρησιμοποιούνται προτείνεται σε συνέχεια της προσπάθειας του προηγούμενου κεφαλαίου για την ανάλυση, ερμηνεία και οριοθέτηση του σχετικού με τη Διαχείριση των φυσικών καταστροφών εννοιολογικού πλαισίου.

(Σε επόμενο κεφάλαιο που εξετάζονται σε παγκόσμιο επίπεδο τα συστήματα Πολιτικής Προστασίας των χωρών γίνεται και μια ενδεικτική επισκόπηση των υφιστάμενων προτύπων και εναλλακτικών λύσεων που βρίσκουν ευρείας εφαρμογής και σε άλλους τομείς της διαχείρισης των φυσικών καταστροφών όπως τις επιχειρησιακές διαδικασίες αντιμετώπισης μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης.)



Εικόνα 2: Απλοποιημένη Σχηματική αναπαράσταση της Διαχείρισης της Διακινδύνευσης των φυσικών κινδύνων

## 2.1 Η Αναγνώριση των Κινδύνων

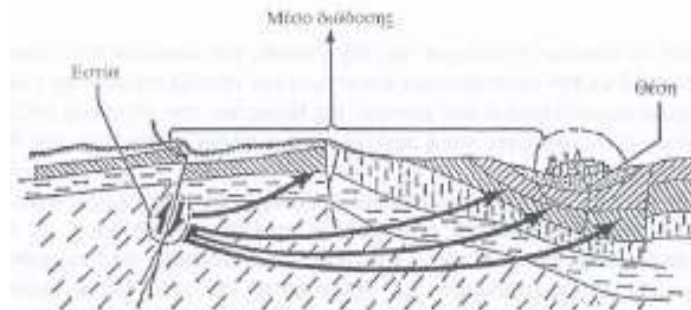
Οι φυσικοί κίνδυνοι είναι μια ιδιόμορφη κατηγορία κινδύνων καθώς προκύπτουν από σύνθετες αλληλεπιδράσεις εσωγενών (πχ σεισμοί, ηφαιστειακές εκρήξεις) και εξωγενών (πχ πλημμύρες, χιονοστιβάδες) διεργασιών στη λιθόσφαιρα, την υδρόσφαιρα και την ατμόσφαιρα, και χαρακτηρίζονται από την ένταση, τη χωρική και χρονική κατανομή τους, τη συχνότητα επανάληψης ή εκδήλωσής τους. (Παπαθεοδώρου, 2005; Alexander, 2000)

Χαρακτηρίζονται και ταξινομούνται ανάλογα με: (βλέπε και Πίνακα 1)

- Την προέλευσή τους δηλαδή τα γενεσιουργά αίτια που τους προκαλούν σε *Υδρο-μετεωρολογικούς, Γεωλογικούς, Βιολογικούς* και *Ανθρωπογενείς*.
- Τη διάρκεια τους: Κάποιοι είναι «επεισοδιακοί» (sudden onset) ή «ραγδαίοι» (rapid), δηλαδή οξείς και συγκεντρωμένοι, γίνονται ξαφνικά, διαρκούν πολύ μικρό χρονικό διάστημα και οι επιπτώσεις τους αφορούν μια μικρή περιφέρεια, κάθε φορά ανάλογη με το βεληνεκές του φαινομένου πχ σεισμοί, πλημμύρες, τυφώνες. Υπάρχουν όμως και οι περιπτώσεις, των «χρόνιων» (chronic) ή «σταδιακών» (slow onset) κινδύνων, δηλαδή με μακροχρόνια εξέλιξη, συνέπειες και βεληνεκές και με ενδεχόμενες διαγενεακές επιπτώσεις πχ περιβαλλοντική υποβάθμιση, ρύπανση, ξηρασία.
- Το βαθμό ελέγχου, προβλεψιμότητας και δυνητικής προειδοποίησης ο οποίος ποικίλει ανάλογα με το γεωφυσικό παράγοντα που προκαλεί τον κίνδυνο. Έτσι, οι φυσικοί κίνδυνοι κατηγοριοποιούνται σε προβλέψιμους (πχ καιρικά φαινόμενα) και μη (πχ σεισμός). Κίνδυνοι όπως οι ηφαιστειακές εκρήξεις, τσουνάμι, ή οι υδρο-μετεωρολογικοί εμπεριέχουν στοιχεία προβλεψιμότητας και δυνητικής προειδοποίησης των κατοίκων, ενώ άλλοι όπως οι σεισμοί δεν παρέχουν τέτοιες δυνατότητες. Ο βαθμός που οι κίνδυνοι μπορούν να παρακολουθούνται αν και οι τεχνολογικές εξελίξεις έχουν οδηγήσει σε σημαντικές βελτιώσεις, απέχει ακόμη αρκετά από τον πλήρη έλεγχο. Η έντονη, αστικοποίηση δυσχεραίνει ακόμη περισσότερο τον έλεγχο και την πρόβλεψη. (Alexander, 1999; UNISDR, 2002; AGI, 1984; Λέκκας κ.ά., 2008; Rodriguez et al., 2009:5)

Η **Αναγνώριση των Κινδύνων** (Hazard Identification) δηλαδή η διερεύνηση των ιδιαίτερων συνθηκών και των φυσικών παραγόντων επικινδυνότητας θεωρείται ως μια πρωταρχική ενέργεια.

Αν και η γενική παγκόσμια κατανομή, επίδραση και κατάταξη των παραγόντων επικινδυνότητας των κινδύνων είναι γνωστή,<sup>20</sup> απρόβλεπτες ανωμαλίες διαταράσσουν τις εκτιμήσεις των φυσικών επιστημόνων.<sup>21</sup>



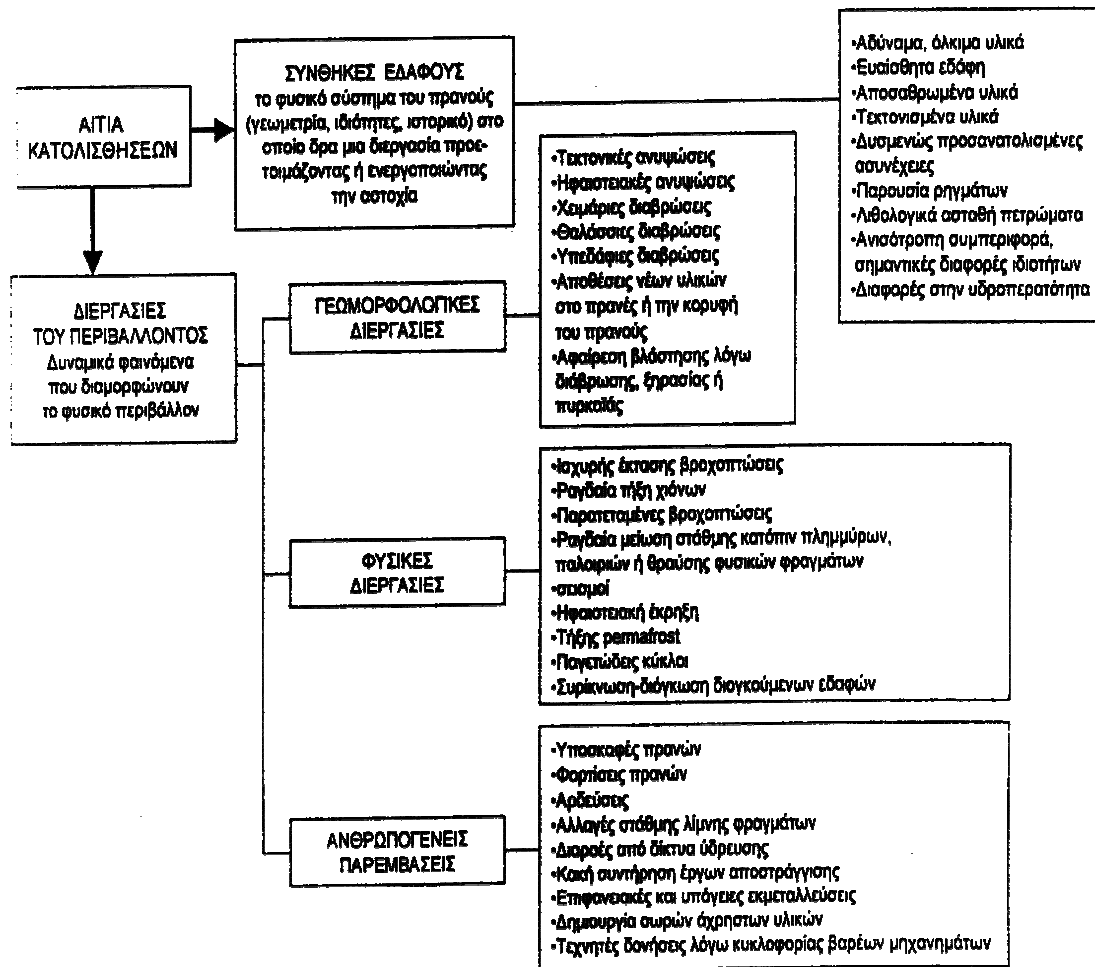
Εικόνα 3: Σχηματική απεικόνιση παραγόντων επικινδυνότητας του σεισμικού κινδύνου<sup>22</sup> (Τσελέντης, 1997:900)

20. Η ισχυρή σύνθετη σχέση μεταξύ των διαφορετικών τύπων κινδύνων συχνά δυσχεραίνει την κατάταξή τους. Η δασική πυρκαγιά, για παράδειγμα, αναγνωρίζεται ως φυσικός κίνδυνος, αλλά αναφέρεται συχνά μαζί με τους περιβαλλοντικούς όπως είναι η προσβολή παρασίτων ή η ερήμωση. Η καθίζηση του εδάφους που αναγνωρίζεται ως γεωλογικός κίνδυνος, μπορεί να γίνει λασποροή, που συχνά αναγνωρίζεται ως υδρολογικός κίνδυνος. Η αναγνώριση, η κατάταξη και η ταξινόμηση των φυσικών κινδύνων δεν έχει απλά ακαδημαϊκό χαρακτήρα. Έχει μεγάλη χρησιμότητα στην ελαχιστοποίηση των καταστροφικών γεγονότων καθώς και στη μείωση των συνεπειών τους. (Λέκκας κ.ά., 2008)

21. Για παράδειγμα, δεν θα περίμενε κανείς να χτυπήσει χιονοθύελλα σε μια περιοχή του Ισημερινού. Ωστόσο υπάρχουν περιπτώσεις που διαταράσσουν τις προβλέψεις των επιστημόνων. Ο πρόσφατος σεισμός στην ευρύτερη περιοχή της Αθήνας το 1999, που προκάλεσε το θάνατο σε 143 ανθρώπους και τον τραυματισμό 1200, προήλθε από ρήγμα που οι σεισμολόγοι θεωρούσαν ανενεργό. (Για το σεισμογενετικό ρήγμα το οποίο προκάλεσε το σεισμό της Αθήνας, δεν υπήρχαν σαφή στοιχεία όπως τυπικές επιφανειακές ενδείξεις για να μπορέσει να χαρτογραφηθεί εξ' αρχής. Μια προσπάθεια για τον προσδιορισμό του γεωλογικού ρήγματος έδειξε ότι είναι συνέχεια μιας παλιάς γεωλογικής δομής (ανενεργού ρήγματος). (Anastasiadis et al., 1999; Παυλίδης, ΣΠΜΕ τχ 267)) Αντίστοιχα και ο σεισμός στην Ινδία το 1993 με 12.500 θανάτους, αποτέλεσε έκπληξη για τους σεισμολόγους. (Okrent,1980) Ανάλογη ήταν και η περίπτωση του θεωρούμενου ως σβησμένου ηφαιστείου Lanmington το 1951 στην Παπούα της Νέας Γουινέας που προκάλεσε το θάνατο 5.000 ανθρώπων.

22. Η εκτίμηση της σεισμικής επικινδυνότητας είναι μια πολύπλοκη διαδικασία που εξαρτάται από πολλούς παράγοντες, όπως: Η σεισμικότητα, η επίδραση του μέσου διάδοσης, τοπικές συνθήκες, επιφανειακούς εδαφικούς σχηματισμούς κτλ (βλέπε Εικόνα 3 για τους παράγοντες επικινδυνότητας του σεισμικού κινδύνου και αντίστοιχα Εικόνα 4 για τους παράγοντες επικινδυνότητας του κατολισθητικού κινδύνου).





Εικόνα 4: Σχηματική απεικόνιση παραγόντων επικινδυνότητας του κατολισθητικού κινδύνου (Παπαθεοδώρου, 2005)

Κίνδυνος	Συχνότητα	Ταχύτητα	Παραδείγματα μεθόδων παρακολούθησης	Προβλεψιμότητα	Δευτερογενή Φαινόμενα
Σεισμοί	Τυχαία	Ραγδαία	Σεισμόμετρα (Seismometers), επιταχυνσιόμετρα (accelerometers), κλισιόμετρα (tiltmeters), extensimeters, μετρητές ραδόνιου, σαρωτές (scanner) ραντάρ (radar), κλπ.	Υψηλή μακροπρόθεσμη πρόβλεψη Χαμηλή για βραχείας διάρκειας πρόβλεψη	
Τσουνάμι	Τυχαία	Ραγδαία	Σεισμόμετρα (Seismometers), μετρητές παλίρροιας (tide gages), μορφοτροπίες πίεσης (pressure transducers), σημαντήρες (buoys), κλπ.	Υψηλή (αν και γίνεται πιο χαμηλή για σε μικρές αποστάσεις από το σημείο γένεσης)	
Ηφαιστειακές εκρήξεις	Ακανόνιστη	Ραγδαία	Σεισμόμετρα (Seismometers), κλισιόμετρα (tiltmeters), αισθητήρες υπέρυθρης ακτινοβολίας (infra-red radiation sensors), αναλυτές δειγμάτων αερίου (gas sample analyzers) κ.λπ.	Μετρίως υψηλή για πλήρη παρακολούθηση των ηφαιστειών	Πυρκαγιές, ρύπανση αέρος, τσουνάμι, βορβορώδης ροή, καθιζήσεις
Πλημμύρες	Εποχιακή	Ραγδαία	Μετρητές βροχής (rain gages), μετεωρολογικά ραντάρ και όργανα (meteorological radar and instrumentation), δορυφορικές εικόνες καιρικών συνθηκών (weather satellite images), κλπ.	Γενικά υψηλό εφόσον η παρακολούθηση είναι επαρκής Μόνο σύντομες προθεσμίες μπορούν να ληφθούν για πλημμύρες	Ρύπανση υδάτων, κατολισθήσεις, διάβρωση μετατοπίσεις
Ξηρασία	Προοδευτική	Βραδεία	Μετεωρολογικά δεδομένα (Meteorological data), δεδομένα της φυτικής παραγωγής (crop production data) κλπ.	Χαμηλή έως μέτρια	
Τυφώνες, τροπικοί κυκλώνες	Εποχιακή/ Ακανόνιστη	Ραγδαία	Μετεωρολογικές δορυφορικές εικόνες (Meteorological satellite images), παράκτια ραντάρ (coastal radar)	Υψηλή, αν και ασαφής	
Ανεμοστρόβιλοι	Εποχιακή	Ραγδαία	Doppler ραντάρ, δορυφορικές εικόνες καιρικών συνθηκών (weather satellite images), δίκτυα εντοπισμού (spotter networks)	Μέτρια	
Αστραπές, σοβαρές καταιγίδες, χαλαζοπτώσεις, χιονοπτώσεις	Εποχιακή	Ραγδαία	Ραντάρ παρακολούθησης καταιγίδας (thunderstorm monitoring by radar), εναέρια όργανα και δορυφορικές εικόνες καιρικών συνθηκών (airborne instrumentation and weather satellite images)	Χαμηλή έως μέτρια	Πλημμύρες και θαλάσσια κύματα, κατολισθήσεις, ρύπανση υδάτων, διάβρωση, μετατοπίσεις
Διάβρωση εδάφους	Εποχιακή/ Ακανόνιστη	Βραδεία	Έρευνα πεδίου (site survey), συστήματα μέτρησης ταχύτητας ιζημάτων (sediment traps), εικόνες τηλεπισκόπησης (remote sensing imagery)	Μέτρια υψηλό, αλλά μόνο αν η παρακολούθηση είναι εντατική	Ρύπανση υδάτων
Κατολισθήσεις	Εποχιακή/ Ακανόνιστη	Βραδεία έως και ραγδαία	Μετρητές πιεζομετρικής γραμμής (Piezometers), μετρητές ερπυσμού (creep meters), έρευνα λέιζερ (laser survey), ερμηνεία εναέριας φωτογραφίας (aerial photograph interpretation)	Μεταβλητή: αρκετά υψηλό εφόσον η παρακολούθηση είναι επαρκής	Πλημμύρες, ρύπανση υδάτων, κατολισθήσεις, διάβρωση μετατοπίσεις
Πυρκαγιές	Εποχιακή/ Τυχαία	Ραγδαία	Αισθητήρες υπέρυθρων (Infrared sensors), οπτική παρακολούθηση (visual monitoring)	Μεταβλητή, όπως το φαινόμενο είναι εξαιρετικά ασταθές	

Πίνακας 1: Χαρακτηριστικά φυσικών κινδύνων (Παπαθεοδώρου, 2005; Alexander, 1999; Λέκκας, 2000)

## 2.2 Ανάλυση των κινδύνων και των συνεπειών τους

Η **Ανάλυση του Κινδύνου** (Hazard Analysis) αναφέρεται συνήθως στον προσδιορισμό της *πιθανότητας* (p) εκδήλωσης (ή επανάληψης) ενός φυσικού φαινομένου δεδομένου *μέγεθους* και χωρικά προσδιορισμένου, ο οποίος δυνητικά μπορεί να προκαλέσει αρνητικές επιπτώσεις (impacts).<sup>23</sup>

Περιλαμβάνει τη σε βάθος μελέτη των χαρακτηριστικών του κινδύνου και της επιδεκτικότητας της περιοχής που εκδηλώνεται, με την ανάλυση της βαρύτητας των φυσικών παραγόντων επικινδυνότητας αλλά και των ανθρωπογενών παρεμβάσεων οι οποίες δύναται να τους επηρεάσουν (*και ιδιαίτερα αυτών που μπορούν να προκαλέσουν την άμεση ενεργοποίηση του κινδύνου*<sup>24</sup>).

Στη βιβλιογραφία υποστηρίζονται αρκετές μέθοδοι, εργαλεία, μοντέλα και τεχνικές ανάλυσης. Τα κριτήρια επιλογής της πιο «κατάλληλης» εξαρτώνται από πολλούς παραμέτρους (πχ κόστος, διαθέσιμη τεχνολογία και τεχνογνωσία, αποδοτικότητα της μεθόδου στους σκοπούς που εξυπηρετεί, λειτουργικότητα, διάρκεια εκτέλεσης, ικανότητα και εμπειρία των ατόμων που τις πραγματοποιούν, διαθέσιμες πληροφορίες, ιστορικές

---

23. Ανάλογα το είδος του κινδύνου υπάρχουν διάφορες κλίμακες μέτρησης ενός φυσικού κινδύνου.

Έτσι, για το *μέγεθος* του σεισμικού κινδύνου (*δηλαδή η ενέργεια που εκλύεται υπό μορφή σεισμικών κυμάτων στη θέση γένεσής του*) μετρίεται *ποσοτικά* με τα σεισμόμετρα που καταγράφουν τη μετακίνηση του εδάφους σε σχέση με το χρόνο ή/και τα επιταχυνσιόμετρα που καταγράφουν την επιτάχυνση του εδάφους σε σχέση με το χρόνο και αποτιμάται μέσω βαθμολογημένων κλιμάκων, με την πλέον γνωστή τη **Richter** η οποία είναι λογαριθμική (*δηλαδή ένας σεισμός με μέγεθος 5R είναι 10 φορές πιο ισχυρός από ότι ένας σεισμός με μέγεθος 4R*) (Πίνακας 2).

Ο μέγιστος σεισμός που έχει καταγραφεί μέχρι σήμερα ήταν μεγέθους 8,9R στην Ιαπωνία το 1933. Όσον αφορά τον Ελλαδικό χώρο ο μεγαλύτερος σεισμός που καταγράφηκε – *η ένταση και οι επιπτώσεις του οποίου περιγράφηκαν γλαφυρά και από τον ιστορικό Θεοφάνη* - είχε μέγεθος 8,2R στην περιοχή της Κρήτης και ήταν και ο μεγαλύτερος σε όλη τη Μεσόγειο. (Παπαζάχος & Παπαζάχου, 1989:229)

Αντί του μεγέθους συχνά χρησιμοποιείται η *ένταση* του σεισμικού κινδύνου (*δηλαδή η καταστρεπτική ικανότητά του με βάση τις βλάβες που προκαλεί*) όπως μετρίεται επίσης με βαθμολογημένες κλίμακες. Για παράδειγμα η εμπειρική κλίμακα Mercalli (ή MKS για τον Ελληνικό χώρο) (Πίνακας 3).

(*Σημείωση: Για τη χρήση μέτρησης της έντασης με βάση αυτήν την κλίμακα οι σεισμολόγοι πολλές φορές διαφωνούν, θεωρώντας ότι η καταστρεπτική ικανότητα ενός σεισμού είναι σε συνάρτηση και άλλων παραγόντων (επικινδυνότητας/ευαλωτότητας) όπως το εστιακό βάθος, η επικεντρική απόσταση, η χρονική διάρκεια του φαινομένου, η τοπική γεωλογία, τα τεχνικά χαρακτηριστικά των κατασκευών και φυσικά η τιμή της έντασης αλλάζει από θέση σε θέση*). (Smith, 2004:42; Παπαζάχος & Παπαζάχου, 1989:25)

24. Για παράδειγμα ο ενεργοποιητικός παράγοντας του κατολισθητικού κινδύνου μπορεί να είναι οι βροχοπτώσεις κρίσιμης έντασης ή κρίσιμης διάρκειας.

καταγραφές προηγούμενων συμβάντων<sup>25</sup> κτλ). Μια γενική κατάταξη των μεθόδων ανάλυσης των κινδύνων που συνήθως χρησιμοποιούνται είναι:

- **ποσοτικές** με μεθοδολογίες προσδιοριστικής (ή αιτιοκρατικής) φύσεως, οι οποίες βασίζονται σε μαθηματική απεικόνιση-επίλυση του μηχανισμού του φαινομένου
- **ποιοτικές** με μεθοδολογίες επαγωγικής (εμπειρικής/προσέγγισης) φύσεως και στατιστικών τεχνικών
- **ημιποσοτικές**, οι οποίες συνδυάζουν χαρακτηριστικά των δύο ανωτέρω μεθόδων (βλέπε ενδεικτικά για τον σεισμικό κίνδυνο Εικόνα 5)

Η ποιοτική ανάλυση συνήθως εφαρμόζεται όταν ο προσδιορισμός της πιθανότητας του κινδύνου δεν είναι εφικτό να ευρεθεί με ακρίβεια, οπότε η επιτυχία της μεθόδου βασίζεται κυρίως σε ιστορικές εκτιμήσεις, ενόργανες καταγραφές και τις εμπειρικές εκτιμήσεις και ικανότητες των ατόμων που τις εκπονούν. Ακόμη και στην περίπτωση που είναι διαθέσιμες ποσοτικές εκτιμήσεις, η ποιοτική κατάταξη προκρίνεται σε κάποιες περιπτώσεις για να βοηθήσει στην επικοινωνία με άτομα εκτός της επιστημονικής κοινότητας ή για γρήγορες (και συνήθως και πιο πρόχειρες εκτιμήσεις).<sup>26</sup>

---

25. Οι φυσικοί κίνδυνοι έχουν κάποιες περιόδους επαναφοράς δηλαδή επανεμφανίζονται στο διάβα του χρόνου δημιουργώντας σειρές συμβάντων (εκτός από τα διακριτά συμβάντα). Μια λεπτομερή κατανόηση των γεγονότων που έχουν εμφανισθεί στο παρελθόν (συχνά και των προϊστορικών χρόνων) και τα αποτελέσματά τους, δύναται να παρέχουν εκτιμήσεις για το τι θα μπορέσει να συμβεί στο μέλλον. Έτσι, συχνά χρησιμοποιούνται υπάρχουσες βάσεις δεδομένων για να παραχθούν εκτιμήσεις πιθανότητας βασισμένες στις ιστορικές συχνότητες. (Wisner et al., 2003:49)

Για παράδειγμα, ο Αυστραλιανός Οργανισμός Γεωλογικής Επισκόπησης (Australian Geological Survey Organization/AGSO) έχει αναπτύξει σε καταλόγους ιστορικούς σεισμούς, καθιζήσεις εδάφους, γεγονότα όπως το τσουνάμι, μετεωρολογικά στοιχεία από διάφορα καιρικά φαινόμενα, ελέγχοντας ένα εκτενές δίκτυο σταθμών (σειсмоγράφων, μετεωρολογικών). (Βλέπε και σχετική ιστοσελίδα της AGSO)

26. *Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στη λέξη “πιθανότητα” (εμφάνισης κινδύνου δεδομένου μεγέθους) αφού είναι δυνατόν ανάλογα με την προσέγγιση που υιοθετούμε να χρησιμοποιείται με ελαφρά διαφοροποιημένη έννοια:*  
Α. possibility (ενδεχόμενη πιθανότητα): αναφέρεται συνήθως στην περιγραφή των δυνητικών επιπτώσεων ενός κινδύνου

Β. likelihood (πιθανότητα): χρησιμοποιείται συνήθως σε ποιοτικές εκτιμήσεις και η κλίμακά της διαμορφώνεται μεταξύ του διαστήματος «καμία πιθανότητα» έως «βεβαιότητα».

Στη βιβλιογραφία θα συναντήσουμε και τον όρο *fuzzy probability* (ασαφής πιθανότητα) για τις περιπτώσεις που τα δεδομένα δεν είναι επαρκή ώστε να καθοριστεί η ακριβής τιμή της πιθανότητας και προσεγγίζεται μέσω μοντέλων της θεωρίας της ασαφούς λογικής: *fuzzy set theory, fuzzy random variables, fuzzy fault trees, hierarchical uncertainty model* (Karimi and E. Hüllermeier, 2007)

Γ. probability (πιθανότητα): χρησιμοποιείται σε ποσοτικές εκτιμήσεις και η κλίμακά της διαμορφώνεται μεταξύ του διαστήματος 0 έως 1 (αριθμητική τιμή)

Δ. frequency (συχνότητα): χρησιμοποιείται σε ποσοτικές εκτιμήσεις συνήθως σε συνδυασμό με την ανωτέρω «πόσο πιθανά και πόσο συχνά»

Η ανάλυση του κινδύνου αποτελεί ένα ιδιαίτερα σύνθετο και διαρκές πεδίο αναζήτησης αφού τα φυσικά και κοινωνικά συστήματα είναι αρκετά πολύπλοκα και οι γνώσεις μας πολλές φορές δεν είναι επαρκείς φτάνοντας συχνά στην περιοχή της αβεβαιότητας (εντροπία).

Οι ιστορικές καταγραφές των προηγούμενων συμβάντων δεν θεωρούνται πάντα ως επαρκή στοιχεία για τον προσδιορισμό του πραγματικού επιπέδου κινδύνου. (Wisner et al., 2003:49) Καθώς μαθαίνουμε ν' ανταποκρινόμαστε σε αναμενόμενους παράγοντες επικινδυνότητας, νέοι εμφανίζονται είτε από φυσικές αιτίες είτε από ανθρώπινη παρέμβαση, τους οποίους πρέπει να εντοπίζουμε κυρίως με συνεχή έρευνα.

Ένας παράγοντας επικινδυνότητας μπορεί προκληθεί από μια διορθωτική κίνηση περιορισμού των επιπτώσεων ενός άλλου.<sup>27</sup>

Δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις που οι αρχικοί κίνδυνοι δίνουνε αφορμή για ένα μεγάλο αριθμό σχετικών πιθανών παράλληλων ή δευτεροβάθμιων κινδύνων που ενδεχομένως να αποτελέσουν και μεγαλύτερη απειλή σε σχέση με τους αρχικούς.<sup>28</sup>

Η ανάλυση από την αλληλεπίδραση πολλαπλών κινδύνων ή πολλαπλών παραγόντων επικινδυνότητας μελετάται υπό καθεστώς υψηλής αβεβαιότητας, είναι εξαιρετικά δύσκολη διαδικασία (πχ όταν αναφέρονται σε διαφορετικές βαθμολογικές κλίμακες<sup>29</sup>).

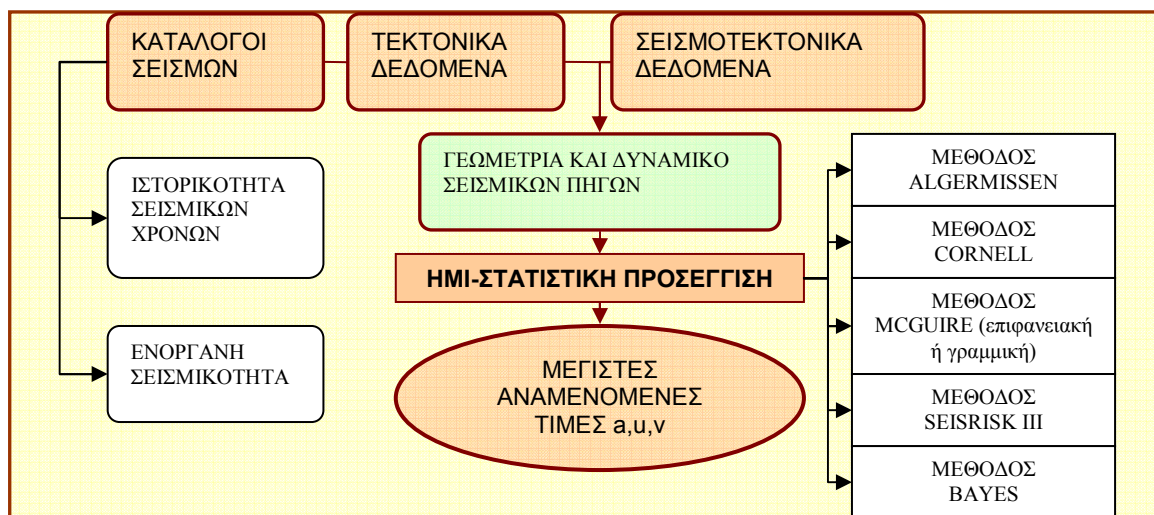
---

Μια κοινή περιγραφή της πιθανότητας (probability) είναι η περίοδος επαναφοράς (T) σε συνδυασμό με η συχνότητα ( $\nu=1/T$ ) ενός φυσικού φαινομένου. Η συχνότητα σε σχέση με τους φυσικούς κινδύνους υπολογίζεται από τον αριθμό των συμβάντων δεδομένου μεγέθους στη μονάδα του χρόνου (πχ ο αριθμός των σεισμών μεγέθους 5,9 ανά 100 έτη). Το αντίστροφο της Συχνότητας ( $\nu$ ), η Περίοδος Επαναφοράς (T), αναφέρεται στο μέσο χρονικό διάστημα μεταξύ των γεγονότων ενός συγκεκριμένου μεγέθους. Συχνά υπάρχει παρερμηνεία αναφέροντας πχ την έκφραση «1 γεγονός στα 100 χρόνια» για να δείξει ότι δεν θα υπάρχει άλλο τέτοιο γεγονός στα επόμενα 100 χρόνια. Συχνά χρησιμοποιούνται και γενικές κλίμακες τυποποιημένων πιθανοτήτων η δημιουργία των οποίων στηρίζεται σε μαθηματικά μοντέλα βασισμένα σε παραδοχές ή σε εμπειρικές εκτιμήσεις βασισμένες σε σοβαρές υποθέσεις και σενάρια.

27. Για παράδειγμα η κατασκευή αντιπλημμυρικών έργων σε μια περιοχή μπορεί να επιφέρει αύξηση της επιφανειακής απορροής των ποταμών στα κατάντη αυτής, Η μείωση της καύσιμης ύλης στα δάση για το μετριασμό του κινδύνου των πυρκαγιών, αυξάνει τον κίνδυνο των πλημμύρων κτλ.

28. Για παράδειγμα ένας σεισμός μπορεί να προκαλέσει πυρκαγιές και πλημμύρες και αυτές να προκαλέσουν ζημιογόνα γεγονότα.

29. Για παράδειγμα ένας καύσωνας αξιολογείται με βάση τη μέγιστη θερμοκρασία του και μια ανεμοθύελλα με την ταχύτητα του ανέμου. Αν τα δύο φαινόμενα συνυπάρξουν σε μια περιοχή δεν μπορούν ν' αντιμετωπισθούν μεμονωμένα αλλά συνδυαστικά.



Εικόνα 5: Συνοπτικό διάγραμμα ροής ημι-στατιστικών μεθοδολογιών υπολογισμού σεισμικού κινδύνου συναρτήσει των παραγόντων επικινδυνότητας μιας περιοχής<sup>30</sup> (Βούλγαρης, 2006)

Κλίμακα Richter	Περιγραφή	MM
Μεγάλος	Μεγάλες απώλειες ανθρώπινων ζώων και μεγάλες καταστροφές	$\geq 8$
Σημαντικός	Σοβαρότατες ζημιές πέρα των 100 χλμ	7 – 7,9
Ισχυρός	Σοβαρές ζημιές εντός 100 τετρ χλμ	6 - 6,9
Μέτριος	Ζημιές συνήθως εντός 10 τετρ χλμ	5 – 5,9
Ασθενής	Αισθητοί με ελαφρές συνήθως ζημιές γύρω από το επίκεντρο	4 – 4,9
Ασήμαντος	Αισθητοί χωρίς ζημιές	3 – 3,9
Μικρός	Πολλές φορές ανεπαίσθητοι	$< 3$

Πίνακας 3: Κλίμακα Richter με την οποία μετριέται το μέγεθος του σεισμικού κινδύνου.

30. Η πιθανολογική εκτίμηση της σεισμικής επικινδυνότητας σε μια θέση, σε μια θέση, με παράμετρο τις μέγιστες τιμές της εδαφικής κίνησης, μπορεί να χωριστεί σε τέσσερα στάδια: α) στον καθορισμό των σεισμικών πηγών, β) στην εύρεση του στατιστικού μοντέλου που περιγράφει τις σεισμικές πηγές και στον καθορισμό των μέγιστων αναμενόμενων ανά σεισμική πηγή μεγεθών, γ) στην εκλογή του κατάλληλου νόμου απόσβεσης των σεισμικών πηγών και δ) στον υπολογισμό της πιθανότητας να μη γίνει υπέρβαση κάποιας τιμής των εδαφικών παραμέτρων χρησιμοποιώντας κατάλληλο πιθανολογικό μοντέλο και το θεώρημα της ολικής πιθανότητας. (Τσελέντης, 1997:902)

Επιτάχυνση/βαθμό/Μέγεθος σεισμικού κινδύνου (m/sec <sup>2</sup> )		Συνοπτική περιγραφή της κλίμακας MM
0-0.0025	I	Δεν γίνεται αισθητός.
0.0025-0.0050	II	Αισθητός από μερικούς ανθρώπους που βρίσκονται σε ανάπαυση στους ψηλότερους ορόφους κτιρίων.
0.0050-0.01	III	Αισθητός μέσα στα σπίτια. Μπορεί να μην αναγνωριστεί ως σεισμός. Δονήσεις σαν να περνάει ελαφρύ φορτηγό.
0.01-0.025	IV	Τίθενται σε κίνηση κρεμασμένα αντικείμενα. Τζάμια τρίζουν. Σταματημένα αυτοκίνητα κλυδωνίζονται. Δονήσεις σαν να περνάει βαρύ φορτηγό. Κρότος παραθύρων, χτύπος στις πόρτες.
0.025-0.05	V	Αισθητός στην ύπαιθρο. Αυτοί που κοιμούνται ξυπνούν. Αιώρηση κρεμασμένων αντικειμένων. Ανατροπή μερικών μικρών αντικειμένων.
0.05-0.1	VI	Αισθητός από όλους. Πολλοί τρομοκρατούνται και τρέχουν έξω από τα κτίρια. Οι άνθρωποι περπατούν με αστάθεια. Μικρές καμπάνες ηχούν. Μετακίνηση ή ανατροπή πολυάριθμων μεγάλων αντικειμένων και επίπλων. Βλάβες σε σοβάδες, κεραμίδια, καπνοδόχους. Βλάβες λίγες, ελαφρές.
0.1-0.25	VII	Μεγάλες καμπάνες ηχούν. Πτώση πολυάριθμων κεραμιδιών, καπνοδόχων. Σοβάδες και τοιχοποιία ρηγματώνονται στις συνηθισμένες κατασκευές. Στις κακές κατασκευές πέφτουν σοβάδες, αποκολλώνται τούβλα και πέτρες. Γίνεται αισθητός από οδηγούς αυτοκινήτων. Κυματισμός στις λίμνες, θόλωμα νερού από λάσπη.
0.25-0.5	VIII	Επηρέάζεται η οδήγηση των αυτοκινήτων. Αρκετές ζημιές και μερική κατάρρευση στις συνηθισμένες κατασκευές. Λίγες βλάβες στην τοιχοποιία των καλών κατασκευών, και μεγάλες στις κακές κατασκευές. Κλαδιά σπάνε από τα δένδρα. Αλλαγές στη ροή και στη θερμοκρασία του νερού σε πηγές και σε πηγάδια.
0.5-1	IX	Γενική καταστροφή στις κακές κατασκευές. Σοβαρές βλάβες στην τοιχοποιία των καλών κατασκευών. Υπόγειοι αγωγοί σπάζουν. Σε περιοχές με αλλούβια αναβλύζει από το έδαφος λεπτή άμμος, ιλύς και νερό.
1-2.5	X	Καταστροφή μερικών καλά κατασκευασμένων ξύλινων κτιρίων και γεφυρών. Οι περισσότερες κατασκευές τοιχοποιίας και τα προκατασκευασμένα κτίσματα καταστρέφονται μαζί με τα θεμέλια. Σοβαρές ζημιές σε φράγματα, υδροφράκτες και αναχώματα. Μεγάλες κατολισθήσεις. Οι σιδηροτροχιές κάμπτονται.
2.5-5	XI	Μεγάλες ρωγμές στο έδαφος. Οι σιδηροτροχιές κάμπτονται έντονα. Υπόγειοι αγωγοί καταστρέφονται εντελώς.
>5	XII	Ολική καταστροφή. Αντικείμενα εκτινάσσονται στον αέρα. Μεταβάλλεται η επιφάνεια του εδάφους και η γραμμή του ορίζοντα.

Πίνακας 4: Κλίμακα Mercalli με την οποία μετρίεται η ένταση του σεισμικού κινδύνου

Η **Ανάλυση των Συνεπειών** (Consequences Analysis) ενός φυσικού κινδύνου αναφέρεται στον υπολογισμό της ευαλότητας (V) των στοιχείων που εκτίθενται σε κίνδυνο (E).

Αν και γενικά δεν υφίσταται κοινές προδιαγραφές και κανόνες, ούτε σε διεθνές ούτε σε εθνικό επίπεδο για τον υπολογισμό της ευαλότητας, στη βιβλιογραφία θα συναντήσουμε διάφορες προτεινόμενες μεθόδους και τεχνικές προσδιορισμού της ευαλότητας, ιδιαίτερα σε επιμέρους παράγοντες αυτής. Η πλέον χρησιμοποιούμενη μεθοδολογία για τον υπολογισμό της ευαλότητας είναι με τη μέτρηση κατάλληλων δεικτών όπως προκύπτουν από αναλύσεις των δυνητικών επιπτώσεων και συνήθως μόνο με οικονομικά κριτήρια.<sup>31</sup>

---

31. Για παράδειγμα(ενδεικτικά):

- Η Διαμερικανική Τράπεζα Ανάπτυξης (Inter-American Development Bank, 2005:19) για την προσέγγιση της ευαλότητας σε εθνικό επίπεδο υπολόγισε για διάφορες χώρες το «**Δείκτη επικρατούσας ευαλότητας**» (Prevalent Vulnerability Index) ο οποίος προκύπτει από το μέσο όρο τριών άλλων δεικτών ως εξής:

$$PVI = (PVIExposure + PVIFragility + PVILack of Resilience) / 3,$$

όπου:

PVIExposure = Δείκτης έκθεσης και ευπάθειας (Indicator of Exposure and Susceptibility): Προκύπτει από τον υπολογισμό της ευπάθειας διάφορων στοιχείων (πχ ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού, περιουσιακά στοιχεία, επενδύσεις, ανθρώπινες δραστηριότητες κτλ) όταν εκτίθενται σε κινδύνους ανεξάρτητα από τη σοβαρότητα των επιπτώσεων σε αυτά. Η μέτρηση της ευαλότητας αυτών των στοιχείων γίνεται με τον υπολογισμό δεικτών όπως: αύξηση του πληθυσμού σε ετήσιο ποσοστό (%), αστική ανάπτυξη σε ετήσιο ποσοστό (%), πυκνότητα του πληθυσμού (άτομα / 5km<sup>2</sup>), οικονομική ένδεια του πληθυσμού (κάτω από 1\$ την ημέρα), εισαγωγές εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών (σε % του ΑΕΠ), πάγιες επενδύσεις (σε % του ΑΕΠ), αρόσιμη γη και μόνιμες καλλιέργειες (% των καλλιεργούμενων εκτάσεων) κτλ

PVIFragility = Δείκτης κοινωνικο-οικονομικής ευπάθειας (Indicator of Socio-economic Fragility): Προκύπτει από τον υπολογισμό δεικτών όπως η φτώχεια (HPI-1), ανέργων, εξυπηρέτησης του χρέους του ΑΕΠ, υποβάθμιση του περιβάλλοντος (GLASOD), ετήσια αύξηση του πληθωρισμού, κοινωνική ανισότητα κτλ

PVILack of Resilience = Δείκτης έλλειψης προσαρμοστικότητας: Θεωρείται ως παράγοντας της ευαλότητας και μετρείται μέσω δεικτών οι οποίοι αντικατοπτρίζουν μεταβλητές, οι οποίες μπορούν να απορροφήσουν τον αντίκτυπο των επικίνδυνων φαινομένων ανεξάρτητα από τη φύση και τη σοβαρότητα τους. Τέτοιοι δείκτες είναι: της ανθρώπινης ανάπτυξης (HDI), κοινωνικές δαπάνες πχ για συντάξεις, υγείας, εκπαίδευση (σε % του ΑΕΠ), διακυβέρνησης (Kaufmann), νοσοκομειακές κλίνες ανά 1000 άτομα, περιβαλλοντικής αειφορίας (ESI)

- Ο ακαδημαϊκός ερευνητής Juergen Weichselgartner (2001) προτείνει επίσης ανάλογους δείκτες για την εκτίμηση του βαθμού της ευαλότητας μιας δεδομένης περιοχής, αξιολογώντας τους παράγοντες της, θεωρώντας ως πτυχή της ευαλότητας την προϋπάρχουσα κατάσταση που αναφέρεται στους γενεσιουργούς παράγοντες των φυσικών κινδύνων.

- Η μέθοδος που χρησιμοποιείται από την Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Διαχείρισης Εκτάκτων Αναγκών (Federal Emergency Management Agency/FEMA) στις ΗΠΑ για τον προσδιορισμό της σεισμικής ευαλότητας του κτιριακού αποθέματος αναφέρεται σε ανάλυση για δεδομένο σενάριο σεισμικού κινδύνου, με τις καμπύλες φασματικής ικανότητας (capacity curves-push over curves) που ορίζουν τη μέγιστη δυνατή απόκριση μιας κατασκευής και τις καμπύλες ευπάθειας (fragility curves) που αναφέρονται στην πιθανότητα μια κατασκευή να



Οικονομικές μελέτες συντάσσονται και προκειμένου να υπολογιστεί το κόστος αποκατάστασης κάθε πιθανής ζημίας ή/και το κόστος των μέτρων πρόληψης για τη μείωση της ευαλότητας των κοινοτήτων.<sup>32</sup> Ακόμη και η ανθρώπινη ζωή είναι σαν ν' αποκτά στο στάδιο αυτό χρηματικό ισοδύναμο (*αν και από πολλούς επιστήμονες αυτό θεωρείται ανήθικο*) πχ κάποιοι ερευνητές χρησιμοποιούν το κόστος μια τυπικής ασφάλισης ζωής (Value Of Statistical Life/VOSL). Λεπτομερείς έρευνες των συνεπειών πρότερων καταστροφικών συμβάντων χρησιμοποιούνται συχνά προκειμένου να προσδιορίσουν τις σχέσεις μεταξύ του κινδύνου και της ευαλότητας.<sup>33</sup>

Ο υπολογισμός ευαλότητας χρήζει αυξημένης δυσκολίας είτε στον καθορισμό των παραμέτρων της είτε σε περιπτώσεις δυνητικών επιπτώσεων που δύσκολα μπορούν να ποσοτικοποιηθούν όπως: καταστροφές βραδείας εκδήλωσης<sup>34</sup> καταστροφές μεγάλων συχνοτήτων και χαμηλών συνεπειών,<sup>35</sup> έμμεσων επιπτώσεων<sup>36</sup> κτλ (και συνήθως δε συγκεντρώνει και το ενδιαφέρον των επιστημόνων).<sup>37</sup>

---

φτάσει ή να υπερβεί μια στάθμη βλάβης για δεδομένη απόκριση. (Βλέπε: FEMA "HAZUS: User Manual", [http://www.fema.gov/plan/prevent/hazus/hz\\_manuals2.shtm](http://www.fema.gov/plan/prevent/hazus/hz_manuals2.shtm))

Μια ανάλογη και συχνά χρησιμοποιούμενη μέθοδος, που χρησιμοποιείται ευρέως και στη χώρα μας, είναι τα μητρώα σεισμικής βλάβης ή μητρώα πιθανότητα βλάβης εκφράζουν την πιθανότητα να υποστεί συγκεκριμένη βλάβη ένας τύπος κατασκευής για δεδομένη σεισμική ένταση. Τα μητρώα αναπτύχθηκαν βάση υβριδικής μεθόδου που συνδυάζει τόσο αναλυτικά αποτελέσματα υπολογισμών όσο και στατιστικά δεδομένα από καταγραφές ζημιών κτιρίων πραγματικών σεισμικών επεισοδίων. (Κάππος, 2005)

32. Η εκτίμηση των συνεπειών μιας καταστροφής σε απόλυτες τιμές υλοποιείται είτε με όρους νομισματικούς (financial) είτε με όρους οικονομικούς (economic). Στην πρώτη περίπτωση η εκτίμηση βασίζεται στο κόστος των υλικών και των εργασιών αποκατάστασης και στη δεύτερη περίπτωση αναφέρεται στην παρούσα (χρηματική) αξία. Η πρώτη εκτίμηση συνήθως είναι πιο οικονομική αλλά σε κάθε περίπτωση είναι σε συνάρτηση με το σκοπό της ανάλυσης. Για παράδειγμα σύμφωνα με τους Tierney et al (1999) η εκτίμηση του κόστους των βλαβών που αφορά την πολιτισμική/ιστορική κληρονομιά προτείνεται να βασίζεται στην τουριστική και λειτουργική τους αξία.

33. Για παράδειγμα, η συστηματική μελέτη των ζημιών ενός σεισμού μπορεί να διαπιστώσει ότι αυτές ήταν πιο σοβαρές σε έναν τύπο κτιρίου απ' ό,τι σε άλλους (δηλαδή έχει μεγαλύτερη ευαλότητα έναντι των άλλων). Για να κατανοήσουμε την ευαλότητα, μελετώνται όχι μόνο οι συνέπειες, αλλά τα στοιχεία που ενώ εκτέθηκαν σε έναν κίνδυνο δεν επηρεάστηκαν από αυτόν. (Coburn et al., 1994)

34. Οι Wisner et al (2003) εκτιμούν το μέγεθος των απωλειών εξαιτίας καταστροφών βραδείας εκδήλωσης (πχ ξηρασία) σε τριπλάσιο κόστος από αυτό που ανακοινώνεται από τις επίσημες πηγές θεωρώντας ότι υποεκτιμούν το αντίστοιχο μέγεθος.

35. Οι επιπτώσεις των καταστροφών αυτών συνήθως είναι πολύ μικρές ανά συμβάν προκειμένου να καταγραφούν άλλα σωρευτικά το πρόβλημα εκτιμάται ως αρκετά σοβαρό.

36. Η οικονομική εκτίμηση των έμμεσων απωλειών είναι πολύ δύσκολη και ο βαθμός δυσκολίας αυξάνεται υπέρμετρα όταν δημιουργείται και το φαινόμενο του ντόμινο (πχ απώλεια μεριδίου στην αγορά λόγω καταστροφής των εγκαταστάσεων παραγωγής, της πολιτιστικής κληρονομιάς, των περιβαλλοντικών συστημάτων κτλ).

37. Η Σαπουτζάκη (2006) αναφέρει τα εξής προβλήματα και αδυναμίες στις εκτιμήσεις των δεικτών ευαλότητας:

- Υποκειμενισμός στις επιλογές των παραμέτρων και την επεξεργασία τους.

Προκειμένου η ανάλυση της ευαλότητας να είναι πιο ολοκληρωμένη συνίσταται να μην παραβλέπεται και η αποτίμηση των οφελών που μπορούμε να αποκομίσουμε από την ευκαιρίες των φυσικών καταστροφών (π.χ *αύξηση της οικονομικής δραστηριότητας ορισμένων επαγγελματικών ομάδων όπως των μηχανικών ή ακόμη και ευκαιρίες που έχουν ολόκληρες κοινωνίες*), κάτι όμως που επίσης δύσκολα μετατρέπεται και υπολογίζεται σε οικονομικούς όρους.<sup>38</sup>

Η οικονομολόγος σε θέματα ανάπτυξης *Mary Anderson (1991)* επισημαίνει ότι οι δαπάνες για το μετριασμό των καταστροφών και οι δαπάνες για την ανάπτυξη δε θα πρέπει να εκλαμβάνονται ως «αντίθετες», αφού κάθε καταστροφή επιδρά ανασταλτικά στην ανάπτυξη. Επομένως οι δαπάνες για το μετριασμό των φυσικών καταστροφών, πρέπει να θεωρούνται ως αναπτυξιακοί πόροι για την ενίσχυση της προσαρμοστικής ικανότητας μιας και τη μείωση της ευαλότητας.

- 
- Προβλήματα από τη μέτρηση των παραμέτρων εξαιτίας της έλλειψης δεδομένων.
  - Προβλήματα στην ιεράρχηση και το συνδυασμό των παραμέτρων. Ο συνδυασμός μπορεί να γίνει με τη χρήση βαρών που αποδίδουν μεγαλύτερη αλλά υποκειμενική σημασία σε κάποια παράμετρο έναντι των άλλων.
  - Προβληματική η άθροιση δεδομένων του τοπικού επιπέδου για την εξαγωγή δεικτών σε ανώτερα επίπεδα (επαρχιακό ή εθνικό).
  - Προβλήματα πολιτικής φύσεως από τους δείκτες τρωτότητας οι οποίοι μπορούν να οξύνουν τις εντάσεις ανάμεσα σε συγκρινόμενους δρώντες.

38. Ο *Alexander (1999)* για τον ολοκληρωμένο υπολογισμό των επιπτώσεων προτείνει την ακόλουθη σχέση «Καθαρή Επίπτωση των καταστροφών = Όφελος των κατοικούντων σε ζώνη υψηλού κινδύνου – Κόστος επιπτώσεων καταστροφών – Έξοδα προσαρμογής στον κίνδυνο»

### 2.2.1 Χαρτογράφηση Κινδύνου και Ευαλότητας

Τα αποτελέσματα της ανάλυσης του κινδύνου και της ευαλότητας συχνά χαρτογραφούνται σε ανάλογους θεματικούς χάρτες προκειμένου να γίνει οπτική αναπαράσταση των πληροφοριών που παρέχει και η ανάλογη αξιοποίηση τους από τους υπεύθυνους λήψης αποφάσεων.<sup>39</sup> Στα πλαίσια αυτά συντάσσονται:

- **Χάρτες Κινδύνου** (hazard maps) με στόχο τη γεωγραφική αναπαράσταση διαφόρων παραμέτρων του κινδύνου όπως: το αναμενόμενο μέγεθος του κινδύνου, πιθανότητα εμφάνισης, δείκτες κινδύνου<sup>40</sup> κτλ (Εικόνα 6, 7).
- **Χάρτες ευαλότητας** (vulnerability maps) όπου κατ' ανάλογο τρόπο παρουσιάζονται οι παράμετροι ευαλότητας των στοιχείων που εκτίθεται σε κάποιον κίνδυνο, όπως η πιθανή έκταση της περιοχής που αναμένεται να πληγεί, ο βαθμός ευπάθειας της κοινωνικής δομής ή άλλων μεταβλητών της υποδομής που ενδέχεται να επηρεαστούν (Εικόνα 8).

Σε κάποιες περιπτώσεις συντάσσονται και **χάρτες επιπτώσεων** (impact maps) με τη χαρτογράφηση τοποθεσιών ή εκτάσεων ή άλλων στοιχείων σε αυτές που επηρεάστηκαν από τον αντίκτυπο του καταστροφικού συμβάντος, με σκοπό την γενικότερη οριοθέτηση και αποτίμηση των βλαβών που προκλήθηκαν

- **Χάρτες Διακινδύνευσης** (risk maps) οι οποίοι προκύπτουν από τη σύνθεση του κινδύνου και της ευαλότητας.
- **Χάρτες Έκτακτης Ανάγκης** (emergency maps) στους οποίους απεικονίζονται δεδομένα που είναι χρήσιμα για τις δυνάμεις πολιτικής προστασίας κατά τη διάρκεια μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης.<sup>41</sup>

Η χαρτογραφική αποτίμηση και η παραγωγή των χαρτών έκτακτης ανάγκης συνίσταται να πραγματοποιείται μέσα από την «ζωνοποίηση» (zonation), δηλαδή την κατάτμηση μιας περιοχής σε επιμέρους τμήματα σχεδόν ομογενούς διακινδύνευσης, ώστε να λαμβάνονται

---

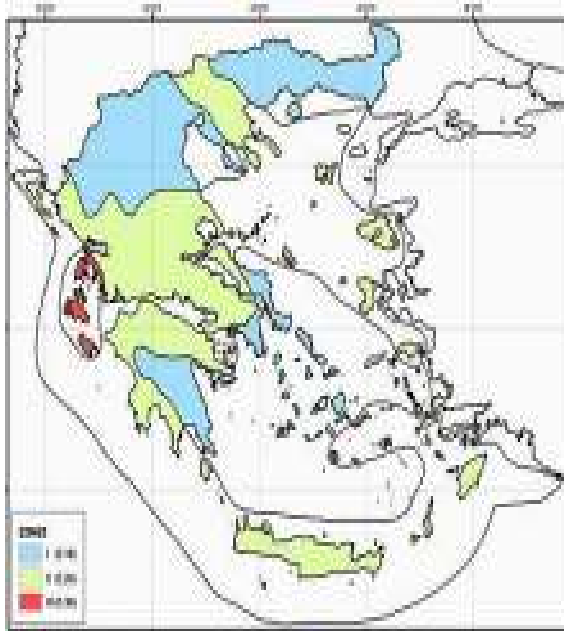
39. «Όταν η πληροφορία περιλαμβάνει δεδομένα τα οποία είναι συνδεδεμένα άμεσα ή έμμεσα με κάποιο τόπο, ένας ευκολοκατανόητος τρόπος μετάδοσής της είναι ο συσχετισμός με το γεωγραφικό χώρο που εμφανίζεται.» (Νάκος & Φιλιπππακόπουλος, 1992)

40. Για παράδειγμα για τον κατολισθητικό κίνδυνο αναπαρίστανται δεδομένα όπως ο συντελεστής ασφαλείας, η πιθανή μετακίνηση των εδαφικών υλικών κτλ, τα οποία παρέχουν ένα χωρικά διαφοροποιημένο πορτρέτο του κινδύνου.

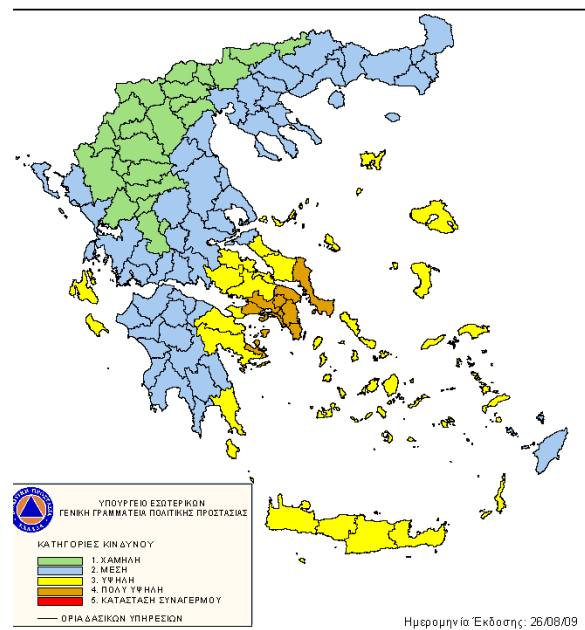
41. Κατά τη διάρκεια μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης, τα χαρτογραφικά παραγόμενα αποτελούν ζωτικής σημασίας βοηθήματα. Έτσι, κατά το στάδιο της απόκρισης που υπάρχει μεγάλη και επιτακτική ανάγκη συνεχούς πληροφόρησης, η οπτικοποίηση της χωρικής κατανομής κρίσιμων ανθρωπογενών στοιχείων πχ δίκτυα κοινής ωφέλειας, γραμμές και κόμβοι τηλεπικοινωνίας, τοποθεσίες κομβικών υπηρεσιών-εγκαταστάσεων (πυροσβεστικοί σταθμοί, νοσοκομεία), σημεία ιδιάζουσας ευαλότητας, χωρική διασπορά των διαθέσιμων υλικών πόρων, χώροι καταυλισμού κτλ.

υπόψη και οι σχετικές διατάξεις του αστικού και περιφερειακού σχεδιασμού που ισχύουν στην περιοχή που απεικονίζεται.<sup>42</sup>

Συσχετίζει στοιχεία όπως η χωρική διασπορά του κινδύνου και η ευαλότητα (ή οι επιπτώσεις) και συχνά μπορεί να περιλαμβάνουν και τη χρονική μεταβολή τους, καθώς, κατά τη διάρκεια εκδήλωσης ενός φαινομένου, εξελίσσονται και μεταλλάσσονται (πχ με την κατάρρευση κρίσιμων στοιχείων των κτιριοδομικού ιστού μιας πόλης).

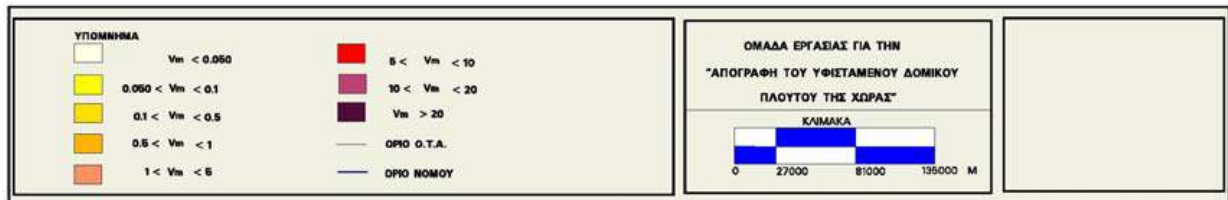


Εικόνα 6: Χάρτης σεισμικού κινδύνου (Hazard Map) (πηγή: Ελληνικός Αντισεισμικός Κανονισμός 2003)



Εικόνα 7: Χάρτης κινδύνου πυρκαγιάς (Hazard Map) (πηγή: Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας 2009)

42. Η ζωνοποίηση μιας περιοχής για την αξιολόγηση της διακινδύνευσης όταν αναφέρεται σε μικρές κλίμακες (περιφερειακή) λέγεται «μακροζωνοποίηση» (macrozonation) και ενώ σε μεγαλύτερες κλίμακες (τοπικές) λέγεται «μικροζωνοποίηση» (microzonation) (Smith, 2004:75)



Εικόνα 8: Χάρτης σεισμικής ευαλότητας κτιρίων ανά νομό (στα πλαίσια του προγράμματος Αντισεισμικής Ενίσχυσης Υφιστάμενων Κτιρίων/ΠΑΝΤΥΚ (Πηγή: Ενημερωτικό Δελτίο ΤΕΕ τχ 2432/2007)

### 2.3 Ο Προσδιορισμός της Διακινδύνευσης

Η γενική συνάρτηση Προσδιορισμού της Διακινδύνευσης (Risk Estimation) μπορεί να αποδοθεί με την ακόλουθη ψευδομαθηματική σχέση η οποία προτείνεται εκτενώς στην βιβλιογραφία:

$$\mathbf{ΔΙΑΚΙΝΔΥΝΕΥΣΗ (R) = ΚΙΝΔΥΝΟΣ (H) * ΕΚΘΕΣΗ (E) * ΕΥΑΛΩΤΗΤΑ (V)}$$

Η σχέση αυτή δεν είναι πολλαπλασιαστική, αλλά εκφράζεται ως συνέλιξη (\*) του κινδύνου και της ευαλότητας των στοιχείων που εκτίθενται σε έναν κίνδυνο. (Βούλγαρης, 2006) Δηλαδή η διακινδύνευση προσδιορίζεται ως μια πολυπαραγοντική συνάρτηση που δύναται να τροποποιείται ανάλογα με την μεθοδολογία που ακολουθείται κάθε φορά για κάθε κατηγορία κινδύνου ή λαμβάνοντας υπόψη και διάφορες άλλες παραμέτρους που υπεισέρχονται στον υπολογισμό (πχ στοιχεία που βελτιώνουν την προσαρμοστικότητα, χρονική, χωρική μεταβλητότητα των στοιχείων που εκτίθενται στον κίνδυνο, οικονομικά χαρακτηριστικά, κτλ).<sup>43</sup> (Wisner et al., 2003; Kendra & Wachtendor, 2007; Alexander, 2009)

---

43. Για παράδειγμα, οι άνθρωποι μπορούν να βρίσκονται σε μια επικίνδυνη θέση ορισμένες ώρες της ημέρας ή ορισμένα στοιχεία μπορεί να καταλαμβάνουν μόνο τμήματα μιας επικίνδυνης περιοχής. Η ώρα της ημέρας που χτυπά ένας σεισμός, συνιστά κρίσιμη παράμετρο μείζονος σημασίας, καθότι κατά τη διάρκεια της νύχτας δηλαδή όταν οι άνθρωποι κοιμούνται η διακινδύνευση τείνει να μεγιστοποιείται. Και αυτό διότι κατά τη διάρκεια του ύπνου αφενός δεν μπορούν ν' αντιληφθούν τους συχνά προειδοποιητικούς προσεισμούς (fore-shocks) και αφετέρου όταν είναι ξαπλωμένοι εκτίθεται σε υψηλό κίνδυνο από πτώσεις θραυσμάτων δομικών υλικών. Όσον αφορά τα στοιχεία που δυνητικά εκτίθενται σε σεισμικό ή σε ηφαιστειακό κίνδυνο και μπορεί να πληγούν, εντοπίζονται σε περιοχές που θεωρούνται ως άμεσα θιγόμενες δηλαδή εξαρτώνται από τη γεωμετρία των λιθοσφαιρικών πλακών. Τα 2/3 των μεγάλων σεισμών εντοπίζονται στο αποκαλούμενο «Δακτυλίδι της Φωτιάς» ή αλλιώς «Πύρινος Δακτύλιος» (Ring of Fire) στην περιοχή του Ειρηνικού, όπου απαντώνται οι τεκτονικά ενεργές περιοχές. (Smith, 2004:82) Τα ακραία κλιματικά συμβάντα μαστίζουν το σύνολο των ανθρώπων του πλανήτη αν και με διαφορετική μορφή στα διάφορα γεωγραφικά πλάτη.

» Ο Smith (2004:36) δίνει την εξής σχέση: **Διακινδύνευση = Κίνδυνος** (πιθανότητα) \* **Απώλειες** (αναμενόμενες) / **Ετοιμότητα** (μείωση απωλειών)

» Η Αυστραλιανή Εταιρία Γεωμηχανικής (Australian Geomechanics Society, 2000:61), προτείνει την ακόλουθη σχέση για τον υπολογισμό του κατολισθητικού κινδύνου σε ιδιοκτησία (πχ περίπτωση που εκτίθεται στον κατολισθητικό κίνδυνο ένα τμήμα αυτοκινητοδρόμου)

$$\mathbf{R (Prop) = P (H) x P (S: H) x V (Prop: S) x E}$$

όπου:

R (Prop): Διακινδύνευση για την ιδιοκτησία (πχ ετήσια απώλεια της αξίας)

E: Το στοιχείο που εκτίθεται σε κίνδυνο (πχ ένα τμήμα του αυτοκινητοδρόμου, της Εθνικής Οδού)

P (H): Ετήσια πιθανότητα το επικίνδυνο συμβάν (πχ 5% πιθανότητα εμφάνισης ανά έτος)

P (S: H): Χωρική πιθανότητα να υποστεί βλάβη η ιδιοκτησία από τον κίνδυνο (πχ θεωρώντας ότι το τμήμα του αυτοκινητοδρόμου που είναι σε επαφή με τον κίνδυνο είναι 30% του συνολικού μήκους του αυτοκινητοδρόμου που έχει ήδη πληγεί από κατολισθητικά φαινόμενα, η χωρική πιθανότητα είναι 0.3)

---

V (Prop: S): Ευαλότητα μετρούμενη σε νομισματικούς όρους όπως η καθαρή παρούσα αξία της ιδιοκτησίας (πχ στην πλήρη καταστροφή του αυτοκινητοδρόμου η ευαλότητα λαμβάνει την τιμή 100%. Θεωρώντας αναμενόμενη βλάβη στο 60%. η τιμή που πρέπει να δοθεί είναι 0.6)

Η Διακινδύνευση στο ανωτέρω παράδειγμα υπολογίζεται ως εξής :  $R (Prop) = P (H) \times P (S: H) \times V (Prop: S) \times E = 0,05 \times 0,3 \times 0,6 \times 10.000.000 \text{ δολάρια} = 90.000 \text{ δολάρια}$

» Ο ΟΗΕ μέσω του αναπτυξιακού του προγράμματος United Nations Development Programme/UNDP προσδιόρισε - προκειμένου να υποστηριχθεί η λήψη αποφάσεων σχετικά με τον καταμερισμό της διεθνούς βοήθειας για το μετριασμό των καταστροφών - τον **Δείκτη Διακινδύνευσης Καταστροφής** (Disaster Risk Index/DRI) διαφόρων χωρών (σε παγκόσμιο επίπεδο), (Εικόνα 9).

Χρησιμοποίησε την ακόλουθη πολλαπλασιαστική σχέση για τον υπολογισμό της διακινδύνευσης των πιο βασικών τύπων φυσικών κινδύνων (ξηρασία, πλημμύρες, κυκλώνες και σεισμούς) που αντιπροσωπεύουν το 94% των απωλειών: (Peduzzi et al., 2009)

$$R = H \cdot fr \cdot Pop \cdot E \cdot Vul$$

όπου:

R: Η διακινδύνευση υπολογιζόμενη με βάση τον αριθμό των αναμενόμενων επιπτώσεων σε απώλειες ανθρώπινων ζωών (θάνατοι/έτος)

Hf r: Συχνότητα δεδομένου κινδύνου (περιστατικά/έτος)

Pop : Πληθυσμός που διαμένει σε μια δεδομένη περιοχή που εκτίθεται (πληθυσμός που εκτίθεται/ανά περιστατικό κινδύνου)

E: Έκθεση: Για τον καθορισμό της έκθεσης των πληθυσμών μελετήθηκαν με τη χρήση των Γεωγραφικών Συστημάτων Πληροφοριών τα στοιχεία της παγκόσμιας κατανομής τους

Vul : Ευαλότητα ως αδιάστατος αριθμός μεταξύ του 0 έως 1, μετρήθηκε συνδυάζοντας την έκθεση με διάφορες κοινωνικό-πολιτικό-οικονομικές μεταβλητές του πληθυσμού και μετρίεται με δείκτες (πχ ακαθάριστο εγχώριο προϊόν /ανά κάτοικο)

Η ανάλυση επικεντρώθηκε στις ανθρώπινες απώλειες για δύο βασικούς λόγους: α) ο αριθμός των θανάτων είναι το πιο «αξιόπιστο» και λιγότερο υποκειμενικό στοιχείο που μπορεί να μετρηθεί, β) ο προσδιορισμός των οικονομικών επιπτώσεων αφενός είναι δύσκολος και αφετέρου η αντιστοίχιση της βαρύτητας αυτών για κάθε κράτος θα προκαλούσε στατιστική μεροληψία (πχ 100 δολάρια απώλεια στο Μπαγκλαντές είναι πιο σημαντική απώλεια από ότι στις Η.Π.Α.)

Προκειμένου οι πληροφορίες που ελήφθησαν να είναι συγκρίσιμες, πλήρεις και ομοιογενείς σε παγκόσμια επίπεδο επιλέχθηκε (βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων) για την ανάλυση η χρονική περίοδος 1980-2000.

»Το ΤΕΕ μέσω του Προγράμματος ΕΠΑΝΤΥΚ χρησιμοποίησε την εξής σχέση για τον προσδιορισμό της διακινδύνευσης του δομικού πλούτου της χώρας μας έναντι του σεισμικού κινδύνου: (Νάκος κ.ά., 2009)

$$R = n \cdot D \cdot S$$

όπου:

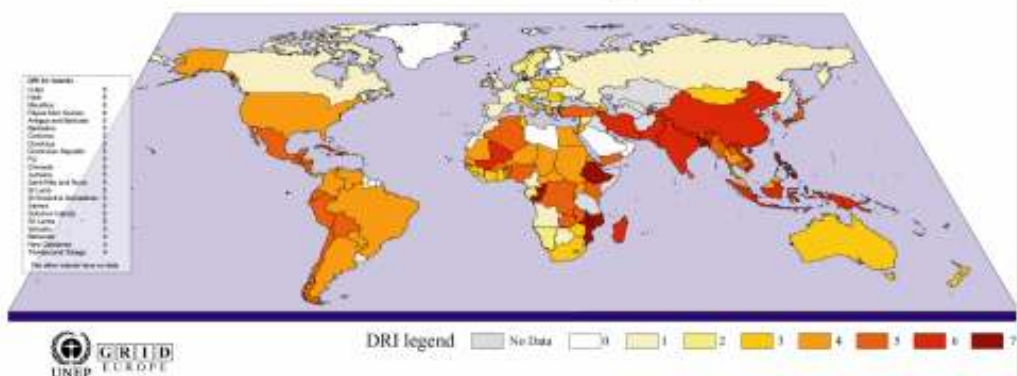
R: σεισμική διακινδύνευση κτιρίου

n: αριθμός ορόφων

D: μέσος βαθμός βλάβης, η τιμή του οποίου ανάλογα το έτος δόμησης και το υλικό του φέροντος οργανισμού

S: δείκτης σεισμικής δράσης, η τιμή του οποίου καθορίστηκε ανάλογα με τις διατάξεις του αντισεισμικού κανονισμού που ίσχυαν το έτος δόμησης (Βλέπε περισσότερα σχετικά με το πρόγραμμα ΕΠΑΝΤΥΚ στο κεφ. 6)

## The Disaster Risk Index (DRI)



Εικόνα 9: Χαρτογραφική απεικόνιση του Δείκτη Διακινδύνευσης των Καταστροφών (Peduzzi et al., 2009)



Εικόνα 10: Ο υπολογισμός της σεισμικής διακινδύνευσης<sup>44</sup> σύμφωνα με τον ΟΑΣΠ (Μακρόπουλος, 2006)

44. Η διακινδύνευση αναφέρεται ως κίνδυνος και ο κίνδυνος ως επικινδυνότητα. Τα ζητήματα αυτά της ορολογίας συζητήθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο της παρούσης εργασίας.

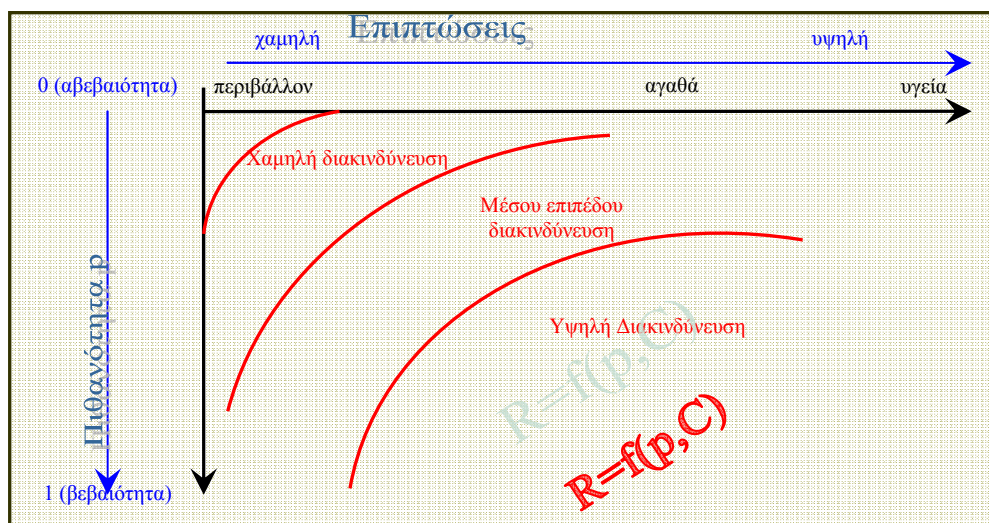


## 2.4 Η Αποτίμηση της Διακινδύνευσης

Σύμφωνα με το Αυστραλιανό Πρότυπο (AS/NZS 4360:2004) η Αποτίμηση της Διακινδύνευσης (Risk Evaluation) είναι: «Η διαδικασία που χρησιμοποιείται για τον καθορισμό προτεραιοτήτων συγκρίνοντας το επίπεδο της διακινδύνευσης με προκαθορισμένα αποδεκτά πρότυπα ή άλλα κριτήρια».

Μετά τη διαδικασία ανάλυσης της διακινδύνευσης τα αποτελέσματα και τα συμπεράσματα ταξινομούνται και βαθμολογούνται σε διαβαθμισμένα επίπεδα διακινδύνευσης. Συνήθως, για το σκοπό αυτό, χρησιμοποιούνται διάφορες μήτρες συσχέτισμού (correlation matrix), (Εικόνα 12) ή βαθμολογημένες κλίμακες (severity scales) ή τα πιο ευρέως χρησιμοποιούμενα γραφήματα καμπύλων διακινδύνευσης (risk curves). Πρόκειται για στατιστικά κατασκευάσματα που σκοπό έχουν να καθορίσουν το βαθμό που οι πιθανοί κίνδυνοι και οι επιπτώσεις τους σχετίζονται μεταξύ τους, σε μια δισδιάστατη απεικόνιση (προτεραιοποίηση των επιπέδων της διακινδύνευσης).

Η γραφική παράσταση των καμπύλων διακινδύνευσης έχει συνήθως τη μορφή της *Εικόνας 11*, από τις οποίες προκύπτει ότι το μέγεθος των συνεπειών ενός φυσικού κινδύνου δεδομένου μεγέθους είναι αντιστρόφως ανάλογο της πιθανότητας του.<sup>45</sup>



Εικόνα 11: Γράφημα καμπύλων διακινδύνευσης των φυσικών κινδύνων (Smith, 2004:12)

45. Για παράδειγμα υπάρχει μειωμένη πιθανότητα εμφάνισης σεισμικού κινδύνου μεγέθους 8R, οι συνέπειες του όμως αναμένεται να είναι καταστροφικές. Η πιθανότητα εμφάνισης ενός σεισμικού κινδύνου μεγέθους 3R είναι αυξημένη, οι συνέπειές του όμως είναι σχεδόν ασήμαντες. Αντίστροφα, υψηλής πιθανότητας κίνδυνοι, δηλαδή κίνδυνοι που μπορεί να εκδηλώνονται συχνά όπως οι πλημμύρες, έχουν συνήθως χαμηλότερες συνέπειες

Επιπτώσεις	Κίνδυνος			
	Πολύ Υψηλός	Υψηλός	Μέτριος	Χαμηλός
Σοβαρές	Κόκκινο	Κόκκινο	Κόκκινο	Κόκκινο
Μέτριες	Κόκκινο	Κίτρινο	Κίτρινο	Πράσινο
Χαμηλές	Κίτρινο	Κίτρινο	Πράσινο	Πράσινο

Εικόνα 12: Παράδειγμα Impact – Likelihood Matrix φυσικών κινδύνων

(με κόκκινο απεικονίζεται η υψηλή διακινδύνευση με το κίτρινο η μέτρια και με το πράσινο η χαμηλή)

Η Αποτίμηση της Διακινδύνευσης αναφέρεται στον καθορισμό εκείνων των επιπέδων πέρα των οποίων η τιμή της Διακινδύνευσης θεωρείται πολύ υψηλή και δεν μπορεί να γίνει *αποδεκτή* και συνεπώς πρέπει να ληφθούν μέτρα για τη μείωσή της.<sup>46</sup> Είναι αυτονόητο ότι οι φυσικές καταστροφές αναφέρονται σε υψηλής τιμής διακινδύνευση που έχει σαφώς ξεπεράσει τα όρια της *αποδεκτής*.

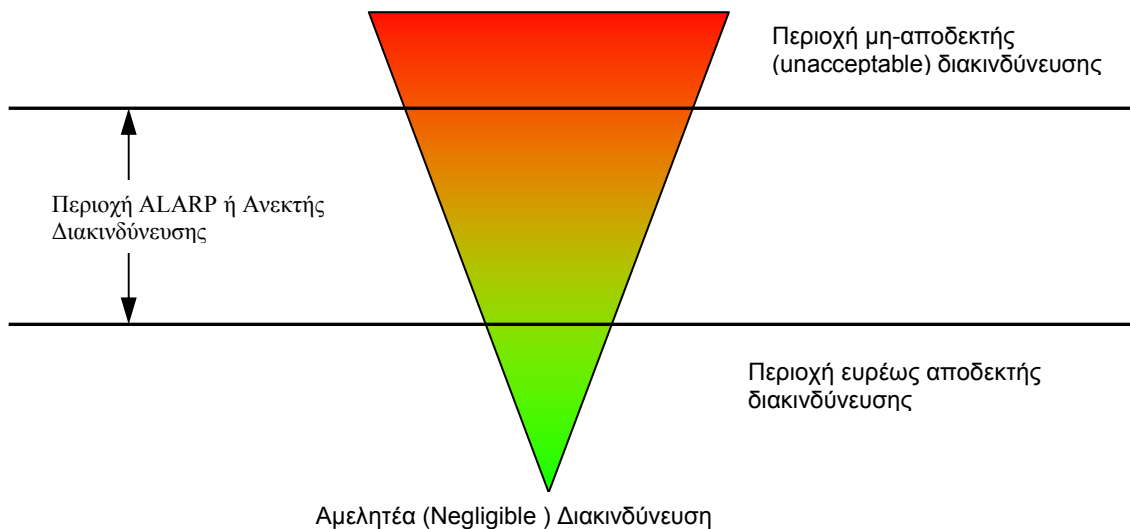
Η τιμή της **Αποδεκτής Διακινδύνευσης** (Risk Acceptance) αντιστοιχεί συνήθως σε αποδεκτές οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις όπως συνήθως καθορίζονται μέσα από ένα κανονιστικό πλαίσιο, με βάση την αρχή ALARP.<sup>47</sup> Μια συνήθης μέθοδος που χρησιμοποιείται είναι συγκρίνοντας τα επίπεδα της διακινδύνευσης με το μέσο ποσοστό θνησιμότητας άλλων κινδύνων (πχ κάπνισμα, τροχαίο, πνιγμός, αυτοκτονία).

Η *αποδεκτή* διακινδύνευση δε θα πρέπει να μπερδεύεται με την **ανεκτή** διακινδύνευση (tolerable risk), δηλαδή με αυτήν που μια κοινωνία μπορεί ν' ανεχθεί, προκειμένου να εξασφαλίσει ορισμένα ιδιωτικά οφέλη (πχ πολιτικά, οικονομικά). (Εικόνες 13, 14). Η παθητική αυτή προσέγγιση που επιτρέπει για παράδειγμα την αγορά γης σε πλημμυροπαθείς εκτάσεις, ενδεχομένως με χαμηλότερο κόστος μεταβιβάζει την ευθύνη της επιβίωσης στα άτομα. Υψηλό ποσοστό *ανεκτής* διακινδύνευσης είναι πιο σύνηθες στις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες, όπου η έλλειψη οικονομικών και τεχνολογικών πόρων αποκλείει άλλες επιλογές. Σε

46. Η απόλυτη ασφάλεια (safety) από τους φυσικούς κινδύνους είναι σχεδόν αδύνατο να επιτευχθεί. Είτε γιατί η επιστήμη και η τεχνολογία αδυνατούν να προτείνουν αποτελεσματικά μέτρα είτε γιατί οι προτεινόμενες λύσεις είναι εξαιρετικά δαπανηρές σε τέτοιο βαθμό που το κοινωνικό σύνολο και οι φορείς της εξουσίας δεν μπορούν ν' αποδεχθούν. Έτσι ορίζεται ένα αποδεκτό επίπεδο ασφάλειας που εμπεριέχει ένα πολύ μικρό ποσοστό ανάληψης διακινδύνευσης.

47. Η αρχή ALARP (As Low As Reasonably Participle) δηλαδή «τόσο πιο χαμηλά όσο είναι λογικά εφικτό» έχει χρησιμοποιηθεί ευρέως στις αναλύσεις των φυσικών καταστροφών. Προέρχεται από τη νομοθεσία του Ηνωμένου Βασιλείου και συγκεκριμένα από το νόμο περί υγείας και ασφάλειας στην εργασία (βλέπε: Health and Safety at Work, Act 1974) Συμπεριλήφθηκε και στο Αυστραλιανό πρότυπο AS/NZS 4360 στην τελευταία αναθεώρηση του, το 2004.

άλλες χώρες και στη βάση των αναλύσεων κόστους – ωφέλειας (benefit analysis),<sup>48</sup> παθητικές προσεγγίσεις υιοθετούνται είτε σε αγροτικές περιοχές ή άλλες χαμηλού επιπέδου ανάπτυξης, όπου ο πληθυσμός και οι υποδομές που εκτίθενται στον κίνδυνο είναι μικρής κλίμακας είτε συνίστανται από επιλογές σε ατομικό επίπεδο. Όμως, στην πράξη οι συνέπειες που προκαλούνται από μια φυσική καταστροφή σπανίως είναι αποδεκτές από τον πληθυσμό.<sup>49</sup> (Smith, 2004:38; Coburn et al., 1994)



Εικόνα 13: Σχηματική παράσταση των επιπέδων διακινδύνευσης (Health and Safety Executive, 1988:13)

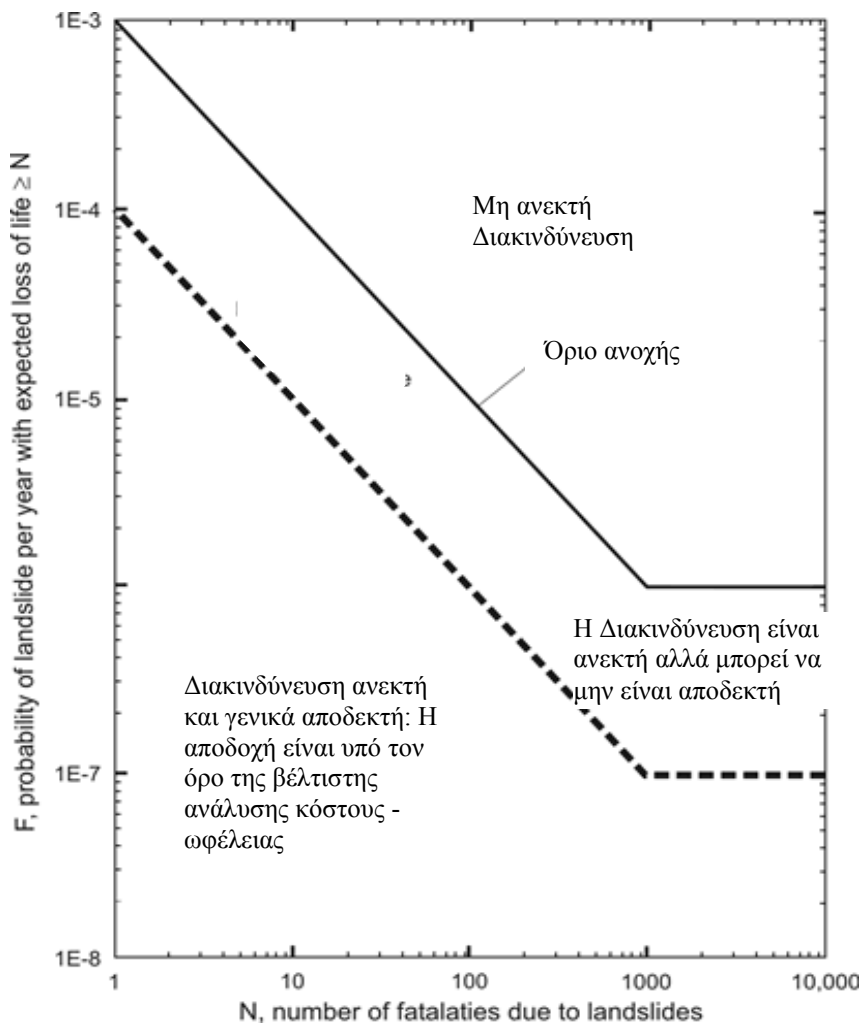
Τα τελευταία χρόνια στη βιβλιογραφία, γίνεται μεγάλη συζήτηση για την *αποδεκτή* διακινδύνευση, θεωρώντας ότι πρέπει να υπεισέρχονται και άλλοι παράμετροι στον υπολογισμό της προκειμένου να λαμβάνεται υπόψη και η *αντίληψη* της διακινδύνευσης.<sup>50</sup> Η προσέγγιση αυτή δεν είναι εύκολο να επιτευχθεί και αυξάνει την πολυπλοκότητα καθορισμού της *αποδεκτής* διακινδύνευσης λόγω των διαφορετικών αντιλήψεων των εμπλεκόμενων

48. Στην περίπτωση αυτή η διακινδύνευση θεωρείται αποδεκτή εάν το κόστος των πρόσθετων μέτρων που απαιτούνται για τον περαιτέρω μετριασμό της, είναι πολύ μεγάλο για τα οικονομικά μιας κοινωνίας, σε σχέση με την προσδόκιμη ωφέλεια.

49. Η θεωρία της “φαινόμενης προτίμησης” του Starr (1969) που απορρίφθηκε ως ανεφάρμοστη για τους φυσικούς κινδύνους από τους θεωρητικούς, (όπως είδαμε σε προηγούμενη παράγραφο) αναφέρεται σε αυτήν την περιοχή δηλαδή της ανεκτής διακινδύνευσης.

50. Όπως σημειώνει και η Διεθνής Ένωση Γεωλογικών Επιστημών (International Union of Geological Sciences/IUGS) “η κοινωνία δείχνει ένα ευρύ φάσμα στην ανοχή της διακινδύνευσης” (tolerable risk). Οι τεχνοκρατικές μέθοδοι δεν αντικατοπτρίζουν την γενική άποψη της κοινωνίας, και δε θεωρούνται επαρκείς, αφού οι άνθρωποι τείνουν να προσδιορίζουν τη διακινδύνευση διαφορετικά από τα μαθηματικά μοντέλα. (Bell et al., 2005)

μερών (πολιτικές αρχές, κοινωνικοί και τεχνικοί επιστήμονες, κοινωνία των πολιτών κτλ) και απαιτεί **διεπιστημονική** συνεργασία στη συνεκτίμηση όλων των παραμέτρων<sup>51</sup>



Εικόνα 14: Διάγραμμα αποδεκτών/ανεκτών τιμών διακινδύνευσης για τις κατολισθήσεις όπως προτείνεται από την Αυστραλιανή Εταιρία Γεωμηχανικής (Australian Geomechanics Society, 2000:89)

51. Η αποδοχή της διακινδύνευσης από τα εμπλεκόμενα μέρη μπορεί να διαφέρει από περιοχή σε περιοχή ή να αλλάξει με την πάροδο του χρόνου λόγω της εκπαίδευσης των ανθρώπων ή της απώλειας της μνήμης με το χρόνο που μεσολαβεί μετά από ένα μεγάλο γεγονός.

## 2.5 Μεταχείριση της Διακινδύνευσης

Ερμηνεύοντας και αποδομώντας την εξίσωση της διακινδύνευσης και τις εναλλακτικές κατευθύνσεις που δίνονται στην διεθνή βιβλιογραφία για τη μεταχείριση της διακινδύνευσης (Risk Treatment) των φυσικών κινδύνων και την προσαρμογή στον κίνδυνο έχουμε τις εξής βασικές επιλογές:

- **Διατήρηση Διακινδύνευσης** (Risk Retention) η οποία μπορεί να φέρει δεδομένες απώλειες. Αναφέρεται σε περιπτώσεις για τις οποίες κανένα προληπτικό μέτρο ή ενέργεια δεν λαμβάνεται για τη μείωση ή το μετριασμό της Διακινδύνευσης. Η λήψη της απόφασης για αυτό μπορεί να είναι εκούσια ή ακούσια εξαιτίας διάφορων αιτιών (άγνοια, αδιαφορία, έλλειψη πόρων για μέτρα προστασίας κτλ) και συνήθως λαμβάνονται άλλες εναλλακτικές λύσεις όπως λήψη μέτρων ετοιμότητας για αρωγή πληγέντων, ενημέρωση, ασφάλιση κτλ ή σε κάποιες ειδικές περιπτώσεις δεν λαμβάνεται κανένα μέτρο πχ πτώση μετεωριτών.
- **Αναβολή Διακινδύνευσης** (Risk Postpone): Η επιλογή αυτή εφαρμόζεται συνήθως όταν είτε τα επιστημονικά στοιχεία της ανάλυσης είναι ελλιπή είτε εξαιτίας άλλων αιτιών (πχ έλλειψη πόρων).
- **Αποφυγή Διακινδύνευσης** (Risk Avoidance): Δηλαδή αποφυγή κάθε δραστηριότητας που μπορεί να προκαλέσει κίνδυνο πχ απομάκρυνση των στοιχείων που εκτίθενται στον κίνδυνο.<sup>52</sup>
- **Μείωση/Μετριασμό Διακινδύνευσης** (Risk Reduction/Mitigation): Η προσέγγιση αυτή εστιάζει στη λήψη μέτρων προστασίας τα οποία μειώνουν τη βαρύτητα της απώλειας ή την πιθανότητα της εμφάνισης ενός κινδύνου.
- **Επιμερισμός Διακινδύνευσης** (Risk Sharing): Αναφέρεται στη μεταβίβαση σε ένα άλλο μέρος του βάρους της απώλειας ή του οφέλους του κέρδους από ένα κίνδυνο καθώς και των μέτρων για τη μείωση της διακινδύνευσης.<sup>53</sup>

Ο όρος **Μεταφορά Διακινδύνευσης** (Risk Transfer) χρησιμοποιείται συχνά σε αντί του όρου επιμερισμού (sharing) στην εσφαλμένη πεποίθηση ότι η υψηλή διακινδύνευση μπορεί να μεταφερθεί μέσω ασφάλισης (insurance) ή εξωτερικής ανάθεσης (outsourcing). Ο όρος

---

52. Αν και η επιλογή αυτή είναι η πλέον ασφαλής, χρησιμοποιείται συνήθως μόνο σε περιπτώσεις που η διακινδύνευση είναι υψηλή και δεν συμφέρει ή δεν είναι εφικτό η λήψη μέτρων προστασίας.

Για παράδειγμα στη χώρα μας ο δρόμος στην περιοχή της Παναγοπούλας πλήττεται από συχνές κατολισθήσεις. Τα μέτρα προστασίας που ελήφθησαν αποδείχθηκαν ανεπαρκή και τελικά αποφασίστηκε η αλλαγή στη χάραξη του δρόμου. (Καραμάνου, 2006)

53. Για παράδειγμα σε εθνικό επίπεδο η διαχείριση της διακινδύνευσης των φυσικών κινδύνων επιμερίζεται σε πολλούς κρατικούς οργανισμούς.

είναι αδύνατος γιατί στην πράξη μεταφορά της διακινδύνευσης και αποποίηση των ευθυνών δεν μπορεί ποτέ να επιτευχθεί.

Μία ακόμη επιλογή που αναφέρεται από την *HM Treasury (2004:28)* είναι η **εκμετάλλευση της ευκαιρίας**.

Ένας συχνά χρησιμοποιούμενος όρος είναι της **Αποστροφής της Διακινδύνευσης** (Risk Aversion), μια επιλογή η οποία είναι σε άμεση συνάρτηση με την Αντίληψη της Διακινδύνευσης και αναφέρεται σε κινδύνους οι οποίοι δύσκολα γίνονται αποδεκτοί από τον πληθυσμό (και όχι απαραίτητα υψηλής διακινδύνευσης).

Οι ανωτέρω εναλλακτικές στη μεταχείριση της διακινδύνευσης των φυσικών κινδύνων δεν είναι αμοιβαία αποκλειόμενες μεταξύ τους και σε ορισμένες περιπτώσεις ο συνδυασμός των μεθόδων είναι η πλέον αποτελεσματική λύση. Σε κάθε περίπτωση η λήψη των αποφάσεων επηρεάζεται από μια ποικιλία παραγόντων (κόστος, η πολιτική, τεχνολογία, κουλτούρα κτλ).

### 3. Συμπεράσματα

Η αξιολόγηση της διακινδύνευσης των φυσικών κινδύνων αναγνωρίζεται ως ουσιώδη και πρωταρχικής σημασίας στη λήψη αποφάσεων για το μετριασμό των καταστροφών. Αποτελεί μια ιδιαίτερα σύνθετη διαδικασία εξαιτίας της υψηλής πολυπλοκότητας και της αβεβαιότητας που διέπουν τα φυσικά και κοινωνικά συστήματα και χρήζει ενός ολοκληρωμένου και συνεκτικού τρόπου αντιμετώπισης.

Οι έρευνες των κοινωνικών επιστημόνων, με βάση τα ψυχομετρικά πρότυπα έδειξαν ότι οι άνθρωποι τείνουν να προσδιορίζουν τη διακινδύνευση των φυσικών κινδύνων μέσω διαφόρων υποκειμενικών αντιλήψεων και πεποιθήσεων μ' ένα πολυδιάστατο τρόπο σκέψης. Αγνοώντας τις θεωρίες των πιθανοτήτων, κατασκευάζουν κοινωνικά κινδύνους ή αδιαφορούν για άλλους, με αποτέλεσμα οι αντιδράσεις και οι συμπεριφορές τους να μην συμμορφώνονται με τις συστάσεις των τεχνικών επιστημόνων. Η κατανόηση της αντιληπτής διακινδύνευσης, μπορεί όχι μόνο να εξηγήσει αυτές τις συμπεριφορές αλλά και να δώσει λύσεις προς την κατεύθυνση της καθοδήγησης των ανθρώπινων αντιδράσεων στις πραγματικές διαστάσεις του προβλήματος.

Στο παρόν κεφάλαιο παρουσιάστηκε η τεχνοκρατική προσέγγιση στην αξιολόγηση της διακινδύνευσης ως μια μεθοδολογία σε στάδια, αφενός για την καλύτερη κατανόηση των όρων και των εννοιών που χρησιμοποιούνται και αφετέρου για την ανίχνευση των προβληματικών πτυχών της. Βασίζεται σε υφιστάμενα πρότυπα, όπως αυτά αρχικά διαμορφώθηκαν για τον κλάδο των βιομηχανικών κινδύνων και εξελίχθηκαν με βάση τα πορίσματα της μηχανικής επιστήμης. Πρόκειται για μια συνεχή διαδικασία βασισμένη σε μαθηματικά μοντέλα των πιθανοτήτων και της στατιστικής η οποία όμως αποδεικνύεται ότι απέχει από το να θεωρηθεί ως ολοκληρωμένη. Δυσκολίες στη μαθηματική μοντελοποίηση του κινδύνου και πολύ περισσότερο της ευαλότητας, έχουν ως αποτέλεσμα να αγνοούνται βασικά στοιχεία από τον υπολογισμό τους.

Απαιτείται περαιτέρω ανάλυση προκειμένου οι υφιστάμενοι μέθοδοι αξιολόγησης της διακινδύνευσης να εξειδικευτούν πεδίο, ενσωματώνοντας όχι μόνο αυτά τα ελλιπή στοιχεία αλλά και τα πορίσματα των ψυχομετρικών μελετών, ώστε να ενταχθούν στα εθνικά πλαίσια διαχείρισης και τις στρατηγικές αποφάσεις με καθορισμένο και συστηματικό τρόπο.





## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

### Ξενόγλωσση

American Geological Institute/AGI (Αμερικανικό Γεωλογικό Ινστιτούτο), (1984), "Γλωσσάριο Γεωλογίας", (<http://www.agiweb.org/pubs/glossary/#>)

Alexander, D. (1999), "Natural Hazards", Encyclopedia of Earth Science/Environmental Geology, pp 421-425

Alexander, D. (2009), "Theoretical Notes on Vulnerability to Disaster" (*Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [http://emergency-planning.blogspot.com/2009\\_01\\_01\\_archive.html](http://emergency-planning.blogspot.com/2009_01_01_archive.html)*)

Anastasiadis, An., Demosthenous, M., Karakostas, Ch., Klimis, N., Lekidis, B., Margaris, B., Papaioannou, Ch., Papazachos, C. and N. Theodoulidis (1999), "The Athens (Greece) earthquake of September 7, 1999": preliminary report on strong motion data and structural response, (<http://mceer.buffalo.edu/research/Reconnaissance/greece9-7-99/>)

Anderson, M.B. (1991). "Which Costs More: Prevention or Recovery?" In Managing Natural Disasters and Environment. Kraimer A. and Munasinghe, M. (eds.), pp. 17-27. Environment Department, The World Bank, Washington DC.

AS/NZS 4360:2004, Risk Management, Standards Australia/Standards New Zealand, Sydney and Wellington.

Australian Geomechanics Society, (2000), "Landslide risk management concepts and guidelines", (*Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.australiangeomechanics.org/common/files/lrm/LRM2000-Concepts.pdf>*)

Bell, R.; Glade, T. & Danscheid, M., (2006), "Challenges in defining acceptable risk levels", in Ammann, W. & Dannemann, S. [eds.]: Coping with Risks Due to Natural Hazards in the 21st Century: "RISK 21".- 28. September - 03. December 2004, Monte Vèrita (CH), Balkema, p. 1-10.

Burton, I. and Kates, R.W. (1964), "The perception of natural hazards in resource management", Natural Resources Journal 3:412-414

Coburn, A.W., Spence, R.J.S. and Pomonis, A. (1994), "Vulnerability and Risk Assessment", (2nd Edition) UNDP & DHA Disaster Management Training Program

Crozier M.J. and Paterson M. (1999), "Marlborough District Natural Hazard and Risk Study", Prepared for Marlborough District Council, School of Earth Sciences, Victoria University of Wellington Consulting Report 99/1

EMA, (2004) "Emergency Risk Management Applications Guide", Manual 5, Australian Emergency Manuals Series, Emergency Management Australia, Canberra.

Epstein, S., (1994), "Integration of the cognitive and the psychodynamic unconscious", American Psychologist 49 pp. 709-724

HM Treasury (2004), "The Orange Book, Management of Risk: Principles and Concepts" (*Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [http://www.fkkt.unilj.si/attachments/1969/management\\_of\\_risk.pdf](http://www.fkkt.unilj.si/attachments/1969/management_of_risk.pdf)*)

Health and Safety Executive (1988), "The Tolerability of Risk from Nuclear Power Stations", Document revised in 1992, HMSO, London.

Finucane M.L., Alhakami, A., Slovic, P., and Johnson, S.M., (2000), "The affect heuristic in judgments of risks and benefits", Journal of Behavioral Decision Making 13 pp. 1-17

Fischhoff B., Slovic P., Lichtenstein S., Read S. & Combs B. (1978), "How safe is safe enough? A psychometric study of attitudes towards technological risks and benefit", Policy Sciences, 9, 127-152

- Inter-American Development Bank, (2005) "Indicators of Disaster Risk and Risk Management: Program for Latin America and the Caribbean", Summary Report For World Conference on Disaster Reduction
- Kahneman, D. and Tversky, A. (1972), "Subjective probability: a judgment of representativeness", *Cognitive Psychology* 3:430-454
- Kahneman D and Tversky A. (1979), "Prospect theory: an analysis of decision under risk", *Econometrica* 47:263-291
- Kahneman, D., Slovic, P. and Tversky, A.,(1982), "Judgment under uncertainty: Heuristics and biases", Cambridge University Press, New York .
- Karimi I. and Hüllermeier, E. (2007), "Risk assessment system of natural hazards: a new approach based on fuzzy probability", *Fuzzy Sets Syst.* 158 (9), pp. 987–999
- Kendra, J.M. and Wachtendorf, T. (2007), "Improvisation, Creativity, and the Art of Emergency Management" pp.324–335 in *Understanding and Responding to Terrorism* edited by HuseyinDurmaz, Bilal Sevinc, Ahmet Sait Yayla, and Siddik Ekici. Fairfax, VA: IOS Press
- ISO, 2007, ISO 31000, Committee Draft of ISO 31000 Risk management — Guidelines on principles and implementation of risk management,  
[www.nssai.ie/index.cfm/area/news/action/article/information/ISO31000](http://www.nssai.ie/index.cfm/area/news/action/article/information/ISO31000).
- Lees S.H. and Bates D.G. (1990), "The ecology of cumulative change", In: Moran EF (ed) *The ecosystem approach in anthropology*. University of Michigan Press, Ann Arbor, pp 247-277
- Lichtenstein S., Slovic P., Fischhoff B., Layman M., Combs B., (1978) "Judged frequency of lethal events", *Journal of Experimental Psychology: Human Learning and Memory*. Vol 4(6), pp 551-578
- Okrent, D., (1980), "Comment on societal risk", *Science* vol:208, Issue: 4442, pp:372-375
- Peduzzi, P., Dao, H., Herold, C. and Mouton, F. (2009), "Assessing global exposure and vulnerability towards natural hazards: the Disaster Risk Index". *Nat. Hazards Earth Syst. Sci*, 9, 1149-1159.
- Rodriguez, J., Vos, F., Below, R. and Guha-Sapir, D. (2009), "Annual Disaster Statistical Review 2008: The numbers and trends" (*διαθέσιμο στην ιστοσελίδα της διεθνούς βάσης δεδομένων για τις καταστροφές EM-DAT:www.emdat.be*)
- Simon, H.A. (1956), "Rational choice and the structure of the environment", *Psychological Review* 63: 129-138.
- Simon, H.A. (1959), "Theories of decision making in economics and behavioral science", *American Economic Review* 49, pp:253-283 .
- Slovic P., Fischhoff B. and Lichtenstein S. (1981), "Facts and Fears: Societal Perception of Risk", in *Advances in Consumer Research* Volume 08, eds. Kent B. Monroe, Ann Arbor : Association for Consumer Research, pp: 497-502.
- Slovic, P., H. Kunreuther, and G. F. White (1974), "Decision processes, rationality and adjustment to natural hazards", edited by G. F. White, *Natural hazards, local, national, and global*, New York, Oxford University Press, pp. 187–205.
- Slovic, P. (2000), "The Perception of Risk", Earhscan, London, Book Review, *Journal of Socio-Economics* Vol. 33 (1), March 2004, Pages 127-130
- Slovic P. (2002), "Perception of Risk Posed by Extreme Events", *Risk Management Strategies in an Uncertain World*, Pailisades, New York April, 2002.

- Slovic, P. (2007), "Perception of risk from asteroid impact", In P. T. Bobrowsky & H. Rickman (Eds.), *Comet/Asteroid impacts and human society: An interdisciplinary approach*, pp. 369-382. Berlin, Germany: Springer
- Smith, K. (2004), *Environmental Hazards. Assessing risk and reducing disaster*, (4th Edition) New York, NY: Routledge
- Starr, C. (1969), "Social benefit versus technological risk", *Science*, 165, 1232-1238
- Sunstein, C. (2001), *The Laws Of Fear*, University of Chicago Press
- Tierney K.J. (1999), "Improving earthquake loss estimation: review, assessment and extension of loss estimation methodologies," In *Research progress and accomplishments, 1997-1999*, Multidisciplinary Center for Earthquake Engineering Research, University of Buffalo, State University of New York, pp. 13028.
- Tonkin, T. (2006), "Natural Hazard Management Research Report. *(Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.qualityplanning.org.nz/qp-research/natural-hazards-aug06/natural-hazards-aug06.pdf>)*
- Tversky, A. and Kahneman, D. (1971), "Belief in the law of small numbers", *Psychological Bulletin*, 76, 105-110.
- Tversky, A. and Kahneman, D. (1973), "Availability: a heuristic for judging frequency and probability", *Cognitive Psychology*, 5:207-232.
- Tversky, A. and Kahneman, D. (1974), "Judgment under uncertainty: Heuristics and biases" *Science*, 185, 1124-1131.
- Tversky, A., and Kahneman, D. (1981), "The framing of decisions and the psychology of choice", *Science* 211, 453-458.
- Weichselgartner, J. & Bertens, J. (2000), "Natural Disasters: Acts of God, Nature or Society? On the Social Relation to Natural Hazards", in Andretta, M.A (Eds), *Risk Analysis II*, WIT Press, Southampton, pp.3-12.
- Weichselgartner, J.(2001), "Disaster mitigation: the concept of vulnerability revisited", *Disaster Prevention and Management*, Vol: 10, Num:2, pp:85-94.
- White, G.F. (1945), "Human Adjustment to Floods: A Geographical Approach to the Flood Problem in the United States", Research Paper no. 29. Department of Geography, University of Chicago, 225 pp.
- Wilson S. A., Temple, B. J., . Milliron ,M. E, Vazquez, C., Packard,M. D. and Rudy,B. S. (2008) "The Lack of Disaster Preparedness by the Public and it's Affect on Communities." *The Internet Journal of Rescue and Disaster Medicine*. Vol 7 Num 2
- Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T. and Davis, I. (2003), *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, London: Routledge.
- Wong, S. (1978), "Foundations of Paul Samuelson's Revealed Preference Theory: A Study by the Method of Rational Reconstruction", Routledge.
- Zajonc, B. (1980), "Feeling and thinking: Preferences need no inferences", *American Psychologist* 35, pp. 151-175

## Ελληνική

Βούλγαρης, Ν. (2006), "Τεχνική Σεισμολογία – Μικροζωνική», Σημειώσεις Μαθημάτων, Τμήμα Γεωλογίας ΕΚΠΑ

Κάππος Α.Ι. (2005), "Προσεισμικός έλεγχος κτιρίων – Εφαρμογές στον Ελληνικό χώρο", Εισήγηση στην Ημερίδα με θέμα "Σεισμοί Εδάφη και Κατασκευές" ΤΕΕ/Τμ. Αν. Στερεάς, Λαμία 2-4-2005 (Διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: <http://www.teelamia.tee.gr/HMERIDA-2-4-05/EISIGISI-KAPPOS.pdf>)

Καραμάνου, Α., (2006) "Διαχείριση διακινδύνευσης παράκτιων έργων σε περιβάλλον GIS", αδημοσίευτη εργασία μεταπτυχιακού προγράμματος, Ναυτική και Θαλάσσια Τεχνολογία και Επιστήμη, ΕΜΠ

Λέκκας, Ε., Λοιζος, Σ., (2002) "Βασικές Αρχές και Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Σχεδιασμού για τη Διαχείριση Φυσικών Καταστροφών και Τεχνολογικών Κινδύνων", Πανεπιστήμιο Αθηνών.

Λέκκας, Ε., κ.ά (2008) "Σημειώσεις προγράμματος Εκπαίδευσης Στελεχών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε θέματα Πολιτικής Προστασίας και Διαχείρισης Φυσικών και Τεχνολογικών Καταστροφών" ΚΕΚ του Εθνικού & Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

Λέκκας, Ε. (2000), "Φυσικές και Τεχνολογικές Καταστροφές", Εκδόσεις: Access

Μακρόπουλος, Κ. (2006), εισήγηση του προέδρου του ΟΑΣΠ και καθηγητή ΕΜΠ στην ημερίδα με τίτλο, "Αντισεισμική Προστασία στην Ελληνική Πραγματικότητα", Πρακτικά Ημερίδας 11-5-2006, Καλαμάτα, ΠΟΣΕ ΥΠΕΧΩΔΕ, Press Line, σελ. 71.

Νάκος, Β. και Φιλιππακόπουλος Β. (1992), "Θεματική Χαρτογραφία", σημειώσεις μαθήματος, ΕΜΠ, Αθήνα.

Νάκος, Β., Βουγιούκας, Μ., Τζελέπης, Ν., Ζάννου, Δ. και Ζαχαρής, Ε. (2009), "Ανάπτυξη λογισμικού Σ.Γ.Π. για την αναπαράσταση του δομικού πλούτου των Ο.Τ.Α. της χώρας και της σεισμικής τρωτότητας σε επίπεδο οικοδομικών τετραγώνων", Τελική Έκθεση Ερευνητικού Προγράμματος, Σχολή Αγρονόμων και Τοπογράφων Μηχανικών, ΕΜΠ, Αθήνα.

Παπαζάχος, Β. και Παπαζάχου, Κ. (1989), "Οι σεισμοί της Ελλάδος", Εκδόσεις: Ζήτη

Παπαθεοδώρου, Κ. (2005), "Εφαρμογές ΓΣΠ στην πρόβλεψη - Διαχείριση Φυσικών Κινδύνων", διδακτικές σημειώσεις μεταπτυχιακού προγράμματος σπουδών "Πρόληψη και Διαχείριση Φυσικών Καταστροφών" του Τμήματος Γεωπληροφορικής & Τοπογραφίας, ΤΕΙ Σερρών (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.teiser.gr/geoplir/metaptyxiako.html/egsp.htm>)

Παυλίδης Σπ., "Σεισμικά ρήγματα του Ελλαδικού Χώρου" (ΔΕΛΤΙΟ ΣΠΜΕ τχ 267)

Ρούσσος, Π. (2009), "Ψυχολογία της Νόησης" Διδακτικές σημειώσεις Προγράμματος Ψυχολογίας, στο Πανεπιστήμιο Αθηνών, (διαθέσιμο στην ιστοσελίδα <http://www.psych.uoa.gr/~roussosp/gr/>)

ΤΕΕ, (2002) "Τελική έκθεση Εκτίμησης Σεισμικής Τρωτότητας κτιρίων", Ομάδα Εργασίας αρ. Ι. 2, Αθήνα

Τσελέντης, Α. (1997), "Σύγχρονη Σεισμολογία", Α τόμος, εκδ: Παπασωτηρίου

## Διαδικτυακοί Τόποι

Ιστοσελίδα Canadian Standards Association/CSA :[www.shopcsa.ca](http://www.shopcsa.ca)

Ιστοσελίδα Australian Geological Survey Organization/AGSO: [www.ga.gov.au](http://www.ga.gov.au)

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3<sup>ο</sup>

### ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΚΤΑΚΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ: Μια γενική Επισκόπηση

1. Εισαγωγή
2. Κίνδυνος Καταχρηστικών Συμπεριφορών & η Προστασία της Έννομης Τάξης
3. Προτεινόμενα Θεσμικά Μοντέλα Διαχείρισης Έκτακτων Αναγκών:  
*Συνταγματικά vs Μη-Συνταγματικά Μοντέλα*
4. Εφαρμογή του Δικαίου των Εκτάκτων Αναγκών Διεθνώς
  - 4.1. *Κατηγοριοποίηση των Εξαιρετικών Περιστάσεων*
  - 4.2. *Έκτακτες Εξουσίες & Κοινοβουλευτικός Έλεγχος*
  - 4.3. *Προστασία Θεμελιωδών Δικαιωμάτων*
  - 4.4. *Δικαστικός Έλεγχος*
5. Το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης σε επιλεγμένες Χώρες της Αλλοδαπής
  - 5.1. *Ελβετία*
  - 5.2. *Γερμανία*
  - 5.3. *ΗΠΑ*
6. Το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης στην Ελλάδα
7. Συμπεράσματα

#### Βιβλιογραφία

#### **ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ: Συνταγματικές Ρυθμίσεις & Πρακτικές των Εξαιρετικών Περιστάσεων σε χώρες της Αλλοδαπής**

*(Αλβανία – Αυστρία – Βέλγιο – Βουλγαρία – Γεωργία – Γαλλία – Δανία – Εσθονία – Ιαπωνία – Ιρλανδία – Ισπανία – Ιταλία – Κιργιστάν – Κροατία – Κύπρος – Λετονία – Λευκορωσία – Λιθουανία – Λιχτενστάιν – Λουξεμβούργο – Μάλτα – Νορβηγία – Ολλανδία – Ουγγαρία – Πολωνία – Πορτογαλία – Ρουμανία – Ρωσία – Σλοβακία – Σλοβενία – Σουηδία – Τουρκία – Φινλανδία)*



## Περίληψη Κεφαλαίου

Στο κεφάλαιο αυτό επιχειρείται μια σύντομη επισκόπηση των ιδιαίτερων διατάξεων του Δικαίου της Έκτακτης Ανάγκης που θεσπίζονται σε διεθνές επίπεδο. Μελετάται η ποικιλομορφία των διακεκριμένων ρυθμίσεων που έχουν υιοθετηθεί από τα νομικά συστήματα των χωρών, καθώς και των νομικών μοντέλων που έχουν κατά καιρούς έχουν προταθεί από τους θεωρητικούς. Καταδεικνύεται η δυσκολία στη θέσπιση ενιαίων νομικών κανόνων καθώς και η αδυναμία αναλογικής εξισορρόπησης του Κράτους Δικαίου με την εύρεση ευέλικτων και αποτελεσματικών μέτρων προστασίας.

### 1. Εισαγωγή

Η «ανάγκη» είναι ένα ανθρώπινο αίσθημα, που υποδηλώνει την έλλειψη, τόσο ισχυρό ώστε κατά την αρχαιοελληνική μυθολογία λογιζόταν ως μια εκ των σημαντικότερων θεοτήτων και την τιμούσαν μαζί με τη Βία, αφού θεωρούσαν ότι συγκατοικούσαν. Γιος της Ανάγκης και του Χρόνου ήταν το Χάος. Η θεοποίηση καταστάσεων όπως η «βία» ή η «ανάγκη», εγκαθίδρυσαν με τον πλέον φυσικό τρόπο τις πρώτες αντιλήψεις και θεωρίες Δικαίου.<sup>1</sup> Κατά τη φάση της «αποθεοποίησης» και της ορθολογικής σκέψης των φιλοσοφικών χρόνων, η ανάγκη αντιμετωπίζεται ως ένα κοινωνικό-ψυχολογικό φαινόμενο, χωρίς όμως να χάσει τη μείζονα σημασία της.<sup>2</sup>

Στην εποχή μας, κράτη και κοινωνίες απειλούνται από μια σειρά πολύπλοκων, αιφνιδίων και μεγάλης κλίμακας έκτακτες καταστάσεις ανάγκης (φυσικές ή τεχνολογικές καταστροφές, τρομοκρατικές επιθέσεις, απειλές κατά του πολιτεύματος ή της δημόσιας τάξης, πόλεμοι

---

1. Στα φιλοσοφικό, πεζογραφικό και ποιητικά κείμενα των αρχαίων χρόνων απαντώνται οι πρώτες «νομικές» φιλοσοφικές διατυπώσεις που αφορούν μια κατάσταση ανάγκης. Για παράδειγμα:

«Το ισχυρότερο είναι η ανάγκη διότι κυριαρχεί σε όλα» (Θαλής ο Μιλήσιος, «Δεινής ανάγκης ουδέν ισχύει πλέον» (Ευριπίδης, «Ανάγκη κρατεί πάντων» ή «Η ανάγκη πείθει ότι προς καιρόν δει τους νόμους εάν καθεύδεις» (Πλούταρχος) «Όλα γίνονται κατ' ανάγκη» (Δημόκριτος από Άβδηρα), «Δεν υπάρχει καλύτερος δάσκαλος πέραν της ανάγκης» (Ξενοφώντας από Αθήνα), «Αν η φτώχεια είναι η μητέρα του εγκλήματος, η σκληρή ανάγκη είναι ο πατέρας του» (Λα Μπρυγιέρ), «Ανάγκα και οι Θεοί πείθονται» δηλαδή η ανάγκη κυριαρχεί ακόμη και στους Θεούς. (Πιπτακός από Μυτιλήνη), «Ανάγκα δ' ουδέ Θεοί μάχονται δηλαδή εναντίον της ανάγκης, ούτε και οι Θεοί μπορούν να δώσουν μάχη» (Πιπτακός), «Άριστη είναι η οικογένεια που δεν έχει ανάγκες για τα περιττά και απ' τα αναγκαία τίποτε δεν της λείπει» (Πιπτακός), «Πολλά πράγματα γρήγορα υποτάσσονται στην ανάγκη» (Μένανδρος).

Βλέπε και Cuvillier: Manuel de Sociologie I-Π, 1958 p. 545 από την οποία συνάγεται ότι χωρίς τους διάφορους Θεούς θα υπήρχε ανομία (anomie)

2. Σύμφωνα με το λεξικό Τεγόπουλος-Φυτράκης με το ουσιαστικό ανάγκη νοείται: «καθετί που επιβάλλεται από τα πράγματα, από τις υπάρχουσες συνθήκες, αναγκαστικά (άσχετα από τις προθέσεις ή τις διαθέσεις)»

κτλ), οι οποίες χαρακτηρίζονται από μια αίσθηση του επείγοντος, για άμεση αντίδραση, καθώς απαιτείται ταχεία δράση, προκειμένου να εμποδιστεί η περαιτέρω άμεση και συχνά στιγμιαία, επιδείνωση τους.

Οι πολιτικοί ηγέτες προκειμένου να μπορέσουν ν' αντιμετωπίσουν γρήγορα και αποτελεσματικά αυτές τις καταστάσεις συχνά καταφεύγουν στην ενεργοποίηση των ιδιαίτερων διατάξεων του **Δίκαιου της Έκτακτης Ανάγκης** (Emergency Law), με την κήρυξη μιας περιοχής ή ολόκληρης της χώρας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης (emergency declaration).<sup>3</sup>

Η εξουσία των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας που θεωρούνται πιο αποτελεσματικά στην αντιμετώπιση μιας κρίσης ενδυναμώνεται, με την παραχώρηση εκτεταμένων αρμοδιοτήτων, σε βάρος της νομοθετικής και της δικαστικής εξουσίας (Gross, 2003; Gross, 2003b; Deskoska, 2007; Μεταξάς, 1970:185) Ορισμένες από τις καθημερινές (κανονικές) λειτουργίες της Πολιτείας και της Κοινωνίας αναστέλλονται ή αλλάζει ο Κυβερνητικός προγραμματισμός, προκειμένου να εφαρμοστούν στρατηγικά και επιχειρησιακά σχέδια αντιμετώπισης. (DCAF, 2005)

---

3. Δηλαδή η κήρυξη της έκτακτης ανάγκης είναι συνήθως μια κυβερνητική απόφαση ως απάντηση σε μια εξαιρετική περίπτωση η οποία μπορεί να αποτελεί απειλή για μια χώρα ή μια κοινωνία πολιτών. (DCAF, 2005)



## 2. Κίνδυνος Καταχρηστικών Συμπεριφορών & Προστασία της Έννομης Τάξης

Η Διεθνής Κοινότητα<sup>4</sup> έχει «χτίσει» μερικές αρχές που πρέπει να διέπουν το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης και οι οποίες είναι:

- Η αρχή της Δημόσιας Δήλωσης και Επικοινωνίας: Η κατάσταση έκτακτης ανάγκης πρέπει ν' αναγγελθεί δημόσια και να γνωστοποιείται η πράξη της κήρυξης στους πολίτες και στη Διεθνή Κοινότητα.
- Η αρχή της Προσωρινότητας: Η χρονική διάρκεια διατήρησης των μέτρων που λαμβάνονται για την αντιμετώπιση μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης πρέπει να είναι περιορισμένη.
- Η αρχή της Εξαιρετικής Απειλής: Η κρίση πρέπει ν' αντιστοιχεί σ' ένα πραγματικό ή επικείμενο κίνδυνο.
- Η αρχή της Αναλογικότητας: Τα μέτρα που λαμβάνονται για την αντιμετώπιση μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης πρέπει να είναι ανάλογα με το επίπεδο το κινδύνου (μέγεθος και επιπτώσεις).
- Η αρχή της Νομιμότητας: Κάποια δικαιώματα και ελευθερίες δεν μπορούν ν' ανασταθούν ή να περιοριστούν με αφορμή μια κρίσιμη κατάσταση.

Τα όρια που προβλέπονται από τα σχετικά όργανα της Διεθνούς και Εθνικής νομοθεσίας πρέπει να γίνονται σεβαστά, αφού μια έκτακτη κατάσταση ανάγκης δεν υπονοεί και την αναστολή του Κράτους Δικαίου.<sup>5</sup>

---

4. Ενδεικτικά αναφέρονται: Διεθνής Συνθήκη για το Αστικά και Πολιτικά δικαιώματα (The International Covenant on Civil and Political Rights/ICCPR), Επιτροπή των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων της ΕΕ (UN Human Rights Committee), η Αμερικανική Συνθήκη σχετικά με τα Ανθρώπινα Δικαιώματα (American Convention on Human Rights/ACHR), Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου /ΕΣΔΑ (The European Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms/ECHR) ([www.hri.org/docs/ECHR50.html](http://www.hri.org/docs/ECHR50.html))

5. Το Κράτος Δικαίου υπονοεί ότι η λειτουργία του καθορίζεται από ένα σύστημα νόμων και όχι από συγκεκριμένα πρόσωπα αυθαίρετα (Λεξικό Μπαμπινιώτη, 2005). Έχει προσδιορισθεί ως μια από τις πιο θεμελιώδεις αρχές του δημοκρατικού καθεστώτος ως «ψυχή του σύγχρονου Κράτους». Οι όροι «Κράτος Δικαίου», «Συναγματοκτικότητα», «Ατομικά Δικαιώματα», «Δημοκρατία», «Φιλελευθερισμός» αναφέρονται συχνά ως αναπόσπαστα τμήματα ενός ενοποιημένου συνόλου. (Gross 2005) Παρά την έλλειψη συναίνεσης ως προς το ακριβές περιεχόμενο και το πεδίο του, το Κράτος Δικαίου θεωρείται ως ένα σύστημα όπου οι Κυβερνώντες οφείλουν να λειτουργούν στα πλαίσια του νόμου. Η νομιμότητα των αποφάσεων τους πρέπει να εγγυάται και οι ενέργειές τους να υπόκεινται σε κρίση μέσω πρόσθετων διαδικασιών καθώς και σε νομοθετικό έλεγχο από τα ανεξάρτητα Δικαστήρια. (Özbudun & Turhan, 1995) Ο όρος «Κράτος Δικαίου» οφείλεται στο μεγάλο Γερμανό νομικό Ρόμπερτ Φον Μολ. Η ουσία όμως για πολιτειακή απαίτηση μας πηγαιίνει πίσω στην κλασική Ελλάδα, όπου χαρακτηριστική είναι η φράση του Αριστοτέλη: «Στην οργανωμένη πολιτεία κυβερνούν οι νόμοι και όχι οι άνθρωποι». («Πολιτικά», 350 πχ) Η «αρχή της νομιμότητας» ακολουθείται πλέον από τα σύγχρονα δημοκρατικά κράτη αντίθετα με το παρελθόν, που τα μοναρχικά καθεστώτα ως αστυνομικά κράτη τηρούσαν την «αρχή της σκοπιμότητας» (Raison d'Etat). (DCAF, 2005)

Για παράδειγμα, όλα τα κράτη μέλη Συμβουλίου της Ευρώπης έχουν την υποχρέωση να σεβαστούν το άρθρο 15 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) με την οποία αν και επιτρέπεται η παρέκκλιση ισχύος των συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων, σε περιπτώσεις πολέμου ή άλλου δημοσίου κινδύνου που απειλεί τη ζωή του έθνους τηρούμενης της αρχής της αναλογικότητας, παράλληλα καθιερώνεται ένας «σκληρός πυρήνας» ανθρωπίνων δικαιωμάτων (non-derogable rights) που δεν επιτρέπεται ν' ανασταθούν ή να περιοριστούν ακόμα και σε αυτές τις περιπτώσεις (*πχ το δικαίωμα της ζωής ή η απαγόρευση της σκλαβιάς*).<sup>6</sup>

Στην πράξη η εφαρμογή αυτών των αρχών παρουσιάζει σημαντικές δυσκολίες.

Η ενδυνάμωση των εξουσιών της εκτελεστικής εξουσίας, μπορεί να οδηγήσει σε καταχρηστικές και παραβατικές συμπεριφορές, εγκυμονώντας μεγάλο κίνδυνο για τη διατήρηση της έννομης τάξης και των δημοκρατικών θεσμών. (Deskoska, 2007; Ackerman, 2004; Gross, 2003; Scheuerman, 2006)

Η απόφαση που λαμβάνεται σχετικά με την ύπαρξη και την έκταση μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης δε θεμελιώνεται πάντοτε από τα πραγματικά δεδομένα. (Gross, 2003)

Η διάκριση μεταξύ της «ομαλότητας» και της «εξαιρέσης» είναι ιδιαίτερα δυσχερής και η «επείγουσα και απρόβλεπτη ανάγκη» επιδεινώνεται και αλληλο-συγχέεται με τις «καθημερινές» ανάγκες όπως: *η φτώχεια, η ανεργία, η εγκληματικότητα, η χρήση ναρκωτικών και άλλα παρόμοια αρνητικά φαινόμενα*.<sup>7</sup>

Οι φορείς της κρατικής εξουσίας, δε διαθέτουν τη γνωστική ικανότητα που απαιτείται και δυσκολεύονται να αξιολογήσουν ορθολογικά μια κατάσταση εγκρίνοντας τη λήψη έκτακτων μέτρων, χωρίς αυτά να απαιτούνται από τις περιστάσεις.<sup>8</sup>

Η δυσκολία της αντικειμενικής εκτίμησης εννοιών με διασταλτική ερμηνεία, όπως της

---

6. Βλέπε: Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, άρθρο 15 παρ 1: «*Εν περιπτώσει πολέμου ή έτερου δημοσίου κινδύνου απειλούντος τη ζωή του έθνους έκαστον Υψηλόν Συμβαλλόμενον Μέρος δύναται να λάβη μέτρα κατά παράβαση των υπό της παρούσης Συμβάσεως προβλεπόμενων υποχρεώσεων, εν τω απαιτούμένω υπό της κατάστασεως απολύτως αναγκαίω όριω και υπό τον όρον όπως τα μέτρα ταύτα μη αντιτίθενται εις τα άλλας υποχρεώσεις τας απορρεούσας εκ του διεθνούς δικαίου*» και παρ 2: «*Η προηγουμένη διάταξη ουδεμίαν επιτρέπει παράβαση του άρθρου 2, ειμή δια την περίπτωσιν θανάτου συνεπεία κανονικών πολεμικών πράξεων ή των άρθρων 3,4 (παρ 1 και 7)*». (ECHR, 2003)

7. Δηλαδή των καταστάσεων που από τους κοινωνιολόγους παρουσιάζονται ως μέρος των κοινωνικών προβλημάτων και από τους μελετητές των φυσικών καταστροφών εκφράζονται ως ευαλότητα.

8. Η ορθολογική κρίση επηρεάζεται λανθασμένα από παράγοντες όπως: αδυναμία αξιολόγησης του βαθμού του κινδύνου και του μεγέθους των συνεπειών του (που συνήθως υπερεκτιμώνται), έλλειψη ψυχραιμίας, προκατάληψη, άγνοια, συναισθηματική φόρτιση, πίεση της κοινής γνώμης για την εξεύρεση άμεσης λύσης, μικρο-πολιτικά συμφέροντα κτλ. (Βλέπε περισσότερα γι αυτούς τους παράγοντες σε επόμενο κεφάλαιο)

ίδιας της «εξαιρετικής περίπτωσης», μπορεί να οδηγήσει στην καταχρηστική επίκληση των ιδιαίτερων διατάξεων του Δίκαιου της Έκτακτης Ανάγκης. Έννοιες όπως «*έκτακτη ανάγκη*» ή «*επείγουσα περίπτωση*» ή «*απρόβλεπτη κατάσταση*» ή «*κρίση*» καθώς και άλλων που σχετίζονται με αυτές, όπως «*δημόσια τάξη και ασφάλεια*», «*άμεση κοινωνική ανάγκη*», «*δημόσιο συμφέρον*» είναι «ελαστικές» στην ερμηνεία τους και δεν υπάρχει μια κοινά αποδεκτή ορολογία που να μπορεί να τις οριοθετήσει πλήρως, αφού το φάσμα που καλύπτουν είναι ευρύ.

Οι ατομικές ελευθερίες και τα ανθρώπινα δικαιώματα<sup>9</sup> υπονομεύονται και μπορεί να πληγούν με πρόσχημα την εμφάνιση μιας κατάστασης εκτάκτου ανάγκης. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Δημοκρατία μέσω Δικαίου (European Commission for Democracy through Law),<sup>10</sup> αναφέρει: «*Η επίβλεψη είναι πρωταρχικής σημασίας διότι η πρακτική δείχνει ότι οι σοβαρότερες παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων τείνουν να εφαρμοστούν με αφορμή την κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης, αφού τα κράτη έχουν την τάση κάτω από το πρόσχημα αυτής της κατάστασης να χρησιμοποιούν την εξουσία ανάκλησης της ισχύος κάποιων διατάξεων για διαφορετικούς σκοπούς ή σε μεγαλύτερη έκταση απ' ό,τι είναι αναγκαίο*».<sup>11</sup>

Ακόμη και οι ίδιοι οι πολίτες επηρεασμένοι συναισθηματικά, οικονομικά και ψυχολογικά από ένα καταστροφικό γεγονός, συχνά δέχονται με προθυμία μέτρα καταστρατήγησης των δικαιωμάτων τους, θεωρώντας ότι έτσι συνεισφέρουν στην ταχύτερη και αποτελεσματικότερη έξοδο από την κρίση. (Gross, 2003)

Επιπλέον η καταχρηστική συμπεριφορά της εκτελεστικής εξουσίας μπορεί να δημιουργήσει και στους πολίτες την αντίληψη ότι οι κανόνες δικαίου δεν έχουν απόλυτη ισχύ και μπορούν να παρακάμπτονται υπό προϋποθέσεις. Η αποδυνάμωση της συνείδησης της κοινής γνώμης ως προς τον επιτακτικό και απόλυτο χαρακτήρα των νόμων αυξάνει την

---

9. Τα ατομικά δικαιώματα αποτελούν νομικές μορφές αυτοπεριορισμού και αυτοδέσμευσης της κρατικής εξουσίας η οποία οργανώνοντας τον τρόπο άσκησης της σύμφωνα με το Σύνταγμα, αναγνωρίζει υπέρ των εξουσιαζόμενων ορισμένα δικαιώματα. Πρόκειται για θεσμοθετημένους περιορισμούς στην ενδεχόμενη κρατική αυθαιρεσία. (ΕΥΠΧη)

10. Πιο γνωστή και ως Επιτροπή της Βενετίας (Venice Commission) η οποία ιδρύθηκε το 1999 και αποτελεί το συμβουλευτικό όργανο της Ευρώπης για συνταγματικά θέματα. (Βλέπε σχετική ιστοσελίδα)

11. Το περιθώριο «εκτίμησης» σχετικά με το πώς μπορείς να κριθεί ή να ελεγχθεί το αναγκαίο έχει αποτελέσει αντικείμενο εκτεταμένων συζητήσεων. Ο Λόρδος Lester του Hill έχει δηλώσει ότι: «*Η έννοια του περιθωρίου της εκτίμησης έχει γίνει τόσο ολισθηρή και αόριστη όσο ένα χέλι. Επανειλημμένως το δικαστήριο εμφανίζεται ως υποκατάστατο της συνεπούς νομικής ανάλυσης των ζητημάτων σε κίνδυνο.....*». Ο δικαστής De Meyer στηλιτεύοντας το περιθώριο της εκτίμησης που λαμβάνεται από την κρατική εξουσία, σ' ότι αφορά τα ανθρώπινα δικαιώματα έγραψε: «*Εδώ τα ανθρώπινα δικαιώματα είναι στο επίκεντρο. Δεν υπάρχει κανένα περιθώριο εκτίμησης που θα επέτρεπε στα κράτη να αποφασίσουν τι είναι αποδεκτό και τι δεν είναι*». (Gross 2005)

πιθανότητα να εμφανίσουν και οι πολίτες κάποιας μορφή παραβατικής συμπεριφοράς.

Η έκδοση των πρόσθετων κανονιστικών πράξεων – *συχνά μάλιστα με ισχύ νόμων, συνταγματικά αποδεκτών και συνεπώς νόμιμων* - έχουν τη μορφή του επείγοντος και προτείνονται ως βέλτιστη λύση αν και στερούνται προηγούμενης διαβούλευσης.<sup>12</sup>

Συχνό είναι και το φαινόμενο ν' αγνοείται η απαραίτητη διασύνδεση των εξαιρετικών μέτρων που λαμβάνονται για την αντιμετώπιση μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης με το στοιχείο της προσωρινότητας και της αναλογικότητας. Όταν η εξαιρετική κατάσταση πάψει να υφίσταται ή όταν πλέον μπορεί ν' αντιμετωπισθεί με την υπάρχουσα νομοθεσία της ομαλότητας, οι αρμοδιότητες, που απορρόφησε η εκτελεστική εξουσία, θα πρέπει να «επιστραφούν» στα όργανα που τις κατείχαν προγενέστερα. Το ίδιο πρέπει να ισχύει και για τυχόν δικαιώματα και ελευθερίες που έχουν ανασταλεί ή συρρικνωθεί.

Όταν όμως «αγνοείται» το στοιχείο της προσωρινότητας τότε διαμορφώνεται μια νέα πραγματικότητα, η οποία συνεπάγεται τη συγκέντρωση των εξουσιών σε ορισμένα άτομα (συνήθως σε όργανα της εκτελεστικής εξουσίας) οι οποίες διατηρούνται σε ισχύ και μετά το τέλος μιας κρίσης. Η διατήρηση των έκτακτων μέτρων για μεγάλο χρονικό διάστημα καθώς και η αυξημένη συχνότητα λήψης αυτών, ενδέχεται να επιφέρει την εξοικείωση της εκτελεστικής εξουσίας καθώς και των κοινωνικών ομάδων με αυτά, την επέκτασή τους με νέα πρόσθετα έκτακτα μέτρα ακόμη και όταν δεν υφίσταται πραγματικοί λόγοι που τα απαιτούν (αρχή αναλογικότητας) και τελικά τη διατήρηση των προσωρινών μέτρων ως μόνιμα. (Gross, 2003b)

Σε παγκόσμια κλίμακα μπορούμε να παρατηρήσουμε την τάση για παράταση της ισχύος των έκτακτων μέτρων και τη μετατροπή τους σε μόνιμα. (Acherman, 2004) Η εξαίρεση γίνεται ο κανόνας με σύννομα φαινόμενα την κρατική αυθαιρεσία, την απεμπόληση του ρόλου της νομοθετικής και δικαστικής εξουσίας, καθώς και τη συρρίκνωση των προνομίων που απολαμβάνει η κοινωνία στις καταστάσεις ομαλότητας και μάλιστα ακόμη και χωρίς καμία κοινωνική αντίδραση, οδηγώντας τελικά σε αλλοίωση ολόκληρο το νομικό σύστημα.<sup>13</sup> (Παπαστυλιανού, 2003)

Το βασικότερο ζήτημα που πραγματεύεται το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης αναφέρεται στην εύρεση της ισορροπίας μεταξύ της απαραίτητης ευελιξίας που απαιτούν οι καταστάσεις έκτακτης ανάγκης για άμεση και αποτελεσματική απόκριση, με το μικρότερο κίνδυνο στην

---

12. Το ενδιαφέρον της κρατικής εξουσίας για το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης σε περιόδους ομαλότητας είναι μειωμένο, με αποτέλεσμα την αναμόρφωσή του συνήθως μόνο μετά από μια κρίση.

13. Για παράδειγμα στις Ηνωμένες Πολιτείες σχεδόν 470 νομοθετικές διατάξεις (από το 1933) που θεσπίστηκαν ως προσωρινά μέτρα για την αντιμετώπιση μιας έκτακτης ανάγκης έχουν ενσωματωθεί στο ισχύον δίκαιο ως μόνιμα. (Gross, 2003)

μονιμότητα και σταθερότητα των νομικών κανόνων που στοιχειοθετούν το Κράτος Δικαίου και τους Δημοκρατικούς θεσμούς. (Gross, 2005b)

Είναι μείζονος σημασίας η αντιμετώπιση μιας κρίσης και η προστασία μιας κοινωνίας που πλήττεται να μην συνεπάγεται αυξημένο κίνδυνο λήψης καταχρηστικών μέτρων και συμπεριφορών, αφού σε κάθε περίπτωση η θεραπεία δεν μπορεί να είναι χειρότερη από την ασθένεια. (Deskoska, 2007)

Όπως πολύ εύστοχα διαπιστώνει και ο καθηγητής φιλοσοφίας του Πανεπιστημίου της Βερόνας G. Agamben, (n.d) *«Ο ορισμός της κατάστασης έκτακτης ανάγκης είναι πολύπλοκος δεδομένου ότι βρίσκεται στα όρια του νόμου και της πολιτικής και αποτελεί σημείο ανισορροπίας μεταξύ δημοσίου δικαίου και πολιτικής πραγματικότητας»*.<sup>14</sup>

---

14. Η απόρριψη του ιδεολογήματος, σχετικά με την «καθαρότητα» ή την «ουδετερότητα» της νομικής επιστήμης είναι μια γενικά διατυπωμένη άποψη. Σύμφωνα με το γνωστό συνταγματολόγο Αρ. Μάνεση, *«Η πολιτική διάσταση του Δικαίου είναι τόσο αδιαμφισβήτητη όσο και η νομική διάσταση της Πολιτικής»* (Βενιζέλος, 2000)

### 3. Προτεινόμενα Θεσμικά Μοντέλα Διαχείρισης Έκτακτων Αναγκών:

#### *Συνταγματικά vs Μη Συνταγματικά Μοντέλα*

Οι απόψεις των θεωρητικών κυμαίνονται μεταξύ δύο αντικρουόμενων θέσεων σε σχέση με το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης.

Η πρώτη στηρίζεται στο γεγονός ότι, αφού δεν υπάρχει σαφής και πλήρης καθορισμός του περιεχομένου της έννοιας «έκτακτη ανάγκη» και κάθε φορά μπορεί να παρουσιάζεται σε διαφορετική έκταση, άλλη μορφή και επιπτώσεις, δεν υπάρχει και η δυνατότητα με τους υφιστάμενους νομικούς κανόνες ν' αντιμετωπισθεί πλήρως μια οποιαδήποτε μελλοντική κατάσταση.

Η αντίθετη άποψη υποστηρίζει ότι, στη νομική πραγματικότητα είναι πολλές οι έννοιες οι οποίες υπόκεινται σε ερμηνεία και συνεπώς αυτό δεν πρέπει ν' αποτελεί άλλοθι αποκλεισμού του νομικού πλαισίου που τις περιχαρακώνει.

Με βάση τις ανωτέρω τάσεις καθορίστηκαν και τα δύο επικρατέστερα μοντέλα διαχείρισης των έκτακτων αναγκών, όπως κατά καιρούς προτάθηκαν από τους θεωρητικούς: τα συνταγματικά και μη συνταγματικά.

Στα Συνταγματικά Μοντέλα η βασική τους αρχή στηρίζεται στην αυστηρή συμμόρφωση της κρατικής εξουσίας με τους κανόνες δικαίου, ως προς τις ενέργειες και τα μέτρα που λαμβάνει προκειμένου να επιτύχει την έξοδο από μια κρίση. Αντιθέτως, στα μη Συνταγματικά Μοντέλα υποστηρίζεται ότι η κρατική εξουσία πρέπει να έχει την ευχέρεια να διαχειρίζεται μια κρίση, χωρίς να παρεμποδίζεται από υφιστάμενους νομοθετικούς κανόνες.<sup>15</sup>

Σύμφωνα με την άποψη του καθηγητή του Πανεπιστημίου Αθηνών, Α. Μεταξά (1970), η έλλειψη της συνταγματικής πρόβλεψης πιθανά να οφείλεται και σε αδυναμία του συνταγματικού νομοθέτου να προβλέψει όλες τις πιθανές καταστάσεις έκτακτης ανάγκης (ακούσιο νομοθετικό κενό). Δεν αποκλείεται όμως τούτο να σημαίνει και την αντίθεση του

---

15. Ιστορικό πρόδρομο του Δικαίου της Έκτακτης Ανάγκης αποτέλεσε η Ρωμαϊκή Dictatura. Με το νόμο de dictatore creando, προβλέπονταν ο διορισμός μια προσωπικότητας ως Dictator, για την αντιμετώπιση των περιπτώσεων πολέμου (rei gerundae causa) ή εσωτερικών ταραχών (seditiones sedendae causa). Στον Dictator ανατίθεντο απεριόριστες εξουσίες για ορισμένο χρονικό διάστημα, το οποίο δεν μπορούσε να παραταθεί περισσότερο από έξι μήνες. (Gross, 2005b)

Η συνταγματική ρύθμιση των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης άρχισε να εμφανίζεται ως ιδέα στα Ευρωπαϊκά συντάγματα του 18ου και 19ου αι., αν και είχαν μεγάλες διαφορές σε σχέση με τις Συνταγματικές ρυθμίσεις των σύγχρονων, φιλελεύθερων χωρών και συχνά έπαυε η ισχύς τους μετά από την αποτυχία τους να διαχειριστούν μια έκτακτη κατάσταση. Το Σύνταγμα της Βαϊμάρης στη Γερμανία θεωρήθηκε ως το πρώτο που μπόρεσε να εξασφαλίσει την επιτυχία των διατάξεων του για την έξοδο από μια κρίση και αποτέλεσε το πρότυπο για πολλές άλλες χώρες, αν και τελικά οδήγησε τη χώρα στην εγκαθίδρυση του Ναζισμού. (Schepple, 2004)

συνταγματικού νομοθέτη να συνταγματοποιήσει μια εξαιρετική διαδικασία. Διότι ο συνταγματικός νομοθέτης που επιλέγει και καθιερώνει μια τακτική διαδικασία την οποία συνδέει με την εξυπηρέτηση ορισμένης λειτουργίας, είναι φυσικό ν' αποστρέφεται την πρόβλεψη του έκτακτου μέτρου, έστω και αν αυτό το τελευταίο θα γινόταν αντιληπτό ως έλλειψη φρόνησης. Διότι σκέπτεται ότι η καθιέρωση μιας απόκλισης εις το ίδιο το σώμα του κανόνα πιθανά να αποτελεί αυτό-υπονόμευση του θεσμού. Από την άλλη πλευρά όμως η έλλειψη της έκτακτης ρύθμισης ή και ακόμη η ανεπάρκεια της προβλεπόμενης, είναι δυνατόν να έχει ως συνέπεια την de facto αναζήτηση της συμπληρώσεως με τις εξαιρετικές εξω-συνταγματικές διαδικασίες

Υιοθετώντας την άποψη που εκφράζει ο καθηγητής [Oren Gross \(2003\)](#) *έναν από τους σημαντικότερους σύγχρονους μελετητές του Δικαίου της Έκτακτης Ανάγκης*, τα μοντέλα προτείνονται για προβληματισμό και πρέπει να εξετασθούν ως δυνητικά εφαρμόσιμα σε κάθε δημοκρατική κοινωνία.

Επειδή τα Συνταγματικά Μοντέλα βασίζονται στην υπόθεση ότι οι νομικοί κανόνες πρέπει να καθορίζουν και να περιχαρακώνουν την κυβερνητική δράση, οποιαδήποτε και αν είναι τα μέτρα που λαμβάνει ένα κράτος για τη διαχείριση μιας έκτακτης ανάγκης, είναι αναγκαίο να βρίσκονται σε αρμονία με τις συνταγματικές επιταγές. Έτσι, τα αίτια που προκαλούν μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης (σε μια χώρα ή μια περιοχή), τα όργανα που καλούνται να την διαχειριστούν, οι πρόσθετες εξουσίες που λαμβάνουν και οι μέθοδοι ελέγχου των πράξεων αυτών των οργάνων, πρέπει να περιγράφονται σαφώς στο θεσμικό πλαίσιο.

Οι υποστηρικτές των Συνταγματικών μοντέλων θεωρούν ότι μόνο με τη συνταγματική προστασία επιτυγχάνεται η ελαχιστοποίηση της πιθανότητας κατάχρησης εξουσίας από το κράτος ή η λήψη έκτακτων μέτρων όταν οι περιστάσεις δεν το απαιτούν πραγματικά. Ακόμη και αν οι νομικοί κανόνες δεν παράσχουν πλήρη κάλυψη, οριοθετούν τις έκτακτες εξουσίες ως ένα βαθμό και έτσι τα ατομικά δικαιώματα και οι ελευθερίες διασφαλίζονται. ([Scheuerman, 2006](#))

Μεγάλο μέρος των θεωρητικών και του δικαστικού κλάδου είναι υποστηρικτές των συνταγματικών μοντέλων. Ο δικαστής Davis σε σχετική με το θέμα απόφαση - που θεωρήθηκε ορόσημο στις ΗΠΑ - αναφέρει: «*Το Σύνταγμα εμπεριέχει μία σταθερή και απaráλλαχτη ισορροπία ανάμεσα στην προσωπική ελευθερία και ανεξαρτησία από τη μια και τις κυβερνητικές εξουσίες από την άλλη. Αυτή η ισορροπία πρέπει να διατηρείται σε όλες τις περιπτώσεις. Όταν η κυβέρνηση βρεθεί αντιμέτωπη με μια κρίση μπορεί να χρησιμοποιήσει τις κανονιστικές της εξουσίες και μόνο αυτές.*» ([Gross, 2003](#))

Γενικά, τα Συνταγματικά Μοντέλα μπορούν να διακριθούν δύο βασικές κατευθύνσεις.

Στην πρώτη ακολουθείται το **μοντέλο «Business as Usual»**, το οποίο εμμένει στην αυστηρή τήρηση των συνταγματικών επιταγών και απαγορεύει κάθε είδους απομάκρυνση από αυτές.

Στη δεύτερη - και πιο συνηθισμένη στα σύγχρονα Δημοκρατικά Κράτη - ακολουθείται το **μοντέλο του συμβιβασμού «Model of Accommodation»** με το οποίο αν και καταρχήν γίνεται προσπάθεια διατήρησης του υπάρχοντος θεσμικού πλαισίου, εντούτοις γίνονται δεκτές κάποιες τάσεις που υπάρχουν για περιορισμένες αλλαγές στην εφαρμογή των νομικών κανόνων. (Gross, 2003; Μεταξάς, 1970:60)

Έτσι, σύμφωνα με το μοντέλο του «Ερμηνευτικού Συμβιβασμού» (Interpretative Accommodation), που εντάσσεται στην κατηγορία αυτή, οι νομικοί κανόνες δεν είναι δυνατόν να έχουν ένα μόνιμο και σταθερό νόημα. Οι κανόνες δικαίου εφαρμόζονται χωρίς να τροποποιούνται, αλλά αλλάζει ο τρόπος ερμηνείας τους ώστε να μπορούν ν' αντιμετωπίσουν τις συνθήκες πίεσης που προέρχονται από μια κρίση. Δηλαδή, ενώ οι διατάξεις θεωρητικά παραμένουν ακέραιες, στην πράξη εφαρμόζονται, ερμηνευμένες με διαφορετικό τρόπο.

Σύμφωνα με το μοντέλο του «Νομοθετικού Συμβιβασμού» (Legislative Accommodation), - το οποίο υπάγεται επίσης στην ίδια κατηγορία - το Σύνταγμα δεν μπορεί να έχει μόνιμο και σταθερό νόημα. Όταν οι υπάρχοντες κανόνες δικαίου κρίνονται ανεπαρκείς, τότε τροποποιούνται ή αναστέλλονται ή γίνεται προσθήκη νέων νομοθετικών διατάξεων στις ήδη υφιστάμενες, διατηρώντας όμως ακέραιο το βασικό ιστό. Με αυτό τον τρόπο επειδή ένα Κράτος Δικαίου πρέπει να μπορεί να αντιμετωπίσει μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης, αποφεύγεται ο κίνδυνος το Σύνταγμα να μην μπορεί να αντιμετωπίσει μια κρίση, χάνοντας στην ουσία το νόημά του.

Η κριτική που γίνεται στα μοντέλα που ακολουθούν το Μοντέλο Συμβιβασμού είναι, ότι μπορούν να επιτρέψουν επισφαλείς ή διασταλτικές ερμηνείες εξαιτίας της αντικειμενικής δυσκολίας προσδιορισμού και οριοθέτησης των αλλαγών που γίνονται, βάση των νομικών όρων που εισάγονται. Αυτοί είναι συχνά διφορούμενοι, ασαφείς, επιδέχονται πολλαπλές ερμηνείες και τελικά, σε πολλές περιπτώσεις, διαφέρουν από την πραγματική βούληση του νομοθέτη. Ειδικότερα, θεωρείται ότι με τους νομικούς αυτούς κανόνες ευνοείται η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της εκτελεστικής εξουσίας, οδηγώντας την σε καταχρηστικές και παράνομες συμπεριφορές και τον περιορισμό των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών, με το πρόσχημα της ύπαρξης κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Σύνθηες θεωρείται και το φαινόμενο της διαρκούς προσθήκης στο νομικό σύστημα νέων δραστικότερων μέτρων για την αντιμετώπιση μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης που στο παρελθόν θα απορρίπτονταν ως υπερβολικά.



Στο σημείο αυτό θα πρέπει να διευκρινίσουμε ότι η ενδεχομένως αθρόα έκδοση νομοθετικών διαταγμάτων – *τα οποία τελικά δε δύνανται να χαρακτηριστούν ως επείγοντα* – δε συνεπάγεται και την αντισυνταγματικότητα κάθε διατάγματος (αφού η τυπικά νόμιμη προσφυγή στις έκτακτες συνταγματικές ρυθμίσεις δεν μπορεί να αμφισβητηθεί), αλλά την αντισυνταγματικότητα της λειτουργίας του θεσμού. (Μεταξάς, 1970:176)

Σύμφωνα με τον Oren Gross (2003), τα Συνταγματικά Μοντέλα στην πράξη είναι ανελαστικά, ιδεατά και μη ρεαλιστικά, αφού δε λαμβάνουν υπόψη την πραγματικότητα, σύμφωνα με την οποία δεν είναι δυνατόν να προβλεφθούν εκ των προτέρων όλες οι εξαιρετικές περιστάσεις που μπορούν να πλήξουν μια κοινωνία καθώς και το μέγεθος των επιπτώσεων τους. Επιπλέον, είναι και υποκριτικά, αφού στην πράξη όταν το κράτος βρεθεί αντιμέτωπο με μια επείγουσα και απρόβλεπτη κατάσταση έκτακτης ανάγκης η οποία απειλεί το δημόσιο συμφέρον και την κοινωνική συνοχή, θα λάβει οποιοδήποτε πρόσφορο μέτρο προκειμένου να την αντιμετωπίσει. Ακόμη και τα κατοχυρωμένα δικαιώματα έχουν ισχύ μόνο σε περίοδο ομαλότητας και συνεπώς μπορούν να παρακαμφτούν σε μια έκτακτη και απρόβλεπτη κατάσταση.<sup>16</sup>

Επιπλέον, υποστηρίζεται ότι οι καταστάσεις έκτακτης ανάγκης όσο περισσότερο προβλέπονται τόσο περισσότερο προκαλούν την προσφυγή σε αυτές. (Μεταξάς, 1970:178)

Στα μη Συνταγματικά Μοντέλα το νομικό σύστημα θεωρείται ανελαστικό και κατ' επέκταση καθίσταται ανίσχυρο να αντιμετωπίσει μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης. Συχνά ο νόμος αποτελεί εμπόδιο στην κρατική εξουσία, προκειμένου να λάβει τα απαραίτητα μέτρα τα οποία θα οδηγήσουν με ασφάλεια στην ύφεση μιας κρίσης. Οι υποστηρικτές αυτών των μοντέλων θεωρούν ότι η εκτελεστική εξουσία για να είναι πιο αποτελεσματική στην αντιμετώπιση μιας έκτακτης ανάγκης πρέπει να έχει εκτεταμένη ελευθερία δράσης και να μην περιορίζεται από συνταγματικές κατευθύνσεις. Υπό προϋποθέσεις ο εκ των υστέρων δικαστικός έλεγχος ή/και κοινωνικός έλεγχος θεωρείται επαρκής προκειμένου να αξιολογηθούν οι πράξεις της εκτελεστικής εξουσίας ή να περιοριστεί η δράση της, όταν αυτή

---

16. Ο Gross (2003) αναφέρει: «Οι έκτακτες ανάγκες αναστέλλουν ή επαναπροσδιορίζουν τουλάχιστον *de facto* εάν όχι αυτοδικαίως, ένα μεγάλο μέρος των ελευθεριών και δικαιωμάτων... Αφού τελειώσει η αντιληπτή κρίση και συνειδητοποιήσουμε ότι η κατάργηση των αστικών ελευθεριών ήταν λάθος έχει αποδειχθεί από την εμπειρία μας ότι θα γίνει επανάληψη του λάθους αυτού όταν έρθει η επόμενη κρίση.»

Σύμφωνα με το μεγάλο Γερμανό νομικό Jhering (1904) «Δεν υπάρχουν φυσικά δικαιώματα, δηλαδή δικαιώματα που συνδέονται με τη φύση του ανθρώπου αλλά ζωτικά συμφέροντα και ανάγκες. Όταν αυτά τα συμφέροντα και οι ανάγκες έρχονται σε σύγκρουση μεταξύ τους το δίκαιο θα πρέπει να επιλέξει ποια από αυτά θα προστατεύσει. Με την προστασία που θα τους δώσει θα τα μετατρέψει σε δικαιώματα. Τα δικαιώματα λοιπόν είναι ουσιαστικά εννόμως προστατευμένα συμφέροντα.»

προβαίνει σε καταχρηστικές αποφάσεις και ενέργειες.

Ήδη από την αρχαιότητα διατυπώνονται οι πρώτες απόψεις που αναφέρονται στην ανεπάρκεια των υφιστάμενων νομικών κανόνων ν' αντιμετωπίσουν μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης. Χαρακτηριστική είναι η φράση του Πλούταρχου: «*Η ανάγκη πείθει ότι προς καιρόν δει τους νόμους εάν καθεύδειν*»,<sup>17</sup> όπου σύμφωνα με την αντίληψη αυτή, ένας νόμος είναι δυνατόν να παραμερισθεί και να μην εφαρμοσθεί αλλά μόνο προσωρινά.

Ο καθηγητής Δικαίου και Πολιτικής Επιστήμης στο Πανεπιστήμιο του Yale, [Ackerman \(2004, 2004b\)](#) υποστηρίζει ότι σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης (η οποία δεν προβλέπεται ή δεν καλύπτεται από τις κείμενες νομοθετικές διατάξεις), η εκτελεστική εξουσία πρέπει να έχει μόνο για ένα σύντομο χρονικό διάστημα την εξουσία να δρα μονομερώς, προκειμένου να λειτουργήσει αποτελεσματικά προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος, με πράξεις που είναι ακόμη και ενάντια στο Νόμο. Η δράση της εκτελεστικής εξουσίας είναι μεν ανεξέλεγκτη αλλά μειώνεται ο κίνδυνος των καταχρήσεων, αφού η εφαρμογή των έκτακτων μέτρων γίνεται για περιορισμένο χρονικό διάστημα. Προτείνει μάλιστα ως βέλτιστη λύση ένα «Σύνταγμα Έκτακτης Ανάγκης», το οποίο επιτρέπει μια βραχυπρόθεσμη απάντηση σε μια κρίση και ταυτόχρονα αποτρέπει τους πολιτικούς από την εκμετάλλευση του στιγμιαίου πανικού, που είναι πιθανό να τους οδηγήσει σε καταχρηστικές συμπεριφορές ή λανθασμένες επιλογές, επιβάλλοντας ακριβή όρια στην μονομερή δύναμη της εκτελεστικής εξουσίας. Επιπλέον για την αποφυγή του κινδύνου (*δηλαδή των καταχρηστικών συμπεριφορών των εκτελεστικών οργάνων*) προτείνει, μετά την εκδήλωση μιας κρίσης και ανά μικρά χρονικά διαστήματα, επαναλαμβανόμενες ψηφοφορίες από το Κοινοβούλιο, στις οποίες να απαιτείται όλο και μεγαλύτερο ποσοστό ψήφων για τη διατήρηση των έκτακτων μέτρων που λαμβάνονται από την εκτελεστική εξουσία. Με την τακτική αυτή θεωρεί ότι έτσι γίνεται δημόσια συζήτηση και μειώνεται η πιθανότητα λήψης μέτρων μακράς διάρκειας.

Με την ίδια περίπου γραμμή συντάσσεται και ο καθηγητής της Νομικής του Πανεπιστημίου της Minnesota [Oren Gross \(2003, 2005\)](#) ο οποίος προτείνει το μοντέλο Extra-Legal Measures Model, ως την πιο κατάλληλη μέθοδο για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων καταστάσεων υψηλού κινδύνου και κρίσεων, όπως προστασία των πολιτών από μια καταστροφή.<sup>18</sup> Σύμφωνα με το μοντέλο αυτό, πρέπει να επιτρέπεται η εφαρμογή όλων των πράξεων της εκτελεστικής εξουσίας, ακόμη και αν αυτές παραβιάζουν συνταγματικές αρχές και νομικούς κανόνες. Ως απαραίτητη προϋπόθεση εφαρμογής ο Gross

---

17. Αγησίλαος XXX. σ. 613

18. Οι καταστάσεις αυτές για τις οποίες γίνεται η επίκληση του Extra-Legal Measures Model δε διευκρινίζονται με λεπτομέρεια αφήνοντας αυτό σε μια μελλοντική του μελέτη.

απαιτεί την «ειλικρίνεια» των ενεργειών των εκτελεστικών οργάνων και θεωρεί ότι αυτό το μοντέλο μακροπρόθεσμα ενδυναμώνει το κύρος των Συνταγματικών επιταγών και το κράτος Δικαίου.

Ο John Locke<sup>19</sup> (1690) στη δεύτερη πραγματεία περί κυβέρνησης εισήγαγε την ιδέα της *«prerogative» (προνομία)* δηλαδή μιας «προνομιακής» εξουσίας η οποία εκχωρείται στην Κυβέρνηση κάνοντας αναφορά στη *«διακριτική ευχέρεια της άσκησης εξουσίας προς το δημόσιο συμφέρον, χωρίς ρητή διάταξη του νόμου και μερικές φορές παρά το νόμο»*. Με τη θεωρία αυτή παρέχεται στην κυβέρνηση μια εκ των προτέρων, ρητή και γενική εξουσιοδότηση άσκησης έκτακτων εξουσιών σε περίπτωση που βρεθεί αντιμέτωπη με μία κρίση. Η θεωρία της προνομιακής εξουσίας του Locke στηρίζεται στον ουσιαστικό βαθμό εμπιστοσύνης των πολιτών με την Κυβέρνηση - της οποίας η αποστολή δεν είναι παρά μόνο η προαγωγή του δημόσιου αγαθού.

Ο πρόεδρος των ΗΠΑ Thomas Jefferson, επηρεασμένος από τη θεωρία του Locke, υποστήριζε ότι θα μπορούσε να δικαιολογηθεί η δράση εκτός των ορίων του νόμου υπό τρεις προϋποθέσεις: α) Σε περίπτωση εμφάνισης αντικειμενικά εξαιρετικών καταστάσεων β) Σε περίπτωση που οι πράξεις αυτές προάγουν το δημόσιο συμφέρον γ) Εάν υπάρξει μετέπειτα συγχώρηση από τους πολίτες. (Gross, 2003)

Ο πρόεδρος των ΗΠΑ Λίνκον, υποστήριζε ότι ως πρόεδρος έχει ένα μεγάλο εύρος από σύμφυτες με το αξίωμά του δυνάμεις, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και δυνάμεις για την αντιμετώπιση των κρίσεων. Έτσι σε περιόδους κρίσεων μπορεί να λάβει μονομερώς αποφάσεις δίχως να θεωρείται ότι δρα παράνομα. (Gross, 2003)

Κατά την άποψη του Γερμανού Ακαδημαϊκού Carl Schmitt,<sup>20</sup> οι έκτακτες εξουσίες δεν μπορούν να αποτελέσουν «περιεχόμενο» ή να περιοριστούν από νομικούς κανόνες, των οποίων η συνεισφορά έγκειται μόνο στο να υποδείξουν ποιος είναι ο αρμόδιος να χειριστεί μια απρόβλεπτη κατάσταση. Κατά συνέπεια οι καταστάσεις έκτακτης ανάγκης απαιτούν την άσκηση της απόλυτης εξουσίας δηλαδή δράση ακόμη και κατά της έννομης τάξης. Εισάγοντας το μοντέλο της *«κυριαρχίας»* πρόβαλλε την αντίληψη ότι *«κυρίαρχος μπορεί να είναι μόνο όποιος αποφασίζει σε εξαιρετικές καταστάσεις... Όποιος έχει την εξουσία να κηρύξει τη χώρα σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης, είναι και αυτός που έχει τη μεγαλύτερη*

---

19. Ο John Locke ήταν μεγάλος Άγγλος φιλόσοφος. Η πολιτική του φιλοσοφία επηρέασε σε μεγάλο βαθμό την Αμερικανική Επανάσταση, το Σύνταγμα των Ηνωμένων Πολιτειών, την Γαλλική Επανάσταση καθώς και το πρώτο Σύνταγμα της Γαλλίας και με αυτόν τον τρόπο τα Συντάγματα των περισσότερων φιλελευθέρων κρατών.

20. Ο Carl Schmitt ήταν ένας από τους πρώτους θεωρητικούς που ασχοληθήκαν με την αντιμετώπιση εκτάκτων καταστάσεων, σημαντικός νομικός και ακαδημαϊκός της Ναζιστικής Γερμανίας.

*ισχύ ακόμη και στη λειτουργία του πολιτεύματος». Αυτός αποφασίζει τόσο αν υφίσταται μια εξαιρετική περίπτωση, τι πρέπει να συμβεί για ν' αντιμετωπισθεί και πότε πρέπει να αρθεί. Δεν κατάφερε όμως να προτείνει ικανοποιητικές λύσεις για την υπερπήδηση των αδυναμιών αυτού του είδους του μοντέλου, ώστε να μην οδηγήσει σε παραβατικές και καταχρηστικές συμπεριφορές. (Gross, 2000; Μεταξάς, 1970:53; Agamben, nd; Schepple, 2004)*

Η θεωρία του R. Jhering (1904:231) ξεκινάει με τη βασική υπόθεση ότι το δίκαιο δεν είναι αυτοσκοπός αλλά αντίθετα ο τελικός σκοπός για τη διασφάλιση των βασικών αναγκών και συμφερόντων μιας κοινωνίας, δηλαδή το δίκαιο υπάρχει για χάρη της κοινωνίας και όχι η κοινωνία για χάρη του δικαίου. Ειδικότερα όταν οι σχέσεις του Δικαίου και της Κοινωνίας εξελιχθούν κατά τρόπο που τίθεται σε δοκιμασία η αρμονική συμβίωση, η κρατική εξουσία όχι μόνο δικαιούται αλλά και υποχρεούται να θυσιάσει το δίκαιο για να διασώσει την κοινωνία. Η υποχρέωση αυτής της εξουσίας είναι παρεχόμενο δικαίωμα σε μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης και το κράτος πρέπει να αποδεσμευτεί από την υποχρέωση αυτή όταν «λήξει» η έκτακτη κατάσταση, εφόσον η σύνδεση αυτή δύναται να λειτουργήσει πλέον σε βάρος των συμφερόντων της κοινωνίας.

Η διαμόρφωση του Υπερθετικού Δικαίου της Ανάγκης ως μια πολιτική θεωρία έχει πολλάκις κατακριθεί, θεωρώντας ότι η επίκλησή του μπορεί να χρησιμοποιηθεί από μια Κυβέρνηση για να εξηγήσει τις παρανομίες της και να τις εξηγήσει πολιτικά ή για να εξωραΐσει χονδροειδείς παραβιάσεις της κρατικής εξουσίας εκφράζοντας απλώς με διαφορετικό τρόπο ότι η δύναμη προπορεύεται του Δικαίου.<sup>21</sup> (Κριάρη, 1985:7)

---

21. Ο καθηγητής Alexander (2000) αναφέρει σχετικά, ότι η ύπαρξη της δημοκρατίας είναι σημαντικό ζήτημα, αφού σε πολλές χώρες οι δομές προστασίας για την αντιμετώπιση μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης, δεν συγκροτούνται για να προστατεύσουν τους πολίτες αλλά το καθεστώς από τους πολίτες.

#### 4. Εφαρμογή του Δικαίου των Έκτακτων Αναγκών Διεθνώς

Στα πλαίσια της τήρησης των βασικών αρχών του Δικαίου της έκτακτης ανάγκης και της κρίσιμης ισορροπίας μεταξύ της αποτελεσματικής διαχείρισης μιας κρίσης με παράλληλη προστασία της έννομης τάξης, τα νομικά συστήματα των κρατών καλούνται να καθορίσουν:

- Τα «όργανα» τα οποία έχουν την εξουσία να διαπιστώσουν την ύπαρξη μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης (μιας περιοχής ή όλης της επικράτειας).
- Τα «όργανα» στα οποία ανατίθενται πρόσθετες-έκτακτες εξουσίες προκειμένου να επιτύχουν την έξοδο από μια κρίση καθώς και τη δικαιοκή φύση των μέτρων που μπορεί να λάβουν για το σκοπό αυτό (πχ χρονική διάρκεια ισχύος).
- Τις εγγυήσεις που εξασφαλίζουν τη νόμιμη προσφυγή στις ιδιαίτερες διατάξεις του Δικαίου της έκτακτης ανάγκης και μηχανισμούς ελέγχου (πολιτικούς, δικαστικούς κα) των ανωτέρω «οργάνων» κατά την άσκηση των εξουσιών τους (για την αποτροπή του κινδύνου καταχρηστικών συμπεριφορών).

Σχεδόν όλες οι δημοκρατικές χώρες έχουν θεσπίσει διατάξεις που αναφέρονται στο Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης.<sup>22</sup> Η μελέτη των θεσμικών πλαισίων αυτών των χωρών αναδεικνύει μια ποικιλομορφία στην εφαρμογή και τα κριτήρια ενεργοποίησης των διακεκριμένων αυτών ρυθμίσεων, αναδεικνύοντας τις ουσιαστικές διαφορές των αντιλήψεων για το θέμα αυτό.

Οι παραλλαγές αυτές είναι σε συνάρτηση με τις εκάστοτε εξωτερικές και εσωτερικές συνθήκες μιας χώρας, όπως το πολιτειακό καθεστώς, τα οικονομικά δεδομένα κτλ. Έτσι, υπάρχουν χώρες που έχουν συνδυάσει την πολιτική τους σταθερότητα με τη διαρκή παραμονή του Δικαίου της Έκτακτης Ανάγκης ως ενεργού (πχ χώρες με διδακτορικά καθεστώτα ή σε εμπόλεμη κατάσταση) και αντίθετα, υπάρχουν χώρες, στις οποίες οι διατάξεις που αναφέρονται στο συγκεκριμένο δίκαιο, δεν ενεργοποιούνται ποτέ, αποτελώντας κατ' ουσία «κενό γράμμα του νόμου».<sup>23</sup>

Αν και τα κράτη προσεγγίζουν με αρκετές διαφορές το θέμα της αντιμετώπισης των

---

22. Το δίκαιο των εκτάκτων αναγκών συνδέεται ιστορικά με την υιοθέτηση φιλελεύθερων καθεστώτων. Και τούτο διότι σε μοναρχικά καθεστώτα, που η εξουσία ασκείται αποκλειστικά σε ένα πρόσωπο, αυτονόητα δεν υπάρχει πρόβλεψη για τις εξαιρετικές καταστάσεις, διαφορετική από αυτήν της άσκησης εξουσίας σε κανονικές συνθήκες.

23. Για παράδειγμα η Αίγυπτος βρίσκεται σε διαρκή κατάσταση έκτακτης ανάγκης με το νόμο 152 ο οποίος θεσπίστηκε το 1958, και επιβλήθηκε το 1967 κατά τη διάρκεια του Αραβο-ισραηλινού πολέμου και έκτοτε παραμένει σε ισχύ (εκτός από ένα 18μηνο διακοπή του το 1980 για να επιβληθεί εκ νέου μετά τη δολοφονία του προέδρου Anwar Sadat) (Williams, 2006) Αντίθετα υπάρχουν χώρες που αποφεύγουν την συνταγματική επίκληση των διατάξεων της έκτακτης ανάγκης προτιμώντας να αντιμετωπίζουν αυτές με τους συνήθεις νόμους της ομαλότητας. (Βλέπε περαιτέρω ανάλυση και παράρτημα κεφαλαίου)

έκτακτων καταστάσεων, τα Συνταγματικά μοντέλα είναι αυτά που φαίνεται να κυριαρχούν στην πλειοψηφία των σύγχρονων δημοκρατικών χωρών, θεωρώντας ότι η καταστρατήγηση των συνταγματικών διατάξεων ενέχει αυξημένη πιθανότητα κατάλυσης του Κράτους Δικαίου. Η επίκληση της αρχής "*salus rei publicae suprema lex est*"<sup>24</sup> ως αρχή για τη νομιμοποίηση των έκτακτων νομοθετικών μέτρων, έχει εγκαταλειφθεί από τις προηγμένες δημοκρατικές χώρες, ήδη από το τέλος του Β παγκοσμίου πολέμου. Ο φόβος της «συνταγματικής δικτατορίας» που οδήγησε στην καταστροφή κάποιων χωρών, όπως η Γερμανία και η Ιταλία καθώς επίσης και άλλων καταχρηστικών συμπεριφορών από φορείς της κρατικής εξουσίας, αποτέλεσαν τις πιο κοινές αιτίες για τη θέσπιση συνταγματικών ρυθμίσεων (και σε ελάχιστες περιπτώσεις σε επίπεδο κοινού νόμου). (Κριάρη, 1985:7; Φακιολάς & Τζιφάκης, 2008; Πυργάκης, χ.η.)

#### **4.1. Κατηγοριοποίηση των Εξαιρετικών Περιστάσεων**

Όπως προκύπτει από την «Αρχή της Εξαιρετικής Απειλής» η αναγνώριση μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης προϋποθέτει την ύπαρξή της, δηλαδή ν' αναφέρεται σε πραγματικά εξαιρετικές περιστάσεις που διαφέρουν από τις καταστάσεις της ομαλότητας. Επειδή όμως, η διάκριση μεταξύ της «ομαλότητας» και της «εξαιρέσεως» είναι συχνά δυσχερής, οι καταστάσεις που μπορούν να οδηγήσουν στην ενεργοποίηση των ειδικών διατάξεων του Δικαίου της Έκτακτης Ανάγκης είτε κατηγοριοποιούνται και περιγράφονται απευθείας στα συνταγματικά κείμενα (πχ Γερμανία, Ισπανία) είτε παρέχεται εξουσιοδότηση στον κοινό νομοθέτη για τη ρύθμιση αυτών με εκτελεστικούς νόμους (πχ Ολλανδία, Ρουμανία).

Η κατηγοριοποίηση αυτή, αποβλέπει και στον προσδιορισμό της διαδικασίας που θ' ακολουθηθεί για την έκδοση της πράξης κήρυξης μιας έκτακτης ανάγκης, καθώς και τα κατάλληλα μέτρα που πρέπει να λαμβάνονται ανά περίπτωση, προκειμένου να εξασφαλισθεί η συνέπειά τους και ο στόχος που εξυπηρετούν.(Gross, 2003b)

Η **ορολογία** που χρησιμοποιείται για τις καταστάσεις έκτακτης ανάγκης ποικίλει μεταξύ των διαφόρων συνταγματικών κειμένων πχ «Πολιορκίας», «Πολέμου», «Έκτακτης Ανάγκης», «Εθνικής Κρίσης», «Στρατιωτικού Νόμου», «Φυσικών Καταστροφών», «Εξαιρέσεως» κτλ.<sup>25</sup>

---

24. μτφρ «*Η ασφάλεια του λαού είναι ο υπέρτατος Νόμος*», ρητό που αποδίδεται στον Κικέρων. Κατά μια άποψη «*ένα πολιτικό αξίωμα αλλά σε κάποιες περιστασιακές περιπτώσεις αποκτά νομικό χαρακτήρα*» (Μεταξάς, 1970:45)

25. Στην αδυναμία οριοθέτησης της έννοιας «έκτακτη ανάγκη» και συνεπώς στο ότι δεν υπάρχει μια πλήρης και ευρέως αποδεκτή ορολογία και ταξινόμηση των εκτάκτων αναγκών, οφείλεται και το γεγονός των διαφορετικών ονοματολογιών στα Συνταγματικά κείμενα των χωρών. Επιπλέον, κάποια είναι λιγότερο λεπτομερή, για παράδειγμα, οι περιορισμοί που αναφέρονται αφορούν μόνο τη διαδικασία της κήρυξης έκτακτης ανάγκης, τα αρμόδια όργανα για το χειρισμό της κρίσης και τον έλεγχο αυτών και όχι τα κριτήρια ενεργοποίησης των ειδικών

Σε διεθνές επίπεδο το σύστημα νομικής ταξινόμησης που εφαρμόζεται για τις εξαιρετικές περιστάσεις, είναι είτε «**διπλής δομής**» είτε «**πολλαπλής δομής**».<sup>26</sup>

Μία μικρή μειοψηφία κρατών **δεν διακρίνουν τις διαφορετικές καταστάσεις έκτακτης ανάγκης** (πχ Κύπρος, Μάλτα, Λιχτενστάιν) και σε κάποιες χώρες υπάρχουν μόνο **έκτακτα μέτρα** που εφαρμόζονται σε περίπτωση πολέμου ή απειλής πολέμου, ή άλλων καταστάσεων έκτακτης ανάγκης (πχ Ελβετία, Λουξεμβούργο, Νορβηγία, Δανία, Αυστρία, Σουηδία). Στην τελευταία αυτή περίπτωση, συνήθως προβλέπεται και μια εκτεταμένη μεταφορά της νομοθετικής εξουσίας στην εκτελεστική (και ιδιαίτερα όταν υπάρχει αδυναμία σύγκλησης του Κοινοβουλίου και εκτέλεσης των λειτουργιών του).

#### **4.2. Έκτακτες εξουσίες & Κοινοβουλευτικός Έλεγχος**

Στην πλειοψηφία των Συνταγματικών διατάξεων προβλέπονται ρυθμίσεις σχετικά με το/α όργανο/α που έχουν την αρμοδιότητα να κηρύξουν μια χώρα ή μια περιοχή σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης καθώς επίσης και του/ων οργάνου/ων που εξουσιοδοτούνται να λάβουν πρόσθετα μέτρα με τη μορφή νομοθετικών παρεμβάσεων για την αντιμετώπιση μιας κρίσης.

Για την προστασία των δημοκρατικών θεσμών και την αποτροπή των καταχρηστικών συμπεριφορών στα Συντάγματα των περισσότερων χωρών περιλαμβάνονται ειδικές διατάξεις κοινοβουλευτικού και νομοθετικού ελέγχου της κήρυξης και της διάρκειας μια έκτακτης κατάστασης ανάγκης καθώς επίσης και των έκτακτων μέτρων που λαμβάνονται από την εκτελεστική εξουσία.

Δεν είναι λίγοι εκείνοι που υποστηρίζουν ότι, η λήψη της απόφασης για την κήρυξη όσο και για την άρση της κατάστασης έκτακτης ανάγκης, δεν πρέπει να λαμβάνεται από αυτόν που πρόκειται ν' ασκήσει τις έκτακτες εξουσίες. Πρέπει να ανήκει στις αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου, ώστε να διατηρείται η συνοχή της Κοινοβουλευτικής ζωής και κατά τη διάρκεια ισχύος της κατάστασης έκτακτης ανάγκης. (Gross, 2000)

Έτσι, στα νομικά συστήματα των περισσότερων χωρών, υπάρχει μια «μικτή ρύθμιση» σε σχέση με την αρμοδιότητα της κήρυξης μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης και της

---

διατάξεων. (Scheuerman, 2006) Ο Krzysztof Wojtowicz έγραψε: «Δεν είναι χρήσιμο ν' απαριθμούνται οι ιδιαίτερες καταστάσεις αφού δεν είναι δυνατόν να προβλεφθούν όλοι οι πιθανοί κίνδυνοι. Κατά συνέπεια τα Συνταγματικά κείμενα πρέπει να διατυπωθούν γενικά με ένα τέτοιο τρόπο ώστε να καλυφθούν όλοι οι πιθανοί τύποι απειλών, αποφεύγοντας ταυτόχρονα μια εξ' ολοκλήρου αυθαίρετη αξιολόγηση και ερμηνεία των όρων» (Deskoska, 2007)

26. Για παράδειγμα η Αλβανία, Βουλγαρία, Γαλλία, Εσθονία, Ιρλανδία, Ιταλία, Λετονία, Λευκορωσία, Λιθουανία, Ολλανδία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Ρωσία, Σλοβακία, Σλοβενία, Ελλάδα, Φινλανδία διακρίνουν δύο βασικές κατηγορίες έκτακτων καταστάσεων ανάγκης, ενώ η Ισπανία, Ουγγαρία, Πολωνία, Τουρκία διακρίνουν περισσότερες των δύο διαφορετικές κατηγορίες. (Βλέπε περισσότερα στο Παράρτημα του κεφαλαίου)

έγκρισης άσκησης πρόσθετων εξουσιών για την αντιμετώπιση της, η οποία επιμερίζεται μεταξύ της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας. Το μέγεθος της συμβολής κάθε οργάνου σε αυτή τη διαδικασία ποικίλλει από χώρα σε χώρα. Συνήθως, η εκτελεστική εξουσία (πχ ο Πρόεδρος ενός κράτους ή η Κυβέρνηση) διαπιστώνει την ύπαρξη του επείγοντος και το νομοθετικό σώμα (Κοινοβούλιο) εγκρίνει την πράξη κήρυξης κατάστασης έκτακτης ανάγκης καθώς και τυχόν πρόσθετα μέτρα που λαμβάνονται από την εκτελεστική εξουσία για την αντιμετώπιση της.<sup>27</sup> Αυτό συνήθως εξαρτάται από την κλίμακα των εξαιρετικών περιστάσεων. Το ποσοστό των ψήφων που απαιτείται από τα μέλη του Κοινοβουλίου για την έγκριση διαφέρει επίσης μεταξύ των χωρών. Δηλαδή, σε μερικά κράτη απαιτείται απόλυτη πλειοψηφία των μελών του Κοινοβουλίου και σε άλλα, αρκεί ψηφοφορία σταθμισμένης πλειοψηφίας.<sup>28</sup>

Σε αρκετά Συντάγματα, ως εγγύηση πρόσθετης προστασίας, προβλέπεται «ρήτρα» απαγόρευσης της διάλυσης του νομοθετικού σώματος κατά τη διάρκεια μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Σε κάποια Συνταγματικά κείμενα προβλέπεται ακόμα και η επέκταση της θητείας των μελών του Κοινοβουλίου ή του προέδρου ακόμη και μετά τη λήξη της (*πχ Κροατία, Βουλγαρία, Γαλλία, Ουγγαρία, Ρουμανία, Ρωσία, Ισπανία, Μάλτα*). Επίσης υπάρχουν και περιπτώσεις Συνταγματικών ρυθμίσεων κατά τις οποίες τα καθήκοντα του Κοινοβουλίου αναλαμβάνονται από ειδικά «Σώματα» που συγκροτούνται σε καταστάσεις έκτακτης

---

27. Για παράδειγμα, στη Λευκορωσία, Λιθουανία, Μάλτα, Πορτογαλία, Σλοβακία, Αλβανία την αρμοδιότητα της κήρυξης μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης έχει ο πρόεδρος της χώρας μετά από έγκριση του Κοινοβουλίου. Στη Σλοβενία, Κιργιστάν, Ουγγαρία η κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης γίνεται από το Κοινοβούλιο και σε περίπτωση που δεν μπορεί να συγκληθεί από τον πρόεδρο της χώρας και μετέπειτα έγκριση από το Κοινοβούλιο, ενώ στην Εσθονία και Ιρλανδία η κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης γίνεται από την Κυβέρνηση. Το ίδιο και στην Πολωνία μόνο για την περίπτωση «Φυσικής Καταστροφής». Στη Λετονία η σχετική αρμοδιότητα της κήρυξης ανήκει στο Υπουργικό Συμβούλιο και η έγκριση στο Κοινοβούλιο. Το ίδιο και στη Γαλλία για την κήρυξη της κατάστασης «Πολιορκίας». Στη Φινλανδία η κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης γίνεται από τον πρόεδρο, η κατάσταση «Ετοιμότητας» που απαιτεί έγκριση από το Κοινοβούλιο, ενώ η κατάσταση «Άμυνας» μπορεί να τεθεί άμεσα σε ισχύ.

Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της Κυπριακής Δημοκρατίας όπου η επίκληση του Δικαίου της Έκτακτης Ανάγκης δεν αφορά τις νομοθετικές αρμοδιότητες της εκτελεστικής εξουσίας αλλά της νομοθετικής, δηλαδή της ίδιας της Βουλής να νομοθετεί. Κήρυξη της έκτακτης ανάγκης κατά τη συνήθη έννοια του όρου δεν προβλέπεται. Το Κυπριακό νομικό σύστημα αποτελεί αυτόνομη και ανεξάρτητη πηγή Δικαίου και κανένα μέτρο δεν μπορεί να θεωρηθεί έγκυρο εάν δεν προέρχεται από την άσκηση νόμιμης νομοθετικής εξουσίας. (Νικολάου, 1996:160)

28. Για παράδειγμα στην Ισπανία και τη Λετονία η έγκριση της κατάστασης «πολιορκίας» από το Κοινοβούλιο απαιτεί την απόλυτη πλειοψηφία των μελών του. Στην Ουγγαρία, Κιρζικιστάν, Κροατία, Σλοβακία απαιτούνται τα 2/3 των μελών του Κοινοβουλίου για την έγκριση μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Αντίστοιχα και στη Γερμανία, για την κατάσταση της «Άμυνας» και «Έντασης» και στην Ελλάδα τα 3/5 των μελών του Κοινοβουλίου για την κατάσταση «Πολιορκίας».



ανάγκης<sup>29</sup>

Όπως προκύπτει και από την «Αρχή της Προσωρινότητας», η παραχώρηση των εκτεταμένων αρμοδιοτήτων στην εκτελεστική εξουσία για την αντιμετώπιση μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης, προϋποθέτει το χρονικό περιορισμό εφαρμογής των μέτρων που λαμβάνονται, για το σκοπό αυτό. Έτσι, η πλειοψηφία των χωρών έχει θεσπίσει συνταγματικές ρυθμίσεις σχετικές με το μέγιστη χρονική διάρκεια ισχύος μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Συνήθως προβλέπεται και μια δυνατότητα επέκτασης αυτού του χρονικού ορίου, όταν οι ιδιαίτερες συνθήκες το απαιτούν (για πρακτική γενικά αποδεκτή, (Gross, 2003)).<sup>30</sup>

Ωστόσο υπάρχουν και αρκετές χώρες για τις οποίες καμία αναφορά δε γίνεται στα Συνταγματικά τους κείμενα σχετικά με το μέγιστο χρονικό διάστημα για το οποίο μπορεί να διαρκέσει μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης ή ακόμη και ποιο είναι το όργανο που είναι αρμόδιο για αυτό (πχ *Αυστρία, Αλβανία Βουλγαρία, Δανία, Φιλανδία, Ουγγαρία, Γεωργία, Λουξεμβούργο, Νορβηγία, Ρουμανία, Σλοβενία, Σουηδία, Ελβετία κτλ*).

#### **4.3. Προστασία Θεμελιωδών Δικαιωμάτων**

Διεθνείς οργανώσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων περιέχουν στους κανονισμούς τους προτάσεις παρέκκλισης σε έκτακτες καταστάσεις ανάγκης και οι εθνικές νομοθεσίες σε αυτό το σημείο δε διαφέρουν πολύ αφού στις περισσότερες περιπτώσεις συμμορφώνονται με τις

---

29. Για παράδειγμα στη Βουλγαρία σε μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης τα καθήκοντα του Κοινοβουλίου τα αναλαμβάνει η Μεγάλη Εθνοσυνέλευση (Grand National Assembly) με 400 μέλη (το Κοινοβούλιο έχει 240 μέλη). Στη Γερμανία και την Σουηδία προβλέπεται η σύσταση ενός μίνι Κοινοβουλίου που υποκαθιστά το Κοινοβούλιο σε καταστάσεις ανάγκης.

30. Για παράδειγμα (ενδεικτικά) το χρονικό διάστημα ισχύος μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης είναι:

- Στη Μάλτα 14 ημέρες με δυνατότητα παράτασης από το Κοινοβούλιο έως και 3 μήνες,
- Στην Πορτογαλία 14 ημέρες και με δυνατότητα παράτασης (εκτός από την κατάσταση πολέμου που η προθεσμία ορίζεται από νόμο),
- Στην Ισπανία 15 ημέρες για την κατάσταση «Συναγερμού», 30 ημέρες για την κατάσταση «έκτακτης ανάγκης» με δυνατότητα ανανέωσης του χρονικού διαστήματος για άλλες τόσες ημέρες. Η διάρκεια ισχύος για την κατάσταση «Πολιορκίας» καθορίζεται από το Κοινοβούλιο.
- Στη Ρωσία 15 ημέρες, στην Ιταλία 60 ημέρες, στην Ουγγαρία και την Κύπρο 30 ημέρες
- Στην Εσθονία 30 ημέρες και δυνατότητα παράτασης έως 3 μήνες,
- Στην Φινλανδία η χρονική διάρκεια ισχύος της κατάστασης «Άμυνας» είναι 3 μήνες και 1 έτος για την κατάσταση «Ετοιμότητας»
- 6 μήνες στη Λετονία, τη Λιθουανία και την Τουρκία.
- Στην Πολωνία δεν υπάρχει καθορισμένη προθεσμία για το «στρατιωτικό νόμο» ενώ για την κατάσταση «έκτακτης ανάγκης» η καθορισμένη προθεσμία έχει μέγιστη περίοδο 3 μηνών και μπορεί να επεκταθεί μόνο μια φορά για άλλους 2 μήνες.

διεθνείς συμβάσεις.

Η άσκηση των εξουσιών επιτακτικής ανάγκης στην πλειοψηφία των περιπτώσεων εγκρίνει τον περιορισμό, ακόμη και αναστολή των δικαιωμάτων και των ελευθεριών πέρα από αυτό που είναι αποδεκτό σε περιόδους ομαλότητας, υπό προϋποθέσεις. Στα Συνταγματικά κείμενα διευκρινίζονται με σαφήνεια ποια δικαιώματα μπορούν να περιοριστούν ή ν' ανασταλούν και ποια όχι, εφαρμόζοντας την αρχή της αναλογικότητας (*δηλαδή κάθε μέτρο περιορισμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων πρέπει να είναι απαραίτητο και ανάλογο της φύσης του κινδύνου*) ή ακόμη υιοθετείται ακέραια η θέση διεθνών συμφωνιών σχετικά με τα απαραβίαστα δικαιώματα.<sup>31</sup>

Υπάρχουν και κάποιες χώρες (πχ ΗΠΑ, Τουρκία) στις οποίες, οι διατάξεις που αναφέρονται στη δυνατότητα του κυβερνητικού περιορισμού των δικαιωμάτων δεν διαφέρουν και πολύ σε σχέση με αυτές που εφαρμόζονται σε καθημερινές καταστάσεις ανάγκης, εξαιτίας διαφόρων παραγόντων (διαρκούς παραμονής του Δικαίου Έκτακτης Ανάγκης ως ενεργού ή μη τήρησης των διεθνών συμβάσεων κτλ).

#### **4.4 Δικαστικός Έλεγχος**

Όπως ήδη αναφέρθηκε στο Δίκαιο των Εκτάκτων Αναγκών των περισσότερων χωρών υπάρχουν Συνταγματικές ρυθμίσεις που προβλέπουν την έκδοση πρόσθετων πράξεων με ισχύ νόμου. Οι απόψεις σχετικά με το βαθμό της εμπλοκής των ανεξάρτητων δικαστηρίων, δηλαδή της δικαιοδοτικής κρίσης τους στον έλεγχο της νομιμότητας των προσωρινών μέτρων που λαμβάνονται από την εκτελεστική εξουσία, δίστανται.

Αρκετοί ερευνητές τάσσονται υπέρ της εμπλοκής των ανεξάρτητων δικαστηρίων θεωρώντας ότι το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης ως νομικό καθεστώς, στηρίζεται στην «Αρχή της Νομιμότητας», στην οποία βασίζεται το Κράτος Δικαίου και της Δημοκρατίας. Συνεπώς οι αποφάσεις και οι ενέργειες που λαμβάνονται από την εκτελεστική εξουσία που διαχειρίζεται μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης, ως μονομερείς διοικητικές πράξεις θα πρέπει να ελέγχονται από τα δικαστήρια τα οποία μπορούν να είναι αποτελεσματικά στο να περιφρουρήσουν τους πολίτες από παραβιάσεις και καταχρηστικά μέτρα.

---

31. Έτσι, στην Αλβανία, Βουλγαρία Ουγγαρία, Λιθουανία, Ισπανία, Ολλανδία, αναγνωρίζονται με ακρίβεια ποια θεμελιώδη δικαιώματα δεν μπορούν να περιοριστούν ακόμη και μετά την κήρυξη μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης Στην Πορτογαλία, Κροατία, Σλοβενία, Ρωσία, Ρουμάνια, γίνεται επιπλέον ρητή αναφορά στην αρχή της αναλογικότητας, ενώ η Σουηδία και η Ιταλία ενσωμάτωσαν στην Εθνική νομοθεσία τους τη σύμβαση της ΕΣΔΑ στο σύνολό της, η οποία βρίσκει πλήρη εφαρμογή και στη Σλοβακία, Λετονία, Λευκορωσία στα συνταγματικά κείμενα των οποίων δεν υπάρχει ρητή συνταγματική αναφορά που να εγγυάται ορισμένα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα, όμως δηλώνεται πλήρης συμμόρφωση με διεθνείς συνθήκες και συμφωνίες.

Η αναγωγή στα συνταγματικά δικαιώματα ως κριτήριο αξιολόγησης της ορθότητας της δράσης των οργάνων του κράτους επιβάλλει στον δικαστή να ελέγχει τη δράση αυτή με βάση «κανόνες» που θέτουν τα δικαιώματα, τα οποία συνιστούν έτσι μια θεμελιώδη παράμετρο για την αξιολόγηση της νομιμότητας της κρατικής δράσης. (Παπαστυλιανού, 2003)

Αν και τα «αντανακλαστικά» των δικαστικών αρχών δεν είναι επαρκή για να διαχειριστούν μια επικείμενη ή παρούσα κρίση και δεν μπορούν ν' ανταπεξέλθουν αποτελεσματικά σε κάθε περίπτωση, ο ρόλος τους είναι σημαντικός. (Ackerman, 2004; Ackerman, 2004b) Τα δικαστήρια μέσω της νομολογίας τους στην ουσία προτείνουν τρόπους για την αντιμετώπιση μελλοντικών καταστάσεων έκτακτης ανάγκης. Μελετώντας την κρίση προσεκτικά, ψύχραιμα και με απόσταση χρόνου από την εμφάνισή της, όπου ο κίνδυνος έχει λάβει πλέον τις πραγματικές του διαστάσεις και δεν υπερ-εκτιμάται, συνεισφέρουν μέσα από ώριμες αποφάσεις στον προσδιορισμό των ενεργειών που πρέπει να γίνουν σε μια επόμενη.

Τέλος, ως επιχείρημα υπέρ της εμπλοκής των δικαστηρίων σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης, αναφέρεται ο μεγαλύτερος βαθμός ανεξαρτησίας τους λόγω του μικρότερου βαθμού πολιτικών ή άλλων πιέσεων που δέχονται σε σχέση με τη νομοθετική και εκτελεστική εξουσία. Έτσι, οι αποφάσεις τους είναι πιο πιθανό να είναι πιο προσεκτικές, πιο ορθολογικές και πιο αμερόληπτες.

Η αντίθετη άποψη υποστηρίζει ότι δεν είναι δόκιμο η εκτελεστική εξουσία να υφίσταται κανενός είδους δικαστικό έλεγχο, αφού κάτι τέτοιο λειτουργεί ανασταλτικά στη λήψη πρωτοβουλιών, ικανών ν' αντιμετωπίσουν μια κρίση. Εξάλλου από τη στιγμή, που ένα Δικαστήριο αποφασίζει για τη φύση ενός τέτοιου θέματος στην ουσία υποκαθιστά την κρίση της Κυβέρνησης και ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων μπορεί να μετεξελιχθεί σε έλεγχο της Κυβέρνησης ή του νομοθέτη. Στην περίπτωση αυτή η κρίση δεν είναι δικαστική αλλά κυβερνητική, πολιτική ή οτιδήποτε άλλο.<sup>32</sup> Για τον λόγο αυτό συχνά παρατηρείται το

---

32. Αντίθετη είναι η άποψη που θεωρεί την εξουσία του δικαστή εκτός από ερμηνευτική και ως δικαιοπλαστική. «Η αντίληψη αυτή αντιμετωπίζει το έργο του δικαστή ως κατεξοχήν δικαιοπλαστικό καθώς η δικαιοδοτική κρίση δεν εξαντλείται στην απλή υπαγωγή των πραγματικών περιστατικών στο περιεχόμενο του κανόνα που εφαρμόζεται, αλλά περιλαμβάνει την ερμηνεία του νόμου υπό το φως των θεμελιωδών αρχών της έννομης τάξης» ...«Ο νόμος εκ φύσεως δεν είναι δυνατόν να έχει προβλέψει κάθε πραγματική περίπτωση. 'Αγγίζει' μόνο ορισμένα γενικά χαρακτηριστικά και 'αγνοεί', 'παραβλέπει' τα ειδικότερα χαρακτηριστικά κάθε μεμονωμένης περίπτωσης. Ο Δικαστής θα κληθεί να συνταιριάξει ή έστω να συγκρίνει τις αφηρημένες επιταγές του νόμου με τις ιδιομορφίες κάθε περίπτωσης. Η αδυναμία του νόμου να ρυθμίσει όλες τις λεπτομέρειες και, έτσι, να επιλύσει όλες τις υποθέσεις αυτομάτως, οδηγεί πολλές φορές αναγκαία την διαπίστωση ότι ο νόμος (σε σύγκριση με τα υπό κρίση ζητήματα και αιτήματα) 'πάσχει'. Και κρίνεται ότι πάσχει ο νόμος άλλοτε χωρίς τη θέληση του νομοθέτη (ασάφειες, αντινομίες, ορισμένα κενά δικαίου), άλλοτε με τη θέλησή του (αρχικά κενά δικαίου, χρήση αόριστων εννοιών). Ο Δικαστής που

φαινόμενο τα δικαστήρια να είναι διαλλακτικά απέναντι στις κρατικές δράσεις σε περιόδους κρίσης και σε πολλές περιπτώσεις αποφεύγουν να αποφανθούν εάν η ανάγκη που οδήγησε την εκτελεστική εξουσία στη λήψη πρόσθετων μέτρων, ήταν έκτακτη και επείγουσα. Στις ΗΠΑ μάλιστα, έχει διαμορφωθεί - αρχικά από το Ανώτατο Δικαστήριο (Supreme Court) - η περίφημη θεωρία του «δικαστικού αυτοπεριορισμού» (judicial self restraint), σύμφωνα με την οποία, βασική μέριμνα του δικαστή πρέπει να είναι, η κρίση του να παραμένει σε αυστηρά νομικά όρια και να μην ολισθαίνει σε πολιτειακές κρίσεις ή κρίσεις σκοπιμότητας. (Μεταξάς, 1970; Παπαστυλιανού 2003; Χατζηγάκης, 2008; Deskoska, 2007; Epstein et al., 2005; Özbudun & Turhan, 1995)

Έτσι, σε αρκετές χώρες δεν υπάρχει καμία δυνατότητα για δικαστική κρίση και σε κάποιες άλλες είναι περιορισμένη.<sup>33</sup> Υπάρχουν και περιπτώσεις στις οποίες παρέχεται μόνο θεωρητικά η δυνατότητα της δικαστικής κρίσης τόσο της πράξης κήρυξης όσο και των ενεργειών της εκτελεστικής εξουσίας, αφού κατ' ουσία ποτέ δεν τίθεται τέτοιο θέμα (πχ *Λιχτενστάιν*). Επίσης στο διεθνές δίκαιο θα συναντήσουμε και περιπτώσεις στις οποίες προβλέπεται η σύσταση έκτακτων δικαστηρίων κατά τη διάρκεια μιας εξαιρετικής κατάστασης (πχ *Ηνωμένο Βασίλειο*) ενώ στις περισσότερες περιπτώσεις κάτι τέτοιο απαγορεύεται ρητά (πχ *Γερμανία*).

---

*διαγιγνώσκει την 'πάθηση' αυτή του νόμου (με όποια από τις παραπάνω μορφές αυτή προσλαμβάνει), καλείται και να την 'θεραπεύσει', προκειμένου ομαλά να συνδέσει ή όχι το νόμο με τα πραγματικά περιστατικά, να δικάσει την δεδομένη υπόθεση και 'θεραπεύοντας' επίσης το νόμο (πάντα σε σχέση με μια συγκεκριμένη περίπτωση) να συμβάλλει στην διατήρηση της ενότητας, ισορροπίας και βεβαιότητας της εννόμου τάξεως.....Η εξουσία αυτή του Δικαστή δεν είναι νομοθετική ούτε τύποις, ούτε ουσία. Είναι, αντίθετα, κατ' εξοχήν δικαστική..» (Παπαστυλιανού, 2003)*

33. Για παράδειγμα στη Σλοβακία και τη Σλοβενία τα συνταγματικά δικαστήρια έχουν τη δυνατότητα να ελέγξουν μόνο εάν η πράξη κήρυξης της έκτακτης ανάγκης είναι συμβατή με τις διεθνείς υποχρεώσεις. Στη Ρωσία, Ιρλανδία και Μάλτα, επιτρέπεται ο δικαστικός έλεγχος μόνο σ' ότι αφορά το διαδικαστικό μέρος (δηλαδή ελέγχεται εάν τηρήθηκε η συνταγματική διαδικασία για την κήρυξη μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης). Στην Πορτογαλία, Λιθουανία και Κιργιστάν, το Συνταγματικό Δικαστήριο μπορεί να ελέγξει την κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης.

Η Κύπρος αποτελεί μια χαρακτηριστική περίπτωση χώρας στην οποία ο ρόλος των δικαστηρίων εμφανίζεται ιδιαίτερα ενισχυμένος. Η νομολογία των Κυπριακών Δικαστηρίων διαμόρφωσε πληρέστερες προϋποθέσεις και όρους εφαρμογής του Δικαίου της Έκτακτης Ανάγκης συμπληρώνοντας τις συνταγματικές ρυθμίσεις του άρθρου 183. (Νικολάου, 1996:160; Deskoska, 2007; Khaakee, 2009)

## 5. Το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης σε επιλεγμένα κράτη

Στα παρούσα παράγραφο αναλύονται κάποιες χαρακτηριστικές περιπτώσεις κρατών σε σχέση με τις θεσμικές ρυθμίσεις και τις πρακτικές που έχουν υιοθετήσει στην εφαρμογή του Δικαιου της Έκτακτης Ανάγκης.

Συγκεκριμένα μελετώνται η Ελβετία και η Γερμανία οι οποίες μπορούν να χαρακτηριστούν ως σχεδόν τα πιο αντιπροσωπευτικά παραδείγματα χωρών οι οποίες καταλαμβάνουν δύο άκρα του φάσματος, μεταξύ των συνταγματικών και μη συνταγματικών μοντέλων, όταν οι άλλες Ευρωπαϊκές χώρες έχουν υιοθετήσει πιο μικτά μοντέλα. Επίσης, μελετώνται και οι ΗΠΑ ως χαρακτηριστική περίπτωση δημοκρατικής χώρας που το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης παραμένει ενεργό εδώ και αρκετά χρόνια, αγνοώντας το στοιχείο της προσωρινότητας.

### 5.1. Ελβετία

Η Ελβετία (επίσημο όνομα Ελβετική Συνομοσπονδία/Swiss Confederation)<sup>34</sup> έχει επιλέξει να μη θεσπίσει γραπούς συνταγματικούς ή άλλους κανόνες για τις καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, ώστε να μην παρεμποδίζεται η εκτελεστική εξουσία στο χειρισμό μιας κρίσης.

Το Ομοσπονδιακό Σύνταγμα του 1999 (*ψηφίστηκε στις 18-4-1999 και τέθηκε σε ισχύ στις 1-1-2000*) διακρίνει τις εξαιρετικές καταστάσεις σε ένοπλες συγκρούσεις και σε καταστροφές έκτακτης ανάγκης, μη προσδιορίζοντας περαιτέρω το χαρακτήρα αυτών των καταστάσεων. (άρθρο 101 Σ/τος)

Το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο (εκτελεστική εξουσία) το οποίο έχει καθήκον να φροντίζει την εσωτερική και εξωτερική ασφάλεια της χώρας και να διατηρήσει την ανεξαρτησία και την ουδετερότητά της χώρας, μπορεί να προβαίνει στην έκδοση πρόσθετων διαταγμάτων με ισχύ Νόμου όταν αυτό απαιτείται από τις έκτακτες περιστάσεις. (άρθρο 173 Σ/τος). Διακρίνονται

---

34. Η Ελβετία είναι ένα ομοσπονδιακό κράτος που διαιρείται σε 26 Καντόνια (ανεξάρτητες διοικητικές-περιφερειακές υποδιαιρέσεις). Το πολίτευμα της είναι Κοινοβουλευτική Δημοκρατία.

Οι τρεις βασικές εξουσίες σε Ομοσπονδιακό Επίπεδο ασκούνται: από το Κοινοβούλιο (νομοθετική) το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο (εκτελεστική) και το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο (δικαστική).

Το Κοινοβούλιο (Ομοσπονδιακή Συνέλευση/Federal Assembly) αποτελείται από δύο (ισότιμα) νομοθετικά σώματα: την Άνω Βουλή (Συμβούλιο των Καντονιών/Cantons Council και την Κάτω Βουλή (το Εθνικό Συμβούλιο/National Council).

Κάθε Καντόνι έχει Σύνταγμα, Νομοθετικό και Δικαστικό Σώμα. Όλα τα θέματα που δεν εμπíπτουν στην Συνομοσπονδία ρυθμίζονται από τα Καντόνια.

δύο περιπτώσεις λήψης έκτακτων εξουσιών: Στην πρώτη περίπτωση το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο πρέπει να λάβει έγκριση από την απόλυτη πλειοψηφία του Κοινοβουλίου (και των δύο σωμάτων που το αποτελούν) και η δράση του να είναι περιορισμένης χρονικής ισχύος. Στη δεύτερη περίπτωση οι έκτακτες πράξεις εγκρίνονται κατευθείαν από το λαό με δημοψήφισμα. Σε περίπτωση που τα έκτακτα διατάγματα δεν επικυρωθούν εντός ενός έτους αποβάλλουν την ισχύ τους και δεν μπορούν ν' ανανεωθούν. (άρθρο 165 Σ/τος)

Στις ανωτέρω περιπτώσεις το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο λειτουργεί όπως ένα συνηθισμένο νομοθετικό σώμα αφού δεν μπορούν ληφθούν αποφάσεις ενάντια στο Σύνταγμα, τους νόμους, και τα ψηφίσματα της Ομοσπονδιακής Συνέλευσης. Από το 1914, έχει να επικαλεσθεί η Ελβετική Κυβέρνηση αυτές τις συνταγματικές διατάξεις σε καταστάσεις κινδύνου για τις οποίες δεν υπάρχει μια ήδη θεσπισμένη νομοθετική ρύθμιση. Επομένως, στην περίπτωση αυτή δεν αναφερόμαστε σε κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης κατά τη συνήθως χρησιμοποιημένη έννοια της λέξης. (Özbudun, 1996)

Το άρθρο 165 του Συντάγματος δε διαφέρει και πολύ από το προηγούμενο του 1948 (άρθρο 89 δις, όπου για πρώτη φορά εισήχθη το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης στις συνταγματικές διατάξεις) και οι περισσότεροι θεωρητικοί συμφωνούν ότι δεν αποτελεί πλήρη ρύθμιση της κατάστασης έκτακτης ανάγκης, δεχόμενοι ότι θα ήταν αποτελεσματικό κυρίως για την αντιμετώπιση των οικονομικών κρίσεων. Συνεπώς όταν δεν είναι δυνατόν να τηρηθούν οι προϋποθέσεις που τίθεται από το άρθρο αυτό (σύγκληση του Κοινοβουλίου, πλειοψηφία κτλ) ή οι ρυθμίσεις του δεν κρίνονται επαρκείς για την αντιμετώπιση μιας κρίσης, τότε το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο και η Ομοσπονδιακή Συνέλευση καταφεύγουν στο «άγραφο» ή «υπερ- Συνταγματικό» Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης (Κριάρη, 1985:106)

Οι δυνατότητες που προσφέρονταν μέχρι το 2003, για την αντιμετώπιση σοβαρών κρίσεων όπως είναι ο πόλεμος ή οι φυσικές καταστροφές κτλ, απορρέανε από γραπτούς κανόνες οι οποίοι βασίστηκαν στην «αρχή της αναγκαιότητας» (*Droit de nécessité*) και οι οποίοι είχαν ως εξής:

Η πρώτη δυνατότητα ήταν το «καθεστώς των πλήρως εξουσιών» (*régime des pleins pouvoirs*). Σε περίπτωση που το Κοινοβούλιο δεν μπορούσε να συγκληθεί ή η κανονική νομοθετική διαδικασία δεν μπορούσε να ακολουθηθεί, η εκτελεστική εξουσία λάμβανε σιωπηρή εξουσιοδότηση από το Σύνταγμα για να λάβει όλα τα απαραίτητα μέτρα, ακόμα κι αν ήταν αντισυνταγματικά, για να προστατεύσει την ασφάλεια, την ανεξαρτησία και την ουδετερότητα της χώρας, τα εθνικά οικονομικά συμφέροντά του κ.λπ. Όταν το Κοινοβούλιο ήταν σε θέση να συγκληθεί, είχε τη δυνατότητα να επικυρώσει μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης χορηγώντας πλήρη εξουσία στην εκτελεστική εξουσία. Δηλαδή στην ουσία επιτρεπόταν η εγκαθίδρυση ενός έκτακτου καθεστώτος το οποίο είχε απεριόριστες εξουσίες

και μάλιστα δεν περιοριζόταν χρονικά ούτε προβλεπόταν κάποια δυνατότητα ελέγχου των Κυβερνητικών πράξεων. Το καθεστώς αυτό εφαρμόστηκε μόνο κατά τη διάρκεια των δύο παγκόσμιων πολέμων. Η δεύτερη δυνατότητα ήταν το «*καθεστώς της ακριβούς ανάγκης*» (*régime of strict necessity*), σύμφωνα με το οποίο όταν δεν μπορούσε πλέον να λειτουργήσει το Κοινοβούλιο, η εκτελεστική εξουσία είχε τη δυνατότητα να εκδώσει έκτακτα νομοθετικά διατάγματα τα οποία μπορούσαν να παρεκκλίνουν από τις Συνταγματικές διατάξεις. Δεν υπάρχει κανένα παράδειγμα ενός τέτοιου καθεστώτος στη συνταγματική ιστορία της Ελβετίας. (Özbudun, 1996)

Το 2003 η Ελβετική Κυβέρνηση κατάργησε τις 23 νομικές πράξεις που με τον έναν ή με τον άλλο τρόπο ρύθμιζαν την «αρχή της αναγκαιότητας» με το αιτιολογικό ότι είχαν χάσει το σκοπό τους ("sans objects"). Τρία χρόνια αργότερα και μετά από αξιολόγηση από το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Δικαιοσύνης και Αστυνομίας (Federal Department of Justice and Police) η Κυβέρνηση κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η συνταγματικά κατοχυρωμένη «αρχή της αναγκαιότητας» θα ήταν «επίπονη, άστοχη και όχι απαλλαγμένη από κινδύνους». Η νομοθετική κατοχύρωση της κρατικής αντίδρασης σε μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης που θα έπρεπε να περιγράφεται λεπτομερώς στα νομικά κείμενα, θα είχε ως αποτέλεσμα να μην μπορεί να επιτευχθεί η ταχεία λήψη των αποφάσεων. Επιπλέον, η συνταγματική ρύθμιση της «αρχής της αναγκαιότητας» πιθανά να αύξανε την διστακτικότητα της εκτελεστικής εξουσίας να κάνει επίκληση αυτών των διατάξεων ακόμη και στην περίπτωση που θα ήταν απαραίτητο. (Khakee, 2009)

Συνοψίζοντας, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι στο Ελβετικό σύστημα η κατάσταση έκτακτης ανάγκης είναι κατά κύριο λόγο υπέρ-συνταγματική (extra-constitutional), καθώς η «μη – κωδικοποιημένη αρχή της αναγκαιότητας» επιτρέπει πλήρη ελευθερία στην εκτελεστική εξουσία.

## 5.2. Γερμανία

Αντίθετα με την Ελβετία, στη Γερμανία<sup>35</sup> το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης ρυθμίζεται σχεδόν με κάθε λεπτομέρεια με το νόμο των εκτάκτων αναγκών (με τον τίτλο *Notstandsgesetze*) ο οποίος συμπλήρωσε το 1968 το Θεμελιώδη ή Βασικό νόμο (*Grundgesetz*).<sup>36</sup>

---

35. Το πολίτευμα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας (Bundersrepublik Deutschland) είναι Προεδρευομένη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία. Η νομοθετική εξουσία ασκείται από δύο σώματα: Την Ομοσπονδιακή Βουλή (Bundestag), τα μέλη της οποίας εκλέγονται απευθείας από το λαό και το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο (Bundesrat), τα μέλη του οποίου ορίζονται από τις Κυβερνήσεις των ομόσπονδων κρατιδίων. Η εκτελεστική εξουσία ασκείται από την Κυβέρνηση της οποίας αρχηγός είναι ο Καγκελάριος.

36. Οι τροποποιήσεις στο Γερμανικό Θεμελιώδη νόμο (*δηλαδή το θεμέλιο της έννομης τάξης*) είναι πολύ λεπτομερείς. Περιλαμβάνει πτυχές της κατάστασης έκτακτης ανάγκης που λίγα άλλα συντάγματα (ή ακόμα και

Το συνταγματικά κατοχυρωμένο Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης στη Γερμανία, υπήρξε απόρροια της δυσάρεστης όσο και καταστροφικής εμπειρίας που αποκομίστηκε από το Β' παγκόσμιο πόλεμο όταν ο Χίτλερ κατ' επίκληση του άρθρου 48 του προηγούμενου Συντάγματος, κήρυξε τη χώρα σε κατάσταση έκτακτου λαμβάνοντας σχεδόν απόλυτες εξουσίες.(Schepple, 2004)

Στο Θεμελιώδη νόμο οι καταστάσεις έκτακτης ανάγκης κατατάσσονται σε ένα τριπλής δομής σύστημα ταξινόμησης ως εξής:

1. Άμυνας (Verteidigungsfall) η οποία αναφέρεται σε περίπτωση του πολέμου
2. Έντασης (Spannungsfall) για ένοπλες εξεγέρσεις στο εσωτερικό, ή προετοιμασία για διεθνή πόλεμο
3. Εσωτερικής Κατάστασης (Innerer Nostand) η οποία περιλαμβάνει, απειλή δημοκρατικού πολιτεύματος, διαταραχή δημόσιας τάξης και ασφάλειας και φυσικές καταστροφές

Η αρμοδιότητα της κήρυξης των καταστάσεων «Άμυνας» και «Έντασης» ανήκει στην Ομοσπονδιακή Βουλή, μετά από πρόταση της Κυβέρνησης.<sup>37</sup> Η Κυβέρνηση μπορεί να ζητήσει από την Ομοσπονδιακή Βουλή την κήρυξη της κατάστασης «Άμυνας» με πλειοψηφία ψήφων 2/3 των μελών του Κοινοβουλίου. Η «Εσωτερική» κατάσταση της έκτακτης ανάγκης μπορεί να κηρυχθεί από την Κυβέρνηση χωρίς να απαιτείται η έγκριση της Ομοσπονδιακής Βουλής.

Στη Γερμανία μια από τις κύριες προθέσεις του νομοθέτη του Βασικού νόμου του ήταν το Κοινοβούλιο να συμμετέχει στη διαδικασία λήψης αποφάσεων υπό όλους τους πιθανούς και προβλέψιμους τρόπους. (Özbudun & Turhan, 1995) Σε περίπτωση αδυναμίας σύγκλησης της Ομοσπονδιακής Βουλής, τα νομοθετικά καθήκοντα αναλαμβάνονται από την (προηγούμενως ορισμένη) Μικτή Επιτροπή (Gemeinsame Ausschuss).<sup>38</sup> Η Μικτή Επιτροπή έχει τη δύναμη να ελέγξει την Κυβέρνηση σε περιόδους έκτακτης ανάγκης. Εντούτοις, δεν έχει τη δυνατότητα τροποποίησης του Βασικού νόμου και δε θεωρείται ως η κυρίαρχη αρχή της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας.

Σε ότι αφορά τα ανθρώπινα δικαιώματα ο Θεμελιώδης νόμος (άρθρο 1) αναφέρεται στην προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, ως βασική φιλοσοφία του Κράτους Δικαίου. Επιπλέον, απαγορεύει οποιαδήποτε κρατική δράση που θα είχε επιπτώσεις στο βασικό «πυρήνα» οποιουδήποτε θεμελιώδους δικαιώματος. Οι περιορισμοί που τίθεται αναφέρονται με ακρίβεια σε αυτόν.

---

συνήθεις νόμοι) αγγίζουν. (Khakee, 2009:19)

37. Όπως προκύπτει και από το 17<sup>ο</sup> Νόμο συμπληρωματικό του Θεμελιώδους σύμφωνα με τον οποίο αρμόδιο όργανο πρέπει να είναι η νομοθετική εξουσία.

38. Η σύστασή της αναφέρεται στο άρθρο 53 του θεμελιώδους Νόμου του 1968. Τα μέλη της προέρχονται από το Κοινοβούλιο (και των δύο σωμάτων) και προσομοιάζετε ως το Κοινοβούλιο σε μικρογραφία.



Το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο έχοντας γενικά εκτεταμένες αρμοδιότητες έχει και το δικαίωμα της αναθεώρησης των περιστάσεων που οδήγησαν στην κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης της «Άμυνας». (Özbudun & Turhan, 1995; IRIS, nd)

Συνοψίζοντας το Γερμανικό Σύστημα προσφέρει πολύ λεπτομερείς συνταγματικές ρυθμίσεις του Κράτους Έκτακτης Ανάγκης που επιτρέπουν τη συνέχιση της λειτουργίας των δημοκρατικών θεσμών της χώρας.

### 5.3. ΗΠΑ

Οι Ηνωμένες Πολιτείες<sup>39</sup> δεν έχουν συγκεκριμένο συνταγματικό καθεστώς για τις καταστάσεις έκτακτης ανάγκης.

Το Σύνταγμα αναφέρεται μόνο στη δυνατότητα του Κογκρέσου<sup>40</sup> να καλέσει την εθνοφρουρά προκειμένου να κατασταλούν εξεγέρσεις και να αποκρουστούν εισβολείς. Η δυνατότητα αυτή δεν σημαίνει ότι επιτρέπεται στην εκτελεστική εξουσία να αναστείλει ή να παρεμποδίζει τις λειτουργίες των άλλων εξουσιών πχ του δικαστικού. Οι θεμελιώδεις αρχές όπως η ατομική ελευθερία, η ισότητα έναντι του νόμου, το τεκμήριο της αθωότητας (writ of habeas corpus) κτλ, αναστέλλονται μόνο σε περιπτώσεις εξέγερσης ή εισβολής ή όταν απειλείται η εθνική ασφάλεια.

Στην πράξη στις ΗΠΑ δε φαίνεται να ασπάζονται εύκολα τη συνύπαρξη της νομιμότητας με την κατάσταση έκτακτης ανάγκης. Στις απαρχές του ψυχρού που ψηφίστηκαν οι Νόμοι της Εθνικής Ασφάλειας (National Security Act of 1947) και των Εξουσιών του Πολέμου (War Powers Act of 1942) με τους οποίους δόθηκαν υπερ-εξουσίες στον πρόεδρο για την αντιμετώπιση των διεθνών ζητημάτων. Ακολούθησαν και άλλοι νόμοι οποίοι διεύρυναν τις αρμοδιότητες της εκτελεστικής εξουσίας με περιορισμό ή αναστολή των ατομικών δικαιωμάτων και υφιστάμενων νόμων, οι οποίες δεν μπορούσαν να ελεγχθούν από το Κογκρέσο. (Scheppele, 2004; Gross, 2003)

Χαρακτηριστική είναι και η περίπτωση του νόμου USA Patriot Act οποίος ψηφίστηκε

---

39. Οι Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής/ΗΠΑ είναι μια Ομοσπονδιακή Δημοκρατία 50 αυτόνομων Πολιτειών (και 5 απομακρυσμένων περιοχών (territories)). Κάθε Πολιτεία θεωρείται αυτόνομη με δικό της Σύνταγμα, νομοθετική εκτελεστική και δικαστική εξουσία και ανώτατη αρχή είναι ο Κυβερνήτης. Οι πολιτείες διαιρούνται σε επαρχίες (ή κομητείες ή νομούς – counties) και στην τοπική αυτοδιοίκηση (cities, town, villages). Ανώτατη αρχή όλων των Πολιτειών είναι ο Πρόεδρος των ΗΠΑ και κάθε Πολιτεία πρέπει ν' αναγνωρίζει και να εφαρμόζει το Ομοσπονδιακό Σύνταγμα και να σέβεται τις αποφάσεις των Ομοσπονδιακών Δικαστηρίων

40. Το Κογκρέσο των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής είναι το νομοθετικό όργανο του πολιτικού συστήματος. Αποτελείται από δύο νομοθετικά σώματα: Τη Βουλή των Αντιπροσώπων (House of Representatives) και τη Γερουσία (Senate).

μετά από την τρομοκρατική επίθεση στους Δίδυμους Πύργους στις 11/9, για την αντιμετώπιση της εξαιρετικής κατάστασης, δίνοντας υπερ-εξουσίες στην εκτελεστική εξουσία με μεγάλες δυνατότητες περιορισμού των ατομικών δικαιωμάτων. Μετά την τρομοκρατική επίθεση στο Λονδίνο που σημειώθηκε στις 21-7-2005, με απόφαση της πλειοψηφίας της Βουλής των Αντιπροσώπων και της Γερουσίας παρατάθηκε επ' αόριστον η ισχύς όλων των διατάξεων του. ( *Anti-War*, 2010 Sept. 11)

Το 1976 επιχειρήθηκε να σταματήσει η επ' αόριστου κατάσταση έκτακτης ανάγκης και να ενισχυθεί η δύναμη του Κογκρέσου για την παροχή ορισμένων ελέγχων και ισορροπιών στις εξουσίες έκτακτης ανάγκης του προέδρου και ψηφίστηκε ο Εθνικός Νόμος Έκτακτης Ανάγκης (National Emergencies Act of 1976).<sup>41</sup> Με τις διατάξεις αυτού του νόμου ένας Κυβερνήτης μπορεί να προβεί στην κήρυξη μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης (πχ μία φυσική καταστροφή μέσα στην αρμοδιότητά του), υπό το γενικό συντονισμό της FEMA (Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Διαχείρισης Έκτακτων Αναγκών). Στον πρόεδρο των Ηνωμένων Πολιτειών ως επικεφαλή της εκτελεστικής εξουσίας δίνεται επίσης η εξουσία να κηρύξει μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης (ομοσπονδιακή κήρυξη) αλλά συνάμα επιβλήθηκαν ορισμένες «διαδικαστικές διατυπώσεις» κατά την επίκληση των έκτακτων εξουσιών του, όπως την λήξη αυτής μέσα σε 2 χρόνια ή τον επακριβώς προσδιορισμό των βασικών αρχών που πρέπει να τηρούνται κατά τη διάρκεια της έκτακτης ανάγκης.

Κατά ειρωνικό τρόπο με την ισχύ του National Emergencies Act επιτεύχθηκε ακριβώς το αντίθετο αποτέλεσμα. Με την ρύθμιση που περιέχει η οποία προβλέπει ετήσια ανανέωση της κατάστασης έκτακτης ανάγκης τούτη βρίσκεται διαρκώς εν ισχύ, ακόμη και μέχρι σήμερα.( *Anti-War*, 2010 Sept. 11)

Σε ότι αφορά την προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων, αντίθετα με την πλειοψηφία των Ευρωπαϊκών χωρών που υιοθετούν στα νομικά τους συστήματα τα διεθνή κείμενα για την προστασία των δικαιωμάτων, οι ΗΠΑ αρνούνται να δεσμευθούν από τις αντίστοιχες διεθνείς συμβάσεις (τόσο σε επίπεδο πολιτικής όσο εκ μέρους των δικαστηρίων με εξαίρεση τη νομολογία του Supreme Court κατά την τελευταία δεκαετία). ( *Scheppele*, 2004)

Συνοψίζοντας, στις ΗΠΑ η παρατατεμένη ύπαρξη μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης με την ενεργοποίηση των ιδιαίτερων διατάξεων του Δικαίου, είχε ως αποτέλεσμα να παύσει ουσιαστικά να έχει το στοιχείο της προσωρινότητας και της εξαίρεσης και ενσωματώθηκε στο υπάρχον νομικό και πολιτικό σύστημα.

---

41. Βλέπε σχετικές διατάξεις του National Emergencies Act of 1976, στην ιστοσελίδα του Νομικού Ινστιτούτου Πληροφοριών (Legal Information Institute)

## 6. Το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης στην Ελλάδα

Οι συνταγματικές ρυθμίσεις που αφορούν την οργάνωση του Δικαίου της Έκτακτης Ανάγκης στη χώρα μας αναφέρονται στα άρθρα 44 και 48:

Το **άρθρο 48 παρ.1** χρησιμοποιώντας τον όρο κατάσταση πολιορκίας, αναφέρεται στις εξής διακριτές περιπτώσεις: «...πολέμου, επιστράτευσης λόγω εξωτερικών κινδύνων ή άμεσης απειλής της εθνικής ασφάλειας, καθώς και αν εκδηλωθεί ένοπλο κίνημα για την ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος»<sup>42</sup> η Βουλή, με απόφασή της, που λαμβάνεται ύστερα από πρόταση της Κυβέρνησης θέτει σε εφαρμογή, σε ολόκληρη την Επικράτεια ή σε τμήμα της, το νόμο για την κατάσταση πολιορκίας.»<sup>43</sup> Σύμφωνα και με την **παρ. 2**, «Σε περίπτωση απουσίας της Βουλής ή αν συντρέχει αντικειμενική αδυναμία να συγκληθεί εγκαίρως, τα μέτρα της προηγούμενης παραγράφου λαμβάνονται με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου. Το διάταγμα υποβάλλεται από την Κυβέρνηση για έγκριση μόλις καταστεί δυνατή η σύγκλησή της, ακόμη και αν έληξε η βουλευτική περίοδος ή η Βουλή έχει διαλυθεί και πάντως μέσα σε δεκαπέντε ημέρες το αργότερο».<sup>44</sup>

---

42. Η διάκριση μεταξύ των εξωτερικών και εσωτερικών κινδύνων καθίσταται σε κάποιες περιπτώσεις ιδιαίτερα δυσχερής. (Gross, 2003) Η έννοια της «εθνικής ασφάλειας», που χρησιμοποιήθηκε ευρέως μετά το 2<sup>ο</sup> παγκόσμιο πόλεμο (Scherple, 2004) έχει γενικά κριθεί ως ασαφής αφού δύναται να δεχθεί διαφορετικές ερμηνείες.

Σύμφωνα με τον Gross (2003), η «εθνική ασφάλεια» είναι μια άμορφη, απέραντη έννοια που είναι υποκείμενη στο νομικό και πολιτικό χειρισμό. Στη χώρα μας στις συνεδριάσεις της ειδικής κοινοβουλευτικής αναθεωρητικής επιτροπής κάποιοι βουλευτές επέκριναν το συγκεκριμένο όρο της «εθνικής ασφάλειας» ως ασαφή και από πολλούς εκφράστηκαν φόβοι ότι θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για εσωτερικές έκτακτες ανάγκες όπως την καταστολή μεγάλης απεργίας ή συγκέντρωσης και ως εκ τούτου η ύπαρξη του όρου αυτού θεωρήθηκε περιττή. Η έννοια αυτή παρόλο που είναι πολυσυζητημένη εξακολουθεί να είναι ασαφής και αμφιλεγόμενη.

Σύμφωνα με τη θεωρία των Διεθνών Σχέσεων, οι διάφορες εννοιολογικές προσεγγίσεις της ασφάλειας θα μπορούσαν να ταξινομηθούν σε δύο κύριες κατηγορίες: Η πρώτη, η «κλασσική» ή «διαχρονική», περιλαμβάνει προσεγγίσεις που θεωρούν ως κυρίαρχη παράμετρο της ασφάλειας τη στρατιωτική δύναμη και την επιβίωση του κράτους με όρους πολιτικής ανεξαρτησίας, οικονομικής αυτονομίας και εδαφικής ακεραιότητας. Η δεύτερη κατηγορία, η «διευρυμένη» επικεντρώνει το ενδιαφέρον της, πρωτίστως, σε μη στρατιωτικές διαστάσεις της ασφάλειας και σε μη κρατικούς δρώντες και μεταβλητές. Απ' αυτή την άποψη, η εθνική ασφάλεια δεν περιορίζεται μόνο στο κράτος αλλά αφορά ευρύτερα την κοινωνία και τους πολίτες του. Έτσι το αντικείμενο της εθνικής ασφάλειας δεν είναι μόνο το κράτος αλλά και ο άνθρωπος. (IRIS, nd)

Ο όρος ένοπλο κίνημα στη χώρα μας συνδέεται κυρίως με στρατιωτικό πραξικόπημα, κάτι που είναι ιστορικά αποδεδειγμένο. Τρομοκρατικές ενέργειες εναντίον πολιτικών, αστυνομικών ή στρατιωτικών ακόμα στόχων δεν μπορούν καταρχήν να δικαιολογήσουν την επίκληση του άρθρου αυτού, εκτός αν έχουν πάρει τέτοια έκταση που να παρακωλύεται σοβαρά απ' αυτές η λειτουργία των άμεσων κρατικών οργάνων.

43. Βλέπε σχετικά το Ν. 566/1977 «περί καταστάσεως πολιορκίας»

44. Στην παρ.3 δίνεται η δυνατότητα παράτασης των έκτακτων μέτρων που λαμβάνονται για άλλες δεκαπέντε ημέρες μόνο με προηγούμενη απόφαση της Βουλής, η οποία συγκαλείται ακόμη και αν η βουλευτική περίοδος

Το **άρθρο 44 παρ.1** αναφέρεται: «Σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσες και απρόβλεπτης ανάγκης» και δεν ορίζει με περισσότερες λεπτομέρειες τις περιπτώσεις που μπορούν να οδηγήσουν στην επίκλησή του.

*«Ο πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί, ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου,<sup>45</sup> να εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου. Οι πράξεις αυτές υποβάλλονται στη Βουλή για κύρωση (...)»<sup>46</sup> μέσα σε σαράντα ημέρες από την έκδοσή τους ή μέσα σε σαράντα ημέρες από τη σύγκληση της Βουλής σε σύνολο. Αν δεν υποβληθούν στη Βουλή μέσα στις προαναφερόμενες προθεσμίες ή αν δεν εγκριθούν από αυτή μέσα σε τρεις μήνες από την υποβολή τους, παύουν να ισχύουν στο εξής».*

Από την διατύπωση της ανωτέρω συνταγματικής διάταξης (άρθρο 44), προκύπτει ότι στην περίπτωση που η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου κυρωθεί μέσα στις συνταγματικές προθεσμίες από το Κοινοβούλιο, οι ρυθμίσεις της αποκτούν την ισχύ νόμου και μάλιστα αναδρομικά. Εάν η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου δεν υποβληθεί εμπροθέσμως στη Βουλή προς κύρωση ή δεν κυρωθεί, η μνημονευόμενη συνταγματική διάταξη ορίζει ότι η πράξη αυτή παύει να ισχύει «στο εξής», άρα ότι πάντως ισχύει για το διάστημα από τη δημοσίευσή της μέχρι την εκπνοή των συνταγματικών προθεσμιών για την κύρωσή της.

Υπάρχουν απόψεις που θεωρούν ότι το άρθρο 48 αποτελεί μια "lex special" (ειδική διάταξη) του άρθρου 44, (Βυθούλκας, 1980:60) καθώς και απόψεις, που θεωρούν ότι μεταξύ των δύο αυτών άρθρων δεν υφίσταται σχέση γένους προς είδος, αλλά μόνο

---

έχει λήξει ή η Βουλή έχει διαλυθεί.

45. Αντικείμενο συζητήσεων της θεωρίας του Δικαίου είναι, εάν ο όρος «μετά από πρόταση» θεωρείται ότι έχει την ίδια έννοια με τον όρο «προσυπογραφόμενο», το οποίο σημαίνει ότι το Υπουργικό Συμβούλιο θα φέρει ευθύνη για την έκδοση του διατάγματος.

Το άρθρο παρ.1 του Συντάγματος, η οποία ορίζει «Ουδεμία πράξις του Προέδρου της Δημοκρατίας ισχύει, ουδέ εκτελείται, άνευ της προσυπογραφής του αρμόδιου Υπουργού, όστις δια μόνης της υπογραφής καθίσταται υπεύθυνος, ως και δια της δημοσιεύσεως αυτής εις την Εφημερίδα της Κυβερνήσεως», δημιουργώντας ουσιαστικά προβλήματα της τήρησης του τύπου της διαδικασίας.

Σύμφωνα με μια άποψη η διαφορά «πρότασης» και «προσυπογραφής» είναι ουσιαστική γιατί με την απόκρουση της υιοθέτησης της κυβερνητικής προτάσεως οριοθετείται η αποκλειστική πρωτοβουλία του Προέδρου της Δημοκρατίας» (Ζηλεμένος, 1978: 263).

Η αντίθετη άποψη υποστηρίζει ότι η «υπουργική προσυπογραφή» έχει πάντοτε την έννοια της «εισηγήσεως προτάσεως» και πρόκειται για όρους «ταυτοβαθείς». Σε αντίθετη περίπτωση η Κυβέρνηση εμφανίζεται σαν εκτελεστικό όργανο των αποφάσεων του Προέδρου. (Παραράς, 1981:95).

*Ζητήματα σχετικά με τις αρμοδιότητες των κρατικών οργάνων που προκύπτουν σε ιδιαίτερες συνθήκες, τα οποία δεν επιλύονται ρητά ούτε από το Σύνταγμα, όπως η παραίτηση του Προέδρου της Δημοκρατίας και για το χρονικό διάστημα μέχρι να δημοσιευτεί η αποδοχή της, Κυβέρνηση που τελεί υπό παραίτηση ή άλλων προβληματικών πτυχών της διαδικασίας κύρωσης των ΠΝΠ κτλ, εκφεύγουν από το αντικείμενο της παρούσης εργασίας.*

46. Με διαδικασία που περιγράφεται από τις διατάξεις του άρθρου 72 παρ 1 του Συντάγματος.

εννοιολογική (Κριάρη, 1985:259).

Όπως παρατηρεί ο ομ. καθηγητής Παραράς (1981:292) το άρθρο 44 αναφέρεται στις απρόβλεπτες και αιφνίδιες ανάγκες για τις οποίες υπάρχει - λόγω του κατεπείγοντος - αδυναμία του Κοινοβουλίου για την Νομοθετική τους αντιμετώπιση.<sup>47</sup> Επιπλέον, μέχρι σήμερα το αντικείμενο ρύθμισης των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου/ΠΝΠ του άρθρου 44 αναφέρεται σε εσωτερικά θέματα διάφορα από αυτά που προβλέπονται από το άρθρο 48 (πόλεμο και απειλές κατά του πολιτεύματος). (Κριάρη, 1985:259)

Ο όρος της κατάστασης «έκτακτης ανάγκης» έχει ήδη χρησιμοποιηθεί και σε διάφορα νομοθετήματα που συνίσταται στο λειτουργικό πλαίσιο της αντιμετώπισης αυτής, όπως του ΝΔ 17/1974 (ΦΕΚ 236Α) «Περί Πολιτικής Σχεδίασεως Εκτάκτου Ανάγκης» ο οποίος χρησιμοποιείται για την από ειρηνικής περιόδου οργάνωση, προπαρασκευή και κινητοποίηση των Πολιτικών Δυνάμεων και πόρων της Χώρας για τη διασφάλιση της Εθνικής Άμυνας σε πόλεμο και αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών. Στο άρθρο 2 παρ. 5 (όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 16 του Ν. 2936/2001, ΦΕΚ 166Α) του εν λόγω νομοθετήματος αναφέρεται: «Κατάσταση έκτακτης ανάγκης είναι κάθε αιφνίδια κατάσταση, που προκαλείται από φυσικά ή άλλα γεγονότα τεχνολογικά ή πολεμικά και έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ή την απειλή δημιουργίας εκτεταμένων απωλειών, ζημιών και καταστροφών σε έμψυχο ή άψυχο δυναμικό της χώρας ή την παρακώλυση και διατάραξη της οικονομικής και κοινωνικής ζωής της χώρας.»

Σ' ότι αφορά τις φυσικές καταστροφές – που αποτελούν και το βασικό θεματικό αντικείμενο της παρούσης εργασίας – η κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης ορίζεται επίσης με νόμο ως αρμοδιότητα του Υπουργού Εσωτερικών ή του Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας/ΓΓΠΠ ανάλογα την έκταση της καταστροφής.<sup>48</sup>

Διευκρινίζεται ότι, στην τελευταία αυτή περίπτωση, η κήρυξη μιας περιοχής σε έκτακτη

---

47. Στις Συνταγματικές διατάξεις του άρθρου 44 γίνεται δεκτό ότι δικαιολογείται η έκδοση πρόσθετων νομοθετικών μέτρων υπό προϋποθέσεις. Τίθεται όμως ως βασική προϋπόθεση για την έκδοση αυτών η απόλυτη χρονική αδυναμία («εξαιρετικά επείγουσες»), όχι όμως και η αδυναμία σύγκληση της Βουλής (όπως συμβαίνει με το άρθρο 48), αφού δεν απαιτείται η γνώμη της για την έκδοση των ΠΝΠ. Παραταύτα στο προοίμιο κάποιων ΠΝΠ (λίγων) συναντούμε εκφράσεις που υποδηλώνουν την αδυναμία σύγκλησης της Βουλής (πχ στην από 22.12.1979 ΠΝΠ «Περί αποκαταστάσεως ζημιών εκ των σεισμών 1979 εις την περιοχήν του νομού Θεσπρωτίας» η οποία κυρώθηκε με το Ν. 1048/1980 (ΦΕΚ 101Α), στο προοίμιο παρ 5 αναφέρεται «**Το ότι η Βουλή τελεί εν διακοπαίς...**»). Συνήθως αναγράφεται η γενική έκφραση «... αδυναμία αμέσου αντιμετώπισεως της διαμορφωθείσης εκτάκτου καταστάσεως δια της συνήθους νομοθετικής ρυθμίσεως των συναφών θεμάτων...»

48. Η κήρυξη της έκτακτης ανάγκης στην περίπτωση των φυσικών καταστροφών ορίζεται επίσης από νόμο που ρυθμίζει το λειτουργικό πλαίσιο και συγκεκριμένα με το Ν.3013/2002 (ΦΕΚ 102Α) «Αναβάθμιση της πολιτικής προστασίας»

ανάγκη συνδέεται αποκλειστικά με την ενεργοποίηση θεσμικών διατάξεων και δράσεων σχετικές το λειτουργικό πλαίσιο αντιμετώπισης των φυσικών καταστροφών (*δηλαδή, επιχειρησιακό σχεδιασμό και οργάνωση του συστήματος της Πολιτικής Προστασίας, γενικός συντονισμός από ΓΓΠΠ και κινητοποίηση δυναμικού και μέσων πλέον του διατιθέμενου σε κανονικές συνθήκες κτλ*). Η απόφαση της κήρυξης δεν αποτελεί και την αναγκαία προϋπόθεση για την ενεργοποίηση των ειδικότερων νομοθετικών ρυθμίσεων που προέκυψαν ή προκύπτουν από τα έκτακτα μέτρα που λαμβάνονται με τις Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου του Προέδρου της Δημοκρατίας με βάση το άρθρο 44 του Συντάγματος (πχ πρόσθετα μέτρα αρωγής των πληγέντων όπως καταβολή αποζημιώσεων και δανείων).<sup>49</sup>

### ***Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων***

Στο Ελληνικό Σύνταγμα καθιερώνεται η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών και σε κάθε περίπτωση ισχύει το άρθρο 15 της Σύμβασης της Ρώμης το οποίο εντάχθηκε στο εσωτερικό Δίκαιο με το Ν.Δ. 53/1974 (ΦΕΚ 256Α).<sup>50</sup>

Σε περίπτωση πολέμου επιτρέπεται η αναστολή ή ο περιορισμός κάποιων θεμελιωδών δικαιωμάτων όπως αυτά περιοριστικά καταγράφονται στο άρθρο 48 του Συντάγματος.

Ακόμη προβλέπονται περιορισμοί στα ατομικά δικαιώματα της ιδιοκτησίας και της ελευθερίας της εργασίας σε περίπτωση πολέμου ή για την αντιμετώπιση των αναγκών της άμυνας της Χώρας ή επείγουσας κοινωνικής ανάγκης από θεομηνία ή ανάγκης που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο της δημόσιας υγείας και τάξη, όπως αυτοί (οι περιορισμοί) ειδικότερα ρυθμίζονται από εκτελεστικούς Νόμους.<sup>51</sup>

---

49. Βλέπε ενδεικτικά προηγούμενες ΠΝΠ οι οποίες εκδόθηκαν με αφορμή κάποια φυσική καταστροφή, οι οποίες κυρώθηκαν, απέκτησαν ισχύ νόμου και ισχύουν μέχρι σήμερα:

» ΠΝΠ 28/28-7-1978 «Περί αποκατάστασης ζημιών 1978 εις περιοχών Βορ. Ελλάδος και συναφών θεμάτων» η οποία κυρώθηκε με το Ν.867/1979 (ΦΕΚ 4Α)

»ΠΝΠ «Περί αποκατάστασης ζημιών εκ των σεισμών 1981» η οποία κυρώθηκε με το και με το Ν. 1190/1981 (ΦΕΚ 203Α) και ιδίως αρθ. 5 σύμφωνα «...Εις μελλοντικές τυχόν περιπτώσεις εκτεταμένων εκ σεισμών κτίρια εν γένει δύναται να επεκτείνεται η ανάλογος εφαρμογή εν όλω ή εν μέρει των διατάξεων της από 28.7.78 και της από 26.3.1981 ΠΝΠ κατά τα δια Πράξεως του Υπουργικού Συμβουλίου εις εκάστην συγκεκριμένη περίπτωση οριζόμενα» και το Ν. 2459/1997 (ΦΕΚ 17Α) άρθρο 36 και Ν 2576/1998 (ΦΕΚ 25Α) άρθρο 10 σύμφωνα με τον οποίο διευρύνεται το πεδίο εφαρμογής μέρους των ανωτέρω διατάξεων για την αντιμετώπιση των ζημιών όχι μόνο αυτές που προκλήθηκαν από σεισμό αλλά και από πλημμύρες, πυρκαγιές, κατολιθήσεις και λοιπές θεομηνίες.

50. Η γνωστή ως Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου/ΕΣΔΑ επικυρώθηκε από τη χώρα μας το 1953 και ξανά το 1974. Επιπλέον στο άρθρο 28 του Συντάγματος αναφέρεται: «Οι διεθνείς συμβάσεις από την επικύρωσή τους με νόμο και τη θέση του σε ισχύ, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού Ελληνικού Δικαίου και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη Νόμου».

51. Βλέπε περισσότερα σχετικά με το ισχύον καθεστώς των επιτάξεων στο β μέρος της παρούσης εργασίας.

### ***Ο ρόλος των Δικαστηρίων στον έλεγχο των έκτακτων μέτρων που λαμβάνονται με τις ρυθμίσεις του άρθρου 44***

Η εξαιρετική νομοθετική διαδικασία της έκδοσης Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου του άρθρου 44, δεν υπόκειται σε κανένα προληπτικό έλεγχο από το Συμβούλιο της Επικρατείας.<sup>52</sup> Το Συμβούλιο της Επικρατείας και ο Άρειος Πάγος<sup>53</sup> δεν εκφέρουν ούτε δικαστική κρίση ως προς τη συνδρομή «της εξαιρετικά επείγουσας και έκτακτης ανάγκης», στην περίπτωση που η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου κυρωθεί από τη Βουλή, θεωρώντας ότι εκτίμηση της ανάγκης προσφυγής στο άρθρο 44 παρ.1 του Συντάγματος ανάγεται στη σφαίρα της πολιτικής ευθύνης των οργάνων που κατά το Σύνταγμα ασκούν την νομοθετική εξουσία.<sup>54</sup> Έτσι, τα δικαστήρια θεωρούν ότι αιτήσεις που στρέφονται κατά Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου που έχει εκδοθεί κατ' επίκληση του άρθρου 44 του Συντάγματος και κυρωθεί από τη Βουλή ασκούνται απαραδέκτως.<sup>55</sup>

Εάν η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου δεν υποβληθεί για έγκριση στη Βουλή ή δεν εγκριθεί από αυτήν, τον έλεγχο της συνδρομής της εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης τον ασκεί - ελλείπει άλλου οργάνου - η δικαστική εξουσία.

---

52. Τούτο προκύπτει από το άρθρο 95 παρ1 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο στην αρμοδιότητα του ΣτΕ ανήκουν η επεξεργασία των διαταγμάτων κανονιστικού χαρακτήρα.

53. Πίσω από τη διάσταση της νομολογίας των δύο Ανώτατων Δικαστηρίων της χώρας ανιχνεύονται δύο διαφορετικές προθέσεις. Η μία είναι εκείνη της ενίσχυσης της τυπικής νομιμότητας ως συμφωνία με το Νόμο και η άλλη αποβλέπει στην εξυπηρέτηση της ουσιαστικής νομιμότητας ως συμφωνία με το Δίκαιο.

Η πρώτη διατρέπει τη νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας και η δεύτερη του Άρειου Πάγου, χωρίς όμως η τοποθέτηση αυτή των δύο δικαστηρίων να είναι απόλυτη. (Μεταξάς, 1970: 271)

54. Βλέπε: Στ.Ε 2289/1987, 955/1988, 3636/1989, 3612/2002 Α.Π 367/1997 Τμ.Ε. & πρακτικά συζητήσεως του σχεδίου Συντάγματος της Α Υποεπιτροπής της Βουλής

(Αναφέρονται ενδεικτικά κάποιες αποφάσεις που εκδόθηκαν μετά την θέση σε ισχύ του Συντάγματος το 1975. Η σχετική νομολογία χρονολογείται από το 1917 (Μεταξάς, 1970: 254))

55. Βλέπε και διατάξεις σχετικές με τη λειτουργία του Συμβουλίου Επικρατείας, Ν.3713/1928 άρθρο 43, ΝΔ 170/1973 (ΦΕΚ 229Α) άρθρο 45 και Π.Δ. 18/1989 (ΦΕΚ Θ Α), σύμφωνα με τα οποίες: «Οι Κυβερνητικές Πράξεις δεν προσβάλλονται με αίτηση ακύρωσης»

## 7. Συμπεράσματα

Η ιδιαιτερότητα που παρουσιάζει το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης, οφείλεται στην δυσκολία της εύρεσης της κρίσιμης ισορροπίας μεταξύ της απαιτούμενης ευελιξίας των κρατικών οργάνων να πετύχουν την έξοδο από μια κρίση και του κινδύνου καταχρηστικών συμπεριφορών.

Οι κανόνες του Δικαίου, δεν είναι δυνατόν να προβλέψουν εκ των προτέρων όλες τις πιθανές περιπτώσεις των έκτακτων και απρόβλεπτων αναγκών. Η αυστηρή προσήλωση σε έννομες ρυθμίσεις, λειτουργούν ανασταλτικά στην άμεση και αποτελεσματική αντίδραση του κρατικού μηχανισμού. Παράλληλα, η προσφυγή σε ένα υπερ-συνταγματικό Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης, θεωρείται επικίνδυνη επιλογή αφού συνιστά ορατό τον κίνδυνο των καταχρηστικών συμπεριφορών (*μονιμότητα των μέτρων που λαμβάνονται, λήψη έκτακτων μέτρων χωρίς να υφίστανται οι απαιτούμενες προϋποθέσεις, μη τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, αδυναμία Κοινοβουλευτικού ελέγχου, περιορισμό ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών κτλ*).

Η μελέτη του κεφαλαίου αυτού αναδεικνύει την ποικιλομορφία, τόσο μεταξύ των απόψεων των θεωρητικών όσο και μεταξύ των ρυθμίσεων των κρατικών νομικών συστημάτων, σε ότι αφορά το «βαθμό» και την «περιεκτικότητα» της συνταγματικής ρύθμισης του Δικαίου της Έκτακτης Ανάγκης.

Οι χώρες με σχετικά πρόσφατη εμπειρία αυταρχικής διακυβέρνησης, *όπως η Γερμανία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Πολωνία, Πορτογαλία και Ισπανία*, έχουν θεσπίσει συνταγματικές διατάξεις για τα περισσότερα από τα κύρια θέματα της κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Αντίθετα χώρες όπως *η Αυστρία, το Βέλγιο, η Κύπρος, η Τσεχική Δημοκρατία, η Δανία, η Φινλανδία, το Λουξεμβούργο, η Νορβηγία και η Ελβετία* παρουσιάζονται να ρυθμίζουν με μικρότερη συνταγματική αυστηρότητα αυτές τις καταστάσεις.

Η διεθνής τάση «προκρίνει» την προσωρινή αναστολή ή την απόκλιση κάποιων συνταγματικών διατάξεων και την προσφυγή σε έκτακτα μέτρα, όπως αυτά περιοριστικά προβλέπονται από τα ίδια τα Συνταγματικά κείμενα. Η επιλογή αυτή θεωρείται ως βέλτιστη λύση για τα σύγχρονα δημοκρατικά καθεστώτα, ώστε η κατάσταση έκτακτης ανάγκης να μην καταστρατηγεί το Κράτος Δικαίου.

Έτσι, για τη διατήρηση των δημοκρατικών συστημάτων στην πλειοψηφία των Συνταγματικών κειμένων προβλέπονται σχετικές «δικλείδες ασφαλείας» (*πχ απαγόρευση διάλυσης του Κοινοβουλίου, υποχρεωτική σύγκληση αυτού κτλ*).



Διαφορές εμφανίζονται και στην ισορροπία μεταξύ των μορφών εξουσίας (νομοθετική, εκτελεστική, δικαστική), καθώς επίσης και στον ορισμό των απειλών για τις οποίες γίνεται η επίκληση των ειδικών διατάξεων έκτακτης ανάγκης.

Κοινή τάση παρουσιάζεται μόνο σε σχέση με τα θεμελιώδη δικαιώματα, οι εγγυήσεις των οποίων δεν παρουσιάζουν μεγάλες διαφορές, αφού η προστασία τους επιβάλλεται από διεθνείς συμβάσεις.

Ειδικά, σε ότι αφορά τις φυσικές καταστροφές μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι μόνο μια μικρή μειοψηφία κρατών τις κατηγοριοποιεί και τις διακρίνει από άλλες καταστάσεις έκτακτης ανάγκης (πχ Καναδάς, Πολωνία, Παραγουάη). Στην πλειοψηφία των συνταγματικών κειμένων είτε κατηγοριοποιούνται μαζί με άλλες καταστάσεις έκτακτης ανάγκης (πχ Εσθονία, Λευκορωσία, Δομινικανή Δημοκρατία, Ουγγαρία, Τουρκία), είτε υπάγονται σε περιπτώσεις που ο χαρακτήρας της έκτακτης ανάγκης δεν προσδιορίζεται ειδικά, αφήνοντας τις ειδικές λεπτομέρειες εφαρμογής των συνταγματικών επιταγών σε εκτελεστικούς νόμους (πχ Πολωνία, Ρωσία, Σλοβακία).

Το γεγονός ότι οι έκτακτες ανάγκες «ελέγχονται» ως προς την ύπαρξή τους συντελεί στη δυσκολία που παρουσιάζεται για την εφαρμογή κοινά αποδεκτών θεσμικών ρυθμίσεων. Μια πιο ακριβής και λεπτομερής κατηγοριοποίηση των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης αποδεικνύεται μόνο για την κατάσταση του «πολέμου» η οποία αποτελεί αδιαμφισβήτητη κατάσταση έκτακτης ανάγκης.

*Η ύπαρξη της έκτακτης ή απρόβλεπτης ανάγκης δεν είναι πάντοτε επιδεκτική αντικειμενικού καθορισμού ούτε και για τις περιπτώσεις των φυσικών καταστροφών οι οποίες συχνά δεν δικαιολογούν τον όρο «φυσικές» και ερμηνεύονται ως κοινωνικά φαινόμενα άμεσα συνυφασμένα με την ευαλότητα των κοινωνικών συστημάτων.<sup>56</sup>*

Τα ίδια φυσικά φαινόμενα στο πέρασμα των χρόνων προκαλούν ολοένα και μεγαλύτερες συνέπειες, αφού αυτές είναι πλέον σε άμεση συνάρτηση με την ανθρώπινη δραστηριότητα.

---

56. Για παράδειγμα αν ένας οικισμός έχει χτιστεί πάνω σε ρέμα, τότε για μια μικρή βροχόπτωση «ελέγχεται» αν η καταστροφική πλημμύρα που προκάλεσε μπορεί να θεωρηθεί έκτακτο γεγονός και όχι αναμενόμενο. Επίσης ένα πιθανό ερώτημα σε σχέση με τα θεμελιώδη δικαιώματα στη χώρα μας θα μπορούσε να είναι: Γιατί ο πλημμυροπαθής - αυτός που έχτισε πάνω σε ρέμα- να έχει δικαίωμα να στεγαστεί σε δασική περιοχή (έκτακτο μέτρο που προβλέπεται από το θεσμικό πλαίσιο της Ελλάδος) ώστε να καλύψει το ατομικό του δικαίωμα στη στέγαση, στερώντας από τους υπόλοιπους πολίτες το δικαίωμα στην προστασία του περιβάλλοντος (άρθρο 24 Σ/τος). Από την άλλη η ικανοποίηση της έντονης και επιτακτικής ανάγκης της στέγασης προσκρούει στην έλλειψη πολιτικής χρήσεων γης το οποίο αποτελεί συχνά ευθύνη του κράτους.

Το γεγονός αυτό, λογικά καθιστά αναγκαία την ολοένα και πιο συχνή ενεργοποίηση των ιδιαίτερων διατάξεων του Δικαίου της Έκτακτης Ανάγκης ; Ή μήπως η αυξανόμενη επίκληση του Δικαίου της Έκτακτης Ανάγκης οφείλεται σε κρίση θεσμών και προσώπων που εμποδίζουν βελτιωμένες παρεμβάσεις στο νομικό και στο λειτουργικό πλαίσιο που απαιτείται για την αποτελεσματική διαχείριση των φυσικών καταστροφών ;

Στα ερωτήματα αυτά θα επιχειρήσουμε να δώσουμε απαντήσεις στα επόμενα κεφάλαια.

Η έρευνα του παρόντος κεφαλαίου αποτελεί κατ' ουσία μια καταγραφή των διεθνών τάσεων του νομικού πλαισίου αντιμετώπισης των έκτακτων καταστάσεων ανάγκης. Απαιτείται περαιτέρω ανάλυση προκειμένου να συζητηθούν και άλλα ζητήματα που σχετίζονται με το Δίκαιο των Εκτάκτων Αναγκών *(όπως για παράδειγμα το πολίτευμα των κρατών, η επίδραση των διεθνών αρχών στην σύνταξη των συνταγμάτων, οικονομικά δεδομένα των κρατών κτλ)* ώστε να προκύψουν πιο ολοκληρωμένα συμπεράσματα και προτάσεις προς την κατεύθυνση της βελτίωσης των συνταγματικών ρυθμίσεων.

## Παράρτημα 3<sup>ο</sup> Κεφαλαίου

Συνταγματικές ρυθμίσεις των Καταστάσεων Έκτακτης Ανάγκης  
σε χώρες της Αλλοδαπής

*(Αλβανία – Αυστρία – Βέλγιο – Βουλγαρία – Γεωργία – Γαλλία – Δανία – Εσθονία – Ιαπωνία  
– Ιρλανδία – Ισπανία – Ιταλία – Κιργιστάν – Κροατία – Κύπρος – Λετονία – Λευκορωσία –  
Λιθουανία – Λιχτενστάιν – Λουξεμβούργο – Μάλτα – Νορβηγία – Ολλανδία – Ουγγαρία –  
Πολωνία – Πορτογαλία – Ρουμανία – Ρωσία – Σλοβακία – Σλοβενία – Σουηδία – Τουρκία –  
Φινλανδία)*



## **Αλβανία**

Το Αλβανικό Σύνταγμα περιέχει μια διπλής δομή ταξινόμηση των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, διακρίνοντας την κατάσταση «πολέμου» έναντι των άλλων καταστάσεων «έκτακτης ανάγκης».

Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί να κηρύξει μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης μετά από έγκριση του Κοινοβουλίου (Συνέλευση Kuvendi). Σε περίπτωση αδυναμίας σύγκλησης του νομοθετικού σώματος, η έγκριση λαμβάνεται όταν συγκληθεί. Η διάρκεια ισχύος των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης δεν αναφέρεται.

Σε ότι αφορά τα ανθρώπινα δικαιώματα και ελευθερίες αναγνωρίζεται ένας τομέας ανθρωπίνων δικαιωμάτων που δεν μπορούν να περιοριστούν ακόμη και μετά την κήρυξη μίας κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Αυτά τα δικαιώματα αφορούν: το δικαίωμα στη ζωή, ελευθερία της έκφρασης, της απαγόρευσης των βασανιστηρίων, της δίκαιης δοκιμαστικής, οφειλόμενης διαδικασίας του νόμου, του τεκμήριου της αθωότητας και της ίσης προστασίας από τους νόμους.

Η δικαστική εξουσία δεν μπορεί να κρίνει τις πράξεις της εκτελεστικής, δηλαδή τα νομοθετικά διατάγματα που εκδίδονται σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης.

## **Αυστρία\***

Οι έκτακτες ανάγκες δεν ορίζονται ρητά στο Σύνταγμα και καμία αναφορά δεν γίνεται στο συνταγματικό κείμενο για τη διάρκεια ισχύος της κατάστασης έκτακτης ανάγκης και το όργανο που έχει την αρμοδιότητα να αποφασίσει τη λήξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης.

Στο Αυστριακό Σύνταγμα καθορίζεται μόνο ο ρόλος των ομοσπονδιακών ένοπλων δυνάμεων για την προστασία της Συνταγματικής τάξης και της δημόσιας ασφάλειας για την παροχή βοήθειας σε περιπτώσεις φυσικών ή άλλων σοβαρών καταστροφών.

Σε περίπτωση που το Κοινοβούλιο δεν μπορεί να συγκληθεί ή εμποδίζεται η δράση του από περιστάσεις που δεν μπορεί να ελεγχθούν, ο (Ομοσπονδιακός) Πρόεδρος μπορεί να λάβει όλα τα απαραίτητα μέτρα εκδίδοντας νέες (προσωρινές) νομοθετικές διατάξεις ή τροποποιώντας ισχύοντες νόμους, με προσυπογραφή από την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση. Οι διατάξεις αυτές πρέπει να υποβληθούν από την Ομοσπονδιακή κυβέρνηση στο Εθνικό Συμβούλιο (Nationalrat) το οποίο εντός τεσσάρων εβδομάδων είτε τις εγκρίνει και αποκτούν ισχύ Ομοσπονδιακού Νόμου είτε εκδίδει ψήφισμα ακύρωσής τους.

Επιπλέον, ορισμένοι «συνηθισμένοι» νόμοι στην Αυστρία δίνουν στην εκτελεστική εξουσία τη δύναμη να λάβουν έκτακτα μέτρα σε περιόδους οικονομικής κρίσης.

\*Η Αυστρία είναι ένα ομοσπονδιακό κράτος που διαιρείται σε 9 επαρχίες (ομοσπονδιακά κρατίδια). Το πολίτευμα είναι Κοινοβουλευτική Δημοκρατία με δύο Νομοθετικά Σώματα: α) Το Εθνικό Συμβούλιο (Nationalrat), τα μέλη του οποίου εκλέγονται από το Λαό και έχει ως κύριο καθήκον την εκπόνηση της Νομοθεσίας και β) Το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο (Bundesrat), τα μέλη του οποίου εκλέγονται από τα Κοινοβούλια των Ομόσπονδων Κρατιδίων, αναλαμβάνοντας την εκπροσώπηση των συμφερόντων των κρατιδίων σε ομοσπονδιακό επίπεδο και συμβάλλοντας για το σκοπό αυτό στη νομοθεσία του Ομοσπονδιακού Κράτους της Αυστρίας.

## **Βέλγιο**

Στο Βέλγιο μόνο η κατάσταση πολέμου αναφέρεται στο Σύνταγμα για την κήρυξη και τη χρονική διάρκεια της οποίας αποφασίζει ο Βασιλιάς. Ρητά απαγορεύεται η τροποποίηση του Συντάγματος (άρθρο 196) και η συγκρότηση στρατιωτικών δικαστηρίων (άρθρο 157)

## **Βουλγαρία**

Στη Βουλγαρία προβλέπεται η κήρυξη του «Στρατιωτικού Νόμου» και της «Έκτακτης Ανάγκης» μετά από απόφαση του Προέδρου ή της Κυβέρνησης και με έγκριση του Κοινοβουλίου. Αν το Κοινοβούλιο δεν μπορεί να συγκληθεί, η έγκριση λαμβάνεται με την πρώτη συνεδρίασή του. Αν κατά τη διάρκεια της έκτακτης ανάγκης η θητεία της Βουλής έχει λήξει ή πρόκειται να λήξει, θα πρέπει να παραταθεί η ισχύς της μέχρι να βελτιωθεί η κατάσταση.

Κατά τη χρονική διάρκεια ισχύος μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης τα καθήκοντα του Κοινοβουλίου ασκούνται από τη Μεγάλη Εθνοσυνέλευση (Grand National Assembly) με 400 μέλη (το Κοινοβούλιο έχει 240).

Στο Σύνταγμα προβλέπεται ένα πυρήνας βασικών θεμελιωδών δικαιωμάτων τα οποία δεν μπορούν ν' ανασταθούν κατά τη διάρκεια έκτακτης ανάγκης. Η σύσταση πρόσθετων δικαστηρίων κατά τη διάρκεια μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης απαγορεύεται (άρθρο 119)

## **Γαλλία**

Στο Συνταγματικό κείμενο της Γαλλίας περιέχονται δύο διακεκριμένες καταστάσεις έκτακτης ανάγκης: Η κατάσταση «Πολιορκίας» (état d'urgence) (άρθρο 36) που αναφέρεται σε περίπτωση πολέμου ή οπλισμένης εξέγερσης και η κατάσταση «Εξαιρέσης» (rouvoirs exceptionnels) (άρθρο 16) που αναφέρεται σε απειλή κατά των θεσμών της Δημοκρατίας, της ανεξαρτησίας του έθνους, της εδαφικής ακεραιότητας, των συνταγματικών αρχών και διεθνών υποχρεώσεων

Η κήρυξη της κατάστασης Πολιορκίας γίνεται με διάταγμα του Υπουργικού Συμβουλίου και απαιτείται έγκριση από το Κοινοβούλιο, αλλιώς παύει να υφίσταται μετά από 12 ημέρες. Με ψήφισμα του Κοινοβουλίου μπορεί να παραταθεί η ισχύς της.

Το άρθρο 16 του Συντάγματος δίνει τη δυνατότητα σε εξαιρετικές περιπτώσεις (circonstances extraordinaïres) να δοθούν «έκτακτες εξουσίες» (rouvoirs exceptionnels) στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (νομοθετικές εξουσίες, δικαιοδοσία περιορισμού των δικαστηρίων, δυνατότητα άσκησης των πρωθυπουργικών καθηκόντων κτλ) προκειμένου να επαναφέρει τη συνταγματική τάξη. Ρητά όμως απαγορεύεται η αναθεώρηση του Συντάγματος καθώς επίσης η διάλυση του Κοινοβουλίου το οποίο συγκαλείται αυτόματα. Η επίκληση του άρθρου αυτού έγινε μόνο μια φορά, προκειμένου η χώρα ν' αντισταθεί σ' ένα στρατιωτικό χτύπημα της Αλγερίας.

Περιορισμοί των θεμελιωδών δικαιωμάτων επιτρέπονται μόνο στην κατάσταση «Πολιορκίας» κατά τη διάρκεια της οποίας οι εξουσίες των πολιτικών αρχών μεταβιβάζονται στις ένοπλες δυνάμεις για τη διατήρηση της δημόσιας τάξης.

Σε ότι αφορά το δικαστικό έλεγχο μετά τη λήξη της κατάστασης «Εξαιρέσης» η Βουλή μπορεί να παραπέμψει δικαστικώς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ακόμη και για εσχάτη προδοσία.

\*Το Κοινοβούλιο της Γαλλίας περιλαμβάνει δύο νομοθετικά σώματα την Εθνοσυνέλευση και τη Γερουσία (η οποία διασφαλίζει την αντιπροσώπευση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης)

## **Γεωργία**

Σύμφωνα με το Σύνταγμα της Γεωργίας (άρθρο 73) η κατάσταση έκτακτης ανάγκης κηρύσσεται από τον πρόεδρο της χώρας σε περίπτωση πολέμου, άλλη μαζική διαταραχή, παράβασης της εδαφικής ακεραιότητας της χώρας, πραξικόπημα, ένοπλη εξέγερση, οικολογική καταστροφή, επιδημία ή άλλες περιπτώσεις κατά τις οποίες τα όργανα του Κράτους δεν μπορούν ν' ασκήσουν κανονικά τις συνταγματικές τους εξουσίες.

Η πράξη της κήρυξης υποβάλλεται στο Κοινοβούλιο για έγκριση εντός 48 ωρών (από τη σύγκλησή του). Επιτρέπεται η έκδοση πρόσθετων διαταγμάτων για τη λήψη έκτακτων μέτρων με ισχύ νόμου τα οποία πρέπει να υποβληθούν για έγκριση στο Κοινοβούλιο με πλειοψηφία των μελών του (118 ψήφοι).

Αν το Κοινοβούλιο δεν εγκρίνει την κατάσταση ανάγκης, τότε η ισχύς αυτής παύει από την κήρυξή της. Χρονικοί περιορισμοί δεν υπάρχουν ως προς τη διάρκεια της κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Επίσης δεν υπάρχει σχετικός κανόνας για τις ένομες συνέπειες των πράξεων του προέδρου σε περίπτωση που το Κοινοβούλιο δεν εγκρίνει ένα διάταγμα και αυτό χάσει την ισχύ του.

Το Συνταγματικό Δικαστήριο διατηρεί τη δυνατότητα να προβεί σε εκτενή δικαστικό έλεγχο κατά τη διάρκεια έκτακτης ανάγκης, ωστόσο δεν επιτρέπεται η δημιουργία έκτακτων ή ειδικών δικαστηρίων.

Όπως ορίζεται από το άρθρο 46 του Συντάγματος ο πρόεδρος της χώρας έχει το δικαίωμα περιορισμού συγκεκριμένων δικαιωμάτων και ελευθεριών όπως αυτά περιοριστικά ορίζονται στο συνταγματικό κείμενο χωρίς, χωρίς ωστόσο να γίνεται καμία αναφορά στην εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας.

## **Δανία**

Στις Συνταγματικές διατάξεις της Δανίας δεν υπάρχουν διακεκριμένες διατάξεις οι οποίες καθορίζουν ποιες καταστάσεις ορίζονται ως έκτακτης ανάγκης ή το αρμόδιο όργανο για την κήρυξη αυτών.

Όταν οι περιστάσεις είναι εξαιρετικά επείγουσες και το Κοινοβούλιο (Folketing) δεν μπορεί να συκληθεί η Κυβέρνηση μπορεί να εκδώσει τις προσωρινές πράξεις, οι οποίες ωστόσο δεν θα πρέπει να είναι σε σύγκρουση με το Σύνταγμα. Στην αρχή της πρώτης σύγκλησης του Κοινοβουλίου οι πράξεις αυτές θα πρέπει να υποβληθούν σε αυτό για έγκριση.

### **Εσθονία**

Οι εξαιρετικές καταστάσεις που καθορίζονται από το Σύνταγμα της Εσθονίας (άρθρα 87,92,128,129) είναι η κατάσταση «πολέμου» σε περίπτωση που υπάρχει απειλή που κατευθύνεται ενάντια στη Δημοκρατία της Εσθονίας ή εναντίον του Εσθονικού Συντάγματος, καθώς και «έκτακτης ανάγκης» εξαιτίας φυσικών καταστροφών ή κινδύνου επιδημίας από μολυσματική ασθένεια.

Η κήρυξη αυτών των καταστάσεων αποφασίζεται από την Κυβέρνηση. Η κατάσταση έκτακτης ανάγκης απαιτεί την έγκριση της πλειοψηφίας των βουλευτών του Κοινοβουλίου, ενώ σε περίπτωση ένοπλης επίθεσης μπορεί και να παραλείπεται.

Η μέγιστη διάρκεια ισχύος μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης είναι 3 μήνες και κατά τη διάρκεια της η εκτελεστική εξουσία λαμβάνει αυξημένες αρμοδιότητες. Βουλευτικές, προεδρικές ή τοπικές εκλογές δεν μπορούν να διεξαχθούν.

### **Ιαπωνία**

Στο Ιαπωνικό Σύνταγμα δε γίνεται καμία αναφορά για την κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Αν και ο νόμος της Αστυνομίας επιτρέπει στον Πρωθυπουργό να δηλώσει μια κατάσταση της έκτακτης ανάγκης, αυτό δεν αποτελεί κήρυξη υπό τη συνηθισμένη έννοια της λέξης δεδομένου ότι ο νόμος δεν χορηγεί καμία εξαιρετική δύναμη.

### **Ιρλανδία**

Το Ιρλανδικό Σύνταγμα περιέχει μια διπλής ταξινόμηση των εξαιρετικών καταστάσεων: Το άρθρο 28 αναφέρεται στην περίπτωση «πολέμου ή οπλισμένης εξέγερσης» και το άρθρο 38 σε κάθε άλλη «έκτακτη ανάγκη» που τα τακτικά δικαστήρια καθίστανται ανεπαρκή να εξασφαλίσουν την αποτελεσματική εφαρμογή της δικαιοσύνης και τη διατήρηση της δημόσιας τάξης και ασφάλειας.

Η κατάσταση «πολέμου» κηρύσσεται από το Κοινοβούλιο (Oireachtas). Στην περίπτωση αυτή κάθε κομητεία μπορεί να εγκρίνει ένα ψήφισμα με το οποίο δηλώνεται ότι μια εμφανιζόμενη ένοπλη σύγκρουση έχει επιπτώσεις στα ζωτικής σημασίας συμφέροντα του κράτους και επομένως συνίσταται ως μια Εθνική έκτακτη ανάγκη. Το Σύνταγμα παρέχει στην Κυβέρνηση απεριόριστη εξουσία να λάβει οποιαδήποτε εκτελεστικά μέτρα, οτιδήποτε είδους, θεωρεί απαραίτητα για την προστασία του κράτους, συμπεριλαμβανομένης της καθιέρωσης των στρατιωτικών δικαστηρίων καθώς και της ψήφισης έκτακτων νομοθετικών ρυθμίσεων. Τα σχετικά ψηφίσματα της κάθε



κομητείας λαμβάνονται υπόψη αλλά δεν είναι δεσμευτικά για την Κυβέρνηση.

Ο δεύτερος τύπος κατάστασης «έκτακτης ανάγκης» είναι περιορισμένος στο πεδίο. Η Κυβέρνηση κρίνει εάν θα εφαρμόσει τα μέτρα που προβλέπονται από τις διατάξεις του ήδη υπάρχοντα από το 1939 σχετικού νόμου (το μέρος Β) για την αντιμετώπιση αυτής της κατάστασης. Στην περίπτωση, αυτή τα έκτακτα νομοθετικά μέτρα πρέπει να είναι σύμφωνα με τις Συνταγματικές επιταγές. Εντούτοις, το Dáil Éireann\* (το οποίο πρέπει να συγκληθεί) έχει το δικαίωμα να ακυρώσει σχετικές αποφάσεις της Κυβέρνησης.

Το ανώτατο δικαστήριο έχει την αρμοδιότητα ελέγχου μόνο ως την τήρηση των *διαδικαστικών ρυθμίσεων* που ορίζονται από το Σύνταγμα για τη θέσπιση της νομοθεσίας έκτακτης ανάγκης. Το ερώτημα για το εάν έχει την αρμοδιότητα ελέγχου και αναθεώρησης των ψηφισμάτων του Κοινοβουλίου αποτελεί ακόμη ένα θέμα ευρείας συζήτησης στη χώρα.

\*Κοινοβουλευτική Δημοκρατία όπου του Κοινοβούλιο (Oireachtas) αποτελείται από δύο Νομοθετικά Σώματα: την Άνω Βουλή (Seanad Éireann) και την Κάτω Βουλή ή Βουλή των Αντιπροσώπων (Dáil Éireann). Υποδιαιρείται σε 26 κομητείες σε πολιτικά, πολιτιστικά και αθλητικά πλαίσια.

## Ισπανία

Το Ισπανικό Σύνταγμα (άρθρα 86,116) περιέχει μια τριπλής μορφής ταξινόμηση των έκτακτων καταστάσεων ανάγκης ως εξής:

1. «Συναγερμού» (*Estado de alarma*): Περιπτώσεις απειλών κατά των ατομικών ελευθεριών ή του δημοκρατικού πολιτεύματος.

Κηρύσσεται από την Κυβέρνηση με διάταγμα και μετά από προηγούμενη έγκριση της Κάτω Βουλής. Η έγκριση περιλαμβάνει και λεπτομέρειες σχετικά με τις αναμενόμενες επιπτώσεις, το γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής της κατάστασης έκτακτης ανάγκης.

Η μέγιστη χρονική διάρκεια ισχύος αυτής της κατάστασης είναι 15 ημέρες

2. «Έκτακτης Ανάγκης» (*Estado de excepción*): Περιπτώσεις φυσικών καταστροφών, κρίσεις υγείας, περίοδοι έλλειψης βασικών προϊόντων, παράλυσης δημόσιων υπηρεσιών.

Η κατάσταση αυτή αποφασίζεται από την Κυβέρνηση με διάταγμα το οποίο κοινοποιείται στην Κάτω Βουλή προκειμένου να συγκληθεί άμεσα.

Η μέγιστη χρονική διάρκεια ισχύος αυτής της κατάστασης είναι 30 ημέρες με δυνατότητα επέκτασης για άλλες τόσες.

3. «Πολιορκίας» ή «στρατιωτικού νόμου» (*Estado de sitio*): Μία στρατιωτική έκτακτη ανάγκη που μπορεί να κηρυχθεί σε περίπτωση εξέγερσης ή απειλής της εδαφικής ανεξαρτησίας ή των συνταγματικών αρχών.

Κηρύσσεται από την Κάτω Βουλή μετά από πρόταση της Κυβέρνησης και με απόλυτη πλειοψηφία. Η διάρκεια ισχύος αυτής της κατάστασης καθορίζεται από την Κάτω Βουλή.

Με ρητή διάταξη νόμου (4/1981) καθορίζονται οι ιδιαίτερες προϋποθέσεις από τις οποίες ενεργοποιείται η κατάσταση έκτακτης ανάγκης.

Κατά τη διάρκεια μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης, ρητά προβλέπεται η απαγόρευση της διάλυσης του Κοινοβουλίου (και αν δε βρίσκεται σε σύνοδο πρέπει να συγκληθεί) καθώς επίσης και η τροποποίηση του Συντάγματος.

Η Κυβέρνηση εξουσιοδοτείται στη λήψη έκτακτων μέτρων (άρθρο 86 Σ/τος) δεν μπορεί όμως να προβεί σε περιορισμό ή αναστολή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως αυτά περιοριστικά αναφέρονται στις Συνταγματικές διατάξεις (το δικαίωμα στην προσωπική ελευθερία, το οικογενειακό άσυλο, το απόρρητο της επικοινωνίας, η ελευθερία μετακίνησης, η ελευθερία της έκφρασης, το δικαίωμα της απεργίας κτλ).

Σε ότι αφορά των δικαστικό έλεγχο των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης σύμφωνα με την ευρέως αποδεκτή άποψη, θα ήταν δυνατός εάν το συνταγματικό δικαστήριο εξίσωνε την κοινοβουλευτική κήρυξη μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης με μία διάταξη που έχει την ισχύ του νόμου.

## **Ιταλία**

Και στο Ιταλικό Σύνταγμα (άρθρα 77,78) διακρίνεται μια διπλής μορφής ταξινόμηση των έκτακτων αναγκών: Η κατάσταση «πολέμου» και των «εξαιρετικών και επιτακτικών περιστάσεων ανάγκης σε περίοδο ειρήνης».

Στην κατάσταση «πολέμου», το Κοινοβούλιο έχει τη δυνατότητα να χορηγήσει στην Κυβέρνηση πλήρη εξουσία. Στις «εξαιρετικές και επείγουσες καταστάσεις ανάγκης σε καιρό ειρήνης», εξουσιοδοτείται η Κυβέρνηση να εκδίδει διατάγματα με ισχύ Νόμου αρκεί να υποβληθούν για έγκριση στο Κοινοβούλιο σε 60 ημέρες. Σε αντίθετη περίπτωση παύουν να ισχύουν, μέχρι την έγκρισή τους και μάλιστα από την ημέρα δημοσίευσής τους.

Οι ανωτέρω ρυθμίσεις του Ιταλικού Συντάγματος προϋποθέτουν τη μη αναστολή των εργασιών ή τη μη διάλυση της Βουλής η οποία πρέπει να συγκληθεί εντός 5 ημερών.\*

Στα έκτακτα μέτρα που λαμβάνονται από την Κυβέρνηση περιλαμβάνονται και έκτακτες εξουσίες ακόμη και σε βάρος των ατομικών δικαιωμάτων, εκτός όμως αυτών που αναφέρονται στο άρθρο 15 της Σύμβασης για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα.

Η αρμοδιότητα του Συνταγματικού Δικαστηρίου δεν αναστέλλεται ούτε καν κατά τη διάρκεια της κατάστασης του πολέμου επομένως υπάρχει πάντα η δυνατότητα της δικαστικής κρίσης της κήρυξης μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης καθώς και των μέτρων που λαμβάνονται.

\* Το Ιταλικό Κοινοβούλιο (Parlamento) αποτελείται από δυο νομοθετικά σώματα: τη Βουλή των Αντιπροσώπων (Camera dei Deputati) και τη Γερουσία (Senato della Repubblica).

## **Κιργιστάν**

Η κήρυξη της έκτακτης ανάγκης είναι αρμοδιότητα του Κοινοβουλίου. (Σε ορισμένα μέρη της χώρας μπορεί και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας με την προϋπόθεση ότι θα λάβει την έγκριση του Κοινοβουλίου την ίδια ημέρα). Εάν η κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης δεν εγκριθεί εντός 3 ημερών από την πλειοψηφία των 2/3 ακυρώνεται.

Το Συνταγματικό Δικαστήριο μπορεί να ελέγξει την πράξη της κήρυξης μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης.

Κατά τη διάρκεια μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης το Σύνταγμα δεν μπορεί να τροποποιηθεί.

## **Κροατία**

Στην Κροατία η κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης (άρθρο 17) γίνεται από το Κοινοβούλιο (Jabor) (το οποίο απαγορεύεται να διαλυθεί) με πλειοψηφία ψήφων των μελών του κατά 2/3. Σε περίπτωση αδυναμίας σύγκλησης του Κοινοβουλίου η πράξη κήρυξης γίνεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ο οποίος εξουσιοδοτείται να εκδίδει διατάγματα με ισχύ νόμου (άρθρο 101). Τα διατάγματα αυτά διαβιβάζονται για επικύρωση στο Κοινοβούλιο (αμέσως όταν είναι σε θέση να συκληθεί εάν δε βρίσκεται σε σύνοδο).

Οι θεμελιώδεις ελευθερίες και τα ανθρώπινα δικαιώματα μπορούν να περιοριστούν στην έκταση που απαιτείται αυστηρά από τις ανάγκες της κατάστασης (αρχή της αναλογικότητας) και δεν μπορούν να οδηγήσουν σε διακρίσεις των ατόμων λόγω της φυλής, του χρώματος, του φύλου, της γλώσσας, της θρησκείας, της εθνικής ή κοινωνικής προέλευσης. Επιπλέον, ακόμη και στην περίπτωση του άμεσου κινδύνου ακόμη και για την ύπαρξη του κράτους κάποια βασικά δικαιώματα δεν μπορούν να παραβιαστούν όπως: το δικαίωμα στη ζωή, η απαγόρευση των βασανιστηρίων, το δικαίωμα στην ελευθερία της σκέψης, τη συνείδηση και τη θρησκεία και το δικαίωμα στην ελευθερία από την αναδρομική εγκληματική νομοθεσία.

## **Κύπρος**

Η έκτακτη ανάγκη στην Κύπρο κηρύσσεται από το Υπουργικό Συμβούλιο σε περίπτωση πολέμου ή άλλου δημόσιου κινδύνου (πολιτική άμυνα, φυσικές καταστροφές κτλ) και παύει μετά την παρέλευση των δύο μηνών. Η πράξη της κήρυξης πρέπει να εγκριθεί από τη Βουλή των Αντιπροσώπων η οποία συγκαλείται το ταχύτερο δυνατό για το σκοπό αυτό (σε περίπτωση που δε βρίσκεται σε σύνοδο). Σε αντίθετη περίπτωση παύει η νομική ισχύς της. Η Βουλή των Αντιπροσώπων αποφασίζει και για την παράταση του χρονικού διαστήματος ισχύος της. Έκτακτα μέτρα με ισχύ νόμου μπορούν να λαμβάνονται από το Υπουργικό Συμβούλιο τα οποία αποβάλλουν την ισχύ αυτή με τη λήξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Στις ρυθμίσεις του Συντάγματος καθορίζονται επακριβώς τα άρθρα του Συντάγματος τα οποία μπορούν ν' ανασταθούν σε μια έκτακτη κατάσταση ανάγκης. Ο Πρόεδρος και Αντιπρόεδρος της Κύπρου

έχουν το δικαίωμα αρνησικυρίας τόσο στην κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης όσο και στην παράτασή της. (άρθρο 183 Σ/τος)

### **Λετονία**

Και στη Λετονία το Σύνταγμα διακρίνει την κατάσταση «πολέμου» από τις υπόλοιπες καταστάσεις «έκτακτης ανάγκης». Η αρμοδιότητα της έκδοσης της πράξης κήρυξης της έκτακτης ανάγκης ανήκει στο Υπουργικό Συμβούλιο και έχει διάρκεια 6 μήνες υπό την προϋπόθεση ότι θα εγκριθεί από το Κοινοβούλιο (Saeima) εντός 48 ώρες, (αλλιώς θεωρείται άκυρη από την χρονική στιγμή της κήρυξής της).

Η χρονική διάρκεια ισχύς της κατάστασης έκτακτης ανάγκης ορίζεται στους 6 μήνες.

Σε ότι αφορά την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων το άρθρο 16 του Λετονικού Συντάγματος αναφέρει: *«τα μέτρα για μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης θα προσαρμοστούν σε εκείνες τις διεθνείς συμφωνίες και πράξεις των διεθνών δικαιωμάτων στον τομέα των ανθρώπινων δικαιωμάτων τα οποία η Δημοκρατία της Λετονίας έχει υπογράψει ή δέχτηκε».*

### **Λευκορωσία\***

Στη Λευκορωσία στο άρθρο 100 του Συντάγματος διαχωρίζεται η κατάσταση του «Στρατιωτικού Νόμου» εξαιτίας στρατιωτική απειλής ή επίθεσης, από την «Έκτακτη Ανάγκη» που προκαλείται από φυσικές καταστροφές ή άλλες περιπτώσεις όπου υπάρχει απειλή βίας από άτομα ή οργανώσεις που μπορεί να έχουν ως αποτέλεσμα τη διακινδύνευση της υγείας και της ζωής.

Η κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης γίνεται από τον πρόεδρο της χώρας με έγκριση από το Κοινοβούλιο εντός 3 ημερών.

Για την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων κατά την διάρκεια μιας έκτακτης ανάγκης υιοθετούνται οι διεθνείς συμβάσεις.

\* Το πολίτευμα της Λευκορωσίας είναι Προεδρική δημοκρατία. Η εξουσία ασκείται από τον πρόεδρο της χώρας και από το Κοινοβούλιο (Ανώτατο Συμβούλιο). Σύμφωνα με το Σύνταγμα του 1994, που τροποποιήθηκε το 1996, η νομοθετική εξουσία της Λευκορωσίας αποτελείται από δύο σώματα. Τη Βουλή των Αντιπροσώπων (110 μέλη) και το Συμβούλιο της Δημοκρατίας (64 έδρες).

### **Λιθουανία**

Και στη Λιθουανία δύο εξαιρετικές καταστάσεις αναγνωρίζονται από το Σύνταγμα. Τα άρθρα 142 και 84 αναφέρονται στην επιβολή «Στρατιωτικού Νόμου» (Martial Law) όταν ένοπλη επίθεση απειλεί τη λαϊκή κυριαρχία ή την εδαφική ακεραιότητα και το άρθρο 144 σε «Έκτακτη Ανάγκη» (Emergency) που συνίσταται σε απειλή της έννομης και δημόσιας τάξης.

Αρμόδιο όργανο για την κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μετά από έγκριση από το Κοινοβούλιο (Seimas). Σε περίπτωση ένοπλης επίθεσης ο

πρόεδρος καταρτίζει στρατιωτικό νόμο στο σύνολο ή σε τμήματα της χώρας. Η σύγκληση του Κοινοβουλίου επιβάλλεται άμεσα σε αυτήν την περίπτωση.

Κατά τη διάρκεια μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης, η οποία δεν μπορεί να υπερβεί του 6 μήνες, δεν επιτρέπεται η τροποποίηση του Συντάγματος, ενώ μπορούν να περιοριστούν προσωρινά μια σειρά ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών που αριθμούνται στο Σύνταγμα όπως η ελευθερία της έκφρασης και του τύπου, η ελευθερία κυκλοφορίας, η ελευθερία του συνδικαλιζέσθε, το οικογενειακό άσυλο κλπ.

Το Συνταγματικό Δικαστήριο μπορεί να ελέγξει την πράξη της κήρυξης μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης.

### **Λιχτενστάιν\***

Στο Σύνταγμα του Λιχτενστάιν προβλέπεται κατάσταση έκτακτης ανάγκης σε περίπτωση «πολέμου» ή άλλου «δημόσιου κινδύνου που απειλεί τη ζωή του έθνους», χωρίς ν' αναφέρονται περισσότερες λεπτομέρειες για το είδος του κινδύνου.

Η κήρυξη της έκτακτης ανάγκης γίνεται με απόφαση του πρίγκιπα και την προσυπογραφή του πρωθυπουργού.

Το θέμα της έκδοσης της σχετικής πράξης της κήρυξης μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης παρέχεται απλώς ως μια δυνατότητα.

\*Το πολίτευμα στο Πρίγκιπάτο του Λιχτενστάιν είναι «Συνταγματική Μοναρχία» με επικεφαλής τον εκάστοτε Πρίγκιπα. Το Κοινοβούλιο έχει 25 μέλη που εκλέγονται από το λαό και η Κυβέρνηση 5 μέλη.

### **Λουξεμβούργο\***

Το Σύνταγμα αναφέρεται μόνο σε Εθνικές Κρίσεις (international crisis). Κήρυξη έκτακτης ανάγκης δεν υπάρχει υπό τη συνηθισμένη έννοια. Σε περιόδους οικονομικών και κοινωνικών κρίσεων εξουσιοδοτείται η εκτελεστική εξουσία να λάβει μέτρα και να περάσει και νέα διατάγματα νόμου ακόμη και αν αυτά δεν ρυθμίζονται ή δεν συμφωνούν με τους ήδη υπάρχοντες κανόνες δικαίου

\*Το Λουξεμβούργο είναι συνταγματικό Μεγάλο Δουκάτο με κληρονομική διαδοχή του στέμματος από τον οίκο του Νασάου. Αρχηγός του Κράτους είναι ο Μέγας Δούκας με αρμοδιότητες όσες ρητά του απονέμονται από το Σύνταγμα. Η Βουλή ασκεί τη νομοθετική εξουσία και τα μέλη της εκλέγονται για πέντε χρόνια με καθολική και άμεση ψηφοφορία. Την εκτελεστική εξουσία ασκεί η Κυβέρνηση, η οποία είναι υπεύθυνη απέναντι στη Βουλή. Το ισχύον Σύνταγμα θεσπίστηκε στις 17.10.1968 (με τελευταία ημερομηνία αναθεώρησης στις 12.1.1968).

### **Μάλτα\***

Στη Μάλτα η κατάσταση έκτακτης ανάγκης προβλέπεται στις συνταγματικές ρυθμίσεις για τις περιπτώσεις του «πόλεμου» ή άλλου «δημόσιου κινδύνου που απειλεί τη ζωή του έθνους».

Η κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης αποφασίζεται από τον πρόεδρο μετά από ψήφισμα του Κοινοβουλίου (Οίκος των Αντιπροσώπων *Il-Kamra tar-Rappreżentanti*) με σταθμισμένη πλειοψηφία ψήφων κατά 2/3 των μελών του. Η διάρκεια ισχύος δεν μπορεί να υπερβεί τις 14 ημέρες με δυνατότητα παράτασης αυτής από το Κοινοβούλιο έως 3 μήνες. Αν το Κοινοβούλιο μέσω ψηφίσματος καταλήξει στο συμπέρασμα ότι οι δημοκρατικοί θεσμοί απειλούνται από ανατροπή το χρονικό όριο είναι 12 μήνες.

Η διάλυση του Κοινοβουλίου απαγορεύεται και σε περίπτωση που δεν είναι σε σύνοδο, πρέπει να συγκληθεί εντός πέντε ημερών μετά την κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης και να παραμείνει σε λειτουργία.

Η θητεία της Βουλής είναι 5ετής, αλλά σε περίπτωση «πολέμου» μπορεί να παραταθεί για άλλα 5 χρόνια. (άρθρο 76).

Η εκτελεστική εξουσία επιτρέπεται να λάβει πρόσθετα έκτακτα μέτρα προστασίας και να περιορίσει θεμελιώδη δικαιώματα (πχ αναγκαστική εργασία, άρθρο 35 Σ/τος) όμως οι πράξεις δεν υπόκειται στη δικαστική κρίση. Ακόμα, δεν υπάρχει κανένα ειδικό μέτρο που προβλέπει το δικαστικό έλεγχο του νομοθετικού ψηφίσματος που εγκρίνει την κήρυξη μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης.

\*Το πολίτευμα της Μάλτας είναι μια σύμμιξη Προεδρικής και Προεδρευόμενης Δημοκρατίας. Ο Πρόεδρος της χώρας είναι το κεντρικό όργανο της εκτελεστικής εξουσίας, αλλά διορίζεται στο αξίωμα αυτό με απόφαση του Κοινοβουλίου. Εν συνεχεία, ο Πρόεδρος διορίζει τον Πρωθυπουργό, αυτόν που θεωρεί πιο κατάλληλο να συγκεντρώσει την πλειοψηφία στο Κοινοβούλιο. Στη Μάλτα είναι ξεκάθαρο ότι η εκτελεστική εξουσία έχει προβάδισμα έναντι των άλλων δύο εξουσιών.

## **Νορβηγία\***

Στην Νορβηγία δεν υπάρχει κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης υπό τη συνηθισμένη έννοια.

Κανόνες σχετικά τη λήψη αποφάσεων και την κατανομή της εξουσίας σε περίπτωση σοβαρών κρίσεων ή απειλών δίνονται από το σχετικών Νόμο των Απρόβλεπτων,\*\* για τις περιπτώσεις του πολέμου, άλλων ένοπλων καταστάσεων, απειλή της ασφάλειας της χώρας ή της εθνικής κυριαρχίας και αδυναμίας σύγκλησης του Κοινοβουλίου. Ο Βασιλιάς (στην πράξη η Κυβέρνηση) λαμβάνει κάθε εξουσία (ακόμη και αν αυτή είναι αντισυνταγματική) προκειμένου να προστατεύσει τα συμφέροντα της χώρας. Το Κοινοβούλιο ενημερώνεται όταν μπορέσει να λειτουργήσει κανονικά και μπορεί είτε να καταργήσει την ισχύ των έκτακτων διαταγμάτων που εκδόθηκαν ή να τους προσδώσει ισχύ νόμου μέσω της κατάλληλης κοινοβουλευτικής διαδικασίας.

Το μοντέλο της Νορβηγίας ομοιάζει μεν το αντίστοιχο της Ελβετίας σε ότι αφορά την υπερ-συνταγματικότητα των εξουσιών της κατάστασης έκτακτης ανάγκης και τη μεγάλη εξουσία που παρέχεται στην εκτελεστική εξουσία. Παρουσιάζει ωστόσο και μια δεύτερη πλευρά με ένα νομικά

ρυθμιζόμενο σύστημα αφού δίνεται στο Κοινοβούλιο έναν σημαντικό ρόλο στον έλεγχο της κατάστασης έκτακτης ανάγκης

\*Το πολίτευμα της χώρας είναι Βασιλευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία. Ο ρόλος όμως των Βασιλέων στην πολιτική είναι περιορισμένος (εθιμοτυπικός ρόλος που λειτουργεί κυρίως συμβολικά).

\*\*Βλέπε: Lov 15/12/1950 nr 07: <http://www.lovddata.no/all/hl-19501215-007.html>

## **Ολλανδία\***

Το διπλής δομής σύστημα των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης του Συντάγματος της Ολλανδίας διακρίνει την κατάσταση «πολέμου» (άρθρο 96) έναντι οποιασδήποτε άλλης «έκτακτης ανάγκης» (άρθρο 103) για την οποία δεν προσδιορίζει το χαρακτήρα της αφήνοντάς το στον κοινό νομοθέτη.

Η κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης δηλώνεται με βασιλικό διάταγμα και η διάρκεια της καθορίζεται από το Κοινοβούλιο (με κοινή συνεδρίαση των δύο σωμάτων) είτε με Βασιλικό διάταγμα. Οι αρμοδιότητες της εκτελεστικής εξουσίας μπορούν να αποκλίνουν από τις διατάξεις του Συντάγματος αν κάτι τέτοιο απαιτείται για την έξοδο από μια κρίση.

Στο Σύνταγμα προβλέπεται ένα πυρήνας βασικών θεμελιωδών δικαιωμάτων τα οποία δεν μπορούν ν' ανασταθούν κατά τη διάρκεια έκτακτης ανάγκης.

\*Η Ολλανδία αποτελεί Βασιλευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία. Το Ολλανδικό Κοινοβούλιο αποτελείται από 2 σώματα. Το πρώτο σώμα, που ονομάζεται γερουσία, αποτελείται από 75 αντιπροσώπους όλων των κοινοβουλίων των επαρχιών. Η δουλειά του πρώτου σώματος είναι να παρακολουθεί και να αξιολογεί τους νόμους τους οποίους έχει επεξεργαστεί το δεύτερο σώμα (*Tweedekamer*)

## **Ουγγαρία**

Σύμφωνα με το Σύνταγμα της Ουγγαρίας μια τριπλής δομής ταξινόμηση των εξαιρετων καταστάσεων ανάγκης αναγνωρίζονται (άρθρο 19) ως εξής:

1. Κατάσταση Εξαιρέσης (Exigency) ή πολιορκίας, η οποία αναφέρεται σε περίπτωση πολέμου ή επικείμενου κινδύνου ξένης ένοπλης επίθεσης.
2. Έκτακτης Ανάγκης (Emergency) για περιπτώσεις σοβαρών και βίαιων πράξεων που απειλούν τη συνταγματική έννομη τάξη όπως, πράξεων βίας που διαπράττονται με τη δύναμη των όπλων απειλώντας σοβαρά τις ζωές και ιδιοκτησίες πολιτών σε μία μαζική κλίμακα.
3. Δημόσιου Κίνδυνου (Public Danger) για την αντιμετώπιση φυσικών καταστροφών που απειλούν τη ζωή και την ιδιοκτησία των πολιτών.

Η κήρυξη των έκτακτων καταστάσεων αποφασίζεται από το Κοινοβούλιο (Εθνική Συνέλευση) μετά από πρόταση του Συμβουλίου Εθνικής Άμυνας και με πλειοψηφία των 2/3 των μελών του Κοινοβουλίου, η διάλυση του οποίου απαγορεύεται. Σε περίπτωση αδυναμίας σύγκλησης του

Κοινοβουλίου η κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης γίνεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

Σε ότι αφορά ατομικά δικαιώματα, τα περισσότερα μπορούν ν' ανασταλούν, εκτός από ένα βασικό κατάλογο θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών που περιέχονται στο Σύνταγμα.

Οι πράξεις της εκτελεστικής εξουσίας ή τα νομοθετικά διατάγματα εκδίδονται σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, δεν μπορούν να κριθούν από τα δικαστήρια.

## **Πολωνία**

Ένα πολλαπλής δομής σύστημα ταξινόμησης παρουσιάζεται στο Πολωνικό Σύνταγμα για τις καταστάσεις ιδιαίτερου κινδύνου (άρθρο 228) για τις οποίες δεν επαρκούν τα συνηθισμένα συνταγματικά μέτρα, ως εξής:

1. «Στρατιωτικός Νόμος» (άρθρο 229): Εξωτερικές απειλές στο κράτος, πράξεις οπλισμένης επιθετικότητας ενάντια στο έδαφος της Δημοκρατίας της Πολωνίας, ή όταν μια υποχρέωση της κοινής άμυνας ενάντια στην επιθετικότητα προκύπτει δυνάμει διεθνούς συμφωνίας.
2. «Έκτακτης Ανάγκης» (άρθρο 230) που οφείλεται σε απειλή της συνταγματικότητας, της ασφάλειας του συνόλου του πληθυσμού ή της δημόσιας τάξης.
3. «Φυσικής Καταστροφής» (άρθρο 232): Κίνδυνος από φυσικές ή τεχνολογικές καταστροφές

Η κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης για τις δύο πρώτες εκ των ανωτέρω περιπτώσεων γίνεται από τον Πρόεδρο μετά από αίτημα της Κυβέρνησης. Η απόφαση αυτή πρέπει να υποβληθεί για έγκριση στο Κοινοβούλιο (Sejm) εντός 48 ωρών η οποία μπορεί να ακυρώσει την απόφαση με την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών (και τουλάχιστον ανώ των ήμισυ των προβλεπόμενων).

Στην κατάσταση του στρατιωτικού νόμου στην περίπτωση που υπάρχει αδυναμία σύγκλησης του Κοινοβουλίου ο πρόεδρος, μετά από πρόταση της Κυβέρνησης, μπορεί να εκδώσει διατάγματα με την ισχύ νόμου.

Η διάρκεια ισχύος της για την κατάσταση «έκτακτης ανάγκης» είναι 90 ημέρες και μπορεί να παραταθεί (μόνο μια φορά) για άλλες 60 ημέρες.

Η κήρυξη της κατάστασης της «φυσικής καταστροφής» λαμβάνεται με απόφαση της Κυβέρνησης και η διάρκεια ισχύος της είναι 90 ημέρες και η οποία μπορεί να παραταθεί με απόφαση του Κοινοβουλίου για άλλη μια φορά και χωρίς αυτή η παράταση να υπερβαίνει τις 60 ημέρες.

Η τροποποίηση του Συντάγματος απαγορεύεται κατά τη διάρκεια της έκτακτης ανάγκης.



## **Πορτογαλία**

Διπλής δομής είναι η ταξινόμηση των εξαιρετικών καταστάσεων ανάγκης σύμφωνα με το άρθρο 19 του Πολωνικού Συντάγματος. Της «Πολιορκίας» η οποία αναφέρεται σε επίθεση (πραγματική ή επικείμενη) από ξένες δυνάμεις, σοβαρή απειλή ή διαταραχή της δημοκρατικής συνταγματικής διαταγής ή άλλης δημόσιας καταστροφής και της «έκτακτης ανάγκης» για λιγότερο σοβαρές καταστάσεις.

Η πράξη της κήρυξης μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης δηλώνεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ύστερα από προηγούμενη πρόταση της Κυβέρνησης και σχετική έγκριση από το Κοινοβούλιο και έχει μέγιστη διάρκεια ισχύος 14 ημέρες, η οποία μπορεί και να παραταθεί (εκτός από τον πόλεμο που η προθεσμία ορίζεται από νόμο). Αν το Κοινοβούλιο δεν μπορεί να συγκληθεί η έγκριση λαμβάνεται στην πρώτη σύνοδό του.

Τα έκτακτα μέτρα που λαμβάνονται δεν μπορεί να είναι αντίθετα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο και το Συνταγματικό Δικαστήριο μπορεί να ελέγξει την πράξη της κήρυξης μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης.

Ο περιορισμός ορισμένων δικαιωμάτων και ελευθεριών ανατίθεται στις ρυθμίσεις εκτελεστικών νόμων υπό τους ορισμένες προϋποθέσεις και καθορισμένες περιστάσεις όπως σ' αυτούς ορίζονται. Σε κάθε περίπτωση ο περιορισμός των δικαιωμάτων πρέπει να είναι ανάλογος με την έκτακτη κατάσταση που τον προκάλεσε (αρχή της αναλογικότητας). Επιπλέον, δεν μπορούν να περιοριστεί ένας βασικός πυρήνα θεμελιωδών ελευθεριών και δικαιωμάτων.

## **Ρουμανία**

Στη Ρουμανία το Σύνταγμα (άρθρο 93) διακρίνει την κατάσταση «πολέμου» και «έκτακτης ανάγκης» χωρίς να προσδιορίζει το χαρακτήρα αυτής, αφήνοντας τις ιδιαίτερες λεπτομέρειες σε εκτελεστικό νόμο.

Η κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης γίνεται από τον πρόεδρο, προσυπογράφεται από τον πρωθυπουργό (άρθρο 99) και απαιτεί την έγκριση του Κοινοβουλίου εντός 5 ημερών.

Έκτακτα μέτρα μπορούν να λαμβάνονται από την Κυβέρνηση, τα οποία υποβάλλονται για έγκριση στο Κοινοβούλιο όταν αυτό μπορεί να συγκληθεί. Σε κάθε περίπτωση δεν επιτρέπεται η τροποποίηση του Συντάγματος και των θεμελιωδών θεσμών του κράτους.

Η διάλυση του Κοινοβουλίου απαγορεύεται (άρθρο 89) και εάν δεν είναι σε σύνοδο συγκαλείται αυτοδικαίως εντός 48 ωρών ( άρθρο 93). Η θητεία των μελών του Κοινοβουλίου καθώς και του προέδρου παρατείνεται.

Ο περιορισμός ορισμένων δικαιωμάτων και ελευθεριών ανατίθεται στις ρυθμίσεις εκτελεστικών νόμων, υπό ορισμένες προϋποθέσεις και καθορισμένες περιστάσεις όπως σ' αυτούς ορίζονται και ανάλογα με την έκτακτη κατάσταση (αρχή της αναλογικότητας, άρθρο 49). Επιπλέον, δεν μπορούν να περιοριστούν ορισμένες ελευθερίες και δικαιώματα όπως: το δικαίωμα στη ζωή και

στη φυσική ακεραιότητα, η πρόσβαση στα δικαστήρια προκειμένου κάποιος να υπερασπιστεί τα δικαιώματά του, η ελευθερία της σκέψης και της άποψης, καθώς επίσης και η ελευθερία της θρησκείας.

Η διάρκεια ισχύος των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης δεν αναφέρεται.

Η σύσταση πρόσθετων δικαστηρίων κατά τη διάρκεια μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης απαγορεύεται (άρθρο 125).

### **Ρωσία\***

Στο Σύνταγμα της Ρωσικής Ομοσπονδίας (άρθρα 56, 87, 88) στις εξαιρετικές καταστάσεις αναφέρονται: του «στρατιωτικού νόμου» σε περίπτωση επιθετικότητας στη Ρωσική Ομοσπονδία και «Έκτακτης Ανάγκης» οι ιδιαίτερες προϋποθέσεις της οποίας ανατίθεται στην ισχύ του εκτελεστικού νόμου.

Η κήρυξη μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης γίνεται από τον Πρόεδρο της Ρωσικής Ομοσπονδίας και έγκριση από το Κοινοβούλιο εντός 72 ωρών.

Η μέγιστη διάρκεια ισχύος της πράξης κήρυξης είναι 15 ημέρες.

Στο Σύνταγμα περιέχονται διατάξεις που προβλέπουν την προστασία συγκεκριμένων ανθρωπίνων δικαιωμάτων εφαρμόζοντας την «Αρχή της Αναλογικότητας», με την προστασία ενός βασικού πυρήνα δικαιωμάτων τα οποία δεν μπορούν να περιοριστούν και ν' ανασταθούν (άρθρο 55)

Τα δικαστήρια δεν έχουν κανένα δικαίωμα να αξιολογήσουν τους όρους που προκάλεσαν την κήρυξη μια κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Εντούτοις, το Συνταγματικό Δικαστήριο της Ρωσικής Ομοσπονδίας αποφασίζει σχετικά με τη συνταγματικότητα των διαδικασιών που οδήγησαν σε μία κατάσταση έκτακτης ανάγκης. Η σύσταση πρόσθετων δικαστηρίων κατά τη διάρκεια μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης απαγορεύεται (άρθρο 118).

\* Το Ρωσικό Κοινοβούλιο αποτελείται από δύο νομοθετικά σώματα: Το Συμβούλιο της Ομοσπονδίας (Άνω Βουλή) και την κρατική Δούμα (Κάτω Βουλή).

### **Σλοβακία \***

Στη Σλοβακία το άρθρο 102 του Συντάγματος καθορίζει τη κατάσταση του «πολέμου» (ή στρατιωτικού νόμου) για την περίπτωση στρατιωτικών επιθέσεων στη χώρα και την κατάσταση «έκτακτης ανάγκης», η οποία αναφέρεται σε γεγονότα που απειλούν τη συνταγματική τάξη.

Η κήρυξη μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης γίνεται από τον πρόεδρο της χώρας με έγκριση από το Κοινοβούλιο (Εθνικό Συμβούλιο), με σταθμισμένη πλειοψηφία των μελών του κατά 2/3. Σε περίπτωση αδυναμίας σύγκλησης του νομοθετικού σώματος (Κοινοβουλίου), η έγκριση λαμβάνεται όταν συγκληθεί.

Η λήψη των μέτρων που λαμβάνονται κατά τη διάρκεια της έκτακτης κατάστασης ανάγκης καθορίζονται στο συνταγματικό δίκαιο.

Δεν υπάρχει ρητή συνταγματική αναφορά που να εγγυάται ορισμένα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα, όμως το άρθρο 11 του Συντάγματος δηλώνει τη συμμόρφωση των διατάξεων στις διεθνείς συνθήκες και συμφωνίες. Συνεπώς σε μία κατάσταση έκτακτης ανάγκης βρίσκει πλήρη εφαρμογή το άρθρο 15 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

Η δικαστική αναθεώρηση των μέτρων που λαμβάνονται σε μία κατάσταση έκτακτης ανάγκης δεν προβλέπεται. Εάν όμως τα έκτακτα μέτρα που λαμβάνονται έρχονται σε σύγκρουση με διεθνείς συμφωνίες και υποχρεώσεις, το συνταγματικό δικαστήριο μπορεί να συγκροτηθεί. Στην περίπτωση αυτήν εξετάζει και τη συνταγματικότητα και την ουσία μιας απόφασης να κηρυχθεί μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης

Η διάρκεια ισχύος των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης δεν αναφέρεται.

\* Το πολίτευμα της χώρας είναι Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία με βάση το Σύνταγμα το οποίο τέθηκε σε ισχύ στις 1-1-1993. Αρχηγός του κράτους είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ο οποίος είναι αιρετός και δεν έχει ουσιαστικές πολιτικές αρμοδιότητες. Τη νομοθετική εξουσία ασκεί το Κοινοβούλιο και την εκτελεστική η Κυβέρνηση.

## **Σλοβενία**

Στο Σύνταγμα της Σλοβενίας διακρίνονται δύο εξαιρετικές καταστάσεις (άρθρο 92): του «πολέμου» όταν σημαντικός κίνδυνος απειλεί ο κράτος και της «έκτακτης ανάγκης», οι οποίες κηρύσσονται από το Κοινοβούλιο μετά από πρόταση της Κυβέρνησης. Αν το Κοινοβούλιο δεν μπορεί να συκληθεί, τότε ο πρόεδρος αποφασίζει την κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης και το Κοινοβούλιο, πρέπει να εγκρίνει την πράξη κήρυξης αμέσως μόλις συκληθεί.

Έκτακτα μέτρα λαμβάνονται από τον πρόεδρο μετά από πρόταση της κυβέρνησης με διατάγματα που έχουν την ισχύ νόμου, όταν το Κοινοβούλιο δεν μπορεί να συκληθεί. Ο περιορισμός των δικαιωμάτων και ελευθεριών προβλέπεται και ισχύς των έκτακτων διαταγμάτων πρέπει να υποβληθεί στο Κοινοβούλιο για έγκριση στην πρώτη συνεδρία του. Στο Σύνταγμα αναγνωρίζονται με ακρίβεια ποια θεμελιώδη δικαιώματα δεν μπορούν να περιοριστούν ακόμα και μετά την κήρυξη μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης.

Η διάρκεια ισχύος των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης δεν αναφέρεται όσο όμως διαρκεί μπορεί να παραταθεί η διάρκεια θητείας του προέδρου.

Το Συνταγματικό Δικαστήριο μπορεί να ελέγξει κατά πόσο η απόφαση για την κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης είναι σύμφωνη με διεθνείς δεσμεύσεις και αρχές του διεθνούς δικαίου. Η σύσταση πρόσθετων δικαστηρίων κατά τη διάρκεια μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης απαγορεύεται (άρθρο 126)

## Σουηδία

Και στις Συνταγματικές διατάξεις της Σουηδίας\* δεν προβλέπεται κατάσταση έκτακτης ανάγκης με τη συνήθη έννοια του όρου παρά μια εκτεταμένη μεταβίβαση της νομοθετικής εξουσίας στην Κυβέρνηση από το Κοινοβούλιο (και εφόσον αυτό είναι σε θέση ν' ανταποκριθεί και να επιτελέσει τις λειτουργίες του).

Σε περίπτωση «πολέμου» ή «επικείμενου κινδύνου πολέμου», όταν είναι αδύνατο να συγκληθεί το Riksdag (το Κοινοβούλιο), μπορεί να αντικατασταθεί από μια πολεμική αντιπροσωπεία που διορίζεται μεταξύ των μελών του Riksdag εάν οι περιστάσεις το απαιτούν. Η πολεμική αντιπροσωπεία αποτελείται από 51 μέλη και είναι έτσι ένα Riksdag σε μικρογραφία. Έχει όλες τις εξουσίες που σε περιόδους ομαλότητας έχει το Riksdag. Σε καιρό πολέμου, όταν ούτε και η πολεμική αντιπροσωπεία δεν μπορεί να εκτελέσει την αποστολή της τότε οι αρμοδιότητές της μεταβιβάζονται στην Κυβέρνηση στο βαθμό που είναι απαραίτητο (ακόμη και με περιορισμό των ατομικών δικαιωμάτων εκτός αυτών που αναφέρονται ρητά στη ΕΣΔΑ).\*\* Η Κυβέρνηση δεν μπορεί, εντούτοις, να θεσπίσει, να τροποποιήσει ή να ακυρώσει οποιουσδήποτε βασικούς νόμους πχ το νόμο των εκλογών.

\*Το Σύνταγμα της Σουηδίας αποτελείται από τους εξής θεμελιώδεις νόμους: "Τα όργανα της Κυβέρνησης", "Ο Νόμος της Διαδοχής", "Ελευθερία του Τύπου", "Νόμους σχετικά με την ελευθερία της έκφρασης" και "Risdag".

\*\* Η Σουηδία το 1994 ενσωμάτωσε στο νομικό της σύστημα την ΕΣΔΑ στο σύνολό της, ως απλό τυπικό νόμο, με ρητή όμως αναφορά στο Σύνταγμα το οποίο απαγορεύει οποιαδήποτε πρωτοβουλία αντίθετη στην ΕΣΔΑ.

## Τουρκία

Το Τουρκικό Σύνταγμα του 1982 (όπως αναθεωρήθηκε το 1995) περιέχει μια πολλαπλής δομής σύστημα ταξινόμησης των εξαιρετικών περιστάσεων ως εξής:

1. Έκτακτης Ανάγκης (Emergency), (άρθρο 119) για φυσικές καταστροφές, επικίνδυνες επιδημικές ασθένειες ή τις σοβαρές οικονομικές κρίσεις
2. Στρατιωτικής Κινητοποίησης (Military Mobilization), (άρθρο 120) σε περίπτωση εμφάνισης σοβαρών ενδείξεων ότι διαδεδομένες πράξεις βίας στοχεύουν στην καταστροφή της ελεύθερης δημοκρατικής διαταγής που καθιερώνεται από το Σύνταγμα ή των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των ελευθεριών, ή σοβαρής επιδείνωσης της δημόσιας τάξης λόγω των πράξεων της βίας
3. «Πολέμου» (war) ή «Πολιορκίας» (Seige) (άρθρο 121), για περιπτώσεις πράξεων της βίας που είναι πιο επικίνδυνες από αυτές της έκτακτης ανάγκης και που στοχεύουν στην καταστροφή της ελεύθερης δημοκρατικής διαταγής ή των θεμελιωδών δικαιωμάτων και τις ελευθερίες που ενσωματώνονται στο Σύνταγμα ή σε περίπτωση πολέμου, εμφάνισης μιας κατάστασης που απαιτεί τον πόλεμο, έγερσης, ή διάδοσης των βίαιων και ισχυρών επαναστατικών ενεργειών ενάντια στη μητέρα πατρίδα και τη Δημοκρατία, ή των ευρειών πράξεων της βίας είτε εσωτερικής είτε εξωτερικής προέλευσης που απειλεί άρρηκτη ενότητα του έθνους.

Η κήρυξη μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης γίνεται από το Υπουργικό Συμβούλιο στο οποίο προεδρεύει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μετά από διαβουλεύσεις με το Εθνικό Συμβούλιο Εθνικής Ασφάλειας και έγκριση από το Κοινοβούλιο (Τουρκική Μεγάλη Εθνοσυνέλευση-Meclis) (άρθρο 122 Σ/τος).

Κατά τη διάρκεια μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης, η οποία δεν μπορεί να υπερβεί τους 6 μήνες, το Υπουργικό Συμβούλιο υπό την προεδρία του Προέδρου της Δημοκρατίας, μπορεί να εκδώσει νέους νόμους ή νέες τροποποιητικές διατάξεις σε θέματα που απαιτούνται. Οι διατάξεις αυτές πρέπει να υποβληθούν στο Κοινοβούλιο την ίδια ημέρα για την έγκριση και σε περίπτωση διάλυσης αυτού στην πρώτη του συνεδρίαση, ως μια πρόσθετη διαδικασία για το νομοθετικού ελέγχου. Αν η Βουλή δε βρίσκεται σε σύνοδο, συγκαλείται υποχρεωτικά.

Το Συνταγματικό δικαστήριο και το Συμβούλιο του κράτους θεωρούν ότι οι αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου που λαμβάνονται σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης είναι πέρα από την αρμοδιότητά τους και έχουν αρνηθεί να εξετάσουν την ισχύ αυτών των αποφάσεων, παρά το γεγονός ότι τούτο δεν καθορίζεται ρητά στο Σύνταγμα.

Τα θεμελιώδη ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα καλύπτουν ένα μεγάλο μέρος του Τουρκικού Συντάγματος (άρθρα 12-94). Η αναγνώριση ενός εκτενούς και σε μεγάλο βαθμό επαρκούς πυρήνα ατομικών και συλλογικών δικαιωμάτων περιορίζεται από την πρόβλεψη ενός αντίστοιχα μεγάλου καταλόγου περιορισμών και περιστολών για λόγους δημόσιου συμφέροντος, εθνικής ακεραιότητας και ανεξαρτησίας.

## **Φινλανδία**

Στο Φινλανδικό Σύνταγμα ορίζεται η κατάσταση «άμυνας» και η κατάσταση «ετοιμότητας»

Η κήρυξη των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης δηλώνεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας μετά από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου και υποβάλλεται στο Κοινοβούλιο (Eduskunta) για έγκριση. Ενώ το διάταγμα που πιστοποιεί την κατάσταση «άμυνας» μπορεί να τεθεί άμεσα σε ισχύ, το διάταγμα που πιστοποιεί την κατάσταση της «ετοιμότητας» μπορεί να ισχύει, καταρχήν, μόνο αφού έχει εγκριθεί από το Κοινοβούλιο. Η μέγιστη διάρκεια ισχύος της κατάστασης «άμυνας» είναι 3 μήνες και της κατάστασης «ετοιμότητας» 1 χρόνο.

Η εφαρμογή των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης ρυθμίζεται από δύο νόμους: το Νόμο των Απρόβλεπτων και το Νόμο της Άμυνας\* οι οποίοι είναι αρκετά λεπτομερείς περιλαμβάνοντας μεγάλες λίστες των ειδικών μέτρων που η Κυβέρνηση μπορεί να λάβει σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης, ορίζοντας και τις προϋποθέσεις που η Κοινοβουλευτική λήψη αποφάσεων και εποπτεία μπορεί να παρακαμφτεί.

Δικαστικός έλεγχος των πράξεων της εκτελεστικής εξουσίας δεν προβλέπεται.

\*Βλέπε: <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1991/19911080>, & <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1991/19911083>



## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

### Ξενόγλωσση

Ackerman, B. (2004), "The emergency constitution", Yale Law Journal, Vol. 113 pp.5-11

Ackerman, B. (2004b), "States of Emergency", Vol.113, Yale Law Journal, pp.1029

Agamben, G. "The State of Emergency", extract from a lecture given at the Centre Roland-Barthes (Universite Paris VII, Denis-Diderot), (διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [www.generation-online.org/p/fpagambenschmitt.htm](http://www.generation-online.org/p/fpagambenschmitt.htm))

Anti-War, 2010 Sept. 11, "Obama Extends Bush's 9/11 State of Emergency: America to Enter Tenth Year of 'Emergency' Next Week," by Ditz J. (διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:<http://news.antiwar.com/2010/09/10/obama-announces-state-of-emergency-extension/>)

Cole, D. (2004), "The Priority of Morality: The Emergency Constitution's Blind Spot," Yale Law Journal, Vol. 113, p. 1753.

Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), (2005), "States of Emergency", (διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [http://se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/DCAF/18420/ipublicationdocument\\_singledocument/2BACDA8C-8640-4208-9716-2F9C3E64CBA3/en/bg\\_states-emergency.pdf](http://se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/DCAF/18420/ipublicationdocument_singledocument/2BACDA8C-8640-4208-9716-2F9C3E64CBA3/en/bg_states-emergency.pdf))

Deskoska, R. (2007), "Restrictions of Human Right in Emergency Situations", 7ο Παγκόσμιο Συνέδριο της Διεθνούς Ένωσης Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα 11-15 Ιουνίου (διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.enelsyn.gr/papers/w2/Paper%20by%20Prof%20Renata%20Deskoska.pdf>)

European Court of Human Rights/ECHR, 2003, "Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών", Ελληνική Έκδοση (διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/E4317264-DB27-42FE-873E-1ECCACABB045/0/GRE\\_CONV.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/E4317264-DB27-42FE-873E-1ECCACABB045/0/GRE_CONV.pdf))

Epstein, L., Ho, D.E., King, G. and Segal J.A. (2005), "The Supreme Court During Crisis: How War Affects Only Non-War Cases", New York University Law Review, 1–116.

Gross, O. and Aolain, F. (2001), "From Discretion to Scrutiny: Revisiting the Application of the Margin of Appreciation Doctrine in the Context of Article 15 of the European Convention on Human Rights", Human Rights Quarterly 23, p 625-649 by the Johns Hopkins University Press

Gross, O. (2000), "The Normless and Exceptionless Exception: Carl Schmitt's Theory of Emergency Powers and the "Norm-Exception" Dichotomy", 21 Cardozo Law Review 1825

Gross, O. (2003), "Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always Be Constitutional?", Yale Law Journal, Vol. 112, n.5, pp.1011-1134.

Gross, O. (2003b), "Providing for the Unexpected: Constitutional Emergency Provisions", Israel Yearbook on Human Rights, 13, pp. 13–44.

Gross, O. (2005) "Stability and Flexibility: A Dicey Business", in (Victor Ramraj, Michael Hor, and Kent Roach (eds.) Cambridge University Press, Global Anti-Terrorism Law, Cambridge: Cambridge University Press, pp 90 – 107.

Gross, O. (2005b) "The concept of Crisis", Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale XVII Int'l Conference - "Civil and Economic Rights in Times of Crisis" Stresa, Italy

IRIS Center at the University of Maryland, (n.d.) "A State of Emergency according to the Georgian legislation", (διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.irisprojects.umd.edu/georgia/Publications/publications.htm>)

Jhering, R. (1904), "Der Zweck im Recht", ελλην. μτφρ. Γ.Δ Σαραντάκη, "Ο σκοπός εν τω δικαίω" Αθήνα 1955

Khakee, A. (2009), "Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe", Policy paper - Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces ; no. 30.  
(διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:  
[http://se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/DCAF/99487/ipublicationdocument\\_singledocument/1f203ddc-0be8-49c8-8439-95c623843d77/en/PP30\\_Anna\\_Khakee\\_Emergency\\_Powers\\_PRESS.pdf](http://se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/DCAF/99487/ipublicationdocument_singledocument/1f203ddc-0be8-49c8-8439-95c623843d77/en/PP30_Anna_Khakee_Emergency_Powers_PRESS.pdf))

Locke, J. (1690), "Second Treatise of Government". In Two Treatises of Government, edited by Peter Laslett. New York: Cambridge University Press, 1991

Ozbudun, E. and Turhan, M. (1995), "Emergency powers", ECDL (European Commission for Democracy through Law), in Science and technique of democracy no 12. Strasbourg: Council of Europe Publishing

Özbudun, E. (1996), "Emergency powers and judicial review" in "Human Rights and the functioning of the democratic institutions in emergency situations", Strasbourg: Council of Europe Publishing, pp 14.

Scheppele, K.L. (2004), "Law in a Time of Emergency: States of Exception and the Temptations of 9/11". University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law, Vol. 6, pp. 1001-1083,

Scheuerman, W. (2006), "Emergency Powers and the Rule of Law", Journal of Political Philosophy Vol.14, Issue 1, pp 61–84

Schmitt, C. (2005), "Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty", University of Chicago Press

Williams, Daniel (2006-04-30). "Egypt Extends 25-Year-Old Emergency Law". *The Washington Post*. (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/04/30/AR2006043001039.html>).

## **Ελληνική**

Βενιζέλος, Ε. (2000) "Αριστόβουλος Μάνεσης: Ο Ακαδημαϊκός, ο Συνταγματολόγος, ο Ενεργός Πολίτης", εφημ. Το Βήμα 6/8/2000

Βυθούλακας, Π., (1980), "Η θεωρία των εξαιρετικών περιστάσεων και το Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο", εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα

Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών/ΕΥΠ, (χ.η.), "Ανθρώπινα Δικαιώματα" (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [www.nis.gr/nrimages/docs/FundamentalRights\\_GR.pdf](http://www.nis.gr/nrimages/docs/FundamentalRights_GR.pdf))

Ζηλεμένος, Κ. (1978), "Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας στο νέο πολίτευμα", εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα

Κασσιμάτης, Γ. (2001), "Αριστόβουλος Μάνεσης: Το σκιαγράφημα του Συνταγματολόγου", ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ, Διμηνιαία Επιθεώρηση Συνταγματικής Θεωρίας και Πράξης, τχ1/2001.

Κριάρη, Ι. (1985), "Οι Συνταγματικοί Θεσμοί Αντιμετώπισης Κρατικών Κρίσεων στην Ελλάδα και στην Αλλοδαπή", αδημοσίευτη Διδακτορική Διατριβή, Πάντειον Πανεπιστήμιο

Μεταξάς, Α. (1970), "Το Δίκαιον της Ανάγκης και η διάσταση της Νομολογίας Συμβουλίου Επικρατείας και Αρείου Πάγου", αδημοσίευτη Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Μουριά, Κ. Και Παντελή, Α. (1981), "Συνταγματικά Κείμενα Ελληνικά και Ξένα", Αθήνα: εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα



Νικολάου, Η. (1996), "Ο έλεγχος της Συνταγματικότητας των νόμων και της κατανομής των αρμοδιοτήτων των οργάνων του Κράτους στην : Η Συνταγματική ρύθμιση, η εξέλιξη και το Δίκαιο της Ανάγκης", αδημοσίευτη Διδακτορική Διατριβή, σχολή Νομικών και Κοινωνικών Επιστημών του Αριστοτέλειου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης.

Παπαστυλιανού, Χ. (2003), "Η ερμηνεία του όρου «*Δημόσια Τάξη*» ως περιορισμός των ατομικών ελευθεριών στην ΕΣΔΑ και το Σύνταγμα: Τα όρια της δικαιοδοτικής κρίσης του δικαστή κατά την εφαρμογή των περιορισμών των ατομικών ελευθεριών", Διμηνιαία Επιθεώρηση Συνταγματική Θεωρίας και Πράξης τχ 3.

Παραρά, Π. (1981), "Αι πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου", εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα

Πυργάκης, Δ. (χ.η.), "Οι Κυβερνητικές Πράξεις", Νομική Επιθεώρηση, τ.29  
(διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [www.lawnet.gr/pages/eofn/2/default.asp](http://www.lawnet.gr/pages/eofn/2/default.asp))

Τζέμος, Β. (2003), "Η αρχή της αναλογικότητας στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο", παρέμβαση στο Συνέδριο Ευρωπαϊών Νομικών (Ομάδα Εργασίας 1),  
(διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [www.dimosiodikaio.gr/](http://www.dimosiodikaio.gr/))

Φακιολάς, Ε. και Τζιφάκης Ν. (2008), "Πολιτειακή Ασφάλεια: Μια Διαφορετική Εννοιολογική Θεώρηση της Εθνικής και της Ανθρώπινης Ασφάλειας", Εισήγηση στο 3<sup>ο</sup> Πανελλήνιο Συνέδριο Διεθνούς Πολιτικής Οικονομίας, 16-18 Μαΐου 2008, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα.

Χατζηγάκης, Σ. (2008), Ομιλία Υπουργού Δικαιοσύνης στο 9<sup>ο</sup> Πανελλήνιο Συνέδριο "Κράτος Δικαίου και Κράτος Δικαστών", (διαθέσιμο στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Δικαιοσύνης  
([www.ministryofjustice.gr/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=1040](http://www.ministryofjustice.gr/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=1040).)

### **Διαδικτυακοί Τόποι**

Ιστοσελίδα του Νομικού Ινστιτούτου Πληροφοριών /Legal Information Institute:  
[http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode50/usc\\_sup\\_01\\_50\\_10\\_34.html](http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode50/usc_sup_01_50_10_34.html)

Ιστοσελίδα Επιτροπής της Βενετίας/Venice Commission):  
[http://www.venice.coe.int/site/main/Presentation\\_E.asp](http://www.venice.coe.int/site/main/Presentation_E.asp).

Τα Συντάγματα των χωρών (στα Αγγλικά) στην ιστοσελίδα:  
<http://legislationline.org/documents/section/constitutions>

Αλβανία – Αυστρία – Βέλγιο – Βουλγαρία – Γαλλία (όπως ισχύει μετά την αναθεώρηση του 2005):  
μπφρ Ιόνιο Πανεπιστήμιο (διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [www.dfti.ionio.gr/](http://www.dfti.ionio.gr/)) – Γερμανία (Θεμελιώδης νόμος)– Ελβετία – Εσθονία – Δανία – ΗΠΑ – Ιαπωνία  
(<http://www.solon.org/Constitutions/Japan/English/english-Constitution.html>) – Ιρλανδία – Ισπανία –  
Ιταλία – Κιργιστάν – Κροατία – Κύπρος  
(<http://www.churchofcyprus.org.cy/print.php?type=article&id=131>) – Λετονία – Λευκορωσία –  
Λιθουανία – Λιχτενστάιν – Λουξεμβούργο – Μάλτα – Νορβηγία – Ολλανδία – Ουγγαρία – Πολωνία –  
Πορτογαλία – Ρουμανία – Ρωσία – Σλοβακία – Σλοβενία – Σουηδία – Τουρκία – Φινλανδία)



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4°

### Η ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

1. Ιστορική Τεκμηρίωση - Από την Πολιτική Άμυνα στην Πολιτική Προστασία
2. Βασικά Στοιχεία της Οργανωτικής Δομής των Συστημάτων Πολιτικής Προστασίας

3. Η λειτουργία του Προγραμματισμού:

Πρόληψη/Ετοιμότητα – Απόκριση – Αποκατάσταση

- 3.1 *Διεθνείς τάσεις στον στρατηγικό σχεδιασμό*

4. Οι Επαγγελματίες Διαχειριστές Έκτακτης Ανάγκης

5. Τυποποίηση

6. Τα Συστήματα Πολιτική Προστασίας Διεθνώς

- 6.1 *Ευρωπαϊκή Ένωση*

- 6.2 *Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής*

- 6.2.1 *Το Εθνικό Σύστημα Διαχείρισης Συμβάντων*

- 6.3 *Ιταλία*

- 6.4 *Αυστραλία*

- 6.5 *Ηνωμένο Βασίλειο*

- 6.6 *Κύπρος*

7. Συμπεράσματα

*Βιβλιογραφία*



## Περίληψη

Στο παρόν κεφάλαιο αρχικά γίνεται η ιστορική τεκμηρίωση σχετικά με την προέλευση των συστημάτων Πολιτικής Προστασίας, αναλύονται τα βασικά στοιχεία της οργανωτικής δομής και της λειτουργίας του προγραμματισμού. Εν συνεχεία, εξετάζονται σε διεθνές επίπεδο κάποιες χαρακτηριστικές περιπτώσεις συστημάτων Πολιτικής Προστασίας.

### 1. Ιστορική Τεκμηρίωση - Από την Πολιτική Άμυνα στην Πολιτική Προστασία

Οι ανθρώπινες κοινωνίες για την αύξηση της ανθεκτικότητας και της προσαρμοστικότητας τους έναντι των φυσικών καταστροφών οργανώνουν ειδικά συστήματα Πολιτικής Προστασίας.<sup>1</sup> Η αυτό-οργάνωση των κοινωνικών συστημάτων καθοδηγήθηκε από τα πορίσματα των σχετικών μελετών και ιδιαίτερα της κοινωνιολογικής προσέγγισης, που ασχολείται με την δυναμική αντίδραση των κοινοτήτων για τη μείωση της ευαλότητας τους.<sup>2</sup>

Στον τομέα της Διαχείρισης των Καταστροφών η πρακτική εφαρμογή είναι τόσο σημαντική όσο και η επιστημονική κατάρτιση. Η δυνατότητα εφαρμογής των ερευνητικών ιδεών και ακαδημαϊκών μελετών, μέσω των συστημάτων Πολιτικής Προστασίας αποτελεί και μια καλή δοκιμασία της αξίας τους.

Τα συστήματα Πολιτικής Προστασίας προκρίνονται ως άμεση προτεραιότητα και το απαραίτητο βήμα για τη βελτίωση της αντίληψης μας στον κίνδυνο, την αντιμετώπιση της αβεβαιότητας, την έγκριση επιτυχών πολιτικών και τη λήψη μέτρων μείωσης των καταστροφών, της αλλαγής και την προσαρμοστική Διαχείριση της Καταστροφής.<sup>3</sup> (Alexander,

---

1. Η φράση «Πολιτική Προστασία» έχει τεθεί σταδιακά σε λειτουργία σε όλο τον κόσμο ως ένας όρος που περιγράφει τις δραστηριότητες που προστατεύουν τον άμαχο πληθυσμό από διάφορα περιστατικά και καταστροφές κατά τη διάρκεια της ειρηνικής περιόδου. Μπορούμε να συναντήσουμε και άλλους εναλλακτικούς όρους πχ σε αρκετές χώρες της Ευρώπης και στις ΗΠΑ ξεχωρίζουν οι όροι **«Διαχείριση Έκτακτης Ανάγκης»** (emergency management) ή **«Σχεδιασμός Καταστροφής»** (disaster planning), ωστόσο ο όρος της Πολιτικής Προστασίας έχει επικρατήσει επειδή έχει το πλεονέκτημα της πιο εύκολης μετάφρασης σε ορισμένες από τις σημαντικότερες γλώσσες και ιδιαίτερα στις λατινογενείς χώρες. (Alexander, 2002, 2006; Quarantelli, 2000)

2. Η αυτό-οργάνωση (self-organization) μιας κοινωνίας με σκοπό την προστασία της από την απειλή φυσικών ή άλλων κινδύνων, με τη συγκρότηση των συστημάτων Πολιτικής Προστασίας, αναφέρεται στην εν γένει συλλογική συμπεριφορά των δομικών στοιχείων της ως αποτέλεσμα της αλληλεπίδρασης μεταξύ τους.

3. Η επιστημονική κοινότητα τροφοδοτεί τους διοικητικούς μηχανισμούς του κράτους και τους υπευθύνους στη λήψη των αποφάσεων με τα πορίσματα των ερευνών της και προτείνει μέτρα για τη μείωση της διακινδύνευσης των φυσικών φαινομένων. (Lettieri et al., 2009) Υπάρχει μια διαφορά μεταξύ απόκτησης γνώσεων και της εφαρμογής τους, αφού οι συστάσεις που δίνονται με βάση την σχετική έρευνα των καταστροφών δεν είναι

2000; Kinzig et al., 2001; Holling, 2001; Berkes, 2003:3; Walker et al., 2004; Tompkins & Adger, 2004; Olsson et al., 2004; Folke et al., 2005; Berkes, 2007; Lettieri et al., 2009)

Πριν από λίγα μόλις χρόνια σχεδόν καμία χώρα δεν είχε κάποιον εθνικό προγραμματισμό για τις φυσικές καταστροφές. Οι πιο αλματώδεις αλλαγές προς αυτήν την κατεύθυνση έγιναν μόλις τις τελευταίες δεκαετίες. Η **Πολιτική Προστασία** (*Civil Protection*) έχει σταδιακά προκύψει από την προηγούμενη φιλοσοφία της **Πολιτικής Άμυνας** (*Civil Defense*). (Anderson,1969; Quarantelli,1977; Blanchard, 1984; McGinn,1985; Dynes & Irwin,1989; Quarantelli,1989; Buckle,1990; Grunfest & Weber, 1998; Quarantelli, 2000; ICRC, 2001; Alexander, 2002)

Ο όρος της Πολιτικής Άμυνας πρωτοεμφανίστηκε στις αρχές του 20<sup>ου</sup> αιώνα και αναφέρεται σε μη στρατιωτικές προετοιμασίες για την προστασία των πολιτών κατά τη διάρκεια των εμπόλεμων περιόδων.<sup>4</sup> Ο στόχος της Πολιτικής Άμυνας αντικατοπτρίζεται στα γενικά προληπτικά μέτρα για την προστασία του άμαχου πληθυσμού σε περίπτωση επίθεσης, όπως αυτά ορίζονται στη 4<sup>η</sup> Σύμβαση της Γενεύης (1949) και του συμπληρωματικού Πρωτοκόλλου I/1977,<sup>5</sup> (*Εικόνα 1*). Η "διπλή χρήση" του προσωπικού και πόρων στη διάρκεια του πολέμου καθώς και των εσωτερικών κρατικών κρίσεων, συνέβαλαν στην κατάρτιση αυτής της σύμβασης.

---

δυνατόν να ακολουθούνται πάντα. Η εξέλιξη της έρευνας με την πολιτική και πρακτική δεν συμβαδίζουν απαραίτητα, εξαιτίας ποικίλων παραγόντων. (Williams et al., 2009:27) Για παράδειγμα η πρόγνωση φυσικών κινδύνων που δεν μπορεί να αποφευχθούν (πχ τσουνάμι) που σε γενικές γραμμές είναι ευθύνη των φυσικών επιστημόνων, μπορεί να οδηγήσει στη σύσταση για λήψη μέτρων ειδοποίησης του πληθυσμού. Όμως η λήψη της τελικής απόφασης είναι ευθύνη των πολιτικών αρχών και μπορεί να διαφέρει από τις σχετικές συστάσεις. Η δυσκολία της έκδοσης σαφών και ακριβών προβλέψεων μεγάλων και ανεξέλεγκτων φαινομένων σημαίνει ότι η σχέση μεταξύ πρόβλεψης και προειδοποίησης είναι πολύπλοκη. Προειδοποίηση και μετέπειτα εκκένωση ή άλλες ενέργειες που αποσκοπούν στη μείωση των συνεπειών επικείμενης καταστροφής, εξαρτάται και από άλλους παράγοντες (πχ την αντίληψη της διακινδύνευσης, κοινωνική αναταραχή) τόσο πολύ όσο εξαρτάται και από τη φύση των επιπτώσεων. (Alexander, 1999a)

Ο Drabek (1998) περιγράφει τη θεωρία ως ένα είδος «οδικού χάρτη» (road map) με τον οποίο προσανατολίζονται οι διαχειριστές έκτακτης ανάγκης κατά τη διάρκεια των διαφόρων φάσεων της καταστροφής.

4. Για παράδειγμα η προσπάθεια για την προστασία των πολιτών από τις αεροπορικές επιθέσεις κατά τη διάρκεια του δεύτερου παγκόσμιου πολέμου, συνδέθηκε με ένα σύστημα προειδοποίησης, ημι-εκπαιδευόμενο προσωπικό όπως οι φύλακες της αεροπορικής επιδρομής, ομάδες αναζήτησης και διάσωσης, ειδικές εγκαταστάσεις, όπως τα καταφύγια για να προφυλαχθεί ο πληθυσμός από την πτώση βομβών και εξαπλώθηκε σε όλο τον κόσμο.

5. Βλέπε σχετικά στην ιστοσελίδα του Γραφείου της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights/OHCHR)



**Εικόνα 1:** Το διεθνές διακριτικό σχήμα (έμβλημα) της Πολιτικής Άμυνας που έχει υιοθετηθεί ευρέως και από τις υπηρεσίες της Πολιτικής Προστασίας. Αποτελείται από ένα ισόπλευρο μπλε τρίγωνο σε πορτοκαλί φόντο. Το τρίγωνο αντιπροσωπεύει αρμονία και ισορροπία και ο κύκλος είναι σημάδι που σημαίνει προειδοποίηση ή κίνδυνο. Κάθε πλευρά του τριγώνου αντιπροσωπεύει κάθε ένα από τα στάδια των καταστροφών δηλαδή Πρόληψη/Ετοιμότητα-Απόκριση-Αποκατάσταση (άρθ. 66 συμπληρωματικού Πρωτόκολλου της σύμβασης της Γενεύης Ι/1977).

Ο φόβος ενός πυρηνικού πολέμου στη δεκαετία του '50 έδωσε σημαντική ώθηση στις δράσεις της Πολιτικής Άμυνας και στην πιο ολοκληρωμένη οργάνωσή της. Σε πολλά κράτη ψηφίστηκαν νόμοι όπου η αντιμετώπιση των μαζικών έκτακτων καταστροφών γινόταν μέσα από τις διατάξεις της Πολιτικής Άμυνας, θεωρώντας ότι οι στρατιωτικές δυνάμεις είχαν την απαιτούμενη εμπειρία και προσόντα.

Μία σειρά σοβαρών φυσικών και τεχνολογικών καταστροφών (πχ το Τσέρνομπιλ και ο Αρμενικός σεισμός του 1988), οδήγησαν τα κράτη και την κοινή γνώμη ν' αρχίσουν να δίνουν βαρύτητα στην αντιμετώπιση των ολοένα αυξανόμενων εκτάκτων καταστάσεων που προέκυπταν από τις φυσικές καταστροφές ή από άλλα μαζικά έκτακτα γεγονότα όπως τεχνολογικά ατυχήματα, αεροπορικά δυστυχήματα, επιδημίες κτλ.

Όμως τη δεκαετία του 1970, έχοντας δεδομένη μία ειρηνική συνύπαρξη μεταξύ των χωρών, κατά γενική διαπίστωση το ενδιαφέρον των στρατιωτικών δυνάμεων που ήταν επιφορτισμένοι με την Πολιτική Άμυνα ήταν μειωμένο στην αντιμετώπιση φυσικών ή άλλων καταστροφών που δε συνδέονταν με μία εμπόλεμη κατάσταση<sup>6</sup> και η αποδοτικότητά τους κρίθηκε ως ανεπαρκής.



**Εικόνα 2:** Κατασκευή καταφύγιων στην Νέα Ζηλανδία για την προστασία του πληθυσμού από την αεροπορική επιδρομή στο Albert Park, Auckland, στα πλαίσια του EPS (Απρίλιος 1942, Auckland Weekly News Alexander Turnbull Library)

---

6. Ο ψυχρός πόλεμος έφτασε στο αποκορύφωμά του το 1962 και έληξε σταδιακά μετά την πτώση του τείχους του Βερολίνου και τις διαδοχικές αλλαγές στις μεταξύ των υπερδυνάμεων σχέσεις, οδηγώντας κατ' επέκταση και στην αποδυνάμωση της εφαρμογής των διατάξεων της Πολιτικής Άμυνας. (Blanchard, 1984)

Επιπλέον, οι κρίσεις σε περίοδο πολέμου με τις κρίσεις της ειρηνικής περιόδου ήταν διαφορετικής φύσης, δημιουργώντας μία ποιοτικά διαφοροποιημένη κατάσταση για το κοινωνικό σύστημα.

Η εφαρμογή των διατάξεων της Πολιτικής Άμυνας εξασθενούσε σταδιακά και εναλλακτικά άρχισαν ν' αναπτύσσονται ανεξάρτητα συστήματα Πολιτικής Προστασίας όπου οι στρατιωτικές δυνάμεις δεν εμπλέκονται άμεσα. Η σχετική έρευνα πρότεινε την εφαρμογή μη-στρατιωτικών μοντέλων για την προστασία του πληθυσμού, τα οποία είναι σαφώς διαφορετικά από το παραδοσιακό μοντέλο, «εντολή και έλεγχος» (command-and-control) των στρατιωτικών μοντέλων της Πολιτικής Άμυνας. Στηρίζονται στην ανταλλαγή πληροφοριών και στην αμοιβαία συνεργασία μεταξύ των εμπλεκόμενων δυνάμεων και θεωρούνται πιο αποδοτικά, ευέλικτα, υπεύθυνα και ευαίσθητα στις ανάγκες των Πολιτών.<sup>7</sup>

---

7. Η διοίκηση των συστημάτων της Πολιτικής Άμυνας γίνεται από ένα συνδυασμό στρατιωτικών και ημι-στρατιωτικών δυνάμεων (πχ πυροσβεστική) που ενεργούν στο πλαίσιο στρατιωτικών κανονισμών. Τα σχέδια και οι στρατηγικές που εφαρμόζονται θεωρούνται ως μυστικά από τις εχθρικές δυνάμεις και συνεπώς δεν υπόκειται σε κανόνες λογοδοσίας και ελευθερία πληροφόρησης. Οι στρατιωτικές δυνάμεις έχουν το πλεονέκτημα της μεγάλης αυτονομίας (ειδικό εξοπλισμό πχ υγειονομικά μέσα και μηχανήματα, σαφείς δομές διοίκησης, αξιόπιστες επικοινωνίες καθώς και μια σειρά χρήσιμων δεξιοτήτων και γνώσεων πχ τεχνικούς, γιατρούς, μηχανικούς) αλλά επίσης έχουν και την τάση να έχουν άκαμπτες και αυταρχικές μορφές διοίκησης με περιορισμό των ατομικών δικαιωμάτων. Τα δικαιώματα των πληγέντων μετά από μια καταστροφή είναι υψίστης σημασίας και πρέπει να τηρούνται σε όλες τις μορφές λήψης αποφάσεων. Οι πολιτικές αρχές θεωρούνται πιο κατάλληλες για την προάσπιση αυτών των δικαιωμάτων. Η στρατιωτική επίδοση στον τομέα αυτόν είναι στην καλύτερη περίπτωση ασαφής και στην χειρότερη περίπτωση απαράδεκτη. Εμφανής, είναι και ο κίνδυνος τα σχέδια της Πολιτικής Άμυνας που χρησιμοποιούνται σε ειρηνικές περιόδους να μετατραπούν σε στρατηγικές και η Πολιτική Άμυνα να καταστεί μέσο για την καταστολή κάθε είδους κοινωνικών διαταραχών ή πολιτικών σκοπιμοτήτων (πχ εξεγέρσεις, αναστολή δημοκρατικών δικαιωμάτων ακόμη και πραξικόπημα). (Kelly, 1996; Alexander, 2002; Wright, 1997) Η διατήρηση της έννομης τάξης μπορεί να είναι θεμελιώδης για την Πολιτική Άμυνα αλλά η Πολιτική Προστασία στηρίζεται στην ενθάρρυνση της κοινωνικής αλληλεγγύης και όχι στην καταστολή των αντικοινωνικών τάσεων. (Dynes & Quarantelli, 1997)

Η τάση της σύγχρονης Πολιτικής Προστασίας είναι ο αποκλεισμός των στρατιωτικών δυνάμεων από τη διαχείριση των καταστροφών. Στην πραγματικότητα δεν είναι αυτός ο στόχος αλλά πρέπει να υπάρξει επαναπροσδιορισμός του ρόλου του στρατού, σε τέτοιες εκδηλώσεις.

Σε χώρες που πλήττονται από πολέμους (συνήθως χαμηλής έντασης συγκρούσεις) και φυσικές καταστροφές, οι στρατιωτικές ειρηνευτικές αποστολές μπορεί να είναι απαραίτητες προϋποθέσεις για το μετριασμό των καταστροφών (πχ ο στρατός σωτηρίας είναι ένα παράδειγμα μιας μη κυβερνητικής οργάνωσης που έχει υιοθετήσει ένα ψευδο-στρατιωτικό ρόλο). Αλλού οι στρατιωτικές δυνάμεις μπορούν να εκπληρώσουν έναν πολύ χρήσιμο ρόλο στήριξης εφόσον οι δομές της διοίκησής τους μπορούν ν' ενταχθούν με επιτυχία στις διοικήσεις της πολιτικής προστασίας. Επιπλέον, στις περισσότερες περιπτώσεις και οι δυνάμεις πολιτικής Προστασίας περιέχουν συνήθως ένα σημαντικό συστατικό της ψευδο-στρατιωτικής ή παρά-στρατιωτικής οργάνωσης (πχ αστυνομικές ή πυροσβεστικές δυνάμεις), το οποίο θεωρείται αποδεκτό. (Kelly, 1996)



Εν κατακλείδι, πρέπει να σημειώσουμε ότι τα συστήματα της Πολιτικής Άμυνας είναι η πιο βασική πηγή προέλευσης της Πολιτικής Προστασίας αλλά σίγουρα όχι η μοναδική.<sup>8</sup>

#### **ΠΑΡΑΘΕΜΑ 1: Πρώτες συστηματικές προσπάθειες αντιμετώπισης των καταστροφών**

Η ιστορική τεκμηρίωση για την εξέλιξη της Πολιτικής Προστασίας από μια ενδεχόμενη φυσική καταστροφή αποδεικνύεται ως μια ιδιαίτερα δύσκολη διαδικασία, αφού τα ιστορικά δεδομένα για το θέμα είναι ανεπαρκή. (Quarantelli, 2000)



Οι πιο πρόωρες συστηματικές αλλά περιορισμένες ανθρώπινες προσπάθειες να αντιμετωπιστούν οι καταστροφές παρήχθησαν από τις επαναλαμβανόμενες πλημμύρες και πυρκαγιές. Οι Ρωμαίοι ήταν οι πρώτοι που με οργανωμένο τρόπο προσπάθησαν ν' αντιμετωπίσουν τις πυρκαγιές χρησιμοποιώντας ομάδες σκλάβων γνωστές ως Familia Publica. Οι ομάδες αυτές ήταν πολύ αργές, ανεπαρκείς και χωρίς κίνητρα για ν' ανταποκριθούν αποτελεσματικά. Έτσι όταν μια πυρκαγιά τον έκτο αιώνα μχ. έκαψε σχεδόν το ένα τέταρτο της Ρώμης ο αυτοκράτορας Augustus κατάργησε αυτές τις ομάδες και δημιούργησε το σώμα Vigiles, το οποίο είχε αποκλειστικά

εκπαιδευόμενο προσωπικό και ειδικευμένο εξοπλισμένο. Ήταν οι πρώτες επαγγελματικές υπηρεσίες πυρόσβεσης στον κόσμο. Επεκτάθηκαν από τη Ρώμη στο υπόλοιπο της αυτοκρατορίας, πχ στη Μεγάλη Βρετανία μέχρι τουλάχιστον τον πέμπτο αιώνα μχ. Αυτού του είδους οι Πυροσβεστικές Υπηρεσίες αποσυντέθηκαν με την πτώση της ρωμαϊκής αυτοκρατορίας. Όσον αφορά τις πλημμύρες έχουν υπάρξει ανθρώπινες προσπάθειες να δοκιμαστούν και να αποτραπούν ή να μειωθούν τα αποτελέσματα τους που πηγαινούν αρκετά πίσω στην ιστορία της ανθρώπινης φυλής. Για παράδειγμα υπάρχουν στοιχεία που αποδεικνύουν ότι οι αρχαίοι Αιγύπτιοι και Κινέζοι έκαναν σημαντικές προσπάθειες να ελέγξουν τις επαναλαμβανόμενες πλημμύρες.

Στην Αγγλία μόλις τον 13ο αιώνα έχουμε την σύνταξη κτιριακών κανονισμών που στόχευαν στη μείωση της απειλής από τις πυρκαγιές καθώς και ιδιωτικών εταιριών με μηχανές κατάσβεσης και κατάλληλο προσωπικό. Η μεγάλη πυρκαγιά το 1666 που άφησε άστεγους 200.000 κατοίκους οδήγησε σε μια συντονισμένη αναδιοργάνωση των Υπηρεσιών Πυρόσβεσης. (Ιστοσελίδα Πυροσβεστικής Υπηρεσίας Ηνωμένου Βασιλείου)

Οι Πυροσβεστικές Υπηρεσίες σε διεθνές επίπεδο άρχισαν ολοένα και περισσότερο να συνδέονται γενικότερα με την πολιτική προστασία και όχι μόνο με τις πυρκαγιές. Στη Γαλλία ένας νόμος στις

8. Βλέπε Παράθεμα 1

αρχές του 1884, έδωσε στους Δημάρχους και στις τοπικές Πυροσβεστικές Υπηρεσίες την αρμοδιότητα διαχείρισης των πυρκαγιών και το 1982 εξελίχθηκε στο σημαντικότερο Γαλλικό σύστημα Πολιτικής Προστασίας με το όνομα ORSEC (Organization de la Reponse de SEcurite Civile).

Η Νέα Ζηλανδία στις αρχές της δεκαετίας του '30 καθιέρωσε ένα Σχέδιο Προφυλάξεων Έκτακτης Ανάγκης (Emergency Precautions Scheme/EPS), μία προγραμματιστική ιδέα που δανείστηκε από τη Μεγάλη Βρετανία. Μία ρύθμιση και επηρεάστηκε από τους σεισμούς στις πόλεις Murchison (1929) και Napier (1931) και σχεδιάστηκε αρχικά ώστε να υπάρχει μια οργανωμένη αντίδραση απόκρισης σε κάθε έκτακτη ανάγκη που είναι πιθανό να



προκύψει από την επίθεση του εχθρού, επιδημία, σεισμό, ή άλλες φυσικές καταστροφές. Μετά από διαβούλευση εκδόθηκαν δύο εγχειρίδια με τίτλο «Emergency Precautions Scheme», ένα για τις αστικές και ένα για τις αγροτικές περιοχές και προέβλεπε τη σύσταση υποεπιτροπών στο πλαίσιο μιας κεντρικής επιτροπής για το χειρισμό των ακόλουθων σχετικών δραστηριοτήτων: Προμήθεια, Μεταφορά, Ιατρική, Δημόσια τάξη, Επικοινωνίες, Πυρκαγιές, Εκκενώσεις πληθυσμού, Οικονομικοί πόροι και Δημοσιότητα. Το 1940 το πρόγραμμα EPS άλλαξε το όνομά του σε Πολιτική Άμυνα, το 1959 ενσωματώθηκε στο νεοσύστατο Υπουργείο Πολιτικής Άμυνας και το 1995 αναθεωρήθηκε σε μία νέα διοικητική δομή έκτακτης ανάγκης με πεδίο ευθύνης την προστασία των πολιτών από οποιαδήποτε απειλή. (Stout & Duncan, 1958:150, βλέπε και σχετικό άρθρο «Προέλευση της Πολιτικής Άμυνας στη Νέα Ζηλανδία», στην ιστοσελίδα της πόλης Napier και ιστοσελίδα: [www.nzhistory.net.nz/](http://www.nzhistory.net.nz/))

## 2. Βασικά στοιχεία της οργάνωσης των Συστημάτων Πολιτικής Προστασίας

Η Πολιτική Προστασία ως κοινά αποδεκτή Κρατική δραστηριότητα αποτελεί αρμοδιότητα της δημόσιας διοίκησης. Βασικά συστατικά στοιχεία της οργανωτικής δομής ενός συστήματος Πολιτικής Προστασίας για την εκπλήρωση του σκοπού του είναι: το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία του, η οργανωτική δομή και οι διαθέσιμοι πόροι.<sup>9</sup>

**Το Θεσμικό Πλαίσιο** (Framework): Αναφέρεται στην υποστηρικτική νομοθεσία, κανονισμούς και λοιπές θεσμικές ρυθμίσεις που σχετίζονται με την υιοθέτηση μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης για τη διαχείριση των καταστροφών.

**Οργανωτική Δομή:** Βασικά συστατικά στοιχεία της οργάνωσης ενός συστήματος Πολιτικής Προστασίας είναι οι δημόσιοι οργανισμοί. Στο περιβάλλον αυτού (*του συστήματος Πολιτικής Προστασίας και μέσα στα όρια του κοινωνικού συστήματος*) υπάγονται και πολλές άλλες εμπλεκόμενες δυνάμεις, όπως μη κυβερνητικοί ή ιδιωτικοί οργανισμοί, εθελοντικές οργανώσεις, ειδικές ομάδες άμεσης επέμβασης, πολίτες κτλ.

Η Πολιτική Προστασία που αποτελεί μια συλλογική προσπάθεια συνήθως απαιτεί ένα ιεραρχικό σύστημα διοίκησης, το οποίο είναι πλήρως καθετοποιημένο, από το τοπικό έως το εθνικό επίπεδο και σε οριζόντια θέση μεταξύ των γειτονικών χωρών.

Μια ενιαία υπηρεσία σε κεντρικό επίπεδο είναι συνήθως επιχειρησιακά αρμόδια (συνολική προσέγγιση για την κατεύθυνση, τον έλεγχο και τον συντονισμό των ενεργειών) για όλες τις έκτακτες καταστάσεις που προκαλούνται από μια φυσική καταστροφή (ανεξάρτητα από τον ειδικό κίνδυνο τη θέση το μέγεθος και την πολυπλοκότητά τους).<sup>10</sup> (Trim, 2004; Quarantelli, 1989;2000; FEMA, 2007)

9. Βλέπε και παρακάτω στο 5<sup>ο</sup> κεφάλαιο σχετικά με τις βασικές αρχές διοίκησης και οργάνωσης, όπως εισήχθησαν στη θεωρία από Weber, Fayol κτλ, στις οποίες στηρίζονται και η οργάνωση των συστημάτων Πολιτικής Προστασίας

10. Διεθνώς δύο είναι τα συνηθέστερα μοντέλα που εφαρμόζονται σχετικά με την διαχείριση των καταστροφών:

- **Το μοντέλο που βασίζεται στο μεμονωμένο συμβάν (κίνδυνο) (event-based model)**, οπότε υπάρχουν διαφορετικές υπηρεσίες και οργανισμοί για τις διάφορες καταστροφές.
- **Το γενικό μοντέλο (generic model)**, για την ενιαία διαχείριση όλων των πιθανών συμβάντων, όπου όλες οι εμπλεκόμενες με μια έκτακτη ανάγκη υπηρεσίες είναι επιφορτισμένες στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων τους με όλους τους κινδύνους που μπορούν ν' απειλήσουν τις ανθρώπινες κοινότητες.

Η γενική τάση στα περισσότερα κράτη, καθώς επίσης και στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ν' ακολουθείται το «γενικό μοντέλο». Η σχετική έρευνα επισημαίνει ότι η διαχείριση των καταστροφών πρέπει να συμφωνεί σ' ένα κοινό θεωρητικό πλαίσιο, ανεξάρτητο από τον ειδικό κίνδυνο. Πολλές ασύνδετες και με βάση το μεμονωμένο κίνδυνο στρατηγικές έχουν αντικατασταθεί από μια ενιαία στρατηγική, αφού και οι απαιτήσεις για την αντιμετώπιση των φυσικών καταστροφών παρουσιάζουν πολλά κοινά σημεία τα οποία συνηγορούν σε αυτήν την πρακτική. Έτσι η ενιαία αντιμετώπιση και από άποψη κόστους-οφέλους, δεδομένου ότι μπορούν να αποφευχθούν

Οι **Πόροι** (Resources) που χρησιμοποιούνται για τις δραστηριότητες της Πολιτικής Προστασίας, είναι το ανθρώπινο δυναμικό (με την έννοια της εργασίας) και υλικών μέσων (εργαλεία, μηχανές κτλ) των εμπλεκόμενων οργανισμών.<sup>11</sup>

Συχνά, στους πόρους προστίθεται και άλλοι έμμεσοι που σχετίζονται με τη γνώση, την πληροφορία, την τεχνολογία και χαρακτηρίζονται ως μεγάλης προστιθέμενης αξίας αφού αν αξιοποιηθούν σωστά, η συνεισφορά τους είναι πολύτιμη. (Lettieri et al., 2009; UNISDR, 2002:17,117)

Η βασική πηγή χρηματοδότησης σε οικονομικούς πόρους για τη διαχείριση των καταστροφών προέρχεται κυρίως από τον κρατικό προϋπολογισμό (*Budgeting*) και για τα τρία επίπεδα της διοίκησης και λιγότερο από άλλες ιδιωτικές πηγές.

Μία επιπλέον σημαντική πηγή πόρων που μπορεί να διαγνωστεί, αφορά τις διεθνείς αρχές, οι οποίες αν και δεν μπορούν ν' αναλάβουν την ευθύνη στη διαχείριση μιας κρίσης, ο ρόλος τους και η προσφορά τους σε οικονομικές ενισχύσεις ή άλλους πόρους είναι σημαντική.

---

επικαλύψεις σε πόρους, σε εκπαίδευση κτλ, μεταξύ των κρατικών υπηρεσιών. Το «γενικό» μοντέλο με την συχνά προτείνεται ως η βέλτιστη λύση για την επίλυση πολλών προβλημάτων που σχετίζονται με τις λειτουργίες της οργάνωσης του συστήματος Πολιτικής Προστασίας (πχ του **συντονισμού**). (Drabek, 1986:31; Quarantelli, 1989; Buckle, 1990; Lettieri et al., 2009)

11. Η συμμετοχή των κρατικών οργανισμών θεωρείται ως άμεση, αφού έχουν σημαντικές (θεσμικές) αρμοδιότητες, την απαραίτητη κατάρτιση και την ευθύνη της υλοποίησης των μέτρων που λαμβάνονται ενώ αντίθετα συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα και των εθελοντικών οργανώσεων θεωρείται ως έμμεση. Στο πλαίσιο της συνολικής στρατηγικής που χαράσσεται από τις κυβερνητικές επιλογές προκειμένου να βελτιστοποιηθεί το σύστημα της Πολιτικής Προστασίας, ο ρόλος των έμμεσων πόρων μπορεί να γίνει και άμεσος. (Lettieri et al., 2009) Για παράδειγμα, πρόσφατες μελέτες υποστήριξαν και την ανάγκη ανάληψης στρατηγικού ρόλου των εθελοντικών οργανώσεων. Οι απλοί πολίτες, οι γείτονες είναι οι πρώτοι που θα μπορούν να βοηθήσουν στη διάσωση των πληγέντων, ύστερα από μια φυσική καταστροφή. Τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης, ειδικευμένοι επιστήμονες και ερευνητές, αποτελούν συχνά μια κρίσιμη γέφυρα μεταξύ του πληθυσμού και των ιθύνοντων ενός συστήματος Πολιτικής Προστασίας.

### 3. Η λειτουργία του Προγραμματισμού

Μια από τις βασικές λειτουργίες της οργάνωσης και διοίκησης ενός συστήματος Πολιτικής Προστασίας είναι ο προγραμματισμός ή σχεδιασμός (planning), με τον οποίο καθορίζονται οι μελλοντικοί στόχοι, επιλέγεται η καταλληλότερη λύση και προσδιορίζονται τα απαραίτητα μέσα, οι επιμέρους εργασίες και η ανάπτυξή τους στο χρόνο. Δεν αναφέρεται μόνο στην ύπαρξη ενός γραπτού σχεδίου που απλώς χρήζει διαρκούς αναθεώρησης αλλά αποτελεί μια συνεχή διαδικασία βελτιστοποίησης των διαδικασιών για την διαχείριση των καταστροφών. Διακρίνεται σε:

α) στρατηγικό/πολιτικό σχεδιασμό ο οποίος εκπονείται με βάση τις πολιτικές κατευθύνσεις για τη λήψη σημαντικών και συνήθως μακροπρόθεσμων αποφάσεων.

β) λειτουργικό/επιχειρησιακό/τακτικό σχεδιασμό κατά τον οποίο συντάσσονται λεπτομερή επιχειρησιακά σχέδια έκτακτης ανάγκης με οδηγίες εφαρμογής για το συντονισμό των πόρων, τους λειτουργικούς ρόλους των εμπλεκόμενων δυνάμεων πολιτικής προστασίας και άλλες επιχειρησιακές διαδικασίες. (Quarantelli, 1989)

Έτσι, στα περισσότερα κράτη η κεντρική κρατική εξουσία έχει τον στρατηγικό-πολιτικό σχεδιασμό για την αντιμετώπιση μιας έκτακτης ανάγκης και σπάνια τον επιχειρησιακό-λειτουργικό ο οποίος συνήθως μεταβιβάζεται σε περιφερειακό, νομαρχιακό ή τοπικό επίπεδο.

Αν και η διεθνής πολιτική και πρακτική των συστημάτων Πολιτικής Προστασίας σε ότι αφορά τη διαχείριση των καταστροφών κυμαίνεται μεταξύ των χωρών αφού είναι σε άμεση συνάρτηση με μια ποικιλία παραγόντων (πχ νομικό σύστημα, τρόπο διακυβέρνησης, οικονομική ανάπτυξη, οργανωτική δομή των εμπλεκόμενων υπηρεσιών κτλ) ο σχεδιασμός των μέτρων και των ενεργειών που λαμβάνονται συνηθίζεται να γίνεται σε 3 διακεκριμένες **φάσεις** (planning into phases), ανάλογα τους ιδιαίτερους στόχους που εξυπηρετούν (*πχ κοινές ρυθμίσεις για συντονισμό, είδος κινδύνου*). Οι φάσεις αυτές είναι συνυφασμένες και με τα 3 χρονικά (και λογικά) στάδια μιας καταστροφής (προκαταστροφικό-συγκαταστροφικό-μετακαταστροφικό) και έχουν ως εξής:<sup>12</sup>

---

12. Η ιδέα της διαφοροποίησης ενός καταστροφικού γεγονότος σε φάσεις αναπτύχθηκε αρχικά από τους ερευνητές της καταστροφής προς το τέλος της δεκαετίας του 70. Ο διαχωρισμός των φάσεων παρουσιάζεται συχνά διαφοροποιημένος στις σχετικές μελέτες των ερευνητών και στον εθνικό σχεδιασμό έκτακτης ανάγκης των διαφόρων χωρών, χωρίς όμως να επηρεάζεται η ουσία. (Quarantelli, 2000) Για παράδειγμα ο σχεδιασμός των 4R (Reduce - Readiness – Response - Recovery) δηλαδή Μείωση – Προετοιμασία – Απόκριση – Ανάκτηση, ο οποίος είναι ευρέως διαδεδομένος.

Βλέπε σχετικά με τα στάδια της καταστροφής βιβλιογραφία (ενδεικτικά): (NFPA 1600; FEMA, 2007; EMA, 2004; Quarantelli, 2000; Williams et al., 2009; UNISDR, 2002:23; Lettieri et al., 2009; Moe & Pathranarakul, 2006; Ritchie, 2003; WHO, 1999:8; Tonkin, 2006:39)

**A. Πρόληψης (Prevention) και Ετοιμότητας (Preparedness):** Η φάση αυτή αφορά την περίοδο ηρεμίας ενός συστήματος, δηλαδή πριν πληγεί από ένα μια φυσική καταστροφή, καθώς και τη χρονική περίοδο κατά την οποία ένα φυσικό φαινόμενο αναμένεται και υπάρχει μεγάλη πιθανότητα να προκαλέσει καταστροφή.

Σε αυτό το χρονικό διάστημα (της ηρεμίας) οργανώνεται ο σχεδιασμός, αξιολογείται η διακινδύνευση των φυσικών κινδύνων και λαμβάνονται **προληπτικά** μέτρα (διαθρωτικά ή μη-διαθρωτικά)<sup>13</sup> για το μετριασμό (mitigation) της διακινδύνευσης των φυσικών κινδύνων.<sup>14</sup>

Η **ετοιμότητα** αναφέρεται σε δράσεις και ενέργειες για την ανάπτυξη και προετοιμασία των επιχειρησιακών συστημάτων και ικανοτήτων των κοινοτήτων (υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης, πληθυσμός, ασκήσεις κτλ) προκειμένου ν' ανταποκριθούν άμεσα σε ένα καταστροφικό συμβάν (πχ έλεγχο συστημάτων προειδοποίησης).<sup>15</sup>

**B. Απόκρισης (Response):** Αφορά τη χρονική περίοδο του συγ-καταστροφικού σταδίου κατά τον οποίο ο κίνδυνος είναι εν εξελίξει. Στη φάση αυτήν λαμβάνονται μέτρα για την

---

13. Τα μέτρα που λαμβάνονται για την αντιμετώπιση των καταστροφών μπορεί να χωριστούν σε δύο κατηγορίες τα **διαθρωτικά** (structural) και τα **μη διαθρωτικά** (non-structural). Τα διαθρωτικά/δομικά περιλαμβάνουν την άμεση παρέμβαση με χρήση της εφαρμοσμένης μηχανικής για να μειωθεί η πιθανότητα του κινδύνου και η έκταση των απωλειών (πχ όπως ποιότητα και ανθεκτικότητα των κατασκευών, φράγματα και αναχώματα, τοίχοι αναχαίτισης πλημμυρών, όροι δόμησης ή απαγόρευσης κατασκευών σε συγκεκριμένα μέρη κτλ). Στα μη διαθρωτικά/μη δομικά περιλαμβάνονται πολεοδομικοί κανονισμοί, οικοδομικοί κώδικες, ασφάλιση, ο σχεδιασμός χρήσεων γης, χωροταξικός σχεδιασμός, καθορισμός ζωνών υψηλής διακινδύνευσης, προσαρμογή δραστηριοτήτων σε περιβαλλοντικούς περιορισμούς. (Alexander, 1999a; Quarantelli, 1989) Τα διαθρωτικά μέτρα συχνά προτείνονται από τους μελετητές και ως τα πλέον κατάλληλα εργαλεία προκειμένου να μειωθεί η ευαλότητα και η έκθεση (πχ περιορισμό της ανεξέλεγκτης ανάπτυξης σε περιοχές υψηλής επικινδυνότητας).

14. Ο ερευνητής του τομέα των φυσικών καταστροφών καθηγητής Quarantelli (1989) θεωρεί ότι χρειάζεται να γίνει σαφής διάκριση μεταξύ των εννοιών της πρόληψης (prevention) και του μετριασμού (mitigation) θεωρώντας ότι αν πρόληψη σημαίνει εξάλειψη των παραγόντων της Καταστροφής δεν φαίνεται να είμαστε σε μια γόνιμη πορεία διάλογου. Από την άλλη αν πρόληψη σημαίνει μείωση των κοινωνικών επιπτώσεων των καταστροφών τότε μιλάμε για μέτρα μετριασμού.

15. Ο Quarantelli (1984) ταξινόμησε σε 3 βασικές κατηγορίες τα μέτρα ετοιμότητας για ευκολία στη σύγκριση ως εξής: διάδοση πληροφοριών, εκπαίδευση και πρακτική. Σε αυτά περιλαμβάνονται:

- η σύγκλιση και η συμμετοχή σε συναντήσεις, συνεδριάσεις, συσκέψεις των επιτελικών και συντονιστικών οργάνων των ομάδων εργασίας, με σκοπό την ανταλλαγή πληροφοριών και την ανάλυση θεμάτων τα προβλήματα του συντονισμού, ανησυχίες για το μέλλον κτλ,
- η εκπαίδευση και κατάρτιση των δυνάμεων συντονιστικών οργάνων και λοιπών δυνάμεων Πολιτικής Προστασίας, καθώς και του κοινού σε θέματα σχετικά με την Πολιτική Προστασία,
- διατύπωση συμφωνιών αμοιβαίας βοήθειας,
- ασκήσεις ετοιμότητας, μοντέλα προσομοιώσεων, σενάρια καταστροφών,
- απόκτηση, κατανομή και διατήρηση συναφών υλικών πόρων,
- επικαιροποίηση του σχεδιασμού κτλ.

άμβλυνση των συνεπειών του κινδύνου και τη μείωση περαιτέρω επιπτώσεων (πχ ιατρική περίθαλψη, έρευνα και διάσωση, ικανοποίηση πρωταρχικών αναγκών πληγέντων, εκκένωση πληγείσας περιοχής, διατήρηση του νόμου και της τάξης, διατήρηση βασικών λειτουργιών του κοινωνικού ιστού κτλ).<sup>16</sup>

**Γ. Αποκατάσταση (Recovery)**<sup>17</sup>: Αφορά το μετα-καταστροφικό διάστημα. Είναι η περίοδος που εφαρμόζονται μέτρα για την αποκατάσταση μιας πληττόμενης κοινωνίας και τον έλεγχο των διαφόρων συνεπειών των καταστροφών. Δηλαδή, μέτρα που σαν σκοπό έχουν να επαναφέρουν μια κοινωνία που έχει πληγεί σε φυσιολογικούς ρυθμούς ζωής και ανάπτυξης. Σύμφωνα με τους Wisner et al. (2003:20) υποθέτοντας ότι οι καταστροφές είναι αποκλίσεις από τη «φυσιολογική» λειτουργία της κοινωνίας, η αποκατάσταση σημαίνει επιστροφή στην κανονική λειτουργία.

Παρουσιάζει σημαντικές διακυμάνσεις ως προς το εύρος τη διάρκειας της. Μπορεί να διαρκέσει λίγες ώρες (**βραχεία αποκατάσταση**) ως και χρόνια (**μακρά αποκατάσταση**), αφού είναι άμεσα συνδεδεμένη τόσο με το μέγεθος των συνεπειών, όσο και με άλλους

---

16. Στην Ελληνική απόδοση του όρου «response», θα συναντήσουμε και τους όρους «επέμβαση» ή «καταστολή», ακόμη και «αντιμετώπιση».

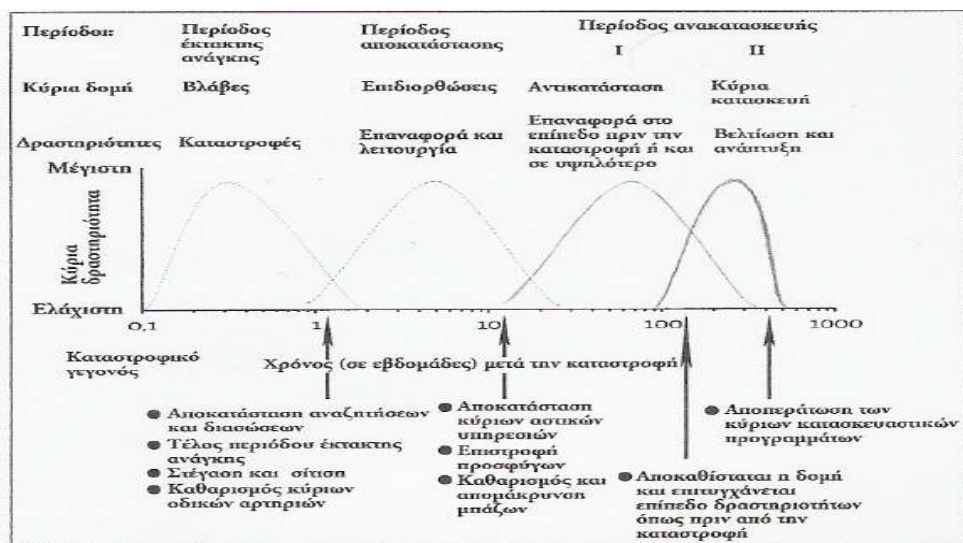
Ο καθηγητής Λέκκας (2002) ταξινομήσε τα μέτρα του σταδίου της απόκρισης για το σεισμικό κίνδυνο κατά σειρά ως εξής:

- Πληροφόρηση των βασικών παραμέτρων της σεισμικής δόνησης (διάρκεια, επίκεντρο, μέγεθος κ.α.).
- Άμεση εκτίμηση του μεγέθους και της έκτασης των καταστροφών.
- Κινητοποίηση μηχανισμού σε κρατικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο εφόσον και στο βαθμό που επιβάλλεται.
- Άμεση αποστολή επιστημονικής ομάδας, κλιμακίων διάσωσης, κλιμακίων τεχνικών, ιατρικών κλιμακίων και χειριστών τεχνικών μέσων και απαραίτητου εξοπλισμού.
- Επιλογή θέσεων επέμβασης από τα κλιμάκια διάσωσης και έναρξη των διασωστικών ενεργειών.
- Οριοθέτηση της περιοχής της καταστροφής, ακριβέστερη εκτίμηση των επιπτώσεων και αίτηση στον φορέα διαχείρισης για αποστολή πιθανής πρόσθετης βοήθειας.
- Αίτημα για αποστολή διεθνούς βοήθειας εάν η έκταση της καταστροφής ξεπερνά τις εθνικές δυνατότητες.
- Διερεύνηση του γεωδυναμικού – σεισμοτεκτονικού πλαισίου, εκτίμηση της έντασης, εντοπισμός συνοδών γεωδυναμικών φαινομένων, εκτίμηση για την περαιτέρω εξέλιξη των φαινομένων.
- Οργάνωση ιατρικής συνδρομής σε νοσοκομεία, κέντρα υγείας και άμεση διακομιδή επιλεγμένων περιπτώσεων σε νοσοκομειακές μονάδες εκτός περιοχής καταστροφής.
- Αποστολή ιατροφαρμακευτικής βοήθειας ειδικά προσαρμοσμένης στις ανάγκες.
- Αποστολή τροφίμων και οργάνωση διανομής ειδών πρώτης ανάγκης.
- Υποδοχή αστέγων και προπαντός των ειδικών ομάδων πληθυσμών σε πρόχειρους καταυλισμούς και οργάνωση της διαβίωσης.
- Ψυχολογική υποστήριξη σε ειδικές ομάδες πληθυσμού και άτομα.

17. Στην Ελληνική απόδοση του όρου «recovery» θα συναντήσουμε επίσης και τους όρους «ανάκαμψη» ή «ανάκτηση» ή «επαναφορά»

παράγοντες όπως, την πολιτική ή την κοινωνική οργάνωση, τους διαθέσιμους πόρους κτλ (Εικόνα 3).<sup>18</sup>

Στη βραχεία αποκατάσταση (short term recovery) ή επαναφορά (restore) περιλαμβάνονται άμεσες ενέργειες έκτακτης ανάγκης για την επανάκτηση και επαναλειτουργία ζωτικών λειτουργιών και την κάλυψη των απαραίτητων αναγκών (πχ το στήσιμο και η ομαλή λειτουργία ενός καταυλισμού πληγέντων ή μικρά έργα αποκατάστασης ζημιών σε οικίες, καθαρισμοί δρόμων κτλ). Η χρονική διάρκεια αυτού του σταδίου είναι από λίγες ώρες μετά την καταστροφή έως λίγες ημέρες.<sup>19</sup>



Εικόνα 3: Μοντέλο επαναφοράς αστικών περιοχών μετά από φυσική καταστροφή (Σαπουντζάκη, 2006)

Στη μακρά αποκατάσταση (long term recovery) μπορούμε να διακρίνουμε τρεις κατηγορίες αλλαγών που είναι συνυφασμένες για την **ανασυγκρότηση** (rehabilitation) ή **ανοικοδόμηση** (reconstruction) των δομών μιας κοινωνίας, συχνά μέσα στα πλαίσια της έννοιας της εποικοδομητικής καταστροφής ως εξής:

18. Για παράδειγμα ένας σοβαρός σεισμός με σημαντικές καταστροφές και απώλειες προϋποθέτει ένα πολύ μεγάλο χρονικό διάστημα αποκατάστασης, ακόμη και μερικά χρόνια, μέχρι ο κοινωνικός ιστός να επανέλθει στην προηγούμενη κατάσταση, αντίθετα, οι επιπτώσεις από μια τοπική πλημμύρα αντιμετωπίζονται συνήθως μέσα σε διάστημα ορισμένων ημερών.

19. Ο Τσελέντης (1997:1146) διακρίνει 3 διακριτές περιόδους της φάσης άμεσης μετα-καταστροφικής περιόδου για το σεισμό ανάλογα με τις ανάγκες που παρουσιάζονται και τα μέσα που διατίθεται για την αντιμετώπισή τους α) έως 36 ώρες μετά το σεισμό όπου η άμεση επέμβαση πραγματοποιείται με τα υπάρχοντα τοπικά μέσα και επικρατεί πανικός του πληθυσμού και οικονομική παράλυση, β) 36 ώρες μέχρι 6 ημέρες μετά το σεισμό όπου οργανώνονται τα διαθέσιμα μέσα και η άμεση επέμβαση πραγματοποιείται με αυτά, γ) 6 ημέρες έως 45 ημέρες μετά το σεισμό όπου περιλαμβάνεται επέμβαση βοήθειας από άλλες περιοχές, η αποκατάσταση των επικοινωνιών, της ύδρευσης, της ηλεκτροδότησης, της λειτουργίας των νοσοκομείων και υπηρεσιών υγιεινής.



- Η πρώτη κατηγορία αφορά την αναθεώρηση και επαναξιολόγηση των δραστηριοτήτων, ενεργειών και μέτρων (δομικά ή μη) μετριασμού της διακινδύνευσης που λαμβάνονται σε όλα τα στάδια της καταστροφής.
- Η δεύτερη αναφέρεται σε διορθώσεις στις ατέλειες που η καταστροφή αποκαλύπτει στην κοινωνική οργάνωση των διαφόρων συστημάτων και μηχανισμών Πολιτικής Προστασίας (πχ αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο, τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες κτλ).
- Η τρίτη αφορά γενικότερες αλλαγές στο κοινωνικό-πολιτικό-οικονομικό σύστημα και μπορεί να αναφέρεται σε νέους τρόπους ερμηνείας του φυσικού κόσμου, νέες πρακτικές και συναλλαγές με τη δημόσια διοίκηση, νέους τρόπους οργάνωσης της οικονομίας, μεταβολές στις δομές της εξουσίας, ανάπτυξη της τεχνολογίας, βελτίωση διακρατικών σχέσεων κτλ που μπορεί να μη φαίνεται ότι σχετίζονται άμεσα με τις καταστροφές αλλά συμβαίνουν με στόχο να αυξήσουν την προσαρμοστικότητα των κοινωνιών. Σύμφωνα με κάποιους μελετητές η τρίτη κατηγορία των αλλαγών, αφορά ήδη υπάρχουσες υποβόσκουσες αλλαγές και μια καταστροφή λειτουργεί ως η αφορμή για τη βελτίωση και επίλυση θεμάτων καθημερινής ανάγκης και όχι ως πρωτογενές αίτιο.<sup>20</sup> (Drabek,1986:296)

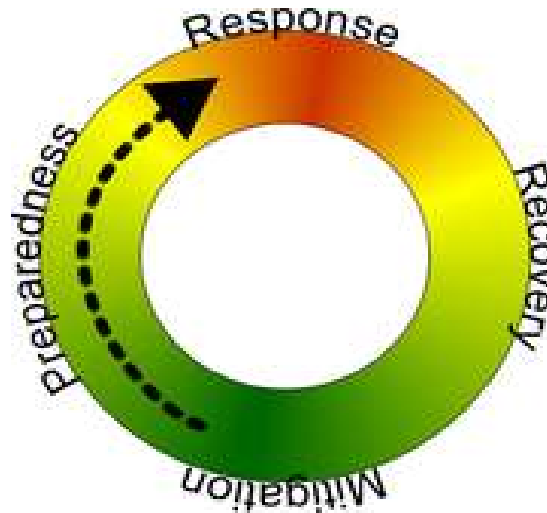
Είναι σαφές ότι κάθε μία από τις ανωτέρω φάσεις υπάρχουν σημαντικές διαφορές (ποιοτικές και ποσοτικές) ως προς τις δραστηριότητες, το δυναμικό και τα μέσα που απαιτούνται. Κάθε στάδιο έχει τη δική του κοινωνική δυναμική και τις δικές του απαιτήσεις ως

---

20. Οι Nigg & Tierney (1993) κάνοντας μια ανασκόπηση της υφιστάμενης βιβλιογραφίας αναφέρουν μεταξύ άλλων τις εξής χαρακτηριστικές περιπτώσεις:

- Στην περιοχή Friuli στην Ιταλία 12 χρόνια μετά από έναν καταστροφικό σεισμό, διαπιστώθηκε ότι τα κυβερνητικά κονδύλια ανασυγκρότησης, οι αποζημιώσεις, καθώς και χαμηλότοκα δάνεια στην κατεστραμμένη περιοχή οδήγησαν σε σημαντική επέκταση και εκσυγχρονισμό των παραγωγικών μονάδων.
- Στο Wilkes-Barre στις ΗΠΑ μετά τον καταστροφικό τυφώνα Agnes η τοπική αυτοδιοίκηση αναδιοργανώθηκε, η δομή εξουσίας της κοινότητας υπέστη αλλαγές και νέες πολιτικές μετριασμού της πλημμύρας εγκρίθηκαν.
- Αξιοσημείωτη είναι η περίπτωση του σεισμού της Managua πρωτεύουσας της Νικαράγουα, το 1972 η οποία συνέβαλε σημαντικά στην ανατροπή του καθεστώτος Σομόζα από τους Σαντινίστας. *(Ο σεισμός αποκάλυψε τις πρακτικές εκμετάλλευσης της οικογένειας Σομόζα και την αδυναμία της να διαχειριστεί την κρίση που προκλήθηκε από τη φυσική καταστροφή. Με αφορμή το σεισμό προκλήθηκε παρακμή της άρχουσας τάξης, τονώθηκε η εσωτερική μετανάστευση και διογκώθηκε η δυσαρέσκεια των πολιτών.)*
- Στη Γουατεμάλα σε επτά κοινότητες που επλήγησαν το 1976 από καταστρεπτικούς παρατηρήθηκε ότι άλλαξε η κατανομή της εργασίας μεταξύ των επιχειρήσεων, οι οποίες συνέχισαν την πορεία τους προς μια πιο πολύπλοκη οργάνωση, η οποία ήταν μεγαλύτερη στις επιχειρήσεις που είχαν υποστεί τις μεγαλύτερες ζημιές.
- Στην κοινότητα Huagaz στο Περού, η καταστροφική κατολίσθηση το 1970 η οποία προκάλεσε το θάνατο στο 30% του πληθυσμού της είχε ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη της περιοχής τρεις φορές ταχύτερα από το μέσο όρο της ευρύτερης περιοχής, ως αποτέλεσμα της εισροής βοήθειας για την ανοικοδόμηση.
- Στο Γκάλβεστον, όπου το παλιρροϊκό κύμα ήταν υπεύθυνο για το θάνατο 6.000 κατοίκων η καταστροφή προκάλεσε μεταρρυθμίσεις στη χάρτα δικαιωμάτων των πολιτών ("triggered off charter reform") και οδήγησε στην εμφάνιση ενός νέου θεσμού τοπικής αυτοδιοίκησης («the Commission»). ( Drabek, 1986:296)

προς τις διαδικασίες λήψης απόφασης, τα προσόντα του έμπυχου δυναμικού, τα υλικά μέσα και τις δυνατότητες παρέμβασης. Η διάκριση μεταξύ των ανωτέρω σταδίων συχνά δεν είναι εύκολη και η μεταξύ τους σχέση δεν είναι σειριακή αλλά κυκλική με αρκετές επικαλύψεις<sup>21</sup> (Εικόνα 4).



Εικόνα 4: Γραφική απεικόνιση των φάσεων Διαχείρισης της Καταστροφής

---

21. Για παράδειγμα:

Το στάδιο της ετοιμότητας δεν είναι διακριτό για όλους τους τύπους των φυσικών κινδύνων αφού η πρόγνωση τους δεν είναι πάντα εφικτή όπως στην περίπτωση του σεισμού, ένα φυσικό κίνδυνο που εξελίσσεται χωρίς συνήθως η κοινωνία να προλάβει να αντιδράσει.

Ο απεγκλωβισμός των ατόμων θα μπορούσε να αναφέρεται τόσο στο στάδιο της απόκρισης όσο και στο στάδιο της βραχείας αποκατάστασης, αφού μπορεί να λάβει χώρα και όταν ένα φυσικό φαινόμενο βρίσκεται σε εξέλιξη αλλά και μετά.

Όταν μετά από ένα μεγάλο σεισμό στο στάδιο της αποκατάστασης θεσμοθετούνται νέα μέτρα/κανονισμοί που μελλοντικά θα θωρακίσουν μια κοινωνία μειώνοντας την ευαλωτότητά της, το αποτέλεσμα είναι τα όρια μεταξύ της φάσης της πρόληψης και της αποκατάστασης/ανοικοδόμησης να γίνουν δυσδιάκριτα.

Τα συστήματα προειδοποίησης του πληθυσμού (signaling emerges ή early warning) για έναν επικείμενο κίνδυνο, κατά την άποψη κάποιων μελετητών σχετίζονται και με τις 3 φάσεις και δεν μπορούν να χαρακτηριστούν ως ένα ανεξάρτητο μέτρο ή λειτουργία. (Lettieri et al., 2009, UNISDR, 2002:261) Μέτρα και ενέργειες που λαμβάνονται για να διασφαλισθεί ότι έχουν εγκαθιδρυθεί και διατηρηθεί τα κατάλληλα προειδοποιητικά μέσα πχ για ένα επερχόμενο τσουνάμι, ότι ο σωστός εξοπλισμός βρίσκεται στη σωστή θέση και ότι οι χρήστες μπορούν να χρησιμοποιήσουν τον εξοπλισμό αυτό υπάγεται στο στάδιο της ετοιμότητας. Η ειδοποίηση του πληθυσμού για εκκένωση σε περίπτωση τσουνάμι είναι μέτρο που λαμβάνεται κατά το επόμενο στάδιο, της απόκρισης. (Σε κάθε περίπτωση απαιτείται μια συνεχής μέριμνα και ιδιαίτερη προσοχή προκειμένου να καθοριστεί το είδος των συστημάτων αυτών, τις περιπτώσεις που αφορούν, ποιες προειδοποιήσεις είναι αξιόπιστες, ποιες οι επιπτώσεις των λανθασμένων ή μη έγκαιρων σημάτων ή ακόμη και γνωστοποίηση αυτών σε «αναρμόδιους» αποδέκτες κτλ.)

### 3.1 Διεθνείς τάσεις στον στρατηγικό σχεδιασμό

Η διαχείριση των φυσικών καταστροφών μέσω των διοικητικών μηχανισμών Πολιτικής Προστασίας συχνά ταυτίζεται μόνο στο στάδιο της απόκρισης και της βραχείας αποκατάστασης.(UNISDR, 2002:15) Η λανθασμένη αυτή προσέγγιση απορρέει από λανθασμένες πρακτικές στο σχεδιασμό των μέτρων προστασίας. Οι βέλτιστες πρακτικές που αφορούν τη φύση και τη ποιότητα των μέτρων που λαμβάνονται για το μετριασμό των φυσικών καταστροφών, που συνήθως συνίσταται στη μείωση της ευαλότητας και την αύξηση της ελαστικότητας, δεν υλοποιούνται. Έτσι, οι αναπτυξιακές προσπάθειες των κοινωνικών συστημάτων οδηγούν σε περαιτέρω αύξηση της ευαλότητάς τους.<sup>22</sup>

Ο επιλογές που συνήθως ακολουθούνται δίνουν ιδιαίτερη έμφαση στα μέτρα απόκρισης και σε χαμηλού κόστους προληπτικές τακτικές ετοιμότητας και βραχυπρόθεσμης αποκατάστασης (π.χ. έκδοση οδηγιών για λήψη μέτρων αυτοπροστασίας).<sup>23</sup> (Alexander, 1999a; Weichselgartner, 2001; Pearce, 2003) Το σχετικό με τους φυσικούς κινδύνους θεσμικό πλαίσιο είναι συνήθως απλοϊκό και ανεξάρτητο από τον ειδικό κίνδυνο. Στη θεωρητική και πρακτική του ανάπτυξη, η εστίαση γίνεται σε τεχνικά θέματα αγνοώντας βασικές προδιαγραφές που σχετίζονται με άλλους τομείς (πχ κοινωνικό-ψυχολογικούς τομείς) ή στις σημαντικές αλληλεπιδράσεις μεταξύ διαφορετικών τύπων κινδύνων. (Moe & Pathranarakul, 2006; Lettieri et al., 2009)

Οι φυσικές καταστροφές δεν καθορίζονται ως κοινωνικά προβλήματα, ούτε από τους φορείς χάραξης πολιτικής, ούτε από το σύνολο των πολιτών<sup>24</sup> και το ενδιαφέρον τους για τη διαχείριση των καταστροφών σε περιόδους ομαλότητας είναι μειωμένο.(Quarantelli, 2000)

---

22. Σε ερευνητικό και εμπειρικό επίπεδο λαμβάνοντας υπόψη ότι οι φυσικοί κίνδυνοι συνιστούν ένα αναπόσπαστο και αναπόφευκτο στοιχείο στη διεπαφή του φυσικού και ανθρωπογενούς συστήματος, η επαύξηση της διακινδύνευσης και συνεπώς το μέγεθος των καταστροφικών επιπτώσεων απορρέει κατά το μεγαλύτερο μέρος από την υψηλή ευαλότητα των κοινωνικών συστημάτων. Αποτελεί κοινή συνισταμένη ότι η διαχείριση των καταστροφών πρέπει να είναι άμεσα συνυφασμένη με τις διαδικασίες ανάπτυξης των κοινοτήτων.

23. Σε παγκόσμιο επίπεδο τα ποσά που διαπանώνται για την πρόληψη είναι ελάχιστα σε σχέση με αυτά που δαπανώνται για προσπάθειες διάσωσης των πληγέντων.(Weichselgartner & Bertens, 2000) Αυτού του είδους οι μετα-καταστροφικές πολιτικές προσωρινού χαρακτήρα έχουν διαιωνισθεί και από την έκταση των διεθνών κεφαλαίων αλλά και των τοπικών κατανομών οικονομικής ενίσχυσης έκτακτης ανάγκης που διατίθεται ευκολότερα μετά από μια καταστροφή (ο πολιτικός αντίκτυπος είναι μεγαλύτερος στη φάση της βραχυχρόνιας αποκατάστασης, δηλαδή για όσο διάστημα διαρκεί η «μήμη» της κοινής γνώμης και η συνεπακόλουθη έντονη πίεση που ασκείται για λήψη μέτρων). (UNISDR, 2002:30; Wilson et al., 2008)

24. Η Αντίληψη της Διακινδύνευσης (τόσο των πολιτών όσο και των υπεύθυνων λήψης αποφάσεων), είναι ένας από τους πιο ουσιαστικούς παράγοντες που διαμορφώνουν τη διεθνή τάση που έχει επικρατήσει, για μειωμένο ενδιαφέρον προληπτικής προστασίας και για την ετεροβαρή εφαρμογή των μέτρων Διαχείρισης της Καταστροφής.

Ο ρόλος της πολιτικής αν και θεωρείται καταλυτικός στον προγραμματισμό της Διαχείρισης της Διακινδύνευσης της Καταστροφής, (UNISDR, 2002:30; Henstra & Sancton, 2002) συχνά αποτελεί ανατρεπτικό παράγοντα στην ιεράρχηση και λήψη των μέτρων ασφάλειας και προστασίας.(Quarantelli, 2006)

Σύμφωνα με την πάγια πολιτική άποψη, η πρόληψη στον τομέα των φυσικών καταστροφών θεωρείται ένα «εύθραυστο» και σχετικά άχαρο καθήκον, που δεν προάγει την πολιτική αναγνώριση (κύρος) ούτε τη δημόσια προβολή (πχ μέσω των ΜΜΕ).(Henstra & Sancton, 2002; Boin & Hart, 2003) Επίσης, η επικρατούσα αυτή τάση (της ελλιπούς πρόληψης), είναι άρρηκτα συνδεδεμένη και με την πολιτική σκέψη, σύμφωνα με την οποία οι οικονομικές εκτιμήσεις για πρόληψη θεωρούνται υπερβολικές.<sup>25</sup> Η ενίσχυση της ευημερίας των πολιτών με τη λήψη μέτρων που είναι δεκτικότερα για ψηφοθηρική εκμετάλλευση αποτελεί το βασικό στόχο. Στο πλαίσιο αυτό, η πρώτη ενασχόληση των πολιτικών αναφέρεται στα καθημερινά προβλήματα των κοινοτήτων (εργασιακή απασχόληση, εγκληματικότητα κ.τ.λ.) και όχι τα έκτακτα *(όπως θεωρούνται οι φυσικοί κίνδυνοι και ιδιαίτερα αυτοί με μεγάλη περίοδο επαναφοράς<sup>26</sup>)*. (Nigg & Tierney, 1993; Donahue & Tuohy, 2006) Συχνά επιλέγουν τη δαπάνη χρημάτων για την τόνωση της οικονομίας και όχι για την πρόληψη των καταστροφών, έχοντας πλήρη επίγνωση και του εξής διλήματος: *«Προτεραιότητα στην ασφάλεια σε μια περιοχή και περιβαλλοντικές ανησυχίες κάνουν απρόθυμους τους επενδυτές ν' ασκήσουν τις δραστηριότητες σε μια περιοχή»*. (Boin & Hart, 2003)

Σύνηθες είναι και το φαινόμενο, της πολιτικής εκμετάλλευσης μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης (συνήθως τις τοπικές αρχές) για την κάλυψη καθημερινών αναγκών και μόνιμων ελλείψεων.<sup>27</sup> Δημόσιοι πόροι χρησιμοποιούνται σε λύσεις προσωρινού χαρακτήρα που δεν

---

Και όπως πολλοί ερευνητές έχουν επισημάνει η μελέτη των φυσικών καταστροφών έχει μεγαλύτερη απεικόνιση σε ερευνητικούς σκοπούς, όπως οι διαδικασίες των κοινωνικών αλλαγών ή η κοινωνική ανάπτυξη.(Quarantelli, 1995)

25. Η θέση αυτή ενισχύεται περισσότερο στις περιπτώσεις που οι πολιτικές επιλογές στα πλαίσια της «ελεύθερης αγοράς» ή μη κρατικής παρέμβασης στην ελευθερία των ατόμων να επιλέγουν οι ίδιοι που θα ζήσουν επιτρέπουν την εγκατάσταση των ανθρώπινων δραστηριοτήτων σε περιοχές επιρρεπείς σε κινδύνους («tolerable risk») οι οποίοι δεν αντισταθμίζονται εύκολα με προληπτικά μέτρα προστασίας, αφού θεωρούνται υψηλού κόστους. (Henstra & Sancton, 2002)

26. Για παράδειγμα θεωρείται (λανθασμένα) ότι ένα σοβαρό σεισμικό γεγονός έχει μεγάλη πιθανότητα να μη συμβεί καθόλου κατά τη διάρκεια μιας πολιτικής θητείας, εμβέλειας συνήθως 4ετίας. Ωστόσο, σε κάθε περίπτωση, η διακινδύνευσή του είναι υψηλή αφού η σοβαρότητα των αναμενόμενων επιπτώσεών του είναι πολύ μεγάλη.

27. Για παράδειγμα η έλλειψη δημόσιας παροχής προγραμμάτων για την κάλυψη των πιεστικών αναγκών στέγασης, μπορεί να λυθεί προσωρινά μετά από σεισμό, με τη στέγαση των ομάδων του πληθυσμού που αντιμετωπίζει ήδη πρόβλημα κατοικίας (πχ το συχνό φαινόμενο που ακολουθεί μια καταστροφή των προσωρινών καταυλισμών...20ετίας).

επιλύουν τα προβλήματα αλλά τα παρατείνουν για το μέλλον με αναδιανομή του βάρους των απωλειών σε μεγαλύτερους πληθυσμούς.

Στη διεθνή βιβλιογραφία έχει επισημανθεί και η τάση για την επικέντρωση σε «δομικά» (structural) μέτρα πρόληψης.

Η προσέγγιση της λήψης δομικών ή μη δομικών μέτρων συχνά αντικατοπτρίζει μια πιθανή διάσπαση της βασικής φιλοσοφίας μεταξύ οικολογίας και της τεχνοκρατίας. Σύμφωνα με την οικολογία ο μετριασμός της διακινδύνευσης μπορεί να επιτευχθεί καλύτερα από τα μη διαθρωπτικά μέτρα, τα οποία είναι συνήθως δαπανηρά και δεν εγγυώνται την απόλυτη προστασία. Περισσότερο εξαρτώνται από μια άτυπη συμμαχία μεταξύ εμπειρογνομόνων σε θέματα παρακολούθησης και πρόβλεψης (σεισμολόγοι, μετεωρολόγοι κτλ) με τους μηχανικούς που σχεδιάζουν τα δομικά μέτρα (πχ φράγματα). Παρ' όλα αυτά, σε κάποιο βαθμό τα διαθρωπικά μέτρα προστασίας είναι απαραίτητα και ο βέλτιστος τρόπος προστασίας μπορεί να επιτευχθεί με έναν συνδυασμό διαθρωπικών και μη διαθρωπικών μέτρων. (Mittler, 1989:204)

Πρέπει κανείς να «κατέχει την επίγνωση» ότι ακόμη και τα θέματα που προσεγγίζονται μέσω της τεχνοκρατικής γνώσης και εφαρμογής, μεταβαίνουν στη σφαίρα του πολιτικού γίνεσθαι ώστε να καταστούν υλοποιήσιμα.<sup>28</sup>(Wisner et al., 2003:32)

Επίσης, η μέριμνα και η ενασχόληση με τα τεχνικά ζητήματα φαντάζει λιγότερο ατελέσφορη από την προσπάθεια μείωσης της ευαλότητας με τη λήψη μη διαθρωπικών μέτρων και τη διευθέτηση παραγόντων κοινωνικοοικονομικής φύσης. Μια τέτοιου είδους προσέγγιση, δε θα μπορούσε παρά να εγείρει επίμαχα ζητήματα ενδό και δια-γενεακής ισότητας και δικαιοσύνης και η προσπάθεια επίλυσή τους δυνητικά κλονίζει τα θεμέλια των κυρίαρχων πολιτικών και οικονομικών συστημάτων.

---

28. Οι πολιτικοί ιθύνοντες πρέπει συχνά να βλέπουν τα πράγματα από διάφορες οπτικές γωνίες. Για παράδειγμα πρωτοβουλία για του εξευγενισμού παλαιότερων κτιρίων από άοπλη τοιχοποιία που γίνεται με σκοπό τη διατήρηση της ιστορίας, της πολιτιστικής κληρονομιάς και της τουριστικής εκμετάλλευσης αντιπροσωπεύουν για τους διαχειριστές της καταστροφής τα δομήματα υψηλής διακινδύνευσης στη διάρκεια ενός σεισμού.(Pearce, 2003)

#### 4. Οι επαγγελματίες διαχειριστές έκτακτης ανάγκης

Τα τελευταία χρόνια υπάρχει μια σαφής και ευδιάκριτη τάση ν' αναγνωρίζεται επίσημα, ένας αναδυόμενος κλάδος επαγγελματιών των **διαχειριστών έκτακτης ανάγκης** (emergency managers) με στόχο την ανάληψη επιχειρησιακών καθηκόντων.

Τα πρώτα επίσημα εκπαιδευτικά προγράμματα διαπίστευσης αυτών των επαγγελματιών εμφανίστηκαν στην Ιταλία στα μέσα της δεκαετίας του 1990.(Marincioni, 2007) Η μεγάλη ανάπτυξη αυτών των προγραμμάτων τα τελευταία χρόνια μπορεί να εξηγηθεί από την αλματώδη αύξηση των φυσικών καταστροφών, οι οποίες έχουν αρχίσει να μεταβάλλουν και την κοινωνική μας κουλτούρα καθώς και από την ταυτόχρονη ανάπτυξη της τεχνολογίας.<sup>29</sup>

Σύμφωνα με τους Gatti & Peressin (1999) οι οποίοι μελέτησαν τα χαρακτηριστικά αυτών των επαγγελματιών, η πλειονότητα αυτών δεν έχουν ρόλο στη διαμόρφωση της πολιτικής. Οι πιο κοινές λειτουργίες που περιλαμβάνονται στα πλαίσια των καθηκόντων τους είναι:

- Ως σύνδεσμοι μεταξύ των οργανισμών και των διοικήσεων που εμπλέκονται στην απόκριση μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης.
- Ως διαχειριστές των ανθρώπινων πόρων και των επαφών μεταξύ των διαφόρων επαγγελματικών ομάδων.
- Επιτήρησης των τεχνικών επιχειρήσεων που λαμβάνουν χώρα και των υλικών πόρων.
- Ανάπτυξης των σχεδίων πρόληψης και ετοιμότητας κατά την προ-καταστροφική φάση.
- Συμμετοχή στην ανάπτυξη ειδικών κανονισμών πχ κτιριακών που εγκρίνονται με στόχο το μετριασμό της διακινδύνευσης των φυσικών κινδύνων. (Marincioni, 2007)

---

29. Σύμφωνα με τον Fullan (1991) αλλαγές στην εκπαιδευτική πολιτική μπορούν να προκύψουν με τρεις τρόπους: α) φυσικές καταστροφές, β) εξωτερικές δυνάμεις (πχ εισαγωγή τεχνολογίας, μετανάστευση), γ) εσωτερικές αντιφάσεις (πχ όταν μία ή περισσότερες ομάδες σε μια κοινωνία αντιλαμβάνονται τη διαφορά μεταξύ εκπαιδευτικών αξιών και των αποτελεσμάτων που αφορούν τους ίδιους ή τρίτους με τους οποίους έχουν συμφέρον). (Burling & Hyle, 1997)

Σύμφωνα με τον Quarantelli (2000) η αυξανόμενη ζήτηση για εκπαιδευόμενους και έμπειρους διαχειριστές, στελέχη και επαγγελματίες έκτακτης ανάγκης, οφείλεται στο μέλλον της διαχείρισης έκτακτης ανάγκης που χαρακτηρίζεται από μεταβαλλόμενες και με γρήγορους ρυθμούς τεχνολογίες πληροφοριών και ένα αυξανόμενο σώμα επιστημονικών και τεχνικών πληροφοριών.

## 5. Τυποποίηση των διαδικασιών της Πολιτικής Προστασίας

Ο καθορισμός ελέγχου της ποιότητας της οργάνωσης και της αποτελεσματικότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και διαδικασιών ενός συστήματος Πολιτικής Προστασίας, αποτελεί μια επίπονη και μη αξιόπιστη διαδικασία, αφού δεν υπάρχουν αντικειμενικά αναγνωρισμένες μέθοδοι μέτρησης (πχ δείκτες) που να καταδεικνύουν αν και πότε έχει επιτελέσει τους σκοπούς του. Έτσι με στόχο την βελτίωση της αποτελεσματικότητας και τη μείωση της υποκειμενικότητας στις ατομικές συμπεριφορές ολόένα και περισσότερες χώρες υιοθετούν **τυποποιημένες** μεθόδους και μεθοδολογίες στην εφαρμογή των συστημάτων Πολιτικής Προστασίας.<sup>30</sup>

Το πρότυπο (standard) είναι ένα έγγραφο που ορίζει ένα γενικό οδηγό, με συγκεκριμένες ελάχιστες προδιαγραφές, προσδιορίζοντας ορισμένα στοιχεία και χαρακτηριστικά των προϊόντων και υπηρεσιών που παρέχονται, προκειμένου να εξασφαλισθεί η ποιότητα και η συνέπεια των σκοπών που εξυπηρετούνται κάθε φορά. (Alexander, 2008b)

Η διαμόρφωση του προτύπου προϋποθέτει την ικανοποίηση ορισμένων αρχών και η εφαρμογή του επιβάλλει μια τυπική διαδικασία, συχνά με αυστηρότητα.<sup>31</sup> (Zawada, 2008; Alexander, 2003)

Οι επικριτές των προτύπων υποστηρίζουν ότι η εφαρμογή τυποποιημένων διαδικασιών για την αντιμετώπιση μιας έκτακτης κατάστασης είναι περιττή, γραφειοκρατική και περιοριστική και στην ουσία παρεμποδίζουν την πρωτοβουλία και την προσαρμογή στις απρόβλεπτες καταστάσεις που δημιουργούνται. Η προσπάθεια εναρμόνισης των κανονισμών που περιέχουν, είναι υπερβολικά περίπλοκη και προκύπτουν πολλά προβλήματα στην ομοιόμορφη εφαρμογή τους. Επιπλέον, θεωρούν ότι οι κανόνες που συχνά θέτουν είναι αυθαίρετοι ή δεν μπορεί να είναι κατάλληλοι για κάθε περίπτωση. Οι γνώμες διαφέρουν

---

30. Δηλαδή η αποτελεσματικότητα του τρόπου που εκτελούνται οι εργασίες (actual performance) εκφράζεται σε σύγκριση με έναν **πρότυπο τρόπο εκτέλεσης** (standard performance)». (Θεοφανίδης, 1992)

31. Ο καθηγητής Alexander (2005, 2008b) θέτει ως βασικές αρχές (κριτήρια) με τις οποίες πρέπει να συντάσσεται ένα πρότυπο όπως:

- την ευρεία αποδοχή και συναίνεση σχετικά με την χρησιμότητα και την καταλληλότητά του,
- προσδιορισμό των προϋποθέσεων εφαρμογής του,
- όρια και περιορισμοί, καθορισμό των χρηστών στους οποίους απευθύνεται,
- η διαβούλευση να αποτελεί ουσιαστικό μέρος της διαδικασίας σύνταξής του,
- επιδίωξη για ομογενοποίηση της ορολογίας, μεθόδων και διαδικασιών,
- αποφυγή πολύπλοκων εξηγήσεων και γραφειοκρατικής γλώσσα που παρεμποδίζει την απρόσκοπτη εφαρμογή του,
- ύψος όχι διδακτικό (δηλαδή να μην επιδιώκει την εκπαίδευση),
- ελεύθερη και χωρίς οικονομικό κόστος διακίνησή του κτλ.

σημαντικά ακόμη και ως προς τις βασικές αρχές που πρέπει να τηρούν τα πρότυπα. (Alexander, 2003, 2005, 2008b)

Από την άλλη, χωρίς την εφαρμογή τυποποιημένων διαδικασιών είναι δύσκολο να επιτευχθεί η διασύνδεση, η ομογενοποίηση ή ο έλεγχος της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών για την αποτελεσματικότητα των στόχων που εξυπηρετούν. (Alexander, 2003, 2005; Quarantelli, 2000)

Στον τομέα της Διαχείρισης των Φυσικών Καταστροφών - και παρά τις μέχρι τώρα προσπάθειες - δεν έχει συνταχθεί ένα ενιαίο γενικό πρότυπο (Διεθνές ή Ευρωπαϊκό) Πολιτικής Προστασίας. Το γεγονός αυτό αποδίδεται στη δυσκολία εφαρμογής του, η οποία οφείλεται στην ποικιλομορφία των Εθνικών συστημάτων διακυβέρνησης μεταξύ των διαφόρων χωρών (πολίτευμα, οικονομικοί ή άλλοι πόροι, διοικητική οργάνωση, τεχνολογική ανάπτυξη και τεχνογνωσία, διαφορετικότητα των σχέσεων μεταξύ ιδιωτικού τομέα, δημόσιας διοίκησης και κοινωνίας των πολιτών κτλ). Ακόμη και οι έννοιες και οι ερμηνείες των καταστάσεων μεταξύ των κρατών είναι σχετικές.<sup>32</sup> Είναι σαφές ότι είναι δύσκολο και ίσως αντιπαραγωγικό να τεθεί ως στόχος ένα συνολικό πρότυπο Πολιτικής Προστασίας για τη διαχείριση των φυσικών καταστροφών (χωρίς ωστόσο αυτό να σημαίνεται ότι εμποδίζονται οι διεθνείς συνεργασίες).

Επειδή όμως σε κάθε περίπτωση ορισμένες κατευθύνσεις πρέπει να δίνονται, (Weichselgartner, 2001) πρότυπα συντάσσονται για συγκεκριμένους τομείς και διαδικασίες (πχ στην αξιολόγηση της διακινδύνευσης των φυσικών κινδύνων,<sup>33</sup> οργανωτικά θέματα, σχεδιασμός πολιτικής προστασίας, θέματα τηλεπικοινωνιών κτλ) και πολύ συχνά, εναλλακτικά των προτύπων ή συμπληρωματικά με αυτά, προτείνονται: **Βιβλιογραφία, Τυποποιημένα Έντυπα, Εγχειρίδια Βέλτιστων Πρακτικών,<sup>34</sup> Κατευθυντήριες Οδηγίες ή Συστάσεις,<sup>35</sup> Σημεία Αναφοράς<sup>36</sup>** (αν και η διαχωριστική γραμμή ανάμεσα σ'

---

32. Για παράδειγμα σε ότι αφορά τη χρήση της τεχνολογίας στην αντιμετώπιση των καταστροφών, σε παγκόσμια κλίμακα πολύ υψηλό ποσοστό του ανθρωπίνου πληθυσμού δεν έχει χρησιμοποιήσει ποτέ τηλέφωνο και ακόμη πολύ μεγαλύτερο ποσοστό δεν έχει κάνει ποτέ χρήση του διαδικτύου. (Alexander, 2000)

33. Στο 2<sup>ο</sup> κεφάλαιο αναφερθήκαμε ήδη σε πρότυπες διαδικασίες, τεχνικές και προδιαγραφές που χρησιμοποιούνται στον τομέα της αξιολόγησης της διακινδύνευσης των φυσικών κινδύνων.

34. Στα **Εγχειρίδια Βέλτιστων Πρακτικών** (Manuals of best practice), (πχ FEMA 2008, WHO 1999) προβάλλονται υποδειγματικοί τρόποι για τη Διαχείριση της Διακινδύνευσης Καταστροφής κυρίως αξιοποιώντας την αξία της εμπειρίας και τα «διδάγματα» από προηγούμενες καταστροφές. Τα Εγχειρίδια Βέλτιστων Πρακτικών δεν απαιτούν πλήρη συμμόρφωση με ένα σύνολο κανόνων, αλλά έχουν να κάνουν με ποιες ενέργειες ήταν αποτελεσματικές στο παρελθόν και ποιες όχι, καθώς και ποιες ενέργειες έπρεπε να είχαν γίνει προκειμένου να είχε αποφευχθεί μια καταστροφή.

35. Οι **Κατευθυντήριες Οδηγίες** (Guidelines), χρησιμοποιούνται ιδιαίτερα στον τομέα της επιχειρησιακής οργάνωσης της Πολιτικής Προστασίας. Είναι ένα εργαλείο που επιτρέπει στους δημόσιους ή ιδιωτικούς



*ένα πρότυπο ή ένα εγχειρίδιο ή μια οδηγία δεν είναι πάντα απόλυτα σαφής (Alexander, 2003)).*

Οι τυποποιημένες διαδικασίες για τους σκοπούς της Πολιτικής Προστασίας χρησιμοποιούνται από αρκετά κράτη (πχ *AS/NZS 4360, EMA, NFPA 1600, NIMS, το BS 25999, JICQ2001, FEMA-154,155,178,278,310,356*)<sup>37</sup> καθώς και από ανεξάρτητους φορείς ή μη κυβερνητικές οργανώσεις (πχ *Sphere Project*,<sup>38</sup> το *CAN/CSA-Q850-97*,<sup>39</sup> UN/OCHA 1994<sup>40</sup>).

---

οργανισμούς να εξετάσουν την καταλληλότητα και την αναγκαιότητα των μέτρων που λαμβάνονται με βάση ορισμένα στοιχεία, ώστε να προετοιμαστούν να αντιμετωπίσουν έναν ακούσιο, σκόπιμο ή φυσικό αίτιο που μπορεί να προκαλέσει ένα περιστατικό (διαταραχή, έκτακτη ανάγκη, κρίση ή καταστροφή). Περιέχουν προτάσεις για τη βελτίωση της οργάνωσης σε σχέση με τη διαχείριση της καταστροφής (αναγνωρίζοντας ότι υπάρχουν πολλοί τρόποι για το σκοπό αυτό) και για να διασφαλιστεί η αδιάλειπτη και απρόσκοπτη λειτουργία του οργανισμού. (Salter, 1998) Οι Κατευθυντήριες Οδηγίες έχουν κατηγορηθεί ότι τείνουν να δίνουν ένα σύνολο αόριστων συμβουλών αφού δεν απαιτούν συμμόρφωση σε αυτές με τα αυστηρά κριτήρια των προτύπων. Ωστόσο, οι κατευθυντήριες οδηγίες που συντάσσονται με επαρκή ακρίβεια μπορούν να προσεγγίσουν την τυπική δομή ενός προτύπου. (Alexander, 2003)

36. Τα **Σημεία Αναφοράς** (Benchmarks) αποτελούν κατ' ουσία κριτήρια απόδοσης, θέτοντας τα ελάχιστα όρια για το αποδεκτό των επιδόσεων που πρέπει να επιτευχθεί προκειμένου η διαδικασία για τη διαχείριση της καταστροφής να είναι επαρκώς αποτελεσματική. Οι μετρήσεις σύγκρισης γίνονται συνήθως με δείκτες. Είναι δύσκολο να εφαρμοστούν πάντα σε όλους τους τομείς. Για παράδειγμα η αποτελεσματικότητα της οργάνωσης του μηχανισμού της Πολιτικής Προστασίας και των υπηρεσιών που προσφέρει δεν μπορεί να μετρηθεί με ποσοτικούς όρους (πχ η ψυχολογική υποστήριξη πληγέντων). Η αποτελεσματικότητά τους θα μπορούσε να θεωρηθεί ως δεδομένη μόνο όταν ενσωματώνονται σε ένα υπάρχον πρότυπο και όχι όταν χρησιμοποιούνται αυτοτελώς. (Alexander, 2008b)

37. Βλέπε επόμενη παράγραφο σχετικά με τη χρήση αυτών των προτύπων.

38. Το 1998 από μια ομάδα ανθρωπιστικών και μη Κυβερνητικών Οργανώσεων υπό την αιγίδα του Ερυθρού Σταυρού δημοσιεύτηκε το πρώτο πρότυπο το οποίο περιέχει τις ελάχιστες προδιαγραφές (*όπως αξιολογήθηκαν με βάση την συνολική εμπειρία των εν λόγω Οργανώσεων*) για θέματα που έχουν σχέση με την αρωγή πληγέντων πληθυσμών μετά από μια καταστροφή όπως: την ανθρωπιστική εργασία, την ασφάλεια των τροφίμων, την υγιεινή, τη διατροφή, τη στέγαση κτλ (Sphere Project, 2009) Το πρότυπο αυτό ισχύει μόνο για τις ανθρωπιστικές επιχειρήσεις βοήθειας και δεν τυγχάνει εφαρμογής σε προβλήματα προστασίας των πολιτών εν γένει. Έχει δεχθεί οξύτατες επικρίσεις ως υπερβολικά τεχνικό, γιατί αν και σταθερά καλό στη θεωρία, ορισμένα από τα άρθρα του προτύπου δεν είναι εύκολο να εφαρμοσθούν και εν τέλει δεν ικανοποιεί τις βασικές αρχές ενός «προτύπου», αλλά ωστόσο παραμένει πολύτιμο ως «εγχειρίδιο βέλτιστων πρακτικών». (Darcy, 2005; O'Donnell et al., 2002) Σε συνέχεια αυτού μια κοινοπραξία γερμανικών μη Κυβερνητικών Οργανώσεων ανέπτυξε και δημοσίευσε μια σειρά προτύπων για την ασφάλεια του προσωπικού κατά τη διάρκεια της ανθρωπιστικής βοήθειας (VENRO 2003) (*αν και κατ' ουσία αποτελούν συστάσεις και όχι πρότυπο παρά τον τίτλο τους*).

39. Πρόκειται για ένα έγγραφο της Καναδικής Εταιρίας Προτύπων (Canadian Standards Association/CSA) με τίτλο «Οδηγίες Διαχείρισης Διακινδύνευσης για τους υπεύθυνους χάραξης αποφάσεων», στο οποίο δίνεται μεγάλη προσοχή στην ενσωμάτωση της αντίληψης του κινδύνου και στο σύστημα των επικοινωνιών, θεωρώντας ότι η επικοινωνία μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών, είναι ένα κρίσιμο στοιχείο της διαχείρισης της

Κάποια από τα χρησιμοποιούμενα πρότυπα αν και αρχικά αναπτύχθηκαν για άλλους τομείς (πχ βιομηχανικούς ή οργανωτικούς κινδύνους), δοκιμάστηκαν και έτυχαν ανάλογης εφαρμογής και στον τομέα της διαχείρισης των φυσικών καταστροφών. Στο πλαίσιο αυτό διερωτάται κανείς αν και άλλα διεθνή πρότυπα όπως το ISO 9000 (Πρότυπο για τη Διαχείριση της Ποιότητας) ή το ISO 14000 (Πρότυπο Περιβαλλοντικού Ελέγχου και Διαχείρισης) θα μπορούσαν επίσης να αξιοποιηθούν και προς αυτήν την κατεύθυνση.

---

διακινδύνευσης και οι αποφάσεις που λαμβάνονται θα πρέπει να είναι ισοσκελισμένες όχι μόνο με τις τεχνικές πτυχές του κινδύνου αλλά και με τους ευρύτερους κοινωνικούς, πολιτικούς και ηθικούς προβληματισμούς. (Βλέπε σχετικά στην Ιστοσελίδα της CSA)

40. Το Γραφείο των Ηνωμένων Εθνών για το Συντονισμό των Ανθρωπιστικών Υποθέσεων (United Nation's Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs / UN-OCHA) δημοσίευσε το 1994 (όπως αναθεωρήθηκαν το 2006) τις «Κατευθυντήριες Γραμμές του Όσλο», σχετικά με τη χρησιμοποίηση των στρατιωτικών πόρων στην αντιμετώπιση των καταστροφών. (UN-OCHA, 1994)

## 6. Τα Συστήματα Πολιτικής Προστασίας Διεθνώς

Σε παγκόσμια βάση οι ρυθμίσεις της Πολιτικής Προστασίας είναι πολύ ετερογενείς, (Quarantelli, 2000) Στην παρούσα παράγραφο θα γίνεται μια συνοπτική αναφορά σε θεσμοθετημένες ρυθμίσεις χαρακτηριστικών περιπτώσεων κρατών σε σχέση με την οργάνωση και διοίκηση των συστημάτων Πολιτικής Προστασίας, ως εξής:<sup>41</sup>

Οι Ηνωμένες Πολιτείες είναι χαρακτηριστική περίπτωση χώρας που έχει συνδέσει την Πολιτική Προστασία άρρηκτα με τη διοικητική της οργάνωση. Μαστίζεται από μια ποικιλία φυσικών καταστροφών, είναι ιδιαίτερα εκβιομηχανισμένη και αστικοποιημένη με ισχυρή επιστημονική βάση και παράδοση στην έρευνα.<sup>42</sup> Οι τυποποιημένες διαδικασίες που εφαρμόζουν στην οργάνωση και διοίκηση του συστήματος διαχείρισης έκτακτης ανάγκης έχουν αποτελέσει υπόδειγμα για όλο τον κόσμο. Η Κύπρος υπάγεται στις χώρες όπου ακόμη δεν έχει γίνει ο διαχωρισμός μεταξύ της Πολιτικής Άμυνας και της Πολιτικής Προστασίας οι οποίες είναι ευθύνη μόνο μιας οργάνωσης.<sup>43</sup> Η Αυστραλία είναι ένα Ομοσπονδιακό κράτος με την έκτη μεγαλύτερη έκταση (γεωγραφικά) στον κόσμο και η μόνη χώρα που καταλαμβάνει μια ολόκληρη Ήπειρο. Η οργάνωση της Πολιτικής Προστασίας ακολουθεί το αποκεντρωμένο σύστημα της δημόσιας διοίκησης και η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση έχει λίγες αρμοδιότητες και εξουσίες σε σχέση με τον προγραμματισμό και τη απόκριση των καταστροφών. Έχει αναπτύξει μια μεθοδολογία για την αξιολόγηση της διακινδύνευσης η οποία αποτελεί πρότυπο και για άλλες χώρες. Το Ηνωμένο Βασίλειο μέχρι τα μέσα της τελευταία δεκαετίας δεν είχε σχεδόν κανένα προγραμματισμό των καταστροφών σε Εθνικό επίπεδο. Επίσης γίνεται αναφορά στο σύστημα Πολιτικής Προστασίας της Ιταλίας το οποίο χαρακτηρίζεται ως ένα υγιές σύστημα και έχει αποτελέσει παράδειγμα προς μίμηση και από άλλες χώρες και ο μηχανισμός Πολιτικής Προστασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

41. Η μελέτη του παρόντος κεφαλαίου αφορά τις δημοκρατικές αναπτυσσόμενες χώρες στις οποίες έχει διαμορφωθεί μια κάποια κουλτούρα έκτακτης ανάγκης. Οι περιπτώσεις αρκετών αναπτυσσόμενων χωρών (πχ χώρες της Αφρικής) όπου στην καλύτερη περίπτωση υπάρχει μόνο μια ονομαστική οργάνωση σε εθνικό επίπεδο, λίγες τοπικές μονάδες έκτακτης ανάγκης και κανένας Εθνικός προγραμματισμός οποιουδήποτε είδους δεν παρουσιάζουν ενδιαφέρον για τους σκοπούς της παρούσης εργασίας. Στις κοινωνίες αυτές όταν συμβαίνουν καταστροφές η απόκριση της Πολιτικής Προστασίας πραγματοποιείται από διεθνείς οργανισμούς ανακούφισης όπως τα Ηνωμένα Έθνη (και συχνά οπλισμένων δυνάμεων), θρησκευτικούς κτλ.

42. Τα κοινωνικά πρότυπα της επιστήμης της καταστροφής έχουν εξελιχθεί με συντριπτική πλειοψηφία στις Ηνωμένες Πολιτείες (τουλάχιστον το 80% της έρευνας σχετικά με τις καταστροφές). (Drabek, 1986:509)

43. Η έλλειψη πολιτικής βούλησης, σταθερότητας, οικονομικών πόρων κτλ, είναι μερικοί από τους παράγοντες στους οποίους θεωρείται ότι οφείλεται η μικρή ή καθόλου πρόοδος που έχουν σημειώσει κάποιες χώρες (Τσεχία, Κύπρος, Σιγκαπούρη κτλ) στην αποστρατικοποίηση των δυνάμεων έκτακτης ανάγκης για την αντιμετώπιση των φυσικών και άλλων καταστροφών. (McEntire, 1997) (Βλέπε σχετικά και κεφάλαιο 3 σχετικά με τις διαφοροποιήσεις μεταξύ των εθνικών δομών διαχείρισης καταστάσεων έκτακτης ανάγκης.)

## 6.1 Ευρωπαϊκή Ένωση

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει την αρμοδιότητα ν' αναλαμβάνει δράσεις που υποστηρίζουν ή συμπληρώνουν τη δράση των κρατών μελών και στον τομέα της Πολιτικής Προστασίας. Το είδος των καταστροφών που αντιμετωπίζουν οι Ευρωπαϊκές χώρες εξαρτάται σε κάποιο βαθμό από την γεωγραφική τους διαμόρφωση και το κλίμα. Ως εκ τούτου τα επιμέρους κράτη μέλη έχουν συγκεντρώσει σε ότι αφορά την αντιμετώπιση των καταστροφών πείρα σε διαφορετικούς τομείς και γι αυτό τον λόγο η κοινοτική συνεργασία στον τομέα της πολιτικής προστασίας καθίσταται ιδιαίτερα σημαντική. Τα θεμέλια αυτής της συνεργασίας τέθηκαν σε Υπουργική Συνεδρίαση που πραγματοποιήθηκε στη Ρώμη το 1985, όπου η πολιτική προστασία εντάχθηκε κυρίως στις πολιτικές περιβάλλοντος (υπηρεσιακή μονάδα πολιτικής προστασίας στη Δ/ση Περιβάλλοντος) με κύριο στόχο να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη.<sup>44</sup>

---

44. Αναλυτικότερα όπως ορίζεται στο [άρθρο 196](#) της Ενοποιημένης Απόδοσης της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης:

*«1. Η Ένωση ενθαρρύνει τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών προκειμένου να ενισχύεται η αποτελεσματικότητα των συστημάτων πρόληψης των φυσικών ή ανθρωπογενών καταστροφών και προστασίας από αυτές. Η δράση της Ένωσης έχει ως στόχο:*

*α) να υποστηρίζει και να συμπληρώνει τη δράση των κρατών μελών σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο όσον αφορά την πρόληψη των κινδύνων, την προετοιμασία των φορέων πολιτικής προστασίας στα κράτη μέλη και την επέμβαση σε περιπτώσεις φυσικών ή ανθρωπογενών καταστροφών εντός της Ένωσης,*

*β) να προωθεί την ταχεία και αποτελεσματική επιχειρησιακή συνεργασία στο εσωτερικό της Ένωσης μεταξύ των εθνικών υπηρεσιών πολιτικής προστασίας,*

*γ) να ευνοεί τη συνοχή των δράσεων που αναλαμβάνονται σε διεθνές επίπεδο στον τομέα της πολιτικής προστασίας.*

*2. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, θεσπίζουν τα μέτρα που είναι αναγκαία για να επιτευχθούν οι στόχοι της παραγράφου 1, αποκλειομένης οιασδήποτε εναρμόνισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών.»*

Η Ευρωπαϊκή Ένωση με το [άρθρο 222](#) έχει περιλάβει επίσης και τη ρήτρα αλληλεγγύης, σύμφωνα με την οποία:

*«1. Η Ένωση και τα κράτη μέλη της ενεργούν από κοινού, με πνεύμα αλληλεγγύης, εάν ένα κράτος μέλος δεχθεί τρομοκρατική επίθεση ή πληγεί από φυσική ή ανθρωπογενή καταστροφή. Η Ένωση κινητοποιεί όλα τα μέσα που έχει στη διάθεσή της, συμπεριλαμβανομένων των στρατιωτικών μέσων που θέτουν στη διάθεσή της τα κράτη μέλη, για:....., β) την παροχή συνδρομής σε κράτος μέλος στο έδαφός του, μετά από αίτηση των πολιτικών του αρχών, σε περίπτωση φυσικής ή ανθρωπογενούς καταστροφής.*

*2. Σε περίπτωση που κράτος μέλος δεχθεί τρομοκρατική επίθεση ή πληγεί από φυσική ή ανθρωπογενή καταστροφή, τα υπόλοιπα κράτη μέλη του παρέχουν βοήθεια κατόπιν αιτήματος των πολιτικών του αρχών.*

*Προς τον σκοπό αυτό, τα κράτη μέλη συντονίζονται στο πλαίσιο του Συμβουλίου...»* (Εφ. Ε.Ε. C83, 30/3/2010)

Το άρθρο 11 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης δηλώνει ότι: *«Οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να εντάσσονται στον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και δράσεων της Ένωσης, ιδίως προκειμένου να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη* (Εφ. Ε.Ε. C83, 30/3/2010)

Μέχρι το 1999 είχαν εγκριθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή μια σειρά ψηφισμάτων, τα οποία οδήγησαν στη δημιουργία διαφόρων λειτουργικών οργάνων (πχ τη θέσπιση του **Μόνιμου Δικτύου Εθνικών Ανταποκριτών** (*Permanent Network of National correspondents on Civil Protection/PNNC*)<sup>45</sup> και στην υποστήριξη και ενθάρρυνση των προσπαθειών των κρατών-μελών για τη βελτίωση των δράσεων της Πολιτικής Προστασίας σε Εθνικό, Τοπικό και Περιφερειακό Επίπεδο.<sup>46</sup>

Ο καταστροφικός σεισμός της Τουρκίας το 1999 και οι καταστροφικές καταιγίδες στη Γαλλία την ίδια χρονιά έδωσαν την αφορμή για τη θέσπιση του κοινοτικού προγράμματος δράσης στον τομέα της Πολιτικής Προστασίας με περίοδο ισχύος από 1/1/2000 έως 31/12/2006. Σκοπός του προγράμματος ήταν η στήριξη και συμπλήρωση των προσπαθειών που καταβάλλουν τα κράτη μέλη σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο για την προστασία των προσώπων, των περιουσιών και, με τον τρόπο αυτό, του περιβάλλοντος, σε περίπτωση φυσικής ή τεχνολογικής καταστροφής, καθώς επίσης και η διευκόλυνση της συνεργασίας, η ανταλλαγή πείρας και η αμοιβαία συνδρομή μεταξύ κρατών μελών στο συγκεκριμένο τομέα.<sup>47</sup>

---

45. Το PNNC θεσπίστηκε με ψήφισμα στις 25/6/1987 για τη διευκόλυνση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών. (Εφ.Ε.Ε. C176, 4/7/1987, σ.1) Απαρτίζεται από υψηλόβαθμους εκπροσώπους όλων των υπηρεσιών των εθνικών διοικήσεων που ασχολούνται με θέματα πολιτικής προστασίας. Συνεδριάζει συνήθως τρεις φορές το χρόνο στις Βρυξέλλες με συμβουλευτικό και διαχειριστικό ρόλο (Management Committee). Λειτουργεί επίσης και ως φόρουμ ανταλλαγής πληροφοριών και εξετάζει διάφορες πρωτοβουλίες στον τομέα της πολιτικής προστασίας. Η Ελλάδα εκπροσωπείται στο Μόνιμο Δίκτυο Εθνικών Ανταποκριτών από το 1991. Από το 1996 η αρμοδιότητα μεταφέρθηκε στη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας.

46. Εγκρίθηκαν επίσης τα ακόλουθα ψηφίσματα:

- Στις 13/2/1989 σχετικά με τις νέες εξελίξεις της κοινοτικής συνεργασίας στον τομέα της πολιτικής προστασίας. (Εφ.Ε.Ε. C44, 23/2/1989, σ.3)
- Στις 16/12/1983 σχετικά με την εθελοντική εργασία (Εφ. Ε.Ε. C10, 16/1/1984, σ.288)
- Στις 25/6/1987 σχετικά την καθιέρωση κοινοτικής συνεργασίας για την προστασία των πολιτών (Εφ. Ε.Ε. C176, 4/7/1987, σ.1)
- Στις 23/11/1990 σχετικά με την κοινοτική συνεργασία στον τομέα της πολιτικής (Εφ.Ε.Ε. C315, 14/12/1990, σ.1)
- Στις 23/11/1990 σχετικά με τη βελτίωση της αμοιβαίας συνδρομής μεταξύ κρατών μελών σε περίπτωση φυσικών ή ανθρωπογενών καταστροφών. (Εφ.Ε.Ε. C315, 14/12/1990,σ.3)
- Στις 8/7/1991 σχετικά με τη βελτίωση της αμοιβαίας συνδρομής μεταξύ κρατών μελών σε περίπτωση φυσικών καταστροφών ή καταστροφών τεχνολογικών αιτίων. (Εφ.Ε.Ε. C198, 27/7/1991, σ.1)

47. Βλέπε σχετικά την αριθ. **1999/847/ΕΚ** (9-12-1999) απόφαση Συμβουλίου Ευρωπαϊκής Ένωσης «θέσπιση κοινοτικού προγράμματος δράσης στον τομέα της πολιτικής προστασίας» (Εφ. Ε.Ε. L327, 21/12/1999, σ.53) όπως τροποποιήθηκε με την αριθ. **2005/12/ΕΚ** (20-12-2004) απόφαση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Εφ. Ε.Ε. L6, 8/1/2005, σ.7).

Το 2001 για την ενίσχυση της συνεργασίας των κρατών – μελών σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης που απαιτούν άμεση αντίδραση θεσπίστηκε **ο Κοινοτικός Μηχανισμός Πολιτικής Προστασίας**.<sup>48</sup>

Ο κοινοτικός μηχανισμός υποστηρίζει πρωτοβουλίες και δράσεις που καλύπτουν όλες τις φάσεις του κύκλου διαχείρισης των καταστροφών (πρόληψη-ετοιμότητα-αποκατάσταση) οι κυριότερες εκ των οποίων είναι:

- Μονάδες Πολιτικής Προστασίας (Civil protection modules) και ομάδες Τεχνικής Υποστήριξης (Technical assistance support teams) οι οποίες είναι αυτόνομες ομάδες με προκαθορισμένες ελάχιστες προδιαγραφές στο προσωπικό και τα μέσα για ταχεία παρέμβαση σε τομείς όπως: σύσταση και λειτουργία γραφείων, υπηρεσιών τηλεπικοινωνιών, περίθαλψης και μεταφορών κτλ.<sup>49</sup>
- Κοινό Σύστημα Επικοινωνιών και Πληροφοριών Έκτακτης Ανάγκης (Common Emergency Communication and Information Center/CECIS) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το οποίο είναι μια πολύγλωσση διαδικτυακή εφαρμογή (που θεσπίστηκε με την 2004/277/ΕΚ απόφαση) με στόχο να συνδέσει ηλεκτρονικά:

---

48. Βλέπε σχετικά:

- Αριθ. **2001/792/ΕΚ** (23-10-2001), απόφαση Συμβουλίου Ευρωπαϊκής Ένωσης «περί κοινοτικού μηχανισμού για τη διευκόλυνση της ενισχυμένης συνεργασίας στις επεμβάσεις βοήθειας της Πολιτικής Προστασίας» (Εφ. Ε.Ε. L297, 15/11/2001, σ.7)

- Αριθ. **2007/779/ΕΚ** (8-11-2007) απόφαση Συμβουλίου Ευρωπαϊκής Ένωσης «περί δημιουργίας κοινοτικού μηχανισμού πολιτικής προστασίας (αναδιτύπωση)» (Εφ. Ε.Ε. L314, 1/12/2007, σ.9)

όπως τροποποιήθηκαν για τη θέσπιση κανόνων εφαρμογής με τις εξής αποφάσεις:

- ο Αριθ. **2004/277/ΕΚ** (29-12-2003) απόφαση Επιτροπής Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Εφ. Ε.Ε. L87, 25/3/2004, σ.20)
- ο Αριθ. **2008/73/ΕΚ** (20-12-2007), απόφαση της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Εφ. Ε.Ε. L20, 24/1/2008, σ.23)
- ο Αριθ. **2010/481/ΕΕ** (29-7-2010) απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Εφ. Ε.Ε. L236, 7/9/2010, σ.5)

Σύμφωνα με τις εισαγωγικές διατάξεις της αριθ. 2004/277/ΕΚ απόφασης στον κοινοτικό μηχανισμό Πολιτικής Προστασίας συμμετέχουν οι χώρες-μέλη της Κοινότητας καθώς και οι χώρες του Ευρωπαϊκού Οικονομικού χώρου/ΕΟΧ (Νορβηγία, Ισλανδία, Λιχτενστάιν και Κροατία), όπως αυτό προβλέπεται στην αριθ. 132/2002 απόφαση της κοινής επιτροπής ΕΟΧ, σχετικά με τη συνεργασία σε ειδικούς τομείς (ΕΕ L336, 12/12/2002, σ.36).

49. Βλέπε άρθρο 3 παρ 5 της αρ. 2007/779/ΕΚ απόφασης σύμφωνα με την οποία ως Μονάδα Πολιτικής Προστασίας ορίζεται: «αυτάρκης και αυτόνομη οργάνωση ικανοτήτων των κρατών-μελών ή κινητή επιχειρησιακή ομάδα των κρατών μελών σύμφωνα με προκαθορισμένα καθήκοντα και ανάγκες, που αποτελείται από συνδυασμό ανθρώπινων και υλικών πόρων και προσδιορίζεται βάσει της ικανότητας επέμβασης ή του καθήκοντος (των καθηκόντων) που δύναται να αναλάβει» και την 2008/73/ΕΚ απόφαση στην οποία αναφέρονται λεπτομερώς τα χαρακτηριστικά και οι απαιτήσεις των Μονάδων Πολιτικής Προστασίας και των Ομάδων Τεχνικής Υποστήριξης.

- α) Το Κέντρο Παρακολούθησης και Πληροφοριών/ΚΠΠ (*Monitoring and Information Centre/MIC*) το οποίο ενεργοποιείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για να συντονίζει τις δραστηριότητες Μονάδας Πολιτικής Προστασίας που βρίσκεται στη Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος.
- β) Τις εθνικές αρχές που είναι αρμόδιες για την προστασία των πολιτών μέσω συγκεκριμένων εθνικών σημείων επικοινωνίας (πχ τα επιχειρησιακά κέντρα των χωρών μελών).<sup>50</sup>
- Ενιαίο Ευρωπαϊκό τηλεφωνικό αριθμό έκτακτης ανάγκης «112» (*European Emergency Number Association/EENA*) ο οποίος δημιουργήθηκε το 1991, για να τον καλούν οι ευρωπαίοι πολίτες που βρίσκονται σε κίνδυνο προκειμένου να έρθουν σε επαφή με τις υπηρεσίες αντιμετώπισης εκτάκτων αναγκών σε όλα τα κράτη μέλη.<sup>51</sup>
  - Εκπαιδευτικό Πρόγραμμα (*Training Programme*) για την κατάρτιση και τη δικτύωση των στελεχών της Πολιτικής Προστασίας. Περιλαμβάνει εκπαιδευτικά προγράμματα, ασκήσεις προσομοίωσης και προγράμματα ανταλλαγής εμπειρογνομώνων.<sup>52</sup> (European Commission, 2009)
  - Υποστήριξη διαφόρων άλλων δράσεων σε Πρόληψη – Ετοιμότητα – Απόκριση, όπως: Ιατρική της καταστροφής, ενημέρωση του κοινού, διεθνείς διασκέψεις, έκδοση,

50. Στη χώρα μας το CECIS λειτουργεί στο ΚΕΠΠ/ΓΓΠΠ και η διασύνδεση της ΓΓΠΠ γίνεται μέσω του ΣΥΖΕΥΞΙΣ (βλέπε: <http://www.syzefxis.gov.gr/node/136>)

51. Βλέπε αιθ. 91/396/ΕΟΚ (29/7/1991) απόφαση Συμβουλίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων «για τη δημιουργία ενός ενιαίου ευρωπαϊκού αριθμού κλήσης έκτακτης ανάγκης» (Εφ. Ε.Ε. L 217, 6/8/1991, σ.31) και την Οδηγία 98/10/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου «για την εφαρμογή της παροχής ανοικτού δικτύου (ONP) στη φωνητική τηλεφωνία και για την καθολική υπηρεσία για τις τηλεπικοινωνίες σε ανταγωνιστικό περιβάλλον (Εφ. Ε.Ε. L101, 1/4/1998, σ.4)

52. Το Ευρωπαϊκό πρόγραμμα περιλαμβάνει τους εξής κύκλους μαθημάτων:

- Εισαγωγικό (Community Mechanism Induction Course/CMI)
- Επιχειρησιακής Διαχείρισης (Operational Management Course/OPM) και τελειότερης εκμάθησης Operational Management Refresher Course/OPMR)
- Συντονισμού Υψηλού Επιπέδου (High Level Coordination Course/HLC) και τελειότερης εκμάθησης (High Level Coordination Refresher Course/HLCR)
- Αξιολόγησης Αποστολής (Assessment Mission Course/AMC)
- Διαχείρισης Προσωπικού (Staff Management Course/SMC)
- Στρατηγική Επικοινωνίας και Ασφάλειας (Media and Security Strategy Course/MSC)
- Διεθνής Συντονισμός (International Coordination Course/ICC)
- Διεθνής Διαχείριση (Information Management Course/IMC)
- Ειδίκευσης τεχνικών (Technical Experts Course/TEC)
- Βασικών γνώσεων (Modules Basic Course/MBC)

κατευθυντήριων οδηγιών, προτύπων, αποστολή εμπειρογνομόνων, εκπαίδευση κτλ.<sup>53</sup>

Οι οικονομικοί πόροι των πρωτοβουλιών που αναλαμβάνονται για την ενίσχυση της Πολιτικής Προστασίας προέρχονται κυρίως από:

- Ταμείο Αλληλεγγύης της Ευρωπαϊκής Ένωσης/ΤΑΕΕ (*European Union Solidarity Fund/EUSF*) που ιδρύθηκε το 2002, στο πλαίσιο του οποίου είναι δυνατή η ταχεία παροχή χρηματοοικονομικής αρωγής σε περίπτωση μείζονος καταστροφής με σοβαρές επιπτώσεις για τις συνθήκες διαβίωσης, το φυσικό περιβάλλον ή την οικονομία μιας ή περισσότερων περιοχών κράτους μέλους ή υποψήφιας προς προσχώρηση χώρας.<sup>54</sup>
- Το Χρηματοδοτικό Μέσο Πολιτικής Προστασίας το οποίο θεσπίστηκε το 2007 για την χρηματική ενίσχυση και συμπλήρωση των δράσεων της Πολιτικής Προστασίας που

---

53. Για παράδειγμα:

- Η Ευρωπαϊκή Ένωση χρηματοδότησε το 2004 το πρόγραμμα “**SIPROCI**” που ασχολήθηκε με τη Διαπεριφερειακή Αντιμετώπιση των Φυσικών και Ανθρωπογενών Καταστροφών σε επίπεδο τοπικής και περιφερειακής Δημόσιας Διοίκησης. Το 2007, παρήχθησαν 7 έγγραφα που είναι διαθέσιμα σε οκτώ Ευρωπαϊκές γλώσσες, μεταξύ των οποίων και η Ελληνική. Ένα από τα έγγραφα αυτά είναι ένα πρότυπο για το σχεδιασμό έκτακτης ανάγκης σε τοπικό επίπεδο. Η εστίαση έγινε στην προσπάθεια καθορισμού κάποιων κοινών μεθοδολογιών, μοντέλων και διαδικασιών τα οποία μπορούν ν’ αποτελέσουν τη βάση για την κατάρτιση των σχεδίων έκτακτης ανάγκης, βασισμένες στο Ιταλικό πρότυπο. Στην εργασία αυτή τονίζεται η ισχυρή σχέση μεταξύ του σχεδιασμού της έκτακτης ανάγκης και του χωροτακτικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, η οποία πρέπει να υπάρχει, αλλά συχνά παραβλέπεται στην πράξη. Η επικέντρωση των κατευθυντήριων στόχων του προτύπου είναι αυστηρά σε τεχνικό επίπεδο το οποίο επηρεάζεται λιγότερο από τις νομοθετικές και οργανωτικές απόψεις των χωρών, αλλά επιπλέον βασίζεται και στις βασικές δράσεις που είναι συμβατές με όλα τα συστήματα Πολιτικής Προστασίας. Γενικά, το πρότυπο που συντάχθηκε στο πρόγραμμα “SIPROCI” είναι απλό και πρακτικό, αλλά το επίπεδο που προσεγγίζει είναι επιφανειακό και στοιχειώδη.
- Στην ιστοσελίδα της Πολιτικής Προστασίας (<http://europa.eu.int/comm/dg11/civil/>) υπάρχει η ιστοσελίδα «**Vade-mecum** of Civil Protection in the European Union» στην οποία επισκοπούνται τα μέτρα που έχουν λάβει τα κράτη μέλη στην αντιμετώπιση των καταστροφών (περιγραφές περιστατικών που αντιμετωπίστηκαν, σκιαγράφηση προγραμμάτων για την αντιμετώπιση μελλοντικών εκτάκτων αναγκών κτλ).
- «Για την αξιολόγηση και τη διαχείριση των κινδύνων πλημμύρας» εκδόθηκε η αριθ. 2007/60/EK (23-10-2007) οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (Εφ. Ε.Ε. L288, 6/11/2007, σ.27), κτλ.

54. Το ταμείο Αλληλεγγύης συστήθηκε με τον αριθ. **2012/2002/EK** (11-11-2002) Κανονισμό Συμβουλίου Ευρωπαϊκής Ένωσης «για την ίδρυση του Ταμείου Αλληλεγγύης της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (Εφ. Ε.Ε. L311, 14/11/2002, σ.3) Κατά τη διάρκεια των εννέα χρόνων λειτουργίας του έχει χρησιμοποιηθεί σε 45 περιπτώσεις φυσικών καταστροφών και έχει χορηγήσει βοήθεια άνω των 2,4 δις. σε 23 Ευρωπαϊκές χώρες χρηματοδοτώντας σχεδόν όλες τις ασφαλισμένες δαπάνες (πχ δεν αποζημιώνει προσωπικές απώλειες ή μακροπρόθεσμα μέτρα αποκατάστασης και οικονομικής ανασυγκρότησης ή πρόληψης οι οποίες μπορούν να χρηματοδοτηθούν από άλλα μέσα όπως τα διαρθρωτικά ταμεία) (Βλέπε σχετικά στην ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής)



λαμβάνουν τα κράτη - μέλη με ευρύτερο πεδίο παρέμβασης και βελτιωμένη λειτουργία.<sup>55</sup>

Επίσης, η Ευρωπαϊκή Ένωση συμμετέχει ενεργά παρέχοντας υποστήριξη στον **Παγκόσμιο Μηχανισμό Επαγρύπνησης και Συντονισμού** (Global Disaster Alert and Coordination System), ο οποίος συστήθηκε υπό την αιγίδα των Ηνωμένων Εθνών. Ο μηχανισμός αυτός παρέχει σε (σχεδόν) πραγματικό χρόνο ειδοποιήσεις σχετικά με τις φυσικές καταστροφές σ' όλο τον κόσμο και εργαλεία για τη διευκόλυνση του συντονισμού και της απόκρισης.<sup>56</sup>



Εικόνα 5: Κοινοτικός Μηχανισμός Πολιτικής Προστασίας: Διαγραμματική απεικόνιση Κινητοποίησης Πόρων

55. Βλέπε σχετικά την αριθ **2007/162/ΕΚ** (5-3-2007) απόφαση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης «για τη θέσπιση χρηματοδοτικού μέσου πολιτικής προστασίας», (Εφ. Ε.Ε. L71, 10/3/2007,σ.9.), όπως τροποποιήθηκε για τη θέσπιση κανόνων εφαρμογής με την αριθ. **2007/606/ΕΚ**, (8-8-2007) απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Εφ. (Ε.Ε. L241, 14/9/2007, σ.17)

56. Βλέπε σχετική ιστοσελίδα: [www.gdacs.org](http://www.gdacs.org)

## 6.2 ΗΠΑ

Η Πολιτική Προστασία στις Ηνωμένες Πολιτείες αναφέρεται σε μια ποικιλία καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, συμπεριλαμβανομένων των φυσικών καταστροφών, στρατιωτικών ή τρομοκρατικών επιθέσεων, τεχνολογικές καταστροφές, ή οποιοδήποτε άλλο φυσικό ή ανθρωπογενές συμβάν (incident) θα μπορούσε να απειλήσει τη χώρα.

Παρά τις όποιες αδυναμίες που κατά καιρούς έχουν εντοπιστεί από τους αναλυτές, το Αμερικανικό σύστημα διαχείρισης καταστάσεων έκτακτης ανάγκης θεωρείται από τα πιο καλά οργανωμένα και ολοκληρωμένα στον κόσμο, καθιστώντας το ως ένα χρήσιμο εργαλείο για σύγκριση. (Henstra & Sancton, 2002)

Ο Πρόεδρος χαράσσει τις στρατηγικές κατευθύνσεις για την Πολιτική Προστασία της χώρας σε συνεργασία με την Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Διαχείρισης Καταστάσεων Έκτακτης Ανάγκης (Federal Emergency Management Agency/FEMA).

Η FEMA είναι μια αυτόνομη υπηρεσία με 10 περιφερειακά γραφεία, η οποία υπάγεται στο Υπουργείο Εσωτερικής Ασφάλειας (U.S. Department of Homeland Security/DHS) το οποίο έχει την αρμοδιότητα του επιχειρησιακού σχεδιασμού της έκτακτης ανάγκης ετοιμότητας και απόκρισης (Emergency Preparedness and Response/EP & R).<sup>57</sup>

---

57. Η FEMA ιδρύθηκε το 1979 με το [Εκτελεστικό Διάταγμα \(Executive Order\) 12127](#) ως ανεξάρτητος οργανισμός «απορροφώντας», υφιστάμενες υπηρεσίες και οργανισμούς έκτακτης ανάγκης (*Federal Insurance Administration, National Fire Prevention and Control Administration, National Weather Service Community Preparedness Program, Federal Preparedness Agency of the General Services Administration και την Federal Disaster Assistance Administration*)

Σύμφωνα με τον καθηγητή Πολιτικής Επιστήμης στο Πανεπιστήμιο Delaware, Sylves (1995:2) μέχρι την ίδρυση της FEMA, οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης παρουσιαζόταν με πολλές λειτουργικές δυσκολίες στην απόκριση. Καθ' όλη τη δεκαετία του 1980, οι δραστηριότητες της FEMA είχαν κατά κύριο λόγο επίκεντρο στην Πολιτική Άμυνα και ο σχεδιασμός αναφερόταν με μέτρα όπως προετοιμασίες για την εκκένωση του πληθυσμού και τα συστήματα προειδοποίησης που θα χρειαζούν σε περίπτωση πυρηνικής επίθεσης. Μέσα στη δεκαετία του 1990, ο ρόλος της FEMA επεκτάθηκε για να συμπεριλάβει μια ευρύτερη εστίαση της διαχείρισης καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, με έμφαση τη μείωση των κινδύνων και τον μετριασμό των καταστροφών. (Sylves 1995:4)

Το 2002 με το νόμο το [USA Homeland Security Act \(Public Law 107-296\)](#) η FEMA ενσωματώθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικής Ασφάλειας για τον καλύτερο συντονισμό μεταξύ των διαφόρων εμπλεκόμενων υπηρεσιών. (Βλέπε σχετικά στην Ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικής Ασφάλειας)

Κατά μία άποψη, με την αλλαγή αυτή θεωρήθηκε ότι η FEMA υποβαθμίστηκε, χάνοντας την ανεξαρτησία της λειτουργίας της και ταυτόχρονα την αποτελεσματικότητά της, δίνοντας αυξημένη βαρύτητα στη μείωση της τρομοκρατίας έναντι άλλων καταστροφών. Γεγονός που διαπιστώθηκε ιδιαίτερα μετά τον τρυφώνα “Κατρίνα” τον Αύγουστο του 2005. (Quarantelli, 2006, Alexander, 2010; Grunwald & Glasserhttp, 2005, McEntire, 2009)

Μια μεγάλη ποικιλία κρατικών, εθελοντικών και ιδιωτικών οργανώσεων συμμετέχουν στο σύστημα σ' όλα τα στάδια της καταστροφής.

Η πρωταρχική ευθύνη για την διαχείριση των καταστροφών ανήκει στις τοπικές αρχές (δήμοι), οι οποίες υποστηρίζονται από τις περιφερειακές αρχές (πολιτείες) και άλλους οργανισμούς έκτακτης ανάγκης (αστυνομία, πυροσβεστική, ιατρικές μονάδες κτλ) ανάλογα με τη φύση και το μέγεθος της καταστροφής.

Κατά τη διάρκεια της απόκρισης σε περίπτωση που οι επιπτώσεις της καταστροφής «υπερβαίνουν» τις δυνατότητες των τοπικών και πολιτειακών αρχών ο Κυβερνήτης έχει την δύναμη να ζητήσει οικονομική υποστήριξη μέσω των ομοσπονδιακών κονδυλίων της FEMA, η οποία αξιολογεί το αίτημα και εισηγείται ανάλογα στο Λευκό Οίκο.

Η FEMA συνεργάζεται και υποστηρίζει τους τοπικούς και πολιτειακούς οργανισμούς έκτακτης ανάγκης και με άλλους τρόπους όπως: έκδοση κατευθυντήριων οδηγιών, σεμινάρια κατάρτισης, διεξαγωγή ασκήσεων ετοιμότητας, παροχή επιχορηγήσεων για την αγορά εξοπλισμού κτλ.

Η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση, όλες οι Πολιτείες, καθώς και οι περισσότερες τοπικές αρχές, έχουν νόμους ή διατάγματα που ρυθμίζουν, τη διαχείριση των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης. Ορισμένοι νόμοι έχουν σχεδιαστεί για να ανταποκρίνονται σε συγκεκριμένο τύπο κινδύνου (σεισμοί, πλημμύρες κτλ), ενώ είναι και αρκετές οι περιπτώσεις, που οι κρατικές υπηρεσίες χρησιμοποιούν συνήθεις νομικές διατάξεις για τη διαχείριση των φυσικών καταστροφών.

Για τους σκοπούς της Πολιτικής Προστασίας των ΗΠΑ, η FEMA έχει προβεί και στην έκδοση μιας ποικιλίας κατευθυντήριων οδηγιών και συστάσεων που αναφέρονται σε πολλούς τομείς και διαδικασίες (πχ FEMA-154,155,178,278,310,356<sup>58</sup>) καθώς και στην εφαρμογή μιας σειράς προτύπων που έχουν αναπτυχθεί.

Το πλέον διαδεδομένο πρότυπο είναι το Εθνικό Πλαίσιο Απόκρισης (National Response Framework/**NRF**) το οποίο εκδόθηκε από τη FEMA το 2008, και αποτελεί μέρος της Εθνικής Στρατηγικής Εθνικής Ασφάλειας των ΗΠΑ (National Strategy for Homeland Security). Το NRF παρουσιάζει τις κατευθυντήριες γραμμές με στόχο την ενιαία και πιο αποτελεσματική απόκριση των εμπλεκόμενων δυνάμεων Πολιτικής Προστασίας. Προβλέπει την οργανωτική δομή και τους μηχανισμούς σε εθνικό επίπεδο για την πολιτική διαχείριση των περιστατικών, αντικαθιστώντας το υφιστάμενο Εθνικό Σχέδιο Απόκρισης (National Response Plan/NRM).

---

58. Αναφέρονται σε μεθόδους και οδηγίες που αναπτύχθηκαν από τη FEMA για τον προσεισμικό έλεγχο, τη σεισμική αποτίμηση και αποκατάσταση των κτιρίων. Αποτελέσαν τη βάση και για μεθόδους που ακολουθούνται και από άλλες χώρες (πχ Νέα Ζηλανδία, Ελλάδα κτλ).

Στον Πίνακα 1 απεικονίζονται σε μια συνοπτική αναπαράσταση οι 14 Λειτουργίες Υποστήριξης Έκτακτης Ανάγκης (Emergency Support Functions) του NRF σε Ομοσπονδιακό επίπεδο και στην Εικόνα 7 ένα εποπτικό διάγραμμα ροής του NRF.

Βασίζεται και συμβαδίζει με το Εθνικό Σύστημα Διαχείρισης Συμβάντων (National Incident Management System/**NIMS**) και στο Σύστημα Ελέγχου Συμβάντων (Incident Command System/**ICS**) που αναφέρεται στο στάδιο της απόκρισης, τα οποία βρίσκουν εφαρμογή σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. (Homeland Security, 2008)

Ο ρόλος των στρατιωτικών δυνάμεων παρουσιάζεται ιδιαίτερα ενισχυμένος στο σύστημα Πολιτικής Προστασίας των ΗΠΑ. Το Κογκρέσο έχει περάσει αρκετούς νόμους που αφορούν τη συμβολή του στρατού στην υποστήριξη των πολιτειακών και τοπικών αρχών. (CEP Handbook, 2006:217) Σύμφωνα με τον Wright (1997) ο ρόλος του στρατού είναι σαφώς καθορισμένος και από το νόμο περιορισμένης εμπέλειας και διάρκειας.<sup>59</sup> Συμβάλλει με πόρους ιδιαίτερα στο στάδιο της απόκρισης και δε μπορεί ν' αντικαταστήσει τις πολιτικές αρχές.

Ιδιαίτερης σημασίας είναι και ο ρόλος των επαγγελματικών ενώσεων των Διαχειριστών Έκτακτης Ανάγκης, οι οποίες έχουν εξελιχθεί σε ισχυρές δυνάμεις πίεσης προς την Κυβέρνηση για τη βελτίωση και αναβάθμιση των πολιτικών που λαμβάνονται προς την κατεύθυνση της διαχείρισης της έκτακτης ανάγκης.<sup>60</sup> (Henstra & Sancton, 2002)

Στην Αμερική υπάρχουν πάνω από 180 σχολές που προσφέρουν προγράμματα που σχετίζονται με την διαχείριση των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης (αλλά μόνο ένα σε διδακτορικό επίπεδο). (Jaffin, 2008) Επαγγελματικές πιστοποιήσεις όπως Certified Emergency Manager/CEM) and Certified Business Continuity Professional/CBCP) λαμβάνονται όλο και πιο συχνά, αφού η ανάγκη για υψηλά επαγγελματικά πρότυπα έχει ευρέως αναγνωριστεί στις ΗΠΑ. Η FEMA μέσω του Ινστιτούτου Διαχείρισης Καταστάσεων έκτακτης ανάγκης

---

59. Βλέπε σχετικά: Directive 3025.1 "Military Assistance to Civil Authorities"

60. Για παράδειγμα:

Η [National Emergency Management Association/NEMA](#), είναι μια επαγγελματική ένωση διαχειριστών έκτακτης ανάγκης. Διεξάγει έρευνες σχετικά με τις πρακτικές διαχείρισης και τα μέτρα που λαμβάνονται σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, αξιολογεί τις υπάρχουσες πολιτικές, συμβουλεύει κυβερνητικούς αξιωματούχους σχετικά με τις νέες προτάσεις και παρέχει ένα φόρουμ για την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών (Βλέπε περισσότερα στην ιστοσελίδα της NEMA).

Η [International Association of Emergency Managers/IAEM](#), είναι ένας διεθνής μη κερδοσκοπικός οργανισμός αφιερωμένος στην προώθηση των «Αρχών Διαχείρισης των Καταστάσεων Έκτακτης Ανάγκης». Στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του, παρακολουθεί τις προτεινόμενες νομοθετικές ρυθμίσεις έκτακτης ανάγκης σε όλα τα επίπεδα προκειμένου να παράσχει σχετικές συμβουλές και προτάσεις (πχ για τις ΗΠΑ έχει επέμβει με σχόλια τον νόμο Stafford, τον αντίκτυπο που μπορούν να επιφέρουν οι μειώσεις του προϋπολογισμού για την Εθνική Μετεωρολογική Υπηρεσία). (Βλέπε περισσότερα στην ιστοσελίδα της IAEM)

(Emergency Management Institute) επίσης υλοποιεί προγράμματα για την εκπαίδευση των διαχειριστών έκτακτης ανάγκης.<sup>61</sup> (Βλέπε ιστοσελίδα της FEMA)

#### ΠΑΡΑΘΕΜΑ 2: Βασικοί Νόμοι για τη διαχείριση των φυσικών καταστροφών στις ΗΠΑ

Αναφέρονται ενδεικτικά οι πιο σημαντικοί Ομοσπονδιακοί και ειδικοί νόμοι των ΗΠΑ που σχετίζονται με την διαχείριση έκτακτης ανάγκης με αναφορά στον κώδικα των Ηνωμένων Πολιτειών (United States Code /U.S.C), δηλαδή τίτλο και εισαγωγικό τμήμα:

- *USA National Security Act of 1947, 50 U.S.C. 401, 404*: Με το νόμο αυτό δημιουργήθηκε το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας, ένα ειδικό τμήμα Πολεμικής Αεροπορίας, η Κεντρική Υπηρεσία Πληροφοριών και το Εθνικό Συμβούλιο Ασφάλειας. Παρέχει ευρείες εξουσίες στον πρόεδρο σε θέματα όπως: απειλή της εθνικής ασφάλειας, την ετοιμότητα των λειτουργιών έκτακτης ανάγκης, συντονισμό στρατιωτικών δυνάμεων και την πολιτική κινητοποίηση.
- *USA Defence Production Act of 1950, 42 U.S.C. 2061*: Επιτρέπει κινητοποίηση των πόρων για τους σκοπούς της Πολιτικής Άμυνας και των Καταστάσεων Έκτακτης Ανάγκης. Εξουσιοδοτεί τον πρόεδρο με εκτεταμένες εξουσίες όπως: *να επιβάλλει στις επιχειρήσεις την υπογραφή συμβάσεων ή την εκτέλεση εντολών που κρίνει ως απαραίτητες, να συστήνει ιδιαίτερους μηχανισμούς Πολιτικής Άμυνας (πχ έκδοση κανονισμών και σύσταση οργανισμών, διάθεση υλικών πόρων και κινητοποίηση υπηρεσιών, έλεγχος της Πολιτικής Οικονομίας ώστε υλικοί πόροι να είναι άμεσα διαθέσιμοι, επίταξη ακινήτων, εντολή για αυξημένη βιομηχανική παραγωγή για την προμήθεια βασικών πόρων, έλεγχος τιμολογιακής πολιτικής και ατομικών εισοδημάτων κτλ).*
- *USA Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act (ή συνοπτικά Stafford Act) of 1988 42, U.S.C. 5121-5260*: Δοκιμάστηκε για πρώτη φορά μετά τον τυφώνα Andrew, που μέχρι εκείνη τη στιγμή ήταν η πιο δαπανηρή καταστροφή που συνέβη στις ΗΠΑ, τροποποιώντας τον προγενέστερο νόμο USA Disaster Relief Act του 1974 (Public Law 93-288). Με το νόμο αυτό επιχειρείται η βελτίωση της λειτουργίας του συντονισμού στη διαχείριση των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης διευκρινίζοντας τις αρμοδιότητες της Ομοσπονδιακής Κυβέρνησης όπως: παροχή υποστήριξης για την ανάπτυξη του τοπικού και περιφερειακού σχεδιασμού, χορήγηση αποζημιώσεων κτλ.

61. Σύμφωνα με μελέτη του Marincioni (2007) σχετικά με τους διαχειριστές έκτακτης ανάγκης στις ΗΠΑ, η πλειοψηφία είναι άνδρες (86%) και πολλοί έχουν επαγγελματική εμπειρία με τις ένοπλες ή αστυνομικές δυνάμεις (45%). Το μεγαλύτερο ποσοστό των διαχειριστών έκτακτης ανάγκης (49%) έχουν ηλικία γύρω στα 50 και ένα σημαντικό ποσοστό (19%) είναι γύρω στα 60. Πολλοί (82%) δεν έχουν λάβει επίσημη ακαδημαϊκή εκπαίδευση στη διαχείριση καταστροφών, αν και κατά πλειοψηφία έχουν παρακολουθήσει έναν πλούτο βραχυπρόθεσμων ειδικών μαθημάτων στη διαχείριση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης. Η κατάσταση μεταξύ των διαχειριστών έκτακτης ανάγκης κάτω από την ηλικία των 40 ετών είναι σαφώς διαφορετική. Περίπου 35% από αυτούς έχουν ακαδημαϊκή εκπαίδευση ή κατέχουν πτυχία στις μελέτες καταστροφών και το ποσοστό συμμετοχής των γυναικών είναι υψηλό.

- [USA Communications Act of 1934, 47 U.S.C. 151](#), (όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με τον νεότερο [Telecommunication Act of 1996](#)): Ρυθμίζει την έκδοση προσωρινών αδειών ραδιοεπικοινωνιών μετά από μια έκτακτη ανάγκη ή καταστροφή.
- [USA Cooperative Forestry Assistance Act of 1978, 16 U.S.C. 2106](#): Παρέχεται εξουσιοδότηση στον υπουργό Γεωργίας, για συντονισμό των ομοσπονδιακών δυνάμεων σε συνεργασία με τη FEMA, για την πρόληψη και τον έλεγχο των δασικών και αγροτικών πυρκαγιών, όταν το μέγεθος αυτών υπερβαίνει τις δυνατότητες και των τοπικών δυνάμεων πυρόσβεσης.
- [USA Earthquake Hazards Reduction Act of 1977, 42 U.S.C. 7701](#): Περιλαμβάνει ρυθμίσεις σχετικές με την έρευνα, το σχεδιασμό και το συντονισμό για τη μείωση του κινδύνου της ζωής και της ιδιοκτησίας από σεισμούς.

Στα πλαίσια αυτού του νόμου αναπτύχθηκε και το "Εθνικό Πρόγραμμα Μείωσης του Σεισμικού Κινδύνου" (National Earthquake Hazards Reduction Program/*NEHRP*), μια συνεργατική προσπάθεια μεταξύ Κεντρικών, Περιφερειακών και Τοπικών Αρχών προκειμένου να κατανοήσουν καλύτερα τη φύση του σεισμικού κινδύνου και να λάβουν προληπτικά μέτρα για τη άμβλυνση των συνεπειών του. (Βλέπε περισσότερα στην ιστοσελίδα του NEHRP)

Το θεσμικό πλαίσιο για το μετριασμό του σεισμικού κινδύνου συμπληρώθηκε επίσης με:

- Το [Εκτελεστικό Διάταγμα 12699 /1990](#), "*Seismic Safety of Federal and Federally Assisted or Regulated New Building Construction*" με το οποίο επιβάλλεται η εφαρμογή των μέτρων περί σεισμικής ασφάλειας σε όλες τις νέες κατασκευές και τα Ομοσπονδιακά κτίρια ή τα Ομοσπονδιακά χρηματοδοτούμενα κτίρια.
- Το [Εκτελεστικό Διάταγμα 12941/1994](#) "*Seismic Safety of Existing Federally Owned or Leased Buildings*" το οποίο απαιτεί σεισμικής προστασίας που πρέπει να ενσωματωθούν όλα τα υπάρχοντα Ομοσπονδιακά Κυβερνητικά κτίρια.
- [USA National Flood Insurance Act of 1968 and USA Flood Disaster Protection Act of 1973, 42 U.S.C. 4001](#): Οι νόμοι αυτοί αναφέρονται σε ένα Ομοσπονδιακό πρόγραμμα ασφάλισης των κτιρίων από πλημμύρες, όταν αυτά βρίσκονται σε περιοχές υψηλής επικινδυνότητας. Επίσης προβλέπουν μέτρα διαχείρισης των πλημμυρικών περιοχών τα οποία πρέπει να λαμβάνονται από τις τοπικές κοινότητες που συμμετέχουν στο πρόγραμμα για την πρόληψη ή τη μείωση των ζημιών από τις πλημμύρες.
- [USA Disaster Mitigation Act of 2000, \(Public Law 103-390\)](#): Με το νόμο αυτό εξουσιοδοτείται η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση να «παράσχει τεχνική και οικονομική βοήθεια» προς όλες τις περιφερειακές και τοπικές αρχές για την υποστήριξη των μέτρων πρόληψης και ετοιμότητας και για το σκοπό αυτό συστήνεται ένα ειδικό ταμείο το "*National Pre-disaster Mitigation Fund*".

<b>α/α</b>	<b>Λειτουργίες Υπηρεσιών Έκτακτης Ανάγκης</b>	<b>Συντονιστής</b>
# 1	<b>Μεταφορές</b> (υποστήριξη της ασφάλειας και αποκατάσταση των μεταφορικών υποδομών, διαχείριση και έλεγχος του εναέριου χώρου, περιορισμοί μετακίνησης, ζημιές και αξιολόγηση των επιπτώσεων κτλ)	Υπουργείο Μεταφορών
# 2	<b>Επικοινωνίες</b> (συντονισμός με τους παρόχους των τηλεπικοινωνιών δικτύων, προστασία, διατήρηση, αποκατάσταση / επισκευή και προσωρινή εξασφάλιση της υποδομής των επικοινωνιών και των πληροφοριακών συστημάτων κτλ)	Υπουργείο Εσωτερικής Ασφάλειας Εθνικό σύστημα επικοινωνιών
# 3	<b>Δημοσίων Έργων και Έργων Μηχανικού</b> (προστασία και αποκατάσταση των υποδομών και επισκευή των βλαβών, κρίσιμες υποδομές κτλ)	Υπουργείο Άμυνας Σώμα Μηχανικών Στρατού
# 4	<b>Πυρόσβεση</b> (δραστηριότητες πυρόσβεσης και υποστήριξη των επιχειρήσεων σε πόρους κτλ)	Υπουργείο Γεωργίας
# 5	<b>Διαχείριση Έκτακτης Ανάγκης</b> (συντονισμός των προσπάθειών για τη διαχείριση των περιστατικών, έκδοση οδηγιών σχετικά με τις εργασίες της αποστολής, υλικοί και ανθρωπικοί πόροι, σχέδιο δράσης συμβάντος, χρηματοοικονομική διαχείριση κτλ)	Υπουργείο Εσωτερικής Ασφάλειας/FEMA
# 6	<b>Αρωγή Πληθυσμού</b> (κοινωνική μέριμνα, παροχή πρώτων αναγκών, προσωρινή στέγαση κτλ)	Υπουργείο Εσωτερικής Ασφάλειας/FEMA
# 7	<b>Υποστήριξη Πόρων</b> (εξοπλισμός, προμήθειες, εγκαταστάσεις, συμβάσεις παροχής υπηρεσιών κτλ)	Υπηρεσία Διαχείρισης Γενικών Υπηρεσιών <sup>62</sup>
# 8	<b>Δημόσια Υγεία</b> (ιατρική των καταστροφών, υπηρεσίες ψυχικής υγείας, υπηρεσίες διαλογής θυμάτων-νεκροτομεία κτλ)	Υπουργείο Υγείας
# 9	<b>Έρευνα και Διάσωση πληγέντων</b>	Υπουργείο Εσωτερικής Ασφάλειας/FEMA
# 10	<b>Επικίνδυνα υλικά</b> (διαρροή πετρελαίου ή άλλων και επικίνδυνων υλικών - χημικών βιολογικών ραδιολογικών κα -, περιβαλλοντική ασφάλεια και προστασία κτλ)	Υπηρεσία Προστασίας του Περιβάλλοντος <sup>63</sup>
# 11	<b>Γεωργία και Φυσικοί Πόροι</b> (βοήθεια, διατροφή ζώων, αποπαρασιτώσεις, ασφάλεια τροφίμων, προστασία και αποκατάσταση ιστορικής κληρονομιάς σε φυσικούς και πολιτιστικούς πόρους κτλ )	Υπουργείο Γεωργίας
# 12	<b>Ενέργεια</b> (αξιολόγηση των υποδομών ενέργειας, επισκευή και αποκατάσταση κτλ)	Υπουργείο Ενέργειας
# 13	<b>Δημόσια Τάξη και Ασφάλεια</b> (υποστήριξη στην οδική κυκλοφορία, έλεγχο του πλήθους, ασφάλεια πόρων κτλ)	Υπουργείο Δικαιοσύνης
# 14	<b>Μακροπρόθεσμη ανάκαμψη της πληγείσας περιοχής</b> (κοινωνική και οικονομική αξιολόγηση των επιπτώσεων στον κοινωνικό ιστό, βοήθεια αποκατάστασης στις περιφερειακές και τοπικές αρχές και ιδιωτικό τομέα, εφαρμογή ολοκληρωμένων προγραμμάτων κτλ)	Υπουργείο Εσωτερικής Ασφάλειας/FEMA
# 15	<b>Εξωτερικές υποθέσεις</b> (επείγουσα ενημέρωση κοινού και καθοδήγηση στις δράσεις του, διαχείριση ΜΜΕ, Κογκρέσο και διεθνείς υποθέσεις κτλ)	Υπουργείο Εσωτερικής Ασφάλειας

**Πίνακας 1:** Οι 14 Λειτουργίες Υποστήριξης Έκτακτης Ανάγκης του NRF (Homeland Security, 2008)

62. Η Υπηρεσία Διαχείρισης Γενικών Υπηρεσιών (General Services Administration) είναι μια κυβερνητική με αρμοδιότητες στην υποστήριξη των ομοσπονδιακών υπηρεσιών

63. Η Υπηρεσία Προστασίας του Περιβάλλοντος (Environmental Protection Agency) είναι μια ανεξάρτητη ομοσπονδιακή υπηρεσία με αρμοδιότητες στο συντονισμό των προγραμμάτων που αποσκοπούν στη μείωση της ρύπανσης και την προστασία του περιβάλλοντος.

### 6.2.1 Το Εθνικό Σύστημα Διαχείρισης Συμβάντων<sup>64</sup>

Το Εθνικό Σύστημα Διαχείρισης Συμβάντων (National Incident Management System/**NIMS**) είναι ένα τυποποιημένο και ευέλικτο σύστημα για τις επιχειρησιακές διαδικασίες που λαμβάνουν χώρα στη διαχείριση των περιστατικών. Παρέχει μια συστηματική δυναμική προσέγγιση για την καθοδήγηση των κρατικών αλλά και ιδιωτικών οργανισμών στην αποτελεσματική αντιμετώπιση ενός καταστροφικού συμβάντος. Ισχύει για κάθε περιστατικό ανεξάρτητα από την αιτία το μέγεθος την τοποθεσία ή την πολυπλοκότητα του και παρέχει ένα οργανωμένο σύνολο επεκτάσιμων και τυποποιημένων λειτουργικών δομών (σε ορολογία, επιχειρησιακή εικόνα, δια-λειτουργικότητα των επικοινωνιών, τυποποιημένες διαδικασίες διαχείρισης πόρων κτλ) ώστε οι εμπλεκόμενοι φορείς να μπορούν να συνεργαστούν μ' ένα προβλέψιμο και συντονισμένο τρόπο.

Συγκροτείται από ένα ευρύ φάσμα ειδικοτήτων: γεωλόγους, γεωτεχνικούς, δομοστατικούς μηχανικούς, αρχιτέκτονες, πολεοδόμους, οικονομολόγους, ειδικούς στη διαχείριση κρίσεων, αντιπροσώπους της εξεταζόμενης περιφέρειας, ακόμη και κοινωνιολόγους για μακροπρόθεσμο σχεδιασμό.

Εισηχθη από τη FEMA το 2003 και χρησιμοποιείται από τις τοπικές και ομοσπονδιακές υπηρεσίες των Ηνωμένων Πολιτειών (όπως αυτό καθορίζεται από την προεδρική οδηγία ασφαλείας της χώρας, Homeland Security Presidential Directive/HSPD-5).

Βασίζεται σε υφιστάμενα πρότυπα τα οποία αναπτύχθηκαν από τον Εθνικό Οργανισμό Πυροπροστασίας (National Fire Protection Association/NFPA), την Αμερικανική Υπηρεσία Εξέτασης – Δοκιμασίας των Υλικών (American Society for Testing and Materials/ASTM) κτλ, και έγιναν αποδεκτά για εφαρμογή από τη FEMA.<sup>65</sup> (FEMA, 2007; Stenner et al., 2006)

---

64. Βλέπε: Homeland Security, 2008; καθώς επίσης και τις ιστοσελίδες της FEMA: <http://www.fema.gov/emergency/nrf/> και <http://training.fema.gov> και μιας σειράς εγγράφων (\*.pdf) που έχουν παραχθεί και αναρτηθεί σε αυτές (ICS I -100 Course Materials "Introduction to ICS"; ICS Organization; ICS Position Titles; National Incident Management System: Five-Year NIMS Training Plan, 2008; NIMS Guide, 2008; National Incident Management System: Supporting Technology Evaluation Program Guide, 2009; Fact Sheet: Nims Recommended Standards, 2007)

65. Το πρότυπο **NFPA 1600** (Standard on Disaster/Emergency Management and Business Continuity Programs) θεσπίζει ένα κοινό σύνολο κριτηρίων για τη διαχείριση των καταστροφών και καταστάσεων έκτακτης ανάγκης (αξιολόγηση και μεταχείριση της διακινδύνευσης των φυσικών κινδύνων, επιχειρησιακές διαδικασίες) των ΗΠΑ. Δημοσιεύτηκε για πρώτη φορά το 2000 (αναθεωρήθηκε για τρίτη το 2007) και θεωρείται ως ένα από πιο ολοκληρωμένα πρότυπα και βρίσκει εφαρμογή τόσο στο Δημόσιο όσο και στον Ιδιωτικό τομέα. Έχει υιοθετηθεί και από άλλες χώρες εκτός της Αμερικανικής Ηπείρου και συνοδεύεται από πλήθος κατευθυντήριων οδηγιών και σημείων αναφοράς που έχουν συνταχθεί με βάση το πρότυπο αυτό.

Το πρότυπο **NFPA 1561** (Standard on Emergency Services Incident Management System), καθορίζει τις ελάχιστες απαιτήσεις των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης για τη διαχείριση όλων συμβάντων (λειτουργικά συστήματα και επικοινωνίες, περιγραφή των βασικών θέσεων και των ρόλων, προσωπικό, διοίκηση επιχειρήσεων, σχεδιασμό, Logistics κτλ). Το πρότυπο ασχολείται επίσης με τις απαιτήσεις για την επίτευξη του συντονισμού μεταξύ πολλών υπηρεσιών και την κατάρτιση των ατόμων για τη στελέχωση των ειδικευμένων ομάδων που λαμβάνουν μέρος στη διαχείριση ενός συμβάντος.



Η ανάπτυξη του NIMS επικεντρώνεται σε 5 βασικούς τομείς (key areas) ή συστατικά (components):

1. Διοίκηση και Διαχείριση η οποία βασίζεται σε τρεις οργανωτικές δομές:
  - Το Σύστημα Ελέγχου Περιστατικού (Incident Command System/ICS) το οποίο αποτελεί πρότυπο για τη διαχείριση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης από τις κρατικές υπηρεσίες. *(Βλέπε περισσότερα στο Παράθεμα 3)*
  - Τα Πολυπαραγοντικά Συστήματα Ένταξης (Multiagency Coordination Systems/MACS), για την επίτευξη της συντονιστικής λειτουργίας σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης λόγω της αλληλεπίδρασης μιας ποικιλίας υπηρεσιών.
  - Τη Δημόσια Πληροφοριακά Συστήματα (Public Information Systems) για την έγκαιρη και έγκυρη ενημέρωση του κοινού κατά τη διάρκεια της κρίσης.
2. Ετοιμότητα (Preparedness), η οποία περιλαμβάνει μια σειρά από δραστηριότητες που πραγματοποιούνται πριν από το συμβάν σε συνεχή βάση (πχ εκπαιδευτικά προγράμματα και ασκήσεις, έκδοση κατευθυντήριων οδηγιών, πιστοποίηση προσωπικού και εξοπλισμού, αξιολόγηση και αναθεώρηση) για τη βελτίωση της επιχειρησιακής ικανότητας.
3. Διαχείριση Επικοινωνιών και Πληροφοριών (Communications and Information Management), με στόχο να αναπτυχθεί μια κοινή επιχειρησιακή εικόνα για τις επικοινωνίες και τη διαλειτουργικότητα μεταξύ των διαφόρων συστημάτων επικοινωνίας των εμπλεκόμενων φορέων και υπηρεσιών.
4. Διαχείριση Πόρων (Resource Management) - ανθρώπινου δυναμικού και υλικών μέσων - τέτοια ώστε να είναι ευέλικτη και να προσαρμόζεται στις απαιτήσεις κάθε συμβάντος.
5. Συνεχιζόμενη Διαχείριση και Συντήρηση (On going Management and Maintenance), η οποία περιλαμβάνει:
  - Το Εθνικό Κέντρο Ένταξης (National Integration Center/NIC) με πολλαπλή δικαιοδοσία για την ενίσχυση της συνεργασίας, του εποπτικού ελέγχου και τον συντονισμό των επιχειρησιακών δυνάμεων, την ενσωμάτωση στο NIMS υφιστάμενων προγραμμάτων κατάρτισης και ασκήσεις, την εξασφάλιση της ομοσπονδιακής χρηματοδότησης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, την εκπόνηση σχεδίων έκτακτης ανάγκης, την παροχή τεχνικής βοήθειας προς τις αρχές κτλ.
  - Τεχνολογίες Υποστήριξης (Supporting Technologies) στις οποίες περιλαμβάνεται η προώθηση της έρευνας και ανάπτυξης σε συνδυασμό με τη θέσπιση εθνικών προτύπων.

---

Το πρότυπο **NFPA 1221** (Standard for the Installation, Maintenance, and Use of Emergency Services Communications Systems) αναφέρεται τη συντήρηση, και χρήση του συστήματος επικοινωνιών.

Το πρότυπο **ASTM E2413-04** (Standard Guide for Hospital Preparedness and Response) αποτελεί οδηγό για την ετοιμότητα και την αντίδραση στα Νοσηλευτικά Ιδρύματα της χώρας σε μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης.

Το πρότυπο **NFPA 1500** (Fire Department Occupational Safety and Health Program) κατευθύνει τις Πυροσβεστικές Υπηρεσίες στη λήψη μέτρων για την ασφάλεια και καλή φυσική κατάσταση των μελών (πχ ιατρικές εξετάσεις). Εκδόθηκε για πρώτη φορά το 1987 και η τελευταία αναθεώρησή του έγινε το 2007. Αντίστοιχα και το πρότυπο **NFPA 1001** (Standard for Firefighter Professional Qualifications) αφορά επίσης τις υπηρεσίες πυρόσβεσης και συγκεκριμένα τα επαγγελματικά προσόντα των Πυροσβεστών.

### ΠΑΡΑΘΕΜΑ 3: Σύστημα Ελέγχου Περιστατικού

Το **Incident Command System/ICS** είναι ένα ευρέως αποδεκτό πρότυπο για τις διοικητικές διαδικασίες στη διαχείριση των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης από τις κρατικές υπηρεσίες. Αναπτύχθηκε από τη FEMA και εφαρμόζεται και σε άλλες χώρες (πχ Καναδά, τη Νέα Ζηλανδία, Μεγάλη Βρετανία) Επίσης και προτείνεται ως διεθνές πρότυπο από τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών/ΟΗΕ.

Αναπτύχθηκε αρχικά στη δεκαετία του '70 μετά από μια σειρά καταστροφικών πυρκαγιών στην πολιτεία της Καλιφορνίας με στόχο να εξαλείψει τα σοβαρά προβλήματα που δημιουργήθηκαν στην προσπάθεια διαχείρισή τους, από την απόκριση των κρατικών υπηρεσιών (ασαφή ιεραρχία διοίκησης, ελλιπή επικοινωνία και δυσκολίες στην οργάνωση με ενιαία διοικητική δομή μεταξύ των υπηρεσιών, αποτυχία να τεθούν σαφείς στόχοι και σχέδια δράσης, έλλειψη ορισμένων εγκαταστάσεων, δυσκαμψία, ανελαστικότητα και επαναλαμβανόμενα σφάλματα στην απόκριση).

Το ICS βασίζεται σε μια σειρά διαχειριστικών χαρακτηριστικών (management features), τα οποία (συνοπτικά) έχουν ως εξής:

1. Κοινή και σαφή ορολογία (Clear text and common terminology) για την καλύτερη επικοινωνία των εμπλεκόμενων υπηρεσιών. Εξειδικευμένοι υπηρεσιακοί κώδικες, ακρωνύμια ή άλλη επαγγελματική γλώσσα, ώστε να μην δημιουργούνται παρερμηνείες.
2. Αρθρωτή οργάνωση (Modular organization) από επάνω προς τα κάτω για μεγαλύτερη ευελιξία στην απόκριση. Αρχίζοντας από το διοικητή του περιστατικού (incident commander), ο οποίος ενεργοποιεί (ή και απενεργοποιεί) μόνο εκείνες τις λειτουργίες και θέσεις που είναι απαραίτητες, ανάλογα τις ιδιαιτερότητες, την πολυπλοκότητα, το μέγεθος και την εξέλιξη του περιστατικού.
3. Διαχείριση μέσω στόχων (Management by objectives) στην οποία περιλαμβάνονται οι ακόλουθες διαδικασίες: Ανάπτυξη πρωτοκόλλων, σχεδίων και διαδικασιών, καθιέρωση μετρήσιμων στόχων για όλες τις δραστηριότητες, τεκμηρίωση αποτελεσμάτων και μέτρηση των επιδόσεων προκειμένου να γίνουν οι κατάλληλες βελτιώσεις.
4. Εμπιστοσύνη σε ένα Σχέδιο Δράσης του Περιστατικού (Reliance on an Incident Action Plan/IAPs) τα οποία εκπονούνται σε κάθε επιχειρησιακή περίοδο (συνήθως 12-24 ώρες), γραπτά ή προφορικά και στόχο έχων τα παρέχουν στο επιχειρησιακό προσωπικό τις κατάλληλες κατευθύνσεις για τη δράση τους.
5. Εύχρηστο εύρος ελέγχου (Manageable span of control): Αναφέρεται στον αριθμό ατόμων ή πόρων που ένας αρμόδιος μπορεί αποτελεσματικά να διαχειριστεί κατά τη διάρκεια ενός περιστατικού, ανάλογα το μέγεθος και την πολυπλοκότητά του.
6. Χαρακτηρισμός περιοχών και εγκαταστάσεων (Designated locations and facilities), αναφέρεται στην περιοχή του συμβάντος και των εγκαταστάσεων υποστήριξης που συγκροτούνται ανάλογα με τις απαιτήσεις που δημιουργούνται.
7. Διαχείριση πόρων (Resource management) η οποία αναφέρεται στην διατήρηση και ακριβή περιγραφή του προσωπικού και των υλικών μέσων (εξοπλισμός, προμήθειες, αεροσκάφη κτλ) που χρησιμοποιούνται κατά τη διάρκεια της απόκρισης ή είναι δυνητικά διαθέσιμα να

χρησιμοποιηθούν. Η διαχείριση των πόρων περιλαμβάνει διαδικασίες για την ταξινόμηση, την παραγγελία, αποστολή, εντοπισμό και ανάκτηση πόρων, ακόμη και την (κατά περίπτωση) επιστροφή τους.

8. Ολοκληρωμένη επικοινωνία (Integrated communications) αφορά τα σχέδια (προφορικά ή γραπτά) για τη διαθεσιμότητα των συστημάτων επικοινωνίας, τις ραδιοσυχνότητες, τα υφιστάμενα δίκτυα, συμπληρωματικούς ή εναλλακτικούς τρόπους επικοινωνίας (πχ τηλέφωνο, e-mail, συσκευές τηλεϊδιοποίησης κτλ.)

9. Ιεραρχία και ενότητα στον έλεγχο (Chain of command and unity of command) αφορά στην αποσαφήνιση των ιεραρχικών σχέσεων και την εξάλειψη της σύγχυσης που προκαλείται από πολλαπλές αντικρουόμενες εντολές. Η ιεραρχική δομή και η συνοχή διευκρινίζονται οι σχέσεις των ρόλων και αρμοδιοτήτων και εξαλείφεται η σύγχυση που προκαλείται από τυχόν αλληλοσυγκρουόμενες εντολές.

10. Ενοποιημένος έλεγχος (Unified command) επιτρέπει στις υπηρεσίες με διαφορετικές νομικές, γεωγραφικές και λειτουργικές ευθύνες να εργαστούν μαζί αποτελεσματικά, κάτω από μια ενοποιημένη διοίκηση και ενιαίο σχέδιο δράσης περιστατικού. Χρησιμοποιείται σε περιστατικά που περιλαμβάνουν πολλαπλές δικαιοδοσίες ή τη συμμετοχή πολλών υπηρεσιών.

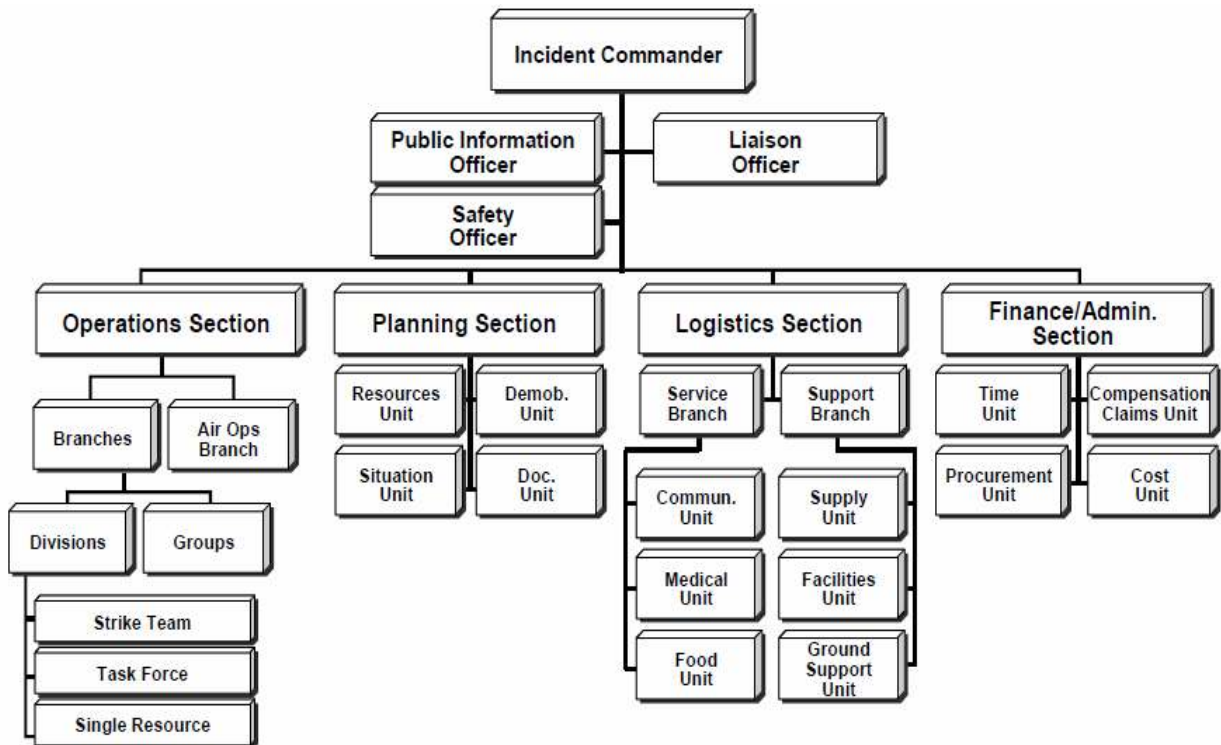
11. Μεταβίβαση του ελέγχου (Transfer of command): Αναφέρεται στη διαδικασία στην οποία η ευθύνη της διοίκησης περνά από το ένα άτομο στο άλλο, (με προφορική ή γραπτή ενημέρωση ή συνδυασμό και των δύο μεθόδων) στις εξής ακόλουθες περιπτώσεις:

- Αντικατάσταση διοίκησης από πιο καταρτισμένο άτομο.
- Μια αλλαγή που απαιτείται από το νομό ή έχει διοικητικό νόημα (πχ αυξημένη πολυπλοκότητα ή μεταφορά της διοίκησης σε μεγαλύτερη ομάδα διοίκησης κτλ).
- Συμπλήρωση ωραρίου εργασίας προσωπικού σε μακράς διάρκειας γεγονότα.

12. Υπευθυνότητα (Accountability) κατά τη διάρκεια ενός περιστατικού σε όλα τα δικαιοδοτικά επίπεδα και εντός των επιμέρους λειτουργικών τομέων με τη συμμόρφωση στις κατευθυντήριες οδηγίες που τους δίνονται και στους τοπικούς και ομοσπονδιακούς νομικούς κανόνες.

13. Κινητοποίηση (Mobilization) του προσωπικού και των υλικών μέσων θα πρέπει να γίνεται μόνο εφόσον ζητηθεί ή όταν αποστέλλονται από αρμόδια αρχή.

14. Διαχείριση Πληροφοριών (Information and intelligence management) προϋποθέτει μια καθιερωμένη διαδικασία για τη συλλογή, την ανταλλαγή των στοιχείων που σχετίζονται με τη διαχείριση ενός συμβάντος.



Εικόνα 6: Διοικητικό Οργανόγραμμα του ICS (Πηγή: <http://training.fema.gov>)

Μια (ενδεικτική) διοικητική διάρθρωση του ICS έχει ως εξής (Εικόνα 6):

Το προσωπικό της διοίκησης (Command Staff) στελεχώνεται από:

- Αξιωματικό Δημόσιας Πληροφόρησης (Public Information Officer), με αρμοδιότητα στη διασύνδεση με το κοινό και τα μέσα ενημέρωσης καθώς και άλλες υπηρεσίες με απαιτήσεις πληροφόρησης σχετικά με το περιστατικό. Επίσης εκτελεί το βασικό ρόλο του ελέγχου των εισερχομένων πληροφοριών (πχ έλεγχο των φημών).
- Αξιωματικό Ασφαλείας (Safety Officer), με αρμοδιότητα σε θέματα σχετικά με τη λειτουργική ασφάλεια, συμπεριλαμβανομένης της υγείας και της ασφάλειας του προσωπικού απόκρισης.
- Αξιωματικό Σύνδεσμος (Liaison Officer), με αρμοδιότητα τη διασύνδεση της διοίκησης του περιστατικού με άλλες δημόσιες υπηρεσίες και οργανώσεις καθώς και με μη κυβερνητικές και εθελοντικές οργανώσεις ή τον ιδιωτικό τομέα.

Σημείωση: Πρόσθετες θέσεις προσωπικού διοίκησης που είναι απαραίτητες και μπορούν να συστηθούν πχ νομικός ή ιατρικός σύμβουλος κτλ

Το ICS είναι διαχωρισμένο σε τέσσερις λειτουργικούς τομείς (sections) ως εξής;

**1. Τομέας Επιχειρήσεων** (Operations Section): Δημιουργείται για την άμεση απόκριση σε ένα συμβάν και αποτελείται από:

- Ομάδες (group), που χρησιμοποιούνται ανάλογα το λειτουργικό τομέα των επιχειρήσεων με υπεύθυνο κάθε ομάδας τον επόπτη.

- Διαιρέσεις (divisions), δημιουργούνται όταν το περιστατικό διαιρείται γεωγραφικά και κάθε μια εκ των οποίων αποτελείται από μικρές ομάδες εργασίας με εξειδικευμένο σκοπό (strike team, task force, single resources).
- Ο κλάδοι (branches), δημιουργούνται όταν ο αριθμός των ομάδων και των χωρικών ομάδων υπερβαίνει το εύρος ελέγχου. Κάθε κλάδος μπορεί να είναι γεωγραφικός ή λειτουργικός.  
*Σημείωση: Όσο μεγαλύτερο το περιστατικό τόσο περισσότεροι οι κλάδοι στις οποίες μπορεί να διαιρεθεί. Στη εικόνα 6 φαίνονται ενδεικτικά οι κλάδοι των α) υπηρεσιών (services) και β) υποστήριξης (support).*

**2. Τομέας Σχεδιασμού (Planning Selection):** Δημιουργείται για να για την εκπόνηση του σχεδιασμού ετοιμότητας ενός συμβάντος. Αποτελείται από τις εξής μονάδες:

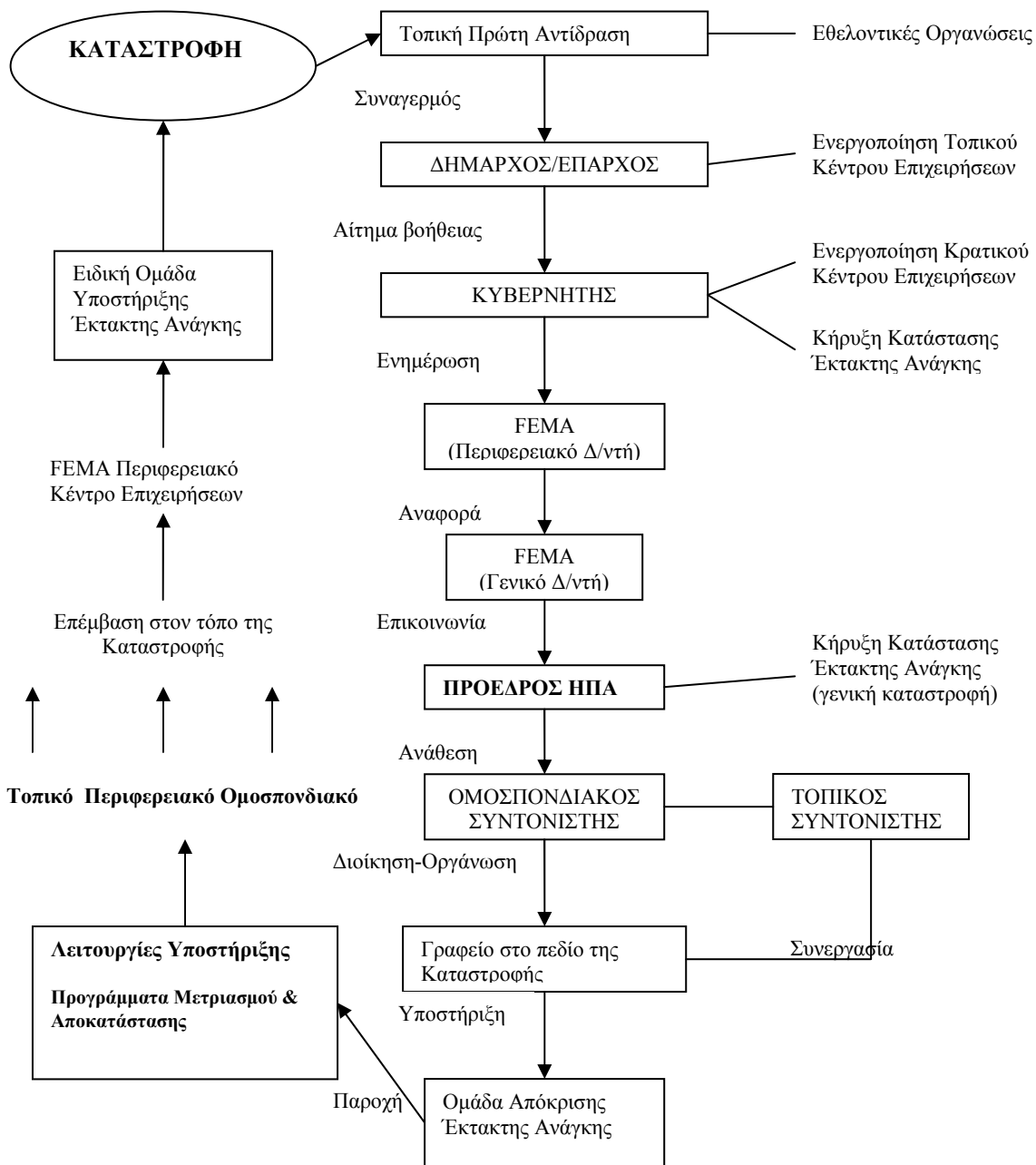
- Μονάδα Πόρων (Resources Unit), η οποία διατηρεί βάσεις δεδομένων σχετική με τη διαθεσιμότητα των πόρων και την κατανομή τους.
- Μονάδα Κατάστασης (Situation Unit), η οποία συλλέγει, επεξεργάζεται, οργανώνει πληροφορίες και αναπτύσσει προβλέψεις σχετικά με μελλοντικά περιστατικά.
- Μονάδα Τεκμηρίωσης (Documentation Unit), η οποία διατηρεί βάσεις δεδομένων για προηγούμενα περιστατικά, για νομικούς, ιστορικούς λόγους και περαιτέρω επεξεργασία.
- Μονάδα Εισόδου και Αποδέσμευσης (Demobilization Unit), η οποία είναι αρμόδια για την ανάπτυξη του σχεδιασμού που αναφέρεται στη δέσμευση/αποδέσμευση των πόρων που εισέρχονται/απομακρύνονται από ένα περιστατικό.

**3. Τομέας Διαχείρισης των Πόρων ή Εφοδιαστική (Logistics Section):** Παρέχει τις υπηρεσίες και τους πόρους για την υποστήριξη των δυνάμεων απόκρισης, όπως: μονάδα για τη διαχείριση των επικοινωνιών (πχ communication unit), μονάδα για την τροφοδοσία (πχ food unit), μονάδα παροχής ιατρικών υπηρεσιών υπηρεσίες (πχ medical unit) μονάδα ανεφοδιασμού (πχ supply unit), μονάδα αρμόδια για τις εγκαταστάσεις και τα μέσα (πχ facilities unit), μονάδα συντήρησης εξοπλισμού (πχ ground support unit).

**4. Τομέας Χρηματοδότησης/Διοίκησης (Finance/Administration Section):** Συγκροτείται όταν υπάρχει συγκεκριμένη ανάγκη για οικονομικές ή διοικητικές υπηρεσίες για να υποστηρίξουν τις δραστηριότητες του περιστατικού. Περιλαμβάνει τις εξής μονάδες:

- Χρονική Μονάδα (Time Unit), η οποία είναι αρμόδια για την καταγραφή του χρόνου εργασίας του προσωπικού και το χρόνο χρήσης του εξοπλισμού.
- Μονάδα Προμηθειών (Procurement Unit), η οποία διαχειρίζεται όλα τα οικονομικά θέματα σχετικά με τις συμβάσεις για προμήθεια ή ενοικίαση εξοπλισμού ή άλλων μέσων.
- Μονάδα Αποζημιώσεων (Compensation Claim Unit), η οποία χειρίζεται όλα τα θέματα των αποζημιώσεων από τραυματισμούς ή άλλες διεκδικήσεις.
- Μονάδα Δαπανών (Cost Unit), η οποία είναι αρμόδια για την τήρηση του αρχείου που αφορά τα στοιχεία των δαπανών για κάθε περιστατικό και παρέχει εκτιμήσεις για τις τρέχουσες δαπάνες.

## ΕΘΝΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΠΟΚΡΙΣΗΣ (NRF)



Εικόνα 7. Διάγραμμα Ροής του National Response Framework/NRF (πηγή από: [www.fema.gov](http://www.fema.gov))

### 6.3 Ιταλία

Στην Ιταλία η Πολιτική Προστασία διαχωρίζεται πλήρως από την Πολιτική Άμυνα και στο σύστημα εμπλέκεται σχεδόν το σύνολο των δημόσιων οργανισμών με βάση την αρχή της επικουρικότητας (principle of subsidiarity). Οι δημόσιες αρχές σε όλα τα επίπεδα (Εθνικό – Περιφερειακό – Νομαρχιακό/Επαρχιακό – Τοπικό) είναι υπεύθυνες για το σχεδιασμό και τη λήψη μέτρων προστασίας εντός της περιοχής ευθύνης τους.

Η Εθνική Υπηρεσία Πολιτικής Προστασίας (Dipartimento della Protezione Civile/DPC) του Υπουργείου Εσωτερικών, είναι υπεύθυνη για την καθοδήγηση, την τυποποίηση και τον έλεγχο των σχετικών διαδικασιών. Καταρτίζει και επικαιροποιεί τα εθνικά και ειδικά σχέδια για κάθε είδος κινδύνου. Εν συνεχεία, οι Περιφέρειες, οι Νομαρχίες και οι Δήμοι εκπονούν και εφαρμόζουν τα δικά τους σχέδια με βάση τις κατευθυντήριες οδηγίες του Εθνικού Σχεδιασμού. (ECHO, 2010; DPC, nd; CEP, 2006)

Το σύστημα της Πολιτικής Προστασίας στην Ιταλία θεωρείται ως ένα εκ των πλέον αναπτυγμένων και ταχέως αναπτυσσόμενο αποτελώντας παράδειγμα και για την υπόλοιπη Ευρώπη (μεταξύ των οποίων και η χώρα μας).<sup>66</sup> (Alexander 2010a)

Το γεγονός ότι η Ιταλία είναι ίσως είναι η μόνη χώρα της Ευρώπης που έχει κληθεί ν' αντιμετωπίσει τη μεγαλύτερη σειρά καταστροφών μεγάλου μεγέθους, πιθανά συνηγόρησε σε αυτό. Κατά τη διάρκεια των τριών τελευταίων δεκαετιών του 20ου αιώνα οι καταστροφές σε ετήσια βάση έχουν κατά μέσο όρο 240 ετήσια θύματα και επηρεάζουν άμεσα περισσότερα από 75.000. (Alexander, 2008a) Πλημμύρες και κατολισθήσεις παραμένουν τα πιο διαδεδομένα φυσικά καταστρεπτικά γεγονότα, αν και οι σεισμοί αποτελούν δυνητικά την μεγαλύτερη απειλή. Ξηρασίες και τυφώνες επίσης συμβαίνουν συχνά στην Ιταλία, καθώς επίσης και μεγάλα βιομηχανικά ατυχήματα και χρόνια επεισόδια ρύπανσης. (Alexander, 2004; DPC, nd)

Στις μέρες μας φαίνεται ότι το Ιταλικό σύστημα Πολιτικής προστασίας έχει ανταποκριθεί στην ανάγκη για αποκεντρωμένο έλεγχο των καταστροφών και έχει αναπτύξει την επαγγελματική εικόνα του Διαχειριστή Καταστροφών.

---

66. Βλέπε ακόμη (ενδεικτικά):

- Πρόσφατη έκθεση του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης/ΟΟΣΑ (Organisation for Economic Co-operation and Development/OECD), η οποία αξιολογώντας το Ιταλικό μοντέλο της Πολιτικής Προστασίας καταλήγει στο συμπέρασμα ότι θεωρείται περίπτωση για μελέτη (case study) και για την οργάνωση και άλλων συστημάτων Πολιτικής Προστασίας. (OECD, 2010)

- Το γεγονός ότι το Ευρωπαϊκό πρότυπο Πολιτικής Προστασίας SIPROCI βασίστηκε στο σύστημα της Ιταλίας, κτλ

Η συνεισφορά των Δήμων (comuni) και των εθελοντικών οργανώσεων<sup>67</sup> αποδεικνύεται καταλυτική.

Η οργάνωση των γραφείων Πολιτικής Προστασίας των Δήμων και η ανάπτυξη σχεδίων σε ορισμένες περιπτώσεις έχει φθάσει σε πολύ υψηλά επίπεδα πολυπλοκότητας και σημασίας και ο Δήμαρχος θεωρείται ως η τελική αρχή.<sup>68</sup> (Alexander, 2004, 2008a)

Η μεθοδολογία που έχει διαμορφώσει το Ιταλικό Σύστημα της Πολιτικής Προστασίας (National Civil Protection System/NCPS), για το σχεδιασμό Έκτακτης Ανάγκης και Διαχείρισης, (σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο) είναι γνωστή ως «**Μέθοδος Augusts**»<sup>69</sup> με 14 τομείς/λειτουργίες υποστήριξης (εφοδιαστική, αρωγή στους πληγέντες, επικοινωνίες, μεταφορές, εθελοντές, MME, επιχειρησιακά κέντρα, εκτίμηση ζημιών κλπ). (Alexander, 2004; ECHO, 2010)

Αρκετά Πανεπιστήμια (24) καθώς και πολλές άλλες οργανώσεις προσφέρουν προγράμματα σπουδών σχετικά με τη διαχείριση των καταστροφών. Η ζήτηση είναι τόσο μεγάλη ώστε η εκπαιδευτική διαδικασία έχει ανατεθεί και στις Περιφέρειες και Νομαρχίες. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το Εκπαιδευτικό Πρότυπο Πολιτικής Προστασίας της Λομβαρδίας<sup>70</sup> (Lombard Standard) το οποίο εγκρίθηκε το 2004 από την Κυβέρνηση και εφαρμόζεται στα μαθήματα Πολιτικής Προστασίας που προσφέρονται εντός της Περιφέρειας. Στόχος του είναι να διασφαλίζεται η ποιότητα των μαθημάτων και κατ'επέκταση και η

---

67. Σχετικά με τη λειτουργία των εθελοντικών οργανώσεων βλέπε άρθρα 6, 11 και 18 του Ν.225/1992, Prime Ministerial Decree no 194/2001.

Το πρώτο έναυσμα για την ανάπτυξη του εθελοντικού κινήματος στην Πολιτική Προστασία της Ιταλίας ήταν κατά τη διάρκεια καταστροφικών πλημμυρών στην Φλωρεντία από την αυθόρμητη βοήθεια των πολιτών (γνωστοί και ως «άγγελοι της λάσπης») στους πληγέντες. Σήμερα οι εθελοντικές οργανώσεις αποτελούν πάνω από το 50% των ανθρώπινων πόρων που χρησιμοποιούνται. Είναι διαρθρωμένες κυρίως σε περιφερειακό επίπεδο με 1.200.000 μέλη και με αυξημένη κατάρτιση, ικανότητα, εμπειρία, τεχνικό εξοπλισμό και λειτουργικά μέσα. (DPC, nd)

68. Το κέντρο έκτακτης ανάγκης για την πόλη της Φλωρεντίας, για παράδειγμα, έχει ένα σύστημα γεωγραφικών πληροφοριών που μπορούν να προσδιορίσουν τις κατοικίες των ηλικιωμένων και των μεμονωμένων ατόμων με ειδικές ανάγκες, και μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τον σχεδιασμό των διαδρομών εκκένωσης καθώς και να υπολογίσει τους χρόνους απόκρισης. «Οι σχεδιαστές έκτακτης ανάγκης της Φλωρεντίας περήφανα καυχώνται ότι μπορούν να θέσουν σε άμεση ετοιμότητα 4000 εθελοντές πολιτικής προστασίας εντός δύο ωρών». (Alexander, 2004)

69. Η Μέθοδος August καταρτίστηκε για πρώτη φορά το 1997, προκειμένου να υποστηρίξει της επιχειρησιακές διαδικασίες που απαιτούνται στην αντιμετώπιση των πολύπλοκων καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, μέσω μια τυποποιημένης και εύκολης στην εφαρμογή προσέγγιση. (ECHO, 2010) Πήρε το όνομά της από τον αυτοκράτορα Καίσαρα Αύγουστο ο οποίος φημιολογείται ότι είχε πει: «Όσο πιο περίπλοκο είναι ένα πρόβλημα τόσο απλούστερη πρέπει να είναι η λύση» (Alexander, 2003, 2004)

70. Η Λομβαρδία είναι η μεγαλύτερη Περιφέρειας της Ιταλίας. Περιλαμβάνει 1537 δήμους και έχει πάνω από 200 εθελοντικές οργανώσεις στο μητρώο της.



ποιότητα των δραστηριοτήτων πολιτικής προστασίας. Το πρότυπο της Λομβαρδίας είναι αρκετά εκτενές και θεωρείται εμπειριστατωμένο και καινοτόμο.<sup>71</sup> (Alexander et al., 2009)

Η πολιτικό-στρατιωτική συνεργασία στον τομέα της πολιτικής προστασίας λαμβάνει επίσης χώρα σε διάφορα επίπεδα. Από τη θεσμική άποψη, οι ένοπλες δυνάμεις αποτελούν βασικό συστατικό στοιχείο της Εθνικής Υπηρεσίας Πολιτικής Προστασίας. Ειδικευμένο στρατιωτικό προσωπικό συμμετέχει μόνιμα στο σύστημα πολιτικής προστασίας ως αρμόδιο για το σχεδιασμό των δράσεων σε συγκεκριμένους τομείς (πχ οι αεροπορικές δραστηριότητες σε περίπτωση δασικών πυρκαγιών, ναυτικές επιχειρήσεις κτλ). Η ετοιμότητα του στρατού και η διαθεσιμότητα των στρατιωτικών πόρων αν και θεωρείται μεγάλης σημασίας στις επιχειρήσεις Πολιτικής Προστασίας, η τελική ευθύνη του συντονισμού είναι αρμοδιότητα των διαχειριστών έκτακτης ανάγκης του πολιτικού προσωπικού. (ECHO, 2010)

### ***Σύντομο Ιστορικό του συστήματος Πολιτικής Προστασίας της Ιταλίας***

Το πρώτο σύγχρονο εθνικό δίκαιο σχετικά με την αντιμετώπιση των φυσικών καταστροφών ψηφίστηκε το 1970, με το νόμο 996 «Κανονισμοί για τη βοήθεια και την αρωγή σε ανθρώπους που πλήττονται από καταστροφές» μετά από μια σειρά 14 καταστρεπτικών σεισμών που έπληξαν την Κοιλιάδα Belice στη Δυτική Σικελία το 1968, με 260 ανθρώπινα θύματα.

Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτού του νόμου, ο συντονισμός των δυνάμεων για την Πολιτική Προστασία του πληθυσμού γινόταν από έναν Επίτροπο (Commissar) που οριζόταν από την Κυβέρνηση μετά από κάθε συμβάν. Επιπλέον, αναδεικνυόταν ο βασικός ρόλος των Πυροσβεστικών Υπηρεσιών στο συντονισμό και τον επιχειρησιακό σχεδιασμό για την αντιμετώπιση των φυσικών καταστροφών.<sup>72</sup> (Alexander, 2008a)

Ωστόσο, οι διατάξεις του ανωτέρω νόμου κρίθηκαν ανεπαρκείς επειδή του Κοινοβούλιο «ξέχασε» να εγκρίνει της ειδικότερες ρυμίσεις για την την εκτελεσή του. (Cavazzani, 1981)

---

71. Το Εκπαιδευτικό Πρότυπο της Λομβαρδίας αναθεωρήθηκε και τροποποιήθηκε και άλλες φορές μετά την αρχική έγκρισή του πχ το ψήφισμα της Giunta VIII/8.680 της 12ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές που πρέπει να πληρεί το διδασκαλικό προσωπικό και των υπηρεσιών που παρέχει.

(Βλέπε σχετικά: *Region of Lombardy Advanced School of Civil Protection Lombardy Civil Protection Training Standard: [www.irefonline.it/websites/iref/home.nsf/index.htm](http://www.irefonline.it/websites/iref/home.nsf/index.htm)*)

72. Ο θεσμοθετημένος ρόλος των Πυροσβεστικών Υπηρεσιών θεωρείται και στις μέρες μας ως βασικός στην αντιμετώπιση των καταστροφών, οι οποίες θεωρούνται ως τεχνικά προβλήματα διάσωσης (σε αντίθεση με τη Βρετανία που θεωρούνται περισσότερο ως ζητήματα δημόσιας τάξεως). (Alexander, 2008)

Μετά το σεισμό του **1980** στην Irpinia<sup>73</sup> που έπληξε περιοχές της Κεντρικής και Νότια Ιταλίας (το 1982) η θέση του γενικού συντονιστή των επιχειρήσεων Πολιτικής Προστασίας μετατράπηκε σε Υπουργική (Υπουργός Εσωτερικών). (Alexander, 2004)

Παράλληλα (το 1981) με στόχο την εφαρμογή του νόμου του 1970, εγκρίθηκαν με διάταγμα του Προέδρου της Δημοκρατίας μια σειρά κανονισμών (*οδηγίες για την οργάνωση του συστήματος Πολιτικής Προστασίας, λήψη ειδικών μέτρων παρέμβασης σε τοπικό επίπεδο, κανόνες για άμεση διάσωση και ανακούφιση κτλ*). (Cavazzani, 1981)

Περιέργως, ένα από τα γεγονότα που είχαν τη μεγαλύτερη επίδραση στην ανάπτυξη της πολιτικής προστασίας ήταν μια μικρή ανθρώπινη τραγωδία το **1981**, όταν κοντά στη Ρώμη ένα μικρό αγόρι, ο Alfredo Rampino, έπεσε σ' ένα βαθύ φρεάτιο και σφηνώθηκε σε αυτό. Οι ανεπιτυχείς προσπάθειες διάσωσής του διαδόθηκαν ζωντανά από τα τηλεοπτικά δίκτυα σε όλο τον κόσμο με πολύ μεγάλη απήχηση. Η μεγάλη δημόσια συμπάθεια που εκδηλώθηκε ήταν τόσο ισχυρή ώστε ν' ανοίξει ένα μεγάλο «παράθυρο ευκαιρίας» για την περαιτέρω ανάπτυξη της Πολιτικής Προστασίας και την αύξηση των κονδυλίων στη χρηματοδότηση μέτρων ετοιμότητας για την αντιμετώπιση σοβαρών απειλών. (Alexander 2004)

Το **1992** και με την ψήφιση της πρώτης σχετικής νομικής πράξης «περί Πολιτικής Προστασίας», θεσμοθετήθηκε η σύσταση της Εθνικής Υπηρεσίας Πολιτικής Προστασίας υπό τον άμεσο έλεγχο του Υπουργικού Συμβουλίου και υπό την επίβλεψη του Πρωθυπουργού (με τον αναπληρωτή του, τον Υπουργό Εσωτερικών).<sup>74</sup>

Τον Αύγουστο του 1999 στην Ιταλία ξέσπασε ένα Εθνικό σκάνδαλο για κατασπατάληση πόρων με πρόσχημα δράσεις της Πολιτικής Προστασίας. Οι κατηγορίες αυτές αν και δεν αποδείχθηκαν και δεν έγιναν δεκτές από την Κυβέρνηση, οδήγησαν τις εθνικές υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης σε «αδιέξοδο» με αποτέλεσμα την αλλαγή στο σύστημα της δημόσιας διοίκησης.<sup>75</sup> Έτσι, το **1999** με τροποποιητικές ρυθμίσεις του Συντάγματος και σχετικό νόμο που ψηφίστηκε ο οποίος αφορούσε την αποκέντρωση των λειτουργιών της Κυβέρνησης σε

---

73. Η περιοχή Irpinia στη Ν. Ιταλία είναι μια παραδοσιακά σεισμική ζώνη με επίκεντρο που περιλαμβάνει 36 δήμους της Νομαρχίας Avellino. Ο σεισμός στις 23-11-1980 κατάστρεψε μια ιδιαίτερα πυκνοκατοικημένη έκταση επηρεάζοντας 637 δήμους με 3.500 θανάτους, 20.000 τραυματίες, 350.000 άστεγους και ανυπολόγιστες υλικές ζημιές. Έχει αναγνωρισθεί από την γείτονη χώρα ως η μεγαλύτερη εθνική καταστροφή μετά το Β' παγκόσμιο πόλεμο. (Cavazzani, 1981)

74. Italian law 225/92 «Civil Protection National Service» (βλέπε ιστοσελίδα πολιτικής προστασίας της Ιταλίας).

75. Διαχειριστές έκτακτης ανάγκης και οργανισμοί κατηγορήθηκαν για υποτιθέμενη υπεξαίρεση κεφαλαίων και ειδών πρώτης ανάγκης που προορίζονταν για την αποστολή στην Αλβανία, υπέρ των προσφύγων που εκτοπίστηκαν από τον πόλεμο στο Κοσσυφοπέδιο οδηγώντας πολλά στελέχη της Πολιτικής Προστασίας και τον αρμόδιο υφυπουργό σε παραίτηση. (Alexander 2010)

επίπεδο επαρχίας<sup>76</sup>, δόθηκε η αρμοδιότητα και στις τοπικές αρχές να σχεδιάζουν και να συντονίζουν τις δυνάμεις τους για την ετοιμότητα σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης.

Πρόσφατα, ένα νέο είδος σκανδάλου φαίνεται να ταλανίζει την πολιτική σκηνή της Ιταλίας με φόντο την Πολιτική Προστασία και με αφορμή τον σεισμό στην περιοχή της L' Aquila (6-4-2009), με την ψήφιση Νομοθετικού Διατάγματος<sup>77</sup> με το οποίο ιδιωτικοποιήθηκε η Εθνική Υπηρεσία Πολιτικής Προστασίας. Η διαχείριση των χρημάτων για την αρωγή των πληγέντων τα οποία είχαν εκταμιευθεί με έκτακτα διατάγματα (κάνοντας χρήση των ιδιαίτερων διατάξεων του δικαίου της έκτακτης ανάγκης) φαίνεται ότι προκάλεσε την εξέλιξη αυτή. Οι βίαιες αντιδράσεις των πολιτών που προκλήθηκαν, οδήγησε την Κυβέρνηση στην απόσυρση αυτής της διάταξης 6 μήνες μετά.<sup>78</sup> (Alexander, 2010b)

---

76. Βλέπε σχετικά το συνταγματικό νόμο 3/2001 και τον “Bassamini Law” (N. 300/1999) που η εξουσία αποκεντρώνεται στις περιφερειακές και νομαρχιακές διοικήσεις (109 νομαρχίες κατανέμονται μεταξύ 20 περιφερειών).

77. Βλέπε: Άρθρο 16 του DL no 195/30-12-2009

78. Σύμφωνα με τον πανεπιστημιακό καθηγητή φυσικών καταστροφών, Alexander (2010) τα επιχειρήματα κατά της λύσης της ιδιωτικοποίησης της πολιτικής προστασίας είναι ισχυρά όπως:

- Η αντίδραση στις καταστροφές πρέπει να είναι μια συλλογική ευθύνη της κοινωνίας.
- Η ιδιωτικοποίηση δε «συμβαδίζει» με την ανιδιοτελή ηθική του εθελοντισμού.
- Είναι αυξημένος ο κίνδυνος κατάχρησης εκ μέρους των ιδιωτικών συμφερόντων.
- Θα ήταν ανήθικο μια Κυβέρνηση υπό την αιγίδα μιας ιδιωτικής εταιρίας να σημειώνει κέρδη από την αντιμετώπιση των καταστροφών.

## 6.4 Αυστραλία

Στο σύστημα της Πολιτικής Προστασίας της Αυστραλίας εμπλέκονται όλοι οι κρατικοί φορείς και υπηρεσίες σε Ομοσπονδιακό, Εθνικό και Τοπικό επίπεδο.

Τον 1974, η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση της Κοινοπολιτείας της Αυστραλίας ενέκρινε τη δημιουργία «Οργανισμού Φυσικών Καταστροφών» (Natural Disasters Organization), ο οποίος απορρόφησε τις λειτουργίες υφιστάμενης Διεύθυνσης Πολιτικής Άμυνας, για τον κεντρικό συντονισμό των δράσεων και την υποστήριξη στη βελτίωση της ικανότητας διαχείρισης των καταστροφών στις έξι Πολιτείες (States) και τις δύο (εσωτερικές) επικράτειες (Territories) της. Υπεύθυνος του νέου Οργανισμού ορίστηκε ο Ομοσπονδιακός Υπουργός Άμυνας.

Το 1993 μετά από μια σημαντική αναθεώρηση των δραστηριοτήτων του, το όνομα άλλαξε σε **Emergency Management Australia (EMA)** η οποία συνεχίζει να λειτουργεί υπό την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση. Οι Επικράτειες και οι Πολιτείες διαθέτουν ειδική νομοθεσία για τη διαχείριση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης. Αν και η νομοθεσία τους διαφέρει ως προς τις ειδικότερες λεπτομέρειες, οι εξουσίες και οι γενικότερες ρυθμίσεις είναι αρκετά παρόμοιες. Προβλέπεται η κήρυξη μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης και η παροχή έκτακτων εξουσιών προκειμένου να καταστεί δυνατή η αποτελεσματική αντιμετώπιση των καταστροφών.

Η συνολική και ολοκληρωμένη διαχείριση των καταστροφών βασίζεται στη συνεργασία μεταξύ της Ομοσπονδιακής Κυβέρνησης, των Επικρατειών και των Πολιτειών. Σε τοπικό επίπεδο (community level) υπάρχουν πάνω από 850 φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης σε όλη τη χώρα (cities, districts, municipalities, towns, boroughs or shires). (City Mayors, 2003) Δεν έχουν τον έλεγχο των ειδικών υπηρεσιών αντιμετώπισης καταστροφών, αλλά έχουν την ευθύνη για θέματα όπως η πρόληψη και ο περιορισμός των καταστροφών, καθώς και την προετοιμασία των συντονισμένων σχεδίων καταστροφής. Η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση παρέχει φυσική και οικονομική στήριξη προς τις Επικράτειες και τις Πολιτείες σε περιπτώσεις μεγάλων καταστροφών και τη συνολική εποπτεία και συντονισμό της απόκρισης.

Η ανάπτυξη του «**Εθνικού Πλαισίου Αξιολόγησης της Διακινδύνευσης**» (*National Risk Assessment Framework /NRAAF*), (Εικόνα 8) το οποίο εγκρίθηκε από την «Αυστραλιανή Επιτροπή Διαχείρισης Εκτάκτων Αναγκών»/(Australian Emergency Management Committee/AEMC) καλύπτει τις εξής περιπτώσεις: Πλημμύρες, τροπικούς κυκλώνες, έντονες

καταιγίδες, σεισμούς, τσουνάμι, βελτίωση των γνώσεων και μοντέλων για την έκθεση και την ευαλότητα των κοινοτήτων.<sup>79</sup> (NRAAF, 2007)

Η προσέγγιση της Διαχείρισης της Διακινδύνευσης εισήχθη επίσημα σε εθνικό επίπεδο από την EMA το 2000<sup>80</sup> (EMA, 2004) Οι βασικές αρχές του NRAAF βασίζονται στο Το Αυστραλιανό – Νέας Ζηλανδίας πρότυπο (*AS/NZS 4360:2004*).<sup>81</sup> (Pearce, 2008)

Η EMA εκδίδει «κατευθυντήριες οδηγίες» για τη διαχείριση των φυσικών καταστροφών με βάση αυτό το πρότυπο από το 1995, προτρέποντας τους διαχειριστές έκτακτης ανάγκης σε εθνικό και τοπικό επίπεδο να σχεδιάζουν τις ενέργειες και τα μέτρα πρόληψης-απόκρισης και αποκατάστασης με βάση τα συμπεράσματα που προκύπτουν από την αξιολόγηση της διακινδύνευσης.<sup>82</sup> (Salter, 1998; Pearce, 2008)

---

79. Το NRAAF αναπτύχθηκε μετά από διαβούλευση με τις αρχές Επικρατειών και Πολιτειών, την Αυστραλιανή Ένωση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Australian Local Government Association/ALGA), πανεπιστημιακούς, εκπροσώπους από ασφαλιστικές και άλλες επαγγελματικές οργανώσεις.

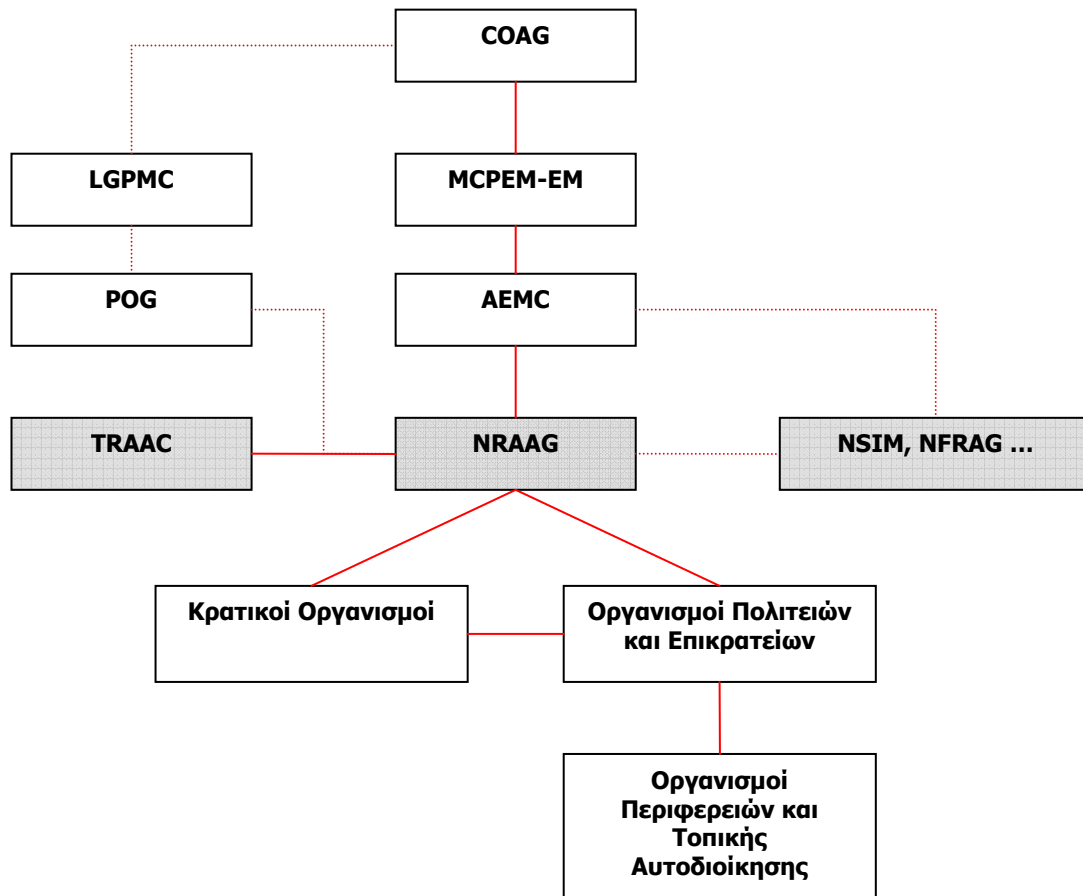
Για την υποστήριξη του NRAAF σε διάφορα θέματα (κατευθυντήριες οδηγίες, ανάπτυξη ειδικών μεθοδολογιών και εργαλείων κτλ) συγκροτούνται ειδικές επιστημονικές συμβουλευτικές επιτροπές όπως: η “Technical Risk Assessment Advisory Committee/TRAAC”, η “National Risk Assessment Advisory Group/NRAAG, η National Flood Risk Advisory Group /NFRAG για τις πλημμύρες. (NRAAF, 2007)

80. Σύμφωνα με τον εμπειρογνώμονα James Trevor (2008) μεγαλύτερη επιρροή προς την κατεύθυνση της υιοθέτησης της Διαχείρισης της Διακινδύνευσης ως μια συστηματική τυποποιημένη διαδικασία από τους διαχειριστές της έκτακτης ανάγκης ασκήθηκε από τη δημοσίευση δύο εκθέσεων προς το Συμβούλιο της Κυβερνήσεων της Αυστραλίας (Council of Australian Governments/COAG), οι οποίες πρότειναν οι αποφάσεις για το μετριασμό των φυσικών καταστροφών να στηρίζονται μέσα σ’ ένα καθορισμένο πλαίσιο διαχείρισης της διακινδύνευσης τους, ώστε να οδηγούν σε πιο αποδοτικές και οικονομικές λύσεις.

81. Πρόκειται για μια συστηματική διαδικασία που αποτελείται από ενέργειες, οι οποίες επαναλαμβάνονται σε ακολουθία. Εκδόθηκε το 1995 (αν και είχε ήδη αρχίσει ν’ αναπτύσσεται από το 1985) και αναθεωρήθηκε δύο φορές (1999 και 2004) και εγκρίθηκε το 2007 από τη διεθνή κοινότητα ως το πρώτο διεθνές τυποποιημένο πρότυπο (*ISO DIS 31000*). Το εν λόγω πρότυπο αν και εκδόθηκε ως βιομηχανικό (Zawada, 2008), τυγχάνει ευρείας αποδοχής σε διεθνές επίπεδο, (πχ UN-ISDR, 2002, Alexander, 2003) αφού βρίσκει πολύ καλή εφαρμογή σε πολλούς τομείς της όπως στην αξιολόγηση των φυσικών κινδύνων, την οργάνωση των Σχεδίων Έκτακτης Ανάγκης κτλ. και επιτρέπει τη συνεχή βελτίωση στη λήψη των αποφάσεων που έχουν να κάνουν τόσο με τον εντοπισμό των ευκαιριών όσο και με την αποφυγή ή το μετριασμό των ζημιών.

82. Η Εθνική Υπηρεσία Εκτάκτων Αναγκών στην Αυστραλία (Emergency Management in Australia/EMA) έχει εκδώσει και μια σειρά κατευθυντήριων οδηγιών τα οποία βρίσκουν εφαρμογή σε διάφορα θεματικά αντικείμενα, και λειτουργίες της διαχείρισης των φυσικών καταστροφών όπως: Βασικές αρχές διαχείρισης, Γλωσσάρι, Προγραμματισμός των χρήσεων γης, Ιατρική καταστροφών, Αποκατάσταση, Διάσωση Πληγέντων, Διαχείριση φυσικών κινδύνων (πλημμύρες, κατολισθήσεις, τσουνάμι), Κέντρα επιχειρήσεων, Ασκήσεις ετοιμότητας, Ψυχολογική στήριξη πληγέντων και δυνάμεων πολιτικής προστασίας, Εκκενώσεις, Χώροι Καταυλισμού, Διαχειριστές έκτακτης ανάγκης κτλ. (Βλέπε σχετικές κατευθυντήριες οδηγίες στην ιστοσελίδα της EMA [www.ema.gov.au](http://www.ema.gov.au))

Η EMA (μετά από έγκριση από του Υπ. Άμυνας) μπορεί επίσης, να κινητοποιήσει τις ένοπλες δυνάμεις για την παροχή βοήθειας εφόσον αυτό απαιτείται.



Εικόνα 8: Διαγραμματική απεικόνιση των βασικών Ρόλων των κρατικών οργανισμών στο “Εθνικό Πλαίσιο Αξιολόγησης της Διακινδύνευσης”<sup>83</sup> (NRAAF, 2007)

83. Επεξηγήσεις συντομογραφιών:

- MCPEM-EM (Ministerial Council for Police and Emergency Management – Emergency Management): Υπουργικό Συμβούλιο για τη Διαχείριση Έκτακτης Ανάγκης
- LGPMC (Local Government and Planning Ministers' Council):, είναι συμβούλιο με αρμοδιότητα στη λήψη αποφάσεων σχετικά με καίρια στρατηγικά θέματα της πολιτικής για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και τον προγραμματισμό των θεμάτων που μπορούν ν’αντιμετωπισθούν σε εθνικό επίπεδο. Υποστηρίζεται από το POG (Planning Officials' Group). (<http://www.lgpmcouncil.gov.au/>)

## 6.5 Ηνωμένο Βασίλειο

Το βασικό θεσμικό πλαίσιο με το οποίο καθορίζεται το σύστημα Πολιτικής Προστασίας του Ηνωμένου Βασιλείου<sup>84</sup> είναι ο **Νόμος των Απροβλέπτων του 2004** (*Civil Contingencies Act*), ο οποίος αντικατέστησε δύο υφιστάμενα «σκέλη» της προηγούμενης νομοθεσίας, η οποία είχε αποδειχθεί ως ανεπαρκής για την αντιμετώπιση των έκτακτων καταστάσεων ανάγκης.<sup>85</sup>

Ο Νόμος των Απροβλέπτων χωρίζεται σε δύο βασικά μέρη:

- Το πρώτο μέρος ορίζει τις υποχρεώσεις των εμπλεκόμενων οργανισμών έκτακτης ανάγκης.

---

84. Με την επίσημη ονομασία «Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βορείου Ιρλανδίας» συχνά γνωστό και με το αποδεκτό όνομα «Μεγάλη Βρετανία» είναι ένα κράτος της Βορειοδυτικής Ευρώπης με εθνότητες που καθορίζονται από τέσσερις περιοχές: την Αγγλία, τη Σκωτία, την Ουαλία και τη Βόρεια Ιρλανδία (Όλστερ). Το πολίτευμα του Ηνωμένου Βασιλείου είναι Βασιλευμένη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία. Η νομοθετική εξουσία ασκείται από το Κοινοβούλιο, που αποτελείται από δύο σώματα, τη Βουλή των Λόρδων και τη Βουλή των Κοινοτήτων. Τα μικρότερα Έθνη του Ηνωμένου Βασιλείου (Β. Ιρλανδία, Ουαλία και Σκωτία) διαθέτουν από το 1998 τοπικά αιρετά νομοθετικά σώματα και πολιτικές αρχές. Η κεντρική Κυβέρνηση έχει παραχωρήσει στα σώματα αυτά αρμοδιότητες σε ζητήματα όπως η εκπαίδευση, οι μεταφορές και το περιβάλλον. Ωστόσο έχει διατηρήσει το δικαίωμα να παύει ή να αναστέλλει τη λειτουργία τους σε περιπτώσεις εκτάκτου ανάγκης ή όποτε κρίνει απαραίτητο. (Ηλεκτρονική εγκυκλοπαίδεια Wikipedia)

85. Το πρώτο (σκέλος) αναφερόταν στην Πολιτική Άμυνα της χώρας όπως ίσχυε με βάση σχετικούς ψηφισθέντες νόμους (*Civil Defence Act, 1948 & Civil Defence Act, 1926 – Northern Ireland*), οι οποίοι παρείχαν τις απαιτήσεις σχετικά με το πώς οι δημόσιοι φορείς θα έπρεπε να προετοιμαστούν για πιθανές επιθέσεις από ξένες δυνάμεις (πχ πυρηνική επίθεση).

Το δεύτερο (σκέλος) αναφερόταν στις έκτακτες ανάγκες της ειρηνικής περιόδου με βάση του νόμους των «Έκτακτων Εξουσιών» (*Emergency Powers Act, 1926 & Emergency Powers Act, 1926 –Northern Ireland*), οι οποίοι αφορούσαν στη δυνατότητα χορήγησης έκτακτων εξουσιών στην Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου όταν οι περιστάσεις το απαιτούσαν.

Μέχρι το 1980 η διαχείριση των εκτάκτων αναγκών ήταν βασική αρμοδιότητα των τοπικών αρχών έκτακτης ανάγκης, οι οποίες αν και μπορούσαν να αντλήσουν περιφερειακούς και εθνικούς πόρους μέσω ορισμένης Κυβερνητικής υπηρεσίας, δεν υπήρχε καθορισμένο θεσμικό πλαίσιο για τη μεταξύ τους συνεργασία και συντονισμό. (Hills, 1994) Επιπλέον οι τοπικές αρχές είχαν περιορισμένη εξουσία για δράση και ελλιπή πρόσβαση στην λήψη των απαραίτητων πληροφοριών, γεγονός που καθιστούσε την απόκριση προβληματική. (Beckett, 2000) Στα τέλη της δεκαετίας του 1980, μια σειρά μη στρατιωτικών καταστροφών ώθησε την επανεξέταση των διαδικασιών σχεδιασμού έκτακτης ανάγκης στην πολιτική ημερήσια διάταξη. Ωστόσο, οι αξιολογήσεις του 1989 και του 1991 κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι δεν υπήρχε ανάγκη για μεταρρύθμιση της υφιστάμενης δομής του σχεδιασμού έκτακτης ανάγκης απόκρισης στο Ηνωμένο Βασίλειο και το σύστημα παρέμεινε σχεδόν αναλλοίωτο μέχρι το 2000. (Smith, 2003)

Μετέπειτα περιστατικά έκτακτης ανάγκης (πχ *οι μαζικές πλημμύρες το 2000, το τρομοκρατικό γεγονός της 11<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 1999 στις ΗΠΑ, ο αφθώδης πυρετός το 2001*) σε συνδυασμό με το γεγονός ότι ελάχιστες τροποποιήσεις σημειώθηκαν στους ανωτέρω νόμους, ανέδειξαν την αδυναμία τους στην κάλυψη των εσωτερικών απειλών και επιταχύνθηκε η διαδικασία για την ψήφιση του νέου Νόμου περί Απροβλέπτων. (Geoff & Paul, 2005),

- Το δεύτερο μέρος αναφέρεται στις πρόσθετες έκτακτες εξουσίες που λαμβάνει η Κυβέρνηση με τη δυνατότητα που της δίνεται για την ψήφιση προσωρινών νομοθετικών κανόνων ως μια έσχατη λύση για την αντιμετώπιση μεγάλης κλίμακας απρόβλεπτων καταστάσεων.

Με την ψήφιση του νέου νόμου περί απροβλέπτων κατ' ουσία έπαψε η ισχύς και μιας σειράς άλλων σχετικών εγγράφων (πχ το Εθνικό Πρότυπο Πολιτικής Προστασίας για την Αγγλία και Ουαλία<sup>86</sup>), τα οποία αντικαταστάστηκαν με νεότερα (πχ το BS 25999<sup>87</sup>).

Οι οργανισμοί έκτακτης ανάγκης στο Ηνωμένο Βασίλειο αναφέρονται σε δύο βασικές κατηγορίες ανάλογα με το ρόλο και τα καθήκοντα που αναλαμβάνουν.

Στην πρώτη (κατηγορία) περιλαμβάνονται οι οργανισμοί που βρίσκονται στον «πυρήνα» της απόκρισης (γνωστοί και ως "blue light") όπως: *οι Αστυνομικές Δυνάμεις (Police Forces), συμπεριλαμβανόμενου και της Βρετανικής Αστυνομίας Συγκοινωνιών (British Transport Police), οι Πυροσβεστικές Υπηρεσίες (Fire Services), οι Ιατρικές Υπηρεσίες Έκτακτης Ανάγκης (Emergency Medical Services/EMS), οι Τοπικές Αρχές (Local Authorities), οι Λιμενικές αρχές Υγείας (Port Health Authorities) και οι Υπηρεσίες Περιβάλλοντος (Environment Agency και Scottish Environment Protection Agency).*

Στη δεύτερη (κατηγορία) αφορά κυρίως «συνεργαζόμενους φορείς» (co-operation bodies) όπως εταιρίες κοινής ωφέλειας και οργανισμούς μεταφορών: *του σιδηροδρομικού*

---

86. Το 16σελιδο αυτό Εθνικό Πρότυπο δημοσιεύτηκε το 1999 από το Ηνωμένο Βασίλειο, ως ο «καρπός» μιας ευρείας και διαρκούς διαβούλευσης για τη διαχείριση και το σχεδιασμό της έκτακτης ανάγκης καθώς και την προετοιμασία των εμπλεκόμενων οργανισμών. Το ύφος του είναι σχηματικό με μορφή γενικών συστάσεων και εν μέρει έχει ήδη αντικατασταθεί από το Νόμο των Απρόβλεπτων Αναγκών. (Βλέπε «United Kingdom Cabinet Office Standards for Civil Protection in England and Wales, 1999»)

87. Το πρότυπο BS 25999 (British Standard in Business Continuity Management) αναπτύχθηκε το 2007 από το Βρετανικό Ινστιτούτο Προτύπων (British Standards Institution/BSI) με σκοπό να βοηθήσει την απόκριση του Κράτους σε γεγονότα όπως σοβαρές φυσικές καταστροφές ή τρομοκρατικές ενέργειες που διαταράσσουν τις εμπορικές πράξεις. Παρουσιάζει αρκετές ομοιότητες με το ISO 9001 στη μεθοδολογία που ακολουθείται για την Διαχείριση του Κινδύνου.

Χωρίζεται σ' ένα «Κώδικα Ορθής Πρακτικής» (Μέρος 1) και ένα σύνολο «Προδιαγραφών» (Μέρος 2), (τα οποία αρχικά δημοσιεύτηκαν για εμπορικούς σκοπούς) και περιλαμβάνονται ορισμοί βασικών όρων και προδιαγραφές για τα σχέδια έκτακτης ανάγκης και τις κατάλληλες διοικητικές δομές για τις επιχειρήσεις και τις βιομηχανίες. Το πρότυπο είναι πλήρες, δεδομένου ότι περιλαμβάνει και πτυχές προβλημάτων των οργανωμένων συστημάτων Πολιτικής Προστασίας όπως είναι αντιμετώπιση των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης, η δημιουργία μητρώου κινδύνων κτλ. Δε βρίσκει εφαρμογής μόνο στο Ηνωμένο Βασίλειο αλλά μπορεί να χρησιμοποιηθεί οπουδήποτε στον κόσμο για να συμβάλει στην διασφάλιση της προστασίας των επιχειρήσεων από μια καταστροφή. Το BS 25999 δεν είναι προσανατολισμένο μόνο στον ιδιωτικό τομέα και η φιλοσοφία που επικρατεί σε πολλά σημεία του προτύπου είναι ότι αφορά και τις δημόσιες υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης. (βλέπε σχετική ιστοσελίδα: [www.bsi-global.com](http://www.bsi-global.com))



δίκτυου και εταιριών (*Network Rail & Train Operating Companies*) που δραστηριοποιούνται στη μεταφορά εμπορευμάτων και επιβατών, του Μετρό του Λονδίνου (*London Underground*), του Οργανισμού Αυτοκινητοδρόμων (*Highways Agency*), φορέων του Αεροδρομίου (*Airport operators*), των Λιμενικών Αρχών (*Harbour Authorities*) κτλ.

Βασική συνιστώσα του συστήματος Πολιτικής Προστασίας του Ηνωμένου Βασιλείου στο σχεδιασμό είναι το **Πρόγραμμα Δυνατοτήτων** (*Capabilities Programme*), το οποίο συντονίζεται σε κεντρικό επίπεδο από την υπηρεσία Civil Contingencies Secretariat/CCS η οποία υπάγεται στο Υπουργικό Συμβούλιο.

Πρόκειται για ένα γραμμικό διοικητικό σύστημα ρόλων και αποστολών, μέσω του οποίου επιδιώκεται η αύξηση της ελαστικότητας με η βελτίωση της αποδοτικότητας του Συστήματος Πολιτικής Προστασίας μέσω τριών εργασιακών ροών (*workstreams*) ως εξής:

- Διαθρωπτικές Ροές Εργασίας (Structural Workstreams): Αποσκοπούν στην αποτελεσματική απόκριση σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και τις τηλεπικοινωνίες.
- Λειτουργικές Ροές Εργασίας (Functional Workstreams): Αποσκοπούν στη βελτίωση της προσαρμοστικότητας των κοινοτήτων με το σχεδιασμό μέτρων όπως: ασφαλή εκκένωση πληγείσας περιοχής, καταφύγια, προειδοποίηση και ενημέρωση κοινού, παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας, αποκατάσταση κτλ.
- Βασικές Κρατικές Ροές (Essential Services Workstreams): Αποσκοπούν στη βελτίωση της ετοιμότητας και τη διατήρηση των βασικών υπηρεσιών: τροφή και νερό, μεταφορές, υπηρεσίες υγείας, ενέργεια, ταχυδρομικές και χρηματοοικονομικές υπηρεσίες (Βλέπε: [Ιστοσελίδα Υπουργικού Συμβουλίου Ηνωμένου Βασιλείου](#)).

Στην αρμοδιότητα της Civil Contingencies Secretariat/CCS υπάγεται το Κολέγιο Σχεδιασμού Έκτακτης Ανάγκης (*Emergency Planning College ή Hawkhills*) το οποίο από το 1989 παρέχει μαθήματα στον τομέα της διαχείρισης των κρίσεων και σχεδιασμού έκτακτης ανάγκης. (Βλέπε σχετική [Ιστοσελίδα](#)) Το 1994, άρχισαν να δίνονται στο Ηνωμένο Βασίλειο τα πρώτα επαγγελματικά διπλώματα διαχειριστών έκτακτης ανάγκης σε προπτυχιακό και μεταπτυχιακό επίπεδο από το Conventry University. (Βλέπε σχετική [Ιστοσελίδα](#))

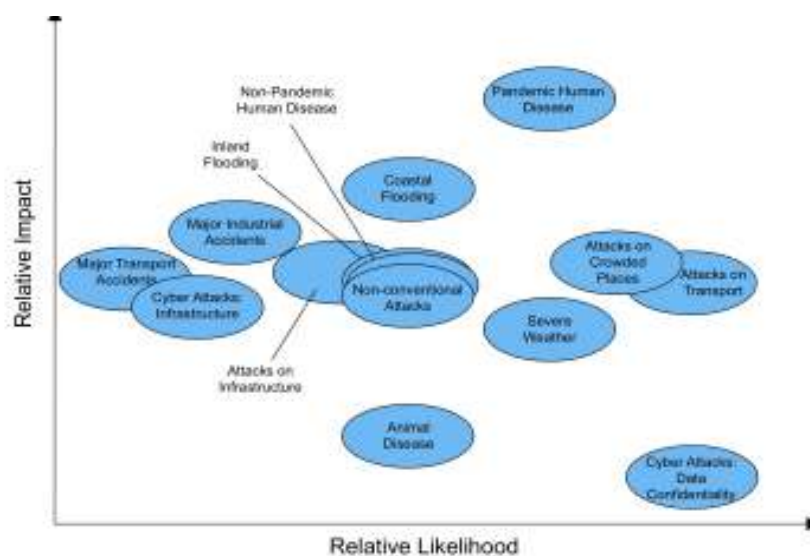
Η Κυβέρνηση και οι πολίτες του Ηνωμένου μπορούν να «παρακολουθούν» τις πιο σημαντικές αναμενόμενες απειλές μέσω του **Εθνικού Συστήματος Αξιολόγησης της Διακινδύνευσης** (*National Risk Assessment/NRA*).<sup>88</sup> Η δημόσια έκδοση των αποτελεσμάτων

---

88. Οι πιθανοί κίνδυνοι που αξιολογούνται αναφέρονται σε γεγονότα που μπορούν να οδηγήσουν σε σημαντικές βλάβες στην ανθρώπινη ευημερία. Καλύπτουν τρεις γενικές κατηγορίες: τα φυσικά γεγονότα, τα μεγάλα ατυχήματα και κακόβουλες επιθέσεις. Η αξιολόγηση των κινδύνων είναι εμπιστευτική και πραγματοποιείται σε ετήσια βάση λαμβάνοντας υπόψη και την εμπειρία που αποκομίζουν οι δημόσιοι οργανισμοί έκτακτης ανάγκης

του αντικατροπίζεται στο Εθνικό Μητρώο Κινδύνων (National Risk Register) - το οποίο δημοσιεύτηκε για πρώτη φορά το 2008 και αναθεωρήθηκε το 2010 - με σκοπό την αύξηση της ευαισθητοποίησης των κοινοτήτων έναντι των εσωτερικών απειλών και με την παροχή κατευθυντήριων οδηγιών σε πολίτες, επιχειρήσεις και οργανισμούς για το πώς να προετοιμαστούν προκειμένου ν' αντιμετωπίσουν έκτακτα και απρόβλεπτα γεγονότα. Οι κίνδυνοι παρουσιάζονται σε μια οπτική μήτρα συσχέτισης της πιθανότητας και των ενδεχόμενων επιπτώσεων τους<sup>89</sup> (Εικόνα 9).

Σύμφωνα με τους μελετητές του Κέντρου Καταστροφής και Ανάπτυξης του Πανεπιστημίου Northumbria Geoff & Paul (2005), το σημαντικότερο πρόβλημα του συστήματος Πολιτικής Προστασίας του Ηνωμένου Βασιλείου αποτελεί ο συγκεντρωτισμός που παρουσιάζει σε εθνικό επίπεδο. Θεωρούν ότι στην πραγματικότητα ο προγραμματισμός για την βελτίωση της προσαρμοστικότητας σταματά στο τοπικό επίπεδο και καμία ουσιαστική προσπάθεια δε γίνεται για τη διεύρυνση αυτής της προσπάθειας, γεγονός το οποίο μακροπρόθεσμα ενδέχεται να οδηγήσει σε προβληματική χρηματοδότηση πόρων στο τοπικό επίπεδο.



Εικόνα 9: Μήτρα συσχέτισης των έκτακτων και απρόβλεπτων καταστάσεων κινδύνου στο Ηνωμένο Βασίλειο έτους 2010 (Πηγή: Ιστοσελίδα Υπουργικού Συμβουλίου Ηνωμένου Βασιλείου)

και οι τοπικές αρχές από την αντιμετώπιση παρελθουσών καταστάσεων. (Βλέπε: σχετικά στην Ιστοσελίδα Υπουργικού Συμβουλίου Ηνωμένου Βασιλείου)

89. Σχετικά με την Αξιολόγηση της Διακινδύνευσης των Κινδύνων και τις μήτρες συσχέτισμού βλέπε αναλυτικότερα στο 2<sup>ο</sup> κεφάλαιο της παρούσης εργασίας.

## 6.6 Κύπρος

Στην Κύπρο η Πολιτική Προστασία για τις φυσικές καταστροφές δεν αποτελεί ξεχωριστή οργάνωση αλλά ρυθμίζεται με τις διατάξεις περί Πολιτικής Άμυνας. Το Υπουργικό Συμβούλιο με την εξουσία που του παρέχεται από το Σύνταγμα (άρθρο 183) δύναται να λάβει όλα τα μέτρα που κρίνονται σκόπιμα για τους σκοπούς της Πολιτικής Άμυνας με Κανονισμούς που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότηση του σχετικού Νόμου.<sup>90</sup>

Στο πλαίσιο αυτό μπορεί να λαμβάνει και να παραχωρεί έκτακτες εξουσίες στον Υπουργό Εσωτερικών ο οποίος ασκεί επιτελικό ρόλο στο συντονισμό και να διορίζει το Κεντρικό και τα Επαρχιακά Συμβούλια Πολιτικής Άμυνας, τα οποία έχουν συντονιστικές και οργανωτικές αρμοδιότητες στο συντονισμό του συστήματος Πολιτικής Άμυνας.<sup>91</sup>

Στο σύστημα εμπλέκεται και ένα ευρύ φάσμα δημόσιων και ιδιωτικών φορέων και υπηρεσιών με ρόλους και αρμοδιότητες, όπως ορίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο (Ουσιώδεις Υπηρεσίες)<sup>92</sup> και την ιδιαίτερη αποστολή τους όπως καθορίζεται με ειδικές διατάξεις για την κάθε τύπο κινδύνου.<sup>93</sup>

---

90. Η Πολιτική Άμυνα της Κύπρου οργανώθηκε μετά την αεροπορική επιδρομή των Τούρκων το 1964. Το σχετικό θεσμικό πλαίσιο κωδικοποιήθηκε και αναθεωρήθηκε το 1996. Βλέπε Ν.117 (Ι) του 1996 (όπως εκδόθηκε με το κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 52 του Συντάγματος και τροποποιήθηκε με το Ν. 42(Ι)/1998), σύμφωνα με τον οποίο «η “Πολιτική Άμυνα” έχει την έννοια που αποδίδεται στον όρο αυτό από τις διατάξεις της σύμβασης της Γενεύης και περιλαμβάνει κάθε μέτρο το οποίο:...(β) αποτελεί τρόπο αντιμετώπισης συμφοράς ή περιορισμού των αποτελεσμάτων της και περιλαμβάνει τις συστηματικές ενέργειες για πρόληψη, σχεδίαση, εκπαίδευση, προπαρασκευή, ανταπόκριση και χειρισμό των επιπτώσεων της ανεξάρτητα αν το μέτρο λαμβάνεται προληπτικά ή κατά η μετά την εν λόγω συμφορά.»

Στην έννοια της «συμφοράς» με τις διατάξεις του ίδιου νόμου περιλαμβάνονται και οι φυσικές καταστροφές («...σεισμό, κατολίσθηση εδάφους, πλημμύρα, θύελλα ή θαλασσοταραχή ή άλλη θεομηνία, πυρκαγιά...») Στο άρθ. 8 του Ν.117(Ι)/1996 ορίζεται: (1) «Για την καλύτερη εφαρμογή του παρόντος Νόμου και την οργάνωση των αναγκαίων διευθύνσεων και υπηρεσιών, το Υπουργικό Συμβούλιο εκδίδει Κανονισμούς που δημοσιεύονται στην επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας» ... (3) «Κανονισμοί που εκδίδονται με βάση το παρόν άρθρο κατατίθενται στη Βουλή των Αντιπροσώπων σύμφωνα με τις διατάξεις του περί Καταθέσεως στη Βουλή των Αντιπροσώπων των Κανονισμών που Εκδίδονται με Εξουσιοδότηση Νόμου»

91. Βλέπε: Άρθ. 7 εδ. (1), (2) του Ν. 117 (Ι)/96 και άρθ. 4 Κ.Δ.Π. 221/97 σχετικά με τον διορισμό Συμβουλίων Πολιτικής Άμυνας

92. Βλέπε: Άρθ. 6 εδ. (1), (2) του Ν. Ν.117(Ι)/1996 σχετικά με τον ορισμό και τον καθορισμό των «Ουσιώδων Υπηρεσιών»

93. Για παράδειγμα (ενδεικτικά):

- Σε ότι αφορά τις υπηρεσίες για την πρόληψη και καταστολή των πυρκαγιών:

Το Τμήμα Δασών του Υπουργείου Γεωργίας είναι αρμόδιο για τις δασικές πυρκαγιές (βλέπε Ν. 87(Ι)2010 «Περί Δασών»). Οι τοπικές αρχές (Επαρχιακές Διοικήσεις) σε συνεργασία με την Πυροσβεστική Υπηρεσία είναι αρμόδιες για τις πυρκαγιές της υπαίθρου (βλέπε Ν. 109 (Ι)/2002 «Περί Προλήψεως Πυρκαγιών στην

Αρμόδια υπηρεσία σε εθνικό επίπεδο είναι η Γενική Διοίκηση Πολιτική Άμυνας/ΓΕ.Δ.Π.Α του Υπουργείου Εσωτερικών, με πέντε περιφερειακές διευθύνσεις/ΠΕ.Δ.Π.Α οι οποίες εποπτεύουν ένα εκτεταμένο δίκτυο Σταθμών και Υποσταθμών Πολιτικής Άμυνας σε πόλεις και Κοινότητες. Οι ανωτέρω υπηρεσίες στελεχώνονται από ειδικευμένο μόνιμο προσωπικό, εθελοντές που υπηρετούν με συγκεκριμένους όρους, καθώς και με πολίτες και πολιτίδες που εκτελούν τη θητεία τους στην Πολιτική Άμυνα.<sup>94</sup>

Σε εθνικό επίπεδο καταρτίζεται το Γενικό Σχέδιο Πολιτικής Άμυνας/ΓΣΠΑ με το οποίο καθορίζονται οι βασικές αρχές για την υποστήριξη του της πρόληψης, της απόκρισης και το συντονισμό των εμπλεκόμενων δυνάμεων και τα λεπτομερή σχέδια δράσης που καταρτίζονται από τις διάφορες εμπλεκόμενες υπηρεσίες με βάση αυτό (το ΓΣΠΑ).<sup>95</sup> Το Γενικό Σχέδιο Πολιτικής Άμυνας, που φέρει την επωνυμία «ΠΑΤΡΙΔΑ» βρίσκεται ακόμη στο στάδιο ολοκλήρωσής του, προτού υποβληθεί από τον Υπουργό Εσωτερικών στο Υπουργικό Συμβούλιο για έγκριση. (Πολιτική Άμυνα: Ετήσια Έκθεση, 2007) Το 1999 εγκρίθηκε από το Υπουργικό Συμβούλιο (αρ. απόφ. 50.145) το Γενικό Σχέδιο «Εγκέλαδος» για την απόκριση

---

Υπαιθρο»). Η Πυροσβεστική Υπηρεσία είναι αρμόδια για τις αστικές πυρκαγιές (Ν. 94 (Ι)/2005 «Περί Αστυνομίας»).

Επίσης σε κάθε περίπτωση οι τοπικές αρχές (έπαρχοι) η Αστυνομία, η Υπηρεσία Θήρας, η Εθνική Φρουρά, η υπηρεσία της Πολιτικής Άμυνας συμμετέχουν επίσης στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων τους, υπό το γενικό συντονισμό του Υπουργείου Εσωτερικών.

- Σε ότι αφορά το σεισμικό κίνδυνο:

Το τμήμα Γεωλογικής Επισκόπησης του Υπουργείου Γεωργίας, Περιβάλλοντος και Φυσικών Πόρων είναι η αρμόδια κρατική υπηρεσία για τη διεξαγωγή ερευνών και μελετών, καθώς και για την παροχή γνωματεύσεων πάνω σε σεισμολογικά. (Βλέπε ιστοσελίδα Γεωλογικής Επισκόπησης)

Η Υπηρεσία Αποκατάστασης Ζημιών/ΥΑΖ, που ιδρύθηκε μετά το σεισμό της Πάφου το 1995, είναι αρμόδια για την αποκατάσταση και στέγαση των σεισμόπληκτων και έχει συμβουλευτικό ρόλο σε προγράμματα σεισμικού ελέγχου και αναβάθμισης των προσφυγικών οικισμών των σχολείων και των δημόσιων κτιρίων. (Βλέπε ιστοσελίδα υπηρεσίας Πολιτικής Άμυνας Κύπρου)

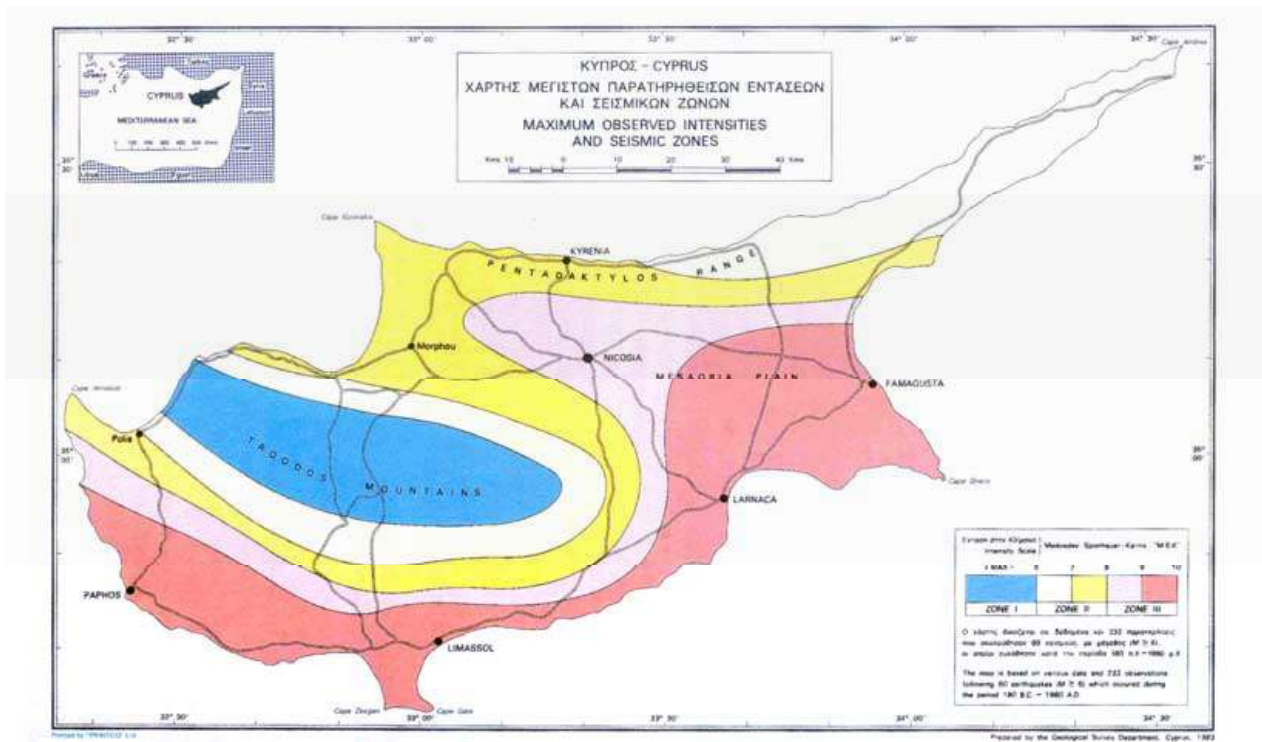
- Σε περίπτωση εκκένωσης του πληθυσμού, που είναι ένα γενικό προληπτικό μέτρο προστασίας συνδράμουν οι τοπικές αρχές, η Αστυνομία, η Πυροσβεστική Υπηρεσία και η υπηρεσία Πολιτικής Άμυνας (Συλικιώτης, 2010) και για τη διάσωση του πληγέντος πληθυσμού από κάθε «συμφορά» έχουν συσταθεί Ειδικές Ομάδες Διάσωσης που υπάγονται στην Πυροσβεστική Υπηρεσία (βλέπε αριθ 50.234 απόφαση Υπ. Συμβουλίου).

94. Βλέπε: Άρθ, 5 εδ. (1) του Κ.Δ.Π. 221/97 σύμφωνα με το οποίο ιδρύεται Δύναμη Πολιτικής Άμυνας με σκοπό την προπαρασκευή, την οργάνωση και τη λήψη οποιονδήποτε μέτρων πολιτικής άμυνας κρίνονται αναγκαία. Η Δύναμη συγκροτείται από μόνιμο προσωπικό που διορίζεται στην υπηρεσία της Πολιτικής Άμυνας και από πολίτες που υπηρετούν σε αυτήν.

Σήμερα στην υπηρεσία της Πολιτικής Άμυνας υπηρετούν 628 εθελοντές και 100 άτομα μόνιμο προσωπικό παγκύπρια. (ΚΥ.Π.Ε., nd)

95. Βλέπε άρθρο 5 του Ν. 117(Ι)/96

των Υψηρεσιών σε περίπτωση σεισμού. Παράλληλα και μια σειρά άλλων θεματικών σχεδίων δράσης έχουν λάβει χώρα όπως: το σχέδιο «Πυρσός» για την απόκριση των Υψηρεσιών σε πυρκαγιές υπαίθρου, το σχέδιο «Ίκαρος» το οποίο καλύπτει το συντονισμό των εναέριων μέσων, το σχέδιο «Εστία», για την υποδοχή, ανακούφιση και επαναπατρισμό ξένων υπηκόων, καθώς επίσης και σχέδια «Εκκένωσης», «Σίτισης», «Προστασίας Μαθητών», «Αεροδρομίων» κτλ.



Σχήμα 1: Χάρτης Σεισμικών Ζωνών της Κύπρου<sup>96</sup>

96. Το Τμήμα της Γεωλογικής Επισκόπησης ετοίμασε το Χάρτη Σεισμικών Ζωνών της Κύπρου στον οποίο καθορίζονταν οι σεισμικές ζώνες καθώς επίσης και οι εντάσεις για κάθε σεισμική ζώνη (Σχήμα 1). Ο καθορισμός των ζωνών βασίστηκε σε εντάσεις των σεισμών από ιστορικά δεδομένα. (Χρυσοστόμου, 2009) Η πρώτη προσπάθεια για την εισαγωγή του αντισεισμικού σχεδιασμού των δομικών κατασκευών ήταν το 1986, όπου τέθηκαν σε εφαρμογή τα «Σύντομα Αντισεισμικά Μέτρα» τα οποία ήταν γενικές οδηγίες που θα έπρεπε ν' ακολουθούνται στο σχεδιασμό κατασκευών από οπλισμένο σκυρόδεμα και από φέρουσα τοιχοποιία. Το 1993 τέθηκε σε εφαρμογή το Κυπριακός Σεισμικός Κώδικας, (ο οποίος αναμένεται να αντικατασταθεί από τον Ευρωκώδικα 8).

## 7. Συμπεράσματα

Η μελέτη και η έρευνα των τελευταίων χρόνων σχετικά με τη διαχείριση των φυσικών καταστροφών καθοδήγησε τη σύσταση των οργανωμένων συστημάτων Πολιτικής Προστασίας με στόχο την αύξηση της ετοιμότητας και τη βελτίωση της προσαρμοστικότητας των κοινοτήτων. Πρόκειται για εναλλακτικά μοντέλα όπως μετεξελίχθηκαν από τα υφιστάμενα συστήματα της Πολιτικής Άμυνας. Στηρίζονται στις πολιτικές δυνάμεις και όχι στις ένοπλες και προκρίνονται από τους θεωρητικούς ως πιο αποδοτικά και ευέλικτα.

Η οργάνωση και λειτουργία των συστημάτων Πολιτικής Προστασίας παρουσιάζει σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών ανάλογα με τις εκάστοτε εσωτερικές συνθήκες (πολίτευμα, κουλτούρα, οικονομική κατάσταση κτλ). Στις σύγχρονες, δημοκρατικές και οικονομικά αναπτυγμένες χώρες μπορούμε να συναντήσουμε κάποιες ομοιότητες όπως: *ιεραρχικό σύστημα διοίκησης (τοπικό, περιφερειακό, κεντρικό), συμμετοχή της πλειοψηφίας των δημοσίων υπηρεσιών, ιδιαίτερα των «ημι-στρατιωτικών» (πυροσβεστική, αστυνομία κτλ) και των ενόπλων δυνάμεων σε βοηθητικό ρόλο, λειτουργία του συντονισμού και ελέγχου από μια κεντρική υπηρεσία, προγραμματισμός σε φάσεις (πρόληψη/ετοιμότητα, απόκριση και αποκατάσταση), τυποποίηση των επιχειρησιακών διαδικασιών, επαγγελματικά στελέχη έκτακτης ανάγκης κτλ.*

Το μειωμένο ενδιαφέρον στον στρατηγικό προγραμματισμό και τη λήψη προληπτικών μέτρων προστασίας έχει ως αποτέλεσμα να θεωρείται ότι τα συστήματα Πολιτικής Προστασίας συστήνονται μόνο για να υλοποιήσουν τον επιχειρησιακό σχεδιασμό ο οποίος συνήθως αναφέρεται στις φάσεις της ετοιμότητας της απόκρισης και σε κάποια μέτρα της βραχείας αποκατάστασης, μια αντίληψη διόλου ολιστική που επιδρά αρνητικά στην αποδοτικότητά τους.

Στο παρόν κεφάλαιο ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στην παρουσίαση των συστημάτων Πολιτικής Προστασίας και όχι στις προβληματικές πτυχές της οργάνωσης και διοίκησης αυτών, οι οποίες θα μελετηθούν στο επόμενο κεφάλαιο.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

### Ξενόγλωσση

- Alexander, D.E., Bramati, L. and Simonetta. M. (2009), "Emergency preparedness training and education in Lombardy Region, Italy: survey of supply and demand" *Natural Hazards Review* 10(3): 77-83.
- Alexander, D. (1999a), "Natural Hazards", *Encyclopedia of Earth Science/Environmental Geology*, pp 421-425.
- Alexander, D. (2000), "Managing Hazards And Disasters: New Theories, New Imperatives" The Portsmouth 2000 Distinguished Lecture in Hazard and Risk Management, Geohazards Research Centre, Faculty of Science, University of Portsmouth, U.K. (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://emergency-planning.blogspot.com/2008/02/managing-hazards-and-disasters-new.html>)
- Alexander D. (2002), "From civil defence to civil protection – and back again", *Journal: Disaster Prevention and Management*, Volume: 11, Number:3 pp 209-213.
- Alexander D. (2003), "Towards the development of standards in emergency management training and education", *Disaster Prevention and Management* 12(2): 113-123.
- Alexander, D.,(2004), "Civil Protection in Italy" (Διαθέσιμο στην Ιστοσελίδα της *International Association of Emergency Managers /IAEM*: <http://www.iaem.com>)
- Alexander, D. (2005), "Towards the development of a standard in emergency planning", *Disaster Prevention and Management* 14(2): 158-175.
- Alexander, D. (2006), "Symbolic and Practical Interpretations of the Hurricane Katrina Disaster in New Orleans", (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://understandingkatrina.ssrc.org/>)
- Alexander, D. (2008), "Emergency Command in Italy" (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://emergency-planning.blogspot.com/2008/11/emergency-command-in-italy.html>)
- Alexander, D. (2008b), "The Value of Standards in Emergency Management and Disaster Risk Reduction" (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://emergency-planning.blogspot.com/2008/02/value-of-standards-in-emergency.html>)
- Alexander, D. (2010β), "The L'Aquila Earthquake of 6 April 2009 and Italian Government Policy on Disaster Response", *Journal of Natural Resources Policy Research*, 2:4, 325-342.
- Alexander, D. (2010α), "Italian Civil Protection Amid Privatisation and Scandals" (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://emergency-planning.blogspot.com/2010/02/italian-civil-protection-amid.html>)
- Anderson, W. (1969), "Local Civil Defense in Natural Disaster: From Office to Organization", Columbus. Ohio: Disaster Research Center, The Ohio State University.
- AS/NZS 4360:2004, Risk Management, Standards Australia/Standards New Zealand, Sydney and Wellington.
- Beckett, M. Rt. Hon (2000), "Modernising Government in Action: Realising the Benefits of Y2K", Cm 4703, The Stationery Office, London (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [www.archive.official-documents.co.uk/document/cm47/4703/4703.htm](http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm47/4703/4703.htm))
- Berkes, F., Colding, J. and Folke, C. (2003), "Navigating social-ecological systems: building resilience for complexity and change", Cambridge University Press, Cambridge, UK
- Berkes, F. (2007), "Understanding uncertainty and reducing vulnerability: lessons from resilience thinking", *Natural Hazards* 41(2):283-295 )
- Blanchard, B.W. (1984), "American Civil Defence 1945-1984: The Evolution of Programs and Policies", National Emergency Training Centre, Federal Emergency Management Agency, Emmitsburg, Maryland
- Boin, A. and Hart, P. (2003), "Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible?", *Source: Public Administration Review*, 63(5) : 544-553.

Bosner, L. (2005), "Energy Preparedness: A Japan-U.S. Comparison", Asia Perspectives, Vol. 4, Issue.2, p.17.

British Standard in Business Continuity Management BS 25999 Parts 1 and 2 ([www.bsi-global.com/en/Assessment-and-certification-services/management-systems/Standards-and-Schemes/BS-25999/](http://www.bsi-global.com/en/Assessment-and-certification-services/management-systems/Standards-and-Schemes/BS-25999/))

Buckle, P. (1990), "Prospects for public sector disaster management in the 1990s: an indication of current issues with particular reference to Victoria, Australia", International Journal Mass Emergencies and Disaster (IJMED), Vol. 8, No. 3, pp. 301-324.

Burling, W.K. and Hyle, A.E. (1997), "Disaster preparedness planning: policy and leadership issues", Journal: Disaster Prevention and Management, Volume: 6, Number:4, pp:234-244.

Cavazzani, A. (1981) "Social and institutional impact of the 1980 earthquake in Southern Italy : Problems and prospects of civil protection" in: Jones, Barclay G., ed; Tomazevic, Miha, ed. Social and economic aspects of earthquakes. Ljubljana, Yugoslavia. Institute for Testing and Research in Materials and Structures; U.S. Cornell University. Program in Urban and Regional Studies, 1982. p.425-35, mapas, tab. Apresentado em: Proceedings of the Third International Conference : The Social and Economic Aspects of Earthquakes and Planning to Mitigate their Impacts, Bled, 29 Jun.- 2 July 1981.

CEP Handbook (2006), "International CEP Handbook, Civil Emergency Planning in the NATO/EAPC Countries", SEMA's Educational Series 2003:2. Swedish Emergency Management Agency

City Mayors, 4 October 2003 "Local government in Australia less powerful than in other countries" By Nick Swift (*Διαθέσιμο στην Ηλεκτρονική Δ/νση: [http://citymayors.com/government/aus\\_locgov.html](http://citymayors.com/government/aus_locgov.html)*)

Darcy J. (2005), "Locating responsibility: the Sphere humanitarian charter and its rationale", Disasters 28(2): 112-123.

Dipartimento della Protezione Civile/DPC, (nd), "The Italian Civil Protection National Service", (*Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα Πολιτικής Προστασίας της Ιταλίας: <http://www.protezionecivile.it>*)

Donahue, A. K. and Tuohy, R.V. (2006), "Lessons We Don't Learn: A Study of the Lessons of Disasters, Why We Repeat Them, and How We Can Learn Them." Homeland Security Affairs 2(2). (*Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.hsaj.org/?article=2.2.4>*)

Drabek T.E. (1986), "Human system responses to disaster: an inventory of sociological findings", N.Y.: Springer-Verlaag,

Drabek, T.E. (1998), "Sociology of disasters course" Federal Emergency Management Agency, Washington, D.C.

Dynes, R.R, and Quarantelli E.L. (1977), "The Role of Local Civil Defense in Disaster Planning", Disaster Research Center, University of Delaware, Newark, Delaware.

European Commission - Humanitarian Aid & Civil Protection/ECHO, 2010, "Italy - Emergency planning Vademecum - Civil Protection", [http://ec.europa.eu/echo/civil\\_protection/civil/vademecum/it/2-it-2.html](http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/vademecum/it/2-it-2.html)

FEMA, (2007), "Principles of Emergency Management Supplement", (*Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [www.training.fema.gov/EMIWeb/edu/emprinciples.asp](http://www.training.fema.gov/EMIWeb/edu/emprinciples.asp)*)

FEMA, (2008), "NIMS Guide", ([www.fema.gov/](http://www.fema.gov/))

FEMA, (2009), "National Incident Management System (NIMS) Supporting Technology Evaluation Program (STEP), Guide"

Folke, C. Hahn, T. Olsson, P. Norberg, N. (2005), "Adaptive governance of social-ecological systems", Annu Rev Environ Resour 30:441-473.

Fullan, M. (1991), The New Meaning of Educational Change, Teachers College Press, New York, NY.,



Geoff O'B. and Paul R. (2005) "Future UK emergency management: new wine, old skin?" *Disaster Prevention and Management*, Vol:14, Num:3, pp:353-361.

Gruntfest, E. and Weber M. (1998), "Internet and emergency management: prospects for the future", *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 16(1): 55-72.

Grunwald, M. and Glasserhttp, S.B. (2005), "Brown's Turf Wars Sapped FEMA's Strength: Director Who Came to Symbolize Incompetence in Katrina Predicted Agency Would Fail" *Washington Post Staff Writers Friday, December 23, 2005* (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα://[www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/22/AR2005122202213.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/22/AR2005122202213.html))

Henstra and Sancton (2002), "Mitigating Catastrophic Losses: Policies and Policy-Making at Three Levels of Government in the United States and Canada", *Institute for Catastrophic Loss Reduction*.

Hills, A.E. (1994), "Co-ordination and disaster response in the United Kingdom", *Disaster Prevention and Management*, Vol. 3 No.1, pp.66-71.

Holling, C.S. (2001), "Understanding the complexity of economic, ecological, and social systems. Ecosystems" 4:390^105

Homeland Security, (2008) "National Response Framework/NRF" (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://training.fema.gov/EMIWeb/IS/ICSResource/assets/nrf-core.pdf>)

House of Lords (2009), 'Civil Protection and Crisis Management in the European Union: Report with Evidence', *European Union Committee 6th Report of Session 2008–9*. London, House of Lords. Interview UK

International Committee of the Red Cross (ICRC), 2001 "Civil Defence in International Humanitarian Law", (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα του [www.icrc.org](http://www.icrc.org))

Irwin, R.L. (1989), "The Incident Command System (ICS)", in Auf Der Heide, E. (Eds), *Disaster Response: Principles of Preparation and Coordination*, Mosby, St Louis, MO, pp.133-63.

ISO, 2007, ISO 31000, Committee Draft of ISO 31000 Risk management — Guidelines on principles and implementation of risk management,

[www.nssai.ie/index.cfm/area/news/action/article/information/ISO31000](http://www.nssai.ie/index.cfm/area/news/action/article/information/ISO31000).

Jaffin, B. (2008), "Emergency Management Training: How to Find the Right Program". *Emergency Management Magazine* (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.emergencymgmt.com>)

Jones, T. (2008), "Advances in risk assessment for Australian emergency management," *The Australian Journal of Emergency Management*, 23(4), p. 4.

Kelly, C. (1996), "Limitations to the use of military resources for foreign disaster assistance", *Disaster Prevention and Management*, Vol. 5 No.1, pp.22-9.

Kinzig A.P., Carpenter S., Dove M., Heal G., Levin S., Lubchenco J., Schneider S.H. and Starrett D. (2001), "Nature and society: an imperative for integrated environmental research". A report prepared for the National Science Foundation of the United States (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:[www.public.asu.edu/~akinzig/nsfes.pdf](http://www.public.asu.edu/~akinzig/nsfes.pdf))

Lettieri E., Masella C. Radaelli G.,(2009) "Disaster management: findings from a systematic review", (2009) *Journal: Disaster Prevention and Management*, Volume:18 pp:117-136.

Marincioni, F. (2007), "Information Technologies and The Sharing of Disaster Knowledge: The Critical Role of Professional Culture", *Disasters*, 31, 4, 459–476.

McEntire, D.A. (1997), "Reflecting on the weaknesses of the international community during the IDNDR: some implications for research and its application", *Disaster Prevention and Management*, Vol. 6 No.4, pp.221-33.

McEntire, D.A. (2009), "Emergency Management in the United States: Disasters Experienced, Lessons Learned and Recommendations for the Future" in McEntire, David A. (ed.). *Comparative Emergency Management: Understanding Disaster Policies, Organizations, and Initiatives from*

- Around the World. (<http://training.fema.gov/EMIWeb/edu/CompEmMgmtBookProject.asp>. Federal Emergency Management Agency: Emmitsburg, MD)
- McGinn, N. (1985), "A menu of possible educational responses in the context of disasters", *Disasters*, 9 (1), 13-21.
- Mittler, E. (1989), "Natural Hazard Policy Setting: Identifying Supporters and Opponents of Nonstructural Hazard Mitigation", *Environment and Behaviour Monograph no. 48* Boulder. Colo.: Institute of Behavioural Science, University of Colorado
- Moe T.L., Pathranarakul P.,(2006), "An integrated approach to natural disaster management: Public project management and its critical success factors", *Journal: Disaster Prevention and Management*, Vol: 15, Num.: 3, pp: 396-413.
- National Fire Protection Association/NFPA 1561, 2002 Edition (*Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.nfpa.org/>*)
- National Fire Protection Association/NFPA 1561, 2002 Edition (*Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.nfpa.org/>*)
- National Fire Protection Association/NFPA 1600, 2007 Edition (*Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.nfpa.org/>*)
- Nigg, J.M. and Tierney, K.J. (1993), "Disaster and social change: consequences for community construct and affect", paper presented at the Annual Meeting of the American Sociological Association, Miami, FL, 13-17 August 1993
- NRAAF, (2007), "A National Risk Assessment Framework for Sudden Onset Natural Hazards", (*Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα [www.ga.gov.au/](http://www.ga.gov.au/)*)
- OECD (2010) "Reviews of Risk Management Policies: Italy 2010 Review of the Italian National Civil Protection System" ([http://www.oecd.org/document/60/0,3343,en\\_2649\\_35014780\\_46025532\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/60/0,3343,en_2649_35014780_46025532_1_1_1_1,00.html))
- Olsson P., Folke C. and Berkes F. (2004), "Adaptive co-management for building resilience in social-ecological systems", *Environ Manage* 34:75-90
- Pearce, L. (2003), "Disaster management and community planning, and public participation: how to achieve sustainable hazard mitigation", *Natural Hazards*, Vol. 28 No.2-3, pp.211-28
- Pearce, T. (2008) "AJEM Foreword" *Australian Journal of Emergency Management*, Vol 23, no.4, p.2.
- Perry, R.W. (2003), "Incident management systems in disaster management", *Disaster Prevention and Management*, Volume: 12, Number:5 pp 405-412
- Quarantelli, E.L. (1984), "Organizational Behavior in Disasters and Implications for Disaster Planning, Monograph Series", Vol. Vol. 1 No.2, pp.1-31 .
- Quarantelli, E.L. (1989), "Planning and management for the prevention and mitigation of natural disasters especially in a metropolitan context: initial questions and issues which need to be addressed", In *Planning for Crisis Relief*, Vol. 3, Planning and Management for the Prevention and Mitigation from Natural Disasters in Metropolis, Nagoya, Japan:UN Center for Regional Development, pp. 1-17.
- Quarantelli, E.L. (1995), "Draft of a sociological research agenda for the future: Theoretical, methodological and empirical issues" Disaster Research Center, University of Delaware, Newark DE, Preliminary Paper #228
- Quarantelli, E.L. (2000), "Disaster Planning, Emergency Management, And Civil Protection: The Historical Development And Current Characteristics Of Organized Efforts to Prevent And Respond to Disasters", Disaster Research Center, University of Delaware, Newark DE, Preliminary Paper #301

Quarantelli, E.L. (2006), "Catastrophes are Different from Disasters: Some Implications for Crisis Planning and Managing Drawn from Katrina", *(Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα <http://understandingkatrina.ssrc.org/Quarantelli/>)*

Ritchie, B. (2003), "Chaos, crises and disasters: a strategic approach to crisis management in the tourism industry", *Tourism Management*, Vol. 25 No.6, pp.669-83.

Salter, J. (1999), "Public Safety Risk Management: assessing the latest national guidelines", in *The Australian Journal of Emergency Management*, Vol. 13 No. 4, pp.50.

Salter, J. (1998), "Public Safety Risk Management: assessing the latest national guidelines", *Delivered at the I IR 3rd Annual Emergency Services Forum, Sydney*

SIPROCI Project Minimum Standards for a Local Plan of Civil Protection  
([www.siproci.net/results/default.html](http://www.siproci.net/results/default.html))

1. «Το έργο Siproci και τα Αποτελέσματά του»
2. «Λεξικό Όρων Πολιτικής Προστασίας για τους Πολίτες της ΕΕ»
3. «Ελάχιστες Προδιαγραφές για ένα Τοπικό Σχέδιο Πολιτικής Προστασίας»
4. «Προτάσεις Χρήσης των Τεχνολογιών Πληροφορίας και Επικοινωνιών στην Πολιτική Προστασία»
5. «Χαρτογράφηση Κινδύνων: Μια πρόταση για μια κοινή Ευρωπαϊκή Μεθοδολογία»
6. «Ευρωπαϊκές Στρατηγικές για ενημέρωση των πολιτών για την πολιτική προστασία»

Smith, J. (2003), *Civil Contingency Planning in Government*, Parliamentary Affairs, 56, 410-422  
Hansard, London,

Sphere Project (2009), "Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response",  
(Διαθέσιμο στην Ιστοσελίδα: <http://www.sphereproject.org/>)

Steiner, I.D. (1972), "Group process and productivity" New York: Academic Press.

Stenner, R.D., Kirk, J.L., Stanton, J.R., Shebell, P., Schwartz, D.S., Judd, K.S. and Gelston, Gariann M.I. (2006), "National Incident Management System (NIMS) Standards Review Panel Workshop Summary Report", (Prepared for the U.S. Department of Energy)

Stout T. and Duncan M., (1958), "Medical Services in New Zealand and The Pacific", Historical Publications Branch, Wellington, NZ, Historical Publication Branch *(Διαθέσιμο βιβλίο στην ιστοσελίδα: <http://www.nzetc.org/tm/scholarly/tei-WH2PMed-pt2-c5-4.html>)*

Sylves, R.T. (1995), "Renewing FEMA: Remaking Emergency Management", Working Paper # 93, Natural Hazards Research and Applications Information Center, Institute for Behavioural Science, University of Colorado.

Tompkins, E.L. and Adger W.N., (2004) "Does adaptive management of natural resources enhance resilience to climate change?" *Ecology and society* 9(2):10.

Tonkin, T. (2006) "Natural Hazard Management" Research Report. *(Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.qualityplanning.org.nz/qp-research/natural-hazards-aug06/natural-hazards-aug06.pdf>)*

Trim, P.R.J. (2004), "An integrative approach to disaster management and planning", *Disaster Prevention and Management* 13(3): 218-225.

UN/ISDR (2002), "Living with risk: a global review of disaster reduction initiatives", Preliminary version prepared as an interagency effort coordinated by the ISDR Secretariat, Geneva

United Kingdom Cabinet Office Standards for Civil Protection in England and Wales, (1999), *(Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα του Βρετανικού Υπουργείου Εσωτερικών: <http://www.homeoffice.gov.uk/ukgwacnf.html?url=http://www.homeoffice.gov.uk/epd>)*

United Kingdom Civil Contingencies Act, 2004 (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/contents>)

United Kingdom Civil Defence Act, 1948 *(Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1948/5/pdfs/ukpga\\_19480005\\_en.pdfs](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1948/5/pdfs/ukpga_19480005_en.pdfs))*

United Kingdom Emergency Powers Act (Norhten Ireland) 1926 (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://cain.ulst.ac.uk/hmsso/epa1926.htm>)

United Kingdom Emergency Powers Act 1920 (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/10-11/55/contents>)

UN-OCHA (1994), United Nations – DHA Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief – the Oslo Guidelines (Project DPR 213/3 MCDA), United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Department of Humanitarian Affairs, Geneva, (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [www.reliefweb.int/ocha\\_ol/programs/response/mcdunet/0guid.html](http://www.reliefweb.int/ocha_ol/programs/response/mcdunet/0guid.html))

USA Communications Act of 1934, 47 U.S.C. 151 (Διαθέσιμο στην Ιστοσελίδα: [www.fcc.gov/Reports/1934new.pdf](http://www.fcc.gov/Reports/1934new.pdf) και [www.fcc.gov/Reports/tcom1996.pdf](http://www.fcc.gov/Reports/tcom1996.pdf))

USA Cooperative Forestry Assistance Act of 1978, 16 U.S.C. 2106 (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [http://www.fs.fed.us/r10/spf/fhp/bark\\_beetle\\_grant/CoopForestryAssistanceAct78.pdf](http://www.fs.fed.us/r10/spf/fhp/bark_beetle_grant/CoopForestryAssistanceAct78.pdf))

USA Defence Production Act of 1950, U.S.C. 2061 (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα <http://www.fema.gov/library/viewRecord.do?id=3590>)

USA Earthquake Hazards Reduction Act of 1977, 42 U.S.C. 7701 (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.fema.gov/library/viewRecord.do?id=3080>)

European Commission, (2009) "The European Community Civil Protection Mechanism Training Programme" European Communities, Belgium (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [http://ec.europa.eu/echo/civil\\_protection/civil/prote/pdfdocs/Training%20brochure.pdf](http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/pdfdocs/Training%20brochure.pdf))

USA Executive Order 12127/1979 "Seismic Safety of Existing Federally Owned or Leased Buildings" (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.wbdg.org/ccb/FED/FMEO/eo12941.pdf>)

USA Executive Order 12699/1990 "Seismic Safety of Federal and Federally Assisted or Regulated New Building Construction" (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.wbdg.org/ccb/FED/FMEO/eo12699.pdf>)

USA Executive Order 12941/1994 "Federal Emergency Management Agency" (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.fas.org/irp/offdocs/eo/eo-12127.htm>)

USA Directive 3025.15/1997 "Military Assistance to Civil Authorities" (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [http://www.cdmha.org/toolkit/cdmha-rltk/PUBLICATIONS/dodd3025\\_15.pdf](http://www.cdmha.org/toolkit/cdmha-rltk/PUBLICATIONS/dodd3025_15.pdf))

USA Homeland Security Act of 2002 (Public Law 107-296) (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr\\_5005\\_enr.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr_5005_enr.pdf))

USA-Homeland Security Presidential Directive/HSPD-5, 2003, "Management of Domestic Incidents" (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030228-9.html>)

USA National Flood Insurance Act of 1968, and Flood Disaster Protection Act of 1973, 42 U.S.C. 4001 (Διαθέσιμο στην Ιστοσελίδα: <http://www.fema.gov/library/viewRecord.do?id=2216>)

USA National Security Act of 1947, 50 U.S.C. 401,404 (Διαθέσιμο στην Ιστοσελίδα: <http://intelligence.senate.gov/nsaact1947.pdf>)

USA Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act of 1988, 42, U.S.C.5121-5260 (Διαθέσιμο στην Ιστοσελίδα: [www.fema.gov/library/viewRecord.do?fromSearch=fromsearch&id=3564](http://www.fema.gov/library/viewRecord.do?fromSearch=fromsearch&id=3564))

VENRO (2003), Minimum Standards Regarding Staff Security in Humanitarian Aid ([www.venro.de](http://www.venro.de))

Walker, B., Holling, C. S, . Carpenter, S.R., Kinzig, A.J. Resilience, (2004)"Adaptability and Transformability in Social–ecological Systems", Ecology and society 9(2):3.

Weichselgartner, J. and Bertens, J. (2000), "Natural Disasters: Acts of God, Nature or Society? On the Social Relation to Natural Hazards",in Andretta, M.A (Eds),Risk Analysis II, WIT Press, Southampton, pp.3-12.

World Health Organization/WHO, (1999), "Community emergency preparedness: a manual for

managers and policy-makers", (*Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα, www.who.int/*)

Williams, S., Jacobs, K., Newton, P. and Blakely, E.J., (2009), "Natural disaster preparation and response: a guide for state housing authorities", Discussion Paper, Australian Housing and Urban Research Institute, Melbourne

Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T. and Davis, I. (2003), "At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters", London: Routledge.

Wright, W.E. (1997), "Incorporating military civil affairs support into domestic disaster management", *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 15 No.2, pp.283-92.

Yasufumi, A. and Jeffrey, L.A. (2003), "Terrorism in Japan." *Prehospital and Disaster Medicine*, Vol.18 (2), pp.106.

Zawada, B. (2008), "What is Organizational Certification?", in *Disaster Recovery journal* v. 21 (3) p. 16-18

EMA, (2004) "Emergency Risk Management Applications Guide", Manual 5, Australian Emergency Manuals Series, Emergency Management Australia, Canberra.

## Ελληνική

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2002), "Η ΕΕ στρέφει την προσοχή της στην πολιτική προστασία: Αντιμετώπιση των καταστροφών - Ο συντονισμός της πολιτικής προστασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση", Γενική Δ/ση Περιβάλλοντος, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (*Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [http://ec.europa.eu/echo/civil\\_protection/civil/pdfdocs/focus\\_el.pdf](http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/pdfdocs/focus_el.pdf)*)

Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης, 4/7/1987, C176, σ. 1 Ψήφισμα του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των Κυβερνήσεων των κρατών μελών στις 25/6/1987, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41987X0704:EN:HTML>)

Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης, 1/4/1998, L101, σ. 24, Οδηγία Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, αριθ. 98/10/ΕΚ (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:101:0024:0047:EL:PDF>)

Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης, 24/1/2008, L20, σ. 23 Απόφαση Επιτροπής, αριθ. 2008/73/ΕΚ (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:020:0023:0034:EL:PDF>)

Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης, 6/8/1991, L217, σ. 31, Απόφαση Συμβουλίου, αριθ. 91/396/ΕΟΚ (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1991:217:0031:0032:EL:PDF>)

Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης, 7/9/2010, L236, σ. 5 Οδηγία Συμβουλίου αριθ. 2010/481/ΕΕ (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:236:0005:0017:EL:PDF>)

Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης, 14/9/2007, L241, σ. 17, Απόφαση Επιτροπής Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, αριθ. 2007/606/ΕΚ (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:241:0017:0023:EL:PDF>)

Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης, 16/11/2007, L288, σ. 27, Οδηγία Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου αριθ. 2007/60/ΕΚ (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:288:0027:0034:EL:PDF>)

Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης, 15/11/2001, L297, σ. 7, Απόφαση Συμβουλίου, αριθ. 2001/792/ΕΚ (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:297:0007:0011:EL:PDF>)

Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης, 14/11/2002, L311, σ. 3 αριθ. 2012/2002 Κανονισμό Συμβουλίου Ευρωπαϊκής Ένωσης (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:311:0003:0008:EL:PDF>)

Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης, 21/12/1999, L327, σ. 53, Απόφαση Συμβουλίου, αριθ. 1999/847/EK

(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:327:0053:0057:EL:PDF>)

Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης, 1/12/2007, L314, σ. 9 Απόφαση Συμβουλίου αριθ. 2007/779/EK

(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:314:0009:0019:EL:PDF>)

Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης, 8/1/2005, L6, σ. 7, Απόφαση Συμβουλίου, αριθ. 2005/12/EK

(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:006:0007:0007:EL:PDF>)

Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης, 10-3-2007, L71, σ. 9, Απόφαση Συμβουλίου, αριθ. 2007/162/EK

(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:071:0009:0017:EL:PDF>)

Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης, 25/3/2004, L87 53, σ. 20, Απόφαση Επιτροπής, αριθ. 2004/277/EK

(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:087:0020:0030:EL:PDF>)

Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης, 30/3/2010 C 83, 53 έτος,

(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:EL:PDF>)

Σ. Θεοφανίδης, (1992) "Η Δημόσια Διοίκηση μπροστά στην πρόκληση του 1992" Προτεινόμενες Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις", Ακαδημία Αθηνών, Κέντρο Έρευνας της Ελληνικής Κοινωνίας, Αθήνα

ΚΥ.Π.Ε., (2010), "Συνέντευξη του Υπουργού Εσωτερικών (Συλικιώτη Ν.) για το θέμα των φυσικών καταστροφών" (Διαθέσιμη στην ιστοσελίδα του Κυπριακού Πρακτορείου Ειδήσεων: [www.cna.org.cy](http://www.cna.org.cy))

ΚΥ.Π.Ε., (nd), "Νέα Διοικητής Πολιτικής Άμυνας (Παπά Μ.) – Συνέντευξη στο ΚΥ.Π.Ε.", της Δήμητρας Νικολάου (Διαθέσιμη στην ιστοσελίδα του Κυπριακού Πρακτορείου Ειδήσεων: [www.cna.org.cy](http://www.cna.org.cy))

Κυπριακός Σεισμικός Κώδικας (Διαθέσιμος στην ιστοσελίδα: [http://www.qslis-soft.com/downloads1\\_files/Seismic\\_Code\\_Cyprus\\_1991.pdf](http://www.qslis-soft.com/downloads1_files/Seismic_Code_Cyprus_1991.pdf))

Λέκκας, Ε. (2002), "Διαχείριση Έκτακτης Ανάγκης σε Μεγάλης Κλίμακας Σεισμικές Καταστροφές", 6ο Πανελλήνιο Γεωγραφικό Συνέδριο, Ελληνική Γεωγραφική Εταιρία, τομ. ΙΙ σελ. 400-407, Θεσσαλονίκη

Πετρόπουλος, Νίκος κ.ά. (2003), «Ο Σεισμός της Πάρνηθας: Αυτο-αξιολόγηση και Προτάσεις Φορέων για την Οργάνωση της Πολιτικής Προστασίας», Τελική Έκθεση Πορισμάτων του Ερευνητικού Προγράμματος του Οργανισμού Αντισεισμικού Σχεδιασμού και Προστασίας (Ο.Α.Σ.Π.), Κέντρο Ερευνών Εκτάκτων Αναγκών (Κ.Ε.Ρ.Ε.Α.)

"Πολιτική Άμυνα: Ετήσια Έκθεση 2006", (2007) Υπουργείο Εσωτερικών Κυπριακής Δημοκρατίας (Διαθέσιμη στην ιστοσελίδα της Υπηρεσίας Πολιτικής Άμυνας: [http://www.moi.gov.cy/moi/cd/cd.nsf/dmlannualrep\\_gr/dmlannualrep\\_gr?OpenDocument](http://www.moi.gov.cy/moi/cd/cd.nsf/dmlannualrep_gr/dmlannualrep_gr?OpenDocument))

Σαπουντζάκη Κ., (2006) "Διαχείριση Φυσικών Καταστροφών", Σημειώσεις μαθήματος, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [eclass.hua.gr/courses/GEO143/](http://eclass.hua.gr/courses/GEO143/))

Τσελέντης, Α. (1997) "Σύγχρονη Σεισμολογία", εκδ: Παπασωτηρίου

Τυπάς Γ. (1999), "Η εφαρμογή σύγχρονων μεθόδων management για την άσκηση αποτελεσματικής εκπαιδευτικής πολιτικής", Αδημοσίευτη Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα

Χρυσστόμου, Κρ., "Αντισεισμική Θωράκιση της Κύπρου", 16ο Συνέδριο Σκυροδέματος, ΤΕΕ, ΕΤΕΚ, 21-23/10/ 2009, Πάφος, Κύπρος

## **Διαδικτυακοί Τόποι**

Ιστοσελίδα Υπουργικού Συμβουλίου Ηνωμένου Βασιλείου: <http://www.cabinetoffice.gov.uk>

Ιστοσελίδα του Αμερικανικού Υπουργείου Εσωτερικής Ασφάλειας: [www.dhs.gov/](http://www.dhs.gov/)

Ιστοσελίδα Ομοσπονδιακής Υπηρεσίας Έκτακτης Ανάγκης: [www.fema.gr](http://www.fema.gr)

Ιστοσελίδα Παγκόσμιου Μηχανισμού Επαγρύπνησης και Συντονισμού για τις καταστροφές: [www.gdacs.org](http://www.gdacs.org)

Ιστοσελίδα Πυροσβεστικής Υπηρεσίας Ηνωμένου Βασιλείου: [www.glosfire.gov.uk](http://www.glosfire.gov.uk)

Ιστοσελίδα του Βρετανικού Υπουργείου Εσωτερικών:  
<http://www.homeoffice.gov.uk/ukgwacnf.html>

Ιστοσελίδα της International Association of Emergency Managers/IAEM: <http://www.iaem.com/>

Ιστοσελίδα Τμήματος Δασών Κύπρου:  
[http://www.moa.gov.cy/moa/fd/fd.nsf/DMLindex\\_gr/DMLindex\\_gr?OpenDocument](http://www.moa.gov.cy/moa/fd/fd.nsf/DMLindex_gr/DMLindex_gr?OpenDocument)

Ιστοσελίδα Τμήματος Γεωλογικής Επισκόπησης της Κύπρου:  
[http://www.moa.gov.cy/moa/gsd/gsd.nsf/dmlindex\\_gr/dmlindex\\_gr?OpenDocument](http://www.moa.gov.cy/moa/gsd/gsd.nsf/dmlindex_gr/dmlindex_gr?OpenDocument)

Ιστοσελίδα Πολιτικής Άμυνας Κύπρου:  
[http://www.moi.gov.cy/moi/cd/cd.nsf/dmlindex\\_gr/dmlindex\\_gr?OpenDocument](http://www.moi.gov.cy/moi/cd/cd.nsf/dmlindex_gr/dmlindex_gr?OpenDocument)

Ιστοσελίδα της πόλης Napier στη Ν. Ζηλανδία: [www.napier.govt.nz](http://www.napier.govt.nz)

Ιστοσελίδα του National Earthquake Hazards Reduction Program/ NEHRP: <http://www.nehrp.gov/>

Ιστοσελίδα National Emergency Management Association /NEMA: <http://www.nemaweb.org/>

Ιστοσελίδα Γραφείου της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα (OHCHR):  
<http://www2.ohchr.org/english/law/protocol1.htm>

Ιστοσελίδα Πολιτικής Προστασίας της Ιταλίας: <http://www.protezionecivile.it/>

Ιστοσελίδα Canadian Standards Association/CSA CSA: [www.shopcsa.ca](http://www.shopcsa.ca)

Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκής Επιτροπής: <http://ec.europa.eu>

Ιστοσελίδα της Emergency Management Australia: <http://www.ema.gov.au/>

Ιστοσελίδα του Emergency Planning College: <http://www.epcollege.com/epc/home>





**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5<sup>ο</sup>**  
**Η ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ**  
**ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ**

**1. Οι προβληματικές πτυχές της οργάνωσης των ΣΠΠ**

*1.1 Οι Οργανισμοί Έκτακτης Ανάγκης*

*1.2 Οι λειτουργίες του Συντονισμού και της Εποπτείας*

*1.3 Από τη λειτουργία του Προγραμματισμού στον Αυτοσχεδιασμό και την Οργανωτική Μάθηση*

**2. Η ηγεσία και η λήψη αποφάσεων**

*2.1 Μορφές επιρροής και ισχύος της ηγεσίας*

*2.2 Ποιότητα και Αποδοχή των αποφάσεων*

*2.3 Η αντιληπτική ικανότητα των ηγετών*

*2.4 Συγκεντρωτισμός και συρρίκνωση της αρχής*

*2.5 Η συμμετοχικότητα στο ύψος της ηγεσίας*

*2.6 Η επιλογή των επαγγελματιών διαχειριστών έκτακτης ανάγκης και η επίδραση των πολιτικών κινήτρων*

**3. Διαχείριση των Πληροφοριών και Επικοινωνία**

*3.1 Ο ρόλος της τεχνολογίας στον τομέα των Επικοινωνιών και Πληροφοριών*

*3.2 Ο ρόλος των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης & Επικοινωνίας στη διαχείριση των πληροφοριών*

*3.3 Ο ρόλος της των Επιστημόνων στη λήψη των αποφάσεων και τη διαχείριση των πληροφοριών*



## Περίληψη

Πριν από έναν αιώνα περίπου ο Fayol, ο Taylor και ο Weber έθεσαν τις βάσεις για την ανάπτυξη της επιστήμης της οργάνωσης και διοίκησης, η οποία αποτέλεσε αντικείμενο εκτεταμένης έρευνας και μελέτης αφού οι θεματικοί τομείς που καλύπτουν είναι ιδιαίτερα ευρείς. Στο παρόν κεφάλαιο θα εξετάσουμε την εφαρμογή των θεωριών της επιστήμης της οργάνωσης και διοίκησης στους παράγοντες που συμβάλλουν στη μειωμένη αποδοτικότητα των οργανωμένων συστημάτων Πολιτικής Προστασίας.<sup>1</sup>

### 1. Οι προβληματικές πτυχές της οργάνωσης των ΣΠΠ

Η αποτυχία διαχείρισης των κρίσεων που προκαλούν οι φυσικές καταστροφές μέσω των συστημάτων Πολιτικής Προστασίας είναι καλά τεκμηριωμένη στη βιβλιογραφία.

Οι **ποσοτικές και ποιοτικές διαφορές** που παρουσιάζουν οι επείγουσες και απρόβλεπτες καταστάσεις κινδύνου, σε σχέση με τις καθιερωμένες δραστηριότητες μιας οργάνωσης, **συντελούν στη μειωμένη αποδοτικότητα** αυτών (των συστημάτων Πολιτικής Προστασίας). (Drabek, 1986:46; Hart et al., 1993; Granot, 1997; Boin & Hart, 2003; Quarantelli, 2006)

Οι κυριότερες μεταβλητές που καθορίζουν αυτές τις καταστάσεις σχετίζονται με:

- Την πολυπλοκότητα των φυσικών διεργασιών και την υψηλή **αβεβαιότητα** που προκαλείται από τον ίδιο το φυσικό γεγονός (πχ **χαρακτηριστικά φυσικού κινδύνου, πιθανό μέγεθος επιπτώσεων κτλ**) και των **χρονικών περιορισμών**, οι οποίες εισάγουν τεράστιες δυσκολίες στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. (Hart et al., 1993; Granot, 1997; Boin & Hart, 2003; Donner, 2005; Quarantelli, 2006)

- Την οργανωτική δομή και το περιβάλλον του συστήματος Πολιτικής Προστασίας η οποία δημιουργεί μια πλειάδα **οργανωτικών κινδύνων** που εμποδίζουν την αποτελεσματική απόκριση.<sup>2</sup>

Η αναλυτική ταξινόμηση αυτών των μεταβλητών αποτελεί μια ιδιαίτερα σύνθετη διαδικασία. Τα βασικά αίτια γι' αυτό εντοπίζονται στην πολυπλοκότητα και τη δυναμικότητα

---

1. Σε περίπτωση που ο αναγνώστης δεν είναι εξοικειωμένος με τις βασικές αρχές της επιστήμης και οργάνωσης και διοίκησης, για την κατανόηση των όρων και των εννοιών που χρησιμοποιούνται στο παρόν κεφάλαιο συνίσταται να μελετήσει πρώτα το παράρτημα στο τέλος του κεφαλαίου (πχ οργάνωση και διοίκηση, ηγεσία, διαχείριση, κουλτούρα, κίνητρα, αξίες, μάθηση, γραφειοκρατία, μοντέλο απρόοπτων κτλ).

2. Όπως ο Quarantelli (1997) εύστοχα παρατηρεί:...«Υπάρχουν προβλήματα που δημιουργούνται από την καταστροφή αυτή καθ' αυτή και υπάρχουν προβλήματα από την οργανωμένη προσπάθεια αντιμετώπισης της καταστροφής».

των κοινωνικών και φυσικών συστημάτων, καθώς και τον ουσιώδη ρόλο των αντιλήψεων στην ερμηνεία αυτών των καταστάσεων. Περαιτέρω εξετάζονται, προσδιορίζονται και αναλύονται οι αιτιολογικοί παράγοντες που είτε μεμονωμένα είτε σωρευτικά συντελούν στην μείωση της αποδοτικότητας *ιδιαίτερα κατά τη διάρκεια μιας κρίσης* (ή κατάστασης έκτακτης ανάγκης), που συνήθως οριοθετείται μεταξύ των φάσεων της απόκρισης και της βραχείας αποκατάστασης (crisis management).

#### **ΠΑΡΑΘΕΜΑ 1: Παραγωγικότητα – Αποδοτικότητα - Αποτελεσματικότητα**

Στη βιβλιογραφία είναι σαφής η δυσκολία του εννοιολογικού προσδιορισμού των όρων της παραγωγικότητας (productivity) /αποδοτικότητας (efficiency) /αποτελεσματικότητας (effectiveness) σε μια οργάνωση (ή ένα σύστημα).

Ο καθηγητής Πρ. Παυλόπουλος (1983:58) θεωρεί ως *αποτελεσματικότητα* το μέγεθος εκείνο της οργάνωσης που χαρακτηρίζει την ικανότητα και τη δυνατότητα της να πραγματοποιεί το σκοπό της και ως *αποδοτικότητα* θεωρεί το μέγεθος εκείνο της οργάνωσης που χαρακτηρίζει την ικανότητα και τη δυνατότητα της να πραγματώνει κατά τρόπο αποτελεσματικό το σκοπό της με το ελάχιστο δυνατό κόστος».

Σύμφωνα με τα ανωτέρω, είναι σαφές ότι η *αποτελεσματικότητα* σχετίζεται με το σκοπό. Όταν ο σκοπός έχει χαρακτήρα που δεν μπορεί να προσδιορισθεί αντικειμενικά, ο προσδιορισμός της στάθμης της *αποτελεσματικότητας* μιας οργάνωσης, γίνεται πιο δύσκολος ενώ η *αποδοτικότητα* είναι άμεσα συνυφασμένη με τους διαθέσιμους πόρους.

Παρεμφερής με τον ανωτέρω ορισμό της *αποδοτικότητας* είναι και ο ορισμός που δίνει ο Μαλίσσος (1984) για την *παραγωγικότητα*, θεωρώντας την ως την σχέση (αναλογικά) ανάμεσα στο αποτέλεσμα και τους πόρους (πχ κεφάλαιο εργασία) που χρησιμοποιήθηκαν. (Τυπός, 1999:15)

Μικρές διαφορές μεταξύ της *αποδοτικότητας* και της *παραγωγικότητας* μπορούμε να δούμε και στους ορισμούς που δίνονται στο λεξικό του Μπαμπινιώτη (2005) σύμφωνα με τους οποίους: Η *αποδοτικότητα* είναι η σχέση μεταξύ της προσπάθειας που καταβάλλεται και του *αποτελέσματος*. Είναι ο βαθμός στον οποίο αξιοποιεί κάποιος τις ικανότητες και τα μέσα που έχει στη διάθεσή του. Η *παραγωγικότητα* είναι η *αποτελεσματική* χρήση των πόρων, ώστε να λαμβάνεται η ανώτερη δυνατή ποιότητα των υπηρεσιών με το χαμηλότερο κόστος.

Ο (Ζιγκρίδης 2008:7) ορίζει την *αποτελεσματικότητα* σε σχέση με τα μέσα που διατίθενται και του αποτελέσματος που επιτυγχάνεται μ' αυτά (ωφέλειας).

Ο Steiner (1972:68) διακρίνει την *πραγματική (actual) παραγωγικότητα* από την *δυννητική (potential) παραγωγικότητα* η οποία συνίσταται στο μέγιστο επίπεδο της παραγωγικότητας που μπορεί να επιτευχθεί όταν με την καλύτερη χρήση των πόρων (πχ υλικοί πόροι, γνώσεις κτλ) ένα σύστημα ανταποκρίνεται στις (πραγματικές) απαιτήσεις (task demands) που προκύπτουν.

Δηλαδή, έχουμε τη μέγιστη δυνατή απόδοση και δεν υπάρχουν απώλειες παραγωγικότητας που οφείλονται σε πλημμελή διαχείριση (πχ έλλειψη συντονισμού, κινήτρων κτλ).

Σύμφωνα με τον καθηγητή Θεοφανίδη (1992): *«Η εξέλιξη της διοικητικής επιστήμης έφερε στην επικαιρότητα τον όρο της αποδοτικότητας που στην αρχή χρησιμοποιούνταν ως συνώνυμος της αποτελεσματικότητας και εναλλακτικά με τον όρο της παραγωγικότητας. Η ανάπτυξη της επιστημονικής διοίκησης έδωσε νέες διαστάσεις στην έννοια του όρου αποδοτικότητας, η οποία εκφράζεται με το λόγο (ratio) μεταξύ μιας εισροής (input) και μιας εκροής (output). Η αποτελεσματικότητα εκφράζει το λόγο μεταξύ του τρόπου που εκτελούνται οι διοικητικές εργασίες (actual performance) σε σύγκριση με έναν πρότυπο τρόπο εκτέλεσης (standard performance)».*

Οι Pearson & Clair (1998) θεωρούν ότι η αποδοτικότητα των συστημάτων Πολιτικής Προστασίας (ή γενικότερα μιας οργάνωσης) κατά στην αντιμετώπιση μιας κρίσης έχει επιτευχθεί όταν οι βασικοί ενδιαφερόμενοι κρίνουν ότι τα αποτελέσματα από την επιτυχία των βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων επιπτώσεων υπερτερούν από τα αποτελέσματα της αποτυχίας.

Ο Quarantelli (1988) κάνει σαφή διάκριση μεταξύ της *αποδοτικότητας* και της *αποτελεσματικότητας* σ' ένα σύστημα Πολιτικής Προστασίας, θεωρώντας ότι η αποδοτικότητα μπορεί να επιτευχθεί μόνο με τον υψηλό βαθμό του συντονισμού ενώ αντίθετα η αποτελεσματικότητα μπορεί να επιτευχθεί και με την έλλειψη ή τον κακό συντονισμό.

Όπως συνάγεται από τους ανωτέρω ορισμούς η αποτελεσματικότητα των διαδικασιών και των υπηρεσιών που παρέχονται από τα οργανωμένα συστήματα Πολιτικής Προστασίας θα μπορούσαμε να πούμε ότι προσδιορίζεται αφενός από τον καθορισμό σαφών και αντικειμενικών στόχων και την πραγματοποίηση αυτών. Η αποδοτικότητα προϋποθέτει σαφή προσδιορισμό των εισροών και των εκροών του συστήματος και της μεταξύ τους σχέσης. Οι ανωτέρω προσεγγίσεις (στην επίτευξη και αποτίμηση της αποτελεσματικότητας/αποδοτικότητας) αντιμετωπίζονται με σκεπτικισμό ως ανεπαρκείς, αφού είναι δύσκολο να τεθούν ή να εκτιμηθούν μετρήσιμοι στόχοι ή να μετρηθούν οι εισροές και εκροές σε προβλήματα τόσο πολυδιάστατα όπως αυτά που σχετίζονται με τις φυσικές καταστροφές. Η βελτίωση της αποδοτικότητας (*ως μια έννοια η οποία είναι άμεση συνυφασμένη με τους πόρους που μπορούν να διατεθούν*), απαιτεί διαρκή βελτίωση των διαδικασιών που χρησιμοποιούνται και των υπηρεσιών που παρέχονται.

## **ΠΑΡΑΘΕΜΑ 2: Διαχείριση της Διακινδύνευσης – Διαχείριση της Κρίσης**

Σε αυτό το σημείο κρίνουμε σκόπιμο να οριοθετήσουμε και να προσδιορίσουμε τις διαφορές μεταξύ των εννοιών: Της Διαχείρισης της Διακινδύνευσης (Risk Management) και της Διαχείρισης της Κρίσης (Crisis Management) (*αν και τα μεταξύ τους όρια δεν είναι πάντα ευδιάκριτα*).

Όπως, αναφέρεται και στα σχετικά πρότυπα (πχ ISO 31000, AS/NZS 4360:2004) το Risk Management αναφέρεται στη διαδικασία χάραξης πολιτικών για την αξιολόγηση της διακινδύνευσης των φυσικών κινδύνων και τον καθορισμό των προτεραιοτήτων ακολουθούμενη

από συντονισμένη οικονομική εφαρμογή πόρων για την παρακολούθηση, τον έλεγχο και την πιθανότητα των κινδύνων και των επιπτώσεών τους.

Το Crisis Management αναφέρεται στη διαδικασία με την οποία μια οργάνωση ασχολείται με ένα σημαντικό και απρόβλεπτο γεγονός (πχ μια φυσική καταστροφή) το οποίο έχει ήδη συμβεί και απειλεί να βλάψει την ίδια, τα ενδιαφερόμενα μέρη της ή το ευρύ κοινό. (Hermann, 1963; Pearson & Clair, 1998; Ritchie, 2003)

Δηλαδή, το Risk Management ασχολείται με την κατανόηση και αξιολόγηση των δυνητικών απειλών και την εξεύρεση λύσεων για την αποφυγή τους ή το μετριασμό τους με το σχεδιασμό και τη λήψη μέτρων προς αυτήν την κατεύθυνση. Το Crisis Management αναφέρεται στην αποτελεσματική εφαρμογή μέτρων απόκρισης και βραχείας αποκατάστασης (πχ μέσω των οργανωμένων συστημάτων Πολιτικής Προστασίας) ώστε να επιτευχθεί έξοδος από μια έκτακτη ανάγκη που μπορεί να προκαλέσει ένας εν εξελίξει ή εν δυνάμει κίνδυνος.

### **1.1 Οι Οργανισμοί Έκτακτης Ανάγκης**

Οι [Dynes & Quarantelli \(1968\)](#) ταξινόμησαν 4 τυπικές μορφές των οργανισμών, ανάλογα με τους στόχους, την οργανωτική τους δομή και τις αρμοδιότητές τους σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, οι οποίες έχουν ως εξής: (*Πίνακας 1*)

- I. Ιδρυθείσα (Established), αναφέρεται στις οργανώσεις που η διαχείριση των έκτακτων και απρόβλεπτων καταστάσεων αποτελεί μέρος των τακτικών τους καθηκόντων (πχ αστυνομία, πυροσβεστική, υπηρεσία ασθενοφόρων).
- II. Επεκτεινόμενη (Expanding), αναφέρεται στις οργανώσεις που συστήνονται με σκοπό την αντιμετώπιση των έκτακτων καταστάσεων ανάγκης (πχ εθελοντικές οργανώσεις).
- III. Επεκτατική (Extending), αναφέρεται στις οργανώσεις που αναλαμβάνουν μη τακτικά καθήκοντα στα πλαίσια όμως των αρμοδιοτήτων τους (πχ μια κατασκευαστική ιδιωτική εταιρία χρησιμοποιεί τους πόρους της -ανθρώπινο δυναμικό και μηχανήματα - για να σκάψει τα συντρίμια προκειμένου ν' ανασυρθούν τυχόν επιζώντες).
- IV. Έκτακτη (Emergent), αναφέρεται στις οργανώσεις που αναλαμβάνουν μόνο μη-τακτικά καθήκοντα (πχ ένα συλλογικό διαχειριστικό όργανο το οποίο συστήνεται για να συντονίσει τις δράσεις για την αντιμετώπιση μιας κρίσης και αποτελείται από έναν εκπρόσωπο του Δήμου, της αστυνομίας, μηχανικούς, τον υπεύθυνο Πολιτικής Προστασίας κτλ).

		Καθήκοντα	
		Τυποποιημένα (Regular)	Μη- τυποποιημένα (non-regular)
Εμπειρία	Μεγάλη (old)	I	III
	Μικρή (new)	II	IV

Πίνακας 2: Μορφές οργανώσεων έκτακτης ανάγκης κατά Dynes & Quarantelli, (1968)

Μια διαφοροποιημένη ταξινόμηση κάνει ο Ross (1978) ο οποίος κατηγοριοποιεί τις οργανώσεις έκτακτης ανάγκης ως εξής:

- I. Οργανισμοί Συντονισμού (Coordination Organizations) των οποίων πρωταρχική ευθύνη είναι ο συντονισμός (πχ το γραφείο δημάρχου, η υπηρεσία Πολιτικής Προστασίας)
- II. Οργανισμοί Προστασίας (Protection Organizations) με κύρια ευθύνη την προστασία της ζωής και της περιουσίας των πολιτών που πλήττονται από μια φυσική καταστροφή (πχ αστυνομία, πυροσβεστική κτλ).
- III. Οργανισμοί Υποστήριξης και Αποκατάστασης (Maintenance and Restoration Organizations) με καθήκοντα την παροχή και αποκατάσταση σημαντικών λειτουργιών του κοινωνικού ιστού που πλήττεται, όπως το ηλεκτρικό, το τηλέφωνο κτλ (πχ εταιρίες κοινής ωφελείας).
- IV. Οργανισμοί Πρόνοιας (Welfare Organization) με βασικές αρμοδιότητες την παροχή βοήθειας και αρωγής υγείας για την ανακούφιση των πληττόμενων (πχ νοσοκομεία, Ερυθρός Σταυρός κτλ).

## 1.2 Οι λειτουργίες του Συντονισμού και της Εποπτείας

Η απόκριση στην καταστροφή απαιτεί το συντονισμό και τον έλεγχο των συλλογικών προσπαθειών και χρονοβόρων διαπραγματεύσεων μεταξύ ενός ευρέως φάσματος (και σε πολλαπλά οργανωτικά επίπεδα) οργανισμών που καλούνται να συνεργαστούν, ώστε να πετύχουν την έξοδο από την κρίση με ταχύτητα και ευελιξία, μέσα σε συνθήκες αβεβαιότητας και αυστηρά καθορισμένα χρονικά όρια.<sup>3</sup>

3. Οι λειτουργίες του συντονισμού και της εποπτείας αναφέρονται τόσο στο εσωτερικό (εντός των ορίων) ενός οργανισμού (intra-organization) όσο και μεταξύ διαφορετικών οργανισμών (inter-organization), οριζόντια ή κάθετα στην ιεραρχική δομή. Για παράδειγμα, στην αναζήτηση και διάσωση των πληγέντων καλούνται να συνεργαστούν:

Οι εμπλεκόμενοι οργανισμοί, προέρχονται από διαφορετικούς χώρους με διαφορετική κουλτούρα,<sup>4</sup> καθήκοντα και αρμοδιότητες, γνώση του αντικειμένου, ορολογία, ετοιμότητα, πόρους και εν τέλει διαφορετική συμπεριφορά και αντίδραση σε μια καταστροφή. Αυτό που κάποιος οργανισμός αντιλαμβάνεται ως κρίση, για άλλους οργανισμούς αποτελούν καθημερινότητα. (Ritchie, 2003; Yamamoto, 1981; Quarantelli, 1997; Rosenthal et al., 1991)

Η κατάσταση είναι πιο πολύπλοκη όσο περισσότεροι είναι οι συμμετέχοντες οργανισμοί (Ritchie, 2003) ή όσο μεγαλύτερο είναι το μέγεθος της καταστροφής.<sup>5</sup> (Quarantelli, 1988)

Η παρουσία των αναδυόμενων φαινομένων - μερικές φορές από ομάδες, μερικές φορές από συμπεριφορές ή και τα δύο - χαρακτηρίζουν επίσης οποιαδήποτε καταστροφή, ακόμη και της μέτριας έκτασης.<sup>6</sup> (Drabek, 1986:132).

Η προσαρμογή των μερών του συστήματος στις νέες συνθήκες που δημιουργούνται με αδόμητα ή ημι-δομημένα προβλήματα<sup>7</sup> που πρέπει να επιλυθούν, απαιτούν την αναμόρφωση

---

αστυνομία, πυροσβεστική, ασθενοφόρα, ίσως και ιδιωτικές επιχειρήσεις οι οποίες παρέχουν τον κατάλληλο εξοπλισμό.

4. Η λειτουργία της οργάνωσης διαμορφώνει σε υψηλό βαθμό και την **κουλτούρα** τους. Η πλειοψηφία των οργανώσεων βασίζεται στην εφαρμογή του **γραφειοκρατικού μοντέλου**. Ορισμένες οργανώσεις είναι εξαιρετικά πειθαρχημένες και άλλες "απειθαρχες". Άλλες έχουν αυστηρά ιεραρχική δομή και άλλες άτυπη ή ισότιμη. Σε ορισμένες οργανώσεις επικρατεί το αυταρχικό ύφος στη λήψη των αποφάσεων ενώ άλλες έχουν την τάση για πιο δημοκρατικές διαδικασίες. Σε άλλες υπάρχει πλήρη διαφάνεια των δραστηριοτήτων τους ενώ σε άλλες διατηρούνται απόρρητες. (Granot, 1997)

5. Μια μεγάλη καταστροφή θα προκαλέσει και μια μαζική σύγκλιση μη – τοπικών οργανώσεων. Οι αριθμοί που εμπλέκονται, τα διάφορα επίπεδα κοινωνικής δομής που αντιπροσωπεύουν, ο ετερογενής συνδυασμός των εμπλεκόμενων δημόσιων και ιδιωτικών οργανισμών κτλ, εξασφαλίζει ουσιαστικά την αδυναμία επίτευξης οποιοδήποτε γενικού συντονισμού κατά τη διάρκεια της έκτακτης ανάγκης.(Quarantelli, 1988)

Στο γεγονός αυτό ίσως οφείλεται η εξέλιξη που καταγράφεται από τον Ross (1980) και αφορά το «μέγεθος των οργανωτικών συνόλων» (The size of the organizational sets), δηλαδή την τάση που μπορεί να εντοπισθεί στην πάροδο του χρόνου για μείωση των συνεργαζόμενων οργανισμών.

Κάποιοι από τους ερευνητές πιστεύουν, ότι ο βαθμός πολυπλοκότητας ενός συστήματος μπορεί να μετρηθεί και εκφράζεται με τη σχέση:  $V=M*N*(N-1)/2$ , όπου V: πολυπλοκότητα, m: σχέσεις μεταξύ των μερών του συστήματος, n: ο αριθμός των μερών του συστήματος. (ΕΚΠΑ, 2004:13)

6. Για παράδειγμα, μετά από μια καταστροφή αναμένεται να υπάρχουν αναδυόμενες ομάδες (πχ πολιτών) οι οποίες συμμετέχουν σε διάφορες δραστηριότητες: επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης, εκτίμησης των ζημιών, χειρισμό νεκρών, διανομή ειδών πρώτης ανάγκης κτλ.

Η διασύνδεση με αυτές τις ομάδες που δεν εμπλέκονται άμεσα στο σύστημα Πολιτικής Προστασίας συνήθως αγνοείται από το σχεδιασμό. (Quarantelli, 2006) *(Σχετικά με την εμπλοκή αυτών των αναδυόμενων ομάδων στο σύστημα Πολιτικής Προστασίας, όπως πολίτες ή εθελοντικές ομάδες, βλέπε περισσότερα στο 7<sup>ο</sup> κεφάλαιο)*

Σ' ότι αφορά τα αναδυόμενα φαινόμενα αλλαγής συμπεριφορών, σύμφωνα με τον Quarantelli (1997), παρουσιάζονται ακόμη και σε παραδοσιακές οργανώσεις έκτακτης ανάγκης.

7. Κάθε πρόβλημα για τη λύση του οποίου πρέπει να ληφθεί μια απόφαση είναι δυνατό να χαρακτηριστεί ως Δομημένο (structured)-Ημι-δομημένο (semi structured)-Αδόμητο (unstructured). Δομημένα είναι τα προβλήματα



των καθιερωμένων και τυποποιημένων διαδικασιών και το σαφή προσδιορισμό του ρόλου, του βαθμού εμπλοκής και της ευθύνης των συναρμόδιων οργανισμών.<sup>8</sup> (Dynes & Aguirre, 1979; Ross, 1978; Quarantelli, 1988, 1997)

Η έρευνα<sup>9</sup> έδειξε ότι οργανισμοί πολιτικής προστασίας αδυνατούν σχεδόν πάντα να διαχειριστούν μια κρίση, που απειλεί ακόμη και την ύπαρξή τους. Ακόμη και όταν όλες οι εμπλεκόμενες δυνάμεις είναι ειδικευμένες σε αυτό που καλούνται να κάνουν ή σε παρελθούσες περιόδους ηρεμίας συνεργάζονταν αρμονικά, ο συντονισμός των προσπαθειών τους είναι μια από τις πιο δύσκολες πτυχές της διαχείρισης των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης. Η ομαδική εργασία, η επικοινωνία και η συνοχή διασαλεύονται και οι σχέσεις συνεργασίας δοκιμάζονται. Συχνά χαρακτηρίζονται από ανταγωνισμό, αντιπαλότητα και **συγκρούσεις**, με αποτέλεσμα οι προσπάθειές τους στις χρονικές δραστηριότητες της έκτακτης ανάγκης να καθίστανται ατελέσφορες.<sup>10</sup>

---

εκείνα για τα οποία η διαδικασία που ακολουθείται για τη λύση τους (λήψη απόφασης) είναι πάντα ίδια (τυποποιημένη) και το αντικείμενο της απόφασης είναι σαφώς καθορισμένο. Τα δεδομένα και τα αποτελέσματα της επεξεργασίας τους είναι συγκεκριμένα. Αδόμητα (ή μη-δομημένα) είναι τα προβλήματα για τα οποία η διαδικασία που ακολουθείται για τη λύση τους είναι κάθε φορά διαφορετική. Το αντικείμενο της απόφασης, τα δεδομένα και τα αποτελέσματα της επεξεργασίας δεν είναι καθορισμένα. Ημι-δομημένα είναι τα προβλήματα τα οποία κατατάσσονται ανάμεσα στις προαναφερόμενες περιπτώσεις. (Ζιγκιρίδης, 2008)

8. Κατά τη διάρκεια μιας κρίσης νέα καθήκοντα και αρμοδιότητες πρέπει να διεκπεραιωθούν από υφιστάμενους ή νεοσυσταθέντες προσωρινούς οργανισμούς. Οι εμπλεκόμενοι οργανισμοί αναγκάζονται συχνά να μεταβάλλουν τις τακτικές εργασίες τους και καλούνται να εκτελέσουν καθήκοντα, χωρίς να είναι ιδιαίτερα εξοικειωμένοι με αυτά ή ακόμη ασαφή και άγνωστα (καθήκοντα). Ο καινοτόμος χαρακτήρας των νέων καθηκόντων που προκύπτουν κατά τη διάρκεια της κρίσης, αυξάνει την πολυπλοκότητα του καταμερισμού των εργασιών, δημιουργώντας προβλήματα ακόμη και στο ποια οργάνωση έχει την αρμοδιότητα να τα διεκπεραιώσει.

9. Hermann, 1963; Quarantelli, 1988, 1997, 2000, 2006; Comfort, 1990; Rosenthal et al., 1991; Hart et al., 1993; Granot, 1997; Bojn & Hart, 2003; Ritchie, 2003; Trim, 2004; Donahue & Tuohy, 2006; Kendra & Wachtendorf, 2007

10. Οι οργανωτικές συγκρούσεις ανάμεσα σε οργανώσεις που επιδιώκουν ν' ανταποκριθούν σε ξαφνικές και έκτακτες ανάγκες που δημιουργούνται από μια καταστροφή, είναι ένα καλά αναγνωρισμένο και επαναλαμβανόμενο πρόβλημα. (Quarantelli, 1988; Comfort, 1990)

Για παράδειγμα:

Η προσπάθεια μιας μη-τοπικής αστυνομικής ή στρατιωτικής δύναμης να επιβάλλει τη δημόσια τάξη και ασφάλεια σε μια περιοχή, μπορεί να επιφέρει συγκρούσεις με την τοπική αστυνομία, η οποία εκλαμβάνει την κίνηση αυτή ως προσπάθεια για σφετερισμό της εξουσίας της και εκδηλώνεται πρόβλημα σχετικό με το δικαίωμα της λήψης αποφάσεων.

Οι αστυνομικές και πυροσβεστικές υπηρεσίες μπορεί να είναι εξοικειωμένες με τροχαία ατυχήματα και πυρκαγιές, όμως ο μεγάλος αριθμός νεκρών που μπορεί να προκύψουν από μια καταστροφή, αναμένεται να επιφέρει προβλήματα συντονισμού και ένταση στις σχέσεις μεταξύ αυτών των οργανισμών. (Quarantelli, 1997)

Οι οργανωτικές συγκρούσεις που μπορεί να οδηγήσουν σε διάσπαση της οργανωτικής συνοχής και επικοινωνίας και εν τέλει σε κακή παροχή υπηρεσιών, δύναται να προκληθούν από μια ποικιλία παραγόντων (εκτός των *ανωτέρω αναφερόμενων*) όπως: την ανάγκη για δημόσια αναγνώριση ή/και την προσοχή των μέσων μαζικής

Οι κλασσικές θεωρίες της οργάνωσης και διοίκησης αποδεικνύονται ανεπαρκείς να υποστηρίξουν την προσαρμοστικότητα και την ευελιξία που απαιτούνται κατά τη διάρκεια της κρίσης. Οι γραφειοκρατικές διαδικασίες της προβλεψιμότητας<sup>11</sup> και οι διαφορές στην κουλτούρα των οργανισμών, οι οποίες αποτελούν δυνητικά διχαστικά στοιχεία, οδηγούν αναπόφευκτα σε σύγχυση και είναι δύσκολο να εναρμονιστούν με την υψηλή αβεβαιότητα και τους χρονικούς περιορισμούς των καταστάσεων κινδύνου.

Οι λειτουργίες του συντονισμού και της εποπτείας στη διαχείριση των έκτακτης καταστάσεων ανάγκης θεωρούνται το πρόβλημα και όχι ως η λύση.

---

ενημέρωσης, την αναποτελεσματική ηγεσία και την προσπάθεια συγκάλυψης σφαλμάτων για την αποφυγή της κριτικής κτλ. (Yamamoto, 1981; Quarantelli, 1997; Granot, 1997; Quarantelli, 1997a; Ritchie, 2003; Trim, 2004; Kendra & Wachtendorf, 2007)

Σε πολλές περιπτώσεις, δυσaréσκειες και διαφορές προϋπάρχουν της κρίσης και μπορεί να είναι κρυφές από τη δημόσια θέα. Όμως κατά τη διάρκεια της κρίσης οι αντικρουόμενες απόψεις τείνουν να βγουν στην επιφάνεια.

Στην κλασσική θεωρία της διοικητικής επιστήμης ο Fayol (1949) αναφέρεται στις οργανωτικές συγκρούσεις ως μια δυσλειτουργία που οφείλεται στην προσωπικότητα των ατόμων και την αποτυχημένη ηγεσία και πρέπει να αποφεύγονται γιατί μειώνουν την αποτελεσματικότητα. Οι βασικές αρχές που προτείνει στη θεωρία του έχουν ως στόχο και την αποφυγή των συγκρούσεων.

Οι νεότερες αντιλήψεις για το management θεωρούν ότι οι οργανωτικές συγκρούσεις είναι συχνά το αποτέλεσμα των οργανωτικών ρόλων των ατόμων και δε σχετίζονται με την προσωπικότητα τους (πχ ανταγωνισμός στη διεκδίκηση περισσότερων πόρων). Είναι συχνά αναπόφευκτες, ανάλογες με το μέγεθος της οργάνωσης, αλλά δεν είναι απαραίτητα αρνητικές, αφού για ν' αντιμετωπιστούν πρέπει πρώτα να εξαλειφθούν οι αιτίες που τις προκαλούν γεγονός, που οδηγεί μια οργάνωση σε περαιτέρω ανάπτυξη.

11. Η γραφειοκρατική κουλτούρα θεωρείται από πολλούς ότι μεταβάλλει ακόμη και την ατομική συμπεριφορά. (Hart et al., 1993) Ωστόσο, υπάρχουν και απόψεις που θεωρούν ότι δεν τίθεται θέμα μόνιμης αλλαγής των ατομικών χαρακτηριστικών. Πρόκειται για μια ορθολογική στρατηγική με την οποία οι γραφειοκράτες προσπαθούν να επιβεβαιώσουν την ανεξαρτησία τους και να επιβάλλουν ή να σταθεροποιήσουν την θέση τους. (Crozier, 1964) Η τυποποίηση των γραφειοκρατικών ενεργειών όσο απρόσωπη και εάν είναι, δεν μπορεί να διαχωριστεί τελείως από τον ανθρώπινο παράγοντα και πολλές φορές οδηγεί τους γραφειοκράτες στην ευθυνοφοβία. Προσκολλώνται σχολαστικά σε τυποποιημένες διαδικασίες προκειμένου τυπικά να ανταποκρίνονται στα καθήκοντα που τους έχουν ανατεθεί, με αποτέλεσμα να μην μπορούν ν' ανταποκριθούν ουσιαστικά. Ο ίδιος ο εμπνευστής του «γραφειοκρατικού μοντέλου» ο Weber (1947) είχε εντοπίσει την αδυναμία εφαρμογής του, για τις αποφάσεις που λαμβάνονται (συνήθως από τα ανώτερα ιεραρχικά στελέχη) υπό το καθεστώς της αβεβαιότητας, λόγω της μη προγραμματισμένης και μη περιοδικής φύσης τους, σε αντιδιαστολή με την πλειοψηφία των αποφάσεων που είναι στερεότυπες και από τη φύση τους επαναλαμβανόμενες.

Κάποιοι θεωρητικοί μελετούν την εφαρμογή εναλλακτικών μοντέλων οργανωτικής δομής, υποδεικνύοντας λιγότερο άκαμπτες δομές που επιτρέπουν μεγαλύτερη ευελιξία. (Ritchie, 2003) Οι Rosenthal et al (1991) προτείνουν την επέκταση του γραφειοκρατικού μοντέλου ώστε να συμπεριλάβει και τις συνθήκες μιας κρίσης και όχι την υποκατάστασή του, λαμβάνοντας υπόψη ότι πολλές από τις τυποποιημένες διαδικασίες της κανονικότητας παραμένουν και σε καταστάσεις κρίσεων.

### **1.3 Από τη λειτουργία του Προγραμματισμού στον Αυτοσχεδιασμό και την Οργανωτική Μάθηση**

Δεδομένου ότι οι ικανότητες των ιθυνόντων να διαχειριστούν τόσο πολύπλοκες καταστάσεις όπως είναι αυτές που σχετίζονται με τις φυσικές καταστροφές είναι περιορισμένες,<sup>12</sup> χαράσσονται στρατηγικές και καταρτίζονται σχέδια δράσης. Δηλαδή προκαθορισμένα χρονοδιαγράμματα και προγράμματα μελλοντικών ενεργειών, ώστε να διευκολύνεται η αμοιβαία προσαρμογή των μερών του συστήματος για την ικανοποίηση των στόχων της Πολιτικής Προστασίας. (Dynes & Aguirre, 1979) Το γραπτό ή κωδικοποιημένο σχέδιο αποτελεί ένα είδος συμφωνίας ανάμεσα στους εμπλεκόμενους οργανισμούς που δραστηριοποιούνται με τα κατάλληλα μέσα, ότι θα εξασφαλισθεί η ουσιαστική και αποτελεσματική απόκριση, από την απειλή ενός φυσικού κινδύνου. (Lindell & Perry, 1980)

Η έρευνα έχει δείξει ότι υπάρχει χάσμα ανάμεσα σε αυτό που έχει αρχικά προβλεφθεί και σε αυτό που συμβαίνει πραγματικά.

Υφίσταται μόνο μια μερική συσχέτιση μεταξύ του σχεδιασμού και της επιτυχίας της απόκρισης. (Quarantelli, 1988; Ritchie, 2003) Ο σχεδιασμός δεν διαχειρίζεται, αποτελεί «υπόθεση» σχετικά με μια μελλοντική κατάσταση για την ικανοποίηση των οργανωτικών στόχων (πιθανά ενδεχόμενα και εναλλακτικές ενέργειες). Στις απρόβλεπτες καταστάσεις των φυσικών καταστροφών είναι πολλές οι περιπτώσεις που δεν μπορούμε εκ των προτέρων να προγραμματίσουμε. Ο εκ των προτέρων σχεδιασμός, απλοποιεί τη διαδικασία της λήψης αποφάσεων χωρίς να την υποκαθιστά και συχνά είναι αναγκαία η προσαρμογή των υφιστάμενων σχεδίων, κατά τη διάρκεια μιας κρίσης.<sup>13</sup> (Comfort, 1990; Quarantelli, 2000; Kendra & Wachtendorf, 2007)

Επιπλέον, συχνά ο προγραμματισμός είναι κατακερματισμένος, από την άποψη ότι δε συμπεριλαμβάνεται σε αυτόν η συμμετοχή όλων των μερών του συστήματος (*πχ των*

---

12. Το ανθρώπινο μυαλό έχει παρομοιαστεί με έναν υπολογιστή που αποθηκεύει και κατηγοριοποιεί επιλεκτικά πληροφορίες. Ωστόσο υπόκειται σε αυστηρούς περιορισμούς πληροφοριών και δυνατότητα επεξεργασίας αυτών, ιδίως όσον αφορά την ανάλυση και παρακολούθηση ενός εξαιρετικά πολύπλοκου γεγονότος του φυσικού και κοινωνικού περιβάλλοντος όπως είναι οι φυσικές καταστροφές. (Parker & Stern, 2002) Ο καθηγητής ψυχολογίας στο Πανεπιστήμιο του Princeton, George Miller (1956) μελετώντας την ικανότητα των ατόμων να επεξεργάζονται και να διατηρούν πληροφορίες, βρήκε ότι το εύρος της άμεσης μνήμης επιβάλλει αυστηρούς περιορισμούς στην ποσότητα των πληροφοριών που είμαστε σε θέση να παραλαμβάνουμε να επεξεργαζόμαστε και να θυμόμαστε. Οι περιορισμοί αυτός, που αναφέρεται μόνο στις πληροφορίες που μπορεί να διαχειριστεί το ανθρώπινο μυαλό, επιτείνεται από το γεγονός ότι σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης συνήθως ενυπάρχουν και άλλοι γνωστικοί (αντιληπτικοί) περιορισμοί (βλέπε και παρακάτω).

13. Ο Fayol από το 1949 είχε επισημάνει το γεγονός, ότι το καλύτερο των σχεδίων δεν μπορεί να προβλέψει όλα τα απρόοπτα περιστατικά που μπορεί να προκύψουν. (Fayol, 1949:49).

*αναδυόμενων ομάδων*) ή είναι γενικός, ακόμη και ουτοπικός για να μπορεί να εφαρμοστεί πραγματικά. (Quarantelli, 1984)

Η αποτελεσματική διαχείρισή της κρίσης εξαρτάται από την **ανατροφοδότηση** (feedback) στη ροή των πληροφοριών, σχετικά με τις απαιτήσεις και τις νέες συνθήκες που δημιουργούνται από το καταστροφικό φαινόμενο (πχ ανάγκες πληγέντων, διαθέσιμους πόρους, μέγεθος καταστροφής και λοιπών επιπτώσεων). (Dynes & Aguirre, 1979, Comfort, 1990)

Αν και ο αρχικός σχεδιασμός συχνά υπερ-εκτιμάται, οι μελετητές έχουν αναγνωρίσει και την αξία της ικανότητας του **αυτοσχεδιασμού** (improvisation) η οποία συμπληρωματικά με τη λειτουργία του προγραμματισμού αποτελούν τα βασικά θεμέλια για την αποτελεσματική διαχείριση της έκτακτης ανάγκης.<sup>14</sup>

Σύμφωνα με τον ομ. καθηγητή Kreps (1991) η διαχείριση μιας καταστροφής χωρίς τον προγραμματισμό χάνει τη σαφήνεια και την αποδοτικότητά της στην ικανοποίηση των ουσιαστικών σχετικών απαιτήσεων που δημιουργούνται και χωρίς τον *αυτοσχεδιασμό* χάνει την ευελιξία της. Ο Weick<sup>15</sup> (1998) υποστήριξε ότι η διαχείριση της κρίσης είναι *αυτοσχεδιασμός* κατά ένα μεγάλο βαθμό και ο Tierney<sup>16</sup> (2002) θεωρεί ότι αν ένα γεγονός δεν απαιτεί *αυτοσχεδιασμό* πιθανά να μην είναι καταστροφή. Σύμφωνα με τους ακαδημαϊκούς Kendra & Wachtendorf (2003) ο εκ των προτέρων σχεδιασμός και ο προγραμματισμός χρησιμεύουν ως η «σπονδυλική στήλη» των προσπαθειών αντιμετώπισης της καταστροφής και ο *αυτοσχεδιασμός* ενισχύει την ικανότητα προσαρμογής στις απαιτήσεις που επιβάλλονται κατά τη διάρκεια των κρίσεων. Η λήψη αποφάσεων και η συντονιστική λειτουργία που στηρίζεται στον *αυτοσχεδιασμό* είναι ιδιαίτερα σημαντική, για την ευελιξία που δίνει στις μεταβαλλόμενες συνθήκες. Ο *αυτοσχεδιασμός* είναι μια ξεχωριστή ικανότητα που περιλαμβάνει όχι «*τι θα έπρεπε να γίνει*» αλλά «*τι πρέπει να γίνει*».

Οι ερευνητές των καταστροφών του Πανεπιστημίου Delaware, καθηγητές Dynes & Aguirre (1979) θεωρούν ότι η ισορροπία στο συντονισμό μεταξύ του *αυτοσχεδιασμού* και του *προγραμματισμού* κατά τη διάρκεια μιας κρίσης είναι σε άμεση συνάρτηση με την ποικιλομορφία της οργανωτικής δομής και την εξουσία των διαχειριστικών οργάνων. Έτσι:

---

14.Ο αυτοσχεδιασμός δε θα πρέπει συγχέεται με την έλλειψη του εκ των προτέρων σχεδιασμού ή κάτι το οποίο παράγεται από την παρόρμηση της στιγμής, αλλά να θεωρείται ως ευέλικτη επεξεργασία των προγραμματισμένων ενεργειών. (Weick, 1998)

15.Καθηγητής οργανωσιακής συμπεριφοράς και ψυχολογίας Πανεπιστημίου του Michigan

16.Καθηγητής και Δ/τής του Ερευνητικού Κέντρου Φυσικών Κινδύνων και Εφαρμογών του Πανεπιστημίου του Κολοράντου (στο Boulder)

- Όσο μεγαλύτερη είναι η ποικιλομορφία της οργανωτικής δομής τόσο μεγαλύτερη είναι η έμφαση που πρέπει να δίνεται στο συντονισμό με αυτοσχεδιασμό (ανατροφοδότηση).
- Όσο πιο ανίσχυρη είναι η εξουσία των αρμόδιων διαχειριστικών οργάνων τόσο μεγαλύτερη πρέπει να είναι η έμφαση που δίνεται στο συντονισμό με βάση τον προγραμματισμό.

Ωστόσο, στην κατάρτιση των σχεδίων δράσης, όχι μόνο αγνοούνται οι ευκαιρίες της αξιοποίησης της δημιουργικότητας και της ικανότητας του *αυτοσχεδιασμού* ως «*θεμελιώδη λίθο*», αλλά αντίθετα αντιμετωπίζεται ως ο «*αδύναμος κρίκος*», ακόμη και ως ένδειξη δυσλειτουργίας ή αποτυχίας. (Kendra & Wachtendor, 2007) Η πρακτική αυτή της τυποποιημένης αντίδρασης που επιβάλλεται μέσω του σχεδιασμού, με περιορισμένα περιθώρια ανάπτυξης της ατομικής πρωτοβουλίας και δημιουργικότητας, ενέχει τον κίνδυνο να μην λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαιτερότητες των απρόβλεπτων γεγονότων, ώστε ν' αντιμετωπίζονται ανάλογα. (Dynes & Aguirre, 1979)

Η ανάγκη για αυτοσχεδιασμό συχνά «ενοχλεί» πολλούς από τους οργανισμούς έκτακτης ανάγκης που είναι κατά βάση γραφειοκρατικοί. Ακόμη και αρκετές παραδοσιακές οργανώσεις (πχ πυροσβεστικές και αστυνομικές υπηρεσίες), με αυστηρή προσήλωση στην κουλτούρα τους, χαρακτηρίζονται από την έλλειψη ευελιξίας για προσαρμογή του προγραμματισμού τους στις απαιτήσεις των καταστάσεων που δημιουργούνται. Το γεγονός αυτό εξηγεί γιατί οι οργανισμοί αυτοί «αρνούνται» μη τακτικά καθήκοντα σε καταστάσεις καταστροφών και συνήθως έχουν μεγάλη δυσκολία στις συνεργασίες τους με άλλους οργανισμούς, την αξιοποίηση των εθελοντών ή άλλων αναδυόμενων ομάδων κτλ. (Quarantelli, 1997; Dynes & Aguirre, 1979)

Είναι σαφές ότι για να είναι αποτελεσματική μια οργάνωση κατά τη διάρκεια της απόκρισης, πρέπει να βελτιώσει την ικανότητά της να είναι ευέλικτη ελέγχοντας το σχεδιασμό ανάλογα με τις ιδιαίτερες και απρόβλεπτες ανάγκες και απαιτήσεις που δημιουργούνται. (Ritchie, 2003; Clark, 1980)

Προς αυτήν την κατεύθυνση οι Kendra & Wachtendor, (2007) θεωρούν ότι τα σχέδια θα πρέπει να θεωρούνται ως οδηγοί και προτείνουν ο σχεδιασμός να περιλαμβάνει την ανάπτυξη προτύπων αμοιβαίας αλληλεπίδρασης με άλλες οργανώσεις, όπου με τακτικές συναντήσεις να θεωρούνται ως "πρόβα" για το μετέπειτα αυτοσχεδιασμό.

Το ερώτημα είναι κατά πόσο είναι δυνατό να υλοποιηθεί μια τέτοια πρόταση σε γραφειοκρατικές οργανώσεις. Ο Crozier (1964:186) μελετώντας το γραφειοκρατικό φαινόμενο ορίζει τη γραφειοκρατία «*ως μια οργάνωση η οποία δεν μπορεί να διορθώσει τη συμπεριφορά της μαθαίνοντας από τα λάθη της*», γεγονός που σημαίνει ότι οργανωτική

μάθηση δύσκολα λαμβάνει μέρος σε γραφειοκρατικές οργανώσεις. Όπως επισημαίνουν και οι Donahue & Tuohy<sup>17</sup> (2006) και ένας απλώς παρατηρητής μπορεί να εντοπίσει τα προβλήματα που συνεχώς επαναλαμβάνονται στη διαχείριση των καταστροφών. Οι οργανισμοί έκτακτης ανάγκης όμως δυσκολεύουν να μάθουν από αυτά.

Οι ερευνητές (πχ Comfort, 1990; Quarantelli, 2006; Gerber, 2007) διαπιστώνουν μια θετική πτυχή στη μελέτη της οργανωτικής αλληλεπίδρασης μεταξύ των οργανισμών Πολιτικής Προστασίας μόνο κατά τη διάρκεια μιας κρίσης, όπου οι οργανωτικές αδυναμίες γίνονται αντιληπτές. Θεωρούν, ότι όσο μεγαλύτερη είναι μια κρίση, τόσο περισσότερο συμβάλλει στην **οργανωτική μάθηση** (organizational learning)<sup>18</sup> (στα πλαίσια της έννοιας της *εποικοδομητικής καταστροφής*) που επιτρέπει στους συμμετέχοντες οργανισμούς να αναθεωρήσουν τις επιχειρησιακές διαδικασίες βελτιώνοντας, τις επιδόσεις τους σε μια μελλοντική καταστροφή.<sup>19</sup>

Οι ανωτέρω προβληματικές πτυχές στην οργάνωση των συστημάτων Πολιτικής Προστασίας, αν και εντοπίζονται, συχνά αντιμετωπίζονται από την κεντρική διοίκηση ως φυσιολογικές αποκλίσεις που δεν επηρεάζουν ιδιαίτερα την αποδοτικότητα και δε λαμβάνονται υπόψη, ούτε κατά το σχεδιασμό, ούτε και κατά τη διάρκεια μιας κρίσης.<sup>20</sup>(Trim, 2004) Ωστόσο, σταδιακά μπορεί να αποδειχθούν μη ανεκτές, αν δεν υπάρχει σχετική πρόβλεψη για την ευθυγράμμιση τους με τη συνολική λειτουργία του συστήματος Πολιτικής Προστασίας.

---

17. Η Amy K. Donahue είναι αναπληρώτρια καθηγήτρια Δημόσιας Πολιτικής στο Πανεπιστήμιο του Κονέκτικατ και ο Robert V. Tuohy αντιπρόεδρος στρατηγικού σχεδιασμού στο Hicks & Associates, Inc

18. Η μάθηση είναι πολυδιάστατη έννοια με γνωστικά, συμπεριφορικά και συναισθηματικά συστατικά με στόχο την επίτευξη της γνώσης και την ανάπτυξη της διανοητικής ικανότητας. Οι οργανισμοί μαθαίνουν όπως και οι άνθρωποι. Οι θεωρίες της μάθησης έχουν αναπτυχθεί εκτενώς στη βιβλιογραφία.

19. Οι Donahue & Tuohy (2006) θεωρούν ότι ακόμη και αν συμβεί η οργανωτική μάθηση η βιωσιμότητά της είναι ασαφής, αφού δεν είναι θέμα μόνο επιστημονικής κατανόησης αλλά και πολιτικής βούλησης η οποία έχει βρεθεί πολλές φορές ότι απουσιάζει.

20. Σύμφωνα με τον Anderson (1969a:82), «*Το παράδοξο αυτό εξηγείται εν μέρει από το προφανές, ότι οι φυσικές καταστροφές είναι "διασκορπισμένες" στο χρόνο, γεγονός το οποίο δεν λειτουργεί ως ικανοποιητικό κίνητρο για την οργανωτική αλλαγή.*»

## 2. Η ηγεσία και η λήψη αποφάσεων

Η κρίση και η ηγεσία είναι στενά συνυφασμένα φαινόμενα. (Boin και Hart, 2003) Σ' ένα οργανωμένο σύστημα Πολιτικής Προστασίας ο ρόλος της ηγεσίας αποδεικνύεται πολυσύνθετος και συχνά καταλυτικός, αφού παρέχει υπηρεσίες σε αρκετούς τομείς που σχετίζονται με τη διαχείριση των φυσικών καταστροφών (πχ τεχνικές, πολιτικές, ανάπτυξης στρατηγικών, εκπαίδευσης κτλ).<sup>21</sup> (Marincioni, 2007)

Η άσκηση της **ηγεσίας** ως μια έννοια με καθολική εφαρμογή και διαχρονικότητα στη θεωρητική και ερευνητική μελέτη της, ίσως είναι η πιο σημαντική παράμετρος που επηρεάζει την αποδοτικότητα μιας οργάνωσης. Υποστηρίχθηκε ότι η άσκηση της ηγεσίας δεν είναι ένα φαινόμενο που περιγράφεται με αναφορά μόνο στα συστατικά του στοιχεία, αλλά είναι μια διαδικασία, η οποία εντάσσεται σε ένα ανοικτό πολύπλοκο σύστημα όπου οι παράγοντες που τη διαμορφώνουν και η μεταξύ τους σχέση είναι προϊόντα υποκειμενική θεώρησης με δυναμικό χαρακτήρα. Οι σύγχρονοι μελετητές θεωρούν ότι η άσκηση της ηγεσίας είναι το αποτέλεσμα της επίδρασης των εξής στοιχείων: του ηγέτη, της αλληλεπίδρασης με άλλα ενδιαφερόμενα άτομα (πχ μέλη μιας ομάδας/οργανισμού) και της κατάστασης που καλούνται να διαχειριστούν. Ως έννοια προσεγγίζεται (εκτός των κλασικών θεωριών της επιστήμης της οργάνωσης και διοίκησης) και μέσω των θεωριών της πολυπλοκότητας, της συστημικής και της γνωστικής θεωρίας.

Περαιτέρω εξετάζεται η εφαρμογή των θεωριών της προσαρμοστικής ηγεσίας<sup>22</sup> στη λήψη των αποφάσεων στη διαχείριση των κρίσεων που προκαλούνται από μια φυσική καταστροφή.

### 2.1 Μορφές επιρροής και ισχύος της ηγεσίας

Τα βασικά πλαίσια από τα οποία απορρέει η ισχύς (εξουσία) των ηγετών κατά τη διαχείριση μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης αναφέρονται σε:

- Νόμιμες εξουσίες όπως προβλέπονται από:

- ο Την τακτική θεσμική και διοικητική οργάνωση, καθώς και τη μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων κατά το σχεδιασμό ετοιμότητας και τον προγραμματισμό των δράσεων.

---

21. Η έννοια της ηγεσίας - όπως αναλύεται στην παρούσα εργασία - αναφέρεται στους διαχειριστές έκτακτης ανάγκης, που καλούνται να λάβουν αποφάσεις προκειμένου να διαχειριστούν μια κρίση όπως πολιτικούς, διοικητικούς ή στρατιωτικούς ιθύνοντες, επαγγελματίες διαχειριστές έκτακτης ανάγκης, διοικητικά στελέχη με συντονιστικές αρμοδιότητες κτλ.

22. Σχετικά με την έννοια της προσαρμοστικής ηγεσίας, βλέπε περισσότερα και στο παράρτημα του κεφαλαίου.

- ο Τις πρόσθετες (έκτακτες) εξουσίες που κατοχυρώνονται από τα εκάστοτε εθνικά Συντάγματα των χωρών.
- Εξουσίες άτυπες ή έμμεσες, οι οποίες δεν στηρίζονται νομοθεσία αλλά σε άλλου είδους επιρροές όπως: το έθιμο, το χάρισμα, το γόητρο, η αυθεντία (expert power), η πολιτική επιρροή κτλ. (Alexander, 2000; Rosenthal & Hart, 1991; Hart et al., 1993)
- Κατά τη έννοια αυτήν, ως ηγέτες που κατευθύνουν (άμεσα ή έμμεσα) τη λήψη των αποφάσεων κατά τη διάρκεια μιας κρίσης μπορούν να θεωρηθούν: οι θρησκευτικοί ηγέτες (η εξουσία της εκκλησίας όταν οι καταστροφές χαρακτηρίζονται ως θεομηνίες), η εξουσία των ΜΜΕ (η συχνά αποκαλούμενη τέταρτη εξουσία), οι ηγέτες των εθελοντικών οργανώσεων, χαρισματικοί ηγέτες ή εμπειρογνώμονες ειδικών γνώσεων και προσόντων που αναδύονται κατά τη διάρκεια μιας κρίσης κτλ.
- Άτυπη εξουσία μπορεί να εμφανιστεί και με άλλες μορφές όπως για παράδειγμα στην περίπτωση που οι γραφειοκρατικές διαδικασίες είναι τόσο χρονοβόρες και σύνθετες με αποτέλεσμα συντομεύσεις στη λήψη των αποφάσεων, αυτοσχεδιασμούς από μη έχοντες την εξουσία γι αυτό και μετέπειτα άδεια.<sup>23</sup>

## **2.2 Ποιότητα και Αποδοχή των αποφάσεων**

Οι καταστροφές απαιτούν να υπάρχει κατάλληλη διαδικασία λήψης αποφάσεων. (Quarantelli, 1997) Οι αποφάσεις που λαμβάνονται κατά τη διάρκεια μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης συχνά είναι μη δομημένες, απαιτούν πρωτοβουλία και ταχεία λήψη και επηρεάζονται από πολλούς εξωγενείς παράγοντες (Rosenthal et al., 1991; Granot, 1997; Dynes & Aguirre, 1979) Οι συμβατικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων έχουν επανειλημμένα αποδειχθεί ανεπαρκείς να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις και τις ανάγκες που δημιουργούνται από μια καταστροφή. Η αποτελεσματική επίλυση των προβλημάτων απαιτεί μια ριζικά διαφορετική προσέγγιση. (Comfort, 1990)

Οι διαχειριστές έκτακτης ανάγκης υποπίπτουν συχνά σε σφάλματα κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, αφού όχι μόνο αδυνατούν να προσαρμόσουν το ύψος τους στα δεδομένα των διαρκώς μεταβαλλόμενων και πολύπλοκων καταστάσεων που δημιουργούνται, αλλά ακόμη και να τις κατανοήσουν, προκειμένου να προβούν σε ορθολογικές λύσεις.

---

23. Όπως μπορούμε να παρατηρήσουμε κατά τη διάρκεια έκτακτης ανάγκης συνυπάρχουν και οι τρεις μορφές ηγεσίας όπως είχαν καταγραφεί από το Weber (1947), αν και μόνο μέσω της πρώτης μπορεί να υλοποιηθεί το γραφειοκρατικό μοντέλο που ακολουθούν στην κατά πλειοψηφία οι κρατικοί οργανισμοί.

Λαμβάνοντας υπόψη ότι οι ανωτέρω ηγέτες δύναται να κατευθύνουν την κουλτούρα ενός οργανισμού, μπορούμε να καταλάβουμε ακόμη περισσότερο γιατί η αλληλεπίδραση μεταξύ των οργανισμών αποτελεί ένα γρίφο για τη λειτουργία του συντονισμού.



Δυσκολεύονται να αναγνωρίσουν τη σοβαρότητα ή την ύπαρξη της κρίσης, (Hart et al., 1993) αποτυγχάνουν να διαχωρίσουν τις ποιοτικές και ποσοτικές διαφορές των κρίσεων προκαλούνται από μια φυσική καταστροφή, έναντι άλλων καθημερινών ακόμη και έκτακτων καταστάσεων (Quarantelli, 2000;2006) και δεν κάνουν τη διάκριση μεταξύ των (διαφορετικών) διαδικασιών του risk management και του crisis management, με δυσμενή επακόλουθα αποτελέσματα, αφού δεν πρόκειται απλά για τις “δύο όψεις του νομίσματος”.<sup>24</sup> (Quarantelli, 1988)

Σε ελάχιστες περιπτώσεις μπορούν να αξιολογήσουν σωστά τις απαιτήσεις που δημιουργούνται από μια καταστροφή<sup>25</sup> (Quarantelli, 1997; McEntire, 1999) και συχνά δίνοντας ιδιαίτερη προσοχή στις απαιτήσεις και τις πρωτογενείς συνέπειες, που δημιουργούνται από την ίδια τη φυσική καταστροφή (event-generated demands) παραμελώντας τις απαιτήσεις των ενδεχόμενων συνεπειών, που απορρέουν από την απόκριση (ακατάλληλη ή μη-απόκριση) (response-generated demands).(Lewis, 1988; Quarantelli, 1988)

Ο ομ. Καθηγητής στον τομέα ανάλυσης των αποφάσεων του Πανεπιστημίου του Harvard, Howard Raiffa (1968) αναφέρει τους εξής τύπους σφαλμάτων κατά τη διαδικασία λήψης μιας απόφασης:

- Απόρριψη ορθής πορείας δράσης.
- Αποδοχή μιας λάθος λύσης σε ένα πρόβλημα.
- Ορθή επίλυση ενός προβλήματος αλλά με καθυστέρηση.

Ο Καθηγητής πολιτικής επιστήμης στο Πανεπιστήμιο της Καλιφορνίας E.V. Wolfenstein (1967) αναφέρει επιπλέον τρεις συμπληρωματικές περιπτώσεις σφαλμάτων, οι οποίες δύναται εξίσου να καθορίσουν την εξέλιξη των γεγονότων και οι οποίες είναι:

- Να μη ληφθεί καμία απόφαση
- Η απόφαση να μην εκτελεσθεί
- Η απόφαση να μην είναι εφικτό να εκτελεσθεί

Τα σφάλματα είναι αντιστρόφως ανάλογα με την **ποιότητα** μιας απόφασης, (Raiffa, 1968) η οποία εξαρτάται από τρεις παράγοντες: α) την ποιότητα των εισερχόμενων

---

24. Σύμφωνα με τον Quarantelli (1997) το γεγονός αυτό ίσως οφείλεται στο ότι πολλοί από τους αρμόδιους ιθύνοντες εμπλέκονται και στη διαχείριση της διακινδύνευσης και στη διαχείριση της κρίσης.

25. Για παράδειγμα, εκτιμήσεις σχετικά με τις ανάγκες των πληγέντων και αποτελεσματική κινητοποίηση των απαιτούμενων πόρων. Είναι συχνό το φαινόμενο που παρατηρείται σε κάποιες περιπτώσεις να υπάρχει αφθονία πόρων που όχι απλά δεν είναι απαραίτητοι αλλά είναι και μη αποδοτικοί (ακατάλληλοι) και ταυτόχρονα να παρατηρείται έλλειψη πόρων σε άλλες περιπτώσεις που απαιτούνται. (Quarantelli, 1997)

πληροφοριών, β) τις γνωστικές ικανότητες των ηγετών και γ) την εκτίμηση των συμβιβασμών (trade-off<sup>26</sup>). (Smart & Vertinsky, 1977)

Ο Maier<sup>27</sup> (1963:chap1) ταξινομήσε τα προβλήματα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων σ' ένα απλό δισδιάστατο μοντέλο (Σχήμα 1). Οι δύο διαστάσεις είναι η **ποιότητα της απόφασης** (decision quality) και η **ανάγκη για την αποδοχή της** (need for acceptance).

Η ποιότητα της απόφασης, δηλαδή η επιλογή των καλύτερων εναλλακτικών λύσεων, κυμαίνεται από χαμηλή έως υψηλή. Προβλήματα χαμηλής ποιότητας είναι όταν αυτά έχουν ασήμαντες συνέπειες αν ληφθεί μια λανθασμένη απόφαση ή δεν υπάρχουν σημαντικές διαφορές από την επιλογή μεταξύ δύο ή περισσότερων διαθέσιμων εναλλακτικών λύσεων. Το αντίθετο ισχύει για τα προβλήματα υψηλής ποιότητας.

Η ποιότητα της απόφασης είναι μια χαρακτηριστική πτυχή της χρηστής διαχείρισης των καταστροφών που δυστυχώς συχνά δεν αποτελεί τον κύριο στόχο των περισσότερων διαχειριστών έκτακτης ανάγκης.(Quarantelli, 1997) Έχει αποτελέσει αντικείμενο εκτενούς ακαδημαϊκής συζήτησης αφού είναι σε συνάρτηση και με την ποιότητα της *διαδικασίας* (πχ το χειρισμό των πληροφοριών, πρόληψη ειδικών συμβούλων ή εμπειρογνομώνων που μπορεί να συνεισφέρουν σε πιο ποιοτικές αποφάσεις κτλ).(Rosenthal & Hart, 1991)

Αντίστοιχα και η ανάγκη για αποδοχή της απόφασης που λαμβάνεται, αναφέρεται στο βαθμό που αυτή γίνεται αποδεκτή από τους ενδιαφερόμενους και κυμαίνεται από χαμηλή έως υψηλή. Για την απόκριση σε ένα καταστροφικό συμβάν η ανάγκη για αποδοχή της απόφασης αναφέρεται σε πολλές δυνάμεις που συλλογικά εμπλέκονται για την εφαρμογή της ή επηρεάζονται από αυτήν (ιδιωτικές ή δημόσιες οργανώσεις, πληθυσμός κτλ).

Αποφάσεις που δεν γίνονται αποδεκτές από τους συμμετέχοντες οργανισμούς στο σύστημα Πολιτικής Προστασίας, μπορεί να οδηγήσουν σε συγκρούσεις και το συντονισμό σε αποτυχία. Αποφάσεις που δε γίνονται αποδεκτές από τον πληθυσμό, μπορεί να πυροδοτήσουν την απόσυρση στην υποστήριξη και την πίστη σε βασικούς φορείς λήψης αποφάσεων με αποτέλεσμα να προκληθούν ακόμη και ακυβέρνητες ή παράλογες κοινωνικές αντιδράσεις (πχ φοβικά σύνδρομα που γεννιούνται από την αίσθηση των πολιτών ότι δεν τυγχάνουν της κατάλληλης προστασίας από τους πολιτικούς τους ηγέτες, ατομικιστικές συμπεριφορές, κλονισμός της εμπιστοσύνης στους επίσημους θεσμούς, με αμφισβήτηση της

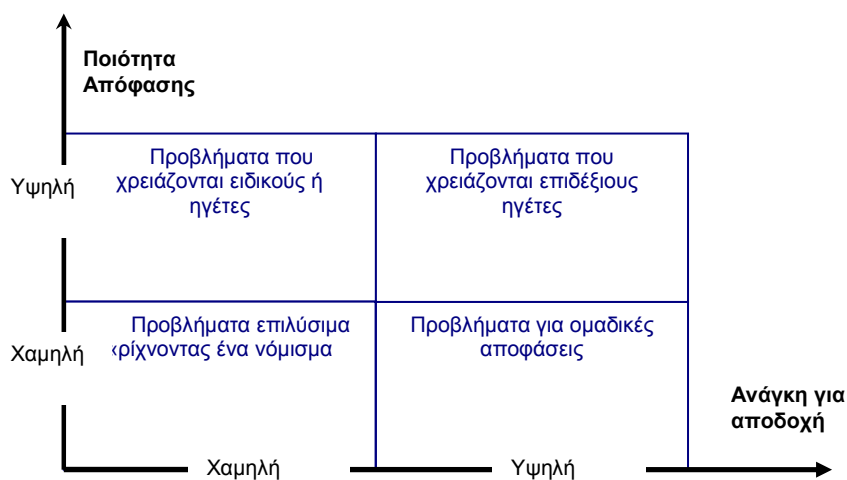
---

26. Η απόδοση του όρου trade-off στα Ελληνικά μπορεί να είναι και συμψηφισμός ή αντιστάθμισμα αναφέρεται σε συμβιβασμούς στη διαδικασία λήψης αποφάσεων πχ λέμε «το αποτέλεσμα είναι ένας συμβιβασμός (trade-off) μεταξύ ποιότητας και ταχύτητας», ή «στην προσπάθεια για γρήγορη λήψη αποφάσεων χάνεις σε ποιότητα» δηλαδή κάπου κερδίζεις κάπου χάνεις.

27. Ο Αμερικανός ψυχολόγος Norman Raymond Frederick Maier είναι από τους πλέον γνωστούς ερευνητές με πλούσιο συγγραφικό έργο σε θέματα που αφορούν την άσκηση της ηγεσίας.

υφιστάμενης κοινωνικής δομής, απειλή κατά της βιωσιμότητας του πολιτικού κύρους, ακόμη και κατά της νομιμότητας).<sup>28</sup> (Smart & Vertinsky, 1977; Rosenthal & Hart, 1991; Pearson & Clair, 1998)

Είναι προφανές ότι η *αποδοχή* μιας απόφασης συνδέεται με τη δημιουργία ενός ευνοϊκού κλίματος για την κατεύθυνση των αντιδράσεων και θετικές εκτιμήσεις σχετικά με τον τρόπο χειρισμού μιας κρίσης, τόσο κατά τη διάρκεια όσο και στον απόηχο αυτής, ώστε να μειωθεί η κοινωνική ευαλωτότητα.



Σχήμα 1: Ταξινόμηση προβλημάτων κατά Maier (1963)

28. Για παράδειγμα, η απόφαση της εβδομαδιαίας ή δεκαπενθήμερης διανομής ειδών πρώτης ανάγκης σε ένα καταυλισμό πληγέντων μπορεί να θεωρηθεί ως πρόβλημα χαμηλής ποιότητας. Όμως, η αλλαγή της συχνότητας διανομής των ειδών πρώτης ανάγκης, μπορεί να επιφέρει επιπτώσεις στα νοικοκυριά του πληγέντος πληθυσμού και να μη γίνει αποδεκτή.

Τα τρόφιμα στον καταυλισμό μπορεί να παρασχεθούν από τον Παγκόσμιο Οργανισμό Τροφίμων. Ένας οργανισμός μπορεί να είναι υπεύθυνος για την αποθήκευση των τροφίμων, ένας άλλος για την μεταφορά στο χώρο της διανομής και ένας τρίτος για την πραγματική διανομή. Η απόφαση σχετικά με τη διανομή των τροφίμων πρέπει να είναι αποδεκτή από τις αρχές (πχ τις τοπικές), την κοινότητα των πληγέντων, τους χορηγούς όπως φυσικά και τους οργανισμούς που εμπλέκονται με τη διανομή τους. (Cosgrave, 1996)

Ο αναπληρωτής καθηγητής του Πανεπιστημίου του North Texas, McEntire (1999) αναφέρει χαρακτηριστικά, ότι εκατοντάδες θάνατοι που σημειώθηκαν στον τυφώνα George στη Δομινικανή Δημοκρατία, οφειλόταν στο γεγονός ότι ο πληθυσμός αντιμετώπισε τις προειδοποιήσεις και τις συστάσεις των αρχών και των διαχειριστών έκτακτης ανάγκης με δυσπιστία και εχθρότητα.

### 2.3 Η αντιληπτική ικανότητα των ηγετών

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον δόθηκε από τους ερευνητές στην κατανόηση των αιτιών που οδηγούν τους ηγέτες, όταν αποφασίζουν υπό πίεση ή σε καταστάσεις αβεβαιότητας, σε λανθασμένους χειρισμούς και σφάλματα στη λήψη των αποφάσεων, εξαιτίας διαφόρων ψυχολογικών παραγόντων που επηρεάζουν την ορθολογική σκέψη και συμπεριφορά, όπως:<sup>29</sup>

- στρες και ψυχολογική αξιολόγηση του κινδύνου
- γνωστική ασυμφωνία (ή εσωτερικές συγκρούσεις)
- διοικητική οπισθοδρόμηση ή σύγκρουση ρόλων
- επαγγελματική εξουθένωση (σωματική κόπωση, αδράνεια ή *παράλυση*)

Μεταξύ των μελετητών είναι σαφής η κοινή άποψη, ότι οι διαχειριστές των κρίσεων πρέπει να βελτιώσουν τις γνωστικές τους ικανότητες.<sup>30</sup>

Ο Fiedler εισάγοντας τη Θεωρία των Γνωστικών Πόρων (Cognitive Resources Theory) υποστήριξε ότι η πείρα και η νοημοσύνη του ηγέτη μπορεί να μειώσει την επίδραση του στρες στις αποφάσεις και τις δράσεις του κατά τη διάρκεια μιας κρίσης. Η νοημοσύνη είναι βασικός παράγοντας σε καταστάσεις χαμηλού στρες (πίεσης) και προσφέρει τη μέγιστη

---

29. Βλέπε Παράθεμα 3 και κεφ. 2 σχετικά με την Αντίληψη της Διακινδύνευσης

30. Οι Nystrom & Starbuck (1984) θεωρούν ότι για την αποδοτική αντιμετώπιση, ακόμη και την αποφυγή της κρίσης, οι ηγέτες πρέπει να επανα-προσανατολίσουν τα γνωστικά τους συστήματα.

Ο Weick (1988, 1989) εξετάζει νοητικά μοντέλα για το ρόλο των ατομικών αποφάσεων σε σχέση με τις δεσμεύσεις, τη γνωστική ικανότητα και τις προσδοκίες που μπορούν να επηρεάσουν αρνητικά τη διαχείριση μιας κρίσιμης κατάστασης.

Ο Halpern (1989) δείχνει μια σειρά γνωστικών τάσεων που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε σφάλματα κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Οι Rauchant & Mitroff (1992) συζητήσουν πώς διαταραχές της προσωπικότητας, της ψυχικής υγείας και των ασθενών αμυντικών μηχανισμών των ατόμων συμβάλλουν στη δημιουργία των οργανωτικών κινδύνων. Σύμφωνα με την έρευνα τους, τα άτομα που δεν είναι επαρκώς προετοιμασμένα για την αντιμετώπιση απρόβλεπτων και επειγουσών καταστάσεων έχουν επτά φορές περισσότερες πιθανότητες να χρησιμοποιήσουν ευρετικούς μηχανισμούς στη λήψη των αποφάσεων τους (πχ άρνηση κινδύνων). Ο Bazerman (1990) έδειξε ότι οι διαχειριστές δεν μπορούν να εκτιμήσουν νοητικά στις καταστάσεις αβεβαιότητας. Η επιθυμία τους να μειωθεί η αβεβαιότητα μπορεί στην πραγματικότητα να παρεμποδίσει την κρίση τους στη διαμόρφωση των αποφάσεων. Μπορεί να αναπτύξουν υπερβολική πίστη ή μια (ψευδή) αίσθηση ασφάλειας στις ικανότητές τους όταν κάποιο επίπεδο προγραμματισμού έχει επιτευχθεί ή μετά από επαναλαμβανόμενες επιτυχίες. (Pearson & Clair, 1998)

Οι Smart & Vertinsky (1977) προσδιόρισαν 5 παθολογίες σε μια οργάνωση που επηρεάζουν τη λήψη των αποφάσεων, οι περισσότερες εκ των οποίων έχουν γνωστική βάση (ατελή γνωστικά συστήματα, παραμόρφωση των πληροφοριών, ακαμψία του προγραμματισμού, έλλειψη ετοιμότητας που εντείνει την πίεση)

Οι Sorenson & Mileti (1987) αξιολογώντας την απόκριση ανάμεσα σε 39 οργανώσεις έκτακτης ανάγκης, εντόπισαν έντονες ψυχολογικές και κοινωνικές δυνάμεις που ασκούσαν στους διαχειριστές έκτακτης ανάγκης κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

συμβολή, ενώ αντίθετα, σε καταστάσεις υψηλής πίεσης όχι απλά δε βοηθάει αλλά μπορεί να έχει και αρνητικές επιπτώσεις. Ο βασικός λόγος γι αυτό είναι ότι, ένα έξυπνο άτομο μπορεί να επιδιώκει λογικές λύσεις οι οποίες μπορεί να μην είναι διαθέσιμες (λόγω ελλειψών γνώσεων, πληροφοριών ή χρόνου), με αποτέλεσμα είτε υπερβολικές καθυστερήσεις για την αναζήτηση λύσεων και τη λήψη των αποφάσεων, είτε την πρόκληση αυξημένου στρες. Στη διάρκεια υψηλών στιγμών άγχους (ή χρονικών περιορισμών) η εμπειρία μετράει περισσότερο.<sup>31</sup> (Fiedler & Gibson, 2001; Fiedler, 1978)

Σύμφωνα με τους Smart & Vertinsky (1977) η έλλειψη εμπειρίας προκαλεί μεγαλύτερη “πίεση”, διότι σημαίνει ότι μια οργάνωση δεν έχει “ρεπερτόριο” σε εναλλακτικές λύσεις απόκρισης για να αντιμετωπίσει τα άγνωστα γεγονότα και την αβεβαιότητα των δυνητικών επιπτώσεων. Ομοίως, σύμφωνα και με τον Weick (1998) ο απαραίτητος για τη διαχείριση των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, αυτοσχεδιασμός απαιτεί μνήμη.

Σοβαρές επιφυλάξεις μπορούν να εκφραστούν στην άποψη αυτή δεδομένου ότι, οι έμπειροι διαχειριστές αντιμετώπι με μια κρίσιμη κατάσταση υψηλού στρες, τείνουν να μειώσουν την αβεβαιότητα χρησιμοποιώντας ευρετικές μεθόδους (πχ την «ευρετική μέθοδο της αντιπροσωπευτικότητας»)<sup>32</sup> Σύμφωνα με τον Hermann (1963) το γεγονός αυτό μπορεί να δημιουργήσει περισσότερα προβλήματα από όσα μπορεί να επιλύσει, αφού συχνά υπερεκτιμώνται οι ομοιότητες μεταξύ παρόντων και παρελθοντικών κρίσεων. Ο Quarantelli (1989) εκτιμά ότι οι εμπειρίες είναι άχρηστες όταν δεν αναλύονται και δεν εξετάζονται συστηματικά, αφού οι μελλοντικές καταστροφές σε έναν κόσμο διαρκώς μεταβαλλόμενο είναι και αυτές ποιοτικά διαφορετικές.

---

31. Όπως παρατηρεί και ο Milburn, (1972) το άγχος έχει μια καμπυλόγραμμη επίδραση στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Ενώ ένα μέτριο επίπεδο μπορεί να ευνοεί την καλή λήψη αποφάσεων, το υψηλό επίπεδο οδηγεί στη ρήξη της αντιληπτικής ικανότητας του ατόμου και τη μειωμένη ικανότητα διαχείρισης των πληροφοριών.

Ο Fiedler (2001) διαχωρίζει το “εργασιακό άγχος” (*job stress*) το οποίο προκύπτει όταν η εργασία είναι δύσκολη ή απαιτεί χρονικές προθεσμίες ή σωματικό κίνδυνο, θεωρώντας ότι ο τύπος αυτός είναι απρόσωπος και δεν αποτελεί απειλή στην ατομική αυτοεκτίμηση. Το “διαπροσωπικό στρες” ή το “στρες του αφεντικού” (*boss stress*) που προκαλείται από συγκρούσεις με βασικούς συνεργάτες ή από ιεραρχικά ανώτερα άτομα είναι αυτό που απειλεί την αυτοεκτίμηση και επηρεάζει τους γνωστικούς πόρους.

32. Σχετικά με την «ευρετική της Αντιπροσωπευτικότητας» βλέπε στο 2<sup>ο</sup> Κεφάλαιο

### ΠΑΡΑΘΕΜΑ 3: Ψυχολογικά φαινόμενα που επηρεάζουν τη διαδικασία της λήψης των αποφάσεων στην άσκηση της ηγεσίας κατά τη διάρκεια μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης

Μια μεγάλη ομάδα θεωριών σχετικές με την άσκηση της ηγεσίας είναι αυτή στην οποία ανήκουν οι κοινωνικό – γνωστικές (αντιληπτικές) θεωρίες. Μια από τις πιο γνωστές θεωρίες που συχνά υιοθετούνται είναι η ψυχαναλυτική θεωρία – *ιδρυτής της οποίας είναι ο Φρόυντ* – σύμφωνα με την οποία δίπλα στο συνειδητό και στο λογικό υπάρχει άλλο ένα επίπεδο το ασυνείδητο που καθορίζει εξίσου αν όχι περισσότερο από το λογικό την ανθρώπινη συμπεριφορά. (Νασιάκου, 1982:40)

Ο όρος της "**γνωστικής ασυμφωνίας**" (cognitive dissonance) (στην Ελληνική του απόδοση θα τον συναντήσουμε ακόμη και ως γνωστική ή αντιληπτική παραφωνία ή αποσυντονισμό), επινοήθηκε το 1957 από τον ψυχολόγο Leon Festinger στο ομώνυμο έργο του "A Theory of Cognitive Dissonance", Stanford, CA: Stanford University Press, για να παραστήσει την εξής πτυχή της ανθρώπινης συμπεριφοράς:

*"Όταν τα πιστεύω μας οι ατομικές πεποιθήσεις και οι απόψεις μας έρχονται σε αντίθεση με νέα δεδομένα ή πληροφορίες, τότε το άτομο βιώνει μια εσωτερική σύγκρουση την οποία τείνει να διαχειρίζεται με δύο τρόπους: α) Προσπαθεί να ελαττώσει το βαθμό σημασίας της εσωτερικής σύγκρουσης ή β) Αρνείται να πεισθεί και απαιτεί περισσότερα πειστήρια".*

Τα άτομα λοιπόν σε τέτοιες περιπτώσεις είναι πιθανότερο να χρησιμοποιήσουν μόνο τις πληροφορίες που επιβεβαιώνουν ή υποστηρίζουν τα πιστεύω τους, γεγονός που μπορεί να οδηγήσει σε μη ποιοτικές ή αποδεκτές συμπεριφορές και αποφάσεις. (Ορόγραμμα, τχ 50/2001; Rosenthal & Hart, 1991)

Η "**διοικητική οπισθοδρόμηση**" (administrative regression) ή "**σύγκρουση ρόλων**" (role conflict) ήταν από τις πρώτες κοινωνιολογικές έννοιες που μελετήθηκαν στον τομέα των καταστροφών. Αναφέρεται στην τάση των ατόμων για αποφυγή της ευθύνης και μεταφορά της σε άλλους ή στην εγκατάλειψη της επαγγελματικής τους θέσης και επικέντρωση της προσοχής στην προσωπική τους ασφάλεια ή την ασφάλεια των οικογενειών τους. Η «σύγκρουση ρόλων» αναφέρεται και στην προβολή του ηρωικού ρόλου έναντι του επαγγελματικού. (Dynes & Quarantelli, 1985) Ο Mitchell (1988) σε σχετική του μελέτη επισημαίνει την ανάγκη εκ μέρους των εργαζομένων για άρνηση και καταστολή των συναισθηματικών αντιδράσεων που μπορεί να διασαλεύουν την εικόνα που θέλουν να προβάλλουν. Μια εικόνα ηρωισμού, συναισθηματικής συγκράτησης, επιφανειακής ηρεμίας ή και υπερ-επαγρύπνησης (macho image), προκειμένου: να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις της αποστολής τους, να μη προκληθούν προβλήματα στην επαγγελματική τους εξέλιξη ή να χάσουν το σεβασμό τους ανάμεσα στους συναδέλφους τους ή τους πολίτες (που θεωρούν ότι στην περίπτωση αυτή δε θα είναι σε θέση να τους βοηθήσουν)

Σε ότι αφορά τη αντιμετώπιση αυτών των φαινομένων σ' ένα σύστημα Πολιτικής Προστασίας οι απόψεις διίστανται: Σε κάποιες κατευθυντήριες οδηγίες, συνίσταται ο προγραμματισμός να περιλαμβάνει τη λήψη μέτρων προς την κατεύθυνση αυτή, ακόμη και με τον έλεγχο των

οικογενειακών υποχρεώσεων των ατόμων που τοποθετούνται ως διαχειριστές ή γενικά σε θέσεις ευθύνης (πχ EMA, Guidelines for Psychological Services Emergency Managers Guide Manual 25). Οι έρευνες του Laube (1985) σχετικά με τις αντιδράσεις των εργαζόμενων στις υπηρεσίες υγείας μετά τον ανεμοστρόβιλο στην πόλη Xenia, διαπίστωσαν ότι η τάση για επιλογή του οικογενειακού ρόλου ήταν εντονότερη οδηγώντας τον ερευνητή να προτείνει την αξιοποίηση εξωτερικής βοήθειας.

Ωστόσο υπάρχουν αρκετές έρευνες που υποστηρίζουν ότι φαινόμενα όπως η *διοικητική οπισθοδρόμηση* και η *σύγκρουση ρόλων* δεν αποτελούν μεγάλο πρόβλημα στη διαχείριση των καταστροφών. Τα άτομα που λαμβάνουν μέρος στις επιχειρήσεις πολιτικής προστασίας δεν έχουν την τάση να εγκαταλείπουν τις θέσεις τους κατά τη διάρκεια μιας καταστροφής και ειδικά αυτά (τα άτομα) που κατέχουν ανώτερες ιεραρχικές θέσεις. Βιώνουν ένα είδος σύγκρουσης, περνώντας από μια στιγμιαία γνωστική διαδικασία αποπροσανατολισμού, μεταξύ των οργανωτικών και των οικογενειακών τους ρόλων, αλλά τελικά λίγοι είναι οι εργαζόμενοι που εγκαταλείπουν την θέση τους και μάλιστα προσωρινά, δηλαδή μέχρι να βεβαιωθούν για την ασφάλεια της οικογένειάς τους. (Quarantelli, 1984, 1988, 1997, 2006; Dynes & Quarantelli, 1985; Drabek, 1986:30; Hart et al., 1993)

Τα διαφορετικά αποτελέσματα των σχετικών ερευνών δε θα πρέπει κανείς να τα βλέπει μονόπλευρα αλλά ως στοιχεία που συναρτώνται από πολλούς παράγοντες. Έτσι, οι εμφανιζόμενες τάσεις στην ανθρώπινη αντίδραση θα πρέπει να εξετάζεται σε συνδυασμό και με άλλους παράγοντες πχ :

- Περιπτώσεις στις οποίες δεν τίθεται θέμα σύγκρουσης ρόλων (πχ η περιοχή που πλήττεται δεν αποτελεί την περιοχή μόνιμου κατοικίας των ατόμων που λαμβάνουν μέρος στις επιχειρήσεις πολιτικής προστασίας)
- Υφιστάμενη εμπειρία σε παρόμοια περιστατικά ή/και επαγγελματική κουλτούρα έκτακτης ανάγκης όπως είναι στα σώματα ασφαλείας, την πυροσβεστική κτλ,
- Στο χρονικό διάστημα της άμεσης μετα-καταστροφικής περιόδου
- Απόκριση που συνοδεύεται από πρότερη ετοιμότητα του προσωπικού των επιχειρήσεων (πχ με εκπαίδευση-κατάρτιση, εξοπλισμό ασφαλείας, ασκήσεις προσομοίωσης κτλ) ή την ύπαρξη θεσμικά νομοθετημένης επαρκούς ασφαλιστικής κάλυψης κτλ

Η "**επαγγελματική εξουθένωση**" (burnout) προκύπτει από την έντονη τάση εκ μέρους των ατόμων - ιδιαίτερα σε θέσεις εξουσίας - να συνεχίσουν να εργάζονται για υπερβολικά μεγάλο χρονικό διάστημα με ενδεχόμενο αποτέλεσμα να καταρρεύσουν από την εξάντληση ή να γίνουν αναποτελεσματικοί κατά τη διαδικασία της λήψης των αποφάσεων. (Quarantelli, 1988)

Προσοχή συνίσταται και στο προσωπικό των επιχειρήσεων πολιτικής προστασίας και ιδιαίτερα σε αυτών που σχετίζονται με τους πληγέντες. Η σχετική βιβλιογραφία θεωρεί ότι αποτελούν ένα σημαντικό μέρος των «κρυφών θυμάτων» ("hidden victims"), με συνεπακόλουθο τη μείωση της απόδοσης στο έργο που επιτελούν. Οι απασχολούμενοι στην αντιμετώπιση των καταστροφών είναι ευάλωτοι σε εξάντληση, σωματική κόπωση καθώς και στρες, δεδομένου ότι είναι σε κίνδυνο

κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Επηρεάζονται ψυχολογικά από τις συνέπειες της καταστροφής στους πληγέντες, καθώς και από άλλους παράγοντες (περιβαλλοντικό στρες, έκθεση σε αυξημένο θόρυβο, εργασιακές συγκρούσεις, πίεση για δράση και λήψη απόφασης, ακόμη και αισθήματα ενοχής μη επάρκειας στην δουλειά, ευαισθησία στην κριτική κτλ) και μπορεί να θυματοποιηθούν, γεγονός που μειώνει την αποτελεσματικότητα της απόκρισης. Μακροπρόθεσμα, οι επαναλαμβανόμενες ψυχολογικές πιέσεις αυτού του είδους δύναται να οδηγήσουν σε επαγγελματική εξουθένωση. (Drabek, 1986:142,293; Quarantelli, 1997; Trim, 2004; Taylor, 1983)

Η "**παράλυση**" (paralysis) αναφέρεται συχνά ως το τελευταίο στάδιο της επαγγελματική εξουθένωσης για τις περιπτώσεις όπου τα άτομα είναι συγκλονισμένα από την πίεση των γεγονότων σε τέτοιο βαθμό, ώστε δεν είναι σε θέση ν' αναλάβουν δράση. Η υψηλή πίεση και το στρες μπορούν να επιφέρουν σοβαρές ψυχολογικές επιπτώσεις και προώθηση της παθητικότητας. (Hart et al 1993)

Οι συστηματικές έρευνες σχετικά με τις κοινωνικό-ψυχολογικές επιπτώσεις των καταστροφών στα άτομα των δυνάμεων της Πολιτικής Προστασίας σπανίζουν δεδομένου ότι αυτό το πεδίο απασχόλησε την ερευνητική κοινότητα σχετικά πρόσφατα.

#### **2.4 Συγκεντρωτισμός και συρρίκνωση της αρχής** (centralization and contraction of authority)

Παραδοσιακά, η λήψη αποφάσεων κατά τη διάρκεια μιας κρίσης παρουσιάζει ένα συγκεντρωτικό χαρακτήρα. Η τάση αυτή προκύπτει από την κοινή πεποίθηση ότι η διαδικασία λήψης αποφάσεων και οι κατευθύνσεις των προσπαθειών αντιμετώπισης πρέπει να είναι κεντρικές. Έτσι, κατά τη διάρκεια μιας κρίσης παρατηρείται αυξημένη συκέντρωση αρμοδιοτήτων και δραστηριοτήτων στα ανώτερα ιεραρχικά διοικητικά επίπεδα (*πχ στην Κυβέρνηση σε βάρος άλλων εδαφικών διοικητικών μονάδων, όπως περιφερειακοί ή τοπικοί φορείς οι οποίοι έχουν την αρμοδιότητα, αλλά δεν έχουν τις γνώσεις την εμπειρία ή τα μέσα, ή δεν έχουν την κατάλληλη ετοιμότητα εξαιτίας μη αποκεντρωμένου πολιτικού συστήματος κτλ*).

Ένα περιορισμένος αριθμός διαχειριστικών (ή ηγετικών) οργάνων (ατομικά ή ομαδικά) καλείται να λάβει αποφάσεις όχι μόνο για περίπλοκα ζητήματα, αλλά ακόμη και για ασήμαντα, που σε περιόδους ηρεμίας θα μπορούσαν να επιλυθούν από κατώτερα ιεραρχικά διοικητικά στελέχη. (Hermann, 1963;1972:288; Mulder et al., 1971; Dynes & Aguirre, 1979; Drabek, 1986:75; Weick, 1988; Rosenthal et al., 1991; Hart et al., 1993 Boin & Hart, 2003; Quarantelli 1988; Comfort, 1990)



Η ποιότητα των αποφάσεων συχνά απειλείται από την τάση για συγκεντρωτισμό και συρρίκνωση της αρχής.

Οι καθιερωμένες συνήθειες εξουσίες διαταράσσονται, προκαλώντας συγκρούσεις και τριβές και τελικά παρά τη φαινόμενη ενδυνάμωση των κεντρικών αρχών, η πλειοψηφία των αποφάσεων που τελικά λαμβάνονται, είναι απόρροια διαπραγματεύσεων, διαβουλεύσεων και αντιπαραθέσεων στο πλαίσιο των ήδη υφιστάμενων ρυθμίσεων σχετικά με τον επιμερισμό της εξουσίας. (Hart et al., 1993; Boin & Hart, 2003)

Το πεδίο λήψης μιας απόφασης πρέπει να είναι συνολικά διαμορφωμένο, σε όλα τα ιεραρχικά επίπεδα της διοίκησης ώστε να συμβάλει ενιαία στην ολοκλήρωση των τελικών κοινών σκοπών της Πολιτικής Προστασίας. Μια πολιτική απόφαση που λαμβάνεται σε στρατηγικό επίπεδο δεσμεύει ολόκληρη την οργάνωση του συστήματος σε ορισμένες κατευθύνσεις ως προς τη δράση της. Αλλά το πιθανότερο είναι μια τέτοια απόφαση να διαμορφωθεί τελικά από διαφορετικά επιμέρους όργανα σε χαμηλότερα ιεραρχικά επίπεδα μέχρι η οριστική δομή της να επικυρωθεί στα ανώτερα επίπεδα.<sup>33</sup> (Wilson et al., 2008)

Η λήψη των αποφάσεων από μια συνολική οπτική γωνία της συγκεντρωτικής δομής ενδέχεται να παράγει καλύτερες αποφάσεις, αλλά τείνει να οδηγήσει: α) σε συρρίκνωση την ατομική πρωτοβουλία και τον αυτοσχεδιασμό, β) στην οργανωτική ακαμψία και γ) στην αναποτελεσματική ηγεσία. Η κεντρική δομή στη λήψη των αποφάσεων θεωρείται ακατάλληλη για μη συνήθειες, πολύπλοκες ή υψηλής τεχνολογίας εργασίες. (Yamamoto, 1981)

Σύμφωνα με τους Hart et al (1993), δύο παράγοντες συμβάλλουν σε άτυπη αποκέντρωση της εξουσίας. Ο ένας είναι η πίεση του χρόνου που οδηγεί σε συντομεύσεις τη διαδικασία λήψης αποφάσεων (αυτοσχεδιασμούς) από κατώτερα ιεραρχικά στελέχη και ο άλλος είναι η υπερφόρτωση σε κεντρικό επίπεδο.

Ο Cosgrave<sup>34</sup> (1996) ως αποτελεσματική τεχνική για τη μείωση του φόρτου των αποφάσεων που καλούνται να λάβουν οι αρμόδιοι ιθύνοντες προτείνει την ανάθεση μέρους αυτών των αποφάσεων σε ειδικευμένα στελέχη ή ομάδες. Σύμφωνα με τον Ross (1980) οι αρμόδιοι διαχειριστές θέτοντας τα προσωπικά τους όρια (level of boundary personnel) έχουν την τάση με την πάροδο του χρόνου να αναθέτουν συντονιστικές λειτουργίες σε κατώτερα διοικητικά στελέχη ή ειδικευμένες ομάδες (πχ ομάδα επικοινωνιών ή δημόσιων σχέσεων,

---

33. Όπως επισημαίνει και ο Alexander (2002) η Πολιτική Προστασία είναι ένα σύστημα που πρέπει να βασίζεται στο τοπικό επίπεδο, «εκ των κάτω προς τα πάνω» και όχι «εκ των άνω προς τα κάτω» που βρίσκει καλύτερης εφαρμογής σε άλλες καταστάσεις όπως η τρομοκρατία ή η Πολιτική Άμυνα.

34. Ο John Cosgrave είναι ένας ανεξάρτητος σύμβουλος ΜΚΟ στη διαχείριση των φυσικών καταστροφών με ευρεία ακαδημαϊκή κατάρτιση και περισσότερα από 30 χρόνια εμπειρίας και ανθρωπιστικής δράσης σε σχεδόν 60 χώρες.

οικονομικών επιπτώσεων, αξιολόγησης ληφθέντων πληροφοριών από τον τόπο της καταστροφής κτλ). Ωστόσο, η διεκπεραίωση αυτών των αρμοδιοτήτων έχει αμφίβολα αποτελέσματα αφού αντιμετωπίζονται από τους υφιστάμενους ως μια επιπρόσθετη ανεπιθύμητη ευθύνη.

Ο Weick (1988) επισημαίνει επίσης έναν επιπλέον κίνδυνο από το συγκεντρωτισμό στη λήψη των αποφάσεων η οποία δύναται να οδηγήσει σε λιγότερη δράση ή περισσότερη σύγχυση. Τα άτομα με εξουσία που συνήθως ηγούνται σε μια κρίση δεν είναι απαραίτητα και τα πιο αρμόδια και ικανά για να την διαχειριστούν αποτελεσματικά.

Αντίστοιχα και οι Rosenthal & Hart, (1991) - καταδεικνύοντας την εφαρμογή των βασικών αρχών της θεωρίας της κατάστασης σε μια κρίση – καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι οι ηγέτες που είναι καλοί διαχειριστές των καθημερινών πολιτικών και διοικητικών υποθέσεων (πολιτικές αρχές, διοικητικά στελέχη), ενδεχομένως να μην είναι κατάλληλοι για τη διαχείριση των κρίσεων. Αντίστροφα, η μέτρια απόδοση στις καθημερινές δραστηριότητες μπορεί να “ανέλθει” σε πολύ υψηλή κατά τη διάρκεια μιας κρίσης.

## **2.5 Η συμμετοχικότητα στο ύφος της ηγεσίας**

Στη βιβλιογραφία υπάρχει μεγάλη συζήτηση σχετικά με τη συμμετοχικότητα στη λήψη των αποφάσεων που καθορίζει το *ύφος της ηγεσίας* και επηρεάζει την *ποιότητα* και την *αποδοχή* μιας απόφασης.

Η επικρατούσα άποψη φαίνεται να υποστηρίζει ότι ένα πιο συμμετοχικό ύφος είναι πιο αποδοτικό (πχ το “δημοκρατικό”), αφού οι κρίσεις που προκαλούνται από τους φυσικούς κινδύνους απαιτούν την οικοδόμηση της συναίνεσης, την ανταλλαγή πληροφοριών και την αμοιβαία συνεργασία μεταξύ των εμπλεκόμενων δυνάμεων.(Irwin, 1989; Quarantelli, 1988, 2006). Τα οργανωμένα συστήματα Πολιτικής Προστασίας είναι διοικητικοί θεσμοί αφού υπάγονται στις βασικές κρατικές δραστηριότητες και παράλληλα είναι και κοινωνικοί θεσμοί με έντονη παρουσία στην ευρύτερη κοινωνία που πλήττεται από τις συνέπειες μιας καταστροφής.<sup>35</sup>

---

35. Όπως είδαμε και στο 4<sup>ο</sup> κεφάλαιο μια μεγάλη μερίδα ερευνητών η οποία πρότεινε τα συστήματα Πολιτικής Προστασίας έναντι των στρατιωτικοποιημένων συστημάτων της Πολιτικής Άμυνας ως πιο αποτελεσματικά έχει αποφανθεί ότι το μοντέλο "Command and Control" δεν ενδείκνυται στη διαχείριση των κρίσεων που προκαλούνται από τις φυσικές καταστροφές, οι οποίες είναι ποιοτικά διαφοροποιημένες από τις εμπόλεμες κρίσεις, θεωρώντας ο ρόλος των αρμόδιων οργάνων είναι να προγραμματίζουν, να οργανώνουν, να ηγούνται, να αξιολογούν. Ο καθηγητής Quarantelli (2006) αναφέρει χαρακτηριστικά: «Οι αξιωματούχοι οργανισμών πολιτικής προστασίας θα πρέπει να «ρωτούν αντί να λένε, να παρακαλούν αντί να διατάσσουν, να κατανέμουν και να αποκεντρώνουν αρμοδιότητες αντί να περιορίζουν και να συγκεντρώνουν».

Κατά μίαν άλλην άποψη, επειδή ο διαθέσιμος χρόνος προκειμένου τα εμπλεκόμενα μέρη του συστήματος Πολιτικής Προστασίας να συγκλίνουν σε μία συμφωνία είναι περιορισμένος και επειδή οι διαχειριστές έχουν πολύ μεγαλύτερη εμπειρία και τεχνογνωσία από τους υπόλοιπους, (Ritchie, 2003) ενδεχομένως το "αυταρχικό" ύφος ηγεσίας, να λειτουργεί πιο αποδοτικά.

Ο F.M. van Eersel (n.d) μελετώντας τη θεωρία περί ηγεσίας των Blake & Mouton (1964) θεωρεί ότι το αυταρχικό ύφος του ηγέτη (*το οποίο είναι βασισμένο στη θεωρία Χ του Douglas McGregor, προσανατολισμένο στην απόδοση και όχι στα άτομα*) είναι το πλέον κατάλληλο και εφαρμόζεται στη διαχείριση των κρίσεων (Σημείο (9.1) στο διοικητικό πλέγμα).

Ο Fiedler (1995) στην εφαρμογή του μοντέλου των απροόπτων (contingency model), θεωρεί ότι σε μια κρίση που προκαλείται από η αβεβαιότητα και τις εκτεταμένες επιπτώσεις των φυσικών κινδύνων, η κατάσταση θεωρείται μη-ευνοϊκή. Στην περίπτωση αυτή το ύφος της ηγεσίας με "προσανατολισμό στο καθήκον" προτείνεται ως πιο κατάλληλο αφού: Οι σχέσεις συνεργασίας μεταξύ των οργανισμών έκτακτης ανάγκης είναι δύσκολες, τα καθήκοντα είναι αδόμετα (ελλιπής προγραμματισμός ή άγνωστα καθήκοντα) και η εξουσία των ηγετών είναι συχνά αδύναμη.<sup>36</sup>

Το βασικό σκεπτικό της θεωρίας του Fiedler ότι μια ομάδα γίνεται πιο αποτελεσματική όταν το ύφος του ηγέτη εναρμονίζεται με την «ευνοϊκότητα» της κατάστασης δέχτηκε αρκετή κριτική, στο γεγονός ότι το ύφος της ηγεσίας θεωρείται ως σταθερό χαρακτηριστικό της προσωπικότητας του ηγέτη και δε μεταβάλλεται από κατάσταση σε κατάσταση. (Χρηστάκης, 2005:27)

Αντίθετα, η εφαρμογή του εξελιγμένου μοντέλου του Vroom για την ηγεσία θεωρεί ως βασική της παραδοχή ότι οι ηγέτες έχουν την ικανότητα της ευελιξίας και της προσαρμοστικότητας στη συμπεριφορά τους, ανάλογα με την ιδιαίτερη κατάσταση που δημιουργείται. (Vroom & Yetton, 1973; Vroom & Jago, 1988) Σε γενικές γραμμές θα μπορούσαμε να πούμε ότι, σύμφωνα και με τις παραδοχές της θεωρίας του Vroom οι καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, που απαιτούν ποιοτικές ή αποδεκτές αποφάσεις, τα προβλήματα είναι αδόμετα οι πληροφορίες ελλιπείς και ο χρόνος περιορισμένος το αυταρχικό ύφος δε συνίσταται.

Και αυτή όμως η θεωρία κρίθηκε ως ακατάλληλη για να εφαρμοστεί σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης. Το προτεινόμενο μοντέλο θεωρήθηκε ως υπερβολικά μηχανιστικό για τις περιπτώσεις όπου ο χρόνος είναι τόσο περιορισμένος, καθώς και ότι υπερ-απλουστεύει τη

---

36. Βέβαια από την άλλη ένα ύφος ηγεσίας που δε λαμβάνει υπόψη τους εργαζόμενους συμβάλει στην ήδη επιβαρυνμένη κατάσταση που προκαλεί την επαγγελματική εξουθένωση των επιχειρησιακών δυνάμεων.

διαδικασία λήψης απόφασης, αφού έχει περιορισμένες κατηγορίες σχετικά με το ύψος της ηγεσίας. Επίσης, θεωρήθηκε ότι και η βασική παραδοχή της θεωρίας, σχετικά με την ικανότητα της ευελιξίας και προσαρμοστικότητας των ηγετών δεν ισχύει πάντα. (Cosgrave, 1996)

Αν και κατά την περίοδο της ηρεμίας, στο σχεδιασμό των επιχειρησιακών δράσεων Πολιτικής Προστασίας και τη διαχείριση της διακινδύνευσης, η πλειοψηφία των μελετητών φαίνεται να συγκλίνει περισσότερο στο συμμετοχικό ύψος ως βέλτιστο (πχ συλλογικά όργανα λήψης αποφάσεων, τη συμμετοχή των κοινοτήτων κτλ.) η τάση της αυξημένης συμμετοχικότητας στο ύψος των διαχειριστών έκτακτης ανάγκης όταν υπάρχουν κοινωνικές αντιδράσεις ερευνάται. Η αποδοχή μιας απόφασης είναι σημαντική αλλά όταν η κατάσταση απαιτεί ποιοτικές αποφάσεις η "ενδοτικότητα" του ηγέτη φέρνει ορατό τον κίνδυνο η λήψη των αποφάσεων να κατευθυνθεί σε λανθασμένες επιλογές. (Donner, 2005; Slovic, 2007)

Το σφάλμα αυτό της λήψης των αποφάσεων θα μπορούσε να ερμηνευτεί μέσω διαφόρων θεωριών όπως αυτές που αναφέρονται στη μειωμένη αντιληπτική ικανότητα των ηγετών, στη "θεωρία των ρόλων"<sup>37</sup> ή ακόμη και σε ατομικά **κίνητρα** που υποκινούν τη συμπεριφορά ενός ηγέτη (πχ πολιτικά, επαγγελματικά κτλ).

## **2.6 Η επιλογή των επαγγελματιών διαχειριστών έκτακτης ανάγκης και η επίδραση των πολιτικών κινήτρων**

Στην επιλογή και αξιολόγηση των διαχειριστών έκτακτης ανάγκης (διοικητικά στελέχη), ισχύει η οργανωσιακή «παθολογία» που χαρακτηριστικά περιγράφεται με την αρχή του Peter: «Σε μια ιεραρχία καθένας τείνει να προαχθεί μέχρι το επίπεδο της προσωπικής του ανικανότητας»,<sup>38</sup> δηλαδή μέχρι το επίπεδο που δεν έχει τις ικανότητες ν' ανταποκριθεί.

Δύο βασικά ζητήματα που δεν έχουν αποσαφηνιστεί αναφέρονται στην ποιότητα της εκπαίδευσης και κατάρτισης που παρέχεται στους διαχειριστές έκτακτης ανάγκης και στην κατάλληλη αξιοποίησή τους ώστε να είναι αποδοτικοί.

Διεθνώς δεν υπάρχουν πρότυπα ή πρωτόκολλα σχετικά με το πότε οι διαχειριστές θεωρούνται εκπαιδευμένοι και το τι πρέπει να διδάσκεται στα μαθήματα. Επί του παρόντος διατίθεται μια τεράστια ποικιλία σε ότι αφορά τη διάρκεια, το περιεχόμενο, τη μεθοδολογία

---

37. Σύμφωνα με [Θεωρία Ρόλων](#) οι ηγέτες συμπεριφέρονται ανάλογα με το πώς πιστεύουν ότι οι άλλοι αντιλαμβάνονται τους προσδιορισμένους ρόλους τους και τι αναμένουν από αυτούς.

38. "In a hierarchy every employee tends to rise to his level of incompetence", γνωστό απόφθεγμα από το βιβλίο του Καναδού Ακαδημαϊκού με τίτλο "The Peter Principle", 1969

και την ποιότητα των προγραμμάτων κατάρτισης. Υπάρχει μεγάλη μεταβλητότητα σε ότι οι εκπαιδευτές πρέπει να γνωρίζουν και σε ότι οι μαθητές να μαθαίνουν. Αυτό σημαίνει ότι τα επαγγελματικά πρότυπα της διαχείρισης των καταστροφών δεν είναι επαρκώς εγγυημένα. (Alexander, 2000)

Η επιλογή των διαχειριστών πρέπει να γίνεται με τέτοιες διαδικασίες ώστε να είναι αποδοτικοί στα καθήκοντα που πρόκειται να επιτελέσουν. Για το σκοπό αυτό απαιτούνται αντικειμενικά πιστοποιημένες διαδικασίες στελέχωσης προκειμένου τα κατάλληλα άτομα να καταλαμβάνουν τις κατάλληλες θέσεις.<sup>39</sup> Οι θεωρητικοί δε φαίνεται να έχουν καταλήξει σε μια κοινή συνισταμένη προς αυτήν την κατεύθυνση. (Fiedler, 2001) Τα βιογραφικά εμπειρίας και κατάρτισης καθώς και οι εξετάσεις μαζί με τις συνεντεύξεις είναι οι πιο συχνά χρησιμοποιούμενες τεχνικές για την επιλογή, (Center for Creative Leadership, 1995:3) Όμως καμία από αυτές τις τεχνικές «δεν μπορεί να προβλέψει καλύτερα απ'ότι η τύχη». (Center for Creative Leadership, 1999:1) Όπως παρατηρεί ο Fiedler (2001) αν και κάποια χαρακτηριστικά των διαχειριστών όπως είναι η "νοημοσύνη", και οι "γνωστικοί πόροι" μπορούν να μετρηθούν μέσω κατάλληλων δεικτών με ακρίβεια και αξιοπιστία, οι παραδοχές που υπεισέρχονται στην αξιολόγηση είναι αβάσιμες. Όπως αποδεικνύεται από τα ευρήματα των θεωριών περί ηγεσίας ένα επιθυμητό χαρακτηριστικό δε σημαίνει αυτόματα καλύτερη απόδοση. Επιπλέον οι υποθέσεις αυτού του είδους των αξιολογήσεων, δηλαδή ότι τα άτομα θα κάνουν αποτελεσματική χρήση των ικανοτήτων και δεξιοτήτων τους, ανεξάρτητα από την κατάσταση που καλούνται να διαχειριστούν, δεν ισχύουν.

Στις περισσότερες περιπτώσεις οι διαχειριστές της Πολιτικής Προστασίας αποτελούνται από συνταξιούχους στρατιωτικούς ή άλλους ανώτερους υπάλληλους χωρίς ειδικευση, που βλέπουν αυτές τις θέσεις ως μια δεύτερη και σχετικά εύκολη πορεία σταδιοδρομίας θεωρώντας ότι δεν απαιτείται οποιαδήποτε πρόσθετη κατάρτιση ή γνώση, ειδικά στο τοπικό επίπεδο. Βασικό αίτιο της χαμηλής επαγγελματικής ποιότητας των διαχειριστών έκτακτης ανάγκης σε αυτήν την περίπτωση είναι οι πολιτικές εκτιμήσεις που ορίζουν σε ποιους θα δοθούν οι θέσεις. Αλλά ακόμη και όταν επαγγελματίες διαχειριστές ή ειδικευμένα στελέχη καταλαμβάνουν αυτές τις θέσεις είναι πολλές οι περιπτώσεις που ημιαπασχολούνται, χωρίς ουσιαστικές αρμοδιότητες, τεχνική ή γνωστική υποστήριξη και προϋπολογισμό. (Gruntfest & Weber, 1998; Quarantelli, 2000)

---

39. Σύμφωνα με τις αρχές της ενδεχομενικής θεωρίας (όπως και ανωτέρω αναλύθηκε), κάποιο άτομο που είναι κατάλληλο στη φάση του σχεδιασμού πιθανά να είναι ακατάλληλο για τη φάση της απόκρισης (πχ λόγω μειωμένης αντιληπτικής ικανότητας).

Κατά τη διάρκεια της κρίσης, τα όρια μεταξύ των πολιτικών και διοικητικών ρόλων συχνά γίνονται δυσδυάκριτα και τα πολιτικά κίνητρα διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο ακόμη και στην περίπτωση που η διαχείριση της έκτακτης ανάγκης δεν γίνεται από πολιτικά πρόσωπα αλλά διοικητικά στελέχη. Οι τελευταίοι συχνά αισθάνονται την ανάγκη διαβούλευσης με τους πολιτικούς, προκειμένου να εξασφαλίσουν την πολιτική υποστήριξη των επιλογών τους για διάφορους λόγους πχ άτυπη εξουσία, εξασφάλιση πόρων, επαγγελματικά συμφέροντα. Οι καταστάσεις έκτακτης ανάγκης μπορεί να αποδειχθούν ως ευκαιρίες ή να αποτελέσουν σημαντική απειλή στην επαγγελματική σταδιοδρομία των στελεχών πολιτικής προστασίας. (Dynes & Aguirre, 1979; Rosenthal et al., 1991; Rosenthal & Hart, 1991; Quarantelli, 2006; Boin & Hart, 2003)

Οι έκτακτες καταστάσεις των φυσικών κινδύνων γίνονται πεδίο πολιτικών συμφερόντων και πολιτικής αντιπαράθεσης (συνήθως με την έννοια της μικρο-πολιτικής) είτε παρουσιάζουν τοπικιστικό συμφέρον είτε οι καταστροφές χαρακτηρίζονται ως όλεθροι,<sup>40</sup> αντανάκλωντας τις προσπάθειες των κυβερνήσεων να μην απειληθεί η πολιτική τους καταξίωση δίνοντας στη δυσανεκτή κοινή γνώμη την αίσθηση της απραξίας, για να «καλύψουν» τα ελλιπή μέτρα πρόληψης, τη χαμηλή ετοιμότητα κτλ.<sup>41</sup> Σε τέτοιες περιπτώσεις συχνά η διαχείριση της κρίσης ταυτίζεται και με την λήψη έκτακτων νομοθετικών ρυθμίσεων που εμφανίζονται ως επιβεβλημένες και επείγουσες και δε συνοδεύονται από πρότερη σχετική διαβούλευση ή την εξέταση των λόγων για τους οποίους η ήδη υπάρχουσα νομοθεσία είναι ανεπαρκής ή τη μελέτη των παραμέτρων και γεγονότων που οδήγησαν και ενδεχομένως αύξησαν την ευαλωτότητα, οδηγώντας ακόμη και σε καταχρηστικές συμπεριφορές (όπως είδαμε και σε προηγούμενο κεφάλαιο).

---

40. Η αυξημένη ευαλωτότητα του πληθυσμού που οδήγησε στο θάνατο τους 30000 κατοίκους της πόλης Μαρτινίκα στην Καραϊβική μετά από ηφαιστειακή έκρηξη του «φαλακρού βουνού» (Mount Pelée) το 1902 αποδόθηκε στα πολιτικά κίνητρα του Κυβερνήτη, Louis Mouttet. Και αυτό επειδή, υπό την προσημονή προγραμματισμένων εκλογών ο Κυβερνήτης του νησιού πεπεισμένος ότι δεν έπρεπε επ' ουδενί να παρακωλυθούν, καθ' ότι μια μαζική εκκένωση θα προκαλούσε τεράστια διοικητικά προβλήματα στη διαχείριση του εκλογικού σώματος των ψηφοφόρων, ενώ η φυγή τους, έστω και προσωρινή, ήταν κάτι που τα κυρίαρχα κόμματα απεύχονταν. Έτσι, παρά τις αυξανόμενες ενδείξεις για μια επικείμενη έκρηξη, οι εισηγήσεις για εκκένωση απορρίφθηκαν από τον Κυβερνήτη ο οποίος εμπόδισε την εκκένωση και εξέδωσε καθησυχαστικά μηνύματα προς το κοινό, προδιαγράφοντας τη δική του θανατική καταδίκη και συμπαρασύροντας στον όλεθρο και τον αφανισμό τον πληθυσμό. (Σολδάτος, n.d)

41. Συζητήσεις στον απόηχο μιας κρίσης από τα ΜΜΕ αποτελούν δαμόκλεια σπάθη για τους ηγέτες που έλαβαν ελλιπή μέτρα. (Boin & Hart, 2003)

### 3. Η Διαχείριση των Πληροφοριών και Επικοινωνία

Η αξία της παροχής έγκυρων, έγκαιρων, επίκαιρων και αξιόπιστων πληροφοριών, έχει ευρέως αναγνωρισθεί και αποτελεί αντικείμενο εκτεταμένης και διαρκώς επεκτεινόμενης βιβλιογραφίας. Η αποτελεσματική διαχείριση των πληροφοριών σε μια οργάνωση είναι καθοριστικός παράγοντας για την οργανωτική συνοχή, την επικοινωνία, τη συντονιστική λειτουργία και την ορθολογική λήψη των αποφάσεων. (Michael, 1985; Sorenson & Mileti, 1987; Λολώνης κα, 1999)

Στις επείγουσες καταστάσεις κινδύνου οι πληροφορίες έχουν μια δυναμική ροή και μπορούν ανά πάσα στιγμή να μεταβάλλουν τα υφιστάμενα δεδομένα, κάνοντας τη διαχείρισή τους ένα από τα πιο κοινά προβλήματα.<sup>42</sup> (Moe & Pathranarakul, 2006)

Ο σχεδιασμός ετοιμότητας συνήθως επικεντρώνεται στην διαθεσιμότητα και επάρκεια των μέσων επικοινωνίας - που συνήθως το πρόβλημα δεν είναι πολύ σημαντικό<sup>43</sup> - και όχι στην ροή των πληροφοριών.(Quarantelli, 1988) Επίσης παρατηρείται το φαινόμενο, που είχε εντοπίσει ο Crosier (1964:51) «αυτοί που έχουν τις απαραίτητες πληροφορίες να μην έχουν την εξουσία να αποφασίσουν και αντίστροφα εκείνοι που έχουν την εξουσία να μην έχουν τις απαραίτητες πληροφορίες». Δυσκολίες εντοπίζονται και στην εξασφάλιση της συστηματικής διασποράς των πληροφοριών προς εκείνους που τις χρειάζονται (δυνάμεις πολιτικής προστασίας, αρμόδιους διαχειριστές έκτακτης ανάγκης, πληθυσμός).<sup>44</sup>(Rosenthal & Hart, 1991)

Η διαχείριση των πληροφοριών και των επικοινωνιών σε ένα οργανωμένο σύστημα Πολιτικής Προστασίας αναφέρεται:

- Μεταξύ των εμπλεκόμενων οργανισμών (inter-organization) και εσωτερικά στον κάθε έναν εξ αυτών (intra-organization).

---

42. Για παράδειγμα, η δέσμευση πόρων για την επίλυση ενός προβλήματος, μπορεί να στερήσει πόρους για την επίλυση ενός νέου και ίσως μεγαλύτερου προβλήματος για το οποίο υπήρξε καθυστέρηση στην ενημέρωση των αρμοδίων ή δεν είχε τη στιγμή της απόφασης ακόμη αποκαλυφθεί.

43. Στις περισσότερες καταστροφές υπάρχει πολύ σπάνια καταστροφή ή βλάβη του εξοπλισμού επικοινωνίας ή των εγκαταστάσεων (πχ ραδιόφωνα, τηλέφωνα, υπολογιστές). Έλλειψη εξοπλισμού μπορεί πράγματι να υπάρξει, αλλά αυτό συνήθως εκφράζει μια κατάσταση που προϋπάρχει της καταστροφής και δεν οφείλεται σε αυτήν. (Quarantelli, 1988)

44. Οι Koontz & O' Donnell (1984) αναφέρουν: «Σημαντικό πεδίο για το διοικητικό στέλεχος του μέλλοντος είναι να αποκτή τις κατάλληλες πληροφορίες στην κατάλληλη μορφή και στον κατάλληλο χρόνο. Η διαμόρφωση πληροφοριών απαιτεί ένα μεγάλο βαθμό ευφυΐας και σχεδιαστικής ικανότητας. .... Όσο ο σχεδιασμός των πληροφοριών συγγέεται με τη δευτερεύουσα δουλειά της συλλογής και συνόψισης πληροφοριών, τα διοικητικά στελέχη θα εξακολουθήσουν να παραπονιούνται για την ανεπάρκεια των δεδομένων βάσει των οποίων είναι αναγκασμένα να ενεργήσουν.»

- Από τους οργανισμούς προς τους πολίτες και αντίστροφα, από τους πολίτες (περιοχή της καταστροφής) προς στους οργανισμούς.

Περαιτέρω θα αναλύσουμε του λόγους οι οποίοι μειώνουν την ικανότητα του συστήματος Πολιτικής Προστασίας να απορροφήσει και να αναπαραγάγει τις απαιτούμενες πληροφορίες, κάνοντας το χειρισμό της κρίσης μια δύσκολη πρόκληση.

- Βλάβες στα συστήματα των πληροφοριών, με απώλειες και καθυστερήσεις στη ροή των πληροφοριών.

Οι οργανισμοί πρέπει να επικοινωνούν για τη συνεχή ανταλλαγή των πληροφοριών. Σε κανονικές συνθήκες τα συστήματα επικοινωνίας είναι σχεδιασμένα για να ανταλλάσουν προκαθορισμένα είδη και ποσότητες πληροφοριών. Στη διάρκεια της έκτακτης ανάγκης ο αριθμός των ατόμων που χρησιμοποιούν αυτά τα συστήματα είναι αυξημένος με αποτέλεσμα να μην μπορούν να φιλοξενήσουν τον όγκο των πληροφοριών που απαιτούνται από τους πρόσθετες χρήστες. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την υπερ-φόρτωση των συστημάτων της επικοινωνίας με συνακόλουθες βλάβες ή/και καθυστερήσεις στη ροή των πληροφοριών (πχ διακοπές στην ηλεκτρική ενέργεια). Οι δίαυλοι επικοινωνίας που μπορούν να εξασφαλίσουν ότι όλες οι σχετικές πληροφορίες θα φθάσουν χωρίς καθυστέρηση στους αποδέκτες, αποδεικνύονται ανεπαρκείς και η διοχέτευση των πληροφοριών περίπλοκη. (Quarantelli, 1988; Herzenberg, 1998)

- Η απρόσκοπτη ροή πληροφοριών προς τους διαχειριστές έκτακτης ανάγκης είναι πολύπλοκη και δύσκολη.

Μεταξύ των οργανισμών του συστήματος Πολιτικής Προστασίας, οι πληροφορίες πρέπει να ταξιδεύουν και να φιλτράρονται μέσα από μια μακρά διαδικασία πριν φθάσουν στους αρμόδιους διαχειριστές. Στην ιεραρχική δομή των οργανισμών η ποιοτική και ποσοτική υποβάθμιση του πληροφοριακού περιεχομένου από το χαμηλότερο στο υψηλότερο επίπεδο της οργάνωσης μπορεί να φθάσει σε πολύ υψηλό ποσοστό. Η στρέβλωση ή η απώλεια των πληροφοριών οφείλεται σε παραμέτρους όπως: διαφορές στην αντιληπτική ικανότητα των ατόμων σε διάφορα οργανωτικά επίπεδα, στο υψηλό κόστος των επικοινωνιών, τις περιορισμένες ικανότητες (νοητικές και γνωστικές) των διαχειριστών κτλ. (Smart & Vertinsky, 1977; Quarantelli, 1997a)

Ιδιαίτερα στις γραφειοκρατικές οργανώσεις συχνό είναι και το φαινόμενο που παρατηρείται να εμποδίζεται η απρόσκοπτη ροή των "άσχημων νέων" από τους υφισταμένους προς την ιεραρχικά ανώτερη ηγεσία. Αυτού του είδους οι φραγμοί είναι βασικά κοινωνικοί γιατί κανείς δε θέλει να αποκτήσει τη φήμη του ταραχοποιού. Το



αποτέλεσμα είναι η λήψη των αποφάσεων να κινδυνεύει να οδηγηθεί σε εσφαλμένες κατευθύνσεις. (Boin & Hart, 2003)

- Η υπερ-φόρτωση πληροφοριών και οι ακατάλληλες πηγές πληροφόρησης ως αναπόφευκτα προβλήματα

Η καταστροφή αυξάνει ακόμη περισσότερο το παράδοξο της εποχής της “κοινωνίας της πληροφορίας”, δηλαδή ενώ υπάρχει πληθώρα δεδομένων, ταυτόχρονα υπάρχει έλλειψη πληροφοριών σχετικά με το τι πραγματικά χρειάζεται κάποιος να γνωρίζει.<sup>45</sup> Πλούσια ποσότητα και κακή ποιότητα. (Gruntfest & Weber, 1998; Alexander, 2000) Ωκεανοί πληροφοριών και συμβουλών από εμπειρογνώμονες, επιστήμονες ή πάσης φύσεως ειδικούς, κρυμμένες σε εκθέσεις, υπομνήματα, μελέτες κτλ. Φήμες και παραπληροφόρηση αφθονούν κατά τη διάρκεια μιας κρίσης. (Alexander, 2002; Boin & Hart, 2003) Πληροφορίες για τις πληροφορίες και συνεπώς άχρηστες, αφού όταν δεν είναι κατάλληλα δομημένες δεν χρησιμεύουν για τη λήψη μιας απόφασης. Αντίθετα δημιουργούν συνθήκες που μειώνουν τον έλεγχο, “συσκοτίζουν” ή αυξάνουν την αίσθηση της αβεβαιότητας και την αντιληπτική ικανότητα. (Lechat, nd; Michael, 1985; Quarantelli, 1997a) Οι χρονικοί περιορισμοί που δημιουργούν την ανάγκη για γρήγορη αντίδραση, όταν συνδέονται με πολλές και φτωχής ποιότητας πληροφορίες τείνουν να οδηγούν τα άτομα σε γνωστικές συντομεύσεις. Το αποτέλεσμα είναι η λήψη των αποφάσεων να βασίζεται σε προβλέψεις ή υποθέσεις (*πχ σχετικά με την εξέλιξη του φυσικού φαινομένου και τις πιθανές επιπτώσεις*), παραλείψεις, υπερβολικές καθυστερήσεις, φιλτράρισμα και επεξεργασία ανακριβών πληροφοριών. (Smart & Vertinsky, 1977; Rosenthal & Hart, 1991; Hart et al., 1993; Cosgrave, 1996)

Η κατάσταση επιβαρύνεται ακόμη περισσότερο από την τάση που έχουν τα άτομα να δίνουν προτεραιότητα σε πληροφορίες από πηγές που οι ίδιοι εμπιστεύονται ή προτιμούν, αν και αυτό δεν είναι πάντα η βέλτιστη επιλογή, αφού ενέχει τον κίνδυνο αναξιοπιστίας των πληροφοριών που παρέχουν, ενώ αντίθετα εναλλακτικές πηγές που όμως δεν τυγχάνουν αποδοχής μπορεί να είναι πιο αξιόπιστες.<sup>46</sup> (Milburn, 1972)

Ο ομ. Καθηγητής φυσικών καταστροφών στο Πανεπιστήμιο του Denver **Thomas Drabek (1986:79)** επισημαίνει και το ρόλο της κουλτούρας των αποδεκτών η οποία φαίνεται

---

45. Για παράδειγμα συνεχής ροή πολλών διάσπαρτων μηνυμάτων που ενδεχομένως λαμβάνει ένας διαχειριστής μιας έκτακτης ανάγκης σχετικά με μεμονωμένες περιπτώσεις πολιτών που επλήγησαν, αλλά όχι μια συνολική εικόνα των επιπτώσεων της καταστροφής (χωρική και ποσοτική αποτίμηση), προκειμένου να μπορέσει συντονίσει ορθολογικά τους διαθέσιμους πόρους.

46. Για παράδειγμα η ενημέρωση των αρμοδίων διαχειριστών και των πολιτών από τα MME ή το internet (όπως και περαιτέρω θα αναλυθεί) αποδεικνύεται σε πολλές περιπτώσεις μια εσφαλμένη προσέγγιση της πραγματικότητας, η οποία όμως συχνά λαμβάνει χώρα.

να επιδρά στην επιλογή των πηγών πληροφόρησης και συνεπώς στην αξιοπιστία των ληφθέντων πληροφοριών.<sup>47</sup>

- Ανεπαρκής και αναξιόπιστη η πληροφόρηση του κοινού από τους αρμόδιους ιθύνοντες

Σε κανονικές συνθήκες είναι σπάνιες οι φορές που οι ηγέτες επικοινωνούν με το σύνολο του πληθυσμού. Οι καταστάσεις κινδύνου όμως γεννούν την ανάγκη της διάδοσης των αναγκαίων πληροφοριών με πρωταρχικό σκοπό την προστασία του πληθυσμού. Το δικαίωμα των πολιτών στην πληροφόρηση, αποτελεί θεμελιώδες χαρακτηριστικό της δημοκρατίας και είναι απαραίτητο για την ετοιμότητά τους σε περίπτωση φυσικής καταστροφής. Όταν οι άνθρωποι έχουν πρόσβαση σε πληροφορίες, μπορούν στη συνέχεια να σχεδιάζουν την ατομική τους ασφάλεια και να προβαίνουν σε ορθολογικές επιλογές που μειώνουν την ευαλότητα τους .

Η εγκυρότητα και η αξιοπιστία των πληροφοριών που διαχέονται προς τον πληθυσμό, είναι ο καλύτερος τρόπος και για την ανάπτυξη μιας ευνοϊκής σχέσης με το κοινό, την οικοδόμηση της εμπιστοσύνης με τις αρχές και τους θεσμούς και την αποδοχή των αποφάσεων που λαμβάνονται (Finucane et al., 2000; Ritchie, 2003)

Εντούτοις και ζητήματα που άπτονται με την επικοινωνιακή διαχείριση των κρίσεων συνήθως αγνοούνται από τους αρμόδιους διαχειριστές. (Ritchie, 2003)

Τα πιο συνηθισμένα σφάλματα στη διαχείριση των πληροφοριών προς τον πληθυσμό που παρατηρούνται κατά τη διάρκεια της κρίσης προκαλώντας σύγχυση, κλονισμό της εμπιστοσύνης, δυσπιστία, καχυποψία, στρες, φόβο, παραγωγή φημών και δημόσιες αντιδράσεις, είναι τα εξής: (McEntire, 1999; Lindell & Perry, 1980;2003; Ritchie, 2003; Perry & Lindell, 2003)

- Κάθε εμπλεκόμενος στο σύστημα Πολιτικής Προστασίας, παρέχει πληροφόρηση απευθείας στο κοινό.
- Οι πληροφορίες είναι αντικρουόμενες ή μη αξιόπιστες ή δίνονται διαφορετικές συστάσεις ή οδηγίες ή οι δημόσιοι συναγερμοί δεν επαληθεύονται.
- Απόκριση κρίσιμων πληροφοριών για την ασφάλεια των πολιτών.

Η ανακριβής διασπορά πληροφοριών, δεν οφείλεται πάντα σε υπαιτιότητα των διαχειριστών του κινδύνου, αλλά μπορεί να οφείλεται στην αβεβαιότητα των καταστάσεων κινδύνου (πχ υπάρχει αντικειμενική αδυναμία πρόβλεψης των ανεμοστρόβιλων). Έτσι, μια βάσιμη υποψία για την έλευση ενός κινδύνου που μπορεί τελικά να μην επαληθευτεί,

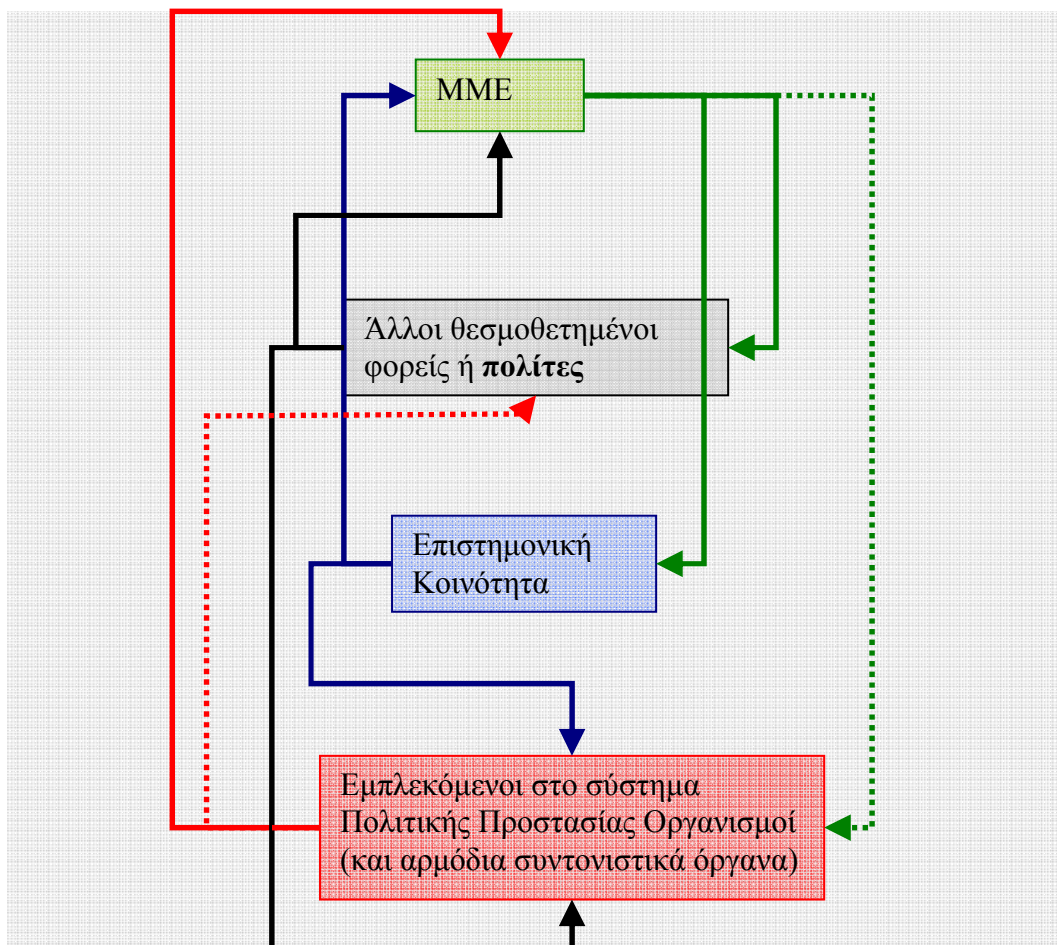
---

47. Για παράδειγμα άτομα που ανήκουν σε μειονότητες, που κατοικούν ή προέρχονται από αγροτικές περιοχές αποδίδουν λιγότερη αξιοπιστία σε ανακοινώσεις από αρμόδιες και επίσημες πηγές, σε σχέση με τις ανεπίσημες και προσωπικές πηγές πληροφόρησης. Drabek, (1986:79)

δημιουργεί δυσκολία στη λήψη της απόφασης που αφορά την προειδοποίηση του κοινού και ενδεχομένως ψευδείς συναγερμούς.<sup>48</sup> (Perry & Lindell, 2003)

Η απόκρυψη κρίσιμων πληροφοριών από το κοινό είναι απόρροια σφαλμάτων κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων (πχ λανθασμένης πεποίθηση των διαχειριστών έκτακτης ανάγκης ότι η παροχή πληροφοριών θα προκαλέσει πανικό) (Quarantelli, 1988; Denis, 1995) εξαιτίας πολιτικά ή άλλα κίνητρα.

Στην *Εικόνα 1* μπορούμε να δούμε τις κατευθύνσεις στη ροή πληροφοριών κατά τη διάρκεια μιας έκτακτης κατάστασης.



Εικόνα 1. Διάγραμμα ροής πληροφοριών κατά τη διάρκεια μιας κρίσης

48. Για παράδειγμα στον τυφώνα “Κατρίνα” οι προειδοποιήσεις των αρχών για υποχρεωτική εκκένωση δεν ελήφθησαν υπόψη από τους πολίτες της Ν. Ορλεάνης. Αυτό οφειλόταν (κατά ένα μέρος) στην περιορισμένη δυνατότητα πρόβλεψης της πορείας του τυφώνα και οι διαταγές εκκένωσης δόθηκαν “νωρίς”, σε σχέση με τη διαμορφωθείσα δημόσια αντίληψη για την απειλή του κινδύνου (πχ όσο περισσότερο ένα άτομο έχει ζήσει σε παράκτια περιοχή τόσο λιγότερο πιθανό να αξιολογήσει σωστά την απειλή ενός τέτοιου κινδύνου). Το αποτέλεσμα ήταν ο κλονισμός της αξιοπιστίας των αρμοδίων (πχ την ικανότητά τους για ορθή πρόβλεψη ή την εμπιστοσύνη ότι μπορούν να προστατεύουν τα σπίτια και τις επιχειρήσεις των πολιτών κτλ) και η απάθεια του πληθυσμού. (Wilson et al., 2008)

### **3.1 Ο ρόλος της Τεχνολογίας στο τομέα των Επικοινωνιών και Πληροφοριών**

Πολύ λόγος γίνεται τα τελευταία χρόνια για την «επανάσταση» που έχει σημειωθεί τα στον τομέα της τεχνολογίας των πληροφοριών και επικοινωνιών, η οποία έχει αποφέρει πολλά θετικά αλλά και αρνητικά αποτελέσματα σε όλες τις πτυχές της κοινωνικής ζωής. (Michael, 1985) Η αυξανόμενη χρήση της τεχνολογίας είναι σχεδόν καθολική τάση και στην ενίσχυση της διαχείρισης των καταστροφών, οι οποίες είναι ολοένα και πιο περίπλοκες, ως προϊόν πολλών διαδικασιών εκσυγχρονισμού και εξελίξεων στην τεχνολογική πρόοδο.

Οι νέες τεχνολογίες των επικοινωνιών και πληροφοριών που ήταν σχεδόν άγνωστες πριν από 10 χρόνια έχουν σημειώσει μια αλματώδη εξέλιξη. Περιλαμβάνουν υπολογιστές, κινητά τηλέφωνα, συσκευές τηλεϊδοποίησης, συσκευές φαξ, Γεωγραφικά Συστήματα Πληροφοριών (GIS), συστήματα εντοπισμού θέσης (GPS) βάσεις δεδομένων, δορυφορικές εικόνες, τηλεδιάσκεψη, εξ' αποστάσεως προγράμματα εκπαίδευσης. Προγράμματα λογισμικού έχουν γραφεί για να βοηθήσουν στις λειτουργίες όλων των φάσεων της καταστροφής. Ειδικά συστήματα όπως βελτιωμένες τεχνικές σάρωσης, συσκευές παρακολούθησης του περιβάλλοντος και παρουσίασης πληροφοριών σε ειδικές μορφές μπορούν να βοηθήσουν σε καλές ποιοτικές και επαρκούς ποσότητας πληροφορίες.

Το κύριο πλεονέκτημα των τεχνολογικών συστημάτων σε μια έκτακτη κατάσταση ανάγκης είναι η ικανότητα τους να επεξεργάζονται μεγάλες ποσότητες δεδομένων γρήγορα και αποτελεσματικά, ξεπερνώντας γεωγραφικούς, κλαδικούς, πολιτικούς ή άλλους περιορισμούς και όρια, με αποτέλεσμα να διαδραματίζουν όλο και πιο ζωτικό ρόλο στη μεταφορά γνώσεων και πληροφοριών παρέχοντας υποστήριξη στη γνωστική ικανότητα του ατόμου σε τρεις βασικές λειτουργίες: (Committee on Emergency Management, 1982; Fallis, 2003; Fischer, 1998; Marincioni, 2007; Lettieri et al., 2009)

- στη διαδικασία λήψης αποφάσεων
- στον εμπλουτισμό της γνώσης
- στην επικοινωνία<sup>49</sup>

---

49. Για παράδειγμα, η τεχνολογική επανάσταση έδωσε σημαντική ώθηση στη διατήρηση των ιστορικών πληροφοριών που σχετίζονται με τα δεδομένα μιας φυσικής καταστροφής, ακόμη και στην άμεση πρόσβασή τους σε πραγματικό χρόνο. (Quarantelli, 1995) Μαθήματα για διαχειριστές έκτακτης ανάγκης διατίθεται on line και η επικοινωνία μέσω διαδικτύου μεταξύ των διαχειριστών έκτακτης ανάγκης βοηθά στην ανύψωση του επαγγελματικού τους επιπέδου (Gruntfest & Weber, 1998) Πληθώρα επιστημονικών μελετών αποθηκευμένες σε ηλεκτρονικές βάσεις και ηλεκτρονικές βιβλιοθήκες συμβάλλουν στην κατανόηση των φυσικών διεργασιών.

Ο θετικός ρόλος της τεχνολογίας στον τομέα των πληροφοριών και επικοινωνιών είναι αδιαμφισβήτητος και πολλά έχουν γραφεί, ωστόσο η τεχνολογία δεν αποτελεί πανάκεια για την καλύτερη διαχείριση των καταστροφών, αφού είναι αρκετές και οι προβληματικές πτυχές της, οι οποίες μελετώνται στην παρούσα παράγραφο.

Για την ανάπτυξη της τεχνολογίας στον τομέα των επικοινωνιών απαιτούνται αρχικές (και συχνά αρκετά υψηλές) επενδύσεις κεφαλαίου για την απόκτησή της, αλλά και συνεχής χρηματοδότηση για την κατάρτιση των ειδικών και των σχετικών γνώσεων.

Οι νέες τεχνολογίες θα πρέπει να χρησιμοποιούνται όποτε και όπου μπορούν να παρέχουν σχετικές πληροφορίες οι οποίες θα πρέπει να έχουν νόημα και κόστος αποδεκτό. Η εφαρμογή των τεχνολογικών επιτευγμάτων και η συχνότητα στη χρήση τους είναι συνάρτηση της θετικής σχέσης της αναλογίας κόστους-οφέλους, σε κάθε στάδιο της διαχείρισης των καταστροφών.<sup>50</sup> (Marincioni, 2007)

Λαμβάνοντας υπόψη ότι η πλειοψηφία των καταστροφών πλήττουν περισσότερο τους οικονομικά και κοινωνικά ευάλωτους (πχ αναπτυσσόμενες χώρες, οικονομικά ασθενέστερες κοινότητες και άτομα), οι οποίες εξ' ορισμού έχουν ήδη υστέρηση στις περισσότερες διαστάσεις της σύγχρονης ζωής, θα μπορούσαμε να πούμε ότι η τεχνολογία οδηγεί σε τάσεις κοινωνικού κατακερματισμού και ενίσχυσης ή δημιουργίας νέων ανισοτήτων.<sup>51</sup> (Quarantelli, 1997a)

Η ύπαρξη καλύτερων μεθόδων επικοινωνίας δεν οδηγεί κατ' ανάγκη από μόνη σε μια καλύτερη ανταλλαγή πληροφοριών ή σε μια καλύτερη κατανόηση του τι συμβαίνει. Μελέτες από το Κέντρο Έρευνας Καταστροφών (Disaster Research Center/DRC) του Πανεπιστημίου Delaware στις ΗΠΑ στις δεκαετίες 1960-1980, διαπίστωσαν ότι οι οργανισμοί Πολιτικής Προστασίας θεωρούσαν ότι χρειαζόταν ενίσχυση των δομών επικοινωνίας (πχ ραδιόφωνα,

---

50. Για παράδειγμα στις ΗΠΑ στη συντριπτική πλειοψηφία των εμπλεκόμενων οργανισμών γίνεται καθημερινή χρήση ηλεκτρονικών υπολογιστών, internet και intranet και χωρικής ανάλυση συστημάτων κατά τη διάρκεια της προ-καταστροφικής φάσης ενώ κατά τη διάρκεια της συγ-καταστροφικής φάσης το ποσοστό αυτό μειώνεται. Αντίθετα, οι δορυφορικές επικοινωνίες χρησιμοποιούνται κυρίως κατά τη διάρκεια της συγ-καταστροφικής φάσης, μόνον όταν άλλες φθηνότερες επιλογές βρίσκονται εκτός λειτουργίας. Λόγω του υψηλού κόστους λειτουργίας και της ανάγκης για εξειδικευμένο προσωπικό η τηλεανίχνευση είναι η λιγότερο χρησιμοποιούμενη τεχνολογία των πληροφοριών. (Marincioni, 2007)

51. Το φαινόμενο αυτό είναι μέρος της θεωρίας που καλείται «ψηφιακό χάσμα» (digital divide) ή ως ευρύτερα γνωστό με το νεολογισμό «ψηφιακός αποκλεισμός» και αναφέρεται στο «κενό» που παράγεται ανάμεσα σε αυτούς (άτομα, ομάδες, έθνη, ακόμη και μεταξύ ατόμων διαφορετικών ηλικιών) που ωφελούνται από την τεχνολογία σε σχέση με αυτούς που δεν ωφελούνται εξαιτίας κοινωνικών και οικονομικών παραγόντων. Αποτέλεσε αντικείμενο επιστημονικής έρευνας από τη δεκαετία του '70 όταν ξεκίνησαν οι σχετικές μελέτες για την ανισότητα πρόσβασης στην πληροφορία, οι οποίες εντάθηκαν από τη δεκαετία του '80 εξαιτίας της απαίτησης για ευρεία χρήση του διαδικτύου. (Williams, 2001; Fallis, 2003)

φορητά ραδιοτηλέφωνα) κατά τη διάρκεια μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης και πίεζαν για την προμήθειά τους.(Quarantelli, 1997a) Ωστόσο, η έρευνα έδειξε ότι το πραγματικό πρόβλημα ήταν η ροή του περιεχομένου των πληροφοριών και η χαμηλή ποιότητα αυτών που ήταν ανακριβείς, ελλιπείς ή λανθασμένες και όχι ο εξοπλισμός της επικοινωνίας.<sup>52</sup>

Η μη-υλική υποδομή (ανθρώπινοι πόροι και τεχνογνωσία) εξελίσσεται συνήθως πιο αργά σε σχέση με την τεχνολογία.

Οι διάφορες τεχνικές αρχικά αναπτύσσονται κυρίως για ν' ανταποκριθούν σε μια πνευματική πρόκληση και όχι να εξυπηρετήσουν μια συγκεκριμένη ανθρώπινη ανάγκη. Η κατάσταση των τεχνολογικών εφαρμογών βρίσκεται ακόμη σε ένα τοπίο γοήτρου και κατεστημένων συμφερόντων. Για την πρακτική εφαρμογή των τεχνολογικών ανακαλύψεων χρειάζεται χρόνος για να ωριμάσουν. (Lechat, nd)

Όπως συμβαίνει με κάθε καινοτομία, η διάδοση και η εφαρμογή της τεχνολογίας των πληροφοριών στη διαχείριση των καταστροφών δεν είναι ούτε στιγμιαία ούτε ομοιόμορφη. Το εμπλεκόμενο προσωπικό της Πολιτικής Προστασίας χρειάζεται ακόμη κατάρτιση και χρόνο για πειραματισμό προκειμένου ν' αλλάξουν τα πρότυπα της συμπεριφοράς του ώστε να εφαρμοστεί και να αξιοποιηθεί πλήρως το μέγεθος της τεχνολογικής καινοτομίας.(Marincioni, 2007) Τα τεχνολογικά επιτεύγματα είναι άχρηστα εάν δεν υποστηρίζονται από προσωπικό με κατάλληλες γνώσεις, ικανότητες και κουλτούρα. Όταν υπάρχουν υστερήσεις στο κοινωνικό και πολιτιστικό πλαίσιο που απαιτείται για την επαρκή και κατάλληλη υποστήριξη της λειτουργίας των τεχνολογικών συστημάτων, είναι δυνατόν να υπάρξουν (οργανωτικοί) κίνδυνοι που μπορούν να οδηγήσουν στην αύξηση της ευαλότητας. (Quarantelli, 1997;1997a)

Έτσι, προκειμένου να κατανοήσουμε πως η ανάπτυξη της τεχνολογίας επηρεάζει τη ροή των πληροφοριών και τις επικοινωνίες στη διαχείριση των καταστροφών, πρέπει πρωτίστως να κατανοήσουμε το πολιτισμικό περιβάλλον (κουλτούρα) που αυτές εφαρμόζονται. Για παράδειγμα, σε μια τεχνοκρατική επαγγελματική κουλτούρα μπορεί να υπάρξει η αίσθηση της εμπιστοσύνης ότι η τεχνολογία μπορεί να βελτιώσει σημαντικά την ροή των γνώσεων και πληροφοριών και να επηρεάσει θετικά την ατομική γνωστική διαδικασία. Αντίστοιχα, σε μια πιο ανθρωποκεντρική θεώρηση, μπορεί να υπάρχει δυσπιστία στην αντίληψη της εφαρμογής της τεχνολογίας. Σε μια οικολογική προσέγγιση, ίσως μόνο εκείνες οι τεχνολογίες που

---

52. Βλέπε ενδεικτικά και σχετική μελέτη που έγινε σε 119 οργανισμούς έκτακτης ανάγκης (FEMA, Ερυθρό Σταυρό κτλ) στο στάδιο της απόκρισης σε πλημμύρες στην Πενσυλβάνια, για τη χρήση της νέας τεχνολογίας πληροφοριών, σύμφωνα με την οποία καμία απόδειξη δε στοιχειοθετεί τη θέση ότι διευκολύνει τις σχέσεις μεταξύ των οργανισμών και ενισχύει το συντονισμό.(Gant, 1996)

μπορούν να βελτιώσουν την κατανόηση των φυσικών διεργασιών γίνονται αντιληπτές ως χρήσιμες. (Marincioni, 2007)

Βραχυπρόθεσμα όσο και μακροπρόθεσμα μπορεί να δημιουργηθούν σημαντικά προβλήματα στην ανοικοδόμηση ιστορικών πληροφοριών των καταστροφών, η οποία θα γίνεται ολοένα και πιο αδύνατη. Οι ιστορικοί έχουν ήδη επισημάνει την εξαφάνιση των λεγόμενων “μαλακών” (soft) δεδομένων από τα αρχεία των κρατικών οργανισμών και ειδικά στην αλλαγή των πολιτικών αρχών. (Quarantelli, 1997a)

Η διάδοση ανακριβών ή παραπλανητικών πληροφοριών διευκολύνεται με τη διαθεσιμότητα των νέων τεχνολογιών της πληροφορικής. Φαίνεται να υπάρχει λιγότερη προσοχή και σκεπτικισμός σε σχέση με τις ηλεκτρονικές πηγές και τη μελέτη τους, αφού μπορεί να δημιουργηθεί η ψευδαίσθηση ότι μπορούν να δημιουργηθούν σημαντικές πληροφορίες από αδόμητα και ελλιπή δεδομένα.<sup>53</sup>

Η τεχνολογική επανάσταση υπονομεύει προφανώς το παραδοσιακό πλαίσιο του ελέγχου της ποιότητας. Η ανεξέλεγκτη ανταλλαγή δεδομένων μπορεί να οδηγήσει σε σύγχυση των επιλογών, που προκαλούνται από μια πληθώρα ψευδο-επιστημονικών πληροφοριών, από πολιτικά ή συγκεκαλυμμένα εμπορικά κίνητρα, από αβάσιμες φήμες κτλ. Στην έρευνα των καταστροφών, η ταχεία διάδοση των ευρημάτων θα μπορούσε να είναι ατυχής. Παρουσιάζονται περιπτώσεις άμεσης μετάδοσης με ηλεκτρονικά μέσα φτωχών μελετών που δεν ελέγχονται από μηχανισμούς, ώστε να διασφαλίζεται η ποιότητα των επιστημονικών εργασιών. (Quarantelli, 1997a; Herzenberg, 1998)

Ειδικά οι πληροφορίες που μπορούν ν’ ανακτηθούν μέσω του διαδικτύου (internet), είναι συχνά κακής ποιότητας και δεν μπορούν να “διασχίζουν” τα γνωστικά αντικείμενα με αρκετή ισορροπία ώστε να παρέχουν μια καλά στρογγυλευμένη διεπιστημονική προσέγγιση. Η αρνητική πλευρά του διαδικτύου προέρχεται από την ίδια του τη δύναμη: άναρχη και συχνά χαοτική φύση. Περισσότερη πρόσβαση συχνά σημαίνει μεγαλύτερη πιθανότητα για ταχύτερη διάδοση εσφαλμένων πληροφοριών. Σημαντικοί είναι οι προβληματισμοί που εγείρουν οι ερευνητές για το αν ο παγκόσμιος ιστός μπορεί να αποτελέσει «μια κάψουλα χρόνου» εφόσον κανένας δεν αποθηκεύει και δεν ελέγχει την αξιοπιστία των πληροφοριών που μπορεί να είναι απαραίτητες σε μελλοντικές καταστάσεις (*πχ οι επιπτώσεις, οργανωτικά*

---

53. Ίσως αυτό έχει να κάνει με τη γενική ευκολία εύρεσης «πληροφοριών», δημιουργώντας μεγαλύτερη παθητικότητα του χρήστη.

λάθη στην αντιμετώπιση των καταστροφών κτλ).<sup>54</sup> (Quarantelli, 1997a; Grunfest & Weber, 1998; Herzenberg, 1998; Marincioni, 2007)

Ο Fischer<sup>55</sup> (1998) ερευνώντας τους σχετικούς με τις φυσικές καταστροφές πληροφοριακούς ιστότοπους, οι οποίοι υποστηρίζονται από Πανεπιστήμια, Κυβερνητικές Υπηρεσίες και άλλους οργανισμούς έκτακτης ανάγκης, διαπίστωσε ότι η ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχουν είναι αρκετά χαμηλή και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η χρησιμότητα αυτών των πρωτοβουλιών είναι ασαφής, αφού ακόμη βρισκόμαστε σε πολύ πρώιμα στάδια εφαρμογής αυτού του είδους της τεχνολογίας.<sup>56</sup>

Σημαντικός θεωρείται ο ρόλος των σύγχρονων τεχνολογικών μέσων και στη διαπροσωπική επικοινωνία μεταξύ των ανθρώπων κατά τη διάρκεια μιας κρίσης.

Η ουσιαστική ανθρώπινη επικοινωνία εξαρτάται από άλλες πτυχές που συχνά δεν υποστηρίζονται από την τεχνολογία (πχ χειρονομίες, γλώσσα του σώματος, συναισθηματικούς ήχους, προσωπικές επαφές κτλ). Ο προφορικός λόγος μεταφέρει μια τεράστια ποσότητα πληροφοριών πέρα από τα λόγια αφού μπορεί να μεταδώσει το πάθος, την ένταση, οργή, κτλ ακριβώς με τις ίδιες λέξεις. Αυτή η πτυχή της επικοινωνίας παραμελείται επίσης από το σχεδιασμό αφού συνήθως αντιμετωπίζεται ως *σφάλμα (πχ η συναισθηματική φόρτιση που μπορεί να επιφέρει η αμεσότητα της προσωπικής επικοινωνίας, ενδέχεται να οδηγήσει σε λανθασμένες επιλογές)*. Ωστόσο, επειδή κάτι παραμελείται δεν σημαίνει ότι είναι και ασήμαντο. (Quarantelli, 1997a; Marincioni, 2007)

Από τα ανωτέρω, θα μπορούσαμε να πιθανολογήσουμε, ότι τα προβλήματα από τη χρήση της τεχνολογίας στη διαχείριση των πληροφοριών προκύπτουν είτε από τον καινοτόμο χαρακτήρα στη χρήση τους είτε γιατί η τεχνολογία δεν αποτελεί βασική πτυχή στη διαδικασία.

Η υπερβολική εξάρτηση από την τεχνολογία, μπορεί να καταστήσει τη Διαχείριση των Καταστροφών λιγότερο αποτελεσματική. (Quarantelli, 1997a) Απαιτείται περαιτέρω έρευνα

---

54. Ο Quarantelli (1997a) αναφέρεται και σε ένα περίεργο φαινόμενο για τις περιπτώσεις των πληροφοριών οι οποίες θεωρούνται ξεπερασμένες ή παραπλανητικές, οι οποίες **δεν** «εξαφανίζονται», αντίθετα παραμένουν. Φέρνει μάλιστα ως παράδειγμα την ηλεκτρονική διάσκεψη «Λύσεις για τις πόλεις σε υψηλή διακινδύνευση» (Solutions for Cities at Risk), όπου παρατηρείται υπεράσπιση του συστήματος ICS, με τη χρήση του όρου «μοντέλο εντολής και ελέγχου» (command and control), όρος όμως, ο οποίος έχει κατακριθεί ως άκυρη προσέγγιση από την πλειοψηφία των μελετητών. Από την άλλη τα εν λόγω κείμενα θα μπορούσαν να θεωρηθούν θετικά για μελέτη και όχι για παραπλάνηση.

55. Καθηγητής στο Τμήμα Κοινωνιολογίας, του Πανεπιστημίου Millersville της Pennsylvania, ΗΠΑ

56. Από το 1998 που ο Fischer έκανε τη σχετική έρευνα έχουν γίνει κάποιες βελτιώσεις αλλά το γενικό τοπίο ακόμη παραμένει συγκεχυμένο και οι υπηρεσίες που παρέχουν οι σχετικοί ιστότοποι ιδιαίτερα κατά τη διάρκεια των κρίσεων εύκολα μπορούν να οδηγήσουν σε σφάλματα τη διαδικασία λήψης αποφάσεων.



για να προσδιορισθεί πως μπορεί η ταχέως αναπτυσσόμενη τεχνολογία (σε γνώσεις, δεξιότητες και εργαλεία) να συμβαδίσει σε βάθος χρόνου με τις ανάγκες των πολύπλοκων οργανισμών της Πολιτικής Προστασίας και να συμβάλλει θετικά στην ικανοποίηση των στόχων τους. (Fischer, 1998; Donner, 2005)

### **3.2 Ο ρόλος των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης & Επικοινωνίας στη διαχείριση των πληροφοριών**

Τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης & Επικοινωνίας (ΜΜΕ) επηρεάζουν και διαμορφώνουν σε μεγάλο βαθμό την κοινωνική κουλτούρα και την ατομική αντίληψη σχετικά με τους φυσικούς κινδύνους (τόσο των πολιτών όσο και των δυνάμεων Προστασίας).<sup>57</sup> Τη συμβολή τους στη διαχείριση των πληροφοριών μπορούμε να τη δούμε μέσα από δύο αντίρροπες εννοιολογικές προσεγγίσεις: Ως σημαντικό πόρο που μπορεί να συνδράμει αποφασιστικά στην αντιμετώπιση των καταστροφών και ως παράγοντα αύξησης της κοινωνικής ευαλότητας.

Τα μέσα μαζικής ενημέρωσης είναι η μοναδική γέφυρα μεταξύ των αρχών και του κοινού και συνεπώς έχουν την ευθύνη να διασφαλίσουν ότι κατά τη διάρκεια μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης οι πληροφορίες για τη δημόσια ασφάλεια θα φθάσουν στο ευρύ κοινό έγκαιρα και με ακρίβεια.<sup>58</sup> (Quarantelli, 1997; Coppola, 2005)

Δεδομένου όμως ότι είναι ο μοναδικός αγωγός των πληροφοριών και η επιρροή τους έχει μεγάλη ισχύ, μπορούν να συμβάλλουν και στην επιτάχυνση των διαδικασιών ανάπτυξης στα πλαίσια της αειφορίας και της ελαστικότητας των κοινοτήτων φέρνοντας στην επικαιρότητα κρίσιμα ζητήματα προς αυτήν την κατεύθυνση. (Ritchie, 2003)

Ωστόσο, ο σχεδιασμός ετοιμότητας των ΜΜΕ στις περιπτώσεις των φυσικών καταστροφών είναι πολύ περιορισμένος και γενικά χαμηλής ποιότητας.<sup>59</sup> (Quarantelli, 1996) Αν και τα τελευταία χρόνια υπάρχει μεγαλύτερη κάλυψη από τα ΜΜΕ σε εθνικό επίπεδο η μεγαλύτερη τους μάζα με αφορμή έναν φυσικό κίνδυνο, κατασκευάζει κοινωνικά ολέθρους,

---

57. Για τους αρκετούς ανθρώπους η προσωπική επαφή με μεγάλου μεγέθους φυσικούς κινδύνους είναι αρκετά σπάνια και η γνώση τους ή η εμπειρία τους γύρω από αυτούς διαμορφώνεται από τα ΜΜΕ. (Coburn et al., 1994:17)

58. Η απευθείας επαφή με το κοινό μπορεί να πραγματοποιηθεί υπό ειδικές προϋποθέσεις και σε περιορισμένες ζώνες καταστροφών (πχ ο τοπικός άρχοντας μιας μικρής κοινότητας μπορεί ν' αναλάβει μέσω των αρμόδιων υπηρεσιών του αυτή τη δραστηριότητα). (Finucane et al., 2000)

59. Σε σχετική έρευνα του Disaster Research Center σε περιοχές επιρρεπείς σε καταστροφικά φυσικά φαινόμενα, μόνο στο 33% των ραδιοφωνικών σταθμών και στο 54% των τηλεοπτικών σταθμών είχαν καταρτίσει σχέδια δράσης οποιαδήποτε είδους και εξ' αυτών μόλις το 37% τα εφαρμόζει. (Quarantelli, 1996)

(Quarantelli, 2006) Τα ΜΜΕ έχουν κατηγορηθεί για παραπληροφόρηση και παραπλάνηση της κοινής γνώμης, σχετικά με τη σοβαρότητα των καταστροφών συμβάλλοντας στη σύγχυση. Αυτό που συνήθως συμβαίνει είναι η μετάδοση ανακριβών, αντιφατικών ή διφορούμενων και ελλιπών πληροφοριών, τεχνική κατασκευή του κινδύνου για λόγους ακροαματικότητας, πολιτικών ή ατομικών σκοπιμοτήτων, έλλειψης χρόνου για τη διασταύρωση των πληροφοριών τους, ακόμη και «βλακώδους» απειρίας. (Quarantelli, 1996; Ritchie, 2003; Alexander, 2006) *«Η καταστροφή αντιμετωπίζεται ως θέαμα (μοντέλο Hollywood). Η προσέγγιση αυτή είναι αν και γελοία απλοϊκή επαναλαμβάνεται ατελείωτα στη λαϊκή ψυχαγωγία, από τις σχετικές απεικονίσεις των δημοσιογράφων».*<sup>60</sup> (Alexander, 2006)

Τα ΜΜΕ έχουν την τάση να επικεντρώνονται στα πιο ασυνήθιστα και δραματικά δρώμενα δίνοντας την εντύπωση ότι αυτού του είδους τα γεγονότα είναι πιο συχνά απ' ό τι στην πραγματικότητα, διαμορφώνοντας κατ'επέκταση και την αντιληπτική ικανότητα των ατόμων σε λάθος κατευθύνσεις (που δε λαμβάνει υπόψη τη θεωρία των πιθανοτήτων).<sup>61</sup> (Coburn et al., 1994:15)

Δεν μεταδίδουν τα απαραίτητα λεπτομερή στοιχεία που απαιτούνται για την ενημέρωση, την ασφάλεια και την αυτοπροστασία των πολιτών. Συχνά επιλέγουν την αναπαραγωγή φημών, διαφωνιών και απόψεων που διαστρεβλώνουν τα γεγονότα. Τα εκλιπόντα στοιχεία από την εικόνα της καταστροφής και τις απαιτήσεις που δημιουργούνται από τις συνέπειες της, συμπληρώνονται με τη συμμετοχή μη ειδικών ή μη εξουσιοδοτημένων ατόμων (πχ προσωπικό των συστημάτων Πολιτικής Προστασίας). Ιδιαίτερα όμως οι πολίτες, δείχνουν απίστευτη δημιουργικότητα στην ερμηνεία των καταστάσεων που δημιουργεί μια καταστροφή και στη διαιώνιση σχετικών με την καταστροφή μύθων.(Drabek, 1998) Το φαινόμενο αυτό παρατηρείται πιο έντονα στο περιεχόμενο των ηλεκτρονικών και έντυπων μέσων όπου να εστιάζουν κυρίως σε εγκληματικότητα, αποδιοργάνωση, πανικό και άλλες δραματικές εικόνες.<sup>62</sup> (Drabek, 1986:165; Quarantelli, 2006)

---

60. Οι κοινωνιολόγοι έχουν επισημάνει από καιρό ότι όλα τα κοινωνικά φαινόμενα υπόκειται σε μανίες και μόδες και η εστίαση θα μπορούσε να κυμανθεί από την επιστημονική θεωρία στην ψυχαγωγική δραστηριότητα. (Quarantelli, 2000)

61. Η έρευνα έχει δείξει ότι ακόμη και η συχνή επανάληψη μιας είδησης η οποία αναφέρεται στην σπανιότητα ενός γεγονότος (πχ πτώση αστεροειδούς) μπορεί να έχει το αντίθετο αποτέλεσμα στο κοινό το οποίο μπορεί ν' αντιληφθεί το γεγονός της εκδήλωσης του φαινομένου (πτώση αστεροειδούς) και όχι το μήνυμα που αφορά τη συχνότητά του. (Coburn et al., 1994:16)

62. Η αντικοινωνική συμπεριφορά, λεηλασίες είναι σχετικά σπάνια φαινόμενα και τα ποσοστά της εγκληματικότητας τείνουν να μειώνονται κατά τη διάρκεια μιας κρίσης (και παρά τους συχνά αντίθετους ισχυρισμούς των μέσων μαζικής ενημέρωσης). (Quarantelli, 1996; Perry & Lindell, 2003; Alexander, 2006) Ο Quarantelli (2000) αναφέρει ότι δηλώσεις όπως αυτή του πρώην διευθυντή του Αμερικανικού Εθνικού Ινστιτούτου

Υπάρχει μια επιλεκτική αναφορά και των δραστηριοτήτων απόκρισης που λαμβάνουν χώρα τη στιγμή μιας κρίσης, αποφεύγοντας να παρουσιάζουν και τις δραστηριότητες των εθελοντών ή των αναδυόμενων ομάδων και οργανισμών αφού δεν αποτελούν (με άμεσο τρόπο) μέρος της κρατικής οργάνωσης Πολιτικής Προστασίας.<sup>63</sup> (Quarantelli, 1996)

Η συνεργασία με τα ΜΜΕ θεωρείται ζωτικής σημασίας όχι μόνο προκειμένου οι αρχές να επικοινωνούν και να ενημερώνουν το κοινό αλλά επίσης γιατί η βοήθειά τους στην ενίσχυση (ή την ανοικοδόμηση) της εικόνας και την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης με τις αρχές διαχείρισης κατά τη διάρκεια της κρίσης είναι αποφασιστικής σημασίας. (Ritchie, 2003) Όμως, όπως υποδεικνύεται από αρκετούς μελετητές, (πχ (Lettieri et al., 2009; Ritchie, 2003; Drabek, 1998)) και την πλειοψηφία των κατευθυντήριων οδηγιών, υπάρχει ανάγκη για «φιλτράρισμα» των πληροφοριών που διασπείρονται στα μέσα ενημέρωσης. Ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να δίνεται στη λεπτομερή στρατηγική επικοινωνίας με τα ΜΜΕ, προκειμένου η συμβολή τους στη διαχείριση των καταστροφών να είναι θετική.

---

για τη Διανοητική Υγεία (πρόγραμμα για την Υγεία της Καταστροφής και Έκτακτης Ανάγκης) σύμφωνα με τον οποίο: «οι λεηλασίες είναι σχεδόν αναπόφευκτες σε μεγάλες καταστροφές» οφείλεται σε άγνοια των κυβερνητικών γραφειοκρατών γύρω από την ερευνητική βιβλιογραφία για τις καταστροφές. Οι ακραίες καταστάσεις εμφανίζονται συνήθως στις περιπτώσεις του ολέθρου (Quarantelli, 2006), σε ειδικές περιπτώσεις (πχ προϋποθέσεις αστάθειας στον κοινωνικό ιστό) ή σε άλλου είδους κρίσεις όπως οι πολιτικές ταραχές (Dynes & Quarantelli, 1968a)

63. Για παράδειγμα στην έρευνα και τη διάσωση που γίνεται στο άμεσο διάστημα μετά από ένα καταστροφικό γεγονός, ενώ χιλιάδες πολίτες μπορεί να έχουν διασωθεί ανεπίσημα από άλλους πολίτες, τα ΜΜΕ μπορεί να εστιάζουν σε έναν ειδικά εκπαιδευμένο σκύλο από το εξωτερικό, που μπορεί ή δεν μπορεί να βρει κανέναν. (Quarantelli, 1996)

### **3.3 Ο ρόλος των Επιστημόνων στη λήψη των αποφάσεων και τη διαχείριση των πληροφοριών**

Επειδή υπάρχει μεγάλη ποικιλία στις κατηγορίες των ειδικών γνώσεων που απαιτούνται και διεπιστημονική προσέγγιση, όχι μόνο σε περίοδο ηρεμίας για τη χάραξη πολιτικής αλλά και κατά τη διάρκεια μιας κρίσης, σε αρκετές περιπτώσεις συνίσταται η χρησιμοποίηση ειδικών επιστημόνων ή εμπειρογνομώνων για παροχή συμβουλών. Οι επαγγελματίες αυτοί μπορεί να είναι μέρος της διοίκησης ή εξωτερικοί συνεργάτες που συμμετέχουν κατά περίπτωση και θα πρέπει να διαθέτουν μια σειρά ατομικών χαρακτηριστικών που συμπληρώνουν τα χαρακτηριστικά των αρμόδιων διαχειριστών έκτακτης ανάγκης. Μπορεί να προέρχονται είτε από το χώρο των Θετικών & Εφαρμοσμένων Επιστημών είτε από τις Κοινωνικές Επιστήμες. (Rosenthal & Hart, 1991; Denis, 1995)

Η διαφορά μεταξύ της παροχής συμβουλών και της λήψης μιας απόφασης είναι μερικές φορές πολύ περιορισμένη, ιδιαίτερα κατά τη διάρκεια των κρίσεων όπου οι ειδικοί αυτοί επιστήμονες μπορεί ακόμη και να υποκαταστήσουν τον ρόλο των ηγετών στη λήψη των αποφάσεων, ιδίως στις περιπτώσεις που το εφαρμοζόμενο ύψος ηγεσίας είναι αρκετά συμμετοχικό όπως είναι το φιλελεύθερο (*laissez-faire*). (Denis, 1995)

Όμως, η συμμετοχή των ειδικών επιστημόνων δεν εξασφαλίζει απαραίτητα και καλύτερες αποφάσεις. (Rosenthal & Hart, 1991) Οι φυσικοί κίνδυνοι αποτελούν ένα διαρκές και μεταβαλλόμενο πεδίο μελέτης υψηλής αβεβαιότητας και η επιστήμη δεν έχει πάντα απαντήσεις. Επιπλέον δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις που απαιτείται η χρήση σύγχρονων τεχνολογιών ώστε η επιστήμη να λειτουργήσει αποτελεσματικά, οι οποίες όμως δεν είναι πάντα διαθέσιμες. Οι επιστήμονες τότε λειτουργούν στην άποψη που καλούνται να εκφέρουν ως «οι μεγάλοι μάγοι», αφού αυτή βασίζεται στην προσωπική τους αντίληψη, η οποία και διακατέχεται από μεγάλη αβεβαιότητα. Η δυσκολία στην πρόβλεψη κάποιων φυσικών κινδύνων (πχ σεισμοί ή ηφαιστειακές εκρήξεις) αποτελεί την «αχίλλειο φτέρνα» των επιστημόνων αφού σε αρκετές περιπτώσεις αποβαίνει σε βάρος της ασφάλειας των πολιτών. (Clark, 1980) Αβεβαιότητα μπορεί να προέρχεται και από την «αντίθεση μεταξύ διαφορετικών βεβαιοτήτων» όπως αυτές εκφράζονται από επιστήμονες με διαφορετικές απόψεις σε σχέση με το ίδιο θέμα (Denis, 1995) ή από την εμφάνιση των «αυτόκλητων ειδικών» (*self-appointed experts*) οι οποίοι έχουν την τάση να υπερβάλλουν ως προς το μέγεθος του κινδύνου. (Thornburgh, 1987) Η έμμεση εξουσία (και συχνά καταχρηστική) που

λαμβάνουν είτε από τα ΜΜΕ<sup>64</sup> είτε από τους ίδιους τους διαχειριστές της Πολιτικής Προστασίας, έχει ως αποτέλεσμα την ψυχολογική και όχι την ορθολογική αξιολόγηση του κινδύνου και σφάλματα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. (Denis, 1995)

Η άποψη των επιστημόνων αρκετά συχνά έρχεται σε σύγκρουση με πολιτικά και οικονομικά συμφέροντα και σε συνδυασμό με μια μη επαληθεύσιμη πρόβλεψη αποδεικνύεται ο «επικίνδυνος» ρόλος που καλούνται ν' αναλάβουν, με αρνητικές συνέπειες και για τους ίδιους, αφού στην πραγματικότητα αυτό που είναι αποδεκτό ως αβεβαιότητα σ' ένα κανονικό πλαίσιο γίνεται αφόρητο σε μια καταστροφή.<sup>65</sup> (Denis, 1995)

Η επιστημονική αβεβαιότητα θέτει υπό ευρεία συζήτηση και θέματα σχετικά με το πεδίο ευθύνης της επιστημονικής κοινότητας (πχ σε ποιον(ους) ανήκει η αρμοδιότητα της αξιολόγησης του κινδύνου: στα Πανεπιστήμια, σε ειδικά Κυβερνητικά προγράμματα, σε ανεξάρτητες ερευνητικές ομάδες κτλ).

Αν και η επιστήμη δεν έχει πάντα τις απαντήσεις το κοινό έχει μεγαλύτερη εμπιστοσύνη σ' έναν επιστήμονα και στις εξηγήσεις που δίνει με βάση τα δικά του στοιχεία, έναντι των πολιτικών που η άποψη τους γίνεται αντιληπτή ως μεροληπτική. (Denis, 1995) Η επιστημονική επικοινωνία συνεπώς μπορεί να αξιοποιηθεί και στην κατεύθυνση της μείωσης των αντιδράσεων του κοινού που βασίζονται στις ευρετικές μεθόδους.

---

64. Οι δημόσιες και συχνά αντιφατικές τοποθετήσεις των απόψεων των επιστημόνων μπορεί να μην είναι πάντα η βέλτιστη επιλογή. Η επιστήμη έχει ακόμη και τη δική της «γλώσσα» που μπορεί να μην είναι αντιληπτή από τους πολίτες.

65. Για παράδειγμα μια επιστημονική θέση που προκύπτει από την αξιολόγηση της διακινδύνευσης μιας περιοχής σύμφωνα με την οποία «αναμένονται 40% απώλειες στον οικιστικό ιστό σε περίπτωση σεισμικού κινδύνου 6R», πιθανά να έρθει σε σύγκρουση με πολιτικά και οικονομικά συμφέροντα τα οποία θα προσπαθήσουν να υποδαυλίσουν αυτήν την εκτίμηση προκειμένου να αποφύγουν τις πρόσθετες δαπάνες που απαιτούνται για την ενίσχυση των δομικών κατασκευών.

Από την άλλη, σε περίπτωση που μια τέτοια εκτίμηση δεν επαληθευτεί (που είναι πολύ πιθανό αφού τέτοιου είδους εκτιμήσεις διέπονται από μεγάλη αβεβαιότητα) πλήττεται συνολικά η αξιοπιστία της επιστημονικής κοινότητας.

Αν και όπως σημειώνει ο Drabek (1986:90) δεν υπάρχει ομοφωνία στους φυσικούς επιστήμονες, ως προς τη σκοπιμότητα να προβαίνουν σε βραχείας διάρκειας προβλέψεις σεισμών, οι περισσότεροι επιστήμονες έχουν εκφραστεί κατά τέτοιων ενεργειών ή θέτουν όρους για τη μετάδοση τέτοιων μηνυμάτων, έχοντας υπόψη τις πιθανές κοινωνικές, ψυχολογικές, οικονομικές και επιστημονικές επιπτώσεις. Ο φόβος για πρόκληση πανικού και αναστάτωσης μεγαλύτερης, ενδεχομένως, από την πραγματική καταστροφή κάνει τους επιστήμονες διστακτικούς και επιφυλακτικούς στο να προβαίνουν σε οποιοσδήποτε ανακοινώσεις και όχι μόνο βραχείας διάρκειας προβλέψεις.

#### 4. Συμπεράσματα

Το εύρος, η ποικιλία και η πολυπλοκότητα των παραμέτρων και περιορισμών που υπεισέρχονται στον υπολογισμό της αποδοτικότητας των οργανωμένων συστημάτων Πολιτικής Προστασίας κατά τη διάρκεια μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης, έχουν ως αποτέλεσμα να δυσχεραίνεται υπέρμετρα η καθιέρωση ομοιόμορφων διαδικασιών και ενιαίων κριτηρίων για τη βελτίωση της. Οι κρίσεις είναι φαινόμενα στα οποία σημαντικές ψυχολογικές, κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις επιδρούν όχι μόνο για τη διαχείριση τους αλλά ακόμη και στη δημιουργία τους.

Ένα σύστημα Πολιτικής Προστασίας ως υπο-σύστημα της Δημόσιας Διοίκησης, συναρτάτε με πολιτικές επιλογές και αντιφάσεις στις σχέσεις εξουσίας. Η διοικητική αποδυνάμωση ή/και η έλλειψη διοικητικής αυτονομίας, των συστημάτων απόκρισης ως απόρροια του συγκεντρωτικού και γραφειοκρατικού χαρακτήρα της οργάνωσης, αποτελούν βασικούς παράγοντες που ενδυναμώνουν τη σύγχυση και την έκδηλη αδυναμία σαφούς προσδιορισμού του σκοπού της. Αναμφίβολα καθίσταται δύσκολο να καταλάβουμε και να δικαιολογήσουμε, κατά ένα μεγάλο μέρος τον τρόπο λειτουργίας των ιδιαιτεροτήτων στο πολύμορφο περιβάλλον που διαμορφώνεται από μια ποικιλία εμπλεκόμενων φορέων με διαφορετική κουλτούρα και με χρονικούς και γνωστικούς περιορισμούς στις δράσεις τους. Η άσκηση της εξουσίας, οι σχέσεις συνεργασίας και η επίτευξη του συντονισμού διασαλεύονται. Λανθασμένοι χειρισμοί και σωρεία σφαλμάτων πλήττουν την ορθολογική απόκριση, προκαλώντας αυξημένη κοινωνική ευαλωτότητα και απώλειες που μπορεί να είναι μεγαλύτερες ακόμη και από αυτές που μπορεί να προκαλέσουν οι φυσικοί κίνδυνοι.

Η δυσκολία προσδιορισμού των ατομικών χαρακτηριστικών και δεξιοτήτων που απαιτείται να έχει ένας διαχειριστής έκτακτης ανάγκης προκειμένου να κατανοεί και να προσαρμόζεται στις μεταβαλλόμενες συνθήκες που δημιουργούνται, ώστε να μπορεί να λαμβάνει γρήγορες, ποιοτικές και αποδεκτές αποφάσεις με ελάχιστες πληροφορίες, είναι ένα σημαντικό ζήτημα για περαιτέρω μελέτη. Χρειάζεται να αξιολογηθούν με μεγαλύτερη ακρίβεια οι ατομικοί παράγοντες και οι συνθήκες του εργασιακού περιβάλλοντος που εμποδίζουν την αποτελεσματική χρήση των γνωστικών του πόρων και την αξιοποίηση των ικανοτήτων και των γνώσεων του. Είναι προφανές ότι υπάρχουν ακόμη πολλά που μπορούν να γίνουν. Μπορεί, να μην είναι δυνατόν ή πρακτικό οι διαχειριστές έκτακτης ανάγκης να αυξήσουν τις διανοητικές τους ικανότητες ή τη σχετική εμπειρία τους, αλλά ενδεχομένως να είναι πιο εύκολο και πολύ πιο αποδοτικό, τα στελέχη να διδαχθούν για το πώς μπορεί να γίνουν πιο αποτελεσματικοί, καθώς επίσης και πως να διευκολύνουν τους υφισταμένους τους προς την ίδια κατεύθυνση.

Το κύριο πρόβλημα της οργανωτικής μάθησης η οποία δεν λαμβάνει χώρα στις φυσικές καταστροφές θα πρέπει να αντιμετωπισθεί σε δύο επίπεδα, το πρακτικό και το θεωρητικό.

Η έλλειψη της οργανωτικής μάθησης κατά τη διάρκεια της απόκρισης πρέπει να θεωρηθεί ως έλλειψη βούλησης και πολιτικής δέσμευσης και όχι ως αδυναμία. Τα διδάγματα των καταστροφών σε οργανωτικό επίπεδο πρέπει να καταστούν προτεραιότητα για τους αρμόδιους ιθύνοντες κάθετα από το εθνικό ως το τοπικό επίπεδο *(και ιδιαίτερα των τοπικών αρχών που θα κληθούν να διαχειριστούν άμεσα τις φυσικές καταστροφές)*.

Περαιτέρω, η έρευνα είναι αναγκαία προκειμένου να κατανοήσουμε τη λειτουργία της μάθησης όχι μόνο στην απόκριση αλλά και στην πρόληψη. Οι ερευνητές ιδιαίτερα των κοινωνικών επιστημών θα πρέπει να εστιάσουν στην ανάπτυξη προσεγγίσεων για την αποτελεσματική μάθηση προσαρμοζόμενες στις προκλήσεις της διαχείρισης των φυσικών καταστροφών

Ο πολύπλευρος και εναλλακτικός χαρακτήρας των θεωρητικών προσεγγίσεων της Οργανωτικής και Διοικητικής επιστήμης, δύναται να συνεισφέρει αποφασιστικά στη απόκριση των συστημάτων Πολιτικής προστασίας με νέους τρόπους αντίληψης των γεγονότων και των καταστάσεων, συμβάλλοντας στην αποκάλυψη νέων πτυχών και διασυνδέσεων μεταξύ των παραγόντων που διαμορφώνουν την πραγματικότητα. Όμως πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι οι έκτακτες καταστάσεις ανάγκης επιβάλλουν περιορισμούς στην αξιοποίηση των θεωρητικών σχημάτων και εννοιολογικών πλαισίων.

Για παράδειγμα, ο τρόπος που γίνεται αντιληπτή η σχέση των συστημάτων Πολιτικής Προστασίας με τον εξωτερικό περιβάλλον διαφέρει ανάλογα με την προσέγγιση.

Στην γραφειοκρατία και τη θεωρία των κλειστών συστημάτων οι μόνες σχέσεις στις οποίες γίνεται αναφορά είναι οι τυπικές σχέσεις που διαμορφώνονται με βάση την ιεραρχική δομή της οργάνωσης. Εργαζόμενοι και προϊστάμενοι αρχές κάθε οργάνωσης έχουν υπηρεσιακές επαφές με άλλες οργανώσεις, συλλογικά όργανα ή τις κοινότητες. Στην γραφειοκρατία οι τυποποιημένες μορφές αυτών των σχέσεων θεωρούνται πιο σημαντικές.

Στο θεώρηση της Πολιτικής Προστασίας ως ανοικτό σύστημα, οι σχέσεις γίνονται πιο περίπλοκες αφού οι επαφές με το περιβάλλον κάθε οργάνωσης είναι ανοικτές και δίνεται έμφαση και στις άτυπες αλληλεπιδραστικές σχέσεις που αναπτύσσονται.

Απαιτείται συνεπώς η κατάλληλη επιλογή και προσαρμογή των πορισμάτων της διοικητικής επιστήμης στην πρακτική αξιοποίηση των ιδιαίτερων συνθηκών που δημιουργούνται. Η δογματική υιοθέτηση των θεωρητικών προσεγγίσεων και η άκριτη μεταφορά τους θα πρέπει να αποφεύγεται, προκειμένου να μην τροφοδοτείται η άποψη περί ύπαρξης χάσματος μεταξύ θεωρίας και πράξης στη διαχείριση των κρίσεων και στην επικράτηση προσεγγίσεων με βάση την πείρα την κοινή λογική και την έμπνευση των αρμόδιων ιθυνόντων.





## **ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ**

### **Οργάνωση και Διοίκηση: Βασικές θεωρίες και αρχές**

#### **1. Κλασσικές Θεωρίες**

*1.1 Η Θεωρία της Διαχείρισης του Fayol*

*1.2 Η Θεωρία της Γραφειοκρατίας του Weber*

*1.3 Η Θεωρία του Επιστημονικού Μάνατζμεντ του Taylor*

#### **2. Η Συστημική Θεωρία & η Θεωρία της Πολυπλοκότητας στις Οργανώσεις**

#### **3. Θεωρίες Ανθρώπινης Συμπεριφοράς**

*3.1 Το Προσωπικό Σύστημα Αξιών*

*3.2 Οι Θεωρίες της Παρακίνησης (Κίνητρα - Ανάγκες)*

*Θεωρίες X, Y του Gregor*

*Θεωρία των Κινήτρων και Ιεράρχησης Αναγκών του Maslow*

*Θεωρία Δύο Παραγόντων του Herzberg*

*Θεωρία της Προσδοκίας του Vroom*

*Θεωρία Ανθρωπίνων Αναγκών του Alderfer*

*Θεωρία των Τριών Αναγκών του McClelland*

*Θεωρία Δικαιοσύνης του Adams*

*3.3 Η Θεωρία της «οργανωτικής κουλτούρας»*

#### **4. Θεωρίες Ηγεσίας**

**4.1 Ο εννοιολογικός προσδιορισμός των όρων: Διαχείριση – Ηγεσία – Διεύθυνση**

**4.2 Σύντομη Ανασκόπηση των Θεωριών περί Ηγεσίας**

*Θεωρίες Προσωπικών Γνωρισμάτων*

*Θεωρίες Κατάστασης -Ύψος Ηγεσίας*

*Η θεωρία του Fiedler*

*Το μοντέλο του Vroom*

*Η θεωρία του Διοικητικού Πλέγματος των Blake & Mouton*



Στο παρόν παράρτημα παρουσιάζονται οι βασικές αρχές της θεωρίας της Οργανωτικής και Διοικητικής Επιστήμης, κυρίως για λόγους κατανόηση των βασικών εννοιών που χρησιμοποιούνται στην παρούσα εργασία (αφού είναι εκτός του βασικού αντικειμένου της).

## 1. Κλασσικές Θεωρίες

Στις «κλασσικές» θεωρίες Οργάνωσης & Διοίκησης καθοριστική ήταν η συμβολή του Γάλλου μηχανικού Henri Fayol (1841-1925), ο οποίος θεωρήθηκε ως ο πατέρας του σύγχρονου management και του Γερμανού κοινωνιολόγου Max Weber (1864-1920), ο οποίος επηρέασε βαθιά την επιστήμη της Κοινωνιολογίας. Ο Weber ήταν θεωρητικός ενώ ο Fayol προσπάθησε να μετουσιώσει σε θεωρία τη μακροχρόνια προσωπική του εμπειρία.

### 1.1 Η Θεωρία της Διαχείρισης του Fayol

Ο Henri Fayol στην εργασία του «**Γενικό και Βιομηχανικό Μάνατζμεντ**» το 1949, θεωρεί την επιστήμη της οργάνωσης και διοίκησης σαν ένα ξεχωριστό σώμα γνώσεων για την αύξηση της παραγωγικότητας, που έχει εφαρμογή σε όλες τις μορφές της ανθρώπινης δραστηριότητας.

Πρότεινε 14 αρχές Διοίκησης και 5 λειτουργίες Διαχείρισης: (Fayol, 1949:19,20)

#### Αρχές Διοίκησης

1. Καταμερισμό Εργασίας (Division of work)
2. Αρμοδιότητα και Ευθύνη (Authority and Responsibility)
3. Πειθαρχία (Discipline)
4. Ενότητα στην Εποπτεία (Unity of command)
5. Ενότητα της Κατεύθυνσης (Unity of direction)<sup>66</sup>
6. Υποταγή των ατομικών συμφερόντων για το γενικό συμφέρον (Subordination of individual interests to the general interest)
7. Αμοιβές (Remuneration)
8. Συγκεντρωτισμός (Centralization)
9. Ιεραρχική σειρά (Scalar chain)<sup>67</sup>
10. Διάταξη ή Διαρρύθμιση (Order)<sup>68</sup>
11. Δικαιοσύνη και Αμεροληψία στο προσωπικό (Equity)
12. Σταθερότητα της θητείας του προσωπικού (Stability of tenure of personnel)
13. Πρωτοβουλία (Initiative)
14. Προώθηση Ομαδικού Πνεύματος (Esprit de corps)

---

66. Κοινοί στόχοι σε κάθε δραστηριότητα

67. Η γραμμή της εξουσίας από την ανώτατη διοίκηση στη χαμηλότερη τάξεις αντιπροσωπεύει τη μονοδιάστατη αλυσίδα. Οι επικοινωνίες θα πρέπει να ακολουθήσουν αυτή την αλυσίδα. Ωστόσο, εάν δημιουργούνται καθυστερήσεις, οι διασυνωριακές επικοινωνίες μπορούν να επιτραπούν εφόσον συμφωνηθούν από όλα τα μέρη και οι ανώτεροι είναι ενήμεροι.

68. Οι πόροι πρέπει να βρίσκονται στη σωστή θέση τη σωστή στιγμή.

### Λειτουργίες Διαχείρισης (γνωστές και με το ακρωνύμιο PΟCCC)

1. Σχεδιασμό (planning) και πρόβλεψη (forecasting): Διατύπωση πρόβλεψης ως προς τα αποτελέσματα που αναμένονται, καθορισμός στόχων και εξεύρεση εναλλακτικών λύσεων
2. Οργάνωση (organizing): Βασικά στοιχεία της εσωτερικής οργανωτικής δομής όπως εργαζόμενοι, υλικοί πόροι, χρηματοδότηση
3. Εποπτεία (commanding): Καθοδήγηση και εποπτεία του ανθρώπινου δυναμικού
4. Συντονισμό (coordinating): Εναρμόνιση όλων των δράσεων του οργανισμού προκειμένου να διευκολυνθεί η ομαλή λειτουργία του προς την επίτευξη των στόχων του
5. Έλεγχος (controlling): Επαλήθευση αν όλα έγιναν σύμφωνα με το σχεδιασμό και τις αποδεκτές αρχές<sup>69</sup>

### **1.2 Η Θεωρία της Γραφειοκρατίας του Weber**

Ο Weber εισήγαγε το 1947 τη **θεωρία της «γραφειοκρατίας» (bureaucracy)** (διοίκηση μέσω γραφείων) μια αποτελεσματική μορφή οργάνωσης που έγινε ευρέως αποδεκτή και σύμφωνα με την οποία: Η οργάνωση δεσμεύεται ως προς τη λειτουργία της από ένα επίσημο σύστημα κανόνων (*ύπαρξη κανόνων ρύθμισης των διαδικασιών και συμπεριφορών*).

Τα καθήκοντα του οργανισμού χωρίζονται σε ξεχωριστές λειτουργίες που ανατίθεται σε επιμέρους υπηρεσίες (γραφεία). Οι λειτουργίες αυτές προσδιορίζονται με σαφήνεια στο προσωπικό (*τυποποίηση και σαφή καταμερισμό της εργασίας*)

Η εποπτεία βασίζεται σε σαφή ιεραρχικά επίπεδα εξουσίας η οποία ασκείται απρόσωπα και με βάση την αρχή της ίσης μεταχείρισης των εργαζόμενων για την αποφυγή μελλοντικών συγκρούσεων (*έμφαση στις τυπικές και απρόσωπες σχέσεις μεταξύ των εργαζόμενων*).

Επίσης το μοντέλο της γραφειοκρατίας ρυθμίζει την ελεύθερη και αξιοκρατική επιλογή των υπαλλήλων, το ωράριο, την επαγγελματική εξέλιξη, το διαχωρισμό της επαγγελματικής από την ιδιωτική ζωή, το σύστημα του ελέγχου της εργασίας των υπαλλήλων και των πειθαρχικών ποινών.

Ο Weber υποστήριξε ότι η γραφειοκρατία είναι ένας ορθολογικός τρόπος για την άσκηση ελέγχου στους ανθρώπους και θεωρείται αποδοτική σε μεγάλες οργανώσεις (κρατικές ή ιδιωτικές) με τυποποιημένες λειτουργίες και καθήκοντα ρουτίνας και σχετικά απλή τεχνολογία μαζικής παραγωγής.

Σύμφωνα με τον Weber (1947) βασικές λειτουργίες της διοικητικής δραστηριότητας είναι:

1. Σχεδιασμός: Αναφέρεται στην πρόβλεψη σχετικά με τα αποτελέσματα που αναμένονται μετά την οριοθέτηση των στόχων και την εξεύρεση εναλλακτικών λύσεων.
2. Οργάνωση: Αναφέρεται στην δημιουργία εσωτερικής δομής μιας οργάνωσης, ανάθεση δραστηριοτήτων, στελέχωση των τμημάτων με ανθρώπινο δυναμικό, καταμερισμό του έργου σε επιμέρους τμήματα.
3. Διοίκηση: Καθοδήγηση του ανθρώπινου δυναμικού με απώτερο σκοπό την ικανοποίηση των στόχων της οργάνωσης<sup>70</sup>

---

69. Μεταγενέστεροι ερευνητές έχουν αναδιατυπώσει αυτές τις βασικές αρχές με μικρές παραλλαγές. Στην παρούσα εργασία προκειμένου να γίνει μια κατά το δυνατό παρουσίαση του έργου που καλούνται να επιτελέσουν τα οργανωμένα συστήματα Πολιτικής Προστασίας υιοθετείται η παραπάνω διάκριση όσον αφορά τις λειτουργίες της διαχείρισης.

4. Έλεγχος: Μέτρηση της αποτελεσματικότητας ώστε να διαπιστωθούν τυχόν αποκλίσεις από το σχεδιασμό.

Η γραφειοκρατία όπως εισήχθηκε στη θεωρία δεν αποτελεί αρνητικό φαινόμενο. Προκρίθηκε ως κίνημα κοινωνικής διαμαρτυρίας σχεδιασμένο για την εξάλειψη ανισοτήτων και μεροληψίας που χαρακτήριζαν τους οργανισμούς στις αρχές της Βιομηχανικής Επανάστασης. (Κατσαρός, 2008:27, Μπουραντά & Παπαλεξανδρή, 2003:78, Κουρτέσας, 2006:37)

### **1.3 Η Θεωρία του Επιστημονικού Μάνατζμεντ του Taylor**

Ο F.W Taylor με την εργασία του **«Αρχές του Επιστημονικού Μάνατζμεντ»** θεωρείται ως θεμελιωτής της επιστημονικής διοίκησης. Διατύπωσε και καθόρισε τέσσερις βασικές αρχές του management οι οποίες συντελούν στη βελτίωση της παραγωγικότητας:

- α) Αντικατάσταση των πρακτικών μεθόδων διοίκησης με επιστημονική
- β) Επιλογή και εκπαίδευση των εργαζομένων
- γ) Συνεργασία των στελεχών με τους εργαζόμενους για την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων
- δ) Ισόρροπη κατανομή της ευθύνης μεταξύ στελεχών και εργαζόμενων ώστε οι πρώτοι να προγραμματίζουν και να ελέγχουν και οι δεύτεροι να εκτελούν την εργασία

Ο Taylor είχε γράψει για την ανάγκη διαχωρισμού του «προγραμματισμού» από την «εκτέλεση». Αυτό που ήθελε (ο Taylor) ήταν να χωρίσει τη «γραμμική» (εκτελεστική) από την «επιτελική» εργασία (Thinking Department) και υποστήριξε τη διάκριση των λειτουργιών σε ένα οργανωτικό σχήμα. (Koontz & O' Donell, 1984:75)

Από τη σύγκριση των τριών αναφερόμενων θεωριών μπορούμε να παρατηρούμε τις ακόλουθες διαφορές: (Μπουραντά & Παπαλεξανδρή, 2003:79)

- Ο Taylor ασχολήθηκε κυρίως με τα προβλήματα των κατώτερων ιεραρχικά στελεχών και κυρίως με το εκτελεστικό έργο και την διαδικασία παραγωγής. Για τον Taylor, η διαχείριση (management) είναι ο συντονισμός πολλών μικρών έργων (projects), που συμβάλλουν στην αποτελεσματική υλοποίηση ολόκληρου του έργου.
- Ο Fayol, από τη μεριά του, ασχολήθηκε με θέματα οργάνωσης των υπηρεσιών, που αναφέρονται κυρίως στα ανώτερα ιεραρχικά στελέχη δίνοντας έμφαση πως να εκτελούν τα διοικητικά τους καθήκοντα μέσα στην οργάνωση πιο αποτελεσματικά.
- Ο Weber, τέλος, ακολουθεί μια τελείως διαφορετική μέθοδο προσέγγισης των θεμάτων από τους Taylor και Fayol. Δεν περιγράφει απλώς την οργάνωση, αλλά την αναλύει, τον ενδιαφέρει η αναγνώριση και η χρήση της εξουσίας. Υποστηρίζει τη δυνατότητα του κάθε στελέχους να πραγματοποιήσει την επιθυμία του.

---

70. Σε μια τυπική οργάνωση ενός συστήματος διοίκησης, η οργάνωση (κατανομή εργασίας, ρόλων και αρμοδιοτήτων) και η διοίκηση είναι έννοιες αντίρροπες. Η κατανομή της εργασίας τεμαχίζει την οργάνωση σ' όλο και πιο μικρά και εξειδικευμένα κομμάτια. Η διοίκηση ενώνει τα κομμάτια αυτά, έτσι ώστε να κινούνται ως σύνολο για την επίτευξη των σκοπών της οργάνωσης. Σε γενικές γραμμές, η διοίκηση προϋποθέτει κάποιο συγκεντρωτισμό, αλλά στην πράξη ανάλογα με τη συγκεκριμένη περίπτωση μπορεί να προκύψουν πολλές παραλλαγές.

## 2. Η Συστημική Θεωρία & η Θεωρία της Πολυπλοκότητας στις Οργανώσεις

Σύμφωνα με τους Μπουραντά & Παπαλεξανδρή (2003:29) η συστημική προσέγγιση αποτελεί έναν τρόπο σκέψης (ή οπτική γωνία) και μέθοδο μελέτης των φαινομένων και οργανισμών. Στηρίζεται στις βασικές αρχές της θεωρίας των συστημάτων που αναπτύχθηκε κατά τη δεκαετία του 1950 κυρίως από το Βιολόγο Bertalanffy, τον οικονομολόγο Boulding, το βιο-μαθηματικό Rapoport και το φυσικό Gerard. Η βασική επιδίωξη της γενικής θεωρίας των συστημάτων συνίσταται στην ύπαρξη ενός γενικού πλαισίου αρχών το οποίο μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη μελέτη και έρευνα όλων των φαινομένων.

Ως **σύστημα** ορίζεται ένα σύνολο στοιχείων ή μερών τα οποία συνδεδεμένα μεταξύ τους μέσω σχέσεων αλληλεπίδρασης αποτελούν μια ολότητα. Κάθε σύστημα αναπτύσσει σχέσεις αλληλεπίδρασης με το περιβάλλον του ανταλλάσσοντας υλικούς ή άυλους πόρους, είτε ως εκροές είτε ως εισροές.

**Μέρη/Υπό-Συστήματα:** Από τον ορισμό του συστήματος προκύπτει ότι αυτό αποτελείται από μέρη. Αυτά τα μέρη ουσιαστικά αποτελούν τα συστατικά στοιχεία του συστήματος. Μπορεί να θεωρηθούν ως υπο-συστήματα, δηλαδή ότι και αυτά αποτελούνται από μικρότερα μέρη συνδεδεμένα μεταξύ τους με συγκεκριμένες σχέσεις.

Οι βασικές σκέψεις που συνιστούν τη γενική θεωρία των συστημάτων είναι:

- Ο γνωστός κόσμος, τα φαινόμενα και οι οργανισμοί είναι ολόκληροι αποτελούμενοι από μέρη τα οποία βρίσκονται σε δυναμική αλληλεπίδραση και αλληλεξάρτηση μεταξύ τους.
- Υπάρχουν γενικές αρχές που έχουν διεπιστημονική ισχύ με την έννοια ότι βοηθούν στη μελέτη των διαφορετικών διαστάσεων, βιολογικών, τεχνικών, κοινωνικών, οικονομικών κλπ φαινομένων.
- Οι διάφοροι επιστημονικοί κλάδοι αναλύουν ή διαιρούν τα φαινόμενα και μελετούν μόνο μέρη αυτών, πράγμα που συγχρόνως απαιτεί τη σύνδεση ώστε να επιτυγχάνεται η ολοκλήρωση και η συνολική θεώρηση αυτών ως ολότητες.

Στα πλαίσια αυτά θα μπορούσε ν' αναπτυχθεί η συνεργασία των διαφόρων περιχαρακωμένων επιστημονικών κλάδων και να επιτευχθεί η διεπιστημονική προσέγγιση.

Στη θεωρία των οργανώσεων και του management γενικότερα, η συστημική προσέγγιση έχει βοηθήσει την αναλυτική και συνθετική σκέψη και συνέβαλε στην καλύτερη κατανόηση των φαινομένων. Η οργάνωση περιγράφεται ως ένα ανοικτό σύστημα ή καλύτερα μπορεί να μελετηθεί μέσω συστημικής προσέγγισης.

Η ανάλυση της οργάνωσης των συστημάτων της διοίκησης συχνά χαρακτηρίζεται ως μια ιδιαίτερα πολύπλοκη διαδικασία με την έννοια ότι η συνολική συμπεριφορά του ενός συστήματος δεν γίνεται κατανοητή μόνο με την ανάλυση των επιμέρους χαρακτηριστικών του των στοιχείων που τα αποτελούν. Με την πρόσφατη εισαγωγή της **θεωρίας της πολυπλοκότητας** complexity theory (η οποία προέρχεται από τις φυσικές επιστήμες και τη νέα θεώρηση των φυσικών φαινομένων) όπου κρίσιμο μέγεθος είναι οι σχέσεις μεταξύ των στοιχείων ενός διοικητικού συστήματος και όχι τα ίδια τα στοιχεία, διευρύνεται ο ορίζοντας της μελέτης. Στις σύγχρονες θεωρήσεις η προσέγγιση των συστημάτων δε γίνεται μόνο μέσω μεμονωμένων παρατηρήσεων το οποίο μπορεί να απλοποιήσει πολύ την ανάλυση. Στρέφεται προς τη θεώρηση των οργανισμών ως σύνθετων, δυναμικών, προσαρμοστικών συστημάτων η συμπεριφορά των οποίων εξαρτάται από την αλληλεξάρτηση ποικίλων παραγόντων που τα επηρεάζουν.

### 3. Θεωρίες Ανθρώπινης Συμπεριφοράς

Οι κλασσικές θεωρίες συμπληρώθηκαν με τις θεωρίες της συμπεριφοράς (ή αλλιώς μπηχεβιορισμός από την αγγλική λέξη Behaviour) όπου μελετήθηκαν συστηματικά οι παράγοντες των ανθρώπινων σχέσεων και συμπεριφορών στον εργασιακό χώρο με στόχο την πρόβλεψη και τον έλεγχο τους.

Οι θεωρίες της ανθρώπινης συμπεριφοράς εγκαινίασαν μια νέα περίοδο, αναδεικνύοντας τις ψυχολογικές διαστάσεις της ανθρώπινης φύσης, οι οποίες σε επίπεδο οργανώσεων επηρεάζουν την αποδοτικότητα. Στηρίζονται στην άμεση παρατήρηση των ερεθισμάτων που προκαλούν ή ενισχύουν την αντίδραση της συμπεριφοράς καθώς και των συνθηκών που μπορούν να την ελέγχουν και να την επηρεάζουν.

Εξέλιξη του μπηχεβιορισμού αποτέλεσε η γνωστική θεωρία η οποία περιγράφει και ερμηνεύει την αντίληψη, τη φαντασία, τον τρόπο και τη διαδικασία επίλυσης των προβλημάτων στη σκέψη γενικά. (Νασιάκου, 1982:74; Κατσαρός, 2008:28)

#### 3.1 Το Προσωπικό Σύστημα Αξιών

Το 1928 ο Γερμανός φιλόσοφος και ψυχολόγος Spranger εισήγαγε την έννοια των «προσωπικών αξιών» (personal values) ως έναν καθοριστικό και κρίσιμο παράγοντα, ο οποίος λειτουργεί ως πρότυπο στην καθοδήγηση της ανθρώπινης συμπεριφοράς (ενσυνειδήτητα ή ασυνειδήτητα). Με λίγα λόγια είναι οι αποκρυσταλλωμένες, βαθύτερες πεποιθήσεις, προτιμήσεις, στάσεις, ιδέες και γνώμες του ατόμου οι οποίες με τρόπο δυναμικό και πολλές φορές ασυνειδήτητα κατευθύνουν τη συμπεριφορά και τις πράξεις του. Ο τρόπος με τον οποίο το άτομο επιλέγει και εσωτερικεύει συγκεκριμένες αξίες είναι πολυσύνθετος και βασίζεται ταυτόχρονα σε πολλούς παράγοντες όπως την οικογένεια, τα ατομικά του βιώματα, το ευρύτερο κοινωνικό και ιστορικό πλαίσιο. Η διαφορά των αξιών από τις απλές απόψεις του ατόμου έγκειται στο βαθμό που αυτές επηρεάζουν τη συνολική συμπεριφορά του.

Ο Spranger πιθανολόγησε έξι ταξινομήσεις στις αξίες ανάλογα με τον ιδιαίτερο προσανατολισμό των ατόμων: οικονομική, θεωρητική, πολιτική, αισθητική, κοινωνική, θρησκευτική, το προφίλ των οποίων αναπτύχθηκε λίγα χρόνια αργότερα από τον ψυχολόγο Allport και τους συνεργάτες του (βλέπε Πίνακα 1). (Allport et al, 1960)

#### Αξία

#### Προσανατολισμός και χαρακτηριστικά

Οικονομική (Economic):	πρακτικές πτυχές της επιχειρηματικής δραστηριότητας σε ότι είναι χρήσιμο πχ κατασκευή, εμπόριο, κατανάλωση
Θεωρητική (Theoretical):	ανακάλυψη της αλήθειας, εμπλουτισμό των γνώσεων
Πολιτική (Political):	εξουσία (όχι απαραίτητη την πολιτική), επιρροή, αναγνώριση
Αισθητική (Aesthetic):	καλλιτεχνική διάσταση της ζωής, συμμετρία αρμονία
Κοινωνική (Social):	ευημερία στο κοινωνικό σύνολο, αγάπη μεταξύ των ανθρώπων, αλtruισμός, συμπάθεια, ανιδιοτέλεια, φιλανθρωπία
Θρησκευτική (Religious):	κατανόηση του κόσμου, θρησκευτικό συναίσθημα ως επιβεβαίωση της ζωής και ενεργή συμμετοχή σε αυτό

*Πίνακας 1: Ατομικό Σύστημα Αξιών κατά Spranger όπως ταξινομήθηκε από τον Allport*

Αρκετοί θεωρητικοί συμπλήρωσαν και επέκτειναν τα ευρήματα σχετικά με τις «ατομικές αξίες».

Ο Lurie (1937) διαπίστωσε ότι η μια κατηγορία, η «αισθητική» είχε εξαφανισθεί και δύο άλλες, η «πολιτική» και η «οικονομική» ήταν σε επικάλυψη και θα πρέπει να συνδυαστούν.

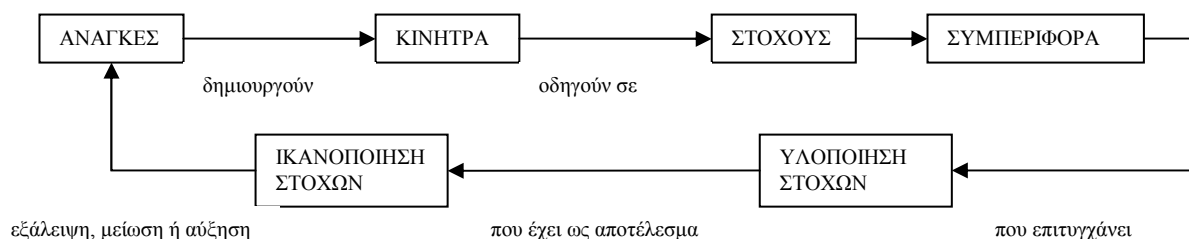
Ο Brogden (1952) πρότεινε μια νέα κατηγορία την «αντι-θρησκευτική», θεωρώντας ότι οι κατηγορίες αλλάζουν προσαρμοζόμενες στα κοινωνικά πρότυπα πχ οικολογία ή λατρεία στις παραδόσεις.

Οι μελετητές William Guth & Renato Tagiuri και ο καθηγητής φιλοσοφίας στο Πανεπιστήμιο της Μινεσότας George England μελέτησαν το προσωπικό σύστημα αξιών, σε σχέση με την ηγεσία και τις αποφάσεις της. Έτσι, σύμφωνα με τους Guth & Tagiuri (1964) οι περισσότεροι ηγέτες έχουν υψηλό (ή πρωταρχικό) προσανατολισμό προς την εξουσία, την επιρροή και την αναγνώριση. Ο England (1967) ταξινόμησε τις αξίες σε λειτουργικές οι οποίες κύρια επηρεάζουν τη λήψη των αποφάσεων και τις υιοθετούμενες οι οποίες έχουν μικρή επίδραση.

### 3.2 Οι Θεωρίες της Παρακίνησης (Κίνητρα - Ανάγκες)<sup>71</sup>

Τα κίνητρα συμπεριφοράς αναφέρονται στις διαδικασίες που κατευθύνουν τις επιλογές στις οποίες προβαίνει το άτομο, ανάμεσα σε διαφορετικούς τύπους εκούσιας δράσης, δηλαδή το άτομο εξετάζοντας τις εναλλακτικές επιλογές, επιλέγει την ενέργεια εκείνη που κατά την κρίση του θα του επιφέρει περισσότερα οφέλη. Η χρησιμότητα των θεωριών της παρακίνησης έχουν συμβάλει πολύ στην κατανόηση της ανθρώπινης συμπεριφοράς και έχουν μεγάλη σημασία στο εργασιακό περιβάλλον. Αξιοποιούνται προς την κατεύθυνση της παρότρυνσης (ή παρακίνησης) των ατόμων για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων με σκοπό την αύξηση της παραγωγικότητας ή την επίτευξη επιθυμητών συμπεριφορών (πχ σε περιπτώσεις που ζητείται η μέγιστη αποδοτικότητα των ικανοτήτων και των γνώσεων των εργαζόμενων), (Σχήμα 1).

Τα κίνητρα που ενεργοποιούν τα άτομα είναι ποικίλα και μπορούν να ταξινομηθούν σε εσωτερικά και εξωτερικά. Σαν **εσωτερικά κίνητρα** αναφέρονται αυτά τα οποία πηγάζουν από τον εσωτερικό κόσμο ενός ατόμου όπως για παράδειγμα εσωτερική χαρά και ικανοποίηση, η αίσθηση της πληρότητας από την ικανοποίηση κάποιου στόχου κτλ δηλαδή αφορούν την κάλυψη βασικών ψυχολογικών λειτουργιών. Στα εσωτερικά υπάγονται και τα αμιγώς ανθρωπιστικά και ηθικά, που συνδέονται με τη θρησκεία και το όλο σύστημα προσωπικών αρχών και αξιών ενός ατόμου. Τα **εξωτερικά κίνητρα** πηγάζουν από την προσδοκία εξωτερικών ανταμοιβών υλικών ή όχι, προσωπικά οφέλη που μπορεί να καρπωθεί ποικιλοτρόπως ένα άτομο με την εμπλοκή του σε κάποια απασχόληση.



Σχήμα 1: Απλοποιημένο διάγραμμα ροής της διαδικασίας της παρακίνησης (Turάς, 1999:30)

71. Στις θεωρίες της παρακίνησης γίνεται μια εκτενέστερη αναφορά όχι μόνο στα πλαίσια της ανάλυσης του παρόντος κεφαλαίου (5<sup>ο</sup>) αλλά του 7<sup>ου</sup> κεφαλαίου όπου μελετώνται τα κίνητρα των εθελοντών της ΠΠ.



Πολλές θεωρίες έχουν διατυπωθεί σχετικά με τα κίνητρα που υποκινούν την ανθρώπινη συμπεριφορά. Στην παρούσα παράγραφο, ενδεικτικά, αναφέρουμε τις γνωστότερες.

### **Θεωρίες X, Y του Gregor**

Ο Douglas Mc Gregor (1906-1964) μετά από έρευνα παρουσίασε δύο θεωρίες σχετικές με τη συμπεριφορά και την αντίληψη των ατόμων στην εργασία τους και τον τρόπο καθοδήγησής τους. Τη «**Θεωρία X**» (ή **ορθολογικής υπόθεσης**) που αντιπροσωπεύει την παραδοσιακή άποψη της διαχείρισης και τη «**Θεωρία Y**» που αντιπροσωπεύει τις νεότερες στάσεις στην οργανωτική ψυχολογία και μπορεί να χρησιμοποιηθεί ικανοποιητικά στην υποκίνηση των εργαζόμενων, στελεχών διοίκησης και επαγγελματιών. Τα συμπεράσματά του συνοψίζονται ως εξής:

#### **ΘΕΩΡΙΑ X** (McGregor, 2006:43)

Οι εργαζόμενοι:

1. Έχουν εγγενή απέχθεια για την εργασία τους και την αποφεύγουν ή κάνουν ότι είναι δυνατόν λιγότερο.
2. Δεν αναζητούν την ευθύνη και την αποφεύγουν όσο μπορούν.
3. Δεν είναι σε θέση να κατευθύνουν τη συμπεριφορά τους και προτιμούν να καθοδηγούνται από τους ανώτερους τους.
4. Δεν εμπιστεύονται τους εαυτούς τους ότι λαμβάνουν ορθές αποφάσεις.
6. Δεν είναι αξιόπιστοι.
7. Βασικό τους κίνητρο είναι τα χρήματα και άλλα οφέλη.
8. Δεν ασχολούνται με τις ανάγκες της οργάνωσης στην οποία εργάζονται.
9. Πρέπει να επιτηρούνται στενά και δια της βίας, να ελέγχονται, ή απειλούνται με σκοπό να καταβάλλουν επαρκείς προσπάθειες για την επίτευξη των οργανωτικών στόχων.
10. Δεν είναι σε θέση να αλλάξουν και να προσαρμοστούν εργασιακά.

#### **ΘΕΩΡΙΑ Y** (McGregor, 2006:59)

Οι εργαζόμενοι:

1. Εργάζονται σκληρά για την επίτευξη των στόχων της εργασίας τους, τους οποίους κατανοούν και συμμερίζονται πλήρως.
2. Είναι πρόθυμοι να αναλάβουν την ευθύνη για πράγματα στα οποία πιστεύουν.
3. Είναι σε θέση να κατευθύνουν τη συμπεριφορά τους.
4. Είναι σε θέση να λαμβάνουν αποφάσεις για τις δικές τους προσπάθειες και προτιμούν να το κάνουν.
6. Είναι αξιόπιστοι.
7. Βασικό τους κίνητρο είναι άλλα πράγματα που τους ενδιαφέρουν, όπως η πρόκληση να συμβάλλουν, ο αυτοσεβασμός και τα αισθήματα ολοκλήρωσης.
8. Θέλουν να συμβάλουν στην επιτυχία της οργάνωσης στην οποία είναι μέλη.
9. Πρέπει να υποστηρίζονται στην υλοποίηση του έργου τους και για το σκοπό αυτό πρέπει να τους παρέχονται τα κατάλληλα μέσα.
10. Είναι πρόθυμοι και ικανοί να μαθαίνουν, προκειμένου να εξελιχθούν προσωπικά και επαγγελματικά.

Η θεωρία του McGregor είναι πιο εκτεταμένη από την απλή ταξινόμηση. Επιχειρεί να εξηγήσει τις δυσλειτουργίες των κλασικών θεωριών οργάνωσης και διοίκησης όπου οι εργαζόμενοι θεωρούνται φυγόπονοι και απρόθυμοι για εργασία (Θεωρία X). Πρότεινε τρόπους για τη βελτίωση της

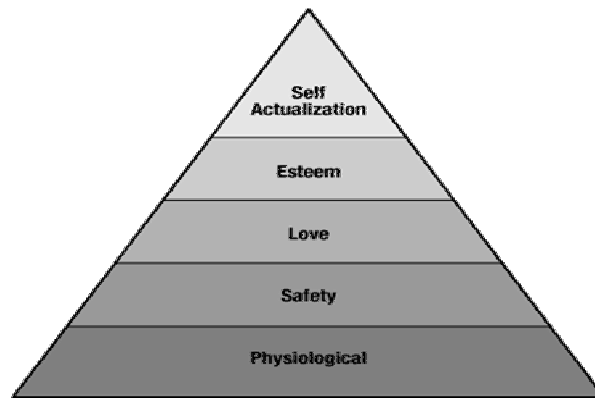
παραγωγικότητας υποστηρίζοντας ότι πρέπει να δίνονται κίνητρα στους εργαζόμενους ώστε να λαμβάνουν ικανοποίηση από το εργασιακό τους περιβάλλον (Θεωρία Υ).

### **Θεωρία των Κινήτρων και Ιεράρχησης Αναγκών του Maslow**

Σημαντική ήταν η συμβολή του Αμερικανού ψυχολόγου Abraham Maslow (1908-1970) (ο οποίος κατά πολλούς θεωρείται και ο ιδρυτής της ανθρωπιστικής ψυχολογίας), με τη θεωρία του σχετικά με την ανθρώπινη υποκίνηση (theory of human motivation) το 1943.

Η θεωρία του Maslow υποστηρίζει ότι τα άτομα παρακινούνται για να ικανοποιήσουν μια ιεραρχία (ακούσιων) αναγκών (Hierarchy of Needs). Τις ανάγκες αυτές ιεράρχησε σε 5 βασικές κατηγορίες και υπολόγισε ένα μέσο ποσοστό αυτών που συνήθως ικανοποιούνται, ως εξής (Σχήμα 2): (Maslow, 1943)

<b>α/α</b>	<b>Ανάγκες</b>	<b>%</b>
1	<b>Φυσιολογικές ή βιολογικές:</b> Ανάγκη για επιβίωση, είναι οι ανάγκες που με την ικανοποίησή τους κρατιόμαστε στην ζωή.	85
2	<b>Ασφάλειας:</b> Ανάγκη για προστασία πχ από ασθένεια, ψυχολογικούς φυσικούς, οικονομικούς κινδύνους κτλ.	70
3	<b>Κοινωνικές:</b> Ανάγκη για κοινωνικότητα, στοργή, αγάπη, φιλία, ένταξη σε ομάδα κτλ.	50
4	<b>Εκτίμησης:</b> Ανάγκη για εκτίμηση, αναγνώριση, φήμη, αποδοχή, σεβασμό, κύρος κτλ.	40
5	<b>Αυτοπραγμάτωση:</b> Ανάγκη για αυτό-ολοκλήρωση, πληρότητα, αυτενέργεια και αυτό-ανάπτυξη κτλ.	10



Σχήμα 2: Η πυραμίδα Αναγκών του Maslow

Μόνο οι ανάγκες που δεν έχουν ικανοποιηθεί αποτελούν κίνητρα και μάλιστα σύμφωνα με την ιεραρχική δομή (δηλαδή δεν αποτελεί κίνητρο μια ανάγκη αν δεν έχει καλυφθεί σε μεγάλο ποσοστό η προηγούμενη). Και όλα τα άτομα δεν παρακινούνται με τον ίδιο τρόπο, αφού τα κίνητρα ερμηνεύονται στο πλαίσιο των εσωτερικών αναγκών και διαφοροποιούνται ανάλογα με τις ατομικές εμπειρίες.

### **Θεωρία Δύο Παραγόντων του Herzberg**

Ο ψυχολόγος Herzberg το 1959 στο έργο του "The Motivation to Work" εισήγαγε τη θεωρία των δύο παραγόντων (Two Factors Theory) ή θεωρία της υποκίνησης-υγιεινής (motivation-hygiene theory), αναλύοντας τη θεωρία του Maslow. Κατέληξε στο συμπέρασμα ότι μόνο οι δύο (εσωτερικές) τελευταίες

ανάγκες, αυτές της εκτίμησης και αυτό-πραγμάτωσης μπορούν να λειτουργήσουν ως κίνητρα ή παράγοντες υποκίνησης Motivators. Όλες οι υπόλοιπες (εξωτερικές) ανάγκες θεωρούνται ως παράγοντες υγιεινής (hygiene) αυτονόητοι για όλους τους ανθρώπους, διαφορετικά δημιουργούν δυσανεμία (dissatisfaction). Έτσι, για παράδειγμα η αύξηση των αποδοχών, οι καλές συνθήκες εργασίας, οι καλές διαπροσωπικές σχέσεις, η μονιμότητα κτλ δεν αυξάνουν την ικανοποίηση, παρά μόνο αναμένεται να αποτρέψουν τη δυσανεμία. (Herzberg, 1964,1968)

### **Θεωρία της Προσδοκίας του Vroom**

Ο Vroom το 1964 θεωρώντας ότι οι θεωρίες του Maslow και Herzberg δεν επαρκούν για να εξηγήσουν τις διαφορές μεταξύ των ατόμων εισήγαγε τη Θεωρία της Προσδοκίας (Expectancy Theory) σύμφωνα με την οποία οι προσδοκίες των ατόμων διαμορφώνουν τα κίνητρά της συμπεριφοράς τους. Σημαντικό ρόλο στη θεωρία του Vroom διαδραματίζουν τρεις μεταβλητές που η σχέση τους περιγράφεται συνήθως ως πολλαπλασιαστική: το σθένος, η λειτουργικότητα (συμβολή) και η προσδοκία.

Η θεωρία του Vroom ξεκινά με την ιδέα ότι οι άνθρωποι τείνουν να προτιμούν ορισμένους στόχους ή αποτελέσματα έναντι κάποιων άλλων, βιώνοντας αισθήματα ικανοποίησης όταν αυτά ικανοποιηθούν. Ο όρος "σθένος" (Valence), αναφέρεται στη θετική ή αρνητική αξία έχει η επίτευξη ενός αποτελέσματος για το άτομο (αρνητικό ή θετικό σθένος) και λειτουργεί (συμβάλλει) πολλαπλασιαστικά μεταξύ διαφορετικών αλληλοσχετιζόμενων αποτελεσμάτων. (Vroom, 1964:17)

Η δεύτερη κεντρική μεταβλητή στη θεωρία είναι το "προσδοκώμενο" (expectancy). Οι άνθρωποι αναπτύσσουν ποικίλες αντιλήψεις την πιθανότητα ή τη βεβαιότητα ότι η επιλογή μιας συγκεκριμένης εναλλακτικής λύσης για δράση θα οδηγήσει σε ένα επιθυμητό αποτέλεσμα.

Το "προσδοκώμενο" συνδυαζόμενο με το "σθένος" και τη "λειτουργικότητα" λειτουργούν ως κίνητρα (δύναμη σε ένα πρόσωπο να εκτελέσει μια δράση). (Vroom,1964:18)

### **Θεωρία Ανθρωπίνων Αναγκών του Alderfer**

Ο Alderfer στη θεωρία του (Theory of Human Needs γνωστή και με το ακρωνύμιο ERG) μειώνει στις ανάγκες του Maslow σε τρεις, τονίζοντας ότι είναι δυνατόν να ικανοποιούνται ταυτόχρονα περισσότερες της μιας και δεν είναι ιεραρχικά ταξινομημένες, περιορίζοντας την ακαμψία της θεωρίας του Maslow ως εξής: (Alderfer, 1969)

<u>Alderfer</u>	<u>Maslow</u>
Υπαρξης (Existence)	Φυσιολογικές, Ασφάλειας
Κοινωνικών Σχέσεων (Relatedness)	Κοινωνικές, Εκτίμησης
Ανάπτυξης (Growth)	Αυτοπραγμάτωση

### ***Θεωρία των Τριών Αναγκών του McClelland***

Ο McClelland υποστηρίζει ότι υπάρχουν τρεις ανάγκες τα οποία όλοι οι άνθρωποι έχουν και ανάλογα με αυτό που υπερτερεί χαρακτηρίζεται η προσωπικότητα του ατόμου και η ανάγκης μετασχηματίζεται σε κίνητρο. Οι ανάγκες αυτές είναι:

- Επίτευγμα (achievement) δηλαδή η ανάγκη των ατόμων για επιτυχία και επίτευξη υψηλών στόχων. Τα άτομα που υποκινούνται από αυτήν την ανάγκη έχουν αναπτυγμένο το αίσθημα της υπευθυνότητας και της ανάληψης πρωτοβουλιών. Η υλική αμοιβή θεωρείται πολύτιμη ως μέτρο της απόδοσης.
- Ισχύς (power) με έννοια της εξουσίας, είναι η ανάγκη η οποία εκδηλώνεται κατά δυο τρόπους: της προσωπικής ισχύος όπου τα άτομα αναζητούν την κυριαρχία και προσπαθούν να ελέγξουν άλλα άτομα και της κοινωνικής όπου τα άτομα τη χρησιμοποιούν για να λύσουν οργανωτικά προβλήματα.
- Συναδελφικότητα (affiliation) όταν τα άτομα αναζητούν την αποδοχή και την αναγνώριση από τους άλλους και συνάπτουν διαπροσωπικούς δεσμούς και σχέσεις συνεργασίας. (McClelland & Burnham, 1976; McClelland, 1982)

### ***Θεωρία της Δικαιοσύνης του Adams***

Το 1963 ο ψυχολόγος Stacy Adams, εισάγοντας τη θεωρία της δικαιοσύνης (*Equity Theory*) υποστήριξε ότι το άτομο επιθυμεί να διαφυλάσσεται η δίκαιη μεταχείριση και αμεροληψία στον εργασιακό χώρο (*προσπορισμένα οφέλη όπως είναι οι αμοιβές, πρόσβαση σε πόρους-συντελεστές παραγωγής, χρόνος εργασίας κτλ*). Στην περίπτωση που θεωρεί ότι υφίσταται αδικία, σε σχέση με τους συναδέλφους του, στεναχωριέται ή θυμώνει και αντιδρά με διαφόρους τρόπους (*πχ μειώνει την παραγωγικότητά του, χαμηλώνει την ποιότητα της εργασίας του, απουσιάζει από την εργασία του, έχει εχθρική στάση απέναντι στους συναδέλφους του και μπορεί να προβεί ακόμη και σε παραίτηση*). (Adams, 1965)

### ***Θεωρία στοχοθέτησης του Locke***

Σύμφωνα με τη θεωρία της στοχοθέτησης ή καθορισμού Στόχου (*Goal-setting Theory*) το πρωταρχικό κίνητρο στον εργασιακό χώρο απορρέει από την ανάγκη ικανοποίησης ενός καθορισμένου στόχου. Για να λειτουργήσει ως αποτελεσματικό κίνητρο θα πρέπει ο εργαζόμενος να συμμετέχει στον καθορισμό του εργασιακού στόχου, να τον αποδέχεται και να λαμβάνει πληροφόρηση σχετικά με την πορεία επίτευξης του στόχου. Ο στόχος που κάθε φορά τίθεται, πρέπει να είναι συμβατός με τον την προσωπικότητα και το σύστημα αξιών του εργαζόμενου, δίκαιος ως προς τον τρόπο ανάθεσης (διαδικαστική δικαιοσύνη) και την αμοιβή (διανεμητική δικαιοσύνη). Επίσης σημαντικό ρόλο παίζει και η δυσκολία στην επίτευξη του στόχου. (Locke, 1996)

### **3.4 Η Θεωρία της «οργανωτικής κουλτούρας»**

Η κουλτούρα ως έννοια έχει χρησιμοποιηθεί προκειμένου να καταδείξει την πνευματική καλλιέργεια του ατόμου, παιδεία, μόρφωση καθώς επίσης και το σύνολο της πνευματικής παράδοσης και δημιουργίας ενός λαού. (Λεξικό Μπαμπινιώτη, 2005)

Διάφορες θεωρίες σχετικά με τον εννοιολογικό προσδιορισμό της οργανωτικής κουλτούρας έχουν προταθεί. Ο Schein (2004:17) ένας από τους κλασσικούς μελετητές της οργανωτικής κουλτούρας τονίζοντας το πολυδιάστατο χαρακτήρα της οργανωτικής κουλτούρας την ορίζει ως: *«Ένα πρότυπο κοινών παραδοχών με το οποίο μια ομάδα έμαθε να λύνει τα προβλήματα της εξωτερικής προσαρμογής και εσωτερικής ολοκλήρωσης, το οποίο θα λειτουργήσει αρκετά καλά ώστε να θεωρείται έγκυρο και ως εκ τούτου πρέπει να διδάσκεται σε νέα μέλη ως ο σωστός τρόπος».*

Ο Ott (1989:1) στο βιβλίο του για την οργανωτική κουλτούρα υποστηρίζει ότι η *«η κουλτούρα σε μια οργάνωση είναι ότι η προσωπικότητα για ένα άτομο»*

Αποτελείται από κοινές αξίες (values), πεποιθήσεις (beliefs), παραδοχές (assumptions), αντιλήψεις (perceptions), κανόνες (norms), σύμβολα (symbols), τεχνουργήματα (artifacts) και πρότυπα συμπεριφοράς (patterns of behavior)

Τα "σύμβολα" είναι σημάδια τα οποία παραπέμπουν σε νοήματα, εγγενούς περιεχομένου μεγαλύτερα από ότι τα άτομα μπορούν να εκφράσουν. "(Ott, 1989:21)

Τα "τεχνουργήματα περιλαμβάνουν υλικά και μη υλικά αντικείμενα και μοτίβα (πχ κώδικας ντυσίματος,, επαγγελματική γλώσσα, τρόπος γραφής κτλ) που ηθελημένα ή αθέλητα διαβιβάζουν πληροφορίες σχετικά με την οργανωτική τεχνολογία, τις πεποιθήσεις, αξίες, κλπ. (Ott, 1989:36)

Ένας τρόπος να απεικονισθούν αυτές οι έννοιες που είναι σημαντικές στη διαμόρφωση της κουλτούρας είναι μέσω τριών επιπέδων όπως αρχικά κατατάχθηκαν (με μικρές διαφοροποιήσεις) από τον Schein. Στο πρώτο επίπεδο είναι τα "τεχνουργήματα", τα οποία είναι ορατά σε μια οργάνωση αλλά μπορεί να μην είναι ευδιάκριτα. Στο δεύτερο επίπεδο είναι οι "αξίες" και οι "πεποιθήσεις", οι οποίες είναι λιγότερο ορατές από τα "τεχνουργήματα". Είναι ελέγξιμες στο φυσικό περιβάλλον, αλλά μόνο με κοινωνική συναίνεση. Στο τρίτο επίπεδο και λιγότερο ορατό απ' όλα είναι οι βασικές σιωπηρές παραδοχές (basic underlying assumptions) οι οποίες αν και δεν προσδιορίζονται γνωστικά στις καθημερινές αλληλεπιδράσεις μεταξύ των μελών της οργάνωσης ή δε συζητούνται ως θέματα ταμπού θεωρούνται δεδομένες. (Ott, 1989:54)

Η κουλτούρα δεν είναι μονοδιάστατη σε έναν οργανισμό. Μικρότερες ομάδες που υπάγονται σε έναν οργανισμό έχουν υπο-κουλτούρες οι οποίες ποικίλλουν σε κάποιο βαθμό από την "κυρίαρχη".(Ott, 1989:45)

Η οργανωτική κουλτούρα θεωρείται ότι επηρεάζει την ατομική γιατί από τη στιγμή που ένα άτομο εντάσσεται σε μια ομάδα η συμπεριφορά του και οι αποφάσεις του επηρεάζονται από αυτήν, αποκτώντας μια κοινή συνισταμένη.

Η προέλευση ή οι πηγές της αποδίδονται σε ένα συνδυασμό του κοινωνικού περιβάλλοντος στο οποίο λειτουργεί μια οργάνωση και τις βασικές παραδοχές των ηγετών της.

Ο Schein (2004) τονίζει τη συνεχιζόμενη συμβολή στην οργανωτική κουλτούρα των διαφόρων μορφών ηγεσίας αφού σε πολλές περιπτώσεις η ανάπτυξη της οργανωτικής κουλτούρας εξαρτάται από τη φυσιογνωμία και τη συμπεριφορά του ηγέτη του οργανισμού.

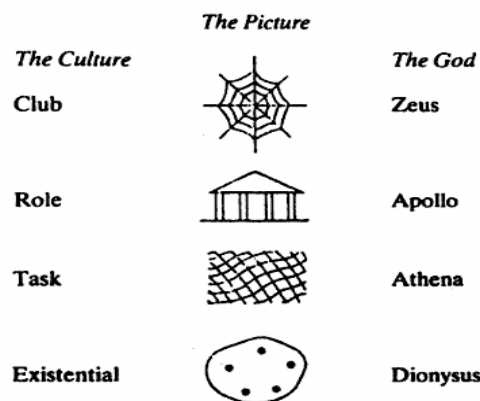
Ο Charles Handy (1978) κατηγοριοποίησε 4 τύπους οργανωτικής κουλτούρας οι οποίοι συνδυαζόμενοι μπορούν να παράγουν αρκετούς άλλους, σε 4 Θεούς του Ολύμπου, ως εξής (Εικόνα 1);

1. ΔΙΑΣ (ή κουλτούρα της λέσχης): Εκφράζει υψηλή συγκέντρωση εξουσιών σε λίγα πρόσωπα, αυταρχισμό και συγκεντρωτισμό. Χρησιμοποιείται ιδιαίτερα η προφορική και η διαισθητική επικοινωνία. Όσοι δείχνουν αφοσίωση ανταμείβονται με εξουσία, και αρμοδιότητες πχ τα σώματα ασφαλείας.

2. ΑΠΟΛΛΩΝ (ή κουλτούρα του ρόλου): Εκφράζει υψηλή συγκέντρωση και ιεραρχική δομή στη διοίκηση και τυπολατρία (τυποποιημένες αρμοδιότητες).

2. ΑΘΗΝΑ (ή καθήκοντος): Η εξουσία είναι αποκεντρωμένη σε μεγάλο αριθμό ατόμων και επικρατεί η ομαδικότητα στην υλοποίηση των αποφάσεων και των οργανικών στόχων. Η δομή είναι λιγότερο ιεραρχική και περισσότερο δικτυωτή (οριζόντιες και όχι κάθετες συνδέσεις) πχ οι δημόσιες υπηρεσίες.

4. ΔΙΟΝΥΣΟΣ (ή υπαρξιακή): Η εξουσία είναι πλήρως αποκεντρωμένη, χωρίς ιεραρχία (περιλαμβάνει ειδικούς με ελεύθερο πνεύμα) και οι δομές είναι άτυπες. Εξυπηρετεί ατομικές ανάγκες και προσωπικούς στόχους πχ Πανεπιστημιακά Ιδρύματα.



Εικόνα 2: Οι 4 τύποι οργανωτικής κουλτούρας κατά Handy (1978)

## 4. Θεωρίες Ηγεσίας

### 4.1 Ο εννοιολογικός προσδιορισμός των όρων: Διαχείριση – Ηγεσία – Διεύθυνση

Στη διεθνή βιβλιογραφία γίνεται εκτενής αναφορά στους όρους της Διαχείρισης (Management) της Ηγεσίας (Leadership) και της Διεύθυνσης (Administration) με ταυτόχρονη ανάπτυξη όλων των πτυχών και των διαστάσεων τους, αφού είναι έννοιες ιδιαίτερα πολύπλοκες και με καθολική εφαρμογή.

Ο καθηγητής ψυχολογίας στο Πανεπιστήμιο του Οχάιο, *Stogdill (1950)* ορίζει την ηγεσία ως μια διαδικασία επηρεασμού των δράσεων μιας οργάνωσης, έτσι ώστε τα άτομα να εργαστούν πρόθυμα για την επίτευξη των οργανωτικών στόχων. Η ηγεσία ως έννοια είναι αρκετά ευρεία και δύσκολα μπορεί να ορισθεί μονοδιάστατα υπάρχουν σχεδόν τόσοι ορισμοί όσοι είναι και οι ερευνητές που προσπάθησαν την ορίσουν. (*Stogdill, 1974:259*)

Ο καθηγητής εφαρμοσμένη οικονομίας του Πάντειου Πανεπιστημίου, *Στ. Θεοφανίδης (1998:39)* ορίζει το **Management** ως την εξειδικευμένη εκείνη ανθρώπινη δραστηριότητα, που γίνεται μέσα στα πλαίσια μιας οργανωμένης συλλογικής προσπάθειας (οργανισμός, δημόσια υπηρεσία, επιχείρηση, συνεταιρισμός κτλ) και επιδιώκει την πραγματοποίηση, στον καλύτερο δυνατό βαθμό, κάποιου επιθυμητού αποτελέσματος (έργο, παροχή υπηρεσιών, πωλήσεις κτλ) με ορισμένες λειτουργίες (πχ προγραμματισμό, οργάνωση, στελέχωση κτλ) που γίνονται στα πλαίσια συγκεκριμένων παραγόντων (φιλοσοφία, γενικές συνθήκες κτλ) και χρησιμοποιούν ορισμένες μεθόδους ή εργαλεία (το πρόγραμμα, το οργανόγραμμα κτλ).

Οι όροι management και leadership έχουν χρησιμοποιηθεί στη σχετική βιβλιογραφία είτε ως συνώνυμες είτε με μικρές διαφοροποιήσεις και μια ποικιλία ορισμών μπορούμε να βρούμε στη βιβλιογραφία. Οι τυχόν διαφορές μεταξύ αυτών των εννοιών δεν επηρεάζουν την έρευνα της παρούσης εργασίας αφού σ' ένα σύστημα Πολιτικής Προστασίας είτε ονομάσουμε τους αρμόδιους ιθύνοντες ηγέτες είτε managers οι θεωρίες που διέπουν τα χαρακτηριστικά και τη συμπεριφορά τους στην επίτευξη των σκοπών τους είναι κοινές (όπως και περαιτέρω αναλύεται). Συνεπώς, υιοθετείται η άποψη του *Burns (1978:20)* ο οποίος θεωρεί το ότι η Ακαδημαϊκή πρακτική που προσπαθεί να δογματίσει τις διαφορές αυτών των δύο εννοιών είναι σε μεγάλο βαθμό χάσιμο χρόνου.

Δεν υιοθετείται όμως η άποψη κάποιων νεότερων συγγραφέων που ταυτίζουν την έννοια της «Διαχείρισης» με την έννοια της «Διοίκησης» (administration), η οποία αναφέρεται στο σύνολο των ενεργειών που λαμβάνουν χώρα, ώστε να πραγματοποιηθεί μια συγκεκριμένη απόφαση.

Ο *Shaw (1981:319)* εύστοχα προτείνει ότι πρέπει να διαχωρίζουμε την έννοια του ρόλου του *διευθυντή* π.χ. μιας επιχείρησης, ενός οργανισμού (head) από αυτήν του *ηγέτη* (leader). Ένα άτομο που κατέχει το ρόλο του *διευθυντή* «υποστηρίζεται από δυνάμεις που βρίσκονται έξω από την ομάδα και μπορεί να είναι ή να μην είναι ικανό να λειτουργήσει ως ηγέτης της ομάδας». Αντίθετα, ο *ηγέτης* «έχει την υποστήριξη των μελών της ομάδας και έχει τη δυνατότητα να επηρεάζει τη συμπεριφορά τους χωρίς να επικαλείται κάποια εξωτερική εξουσία».

Το management είναι ευρύτερος του όρου administration. Σημαίνει καθολικότερη εποπτική διεύθυνση «εκ των άνω» (στρατηγικός σχεδιασμός, καθορισμός πολιτικής, κατευθυντήριων γραμμών κτλ) που αποτελεί έργο της ηγεσίας, ενώ ο όρος administration σημαίνει εκτέλεση συγκεκριμένου έργου ή εφαρμογή μιας πολιτικής ή διεκπεραίωση μιας εντολής. (*Θεοφανίδης, 1998:38, Κατσαρός, 2008:14*)

**En κατακλείδι**, το management ή η ηγεσία είναι ευρύτερες έννοιες που αναφέρονται σ' ένα σύνολο λειτουργιών (προγραμματισμό, οργάνωση, εποπτεία, συντονισμό κτλ.), με σκοπό την κατεύθυνση και καθοδήγηση της διοίκησης. Η ηγεσία λαμβάνει αποφάσεις, ενώ η διοίκηση τις επεξεργάζεται και τις εκτελεί.

#### **4.2 Σύντομη Ανασκόπηση των Θεωριών περί Ηγεσίας**

Οι πρώτες θεωρίες από για την ηγεσία διατυπώθηκαν από τον Weber (1947) σύμφωνα με τον οποίο οι οργανισμοί κατατάσσονται ανάλογα με τη «φύση» της εξουσίας (authority) που δίνει τη δυνατότητα ελέγχου της λειτουργίας τους.

Οι μορφές αυτής της εξουσίας είναι:

α) Χαρισματική Εξουσία (Charismatic authority), η οποία βασίζεται σε απαραβίαστα (ιερά) και εξέχοντα χαρακτηριστικά ενός ατόμου.

β) Παραδοσιακή Εξουσία (Traditional authority), που ουσιαστικά βασίζεται στο σεβασμό των εθίμων και των παραδόσεων.

γ) Νόμιμη Εξουσία (Legal authority) η οποία βασίζεται σε έναν κώδικα ή ένα σύνολο κανόνων.

Η τελευταία θεωρήθηκε ως η κυρίαρχη και μέσω αυτής μπορεί να υλοποιηθεί το γραφειοκρατικό μοντέλο

#### **Θεωρίες Προσωπικών Γνωρισμάτων (Trait Theories)**

Οι θεωρίες των προσωπικών γνωρισμάτων διερευνώνται από τον προηγούμενο αιώνα και έχουν χρησιμοποιηθεί προκειμένου να καθορίσουν και να περιγράψουν τα ατομικά γνωρίσματα, χαρακτηριστικά και δεξιότητες που συνδέονται με έναν αποτελεσματικό ηγέτη. Στα πλαίσια αυτά μελετήθηκαν τα φυσικά χαρακτηριστικά (πχ παρυσιαστικό, φυλή, φύλλο, ηλικία) ικανότητες καθώς και στοιχεία της προσωπικότητας, εμπειρικά και θεωρητικά (πχ νοημοσύνη, εμπιστοσύνη της δεσπόζουσας θέσης, φιλοδοξία, επιμονή, αυτοπεποίθηση, προσαρμοστικότητα, ακεραιότητα, ευσυνειδησία, δημιουργικότητα, ικανότητα για καλές διαπροσωπικές σχέσεις, επινοητικότητα, συναισθηματική σταθερότητα κτλ).<sup>72</sup>

Υπήρξαν πολλές και διαφορετικές σχετικές μελέτες και αν και οι θεωρητικοί δεν φαίνεται να συμφωνούν σχετικά με τα γνωρίσματα που «συνθέτουν» έναν αποτελεσματικό ηγέτη, υποστηρίχθηκε όμως, ότι ορισμένα εξ αυτών είναι κοινά για τους περισσότερους

Οι νεώτερες μελέτες (τέλη δεκαετίας του '40 και αρχές της δεκαετίας του '50) οδήγησαν τους ερευνητές (πχ Stogdill, Zaccaro, Mason), σε μια διαφορετική θεώρηση που αφορά τις κινητήριες δυνάμεις πίσω από την ηγεσία. Τα άτομα που κατέχουν μια ηγετική θέση δεν χαρακτηρίζονται μόνο με βάση τα ατομικά χαρακτηριστικά τους,<sup>73</sup> λαμβάνοντας υπόψη τα μειονεκτήματα της παραδοσιακής θεωρίας των

---

72. Οι ερευνητές έχουν ανακαλύψει εκατοντάδες γνωρίσματα τα σημαντικότερα των οποίων μπορούν να περιοριστούν σε 200 και στη συνέχεια να ομαδοποιηθούν προκειμένου να σχηματισθούν διαφορετικοί τύποι προσωπικότητας.

73. Ο αυτόνομος ρόλος των ατομικών γνωρισμάτων στην αποτελεσματικότητα ενός ηγέτη δεν επιβεβαιώθηκε. Οι μετά αναλύσεις έδειξαν την ανάγκη για τη συνδυασμένη μελέτη διαφόρων παραγόντων.

Σύμφωνα με τον Zaccaro (2007) η θεωρία των προσωπικών χαρακτηριστικών αν και απέκτησε δημοτικότητα δεν συνοδεύτηκε από αντίστοιχη αύξηση των εννοιολογικών πλαισίων. Συγκεκριμένα:



προσωπικών χαρακτηριστικών, οι ερευνητές άρχισαν να υιοθετούν νέες υποδειγματικές προσεγγίσεις στη μελέτη των χαρακτηριστικών των ηγετών (leader attribute pattern approach), οι οποίες βασίζονται στην εξέταση ενός ολοκληρωμένου συνόλου και όχι ως ένα συνδυαστικό άθροισμα των επιμέρους χαρακτηριστικών ενός ατόμου. Έτσι, στο στόχαστρο των σχετικών ερευνών μπήκαν και άλλοι παράγοντες των θεωριών της συμπεριφοράς, που συνδέονται με τα ατομικά χαρακτηριστικά όπως είναι τα κίνητρα, οι αξίες, η κουλτούρα, τα οποία μπορούν να επηρεάσουν τη λήψη των αποφάσεων. (Mumford et al, 2000; Zaccaro et al, 2008; Stogdill, 1974; Zaccaro, 2007)

### **Θεωρίες Κατάστασης (Situational Theories)**

Η νεότερη «**Θεωρία της Κατάστασης**» (ή προσαρμοστική θεωρία), υποστηρίζει ότι δεν υπάρχει ενιαίο ψυχογραφικό προφίλ ενός ηγέτη. Διαφορετικές καταστάσεις απαιτούν διαφορετικά χαρακτηριστικά και ο ηγέτης πρέπει να μαθαίνει και να προσαρμόζει το ύφος (στυλ) της ηγεσίας ανάλογα με τις ιδιαίτερες συνθήκες, απαιτήσεις και ανάγκες της κατάστασης που καλείται να διαχειριστεί. Η ικανότητα αυτή του ηγέτη καθορίζει και την αποτελεσματικότητά του. Η *ηγεσία*, ως μια διαδικασία που εμπλέκει σχέσεις επιρροής και εξουσία, θα πρέπει πάντα να εξετάζεται σε σχέση με τα θεσμικά, ιδεολογικά και πολιτισμικά συστήματα εντός των οποίων αναδύεται και αναπτύσσεται. Έτσι σύμφωνα με αυτήν τη θεωρία – εκτός από ορισμένες περιπτώσεις – μπορούμε να μιλάμε για ένα ηγέτη ο οποίος τείνει να είναι αποτελεσματικός σε μια κατάσταση και μη αποτελεσματικός σε μία άλλη. (Likert, 1967:181; Zaccaro, 2007; Fiedler, 1971, 1978)

Οι θεωρίες σχετικά με το ύφος (στυλ) της ηγεσίας (Style Theories) ή την Ηγετική Συμπεριφορά αναφέρονται στη συμμετοχή και άλλων ατόμων στη διαδικασία λήψης μιας απόφασης (μέλη μιας ομάδας, υφιστάμενοι, διοικούμενοι άλλοι ενδιαφερόμενοι κτλ), θεωρώντας ότι σε αρκετές περιπτώσεις η λήψη μιας απόφασης δεν είναι μια διαδικασία μονής κατεύθυνσης ή/και η κοινή λήψη μιας απόφασης παράγει καλύτερα αποτελέσματα.

Πρωτοπόροι προς αυτήν την ερευνητική κατεύθυνση θεωρήθηκαν οι μελέτες των Kurt Lewin, Ronald Lippit και Ralph White (1939) και του Rensis Likert (1967), οι οποίοι ταξινόμησαν το ύφος της ηγεσίας σε 3 και 4 κατηγορίες, αντίστοιχα:

#### Ύφος ηγεσίας κατά των Lewin et al (1939)

- Αυταρχικό (Authoritarian): Οι ηγέτες λαμβάνουν μόνοι τους τις αποφάσεις, αντλώντας εξουσία από τη θέση που κατέχουν χωρίς καμία διαβούλευση με άλλους και απαιτούν αυστηρή συμμόρφωση στις εντολές τους.
- Δημοκρατικό (Democratic): Οι ηγέτες συνεπικουρούν τις συλλογικές διαδικασίες που ακολουθούνται για τη λήψη των αποφάσεων (πχ σε περιπτώσεις που ηγέτης δεν κατέχει το σύνολο των

---

- Έχει επικεντρωθεί σε ένα μικρό σύνολο των επιμέρους χαρακτηριστικών της προσωπικότητας, παραμελεί τις γνωστικές ικανότητες, τα κίνητρα, αξίες, κοινωνικές δεξιότητες, υφιστάμενη τεχνογνωσία και τις δεξιότητες επίλυσης προβλημάτων.

- Αποτυγχάνει να εισάγει σχετικά πρότυπα

- Δε γίνεται διάκριση μεταξύ εκείνων των χαρακτηριστικών του ηγέτη τα οποία είναι σταθερά, σε σχέση με εκείνα που διαμορφώνονται και οριοθετούνται ανάλογα με τις επιρροές συγκεκριμένων καταστάσεων (πολυμορφία συμπεριφοράς).

πληροφοριών που απαιτούνται για την αποτελεσματική διαχείριση μιας κατάστασης ή δεν έχει εμπιστοσύνη στις ικανότητές του).

- Φιλελεύθερο (Laissez-Faire): Οι ηγέτες συμμετέχουν ελάχιστα ή παραμένουν αμέτοχοι στη λήψη των αποφάσεων, χωρίς όμως αυτό να σημαίνει και μεταφορά ευθυνών (πχ περίπτωση μεταβίβασης αρμοδιοτήτων όταν το σύνολο των αποφάσεων που καλείται να λάβει ένας ηγέτης είναι μεγάλο).

#### Ύφος ηγεσίας κατά Likert (1967:26,117)

- Εκμεταλλευτικό - Εξουσιαστικό (Exploitive – Authoritative): Οι ηγέτες είναι πολύ αυταρχικοί και εμπιστεύονται μόνο τον εαυτό τους. Υποκινούν τα άτομα χρησιμοποιώντας το φόβο και την τιμωρία.

- Φιλανθρωπικό (καλοπροαίρετο) – Εξουσιαστικό (Benevolent – Authoritative): Οι ηγέτες εμπιστεύονται μέτρια άλλα άτομα στη λήψη μια απόφασης. Επιτρέπουν εξουσιοδότηση στη λήψη των αποφάσεων αλλά με στενό έλεγχο.

- Συμβουλευτικό (Consultative): Ο βαθμός της εμπιστοσύνης των ηγετών αυξάνει σε σχέση με το προηγούμενο ύφος. Παρόλα αυτά οι σημαντικές αποφάσεις παραμένουν σε μεγάλο βαθμό στην ηγεσία.

- Συμμετοχικό (Participative): Οι ηγέτες χρησιμοποιούν στο έπακρο συμμετοχικές διαδικασίες στη λήψη των αποφάσεων.

Ο Likert (1967:77) κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το συμμετοχικό ύφος ηγεσίας είναι πιο αποδοτικό. Επίσης υποστήριξε ότι δεν υπάρχει αιτιακή σχέση μεταξύ ύφους ηγεσίας και βαθμού απόδοσης μιας ομάδας, αλλά αυτή δημιουργείται άμεσα με τη μεσολάβηση μια κατηγορίας άλλων μεταβλητών που κατά τον Likert ονομάζονται “παρεμβαίνουσες” (intervening variables) όπως η διαθέσιμη τεχνολογία, η παραγωγικότητα, το κόστος, το κέρδος, οι επιδιωκόμενοι στόχοι κτλ.

Περαιτέρω θα αναφερθούμε συνοπτικά στις πιο χαρακτηριστικές θεωρίες της κατάστασης.

### ***Η θεωρία του Fiedler***

Το «μοντέλο των απρόοπτων» (contingency model)<sup>74</sup> του Fiedler είναι μία εκ των πιο γνωστών θεωριών της κατάστασης. Ο ομ. Καθηγητής ψυχολογίας του Πανεπιστημίου της Washington, Fiedler (1971, 1978) μελετώντας τη σχετική βιβλιογραφία παρατήρησε ότι το μεγαλύτερο μέρος των υφιστάμενων θεωριών για την ηγεσία δεν έδινε μεγάλη σημασία στον ενεργητικό ρόλο που διαδραματίζουν τα άλλα ενδιαφερόμενα άτομα στη διαδικασία της λήψης μιας απόφασης και τα χαρακτηριστικά αυτών των ατόμων μελετώνται κυρίως ως εξαρτημένες μεταβλητές.

Σύμφωνα με τις παραδοχές του contingency model η αποτελεσματικότητα του ηγέτη είναι συνάρτηση δύο παραγόντων: Το ύφος (στυλ) της ηγεσίας και της κατάστασης.

Ο Fiedler κατηγοριοποίησε το ύφος της ηγεσίας σε δύο βασικές κατηγορίες.:

- Προσανατολισμός στο καθήκον (task-oriented), όπου ο ηγέτης έχει ως επίκεντρο του έργου του την ικανοποίηση των στόχων μιας οργάνωσης.

---

74. Στην Ελληνική απόδοση του όρου θα συναντήσουμε ακόμη και τους όρους ενδεχομενική θεωρία ή εξαρτημένη ή προσαρμογής ή συγκυριακό μοντέλο

- Προσανατολισμός στις ανθρώπινες σχέσεις (relationship-oriented) όπου ο ηγέτης δίνει μεγαλύτερη βάση στη δημιουργία τέτοιου κλίματος στις σχέσεις των ατόμων ώστε να μπορέσουν να προσφέρουν δημιουργικά προς την κατεύθυνση των στόχων της οργάνωσης.

Ποιο είναι το καλύτερο ύφος εξαρτάται από το βαθμό που μια συγκεκριμένη **κατάσταση** είναι ευνοϊκή (favorable) και παρέχει στον ηγέτη τη δυνατότητα ελέγχου και η οποία εξαρτάται από τους εξής παράγοντες.

- Την υφιστάμενη ποιότητα σχέσεων (εμπιστοσύνης, σεβασμού, πίστης) μεταξύ του ηγέτη και των μελών (leader-member relations).

- Την θέση ισχύος του ηγέτη, με την έννοια της εξουσίας που έχει για ανταμοιβή και τιμωρία των μελών (position power).

- Τον υφιστάμενο προγραμματισμό όταν τα καθήκοντα είναι σαφή και δομημένα διευκολύνοντας το έργο του ηγέτη (task structure).

Ο συνδυασμός αυτών των παραγόντων δίνει 8 ( $=2^3$ ) καταστάσεις που κυμαίνονται από ευνοϊκές έως δυσμενείς.

Ο Fiedler το 1987 επέκτεινε τη θεωρία του εξετάζοντας την αποδοτικότητα του ηγέτη σε σχέση με τις νοητικές του ικανότητες ή την πείρα του σε συνθήκες πίεσης (άγχους) εισάγοντας τη στη θεωρία των γνωστικών πόρων (cognitive recourse theory). (Fiedler, 1995)

### **Το μοντέλο του Vroom**

Ο Vroom σε μια πρωτογενή έρευνα που διεξήγαγε το 1973, σε συνεργασία με τον Yetton, στηριζόμενος στο μοντέλο του Maier και τη Θεωρία της Προσδοκίας εισήγαγε ένα πρότυπο για την ηγεσία και τη διαδικασία λήψης αποφάσεων (Vroom & Yetton 1973) το οποίο μοντελοποίησε σε υπολογιστικό σύστημα το 1988, σε συνεργασία με τον Jago. (Vroom & Jago, 1988)

Μέσω της δενδρικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων (decision tree) όπως αυτή απεικονίζεται στην Εικόνα 2 λαμβάνοντας υπόψη τους παράγοντες που σχετίζονται με την κατάσταση καταλήγει στο βέλτιστο ύφος ηγεσίας. Στο μοντέλο αυτό αναλύθηκαν πέντε διαφορετικές κατηγορίες για το ύφος της ηγεσίας από το αυταρχικό έως το συμμετοχικό ως εξής:

A1: Ο ηγέτης αποφασίζει μόνος του, χρησιμοποιώντας τις διαθέσιμες πληροφορίες

A2: Ο ηγέτης αποφασίζει μόνος του παίρνοντας τις απαραίτητες πληροφορίες που χρειάζεται από τα μέλη της ομάδας ή τους υφιστάμενους του

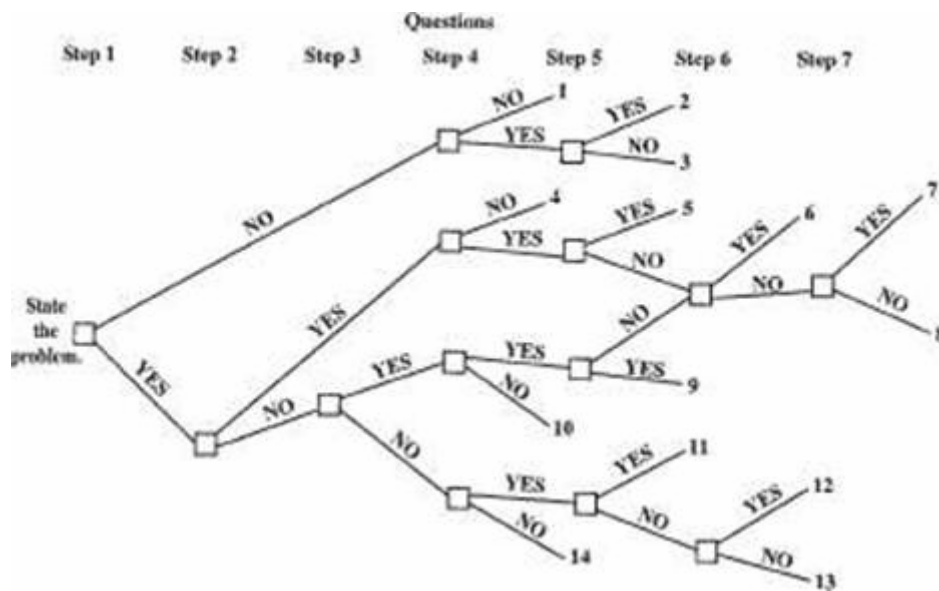
C1: Ο ηγέτης λαμβάνει συμβουλές από τους υφιστάμενους (ατομικά από τον καθένα) χρησιμοποιεί τις ιδέες τους και μετά αποφασίζει μόνος του

C2: Ο ηγέτης λαμβάνει συμβουλές από τους υφιστάμενους (συλλογικά από όλους) χρησιμοποιεί τις ιδέες του και μετά αποφασίζει μόνος του

G2: Η λήψη αποφάσεων είναι συλλογική

Για την επιλογή του καταλληλότερου ύφους ηγεσίας ανέπτυξαν κάποιους κανόνες οι οποίοι έχουν να κάνουν με τη ποιότητα και την αποδοχή μιας απόφασης, οι οποίοι έχουν ως εξής:

- *Ο κανόνας των πληροφοριών (The information rule):* Όταν η ποιότητα της απόφασης είναι σημαντική και ο ηγέτης δεν έχει τις απαραίτητες πληροφορίες ή την πείρα για να λύσει μόνος του ένα πρόβλημα τα αυταρχικό ύφος A1 δε συνίσταται.
- *Ο κανόνας της ταύτισης του στόχου (The goal congruence rule):* Όταν η ποιότητα της απόφασης είναι σημαντική, αλλά τα μέλη της οργάνωσης δε συμμερίζονται τους οργανωτικούς στόχους στη λήψη των αποφάσεων το ύφος C2 δε συνίσταται.
- *Ο κανόνας του αδόμητου προβλήματος (The unstructured rule):* Όταν η ποιότητα της απόφασης είναι σημαντική και ο ηγέτης δεν έχει τις απαραίτητες πληροφορίες ή την πείρα που απαιτείται και το πρόβλημα είναι αδόμητο τότε το ύφος A1, A2 και C1 δεν συνίσταται.
- *Ο κανόνας αποδοχής (The acceptance rule):* Όταν η αποδοχή της απόφασης είναι κρίσιμης σημασίας και υπάρχει αυξημένη πιθανότητα να μην την αποδεχτούν τα μέλη τότε η εφαρμογή του αυταρχικού ύφους A1 και A2 δε συνίσταται.
- *Ο κανόνας σύγκρουσης (The conflict rule):* Αν η αποδοχή της απόφασης είναι κρίσιμης σημασίας και δεν είναι βέβαιο ότι θα γίνει αποδεκτή με πιθανές τις συγκρούσεις και τις διαφωνίες το ύφος A1, A2 και C1 δε συνίσταται.
- *Ο κανόνας της αμεροληψίας (The fairness rule):* Εάν η ποιότητα της απόφασης είναι ασήμαντη και αν η αποδοχή είναι κρίσιμη και δεν βέβαιο ότι θα γίνει αποδεκτή με μια απολυταρχική απόφαση, το ύφος A1, A2, C1, C2 δε συνίσταται.
- *Ο κανόνας της αποδεκτής προτεραιότητας (The acceptance priority rule):* Αν η αποδοχή είναι κρίσιμης σημασίας και αν οι υφιστάμενοι είναι αξιόπιστοι, το ύφος A1, A2, G1, G2 δε συνίσταται.



**Εικόνα 3: Δέντρο αποφάσεων κατά Vroom and Yetton (1973:188)**

- Βήμα 1: Είναι η ποιότητα της απόφασης σημαντική?
- Βήμα 2: Υπάρχουν επαρκείς πληροφορίες για τη λήψη απόφασης υψηλής ποιότητας?
- Βήμα 3: Είναι καλά δομημένο το πρόβλημα?
- Βήμα 4: Η αποδοχή της απόφασης είναι κρίσιμη?
- Βήμα 5: Θα γίνει αποδεκτή η απόφαση από τους υφισταμένους?
- Βήμα 6: Οι υφιστάμενοι έχουν αποδεχθεί τους οργανωτικούς στόχους?
- Βήμα 7: Υπάρχουν συγκρούσεις με τους υφισταμένους στη λήψη των αποφάσεων?

Τύπος Προβλήματος	Εφικτό Ύψος Ηγεσίας				
1	A1	A2	C1	C2	G2
2	A2	A2	C1	C2	G2
3	G2				
4	A1	A2	C1	C2	G2 <sup>1</sup>
5	A1	A2	C1	C2	G2 <sup>1</sup>
6	G2				
7	C2				
8	C1	C2			
9	A2	C1	C2	G2 <sup>1</sup>	
10	A2	C1	C2	G2 <sup>1</sup>	
11	C2	G2 <sup>1</sup>			
12	G2				
13	C2				
14	C2	G2 <sup>1</sup>			

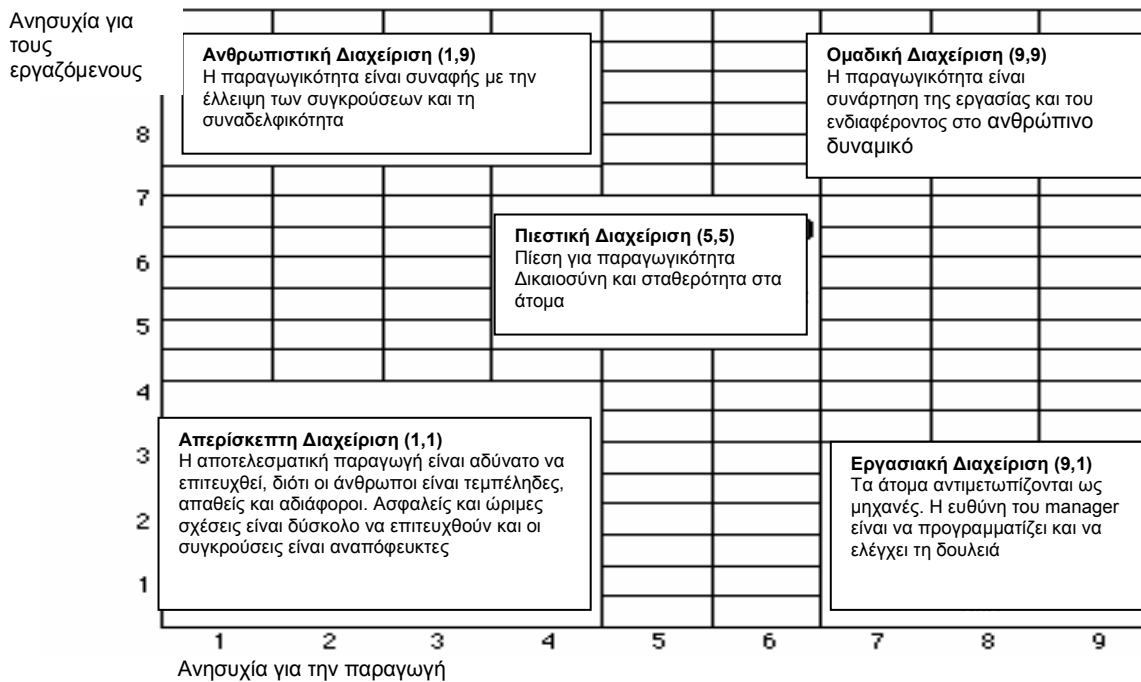
<sup>1</sup> Εφικτό ύψος ηγεσίας μόνο για την περίπτωση που η απάντηση του Βήματος 6 είναι «ναι»

Σημείωση: Η πρώτη στήλη είναι η επιλογή που προτείνεται όταν ο χρόνος θεωρείται πιο σημαντικός

**Πίνακας:** Εφικτό ύψος ηγεσίας ανά τύπο προβλήματος κατά Vroom and Yetton (1973: 37).

### Η θεωρία του Διοικητικού Πλέγματος των Blake & Mouton

Στη θεωρία του Διοικητικού Πλέγματος (Managerial Grid) δύο βασικές κατηγορίες του ύψους της ηγεσίας, α) ο προσανατολισμός στο έργο και β) ο προσανατολισμός στις ανθρώπινες σχέσεις, βαθμολογούνται από το 1 (χαμηλή) έως 9 (υψηλή) και απεικονίζονται σ' ένα δυοδιάστατο πλέγμα όπου αλληλοσχετιζόμενες παράγουν 81 δυνατές περιπτώσεις στο ύψος της ηγεσίας. Πέντε εξ' αυτών των περιπτώσεων έχουν διακριθεί ως καιρίας σημασίας (βλέπε Εικόνα 3) .(Pheng and Lee, 1997; Eersel, nd)



**Εικόνα 4:** Το διοικητικό πλέγμα των Blake & Mouton (Pheng & Lee, 1997)



## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

### Ξενόγλωσση

- Adams, J.S. (1965), "Inequity in social exchange" *Adv. Exp. Soc. Psychol.* 62:335-343.
- Alexander, D. (1999), "Natural Hazards", *Encyclopedia of Earth Science/Environmental Geology*, pp 421-425.
- Alexander, D.E. (2000), "Managing Hazards And Disasters: New Theories, New Imperatives" The Portsmouth 2000 Distinguished Lecture in Hazard and Risk Management, Geohazards Research Centre, Faculty of Science, University of Portsmouth, U.K.  
(*Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://emergency-planning.blogspot.com/2008/02/managing-hazards-and-disasters-new.html>*)
- Alexander, D. (2002), "From civil defence to civil protection – and back again", *Journal: Disaster Prevention and Management*, Volume: 11, Number:3 pp 209-213.
- Alexander, D. (2006), "Symbolic and Practical Interpretations of the Hurricane Katrina Disaster in New Orleans", (*Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://understandingkatrina.ssrc.org/>*)
- Allport, G.W., Vernon, P.E., and Lindzey, G.A. (1960), "A Study of Values" Boston: Houghton Mifflin.
- AS/NZS 4360:2004, Risk Management, Standards Australia/Standards New Zealand, Sydney and Wellington.
- Bazerman, M.H. (1990), "Judgment in managerial decision making", (2nd ed). New York: Wiley.
- Boin, A. and Hart, P. (2003), "Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible?", *Source: Public Administration Review*, 63(5) : 544-553.
- Brogden H.E. (1952), "The primary personal values measured by the Allport -Vernon test: A study of values. *Psychological Monographs*, 66, No 348.
- Burns, J.M. (1978), "Leadership", New York: Harper and Row Publishers Inc.
- Center for Creative Leadership (1995), *Issues and Observations*, Vol. 15 No.4 (*Διαθέσιμη στην ιστοσελίδα <http://www.ccl.org/>*)
- Center for Creative Leadership (1999), *Staff Report*
- Chemers, M. M. (2002), "Meta-cognitive, social, and emotional intelligence of transformational leadership: Efficacy and Effectiveness". In R. E. Riggio, S. E. Murphy, F. J. Pirozzolo (eds.), *Multiple Intelligences and Leadership*.
- Clark, W.C. (1980), "Witches, foods and wonder drugs: historical perspectives on risk management", in Schwing, R.C. and Alerts, W.A. (Eds), *Societal Risk Assessment: How Safe is Safe Enough*, Plenum Press, New York, NY, 1980, pp. 287-313.
- Coburn, A.W., Spence, R.J.S. and Pomonis, A. (1994), "Vulnerability and Risk Assessment", (2nd Edition) UNDP & DHA Disaster Management Training Program.
- Comfort, L.K. (1990), "Turning conflict into co-operation: organizational designs for community response in disasters", *International Journal of Mental Health*, Vol. 19 No.1, pp.89-108.
- Committee on Emergency Management (1982), "The Role of Science and Technology in Emergency Management", National Academy Press, Washington, DC.
- Coppola, D.P. (2005), "Gripped by fear", *Disaster Prevention and Management*, Vol: 14, Num:1

pp. 32-54

Cosgrave, J. (1996), "Decision making in emergencies", Disaster Prevention and Management, Vol. 5 No.4, pp.28-35.

Crozier, M. (1964), "The Bureaucratic Phenomenon", Chicago: University of Chicago Press

Denis, H. (1995), " Scientists and disaster management", Disaster Prevention and Management, 4:14-19.

Donahue, A. K. and Tuohy, R.V. (2006), "Lessons We Don't Learn: A Study of the Lessons of Disasters, Why We Repeat Them, and How We Can Learn Them." Homeland Security Affairs 2(2). (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.hsaj.org/?article=2.2.4>)

Donner, R.W. (2005), "Decision-Making as Community Adaptation: The Human Ecology of Emergency Management", Preliminary Papers 348, Disaster Research Center, University of Delaware, Delaware, U.S.A., (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:<http://dspace.udel.edu:8080/dspace/handle/19716/1625>)

Drabek, T.E. (1986), "Human system responses to disaster: an inventory of sociological findings", N.Y.: Springer-Verlaag.

Drabek, T.E. (1998), "Sociology of disasters course" Federal Emergency Management Agency, Washington, D.C.

Dynes, R.R. and Aguirre, B.E. (1979), "Organizational adaptation of crises: mechanisms of coordination and structural change", Disasters, Vol. 3 pp.71-4.

Dynes, R.R. and Quarantelli E.L. (1968), "Group Behavior Under Stress: A Required Convergence of Organizational and Collective Behavior Perspectives," Sociology and Social Research, 52 :416-429.

Quarantelli, E.L. and Dynes, R.R., (1968a), "Looting in civil disorders: an index of social change", American Behavioral Scientist 5: 131-141.

Dynes, R. R. and Quarantelli, E. L. (1986). "Role Simplification in Disaster", in Role Stressors and Support for Emergency Workers: Proceedings of a 1984 workshop sponsored by National Institute of Mental Health and Federal Emergency Management Agency, pp. 23-37 US Government Printing Office.

Eersel, van, F.M. (nd) "Managerial Grid (Blake and Mouton 1964)" Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [http://www.12manage.com/methods\\_blake\\_mouton\\_managerial\\_grid.html](http://www.12manage.com/methods_blake_mouton_managerial_grid.html)

Fallis, D. (2003), "Social epistemology and the digital divide", ACM International Conference Proceeding Series Vol. 101 και Selected papers from conference on Computers and philosophy - Volume 37, 79 - 84.

Fayol, H. (1949), "General and industrial management", translated from the French edition (Dunod) by Constance Storrs, Pitman.

Fiedler, F.E. and Gibson, F.W. (2001), "Determinants of Effective Utilization of Leader Abilities" in Concepts for Air Force Leadership, R.I. Lester and A.G. Morton, eds., Air University Press, Melbourne, Vol. 24 pp.171-6.

Fiedler, F.E., (1971), "Validation and extension of the contingency model of leadership effectiveness: a review of empirical findings", Psychological Bulletin, Vol. 76 No.2, pp.128-48.

Fiedler, F.E. (1978), "Contingency model of leadership effectiveness", in Berkowitz, L. (eds), Advances in Experimental Social Psychology, Academic Press, New York, NY, Vol. 11 pp.60-112.



- Fiedler, F.E. (1995), "Cognitive resources and leadership performance" *Applied Psychology: An International Review*, 44, 5-28.
- Fiedler, F.E. (2001), "When IQ + experience = performance", *Journal of Leadership and Organizational Development*, 22 (3), 132.
- Finucane, M.L., Alhakami, A., Slovic, P. and Johnson, S.M. (2000), "The affect heuristic in judgments of risks and benefits", *Journal of Behavioral Decision Making* 13 pp. 1–17.
- Fischer, H.W. (1998), "The role of the new information technologies in emergency mitigation, planning, response and recovery", *Disaster Prevention and Management* 7(1): 28-37.
- Gant, D.B. (1996), *The Potential Impact of Information Technology on the Structure of Interorganizational Relationships During Crisis Response: The Pennsylvania Floods of 1996*,. (διαθέσιμο στην ιστοσελίδα <http://www.colorado.edu/hazards/research/qr/qr85.html>)
- Gerber, B.J. (2007), "Disaster Management in the United States: Examining Key Political and Policy Challenges" *Policy Studies Journal* 35.2: 227-238.
- Gerrit van der Walddt, (2009), "Public Management and Disaster Risk Reduction: potential interdisciplinary contributions", *Journal of Disaster Risk Studies*, Vol. 2, No.1.
- Granot, H. (1997), "Emergency inter-organizational relationships", *Disaster Prevention and Management*, Volume: 6, Number:5
- Green K.E., Neal D.M. and Quarantelli, E.L. (1984), "Disaster-Related Emergent Citizen Groups: An Examination of their Relationships to other Organizations", *Disaster Research Center, University of Delaware, Newark DE, Preliminary Paper #94*.
- Gruntfest, E. and Weber, M. (1998), "Internet and emergency management: prospects for the future", *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 16(1): 55-72.
- Guth, W.T., and Tagiuri, R. (1965), "Personal Values and Corporate Strategies". *Harvard Business Review*, September – October, pp. 123-132.
- Halpern, J. (1989), Cognitive factors influencing decision making in a highly reliable organization. *Industrial Crisis Quarterly*, 3: 143-158.
- Handy, C., (1978), "Gods of Management: The changing work of Organizations", NY Oxford University Press.
- Hart, P., Rosenthal, U. and Kouzmin, A. (1993), "Crisis Decision Making: The Centralization Thesis Revisited", *Administration & Society*, 25(1):12-44.
- Hermann, C.F. (1963), "Some Consequences of Crisis Which Limit the Viability of Organizations", *Administrative Science Quarterly*, 8 : 61–82.
- Hermann, C.F. (1972), "International Crises: Insights from Behavioral Research" New York: Free Press.
- Herzberg, F. (1964), "The Motivation-Hygiene Concept and Problems of Manpower", *Personnel Administration* (January–February 1964), pp. 3–7.
- Herzberg, F. (1968), "One more time: how do you motivate employees?", *Harvard Business Review*, vol. 46, iss. 1, pp. 53–62.
- Herzenberg, C. (1998), "Uses of the Internet in Post-Emergency Response: Some Issues." Presented at the U.S. Environmental Protection Agency (EPA) International Post Emergency Response Issues Conference, Washington DC, September 9–11, 1998, and included in International Radiological Post-Emergency Response Issues Conference: Meeting Proceedings, EPA 402-S-98-001, pp 97–101.

Irwin, R.L. (1989), "The Incident Command System (ICS)", in Auf Der Heide, E. (Eds), *Disaster Response: Principles of Preparation and Coordination*, Mosby, St Louis, MO, pp.133-63.

ISO, 2007, *ISO 31000, Committee Draft of ISO 31000 Risk management — Guidelines on principles and implementation of risk management*, [www.nssai.ie/index.cfm/area/news/action/article/information/ISO31000](http://www.nssai.ie/index.cfm/area/news/action/article/information/ISO31000).

Jehn, K. (1995), "A multimethod examination of the benefits and detriments of intragroup conflict", *Administrative Science Quarterly*, 40: 256 – 282.

Kendra, J. and Wachtendorf, T. (2003), "Creativity in emergency response to the World Trade Center disaster", In *Natural Hazards Research and Applications Information Center, Public Entity Risk Institute, and Institute for Civil Infrastructure Systems (Eds.), Beyond September 11th: An account of post-disaster research*, No. 39 (pp. 121-146). Special Publication. Boulder, CO: Natural Hazards Research and Applications Information Center, University of Colorado.

Kendra, J.M. and Wachtendorf, T. (2003), "Reconsidering Convergence and Converger Legitimacy in Response to the World Trade Center Disaster." Pp. 97-122 in Lee Clarke (eds) *Research in Social Problems and Public Policy*. Elsevier Science Ltd.

Kendra, J.M. and Wachtendorf, T.,(2007), "Improvisation, Creativity, and the Art of Emergency Management" pp.324–335 in *Understanding and Responding to Terrorism* edited by HuseyinDurmaz, Bilal Sevinc, Ahmet Sait Yayla, and Siddik Ekici. Fairfax, VA: IOS Press

Kreps, G. (1991), "Organizing for Emergency Management", In *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*, eds. T.E. Drabek and G.J. Hoetmer. International City Management Association, pp. 30-54.

Laube, J. (1985), "Health care providers as disaster victims." In J. Laubr and S. Murphy (eds). *Perspectives on Disaster REcovery* (p 210-228). Norwalk, CN: Appleton-Century-Crofts.

Lechat, M.F. (undated) "Global considerations for implementation of telemedicine", (Centre for Research on Epidemiology of Disasters, Catholic University of Louvain, Brussels., διαθέσιμο στην ιστοσελίδα ([www.ceprode.org/sv/staticpages/pdf/eng/doc4521/doc4521-contentido.pdf](http://www.ceprode.org/sv/staticpages/pdf/eng/doc4521/doc4521-contentido.pdf)))

Lettieri E., Masella C. and Radaelli G. (2009), "Disaster management: findings from a systematic review", *Disaster Prevention and Management*, Volume:18, pp:117-136.

Lewin, K., Lippitt, R. and White, R. (1939), "Patterns of aggressive behavior in experimentally created social climates". *Journal of Social Psychology*: 271–301.

Lewis, R.G. (1988), "Management issues in emergency response" In L.K. Comfort (Ed.), *Managing disaster: strategies and policy perspectives*, Durham and London: Duke University Press, pp. 163-179.

Likert, R. (1967), "The human organization: Its management and value", New York:McGraw-Hill

Lindell, K.M. and Perry, W.R (1980), "Evaluation Criteria For Emergency Response Plans In Radiological Transporation", *Journal of Hazardous Materials*, 3: 336-348.

Locke, E. (1996), "Motivation Through Conscious Goal Setting", *Applied & Preventive Psychology* 5:117-124.

Lurie W.A, (1937) "A study of Spanger' s Value Types by the Method of Factor Analysis", *Journal of Social Psychology* 8, pp 17-37.

Maier, N.R.F. (1963), "Problem Solving Discussions and Conferences: Leadership Methods and Skills", McGraw-Hill, New York.

Marincioni, F. (2007), "Information Technologies and The Sharing of Disaster Knowledge: The Critical Role of Professional Culture", *Disasters*, 31, 4, 459–476.

- Maslow, A.H. (1943), "A theory of human motivation", *Psychological Review*, Vol. 50 pp.370-96.
- McClelland, D.C. and Burnham, D.H. (1976), "Power Is the Great Motivator." *Harvard Business Review*, 100-110, 159-156.
- McEntire, D.A. (1999), "Issues in Disaster Relief: Progress, Perpetual Problems and Prospective Solutions", *Disaster Prevention and Management*. 8 (5): 351-361.
- McGregor, D. (2006), "The Human Side of Enterprise", updated and with new commentary by Joel Cutcher-Gershenfeld New York: McGraw-Hill.
- Michael, D.M. (1985), "Too much of a good thing? Dilemmas of an information society", *Technological Forecasting and Social Change*, Vol. 25 pp.347-54.
- Milburn, T.W (1972), "The management of crisis", In Charles F. Hermann (ed.), *International Crises: Insights from Behavioral Research*: 249–277, New York: Free Press.
- Miller, G.A. (1956), "The magical number seven, plus or minus two: some limits on our capacity for processing information." *Psychological Review*, 63: 81–97.
- Mitchell, J. (1988), "The impact of stress on emergency service personnel: policy issues in emergency response", in Comfort, L. (Eds), *Managing Disaster: Strategies and Policy Perspectives*, Duke University Press, London, pp. 199-214.
- Moe, T.L., and Pathranarakul, P. (2006), "An integrated approach to natural disaster management: Public project management and its critical success factors", *Journal: Disaster Prevention and Management*, Vol: 15, Num.: 3, pp: 396-413
- Mulder, M., Ritsema van Eck, J.R. and De Jong, R.D. (1971), "An organization in crisis and non-crisis situations" *Human Relations*, 24: 19-41.
- Mumford, M. D., Zaccaro, S. J., Harding, F.D., Jacobs, T.O. and Fleishman, E.A. (2000), "Leadership skills for a changing world solving complex social problems". *The Leadership Quarterly*, 11, 11-35.
- National Fire Protection Association/NFPA 1600, 2007 Edition (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.nfpa.org>)
- Nystrom, P. C. and Starbuck, W. (1984), "To avoid organizational crises, unlearn". *Organizational Dynamics*, 12: 53-65.
- Ott, J.S. (1989), "The Organizational Culture Perspective", Brooks/Cole, Pacific Grove, CA.
- Parker, C. and Stern, E. (2002), "Blindsided? September 11 and the Origins of Strategic Surprise", *Political Psychology*, 23(3): 601-630.
- Pauchant, T. and Mitroff, I. (1992), "Transforming the crisis-prone organization", San Francisco: Jossey-Bass.
- Pearson, C.M. and Clair, J. (1998), "Reframing Crisis Management", *Academy of Management Review*, 23(1) : 59-76.
- Perry, R. and Lindell, M. (2003), "Understanding citizen response to disasters with implications for terrorism", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 11(2), 49-60.
- Quarantelli, E.L. (1979), "Studies in Disaster Response and Planning", Final Project Report No. 24. Disaster Research Center, Ohio State University, Columbus.
- Quarantelli, E.L. (1984), "Organizational Behavior in Disasters and Implications for Disaster Planning, Monograph Series", Vol. Vol. 1 No.2, pp.1-31.
- Quarantelli, E.L. (1988), "Disaster Crisis Management", *Journal of Management Studies*, 25(4) pp.373-385.

Quarantelli, E.L. (1989), "Planning and management for the prevention and mitigation of natural disasters especially in a metropolitan context: initial questions and issues which need to be addressed", In *Planning for Crisis Relief*, Vol. 3, Planning and Management for the Prevention and Mitigation from Natural Disasters in Metropolis, Nagoya, Japan:UN Center for Regional Development, pp. 1-17.

Quarantelli, E L (1995), "Draft of a sociological research agenda for the future: Theoretical, methodological and empirical issues", Disaster Research Center, University of Delaware, Newark DE, Preliminary Paper #228.

Quarantelli, E.L. (1996), "Local mass media operations in disasters in the USA", *Disaster Prevention and Management*, Volume: 5, Number:5 pp 5-10

Quarantelli, E.L. (1997), "Ten criteria for evaluating the management of community disasters", *Disasters*, Vol. 21 No.1, pp.39-56.

Quarantelli, E.L. (1997a), "Problematical aspects of the information/ communication revolution for disaster planning and research: ten non-technical issues and questions", *Journal: Disaster Prevention and Management*, Volume: 6, Number:2.

Quarantelli, E.L. (2000), "Disaster Planning, Emergency Management, And Civil Protection: The Historical Development And Current Characteristics Of Organized Efforts to Prevent And Respond to Disasters", Disaster Research Center, University of Delaware, Newark DE, Preliminary Paper #301.

Quarantelli, E.L. (2006), "Catastrophes are Different from Disasters: Some Implications for Crisis Planning and Managing Drawn from Katrina", (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα <http://understandingkatrina.ssrc.org/Quarantelli/>)

Raiffa, H. (1968), "Decision Analysis", Reading, MA: Addison-Wesley.

Ritchie, B. (2003), "Chaos, crises and disasters: a strategic approach to crisis management in the tourism industry", *Tourism Management*, Vol. 25 No.6, pp.669-83.

Rosenthal, U. and 't Hart, P. (1991), "Experts and Decision Makers in Crisis Situations", *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 12(4): 350-372.

Rosenthal, U., Paul 't Hart and Kouzmin, A. (1991), "The Bureau-Politics of Crisis Management", *Public Administration*, 69 (1991): 211-233.

Ross, G.A., (1978), "Organizational Innovation in Disaster Settings", pp. 215-232 in Quarantelli, E.L. (ed.). *Disasters: Theory and Research*. Stage: London.

Ross, G.A. (1980), "The emergence of organization sets in three ecumenical disaster recovery organizations: an empirical and theoretical exploration", *Human Relations*, Vol. 33 No.1, pp.23-39.

Schein, E.H. (2004), "Organizational Culture and Leadership", 3rd Ed., Jossey-Bass.

Shaw, M. (1981), "Group Dynamics: The psychology of small group behaviour" (3rd edition), New York, McGraw-Hill.

Slovic P., Fischhoff B. and Lichtenstein S. (1981), "Facts and Fears: Societal Perception of Risk", in *Advances in Consumer Research* Volume 08, eds. Kent B. Monroe, Ann Arbor : Association for Consumer Research, pp: 497-502.

Slovic, P. (2007), "Perception of risk from asteroid impact", In P. T. Bobrowsky & H. Rickman (Eds.), *Comet/Asteroid impacts and human society: An interdisciplinary approach* (pp. 369-382). Berlin, Germany: Springer

- Smart, C. and Vertinsky, I. (1977), "Designs for crisis decision units", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 22 No.4, pp.640-57.
- Sorenson, J.H. and Mileti, D.S. (1987), "Decision-Making Uncertainties in Emergency Warning System Organizations." *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*. 5(1): 33-61.
- Steiner, I.D. (1972), "Group process and productivity", New York: Academic Press.
- Wiegele, T.C. (1973), "Decision-making in an international crisis", *International Studies Quarterly*, 17, 295-335.
- Stogdill, R.M. (1950), "Leadership, membership and organization". *Psychological Bulletin*, 47, pp. 1-14.
- Stogdill, R.M. (1974), "Handbook of leadership: A survey of theory and research", New York: The Free Press.
- Taylor, S. (1983), "Adjustment to threatening events. A theory of Cognitive Adaptation" *American Psychologist*, 38: 1161–1173.
- Thornburgh, R. (1987), "The Three Mile Island experience: ten lessons in emergency management", *Industrial Crisis Quarterly*, Vol. 1 No. 1, pp. 5-14.
- Tierney, K.J. (2002), "Lessons Learned from Research on Group and Organizational Responses to Disasters", Paper presented at Countering Terrorism: Lessons Learned from Natural and Technological Disasters. Academy of Sciences, February 28 - March 1
- Trim, P.R.J. (2004), "An integrative approach to disaster management and planning", *Disaster Prevention and Management* 13(3): 218-225.
- Vroom, V.H. and Jago, A.G. (1988), "The New Leadership: Managing Participation in Organizations", Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Vroom, V.H. and Yetton, P.W. (1973), "Leadership and Decision-Making", Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Weber, M. (1947), 'The theory of social and economic organizations', Free-Press.
- Weichselgartner, J.(2001), "Disaster mitigation: the concept of vulnerability revisited", *Disaster Prevention and Management*, Vol: 10, Num:2, pp:85-94.
- Weick, K.E. (1988), "Enacted sensemaking in crisis situations", *Journal of Management Studies*, 25(4), 305-317.
- Weick, K.E. (1989), "Mental models of high reliability systems", *Industrial Crisis Quarterly*, 3: 127–142.
- Weick, K.E. (1998), "Improvisation as a mindset for organizational analysis", *Organization Science*, 9, 543-555.
- Williams, K. (2001), What is the digital divide?, working paper, University of Michigan.
- Wilson S. A., Temple, B.J., Milliron, M. E, Vazquez, C., Packard, M.D. and Rudy, B.S. (2008), "The Lack of Disaster Preparedness by the Public and it's Affect on Communities", *The Internet Journal of Rescue and Disaster Medicine*. Vol 7 Num 2.
- Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T. and Davis, I. (2003), "At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters", London: Routledge.
- Wolfenstein, V.E. (1967), Some psychological aspects of crisis leadership. In L. J. Edinger (Ed.), *Political leadership in industrialized societies* (pp. 155-181). New York: Wiley.

Yamamoto, Y. (1981), "Inductive Theory of Inter-organization Co-ordination in Crises", DRC, Newark, DE..

Yukl, G.A. (1989), "Leadership in Organizations. Englewood Cliffs", NJ: Prentice Hall

Zaccaro, S. J., Gulick, L.M.V. and Khare, V.P. (2008), Personality and leadership. In C. J. Hoyt, G. R. Goethals & D. R. Forsyth (Eds.), Leadership at the crossroads (Vol 1) (pp. 13-29). Westport, CT: Praeger.

Zaccaro, S.J. (2007), "Trait-based perspectives of leadership", American Psychologist, 62, 6-16.

England, G.W. (1967), "Personal Value Systems of American Managers". Academy of Management Journal, Vol. 10, Is. 1, p.53.

## **Ελληνική**

ΕΚΠΑ (Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών), (2004) "Χρηματοοικονομική των επιχειρήσεων" (Διαθέσιμο στην Ιστοσελίδα: [http://elearn.elke.uoa.gr/media/002\\_DE3\\_Demo.pdf](http://elearn.elke.uoa.gr/media/002_DE3_Demo.pdf))

Ζιγκιρίδης, Ε. (2008), "Οργάνωση και Διοίκηση Επιχειρήσεων" Ινστιτούτο Διαρκούς Εκπαίδευσης, Γενική Γραμματεία Εκπαίδευσης Ενηλίκων του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων.

Θεοφανίδης, Στ. (1992), "Η Δημόσια Διοίκηση μπροστά στην πρόκληση του 1992" Προτεινόμενες Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις", Ακαδημία Αθηνών, Κέντρο Έρευνας της Ελληνικής Κοινωνίας, Αθήνα.

Θεοφανίδης, Στ. (1998), Μεθοδολογία της Επιστημονικής Σκέψης και Έρευνας, Εκδ. Ευγ. Μπένου, Αθήνα.

Koontz, H. and O' Donnell, C. (1984), "Οργάνωση και Διοίκηση: Μια συστηματική ενδεχομενική ανάλυση των διοικητικών λειτουργιών", Σε μετάφραση του Χρ. Βαρδάκου Εκδ. Παπαζήση.

Κατσαρός, Ι. (2008), "Οργάνωση και Διοίκηση της Εκπαίδευσης", Αθήνα. Παιδαγωγικό Ινστιτούτο.

Κουρτέσας, Γ., (2006), "Σημειώσεις στο μάθημα Διοίκηση Επιχειρήσεων", Σχολή Δοίκησης και Οικονομίας, ΤΕΙ Θεσσαλονίκης.

Λολώνης, Π., Ρόκος, Δ. και Μαραγκού, Μ. (1999), "Η Χρήση των Δεδομένων του Εθνικού Κτηματολογίου στην Ανάπτυξη Συστημάτων Υποστήριξης Λήψης Χωρικών Αποφάσεων για την Αντιμετώπιση Καταστάσεων Έκτακτης Ανάγκης", Εισήγηση το 1ο Πανελλήνιο Συνέδριο της Ελληνικής Εταιρίας Γεωγραφικών Συστημάτων Πληροφοριών.

Μαλίσσος, Κ. (1984), "Παραγωγικότητα και Αντιπαραγωγικότητα", Εκδ. Gutenberg, Αθήνα 1984.

Μπουραντάς, Κ.Δ και Παπαλεξανδρή, Α.Ν. (2003), "Εισαγωγή στη Διοίκηση Επιχειρήσεων", Εκδ: Μπένου.

Νασιάκου, Μ. (1982), "Η ψυχολογία σήμερα", Εκδ: Παπαζήση.

«Ορόγραμμα» τχ.48/2001, 50/2001 & 53/2002, διμηνιαία έκδοση της Ελληνικής Εταιρίας Ορολογίας/ΕΛΕΤΟ (Ηλεκτρονική Δ/νση:<http://sfr.ee.teiath.gr/Orogramma0.htm>)

Παπαζάχος, Β και Παπαζάχου, Κ. (1989), "Οι σεισμοί της Ελλάδος", Εκδ: Ζήτη

Παυλόπουλος, Π. (1983), "Το Διοικητικό Φαινόμενο στο Πλαίσιο της Θεωρίας των Οργανώσεων", Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδ.: Σάκκουλα

Σολδάτος, Τρ. (n.d) "Ηλεκτρονικές Σημειώσεις Ηφαιστειολογίας", του τμήματος Γεωλογίας στο ΑΠΘ, <http://www.geo.auth.gr/765/>

Τυπάς, Γ. (1999), "Η εφαρμογή σύγχρονων μεθόδων management για την άσκηση αποτελεσματική εκαιδευτικής πολιτικής", Αδημοσίευτη Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Χρηστάκης, Ν. (2005), "Σημειώσεις στο μάθημα Ψυχολογία Ομάδων", Τμήμα Ψυχολογίας, Πάντειον Πανεπιστήμιο, Αθήνα





## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6<sup>ο</sup>**

### **ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

#### **1. Εισαγωγή : Φυσικές Καταστροφές και Ανάπτυξη**

***1.1 Δασικές Πυρκαγιές***

***1.2 Πλημμύρες***

***1.3 Σεισμοί***

#### **2. Η Οργάνωση και Διοίκηση του συστήματος Πολιτικής Προστασίας**

***2.1 Βασικό Θεσμικό Πλαίσιο***

***2.2 Εσωτερική δομή: Κεντρικά & Αποκεντρωμένα Όργανα***

***2.3 Πόροι***

***2.4 Επιχειρησιακός Σχεδιασμός***

***2.5 Υπηρεσιακές Μονάδες & Συντονιστικά Όργανα***

#### **3. Από τον Επιχειρησιακό Σχεδιασμό στη Διαχείριση της Κρίσης: Κριτική Θεώρηση**

***3.1 Σχεδιασμός ανά κατηγορία κινδύνου & χρησιμοποιούμενη ορολογία***

***3.2 Καταμερισμός αρμοδιοτήτων***

***3.3 Τα συστήματα Διαχείρισης: Πληροφοριών & Επικοινωνιών - Πόρων***

***3.4 Τα ειδικευμένα στελέχη Πολιτικής Προστασίας***

***3.5 Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης***

#### **4. Η κρατική αξιοποίηση της Επιστημονικής Γνώσης & Έρευνας**

#### **5. Συμπεράσματα**

#### ***Βιβλιογραφία***



## Περίληψη

Στο παρόν κεφάλαιο η μελέτη εστιάζεται στη θεωρητική και εμπειρική διερεύνηση των θεσμών Πολιτικής Προστασίας στην Ελλάδα. Εξετάζονται τα βασικά αίτια της διαχρονικής αύξησης των φυσικών καταστροφών και αξιολογούνται τα μέτρα προστασίας μέσα από τη νομική και πολιτική τους διάσταση.

### 1. Εισαγωγή: Φυσικές Καταστροφές και Ανάπτυξη

Οι φυσικές καταστροφές ως απόρροια της ανθρώπινης παραγωγικής δραστηριότητας και της οικιστικής ανάπτυξης, μελετώνται μέσα από πολλαπλές σκοπιές και κανόνες δικαίου που θεσπίζονται με στόχο τη θωράκιση των κοινοτήτων. Έτσι, η διαχείριση των φυσικών καταστροφών υποστηρίζεται μέσω παρεμβάσεων κυρίως στο Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης, στο Πολεοδομικό & Χωροταξικό και στο Περιβαλλοντικό.

Στην παρούσα παράγραφο, γίνεται μια σύντομη αναδρομή και αξιολογούνται εν συντομία τα αίτια των αναπτυξιακών επιλογών και στρατηγικών κατευθύνσεων που «σωρευτικά» ευθύνονται για την αύξηση των φυσικών καταστροφών στην χώρα μας και ιδιαίτερα για τις δασικές πυρκαγιές, τις πλημμύρες και τους σεισμούς, οι καταστρεπτικές συνέπειες των οποίων πλήττουν κυρίως τον Ελληνικό χώρο με ευρείας κλίμακας απώλειες (όπως προκύπτει και από τις διεθνείς βάσεις δεδομένων, βλέπε πίνακες:1,2,3)

		# of Events	Killed	Total Affected	Damage (000 US\$)
Drought	Drought	1	-	-	1000000
	ave. per event	-	-	-	1000000.0
Earthquake (seismic activity)	Earthquake (ground shaking)	30	999	960398	7099300
	ave. per event	33.3	32013.3	236643.3	
Extreme temperature	Cold wave	1	5	-	-
	ave. per event	5.0	-	-	-
	Heat wave	5	1119	176	3000
	ave. per event	223.8	35.2	600.0	
Flood	Unspecified	8	66	9730	188000
	ave. per event	8.3	1216.3	23500.0	
	General flood	11	17	5950	1043359
	ave. per event	1.5	540.9	94850.8	
Storm	Unspecified	6	56	612	690000
	ave. per event	9.3	102.0	115000.0	
	Local storm	1	22	-	-
	ave. per event	22.0	-	-	-
	Tropical cyclone	1	43	-	-
	ave. per event	43.0	-	-	-
Volcano	Volcanic eruption	1	48	-	-
	ave. per event	48.0	-	-	-
Wildfire	Forest fire	11	94	8559	1750000
	ave. per event	8.5	778.1	159090.9	
	Scrub/grassland fire	2	14	500	675000
	ave. per event	7.0	250.0	337500.0	

Created on: Sep-25-2010. - Data version: v12.07

Source: "EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database

www.em-dat.net - Université Catholique de Louvain - Brussels - Belgium"

Πίνακας 1:Καταστροφικά φαινόμενα και επιπτώσεις των καταστροφών στη χώρα μας τα τελευταία 40 έτη

**Top 10 Natural Disasters in Greece  
for the period 1900 to 2010  
sorted by numbers of killed:**

Disaster	Date	No Killed
Extreme temperature	20-Jul-1987	1,000
Earthquake (seismic activity)	Aug-1953	455
Earthquake (seismic activity)	7-Sep-1999	143
Earthquake (seismic activity)	1928	103
Wildfire	24-Aug-2007	67
Extreme temperature	3-Jul-1988	56
Earthquake (seismic activity)	20-Jun-1978	50
Volcano	Jul-1956	48
Earthquake (seismic activity)	Jun-1979	48
Storm	Mar-1987	48

Πίνακας 2: Οι σημαντικότερες καταστροφές τελευταίων χρόνων στην Ελλάδα (πηγή: EM-DAT)

**Top 10 Natural Disasters in Greece  
for the period 1900 to 2010  
sorted by economic damage costs:**

Disaster	Date	Damage (000 US\$)
Earthquake (seismic activity)	7-Sep-1999	4,200,000
Wildfire	24-Aug-2007	1,750,000
Drought	Mar-1990	1,000,000
Earthquake (seismic activity)	24-Feb-1981	900,000
Earthquake (seismic activity)	13-Sep-1986	745,000
Wildfire	Jun-1998	675,000
Flood	2-Feb-2003	600,000
Earthquake (seismic activity)	13-May-1995	450,000
Flood	24-Oct-1994	437,700
Earthquake (seismic activity)	15-Jun-1995	422,700

Πίνακας 3: Οι σημαντικότερες καταστροφές τελευταίων χρόνων στην Ελλάδα (πηγή: EM-DAT)

**ΠΑΡΑΘΕΜΑ 1:** Το Ελληνικό **Περιβαλλοντικό Δίκαιο** αναφορικά με την κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη με βάση τις αρχές της **αειφορίας** (sustainability), απορρέει κυρίως από το άρθρο 24 του Συντάγματος, για την προστασία του Περιβάλλοντος.

Στη συνταγματική **διάταξη** του άρθρου 24 του Συντάγματος (όπως αναθεωρήθηκε το 2001) ορίζεται ότι: *«Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει την υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αειφορίας. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων, εκτός αν προέχει για την Εθνική Οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη τους χρήση που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον»* (παρ. 1) *«Η χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά περιοχών, τελεί υπό τη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του κράτους, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης»* (παρ. 2)

Στο αναθεωρημένο κείμενο του Συντάγματος είναι η πρώτη φορά που αναφέρεται και η έννοια της **αειφορίας** η οποία ωστόσο δεν οριοθετείται πλήρως σε κανένα νομικό κείμενο αν και συχνά αποτελεί το βασικό σκοπό αυτών.

Σε επίπεδο κανονιστικών ρυθμίσεων, σφαιρική προσέγγιση των περιβαλλοντικών ζητημάτων επιχειρήθηκε με το Ν. 1650/1986, (ΦΕΚ 16Α) *«Για την προστασία του περιβάλλοντος»* (όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 3010/2002, ΦΕΚ 91Α), ο οποίος θεωρήθηκε ορόσημο για την περιβαλλοντική πολιτική στη χώρα μας. Μέσω των διατάξεων του επιχειρήθηκε αφενός να κωδικοποιηθεί η υφιστάμενη νομοθεσία διάσπαρτων διατάξεων σε θέματα αστικού σχεδιασμού, ίδρυσης και εγκατάστασης βιομηχανικών μονάδων, παραγωγής ενέργειας κλπ και αφετέρου να εισάγει νέα εργαλεία περιβαλλοντικής πολιτικής όπως φόρους, τέλη ή χρήση της εκάστοτε καλύτερης διαθέσιμης και οικονομικά εφικτής τεχνολογίας προκειμένου τεθούν οι κατάλληλες προτεραιότητες και να ληφθούν τα κατάλληλα επανορθωτικά μέτρα.

Η Ελλάδα με την ένταξή της στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα είναι υποχρεωμένη να μεταφέρει στο εσωτερικό της δίκαιο τις σχετικές αρχές και ρυθμίσεις του **Κοινοτικού Δικαίου** καθιστώντας αυτές μέρος της ελληνικής έννομης τάξης με αντίστοιχη δεσμευτικότητα.

(Βλέπε Ν.945/1979, ΦΕΚ 170Α, *«Περί κυρώσεως της Συνθήκης Προσχωρήσεως της Ελλάδος εις την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας ως και της Συμφωνίας περί προσχωρήσεως της Ελλάδος εις την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακος και Χάλυβος»*)

Το Κοινοτικό Δίκαιο μπορεί να αποτελέσει μια πολύτιμη δεξαμενή και γι' άλλες κανονιστικές διατάξεις, οι οποίες μπορούν να αξιοποιηθούν προς την κατεύθυνση της διαχείρισης των φυσικών καταστροφών. Το πρόβλημα είναι ότι στη χώρα μας παρατηρείται μια γενικότερη απροθυμία ή/και αδυναμία ενσωμάτωσης στο εθνικό μας δίκαιο των κοινοτικών οδηγιών, ιδιαίτερα αυτών που έχουν σχέση με την προστασία του περιβάλλοντος. *(Για τις έξι από τις 13 σχετικές κοινοτικές*

*οδηγίες είχε προηγηθεί παραπομπή της Ελλάδος στο Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.(WWF, 2007))*

Υπερβολικές καθυστερήσεις και η μετέπειτα βεβαιωμένη ενσωμάτωση των Κοινοτικών Οδηγιών στην Ελληνική πραγματικότητα με τη συνήθη πρακτική της ακριβούς μεταφοράς τους (κατά γράμμα) έχει ως αποτέλεσμα τη διαμόρφωση μιας νομοθεσίας στριφνής στη διατύπωση, αντιφατικής και δύσκολα εφαρμόσιμης εξαιτίας προβλημάτων στην ορολογία, συμβατότητας με υφιστάμενες εθνικές ρυθμίσεις και διαδικασίες εφαρμογής που οι Ελληνικοί κρατικοί οργανισμοί (*κυρίως σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο*) συχνά δεν μπορούν ν' ανταποκριθούν ή νομοθετικών ρυθμίσεων στις οποίες γίνεται αναφορά σε έκδοση μελλοντικών πράξεων. Επιπλέον, η πλειοψηφία των Κοινοτικών Οδηγιών καθορίζουν τις ελάχιστες προδιαγραφές ώστε να επιτευχθεί ένα αποδεκτό επίπεδο προστασίας. Η δυνατότητα που παρέχεται στα κράτη-μέλη για περαιτέρω βελτίωση των διατάξεων προς όφελος της ασφάλειας σχεδόν ποτέ δεν αξιοποιείται στη χώρα μας. Το γεγονός ότι οι φυσικοί ή οι περιβαλλοντικοί κίνδυνοι δεν αντιμετωπίζονται ως κοινωνικά προβλήματα ίσως είναι εξήγηση γι' αυτό.

Η χωροταξία και η πολεοδομία συνιστούν το χωρικό σχεδιασμό, ο οποίος έχει άμεση σχέση με την ευρύτερη πολιτική για το περιβάλλον. (ΟΚΕ, 2007)

Σε επίπεδο κανονιστικών ρυθμίσεων η βασική χωροταξική και πολεοδομική νομοθεσία σήμερα βασίζεται σε δύο νόμους:

- Τον Ν. 2742/1999 (ΦΕΚ 207Α) περί «*Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις*» για τη χωροταξία
- Το Ν. 2508/1997 περί «*Βιώσιμη Οικιστική Ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας*» για την πολεοδομία

## **1.1 Δασικές Πυρκαγιές**

Βασικά αίτια της αύξησης της διακινδύνευσης των **δασικών πυρκαγιών** θεωρούνται οι εκάστοτε πολιτικές χρήσης γης το ιδιοκτησιακό καθεστώς και τα πολεοδομικά-χωροταξικά σχέδια που κατά καιρούς υιοθετήθηκαν, συνδυασμένα και με μια πληθώρα άλλων παραγόντων που επιτείνουν – συχνά υπέρμετρα - το πρόβλημα, όπως: αμέλειες (π.χ. τσιγάρα, καύση υπολειμμάτων στους αγρούς, ανάφλεξη χώρων εναπόθεσης απορριμμάτων), ενέργειες διολιοφθοράς, πυρομανείς, καύση δασών από κτηνοτρόφους προκειμένου «να βγάλει η γη χορτάρι» κτλ.

Εκατομμύρια είναι τα στρέμματα γης στα οποία εγείρονται εμπράγματα δικαιώματα από ιδιώτες (διακατεχόμενα δάση,<sup>1</sup> εκτάσεις που διεκδικούνται από οικοδομικούς συνεταιρισμούς ή την εκκλησία, καταπατήσεις κτλ). Το ιδιοκτησιακό καθεστώς των δασικών εκτάσεων είναι συνυφασμένο με τις ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν κατά την απελευθέρωση κάθε γεωγραφικής περιοχής. Ακολούθησαν σωρεία νομοθετημάτων που άλλοτε ελάττωναν και άλλοτε διόγκωναν το πρόβλημα, μεταβάλλοντας συνεχώς τις χρήσεις γης - *συχνά αυθαίρετα ή ονοματιζόταν δημόσιο συμφέρον* – ανάλογα με τις κοινωνικοοικονομικές ανάγκες και τις ιδιωτικές και πολιτικές πιέσεις της εποχής, προκειμένου να καλυφθούν ανάγκες δόμησης κατοικίας ή λόγω επεκτάσεως των πόλεων, τουριστικών επιχειρήσεων, αγροτικών καλλιεργειών, βοσκοτόπων κ.τ.λ.

Σήμερα, εκεί που άλλοτε υπήρχαν μόνο συνεχόμενες εκτάσεις τώρα έχει δημιουργηθεί το φαινόμενο του κατακερματισμού της γης, δημιουργώντας ένα μωσαϊκό, διαρκώς μεταβαλλόμενο, με εκτεταμένες ζώνες μίξης βοσκοτόπων, δασών, αγροτικών και οικιστικών περιοχών. Εξαιτίας των νέων αυτών ζωνών ο κίνδυνος έναρξης πυρκαγιάς από ανθρώπινες δραστηριότητες αυξήθηκε. Επιπλέον η πυρκαγιά μπορεί να ξεκινήσει ως δασική, να γίνει αστική, ακόμη και βιομηχανική.

Οι πληθυσμιακές ανάγκες δεν είναι πλέον τόσο επιτακτικές, όμως, η αξία της γης πολλαπλασιάστηκε και νέες διεκδικήσεις κυριότητας των δασικών περιοχών εμφανίζονται συνέχεια διογκώνοντας το ιδιοκτησιακό ζήτημα για κερδοσκοπικούς λόγους (*σκοπιματική συμπεριφορά, για ρουσφετολογικούς και οικονομικούς λόγους πολιτικών, δημοσίων υπηρεσιών,<sup>2</sup> οργανωμένων ιδιωτικών συμφερόντων, μεμονωμένων πολιτών ακόμη και*

---

1. Τα διακατεχόμενα αφορούν δασικές περιοχές που νέμονταν από τα παλιά χρόνια οι ιδιώτες (ρητινοκαλλιέργεια, βοσκή, υλοτομία κ.λ.π.). Σύμφωνα με ΝΣΚ 845/1970 «τα διακατεχόμενα δάση τελούν απλώς εν τη διάνοια κυρίου νομής του επ' αυτού ασκούντος την άμεσον φυσικόν εξουσίαν όστις μόν εκδηλοί την βούλησιν να κατέχει και νέμεται ως ίδιον το δάσος πλην όμως στερείται νόμιμου τίτλου».

2. Σύμφωνα με το Συνήγορο του Πολίτη τα περισσότερα φαινόμενα διαφθοράς καταγράφονται σε δασαρχεία και πολεοδομίες. Μόνο στο δασαρχείο της Πεντέλης εκτιμάται ότι εκκρεμούν περί τις 5.000 αποφάσεις κατεδαφίσεων

ανθρώπων που στο παρελθόν είχαν αναλάβει την προστασία τους όπως ρητινοσυλλέκτες, υλοτόμοι, κτηνοτρόφοι, αγρότες, συνεταιρισμοί κτλ).

Η δασική γη τέθηκε για πρώτη φορά υπό την Προστασία του Συντάγματος το 1975 υπό το βάρος της νομολογίας που επέβαλε την προστασία των δασών και του δασικού τους χαρακτήρα, καθώς και της επιτακτικής ανάγκης που δημιουργήθηκε για την αναβάθμιση των φυσικών πόρων.<sup>3</sup> Ωστόσο, οι νόμοι που ψηφίστηκαν κατ' επιταγή του κρίθηκαν πολλές φορές αντισυνταγματικοί, είτε γιατί επέτρεπαν άμεσα τον αποχαρακτηρισμό της γης είτε έμμεσα με την νομιμοποίηση προηγούμενων παράνομων αποχαρακτηρισμών.

Πληθώρα είναι ακόμη τα νομοθετήματα που κάτω από την πίεση της κοινής γνώμης, οικολογικών οργανώσεων και άλλων φορέων ατόνησαν ή/και τελικά αποσύρθηκαν, όπως επίσης και αυτά, τα οποία, αν και προτάθηκαν και χαρακτηρίστηκαν ως «δραστικές λύσεις» η εφαρμογή τους όμως αποδείχθηκε «πρόβλημα για δύσκολους λύτες». (Χατζοπούλου & Καραμάνου, 2009)

**ΠΑΡΑΘΕΜΑ 2: Χαρακτηριστικές περιπτώσεις κανονιστικών ρυθμίσεων που άμεσα ή έμμεσα επέτρεψαν τον αποχαρακτηρισμό του δασικού χαρακτήρα της γης:**

**N. 947/1979** (ΦΕΚ 149Α), «Περί οικιστικών περιοχών»: Μέρος των δημόσιων δασών καθίσταντο άλση, η δε διάθεση τμημάτων δημοσίου δάσους για **οικοπεδοποίηση** επιτρεπόταν με την τήρηση των όρων της δασικής νομοθεσίας. Στα ιδιωτικά δάση επιτρεπόταν η δόμηση αρκεί ο ΣΔ<1, υπολογιζόμενος επί του οικοδομήσιμου χώρου. Το αιτιολογικό αναφερόταν: «Για την αξιοποίηση μικρών κατατμημένων ιδιωτικών δασικών εκτάσεων, ανάπτυξη παραθεριστικής κατοικίας, νομιμοποίηση οικιστικά διαμορφωμένων περιοχών, που η ελλιπής νομοθεσία και ο υπερβολικός ζήλος των δασικών υπαλλήλων εμποδίζει» (Συνεδρ. ΠΑΣΤ 20-6-1979 Πρακτικά Βουλής).

**N. 998/1979** (ΦΕΚ 289Α) «Περί προστασίας των δασών και των δασικών εν γένει εκτάσεων της Χώρας»: Νομιμοποιήθηκε η αγορά δασικών ή αναδασωτέων εκτάσεων που ανήκαν στην εκκλησία και σε οικοδομικούς συνεταιρισμούς. Εξαιρούσε από την προστασία του Συντάγματος ιδιόκτητους «διασωθέντες αγρούς», με υπεύθυνη δήλωση του ενδιαφερόμενου ότι ήταν καλλιεργήσιμα εδάφη έως το 1940. Αποτέλεσμα 15 εκ στρ να πάψουν να υπάγονται στη δασική νομοθεσία.

Για πρώτη φορά διαχωρίστηκε νομοθετικά η δασική γη στις έννοιες «δάσος» και «δασικές εκτάσεις», διάκριση που αμφισβητήθηκε από τον επιστημονικό κόσμο. Εξαιρέθηκαν από τις

---

οι οποίες δεν εκτελούνται. Οι πράξεις χαρακτηρισμού από τον αρμόδιο δασάρχη για το δασικό ή μη χαρακτήρα που εκδόθηκαν (κυρίως τη δεκαετία του 80) αποχαρακτήρισαν το δασικό χαρακτήρα, σε πολλά στρέμματα γης. (ΓΕΔΔ, ετήσιες εκθέσεις:2001,2010)

3. Πολύ πριν το Σύνταγμα του 1975 υπήρχε και μια σειρά αποφάσεων του ΣτΕ για την προστασία των δασών από την ένταξή τους στο σχέδιο πόλης, την οικοπεδοποίηση και τη δόμηση (πχ βλέπε Ολ ΣτΕ 359/63, 2772/88 ΣτΕ 2387/72, 3627/72, 1184/73, 850/74, 3414/78) ερμηνεύοντας μάλιστα, σε κάποιες περιπτώσεις, την έννοια του δημόσιου συμφέροντος σε σχέση με την προστασία των δασών.



δασικές εκτάσεις γεωργικές καλλιέργειες, χορτολιβαδικές και βραχώδεις εκτάσεις πεδιάδων καθώς και οι περιοχές για τις οποίες υπάρχει εγκεκριμένο σχέδιο πόλεως ή περιλαμβάνονται εντός οικισμών προϋφιστάμενων του 1923. Στην ουσία πρόκειται για πράξη αποχαρκτηρισμού μεγάλων δασικών εκτάσεων, θεωρώντας (εισηγητική έκθεση του νόμου) την οικιστική ανάπτυξη δημόσιο συμφέρον για την αντιμετώπιση προβλημάτων εγκατάστασης του πληθυσμού).

Εν τέλει ο ορισμός του νόμου αυτού ερμηνεύτηκε από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο με την 27/99 απόφασή του με την οποία δέχθηκε ότι για τον ορισμό του δάσους αρκεί η ύπαρξη των μορφολογικών του χαρακτηριστικών, χωρίς να απαιτείται ειδική αιτιολογία ως προς την ύπαρξη των λειτουργικών χαρακτηριστικών του δασικού συστήματος.

Σύμφωνα με το άρθρο 49 επιτράπηκε η οικοδόμηση των δασικών εκτάσεων για λόγους «*ενότητας πολεοδομικού σχεδιασμού*» για τα δάση τα οποία δεν παρουσιάζουν ιδιαίτερο οικολογικό και αισθητικό ενδιαφέρον και δεν είναι προστατευτικά δάση. Επέτρεψε δηλαδή την ένταξη των δασών και των δασικών εκτάσεων στην οικιστική περιοχή και την οικοδόμησή τους σε ποσοστό 10% με Προεδρικά Διατάγματα του Υπ. Δημοσίων Έργων, υπογεγραμμένα και από τον Υπ. Γεωργίας. Οι διακρίσεις του νόμου αυτού θεωρήθηκαν αντισυνταγματικές και αμφισβητήθηκαν. Η νομολογία αποκλείσε ρητά τη θέση αυτή θεωρώντας ότι «*...η οικιστική χρήση έχει παγίως αποκλεισθεί...*» (ΣΤΕ ΟΛ 3754/81 και ΣΤΕ 359/63)

Το άρθρο 21, σύμφωνα με τον κ. Δέγλερη, πρώην πρόεδρο Ε' Τμήματος Στ.Ε, αφορά μεταμφιεσμένες ξενοδοχειακές επιχειρήσεις, η λειτουργία των οποίων είναι ασυμβίβαστη με τη συνταγματική προστασία των δασών.

Με το άρθρο 14 δόθηκε η δυνατότητα για τον αποχαρκτηρισμό πολλών δασικών εκτάσεων στην Αττική εφόσον δεν υπήρχε δασολόγιο. Πολλοί καταπατητές στηρίχθηκαν σε αυτήν τη δυνατότητα οικοπεδοποιώντας μεγάλες δασικές εκτάσεις.

**N. 999/1979 (ΦΕΚ 282Α)**, «*Περί συντονισμού και προγραμμάτων και εργασιών κατασκευής οδών και έργων κοινής ωφέλειας εις την περιοχή Μείζονος Πρωτευούσης*»: Νομιμοποιούσε, χωρίς την υπογραφή του υπουργού Γεωργίας, Προεδρικά Διατάγματα ένταξης δασών στο σχέδιο πόλεως και τις σχετικές αποφάσεις Νομαρχών, χωρίς τη συγκατάθεση της Δασικής Αρχής, εφόσον είχαν εκδοθεί μέχρι της 20-4-1967. Άλλος ένας νόμος που η νομολογία έκρινε ως αντισυνταγματικό (ΣΤΕ 1403/1990).

**N. 248/1976 (ΦΕΚ 6Α)**, «*Περί φύλλου καταγραφής, μητρώου ιδιοκτησίας και οριοθεσίας των δασικών εκτάσεων και προστασίας των δημόσιων δασικών εκτάσεων*» (όπως τροποποιήθηκε με τον 998/1979): Αν και ο στόχος του νόμου ήταν η κατάρτιση δασολογίου και δασικού κτηματολογίου, έδινε το δικαίωμα σε όποιον είχε έννομο συμφέρον να διεκδικήσει δασικές εκτάσεις. Πολλοί καταπατητές, με την ανοχή του νόμου, αφενός οικειοποιήθηκαν μεγάλο ποσοστό δασικών εκτάσεων και αφετέρου εμπόδισαν την οριστική κατάρτιση των δασικών χαρτών μέσω των ένδικων μέσων.

**N.1734/1987 (ΦΕΚ 189Α)**, «*Περί βοσκοτόπων*»: Θεωρήθηκε δασοκτόνος, αντισυνταγματικός από τη νομολογία (ΣΤΕ 664/1990) και σε κάποιες περιπτώσεις οι διατάξεις του χαρακτηρίστηκαν φωτογραφικές. Χαρακτηριστικό είναι ότι ο νόμος δεν υποστηρίχθηκε από τους κτηνοτρόφους

αλλά από τους οικοδομικούς συνεταιρισμούς. Οι θαμνώδες (δασικές) εκτάσεις ονομάστηκαν βοσκότοποι και συνεπώς εξαιρέθηκαν από την προστασία του Συντάγματος. Ενώ με την παλιά νομοθεσία μετά από κάθε δασική πυρκαγιά, η περιοχή κηρυσσόταν αυτομάτως αναδασωτέα, τώρα αυτό δεν ίσχυε και μάλιστα επιτρεπόταν και η βόσκηση. Εκτός από την 1η επιτροπή αποχαρακτηρισμού, αρμοδιότητας του Δασάρχη (με βάση τις διατάξεις του Ν 998/79) δημιουργήθηκε 2η επιτροπή αποχαρακτηρισμού, ορισμένη από τους Νομάρχες, με τις αποφάσεις των οποίων αποχαρακτήριστηκαν πάνω από 52 εκ στρ δασικών εκτάσεων, ονομάστηκαν βοσκότοποι και δόθηκαν στη Γεωργική Υπηρεσία. Οι βοσκότοποι στη συνέχεια μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για γεωργική εκμετάλλευση, δημιουργία νέων οικισμών ή επέκταση παλαιών, για χώρους απορριμμάτων ή το χτίσιμο εκκλησιών και μοναστηριών. Ο ίδιος νόμος επιχείρησε να εξαιρέσει από τη δασοπροστασία μεγάλες εκτάσεις χορτολιβαδικής και φρυγανικής βλάστησης αλλά κατέπεσε στο ΣτΕ και τελικά κατ' ουσία κατέστη ανενεργός.

**2001 Αναθεώρηση του άρθρου 24 του Συντάγματος:** Επέτρεπε την αλλαγή χρήσης των δασών για λόγους εθνικής οικονομίας και δημοσίου συμφέροντος. Πολλά στρέμματα δάσους αποχαρακτήριστηκαν για επιχειρηματικούς σκοπούς, βαπτιζόμενοι λόγοι δημοσίου συμφέροντος.

**Ν. 3208/2003 (ΦΕΚ 303Α), «Περί προστασίας δασικών συστημάτων, κατάρτισης δασολογίου, ρύθμισης εμπράγματων δικαιωμάτων»:** Εκδόθηκε μετά την αναθεώρηση του 2001 κατ' επιταγή του Συντάγματος. Είναι άλλος ένας νόμος που χαρακτηρίστηκε ως δασοκτόνος. Κι αυτό γιατί ορίζοντας την έννοια του δάσους και των δασικών εκτάσεων αποχαρακτήριζε το 1/3 των δασών και δασικών εκτάσεων. Ως δασικές εκτάσεις ορίζονται οι περιοχές που καλύπτονται σε ποσοστό 25% από δέντρα – αντί 15% που ίσχυε προηγουμένως και 10% που ισχύει στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Κορυφές βουνών και άβατες πλαγιές που δεν καλύπτονται από βλάστηση δεν χαρακτηρίζονται πια ως δασικές. Αναγνώρισε πλήρη κυριότητα στους διαχειριστές «ρητινευμένων δασών» στην Πάρνηθα και αλλού. Νομιμοποίησε αγοροπωλησίες «διασωθέντων αγρών» και «αγροκτημάτων με άγρια δέντρα», τα οποία δεν εφάπτονται με δημόσιο δάσος ή δασική έκταση. Πολλές δασικές πυρκαγιές είχαν ως στόχο την εξαφάνιση του δάσους που εφάπτονταν σε ιδιωτικά αγροκτήματα.

### **ΠΑΡΑΘΕΜΑ 3: Χαρακτηριστικές περιπτώσεις νομοθετικών ρυθμίσεων που αποσύρθηκαν ή θεωρήθηκαν ανεφάρμοστες:**

Η **πρόταση για αναθεώρηση του Συντάγματος το 2006**, επέφερε αλλαγές οι οποίες ξεσήκωσαν θύελλα αντιδράσεων γιατί: Α) Επιχειρήθηκε η εισαγωγή του όρου της «βιώσιμης ανάπτυξης» αντί της ήδη υπάρχουσας στο Σύνταγμα «αρχής της αειφορίας». Η «αειφορία» ορίζει την ανάπτυξη που είναι συμβατή και φιλική με το περιβάλλον και δεν εξαντλεί τους φυσικούς πόρους όχι μόνο βραχυπρόθεσμα αλλά και μακροπρόθεσμα. Στην «βιώσιμη ανάπτυξη» ανάλογα με την εκάστοτε εννοιολογική προσέγγιση είναι εύκολο να προταχθεί η οικονομική ανάπτυξη έναντι της δασοπροστασίας. Β) Επιχειρήθηκε μείωση εκατομμυρίων στρεμμάτων δασικών

εκτάσεων οριοθετώντας αυτές, στις εκτάσεις που καταλάμβαναν στις 11-6-1975. Γ) Έγινε προσπάθεια αναγωγής της οικιστικής ανάπτυξης ως λόγος εθνικού συμφέροντος.

Κατ' επιταγή του άρθρου 24 του Συντάγματος επιβάλλεται ως κρατική υποχρέωση η κατάρτιση:

- Εθνικού **Δασολογίου** το οποίο αποτελεί την καταγραφή κατά νομό των δασών και δασικών εκτάσεων της χώρας με τα τοπωνύμιά τους, τα όρια, τη συνολική έκταση, ιδιαίτερα χαρακτηριστικά βλάστησης, αναδασωτέες εκτάσεις κτλ. (βλέπε Ν. 998/79 άρθρα 11,12,13)
- Εθνικού **Κτηματολογίου** το οποίο είναι ένα ενιαίο σύστημα καταγραφής των νομικών τεχνικών και άλλων πρόσθετων πληροφοριών των ακινήτων με σκοπό την κατοχύρωση της ιδιοκτησίας των πολιτών και την οριοθέτηση της δημόσιας περιουσίας των δασών. (βλέπε Ν.2664/1998)

Η έναρξη του **Δασολογίου** (και των δασικών χαρτών που αποτελούν απαραίτητη προϋπόθεση γι' αυτό) και του **Εθνικού Κτηματολογίου** έχει γίνει κατ' επιταγή του Συντάγματος, αλλά η πρόοδος που σημειώνουν οι εργασίες γίνεται με δραματικά αργούς ρυθμούς.

Ο υπερβολικός αριθμός ενστάσεων που εγείρονται, οι ελλείψεις των συνεργείων, μεταγενέστερες νομοθετικές διατάξεις που ψηφίστηκαν και αλλάζουν τον ορισμό της δασικής γης ή νομιμοποιούν αυθαίρετα δομήματα σε δασικές εκτάσεις μετατρέποντας το δασικό τους χαρακτήρα και πολιτικά συμφέροντα, είναι μερικά μόνο από τα προβλήματα που εμποδίζουν την ολοκλήρωσή τους.

Σύμφωνα με στοιχεία του Συνηγόρου του Πολίτη από το 1976 μέχρι σήμερα έχουν καταρτιστεί προσωρινοί δασικοί χάρτες μόνο για το 6% της επικράτειας. (Βελαώρας & Παπαθανάσογλου, 2006) Η «ωμή» εξήγηση που δίνει ο καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου Γεώργιος Παπαδημητρίου είναι ίσως η πιο χαρακτηριστική: *«Διότι μόνον έτσι μπορεί να δημιουργείται ένα κρίσιμο απόθεμα γης προς αξιοποίηση από τους αετονύχηδες»*. (Εφ.Ο κόσμος του Επενδυτή, 15/7/2007)

Η διάταξη του χωροταξικού νόμου (βλέπε άρθρο 11 **N. 2471/1999**) που προβλέπει την αποκατάσταση των κατεστραμμένων περιοχών πυρκαγιές, δεν έχει καν ενεργοποιηθεί. Σύμφωνα με το άρθρο 117, παρ. 3 του Συντάγματος *«δημόσια ή ιδιωτικά δάση και δασικές εκτάσεις που καταστράφηκαν ή καταστρέφονται από πυρκαγιά ή που με άλλο τρόπο αποψιλώθηκαν ή αποψιλώνονται δεν αποβάλλουν για το λόγο αυτό το χαρακτήρα που είχαν πριν καταστραφούν, κηρύσσονται υποχρεωτικά αναδασωτέες και αποκλείεται να διατεθούν για άλλο προορισμό»*. Με το Ν. 998/79 στο άρθρο 38 παρ 1 προβλέπεται ότι: *«κηρύσσονται υποχρεωτικώς ως αναδασωτέα τα δάση και οι δασικές εκτάσεις ανεξαρτήτως της ειδικωτέρας κατηγορίας αυτών ή της θέσεως εις την ην ευρίσκονται, εφ' όσον ταύτα καταστρέφονται ή αποψιλούνται συνεπεία πυρκαϊάς ή παρανόμου υλοτομίας αυτών...»*.

Ο ίδιος ο υπουργός ΥΠΕΧΩΔΕ σε ερώτηση στη Βουλή δήλωσε ότι απλώς "εξετάζεται" η εφαρμογή του με τα συναρμόδια Υπουργεία για το μέλλον και ότι υπάρχει έλλειψη χωροταξικού σχεδιασμού στις πληγείσες περιοχές. Να σημειωθεί ότι και το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού αναφέρεται γενικά στην υποχρέωση πρόληψης και αντιμετώπισης των φυσικών καταστροφών και στην αποκατάσταση των πληγεισών περιοχών χωρίς να αναφέρει καμία άλλη περαιτέρω λεπτομέρεια και άξονες δράσης.

Σε ότι αφορά τη **δασοपुरόσβεση**, μέχρι το 1970 περίπου (που και τα δασοपुरοσβεστικά μέσα ήταν ελάχιστα), ήταν περισσότερο μια αδόμητη διαδικασία βασισμένη στην εμπειρία και στο ένστικτο, αλλά συνήθως ήταν αποτελεσματική. Το έργο της κατάσβεσης γινόταν κυρίως από τους παραδασόβιους πληθυσμούς, που είχαν σχετική εμπειρία και γνώση, υπό την καθοδήγηση της Δασικής Υπηρεσίας. Η συμμετοχή των πολιτών οφείλονταν στον άμεσο κίνδυνο που διέτρεχαν οι ατομικές τους περιουσίες, το εισόδημα που λάμβαναν από την εκμετάλλευση των δασών (αγρότες, κτηνοτρόφοι, ρητινοσυλλέκτες, υλοτόμοι κ.τ.λ.) ή άλλων αγαθών για την κάλυψη οικιακών τους αναγκών (πχ ξυλεία για θέρμανση).<sup>4</sup>

Η μαζική εσωτερική και εξωτερική μετανάστευση των τοπικών πληθυσμών, είχε ως αποτέλεσμα την εγκατάλειψη της υπαίθρου από τους μόνιμους κατοίκους της. Τα μονοπάτια πρόσβασης των μονάδων δασοपुरόσβεσης που είχαν δημιουργηθεί από τη βόσκηση των ζώων ή από τις δραστηριότητες των παραδασόβιων πληθυσμών έκλεισαν. Οι δασικές εκτάσεις πλέον αποτελούν πόλο έλξης των μαζών κυρίως για λόγους αναψυχής. Η αντικατάσταση της καύσης του ξύλου από άλλες μορφές ενέργειας, όπως το ηλεκτρικό ρεύμα ή το πετρέλαιο όξυνε το πρόβλημα. Οι πολίτες οδηγήθηκαν σε αδράνεια και αδιαφορία, έχασαν τη γνώση και την εμπειρία και δεν συμμετέχουν πλέον στην κατάσβεση των πυρκαγιών. Οι επιχορηγήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνετέλεσαν σε σημαντικό βαθμό στην εξέλιξη αυτή. (Χατζοπούλου & Καραμάνου, 2009)

Εκτός από τις διατάξεις που σχετίζονται με την διατήρηση του δασικού χαρακτήρα των δασών και δασικών εκτάσεων, θεσπίστηκαν και μια σειρά προληπτικών μέτρων ετοιμότητας

---

4. Οι δασικές πυρκαγιές είχαν κατά το παρελθόν απασχολήσει τις Ελληνικές αρχές, αλλά οι πρωτοβουλίες που ελήφθησαν ήταν τομεακές και περιορισμένες και δεν θα μπορούσαν να θεωρηθούν ότι διαμόρφωναν μια ολοκληρωμένη πολιτική αντιπυρικής θωράκισης. *Για παράδειγμα:*

- Με το Διάταγμα 26/4-8/5/1833 ανατέθηκε η αρμοδιότητα της πυρασφάλειας στους Νομάρχες και οι Δήμοι όφειλαν να διαθέτουν προσωπικό – τους «Ειρηνοφύλακες» - και τα μέσα για την κατάσβεση των πυρκαγιών. ([www.fireservice.gr](http://www.fireservice.gr))

- Εγκύκλιος της Κεντρικής Διοίκησης του έτος 1833 προς τους έφορους των Νομών έγραφε μεταξύ άλλων: «...προ πάντων θέλετε τείνετε την προσοχήν σας εις το να εμποδισθή η πύρευσις εις τα δάση. Οι ποιμένες και οι γεωργοί δεν εννοούν το βάρος του εγκλήματος τούτου». Ήταν δε, τέτοια η έκτασης της καταστροφής των δασών τότε, ώστε ο αείμνηστος καθηγητής του Πανεπιστημίου Σπύρος Πηλίκας, το 1854, αρνήθηκε ν' αναλάβει το Υπουργείο Οικονομικών, στο οποίο υπήγοντο τα δάση με την αιτιολογία ότι: «.. από καιρού εις την Εύβοιαν, την Ακαρνανίαν, γύρω μας παντού τα δάση καίονται αδιάκοπα υπό μεγάλων πυρκαγιών, χωρίς να γίνεται τίποτα, χωρίς η Αρχή να φανεί ενεργούσα». Το 1882 εισάγεται από τον τότε υπουργό Οικονομικών Παύλο Καλλιγά στη Βουλή το πρώτο νομοσχέδιο για την προστασία των δασών, το οποίο καταψηφίστηκε, οδηγώντας τον Υπουργό σε παραίτηση. (Γιωτάκης, 1999)

για την αντιμετώπιση των δασικών πυρκαγιών: πχ διάνοιξη αντιπυρικών λωρίδων,<sup>5</sup> μείωση της καύσιμης ύλης των δασών, την αποφυγή πρόκλησης πυρκαγιάς από την εκτέλεση γεωργικών και άλλων εργασιών ή τη λειτουργία χώρων εναπόθεσης αστικών απορριμμάτων, απαγόρευσης της κυκλοφορίας οχημάτων σε δασικές περιοχές, έκδοση σχετικών πυροσβεστικών διατάξεων, έκδοση ημερήσιου δελτίου πυρκαγιάς<sup>6</sup> κτλ.

Η προβληματική κατάσταση στην αντιμετώπιση των δασικών πυρκαγιών αντικατοπτρίζεται και σε αυτά τα μέτρα.<sup>7</sup>

---

5. Φυσικό ή τεχνικό εμπόδιο που χρησιμοποιείται για την ανάσχεση ή την επιβράδυνση της πυρκαγιάς. Επίσης χρησιμοποιείται και ως χώρος για την αντιμετώπισή της. (ΥΑ 1299/03, ΦΕΚ 423/Β Παράρτημα Β)

6. Ο θεματικός αυτός χάρτης αποτυπώνει τον κίνδυνο πυρκαγιάς στις διάφορες περιοχές της χώρας. Εκδίδεται κατά τη διάρκεια της αντιπυρικής περιόδου από τη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας/ΓΓΠΠ και κατ' εφαρμογή του άρθρου 25 του Ν. 998/1979, (ΦΕΚ 289Α). Απεικονίζονται 5 επίπεδα κινδύνου πυρκαγιάς (χαμηλός, μέσος, υψηλός, πολύ υψηλός και εξαιρετικά υψηλός ή κατάσταση συναγερμού) με στόχο την συγκριτική αντιμετώπιση τους από τις δυνάμεις πολιτικής προστασίας. (Για παράδειγμα όταν η πρόβλεψη του κινδύνου εκτιμάται από υψηλή ως εξαιρετικά υψηλή εκδίδονται προειδοποιητικές ανακοινώσεις με κατάλληλες οδηγίες, λαμβάνονται πρόσθετα μέτρα στους χώρους εναπόθεσης αστικών απορριμμάτων από τους ΟΤΑ κτλ). (1902/16-3-2010 και 2395/2005 έγγραφα ΓΓΠΠ) Στη σχετική ιστοσελίδα της ΓΓΠΠ ([www.gscpr.gr](http://www.gscpr.gr)) και κατά τη διάρκεια της αντιπυρικής περιόδου αναρτάται σε καθημερινή βάση αυτός ο χάρτης.

7. Για παράδειγμα:

Όπως προκύπτει από τα στατιστικά δεδομένα του Πυροσβεστικού Σώματος, ένα μεγάλο ποσοστό των δασικών πυρκαγιών που προκαλούνται από αμέλεια οφείλεται σε ανάφλεξη απορριμμάτων σε Χώρους Ανεξέλεγκτης Διάθεσης Απορριμμάτων/ΧΑΔΑ (χωματερές). Ο αριθμός τους στην Ελληνική Επικράτεια είναι πολύ υψηλός όπως προκύπτει από σχετική έρευνα του ΥΠΕΧΩΔΕ (2005). Οι νομικές ρυθμίσεις, απαγορεύσεις και οι ποινικές κυρώσεις, αποδεικνύονται ανεπαρκείς (βλέπε ενδεικτικά: *σχετικές ρυθμίσεις του Ν. 998/1979, πυροσβεστικές διατάξεις 9/2000, και 9<sup>α</sup>/2005, άρθρο 118 του Ν. 1892/1990, ΠΔ 323/1989, άρθρο 458 του Ποινικού Κώδικα, Κοινοτικές Οδηγίες 1993/31/ΕΚ «περί υγειονομικής ταφής απορριμμάτων» και 2008/98/ΕΚ «περί στερεών αποβλήτων» και άλλες επιμέρους που ρυθμίζουν ειδικά θέματα αποβλήτων κάποιες εκ των οποίων έχουν ενσωματωθεί στο Ελληνικό δίκαιο σε διάφορες διατάξεις πχ με τις ΚΥΑ 50910/2727/2003, Ν.1650/1985, Ν.3164/2003 κτλ).*

Τον Οκτώβριο 2005 η Ελλάδα καταδικάστηκε από το Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων/ΔΕΚ για τη συνέχιση της λειτουργίας 1458 παράνομων ή χωρίς έλεγχο χωματερών παρά τις αντίθετες επιταγές (βλέπε ΔΕΚ 6.10.05 υπόθεση C-202/03, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά της Ελληνικής Δημοκρατίας). Η απόφαση αυτή είχε σαν αποτέλεσμα να δεσμευτεί η Ελλάδα ότι θα κλείσει όλες τις παράνομες χωματερές (ΧΑΔΑ) μέχρι το 2008 και να τις αντικαταστήσει με Χώρους Υγειονομικής Ταφής Απορριμμάτων/ΧΥΤΑ. Ωστόσο μέχρι σήμερα εξακολουθεί η λειτουργία των ΧΑΔΑ εξαιτίας της αδράνειας των φορέων της δημόσιας διοίκησης (κυρίως των ΟΤΑ και ΥΠΕΚΑ), καθώς και άλλων παραμέτρων όπως η αντιδράσεις των τοπικών κοινοτήτων για στη λειτουργία ΧΥΤΑ (και παρά τις αντίθετες αποφάσεις του Συμβουλίου Επικρατείας με τις οποίες υποστηρίζεται η δημιουργία των ΧΥΤΑ πχ βλέπε 1154/2007 και 968/2007 αποφάσεις Τμ. Ε ΣΤΕ) κτλ.

## 1.2 Πλημμύρες

Το φυσικό δυναμικό που διαμορφώνεται στον Ελληνικό χώρο ευνοεί την εκδήλωση πλημμύρων (κλιματολογικές συνθήκες, γεωμορφολογία, συνθήκες βλάστησης κτλ) (Στάθης, 2004) οι οποίες χαρακτηρίζονται ως ταχείας απόκρισης και δίνουν μικρά χρονικά περιθώρια αντίδρασης. (ΤΕΕ, 2007)

Η αύξηση της διακινδύνευσης των πλημμύρων που τις μετέτρεψε σε φυσικές καταστροφές συνδέθηκε κυρίως με την αστικοποίηση και μια σειρά πολεοδομικών παρεμβάσεων που αύξησαν την ευαλότητα του δομημένου περιβάλλοντος (αυθαίρετα, αναπλάσεις παραλιακής ζώνης, ραγδαία οικιστική ανάπτυξη, μεταβολές των χρήσεων γης, δασικές πυρκαγιές<sup>8</sup>). Ένα σκηνικό που παρατηρείται στην σύγχρονη Ελλάδα, κυρίως μετά το Β Παγκόσμιο Πόλεμο.

Κατά τη συγκρότηση των πόλεων έγινε κατάχρηση στη μείωση των ρεμάτων. Στη θέση τους βρίσκονται αυθαίρετοι οικισμοί, άναρχη δόμηση, μπαζωμένα οικόπεδα, χώροι αποβολής απορριμμάτων, παράνομες κατασκευές ή τεχνικά έργα.<sup>9</sup> (Ξανθόπουλος κ.ά, 1996; Παυλόπουλος, 2009) Η ιδιωτική πρωτοβουλία πρωτοστάτησε αλλά και το ελληνικό δημόσιο είτε μέσω της τοπικής αυτοδιοίκησης είτε μέσω της κεντρικής διοίκησης φέρθηκε σαν κοινός καταπατητής αφού δεν προνόησε (πχ μέσω των ρυθμιστικών σχεδίων) να χωροθετήσει περιοχές για δημόσια χρήση όπως πάρκα και οδικούς άξονες. Έτσι, αδυνατώντας στη συνέχεια να επωμισθεί το κόστος των απαλλοτριώσεων για την εκ των υστέρων υλοποίησή τους, βρήκε πρόσφορη τη λύση της κάλυψης των ρεμάτων τα οποία έχουν πλέον μετατραπεί σε οδικούς άξονες (πχ όπως έχει γίνει στα περισσότερα τμήματα του μεγαλύτερου ποταμού της Αθήνα του Κηφισού). (Κουτσογιάννης, 2002)

Ένας μεγάλος αριθμός καταστροφικών πλημμύρων στο πυκνά δομημένο αστικό περιβάλλον με τις αδιαπέρατες τσιμεντοστρωμένες ή ασφαλτοστρωμένες επιφάνειες και τους περιορισμένους ελεύθερους χώρους, προκαλούνται από την ανεπάρκεια και τη δυσλειτουργία των φυσικών αποδεκτών ή την «εξαφάνισή» τους (πχ μπάζωμα ρεμάτων). Η κατάργηση σημαντικού μέρους του φυσικού υδρογραφικού δικτύου και ο περιορισμός της δυναμικότητας των φυσικών ρεμάτων που έμειναν με την κάλυψη και τον εγκιβωτισμό τους δημιούργησαν διαχρονικά τις προϋποθέσεις έκθεσης μιας πόλης σε υψηλή διακινδύνευση

---

8. Οι δασικές πυρκαγιές συνδέονται άμεσα με τα πλημμυρικά φαινόμενα αφού με την καταστροφή των δασικών εκτάσεων τα εδάφη γίνονται λιγότερο απορροφητικά ευνοώντας τη διάβρωση.

9. Στην Αττική μόνο τα τελευταία 50 χρόνια έχουν εξαφανισθεί 500 χιλιόμετρα κοίτες ρεμάτων (κοντά στις εκβολές στην θάλασσα ή τη λίμνη του Μαραθώνα) και πολλά άλλα έχουν καλυφθεί. (Αγγελόπουλος Χ, 1999)

έναντι των πλημμυρών, ακόμη και μετά από συνήθη επεισόδια βροχής.<sup>10</sup> (Ξανθόπουλος κ.ά, 1996; Αλαβάνος, 2004)

Θεσμικό πλαίσιο για την προστασία των υδατορεμάτων δεν υπήρχε στις περισσότερες αστικές περιοχές μέχρι το 1950<sup>11</sup> και το υπάρχον στις μέρες μας αποτελεί το τέλος μιας πορείας, με πάνω από 50 νομοθετικές ρυθμίσεις, διαφορετικές μεταξύ τους, αντιφάσκουσες, και βαριά ελλειμματικές ως προς το αρχικό πρόβλημα. (Αγγελόπουλος Χ, 1999)

Τα υφιστάμενα αντιπλημμυρικά έργα προστασίας καθίστανται πλέον ανεπαρκή να παροχετεύσουν την μέγιστη πλημμυρική παροχή. Διαρκής ανάπτυξη των μεθόδων και των υλικών, διαφοροποιεί δραματικά τις παραδοχές σχεδιασμού των ήδη κατασκευασμένων δικτύων. (Παυλόπουλος, 2009) Η αλλαγή των χρήσεων γης επιβάλλει την επικαιροποίηση των υπάρχουσών παλαιών μελετών και η ανάγκη για επανασχεδιασμό της αντιπλημμυρικής προστασίας καθίστανται πλέον επιτακτική με ταυτόχρονο συντονισμό μεταξύ του χωροταξικού σχεδιασμού και των απαιτούμενων δράσεων για την πρόληψη των πλημμυρών.<sup>12</sup> (ΤΕΕ, 2007)

---

10. Η κάλυψη των ρεμάτων στις πόλεις αρχικά προβλήθηκε ως σωτήρια λύση για την αισθητική, το περιβάλλον και την υγεία. Και σ' αυτό υπάρχει ένα μέρος της αλήθειας: Όταν ένα ρέμα έχει γίνει αποδέκτης κάθε μορφής λυμάτων και αποβλήτων η μετατροπή τους σε υπόνομο είναι μια λύση. Όμως μια καλύτερη λύση είναι η προστασία των ρεμάτων από τα λύματα που μπορεί να επιτευχθεί με κατάλληλα νομοθετικά και τεχνικά μέσα. (Κουτσογιάννης, 2002)

Οι αδιαπέρατες επιφάνειες και οι υπόνομοι παρέχουν ένα μέτρο εκτίμησης του βαθμού αστικοποίησης. Όσο πιο πολύ αυξάνουν τόσο μεγαλύτερη είναι η ποσότητα του νερού που απορρέει επιφανειακά και τόσο μικρότερη είναι η ποσότητα νερού που διεισδύει στο έδαφος.

11. Για παράδειγμα, στην Αττική οι περισσότερες οικοδομικές άδειες εκδίδονταν με άδεια από την ΕΥΔΑΠ για κατασκευή κλειστού αγωγού κάτω από το οίκημα. Παλιά σχέδια πόλης προέβλεπαν δρόμους στη θέση των ρεμάτων χωρίς κατάλληλη πρόβλεψη διευθέτησης των χειμάρρων. (Δανιήλ κ.α, 2004)

12. Τα αντιπλημμυρικά έργα της δεκαετίας του 1955-1965 υλοποιήθηκαν με μελέτες του 1934 και τα μέχρι πρότινος αντιπλημμυρικά έργα με προβλέψεις και μελέτες της εποχής 1960-1980 και με νοοτροπία και γνώσεις που έχουν ξεπεραστεί εξαιτίας της περαιτέρω ανάπτυξης των πόλεων και των επιστημονικών εξελίξεων. Επιπροσθέτως, τα επιμέρους τμήματα κατασκευάστηκαν έτσι ώστε να εξυπηρετούν τοπικές ανάγκες χωρίς συνολική στρατηγική και χωρίς προοπτική να συνεργαστούν μεταξύ τους. Τα κριτήρια σχεδιασμού των αντιπλημμυρικών έργων χρειάζονται εκσυγχρονισμό σύμφωνα με τα πορίσματα των νέων επιστημονικών δεδομένων και οι παραδοχές των διαστημάτων επαναφοράς σχεδιασμού των έργων πρέπει να επανακαθοριστούν και εν τέλει το υπάρχον δίκτυο πρέπει να αναβαθμιστεί ώστε να μπορεί να ανταποκριθεί στις νέες απαιτήσεις. Για παράδειγμα, το δίκτυο όμβριων στην Αθήνα συνιστά περίπου μόνο το 30% του απαιτούμενου. (Αλαβάνος, 2004; Δελλαδέτσιμας & Λαμπριανίδης, 2003; Δάλλας, 2004) Συστηματικό ιστορικό αρχείο για την καταγραφή των πλημμύρων και των καταστροφών που προκάλεσαν δεν υπάρχει, ούτε και ενιαίος φορέας ο οποίος να ασχολείται αποκλειστικά με το θέμα. Για την εκτίμηση του μεγέθους της πλημμυρικής παροχής χρησιμοποιείται το σύνολο των πλημμυρικών γεγονότων που έχουν σημειωθεί στον Ελλαδικό χώρο μόλις από το έτος 1980. (Στάθης, 1980)

Το βασικό πλαίσιο αξιολόγησης και διαχείρισης της διακινδύνευσης των πλημμυρών που προτάσσεται από την επιστημονική κοινότητα και υιοθετήθηκε πρόσφατα από το Εθνικό μας Δίκαιο είναι μέσω των διατάξεων της Κοινοτικής Οδηγίας 2007/60/ΕΚ.<sup>13</sup>

Η δημιουργία ενός ολοκληρωμένου δικτύου πολιτιστικής προστασίας με έμφαση στις υποδομές αντιπλημμυρικής προστασίας αναγνωρίστηκε από το ΥΠΕΧΩΔΕ (2007:35) ως θεματική προτεραιότητα της αναπτυξιακής στρατηγικής για την περίοδο 2007-2013 στο Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς η οποία εστιάζει στη διαχείριση του κινδύνου.

---

13. Η Οδηγία 2007/60/ΕΚ (Εφ. Ε.Ε. L288, 6/11/2007, σελ.27) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «για την αξιολόγηση και τη διαχείριση των κινδύνων πλημμύρας», ενσωματώθηκε στο Ελληνικό Δίκαιο 3 χρόνια αργότερα με την απόφαση αριθ Η.Π. 31822/15472/Ε103/21-7-2010 (ΦΕΚ 1108B)

Κύρια σημεία της οδηγίας είναι η προκαταρκτική αξιολόγηση των κινδύνων πλημμύρας, χαρτογράφηση σε όλες τις περιοχές όπου υπάρχει σημαντικός κίνδυνος πλημμύρας και εκπόνηση σχεδίων διαχείρισης κινδύνων πλημμύρας με ευρεία συμμετοχική διαδικασία. Προβλέπονται οι εξής εργασίες:

- Νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις έως 26/11/2009
- Προκαταρκτική αξιολόγηση διακινδύνευσης πλημμύρας, πρώτη υποβολή 22/12/2011
- Χάρτες Κινδύνου πλημμύρας και Χάρτες Διακινδύνευσης πλημμύρας με ενδεικτικό αριθμό πληγέντων, πληγείσα οικονομική δραστηριότητα, πρώτη υποβολή 22/12/2013
- Σχέδια Διαχείρισης Διακινδύνευσης Πλημμύρας, πρώτη υποβολή 22/12/2015, που θέτουν στόχους διαχείρισης ή μη διαθρωπικές πρωτοβουλίες που εστιάζουν στη μείωση των δυνητικών αρνητικών συνεπειών δίνουν περίληψη των μέτρων και των προτεραιοτήτων που προτείνονται (λαμβάνονται υπόψη; κόστος και οφέλη, έκταση πλημμύρας, πλημμυρική ροή, περιοχές συγκράτησης του νερού, διαχείριση εδάφους και νερού, χωροταξικός σχεδιασμός, χρήσεις γης, προστασία φύσης κτλ). Εστιάζουν σε: πρόληψη –ετοιμότητα αποκατάσταση



### 1.3 Σεισμοί

Η Ελλάδα συγκεντρώνει περίπου το 2% της παγκόσμιας και το 50% της Ευρωπαϊκής ελκυσμένης σεισμικής ενέργειας. Αυτό συμβαίνει γιατί βρίσκεται στην περιοχή του πλανήτη όπου συγκλίνει η Ευρασιατική με την Αφρικανική λιθοσφαιρική πλάκα. Το μεγαλύτερο ποσοστό των σεισμών (περίπου τα  $\frac{3}{4}$ ) γίνονται στο θαλάσσιο χώρο ή σε βάθος αρκετών χιλιομέτρων, γεγονός που μειώνει τη διακινδύνευση τους. (Παπαζάχος & Παπαζάχου, 1989:68; Μακρόπουλος, 2006)

Η έντονη αστικοποίηση και η οικοδόμηση αρκετών περιοχών της χώρας σε μικρό σχετικά χρονικό διάστημα, με μια ποικιλία πολεοδομικών παρεμβάσεων και ανεπαρκή χωροτακτικό σχεδιασμό (*άναρχη και συχνά αυθαίρετη δόμηση, κακής ποιότητας κατασκευές, υψηλούς συντελεστές δόμησης και μεγάλες πυκνότητες, επεκτάσεις πόλεων χωρίς την εξασφάλιση των αναγκαιών έργων υποδομής κτλ*), αποτελούν αναμφίβολα τις βασικές αιτίες αύξησης και της διακινδύνευσης του **σεισμικού κινδύνου**.<sup>14</sup>

Ο συνωστισμός στα αστικά κέντρα και η μεγάλη ζήτηση οικοπέδων δεν δίνει μεγάλα περιθώρια επιλογής ώστε η οικοδόμηση να μη γίνεται σε περιοχές αυξημένης επικινδυνότητας (*πχ σαθρά και χαλαρά εδάφη, εγγύτητα με σεισμικά ρήγματα κτλ*). Βάλτοι, μπαζωμένα ρέματα ή στοές που έβγαζαν κάποτε κάρβουνο μετατρέπονται σε οικοδομήσιμα οικόπεδα. Οι κοινωνικές πιέσεις για μεγαλύτερους συντελεστές δόμησης και υψηλότερα κτίρια αυξάνονται διαρκώς. (Μακρόπουλος, 2006b)

Οι υφιστάμενες χρήσεις γης που επιτρέπουν τη γεινίαση χώρων κατοικίας με χώρους άλλων επικίνδυνων δραστηριοτήτων (*βενζινάδικα, εμπορία υγραερίων, βιομηχανιών πετρελαίου κτλ*) αυξάνουν τις επιπτώσεις του σεισμικού κινδύνου με δευτερογενείς κινδύνους όπως αστικές πυρκαγιές, βιομηχανικά ατυχήματα κτλ.

Επιπλέον, ο τρόπος με τον οποίο είναι πολεοδομικά και χωροτακτικά δομημένος ο αστικός χώρος κατ' ουσία εμποδίζει και την αποτελεσματική απόκριση σε μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης. Τεράστιες δυσκολίες απαντώνται στη χάραξη του οδικού και πεζοδρομιακού δικτύου για την ασφαλή εκτόνωση του πληθυσμού. Οι ελεύθεροι χώροι που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τον καταυλισμό του πληθυσμού ή ως χώροι παροχής βοήθειας για τους πληγέντες, είναι εξαιρετικά περιορισμένοι. Η χωροθέτηση και ο καθορισμός

---

14.Ο γνωστός καθηγητής σεισμολογίας κ. Β. Παπαζάχος αναφέρει χαρακτηριστικά: «Οι μεγάλες κοινωνικές συνέπειες των σχετικά πρόσφατων σεισμών (στην Αθήνα το 1999, στην Θεσσαλονίκη το 1978 την Καλαμάτα το 1986 κλπ) οφείλονται κυρίως στην επέκταση του δομημένου περιβάλλοντος. Αυτό εξάλλου προκύπτει και από το γεγονός ότι παλιότεροι τέτοιοι σεισμοί στις ίδιες περιοχές (Αθήνα 1705, Θεσσαλονίκη 1902) είχαν πολύ μικρότερες κοινωνικές συνέπειες...Η κατασκευή έργων υψηλής τρωτότητας είναι η δεύτερη αιτία των μεγάλων συνεπειών.» (Εφ. «Ελευθεροτυπία», 5/9/2009)

άλλων κρίσιμων λειτουργιών (πχ νοσοκομειακές μονάδες ή/και γραμμές ζωής) που κατά τη διάρκεια μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης, υπερφορτίζονται εξαιτίας των υφιστάμενων κατασκευαστικών και πληθυσμιακών πυκνοτήτων, αποκτά ιδιαίτερη σημασία.<sup>15</sup>

Σήμερα, ως βασικές συνιστώσες της αντισεισμικής πολιτικής θεωρούνται κυρίως ο **Ελληνικός Αντισεισμικός Κανονισμός/ΕΑΚ** και οι **Μελέτες Γεωλογικής Καταλληλότητας/ΜΓΚ**,<sup>16</sup> τα οποία αποτελούν τα θεσμοθετημένα μέτρα πρόληψης του σεισμικού κινδύνου. Ο Ελληνικός Αντισεισμικός Κανονισμός - *με το σημερινό επίπεδο κατανόησης του φαινομένου που δεν περνάει μέσα από την πρόγνωση των σεισμών*<sup>17</sup> - εξελίχθηκε και αναθεωρήθηκε με βάση της πείρα που αποκομίσθηκε από πρότερους σεισμούς στα πλαίσια της εποικοδομητικής καταστροφής και εκφράζει την πολιτική βούληση για ένα αποδεκτό επίπεδο της τιμής της διακινδύνευσης και όχι την πλήρη ασφάλεια των κατασκευών.<sup>18</sup> Ωστόσο, η εφαρμογή του συνεχίζει ακόμη να δέχεται οξυτάτες επικρίσεις σε σχέση με το εύρος του (*πχ δεν υπάρχει αντισεισμικός κανονισμός για τα παράκτια έργα*) και τις παραδοχές τις οποίες εισάγει.<sup>19</sup>

Σοβαροί επιστημονικοί προβληματισμοί εγέρθηκαν και για την ασφάλεια της πλειοψηφίας των υφιστάμενων κτιρίων. Είτε γιατί οικοδομήθηκαν με παλαιότερες διατάξεις του πολεοδομικού δίκαιου, με ελλιπή ή ακόμη και ανύπαρκτη αντισεισμική προστασία (*κυρίως*

---

15. Μια πολεοδομική οργάνωση για να μπορέσει να αποφύγει στο μέγιστο δυνατό βαθμό τις απώλειες ευαλότητας, θα πρέπει να διακρίνεται από χαρακτηριστικά αποκέντρωσης και από ιεραρχημένες επιμέρους ενότητες με σχετική αυτάρκεια λειτουργίας σε κανονικές και σε έκτακτες συνθήκες.

16. Οι μελέτες γεωλογικής καταλληλότητας θεσμοθετήθηκαν μετά από πρόταση που κατέθεσε το Γεωτεχνικό Επιμελητήριο η οποία έγινε αποδεκτή από την κρατική εξουσία με την Υ.Α. 16374/3696/1998 του ΥΠΕΧΩΔΕ, ΦΕΚ 723Β «Έγκριση προδιαγραφών για την εκπόνηση μελετών γεωλογικής καταλληλότητας στις προς πολεοδόμηση περιοχές», στα πλαίσια του οικιστικού Νόμου (2508/1997, άρθρο 1 παρ.8). Εκπονούνται υποχρεωτικά με τις πολεοδομικές μελέτες σε περιοχές 1<sup>ης</sup> και 2<sup>ης</sup> κατοικίας, σε οικισμούς κάτω των 2000 κατοίκων, σε περιπτώσεις αναθεώρησης των σχεδίων πόλεων και οικισμών, ανάπτυξης πόλεων και περιοχών, ειδικών πολεοδομικών χρήσεων, οικοδομικών συνεταιρισμών και ζωνών ολοκληρωμένης τουριστικής ανάπτυξης.

17. Ειδικά γι αυτήν την κατηγορία κινδύνου η (βραχεία) πρόγνωση - *για την οποία υπάρχει εκτενής συζήτηση στην βιβλιογραφία* -, παραμένει ακόμη ένας από τους στόχους των σεισμολόγων. Συνεπώς, η αντισεισμική θωράκιση της χώρας μας κατευθύνεται κυρίως στην έρευνα του φαινομένου καθώς και σε προληπτικά μέτρα για τη μείωση της ευαλότητας των κοινωνικών συστημάτων.

18. Η σύνταξη των κανονισμών είναι θέμα διεπιστημονικό, η νομική όμως ισχύς τους είναι θέμα πολιτικής απόφασης.

19. Σύμφωνα με τον καθηγητή του ΕΜΠ Παν. Καρύδη (2006) ο Αντισεισμικός Κανονισμός αποτελεί ένα πολύ άκαμπο σύστημα με φοβερές λεπτομέρειες και υπερ-εξειδικεύσεις. Είναι τόσο προσδιοριστικός που δημιουργεί ένα μονόδρομο αποκλείοντας κάθε άλλη επιστημονική επιλογή. Οι κανονισμοί πρέπει να είναι εύκαμπτοι προκειμένου να μπορούν να συμπεριλάβουν τα αποτελέσματα νέων ερευνών ή αντιλήψεων. Ωστόσο η εμπειρία έχει δείξει ότι τα οφέλη είναι αμφίβολα σε σχέση με το κόστος των κατασκευών και την αποτελεσματικότητά του κατά τη διάρκεια ενός σεισμικού κινδύνου.

τα κτίρια που ανεγέρθησαν πριν το 1959, η πλειοψηφία των αυθαίρετων κατασκευών ή νόμιμων κατασκευών με κατασκευαστικές ατέλειες ή με αυθαίρετες επεμβάσεις).<sup>20</sup> Έτσι, συμπληρωματικά με τον Αντισεισμικό Κανονισμό έλαβαν χώρα και μια σειρά άλλων πρωτοβουλιών με στόχο την πληρέστερη αντισεισμική προστασία.

Για την υποστήριξη της λήψης των αποφάσεων αναφορικά με την ενίσχυση του υφιστάμενου κτιριακού αποθέματος, το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος/ΤΕΕ παρουσίασε το **«Εθνικό Πρόγραμμα Αντισεισμικής Ενίσχυσης Υφιστάμενων Κατασκευών/ΕΠΑΝΤΥΚ»**. Με στόχο τον έλεγχο και την ενίσχυση των κτιρίων, χαρτογράφησε σε όλη την χώρα τη διακινδύνευση του δομημένου περιβάλλοντος έναντι του σεισμικού κινδύνου, συσχετίζοντας τη με διάφορες παραμέτρους όπως: τα υλικά, το ύψος και την ηλικία των κτισμάτων, την κατηγορία του εδάφους, τη σεισμικότητα κτλ.

Λίγα χρόνια αργότερα, το 2001, το ΥΠΕΧΩΔΕ έθεσε σε εφαρμογή (μέσω του ΟΑΣΠ) το πρόγραμμα **«Προσεισμικού Ελέγχου Κτιρίων Δημόσιας και Κοινωφελούς Χρήσης»** με σκοπό την αποτίμηση της σεισμικής τους ικανότητας και την ενίσχυσή τους. Ο έλεγχος διενεργείται σε επίπεδο Νομού από τους φορείς που έχουν την ευθύνη λειτουργίας και ασφάλειας των κτιρίων Δημόσιας ή Κοινωφελούς Χρήσης (δηλαδή μέσω των τεχνικών υπηρεσιών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης) προκειμένου να αξιολογηθούν και να καταταχθούν με σειρά προτεραιότητας.

Τα προβλήματα που δημιουργούνται είναι ακόμη πολλά για να μιλάμε για τη θετική εξέλιξη ή τα θετικά αποτελέσματα των ανωτέρω πρωτοβουλιών, που αφορούν στην προστασία των υφιστάμενων κατασκευών. Μεγάλες καθυστερήσεις που σημειώνονται στον προσεισμικό έλεγχο και την ενίσχυση των κτιρίων καθώς και σημαντικές ελλείψεις σε πόρους

---

20. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος τα παλαιά (προ του 1985) κτίρια αποτελούν το 75% των ιδιωτικών κτιρίων, το 65% των δημοσίων κτιρίων και το 55% των σχολείων.(Βουγιούκας, 2005) Μεγάλο μέρος των σεισμικά απροστατέυτων κτιρίων αποτελούν οι αυθαίρετες κατασκευές και μάλιστα πολλές εξ' αυτών έχουν ήδη νομιμοποιηθεί με πολιτικές αποφάσεις έναντι ενός μικρού οικονομικού τιμήματος (λογική καθαρά εισπρακτικού χαρακτήρα των δημόσιων εσόδων, η οποία συνεχίζεται ακόμη και στις μέρες μας).

Οι κατασκευαστικές ατέλειες ή οι αυθαίρετες παρεμβάσεις τροφοδοτούνται από την προβληματική κατάσταση των ελεγκτικών μηχανισμών στη χώρα μας. Για παράδειγμα οι πολεοδομικές Υπηρεσίες υποχρεούνται τουλάχιστον μια φορά κατά το στάδιο της ανέγερσης και αποπεράτωσης της κατασκευής να διενεργούν αυτοψία, να επισημαίνουν οποιοσδήποτε παραλείψεις και σφάλματα και να διατάσουν τη λήψη κατάλληλων μέτρων προς επανόρθωσή τους. Στον ΕΚΩΣ 2000 παρ 22.2 και στον Κτιριοδομικό Κανονισμό άρθρο 5 προβλέπεται η τακτική επιθεώρηση των κατοικιών, χωρίς όμως να ορίζονται συγκεκριμένες προδιαγραφές για αυτούς του ελέγχους και οι οποίοι τελικά δεν διενεργούνται.

Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της κατάρρευσης της «Ρικομέξ» στο σεισμό στην Αττική το 1999 όπου το Συμβούλιο Επικρατείας έκρινε ότι οι Πολεοδομικές Υπηρεσίες είχαν αυτοτελή ευθύνη, πέραν των μελετητών μηχανικών ιδιωτών, να διενεργήσουν προληπτικό και κατασταλατικό έλεγχο. (ΣΤΕ, Τμ.Β, 1703/2010)

και τεχνονγνωσία λειτουργούν ως ανασταλτικοί παράγοντες για την ολοκλήρωση αυτών των προγραμμάτων. Πολλά ερωτήματα εγείρονται ακόμη, σχετικά με τις διαδικασίες εφαρμογής τους (πχ αναλύσεις κόστους-ωφέλειας ή βαθμού ενίσχυσης μιας κατασκευής), ακόμη και για την ίδια την αναγκαιότητα τους, αφού αποδεικνύεται εξαιρετικά δύσκολο όλοι οι ενδιαφερόμενοι να καταλήξουν σε μια κοινή συνισταμένη.

Μερικά άλλα προληπτικά μέτρα προστασίας που ευρέως προτάθηκαν από την επιστημονική κοινότητα ή/και εξαγγέλθηκαν από πολιτικούς ιθύνοντες για τον σεισμικό κίνδυνο (και όχι μόνο) αλλά δεν έχουν, επίσης, «προχωρήσει» είναι η εκπόνηση **Μικροζωνικών Μελετών**<sup>21</sup> και η δημιουργία **Μητρώων κτιρίων, έργων**<sup>22</sup> **κατασκευαστών** (ιδιωτών) και **ποιότητας δομικών υλικών**.<sup>23</sup>

---

21. Οι μικροζωνικές μελέτες συζητήθηκαν πάρα πολύ μετά το καταστροφικό σεισμό του 1999. Έχουν ως στόχο τον προσδιορισμό του σεισμικού κινδύνου μιας περιοχής λαμβάνοντας υπόψη τόσο το σεισμικό καθεστώς όσο και τις τοπικές γεωλογικές και εδαφοτεχνικές συνθήκες. Αποτελούν μια διεπιστημονική εργασία αφού περιλαμβάνουν ένα σύνολο ερευνητικών εργασιών που συνδυάζει τις ειδικότητες του μηχανικού, του γεωλόγου, του γεωφυσικού του σεισμολόγου κα. Με τις μικροζωνικές μελέτες μπορούμε να λάβουμε χρήσιμα συμπεράσματα και υποστήριξη στη λήψη αποφάσεων σε σχέση με τον αντισεισμικό σχεδιασμό των κατασκευών, τον έλεγχο της ευαλότητας υφιστάμενων κατασκευών, τον καλύτερο σχεδιασμό των μέτρων κατά τη διάρκεια μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης, τον πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό (Πιπαλάκης, 1999)

Ο ΟΑΣΠ βασιζόμενος σε προηγούμενη εργασία που συντάχθηκε το 1987 μετά τους σεισμούς στην Καλαμάτα των κ.κ. Γ. Τσιαμπάο και Γ. Μπουκοβάλα υπό την εποπτεία των Στ. Χρίστουλα και Γ. Κουμαντάκη εξέδωσε (και αναθεωρεί) συγκεκριμένες συστάσεις (μη δεσμευτικού χαρακτήρα οι οποίες βρίσκονται και σε συμφωνία με την Υπουργική Απόφαση μελετών γεωλογικής καταλληλότητας) για την εκπόνηση αυτών των μελετών, ώστε να διασφαλίζεται η επιστημονική αρτιότητα αυτών όσο και η πρακτική χρησιμότητα τους. ([www.oasp.gr/micro.asp](http://www.oasp.gr/micro.asp))

22. Η θεσμοθέτηση ενός τέτοιου μητρώου (εναλλακτικά, στη βιβλιογραφία μπορούμε να συναντήσουμε και τις ονομασίες «Μητρώο Οικοδομής», «Πράσινο Κουτί» κτλ) αν και ανακοινώθηκε από τους αρμόδιους κρατικούς φορείς στο 2<sup>ο</sup> Συνέδριο Αντισεισμικής Μηχανικής και Τεχνικής Σεισμολογίας, μέχρι σήμερα καμία σχετική πρόοδος επί του θέματος δεν έχει επιτευχθεί. Αναφέρεται στη συγκεντρωτική τήρηση ενός μητρώου το οποίο συνοδεύει ένα κτίριο σε όλη τη διάρκεια της ζωής του και στο οποίο περιέχονται όλα τα κατασκευαστικά στοιχεία που το αφορούν (σχέδια μελέτης, αρχείο συντήρησης και επεμβάσεων που υλοποιήθηκαν, αποτελέσματα περιοδικών ελέγχων, αρχείο υλικών κτλ) (ΤΕΕ τχ 2181/2002)

Γενικά θα μπορούσαμε να πούμε ότι σε ισχύ βρίσκονται κάποιες υποτυπώδεις σχετικές κανονιστικές διατάξεις αν και δεν υφίσταται με γνώμονα την αντισεισμική προστασία, όπως το ΠΔ 305/96 με το οποίο εισάγεται η έννοια του Φακέλου Ασφάλειας και Υγιεινής, δίνονται οι βασικές κατευθύνσεις που αφορούν την ασφάλεια έναντι του εργατικού ατυχήματος και έμμεσα καταγράφονται τα στοιχεία ενός κτιρίου (των νεόδμητων).

23. Η Ελλάδα είναι η μόνη χώρα στην Ευρώπη που δεν έχει τέτοιου είδους μητρώα, παρά τις κατά καιρούς προσπάθειες και του γεγονότος ότι αποτελεί πάγιο αίτημα του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος. (Μακρόπουλος, 2006, 2006b)

#### ΠΑΡΑΘΕΜΑ 4: Μέτρα αντισεισμικής προστασίας

Με τον **Ελληνικό Αντισεισμικό Κανονισμό** (βλέπε ΦΕΚ 2184/Β/1999 όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με τα ΦΕΚ 781/Β/2003, ΦΕΚ 1153Β/2003, ΦΕΚ 1151Β/2003, ΦΕΚ 781/2003, ΦΕΚ 270/2010) επιχειρείται η διαδικασία δόμησης να εντάσσεται σε κάποιο πλαίσιο σύμφωνα με κάποιες προδιαγραφές. Η αποδεκτή πιθανότητα αστοχίας των κατασκευών έναντι σεισμικού κινδύνου που ορίζεται στον αντισεισμικό κανονισμό είναι 10% (για χρόνο ζωής της κατασκευής τα 50 έτη). Με τον τρόπο αυτόν γίνεται μία προσπάθεια καθορισμού ενός ανώτατου ορίου αναμενόμενων βλαβών. Πιο συγκεκριμένα οι στόχοι του αντισεισμικού σχεδιασμού για μία δομική κατασκευή είναι:

- Η πιθανότητα κατάρρευσης της κατασκευής ή τμημάτων της να είναι επαρκώς μικρή και να συνδυάζεται με τη διατήρηση της ακεραιότητας και της επαρκούς εναπομένουσας αντοχής μετά της λήξη της σεισμικής ακολουθίας.
- Οι βλάβες σε στοιχεία του φέροντος οργανισμού από το σεισμό σχεδιασμού να είναι περιορισμένες και επιδιορθώσιμες, ενώ οι βλάβες για σεισμό μικρότερης έντασης και με μεγαλύτερη πιθανότητα εμφάνισης να ελαχιστοποιούνται.
- Να διασφαλίζεται μία ελάχιστη στάθμη λειτουργιών της κατασκευής, ανάλογα με τη χρήση και τη σημασία της, όταν αυτή πληγεί από σεισμό.

Με βάση τους ανωτέρω στόχους επιτρέπεται σε μία κατασκευή να παραμορφωθεί στην πλαστική περιοχή κατά τη διάρκεια ενός ισχυρού σεισμού, γιατί δεν θα ήταν ορθολογικό για σύνηθεις κατασκευές και για σπάνιες περιπτώσεις ενός ισχυρού σεισμού να επιβαρυνθεί η κατασκευή με ιδιαίτερο κόστος ώστε να εξασφαλισθεί η ελαστική συμπεριφορά. Οι απαιτήσεις του Αντισεισμικού Κανονισμού προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι του, αναφέρονται στην επικινδυνότητα:

α) Της περιοχής: Ο Ελληνικός χώρος έχει χωριστεί σε 3 ζώνες (από χαμηλή μέχρι υψηλή) διαφορετικής αναμενόμενης εδαφικής επιτάχυνσης σαν συνάρτηση του μέσου χρόνου επανάληψης και της έντασης ενός μελλοντικού σεισμού (αριθμός σεισμών στο χώρο και στο χρόνο).

β) Του εδάφους: Τα Ελληνικά εδάφη χωρίζονται σε 5 κατηγορίες ανάλογα την επικινδυνότητά τους από μικρή μέχρι εξαιρετική.

Η ισχύς του Αντισεισμικού Κανονισμού άρχεται από το 1959 (ΒΔ '59) μετά τον καταστρεπτικό σεισμό το 1953 στο Ιόνιο που «κατάστρεψε» την Κεφαλονιά και τη Ζάκυνθο. Για τη διαστασιολόγηση του οπλισμένου σκυροδέματος δεν περιλάμβανε διατάξεις για κατασκευαστική διαμόρφωση και λεπτομέρειες όπλισης μελών με στόχο την τοπική πλαστιμότητα. Προερχόμενος από τον αντίστοιχο Γερμανικό Κανονισμό, ήταν προσανατολισμένος σχεδόν αποκλειστικά στην ανάληψη στατικών κατακόρυφων φορτίων και ανεμοπιέσεων με αποτέλεσμα τα κτίρια που κατασκευάζονται να μη διαθέτουν τα αναγκαία χαρακτηριστικά για την ανάληψη των δυναμικών σεισμικών δράσεων. (Αντωνόπουλος, 2008)

Το 1984 μετά τον σεισμό των Αλκυονίδων και με πρόταση του ΟΑΣΠ αναθεωρήθηκε ο αντισεισμικός κανονισμός που ίσχυε επί 25 με την προσθήκη νέων διατάξεων που τον καθιστούσαν πολύ περισσότερο αυστηρό και αποτελεσματικό.

Το 1995 μετά τους σεισμούς της Κοζάνης, των Γρεβενών και του Αιγίου, καταδείχθηκε ότι οι περιοχές που θεωρούνταν ως πολύ χαμηλής επικινδυνότητας μπορούν να εμφανίσουν ισχυρούς σεισμούς, ξαφνιάζοντας ακόμη και την επιστημονική κοινότητα. *(Τα υφιστάμενα δεδομένα πχ καταγραφή ενεργών σεισμικών ρηγματών, ιστορικό μιας περιοχής κτλ, φαίνεται ότι δεν επαρκούν προκειμένου να μπορέσουμε με ακρίβεια να θεωρήσουμε μια περιοχή ως ασφαλή).* (Ανδριανάκης, 1999) Έτσι την ίδια χρονιά τέθηκε σε εφαρμογή ο Νέος Αντισεισμικός Κανονισμός/ΝΕΑΚ, ο οποίος είχε εγκριθεί από το 1992 αλλά δεν εφαρμοζόταν (βλέπε Δ17α/08/32/Φ.Ν.273/12-10-1992, ΦΕΚ 613Β) και με τον οποίο επιχειρήθηκε η εκ βάθρων αλλαγή στον τρόπο αντιμετώπισης των κατασκευών.

Ο ισχυρός σεισμός του 1999 στην Αθήνα οδήγησε και σε νέα αναθεώρηση τον αντισεισμικό κανονισμό (το 2003), όπου μειώθηκαν οι ζώνες της σεισμικής επικινδυνότητας στη χώρα μας. Όπως αναφέρει ο καθηγητής σεισμολογίας του ΕΜΠ, Κ. Μακρόπουλος «*Ουσιαστικά καταργήθηκε η πρώτη ζώνη που ήταν η α-σεισμική ζώνη αφού αποδείχθηκε ότι τελικά α-σεισμικές περιοχές στη χώρα μας δεν υπάρχουν*» (Εφ. ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ, 5/9/2009)

Η δράση του **Εθνικού Προγράμματος Αντισεισμικής Ενίσχυσης των Υφιστάμενων Κατασκευών/ΕΠΑΝΤΥΚ** αναφέρεται σε τρεις φάσεις. Η πρώτη φάση, με αντικείμενο την διαμόρφωση των θέσεων του ΤΕΕ στο πρόβλημα αυτό, ξεκίνησε το 1996, όπου συγκροτήθηκε η σχετική εισηγητική ομάδα εργασίας με επιστημονικό υπεύθυνο τον καθηγητή του ΕΜΠ κ. Τάσιο και άρχισε να υλοποιείται μετά τον σεισμό της Αθήνας το 1999, οπότε το θέμα κατέστη εξαιρετικά επίκαιρο.

Στην δεύτερη φάση απογράφηκε ο δομικός πλούτος της χώρας με τη συμβολή της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας (στοιχεία απογραφής κτιρίων του έτους 2000), εκτιμήθηκε η τρωτότητα και η διακινδύνευση των υφιστάμενων κτιρίων κάνοντας χρήση των έτοιμων μητρώων πιθανότητας-βλάβης από εργασίες που είχαν ήδη εκπονηθεί από άλλους φορείς (ΙΤΣΑΚ, ΑΠΘ, ερευνητικό πρόγραμμα ΑΡΙΣΤΙΩΝ).

Η δεύτερη φάση ολοκληρώθηκε το 2005 και τα στοιχεία που καταγράφηκαν καθώς και τα σχετικά συμπεράσματα που εξήχθησαν *(πλήρεις πολεοδομικοί χάρτες με πληροφορίες ακόμη και σε επίπεδο οικοδομικού τετραγώνου με τα κρίσιμα χαρακτηριστικά οποιουδήποτε κτιρίου, δείκτες σεισμικής διακινδύνευσης κτλ)* αποστάλθηκαν μέσω του Υπ. Εσωτερικών στους Δήμους όλης της χώρας (με τη μορφή ενός λογισμικού συστήματος GIS) προκειμένου να αξιοποιηθούν και να ληφθούν τα κατάλληλα μέτρα προσεισμικής ενίσχυσης.

Η τρίτη φάση που δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί περιλαμβάνει την υλοποίηση προτάσεων σχετικές με την Εθνική Πολιτική Αντισεισμικής Ενίσχυσης των υφιστάμενων κατασκευών, την οργάνωση τράπεζας εδαφοτεχνικών δεδομένων κτλ.

Στα πλαίσια του προγράμματος μελετήθηκαν και διάφορα άλλα επαγγελματικά και νομικά θέματα που σχετίζονται με την αντισεισμική ενίσχυση των κατασκευών (πχ εκπόνηση μελετών, υποχρεώσεις και κίνητρα ενισχύσεων, συντήρηση φέροντος οργανισμού, αμοιβές μελετών επεμβάσεων, αναγκαίες τροποποιήσεις του Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού κτλ). Τα ζητήματα αυτά συζητήθηκαν ευρέως στις πολλές και διαφορετικές διαστάσεις τους.

Το ΕΠΑΝΤΥΚ χρηματοδοτήθηκε στην πρώτη φάση του από το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος και κατόπιν από το πρόγραμμα ΘΗΣΕΑΣ του Υπουργείου Εσωτερικών (με σύμβαση που υπεγράφη το 2006 μεταξύ του ΤΕΕ, Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων/ΚΕΔΚΕ και Υπ. Εσωτερικών). (Βουγιούκας, 2005; Επιτελική Επιτροπή ΕΠΑΝΤΥΚ - ΤΕΕ, 2001; 2006; ΤΕΕ, 2009;2009α)

Το θέμα του προσεισμικού ελέγχου στα κτίρια της Δημόσιας και Κοινοφελούς χρήσης κτιρίων ετέθη το 1997 με την εγκύκλιο 53 του ΥΠΕΧΩΔΕ με θέμα: **«Σχεδιασμός έκτακτης ανάγκης για κοινωφελή κτίρια σε επίπεδο Νομού»**

Προτεραιότητα δίνεται σε ειδικά κτίρια, όπως: τα δημόσια κτίρια (πχ σχολικά κτίρια, νοσοκομεία), ιδιωτικά κτίρια αυξημένης συνάθροισης του πληθυσμού (πχ κέντρα διασκέδασης), βιομηχανικές μονάδες, διατηρητέα κτίρια. Ο έλεγχος προβλέπεται να γίνει σε τρία στάδια:

- Τον Πρωτοβάθμιο προσεισμικό έλεγχο ή Ταχύ Οπτικό Έλεγχο/ΤΟΕ, για την πρώτη καταγραφή και ταχεία εκτίμηση της σεισμικής ικανότητας των κτιρίων δημόσιας και κοινωφελούς χρήσης.
- Το Δευτεροβάθμιο προσεισμικό έλεγχο για την προσεγγιστική αποτίμηση της σεισμικής ικανότητας με βάση αναλυτικότερους υπολογισμούς και έλεγχο της ποιότητας των υλικών, για όσα κτίρια προκύψει ανεπαρκής σεισμική ικανότητα με βάση τα αποτελέσματα του ΤΟΕ.
- Την αναλυτική αποτίμηση της σεισμικής ικανότητας και (ενδεχομένως) σύνταξη μελέτης αποκατάστασης - ενίσχυσης για όσα κτίρια προκύψει τοπική ή γενική σεισμική ανεπάρκεια από προηγούμενο στάδιο.

(Βλέπε σχετικά: Την 53/1997 εγκύκλιο του ΥΠΕΧΩΔΕ (Α.Π. 7872/31-12-1997), το 2189/29-5-2001 έγγραφο του ΥΠΕΧΩΔΕ και κατευθυντήριες οδηγίες ΥΠΕΧΩΔΕ/ΟΑΣΠ σχετικά με τον πρωτοβάθμιο έλεγχο κτιρίων δημόσιας και κοινωφελούς χρήσης στην ιστοσελίδα: [www.yas.gr](http://www.yas.gr))

Σύμφωνα με τα στοιχεία του ΟΑΣΠ μέχρι σήμερα έχει γίνει ο Ταχύς Οπτικός Έλεγχος σε ελάχιστα κτίρια (περίπου 7.000 δημόσια κτίρια από τα 80.000). Το 30% εξ' αυτών χρειάζονται άμεσες επεμβάσεις, μόλις το 25% είναι γενικά σε καλή κατάσταση και αρκετά χρήζουν δευτεροβάθμιου ελέγχου.

Επίσης, πολλές από τις καρτέλες που στάλθηκαν στους Δήμους για να συμπληρωθούν ως προς τα στοιχεία των κτιρίων που ελέχθησαν δεν είναι αξιοποιήσιμες, γιατί δεν έχουν συμπληρωθεί σωστά ή έχουν ελλιπή στοιχεία. Οι ίδιοι δήμοι τώρα καλούνται να αξιοποιήσουν και τα στοιχεία που τους στάλθηκαν από το ΕΠΑΝΤΥΚ.

Ο τ.Δήμαρχος Ρέντη και εκπρόσωπος της ΚΕΔΚΕ κ. Γεώργιος Ιωακειμίδης επισημαίνονται την χαμηλή απόκριση των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (λόγω έλλειψης πόρων προτεραιότητα στα καθημερινά προβλήματα των δημοτών κτλ), εξέφρασε τις επιφυλάξεις του για την αξιοποίηση των στοιχείων του προγράμματος ΕΠΑΝΤΥΚ θεωρώντας ως μόνη λύση «για να

*μην πάει η δουλειά χαμένη, όπως με τις μικροζωνικές μελέτες που έμειναν στα ράφια» είναι να συνδυαστεί παράλληλα με άλλο πρόγραμμα όπως είναι το πρόγραμμα εξοικονόμησης ενέργειας των κτιρίων στη βάση κοινών μελετών και κινήτρων από την πολιτεία για κάθε κτίριο και κάθε ιδιοκτήτη. (ΤΕΕ, 2009)*

Σύμφωνα με την άποψη του καθηγητή του ΕΜΠ Καρύδη, (2006) το θέμα των προσεισμικών ενισχύσεων των κατασκευών είναι μια μεγάλη παρεξήγηση. Με τον τρόπο που χτίζονταν τα παλιά κτίρια συμμετείχαν στην αντισεισμική συμπεριφορά του κτιρίου, όχι μόνο ο φέρων οργανισμός αλλά και ο μη φέρων (πχ τοιχοποιία, δεν υπήρχαν μεγάλα ανοίγματα κτλ) και συνεπώς η ευαλότητα των παλαιών κτιρίων, είναι μηδενική, υπό όρους (σωστή συντήρηση, όχι μετέπειτα επεμβάσεις, όχι ύπαρξη πιλοτών, σεισμοί ενδιάμεσοι και όχι γειτονικοί κτλ).



## 2. Η Οργάνωση και Διοίκηση του συστήματος Πολιτικής Προστασίας

### 2.1 Βασικό Θεσμικό Πλαίσιο

Τη σύσταση οργανωμένων συστημάτων για την προστασία του πληθυσμού σε μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης συναντάμε για πρώτη φορά στη χώρα μας το 1968, μέσω των διατάξεων για την Πολιτική Άμυνα οι οποίες χρησιμοποιήθηκαν και για την αντιμετώπιση των φυσικών καταστροφών. Υπεύθυνος για την παροχή οδηγιών και το συντονισμό των εμπλεκόμενων Υπηρεσιών ορίστηκε ο Υπουργός Άμυνας.<sup>24</sup>

Ο όρος της **«Πολιτικής Προστασίας»** που αποβλέπει *«στην αντιμετώπιση των φυσικών, τεχνολογικών και λοιπών καταστροφών κατά τη διάρκεια ειρηνικής περιόδου»*<sup>25</sup> εισήχθη στο Ελληνικό δίκαιο για πρώτη φορά με το Ν.2344/1995 (ΦΕΚ 212Α) *«Οργάνωση Πολιτικής Προστασίας και άλλες διατάξεις»*. Με τις διατάξεις αυτού του Νόμου διαχωρίστηκε και στη χώρα μας η Πολιτική Προστασία από την Πολιτική Άμυνα και οι σχετικές αρμοδιότητες αντιμετώπισης μιας καταστροφής μεταβιβάστηκαν από τις στρατιωτικές στις πολιτικές δυνάμεις, ακολουθώντας τις διεθνείς τάσεις.

Σήμερα η οργάνωση του συστήματος Πολιτικής Προστασίας, μέσω της οποίας αναλαμβάνονται δράσεις για όλα τα στάδια της διαχείρισης της καταστροφής, με στόχο *«την προστασία της ζωής της υγείας και της περιουσίας των πολιτών»* ρυθμίζεται από το **Ν.3013/2002 (ΦΕΚ 102Α)** περί *«Αναβάθμισης της Πολιτικής Προστασίας»*, όπως συμπληρώθηκε και τροποποιήθηκε<sup>26</sup>

---

24. Βλέπε ΑΝ 398/1968 περί «Πολιτικής Σχεδιάσεως Εκτάκτου Ανάγκης», ο οποίος καταργήθηκε από το νεότερο ΝΔ 17/1974 (ΦΕΚ 236Α).

25. Ως **φυσικές καταστροφές** θεωρούνται: Δασικές πυρκαγιές, σεισμός, έντονη βροχόπτωση και αστική πλημμύρα ή υπερχειλίση ποταμού, έντονη χιονόπτωση - χιονοθύελλα, παγετός - χαλαζόπτωση, σφοδροί άνεμοι - ανεμοστρόβιλοι, καύσωνας - ξηρασία, κατολισθητικά φαινόμενα, ηφαιστειακή δράση κτλ.

Ως **τεχνολογικές καταστροφές** θεωρούνται: Χημικό, βιολογικό, πυρηνικό - ραδιολογικό ατύχημα, μεγάλη πυρκαγιά σε βιομηχανική εγκατάσταση ή κατοικημένη περιοχή, μεγάλης έκτασης θαλάσσια, ατμοσφαιρική ρύπανση ή υδάτων ή εδάφους, καταστροφή φράγματος, γέφυρας, εγκαταστάσεων επικοινωνιών κτλ.

Στις **λοιπές καταστροφές** υπάγονται: Μεγάλο θαλάσσιο, οδικό, σιδηροδρομικό, αεροπορικό ατύχημα, επιδρομή βλαβερών ζώων, επιδημία, απειλή ή εκδήλωση τρομοκρατικής ενέργειας κτλ. (ΥΑ 1299/2003, ΦΕΚ 423/Β)

26. Βλέπε σχετικές διατάξεις του Ν. 3536/2007 (ΦΕΚ 42Α) *«Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης»* και Ν.3613/2007, (ΦΕΚ 263Α), *«Ρυθμίσεις θεμάτων Ανεξάρτητων Αρχών, Σώματος Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών»*.

Βλέπε και ΝΣΚ 489/2001 (ΓΝΜΔ) σύμφωνα με την οποία ο Ν.2344/1995 καταργεί το ΝΔ 17/1974 κατά του μέτρο που ως νεότερος νόμος ρυθμίζει θέματα που αφορούν καταστάσεις εκτάκτου ανάγκης, που απορρέουν από αιφνίδιες μεταβολές από φυσικά φαινόμενα, τεχνολογικά ατυχήματα και καταστροφές. Το ΝΔ 17/1974 παραμένει σε ισχύ σε ζητήματα ρυθμιζόμενα ειδικά από αυτό και ιδίως σε ότι αφορά έκτακτες καταστάσεις σε καιρό πολέμου.

## **2.2 Εσωτερική Δομή: Κεντρικά & Αποκεντρωμένα Όργανα**

Η οργάνωση του συστήματος Πολιτικής Προστασίας αναφέρεται σε κεντρικό και αποκεντρωμένο επίπεδο προσαρμοζόμενη στο ιεραρχικό σύστημα της Δημόσιας Διοίκησης, ως εξής:

Τα **Κεντρικά Όργανα** Πολιτικής Προστασίας έχουν ως εξής:

Διυπουργική Επιτροπή Εθνικού Σχεδιασμού/ΔΕΕΣΠΠ: Συγκροτείται σε επίπεδο Υπουργών,<sup>27</sup> με βασική της αρμοδιότητα την έγκριση του Εθνικού Ετήσιου Σχεδιασμού Πολιτικής Προστασίας (στρατηγικός σχεδιασμός) ο οποίος διακρίνεται σε:

- Εθνικής εμβέλειας προγράμματα, σχέδια, μέτρα και δράσεις κεντρικών υπηρεσιών των Υπουργείων και των εποπτευόμενων φορέων,
- Περιφερειακά προγράμματα μέτρα και δράσεις των αποκεντρωμένων διοικήσεων της χώρας.

Κεντρικό Συντονιστικό Όργανο Πολιτικής Προστασίας/ΚΣΟΠΠ: Συγκροτείται σε επίπεδο Γενικών Γραμματέων με τη συμμετοχή του υπαρχηγού ΓΕΕΘΑ (*Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας*) και προέδρων ΕΝΑΕ (*Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος*) και ΚΕΔΚΕ (*Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος*). Το ΚΣΟΠΠ εισηγείται την κατάρτιση του Εθνικού Ετήσιου Σχεδιασμού Πολιτικής Προστασίας και παρακολουθεί την εφαρμογή του από τις Κεντρικές Υπηρεσίες των Υπουργείων και από τους εποπτευόμενους φορείς. Κατά τη διάρκεια της κρίσης συντονίζει τη διάθεση του απαραίτητου ανθρώπινου δυναμικού, των μέσων, καθώς και το όλο έργο της αντιμετώπισης γενικών, περιφερειακών, ή τοπικών μεγάλης έντασης καταστροφών.

Γενικός Γραμματέας Πολιτικής Προστασίας/ΓΓΠΠ: Βασική του αποστολή είναι να συντονίζει και να κατευθύνει το έργο της Πολιτικής Προστασίας για την πρόληψη, ετοιμότητα, αντιμετώπιση και αποκατάσταση των καταστροφών.<sup>28</sup>

Τα **Αποκεντρωμένα Όργανα** είναι: οι Γενικοί Γραμματείς Αποκεντρωμένης Διοίκησης, οι Περιφερειάρχες και οι Δήμαρχοι.

Συντονίζουν και επιβλέπουν το έργο της πολιτικής προστασίας για την πρόληψη, ετοιμότητα, αντιμετώπιση και αποκατάσταση των καταστροφών. Διατυπώνουν προτάσεις και έχουν την

27. Βλέπε και άρθρο 82 παρ 1 του Συντάγματος σύμφωνα με το οποίο: «*Η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας, σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων*» και Απόφαση Πρωθυπουργού Υ.228/31-5-2000, άρθρο 4, (ΦΕΚ 676B)

28. Η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας ιδρύθηκε με το Ν.2344/1995 (ΦΕΚ 212Α). Η αποστολή της και η διάρθρωση της επανα-διατυπώθηκε με το ΠΔ 151/2004, (ΦΕΚ 107Α).

ευθύνη εφαρμογής του Εθνικού Ετήσιου Σχεδιασμού Πολιτικής Προστασίας εντός των ορίων της χωρικής τους αρμοδιότητας.

### **2.3 Πόροι**

Στο δυναμικό και τα μέσα του συστήματος Πολιτικής Προστασίας (**πόροι**) περιλαμβάνονται:

- Τα «ειδικευμένα στελέχη» Πολιτικής Προστασίας σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο<sup>29</sup>
- Το σύνολο των Κρατικών Οργανισμών
- Οι Εθελοντικές Οργανώσεις
- Πολίτες με ειδικές γνώσεις και εμπειρία καθώς και πάσης φύσεως μέσα με τους χειριστές τους (υπό ειδικές προϋποθέσεις)

### **2.4 Επιχειρησιακός Σχεδιασμός**

Ο Επιχειρησιακός Σχεδιασμός στη χώρα μας ρυθμίζει την **κινητοποίηση**<sup>30</sup> των πόρων (δυναμικό και μέσα) με τη διαμόρφωση ενός συστήματος ενεργειών τεσσάρων φάσεων ως εξής:

- Φάση 1<sup>η</sup>: Συνήθης ετοιμότητα
- Φάση 2<sup>η</sup>: Αυξημένη ετοιμότητα
- Φάση 3<sup>η</sup>: Άμεση Κινητοποίηση – Επέμβαση
- Φάση 4<sup>η</sup>: Αποκατάσταση – Αρωγή

Καταρτίζεται σύμφωνα με το Γενικό Σχέδιο «ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ» το οποίο αποτελεί τη βάση σχεδίασης για τα ανά κατηγορία κινδύνου **Ειδικά Σχέδια Αντιμετώπιση/ΕΣΑ** των Υπουργείων, των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και των Περιφερειών και για τα **μνημόνια ενεργειών**.<sup>31</sup>

---

29. Πρόκειται για το θεσμό των επαγγελματιών στελεχών έκτακτης ανάγκης (για τους οποίους αναφερθήκαμε σε προηγούμενα κεφάλαια). Εισήχθησαν στο Ελληνικό σύστημα Πολιτικής Προστασίας για πρώτη φορά με τις διατάξεις του Ν. 3013/2002 άρθρο 3 παρ 1.

30. Η **κατάσταση κινητοποίησης πολιτικής προστασίας** διακρίνεται σε **κατάσταση ετοιμότητας** λόγω τεκμηριωμένου κινδύνου και **κατάσταση έκτακτης ανάγκης**.

Σύμφωνα με τον τ. ΓΓΠΠ κ. Μουζά (2008) η έννοια της κρίσης εισάγεται στο σχετικό θεσμικό πλαίσιο μόνο εμμέσως (δηλαδή χωρίς να αναφέρεται ρητά) και αναφέρεται στην κατάσταση έκτακτης ανάγκης και στην περίπτωση που υπάρχει ανάγκη «διάθεσης δυναμικού και μέσων», όταν τα ήδη διαθέσιμα για την αντιμετώπιση μιας καταστροφής δεν επαρκούν.

31. Βλέπε ΥΑ 1299/2003 (ΦΕΚ 423Β) «Έγκριση του από 7.4.2003 Γενικού Σχεδίου Πολιτικής Προστασίας με τη συνθηματική λέξη «ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ» η οποία υπογράφηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 17 του Ν.3013/2003

Επίσης, το Τμήμα Σχεδιασμού, Πρόληψης και Αντιμετώπισης Φυσικών Καταστροφών της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας είναι αρμόδιο να συντάσσει γενικά σχέδια ανά κατηγορία κινδύνου των φυσικών καταστροφών (σεισμοί, δασικές πυρκαγιές, πλημμύρες, κατολισθήσεις κλπ) (άρθρο 11 ΠΔ 151/2004). Στα πλαίσια αυτά εκδόθηκε το 2010, αναθεωρήθηκε το 2011 και εγκρίθηκε από το Γενικό Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας (σύμφωνα με το άρθρο 17 του Ν. 3013/2002) το «Γενικό Σχέδιο Δασικών Πυρκαγιών».<sup>32</sup>

---

και συμπληρώθηκε με την Υ.Α. 3384/2006, (ΦΕΚ 776B) με την οποία εγκρίθηκε το Ειδικό Σχέδιο «Διαχείριση Ανθρώπινων Απωλειών» Με το σχέδιο αυτό καθορίζονται οι ρόλοι και οι αρμοδιότητες των εμπλεκόμενων οργανισμών, οι βασικοί άξονες και η επιχειρησιακή φιλοσοφία πάνω στους οποίους βασίζεται η εκπόνηση των Ειδικών Σχεδίων Αντιμετώπισης/ΕΣΑ ή μνημονίων ενεργειών ώστε να εδραιώνεται η διαρκής συνεργασία και ο συντονισμός των δράσεων που λαμβάνονται.

Τα **Ειδικά Σχέδια Αντιμετώπισης/ΕΣΑ** όπου απαιτούνται, δηλαδή ανάλογα με τη σχετικότητα των αρμοδιοτήτων κάθε οργανισμού και όπως ειδικότερα ορίζονται ως υποχρέωση από τον «Ξενοκράτη» (βλέπε προσθήκη 1 στο Παράρτημα Α της ΥΑ 1299/2003). Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και οι Περιφέρειες έχουν υποχρέωση σύνταξης ΕΣΑ για το σύνολο σχεδόν των καταστροφών.

Οι μη συντάσσοντες σχέδια συντάσσουν όπου απαιτείται **μνημόνια ενεργειών** (πχ οι δήμοι). Το μνημόνιο ενεργειών αποτελεί ένα απλό έγγραφο μη εμπιστευτικού χαρακτήρα στο οποίο δίνονται με σαφήνεια απαντήσεις στα ερωτήματα (ποιος, τι, πότε, που, γιατί), που αναφέρονται στην παρ.Β του Παραρτήματος Στ του σχεδίου «ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ» με τίτλο «Οδηγίες Σχεδίασης». Καταγράφονται σε χρονική αλληλουχία οι ενέργειες στις οποίες πρέπει να προβούν οι αρμόδιες υπηρεσιακές μονάδες (Δ/νσεις, Τμήματα κλπ) για την υλοποίηση των δράσεων που προβλέπονται στον αντίστοιχο σχεδιασμό που έχει γίνει με βάση το θεσμικό τους πλαίσιο, καθώς και άλλες επιχειρησιακές διαδικασίες (πχ τον φορέα επίσημης ενημέρωσης ανά δράση, πίνακα ενημέρωσης ανά δράση, πρωτόκολλο επικοινωνίας, κατάλογο των επιχειρησιακών μέσων κτλ). Ξεχωριστά μνημόνια ενεργειών συντάσσονται για την κατάσταση ετοιμότητας λόγω τεκμηριωμένου κινδύνου και την κατάσταση έκτακτης ανάγκης πολιτικής προστασίας. (βλέπε και έγγραφα 1902/16-3-2010, 7644/30-10-2009 ΓΓΠΠ)

(Με την αριθ.Α.Π. 423/6-7-1992 απόφαση του Υ.ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ. θεσμοθετήθηκε με την επιμέλεια του ΟΑΣΠ το Σχέδιο "Ξενοκράτης - Σεισμοί", η ισχύς του οποίου έχει πλέον ατονήσει)

32. Η δομή και το περιεχόμενό του «Γενικού Σχεδίου Δασικών Πυρκαγιών» καθορίστηκε βάσει του εγχειριδίου για τη σύνταξη και εναρμόνιση των ειδικών σχεδίων ανά καταστροφή σε επίπεδο Υπουργείου ή άλλου Κεντρικού Φορέα που εκδόθηκε από τη ΓΓΠΠ (βλέπε αρ. πρωτ. 2033/3-4-2007 έγγραφο της ΓΓΠΠ).

Η κατάρτιση των Γενικών σχεδίων προβλέπεται από τον Οργανισμό Εσωτερικών Υπηρεσιών της ΓΓΠΠ (ΠΔ 151/2004) όχι όμως από το βασικό θεσμικό πλαίσιο της Πολιτικής Προστασίας που δεν ορίζεται καν η έννοια του «Γενικού Σχεδίου». Σύμφωνα με το άρθρο 17 παρ 1 του Ν. 3013/2002 «Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ρυθμίζονται τα σχετικά με την κατάρτιση των σχεδίων πολιτικής προστασίας και τους υπόχρεους, προς τούτο, αρμόδιους κεντρικούς και περιφερειακούς φορείς και οργανισμούς κοινής ωφελείας» Κατ' εξουσιοδότηση αυτού του άρθρου εκδόθηκε το σχέδιο «ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ» και μόνο αυτό. Άρα τυπικά το Γενικό Σχέδιο των Δασικών Πυρκαγιών ενδεχομένως στερείται νομικής υποστήριξης, εκτός εάν θεωρηθεί ως το Ειδικό Σχέδιο Αντιμετώπισης του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη για τις Δασικές Πυρκαγιές.

## **2.5 Υπηρεσιακές Μονάδες και Συντονιστικά Όργανα**

Για την υποστήριξη του σχεδιασμού και της συντονιστικής λειτουργίας θεσμοθετήθηκε η σύσταση και άλλων ειδικών οργάνων και υπηρεσιακών μονάδων Πολιτικής Προστασίας σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης, είτε ανάλογα τον ειδικό κίνδυνο, είτε όχι.

Στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και τις Περιφέρειες προβλέπεται η σύσταση Δ/σεων Πολιτικής Προστασίας και στους Δήμους η σύσταση Γραφείων Πολιτικής Προστασίας που υπάγονται στην Δ/ση Περιβάλλοντος για τον συντονισμό των υπηρεσιακών μονάδων του οργανισμού που υπάγονται.<sup>33</sup>

Επίσης, σε όλες τις βαθμίδες της δημόσιας διοίκησης προβλέπεται η συγκρότηση ειδικών συλλογικών οργάνων για τον συντονισμό της δράσης του απαραίτητου δυναμικού και πόρων (εντός συγκεκριμένων χωρικών ορίων) όπως: Συντονιστικά Όργανα Πολιτικής Προστασίας σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο<sup>34</sup> Συντονιστικά Κέντρα Δασοπυρκαγιών σε Κεντρικό και Περιφερειακό επίπεδο,<sup>35</sup> καθώς επίσης και Επιχειρησιακά Κέντρα.

---

33. Η σύσταση και η λειτουργία των ανωτέρω υπηρεσιακών μονάδων ρυθμίζεται στο βασικό θεσμικό πλαίσιο της Πολιτικής Προστασίας και με τον Καλλικράτη «επαναπροσδιορίστηκαν».

Στις Περιφέρειες συστήνονται Αυτοτελείς Δ/σεις Πολιτικής Προστασίας με γραφείο Πολιτικής Προστασίας σε κάθε Περιφερειακή Ενότητα (άρθρο 186Θ του Καλλικράτη). Ο τρόπος οργάνωσης και λειτουργίας αυτών των υπηρεσιακών μονάδων εμπίπτει στις Γενικές Διατάξεις Οργάνωσης των Εσωτερικών Υπηρεσιών των Περιφερειών (άρθρο 241 του Καλλικράτη). *(Η πρώτη εφαρμογή οργανισμών των Περιφερειών εκδόθηκαν με Προεδρικά Διατάγματα μετά από πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών και ημερομηνία ισχύος μέχρι 31-12-2011)*

Κατ' αναλογία και στους δήμους προβλέπεται η σύσταση ανάλογων υπηρεσιακών μονάδων. Συγκεκριμένα στους δήμους συστήνονται Διευθύνσεις Περιβάλλοντος – Πολιτικής Προστασίας με γραφείο Πολιτικής Προστασίας.(άρθρο 97 του Καλλικράτη).

34. Με τον Καλλικράτη (άρθρο 159 και 210) προβλέπεται η σύσταση Συντονιστικού Οργάνου Πολιτικής Προστασίας σε κάθε Περιφερειακή Ενότητα και πρόεδρο τον εκάστοτε οριζόμενο Αντιπεριφερειάρχη *(κατά αντιστοιχία με τα Συντονιστικά Νομαρχιακά Όργανα/ΣΝΟ που προβλέπονταν από το βασικό θεσμικό πλαίσιο της Πολιτικής Προστασίας)* και Μητροπολιτικού Συντονιστικού Οργάνου/ΣΜΟ στις Μητροπολιτικές Περιφέρειες της Αθήνας και Θεσσαλονίκης και πρόεδρο τον Περιφερειάρχη. Η οργάνωση και οι συντονιστικές αρμοδιότητες αυτών των οργάνων *(που δεν προβλέπεται ρητά από τον Καλλικράτη)*, διέπονται από τις διατάξεις του Ν.3012/2002 κατ' αντιστοιχία με Συντονιστικά όργανα των καταργημένων Νομαρχιών (ΣΝΟ).

Η οργάνωση των Τοπικών Συντονιστικών Οργάνων προβλέπεται από το Ν. 3013/2002. Οι αρμοδιότητές τους δεν προβλέπονται, αλλά αυτό θα πρέπει μάλλον να αποδοθεί σε νομοθετική αμέλεια αφού το ΣΤΟ έχει αντίστοιχη λειτουργική και επιχειρησιακή ποιότητα με το ΣΝΟ (ΙΤΑ, 2007)

35. Σύμφωνα με τον Καλλικράτη (άρθρο 280) προβλέπεται η συγκρότηση, η στελέχωση και ο εφοδιασμός με τα απαραίτητα μέσα του Περιφερειακού Κέντρου Συντονιστικού Δασοπυρκαγιών ως αρμοδιότητα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Με το Ν.349/83 (άρθρο 11, παρ. 7) δίνεται η δυνατότητα να ιδρύονται στους κρατικούς οργανισμούς ιδιαίτερες μονάδες αντισεισμικής προστασίας (γραφείο, τμήμα, δ/ση), όμως η ισχύς αυτής της διάταξης ατόνησε μετά την ισχύ των ρυθμίσεων που εισήγαγε ο Ν.3013/02.

**ΠΑΡΑΘΕΜΑ 5:** Το **Ελληνικό διοικητικό σύστημα** - δηλαδή τα όργανα που ασκούν την εκτελεστική εξουσία μετατρέποντας σε πολιτική πράξη τους νόμους – οργανώνεται με βάση την **Αρχή της Αποκέντρωσης** σύμφωνα με τα άρθρα 101-103 του Συντάγματος ως εξής: **Κεντρικά** (πχ Υπουργεία) και **Περιφερειακά** όργανα (πχ Αποκεντρωμένη Διοίκηση) και τους **Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης** α και β βαθμού (πχ Περιφέρειες και Δήμοι)

Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης α και β βαθμού διαχειρίζονται υποθέσεις μιας συγκεκριμένης εδαφικής περιοχής (τοπικές υποθέσεις) έχουν δική τους νομική υπόσταση, διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια (αυτοδιοικούμενα νομικά πρόσωπα που δεν ανήκουν στο κράτος με τη στενή έννοια) και υπόκειται σε έλεγχο νομιμότητας εκ μέρους των κρατικών οργάνων. Τα περιφερειακά όργανα αποφασίζουν για τις υποθέσεις τις περιφέρειάς τους. Τα κεντρικά όργανα έχουν τη γενική κατεύθυνση στο συντονισμό και τον έλεγχο της νομιμότητας των περιφερειακών οργάνων (άσκηση αρμοδιοτήτων επιτελικού χαρακτήρα).

Μέχρι 31-12-2010 η διοικητική αποκέντρωση βασιζόταν στην ύπαρξη 13 Περιφερειών, 54 Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και 1033 Δήμους και Κοινότητες.

Από 1-1-2011 με νεότερες κανονιστικές ρυθμίσεις, η διοικητική αποκέντρωση βασίζεται στην ύπαρξη 7 Αποκεντρωμένων Μονάδων, 13 Περιφερειών, 325 Δήμους. Ο θεσμός των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων καταργήθηκε με το νόμο του «Καλλικράτη» και οι αρμοδιότητές τους απορροφώνται άμεσα ή σταδιακά από τους Δήμους και τις Περιφέρειες.

Βλέπε σχετική νομοθεσία:

- Ν. 1850/1989, (ΦΕΚ 144Α) «*Κύρωση του Ευρωπαϊκού χάρτη τοπικής αυτονομίας*»
- Ν.2503/97, (ΦΕΚ 107Α) «*Διοίκηση, οργάνωση στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις*»
- Ν.2218/1994, (ΦΕΚ 90Α) «*Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την Περιφέρεια και άλλες διατάξεις*»
- Ν.2240/1994, (ΦΕΚ 153Α) «*Συμπλήρωση διατάξεων για την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις*»
- Ν 2539/1997, (ΦΕΚ 244Α) «*Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*», «Καποδίστριας»
- Ν.1622/1986, (ΦΕΚ 92Α) «*Τοπική Αυτοδιοίκηση – Περιφερειακή Ανάπτυξη – Δημοκρατικός Προγραμματισμός*»
- ΠΔ 51/1987, (ΦΕΚ 26Α) «*Καθορισμός Περιφερειών της χώρας για το σχεδιασμό προγραμματισμό και Συντονισμό της Περιφερειακής Ανάπτυξης*»
- Ν.3852/2010, (ΦΕΚ 87Α) «*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης*», («Καλλικράτης»).

### **3. Από τον Επιχειρησιακό Σχεδιασμό στη Διαχείριση της Κρίσης: Κριτική Θεώρηση**

Οι βασικές απαιτήσεις που τίθενται από το Εθνικό σχέδιο «ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ» ότι πρέπει να πληρούνται προκειμένου το σχέδιο να αποτελέσει τη βάση σχεδίασης και ενέργειας του κρατικού μηχανισμού για την αντιμετώπιση των καταστροφικών φαινομένων, όχι απλά δεν πληρούνται αλλά κάποιες εξ' αυτών φαντάζουν ουτοπικές.<sup>36</sup>

Το σχέδιο «ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ», που παραμένει σχεδόν αμετάβλητο από το 2003,<sup>37</sup> δεν επαρκεί ώστε να μπορεί να καλύψει την αναγκαιότητα ενός καλά δομημένου και οργανωμένου σχεδίου επιχειρησιακής ετοιμότητας, από το οποίο υπάρχει απαίτηση να αποδώσει συγκεκριμένα αποτελέσματα κατά την εφαρμογή του, υποστηρίζοντας τον συντονισμό κατά τη διάρκεια μιας κρίσης. Κατ' επέκταση είναι λογικές οι αντιρρήσεις για το εάν ένα τέτοιο σχέδιο μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως πρότυπο και για τα σχέδια δράσης των άλλων εμπλεκόμενων οργανισμών.

Η έρευνα και η εμπειρία έχουν «κτίσει» κάποιες βασικές αρχές σχετικά με τη συγγραφή, την αναθεώρηση, τον έλεγχο και τη χρήση των σχεδίων έκτακτης ανάγκης. Τις βασικές αιτίες της ανεπάρκειας του σχεδιασμού στη χώρα μας συγκριτικά με αυτές τις αρχές και τις επιπτώσεις από τη μη τήρησή τους, θα διερευνήσουμε στην παρούσα παράγραφο.

#### **3.1 Σχεδιασμός ανά κατηγορία κινδύνου και χρησιμοποιούμενη Ορολογία**

Όπως είδαμε και στο προηγούμενο κεφάλαιο, η διεθνής πρακτική προτείνει ένα ενιαίο μοντέλο για τη διαχείριση των καταστροφών ανεξάρτητο από τον ειδικό κίνδυνο και όχι διαφορετικές υπηρεσίες για κάθε κίνδυνο, όπως γίνεται σε πολλές περιπτώσεις στη χώρα μας.

Τα σχέδια πρέπει να είναι ενιαία για όλους τους κινδύνους, με τα κατάλληλα προσαρτήματα ανά περίπτωση. Αυτό επιτρέπει οικονομίες κλίμακας σε αυτά που πρέπει να

---

36. Όπως είδαμε και σε προηγούμενο κεφάλαιο, η αποδοτικότητα των συστημάτων πολιτικής προστασίας διασαλεύεται από μια ποικιλία παραγόντων όπως έλλειψη οργανωτικής συνοχής και σχέσεων συνεργασίας, σφάλματα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, αβεβαιότητα των καταστάσεων κινδύνου, δυσλειτουργίες στη διαχείριση των πληροφοριών και την επικοινωνία, αδυναμία στην ορθολογική κατανομή οικονομικών ή άλλων πόρων, ανεπαρκής ετοιμότητα του πληθυσμού κτλ. Αυτοί οι παράγοντες που διαμορφώνουν και στη χώρα μας μια άκρως προβληματική κατάσταση είναι που ορίζονται από το σχέδιο «ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ» ως βασικές απαιτήσεις ώστε να μπορεί το σχέδιο να είναι αποδοτικό.

37. Το σχέδιο έκτακτης ανάγκης είναι ένα ζωντανό έγγραφο που πρέπει να αναθεωρείται συνεχώς και να ελέγχεται τακτικά. Απαιτείται να υπάρχουν σαφείς μηχανισμοί που να εγγυώνται την εκπλήρωση αυτών των καθηκόντων. (Alexander, 2005)

επιτευχθούν. Επίσης με αυτόν τον τρόπο εξασφαλίζεται και η απόκριση σε απρόβλεπτους κινδύνους που θα μπορούσαν να προκύψουν ή την άμεση και αποτελεσματική απόκριση σε πολλαπλούς ή παράλληλους κινδύνους πχ μια πλημμύρα που μπορεί να προκαλέσει επεισόδιο ρύπανσης.<sup>38</sup> (Alexander, 2005) Άλλωστε παρά το γεγονός ότι οι καταστροφές μπορεί να διαφέρουν σε μεγάλο βαθμό ως προς τις επιπτώσεις τους, οι ερευνητές συμφωνούν ότι είναι δυνατόν να απεικονισθούν ορισμένες κοινές λειτουργίες που πρέπει να προγραμματισθούν για την αποτελεσματική διαχείρισή τους (πχ εκκένωση, στέγαση, επείγουσα ιατρική περίθαλψη, προστασία ζωής και ιδιοκτησίας).(Quarantelli 1997)

Επίσης, τα σχέδια έκτακτης ανάγκης θα πρέπει να συντάσσονται σε σαφή και απλή γλώσσα. (Alexander, 2005). Στην Ελλάδα δεν έχει αποκρυσταλλωθεί μια κοινά αποδεκτή ορολογία για τη Διαχείριση των Καταστροφών. Το σχέδιο «ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ» αποτελεί μια πρώτη προσέγγιση εννοιών και ορισμών της Διαχείρισης Καταστροφών στους νόμους του κράτους (Λέκκας κ.ά., 2008) όμως, πλέον, τίθεται επιτακτική η ανάγκη για αναθεώρηση των ορισμών που δίνονται, αφού όπως επισημαίνεται και από την έκθεση της ΓΓΔΔΗΔ (2005:110), η απουσία της κοινής ορολογίας σε θέματα διαχείρισης εκτάκτων αναγκών δημιουργεί προβλήματα συντονισμού μεταξύ των των συναρμόδιων υπουργείων.

#### ΠΑΡΑΘΕΜΑ 6: *Ενδεικτικές περιπτώσεις διαφορετικών προσεγγίσεων στην ορολογία*

- Στο Παράρτημα Β της ΥΑ 1299/03 «Επιστημονική - Επιχειρησιακή Ορολογία» αναγράφονται οι εξής ορισμοί: **Σεισμικό κίνδυνο** αποτελεί το ίδιο το φυσικό φαινόμενο και τα αποτελέσματα αυτού, δηλαδή η σεισμική κίνηση, οι πυρκαγιές, οι ρευστοποιήσεις, οι καταρρεύσεις κ.α. **Σεισμική επικινδυνότητα** είναι το αποτέλεσμα του σεισμικού κινδύνου, δηλαδή οι ανθρώπινες και οι υλικές απώλειες. **Πλημμυρικός κίνδυνος** είναι ο ίδιος ο κίνδυνος της πλημμύρας. **Πλημμυρική επικινδυνότητα** είναι το σύνολο των καταστροφών που δύναται να προκληθούν από ενδεχόμενη πλημμύρα.
- Παράλληλα στο άρθρο 2 της ΥΑ 1299/03 (ΦΕΚ 423/Β) δίνεται πάλι η έννοια του κινδύνου ως εξής: **Κίνδυνος** νοείται η **πιθανότητα** εκδήλωσης ενός φυσικού φαινομένου ή τεχνολογικού συμβάντος ή και λοιπών καταστροφών σε συνδυασμό με την ένταση των καταστροφών... όπου η **Ένταση** της καταστροφής καθορίζεται από το μέγεθος των απωλειών ή ζημιών που αφορούν στη ζωή, στην υγεία και στην περιουσία των πολιτών, στα αγαθά, στις παραγωγικές πηγές και στις υποδομές.

Σημείωση: Στον **τελευταίο** αυτό ορισμό ορθότερη θα ήταν η έννοια της «Διακινδύνευσης» και όχι του «Κινδύνου»

38. Χαρακτηριστικό παράδειγμα για την οργανωμένη απόκριση σε μια κρίση είναι το διοικητικό μοντέλο ICS των ΗΠΑ (όπως μελετήθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο), το οποίο “καλύπτει” οποιοδήποτε περιστατικό.



Έναν πιο σωστό ορισμό της έννοιας του κινδύνου - ο οποίος αναφέρεται στη δυναμική πιθανότητα για πρόκληση βλάβης - μπορούμε να συναντήσουμε και στο άρθρο 3 της ΥΑ 12044/2007, (ΦΕΚ 376B), που αναφέρεται στην αντιμετώπιση τεχνολογικών κινδύνων, σύμφωνα με τον οποίο: «**Κίνδυνος είναι η εγγενής ιδιότητα μιας φυσικής κατάστασης που ενδέχεται να βλάψει την ανθρώπινη υγεία ή/και το περιβάλλον**»

- Στο Ν. 3511/2006, άρθρο 1 παρ 1β αναφέρεται: **Επιχειρησιακός σχεδιασμός της καταστολής** νοείται η οργάνωση, η διαχείριση και ο συντονισμός όλων των εμπλεκόμενων δυνάμεων πυρόσβεσης και διάσωσης, του εξοπλισμού και των άλλων μέσων και περιλαμβάνει ενέργειες, που εξασφαλίζουν τον έγκαιρο εντοπισμό, αναγγελία και επέμβαση, ώστε να επιτυγχάνεται η άμεση και αποτελεσματική αντιμετώπιση των πυρκαγιών και των κινδύνων, που απορρέουν από αυτές. Στην ΥΑ 1299/03, Παράρτημα Β αναφέρονται επίσης για τις δασικές πυρκαγιές οι όροι **αρχική επέμβαση, καταστολή** και **προ-καταστολή**, οι οποίοι εύκολα μπορούν να δημιουργήσουν σύγχυση και παρερμηνείες με τους όρους της **ετοιμότητας** και **αντιμετώπισης** (ΥΑ 1233/03 άρθρο 4) και της **άμεσης κινητοποίησης – επέμβασης** (Ν. 3013/2003 άρθρο 1) που αναφέρονται για κάθε κατηγορία κινδύνου.
- Οι έννοιες της **ευαλότητας** (ή τρωτότητας) και της **διακινδύνευσης** δεν αναφέρονται καν.
- Η ενσωμάτωση της Κοινοτικής Οδηγίας 2007/60/ΕΚ για τις πλημμύρες στο Ελληνικό Δίκαιο παρουσιάζει προβλήματα ορολογίας (όπως αυτό προέκυψε και από τις εργασίες της Ημερίδας που οργανώθηκε από το ΤΕΕ για την παρουσίαση έργων αντιπλημμυρικής προστασίας και τις συνέπειες από την πρόσφατες πυρκαγιές). Οι δόκιμοι όροι όπως αυτοί προτάθηκαν στη σχετική ημερίδα του ΤΕΕ (2007) έχουν ως εξής:

Όρος Κοινοτικής Οδηγίας (πρότυπος)	Όρος Κοινοτικής Οδηγίας (στα ελληνικά)	Δόκιμος Όρος *
Risk	Κίνδυνος	Διακινδύνευση
Hazard	Επικινδυνότητα	Κίνδυνος

\* Η ορολογία που προτείνεται από το ΤΕΕ είναι σύμφωνη και με την αντίστοιχη ορολογία της παρούσης εργασίας

### **3.2 Καταμερισμός των αρμοδιοτήτων**

Ο καταμερισμός της εργασίας των κρατικών οργανισμών κατά τη διάρκεια μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης απορρέει αφενός από τις καθιερωμένες αρμοδιότητες τους στα πλαίσια της θεσμοθετημένης αποστολής τους (*δηλαδή των τακτικών καθηκόντων τους κατά την περίοδο της ομαλότητας*) και αφετέρου από αρμοδιότητες όπως αυτές ειδικότερα ρυθμίζονται από το θεσμικό πλαίσιο της Πολιτικής Προστασίας (*δηλαδή του Ν.3013/02 και της ΥΑ 1299/03*).

Οι αρμοδιότητες και τα καθήκοντα των οργανισμών της δημόσιας διοίκησης μπορούν να προσεγγιστούν και από την πλευρά του βαθμού δικαιοδοσίας τους σε κάθε κατηγορία φυσικού κινδύνου (πχ σεισμοί, πλημμύρες, δασικές πυρκαγιές κτλ), ως εξής:

- Οργανισμοί που έχουν την απόλυτη δικαιοδοσία για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων απειλών (πχ ΟΑΣΠ, <sup>39</sup>ΥΑΣ<sup>40</sup> στους σεισμούς, Δασική Υπηρεσία σε δασικές πυρκαγιές κτλ).
- Οργανισμοί που εκτείνονται σε ολόκληρο το φάσμα των φυσικών κινδύνων (πχ ΕΛ.ΑΣ, Πυροσβεστικό Σώμα, Περιφέρεια, Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης).

Η αδυναμία της σαφούς αναγνώρισης και κατανομής του πεδίου ευθύνης μεταξύ των Ελληνικών δημόσιων υπηρεσιών είναι ένα καλά αναγνωρισμένο πρόβλημα, που κατά τη διάρκεια μιας κρίσης γίνεται «αφόρητο».

Οι κανόνες δικαίου που θεσπίστηκαν στη χώρα μας διακρίθηκαν από έλλειψη ολοκληρωμένου σχεδιασμού και συνέπειας και αρκετές ρυθμίσεις χαρακτηρίστηκαν ως ανεπαρκείς ή αναποτελεσματικές. Ο πληθωρισμός και αρκετές φορές η αλληλοεπικάλυψη των

---

39. Ο Οργανισμός Αντισεισμικού Σχεδιασμού/ΟΑΣΠ είναι Ν.Π.Δ.Δ που ιδρύθηκε με το Ν. 1349/1983 και αποτελεί τον εξειδικευμένο επιστημονικό φορέα της Πολιτείας υπό την εποπτεία του Υπουργείου Υποδομών Μεταφορών και Δικτύων για την επεξεργασία και τον σχεδιασμό της αντισεισμικής πολιτικής της χώρας στα πλαίσια των κυβερνητικών κατευθύνσεων, καθώς και τον συντονισμό των ενεργειών του δημοσίου και ιδιωτικού δυναμικού για την εφαρμογή της Πολιτικής αυτής. Στο ΠΔ 484/1988 προβλέπονται οι αρμοδιότητες του ΟΑΣΠ για τη σύνταξη και επεξεργασία σχεδίων έκτακτης ανάγκης που προέρχονται από σεισμούς καθώς επίσης και αρμοδιότητες για τη γενικότερη εξασφάλιση της ετοιμότητας όλων των εμπλεκόμενων υπηρεσιών, φορέων και προσώπων στα σχέδια έκτακτης ανάγκης και τέλος ο συντονισμός και κατεύθυνση κάθε προσπάθειας για τη μετασεισμική αποκατάσταση του δομικού πλούτου.

40. Η Υπηρεσία Αποκατάστασης Σεισμοπλήκτων/ΥΑΣ συστήθηκε με το Ν.1190/1981 (Ν. 867/79, Ν.2576/98 άρθρο 10) Υπουργείου Υποδομών Μεταφορών και Δικτύων με κύριους άξονες δραστηριοτήτων την για την εκτέλεση του έργου αποκατάστασης βλαβών που προκαλούνται σε κτίρια από φυσικές καταστροφές (σεισμό, πλημμύρα, πυρκαγιά ή κατολίσθηση) Στα πλαίσια της οργάνωσης του έργου της έχει τη δυνατότητα μετά από κάθε συμβάν και ανάλογα τις επιπτώσεις του να συστήνει – μετά από σχετική απόφαση του Υπουργού - Τομείς ή Γραφεία Αποκατάστασης στις πληγείσες περιοχές, τα οποία λειτουργούν υπό την επίβλεψη της.

νομικών κανόνων επέτεινε τη σύγχυση καθιστώντας άκρως δυσχερή και προβληματική τη γνώση. Κατά συνέπεια και οι διαδικασίες εφαρμογής τους καθίσταται αρκετά περίπλοκες, ιδιαίτερα όταν συνδέονται με ζητήματα υψηλής νομικής και τεχνικής πολυπλοκότητας και συχνά εγείρονται προβλήματα ερμηνείας, αποτελώντας σημεία τριβής μεταξύ των πολιτικο-κοινωνικών δυνάμεων.

Στον τομέα της Δημόσιας Διοίκησης διαμορφώθηκε μετά τη μεταπολίτευση ένα νέο διοικητικό τοπίο στην περιφέρεια και στην τοπική αυτοδιοίκηση (*καθιέρωση δευτέρου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης, σταδιακή διεύρυνση των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης κτλ*) το οποίο οδήγησε στην ανάδειξη ενός πολύ-επίπεδου συστήματος άσκησης δημόσιων πολιτικών, που προηγουμένως υπάγονταν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της κεντρικής διοίκησης, με συνεχείς αλλαγές στη σύσταση, κατάργηση υπηρεσιών κτλ.

Ασάφειες, αλληλοεπικαλύψεις και μονομερείς αντιλήψεις σχετικά με την εφαρμογή των επίσημων και θεσμοθετημένων ρόλων, λειτουργούν ανασταλτικά στην ενότητα και το συντονισμό, με κατακερματισμό των δράσεων, αδυναμία εφαρμογής των μέτρων προστασίας που προβλέπονται, κατασπατάληση πόρων, χρονοβόρες και επικίνδυνες προστριβές και διοικητικές έριδες μεταξύ των εμπλεκόμενων υπηρεσιών.

Όπως επισημαίνει ο καθηγητής δικαίου στο Πανεπιστήμιο του Pittsburgh [Binder \(2002\)](#), ένα σχέδιο έκτακτης ανάγκης θα πρέπει αφενός να περιλαμβάνει την αναθεώρηση των νομοθετικών απαιτήσεων και αφετέρου να προσπαθεί να συμβιβάσει τα προβλήματα ασάφειας που προκαλούνται, ελλείψεις ή συγκρούσεις που συνδέονται με τη νομοθεσία.

Επιπλέον, το σχέδιο έκτακτης ανάγκης θα πρέπει να είναι το αποτέλεσμα της συναίνεσης μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών (ακόμη και στην περίπτωση που δεν θα υφίστανται τα ανωτέρω θεσμικά προβλήματα). Χρειάζεται να εξασφαλιζεται όχι μόνο ότι οι εμπλεκόμενες οργανώσεις έχουν επίγνωση των ρόλων τους, αλλά επίσης ότι είναι εξοικειωμένοι και ικανοποιημένοι με τις ρυθμίσεις του σχεδιασμού. Οι νομικές δεσμεύσεις στα οριζόμενα καθήκοντα και τις αρμοδιότητες δεν συνεπάγονται και την επιτυχία της απόκρισης. ([Perry και Lindell, 2003](#))

Στο σχέδιο «ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ» επιχειρείται μια πρώτη εκτίμηση στην κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων για την επίτευξη της μεταξύ τους συνεργασίας, την εναρμόνιση του σχεδιασμού και τη βελτίωση της συντονιστικής λειτουργίας στην αντιμετώπιση των καταστροφών. Όμως, δεν προβλέπει καθορισμένη διαδικασία γι' αυτό, η οποία να επιτρέπει την ανατροπή της υφιστάμενης προβληματικής κατάστασης (*δηλαδή, αυτή που προκαλείται από το δαιδαλώδες θεσμικό πλαίσιο και τα τεράστια προβλήματα στην άσκηση της δημόσιας διοίκησης*). Επιπλέον, διαρκείς αλλαγές σε θεσμικές

και οργανωτικές ρυθμίσεις έχουν ως αποτέλεσμα ο σχεδιασμός να μην ανταποκρίνεται στην διαμορφωθείσα κατάσταση και ο καταμερισμός των εργασιών να γίνεται δύσκολα κατανοητός ή ακόμη και ανεφάρμοστος.<sup>41</sup>

Η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας επιχειρεί την ανατροπή της ανωτέρω περιγραφόμενης κατάστασης, παρέχοντας κατευθυντήριες οδηγίες (πχ ΓΓΠΠ, 2007,2009) (την τελευταία περίπου πενταετία) στους συμμετέχοντες οργανισμούς σχετικά με τους θεσμοθετημένους ρόλους τους. Οι πρωτοβουλίες αυτές αν και χαρακτηρίζονται θετικές δεν επαρκούν στην επίλυση των χρόνιων προβλήματα νομικών ασαφειών και αλληλοεπικαλύψεων.

Τα σχέδια έκτακτης ανάγκης δεν μπορούν να είναι στατικά, περιλαμβάνοντας μόνο μια καταγραφή των θεσμοθετημένων αρμοδιοτήτων ακολουθώντας χωρίς ευελιξία την τυπολατρία του γραφειοκρατικού μοντέλου.

Αρκετές είναι και οι περιπτώσεις, που απαιτήθηκε η **συνδρομή της δικαστικής εξουσίας** σχετικά με το πεδίο κατανομής της ευθύνης μεταξύ των εμπλεκόμενων οργανισμών, στην διαχείριση των έκτακτων καταστάσεων ανάγκης. Μάλιστα θα μπορούσαμε να πούμε σε κάποιες περιπτώσεις οι δικαστικές αποφάσεις χαρακτηρίζονται από μεγαλύτερη ευελιξία από τον «Ξενοκράτη». (Βλ. και Παράθεμα 7)

---

41. Σε επίπεδο οργάνωσης και διοίκησης του δημόσιου τομέα έχουν λάβει χώρα αρκετές αλλαγές: το Υπ. Δημόσιας τάξης που ενσωματώθηκε στο Υπ. Εσωτερικών, η σύσταση του Υπ. Προστασίας του Πολίτη στο οποίο μεταφέρθηκε η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας, η κατάργηση του Υπ. Γεωργίας και η σύσταση του Υπ. Ανάπτυξης, ο «Καλλικράτης» που άλλαξε ριζικά το «τοπίο» της αποκεντρωμένης διοίκησης κτλ.

**ΠΑΡΑΘΕΜΑ 7: Ενδεικτικές περιπτώσεις συνδρομής της δικαστικής εξουσίας στο καταμερισμό των αρμοδιοτήτων μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων Πολιτικής Προστασίας**

- Η κατανομή και η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας/ΓΓΠΠ του Οργανισμού Αντισεισμικής Προστασίας/ΟΑΣΠ και στη διαχείριση του σεισμικού κινδύνου. «χρειάστηκε» τη συμβολή του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους. Σύμφωνα με την απόφαση **ΝΣΚ 766/1999** η ΓΠΠΠ ως προκείμενο όργανο συνεργάζεται με τους διαφόρους φορείς μεταξύ των οποίων και ο ΟΑΣΠ. Μετά τη διεξαγωγή ερευνών από αυτούς (τους φορείς), αξιοποιεί τα πορίσματα και τις πολιτικές τους και τα ενσωματώνει στη γενικότερη στρατηγική της πολιτικής προστασίας. Περαιτέρω αναθέτει στους φορείς αυτούς επιμέρους θέματα και συντονίζει τη δράση τους κατά τη διάρκεια της αντιμετώπισης τους φαινομένου.

Βλέπε και σχετική εισηγητική έκθεση στο νόμο 2344/95, στην οποία ορίζεται μεταξύ άλλων ότι: *«Οι φορείς που λειτουργούν σήμερα εξειδικευμένα σε κυβερνητικό επίπεδο, όπως είναι η Γενική Γραμματεία Δασών, ο ΟΑΣΠ, η Πυροσβεστική Υπηρεσία κλπ, ούτε καταργούνται ούτε μεταφέρονται. Συνεχίζουν να λειτουργούν στο ευρύτερο αντικείμενο τους. Η ΓΠΠΠ συνεργάζεται συνεχώς μαζί τους. Ζητά διεξαγωγή έρευνας με ιεραρχήσεις. Αξιοποιεί τα πορίσματα και τις προτάσεις των φορέων και τα ενσωματώνει στη γενικότερη στρατηγική της πολιτικής προστασίας. Σχεδιάζει και αναθέτει επί μέρους θέματα στους φορείς αυτούς. Και βέβαια συντονίζει τη δράση τους κατά τη διάρκεια της αντιμετώπισης του φαινομένου».*

- Σύμφωνα με την απόφαση **ΝΣΚ 83/2001** «η σχεδίαση της Πολιτικής Προστασίας σε Νομαρχιακό επίπεδο, προκειμένου να καλύψει το σύνολο των αντιστοιχών αναγκών του Νομού δεν κωλύεται να περιλαμβάνει τομείς που σχετίζονται με αρμοδιότητες υπηρεσιών που δεν υπάγονται στην Ν.Α. αλλά στην Περιφέρεια, με κυρίαρχο γνώμονα την αποφυγή αντιθέσεων, αναφορικά με τον αντίστοιχο σχεδιασμό που πραγματοποιείται σε Περιφερειακό επίπεδο».

- Μετά από σχετικό ερώτημα του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας εκδόθηκε η απόφαση **ΝΣΚ 52/2004** με την οποία στο πεδίο εφαρμογής της Πολιτικής Προστασίας περιλαμβάνονται και άλλες έκτακτες ανάγκες από γεγονότα όπως: οι αρνητικές επιπτώσεις που δημιουργούνται στο δυναμικό της χώρας και στην οικονομική και κοινωνική ζωή από ενέργειες κοινωνικών ομάδων, τρομοκρατικές ενέργειες κτλ.

### **3.3 Τα συστήματα Διαχείρισης: Πληροφοριών, Επικοινωνιών & Πόρων**

Ένα σημαντικό κριτήριο της ποιότητας του σχεδιασμού έκτακτης ανάγκης είναι ο τρόπος με τον οποίο συνδυάζει τις επείγουσες ανάγκες με τους κατάλληλους πόρους, με τον πλέον αποτελεσματικό και έγκαιρο τρόπο. Θα πρέπει να εξασφαλίζεται ότι οι εργασίες δεν θα επαναλαμβάνονται και ότι όλο το προσωπικό, οι προμήθειες, τα οχήματα και ο εξοπλισμός θα χρησιμοποιηθούν με πλέον αποτελεσματικό τρόπο στη διάσωση των ανθρώπων, τη μείωση των απωλειών, τη δημόσια ασφάλεια, την αποκατάσταση των κανονικών συνθηκών και την ανάκτηση από τη διαταραχή. (Alexander, 2005)

Ένα σχέδιο θα πρέπει να περιλαμβάνει πλήρεις λίστες των πόρων που μπορούν να χρησιμοποιηθούν κατά τη διάρκεια των επιχειρήσεων εκτάκτου ανάγκης. Ο κατάλογος αυτός δεν πρέπει να είναι απλά μια στατική καταγραφή πόρων αλλά θα πρέπει να υπάρχει πλήρης περιγραφή των διαδικασιών στις οποίες θα χρησιμοποιηθούν. (Alexander, 2005)

Στη χώρα μας ανάλογα με τον τύπο και τη δριμύτητα ενός γεγονότος οι πόροι συντονίζονται και ενισχύονται με πρόσθετους προσαρμοζόμενοι στην κάθετη ιεραρχική δομή του συστήματος Πολιτικής Προστασίας.<sup>42</sup>

Οι ελλείψεις σε πόρους κατά τη διάρκεια μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης αποτελούν ένα διαρκές πρόβλημα.<sup>43</sup> Όμως, η αποδοτικότητα της απόκρισης, - δηλαδή εκεί που εντοπίζεται και το μεγαλύτερο πρόβλημα - μετριέται με βάση τη βέλτιστη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων. Το ανθρώπινο δυναμικό και τα μέσα πολιτικής προστασίας δεν είναι καταγεγραμμένα σε μια ενιαία εθνική βάση. Οι επιχειρησιακά εμπλεκόμενοι οργανισμοί στην πλειοψηφία τους, δεν τηρούν στοιχεία του υπάρχοντος δυναμικού και των μέσων τους και δεν εφαρμόζουν μια ολοκληρωμένη πολιτική αξιολόγησης της ποσότητας και ποιότητας και

---

42. Αιτήματα συνδρομής με υλικά και μέσα προς ενίσχυση του έργου των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ικανοποιούνται από την αντίστοιχη Περιφέρεια ή Αποκεντρωμένη Διοίκηση και στην περίπτωση που αυτό δεν είναι δυνατό από τη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας.

Αιτήματα συνδρομής με υλικά και μέσα προς ενίσχυση του έργου των Περιφερειών ικανοποιούνται από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση και στην περίπτωση που αυτό δεν είναι δυνατό από τη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας.

Αιτήματα συνδρομής με υλικά και μέσα προς ενίσχυση του έργου των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων για την αντιμετώπιση εν εξελίξει καταστροφών και καταστάσεων έκτακτης ανάγκης υποβάλλονται στη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας (Βλέπε Ν. 3013/2002 και κατευθυντήριες οδηγίες της ΓΓΠΠ στη σχετική ιστοσελίδα της)

43. Η προσφυγή στις διατάξεις του Ν. 2362/1995 (ΦΕΚ 247Α) «Περί δημόσιου Λογιστικού, ελέγχου δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις» σύμφωνα με τις οποίες «Σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσών και απρόβλεπτων αναγκών μπορεί να χορηγηθεί νέα πίστωση σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ 1 του άρθρου 44 του Συντάγματος», γίνεται με ιδιαίτερη φειδώ και συνήθως μετά από μια μεγάλη καταστροφή για την κάλυψη των αναγκών των πληγέντων.

κυρίως της ετοιμότητας των διατιθέμενων πόρων. (ΓΓΔΔΗΔ, 2005) Επίσης παρατηρείται υστέρηση της συμβολής των κρατικών οργανισμών που δεν έχουν υποχρέωση σύνταξης σχεδίων έκτακτης ανάγκης με αποτέλεσμα να μην αξιοποιείται ένα σημαντικό ποσοστό των διαθέσιμων πόρων.<sup>44</sup>

Οι δυσλειτουργίες αυτές έχουν ως αποτέλεσμα όχι μόνο την υποβάθμιση της ποιότητας των σχεδίων έκτακτης ανάγκης («ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ» και ΕΣΑ) αλλά πλήττουν συνολικά την αποδοτικότητα του συστήματος Πολιτικής Προστασίας.

Το σύστημα **διαχείρισης των πληροφοριών & επικοινωνιών** που αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για την ορθολογική κατανομή των πόρων, αναφέρεται κυρίως στους **μηχανισμούς** για:

- Τη συλλογή πληροφοριών σχετικά με την εξέλιξη ενός φυσικού φαινομένου και την εκτίμηση των επιπτώσεων από τον τόπο της καταστροφής.
- Την απρόσκοπτη ροή των πληροφοριών προς τις εμπλεκόμενες δυνάμεις για επεξεργασία και λήψη αποφάσεων.
- Τη διάχυση των πληροφοριών προς τον πληττόμενο πληθυσμό.

Είναι κοινά αποδεκτό ότι τη χώρα μας, τα συστήματα διαχείρισης πληροφοριών και επικοινωνιών βρίσκονται ακόμη σε εμβρυικό στάδιο και επιβάλλεται να υιοθετηθούν πιο σύγχρονοι και αξιόπιστοι μέθοδοι, με συγκεκριμένες προδιαγραφές. (ΥΠΕΧΩΔΕ, 2007)

---

44. Το πρόβλημα εντοπίζεται στις μεγαλύτερες του διαστάσεις στους Δήμους για τους οποίους στο σχέδιο «ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ» δεν προβλέπεται ρητά η υποχρέωση τους για «*τήρηση στοιχείων του υπάρχοντος στην περιοχή τους δυναμικού και μέσων*» (όπως ρητά προβλέπεται για τις Περιφέρειες, τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και τα Υπουργεία). Έτσι, η πλειοψηφία των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεν γνωρίζουν τους διαθέσιμους πόρους τους.

Η αξιοποίηση των δημοτικών ΝΠΔΔ και επιχειρήσεων, είναι σχεδόν μηδενική. Αν και αποτελούν σημαντικό κομμάτι της τοπικής αυτοδιοίκησης στις περισσότερες περιπτώσεις δεν συμβάλλουν καθόλου στο σύστημα της Πολιτικής Προστασίας, ένας δε, μεγάλος αριθμός τους, είναι ούτως ου άλλως εντελώς ανενεργός. *Συνολικά ανέρχονται σε 4700 και απασχολούν περισσότερους από 38500 εργαζόμενους και έναν μεγάλο αριθμό μη καταγεγραμμένων σε επίσημες λίστες μέσων.* (ΙΤΑ, 2007)

Η ΓΓΠΠ έχει ξεκινήσει μια προσπάθεια προς την κατεύθυνση συλλογής στοιχείων των πόρων των ΟΤΑ αλλά ακόμη τα στοιχεία που διαθέτει είναι αρκετά ελλιπή. (Βλέπε και την σχετική ιστοσελίδα της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας)

Επίσης η ΓΓΠΠ για την ενίσχυση του συστήματος εφοδιασμού των πόρων έχει αναλάβει και κάποιες συγκεκριμένες (και σίγουρα όχι ακόμη επαρκείς) πρωτοβουλίες σε σχέση με τα σημεία αποθήκευσης των διαθέσιμων πόρων (μια γνώση καθοριστική για την έκβαση μιας επιχείρησης καθώς επηρεάζουν το χρόνο απόκρισης). Για παράδειγμα στα πλαίσια αυτά χαρτογραφούνται οι Σταθμοί Αποχιονισμού (θέσεις αρχικής στάθμευσης οχημάτων που χρησιμοποιούνται στον αποχιονισμό και οι υλικοί πόροι που διατίθενται αθροιστικά από τους αρμόδιους φορείς ανά οδικό άξονα), Εικόνα 1.

Οι **κυριότερες «αρρυθμίες» του συστήματος Πληροφοριών και Επικοινωνιών** εντοπίζονται κυρίως στο γεγονός ότι οι σχετικές βασικές απαιτήσεις σχεδίασης όπως αυτές καθορίζονται από τον «Ξενοκράτη» δεν πληρούνται και οι συντονιστικές οδηγίες δεν εφαρμόζονται.<sup>45</sup> Συγκεκριμένα:

- Τα υπάρχοντα δίκτυα συνεχούς παρακολούθησης (ή/και προειδοποίησης) των φυσικών κινδύνων, δεν είναι καταγεγραμμένα, είναι ασύνδετα μεταξύ τους, ενώ οι φορείς που είναι υπεύθυνοι για τη διαχείρισή τους δεν συνδέονται επαρκώς με τα κέντρα επιχειρήσεων των φορέων διαχείρισης εκτάκτων αναγκών. (ΓΓΔΔΗΔ, 2005:110)

- Δεν εφαρμόζεται ένας ολοκληρωμένος και αξιόπιστος μηχανισμός εκτίμησης του μεγέθους της καταστροφής και των αναγκών που δημιουργεί ένα καταστρεπτικό φαινόμενο.

Οι υπηρεσίες της ΕΛ.ΑΣ. και του Πυροσβεστικού Σώματος, λόγω του αποκεντρωτικού συστήματος τους και της 24ωρης βάσης λειτουργίας τους και των πόρων που διαθέτουν, καλούνται ν' αναλάβουν το ρόλο της «αρχικής» εκτίμησης και συλλογής πληροφοριών για την επικρατούσα κατάσταση (εξέλιξη της καταστροφής, επηρεαζόμενες περιοχές κτλ) και της ενημέρωσης του Κέντρου Επιχειρήσεων της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας και των αρμόδιων αποκεντρωμένων Οργάνων Πολιτικής Προστασίας (Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης).

Περαιτέρω, και άλλοι φορείς είναι αρμόδιοι για πληρέστερη συλλογή των πληροφοριών σχετικά με τις επιπτώσεις ενός καταστρεπτικού φαινομένου και των αναγκών που

---

45. Βλέπε στο σχέδιο «ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ»:

- Βασικές απαιτήσεις σχεδίασης:

«...6. Δημιουργία συστήματος επικοινωνίας για συνεννόηση μεταξύ των εμπλεκόμενων στην αντιμετώπιση των έκτακτων αναγκών

7. Συλλογής, επεξεργασίας και εκμεταλλεύσεως πληροφοριών μέσω δικτύων καλώς λειτουργούντων σε όλα τα επίπεδα

8. Δημιουργίας ενιαίου συστήματος προειδοποίησης, ενεργειών και αναφορών

9. Προσδιορισμού των αναγκών σε ανθρώπινο δυναμικό και υλικοτεχνικά μέσα

10. Ενημέρωσης του πληθυσμού όπου και όταν ενδείκνυται για την αυτοπροστασία του και επιβοήθηση του έργου του κράτους...

21. Πρόβλεψης για ύπαρξη αρμοδίου οργάνου στον τόπο της καταστροφής για τοπική εκτίμηση, ταχεία, τεκμηριωμένη και αντικειμενική ενημέρωση της Κεντρικής εξουσίας της πραγματικής εικόνας του μεγέθους της καταστροφής»

- Συντονιστική οδηγία 4:

«Ιδρύονται, οργανώνονται και εξοπλίζονται κέντρα επιχειρήσεων όπου από τον νόμο προβλέπονται για την αποτελεσματικότερη δραστηριοποίηση και συντονισμό των εμπλεκόμενων δυνάμεων. Τα κέντρα πρέπει να είναι συνδεδεμένα μεταξύ τους και επιπλέον να έχουν τον απαιτούμενο υλικοτεχνικό εξοπλισμό για την ολοκλήρωση της αποστολής τους»

- Παράρτημα Ε: Αναφορές Καταστροφών



δημιουργούνται, στα πλαίσια της θεσμοθετημένης αποστολής τους (και ανάλογα τον τύπο του κινδύνου).<sup>46</sup>

Ωστόσο, το γεγονός ότι η ΕΛ.ΑΣ - που είναι συνήθως η πρώτη που θα φθάσει στον τόπο του συμβάντος - και το πλήθος άλλων «αρμόδιων» ή «μη αρμόδιων» υπηρεσιών και ατόμων που καταφθάνουν στον τόπο μιας καταστροφής, κατακλύζουν με πληροφορίες τους διαχειριστές έκτακτης ανάγκης, δεν αρκεί για να θεωρηθεί ως ένας ολοκληρωμένος και αξιόπιστος μηχανισμός εκτίμησης των αναγκών που δημιουργεί ένα καταστρεπτικό φαινόμενο (έκταση ζημιών, μέγεθος των ζημιών, αριθμό θανάτων κλπ) ώστε η λήψη των αποφάσεων για κινητοποίηση και διάθεση των πόρων να είναι η ανάλογη.<sup>47</sup>

- Η συγκρότηση και η λειτουργία των επιχειρησιακών κέντρων καθίσταται προβληματική, αφού αδυνατούν να επιτελέσουν το ρόλο τους και να υποστηρίξουν το συντονισμό μεταξύ των εμπλεκόμενων δυνάμεων Πολιτικής Προστασίας.

Ο εξοπλισμός τους στην πλειοψηφία τους είναι ελλιπής και κάθε επιχειρησιακός φορέας που έχει το δικό του Κέντρο Επιχειρήσεων, αυτό δεν δικτυώνεται ή δεν δικτυώνεται σωστά με το Εθνικό Κέντρο Επιχειρήσεων της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας/ΚΕΠΠ. Πολύτιμος χρόνος αναλώνεται σε συνεννοήσεις μεταξύ των επιχειρησιακών κέντρων.<sup>48</sup>

Επιπλέον, η σύσταση Κέντρου Επιχειρήσεων αναφέρεται στο τοπικό επίπεδο μόνο στην οργάνωση των δευτεροβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ενώ για τους πρωτοβάθμιους δεν προβλέπεται κάτι ανάλογο.<sup>49</sup>

---

46. Έτσι, για παράδειγμα οι μηχανικοί της Υπηρεσίας Αποκατάστασης Σεισμοπλήκτων/ΥΑΣ πραγματοποιούν αυτοψίες των δομημάτων σε περιπτώσεις σεισμών, πλημμύρων κτλ.

Το Γεωδυναμικό Ινστιτούτο του Εθνικού Αστεροσκοπείου Αθηνών είναι αρμόδιο για την έκδοση των σχετικών πληροφοριών σχετικά με τα χαρακτηριστικά του σεισμικού κινδύνου όπως, ώρα εκδήλωσης, μέγεθος επίκεντρο κτλ.

47. Η εκτίμηση των πραγματικών αναγκών που απαιτεί μια καταστροφή και η διάκριση αυτών από τις επιθυμίες των πληγέντων είναι μια λεπτή αλλά κρίσιμης σημασίας διαδικασία. Μετά από μια καταστροφή, ο πολίτης βιώνει την ανασφάλεια και αρχικές του ανάγκες για την ισορροπία της καθημερινότητας του, δύναται να αλλάξουν σε σχέση με τις αρχικές εκτιμήσεις.

48. Η άμεση ενημέρωση του Κέντρου Επιχειρήσεων της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας/ΚΕΠΠ αποτελεί υποχρέωση όλων των φορέων, που ορίζονται υπεύθυνοι σε επιχειρησιακό επίπεδο από τις διατάξεις του άρθρου 3 του Ν. 3013/2002 για επιμέρους δράσεις πολιτικής προστασίας προκειμένου να υπάρχει καλύτερος συντονισμός και οργάνωση των φορέων στη διάθεση μέσων προς ενίσχυση του έργου της απόκρισης Πολιτικής Προστασίας και στη βραχεία αποκατάσταση των συνεπειών.

Μεμονωμένες προσπάθειες όπως το γεγονός ότι στη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας και στις Δ/σεις Πολιτικής Προστασίας των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων έχει εγκατασταθεί για την υποστήριξη της μεταξύ τους επικοινωνίας τους Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Πολιτικής Προστασίας (Ο.Π.Σ-Π.Π) είναι καταρχήν αποδεκτές, όχι όμως επαρκείς.

49. Πιθανά η αιτία βρίσκεται στο γεγονός ότι η συσσώρευση πολλών συλλογικών οργάνων στον εν γένει περιορισμένο χώρο των ΟΤΑ μόνο δυσλειτουργία μπορεί να προκαλέσει. (ΙΤΑ, 2007)

- Η διασύνδεση μεταξύ της επιστημονικής πληροφόρησης και της επέμβασης στο πεδίο είναι ανύπαρκτη,<sup>50</sup> και η πρόσβαση σε χρήσιμες δημόσιες πληροφορίες (που συνήθως είναι κλειστές) δύσκολη.<sup>51</sup>

Σε ότι αφορά το σύστημα των επικοινωνιών σε περιπτώσεις που εξαιτίας της εξέλιξης ενός φυσικού κινδύνου παρουσιάζονται δυσλειτουργίες σε αυτό (πχ διακοπές στο δίκτυο της σταθερής ή κινητής τηλεφωνίας) τότε το έργο των αποκεντρωμένων οργάνων Πολιτικής Προστασίας φορέων (Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης) δύναται να υποστηρίζεται από το δίκτυο των υπηρεσιών της ΕΛ.ΑΣ, του Πυροσβεστικού Σώματος, του στρατού και των εθελοντικών οργανώσεων.<sup>52</sup> Τα προβλήματα που συνήθως εντοπίζονται αναφέρονται κυρίως στη μη συνεργασία αυτών των δικτύων λόγω της διαφοράς των συχνότητων που δουλεύουν αυτοί οι οργανισμοί. (Ζαβός, 2006)

Η ανωτέρω προβληματική κατάσταση στο σύστημα πληροφοριών, επικοινωνιών και πόρων *(όπως επιδεινώνεται τραγικά από τη σώρευση και των άλλων δυσλειτουργιών του συστήματος Πολιτικής Προστασίας όπως αναλυτικά αναφέρθηκαν και σε προηγούμενες παραγράφους πχ οι οργανωτικές συγκρούσεις, πολιτικά ή άλλα κίνητρα που εμποδίζουν την ορθολογική στην κατανομή των πόρων και την επικοινωνία κτλ)* έχει επανειλημμένα αποδειχθεί ότι έχει άμεση δυσμενή επίπτωση στην αποτελεσματικότητα της απόκρισης, στο συντονισμό και στη λήψη των αποφάσεων.

---

Μία καλή λύση που θα μπορούσε να προταθεί για την επιχειρησιακή διαχείριση των φυσικών κινδύνων σε τοπικό επίπεδο είναι η σύσταση Κέντρου Επιχειρήσεων ή άλλου επιτελικού οργάνου αρμόδιου για το σχεδιασμό σε μεγάλους δήμους ή ενιαίο σε όμορους δήμους, που όμως ούτε αυτό εφαρμόζεται αφού δεν προβλέπεται.

Η διοικητική μεταρρύθμιση του Καλλικράτη που θεωρητικά ενίσχυσε τις δομές των δήμων δεν επέφερε επίσης καμία αλλαγή σε αυτόν τον τομέα.

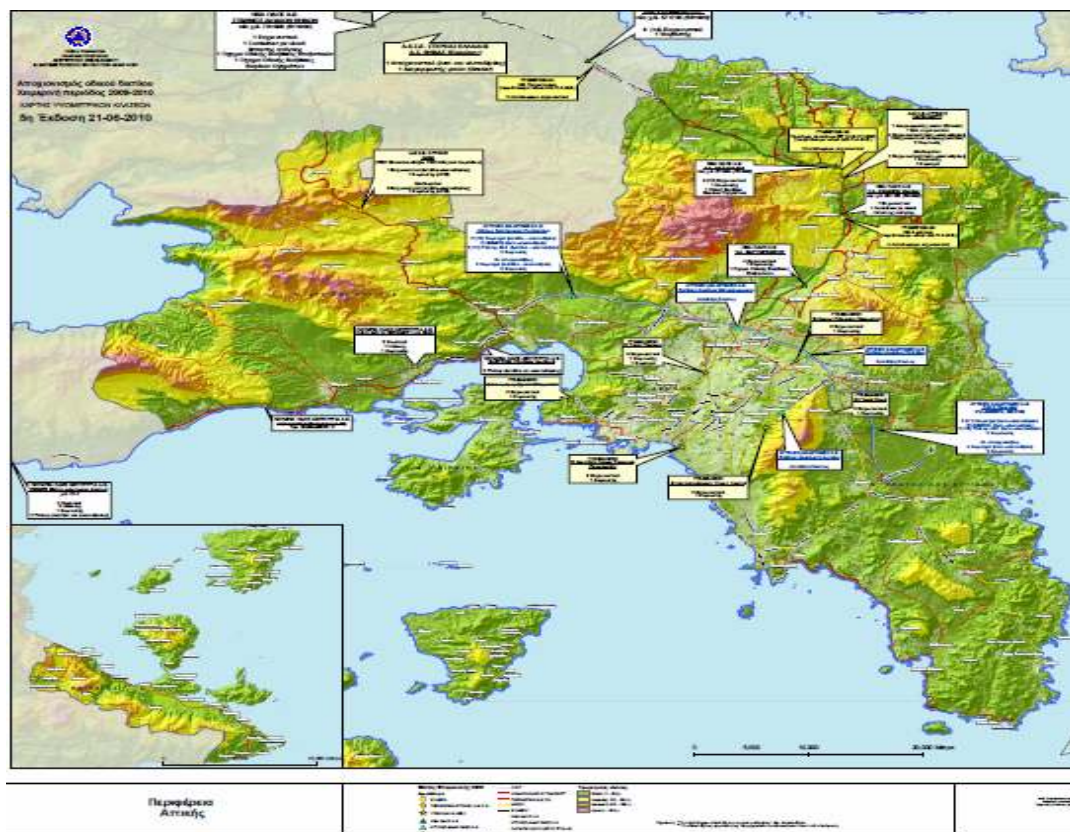
50. Βλέπε και σχετική επισήμανση του καθηγητή Ε. Λέκκα στην εφημερίδα ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ στις 19/5/2008.

51. Στο σχέδιο «ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ» προβλέπεται η «αξιοποίηση των διαθέσιμων επιστημονικών στοιχείων και πληροφοριών για την κινητοποίηση του δυναμικού και των μέσων...» χωρίς να καθορίζεται ο τρόπος διάχυσης αυτών των πληροφοριών.

Πολύτιμες πληροφορίες που ενδεχομένως να είναι χρήσιμες κατά τη διάρκεια μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης δεν αρκεί απλά να υπάρχουν κάπου «καταγεγραμμένες» πρέπει να είναι επιπλέον εύκολα προσβάσιμες και κατάλληλα επεξεργασμένες ώστε να μη δημιουργούνται καθυστερήσεις και να μειωθεί ο κίνδυνος σφαλμάτων στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων.

Σχετικά με την έννοια της «κλειστής» πληροφόρησης βλέπε και Μέρος Β παρ. ΙΙΙ της παρούσης εργασίας

52. Το σχέδιο «ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ» (άρθρο 6γ) αναγράφεται: «Σε όλες τις φάσεις της κινητοποίησης οι επικοινωνίες μεταξύ των εμπλεκόμενων δυνάμεων γίνονται κατά τον πλέον συντονισμένο τρόπο με τα υφιστάμενα δίκτυα του ΟΤΕ, της κινητής και δορυφορικής τηλεφωνίας, καθώς και με ειδικά δίκτυα ασυρμάτων επικοινωνιών του Κέντρου Επιχειρήσεων της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας και των άλλων επιχειρησιακών φορέων...». Βλέπε και σχετικές εγκύκλιους-κατευθυντήριες οδηγίες που εκδίδονται κάθε χρόνο από τη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας ([www.gscp.gr](http://www.gscp.gr))



Εικόνα 1: Θέσεις Σταθμών Αποχιονισμού κύριου οδικού δικτύου (5<sup>ης</sup> έκδοση 21/6/2010)

**ΠΑΡΑΘΕΜΑ 8: Ενδεικτικά παραδείγματα αλληλοεπικαλύψεων που οδήγησαν σε έλλειψη οργανικής συνοχής, συγκρούσεις και σφαλμάτων στη διαχείριση των πληροφοριών και των πόρων όπως κατεγράφησαν από τον Ελληνικό Τύπο και τη βιβλιογραφία.**

- Με το Ν. 1032/1980 (ΦΕΚ 57Α), ιδρύθηκε το Υπουργείο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος/ΥΧΟΠ με αποστολή του, την επεξεργασία το συντονισμό και την εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής χωρίς όμως ωστόσο να συγκεντρώνει υπό τον έλεγχό του τις περιβαλλοντικές υπηρεσίες που είχαν ήδη συσταθεί μέσα σε διάφορα άλλα Υπουργεία. Με το Ν.1558/1985, (ΦΕΚ 137Α), το ΥΧΟΠ ενώθηκε με το Υπουργείο Δημοσίων έργων και δημιουργήθηκε το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ) το οποίο αποτέλεσε τον επιτελικό φορέα της περιβαλλοντικής πολιτικής, η άσκηση και η εφαρμογή της οποίας γινόταν με τη βοήθεια συναρμόδιων Τομεακών Υπουργείων (*Ανάπτυξης, Τουριστικής Ανάπτυξης, Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων, Μεταφορών και Επικοινωνιών, Εσωτερικών*) και αποκεντρωμένων επιτελικών ή ελεγκτικών υπηρεσιών (πχ *Φορείς διαχείρισης προστατευόμενων περιοχών, η ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος, ο Οργανισμός Εναλλακτικής Διαχείρισης Συσκευασιών, η Κεντρική και οι Περιφερειακές Υπηρεσίες Υδάτων, το Εθνικό Κέντρο Περιβάλλοντος & Αειφόρου Ανάπτυξης, η Ειδική Υπηρεσία Περιβάλλοντος κτλ*). Η απόφαση αυτή θεωρήθηκε ότι οδήγησε σε **υποβάθμιση των περιβαλλοντικών ζητημάτων** με το να

υπαχθούν στον ίδιο φορέα που ήταν υπεύθυνος για την αναπτυξιακή πολιτική. Επιπλέον, η διασπορά αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων υπουργείων εξακολούθησε να υφίσταται «εμποδίζοντας» την άσκηση συνεκτικής περιβαλλοντικής πολιτικής και οδηγώντας σε συγκρούσεις. Η ανωτέρω προβληματική κατάσταση οδήγησε πρόσφατα στη μετονομασία του ΥΠΕΧΩΔΕ σε Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής/ΥΠΕΚΑ παρακρατώντας μόνο τις αρμοδιότητες σχετικές με το περιβάλλον (του οποίου οι υπόλοιπες αρμοδιότητες συγχωνεύτηκαν με αυτές του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών και ιδρύθηκε το Υπουργείο Υποδομών Μεταφορών και Δικτύων) και παίρνοντας τις σχετικές αρμοδιότητες από το Υπ. Ανάπτυξης. (Βλέπε αριθ. 2876/7-10-2009, απόφαση Πρωθυπουργού, ΦΕΚ 2234Α, εγκ. 21/13-11-2009 του Υπουργείου Υποδομών. «Καθορισμός αρμοδιοτήτων του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, ΠΔ 189/2009, Καθορισμός-ανακατανομή αρμοδιοτήτων των Υπουργείων όπως τροποποιήθηκε με το ΠΔ 24/2010)

- Η **συντήρηση του οδικού δικτύου** με τις συνακόλουθες δράσεις ετοιμότητας πολιτικής προστασίας (πχ αποχιονισμός οδικού δικτύου, καθαρισμός φρεατίων όμβριων κτλ) που πρέπει να λαμβάνουν οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες (οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, περιφέρεια, υπουργείο υποδομών, ΕΥΔΑΠ κτλ) αποτελεί ένα μόνιμο πεδίο διοικητικών συγκρούσεων και αντιπαραθέσεων, εξαιτίας της έλλειψης συνεργασίας, της αλληλοεπικάλυψης και της σύγχυσης που επικρατεί σχετικά με τις αρμοδιότητες κάθε υπηρεσίας οι οποίες απορρέουν από ένα μακροχρόνια διαμορφωμένο θεσμικό πλαίσιο. (Αλαβάνος, 2004), (Σχετικά με το οδικό δίκτυο βλέπε αναλυτικά στο β μέρος της παρούσης εργασίας)

Για παράδειγμα οι φορείς που έχουν την αρμοδιότητα να καθαρίζουν τα ρέματα ή τα φρεάτια των δρόμων, αδυνατούν να παρεμβαίνουν συνεχώς προκειμένου να απομακρυνθούν όχι μόνο οι φυσικές προσχώσεις αλλά κυρίως τα φερτά των πόλεων (απορρίμματα, υλικά οικοδομικών εργασιών κλπ) που γεμίζουν σε ποσοστό μεγαλύτερο του 70% και τα οποία με τη σειρά τους, οι υπηρεσίες καθαριότητας των δήμων αδυνατούν να ελέγξουν. (Ξανθόπουλος κ.ά, 1996; Αγγελόπουλος, 1999)

Οι διοικητικές συγκρούσεις είναι αναπόφευκτες πχ (ενδεικτικά) «...Σήμα κινδύνου πλημμυρών εξαιτίας των ακαθάριστων φρεατίων όμβριων υδάτων εξέπεμψε ο Δήμαρχος Αθηναίων επιρρίπτοντας ευθύνες στην κατεύθυνση του ΥΠΕΧΩΔΕ. Άμεση ήταν η αντίδραση του υφυπουργού που δήλωσε ότι στην περιοχή του Δήμου Αθηναίων έχουν καθαριστεί τα φρεάτια και επισήμανε πως οι εργασίες των δικτύων κοινής ωφέλειας και τα φερτά των οικοδομικών εργασιών είναι η αιτία (ο καθαρισμός των οποίων είναι αρμοδιότητα των δήμων) ...». (ΤΕΕ ΤΧ.2450/2007)

(Σημείωση: Εδώ δεν μπορούμε να παραμελήσουμε την ευθύνη όλων των συναρμόδιων φορέων που - αποφεύγεται ν' αναφέρεται στις δημόσιες δηλώσεις - σχετικά με τη λήψη προληπτικών μέτρων ενημέρωσης και εκπαίδευσης των πολιτών).

- Τα **προβλήματα συντονισμού στον τομέα των δασικών πυρκαγιών** άρχισαν να εμφανίζονται από την ύπαρξη δύο ή ακόμη και τριών παράλληλων μηχανισμών διαχείρισης.

Μέχρι το 1998 η πρόληψη και καταστολή των δασικών πυρκαγιών γινόταν από τις δασικές υπηρεσίες με ό,τι μέσα είχαν στη διάθεσή τους και όταν αυτά δεν επαρκούσαν με τη βοήθεια της Πυροσβεστικής Υπηρεσίας και συντονιστή το Δασάρχη ή το Νομάρχη εάν ήταν παρόν στον τόπο της πυρκαγιάς (βλέπε Ν. 779/78, ΦΕΚ89Α).

Η ασυμβατότητα μεταξύ του εξοπλισμού και των συχνοτήτων επικοινωνίας, η σύγχυση από την ύπαρξη δύο αριθμών αναγγελίας των πυρκαγιών (191 για δασική, 199 για αστική πυρκαγιά), το αυξημένο κόστος αγοράς και συντήρησης του εξοπλισμού αφού η προμήθεια γινόταν από δύο διαφορετικούς φορείς, η μη ορθολογική κατανομή των διατιθέμενων δυνάμεων, κατηγορίες εκ μέρους της πολιτικής εξουσίας για καταχρηστική συντεχνιακή συμπεριφορά των δασικών υπαλλήλων, οι αυξημένες πυρκαγιές που είχαν λάβει ανεξέλεγκτες διαστάσεις κλπ, είχαν ως αποτέλεσμα το 1998 με το Ν.2612 ο επιχειρησιακός σχεδιασμός της δασοπροστασίας να μεταφερθεί στο Πυροσβεστικό Σώμα και μόνο οι δράσεις πρόληψης και ετοιμότητας των δασών και δασικών εκτάσεων να παραμείνουν στη Δασική Υπηρεσία. *(Βλέπε και νεότερο Ν. 3511/2006 άρθρο 1: «Την ευθύνη και τον επιχειρησιακό σχεδιασμό της καταστολής των πάσης φύσεως πυρκαγιών και την παροχή κάθε είδους δυνατής συνδρομής για τη διάσωση των ατόμων και υλικών αγαθών, που απειλούνται από αυτές»)*

Ο διαχωρισμός μεταξύ των φάσεων πρόληψης-καταστολής οδήγησε σε οξύτατες οργανωτικές συγκρούσεις μεταξύ των δύο υπηρεσιών που έχουν τον κυριότερο ρόλο στην δασοπροστασία και που στο παρελθόν είχαν συνεργαστεί αρμονικά (της Δασικής της Πυροσβεστικής). Η μεταξύ τους συνεργασία στην αντιμετώπιση των δασικών πυρκαγιών όχι απλά δεν υφίσταται πλέον, αλλά οι δύο αυτές υπηρεσίες λειτουργούν τόσο ανταγωνιστικά, που με τις διαφωνίες τους υποδαυλίζουν στην ουσία η μία το έργο της άλλης, με αποτέλεσμα τον υποσκελισμό και της πρόληψης και της καταστολής.

Η Δασική Υπηρεσία – η μόνη κρατική υπηρεσία που έχει την επιστημονική γνώση και κατάρτιση σχετικά με τα δασικά οικοσυστήματα και των παραγόντων που απαιτούνται για τη διαχείριση των δασικών πυρκαγιών – έχει σχεδόν πλήρως αποδιοργανωθεί. Το 80% της εργασίας των δασικών υπαλλήλων σήμερα αφορά χρονοβόρες διοικητικές και δικαστικές διαδικασίες χαρακτηρισμού/αποχαρακτηρισμού της δασικής γης (οι οποίες επιπλέον, αποτελούν και τον κυριότερο παράγοντα τριβής με τον τοπικό πληθυσμό). Η διοικητική και οικονομική υποστήριξη της δασικής υπηρεσίας είναι στοιχειώδης και τα μέτρα δασοπροστασίας, αν και συχνά προγραμματίζονται με το στρατηγικό σχεδιασμό, δεν υλοποιούνται.

Η διάσταση απόψεων μεταξύ των δύο υπηρεσιών (Δασικής Υπηρεσίας και Πυροσβεστικού Σώματος) επιτείνει το πρόβλημα. Το Πυροσβεστικό Σώμα βρίσκει μεγάλες ελλείψεις που η Δασική Υπηρεσία δεν αναγνωρίζει (πχ οι πυροσβέστες θεωρούν ότι οι δασικοί δρόμοι είναι στενοί και δύσβατοι ενώ αντίθετα οι δασικοί θεωρούν αστείες αυτές τις αιτιάσεις και ότι οι δρόμοι είναι φαρδιοί, αφού εξ' αρχής σχεδιάζονται για τα βαριά οχήματα των υλοτόμων και ότι τα Ελληνικά Δάση έχουν απότομες κλίσεις και δεν είναι σωστό για χάρη της Πυροσβεστικής να γεμίσουν τα δάση με δρόμους. Το Πυροσβεστικό Σώμα απαιτεί αντιπυρικές ζώνες, ενώ πολλοί από τους

*δασολόγους υποστηρίζουν ότι προσβάλλουν βάνουσα το περιβάλλον και προκαλούν διάβρωση του εδάφους, χωρίς ουσιαστικά να προστατεύουν και πολλές φορές δεν διανοίγονται.)*

Η μονοδιάστατη προσέγγιση του προβλήματος των δασικών πυρκαγιών που έδωσε αυξημένη βαρύτητα στην καταστολή οδήγησε σε εμφανή σημάδια κόπωσης και το Πυροσβεστικό Σώμα. Η ανάληψη της επιπλέον ευθύνης (της δασοπυρόσβεσης) του ανατέθηκε χωρίς καμιά πρότερη προετοιμασία και μελέτη (πχ ανεπαρκής στελέχωση - σε προσωπικό και μέσα -, εργασιακό καθεστώς που βασίζεται στην καταχρηστική υπεργασία, ελλιπή γνώση και εμπειρία της ιδιαιτερότητας και της συμπεριφοράς των δασικών πυρκαγιών, αλλά και των συνθηκών του τόπου στον οποίο αναπτύσσονται κτλ).

Από την άλλη η Δασική Υπηρεσία δεν υποστηρίζει φάση της απόκρισης θεωρώντας ότι ο ρόλος της περιορίζεται στην πρόληψη. (Με με την ΥΑ 12030.Φ.109.1/1999 προβλέπεται ρητά η συμμετοχή στελέχους της Δασικής Υπηρεσίας στο Συντονιστικό Όργανο της Πυροσβεστικής Υπηρεσίας/ΕΚΕΠΥΣ για τη διάθεση στοιχείων που θα βοηθήσουν το έργο της καταστολής (πχ χάρτες που απεικονίζουν φυσικούς παράγοντες και έργα όπως μορφολογικά στοιχεία εδάφους, δασικούς δρόμους, δυσπρόσιτες περιοχές κ.τ.λ.), η δασική υπηρεσία όμως, δεν εκπροσωπείται ποτέ στο ΕΚΕΠΥΣ κρίνοντας ότι η συμμετοχή της δεν απαιτείται από τα νεότερα θεσμοθετημένα καθήκοντά της.)

(Βλέπε ενδεικτικά: άρθρα στον ημερήσιο τύπο (πχ εφ. Ο Κόσμος Του Επενδυτή, 15-7-2007; εφ.ΕΘΝΟΣ, 1-7-2007; εφ.ΠΡΩΤΟ ΘΕΜΑ, 1-7-2007), σχετικά δελτία τύπου και ανακοινώσεις της Πανελλήνιας Ένωσης Δασολόγων ([www.peddy.gr](http://www.peddy.gr)), της Ένωσης Ελλήνων Δασοπόνων, της Πανελλήνια Ομοσπονδίας Δασοφυλάκων, της Ομοσπονδίας Δασικών Υπαλλήλων; Παρατηρητήριο Ανασυγκρότησης Πυρόπληκτων Περιοχών, (2009); Κοινές Προτάσεις της Ολομέλειας των Δικηγορικών Συλλόγων της Χώρας, του Πανελληνίου Ιατρικού Συλλόγου και του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος που δόθηκαν στη δημοσιότητα στις 4-7-2007; Παρέμβαση Ελλήνων Επιστημόνων Έρευνας Δασικών Πυρκαγιών για τις πυρκαγιές του 2007; Περ. Δαίμων της Οικολογίας τχ. 6).

Και ο ρόλος της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας/ΓΓΠΠ στο θέμα της αντιμετώπισης των δασικών πυρκαγιών επαναπροσδιορίστηκε μετά την ισχύ του Ν. 3511/2006. Η ΓΓΠΠ συνδράμει στο έργο του Πυροσβεστικού Σώματος με την παροχή υποστηρικτικών δράσεων στα πλαίσια της αποστολής της που συνδέονται κυρίως με:

- Το συντονισμό των φορέων που εμπλέκονται στη διάθεση μέσων προς ενίσχυση του έργου της καταστολής των δασικών πυρκαγιών που κατευθύνεται από το Πυροσβεστικό Σώμα,
- το συντονισμό των φορέων που εμπλέκονται σε δράσεις για την άμεση/βραχεία αποκατάσταση των περιοχών που πλήττονται,
- την έκδοση κατευθυντήριων οδηγιών στους εμπλεκόμενους φορείς και από το 2010 και την κατάρτιση του Γενικού Σχεδίου Δασικών Πυρκαγιών.
- την κατανομή πιστώσεων στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τους συνδέσμους προστασίας μεγάλων δασικών εκτάσεων, για τη λήψη μέτρων πυροπροστασίας,

- ο την έκδοση του ημερήσιου χάρτη κινδύνου πυρκαγιάς,
- ο την ενημέρωση του κοινού,
- ο εκκλήσεις για διεθνή βοήθεια κτλ.

(Βλέπε σχετικά: Ν.2612/1998 (ΦΕΚ 112Α), "Ανάθεση της δασοπυρόσβεσης στο Πυροσβεστικό Σώμα και άλλες διατάξεις", Ν.3511/2006 (ΦΕΚ 258Α), "Αναδιοργάνωση Πυροσβεστικού Σώματος και αναβάθμιση της αποστολής του", Ν.998/1979 (ΦΕΚ 289Α) "Περί προστασίας των δασών και των δασικών εν γένει εκτάσεων της Χώρας", Αριθ. πρωτ. 1720/12-3-2009 και 1902/16-3-2010 έγγραφα Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας με θέμα «Σχεδιασμός και δράσεις Πολιτικής Προστασίας για την αντιμετώπιση δασικών πυρκαγιών», Δελτίο τύπου της ΓΓΠΠ, 2/9/2009)

- Πολλά ερωτηματικά και έριδες έχουν δημιουργηθεί για το **«Ειδικό Ταμείο Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών/ΕΤΑΕΑ»**, - το οποίο συστάθηκε το 2007 με Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου (ΦΕΚ 205<sup>Α</sup> και κυρώθηκε με το Ν.3524/07, ΦΕΚ 289Α) και με σκοπό τη χρηματοδότηση προγραμμάτων στήριξης και ενίσχυσης πληγέντων από τις φυσικές καταστροφές (βλέπε και ΠΔ 227/2007), για να καταργηθεί το 2010 (βλέπε σχέδιο νόμου στην ιστοσελίδα: /www.opengov.gr) – σχετικά με τις αδιαφανείς και παράτυπες διαδικασίες στον τρόπο λειτουργίας, τα κριτήρια χρηματοδότησης, το παραγόμενο έργο ακόμη και της κατάργησης του (αφού το γεγονός ότι έχει μείνει αναξιοποίητο ένα αρκετά μεγάλο ποσό προερχόμενο από δωρεές και δημιούργησε έντονο προβληματισμό σχετικά με το πώς θα χρησιμοποιηθεί).

(Βλέπε ενδεικτικά: Κοινή ερώτηση που κατατέθηκε στη Βουλή από τους βουλευτές Μ. Μπεκίρη και Γ. Κοντογιάννη στις 23/3/2010, την αριθ. 10684/16-5-2010 ερώτηση του βουλευτή Ο. Κωνσταντινόπουλο, την αριθ. ΔΚΠ256/18-6-2010 απάντηση του Υπουργού κ. Παπακωνσταντίνου, την αριθ πρωτ 684/5-7-2010 επιστολή του προέδρου της ΕΝΑΕ Δ. Δράκου προς τον Πρωθυπουργό, δημοσιεύματα εφημερίδων πχ εφ. ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ 9-10-2009 κτλ)

- Το **Επιστημονικό και Ερευνητικό Κέντρο Πολιτικής Προστασίας/ΕΕΚΕΠΠ** το οποίο συστήθηκε με το Ν. 3013/2002 ως ένα εκ των κεντρικών οργάνων σχεδιασμού και εφαρμογής Πολιτικής Προστασίας και η οργάνωση και λειτουργία του ρυθμιζόταν με το ΠΔ 338/2003, (ΦΕΚ 292Α), αυτή τη στιγμή και μετά από μια περίοδο 7 ετών ανύπαρκτου έργου που παρείχε (Εφ. "ΜΑΚΕΔΟΝΙΑ, 25/6/2008) είναι υπό κατάργηση μαζί με μια πλειάδα άλλων δημοσίων οργανισμών (βλέπε σχέδιο νόμου στην ιστοσελίδα: /www.opengov.gr)

- Στους δευτεροβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης υπάγονται αρμοδιότητες, που στην εφαρμογή τους (τακτικό επίπεδο) απαιτείται εργατοτεχνικό προσωπικό που διαθέτουν μόνο οι πρωτοβάθμιοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης. Η έλλειψη της δυνατότητας με αυτεπιστασία να προσλαμβάνουν άμεσα προσωπικό και αυτό δημιούργησε προβλήματα σε όποιες περιπτώσεις χρειάστηκε να έχουν γρήγορα εργατοτεχνικό προσωπικό. (Παπαδόπουλος, 1999) Αντίθετα, οι πρωτοβάθμιοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν τεχνικές υπηρεσίες που μπορούν να επέμβουν εκεί που υπάρχει κίνδυνος, αλλά δεν έχουν θεσμοθετηθεί αρμοδιότητες για πολλές περιπτώσεις. Έτσι, αν σε ένα Δήμο υπάρχουν ετοιμόρροπα κτίρια, συνέπεια ενός σεισμού που για λόγους ασφαλείας χρήζουν άμεσης κατεδάφισης οι τεχνικές υπηρεσίες του Δήμου δεν

επεμβαίνουν ακόμη και αν μπορούν, γιατί η αρμοδιότητα της άρσης αυτού του είδους των επικινδυνοτήτων ανήκει στη Νομαρχία (*νύν Περιφέρεια*). (Μέγαρης, 1999)

- Η **συρρίκνωση των τοπικών Ταμείων Αποκατάστασης Σεισμοπλήκτων** και η συγκέντρωση αυτών μόνο σε κεντρικές περιοχές αποτέλεσε κατά μια άποψη μια εγκληματικά λάθος επιλογή αφού με την εξειδικευμένη γνώση που διέθεταν θα μπορούσαν να προσφέρουν σημαντικά στην προσεισμική ετοιμότητα και την άμεση απόκριση. (Καρύδης, 2006)

- Η ΔΕΗ διαθέτει μια σοβαρή εγγενή αδυναμία που συνδέεται με το χωροταξικό καταμερισμό των μονάδων της και την οικονομική της αδυναμία για εκτέλεση νέων έργων και συντήρηση των εγκαταστάσεων και του εξοπλισμού και κάλυψη των κενών οργανικών της θέσεων. Το γεγονός αυτό δημιουργεί ανισορροπίες στο σύστημα ηλεκτροδότησης και δυσχεραίνει τις προσπάθειες αντιμετώπισης των έκτακτων καταστάσεων (εφ.Καθημερινή, 7/11/1993; εφ.ΕΘΝΟΣ της Κυριακής, 1-7-2007) Στην καταστροφική πυρκαγιά της Πάρνηθας το 2007, σύμφωνα με δηλώσεις του Υπουργού Δημόσιας Τάξης, δεν επιχειρήθηκαν ρίψεις νερού από αέρος προκειμένου να μην πληγούν οι πυλώνες της ΔΕΗ και προκληθεί «μπλακάουτ». Ο Γενικός Δ/ντής Μεταφοράς της ΔΕΗ δήλωσε ότι η Πυροσβεστική μπορούσε να κάνει το έργο της και η ΔΕΗ ήταν απολύτως έτοιμη για αυτό. (εφ.Το ΒΗΜΑ, 8/7/2007)

- Στις οξύτερες **συγκρούσεις** μεταξύ του τ. αρχηγού του Πυροσβεστικού Σώματος κ. Κόη και του Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας κ. Φούρλα αποδόθηκε μεγάλο μέρος των αιτιών της αστοχίας των προσπαθειών απόκρισης και της σωρείας λαθών στη λήψη των αποφάσεων στις πυρκαγιές το 2007 (πχ το γεγονός ότι δεν κλήθηκαν εγκαίρως οι δυνάμεις του στρατού με δυναμικό και μέσα, να συνδράμουν στο έργο της πυρόσβεσης ή ότι ζητήθηκαν με μεγάλη καθυστέρηση από την Πυροσβεστική να σταλούν μηχανήματα από τη Νομαρχία για την κατασκευή αντιπυρικών ζωνών). Ο τ.Αρχηγός του Πυροσβεστικού Σώματος δεν ήταν παρόν στις συσκέψεις Πολιτικής Προστασίας και του αποδίδεται η ευθύνη για βαρύτατο πλήγμα στην οργάνωση του Πυροσβεστικού Σώματος με την αποστράτευση πολλών έμπειρων αξιωματικών με το αιτιολογικό ότι ήταν φιλικά προσκείμενοι στον τ. Γενικό Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας (εφ.ΠΡΩΤΟ ΘΕΜΑ, 26/8/2007; εφ.ΒΗΜΑ, 22/7/2007; εφ. ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, 21-9-2007, εφ.ΕΘΝΟΣ, 21/7/2007)

- Οι δορυφόροι της ΝΑΣΑ είχαν εντοπίσει την εμφάνιση της πυρκαγιάς στην Πάρνηθα το 2007. Το Ινστιτούτο Διαστημικών Ερευνών και Τηλεπισκόπησης του Εθνικού Αστεροσκοπείου Αθηνών έχει εγκαταστημένο δέκτη δορυφορικών εικόνων για παρακολούθηση πυρκαγιών, όμως δεν ενημέρωσε κανέναν επιχειρησιακό φορέα, με αποτέλεσμα οι δυνάμεις της Πυροσβεστικής να ενημερωθούν και να επιχειρήσουν 3 ώρες αργότερα. (εφ.ΤΑ ΝΕΑ, Ιούλιος 2007)

- Στην πυρκαγιά στον Υμηττό το 2007, η Πυροσβεστική δεν ενημερώθηκε σχετικά με ποιους δρόμους είχε αποκλείσει η ΕΛ.ΑΣ με αποτέλεσμα τα πυροσβεστικά οχήματα να καθηλωθούν στην Κατεχάκη γεγονός που επηρέασε δραματικά τον χρόνο απόκρισης. Παράλληλα οι επίγειες δυνάμεις της Πυροσβεστικής Υπηρεσίας αμέλησαν να ενημερώσουν τα επιχειρησιακά τους κέντρα για τις θέσεις που είχαν πάρει οι εθελοντικές οργανώσεις με αποτέλεσμα να παρεμποδίσουν τις



διαδικασίες επέμβασης με εναέρια μέσα. (Σύμφωνα με καταγγελία του Αντινομάρχη Αθηνών στον ALPHA 98,9)

- Μετά το σεισμό του 1999, που έπληξε κυρίως την ευρύτερη περιοχή της πρωτεύουσας υπερεκτιμήθηκε ο αριθμός των πραγματικών αστέγων και δαπανήθηκαν πολλοί πόροι (οικονομικοί, ανθρώπινη εργασία κα) για τη συγκρότηση οικίσκων που τελικά δεν χρειαζόταν. Οι αυτοψίες του πρωτοβάθμιου ελέγχου εμφάνισαν πολύ μεγαλύτερο πρόβλημα βλαβών στο δομικό ιστό της Αθήνας, απ' ό,τι του δευτεροβάθμιου ελέγχου που πραγματοποιήθηκε αρκετά αργότερα και εφόσον είχε ήδη διαμορφωθεί μια ουτοπική εικόνα και είχαν σπαταληθεί αρκετοί πόροι για την αρωγή και οικονομική ενίσχυση των πληγέντων που δεν ήταν αναγκαία. (Μαστοράκος, 1999)

- Ο αντιπρόεδρος του ΟΑΣΠ κ. Σταύρος Αναγνωστόπουλος στηλίτευσε ως παράδειγμα κακής διαχείρισης των πόρων από την πολιτική ηγεσία του υπουργείου Παιδείας το γεγονός ότι δαπανήθηκε κονδύλη 9,5 εκ ευρώ για εξ' αποστάσεως κατάρτιση εκπαιδευτικών για τη σεισμική προστασία, όταν γι αυτό το σκοπό υπάρχει ο ΟΑΣΠ ο οποίος μπορεί να προσφέρει σχετική εκπαίδευση και επιμόρφωση σε εκπαιδευτικούς και μαθητές. (TEE, 2007)

- Οι μεγάλες καταστροφές από τις πυρκαγιές στην Πελοπόννησο και σε άλλες περιοχές το 2007 και σε προεκλογική περίοδο οφειλόταν κατά ένα μεγάλο λόγο σε λανθασμένους χειρισμούς των διαθέσιμων πόρων για πολιτικούς λόγους. Σε συσκέψεις στο αρχηγείο της Πυροσβεστικής και στη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας «*κατέστρωναν σχέδια με λανθασμένα κριτήρια. Εστίαζαν το ενδιαφέρον τους μόνο στην Πεντέλη, στην Πάρνηθα, γενικώς στην Αττική αλλά και στην ευρύτερη περιοχή της Θεσσαλονίκης... Δεν ήθελαν σε καμία περίπτωση ο Καραμανλής να περάσει στην περιοδεία του από καμένη γη.*» (Σύμφωνα με καταγγελία υψηλόβαθμου αξιωματούχου της πυροσβεστικής στην εφημερίδα «ΘΕΜΑ» στις 26-8-2007)

- Τα πυροσβεστικά αεροσκάφη (BERIEV – 200) που ενοικιάστηκαν από τη Ρωσία στις 1-8-2007 έναντι υψηλού τιμήματος προκειμένου να συνδράμουν στις καταστροφικές πυρκαγιές στις πυρκαγιές της Πεντέλης το 2007, αποδείχθηκαν ακατάλληλα για το *μορφολογικό* ανάγλυφο του Ελληνικού εδάφους με αποτέλεσμα να κάνουν ρίψεις νερού από πολύ ψηλά και το νερό αντί να σβήνει τη φωτιά διέφευγε ακόμη και σε απόσταση δύο χιλιομέτρων από τα μέτωπα της πυρκαγιάς. (Σύμφωνα με καταγγελία του αντινομάρχη Αθηνών κ. Χ. Πασβαντίδη στην εφημερίδα το «ΘΕΜΑ» στις 19/8/2007)

- Θεωρήθηκε τραγικό λάθος από την πλευρά της Πυροσβεστικής κατά την εκδήλωση της Πυρκαγιάς στην Πάρνηθα να μη γνωρίζει ότι το πρώτο όχημα που εστάλη να επιχειρήσει είχε χαλασμένη μάνικα, με αποτέλεσμα μέχρι να φτάσουν τα υπόλοιπα οχήματα η φωτιά να έχει δυναμώσει αρκετά.

- Στις πυρκαγιές στην Αγιά και στο Πήλιο τα πυροσβεστικά οχήματα έφθασαν έγκαιρα αλλά δεν μπορούσαν να εφοδιαστούν με νερό γιατί οι πυροσβεστικοί κρουνοί ήταν χαλασμένοι.

- Πλήθος και οι καταγγελίες για πυροσβεστικά οχήματα που δεν μπορούν να συνδεθούν με τις δεξαμενές νερού λόγω διαφορετικής συνδεσμολογίας. (Σπυρίδων, 2005; εφ. Realnews, 30-8-2009)

- Καταγγελίες για ελλείψεις σε μηχανικά μέσα και παντελή απουσία διοικητικής μέριμνας του ανθρώπινου δυναμικού, έκανε λόγο ο πρόεδρος ενός Σωματείου Πυροσβεστών, αναφέροντας χαρακτηριστικά ότι πυροσβέστες στη Ρόδο πήγαιναν να σβήσουν την πυρκαγιά με ωτοστόπ. (εφ. *ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ*, 30/7/2008)
- Στην μεγάλη πυρκαγιά της Σάμου το 1998, σύμφωνα με καταγγελία του τ. Νομάρχη Θ. Θαλασσινό (1999) το μοναδικό μέσο που μπορούσε να έχει πρόσβαση στο σημείο της πυρκαγιάς, ένα ελικόπτερο, δεν μπορούσε να επιχειρήσει γιατί... είχε λήξει η μίσθωση.
- Στις φωτιές της Αργολίδας και της Ηλείας το 2007, τα περισσότερα οχήματα παρουσίασαν μηχανικά προβλήματα με αποτέλεσμα να μη φτάσουν ποτέ στο μέτωπο των πυρκαγιών. (εφ. *ΤΑ ΝΕΑ*, Ιούνιος 2007)
- Στο μεγάλο σεισμό του 1999 στην Αθήνα συνέβη το εξής με τις αυτοψίες: «*Η Νομαρχία, οι Δήμοι, και το ΥΠΕΧΩΔΕ είχαν τηλεφωνικές γραμμές για το ίδιο θέμα. Ο πολίτης έπαιρνε τηλέφωνο στη Νομαρχία, έπαιρνε στο Δήμο, έπαιρνε στο Υπουργείο. Όποιος ερχόταν πρώτος*». Μαζί με το τεράστιο πρόβλημα της έλλειψης των μηχανικών γι αυτοψίες προστέθηκε το φαινόμενο να υπάρχουν αυτοψίες διπλές και τριπλές, το οποίο αποδόθηκε σε πολιτικά κίνητρα για το ποια υπηρεσία θα πρέπει να έχει την ευθύνη του συντονισμού. (Ιωακείμιδης, 1999)
- Η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας διαθέτει δύο υπερσύγχρονα κινητά επιχειρησιακά κέντρα (τα οποία προμηθεύτηκε εν' όψει των Ολυμπιακών αγώνων) με σκοπό την άμεση ενημέρωση και επικοινωνία. Ωστόσο για πρώτη φορά χρησιμοποιήθηκαν στις 17-7-2010 ενώ μέχρι τότε χρησιμοποιούταν ως κοιτώνας για τους πυροσβέστες (*Κεντρικό Δελτίο ειδήσεων Αντ1*, 18/7/2010) Η έλλειψη ειδικά καταρτισμένου προσωπικού που θα μπορούσε να χειριστεί αυτόν τον αναξιοποίητο υπερσύγχρονο εξοπλισμό ήταν η αιτία γι' αυτό.
- Το πόρισμα του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, σχετικά με την εξέταση των ενεργειών του Πυροσβεστικού Σώματος/ΠΣ για τις δασικές πυρκαγιές του 2009, είναι χαρακτηριστικό. Αναφέρονται μεταξύ άλλων:
 

«*Διαπιστώθηκαν δυσλειτουργίες στη συνεργασία των ανωτάτων κλιμακίων της ηγεσίας του ΠΣ, οι οποίες δυσχέραιναν τον έλεγχο των επιχειρήσεων κατάσβεσης, καθόσον δεν ήταν δυνατό να γίνει ορθή εκμετάλλευση όλων των διαθέσιμων πληροφοριών αλλά και πλήρης ανάπτυξη και επωφελής διαχείριση κυρίως των εναέριων μέσων πυρόσβεσης...Εντοπίστηκαν ελλείψεις σε διαδικασίες και μέσα του Συντονιστικού Κέντρου Διαχείρισης Κρίσεων του ΠΣ, με αποτέλεσμα τη μείωση της αποτελεσματικότητας του.*» (ΓΕΔΔ, 2010)

### 3.4 Τα ειδικευμένα στελέχη Πολιτικής Προστασίας

Η κατάρτιση των σχεδίων έκτακτης ανάγκης απαιτούν άτομα με συγκεκριμένες δεξιότητες και γνώσεις. (Alexander, 2005) Η αρμοδιότητα αυτή στη χώρα μας προβλέπεται να ασκείται από τα «**ειδικευμένα στελέχη**» Πολιτικής Προστασίας τα οποία προβλέπεται να καλύπτουν θέσεις στις υπηρεσιακές μονάδες πολιτικής προστασίας σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο (**εκτός από τους δήμους που δεν υπάρχει αντίστοιχη πρόβλεψη**). (Ν. 3013/02) Πρόκειται για πολιτικούς υπαλλήλους της δημόσιας διοίκησης, συγκεκριμένων κλάδων για τους οποίους μάλιστα απαγορεύεται η μετακίνησή τους σε άλλη υπηρεσιακή μονάδα του οργανισμού στον οποίο υπηρετούν.<sup>53</sup>

Απαραίτητη προϋπόθεση για να θεωρηθεί κάποιος υπάλληλος ως «ειδικευμένο στέλεχος» είναι η προηγούμενη εκπαίδευση του. Η επαγγελματική εκπαίδευση των ειδικευμένων στελεχών πολιτικής προστασίας, η οποία τελεί υπό την εποπτεία του (υπό κατάργηση) Επιστημονικού και Ερευνητικού Κέντρου Πολιτικής Προστασίας/ΕΕΚΕΠΠ σε συνεργασία με το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης/ΕΚΔΔ<sup>54</sup> και τη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας,<sup>55</sup> κρίνεται ως ανεπαρκής.

Η ελλιπής εκπαίδευση είναι καταρχήν εμφανής στο γεγονός ότι το εν λόγω θεματικό αντικείμενο της πολιτικής προστασίας εισήχθη στα προγράμματα σπουδών του ΕΚΔΔ μόλις το 2007 στην ΕΣΤΑ.<sup>56</sup> Επιπλέον και η ποιότητα της εκπαίδευσης που πραγματοποιείται μέσω του ΕΚΔΔ έχει αποτελέσει αντικείμενο εκτενούς διαλόγου. Κατά μίαν άποψη, η αποτυχία της εκπαιδευτικής διαδικασίας του ΕΚΔΔ οφείλεται στην ακαταλληλότητα των γνώσεων που παρέχονται από τη σχολή και η ακαταλληλότητα τεκμαίρεται από την ασυνέχεια που προκαλεί η απουσία μόνιμου διδακτικού προσωπικού.

---

53. Το τελευταίο, δηλαδή το γεγονός της μονιμότητας των στελεχών πολιτικής προστασίας, αποτελεί σίγουρα μια θετική εξέλιξη (όταν εφαρμόζεται), αφού η αποδοτικότητα του συστήματος Πολιτικής Προστασίας δεν επηρεάζεται από φαινόμενα αστάθειας και συχνής αλλαγής προσώπων σε αυτές τις θέσεις, που έχουν ως αποτέλεσμα την αδυναμία συνέχειας σε λειτουργίες όπως τον προγραμματισμό, το συντονισμό και την ανάδραση.

54. Το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης/ΕΚΔΔ ιδρύθηκε το 1983 με βασικό σκοπό τη βελτίωση της επαγγελματικής ποιότητας των στελεχών της δημόσιας διοίκησης. Αποτελείται από 3 εκπαιδευτικές μονάδες: α) Την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης/ΕΣΔΔ β) Την Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης/ΕΣΤΑ η οποία συστήθηκε το 2007 και στην οποία λειτουργεί τμήμα Πολιτικής Προστασίας για την κάλυψη των αναγκών σε ειδικευμένο προσωπικό των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και γ) Το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης για τη διαρκή επιμόρφωση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών και της αυτοδιοίκησης – μεταξύ άλλων – και σε θέματα Πολιτικής Προστασίας.

55. Βλέπε ΠΔ 151/2004 άρθρο 18 παρ 6, όπου προβλέπεται η σχετική αρμοδιότητα.

56. Βλέπε και ΠΔ 57/2007 (ΦΕΚ 59Α) σχετικά με την ίδρυση της Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης/ΕΣΤΑ και την εκπαίδευση εξειδικευμένων επαγγελματικών στελεχών στον τομέα της πολιτικής προστασίας 18μηνιαίας διάρκειας.

Ωστόσο, αυτή η προσέγγιση δεν αξιολογείται και ως ένα πραγματικό γεγονός αφού πιθανολογείται ότι προέρχεται εκ μέρους των διοικήσεων των οργανισμών, προκειμένου να δικαιολογήσουν το γεγονός ότι δεν αξιοποιούν τους απόφοιτους των σχολών του ΕΚΔΔ.<sup>57</sup> Έχει πολλαπλώς αποδεχθεί ότι οι απόφοιτοι της Εθνικής σχολής δεν αξιοποιούνται σε αυτό για το οποίο εκπαιδεύτηκαν ή/και δεν βρίσκονται σε θέσεις ευθύνης, γεγονός που υποδηλώνει αποτυχία του θεσμού. Ενυπάρχουσες τακτικές της κουλτούρας της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης (*πλημμελής εφαρμογή της νομοθεσίας, πολιτικά ή άλλα ιδιοτελή κίνητρα όπως συντεχνιακή νοοτροπία των άλλων υπάλληλων και ανταγωνισμοί κτλ*) ευθύνονται για την αναποτελεσματικότητα αυτής της εκπαιδευτικής διαδικασίας. (Παπαδημητρίου, 2005; Πασσάς & Τσέκος, 2004; Ένωση Αποφοίτων Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, 2005)

Από την άλλη, η ανωτέρω εκπαίδευση στην ΕΣΤΑ αφορά κατά κύριο λόγο νέο-προσληφθέντες υπαλλήλους στην τοπική αυτοδιοίκηση και όχι υφιστάμενο προσωπικό. Η συμμετοχή των υπαλλήλων του δημοσίου στις σχολές της ΕΚΔΔ είναι σχεδόν μηδενική εξαιτίας της διαδικασίας των δύσκολων εξετάσεων που πρέπει να υποβληθούν για την εισαγωγή τους σε αυτές.<sup>58</sup> Για το υφιστάμενο προσωπικό των κρατικών υπηρεσιών και μόνο στα πλαίσια της διαρκούς επιμόρφωσής τους, διοργανώνονται σεμινάρια **βραχείας** διάρκειας στο Ινστιτούτο Επιμόρφωσης της ΕΣΔΔ με διαφορετικές διαβαθμίσεις ως προς το επίπεδο των γνώσεων που παρέχεται: από χαμηλό με στόχο την απόκτηση γνώσεων έως πιο υψηλό με σκοπό όσοι έχουν κάποιες βασικές γνώσεις να είναι σε θέση – θεωρητικά τουλάχιστον – να επιτελέσουν αποτελεσματικά το έργο του σχεδιασμού, συντονισμού ή εφαρμογής δράσεων πολιτικής προστασίας.<sup>59</sup> Η συχνότητα αυτών των σεμιναρίων είναι σε ευθεία σχέση με το ενδιαφέρον των υπαλλήλων το οποίο εμφανίζεται να είναι ιδιαίτερα χαμηλό (μόλις 11% σε ολόκληρο τον τομέα του περιβάλλοντος).<sup>60</sup> (ΕΚΔΔ, 2007)

Η καθιέρωση ενιαίου συστήματος εκπαίδευσης, επαγγελματικής κατάρτισης και συστήματος πιστοποίησης των υπηρετούντων στελεχών Πολιτικής Προστασίας (και εν γένει

---

57. Άλλωστε το ΕΚΔΔ έχει πλέον υιοθετήσει σύστημα διασφάλισης ποιότητας ISO 9001 το οποίο αναφέρεται στο σύνολο του εκπαιδευτικού έργου (επιλογή και αξιολόγηση εκπαιδευτών, εκπαίδευση εκπαιδευτών, αξιολόγηση, συνεργατών, σχεδιασμός υλοποίηση και αξιολόγηση προγραμμάτων).

58. Το γεγονός ότι οι απόφοιτοι των σχολών του ΕΚΔΔ διορίζονται ως μόνιμοι υπάλληλοι σε προσωποπαγείς θέσεις υπηρεσιών του δημοσίου τομέα, αυξάνει τον ανταγωνισμό μεταξύ των υποψηφίων και συνεπώς και τη δυσκολία των εξετάσεων εισαγωγής.

59. Βλέπε ενδεικτικά τα αριθ 8694/Φ.234.03/2010, 14360/Φ.234.03/2009 και 2244/Φ.234.03/2009 έγγραφα του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης

60. Η συμμετοχή των υπαλλήλων στα σεμινάρια βραχυχρόνιας διάρκειας συχνά προσκρούει και στην απαραίτητη συγκατάθεση της προϊσταμένης αρχής η οποία σε πολλές περιπτώσεις δεν δίνεται (συνήθως οι ενυπάρχουσες τακτικές της κουλτούρας της δημόσιας διοίκησης όπως αναφέρθηκε ανωτέρω καλύπτονται με δικαιολογίες του τύπου «φόρτος εργασίας»).

του συνόλου των δημοσίων υπαλλήλων) συνεχίζει να αποτελεί στόχο στα πλαίσια των κρατικών δράσεων για τη διοικητική μεταρρύθμιση. (ΓΓΔΔΗΔ, 2005)

Την τελευταία πενταετία περίπου είναι εμφανής η πρόοδος που έχει σημειωθεί στον τομέα αυτόν από την Ακαδημαϊκή κοινότητα αφού έχουν ξεκινήσει να προσφέρονται κάποια προγράμματα σε μεταπτυχιακό επίπεδο (από το ΕΚΠΑ, το Πανεπιστήμιο του Αιγαίου το Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο) και ένα σε διδακτορικό επίπεδο (από το ΕΜΠ).<sup>61</sup>

Αξιοσημείωτη είναι και η απουσία πιστοποιημένης διαδικασίας αξιολόγησης των διαχειριστών έκτακτης ανάγκης σε σχέση με τα ατομικά χαρακτηριστικά, τους γνωστικούς πόρους και τις δεξιότητες που θα πρέπει να διαθέτουν ώστε να μπορούν να διαχειριστούν αποτελεσματικά όχι μόνο το σχεδιασμό αλλά και τις μεταβαλλόμενες συνθήκες των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης.<sup>62</sup>

Το σημαντικό έλλειμμα στην κατάρτιση την εκπαίδευσή και την ασαφή αξιοποίηση του θεσμοθετημένου ρόλου των ειδικευμένων στελεχών πολιτικής προστασίας μπορεί να εξηγήσει γιατί η πλειοψηφία των ειδικών σχεδίων που εκπονούνται τίθεται συχνά «εν αμφιβόλω» ως προς την ποιότητά τους καθώς επίσης και αρκετές από τις δυσλειτουργίες στο συντονισμό.<sup>63</sup>

---

61. Η σύσταση του *Επιστημονικού και Ερευνητικού Κέντρου Πολιτικής Προστασίας/ΕΕΚΕΠΠ* και ο θεσμός των «ειδικευμένων» στελεχών πολιτικής προστασίας μέσω μιας εκπαιδευτικής διαδικασίας αποκομμένης από άλλους εκπαιδευτικούς φορείς όπως τα Πανεπιστήμια ή σχολές στις οποίες εκπαιδεύονται τα επιτελικά στελέχη των Ενόπλων δυνάμεων, των Σωμάτων Ασφαλείας του Πυροσβεστικού Σώματος και του Λιμενικού, είχε γίνει και αντικείμενο συζήτησης και είχε στηλιτευτεί ως προς την αποδοτικότητά της και στη Βουλή κατά τη συζήτηση του νόμου περί πολιτικής προστασίας (Βλέπε πρακτικά βουλής 10/4/2002 συνεδρίαση ΡΙΘ΄)

Άλλωστε, και σύμφωνα με το γράμμα του νόμου, η εκπαίδευση που παρέχεται από τα Πανεπιστήμια σε μεταπτυχιακό ή ακόμη και διδακτορικό επίπεδο, δεν αποτελεί την κατάλληλη προϋπόθεση, ώστε οι υπάλληλοι να θεωρούνται εκπαιδευμένοι και να αποτελέσουν *ειδικευμένα στελέχη* πολιτικής προστασίας.

62. Η απουσία αυτών των διαδικασιών δεν ισχύει πλήρως για τα αντίστοιχα επιτελικά στελέχη των Ενόπλων Δυνάμεων, της ΕΛΛΑΣ, του Λιμενικού και του Πυροσβεστικού Σώματος, για τους οποίους έστω και υποτυπωδώς εφαρμόζονται κάποιες αξιολογήσεις (πχ ως μέρος της εξεταστικής διαδικασίας για την εισαγωγή τους στις σχολές εκπαίδευσης). Στα εδάφια του Ν. 3839/2010 (ΦΕΚ 51Α), που αναφέρονται στην επιλογή προϊστάμενου Δ/σης ή Γενικής Δ/σης σε οργανισμούς της δημόσιας διοίκησης, προβλέπεται η αύξηση της βαθμολόγησης των υπαλλήλων όταν στα πλαίσια προφορικής συνέντευξης διαπιστωθούν «*διοικητικές ικανότητες του υποψηφίου να προγραμματίζει, να συντονίζει, να αναλαμβάνει πρωτοβουλίες, να λαμβάνει αποτελεσματικές αποφάσεις και να διαχειρίζεται κρίσεις*». Όμως, δεν ορίζονται οι ιδιαίτερες προϋποθέσεις αξιολόγησης αυτής της διαδικασίας και επομένως δεν μπορεί να τύχει κανενός σοβαρού σχολιασμού ως προς την αξιοπιστία της.

63. Όπως καταγγέλλθηκε και από το γνωστό σεισμολόγο κ. Χουλιάρα οι επιλεγμένες θέσεις Πολιτικής Προστασίας καλύπτονται από ανεκπαίδευτους συμβασιούχους που συνεχώς αλλάζουν. (*Η καταγγελία έγινε στην εκπομπή Ζούγκλα τον Ιανουάριο/2008 στον τηλεοπτικό σταθμό ALTER*). Οι πρόσφατες ρυθμίσεις και αλλαγές του Καλλικράτη συσκοτίζουν παρά ξεκαθαρίζουν αυτήν την κατάσταση αφού καμία αναφορά δεν γίνεται για τα *ειδικευμένα στελέχη* πολιτικής προστασίας (πχ αριθμός θέσεων, απαιτούμενοι κλάδοι) και η αντιστοιχία με τις

### 3.5 Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Αναμφίβολα, **το κύριο βάρος της ευθύνης και των σχετικών αρμοδιοτήτων τείνει να συγκεντρώνεται στο κεντρικό κράτος** και κυρίως σε εποπτευόμενους φορείς των διαφόρων Υπουργείων (*Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας, Πυροσβεστικό Σώμα, ΕΜΑΣ στο Υπ. Προστασίας του Πολίτη, ΟΑΣΠ στο Υπ. Υποδομών και Δικτύων κτλ*).

Αν και η τάση για κεντροποίηση των εμπλεκόμενων φορέων Πολιτικής Προστασίας είναι διεθνής, στη χώρα μας θεωρείται ότι το φαινόμενο αυτό επιτείνεται από την ήδη υφιστάμενη έντονη συγκεντρωτική λογική της δημόσιας διοίκησης, η οποία αντανακλά μια αντίληψη πολιτικής που δεν ανταποκρίνεται πάντα στη φύση και την κλίμακα των αναγκών που δημιουργούνται από μια φυσική καταστροφή. Η λογική αυτή της περιορισμένης αποκέντρωσης και στην αντιμετώπιση των έκτακτων καταστάσεων ανάγκης έχει μορφοποιηθεί ως απόρροια του ενισχυμένου ιστορικά ρόλου του κεντρικού κράτους. (Διαβαλκανική Συνάντηση, 1999; Δελλαδέτσιμας & Λαμπριανίδης, 2003; Αλαβάνος, 2004)

Η τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει να αποτελεί βασικό σημείο αναφοράς στο σχεδιασμό, αφού οι βασικές δράσεις έκτακτης ανάγκης εφαρμόζονται σχεδόν πάντα σε τοπικό επίπεδο (Drabek & Hoetmer, 1991). Δεδομένου ότι απαιτείται χρόνος για την αποστολή των πόρων σε μια πληγείσα περιοχή και θα υπάρχουν άμεσες ανάγκες για τη διάσωση, ιατρική φροντίδα και τη διατήρηση της δημόσιας ασφάλειας κτλ, η επιτυχία των επιχειρήσεων διαχείρισης καταστάσεων έκτακτης ανάγκης κατά πάσα πιθανότητα θα εξαρτηθεί από την ποιότητα των τοπικών πόρων, συμπεριλαμβανομένης της αποτελεσματικότητας του σχεδιασμού. Κατά μian έννοια, οι δήμοι σε μεγάλες καταστροφές λειτουργούν ως σταθμοί πόρων. Επιπλέον, ο σχεδιασμός έκτακτης πρέπει να λαμβάνει υπόψη του τις διατάξεις του αστικού και περιφερειακού σχεδιασμού στο τοπικό επίπεδο, ιδίως όσον αφορά την επικινδυνότητα του τόπου και τη χωροθέτηση των κρίσιμων εγκαταστάσεων. (Alexander, 2005)

Η τοπική αυτοδιοίκηση και ιδιαίτερα του α βαθμού, σε μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης έχει ένα σημαντικό πλεονέκτημα έναντι της κεντρικής διοίκησης. Έχει άμεση σχέση με τον τοπικό πληθυσμό, καλή γνώση του χώρου (*επικινδυνότητα περιοχής, τοπικών*

---

προηγούμενες διοικητικές δομές δεν είναι πάντα εφικτή. Για παράδειγμα στις καταργηθείσες Νομαρχίες προβλεπόταν η σύσταση ενός αυτοτελούς τμήματος πολιτικής προστασίας με μία θέση ειδικευμένου στελέχους πολιτικής προστασίας. Στις Περιφέρειες (που υποκαταστήσανε τις Νομαρχίες) πόσα ειδικευμένα άτομα Πολιτικής Προστασίας στελεχώνουν τη Διεύθυνση Πολιτικής Προστασίας (που υποκατέστησε το αυτοτελές τμήμα), είναι ένα ζήτημα. Μετά την ισχύ του Καλλικράτη παρατηρείται το σύννηθες φαινόμενο οι θέσεις αυτές να καλύπτονται από υπάλληλους άλλων υπηρεσιών με παράλληλα καθήκοντα.

*χαρακτηριστικών και ιδιαίτερων συνθηκών, ευαλώτητα των δομών).*<sup>64</sup> Αντίστροφα, και οι δημότες έχουν μεγαλύτερη οικειότητα με αυτήν και συνεπώς και οι αποφάσεις που λαμβάνονται στο τοπικό επίπεδο γίνονται πιο εύκολα αποδεκτές.

Ωστόσο, ο ρόλος των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ως σημαντικού παράγοντα που μπορεί να συνεισφέρει στην αντιμετώπιση μιας φυσικής καταστροφής, δεν υποστηρίζεται επαρκώς στο σχεδιασμό, με άμεση συνέπεια οι πρωτοβάθμιοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης να έχουν περιορισθεί σε μια σχεδόν άτυπη λειτουργία, παρόλο που παρελθόντα συμβάντα φυσικών καταστροφών κατέδειξαν πόσο καταλυτική υπήρξε η συμβολή τους.<sup>65</sup>

Διακεκριμένες ρυθμίσεις (εσκεμμένες ή αβλεψίες) στην οργάνωση του συστήματος της Πολιτικής Προστασίας, που είναι τόσο πιο «ατελείς» όσο πιο χαμηλά είναι το ιεραρχικό

---

64. Το γεγονός αυτό αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα σε δυσπρόσιτες ή/και απομονωμένες περιοχές στις οποίες συνήθως παρουσιάζονται μεγάλες καθυστερήσεις στην απόκριση του κρατικού μηχανισμού.

Επίσης, πολλές από τις μεθόδους που προτείνονται για την αξιολόγηση της διακινδύνευσης, αναφέρονται αποκλειστικά στο τοπικό επίπεδο (πχ οι μικροζωνικές μελέτες που συστήνονται από τους σεισμολόγους, το πρόγραμμα ΕΠΑΝΤΥΚ ή το πρόγραμμα του ΥΠΕΧΩΔΕ για την προσεισμική ενίσχυση των δημόσιων και κοινωφελών κτιρίων, πολεοδομικά θέματα κτλ).

Σε κάθε περίπτωση και για κάθε πρόβλημα η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση είναι ο άμεσος αποδέκτης της δυσαρέσκειας από την τοπική κοινωνία. Είναι σύνηθες να καθίσταται υπόλογη στη συνείδηση των πολιτών, για θέματα που είτε ανάγονται στη δική της ευθύνη είτε στην ευθύνη ανώτερων επιπέδων διοίκησης. Τα πλέον αποδοτικά και αποτελεσματικά συστήματα ετοιμότητας στις καταστροφές και οι ικανότητες για την μετά την καταστροφή ανταπόκριση συχνά παρέχονται μέσω της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε επίπεδο γειτονιάς. Άλλωστε οι τοπικοί θεσμοί είχαν ως βασικό λόγο ίδρυσης την αδυναμία της κρατικής εξουσίας να διαχειριστεί σε κεντρικό επίπεδο ζητήματα που προέκυπταν από τις λεπτομέρειες της εφαρμογής και των τεχνικών ζητημάτων που αναδύονταν. Οι δημοτικές δυνάμεις είναι εκείνες που έχουν την δυνατότητα να προστρέξουν άμεσα στον τόπο της καταστροφής που συμβαίνει στα διοικητικά τους όρια, πολύ πριν την επέμβαση των ειδικά οργανωμένων αρμόδιων υπηρεσιών (αφού η περιφερειακή διασπορά των δυνάμεων αυτών δεν κρίνεται ως επαρκής). (Διαβαλκανική Συνάντηση, 1999; Δελλαδέτσιμας & Λαμπριανίδης, 2003; ΙΤΑ, 2007; Δανδουλάκη, 2008)

65. Πολλά επιτυχημένα παραδείγματα κινητοποιήσεων σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, στηρίχθηκαν στην ενεργό συμμετοχή των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Κατά το παρελθόν ήταν αρκετές οι περιπτώσεις καταστροφών (πχ *σεισμός της Καλαμάτας το 1986, στην Κόνιτσα το 1996, στο Αίγιο το 1999*) που οι Δήμοι ήταν αυτοί που στην ουσία κλήθηκαν (κάτω από την πίεση των καταστάσεων και των απαιτήσεων των δημοτών τους) να αναλάβουν μη θεσμοθετημένες αρμοδιότητες και συνήθως δυσανάλογες σε σχέση με τις δυνατότητες που διέθεταν (ανθρώπινο δυναμικό, υλικά μέσα, διαθέσιμη τεχνογνωσία κτλ). (Διαβαλκανική Συνάντηση, 1999; Δελλαδέτσιμας & Λαμπριανίδης, 2003; ΙΤΑ, 2007; Δανδουλάκη, 2008) Ο τ.πρόεδρος της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Νομού Αττικής/ΓΕΔΚΝΑ για τον καταστροφικό σεισμό του 1999 στην Αθήνα αναφέρει χαρακτηριστικά: «*Οι Δήμοι έβγαλαν πέρα το στήσιμο των σκηνών, το μοίρασμα των συσπίτων. Οι Δήμοι έβγαλαν στους δρόμους τις κοινωνικές υπηρεσίες. Οι Δήμοι καθοδήγησαν το ξεπέρασμα του ψυχολογικού προβλήματος που δημιουργείται από το σεισμό. Οι Δήμοι καθοδήγησαν στην επιδότηση του νοικίου, οι Δήμοι έσπευσαν να βρουν ακόμη και σπία για να βοηθήσουν στο νοίκιασμα τις οικογένειες οι οποίες είχαν βγει στο δρόμο μετά το σεισμό*». (Μαστοράκος, 1999)

επίπεδο της δημόσιας διοίκησης που αναφέρονται, θα μπορούσαμε να πούμε ότι συμβάλλουν στην διαιώνιση της έλλειψης του σαφούς πλαισίου αποκέντρωσης και τα εμπόδια που δημιουργούνται στην εφαρμογή πολιτικών που εξυπηρετούν τις τοπικές ανάγκες (πχ ελλείψεις ή ανεπάρκειες στην οργάνωση και στελέχωση των υπηρεσιακών μονάδων Πολιτικής Προστασίας, των επιχειρησιακών κέντρων, των ειδικών συντονιστικών οργάνων, στο σύστημα πόρων, στην υποχρέωση σύνταξης σχεδίου έκτακτης ανάγκης κτλ).

Επίσης, και ο ρόλος των δευτεροβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (*πρώην Νομαρχίες και νυν Περιφέρειες*) έχει αποδυναμωθεί, με τη μετατόπιση της βαρύτητας προς τις θεσμικά κατοχυρωμένες στο σύστημα Πολιτικής Προστασίας Αποκεντρωμένες Διοικήσεις (*πρώην Περιφέρειες*), οι οποίες όμως είναι επίσης αποδυναμωμένες κυρίως εξαιτίας της ασάφειας στο νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία τους. (Διαβαλκανική Συνάντηση, 1999; Δελλαδέτσιμας & Λαμπριανίδης, 2003; Αλαβάνος, 2004)

Σήμερα, στην τοπική αυτοδιοίκηση παρατηρείται έλλειψη χρηματοδότησης, εξειδικευμένου προσωπικού με επάρκεια γνώσεων στο θέμα της πρόβλεψης και του σχεδιασμού, καθώς και της εφαρμογής συστήματος οδηγιών συντονισμού και ελέγχου. Υπάρχει σαφής δυσκολία στην κατανόηση του όρου «Διαχείριση της Διακινδύνευση» και αδυναμία εφαρμογής μεθοδολογιών για συστηματική εφαρμογή των σχετικών διαδικασιών (πχ αναγνώριση, εκτίμηση, μείωση και χρηματοδότηση των κινδύνων). Τα σχέδια έκτακτης ανάγκης είναι σχεδόν ανύπαρκτα (συχνά λόγω έλλειψης της σχετικής υποχρέωσης) ή παρατηρείται το φαινόμενο, να παραλλάσσονται ελάχιστα τα σχέδια άλλων υπηρεσιών, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη τους οι ιδιομορφίες του αντικειμένου τους και οι ιδιαιτερότητες του χώρου τους, δυσκολεύοντας σε μια έκτακτη κατάσταση τη λειτουργία του συντονισμού.

Στην ανωτέρω προβληματική κατάσταση έρχεται να προστεθεί και η διαφοροποίηση των προβλημάτων και των προτεραιοτήτων των τοπικών αιρετών αρχόντων, κάτω από την πίεση των καθημερινών προβλημάτων, αλλά και ο διαφορετικός βαθμός ευαισθητοποίησης, ως άλλο ένα πρόσθετα διαπιστωμένο πρόβλημα που δυσκολεύει τις προληπτικές δράσεις πολιτικής προστασίας και συνεπώς την απόκριση.<sup>66</sup>

---

66. Η διοικητική μεταρρύθμιση του Καποδίστριας αντί να ενισχύσει την τοπική αυτοδιοίκηση με πρόσθετους πόρους, παρακράτησε θεσμοθετημένους πόρους και διεύρυνε τα οικονομικά προβλήματα της Τοπικής αυτοδιοίκησης αφού ο έλεγχος και η επίβλεψη για το που διοχετεύονται τα κονδύλια καθίσταται περίπλοκος.(Διαβαλκανική Συνάντηση, 1999; ΚΕΔΚΕ, 2008; εφ. ΤΟ ΒΗΜΑ on line, 26/09/2009) Η έλλειψη των απαραίτητων πόρων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση (α και β βαθμού) έχει ως αποτέλεσμα στις φυσικές καταστροφές οι τοπικές αρχές απλά να παρακολουθούν - πλην ελάχιστων εξαιρέσεων - την εξέλιξη των γεγονότων.(Μπουζάκης, 2005)



Η διαχείριση των φυσικών καταστροφών και η ανάπτυξη μια χώρας δεν μπορεί να περιοριστεί μόνο σε κάποιες διοικητικές συνενώσεις. (ΚΕΔΚΕ, 2008) Οι ρυθμίσεις του Καλλικράτη με τις νέες ενισχυμένες διοικητικές μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης δεν αναμένεται να επιλύσουν αυτόματα τις δυσλειτουργίες στην απόκριση του συστήματος Πολιτικής Προστασία *(ιδιαίτερα στην εποχή μας που η οικονομική κρίση αποτελεί πρωτεύον ζήτημα προς επίλυση)*.

Και το ερώτημα που τελικά δημιουργείται είναι για το αν μπορούν και πως μπορούν οι πρωτοβάθμιοι οργανισμοί να αναπτύξουν δράσεις για το μετριασμό των καταστροφών ή το συντονισμό των ενεργειών που λαμβάνονται στη χωρική τους αρμοδιότητα. Η ευθύνη της Πολιτικής Προστασίας στο τοπικό επίπεδο δεν μπορεί να είναι μόνο θέμα καλής θέλησης εκ μέρους των Δημάρχων, όταν δεν υπάρχουν οι κατάλληλες προϋποθέσεις. Παράλληλα ούτε και η ευθύνη των τοπικών αρχών μπορεί μηδενίζεται όταν σε κάποιους τομείς δεν υπάρχουν οι βέλτιστες συνθήκες.<sup>67</sup>

---

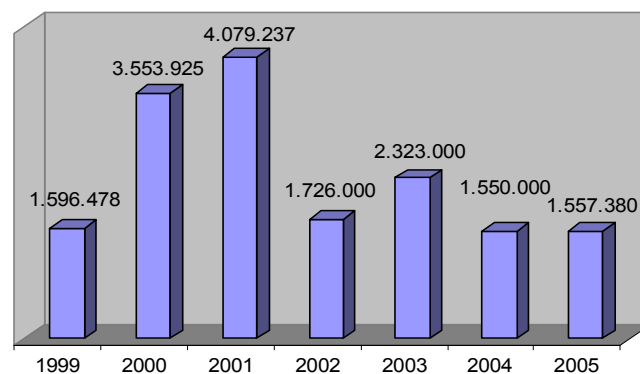
67. Στις οργανικές διατάξεις του α βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν ήδη θεσμοθετηθεί αρμοδιότητες σχετικές με την άσκηση πολιτικών που δίνουν τη δυνατότητα για λήψη προληπτικών μέτρων θωράκισης της τοπικής κοινωνίας έναντι των φυσικών καταστροφών (βλέπε ενδεικτικά Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων).

Πολλοί είναι οι Δήμαρχοι που στον απόηχο μιας κρίσης θυμούνται, ότι ευχαρίστως θα είχαν προβεί σε λήψη μέτρων για την θωράκιση της πόλης τους, εάν είχαν λάβει από την κεντρική εξουσία τους απαραίτητους πόρους. Μια ματιά στα αρχεία των υπηρεσιών τους όμως θα μας πείσει ότι στις πλείστες των περιπτώσεων, ουδέποτε υπεβλήθησαν σχετικά αιτήματα στους αρμόδιους φορείς συνοδευόμενα με τις απαραίτητες τεκμηριωμένες μελέτες αξιολόγησης για τα μέτρα που σκοπεύουν να λάβουν ώστε να αντιμετωπίσουν μια καταστροφή. Και πάλι τότε θα μας απαντήσουν ότι δεν έχουν τα μέσα (γνώση, δυναμικό, πόρους κτλ) για να καταρτίσουν τέτοιου είδους μελέτες. Και οι αένας φαύλος κύκλος συνεχίζεται. Στην πράξη η «καλή» πολιτική αποδεικνύεται δύσκολο καθήκον ακόμη και στην διαχείριση των καθημερινών αναγκών μιας κοινωνίας (όπως προβλέπονται μέσα από ένα σύνολο νομικών κανόνων και απορρέουν από τις οργανικά καθήκοντα των δήμων). Πόσο μάλλον για τη διαχείριση των φυσικών καταστροφών που δεν αντιμετωπίζονται ως κοινωνικά προβλήματα. Για παράδειγμα, η μέριμνα για την μη ύπαρξη παράνομων χωματερών, οι οποίες ευθύνονται για ένα σημαντικό ποσοστό των δασικών πυρκαγιών, ανήκει στις οργανικές υποχρεώσεις των Δήμων. Το αποτέλεσμα είναι σχεδόν πάντα γνωστό *(πριν ελάχιστων εξαιρέσεων, που κατά την άποψη της συγγράφουσας αποτελούν και το υπόδειγμα του πολιτικού)*. Δήμαρχοι που **πριν** την καταστροφή αδρανούν, να ουρλιάζουν στα παράθυρα των τηλεοράσεων **μετά** από μια καταστροφή για την ανυπαρξία της κρατικής μέριμνας.

#### 4. Η κρατική Διαχείριση της τεχνικής Επιστημονικής Γνώσης & Έρευνας

Σύμφωνα με τη Συνταγματική επιταγή «Για την προστασία του περιβάλλοντος και την οικιστική ανάπτυξη των κοινοτήτων οι τεχνικές επιλογές γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης» (παρ.2 άρθρου 24 Σ/τος) Ωστόσο η αδυναμία αξιοποίησης της επιστημονικής γνώσης είναι εμφανής (και στη χώρα μας) και δεν οφείλεται αποκλειστικά και μόνο στην υψηλή πολυπλοκότητα και την αβεβαιότητα των φυσικών κινδύνων.

Ακολουθώντας τη διεθνή πρακτική (όπως αναλύθηκε και σε προηγούμενα κεφάλαια), τα κονδύλια που διατίθεται για την επιστημονική έρευνα σε σχέση με τη διαχείριση των καταστροφών, είναι αρκετά περιορισμένα και συνήθως αυξάνουν μόνο, μετά από μια μεγάλη καταστροφή (στα πλαίσια της επικοδομητικής καταστροφής).<sup>68</sup>



Εικόνα 2: Επιχορήγηση ΟΑΣΠ (σε ευρώ) τα έτη 1999-2005 (πηγή: [www.oasp.gr](http://www.oasp.gr))

##### Η ανεπαρκής χρηματοδότηση για πρόληψη σε συνδυασμό με:

- την έλλειψη κοινών προδιαγραφών στη σύνταξη των επιστημονικών μελετών και στη διαδικασίας αξιολόγησης και αποτίμησης των συμπερασμάτων τους,
- την απουσία ενός ολοκληρωμένου σχεδιασμού των προγραμμάτων που έχουν εκπονηθεί για τους σκοπούς της Πολιτικής Προστασίας, (ΓΓΔΔΗΔ, 2005:110)

οδηγούν σε κακοδιαχείριση των κρατικών χρηματοδοτήσεων και κατασπατάληση των δημόσιων πόρων.

Η διεκδίκηση των κρατικών επιχορηγήσεων ή/και η επιστημονική προβολή, οδηγούν σε διαμάχες για το ύψος και τα μερίδια διανομής των κονδυλίων, ανάμεσα σ' ένα πλήθος εμπλεκόμενων πολιτικών και κοινωνικών παραγόντων ή ανταγωνιζόμενων ιδιωτικών ομίλων και στην αύξηση της διαπλοκής μεταξύ των μελών της επιστημονικής κοινότητας με άτυπες

68. Για παράδειγμα η χρηματοδότηση του ΟΑΣΠ που ήταν σχετικά επαρκής για ένα μικρό διάστημα μετά το σεισμό του 1999 (δηλαδή για όσο διάρκεσε η θεσμική μνήμη των κυβερνώντων και πολιτών) ακολούθησε μια συνεχή πτωτική πορεία. Αποτέλεσμα είναι σήμερα ο ΟΑΣΠ να μπορεί να καλύπτει μόνο τις ανελαστικές λειτουργικές του δαπάνες στερούμενος της δυνατότητας εκτέλεσης οποιουδήποτε έργου. (Βλέπε Εικόνα 2)

συμμαχίες, αντιπαραθέσεις και συγκρούσεις που συχνά μεταφέρονται στα τηλεοπτικά παράθυρα, στον έντυπο και ηλεκτρονικό τύπο ως «μέτρο πίεσης» (βλ. και Παράθεμα 9).

Οι επιστήμονες στη χώρα μας αδικούνται παράφορα και απαξιώνονται,<sup>69</sup> από την έλλειψη πραγματικού ενδιαφέροντος εκ μέρους της (εκάστοτε) πολιτικής εξουσίας, για την προώθηση των αναγκαίων έργων που απαιτούνται για την ασφαλή συμβίωση με τους φυσικούς κινδύνους. Με τις ακολουθούμενες πρακτικές όχι μόνο **δεν** προάγεται η επιστημονική πρόοδος, αλλά αντίθετα, προάγονται χαμηλής ποιότητας ή ανεφάρμοστες δράσεις πρόληψης, η απαξίωση και η σύγχυση.<sup>70</sup>

**ΠΑΡΑΘΕΜΑ 9: Ενδεικτικές περιπτώσεις που αποδεικνύουν κακοδιαχείριση στο πεδίο της έρευνας, προκαλώντας συγκρούσεις, όπως κατά καιρούς κατεγράφησαν στον Ελληνικό τύπο, ενδεικτικό της δυσμενούς κατάστασης που επικρατεί**

- Η διαχείριση των χρηματοδοτήσεων της επιστημονικής έρευνας όπου ο αριθμός των ερευνητικών προγραμμάτων που αναλαμβάνεται έχει αναχθεί σε πρωτεύον κριτήριο επιστημονικού κύρους και δημόσιας προβολής, προκαλεί συγκρούσεις μεταξύ των επιστημόνων και καταγγελίες για εσφαλμένες πολιτικές αποφάσεις και επιλογές. (εφ. ΤΟ ΒΗΜΑ, 8/12/2002; εφ. ΕΛΕΥΘΕΡΟΣ ΤΥΠΟΣ, 15/6/2008; εφ. ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ, 15/6/2008; εφ. ΤΟ ΒΗΜΑ, 23/11/2008, εφ. ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ, 5/9/2009; εφ. ΕΘΝΟΣ, 24/9/2009; εφ. ΠΡΩΤΟ ΘΕΜΑ, 12/2/2009; εφ. ΔΡΑΣΙΣ, 10/8/2009)
- Φημολογίες περί επικείμενου σεισμού προκαλούν «πανεπιστημιακό εμφύλιο σεισμολόγων και σεισμολογούντων», πανικό στο κοινό (εφ. ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ, 20/2/2008; εφ. Το ΒΗΜΑ, 2/3/2008) και την παρέμβαση του Εισαγγελέα για το αδίκημα της διασποράς «ψευδών ειδήσεων», θέτοντας το ζήτημα της επιστημονικής ελευθερίας λόγου. (εφ. ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ, 20/2/2008)
- Η έλλειψη αναγνωρισμένης διαδικασίας ελέγχου της αξιοπιστίας και πιθανής αξιοποίησης των επιστημονικών δημοσιεύσεων προκαλεί συγκρούσεις μεταξύ των επιστημόνων και των θεσμικών οργάνων της πολιτείας. (εφ. ΕΘΝΟΣ, 9/6/2008; εφ. ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ, 26/2/2008; εφ. ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ, 15/6/2008b εφ. ΕΘΝΟΣ, 24/9/2009, εφ. ΠΡΩΤΟ ΘΕΜΑ, 12/2/2009)

69. Ο επιστήμονας αναγκάζεται να γίνει εργολάβος ή πλασιέ και να λειτουργεί με τους όρους που επιβάλλει η επιτυχής ή όχι πώληση των προϊόντων (εφ. ΤΟ ΒΗΜΑ, 8/12/2002)

70. Πολλές έρευνες βαπτίζονται (από τους επιστήμονες) ως «εφαρμοσμένες» ενώ στην πραγματικότητα είναι μη εφαρμόσιμες και χαμηλής ποιότητας. Πολλές είναι και οι περιπτώσεις για τις οποίες παρατηρείται το φαινόμενο να χρηματοδοτούνται μελέτες οι οποίες είτε δεν υλοποιούνται είτε ήταν περιττές. Βλέπε επίσης, σχετική συνέντευξη του καθηγητή κ. Λέκκα 15/9/2003 στην ιστοσελίδα του Καποδιστριακού Πανεπιστημίου ([kapodistriako.uoa.gr/stories/030\\_in\\_01/index.php?m=2](http://kapodistriako.uoa.gr/stories/030_in_01/index.php?m=2)) καθώς και συμπεράσματα ημερίδας Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας, Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Νομού Αττικής (ΤΕΔΚΝΑ), Γεωδυναμικό Ινστιτούτο Αθηνών «Αντισεισμική Προστασία – Δικαίωμα στη ζωή και την ασφάλεια – Η περίπτωση της Αττικής», 1/7/2008

## 5. Συμπεράσματα

Από την ίδρυση του Ελληνικού Κράτους (το 1833), η συγκρότηση της κοινωνικής και οικονομικής ζωής σηματοδοτήθηκε από τη σταδιακή αποσύνθεση του αγροτικού πληθυσμού *(τα πρώτα χρόνια της σύστασης του Ελληνικού Κράτους αποτελούσε το 80% του συνολικού πληθυσμού)* και από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του πρόσφατου παρελθόντος, αυτά της βιομηχανικής ανάπτυξης, η οποία συνδέθηκε με μαζικές μετακινήσεις πληθυσμών και ραγδαία συγκέντρωση στα αστικά κέντρα. Άμεσες συνέπειες αυτών των αλλαγών ήταν η άναρχη επέκταση των πόλεων, με ταυτόχρονο συνωστισμό και κακή χωροθέτηση των παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, η έντονη ανταγωνιστικότητα στις χρήσεις γης, η αλόγιστη εκμετάλλευση των φυσικών πόρων και η δραματική τους μείωση, φαινόμενα τα οποία συνόδεψαν η έλλειψη της πολιτικής βούλησης και άλλα αλλότρια ιδιοτελή κίνητρα και συμφέροντα ακόμη και παράνομες παρεμβάσεις κτλ.

Το περιβάλλον υπέστη σημαντικές επιπτώσεις με σοβαρές αλλοιώσεις της γεωφυσικής πραγματικότητας, της ποιότητας ζωής του ανθρώπου και εντέλει αύξηση της διακινδύνευσης των φυσικών κινδύνων και της ευαλότητας των κοινωνικών συστημάτων με πολιτική βούληση και κοινωνική συναίνεση.

Στην «ανάπτυξη» των κοινωνικών συστημάτων - *με τους διαφορετικούς ορισμούς που ο καθένας προσδίδει στην οριοθέτηση της έννοιας αυτής* -, η έρευνα και η εμπειρία του παρελθόντος κατέδειξαν την έλλειψη κοινού τόπου των θεσμικών προβλέψεων για την κοινωνική και περιβαλλοντική προστασία με την οικιστική και πολεοδομική ανάπτυξη, ιδίως όταν η οικονομική μεγέθυνση αποτέλεσε προτεραιότητα για μια περιοχή. Η ανεκτή τιμή της διακινδύνευσης των φυσικών κινδύνων «επιβλήθηκε» σε πολλές περιπτώσεις έναντι της αποδεκτής, εμποδίζοντας την άσκηση αποτελεσματικής πολιτικής στη διαχείριση των φυσικών καταστροφών και την αντιμετώπιση μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης μέσω των οργανωμένων συστημάτων πολιτικής προστασίας.

Οι κανόνες δικαίου που θεσπίστηκαν- συχνά υπό το καθεστώς κοινοτικών, κοινωνικών, και οικονομικών πιέσεων - χαρακτηρίστηκαν ως ανεπαρκείς, αναποτελεσματικοί, άτολμοι ή χωρίς συγκεκριμένες δεσμεύσεις, που δεν λαμβάνουν υπόψη την πολυμορφία, την εξελικτική πορεία, τη διαφορετικότητα και την ανάπτυξη των κοινωνικών συστημάτων με όρους αειφορίας.

Οι διοικητικές αλλαγές για την αναδιάρθρωση του διοικητικού συστήματος - *οι οποίες συνεχίζουν και στις μέρες μας* - σηματοδοτήθηκαν επίσης από την έλλειψη μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης των δομών και διαδικασιών αποτελεσματικής επίλυσης των δημόσιων προβλημάτων και ειδικά σ' ότι αφορά την αποκεντρωτική πολιτική η οποία

αντιμετωπίστηκε αποσπασματικά. Η σύγκρουση ανάμεσα στην επιθυμία της κεντρικής διοίκησης να ικανοποιήσει τις απαιτήσεις για αποκέντρωση και την απροθυμία της να παραχωρήσει εξουσίες, έχει παράγει μερικές “γκρίζες ζώνες” στη διαχείριση των φυσικών καταστροφών, ιδίως στο τοπικό επίπεδο, όπου οι ευθύνες δεν έχουν καθοριστεί πλήρως.

Η διοικητική οργάνωση του συστήματος Πολιτικής Προστασίας ενταγμένη απόλυτα στην διοικητική οργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών παρουσιάζει τα ίδια έντονα γραφειοκρατικά χαρακτηριστικά. Διαθέτει ιεραρχική δομή εξουσίας στην κορυφή της οποίας βρίσκεται η Κυβέρνηση και η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας και ιεραρχικά διαβαθμίζονται προς τα κάτω οι Γενικοί Γραμματείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, οι Περιφερειάρχες και οι Δήμαρχοι, καθώς και καταμερισμό εργασιών προσδιορισμένο από το θεσμικό πλαίσιο που ανατίθεται σε επιμέρους υπηρεσιακές μονάδες της δημόσιας διοίκησης. Πρόκειται για «ιδιόμορφη» γραφειοκρατία στο βαθμό που συνδυάζει αυστηρή ιεραρχική δομή και εξάρτηση από την κεντρική εξουσία με μια τάση για λειτουργική αυτονομία στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ εμφανίζει χαρακτηριστικά όπως ασάφεια και επικάλυψη εντολών, αρμοδιοτήτων και υπευθυνοτήτων, πληθωρισμό οργάνων και υπηρεσιών και προσωποποίηση των εργασιακών σχέσεων τα οποία αποκλίνουν από το γραφειοκρατικό πρότυπο. Δυσκαμψία, έλλειψη ευελιξίας και χαμηλή προσαρμοστική ικανότητα είναι τα αποτελέσματα που παράγει.

Ο εντοπισμός των προβλημάτων, που είναι σίγουρα το βασικότερο βήμα, όταν συνοδεύεται από απραξία δεν συνεπάγεται τη λύση. Κατά καιρούς έχουν εξαγγελθεί ή προταθεί διάφορες λύσεις για την αύξηση της αποδοτικότητας του συστήματος Πολιτικής Προστασίας, οι οποίες αφορούν είτε συνολικά το σύστημα, είτε βελτιώσεις σε συγκεκριμένους θεματικούς τομείς ή κατηγορίες κινδύνου.

Αρκετές από αυτές τις προτάσεις προερχόμενες από αναγνωρισμένους επιστημονικούς, πολιτικούς και κοινωνικούς χώρους, υλοποιήθηκαν αλλά δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα, άλλες πάλι εξαγγέλθηκαν αλλά δεν υλοποιήθηκαν. Τα βασικά αίτια για αυτό αποδόθηκαν, είτε στην πρότερη έλλειψη διαβούλευσης, είτε στην ανυπαρξία υφιστάμενων δομών που θα μπορούσαν να τις υποστηρίξουν, είτε στο γεγονός ότι οι ολοκληρωμένες λύσεις που συνήθως λαμβάνονται, αποδεικνύονται συνήθως ως στοχευμένες. Ως πολυεπιστημονική και όχι διεπιστημονική προσέγγιση, με απουσία της πολιτικής βούλησης και παρουσία των μικροσυμφερόντων (πολιτικών, συντεχνιακών, ατομικών κτλ).

Αν και το σύστημα της Πολιτικής Προστασίας στη χώρα μας συνιστά μια σύγχρονη πρόταση, σύμφωνη με τα Ευρωπαϊκά πρότυπα, υπάρχουν ισχυρότατα προβλήματα που σχετίζονται με την εφαρμογή του υπάρχοντος θεσμικού πλαισίου και διαφαίνεται έντονα η

ανάγκη επανεξέτασης όχι μόνο των σχετικών με την πολιτική προστασίας διατάξεων, ώστε να ανταποκρίνονται καλύτερα στην οργάνωση του επιχειρησιακού σχεδιασμού, αλλά και πολλών άλλων θεμάτων που σχετίζονται γενικότερα με τη Διοίκηση και την κοινωνικοοικονομική μας ανάπτυξη.

Προτεραιότητα πρέπει να δοθεί όχι στη λήψη νέων μέτρων, αλλά στην αναθεώρηση και βελτίωση της υφιστάμενης κατάστασης, η οποία αντανακλά μια αντίληψη αδύναμης πολιτικής βούλησης ώστε να μπορεί ν' ανταποκριθεί (θεσμικά, οργανικά, τεχνικά) στη σύγχρονη δυναμική των πραγμάτων, όπου ένα πλήθος παραμέτρων καθιστούν τον άνθρωπο θύτη, απλό θεατή και τέλος θύμα των φυσικών καταστροφών.

Πεποίθησή μου είναι ότι, η έλλειψη οικονομικών ή άλλων πόρων αποτελεί μόνο το άλλοθι. Στην Ελλάδα τα προβλήματα που σχετίζονται με την Πολιτική Προστασία - η οποία προϋποθέτει σφαιρική προσέγγιση πολλών θεμάτων - είναι σε άμεση συνάρτηση υφιστάμενων οργανικών και διοικητικών δομών καθώς επίσης των κοινωνικών, πολιτικών ακόμη και επιστημονικών πρακτικών.

Οι στόχοι για τη βελτίωση της αποδοτικότητας της Πολιτικής Προστασίας (και όχι μόνο) πρέπει να κινηθούν προς δύο παράλληλες κατευθύνσεις ως εξής:

α) Κωδικοποίηση της νομοθεσίας με ταυτόχρονη κατάργηση, αναθεώρηση ή αναδιατύπωση των διατάξεων που έχουν αποδειχθεί ανεπαρκείς ή/και ανεφάρμοστες.

β) Διοικητική αναδιάρθρωση της δημόσιας διοίκησης, ώστε αφενός το θεσμικό πλαίσιο να μπορεί να τύχει εφαρμογής, χωρίς επικαλύψεις και ασάφειες και αφετέρου με τη διαμόρφωση μιας κουλτούρας που όχι απλά δεν θα επιτρέπει παρεκκλίσεις, αλλά επιπροσθέτως θα είναι αποτελεσματική στην ουσία του νόμου και όχι στο γράμμα του νόμου (είτε σε καταστάσεις ομαλότητας, είτε σε καταστάσεις κρίσεων).

Η Ελληνική δημόσια διοίκηση διαθέτει ένα σημαντικό πλήθος πόρων (υλικών πόρων, άυλων όπως γνώση και τεχνογνωσία, ανθρώπινο δυναμικό υψηλής προστιθέμενης αξίας με λαμπρή επιστημονική ή άλλη κατάρτιση και ιδέες κτλ). Η έρευνα πρέπει να προσανατολισθεί στην παρουσίαση **ολοκληρωμένων** προτάσεων για τον τρόπο που οι ανωτέρω βελτιώσεις μπορούν να πραγματοποιηθούν μέσα από την **ουσιαστική αξιοποίηση υφιστάμενων διοικητικών δομών και διαδικασιών. Δηλαδή, στον τρόπο με τον οποίο μπορεί να τροφοδοτηθεί ο μηχανισμός της αυτοοργάνωσης και η λειτουργία της ανάδρασης και του αυτοελέγχου του διοικητικού συστήματος.**<sup>71</sup> Μόνο έτσι είναι δυνατόν να

---

71. Οι ερευνητικές προσπάθειες μπορούν να κατευθυνθούν σε τρία διαδοχικά στάδια:

Στο πρώτο στάδιο το εισαγωγικό αναφέρεται στην βελτίωση της υφιστάμενης κατάστασης, με την έννοια ότι ενώ υπάρχουν οι κατάλληλες προοπτικές ή τα παρουσιαζόμενα προβλήματα είναι εντοπισμένα σε επιμέρους θέματα,

διορθωθούν τα «κακώς κείμενα» και να επιτευχθεί η αποδοτικότητα με σχεδόν μηδενικό κόστος, ώστε να εξασφαλισθεί η συνέχεια, η συνέπεια και ο συντονισμός στη χάραξη των πολιτικών στρατηγικών σε όλους τους τομείς και που σήμερα “χωλίνουν” (πχ αειφόρος ανάπτυξη, επιστημονική έρευνα, κοινωνική ευαισθητοποίηση, εφαρμογή κανόνων δικαίου, ταχεία απόκριση σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης κτλ).

Η Ελληνική δημόσια διοίκηση και το θεσμικό μας πλαίσιο δεν μπορεί να αντιμετωπίζονται μόνο ως ασθενείς που χρειάζονται αρωγή. Οι ιατρικές συμβουλές δίνονται αλλά χρειάζεται και η προσπάθεια του ασθενή να σταθεί στα πόδια του και μπορεί να το κάνει. Η θέληση δεν λείπει. Το μόνο που λείπει είναι η πολιτική βούληση...

Το δόγμα του "διαίρειν και βασιλευε" αποδεικνύεται πιο καταστροφικό από τα φυσικά φαινόμενα...

---

εν τούτοις η διαχείριση των ζητημάτων που ανακύπτουν είναι ατελής. Για παράδειγμα, περιπτώσεις όπου δεν εφαρμόζονται οι κείμενες διατάξεις για λόγους ήσσονος σημασίας που συνήθως προσκρούουν σε μικρο-συμφέροντα (πολιτικά, συντεχνιακά, ιδιωτικά), αδιαφορία ακόμη και ανικανότητα των ιθυνόντων της δημόσιας διοίκησης.

Στο δεύτερο στάδιο το κύριο ή εσωτερικό, αφορά αλλαγές, διορθώσεις και βελτιώσεις που πρέπει να επιτευχθούν σε σχέση με το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο και της εφαρμογής του διαμέσω ενός αναμορφωμένου διοικητικού συστήματος, λαμβάνοντας υπόψη τα πορίσματα της διοικητικής επιστήμης.

Στο τρίτο στάδιο το παραγωγικό ή εξωτερικό στοχεύει στην περαιτέρω εξέλιξη του θεσμικού πλαισίου και της εφαρμογής του με την εισαγωγή νέων προτάσεων αξιολογώντας τα πορίσματα της επιστήμης και της πρακτικής για τη βελτίωση της αποδοτικότητας σε διάφορους τομείς (αξιολόγηση των φυσικών κινδύνων, πολιτική προστασία, ανάπτυξη με όρους αειφορίας κτλ).





## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

### Ξενόγλωσση

Alexander, D. (2005), "Towards the development of a standard in emergency planning", *Disaster Prevention and Management* 14(2): 158-175.

Binder, D. (2002), "Emergency action plans: a legal and practical blueprint", unpublished manuscript, Chapman University, Orange, CA.

Drabek, T.E. Hoetmer, G.J. (Eds) (1991), "Emergency Management: Principles and Practice for Local Government", International City Management Association, Washington, DC

Quarantelli, E.L. (1997), "Ten criteria for evaluating the management of community disasters", *Disasters*, Vol. 21 No.1, pp.39-56.

UN/ISDR (2002), "Living with risk: a global review of disaster reduction initiatives", Preliminary version prepared as an interagency effort coordinated by the ISDR Secretariat, Geneva.

Perry, R.W., and Lindell, M.K. (2003), "Preparedness for emergency response: guidelines for the emergency planning process", *Disasters*, Vol. 27 No.4, pp.336-50.

### Ελληνική

Αγγελόπουλος, Χ. (1999), εισήγηση Γενικού Δ/ντη Λειτουργίας Δικτύων και Εγκαταστάσεων ΕΥΔΑΠ από τα Πρακτικά Διαβαλκανικής Συνάντησης, "Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην αντιμετώπιση των έκτακτων αναγκών και φυσικών καταστροφών", Θεσσαλονίκη, σελ. 94.

Αλαβάνος, Γ. (2004), "Αντιπλημμυρική Προστασία Αττικής" εισήγηση στην Ημερίδα ΤΕΕ με θέμα: "Αντιπλημμυρική Προστασία Αττικής", Αθήνα, 2 Νοεμβρίου 2004

Ανδριανάκης, Β. (1999), "Αντισεισμική προστασία. Ο ρόλος της τοπικής Αυτοδιοίκησης", Πρακτικά Διαβαλκανικής Συνάντησης "Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην αντιμετώπιση των έκτακτων αναγκών και φυσικών καταστροφών", Θεσσαλονίκη.

Αντωνόπουλος, Θ., Αναγνωστόπουλος, Σ. και Τσιρλής, Φ. (2008), "Αποτίμηση σεισμικής συμπεριφοράς παλαιών κτιρίων με Pilotis και δυνατότητας απλών ενισχύσεων", 3ο Πανελλήνιο Συνέδριο Αντισεισμικής Μηχανικής & Τεχνικής Σεισμολογίας, ΕΜΠ-Εργ. Εδαφομηχανικής, ΤΕΕ-ΕΤΑΜ, 5-7 Νοεμβρίου 2008, Αθήνα.

Βελαώρας, Δ. και Παπαθανάσογλου, Α. (2006), "Προβλήματα Διαδικασίας Πράξεων Χαρακτηρισμού", παρέμβαση Βοηθών Επιστημόνων στον Συνήγορο του Πολίτη στην Ημερίδα του Συνηγόρου του Πολίτη με θέμα: "Το Δέντρο και το Δάσος: Κανόνες και Διαδικασίες για την αποτελεσματική προστασία των δασικών οικοσυστημάτων", 11/2006 (Διαθέσιμο τα πρακτικά στην ιστοσελίδα: [http://www.synigoros.gr/perivallon/news\\_archive.htm](http://www.synigoros.gr/perivallon/news_archive.htm))

Βουγιούκας, Μ. (2005), "Συνοπτική παρουσίαση δράσεων ΕΠΑΝΤΥΚ - Επιτελική Επιτροπή του ΕΠΑΝΤΥΚ", Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [http://lib.teekerk.gr/bitstream/lib.teekerk.gr/130/1/Vougioukas\\_DraseisEPANTYK.pdf](http://lib.teekerk.gr/bitstream/lib.teekerk.gr/130/1/Vougioukas_DraseisEPANTYK.pdf)

ΓΓΠΠ /Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας, (2009), "Εγχειρίδιο Σύνταξης και Εναρμόνισης Ειδικών Σχεδίων ανά Καταστροφή σε Επίπεδο Υπουργείου ή άλλου Κεντρικού Φορέα", Αθήνα (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.gscp.gr>)

ΓΓΠΠ /Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας, (2007), "Εγχειρίδιο Σύνταξης και Εναρμόνισης Ειδικών Σχεδίων ανά Καταστροφή της Περιφέρειας και την Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης σε εφαρμογή της ΥΑ 1299/03 «Ξενοκράτης», Αθήνα (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.gscp.gr>)

ΓΓΔΔΗΔ (Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης,) (2005) "Επιχειρησιακό πρόγραμμα "ΠΟΛΙΤΕΙΑ" Η επανίδρυση της δημόσιας διοίκησης (2005-2007)"

*(Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [http://dide.ser.sch.gr/files/epixirisiako\\_prog\\_politeia.pdf](http://dide.ser.sch.gr/files/epixirisiako_prog_politeia.pdf))*

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης/ΓΕΔΔ, Ετήσιες Εκθέσεις & Πορίσματα ετών 2001-2010 ([www.gedd.gr](http://www.gedd.gr))

Γιωτάκης, Β. (1999), "Πρόληψη Πυρκαγιών", Πρακτικά Διαβαλκανικής Συνάντησης "Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην αντιμετώπιση των έκτακτων αναγκών και φυσικών καταστροφών", σελ. 119, Θεσσαλονίκη

Δάλλας, Σ. (2004), "Γενικός Σχεδιασμός-Ιστορική Αναδρομή Β" εισήγηση στην Ημερίδα ΤΕΕ με θέμα: "Αντιπλημμυρική Προστασία Αττικής", Αθήνα, 2-11-2004

Δανδουλάκη, Μ. (2008) "Η διακινδύνευση της Σεισμικής Καταστροφής ως βάση Λήψης Αποφάσεων Αντισεισμικής Προστασίας: Κόνιτσα 1996", Εισήγηση στο 3ο Πανελλήνιο Συνέδριο Αντισεισμικής Μηχανικής & Τεχνικής Σεισμολογίας, ΕΜΠ-Εργ. Εδαφομηχανικής, ΤΕΕ-ΕΤΑΜ, 5-7 Νοεμβρίου, 2008, Αθήνα.

Δανιήλ, Αικ., Λαζαρίδου, Π. και Μίχας, Σ. (2004), "Γενικές Αρχές Περιβαλλοντικού Σχεδιασμού Αντιπλημμυρικών Έργων" εισήγηση στην Ημερίδα ΤΕΕ με θέμα: "Αντιπλημμυρική Προστασία Αττικής", Αθήνα, 2-11-2004

Δελλαδέτσιμας, Π.Μ. και Λαμπριανίδης, Λ. (2003), "Πολιτική Προστασία και Ασφάλεια σε Μητροπολιτικό Επίπεδο" (Κεφάλαιο 11), στο Γετίμης Π. – Καυκαλάς Γ. (επιμέλεια), Μητροπολιτική Διακυβέρνηση: Διεθνής Εμπειρία και Ελληνική Πραγματικότητα, Αθήνα, Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού- Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Διαβαλκανική Συνάντηση (1999), "Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην αντιμετώπιση των έκτακτων αναγκών και φυσικών καταστροφών", Συμπεράσματα από τα πρακτικά, Θεσσαλονίκη *(Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [http://kedke2007.demosite.otenet.gr/uploads/prakt\\_fys\\_katastr.htm](http://kedke2007.demosite.otenet.gr/uploads/prakt_fys_katastr.htm))*

ΕΚΔΔ, (Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης), (2007) "Απολογισμός 2004-2007", ΥΠΕΣΔΑΑ, Αθήνα *(Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [http://www.ekdd.gr/ekdda/files/var/Apologismos\(2004\\_2007\).pdf](http://www.ekdd.gr/ekdda/files/var/Apologismos(2004_2007).pdf))*

Ένωση Αποφοίτων Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, (2005) "Ετήσια Έκθεση για τη θέση και το ρόλο των αποφοίτων ΕΣΔΔ στη Δημόσια Διοίκηση" *(Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [http://www.enap.gr/uploads/ETISIA\\_EKTHESI\\_2005.pdf](http://www.enap.gr/uploads/ETISIA_EKTHESI_2005.pdf))*

Επιτελική Επιτροπή ΕΠΑΝΤΥΚ - ΤΕΕ, (2001), "Αντισεισμική Ενίσχυση υφιστάμενων κτιρίων: Περιληπτική παρουσίαση της 1ης φάσης του ερευνητικού έργου", Εκδ: ΤΕΕ

Επιτελική Επιτροπή ΕΠΑΝΤΥΚ - ΤΕΕ, (2006), "Προσεισμική Ενίσχυση υφιστάμενων κτιρίων", Εκδ: ΤΕΕ

Ζαβός, Θ., (2006), εισήγηση του προέδρου της Ελληνικής Ομάδας Διάσωσης (παράρτ. Αχαιάς), στην ημερίδα με τίτλο, "Αντισεισμική Προστασία στην Ελληνική Πραγματικότητα", Πρακτικά Ημερίδας 11-5-2006, Καλαμάτα, ΠΟΣΕ ΥΠΕΧΩΔΕ, Press Line, σελ. 353.

Θαλασσινός, Θ. (1999), εισήγηση του Νομάρχη Σάμου, στα Πρακτικά Διαβαλκανικής Συνάντησης, "Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην αντιμετώπιση των έκτακτων αναγκών και φυσικών καταστροφών", σελ. 129 Θεσσαλονίκη.

Θεοφανίδης, Σ. (1992), "Η Δημόσια Διοίκηση μπροστά στην πρόκληση του 1992. Προτεινόμενες Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις", Ακαδημία Αθηνών, Κέντρο Έρευνας της Ελληνικής Κοινωνίας, Αθήνα

ΙΤΑ (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης), (2007), "Ευθύνες και Ρόλοι των ΟΤΑ στην Πολιτική Προστασία για την Αντιμετώπιση Φυσικών Κινδύνων"

ΙΤΑ Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης), (2008), "Μελέτη για τις αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης", (Διαθέσιμο στην Ιστοσελίδα της ΚΕΔΚΕ: [www.kedke.eu/uploads/melethITA\\_armodiothtesTA.doc](http://www.kedke.eu/uploads/melethITA_armodiothtesTA.doc))

Ιωακείμης, Γ. (1999), εισήγηση του Δημάρχου Ρέντη και μέλους διοικητικού συμβουλίου ΟΑΣΠ, στα Πρακτικά Διαβαλκανικής Συνάντησης, "Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην αντιμετώπιση των έκτακτων αναγκών και φυσικών καταστροφών", σελ. 86-87, 89-90, Θεσσαλονίκη.

Καρύδης, Π. (2006), εισήγηση του καθηγητή του ΕΜΠ στην Ημερίδα με τίτλο "Αντισεισμική Προστασία στην Ελληνική Πραγματικότητα", Πρακτικά Ημερίδας 11-5-2006, Καλαμάτα, ΠΟΣΕ ΥΠΕΧΩΔΕ, Press Line, 2006, σελ. 107.

ΚΕΔΚΕ (2008), Προτεινόμενες θέσεις Συμβουλίου της ΚΕΔΚΕ ενόψει του έκτακτου συνεδρίου "ΓΙΑ ΜΙΑ ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ: Επιτελικό Κράτος – Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση – Ισχυρή Τοπική Αυτοδιοίκηση", 4/2008. (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [http://www.kedke.gr/uploads/proteinomenesueseisdskedke\\_dioikmetarryth\\_160408.doc](http://www.kedke.gr/uploads/proteinomenesueseisdskedke_dioikmetarryth_160408.doc))

Κουτσογιάννης, Δ. (2002), "Για την κάλυψη του Κηφισού ποταμού", άρθρο στην Εφημερίδα "Μαχητής του Μοσχάτου", 8-6-2002.

Λέκκας, Ε. και Λοιζος, Σ. (2002), "Βασικές Αρχές και Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Σχεδιασμού για τη Διαχείριση Φυσικών Καταστροφών και Τεχνολογικών Κινδύνων", Πανεπιστήμιο Αθηνών.

Λέκκας, Ε. κ.ά (2008) "Σημειώσεις προγράμματος Εκπαίδευσης Στελεχών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε θέματα Πολιτικής Προστασίας και Διαχείρισης Φυσικών και Τεχνολογικών Καταστροφών" ΚΕΚ του Εθνικού & Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών.

Μακρόπουλος, Κ. (2006), εισήγηση του προέδρου του ΟΑΣΠ και καθηγητή ΕΜΠ στην ημερίδα με τίτλο, "Αντισεισμική Προστασία στην Ελληνική Πραγματικότητα", Πρακτικά Ημερίδας 11-5-2006, Καλαμάτα, ΠΟΣΕ ΥΠΕΧΩΔΕ, Press Line, σελ. 71.

Μακρόπουλος, Κ. (2006β), "Φυσικές Καταστροφές: Σεισμοί και Μέτρα Προστασίας" 15ο Συνέδριο Σκυροδέματος, ΤΕΕ, ΕΤΕΚ, 25-27/10/2006 Αλεξανδρούπολη (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [http://library.tee.gr/digital/m2173/m2173\\_makropoulos.pdf](http://library.tee.gr/digital/m2173/m2173_makropoulos.pdf))

Μαστοράκος, Γ. (1999), εισήγηση του Δημάρχου Ηρακλείου Αττικής και προέδρου της ΤΕΔΚΝΑ, στα Πρακτικά Διαβαλκανικής Συνάντησης, "Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην αντιμετώπιση των έκτακτων αναγκών και φυσικών καταστροφών", σελ. 54, Θεσσαλονίκη.

Μέγαρη, Α. (1999), εισήγηση του Δημάρχου Αιγίου στα Πρακτικά Διαβαλκανικής Συνάντησης, "Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην αντιμετώπιση των έκτακτων αναγκών και φυσικών καταστροφών", σελ. 49,54, Θεσσαλονίκη.

Μουζάς, Μ. (2008), "Διαχείριση κρίσης – Κέντρο Επιχειρήσεων - Προοπτικές", Εισήγηση του ΓΓΠΠ στην Ημερίδα με θέμα "Τεχνολογίες Πληροφορικής & Επικοινωνιών στην υπηρεσία της πρόληψης και της προστασίας του πολίτη και του οικοσυστήματος από τις δασικές πυρκαγιές - Αξιολόγηση προοπτικές", (Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας, το Τμήμα Πληροφορικής και Επικοινωνιών (e-ΤΕΕ) και η Ένωση Μηχανικών Πληροφορικής & Επικοινωνιών Ελλάδας (ΕΜηΠΕΕ), 8-5-2008, Αθήνα.

Μπουζάκης Μ. (2005), "Πολιτική Προστασία: Απαιτήση των Καιρών-Καθημερινότητα του Μέλλοντος", Αναπτυξιακό Συνέδριο Νομού Χανίων 2005 (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.nax.gr/synedrio/index.htm>)

Ξανθόπουλος, Θ., Χριστούλας, Δ., Μιμίκου, Μ. Αφτιάς, Μ. και Κουτσογιάννης, Δ. (1996) "Η αντιπλημμυρική προστασία του λεκανοπεδίου της Αθήνας", Περιοδικό "Μηνιαία Τεχνική Επιθεώρηση", τχ.48, σελ. 50-53,

Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή/ΟΚΕ (2007), "Χωροταξία και Πολεοδομία" (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [www.oke.gr/opinion/op\\_190\\_07.pdf](http://www.oke.gr/opinion/op_190_07.pdf))

Παπαδημητρίου, Κ. (2005), "Απόφοιτοι Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης: αξιοποίησή τους στην ελληνική δημόσια διοίκηση", 1ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων με θέμα: "Διοικητική Θεωρία και Πράξη: Διοίκηση και Κοινωνία", 6,7 Οκτωβρίου 2005, Αθήνα (Εισηγήσεις του Συνεδρίου διαθέσιμες στην ιστοσελίδα του ΕΚΠΑ: [http://www.pspa.uoa.gr/node.php?n=4\\_1\\_3\\_2\\_sde2005&lang=el](http://www.pspa.uoa.gr/node.php?n=4_1_3_2_sde2005&lang=el))

Παπαδόπουλος, Κ. (1999), εισήγηση Νομάρχη Θεσσαλονίκης από τα Πρακτικά Διαβαλκανικής Συνάντησης, "Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην αντιμετώπιση των έκτακτων αναγκών και φυσικών καταστροφών", σελ. 7,13 Θεσσαλονίκη

Παπαζάχος, Β. και Παπαζάχου, Κ. (1989) "Οι σεισμοί της Ελλάδος", Εκδόσεις: Ζήτη

Παρατηρητήριο Ανασυγκρότησης Πυρόπληκτων Περιοχών, (2009), "Υπάρχον πλαίσιο για την αντιμετώπιση καταστροφών και πρόσθετα μέτρα και ρυθμίσεις για τις πληγείσες περιοχές-Προτάσεις για έναν Εθνικό Ενιαίο Φορέα αποκατάστασης και ανασυγκρότησης", ΤΕΕ (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://portal.tee.gr/portal/page/portal/TEE/report2007-2009/perivallon/images/protasi-epitropis.pdf>)

Πασσάς, Αρ. & Τσέκος, Θ. (2004), "Η Επαγγελματική Εκπαίδευση των Δημοσίων Υπαλλήλων: Ευρωπαϊκή και Ελληνική Εμπειρία" Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [http://www.inegsee.gr/sitefiles/studies/MELETH\\_20.pdf](http://www.inegsee.gr/sitefiles/studies/MELETH_20.pdf))

Παυλόπουλος, Κ. (2009), "Πλημμύρες και φυσικές καταστροφές", Διδακτικές σημειώσεις μεταπτυχιακού προγράμματος σπουδών Χαροκόπειου Πανεπιστημίου

Πιπαλάκης, Κ. (1999), "Μικροζωνικές μελέτες: Εργαλείο για την αντισεισμική προστασία και πολεοδομική αντιμετώπιση", Πρακτικά Διαβαλκανικής Συνάντησης "Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην αντιμετώπιση των έκτακτων αναγκών και φυσικών καταστροφών", σελ. 28, Θεσσαλονίκη

Σπυρίδων, Σπ. (2005), άρθρο του ΓΓ. Περιφέρειας δυτικής Ελλάδος, "Είναι θέμα μελέτης και βέλτιστης πρακτικής", ΤΕΕ τχ 2502/8-9-2008

Στάθης Δ. (2004), "Ακραία γεγονότα βροχής και πλημμυρογένεση στην Ελλάδα", 7ο Πανελλήνιο Γεωγραφικό Συνέδριο της Ελληνικής Γεωγραφικής Εταιρίας, Μυτιλήνη 14-17 Οκτωβρίου 2004. σελ 385-392.

ΤΕΕ, (2007), Συμπεράσματα Ημερίδας με θέμα "Αντιπλημμυρικός Σχεδιασμός -Διαχείριση κινδύνου πλημμύρων", Αθήνα (Διαθέσιμο στην Ιστοσελίδα: [http://library.tee.gr/digital/m2291/m2291\\_contents.htm](http://library.tee.gr/digital/m2291/m2291_contents.htm))

ΤΕΕ, (2009), "Πρόταση για κοινό πρόγραμμα σεισμικής ενίσχυσης και ενεργειακής απόδοσης κτηρίων", Δελτίο Τύπου 29-12-2009

ΥΠΕΧΩΔΕ,(2005), "Πρώθηση έργων αποκατάστασης χώρων ΧΑΔΑ-Σύνοψη", Αθήνα , 4/2005 (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [www2.minenv.gr/press/doc/0505252.doc](http://www2.minenv.gr/press/doc/0505252.doc))

ΥΠΕΧΩΔΕ, (2007), "Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Περιβάλλον & Αειφόρος Ανάπτυξη 2007-2013", Αθήνα, Σεπτέμβριος, (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: [http://195.167.92.155/aimages/EP\\_PERIVALLON\\_AEIFOROS\\_ANAPTYXH.pdf](http://195.167.92.155/aimages/EP_PERIVALLON_AEIFOROS_ANAPTYXH.pdf))

Χατζοπούλου Α. και Καραμάνου Α., (2009) "Δασικές Πυρκαγιές: Διαχείριση της Διακινδύνευσης", Περιβάλλον και Δίκαιο, τχ 2/2009, σελ. 246

## Διαδικτυακοί Τόποι

Ιστοσελίδα του Αμερικάνικου Ινστιτούτου Έρευνας σε Θέματα Περιβάλλοντος <http://www.worldwatch.org/>

Ιστοσελίδα Πανελλήνιας Ένωσης Δασολόγων:<http://www.peddy.gr>)  
Ιστοσελίδα Οργανισμού Αντισεισμικής Προστασίας:<http://www.oasp.gr>  
Ιστοσελίδα Υπηρεσίας Αποκατάστασης Σεισμοπλήκτων:<http://www.yas.gr>  
Ιστοσελίδα Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας: <http://www.gscsp.gr>  
Ιστοσελίδα Πυροσβεστικού Σώματος [www.fireservice.gr](http://www.fireservice.gr)  
Ιστοσελίδα Ανοικτής Διακυβέρνησης: <http://www.opengov.gr>  
Ιστοσελίδα Νομικού Συμβουλίου του Κράτους: <http://www.nsk.gr>

### **Αποδελτίωση Ελληνικού τύπου**

Εφημερίδα ΕΘΝΟΣ της Κυριακής, 1/7/2007, "Η μάχη για τη ΔΕΗ χάθηκε πριν αρχίσει" της Μαρία Ψαρά

Εφημερίδα ΕΘΝΟΣ, 21/7/2007, "Μονομαχία Φούρλα-Κόη στα αποκαΐδια" του Τομάρα Κ. (<http://www.ethnos.gr>)

Εφημερίδα ΕΘΝΟΣ, 9/6/2008, "Νέο διχασμό για τις προβλέψεις" ρεπορτάζ της Ρόββα Κ., σελ20

Εφημερίδα ΕΘΝΟΣ, 25/4/2009, "Η χώρα θα πληρώσει ακριβά την αντισεισμική απραξία των τελευταίων ετών", συνέντευξη του σεισμολόγου Παπαδόπουλου Γ. στην Ρόββα Κ., ([www.ethnos.gr](http://www.ethnos.gr))

Εφημερίδα ΕΛΕΥΘΕΡΟΣ ΤΥΠΟΣ, 15/6/2008, "Χορός εκατομμυρίων με επίκεντρο το Δ' ΚΠΣ", της Μπάζου Β., σελ. 44

Εφημερίδα ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ, 26/2/2008, "Συμπαρομαρτούντα της σεισμικής δραστηριότητας" του δρ. Λέκκα Ευθ. ([archive.enet.gr](http://archive.enet.gr))

Εφημερίδα ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ, 29/2/2008, "Εμφύλιος για τα Ρίχτερ" των Γ. Κιούση και Π. Στάθη, ([archive.enet.gr](http://archive.enet.gr))

Εφημερίδα ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ, 15/6/2008, "Πέστε να' ρθουν σεισμολόγοι" ρεπορτάζ της Λινάρδου Γ., ([archive.enet.gr](http://archive.enet.gr))

Εφημερίδα ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ, 15/6/2008b, "Καταιγισμός προβλέψεων για σεισμούς" της Μπουμπούκα Α., ([archive.enet.gr](http://archive.enet.gr))

Εφημερίδα ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ, 30/7/2008, "Πήγαιναν με...ωτοστόπ να σβήσουν τη φωτιά", της Μώρου Α., ([archive.enet.gr](http://archive.enet.gr))

Εφημερίδα ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ, 5/9/2009, "Τα Ρίχτερ που μας άλλαξαν", των Κιούση Γ. και Νοδάρου Μ. ([www.enet.gr](http://www.enet.gr))

Εφημερίδα ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ, 9/10/2009, "Παιχνίδια ΝΔ με το ταμείο πυρόπληκτων"

Εφημερίδα ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, 21/9/2007, "Π. Φούρλας, 37 χρόνια κοντά στον κίνδυνο" της Χατηωαννίδου Ε. (<http://news.kathimerini.gr>)

Εφημερίδα ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, 7/11/1993, "Ανισορροπία στο σύστημα ηλεκτροδότησης"

Εφημερίδα "ΜΑΚΕΔΟΝΙΑ", 25/6/2008, "Πυροσβεστική: Παραπαίει χωρίς εξοπλισμό το σώμα εθελοντών", ρεπορτάζ του Κουτσομπάρη Φ.

Εφημερίδα Ο ΚΟΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΠΕΝΔΥΤΗ, 15/7/2007, "Για... μισό ομόλογο μένουν απροσπάτευτα τα δάση"

Εφημερίδα ΠΡΩΤΟ ΘΕΜΑ, 1/7/2007, "Πως διέλυσαν την Πυροσβεστική" του Γιάννη Μακρυγιάννη, Αθήνα

Εφημερίδα ΠΡΩΤΟ ΘΕΜΑ, 12/2/2009, "Η χώρα θα πληρώσει ακριβά την αντισεισμική απραξία των τελευταίων ετών", συνέντευξη του σεισμολόγου Παπαδόπουλου Γ. στην Καραμάνου Ν. ([www.protothema.gr](http://www.protothema.gr))

Εφημερίδα ΡΙΖΟΣΠΑΣΤΗΣ, 20/3/2005, "Οι θέσεις του ΚΚΕ για το περιβάλλον"

Εφημερίδα ΤΑ ΝΕΑ, 6/2007, "Ούτε ένα πυροσβεστικό στον Εθνικό Δρυμό", του Βραδέλη, Σ., Αθήνα, σελ. 14-15

Εφημερίδα ΤΟ ΒΗΜΑ, 8/12/2002, "Ο πόλεμος των σεισμολόγων για την πίτα των κονδυλίων", ρεπορτάζ των Μπίτσικα Π., και Τρύφωνας Γ, Αθήνα, σ.46

Εφημερίδα ΤΟ ΒΗΜΑ, 8/7/2007, "Τα πρόσωπα της τραγωδίας", Γιαννακά Σ., Αθήνα (<http://www.tovima.gr>)

Εφημερίδα ΤΟ ΒΗΜΑ, 22/7/2007, "Ο μύθος του κ.Φούρλα έγινε καπνός" (<http://www.tovima.gr>)

Εφημερίδα ΤΟ ΒΗΜΑ, 23/11/2008, "Χωρίς αντισεισμική προστασία" της Μπίτσικα Π. (<http://www.tovima.gr>)

Εφημερίδα ΤΟ ΒΗΜΑ, 26/09/2009, "Υδροκέφαλο τέρας το Ελληνικό κράτος" Νικολακόπουλος, Δ., & Χεκιμόγλου Α. (<http://www.tovima.gr>)

Εφημερίδα ΤΟ ΒΗΜΑ, 2/3/2008, "Ο Εγκέλαδος δεν άκουσε τις φήμες", ρεπορτάζ των Τράτσα Μ. και Νικολόπουλου Γ. (<http://www.tovima.gr>)

ΓΓΠΠ (Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας) "Απάντηση σε δημοσίευμα της εφημερίδας Real News" Δελτίο τύπου στις 2/9/2009 (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.fire.gr/portal/modules.php?name=News&file=print&sid=896>)

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7<sup>ο</sup>**

### **Η ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΕΘΕΛΟΝΤΙΚΟΥ ΚΙΝΗΜΑΤΟΣ**

- 1. Η συμμετοχή των Κοινοτήτων στον επιχειρησιακό σχεδιασμό ετοιμότητας και απόκρισης**
- 2. Εθελοντισμός: Μια γενική θεώρηση**
- 3. Τα Κίνητρα των Εθελοντών**
- 4. Η κρατική αξιοποίηση του Εθελοντισμού στη χώρα μας**
  - 4.1 Εθελοντισμός και Πολιτική Προστασία***
  - 4.2 Οι προβληματικές πτυχές στην αξιοποίηση του εθελοντικού κινήματος***
- 5. Συμπεράσματα – Προτάσεις**

#### ***Βιβλιογραφία***





## 1. Η συμμετοχή των Κοινοτήτων στον επιχειρησιακό σχεδιασμό

Η ετοιμότητα του πληθυσμού στην αντιμετώπιση των φυσικών καταστροφών είναι χαμηλή. Το μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού βλέπει την Πολιτική Προστασία ως αποδεκτή και αναμενόμενη ευθύνη της Κυβέρνησης.(Quarantelli, 1996, 2000; Ritchie, 2003) Το κοινό ανησυχεί περισσότερο για το εάν οι κρατικές υπηρεσίες είναι κατάλληλα προετοιμασμένες για ν' αντιμετωπίσουν την απειλή ενός φυσικού κινδύνου αγνοώντας το ζήτημα της προσωπικής ευθύνης.<sup>1</sup> (McGinn, 1985) Τα άτομα συνηθίζουν να αντιμετωπίζουν τη φύση ως καλοήθη και πολλές φορές αντιδρούν μάλλον παθητικά.(Burton et al., 1993) Δεν προστατεύουν τον εαυτό τους πιστεύοντας είτε ότι η καταστροφή δε θα "χτυπήσει" είτε ότι θα διασωθούν από τις κρατικές υπηρεσίες.(Wilson et al., 2008)

Κατά τη διάρκεια των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης η απόκριση του πληθυσμού έχει αποδειχθεί πολύτιμη, αφού σε γενικές γραμμές (ο πληθυσμός) τείνει να ενεργεί με κοινωνικούς τρόπους συμπεριφοράς (αλληλεγγύη αλtruισμού, διενέργεια πράξεων διάσωσης και παροχής βοήθειας).(Perry & Lindell 2003; Quarantelli, 2006) Η απόκριση των πολιτών στην παροχή βοήθειας και αρωγής στα θύματα των καταστροφών είναι πιο γρήγορη και πιο άμεση και δεν θα πρέπει να υποτιμάται. (WHO, 1999:11) Οι άνθρωποι δεν ενεργούν κατ' ανάγκη σε σοκ και πανικό, αλλά με βάση αυτό που τα θεωρούν και πιστεύουν ότι είναι το συμφέρον τους. Η αντίδραση τους είναι σε άμεση συνάρτηση με την αντίληψη τους σχετικά με το μέγεθος της απειλής ενός φυσικού κινδύνου. Συχνά όμως, επηρεασμένη από διάφορους παράγοντες (λανθασμένη αντίληψη του κινδύνου, απειρία, έλλειψη κατάρτισης και ετοιμότητας) είναι δυνατόν να είναι όχι απλά αντιπαραγωγική αλλά μπορεί να αποτελέσει σοβαρή πηγή επικινδυνότητας *(πχ όταν είναι απρόθυμοι να συμμορφωθούν τις οδηγίες των επίσημων αρχών ή θέτουν τον εαυτό τους σε κίνδυνο ή παρακωλύουν τις οργανωμένες δραστηριότητες της Πολιτικής Προστασίας, με λανθασμένους αυτοσχεδιασμούς, ένταση, φόβο, καχυποψία, σύγχυση κτλ).* (Quarantelli, 1997; Perry & Lindell, 2003; Wilson et al., 2008; Lettieri et al., 2009)

Στα πλαίσια του καίριου ζητήματος που συζητάτε ευρέως, δηλαδή ως πότε η αντιμετώπιση των φυσικών κινδύνων θα πρέπει να θεωρείται υποχρέωση περισσότερο δημόσια και λιγότερο ιδιωτική, το ερώτημα που τίθεται είναι ο βαθμός στον οποίο η προσωπική ευθύνη των μεμονωμένων πολιτών μπορεί να διαδραματίσει άμεσο ρόλο στη διαχείριση των καταστροφών, όχι μόνο με τη λήψη μέτρων αυτοπροστασίας αλλά και με άλλους τρόπους

---

1. Η ερμηνεία της προσωπικής ευθύνης σε καμιά περίπτωση δεν μπορεί να υποκαταστήσει τις οργανωμένες κρατικές δράσεις, οι οποίες έχουν ευρέως αναγνωρισθεί ως πιο σημαντικές έναντι των ατομικών (νομοθετικό πλαίσιο, μεγάλης κλίμακας τεχνικά έργα και εγκαταστάσεις, περισσότεροι πόροι, μεγαλύτερη έκθεση των κοινοτήτων κτλ) (Coburn et al., 1994:20)

(πχ με τον επηρεασμό της διαδικασίας λήψης αποφάσεων συμμετοχή στο σχεδιασμό των μέτρων που λαμβάνονται κτλ). (Wilson et al., 2008)

Η ετοιμότητα του πληθυσμού (η οποία αποτελεί και τη βασικότερη παράμετρο στη συμμετοχή του (Pearce, 2003)) απαιτεί μεγαλύτερη βοήθεια από το κράτος και ιδιαίτερα από τους τοπικούς φορείς (πχ με δημόσια προγράμματα εκπαίδευσης ώστε η δράση τους να είναι αποδοτική). Όμως, οι τοπικοί φορείς Πολιτικής Προστασίας σπάνια επιχειρούν να εκπαιδεύσουν το κοινό για τους κινδύνους που το απειλούν, παρά το γεγονός ότι οι έρευνες δείχνουν ότι το κοινό θα δεχθεί ευνοϊκά μια τέτοια προσπάθεια.(Drabek, 1986:23) Μια συχνά εκφραζόμενη άποψη θεωρεί ότι η συμμετοχή του κοινού, ως άμεσος πόρος του οργανωμένου συστήματος Πολιτικής Προστασίας, συμβάλλει στο πρόβλημα και δε βοηθάει στη λύση, αφού αφενός απαιτούνται ιδιαίτερα χρονοβόρες και δαπανηρές διαδικασίες για την προετοιμασία του και αφετέρου κατά τη διάρκεια μιας κρίσης, προκαλούνται όχι μόνο καθυστερήσεις αλλά δίνεται και μεγάλη έμφαση σε ιδιωτικά συμφέροντα μεμονωμένων ομάδων πολιτών που συχνά σφετερίζονται ακόμη και το ρόλο των αρμοδίων ιθυνόντων.<sup>2</sup>(Pearce, 2003) Σημαντικός παράγοντας που συνήθως λαμβάνεται υπόψη (χωρίς να περιορίζεται σε αυτόν), είναι και το ευρύ φάσμα των πιθανών σεναρίων καταστροφής, που καθιστά αδύνατο τον σχεδιασμό, την εκπαίδευση και την ετοιμότητα του κοινού.(Green et al., 1984)

Έτσι, αν και πολλά έχουν ειπωθεί και παρά τις αντίθετες συστάσεις αρκετών ερευνητών, σπάνια ο πληθυσμός συμμετάσχει ακόμη και σε ασκήσεις ετοιμότητας, (Lindell & Perry, 1980) και ο ενεργός ρόλος του τείνει ν' αγνοείται από τους διαχειριστές έκτακτης ανάγκης, έχοντας ως συνακόλουθο αποτέλεσμα πρόσθετες απώλειες. (Quarantelli, 1979, 2006; Lettieri et al., 2009) Τα μέλη της κοινότητας απογοητεύονται όλο και περισσότερο και από το γεγονός ότι εξαιρούνται από τη διαδικασία λήψης αποφάσεων που αφορά το σχεδιασμό και τη διαχείριση των καταστροφών.(Rubin, 1991:240) και συχνά βάζουν κατά των αποφάσεων και των ενεργειών που λαμβάνονται.(Pearce, 2003) Επίσης, όπως παρατηρεί και ο Donner (2006), τα άτομα που κατοικούν σε κοινότητες που προστατεύονται από υψηλές κρατικές πρωτοβουλίες μείωσης της διακινδύνευσης των φυσικών κινδύνων μπορεί να ξεχάσουν ή – ακόμη χειρότερα – να μη μάθουν πώς να ερμηνεύουν έννοιες, οδηγίες και μηνύματα ειδοποίησης.<sup>3</sup>

---

2. Είναι πολλές οι περιπτώσεις που η δράση των αναδυόμενων δυνάμεων των πολιτών έχει αποδειχθεί αντιπαραγωγική αφού λειτουργούν αυτόνομα.(Quarantelli, 2006)

3. Όσο όμως υψηλό και εάν είναι το επίπεδο ετοιμότητας του κρατικού μηχανισμού εάν ο πολίτης δεν έχει το αίσθημα ευθύνης και αυτενέργειας ώστε να αποδέχεται και εμπράκτως τα μέτρα προστασίας που λαμβάνονται τότε η δράση του είναι αντιπαραγωγική.

Η ανάγκη για τη συμμετοχή του κοινού που αμφισβητήθηκε έντονα στη δεκαετία του 1980-1990 φαίνεται ωστόσο, ότι τα τελευταία χρόνια σταδιακά έχει αρχίσει να γίνεται αποδεκτό μέρος της διαδικασίας της διαχείρισης καταστροφών, θεωρώντας ότι το ζήτημα δεν είναι «αν» το κοινό πρέπει να συμμετέχει αλλά το «πώς» και οι ερευνητές προτείνουν διάφορες μεθοδολογίες προς αυτήν την κατεύθυνση.<sup>4</sup> (Green et al., 1984; Rubin, 1991; Alexander, 2000; Pearce, 2003; Lettieri et al., 2009)

Στη χώρα μας, πολίτες καλούνται μέσω των εθελοντικών οργανώσεων να διαδραματίσουν ενεργό ρόλο στον επιχειρησιακό σχεδιασμό έκτακτης ανάγκης (*όπως αυτό ειδικότερα προβλέπεται από το βασικό θεσμικό πλαίσιο της Πολιτικής Προστασίας*<sup>5</sup>). Περαιτέρω, θα εξετάσουμε τις δυσλειτουργίες από την επιχειρησιακή ένταξη των εθελοντικών οργανώσεων στη χώρα μας.

---

- 4. Για παράδειγμα:

Οι ερευνητές του Κέντρου Έρευνας Καταστροφών του Πανεπιστημίου Delaware δίνουν ιδιαίτερη βαρύτητα στη μελέτη της προσέγγισης των αναδυόμενων ομάδων πολιτών, οι οποίες μπορούν να προσφέρουν σημαντικό βαθμό χρησιμότητας μέσα από το οργανωτικό πλαίσιο. (Green et al., 1984)

Ο ερευνητής Thomas με βάση τα μοντέλα των αποφάσεων του Vroom & Jago και Vroom & Yetton πρότεινε το «μοντέλο της αποτελεσματικής απόφασης» (effective Decision Model) όπου θέτει μια σειρά ερωτημάτων που πρέπει να απαντηθούν προκειμένου να βρεθεί το κατάλληλο ύψος ηγεσίας για τη συμμετοχή του κοινού στις δημόσιες αποφάσεις. Επίσης θεωρώντας ότι συμμετοχή του κοινού στο σχεδιασμό των δράσεων Πολιτικής Προστασίας μπορεί να αποδειχθεί πολύ χρήσιμη προτείνει χρήση συμβουλευτικών επιτροπών, η οποία μπορεί να αποτελείται από αντιπροσώπους μεταξύ ενδιαφερόμενων ομάδων των κοινοτήτων (επιχειρήσεις, εργατικά συνδικάτα, ομάδες πολιτών, εργαζόμενων κτλ), η οποία θα συνεδριάζει λαμβάνοντας υπόψη τις απόψεις ειδικών εμπειρογνομόνων φορέων χάραξης πολιτικής ή ομάδων ειδικών συμφερόντων. Η τεχνική αυτή σύμφωνα με τον μελετητή που την πρότεινε έχει πλεονεκτήματα γιατί:

- Όταν υπάρχουν πολλά ενδιαφερόμενα μέρη που εμπλέκονται, είναι ευκολότερο να επιτευχθεί η συναίνεση μέσω μιας συμβουλευτικής επιτροπής, παρά μιας δημόσιας διαβούλευσης.
- Μπορεί να χρησιμεύσει ως σημαντικό μέσο για την οικοδόμηση της αποδοχής του σχεδιασμού από το κοινό. (Pearce, 2003)

Ο ερευνητής Damon Corrola (2005) με δεδομένη την πραγματικότητα της μειωμένης ετοιμότητας των πολιτών προτείνει κατά τη διάρκεια της κρίσης τη λειτουργία ειδικής ομάδας διαχείρισης της κοινωνικής αντίληψης της διακινδύνευσης των φυσικών κινδύνων, για την υποστήριξη των διαχειριστών της έκτακτης ανάγκης. Θα αποτελείται από μέλη συναφών ειδικοτήτων όπως κοινωνιολογία, ψυχολογία, δημόσιας εκπαίδευσης και δημοσίων σχέσεων, με αρμοδιότητες σε θέματα όπως:

- Μέτρηση επιπέδου του δημόσιου φόβου: Υπάρχουν μέσα με τα οποία σε πραγματικό χρόνο ο φόβος μπορεί να μετρηθεί πχ με έρευνες που αναγνωρίζουν με συμπεριφοριστικούς δείκτες το φόβο.
- Ανάπτυξη των ενημερωτικών και εκπαιδευτικών μηνυμάτων που απευθύνονται στο κοινό μέσω των ΜΜΕ.
- Συντονισμό των ειδικών υπηρεσιών ψυχικής υγείας σε μια προσπάθεια για την περαιτέρω μείωση του δημόσιου φόβου κτλ.

5. Όπως επισημαίνει και ο Drabek (1986:215) οι εθελοντικές οργανώσεις προκειμένου να μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην αντιμετώπιση των άμεσων συνεπειών των καταστροφών θα πρέπει να προηγηθεί η ενσωμάτωση και νομιμοποίησή τους.

## 2. Εθελοντισμός: Μια γενική θεώρηση

Στις φυσικές καταστροφές οι κρατικοί μηχανισμοί δυσκολεύονται όλο και περισσότερο να ανταπεξέλθουν αποκλειστικά και με επιτυχία στις αυξανόμενες απαιτήσεις παρέμβασης. Είτε σε εθνικό είτε σε διεθνές επίπεδο, ο όγκος των απαιτήσεων για βοήθεια κάθε είδους φαίνεται να ξεπερνάει τις εκάστοτε κρατικές δυνατότητες είτε σε πραγματική βάση, είτε στο μέτρο των πραγμάτων που διατίθενται σ' αυτό τον τομέα. Έτσι, παγκοσμίως, η τάση που αναπτύσσεται είναι η αυτοδιαχείριση των καταστάσεων που εκφράζεται μέσα από το θεσμό<sup>6</sup> (ή κίνημα<sup>7</sup>) του εθελοντισμού.

Η ετυμολογία της λέξης «εθελοντισμός» προέρχεται από τη γαλλική λέξη «volontarisme» και ορίζεται ως η προσφορά στο κοινωνικό σύνολο χωρίς την απαίτηση ανταλλάγματος. (Λεξικό Μπαμπινιώτης, 2005) Ως έννοια δεν μπορεί απλά να ερμηνευτεί με λέξεις συγκεκριμένου και απόλυτα ορισμένου περιεχομένου. Είναι μια ιδεολογία, μια πολιτική κοινωνική ή ηθική αρχή η οποία «παραπέμπει» σε βασικές αρχές και ιδανικά όπως αλtruισμός, γενναιοδωρία, αλληλεγγύη, ανιδιοτέλεια. Ο εθελοντής δεν αρκείται απλά στην εκπλήρωση των υποχρεώσεων του όπως απορρέουν από την ιδιότητά του ως πολίτης, αλλά με την ηθελωμένη του προσφορά παρέχει υπηρεσίες για συγκεκριμένους σκοπούς (είτε ατομικά είτε μέσω της δραστηριοποίησής του σε συλλογικά σχήματα διαφορετικής οργανωτικής μορφής σύστασης και διαβάθμισης<sup>8</sup>).

---

6. Θεσμός είναι ένα πρότυπο/κανόνας ατομικής ή συλλογικής συμπεριφοράς και δράσης που έχει καθιερωθεί με συνεχή και ομοιόμορφη επανάληψη και εκ παραδόσεως ή από κοινή συμφωνία και επιδιώκει σημαντικούς κοινωνικούς σκοπούς. (Λεξικό Μπαμπινιώτης, 2005)

7. Κίνημα είναι στιγμιαία και αυθόρμητη αντίδραση σε ερεθίσματα των αισθήσεων της καρδιάς της ψυχής, του νου, της φαντασίας. (Λεξικό Μπαμπινιώτης, 2005)

8. Αρκετοί διαχωρίζουν τον εθελοντισμό σε *επίσημο* και *ανεπίσημο*.

Ο επίσημος εθελοντισμός αφορά την προσφορά, σε μια οργάνωση όπως, σύλλογο, σωματείο, ίδρυμα κτλ. Συχνά για τις εθελοντικές οργανώσεις χρησιμοποιείται και ο ευρύτερος όρος της «μη-κυβερνητικής οργάνωσης/ΜΚΟ», με τον οποίο αποδίδεται στα Ελληνικά ο αγγλικός όρος Non-Governmental Organisations (NGOs) που χρησιμοποιήθηκε αρχικά στο άρθρο 71 του καταστατικού χάρτη του ΟΗΕ. Ακριβής ορισμός δεν υπάρχει. Αναφέρεται σε μη κερδοσκοπικές οργανώσεις συνήθως κοινωφελούς χαρακτήρα, με ανθρωπιστικούς σκοπούς, οι οποίες στηρίζονται στην ιδιωτική πρωτοβουλία και είναι ανεξάρτητες από την κρατική εξουσία.

Στο λεξικό όρων του Γ Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης για τις ΜΚΟ αναφέρει: "Μη κερδοσκοπικές εθελοντικές ομάδες πολιτών που οργανώνονται σε τοπικό, εθνικό ή διεθνές επίπεδο. Οι ΜΚΟ επιτελούν μια πλειάδα υπηρεσιών και ανθρωπιστικών παρεμβάσεων, μεταφέρουν τις ανησυχίες των πολιτών στις κυβερνήσεις, παρακολουθούν πολιτικές και ενθαρρύνουν τη συμμετοχή των πολιτών στα κοινωνικά, περιβαλλοντικά και λοιπά θέματα ανάλογα με το σκοπό για τον οποίο έχουν ιδρυθεί".(βλέπε Λεξικό Όρων Γ' ΚΠΣ στην ιστοθέση: <http://www.infosoc.gr/infosoc/el-GR/services/leksiko/>)

Αρκετοί είναι οι ορισμοί που έχουν διατυπωθεί από τους θεωρητικούς βοηθώντας στην προσέγγιση της έννοιας του εθελοντισμού από διαφορετικές οπτικές.<sup>9</sup>

Το εθελοντικό κίνημα μεταβάλλεται μέσα στο χρόνο και επηρεάζεται από τις κοινωνικές μεταβολές. Αλλάζει μορφή, περιεχόμενο, μεθόδους, τρόπους λειτουργίας, πεδία παρέμβασης,

---

Ο ανεπίσημος εθελοντισμός αφορά την προσφορά σε περισσότερο προσωπικό επίπεδο (πχ βοηθώντας στη διάσωση ενός σεισμοπλήκτου). (βλέπε ηλεκτρονική εγκυκλοπαίδεια Βικιπαίδεια)

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Ένωση οι εθελοντικές οργανώσεις ορίζονται με βάση τα εξής χαρακτηριστικά:

- Να διαθέτουν κάποια, έστω και υποτυπώδη, επίσημη ή θεσμική οντότητα.
- Να είναι μη κερδοσκοπικές, που σημαίνει ότι στόχος τους δεν είναι η απόκτηση κερδών από τα διοικητικά στελέχη ή τα μέλη τους.
- Να είναι διοικητικά ανεξάρτητες, κυρίως από κυβερνήσεις και άλλες δημόσιες αρχές.
- Η διοίκηση πρέπει να ασκείται κατά "ανιδιοτελή" τρόπο. Αυτό σημαίνει, όχι μόνον ότι οι οργανώσεις δεν πρέπει να είναι αυτές καθαυτές κερδοσκοπικές, αλλά και οι διαχειριστές αυτών δεν θα πρέπει να ενεργούν με την προοπτική του προσωπικού κέρδους.
- Η δραστηριότητά τους να στοχεύει, τουλάχιστον εν μέρει, στην προώθηση του δημόσιου συμφέροντος. (ΙΣΤΑΜΕ, 2006)

Αναφορικά με την οργανωτική δομή και τη συνθετότητά τους, μπορούμε να διακρίνουμε αρκετές διαβαθμίσεις από την απλή και περιστασιακή προσφορά, στα μικρά ευέλικτα σχήματα αυτοβοήθειας, στους καθαρά εθελοντικούς οργανισμούς, στους ιεραρχημένους σύνθετους μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς οι οποίοι οργανώνουν και λειτουργούν σώματα εθελοντών, μέχρι και επίσημες υπηρεσίες του δημόσιου τομέα στα πλαίσια των οποίων οργανώνεται η εθελοντική εργασία. Το προαναφερθέντα σχήματα ασφαλώς δεν είναι στατικά, αντίθετα υπάρχει μια έντονη τάση για μετεξέλιξη από τις πιο απλές στις πιο σύνθετες οργανωτικές μορφές. Μικρές ομάδες αυτοβοήθειας μπορούν να εξελιχθούν σε μεγαλύτερους εθελοντικούς φορείς, καθώς και αμιγώς εθελοντικοί φορείς να μετεξελιχθούν σε μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς. (Διακάκη & Πουλέλη, 2004)

9. Αναφέρονται ενδεικτικά:

- Ο επ.καθηγητής Ανθόπουλος (2000:23), ορίζει τον εθελοντισμό ως «τη δραστηριότητα εκείνη που αναπτύσσεται κατά τρόπο αυθόρμητο, ελεύθερο, χωρίς σκοπό ατομικού κέρδους, από μεμονωμένους πολίτες ατομικά ή διά μέσου των οργανώσεων των οποίων αποτελούν μέλη, προς το συμφέρον της ομάδας στην οποία ανήκουν ή τρίτων προσώπων ή της τοπικής, κρατικής ή διεθνούς κοινότητας, αποκλειστικά για σκοπούς αλληλεγγύης (αλτρουιστικούς)»
- Η αν. καθηγήτρια Στασινοπούλου (1995) προτείνει τον εξής ορισμό: «Προσφορά εργασίας σε άλλα άτομα ή στο κοινωνικό σύνολο, εργασία μέσα σε λίγο ως πολύ οργανωμένα πλαίσια, προσφερόμενη με ελεύθερη βούληση, με ειρηνικά μέσα και χωρίς χρηματικές απολαβές».
- Παρόμοιο ορισμό διατυπώνει και η ομ. καθηγήτρια Πρεσβέλου (2002) σύμφωνα με τον οποίο «πρόκειται για την προσφορά χρόνου και υπηρεσιών αμισθί που λαμβάνει εξέχουσα θέση στη σύγχρονη κοινωνία, η οποία προβάλλει την απόκτηση υλικών αγαθών ως τον υπέρτατο γνώμονα κοινωνικής διαστρωμάτωσης και αξιολόγησης».
- Ο πρόεδρος του Ελληνικού Κέντρου Προώθησης Εθελοντισμού Πιτσούλης (2007) εισήγαγε τον εξής ορισμό: «Με τον όρο εθελοντής εννοούμε τον ενεργό πολίτη ο οποίος δραστηριοποιείται με αυθόρμητο, ελευθερία σκέψης, έκφρασης και πράξης, ευσυνειδησία και επαγγελματική νοοτροπία χωρίς οικονομικό ή άλλο όφελος για την πραγματοποίηση συγκεκριμένου σκοπού που αφορά στην επίλυση κοινωνικών ζητημάτων όπως υγεία, εκπαίδευση, ανεργία φτώχεια, κοινωνικός αποκλεισμός, ανθρώπινα δικαιώματα, περιβάλλον, πολιτισμός.»

καθώς και κατευθύνσεις, ανάλογα με τις κοινωνικές επιταγές. Στη σύγχρονη εποχή ο όρος εθελοντισμός χρησιμοποιείται διασταλτικά και όχι μόνο με την παραδοσιακή μορφή του, που στο παρελθόν εκφραζόταν αποκλειστικά μέσω της «φιλανθρωπίας» και την υποστήριξη των μη προνομιούχων κοινωνικών στρωμάτων. Εκτείνεται και σε μη οικονομικές δραστηριότητες σε όλο το φάσμα της κοινωνικής ζωής όπως του πολιτισμού, της οικολογίας, της επιστήμης και της αναψυχής (*παροχή υπηρεσιών φροντίδας, οργανωμένες δράσεις για την προστασία του περιβάλλοντος, δραστηριοποίηση ομάδων πολιτών για την πρόληψη ή την αντιμετώπιση των φυσικών καταστροφών, παροχή εκπαίδευσης σε κοινωνικά αποκλεισμένα άτομα ή ομάδες κτλ*). Ο τομέας δραστηριοποίησης του εθελοντισμού επικεντρώνεται στο λεγόμενο «τρίτο τομέα», που αποτελεί έναν ενδιάμεσο χώρο μεταξύ κράτους, οικογένειας και αγοράς,<sup>10</sup> εκφράζοντας μια κοινωνική δυναμική προσφοράς, ενισχύοντας την κοινωνική συνοχή την ευημερία και τη συμμετοχική δημοκρατία. Ακόμη και η τεχνολογική εξέλιξη εισάγει νέους τρόπους προσφοράς όπως παροχή συμβουλών μέσω τηλεφώνου ή μέσω του παγκόσμιου ιστού.

Επίσης και η πολιτική του διάσταση, η οποία απουσίαζε από τις παλαιότερες μορφές του εθελοντισμού τώρα εμφανίζεται με διάφορους τρόπους (*πχ προτάσεις μεταρρύθμισης της κοινωνικής πολιτικής*). Πολλοί είναι εκείνοι που θεωρούν πως η ύπαρξη υψηλού βαθμού ευαισθητοποίησης σε θέματα εθελοντισμού συμβάλλει στην εξέλιξη μιας σύγχρονης κοινωνίας με υγιή μέσα. Τα τελευταία χρόνια η εθελοντική προσφορά αποκτά ολοένα και πιο σημαντική θέση σε πολλούς κρατικούς ή μη (κρατικούς) τομείς και δραστηριότητες. Η αναγνώριση των οφελών του εθελοντικού κινήματος είναι διεθνής και τείνει να είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την κοινωνική ανάπτυξη μιας χώρας. Οι Κυβερνήσεις αναγνωρίζουν τα κοινωνικά και κυρίως οικονομικά και οφέλη του εθελοντισμού και συχνά ο εθελοντισμός προτείνεται ως ένας θεσμός ενίσχυσης ή ακόμη και υποκατάστασης των κρατικών δράσεων.<sup>11</sup>

---

10. Ο Τρίτος Τομέας *«απαρτίζεται από κοινωνικοοικονομικές πρωτοβουλίες, που δεν εντάσσονται ούτε στη σφαίρα του δημόσιου τομέα αλλά ούτε και στον παραδοσιακό ιδιωτικό (κερδοσκοπικό) τομέα της οικονομίας. Βασικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα του τομέα αυτού είναι ο μη κερδοσκοπικός χαρακτήρας του και η εξυπηρέτηση σαφέστατα εκφρασμένων κοινωνικών σκοπών»*. (Χρυσάκης κ.ά. 2002: 15).

Στη βιβλιογραφία θα συναντήσουμε και την έννοια της «Κοινωνίας των Πολιτών» (Civil Society), στα πλαίσια της οποίας αναπτύσσεται και το εθελοντικό κίνημα. Η εννοιολογική προσέγγιση της Κοινωνίας των Πολιτών έχει αποτελέσει αντικείμενο της κλασικής και κοινωνικής θεωρίας και κατά καιρούς, έχουν δοθεί διάφοροι ορισμοί, για τον προσδιορισμό της. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Σωτηρόπουλος (1994:20) *«...μεταφορικά μιλώντας, η κοινωνία πολιτών εκτείνεται σε έναν ευρύ δημόσιο χώρο από το κατώφλι του σπιτιού κάθε νοικοκυριού μέχρι τα κράσπεδα της εισόδου των κυβερνητικών κτιρίων... «Η κοινωνία των πολιτών περιλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα οργανώσεων, τυπικών και άτυπων»*.

11. Όπως αναγράφεται και στον κατάλογο πληροφοριών *«Χρυσός οδηγός εθελοντισμού- Επιχειρήσεις & Οργανισμοί με Κοινωνική Ευθύνη»*, (μια πρωτοβουλία που αφορά όλες τις επιχειρήσεις, τις δημόσιες υπηρεσίες

(Ανθόπουλος, 2000:23,53; Πολυχρονίου, 2001; Χρυσάκης κ.ά. 2002:15; Αλεξίου, 2003; Λιοναράκης, 2005; ΙΣΤΑΜΕ, 2006; Ζουρούδη, 2007; Harkin, 2007)

Όμως, η δυνατότητα των εθελοντικών οργανώσεων να αναπαράγουν κοινωνικό έργο, σε συνδυασμό με την πολιτικοποίηση της ατζέντας τους και παράλληλα η αδυναμία των κρατικών φορέων να ανταπεξέλθουν αποτελεσματικά στα καθήκοντά τους, έχει ως αποτέλεσμα είτε να «κρατείται» μια καχύποπτη στάση απέναντι στην εθελοντική δράση, είτε να προσπαθούν να τη χειραγωγήσουν.

Ο καθηγητής Πολυχρονίου (2001) διακρίνει την αυτόνομη συλλογικά οργανωμένη εθελοντική δράση από την ιδιωτική δράση που κατευθύνεται από το κράτος, αποκαλώντας την τελευταία «απάτη του εθελοντισμού», θεωρώντας ότι αυτού του είδους ο εθελοντισμός

---

και τις οργανώσεις που αναπτύσσουν προγράμματα κοινωνικής ευθύνης *η οποία παρουσιάστηκε από την INFOTE το 2005*), ο εθελοντισμός:

- Χτίζει το κοινωνικό κεφάλαιο, δημιουργώντας δεσμούς και συνδέσμους που διαμορφώνουν δυνατές και δυναμικές κοινότητες.
- Ενισχύει την κοινωνική αλλαγή, τη δημιουργία μιας συνεκτικής και σταθερής κοινωνίας και τις βάσεις για ένα βιώσιμο μέλλον.
- Προωθεί την ενδυνάμωση των πολιτών, τους βοηθά να αποκτήσουν ικανότητες, γνώση, προωθώντας την προσωπική πληρότητα και ανάπτυξη, δημιουργεί ευκαιρίες για τους νέους, βελτιώνει την ποιότητα ζωής των ηλικιωμένων και φέρνει κοντά τους κοινωνικά αποκλεισμένους.
- Υποστηρίζει την κατάλληλη και σωστή τοποθέτηση των κοινωνικών πόρων.

Οι εθελοντικές οργανώσεις έχουν τη δυνατότητα να παράγουν κοινωνικό έργο με πολύ χαμηλότερο κόστος για τον κρατικό προϋπολογισμό με την αξιοποίηση της εθελοντικής εργασίας των μελών τους. (Αλεξίου, 2003) Σύμφωνα με τον ΟΗΕ, το 8% του ΑΕΠ των κρατών (και σε ορισμένα κράτη μέχρι 15%) είναι αποτέλεσμα της εθελοντικής δράσης. (Harkin, 2007) Για παράδειγμα στη χώρα μας (σύμφωνα με τα στοιχεία που παραθέτουν οι εθελοντικές οργανώσεις) η διατήρηση μιας εθελοντικής μονάδας πυροσβεστών κοστολογείται σε 20 φορές υποπολλαπλάσιο του ποσού μιας Κρατικής μονάδας. Αυτός είναι ένας από τους κύριους λόγους όπου τα προηγμένα δυτικά κράτη επιχειρούν σε περιόδους κρίσεων κυρίως με άρτια εκπαιδευμένες εθελοντικές δυνάμεις. (Σύμπραξη ΟΚΠ, 2011)

Αν και η γενική αντίληψη είναι ότι οι εθελοντικές οργανώσεις θα πρέπει να λειτουργούν ανεξάρτητα (δηλαδή να είναι πολιτικά ουδέτερες), στα τελευταία χρόνια η ατζέντα τους έχει πολιτικοποιηθεί αφού συχνά αναπτύσσουν πρωτοβουλίες τόσο σε επίπεδο διαμόρφωσης πολιτικής όσο και σε επίπεδο συνεργασίας με το κράτος. Προωθώντας την ενεργή συμμετοχή των πολιτών, επιχειρούν να θέσουν θεσμικές αλλαγές στην τοπική, εθνική και παγκόσμια διαδικασία. Σύμφωνα με αυτήν τη θέση συχνά το ζητούμενο είναι η Διακυβέρνηση (governance) και όχι η Κυβέρνηση (government) προκειμένου να συμπεριληφθεί η δυνατότητα συμμετοχής των κοινωνικών κινημάτων όπως είναι το εθελοντικό.

Για παράδειγμα σε μια πληγείσα από μια φυσική καταστροφή περιοχή, δεν αρκεί ο ανακουφιστικός ρόλος που συχνά αναλαμβάνουν με την παροχή ανθρωπιστικής αρωγής. Η προσπάθεια που γίνεται μπορεί να περιλαμβάνει και πιο ριζικούς τρόπους αντιμετώπισης όπως την απαίτηση από την κρατική εξουσία για λήψη μέτρων προστασίας που μειώνουν την ευαλωτότητα.

επεκτείνει το πεδίο της δημόσιας σφαίρας στον ιδιωτικό έλεγχο, καθώς το κοινωνικό επίπεδο της συμμετοχής των πολιτών ενορχηστρώνεται από το ίδιο το κράτος και διαμεσολαβείτε από τον ιδιωτικό τομέα, με στόχο την δημιουργία δεσμών εξάρτησης, υποταγής, εκμετάλλευσης και τον περιορισμό των κοινωνικών δικαιωμάτων.

Ο αν. καθηγητής στο Τμήμα Κοινωνιολογίας του Πανεπιστημίου Αιγαίου, Αλεξίου (2003) επισημαίνει ότι αν και ο εθελοντισμός αφορά το άτομο και τα κίνητρα που ενεργοποιούν τη δράση του, η εθελοντική εργασία συνιστά κοινωνική εργασία. Η κρίση του κράτους πρόνοιας και η επανεμπορευματοποίηση των συστημάτων παροχής δημόσιων αγαθών, κατέστησε ξανά επίκαιρο τον εθελοντισμό ως ιδεολογικό κίνημα μεταφέροντας στην εθελοντική εργασία μέρος της εργασίας για την κοινωνική αναπαραγωγή.<sup>12</sup>

Η συνήθης πρακτική της χρηματοδότησης της λειτουργίας των εθελοντικών οργανώσεων από πόρους δημόσιων φορέων (κράτη, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ECHO<sup>13</sup> κτλ), εγείρει πολλές ενστάσεις σχετικά με τη διασφάλιση της αυτονομία τους, αφού κατά πολλούς

---

12. «Τα νέα κοινωνικά κινήματα και οι κινήσεις πολιτών (μη-κερδοσκοπικές και εθελοντικές οργανώσεις κ.ά.) που αξιώνουν να εκφράσουν πλέον την κοινωνία αναζητούν στις μη-κερδοσκοπικές οργανώσεις, στις εθελοντικές οργανώσεις κ.ά. τρόπους νοηματοδότησης της ζωής των μελών τους (μεταύλιστικές αξίες, κ.ο.κ.). Από την άλλη η μαζική μεταφορά πόρων στις βιομηχανίες αιχμής (μικροηλεκτρονική, πληροφορική κ.α.) συμβάλλει στο δημοσιονομικό έλλειμμα του κράτους, παράγοντας που διαμορφώνει ένα ευνοϊκό κλίμα, κυρίως μεταξύ των νέων μεσαίων αστικών στρωμάτων, απέναντι σε κομμουνιστικές αντιλήψεις και γενικά απέναντι σε αντιλήψεις που αντιλαμβάνονται την κοινωνική αναπαραγωγή ως ιδιωτικό πρόβλημα. Δεδομένης μάλιστα της ιδεολογικής ηγεμονίας αυτών των στρωμάτων ο εθελοντισμός αναδεικνύεται σε πρόσφορο πεδίο ανάπτυξης των μεταύλιστικών αξιών και αναγκών τους (αυτοπραγμάτωση, αμοιβαιότητα, αυτονομία κ.λπ.). Η κοινωνική αυτονομία, η κοινωνική συμμετοχή, η οικολογική ευαισθησία και η νέα αυθεντική κοινωνικότητα, στοιχεία που συγκροτούν το αξιακό υπόστρωμα των νέων μεσαίων αστικών στρωμάτων, και καταπιέζονται, σύμφωνα με μια απολογητική της θέσης για "λιγότερο κράτος", από το κράτος πρόνοιας, αποτελούν και ένα εγχείρημα αυτοργάνωσης της κοινωνίας. Η "συνεργατική πολιτεία" δεν θα προκύψει από το άτομο-νάρκισσο, το οποίο βλέπει τους άλλους σαν πεδίο ανάπτυξης των υπαρξιακών του ανησυχιών και «θέλει» να προσφέρει, αλλά από την ανάπτυξη οριζόντιων σχέσεων μεταξύ των ανθρώπων, από την εμπέδωση δομών αλληλεγγύης, δηλαδή από τις εμπειρίες ιστορικών ανθρώπων. Σε ποιο βαθμό τώρα η διακαής επιθυμία για διεύρυνση της προσωπικής ελευθερίας και οι απύθμενες προσδοκίες για προσωπική επιτυχία/αυτοπραγμάτωση/κοινωνική αναγνώριση και κοινωνική ανέλιξη, στοιχεία που χαρακτηρίζουν μεγάλο μέρος των εθελοντών, και αποτυπώνεται στις σχετικές στατιστικές, μπορεί να λάβει υπόψη τις επιθυμίες και τις ανάγκες άλλων ανθρώπων παραμένει πάντα ένα ερώτημα».

13. Η European Commission Humanitarian Aid & Civil Protection/ECHO (Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Ανθρωπιστική Βοήθεια και την Πολιτική Προστασία), δημιουργήθηκε το 1992 για να βελτιώσει την παροχή άμεσης βοήθειας σε άτομα που βρίσκονται σε κατάσταση κινδύνου. Πρόκειται για ενέργειες έκτακτης ανάγκης αλλά επίσης και για προκαταρκτικές ενέργειες και μεταγενέστερες δραστηριότητες που έχουν στόχο να ελαττώσουν τον ανθρώπινο πόνο. Οι δράσεις αυτές χρηματοδοτούνται από την Κοινότητα και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης και μπορούν να τεθούν σε εφαρμογή είτε μετά από αίτηση διεθνών οργανισμών και οργανώσεων ή μη κυβερνητικών οργανισμών, είτε κατόπιν πρωτοβουλίας της Επιτροπής. (βλέπε σχετικά στη διαδικτυακή πύλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, [http://ec.europa.eu/echo/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/echo/index_en.htm))



θεωρείται ότι με αυτόν τον τρόπο το κράτος ελέγχει το έργο τους. Είναι ευνόητο πως όσο λιγότερο οι εθελοντικές οργανώσεις εξαρτώνται οικονομικά από την δημόσια διοίκηση ή τον ιδιωτικό τομέα, τόσο ευκολότερη είναι η ελεύθερη διατύπωση των απόψεων των ομάδων που εκπροσωπούν. Μια νέα τάση είναι και η σύσταση εθελοντικών οργανώσεων από άτομα του κυβερνητικού χώρου για την ενίσχυση του πολιτικού προφίλ τους. Η τακτική αυτή θα πρέπει να εξετάζεται με προσοχή. (ΙΣΤΑΜΕ, 2006)

Σύμφωνα με τον [Ανθόπουλο \(2000:53\)](#) ως πρώτη αιτία, της ενδυνάμωσης του εθελοντισμού, θα μπορούσαμε να θεωρήσουμε το μετασχηματισμό και την αναδιάρθρωση του κοινωνικού κράτους. Θα ήταν, όμως, λάθος να συνδέσουμε την ενδυνάμωση του εθελοντισμού αποκλειστικά και μόνο με την ανάγκη χρηματοδότης και υποστήριξης των καθηκόντων του κράτους. Ενισχύοντας αυτή τη θέση δεν πρέπει να αγνοήσουμε την ύπαρξη εθελοντικής παρουσίας και πέρα από το πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Επιπλέον, η ανάγκη ύπαρξης του εθελοντισμού θα ήταν η ίδια ακόμα και αν απουσίαζε κάθε οικονομική δυσκολία από το κοινωνικό κράτος. Και αυτό γιατί το κράτος δεν μπορεί να αντεπεξέλθει στις νέες μορφές κοινωνικών αναγκών, οι οποίες πέρα από όλα απαιτούν και «απόθεμα ψυχικής διαθεσιμότητας».

### 3. Τα Κίνητρα των Εθελοντών

Τα κίνητρα, οι στόχοι, οι ανάγκες που προσπαθούν να ικανοποιήσουν ή ακόμη και οι ανταμοιβές που επιδιώκουν να λάβουν οι άνθρωποι που ενεργοποιούνται μέσω του εθελοντικού κινήματος, έχουν απασχολήσει τους ερευνητές κοινωνικής συμπεριφοράς διεθνώς και υπάρχουν αρκετές σχετικές μελέτες. Πολλές από αυτές βασίστηκαν σε άλλες παρεμφερείς που έχουν να κάνουν με τα κίνητρα και τους στόχους που ικανοποιούνται μέσω της εργασίας.<sup>14</sup> Μερικές από αυτές διαφοροποιούν ή συγκρίνουν τα κίνητρα ανάλογα τον τομέα δράσης της εθελοντικής συμμετοχής (πχ στον τομέα της Πολιτικής Προστασίας, της προστασίας τους περιβάλλοντος κτλ), το χρόνο της απασχόλησης και τη συχνότητα της εθελοντικής προσφοράς (πχ συμμετοχή σε μακράς διάρκειας κοινωνικές υπηρεσίες ή βραχείας διάρκειας σε μεμονωμένα γεγονότα όπως μια φυσική καταστροφή).

Στην πλειοψηφία των περιπτώσεων είναι δύσκολο σε έναν εθελοντή να απαντήσει μονοδιάστατα για το ποιο είναι το κίνητρο που τον ώθησε να ασχοληθεί με τον εθελοντισμό. Πολυάριθμες μελέτες έχουν δείξει ότι η ενασχόληση με τον εθελοντισμό είναι ένας συνδυασμός από διάφορους λόγους. Όπως παρατηρεί και η [Yeung \(2004\)](#) τα κίνητρα των εθελοντών αποτελούν ένα οργανωμένο μοτίβο στόχων, συναισθηματικών διαδικασιών και αντιλήψεων τα οποία διαφοροποιούνται ακόμη και στο ίδιο το άτομο ανάλογα το είδος, το χώρο, τη διάρκεια της εθελοντικής προσφοράς, τα χαρακτηριστικά του ατόμου (φύλλο, ηλικία, εργασία) καθώς και εν γένει την ατομικότητά του (πχ ατομικό σύστημα αξιών) και τις αντανακλάσεις του περιβάλλοντος (πχ κοινωνική κουλτούρα).

Ο προσδιορισμός αυτών των κινήτρων είναι εξαιρετικά σημαντικός για την υιοθέτηση στρατηγικών παρακίνησης των εθελοντών καθώς επίσης και για τον προσδιορισμό του είδους, της ποσότητας και της ποιότητας της εργασίας που καλούνται να παράσχουν.<sup>15</sup> ([Clary et al., 1998](#)) Ωστόσο, η βιβλιογραφία φαίνεται να υποστηρίζει ότι να υπάρχουν τρία κύρια κίνητρα που είναι ίδια μεταξύ των διάφορων ειδών εθελοντικών οργανώσεων και μεμονωμένων εθελοντών. Αυτά τα τρία κίνητρα έχουν να κάνουν με: αλtruιστικούς

---

14. Σχετικά με τις γνωστότερες από τις «κλασσικές» θεωρίες των κινήτρων βλέπε στο παράρτημα του 5<sup>ο</sup> κεφαλαίου της παρούσης εργασίας.

15. Για παράδειγμα υπάρχουν μελέτες που υποστηρίζουν ότι το βελτιωμένο κοινωνικοοικονομικό επίπεδο δεν έχει θετική επιρροή στον εθελοντισμό αφού οι εργαζόμενοι έχουν λιγότερο διαθέσιμο χρόνο για εθελοντική εργασία. ([Clary et al., 1998](#))

σκοπούς (ανιδιοτελής συμπεριφορά προσφοράς), κοινωνική επαφή και την εξυπηρέτηση των στόχων της εθελοντικής οργάνωσης στην οποία υπάγεται ένας εθελοντής. (Pearce, 1993:223)

Περαιτέρω γίνεται μια σύντομη ανασκόπηση της βιβλιογραφίας σχετικά με τα κίνητρα που ενεργοποιούν την εθελοντική δράση και τα οποία ανάλογα με το άτομο και τις συνθήκες συνυπάρχουν με άλλα ακόμη και με τον ίδιο βαθμό προτεραιότητας. Η κατάταξη και η κατηγοριοποίηση κινήτρων φαίνεται να διαφέρει μεταξύ των ερευνητών, ανάλογα με τον τομέα δράσης και τα χαρακτηριστικά των εθελοντών χωρίς όμως αυτό να μεταβάλλει την ουσία τους.

Παραδοσιακά, τα **αλτρουιστικά κίνητρα** της προσφοράς θεωρούνται ως η πιο κοινή αιτία για τον εθελοντισμό. (Allen & Rushton, 1983; Flashman & Quick, 1985; Fitch, 1987) Είναι αρκετές οι μελέτες οι οποίες κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι ο αλτρουισμός πηγάζει από το αίσθημα της εσωτερικής πλήρωσης που απορρέει από την ίδια τη φύση των προσφερόμενων υπηρεσιών. Αποτελεί το πιο σημαντικό κίνητρο για την εθελοντική δράση. (Perkins, 1989; Latting, 1990; Gora & Nemerowicz, 1991; Sundeen, 1992) και από τους κοινωνικούς ψυχολόγους θεωρείται σαν κομμάτι κοινωνικής συμπεριφοράς. (Unger, 1991) Κάποιοι ερευνητές θεωρούν τον αλτρουισμό ως μια εθιστική συμπεριφορά, μια ιδιαίτερη περίπτωση ηδονισμού κατά την οποία το άτομο κυριαρχείται από το εγκεφαλικό συναίσθημα του ότι είναι ικανός να προσφέρει βοήθεια. Αυτό το συναίσθημα είναι αρκετά επιφανειακό ή μπορεί να είναι το πρελούδιο μιας μεγαλύτερης προσωπικής ανάπτυξης. (Esmond & Dunlop, 2004)

Οι **ηθικές και θρησκευτικές αξίες** του ατόμου αποτελούν σημαντική παράμετρο που το υποκινούν σε εθελοντικές δράσεις αλτρουισμού. Μελέτες πάνω στη σύνδεση θρησκευτικότητας και εθελοντισμού έδειξαν ότι μεγαλύτερη τάση για εθελοντικές δραστηριότητες σε κανονική βάση έχουν τα άτομα που αισθάνονται κοντά στο Θεό μέσω προσωπικής πνευματικής σύνδεσης, χωρίς απαραίτητα να είναι θρησκευτικά δραστήριοι ή εμπλεκόμενοι με κάποια θρησκεία, ενώ παράλληλα το κίνητρο των ηθικών αξιών είναι πολύ περισσότερο διαδεδομένο.<sup>16</sup> Σε ανάλογο συμπέρασμα καταλήγουν και άλλες έρευνες όπου αν

---

16. Η μικρή επιρροή των θρησκευτικών αξιών των ατόμων που ασχολούνται ενεργά με διάφορες εθελοντικές δράσεις, οφείλεται ίσως και στο γεγονός ότι οι ενεργά θρήσκοι άνθρωποι προτιμούν να δίνουν δωρεές σε θρησκευτικές και εκκλησιαστικές οργανώσεις κι όχι σε οποιαδήποτε άλλη εθελοντική οργάνωση. (Leming & Department of Sociology Boston College, 2002) Ο θρησκευτικός εθελοντικός χώρος είναι ο παραδοσιακός χώρος των εθελοντικών δράσεων και στην Ελλάδα. Αποτελεί τον πλέον συμπαγή και ταυτόχρονα μεγαλύτερο εθελοντικό χώρο και αποτελείται από οργανώσεις που έχουν ιδρυθεί από την εκκλησία και τα κίνητρα των μελών είναι κατά βάση θρησκευτικά. (ΙΣΤΑΜΕ, 2006)

και οι εθελοντές που συμμετείχαν κατά πλειοψηφία δεν δήλωναν κάποια σύνδεση με τη θρησκεία, εντούτοις θεωρούσαν τους εαυτούς τους σαν αρκετά πνευματικά άτομα. (Omoto & Snyder, 1993; Gomez & Gunderson, 2003; Littlepage et al., 2005)

Τα αλτρουιστικά κίνητρα που ικανοποιούν την εσωτερική ανάγκη και τη θέληση ενός εθελοντή να προσφέρει ή τη θέληση του να νιώσει χρήσιμος στην κοινωνία, συχνά συμβαδίζουν με το **κίνητρο της αναγνώρισης** δηλαδή το αντίκρισμα των κόπων του να είναι αναγνωρίσιμο από το φιλικό ή κοινωνικό περιβάλλον (Unger, 1991) καθώς επίσης και με την ικανοποίηση που λαμβάνει συσχετιζόμενη με την αύξηση της αυτοπεποίθησης και της αυτοεκτίμησής του. (Clary et al., 1998) Υπάρχει μια γενική συναίνεση στη σχετική βιβλιογραφία της επιθυμίας των περισσότερων εθελοντών για κάποιας μορφής αναγνώρισης ή/και εκτίμησης των προσπαθειών τους. Πολλοί εθελοντές είναι διστακτικοί στο να λένε ότι επιθυμούν την αναγνώριση θεωρώντας ότι υποδαυλίζουν τα αλτρουιστικά κίνητρα του εθελοντισμού, ωστόσο η μη αναγνώριση και η υποστήριξη του έργου τους, αποτελεί μια σημαντική πηγή δυσαρέσκειας και χαμηλού ηθικού που μπορεί εύκολα να οδηγήσει ακόμη και σε παραίτηση από την εθελοντική δράση. (Johnson, 1995; Still & Gerhold, 1997)

Η **κοινωνική αλληλεπίδραση** αποτελεί ένα σταθερό και ισχυρό κίνητρο για εθελοντική δράση, με διάφορες μορφές και παραμέτρους, όπως η αξιοποίηση του ελεύθερου χρόνου, γνωριμία με ένα νέο τρόπο ζωής, συνύπαρξη με φίλους, διεύρυνση του κοινωνικού κύκλου με νέες γνωριμίες, οικοδόμηση νέων φιλικών σχέσεων, εισαγωγή σε μία ομάδα κτλ. (Sharp, 1978; Pearce, 1983; Fitch, 1987; Latting, 1990) Η θέληση του ατόμου να ανήκει σε μια αποδεκτή κοινωνικά ομάδα δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ικανοποιεί απαραίτητα την ανάγκη της κοινωνικότητας. Τα κίνητρα μπορεί να είναι εγωιστικά, όταν το άτομο τείνει να καλύψει την τάση για αυτοπροβολή και αποδοχή από το στενό ή ευρύτερο κοινωνικό μας περίγυρο με τρόπο ευκολότερο και πιο σίγουρο από ότι αν προσπαθούσε να αποσπάσει τα παραπάνω σε μονάδα. Το μέλος μιας ομάδας αποκτά αυτόματα τα χαρακτηριστικά της ομάδας και βοηθούμενος από την ανωνυμία του μέσα σε αυτή την ομάδα, καρπώνεται το συλλογικό καλό που παράγει και την όποια καλή της φήμη, ανεξάρτητα από την προσωπική του συνεισφορά σε αυτήν. (Brubaker, 1975) Το κίνητρα αυτού του είδους πιθανά να συνδέονται και με την προστασία του εγώ από ενοχικές καταστάσεις ατόμων που ευημερούν ή ατόμων που έχουν «περάσει» στο παρελθόν προβληματικές καταστάσεις. Συχνά η φυγή από την καθημερινότητα που προσφέρει η εθελοντική δράση σημαίνει και απόδραση από τα προσωπικά προβλήματα που απασχολούν το άτομο, είτε με την ενασχόλησή του με κάτι που το βοηθάει να ξεχάσει, είτε συγκρίνοντας τα προβλήματά του με τα μεγαλύτερα προβλήματα άλλων που βρίσκονται σε δυσχερή θέση. Σε κάποιες άλλες περιπτώσεις με τα κοινωνικά κίνητρα, αυτό που εκφράζεται είναι η δυνατότητα του ατόμου για συνεργασία με άλλα άτομα

που θεωρούνται σπουδαία και άξια θαυμασμού και το άτομο προσβλέπει στην προσωπική γνωριμία μαζί τους για την προαγωγή της καριέρας του ή άλλα οφέλη.

Σημαντικό κίνητρο που καταγράφεται από τους μελετητές αναφέρεται σε σχέση με τις **οικολογικές ανησυχίες** των ατόμων, δηλαδή με τη σοβαρότητα των περιβαλλοντικών προβλημάτων και τις επιπτώσεις από την έκθεση σε αυτά (πχ Tucker, 1978; Weigel & Weigel, 1978; Heiland, 1983) την αποκατάσταση των οικοσυστημάτων και την αναγνώριση του των οφελών που μπορούμε να προσπορίσουμε από τη φύση (αισθητικά, ψυχαγωγικά, συναισθηματικά, εκπαιδευτικά οφέλη της φύσης) (πχ Drinkin, 1996; Schroeder, 1998) και σε συνδυασμό με την πεποίθηση ότι ο καθένας μπορεί να επηρεάσει την περιβαλλοντική πολιτική. Στο κίνητρο αυτό μπορούμε είναι σε άμεση συνάρτηση με το προσωπικό σύστημα αξιών του ατόμου και πιθανά να υποβόσκει και ο παράγοντας της προστασίας του εαυτού μας, μέσω και μιας προσπάθειας να μειώσουμε τις ενοχές μας για την κατάσταση στην οποία οδηγούμε τον πλανήτη και γενικά ή ειδικά το άμεσο περιβάλλον στο οποίο ζούμε.

Υπάρχουν άτομα που αυτό που επιδιώκουν μέσω του εθελοντισμού την ευκαιρία που τους δίνεται (ή που συχνά πιστεύουν οι ίδιοι ότι τους δίνεται) για **οφέλη και ανταμοιβές που μπορούν να μεταφραστούν σε νομισματική αξία** (πχ ευκαιρία για καριέρα και επαγγελματική αποκατάσταση ή άλλες υλικές και οικονομικές παροχές). (Wandersman et al., 1987; Clary et al., 1998)

Στη διεθνή βιβλιογραφία θα συναντήσουμε τους όρους «**έμμισθοι**» (stipendiary) ή «**επαγγελματίες**» (professional) ή «**αμειβόμενο**» εθελοντές για να περιγράψουν εξειδικευμένα στελέχη εθελοντικών οργανώσεων τα οποία λαμβάνουν κάποια οικονομική αποζημίωση, χαμηλότερη της συνήθους αγοράς και εργάζονται σε τυπικές θέσεις εργασίας με σκοπό να βοηθήσουν άλλους με τους οποίους δεν έχουν καμία προσωπική σύνδεση.<sup>17</sup> Συχνό είναι το φαινόμενο μεγάλοι μη κυβερνητικοί οργανισμοί, αλλά και τα κράτη<sup>18</sup> προκειμένου να ανταπεξέλθουν στο ολοένα και πιο απαιτητικό έργο τους, να χρησιμοποιούν ειδικευμένα στελέχη δίνοντας τους μισθό.<sup>19</sup> Αλλά και τα κράτη σε διεθνές επίπεδο χρησιμοποιούν τους έμμισθους εθελοντές.

---

17. Ο παράγοντας διαφοροποίησης αυτής της κατηγορίας των εθελοντών, έναντι των εργαζόμενων είναι πως στο χώρο του εθελοντισμού, δεν υφίσταται σύνδεση αμοιβής με την παραγωγικότητα και τις συνθήκες εργασίας δηλαδή οι χρηματικές απολαβές που ο εθελοντής θα κέρδιζε αν αξιοποιούσε τα προσόντα του στην αγορά εργασίας, θα ήταν συγκριτικά πιο υψηλές.

18. Για παράδειγμα στη Βρετανία χρησιμοποιείται αυτούσια ο όρος «αμειβόμενος εθελοντής πυροσβέστης»

19. Σύμφωνα με την άποψη του πρόεδρου της οργάνωσης «Γιατροί του Κόσμου», Ρόζενμπεργκ (2007) οι ολοένα και πιο σύνθετες κοινωνικές, πολιτικές, οικολογικές και ανθρωπιστικές κρίσεις καθώς και οι απαιτήσεις για ορθολογική διαφανή και αποτελεσματική διαχείριση των πόρων, κάνουν τις σημερινές ΜΚΟ να καταφεύγουν στις

Σχετικά με το θέμα αυτό δηλαδή την “επαγγελματοποίηση” των εθελοντών, δημιουργούνται σοβαρά ηθικά και δεοντολογικά ζητήματα για το εάν με αυτόν τον τρόπο εκφράζεται η «κοινωνία των πολιτών» και αποτελεί ένα ευρύ θέμα εκτενούς συζήτησης με τα υπέρ και τα κατά. Οι υποστηρικτές των αμειβόμενων εθελοντών, θεωρούν ότι υπάρχουν τομείς απασχόλησης που απαιτούν πολύ περισσότερα από την εκτέλεση κάποιας απλής γραφειοκρατικής ή άλλης ακίνδυνης εργασίας. Τομείς που απαιτούν υψηλά και διακεκριμένα επαγγελματικά προσόντα. Η συμβολική αμοιβή «βολεύει» οικονομικά το κράτος έναντι της πρόσληψης αντίστοιχων προσόντων μόνιμου δυναμικού, καθώς και τις εθελοντικές οργανώσεις σε επιχειρησιακό επίπεδο και συγχρόνως είναι μια αναγνώριση της δουλειάς των εθελοντών και φυσικά σημαντικό κίνητρο προσέλκυσης. Η αντίθετη άποψη υποστηρίζει ότι η παροχή αμοιβής στους εθελοντές κλονίζει τη βασική έννοια του εθελοντισμού δηλαδή την παροχή του χρόνου και εργασίας άμισθα. (Πιτσούλης, 2007; Ρόζενμπεργκ, 2007) Η πλειοψηφία των εθελοντικών οργανώσεων πάντως, φαίνεται να υποστηρίζει ότι για την ανάπτυξη και τη λειτουργία τους είναι απαραίτητη η εξεύρεση *ειδικευμένου αμειβόμενου προσωπικού*. (Αφουξενίδης, 2004)

Άλλοι λόγοι που φαίνεται να κινητοποιούν τους εθελοντές θεωρούνται οφέλη όπως ο **προσπορισμός χρήσιμων γνώσεων και δεξιοτήτων** που αναμένεται ν’ αποκτήσει το άτομο με την ενασχόλησή του με ένα θεματικό αντικείμενο<sup>20</sup> ή ακόμη και η **ευκαιρία για**

---

υπηρεσίες καλά καταρτισμένων επαγγελματικών στελεχών. Σήμερα η εθελοντική δράση δεν αποτελεί πια τον πυρήνα των ΜΚΟ και τα απλά σωματειακά μέλη αποτελούν ένα λίγο πολύ διακοσμητικό στοιχείο ενώ η όλη δράση υλοποιείται από επαγγελματίες με εμπειρία στο αντικείμενο. Στην ίδια λογική πολλές ΜΚΟ ιδρύονται σήμερα αποκλειστικά σαν «Μη κερδοσκοπικές εταιρίες» χωρίς καθόλου σωματειακή δομή ενώ άλλες κατ όνομα ΜΚΟ αρκούνται σε ένα τριμελές συμβούλιο που προσλαμβάνει επαγγελματίες η υπεκμισθώνει άλλες εξειδικευμένες εταιρίες για την υλοποίηση προγραμμάτων... Ακόμη και τα μεγαλύτερα Πανεπιστήμια της Ευρώπης και της Αμερικής έχουν περιλάβει ειδικά προπτυχιακά και μεταπτυχιακά προγράμματα που απευθύνονται σε στελέχη ΜΚΟ η διεθνών Οργανισμών.

20. Πρόκειται για γνώσεις που δεν θα τις λάμβανε με διαφορετικό τρόπο και κάτω από άλλες συνθήκες και που τον βοηθούν όχι μόνο στο να ανταπεξέλθει στην επαγγελματική του σταδιοδρομία ή/και στην καθημερινότητα του στην κοινωνική και ιδιωτική του ζωή. Δηλαδή ο εθελοντισμός αντιμετωπίζεται ως ευκαιρία για την απόκτηση νέων γνώσεων και εμπειριών και ανάπτυξης νέων δεξιοτήτων και ικανοτήτων που υπό άλλες συνθήκες δεν θα τις είχαν ή θα παρέμεναν χωρίς πρακτική εφαρμογή. Είναι γνώσεις που μπορούν να αφορούν από εξαιρετικά ειδικευμένες ικανότητες χειρισμού μηχανημάτων και εργαλείων έως ικανότητες διαχείρισης κρίσιμων και στρεσογόνων καταστάσεων. Συμπεριλαμβάνουν την ανάπτυξη ψυχικών αλλά και πρακτικών ικανοτήτων με αποτέλεσμα τον καλύτερο έλεγχο ακραίων συνθηκών, γεγονός που βοηθάει και στην καλύτερη αντιμετώπιση προβλημάτων που προκύπτουν στην καθημερινότητα. Για παράδειγμα στον τομέα της Πολιτικής Προστασίας η ανάπτυξη ατομικών χαρακτηριστικών όπως η διαχείριση του φόβου, η αποφυγή πανικού, η ψυχραιμία και η αυτοσυγκράτηση αποτελούν ένα κέρδος τόσο για τον ίδιο τον εθελοντή όσο και τα άτομα του οικογενειακού ή επαγγελματικού του περιγύρου.

**διασκέδαση, ψυχαγωγία** που λαμβάνει μέσα από τον σε πολλές περιπτώσεις εναλλακτικό τρόπο αξιοποίησης του ελεύθερου του χρόνου.<sup>21</sup>

Η παροχή υλικών ή άλλων οικονομικών ενισχύσεων και πριμοδοτήσεων που προσφέρονται ως κίνητρα προσέλκυσης αναμένεται να εξαλείψει τον ανασταλτικό παράγοντα των υψηλών προσωπικών εξόδων στον οποίο υποβάλλονται συχνά οι εθελοντές (*πχ κάλυψη πάγιων εξόδων λειτουργίας των εθελοντικών οργανώσεων, κόστος απόκτησης εξοπλισμού, εκπαίδευσης, ασφαλιστικής κάλυψης, μετακίνησης ή άλλα έξοδα διαβίωσης κατά την παραμονή τους σε περιοχές εκτός της μόνιμης κατοικίας τους κτλ*) κατά την ενασχόλησή τους με τις εθελοντικές τους δράσεις, θα τους κάνει να αισθάνονται ενεργά μέλη που προσφέρουν ισάξια με επαγγελματίες συναδέλφους τους σε ίδιους τομείς ενδιαφέροντος και όχι ως μια ιδιαίτερη παραμελημένη κατηγορία, απαλείφοντας ταυτόχρονα αισθήματα συναισθηματικής κούρασης κι απογοήτευσης και να βοηθήσουν στην ενδυνάμωση της αίσθησης ότι η εθελοντική προσφορά εκτιμάται.

Αν και υπάρχουν έρευνες όπου διαπιστώνουν ότι τα υλικά κίνητρα διαδραματίζουν σχετικά ελάχιστο ρόλο για τους πιο ενεργούς εθελοντές και συχνά συνδυάζονται με άλλα, είναι σχετικά δύσκολο να διευκρινισθεί αν ο εθελοντής, παράλληλα με την ωφελιμιστική του προσέγγιση στο θεσμό, αγαπάει πραγματικά αυτό που επιλέγει να κάνει αρχικά εθελοντικά κι αργότερα ίσως σαν επάγγελμα. Αυτό κρίνεται μετά από αρκετό καιρό και πάντα εκ του αποτελέσματος. (Colony et al., 1987) Από την άλλη οι παροχές στους οργανωμένους εθελοντές, κυρίως οι οικονομικές, εντείνουν το αίσθημα της δυσπιστίας και της δυσαρέσκειας απέναντι στις προθέσεις τους, εξαιτίας του γεγονότος ότι κράτος και πολίτες δεν έχουν κατανοήσει τις αρχές που διέπουν το κίνημα του εθελοντισμού. Έτσι, οι προσπάθειες (των

---

21. Η διασκέδαση ως κίνητρο είναι συνήθως σε συνάρτηση με την αγάπη των εθελοντών για τη δράση και τον κίνδυνο. Ο σημερινός συγκεκριμένος τρόπος ζωής χωρίς εκπλήξεις κι απρόοπτα, χωρίς αδρεναλίνη και προκλήσεις οδηγεί πολλούς να αναζητούν συγκινήσεις σε δραστηριότητες που ενέχουν κινδύνους και στους οποίους απουσιάζει η αίσθηση της σιγουριάς και του ελέγχου. Ο κίνδυνος δρα σα φυσικό διεγερτικό δημιουργώντας μια αίσθηση πληρότητας κι ευεξίας λόγω των ενδορφινών που παράγει. Αυτό γίνεται φανερό άλλωστε από τις άλλες δραστηριότητες με τις οποίες συχνά ασχολούνται οι εθελοντές (αθλητισμός, extreme sports, κ.α.). Αλλά το κυριότερο είναι το αίσθημα δύναμης, αυτοπεποίθησης και πληρότητας που εισπράττει ο εθελοντής, μια εγωκεντρική επιβεβαίωση των ικανοτήτων του ατόμου. Η γνώση ότι τα κατάφερε και ότι μπορεί να ανταπεξέλθει σε δύσκολες καταστάσεις ως ρυθμιστής κι όχι απλός θεατής είναι αυτή που τον στηρίζει. Αφορά στη θέλησή του ατόμου να διαπιστώσει τα όριά του και τις αντοχές του, όχι μόνο σε καταστάσεις κινδύνου και σωματικών προκλήσεων αλλά και στην άσκηση εσωτερικών αρετών όπως η συμπόνια, η υπομονή, η αυταπάρνηση, κι όλα αυτά για να νοιώσουμε καλύτεροι και πιο δυνατοί από αυτή τη διαδικασία. Η ηδονή του να ξεπερνάς τον ως τότε γνωστό σου εαυτό και να θέτεις νέα όρια, είναι μια εθιστική διαδικασία ικανή να δημιουργήσει αφοσιωμένους εθελοντές.

εθελοντών) δεν εκτιμώνται πάντα, ασπαζόμενοι την άποψη ότι σήμερα γίνονται όλα για το συμφέρον χωρίς να υπάρχει πραγματική αγάπη για τον άνθρωπο και την πατρίδα.

Από τα ανωτέρω είναι σαφές ότι όποιο και εάν είναι το κίνητρο που ωθεί ένα άτομο στον εθελοντισμό, οι εθελοντές χρειάζονται ικανοποίηση είτε υλική είτε ηθική είτε ψυχολογική και αυτό αποτελεί τη βάση για την προαγωγή του εθελοντισμού.

**Η επίτευξη των στόχων μιας εθελοντικής ομάδας** (ιδιωτικής ή κρατικής πρωτοβουλίας) μέσα από την οποία δραστηριοποιείται ένας εθελοντής, μπορεί να αποτελέσει ένα σημαντικό λόγο για ενεργό συμμετοχή των ατόμων στην εθελοντική δράση. (Lopez & Getzel, 1987; Latting, 1990)

Οι βασικές συνιστώσες επιτυχίας των εθελοντικών ομάδων είναι: (Burke & Lindsay, 1985)

- Οι στόχοι πρέπει να είναι σαφώς καθορισμένοι: Η σαφής κατανόηση των στόχων και των αποστολών της εθελοντικής ομάδας βοηθά τους εθελοντές να γνωρίζουν τι αναμένεται από αυτούς και πως οι προσπάθειες τους μπορούν να συμβάλλουν προς αυτήν την κατεύθυνση, ώστε να αισθάνονται μια αίσθηση ολοκλήρωσης όταν θα τα έχουν καταφέρει.
- Η πρόοδος προς την κατεύθυνση των στόχων θα πρέπει να μπορεί να μετρηθεί εύκολα και κατανοητά. Όπως οι Wandersman et al (1987) διαπίστωσαν σε σχετική τους έρευνα το αίσθημα της απογοήτευσης από την έλλειψη πρόοδου σε σχέση με την πραγματοποίηση των στόχων της οργάνωσης, θα μπορούσε να οδηγήσει στη διακοπή της συμμετοχής των εθελοντών.
- Πρέπει να υπάρχει συχνή ανάδραση μεταξύ των αρμοδίων της ομάδας και των μελών της για το πώς οι προσπάθειες προχωρούν προς την επίτευξη του στόχου.

Υπάρχει μια σειρά από μελέτες που μιλούν και για τη σημασία που έχει η συμμετοχή των εθελοντών στο σχεδιασμό και τη λήψη των αποφάσεων της εθελοντικής ομάδας (πχ σχεδιασμό των διαδικασιών κατάρτισης, θέσεων εργασίας, συμμετοχή στη διαμόρφωση της οργανωτικής κουλτούρας κτλ) αφού με αυτόν τον τρόπο οι εθελοντές φαίνεται να είναι πιο δραστήριοι και ικανοποιημένοι. (Knoke, 1981; Schindler-Rainman, 1985; Westphal & Childs, 1994) Ο Knoke (1981) διαπίστωσε ότι οι εθελοντές συχνά εγκαταλείπουν την εθελοντική ομάδα στην οποία δεν μπορούν να επηρεάσουν τις οργανωτικές της δραστηριότητες και πολιτικές.



#### **4. Η κρατική αξιοποίηση του Εθελοντισμού στη χώρα μας με δράση στην Πολιτική Προστασία**

Το κίνημα του εθελοντισμού στην Ελλάδα μέχρι πρόσφατα υστερούσε σημαντικά σε σχέση με άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σημαντική ώθηση στην κατανόηση της αξίας της εθελοντικής δράσης στην Ελλάδα δόθηκε, με την ευκαιρία της διοργάνωσης των Ολυμπιακών και Παραολυμπιακών Αγώνων στην Αθήνα το 2004.<sup>22</sup> (ΙΣΤΑΜΕ, 2006; Πάτας & Παπακυριακού, 2007)

Αν και στη σημερινή εποχή υπάρχουν σαφείς ενδείξεις ότι το Ελληνικό κράτος βρίσκεται σε μια περίοδο αυξανόμενου ενδιαφέροντος για την προώθηση του εθελοντισμού (πχ με τη θέσπιση κάποιων σχετικών νομοθετικών διατάξεων), είναι σαφείς οι αδυναμίες που παρουσιάζονται ώστε ν' αξιοποιηθεί η θέληση της προσφοράς και στη χώρα μας.<sup>23</sup>

##### **4.1 Εθελοντισμός και Πολιτική Προστασία**

Επειδή για την αντιμετώπιση μιας φυσικής καταστροφής απαιτείται μια ευρύτητα γνώσεων, δεξιοτήτων και πόρων, είναι αρκετές οι μορφές δράσης των εθελοντικών ομάδων που συμβάλλουν στον τομέα της πολιτικής προστασίας, όπως:

- Του «κοινωνικού εθελοντισμού» για την παροχή ανθρωπιστικής αρωγής σε ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού ή σε πληγέντες (πχ ομάδες διάσωσης/πρώτων βοηθειών ή ομάδες που

---

22. Σύμφωνα με την άποψη του Αλεξίου (2003) η στρατολόγηση των εθελοντών για τους Ολυμπιακούς Αγώνες του 2004, διαμορφώνει στην Ελλάδα ένα εθελοντικό κίνημα παρωδία, καθώς τα κίνητρα των εθελοντών ήταν υλικά και όχι ηθικά και με δεδομένες τις ανάγκες της διοργάνωσης των Αγώνων στον τομέα των υπηρεσιών αποτελεί υπο-πληρωμένη εργασία, καθώς το κράτος νομιμοποίησε την αφαίρεση πόρων από τους τομείς της υγείας, της εκπαίδευσης και των αστεακών υποδομών (αντιπλημμυρικά έργα, αντιμετώπιση της ρύπανσης, λειτουργικότητα και εξωραϊσμός των πόλεων κλπ) και τη μεταφορά τους προς τα ολυμπιακά έργα.

23. Η πορεία του εθελοντισμού μπορεί να χωρισθεί σε 3 χρονικές περιόδους ανάλογα με τη σχέση του με την κρατική εξουσία: α) Της δεκαετίας του '80, όπου οι εθελοντικές οργανώσεις λειτουργούσαν ανεξάρτητα και συχνά απέναντι από την κρατική εξουσία (δηλαδή οι σχέσεις των εθελοντικών οργανώσεων με την κρατική εξουσία χαρακτηρίζονταν από αντιπαλότητα). β) Της δεκαετίας του '90, όπου υπάρχει μείωση της τάσης συμμετοχής των πολιτών στις κομματικές οργανώσεις και αύξηση των εθελοντικών οργανώσεων με (πολιτική) δύναμή που λειτουργούν παράλληλα με την κρατική εξουσία στην ανάληψη της δημόσιας ευθύνης. γ) Της σημερινής εποχής, όπου οι εθελοντικές οργανώσεις παρουσιάζουν έντονη δραστηριότητα στα δημόσια δρώμενα, χαράσσοντας νέες πολιτικές χωρίς να υπάγονται στην κρατική διοίκηση. Επιπλέον αναλαμβάνουν δημόσιες ευθύνες κατ' ανάθεση με θεσμοθετημένη χρηματοδότηση εκ μέρους του κράτους. (Λιοναράκης, 2005; ΙΣΤΑΜΕ, 2006)

Σύμφωνα με το Σωτηρόπουλο (2004:156) η άποψη αυτή που υποστηρίζει ότι οι ενεργοί πολίτες που πλαισίωσαν την κομματική δράση κατά τη δεκαετία που ακολούθησε τη μεταπολίτευση, απογοητευμένοι ενεργοποιήθηκαν σε νέα πεδία συλλογικής ή δημόσιας δράσης δεν επαληθεύεται από τα ερευνητικά ευρήματα.

εμπίπτουν στον προσκοπισμό/οδηγισμό για παροχή πρώτων βοηθειών και νοσηλευτικών παρεμβάσεων κτλ).

- Του «περιβαλλοντικού εθελοντισμού» μέσω της ανάπτυξης πρωτοβουλιών για την προστασία του οικοσυστήματος και τη μείωση της ευαλώτητας, την περιβαλλοντική εκπαίδευση, παρακολούθηση περιβαλλοντικής νομοθεσίας κτλ.
- Διαφόρων δράσεων συγκεκριμένων ενδιαφερόντων της εθελοντικής οργάνωσης που συνεπικουρούν τις δράσεις πολιτικής προστασίας (πχ εξωραϊστικοί, κυνηγετικοί, ή ορειβατικοί σύλλογοι, ραδιοερασιτέχνες, καταδρομείς κτλ).
- Συγκεκριμένων πεδίων δράσης της πολιτικής προστασίας (πχ ομάδες δασοπυρόσβεσης).
- Δράση ομάδων πολιτών ή μεμονωμένων ατόμων χωρίς συγκεκριμένη οργανωτική δομή, που ανταποκρίνονται στις ανάγκες και απαιτήσεις μιας φυσικής καταστροφής, συμβάλλοντας στο έργο των υπολοίπων δυνάμεων πολιτικής προστασίας κτλ.

Σύμφωνα με σχετική έρευνα του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου/ΕΑΠ μας, στη χώρα μας έχουν καταγραφεί πάνω από 30.000 εθελοντικές ομάδες. Το 36% των ΜΚΟ ασχολείται με το περιβάλλον,<sup>24</sup> το 29,5% με την κοινωνική πρόνοια και τον κοινωνικό αποκλεισμό, το 8,8% με την εκπαίδευση, το 6,6% με διεθνείς οργανισμούς, το 6,1% την υγεία κ.ο.κ. Ωστόσο το νούμερο θεωρείται πλασματικό αφού στην πραγματικότητα δε ξεπερνούν τις 180. Σε γενικές γραμμές οι περιβαλλοντικές ΜΚΟ είναι καλύτερα οργανωμένες με σαφέστερη πολιτική ατζέντα και συγκεκριμένο τύπο δράσεων που επιφέρουν μετρήσιμα αποτελέσματα. Οι ανθρωπιστικές ΜΚΟ αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα επιβίωσης που έχουν ως αφετηρία την έλλειψη και τη δυσκολία ανεύρεσης ανθρώπινων και οικονομικών πόρων. (Αφουξενίδης, 2004)

Η οργάνωση των εθελοντικών ομάδων ως προς την νομική τους μορφή συνήθως ακολουθεί τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα σχετικά με την ίδρυση συλλόγων, σωματείων, νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, μη κυβερνητικές οργανώσεις κτλ. (Παντελίδης & Τζηρίτης, 2009)

Οι εθελοντικές αυτές ομάδες λειτουργούν είτε αυτόνομα, είτε υπάρχει θεσμική πρόβλεψη για την άμεση σύνδεση και αξιοποίηση αυτών από διάφορους εμπλεκόμενους επιχειρησιακούς φορείς του κρατικού συστήματος Πολιτικής Προστασίας (πχ ομάδες με

---

24. Ο Σωτηρόπουλος (2004:142) σε μια συνολική αποτίμηση της παρουσίας των περιβαλλοντικών οργανώσεων στην Ελλάδα έδειξε ότι ο αριθμός τους αν και αυξανόμενος (μετά το '80) θεωρείται πολύ μικρός σε σύγκριση με το συνολικό αριθμό των νέων περιβαλλοντικών οργανώσεων. Εκτιμά ότι ο ρυθμός ίδρυσης αυτών των οργανώσεων «...μπορεί ν' αντανάκλα μια αυξανόμενη ευαισθησία των πολιτών απέναντι στην επιδεινούμενη ποιότητα της ζωής...»

ιδιαίτερο νομικό καθεστώς σύνδεσης με τους ΟΤΑ, το Πυροσβεστικό Σώμα, τη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας, τα Υπουργεία κτλ).

Συμμετέχουν είτε κατ' αποκλειστικότητα (πχ αναλαμβάνοντας εξ' ολοκλήρου έναν τομέα δράσης) είτε συνεπικουρώντας τις δράσεις των κρατικών φορέων στα πλαίσια των οργανωτικών τους στόχων.

Η **Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας** σε μια πρώτη προσπάθεια οργάνωσης της κοινωνίας σε δίκτυα και την ανάδειξη την αποτελεσματικότητας των Εθελοντικών Οργανώσεων και των δυνατοτήτων παρέμβασης που έχουν, λειτούργησε, πιλοτικά από το 2001, το Σύστημα Εθελοντισμού Πολιτικής Προστασίας, ([Ιστοσελίδα ΓΓΠΠ](#)) (το οποίο θεσμοθετήθηκε με νόμο ένα χρόνο αργότερα), με σκοπό την πιο συστηματική αξιοποίηση των εθελοντικών οργανώσεων στην αντιμετώπιση των φυσικών καταστροφών. Οι εθελοντικές αυτές οργανώσεις θεωρούνται πόροι και συμμετέχουν ενεργά στο σύστημα Πολιτικής Προστασίας. Η **επιχειρησιακή** ένταξη των Εθελοντικών Οργανώσεων προβλέπεται με την ενεργή συμμετοχή τους στα Συντονιστικά Όργανα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α και β βαθμού, ανάλογα εάν η δράση τους είναι στο νομό ή το δήμο αντίστοιχα<sup>25</sup>

Μέχρι σήμερα αναγνωρίζονται στο ειδικό μητρώο που τηρείται από τη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας περίπου 240 Εθελοντικές Οργανώσεις /Ε.Ο οι οποίες κατανέμονται (με την απόφαση ένταξή τους στο Μητρώο) ανάλογα με τη χωρική τους δράση (επικράτεια, περιφέρεια, νομός, δήμος) και 40 Ειδικευμένοι Εθελοντές οι οποίοι υπάγονται επιχειρησιακά απευθείας στη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας, η οποία και τους κατανέμει σε αντίστοιχες ομάδες επιχειρησιακής δράσης (πχ ραδιοερασιτέχνες με προσφορά στην υποβοήθηση των τηλεπικοινωνιών) με βάση τον τόπο κατοικίας τους.<sup>26</sup>([Ιστοσελίδα ΓΓΠΠ](#))

---

25. Βλέπε άρθρο 14 του Ν. 3013/02 και 1902/26-3-2010 έγγραφο ΓΓΠΠ σύμφωνα με το οποίο: «Για να είναι ουσιαστική η προσφορά των εθελοντικών οργανώσεων πρέπει οι δράσεις που αναλαμβάνουν να αποτελούν μέρος των επιχειρησιακών αναγκών όπως αυτές καθορίζονται μέσα από τα Συντονιστικά Νομαρχιακά και Συντονιστικά Τοπικά Όργανα και οι δράσεις που αναλαμβάνουν στόχο έχουν την υποβοήθηση του έργου των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης».

26. Βλέπε άρθρο 3, Ν. 3013/2002 «περί Αναβάθμισης της Πολιτικής Προστασίας», σύμφωνα με το οποίο «Στο δυναμικό και στα μέσα πολιτικής προστασίας περιλαμβάνονται:.....γ. Οι εθελοντικές οργανώσεις πολιτικής προστασίας, καθώς και οι ειδικευμένοι εθελοντές πολιτικής προστασίας, σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, που εντάσσονται στο σχεδιασμό της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας και αναλαμβάνουν την υποστήριξη σχεδίων και δράσεων πρόληψης και αποκατάστασης, καθώς και δράσεις ετοιμότητας και αντιμετώπισης καταστροφών» και άρθρο 14, όπως συμπληρώθηκε με την παρ. 3 του άρθρου 27 του Ν. 3536/2007 και τροποποιήθηκε τη διάταξη της παρ. 3 του αρ. 18 Ν. 3613/2007.

Στο **Πυροσβεστικό Σώμα** υπάγεται διοικητικά και επιχειρησιακά ο «εθελοντής πυροσβέστης» που έχει ως αποστολή και προορισμό *«την ασφάλεια και προστασία της ζωής των πολιτών ως και της περιουσίας αυτών και του κράτους κατά των κινδύνων του πυρός, των πλημμύρων και των λοιπών θεομηνιών»* στελεχώνοντας τοπικούς πυροσβεστικούς σταθμούς ή κλιμάκια σε ΟΤΑ α βαθμού.<sup>27</sup> Σήμερα στο Πυροσβεστικό Σώμα υπηρετούν περίπου 2000 Άνδρες και Γυναίκες ως *εθελοντές πυροσβέστες*.<sup>28</sup>

Στους **Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης/ΟΤΑ** α βαθμού για την προώθηση και ανάπτυξη του εθελοντισμού και της κοινωνικής αλληλεγγύης προβλέπεται επίσης από τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (*άρθρο 75 του Ν.3463/2006*) η δημιουργία εθελοντικών οργανώσεων και ομάδων εθελοντών που θα δραστηριοποιούνται για την επίτευξη των στόχων και την υποβοήθηση του έργου της κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης. Επίσης και ο Νόμος της Πολιτικής Προστασίας (*άρθρο 14 του Ν.3013/2002*) δίνει στους ΟΤΑ τη δυνατότητα ανάπτυξης εθελοντικών ομάδων με σκοπό την αύξηση της επιχειρησιακής ικανότητας του συστήματος Πολιτικής Προστασίας στο τοπικό επίπεδο.

Το **Υπουργείο Εξωτερικών** είναι αρμόδιο για το συντονισμό των δράσεων που εκτελούνται από μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ) που έχουν ως αντικείμενο κυρίως, την παροχή επείγουσας ανθρωπιστικής, επισιτιστικής και αναπτυξιακής βοήθειας προς τους πληθυσμούς αναπτυσσόμενων χωρών, προκειμένου να συντελέσουν στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη αυτών των χωρών. Η Υπηρεσία Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας του Υπουργείου Εξωτερικών/ΥΔΑΣ τηρεί το Ειδικό Μητρώο ΜΚΟ στο οποίο εγγράφονται οι ΜΚΟ

---

Στις Βασικές Απαιτήσεις Σχεδίασης – Συντονιστικές Οδηγίες παρ 8 της ΥΑ 1299/10-4-2003 (ΦΕΚ423Β) «Έγκριση Γενικού Σχεδίου Πολιτικής Προστασίας» ορίζεται: *«Κατά την εκπόνηση των σχεδίων να λαμβάνονται υπόψη όλα τα στοιχεία, τα οποία αναφέρονται στις εθελοντικές οργανώσεις Πολιτικής Προστασίας για την υποβοήθηση στο έργο της Πολιτείας».*

Με το Π.Δ. 151/2004 (Φ.Ε.Κ. Α' 107/6-3-2004) «*Οργανισμός Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας*» με το οποίο καθορίζεται η αποστολή και η διάρθρωση της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, προβλέπεται η Διεύθυνση Διεθνών Σχέσεων, Εθελοντισμού, Εκπαίδευσης και Εκδόσεων η οποία έχει και την ευθύνη της ένταξης, οργάνωσης και κινητοποίησης των εθελοντικών οργανώσεων.

27. Ο θεσμός του *«εθελοντή πυροσβέστη»* καθιερώθηκε στη χώρα μας με το Ν. 1951/1991(ΦΕΚ 84Α) που ψηφίστηκε, ομόφωνα απ' όλα τα κόμματα του Κοινοβουλίου. Βλέπε και Π.Δ.32/1992, (ΦΕΚ 15Α) *«Κανονισμός οργάνωσης και λειτουργίας Εθελοντικών Πυροσβεστικών Σταθμών και Κλιμακίων»* και Δ/γή Α.Π.Σ. 8281/Φ. 101.4/17-4-1995, (ΦΕΚ 291Β) με την οποία καθορίστηκαν τα φορητά μέσα πυρόσβεσης των Εθελοντικών Πυροσβεστικών Κλιμακίων.

Οι ΟΤΑ έχουν την αρμοδιότητα της ίδρυσης και συντήρησης των εθελοντικών πυροσβεστικών κλιμακίων (παρέχοντας το χώρο και τις κτιριακές εγκαταστάσεις και το μηχανολογικό εξοπλισμό, καλύπτοντας τα λειτουργικά έξοδα και προσελκύοντας εθελοντές για τη στελέχωσή τους).

28. Βλέπε σχετικό Πίνακα Κατανομής Εθελοντών Πυροσβεστών έτους 2009 στην Ιστοσελίδα της Πανελληνίας Ένωσης Εθελοντών Πυροσβεστικού Σώματος/ΠΕΕΠΣ

ύστερα από αίτησή τους. Δημόσιοι φορείς εκτέλεσης προγραμμάτων Αναπτυξιακής Συνεργασίας, στους οποίους διατίθενται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό πιστώσεις για την εκτέλεση των προγραμμάτων αυτών, επιτρέπεται να χρηματοδοτούν προγράμματα Μ.Κ.Ο. για την παροχή βοήθειας όπως αυτή ορίζεται υπό προϋποθέσεις.<sup>29</sup>

Η σύσταση της Υπηρεσίας Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας /ΥΔΑΣ αποτέλεσε ένα σημείο εξέλιξης και προόδου των σχέσεων των εθελοντικών οργανώσεων και της Ελληνικής εξωτερικής πολιτικής, αφού κατ' ουσία οριοθετείται ένα πλαίσιο άσκησης εξωτερικής πολιτικής για την εκτέλεση προγραμμάτων αναπτυξιακής συνεργασίας και βοήθειας, με τη χρηματοδότηση προγραμμάτων μη Κυβερνητικών και άλλων συναφών οργανώσεων. (Πράξη 8/2005 IV Τμ. Ελ. Συν.) Η πρωτοφανής κινητοποίηση των Ελληνικών εθελοντικών οργανώσεων για παροχή βοήθειας στα θύματα του σεισμού στη Βορειοδυτική Τουρκία το 1999 και η αντίστοιχη των Τουρκικών στον καταστροφικό σεισμό στην Αθήνα ένα μήνα αργότερα, πιστεύεται ότι αποτέλεσε φορέα και αυθεντικό εκφραστή της – έστω και σε επίπεδο soft politics – ελληνοτουρκικής προσέγγισης («διπλωματία των σεισμών»). Επιπλέον, η ΝΑΤΟϊκή επέμβαση στο Κοσσυφοπέδιο αποτέλεσε άλλη μια αφορμή ενεργοποίησης εθελοντικών προσφορών Ελλήνων πολιτών που έσπευσαν να συνδράμουν κυρίως μέσω ad hoc οργανώσεων. (ΙΣΤΑΜΕ, 2006)

Στο **Υπουργείο Περιβάλλοντος Ενέργειας & Κλιματικής Αλλαγής/ΥΠΕΚΑ** τηρείται ειδικό μητρώο για τις περιβαλλοντικές οργανώσεις τις οποίες χρηματοδοτεί και οργανώνει δράσεις για την περιβαλλοντική προστασία.<sup>30</sup>

Το **Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης** αναγνωρίζοντας τη σημασία και την προσφορά του εθελοντισμού δημιούργησε, τηρεί ειδικό μητρώο, συντονίζει και χρηματοδοτεί μη κερδοσκοπικές οργανώσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα της εθελοντικής παροχής υπηρεσιών Υγείας ή της Κοινωνικής Φροντίδας σε πληθυσμιακές ομάδες και ομάδες που βρίσκονται σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης. Από τον Απρίλιο του 2002 που ξεκίνησε η εφαρμογή αυτού του θεσμικού πλαισίου μέχρι σήμερα έχουν εγγραφεί σε αυτό το μητρώο 766 φορείς οι οποίοι δραστηριοποιούνται στους τομείς υγείας και πρόνοιας (ευπαθείς

---

29. Βλέπε σχετικά Ν.2731/99, (ΦΕΚ 138Α), «Ρύθμιση θεμάτων Διμερούς Κρατικής Αναπτυξιακής Συνεργασίας και Βοήθειας, ρύθμιση θεμάτων Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων» και Π.Δ 224/2000, ΦΕΚ 193Α «Για την οργάνωση, στελέχωση και λειτουργία της Υπηρεσίας Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας (Υ.Δ.Α.Σ.) του Υπουργείου των Εξωτερικών», με το οποίο ρυθμίζονται θέματα σχετικά με την εποπτεία, ο συντονισμό και την προώθηση δράσεων και προγραμμάτων καθώς και οι προϋποθέσεις χρηματοδότησης αυτών των προγραμμάτων.

Σήμερα στο μητρώο του Υπουργείου Εξωτερικών είναι εγγεγραμμένες 528 οργανώσεις (Ιστοσελίδα ΥΔΑΣ)

30. Βλέπε και το νέο ψηφισθέντα Ν. 3889/2010 (ΦΕΚ 182Α) «Χρηματοδότηση Περιβαλλοντικών Παρεμβάσεων, Πράσινο Ταμείο, Κύρωση Δασικών Χαρτών και άλλες διατάξεις»

ομάδες πληθυσμού, άτομα με αναπηρία, υπηρεσίες στήριξης, πρόληψης και ενημέρωσης πληθυσμού, προστασίας της οικογένειας κτλ).<sup>31</sup>

#### ΠΑΡΑΘΕΜΑ 1: Κίνητρα προσέλκυσης εθελοντών

Στο υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο έχουν θεσπιστεί μια σειρά κινήτρων προσέλκυσης των εθελοντών τα οποία όμως (όπως και περαιτέρω θα αναλυθεί) χαρακτηρίζονται ως ανεπαρκή, αποσπασματικά ή ανεφάρμοστα.

Για παράδειγμα, βάσει του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου, για τις εθελοντικές οργανώσεις του Υπουργείου Εξωτερικών προβλέπονται φορολογικές απαλλαγές για δωρεές και εισφορές σε χρήμα ή είδος προς σε αυτές. Παράλληλα, απαλλάσσονται από φόρους και δασμούς τα υλικά, που εξάγονται από την Ελλάδα ή εισάγονται σε αυτή προκειμένου να επανεξαχθούν, στο πλαίσιο προγράμματος των εθελοντικών οργανώσεων για την παροχή επείγουσας ανθρωπιστικής ή επισιτιστικής βοήθειας.

Περαιτέρω, είναι δυνατή η χορήγηση ειδικής άδειας στους υπηρετούντες στρατιωτική θητεία, σε δημοσίους υπαλλήλους, σε γιατρούς και νοσηλευτές του δημοσίου, οι οποίοι συμμετέχουν εθελοντικά σε προγράμματα, που υλοποιούν οι εθελοντικές οργανώσεις στο εξωτερικό ή σε αποστολές. Επίσης, προβλέπεται ειδικές ρυθμίσεις για τη διεξαγωγή των εξετάσεων φοιτητών ή σπουδαστών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, που είναι μέλη εθελοντικών οργανώσεων εγγεγραμμένων στο Ειδικό Μητρώο και συμμετέχουν εθελοντικά σε αποστολές επείγουσας ανθρωπιστικής βοήθειας, όταν συμπίπτουν με περίοδο εξετάσεων. Τέλος, προβλέπεται η απονομή τιμητικών διακρίσεων σε εθελοντικές οργανώσεις, μέλη (φυσικά πρόσωπα) και χορηγούς αυτών, ως αναγνώριση των επιτυχημένων προσπαθειών τους και ως ενίσχυση της κοινωνικής ευαισθησίας και του πνεύματος εθελοντικής προσφοράς (βλέπε άρθρα 13, 14,15, 16 Ν. 2731/1999).

Στην παρ. 5β του άρθρου 14 του Ν. 3013/2002 προβλέπεται η έκδοση κοινής Υπουργικής Απόφασης για θέματα που άπτονται με την ασφαλιστική κάλυψη των εθελοντών της Γενικής

31. Βλέπε σχετικά:

- άρθρο 5 και 12 του Ν. 2646/1998, (ΦΕΚ 236Α) «*Ανάπτυξη Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας*»  
*Στο νόμο αυτόν είναι η πρώτη φορά που εμφανίζεται σε ελληνικό νομοθετικό κείμενο ο όρος «εθελοντισμός» (Ανθόπουλος, 2000:39)*
- ΥΑ 19252/2002, (ΦΕΚ 248Β) «*Καθορισμός της μορφής του Αριθμού Μητρώου, στο Εθνικό και Νομαρχιακό Μητρώο Φορέων Κοινωνικής Φροντίδας Ιδιωτικού Τομέα Μη Κερδοσκοπικού Χαρακτήρα καθώς και στο Ειδικό Μητρώο Εθελοντικών μη Κυβερνητικών Οργανώσεων*»
- ΥΑ 19253/2002, (ΦΕΚ 248Β) «*Χρηματοδότηση Εθελοντικών μη Κυβερνητικών Οργανώσεων*»
- ΥΑ Γ.Π.Π(2)γ/οικ.78327/2005, (ΦΕΚ 1079Β) «*Σύναψη Προγραμματικών Συμβάσεων Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης*»
- ΥΑ 9287/2001, (ΦΕΚ 1268Β) «*Όροι, προϋποθέσεις, διαδικασία, ενιαία κριτήρια και λοιπά στοιχεία που απαιτούνται προκειμένου να χορηγηθεί η Ειδική Πιστοποίηση σε Φορείς παροχής υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας του ιδιωτικού τομέα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα*» όπως τροποποιήθηκε με την Αριθ. Γ.Π.Π (2)γ/οικ. 2858/2005 (ΦΕΚ37Β)

Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, από ατυχήματα, κατά τη διάρκεια της συμμετοχής τους στην αντιμετώπιση καταστροφών, την ιατρική και φαρμακευτική περίθαλψή τους, τα έξοδα νοσηλείας, καθώς και με την αποζημίωσή τους για έξοδα μετακίνησης. Η Υπουργική αυτή απόφαση δεν έχει ακόμη εκδοθεί.

Για τους εθελοντές πυροσβέστες προβλέπεται τα εξής:

- Μοριοδότηση για κατάταξη σε μόνιμες θέσεις του Πυροσβεστικού Σώματος σε ποσοστό 20% (βλέπε και σχετική τροποποίηση του Κανονισμού κατάταξης στο Πυροσβεστικό Σώμα όπου αυξάνεται το ποσοστό των προκηρυσσομένων θέσεων για προσλήψεις μόνιμου προσωπικού με εθελοντές).
- Δωρεάν εισόδου σε δημόσια θεάματα και αθλητικούς χώρους (για ένα ποσοστό εθελοντών σε κάθε πυροσβεστικό κλιμάκιο).
- Ηθικές και υλικές αμοιβές (πχ δίνεται η δυνατότητα με την έκδοση Κοινής Υπουργικής Απόφασης, μετά από πρόταση του αρχηγού του Πυροσβεστικού Σώματος να παρέχεται εφάπαξ αποζημίωση στους εθελοντές πυροσβέστες που έλαβαν μέρος στην αντιμετώπιση μεγάλων θεομηνιών ή μια μορφή τιμητικής προαγωγής ως αναγνώριση της εμπειρίας και της συνεισφοράς τους, στους άμισθους βαθμούς του «Αρχιπυροσβέστη» και του «Πυρονόμου» μετά τη συμπλήρωση 5 ετών υπηρεσίας σε καθέναν από αυτούς τους βαθμούς κτλ).
- Φοροαπαλλαγές (Καταργήθηκαν με την παρ.7 του άρθρου 43 του Ν.2065/1992, ΦΕΚ 113Α "Αναμόρφωση της άμεσης φορολογίας και άλλες διατάξεις",)
- Ασφαλιστική κάλυψη σε περίπτωση ατυχήματος, υποχρέωση των εργοδοτών να επιτρέπουν τη συμμετοχή των εθελοντών στις επιχειρήσεις πολιτικής προστασίας που καλούνται (αν και καμία φορά δε γίνεται στο νόμο σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής αυτού του μέτρου) κτλ.

Με βάση τις διατάξεις του άρθρου 12 παρ.5 του ν. 2646/1998 για τους εθελοντές του Υπουργείου Υγείας εκδόθηκε Γ.Π:Π2(γ) οικ./87453 (ΦΕΚ Β' 1179/25.8.2005) «Εκδηλώσεις προώθησης - στήριξης του εθελοντισμού - Βράβευση Εθελοντικών Οργανώσεων και εθελοντών πολιτών που δραστηριοποιούνται στους τομείς υγείας και κοινωνικής φροντίδας».

#### ***4.2 Οι προβληματικές πτυχές στην αξιοποίηση του εθελοντικού κινήματος***

Στον τομέα της Πολιτικής Προστασίας στην πραγματικότητα έχει αναπτυχθεί ένα «ερμαφρόδιτο» σύστημα με δομικά, οργανωτικά, νομικά και οικονομικά προβλήματα. Εδώ και αρκετά χρόνια εξακολουθεί να εκκρεμεί η ψήφιση ενιαίων νομοθετικών κανόνων οι οποίοι θα ρυθμίζουν συνολικά την οργάνωση τη δομή, το πλαίσιο λειτουργίας και αξιοποίησης των εθελοντικών οργανώσεων.

Η πλειοψηφία των εθελοντικών οργανώσεων, που αναπτύχθηκαν τα τελευταία χρόνια, συχνά εμφανίζουν έλλειψη συνοχής, ως προς τη σύνθεση, τις δομές, τους στόχους, την κουλτούρα, τις μεθόδους, τις πρακτικές και τη λειτουργία τους. Λίγες οργανώσεις έχουν τις

εσωτερικές υποδομές και την ενισχυμένη επιχειρησιακή ικανότητα που απαιτούνται, ώστε να είναι σε θέση να φέρουν εις πέρας πολύπλοκες δράσεις, προκειμένου να αντιμετωπίσουν με επιτυχία μια έκτακτη κατάσταση ανάγκης.<sup>32</sup>

Η συμβολή της κρατικής εξουσίας περισσότερο συσκοτίζει παρά βοηθάει προς την κατεύθυνση της ανάπτυξης και βελτίωσης του εθελοντικού κινήματος.

Η έλλειψη καθορισμένων και αντικειμενικών κριτηρίων αξιολόγησης του έργου των εθελοντικών οργανώσεων και της διαδικασίας ένταξης στα μητρώα των κρατικών φορέων δημιουργεί ένα ασαφές σύστημα εθελοντικής δράσης. Η ανεξαρτησία και η αυτοτέλεια των εθελοντικών οργανώσεων, απειλούνται από την προσπάθεια της κρατικής εξουσίας για χειραγώγηση των εθελοντικών οργανώσεων με αδιαφανείς και επιλεκτικές χρηματοδοτήσεις.<sup>33</sup>

Είναι συνήθης η πρακτική, οι εθελοντικές ομάδες να εντάσσονται στα αντίστοιχα μητρώα είτε με βάση τα στοιχεία που δηλώνουν οι ίδιες στην αίτησή τους, είτε μέσω προσωπικών επαφών των ομάδων αυτών με τους υπεύθυνους των κρατικών φορέων. Κανείς δεν γνωρίζει με επίσημα ακριβή στοιχεία ποια είναι η πραγματική συνεισφορά αυτών των οργανώσεων (εμβέλεια δράσης, επιχειρησιακή ετοιμότητα, πλήθος εθελοντών, εκπαίδευση κτλ) ώστε να αξιοποιηθούν ανάλογα και πολύς λόγος γίνεται για το φαινόμενο των «ομάδων - σφραγίδων».<sup>34</sup> (Παπαϊωάννου, 2000; ΙΣΤΑΜΕ, 2006; Παντελίδης & Τζηρίτης, 2009; Σύμπραξη ΟΚΠ, 2011β; εφ. Ο Κόσμος του Επενδυτή, 16/5/2009, εφ. Ηπειρωτικός Αγών, 18/5/2010; εφ. ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ, 16/2/2011)

Μεγάλη συζήτηση γίνεται και σχετικά με την ανάγκη κατοχύρωσης της διαφάνειας, του κοινωνικού ελέγχου και της αυτό-ρύθμισης στη λειτουργία των εθελοντικών οργανώσεων θεωρώντας ότι είναι εμφανείς οι κίνδυνοι της κακοδιαχείρισης<sup>35</sup> ακόμη και της διαφθοράς.<sup>36</sup>

---

32. Ενδεικτική της κατάστασης είναι το γεγονός ότι σήμερα είναι ελάχιστες οι Ελληνικές μη κυβερνητικές οργανώσεις που έχουν υπογράψει τη συμφωνία-πλαίσιο με το Γραφείο Ανθρωπιστικής Βοήθειας της Ε.Ε. Η συνεργασία και η χρηματοδότηση από την ECHO απαιτεί από τις εθελοντικές οργανώσεις υψηλού επιπέδου οργάνωση, διαχειριστική και επιχειρησιακή ικανότητα). (ΙΣΤΑΜΕ, 2006)

33. Οι οργανώσεις πιέζονται ασφυκτικά στο επίπεδο χρηματοδότησης, γεγονός που δημιουργεί ασυμβατότητες, αντιπαραθέσεις και ανταγωνισμούς μεταξύ τους. (Αφουξενίδης, 2004)

Πρόσφατα (το 2010) το θέμα των χρηματοδοτήσεων των ΜΚΟ συζητήθηκε και στην Κοινοβουλευτική Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας και διετάχθη έλεγχος από το Σώμα Ελεγκτών Ορκωτών Λογιστών (Ιστοσελίδα της Βουλής)

34. Δηλαδή, των εθελοντικών οργανώσεων οι οποίες αν και παρουσιάζονται εγγεγραμμένες στα σχετικά μητρώα που τηρούνται από τους κρατικούς οργανισμούς και απολαμβάνουν ενισχύσεων από δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς, εντέλει δεν επιτελούν καμία ουσιαστική δράση.

35. Η κακοδιαχείριση αναφέρεται στην κακή διαχείριση των πόρων και οδηγεί σε σοβαρές οικονομικές απώλειες και δυσφήμιση της εθελοντικής οργάνωσης. Παραδείγματα κακής διαχείρισης μπορεί να είναι: Μεγάλοι μισθοί,



Για πολλές οργανώσεις τίθεται ευρέως και το ζήτημα της εσωτερικής δημοκρατίας, του εσωτερικού διαλόγου και της ανάδειξης στελεχών που ελέγχουν την λειτουργία τους, ιδιαίτερα όταν αυτή βασίζεται αποκλειστικά σε επαγγελματικά στελέχη. Ζητούμενο είναι επίσης η καταγραφή και η τήρηση στοιχειωδών κανόνων δεοντολογίας που θα επιτρέπουν τη δημιουργική και ξεκάθαρη σχέση με το κράτος. (Παπαϊωάννου, 2000)

Το μεγαλύτερο πρόβλημα που τελικά δημιουργείται στη χώρα μας, είναι το ζητούμενο. ***Οι εθελοντικές ομάδες δε συμμετέχουν ενεργά ούτε στον επιχειρησιακό σχεδιασμό ετοιμότητας, ούτε και κατά τη διάρκεια της αντιμετώπισης μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης*** όπως αυτό ρητά προβλέπεται στο θεσμικό μας πλαίσιο.

Η συμμετοχή των εθελοντών συχνά περιορίζεται σε γραφειοκρατικές διαδικασίες (πχ οι εθελοντές πυροσβέστες σε θέσεις τηλεφωνητή) ή δεν χρησιμοποιούνται καθόλου. Είναι αρκετές οι περιπτώσεις που αποδεικνύεται ότι η εθελοντική συμμετοχή είναι χαμένος χρόνος εξαιτίας της μη σωστής αξιοποίησής τους και οργάνωσης από τους κρατικούς φορείς. (Παντελίδης & Τζηρίτης, 2009)

Μια ποικιλία παραγόντων (μεμονωμένα ή συμπληρωματικά) που προέρχονται από την έλλειψη της πολιτικής βούλησης για πραγματική στήριξη των εθελοντικών δράσεων λειτουργούν όχι μόνο ως αντικίνητρα στην εθελοντική δράση αλλά επιπλέον ευθύνονται και για την τάση των αρμόδιων κρατικών ιθυνόντων να μη συμπεριλαμβάνουν ενεργά ή να μην καταναείμουν ομοιόμορφα τις δράσεις των εθελοντικών οργανώσεων σε όλα τα στάδια της καταστροφής οδηγώντας στην ελλιπή αξιοποίηση του εθελοντικού κινήματος, ιδιαίτερα κατά τη διάρκεια μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Οι παράγοντες αυτοί που έχουν πολλάκις επισημανθεί έχουν ως εξής: (ΙΣΤΑΜΕ, 2006; Πάτας & Παπακυριακού, 2007; Παντελίδης & Τζηρίτης, 2009; Σύμπραξη ΟΚΠ, 2011)

Ο πλουραλισμός των συσχετίσεων, σχέσεων συνεργασίας και επικοινωνίας, από τη συχνά σχεδόν ταυτόχρονη εμπλοκή των εθελοντών με πολλούς επιχειρησιακούς φορείς του συστήματος πολιτικής προστασίας (Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας, Πυροσβεστικό

---

ταξίδια κάτω από πολυτελείς συνθήκες, κακή εκτέλεση των προγραμμάτων που αναλαμβάνει, μη τήρηση χρονοδιαγραμμάτων, έξοδα που δεν προβλέπονται και δεν έχουν συμπεριληφθεί στο προϋπολογισμό κτλ. (Σαραντίδης, 2007)

36. Η διαφθορά, η δηλαδή με κάποιο τρόπο χρησιμοποίηση των πόρων για καθαρά ίδιους σκοπούς, είναι σπάνιο φαινόμενο στις εθελοντικές οργανώσεις, διότι, αφενός στη συντριπτική πλειοψηφία των στελεχών περιβάλλονται από μια κουλτούρα αλτρουισμού και προσφοράς στο κοινωνικό σύνολο και αφετέρου κατά κανόνα η πλειοψηφία των εθελοντικών οργανώσεων δεν διαχειρίζονται μεγάλα κεφάλαια και επομένως η διαφθορά δεν είναι τόσο ελκυστική. Εξάλλου, ακόμα και η απλή κατηγορία της διαφθοράς σε μια εθελοντική οργάνωση θα οδηγήσει σε πολλές σοβαρές επιπτώσεις έως και τη διάλυση της. (Σαραντίδης, 2007)

*Σώμα, Δασικές Υπηρεσίες, Υπουργείο Υγείας, Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης κτλ)* αυξάνει την πολυπλοκότητα με αναπόφευκτες συνέπειες τη σύγχυση και τις συγκρούσεις. Το θέμα της διασποράς των αρμόδιων κρατικών φορέων με τους οποίους πρέπει να συνεργάζονται και να απευθύνονται οι εθελοντικές οργανώσεις είναι ένα μείζον ζήτημα που πρέπει να διευθετηθεί.<sup>37</sup>

---

37. Παρατηρείται το φαινόμενο αρκετές οι οργανώσεις να συνεργάζονται με διαφορετικούς φορείς ανάλογα τον ειδικό κίνδυνο. Για παράδειγμα οργανώσεις του από το χώρο του «κοινωνικού εθελοντισμού» σε περίπτωση σεισμού συνεργάζονται με τον Οργανισμό Αντισεισμικής Προστασίας/ΟΑΣΠ, σε πλημμύρες με τη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας, σε πυρκαγιές με την Πυροσβεστική κτλ.

Σύμφωνα με την Προϊσταμένη της Δ/σης Διεθνών Σχέσεων Εθελοντισμού της ΓΓΠΠ, Παπακυριακού (2007) από την ανάλυση ερευνητικών δεδομένων προκύπτει ότι η επικοινωνία μεταξύ των Εθελοντικών Οργανώσεων και των αρμόδιων Οργάνων Πολιτικής Προστασίας σε όλα τα επίπεδα (κεντρικό ή αποκεντρωμένο) ποικίλει σε πολύ μεγάλο βαθμό.

Υπάρχουν αρκετές περιπτώσεις όπου οι εποπτεύοντες φορείς επικοινωνούν με τις Εθελοντικές Οργανώσεις, σε τακτά χρονικά διαστήματα, ενώ αντίστοιχα υπάρχουν περιπτώσεις όπου η επικοινωνία αυτή είτε γίνεται μέσα από σποραδικές επαφές, είτε είναι τυχαία και περιστασιακή.

Διαπιστώθηκε ακόμη ότι υπάρχουν και κάποιες περιπτώσεις κυρίως στο αποκεντρωμένο επίπεδο που δεν επικοινωνούν με τις Εθελοντικές Οργανώσεις σε καμία περίπτωση, με αποτέλεσμα η εμπλοκή τους σε δράσεις πολιτικής προστασίας να επαφίεται αποκλειστικά στη δική τους εγρήγορση, ενημέρωση και πρωτοβουλία.

Αντίθετα φαίνεται ότι οι Εθελοντικές Οργανώσεις θέλουν να επικοινωνούν με τη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας σε συχνή βάση.

Επίσης διαπιστώθηκε ότι συχνά οι Εθελοντικές Οργανώσεις επικοινωνούν και μεταξύ τους.

Κατ' αναλογία με τα παραπάνω, η συμμετοχή των Εθελοντικών Οργανώσεων παρουσιάζει μεγάλες διαφορές και στα Συντονιστικά Όργανα της τοπικής Αυτοδιοίκησης (Περιφέρειες και Δήμοι). Σε αρκετές περιπτώσεις οι Εθελοντικές Οργανώσεις καλούνται και συμμετέχουν ενεργά σε όλες τις συνεδριάσεις, ενώ σε άλλες περιπτώσεις η συμμετοχή τους καθορίζεται κυρίως από προσωπικές σχέσεις που έχουν ή δεν έχουν αναπτυχθεί με τα αντίστοιχα στελέχη των φορέων.

Οι Δήμοι έχουν την αρμοδιότητα της οργάνωσης και λειτουργίας Εθελοντικών Πυροσβεστικών Σταθμών και Κλιμακίων (σύμφωνα με το Ν. 1951/1991 και το ΠΔ 32/1992), τα οποία όμως υπηρεσιακά υπάγονται στο Πυροσβεστικό Σώμα. Παράλληλα η δυνατότητα που έχουν να συνεργάζονται και με άλλες εθελοντικές οργανώσεις που έχουν αντικείμενο δράσεις της Πολιτικής Προστασίας και σε κάποιες περιπτώσεις συνάπτουν πρωτόκολλα συνεργασίας (ακόμη και με την παροχή μικρών οικονομικών συνδρομών), οδηγούν σε αναπόφευκτες συγκρούσεις ιδιαίτερα με τους εθελοντές πυροσβέστες του Ν.1951/1999.

*(Βλέπε ενδεικτικά και σχετικές ανακοινώσεις της ΠΕΕΠΣ στην ιστοσελίδα της σύμφωνα με τις οποίες «Εθελοντικές Οργανώσεις, Ομάδες ή Σύλλογοι δε δύνανται να ιδρύουν “Εθελοντικά Πυροσβεστικά Κλιμάκια ή Σταθμούς” ή να χρησιμοποιούν τον όρο ως επιγραφή στις εγκαταστάσεις τους και στα οχήματά τους».)*

Σύμφωνα με τους Παντελίδης & Τζηρίτης, (2009) η λειτουργία του συντονισμού σε αυτήν τη περίπτωση διασαλεύεται επίσης από το γεγονός ότι ορισμένοι ΟΤΑ που ενισχύουν ή οργανώνουν εθελοντικές ομάδες δεν εκλαμβάνουν το Πυροσβεστικό Σώμα ως αρμόδιο όργανο συντονισμού, θεωρώντας ότι μόνο αυτοί είναι αρμόδιοι για το συντονισμό των δικών τους δυνάμεων.

Χαρακτηριστική περίπτωση της σύγχυσης που επικρατεί σε σχέση με το αντικείμενο των εθελοντικών οργανώσεων στους κρατικούς φορείς, είναι η ανοικτή επιστολή του Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας στις

Η έλλειψη εθελοντικής κουλτούρας που δημιουργεί ανταγωνιστική και συχνά εριστική διάθεση από το προσωπικό του φορέα στον οποίο εντάσσονται (μόνιμο ή συμβασιούχων), αποτελεί επίσης σημαντικό παράγοντα διασάλευσης της συνοχής, των σχέσεων συνεργασίας και του συντονισμού.

Το προσωπικό αρκετών δημόσιων οργανισμών και οι ηγεσία αυτών, είτε λόγω άγνοιας σε σχέση με το θεσμικό πλαίσιο, είτε λόγω αποστροφής προς το Εθελοντικό Κίνημα και τις αρχές του βλέπουν με καχυποψία τις εθελοντικές δυνάμεις κάτω από ένα πρίσμα, που διαθλά κινδύνους όπως: την απώλεια την εργασίας τους και αξιοπιστίας τους, την υποκατάστασή τους από τις εθελοντικές οργανώσεις κτλ.

Η έλλειψη ικανοποίησης που νιώθουν οι επαγγελματίες στο χώρο της εργασίας τους, *(αφού ούτε και οι ίδιοι δε απολαμβάνουν εργασιακών κινήτρων όπως, εκπαίδευση, εξοπλισμό, ηθικές απολαβές σε ίδιους τομείς απασχόλησης)* μπορεί ενδεχομένως να εξηγήσει - *όχι όμως να δικαιολογήσει* - τέτοιου είδους συμπεριφορές.<sup>38</sup>

---

3/9/2008 προς τις εθελοντικές οργανώσεις στην οποία αναφερόταν στους εθελοντές πυροσβέστες του Ν.1951/91ως εξής: «Οι εν λόγω Εθελοντές λειτουργούν ευθέως υπό το Πυροσβεστικό Σώμα (ΠΣ) και δεν διέπονται από τις προβλέψεις του νόμου 3013/02 περί Πολιτικής Προστασίας. Είναι ωστόσο γνωστό, ότι στο Μητρώο εθελοντών της ΓΓΠΠ οι εγγεγραμμένοι Εθελοντές έχουν δηλώσει –στην πλειονότητά τους- ως μια από τις σημαντικότερες δράσεις τη δασοπυρόσβεση. Θεωρώντας ότι η ύπαρξη δύο διαφορετικής υπαγωγής ΕΟ (ΓΓΠΠ και ΠΣ) που υποστηρίζουν την ίδια δράση (δασοπυρόσβεση), που θα εκπαιδευτούν – ως επί τον πλείστον από τον ίδιο φορέα (ΠΣ) και που σε συγκεκριμένες συνθήκες (δασικών πυρκαγιών) θα λειτουργήσουν υπό τον ίδιο αρμόδιο επιχειρησιακό συντονιστή (αξιωματικό του ΠΣ), είναι όχι απλά πλεονασμός αλλά και λάθος αντιμετώπιση του θέματος. Για το λόγο αυτό συγκροτήθηκε κοινή ομάδα εργασίας, με σκοπό την ενδελεχή εξέταση και υποβολή προτάσεων» (Βλέπε ολόκληρη την επιστολή στην ιστοσελίδα της ΓΓΠΠ). Η επιστολή αυτή που προκάλεσε την άμεση αντίδραση των εθελοντών πυροσβεστών του Ν. 1951/91 οι οποίοι σύμφωνα με τις θεσμοθετημένες αρμοδιότητές τους συμμετέχουν στην αντιμετώπιση όλων των φυσικών καταστροφών και όχι μόνο της δασοπυρόσβεσης (δηλαδή **δεν** πρόκειται «για δύο διαφορετικής υπαγωγής ΕΟ που υποστηρίζουν τις ίδιες δράσεις»).

(Βλέπε σχετικές απαντήσεις α) της Ένωσης Εθελοντών Πυροσβεστών Αττικής στις 9/9/2008 στην ιστοσελίδα του διαδικτυακού περιοδικού για την πυρόσβεση και διάσωση “Fire Rescue News” και β) του διαχειριστή της ίδιας ιστοσελίδας του εθελοντή αρχιπυροσβέστη Ρέτσιου Ιωάννη στις 7/9/2008)

38. Βλέπε ενδεικτικά:

- Το αρ. πρωτ. 207/14-6-2010 έγγραφο της Πανελλήνιας Ένωσης Εθελοντών Πυροσβεστικού Σώματος/ΠΕΕΠΣ προς τον πρόεδρο της Πανελλήνιας Ομοσπονδίας Συμβασιούχων Πυρόσβεσης Διάσωσης με το οποίο παραπονιούνται για την άσκηση διαφόρων μορφών ψυχολογικών πιέσεων προς τους εθελοντές από τους συμβασιούχους, ώστε να μην εκτελούν τα καθήκοντά τους τις ημέρες και τις ώρες που από την πολιτική και φυσική ηγεσία του Πυροσβεστικού Σώματος δεν εγκρίνονται οι απαιτούμενες πιστώσεις για την πληρωμή των συμβασιούχων συναδέρφων τους, θεωρώντας μάλιστα ότι ο εθελοντισμός αποτελεί εμπόδιο στις προσπάθειες των συμβασιούχων για τη μόνιμη επαγγελματική τους αποκατάσταση.(Ιστοσελίδα ΠΕΕΠΣ)
- Την από 2/7/2007 ανακοίνωση της Πανελλήνιας Ένωσης Εθελοντών Πυροσβεστικού Σώματος σύμφωνα με την οποία η Ένωση γίνεται αποδέκτης καταγγελιών για μη αξιοποίησή τους σε πυροσβεστικές εξόδους, τη

Η αδυναμία ελέγχου και συντονισμού των εθελοντικών ομάδων είναι ένα καλά καταγεγραμμένο πρόβλημα. Πολλές από τις εθελοντικές ομάδες που δραστηριοποιούνται κατά τη διάρκεια μιας κρίσης– *είτε έχουν ενταχθεί στα αντίστοιχα Μητρώα των δημόσιων φορέων είτε πολύ περισσότερο λειτουργούν σε άτυπα σχήματα, δηλαδή δε δεσμεύονται από κάποιο νομικό πλαίσιο* - λειτουργούν αυτόνομα (ή μεγάλα περιθώρια αυτονομίας) δρουν χωρίς σχεδιασμό και συντονισμό, είναι μη συνεργάσιμες και μη ελεγχόμενες. Οι συγκρούσεις είναι αναπόφευκτες δημιουργώντας αμφιβολίες ακόμη και για το ρόλο που καλούνται να επιτελέσουν.

Η στάση αυτή συχνά υπαγορεύεται είτε από τη μη αναγνώριση των επίσημα θεσμοθετημένων ρόλων, είτε από την πεποίθηση ότι οι αποφάσεις των αρμοδίων συντονιστικών οργάνων είναι εσφαλμένες, είτε από αλλότρια κίνητρα και επιδιώξεις των ομάδων αυτών, είτε ακόμη εξαιτίας των διαφορών κουλτούρας σε σχέση με τις άλλες δυνάμεις πολιτικής προστασίας κτλ.<sup>39</sup>

---

συνεχόμενη ανάθεση καθηκόντων τηλεφωνητή, πιέσεις να μην εκτελούν υπηρεσίες από συμβασιούχους και απρεπή συμπεριφορά εναντίον τους. (Ιστοσελίδα ΠΕΕΠΣ)

- Δημοσίευμα στις 28/8/2009 του Εθελοντικού Σώματος Ελλήνων Πυροσβεστών Αναδασωτών/ΕΣΕΠΑ, με το οποίο κατηγορείται η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας για μεροληπτική μεταχείριση των εθελοντών που μεταφέρθηκαν από την Κύπρο για τη στήριξη του συστήματος Πολιτικής Προστασίας κατά τη διάρκεια μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης σε βάρος των αντίστοιχων ελληνικών εθελοντικών οργανώσεων. (Ιστοσελίδα ΕΣΕΠΑ)

- Μετά από τη μεγάλη πυρκαγιά της Πελ/σου το 2007 η Κυβέρνηση έδωσε ως έκτακτη εφάπαξ αποζημίωση στους μόνιμους πυροσβέστες 2500€, ενώ στους εθελοντές συναδέρφους τους μόλις 100€ (και για πρώτη φορά από την εφαρμογή του νόμου που ισχύει από το 1991 για τον εθελοντή πυροσβέστη) (εφ. Ο κόσμος του Επενδυτή, 16/5/2009)

- Την καταγγελία του εθελοντή αρχιπυροσβέστη Ρέτζιου Ιωάννη στις 9/9/2009 για ελλιπή διοικητική μέριμνα των εθελοντών (κατά τη διάρκεια καταστροφικών συμβάντων) από τις αρμόδιες διοικητικές αρχές.(Διαδικτυακό Περιοδικό Fire Rescue)

- Έγγραφο στις 22-7-2009 και 20-8-2011 της ΕΣΕΠΑ στην ιστοσελίδα της, με την οποία καταγγέλλεται ο Γενικός Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας για αναίτια και επιθετική στάση στον εθελοντισμό.

39. Βλέπε ενδεικτικά:

- Μέλη της Ομάδας Εθελοντών Δασοπυροσβεστών-Διασωστών/ΟΕΔΔ που συνεργάζεται με το Δήμο της Εκάλης έκαναν μήνυση κατά της Δημάρχου και υπηρεσιακών παραγόντων του Δήμου γιατί κατά τη διάρκεια πυρκαγιάς διαφώνησαν με τον επιχειρησιακό συντονισμό των τελευταίων, θεωρώντας λανθασμένες τις αποφάσεις τους και κατηγορώντας τους για πολιτικά συμφέροντα. Αντίθετα οι συντονιστές του Δήμου έκαναν λόγο για αυθαίρετες και αυτόβουλες κινήσεις των εθελοντών για την εξυπηρέτηση των δικών τους συμφερόντων. (εφ. ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ, 1/9/2009; εφ. ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, 28/8/2009)

- Στην πυρκαγιά της Πάρνηθας υπήρξε μεγάλο αλαλούμ στο θέμα του συντονισμού των δυνάμεων που κατέφθασαν ενώ περιγράφονται περιστατικά όπου οι πυροσβέστες, εγκαταλείποντας τη μάχη με τη φωτιά, προσπαθούσαν να περισώσουν τους εθελοντές οι οποίοι δεν υπάκουαν σε καμιά εντολή. (εφ. ΕΘΝΟΣ, 1/7/2007)

Η έλλειψη πλήρους ασφαλιστικής κάλυψης των εθελοντών έχει ως αποτέλεσμα οι αρμόδιοι επιχειρησιακοί παράγοντες συχνά να αρνούνται να αξιοποιήσουν τους εθελοντές, από το φόβο της αστικής τους ευθύνης. Η ασφαλιστική κάλυψη των εθελοντών αποτελεί ένα αγκάθι στη λειτουργία του εθελοντικού κινήματος.<sup>40</sup>

Οι σχετικές διατάξεις που αφορούν την ασφαλιστική κάλυψη των εθελοντών που είναι ενταγμένοι στο μητρώο της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας αποτελούν ακόμη «κενό γράμμα του νόμου», αφού η σχετική Υπουργική Απόφαση που ρυθμίζει τις σχετικές με το θέμα λεπτομέρειες δεν έχει ακόμη εκδοθεί. Οι εθελοντές του Πυροσβεστικού Σώματος έχουν ασφαλιστική κάλυψη η οποία όμως κρίνεται ως ασαφής από τους ίδιους.<sup>41</sup> Μεμονωμένες πρωτοβουλίες που λαμβάνονται από τους κρατικούς φορείς Πολιτικής Προστασίας προς αυτήν την κατεύθυνση, μπορούν να θεωρηθούν ως θετικές πρωτοβουλίες, όχι όμως ως ολιστική προσέγγιση του προβλήματος.<sup>42</sup>

Θεσμοθετημένο σύστημα εκπαίδευσης των εθελοντών υφίσταται μόνο στο γράμμα του νόμου. Όπως παραδέχτηκε και ο Γενικός Γραμματέας Πολιτικής Προστασίας στο χώρο του Εθελοντισμού της Πολιτικής Προστασίας δεν υφίσταται ένα σύστημα εκπαίδευσης που να καλύπτει το σύνολο του Εθελοντισμού ανά την επικράτεια και όλες τις δράσεις πολιτικής προστασίας των εθελοντών. Δεν υπάρχει φορέας και διαδικασίες για την πιστοποίηση των γνώσεων των εθελοντών. Επίσης, η εκπαίδευση που έχουν λάβει ορισμένα μέλη εθελοντικών οργανώσεων έγινε από φορείς που δεν πληρούν τις νόμιμες προϋποθέσεις ενώ για αυτούς που έγινε από νόμιμους φορείς δεν είναι δυνατόν να ελεγχθεί η αποτελεσματικότητά τους. Ορισμένα άλλα μέλη εκπαιδεύτηκαν σε φορείς του εξωτερικού με διαδικασίες που δεν

---

· Υπάρχει και ένα μεγάλο σημαντικό ποσοστό ανθρωπίνου δυναμικού που αποκαλούνται εθελοντές πυροσβέστες και είναι ενταγμένοι σε ομάδες που δεν υπάγονται ούτε βρίσκονται σε συνεργασία με το Πυροσβεστικό Σώμα. Οι ομάδες αυτές λειτουργούν μόνες τους χωρίς τον συντονισμό, την καθοδήγηση και την επίβλεψη του Π.Σ. Έχουν δημιουργήσει ένα είδος ιδιωτικής λέσχης όπου μόνο συγκεκριμένα άτομα γίνονται δεκτά χωρίς να κοινοποιούνται οι όροι ένταξης. Το αποτέλεσμα πολλοί κάτοικοι των περιοχών που θα ήθελαν να προσφέρουν να μη γίνονται δεκτοί. (Λαζαρίδου, χ.η)

40. Με βάση το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, εθελοντές απολαμβάνουν την ασφαλιστική κάλυψη, η οποία εκπηγάζει από την επαγγελματική τους ενασχόληση, από τον φορέα στον οποίο είναι ο κάθε ένας ασφαλισμένος. Σε καμία παλαιότερη ή πρόσφατη ασφαλιστική νομοθεσία, δεν υπάρχουν ειδικές διατάξεις οι οποίες να αφορούν σε ενδεχόμενη εθελοντική ιδιότητα του ασφαλισμένου. Αποτελεί συχνή και μάλλον δικαιολογημένη, επωδό των αρμοδίων Κρατικών λειτουργιών και αξιωματούχων: «και αν ο εθελοντής πάθει κάτι, ποιος τον πληρώνει;» ή «εάν κάνει μια ζημιά ποιος πληρώνει;» (Σύμπραξη ΟΚΠ, 2011β)

41. Για παράδειγμα είναι ασαφές εάν σε περίπτωση απώλειας ζωής ενός εθελοντή ή σε σοβαρό τραυματισμό, που θα σήμαινε ολική ή μερική αναπηρία, θα αποζημιωνόταν ο ίδιος ή η οικογένειά του.

42. Για παράδειγμα η πρωτοβουλία της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Σάμου για την ασφαλιστική κάλυψη των εθελοντών της. (Γραφείο Πολιτικής Προστασίας Ν.Α. Σάμου, 2006)

αναγνωρίζονται από την Ελλάδα και σε πολλές περιπτώσεις αγνώστου αξιοπιστίας. (εφ. ΜΑΚΕΔΟΝΙΑ, 25/6/2008)

Ο κατ' εξοχήν αρμόδιος φορέας για την εκπαίδευση των εθελοντών το «Ερευνητικό και Εκπαιδευτικό Κέντρο Πολιτικής Προστασίας/ΕΕΚΠΠ», ουδέποτε λειτούργησε.<sup>43</sup>

Η έλλειψη πιστοποιημένου και επαρκούς υλικοτεχνικού-εξοπλισμού των εθελοντών λειτουργεί ως ανασταλτικός παράγοντας στην αξιοποίηση των εθελοντικών δράσεων.

Η οικονομική ενίσχυση των εθελοντικών οργανώσεων και τα έξοδα του απαραίτητου εξοπλισμού και μέσων αυτοπροστασίας που απαιτούνται προκειμένου να συμμετέχουν με αποτελεσματικά και με ασφάλεια στις επιχειρήσεις πολιτικής προστασίας αποδεικνύεται προβληματική.<sup>44</sup> Αν και σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις προβλέπεται σε κάποιες περιπτώσεις όχι μόνο ως δυνατότητα εκ μέρους των κρατικών φορέων αλλά ως υποχρέωση, οι καταγγελίες για ανισότητες, υπερβολικές καθυστερήσεις, μεροληπτική και ελλιπή κατανομή των πιστώσεων είναι πολλές.<sup>45</sup>

---

43. Σχετικά με τη σύσταση του ΕΕΚΠΠ βλέπε και προηγούμενο κεφάλαιο

Μια αξιόπαινη προσπάθεια (αλλά όχι επαρκής) προς αυτή την κατεύθυνση υλοποιείται από το **Υπουργείο Παιδείας** μέσω της Γενικής Γραμματείας Δια Βίου Μάθησης ή οποία συντονίζει και υλοποιεί το Εθνικό Διυπουργικό Πρόγραμμα Εθελοντικής Δράσης με τίτλο «*Εθελοντισμός-Προστατεύω τον εαυτό μου και τους άλλους*» το οποίο πραγματοποιείται και σε συνεργασία με τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης α βαθμού και μη Κυβερνητικές Οργανώσεις για την Αντιμετώπιση Εκτάκτων Αναγκών.

Το πρόγραμμα αυτό έχει στόχο την εκπαίδευση πολιτών – εθελοντών σε γνώσεις και δεξιότητες κρίσεων, κινδύνων και την αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών και φυσικών καταστροφών έτσι ώστε οργανωμένα να μπορούν να παρεμβαίνουν αποτελεσματικά και να προστατεύουν τον εαυτό τους και τους συμπολίτες τους. (Βλέπε περισσότερα στην Ιστοσελίδα του προγράμματος [www.ethelontismos.gr](http://www.ethelontismos.gr))

44. Η οικονομική ενίσχυση αναφέρεται και σε άλλες παροχές όπως έξοδα μετακίνησης κτλ δηλαδή ενός πλέγματος παροχών που τουλάχιστον μπορεί να εγυηθεί ότι η εθελοντική προσφορά δε συνεπάγεται και πρόσθετη οικονομική επιβάρυνση για τον εθελοντή.

45. Οι εθελοντές συχνά χρειάζονται σημαντικό και εξειδικευμένο εξοπλισμό αυτοπροστασίας (πχ οι δασοπυροσβέστες για είδη ένδυσης και υπόδησης ειδικών προδιαγραφών και απαιτήσεων). Στην πλειοψηφία των περιπτώσεων όπως και οι ίδιοι καταγγέλλουν είναι αναγκασμένοι ν' αγοράζουν μόνοι τους τον εξοπλισμό που τους είναι απαραίτητος για τις δράσεις τους στον τομέα της Πολιτικής Προστασίας (και επιπλέον φορολογούνται για αυτόν ή πληρώνουν διόδια για να τα πυροσβεστικά οχήματα τους όταν επιχειρούν σε πυρκαγιά κτλ). Επιπλέον ο εξοπλισμός τους, (ατομικό και μηχανολογικός) όπου υπάρχει είναι συχνά αμφισβητούμενος και μη πιστοποιημένος (πχ εθελοντικών ομάδων που συνεπικουρούν το έργο του Πυροσβεστικού Σώματος).

(Βλέπε ενδεικτικά:

- εφ. ΜΑΚΕΔΟΝΙΑ, 25/6/2008, εφ. ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, 17/7/2009
- Συνέντευξη προέδρου Π.Ε.Ε.Π.Σ κ. Σεραφείμ Τσιουγκρή στο Περιοδικό «Περιφέρεια και Τοπική Αυτοδιοίκηση», (Ιστοσελίδα, ΠΕΕΠΣ, Άρθρα και Νέα, 27/10/2009)
- Αναφορές στις 21/12/2009 προς των Υπουργό Προστασίας του Πολίτη των βουλευτών Φ. Κουβέλη, Χρ. Σταικούρα, Αθ. Πλεύρη, Α. Γεωργιάδη, Λ. Αυγερινάκη και στις 14/3/2011 του ευρωβουλευτή Ν. Σαλαβράκο για

Κάποιες από τις προβληματικές πτυχές στην αξιοποίηση του εθελοντισμού έχουν ήδη εντοπισθεί και σε διεθνές επίπεδο και οι σχετικές συστάσεις δίνονται.<sup>46</sup> Οι προσπάθειες προς αυτήν την κατεύθυνση παραμένουν εδώ και αρκετά χρόνια εν εξελίξει και τίποτα δεν προμηνύει ότι δεν θα παραμείνουν και αυτές απλά ευχολόγια.<sup>47</sup>

---

*την στήριξη και ενίσχυση του θεσμού του εθελοντή πυροσβέστη και την παροχή ατομικού εξοπλισμού. (Ιστοσελίδα ΠΕΕΠΣ),*

- Άρθρο 28/8/2009 και επιστολή απάντηση προς τον ΓΓΠΠ στις 22-7-2009 του Εθελοντικού Σώματος Ελλήνων Πυροσβεστών Αναδασωτών/ΕΣΕΠΑ στην Ιστοσελίδα του.
- Δημοσίευση του Δ/ντή Επιχειρήσεων Εθελοντικής Ομάδας Διάσωσης/ΕΟΔ στις 4-5-2010 για μεγάλες γραφειοκρατικές καθυστερήσεις της ΓΓΠΠ στην απόδοση των χρηματοδοτήσεων (Διαδικτυακό περιοδικό "Fire Rescue")
- Το άρθρ.241/29-11-2010 έγγραφο της Πανελλήνιας Ένωσης Εθελοντών Πυροσβεστικού Σώματος/ΠΕΕΠΣ προς τον Υπ. Προστασίας του Πολίτη (Ιστοσελίδα ΠΕΕΠΣ)

46.Για παράδειγμα οι συστάσεις που υιοθετήθηκαν κατά τη διάρκεια της 56<sup>ης</sup> Συνόδου της η Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών το 2001 με το ψήφισμα 56/38 "Εισηγήσεις για την ενίσχυση του εθελοντισμού" ή ανάλογες συστάσεις αρκετών μελετητών. Οι Fisher & Jung (2001) οι οποίοι θεωρούν ότι οι ελάχιστες προϋποθέσεις που πρέπει να τηρούνται από ένα οργανισμό που απασχολεί εθελοντές είναι: Υλικοτεχνική υποδομή (κατάλληλες εγκαταστάσεις, παροχή εξοπλισμού και άλλων παροχών), Οργανωτική υποδομή (κανονιστικό πλαίσιο για την οργάνωση της εθελοντικής δράσης), υποστήριξη των εθελοντών σε θέματα εκπαίδευσης, ψυχαγωγίας και αναγνώρισης του έργου των εθελοντών (πχ με πράξεις δημοσιότητας)

47.Βλέπε ενδεικτικά:

- Όπως παραδέχθηκε και ο Γενικός Γραμματέας Πολιτικής Προστασίας «η έλλειψη σαφών κανόνων ένταξης και αξιολόγησης δημιούργησε στρεβλώσεις όχι μόνο στη διαδικασία ένταξης των Εθελοντικών Οργανώσεων αλλά και στην αξιολόγηση, εκπαίδευση και ασφάλιση των εθελοντών». Για την άρση των σχετικών προβλημάτων η Γενική Γραμματεία Προστασίας ανέθεσε στα πλαίσια του Επιχειρησιακού προγράμματος ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2005-2007 για πρώτη φορά, μελέτη με θέμα τον «Προσδιορισμό κριτηρίων και διαδικασιών ένταξης, πιστοποίησης και αξιολόγησης του έργου των Εθελοντικών Οργανώσεων του Εθνικού Συστήματος Εθελοντισμού Πολιτικής Προστασίας». Η μελέτη αυτή αναμένεται να υλοποιηθεί μέσα από το πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013 του Υπουργείου Εσωτερικών με σκοπό να πάρει μορφή θεσμοθετήματος. Επίσης έχει δημοπρατηθεί και το έργο «Μελέτη του Εθνικού Συστήματος Διαχείρισης Εκτάκτων Αναγκών/ΕΣΔΕΑ», στο οποίο θα δοθεί έμφαση στο θέμα της εμπλοκής των Εθελοντικών Οργανώσεων και των Ειδικευμένων Εθελοντών. (βλέπε σχετικά δελτία τύπου της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας στις 17-7-2007, 2-9-2009, στην ιστοσελίδα της)
- Το Υπουργείο Υγείας ετοιμάζει (από το 2007) ένα Εθνικό Σχέδιο που επιδιώκει ν' αποσυνδέσει τη χρηματοδότηση των εθελοντικών οργανώσεων από τους περιορισμένους πόρους και να παρέχει μια βιώσιμη και διαφανή δυνατότητα χρηματοδότησης. (Αβραμόπουλος, 2007)
- Το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη έχει θέσει σε δημόσια διαβούλευση ένα σχέδιο νόμου με τίτλο «Αναβάθμιση του θεσμού του Εθελοντή Πυροσβέστη και των Εθελοντικών Υπηρεσιών», με σκοπό την ουσιαστική ενίσχυση θεσμού του εθελοντή πυροσβέστη σε θέματα όπως: Μητρώο Πιστοποιημένων Εθελοντών του Πυροσβεστικού Σώματος, ολοκληρωμένη εκπαίδευση στην Πυροσβεστική Ακαδημία, υγειονομική κάλυψη και ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, διατάξεις περί αστικής ευθύνης, χορήγησης ατομικού προστατευτικού εξοπλισμού, κίνητρα προσέλκυσης κτλ. (Βλέπε αναλυτικά στην ιστοσελίδα <http://www.opengov.gr/ytrp/?p=438>)

### 4.3 Συμπεράσματα - Προτάσεις

Στη βιβλιογραφία η ανάλυση της έννοιας του εθελοντικού κινήματος γίνεται μέσα από διαφορετικές κατευθύνσεις ως εξής:

- Ως μια αυθόρμητη πρωτοβουλία που λαμβάνει χώρα καθοδηγούμενη από τα κίνητρα και το ατομικό σύστημα αξιών των εθελοντών για προσφορά και παροχή κοινωνικών υπηρεσιών.
- Ως μια κοινωνική δράση που συμπληρώνει ή υποκαθιστά την κυβερνητική δράση και χαρακτηρίζεται από την τάση των κοινωνικών στρωμάτων για συγκυβέρνηση.
- Ως ένας πολιτικά χειραγωγούμενος θεσμός για κοινωνική εργασία και κοινωνικό έλεγχο.

Οι απόψεις που θεωρούν ότι η εθελοντική ενασχόληση είναι η απάντηση στα τεράστια κοινωνικά προβλήματα που το κράτος αδυνατεί (είτε γιατί δεν μπορεί, είτε γιατί δεν το επιθυμεί) να επιλύσει και της αγοράς να υιοθετήσει και νέες αξίες πέραν του κέρδους αποτελεί μια λανθασμένη στρατηγική (πολιτική) προσέγγιση, καταδικασμένη σε αποτυχία αφού οι εθελοντές βιώνουν αισθήματα εκμετάλλευσης και απαξίωσης. Παράλληλα αποτελεί και μια επικίνδυνη ιδεολογική προσέγγιση, καθώς αποσκοπεί στην αλλαγή της φύσης της πολιτικής αντιπαράθεσης από τη δημόσια στην ιδιωτική σφαίρα. Τη μετατόπιση της κρατικής ευθύνης προς τους πολίτες και τις ιδιωτικές πρωτοβουλίες.

Κατά τη διάρκεια μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης ακριβώς αυτές οι απόψεις δημιουργούν τέτοια προβλήματα που θέτουν υπό αμφισβήτηση ακόμη και τη συνεισφορά της εθελοντικής δράσης.

Όπως είδαμε και από τα προηγούμενα κεφάλαια η αποδοτικότητα της απόκρισης στα πολύπλοκα συστήματα της Πολιτικής Προστασίας είναι ήδη πολύ χαμηλή και τα προβλήματα στις βασικές λειτουργίες διαχείρισης τους (σχεδιασμός, οργάνωση, εποπτεία, συντονισμός, έλεγχος) που χρήζουν άμεσης αντιμετώπισης έχουν να κάνουν με ζητήματα όπως: η ανεπάρκεια των πόρων, η αποτελεσματική χρήση αυτών, τα συστήματα επικοινωνιών, η έλλειψη συνοχής, οι οργανωτικές συγκρούσεις, οι ποιοτικές και αποδεκτές αποφάσεις κτλ. Οι εθελοντικές οργανώσεις αποτελούν μέρος του συστήματος Πολιτικής Προστασίας και πολύτιμους πόρους, όπως και οι κρατικοί οργανισμοί. Συνεπώς κατ' αρχήν το πρόβλημα είναι ολιστικό και δεν αναφέρεται μόνο στην συμμετοχή των εθελοντικών οργανώσεων.

Ακόμη και αν θεωρούσαμε ότι οι υφιστάμενες επιχειρησιακές δυνατότητες των κρατικών οργανισμών επαρκούν για να αποκριθούν αποδοτικά σε μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης, δύο επιχειρήματα συνηγορούν υπέρ της εμπλοκής των εθελοντικών οργανώσεων:



Οι ανάγκες των πληγέντων, που σε πολλές περιπτώσεις από την τάξη των πραγμάτων, ξεπερνούν τις εκάστοτε κρατικές δυνατότητες και οι ανάγκες των εθελοντών.

Σύμφωνα με τα πορίσματα των θεωριών της παρακίνησης - οι οποίες θα έπρεπε να μελετώνται πολύ προσεκτικά από τους αρμόδιους ιθύνοντες - η ικανοποίηση των αναγκών ενός ατόμου που δεν έχουν ικανοποιηθεί αποτελούν κίνητρα που κινητοποιούν τη δράση του. Η εθελοντική δράση παρακινείται κυρίως από την ανάγκη της ανιδιοτελούς προσφοράς, όμως για να μετατραπεί αυτή η ανάγκη σε κίνητρο πρέπει να ενθαρρύνεται. Σε αντίθετη περίπτωση οι αντιδράσεις μπορεί να είναι ανεξέλεγκτες. Επιπλέον ο κοινωνικός αποκλεισμός σε δημόσιες κρατικές δράσεις μόνο συγκρούσεις μπορεί να επιφέρει. Η εμφανής αδυναμία της κρατικής εξουσίας αρχικά να κατανοήσει και εν συνεχεία να ενισχύσει και να υποστηρίξει το εθελοντικό κίνημα είναι τελικά η βασική αιτία που το θέτει υπό αμφισβήτηση.

Ο εθελοντισμός στον τομέα της Πολιτικής Προστασίας πρέπει να αποτελεί ένα μέσο που οδηγεί στην πολιτικοποίηση, τη συλλογικότητα και σ' ένα ανθρωποκεντρικό σύστημα αξιών μέσω των δράσεων που λαμβάνονται για τη θωράκιση των κοινοτήτων και τη μείωση της ευαλωτότητάς τους. Δεν πρέπει να έχει ανταγωνιστική σχέση με το κράτος, ούτε να αποτελεί υποκατάστατό του, αλλά αντιθέτως να λειτουργεί σε αυτόνομη συνεργασία με αυτό.

Είναι φανερό ότι υπάρχει ακόμα δρόμος για την εμπέδωση της εθελοντικής συνείδησης στην Ελληνική κοινωνία και στους κρατικούς φορείς, προκειμένου να μειωθεί η προκατάληψη και η αμφισβήτηση και απαιτούνται άμεσα παρεμβάσεις και αλλαγή πρακτικών, μέσω ενός ολοκληρωμένου κανονιστικού πλαισίου για τον εθελοντισμό όπου:

- Θα προσδιορίζονται οι αναγκαίοι νομικοί όροι και οι γενικές αρχές του εθελοντισμού.
- Θα εμπεριέχονται διακεκριμένες ρυθμίσεις σε θέματα εργατικού δικαίου (ασφαλιστική και νομική κάλυψη των εθελοντών), φορολογικών κανονισμών, κοινωνικής πρόνοιας, εκπαίδευσης.
- Θα ρυθμίζεται ο ρόλος της κρατικής εξουσίας σε σχέση με το εθελοντικό κίνημα.
- Θα καθορίζεται ένα τυποποιημένο σύστημα αξιολόγησης των εθελοντικών οργανώσεων το οποίο θα μπορεί αξιόπιστα βάση συγκεκριμένων κριτηρίων και προϋποθέσεων να εξασφαλίσει την αντικειμενικότητα και τη συγκρισιμότητα των αποτελεσμάτων ανάλογα με το έργο των εθελοντών.



## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

### Ξενόγλωσση

Allen, N.J. and Rushton, J.P. (1983), "Personality characteristics of community mental health volunteers: A review", *Journal of Voluntary Action Research*, 12(1): 36-49.

Brubaker, E.D. (1975), "Free ride, free revelation, or golden rule?", *Journal of Law and Economics*, 18, 147-161.

Burke R. J. and Lindsay, L. (1985), "Motivation and goal setting", In Larry F. Moore, ed., *Motivating Volunteers*. Vancouver, BC: Vancouver Volunteer Centre. p. 93-138

Burton, I., R.W. Kates, R.W and White, G.F. (1993), "The Environment as Hazard" (2nd edn). Guilford Press, New York.

Clary E., Snyder M., Ridge R, Copeland J, Stukas A., Haugen J. & Miene P. (1998). "Understanding and Assessing the Motivations of Volunteers: A functional Approach" *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 74, No 6, 1516-1530.

Coburn, A.W., Spence, R.J.S. and Pomonis, A. (1994), "Vulnerability and Risk Assessment", (2nd Edition) UNDP & DHA Disaster Management Training Program.

Colony, P., Chen, H., and Andrews, G.L. (1987), "A Comparative Study of Rewards and Conditions in Volunteer Work", Paper presented at the Annual Association of Voluntary Action Scholars, Kansas City, MO

Donner, R.W. (2005), "Decision-Making as Community Adaptation: The Human Ecology of Emergency Management", Preliminary Papers 348, Disaster Research Center, University of Delaware, Delaware, U.S.A., (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://dSPACE.udel.edu:8080/dSPACE/handle/19716/1625>)

Drinkin, J., (1996), "What kept me going: One volunteer's story", *The Volunteer Monitor: The National Newsletter of Volunteer Water Quality Monitoring*, 8(1) Spring, p. 13

Esmond J., and Dunlop P., (2004), "Developing the Volunteer Motivation Inventory to Assess the Underlying Motivational Drives of Volunteers in Western Australia", A Research Project funded by Loterywest, Social Research Grant and Undertaken by CLANWA Inc. (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα [www.morevolunteers.com/resources/MotivationFinalReport.pdf](http://www.morevolunteers.com/resources/MotivationFinalReport.pdf))

Fischer Ch. Uwe & Jung Claudia (2001). "Civic engagement in drug addiction prevention. Motivation of volunteers in a European context". Published by the Centre de Prevention des Toxicomanies. VEP Landau Verlag Empirisch Padagogik e.V.

Fitch, R.T., (1987), "Characteristics and motivations of college students volunteering for community service". *Journal of College Student Personnel*, September: 425-430.

Flashman, R. and Quick, S. (1985), "Altruism is not dead: A specific analysis of volunteer motivation", In Larry F. Moore, ed., *Motivating Volunteers*. Vancouver, BC: Vancouver Volunteer Centre, 154-170.

Gomez R., and Gunderson M., (2003), "Volunteer Activity and the Demands of Work and Family", *Industrial relations*, Vol. 58, No 4. 573-589.

Gora, J. A. and Nemerowicz, G. (1991), "Volunteers: Initial and sustaining motivations in service to the community" *Research in the Sociology of Health Care*, 9: 233-246.

Green K.E., Neal D.M. and Quarantelli, E.L., (1984), *Disaster-Related Emergent Citizen Groups: An Examination of their Relationships to other Organizations*, Disaster Research Center, University of Delaware, Newark DE, Preliminary Paper #94

- Heiland, T., (1983), "Who is mother earth's mother?", The Journal of Volunteer Administration, Summer: 34-43
- Johnson, G.R. (1995), "Tree care advisor: A voluntary stewardship program", Journal of Arboriculture, 21(1): 25-32.
- Knoke, D. (1981), "Commitment and detachment in voluntary organizations", Am. Sociol. Rev., 46(April): 141-158
- Latting, J. K. (1990), "Motivational differences between black and white volunteers", Non-profit and Voluntary Sector Quarterly, 19(2): 121-135
- Leming, L., & Department of Sociology Boston College, (2002) "By Their Fruits, Shall we Know Them? Comparing Philosophy of Giving to Actual Behavior", Submitted to *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, for publication March 2002. (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.bc.edu/research/cwp/publications/by-topic/measurement.html>)
- Lettieri E., Masella C. and Radaelli G. (2009), "Disaster management: findings from a systematic review", (2009) *Journal: Disaster Prevention and Management*, Volume:18 pp:117-136.
- Lindell K.M. and Perry, W.R, (1980), "Evaluation Criteria For Emergency Response Plans In Radiological Transportation", *Journal of Hazardous Materials*, 3: 336-348
- Littlepage, L., Perry, J.L., Goff, P. and Brudney, J. (2005), "Love Thy Neighbor: The Role of Faith in Volunteer Motivation", Center for Urban Policy and the Environment, School of Public and Environmental Affairs, Indiana University (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα [www.urbancenter.iupui.edu/PubResources/pdf/96\\_05C10\\_LTN.pdf](http://www.urbancenter.iupui.edu/PubResources/pdf/96_05C10_LTN.pdf))
- Lopez, D., & Getzel, G.S., (1987) "Strategies for volunteers caring for persons with AIDS", *Social Casework*, 67: 47-53.
- McGinn, N., (1985), "A menu of possible educational responses in the context of disasters", *Disasters*, 9 (1), 13-21
- Omoto A.M. & Snyder M. (1993), "AIDS Volunteers and Their motivations: Theoretical Issues and Practical Concerns", *Nonprofit management & Leadership*. Vol. 4, No 2, 157-176.
- Pearce, J. (1983), "Participation in voluntary associations: How membership in a formal organization changes the rewards of participation" In D. Smith and J. Van Til (Eds). *International Perspectives on Voluntary Action Research*. University Press of America, Washington DC. pp. 148-156.
- Pearce, J. (1993), "Volunteers: The Organizational Behavior of Unpaid Workers" New York, NY. Routledge.
- Pearce, L., (2003), "Disaster management and community planning, and public participation: how to achieve sustainable hazard mitigation", *Natural Hazards*, Vol. 28 No.2-3, pp.211-28
- Perkins, K.B., (1989), "Volunteer firefighters in the United States: A descriptive study", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 18(3): 269-277.
- Pheng L.S., and Lee, B.S.K., (1997),"Managerial grid and Zhuge Liang's art of management: integration for effective project management", *Management Decision* 35, pp. 382–391
- Quarantelli, E.L. (1979), "Studies in Disaster Response and Planning", Final Project Report No. 24. Disaster Research Center, Ohio State University, Columbus

Quarantelli, E.L.,(1996), "Local mass media operations in disasters in the USA", Disaster Prevention and Management, Volume: 5, Number:5 pp 5-10.

Rubin, C. (1991), "Recovery from disaster", In: Drabek, T. E. and Hoetmer, G. J. (eds), Emergency Management: Principles and Practice for Local Government, International City Washington, DC, pp. 224–261.

Schindler-Rainman, E. (1985), "Motivating volunteers through enhancing their competence", In Larry F. Moore, ed., Motivating Volunteers. Vancouver, BC: Vancouver Volunteer Centre. p.129-137.

Schroeder, H.W. (1998), "The Motivations and Values of Ecosystem Restoration Volunteers: An Analysis of Stewardship Group Newsletters", Paper presented at the Seventh International Symposium on Society and Resource Management, University of Missouri-Columbia, May 27-31, 1998.

Sharp, E.B. (1978), "Citizen organization in policing issues and crime prevention: Incentives for participation", Journal of Voluntary Action Research, 7: 45-58.

Still, D.T., & Gerhold, H.D., (1997), "Motivations and task preferences of urban forestry volunteers", Journal of Arboriculture, 23(3): 116-130.

Sundeen, R.A., (1992) "Differences in personal goals and attitudes among volunteers", Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 21: 271-291.

Tucker, L.R., (1978), "The environmentally concerned citizen- some correlates" Environment and Behavior, 10(3): 389-418.

Unger, L.S., (1991), "Altruism as a motivation to volunteer", Journal of Economic Psychology, 12, 71-100.

Wandersman, A., Florin, P., Friedmann, R., & Meier, R., (1987), "Who participates, who does not, and why? An analysis of voluntary neighborhood organizations in the United States and Israel", Sociological Forum, 2(3): 534-555.

Weigel, R., & Weigel, J., (1978), "Environmental concern: the development of a measure", Environment and Behavior, 10(1): 3-15

Westphal, L. M. & Childs, G. (1994), "Overcoming obstacles: Creating volunteer partnership", Journal of Forestry, October: 28-32.

World Health Organization/WHO, (1999), "Community emergency preparedness: a manual for managers and policy-makers", (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα, [www.who.int/](http://www.who.int/))

Wilson S. A., Temple, B.J., Milliron, M. E, Vazquez, C., Packard, M. D. and Rudy, B. S. (2008) "The Lack of Disaster Preparedness by the Public and it's Affect on Communities." The Internet Journal of Rescue and Disaster Medicine. Vol 7 Num 2.

Yeung A.B. (2004), "The Octagon Model of Volunteer Motivation: Results of a Phenomenological Analysis", Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, Vol. 15, No 1, 21-46.

## **Ελληνική**

Αλεξίου, Θ. (2003), "Κοινωνικές και ιδεολογικές λειτουργίες του εθελοντισμού και της εθελοντικής εργασίας", Θέσεις - τριμηνιαία επιθεώρηση, τχ. 83. Απρίλιος-Ιούνιος.

(Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:

[http://www.theseis.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=813&Itemid=29](http://www.theseis.com/index.php?option=com_content&task=view&id=813&Itemid=29))

Ανθόπουλος, Χ., (2000), "Εθελοντισμός Αλληλεγγύη και Δημοκρατία: Η εθελοντική δράση στη συνταγματική προοπτική", Εκδόσεις ΟΞύ.

Αφουξενίδης, Α. (2004), "Κοινωνικό Κεφάλαιο και Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις στην Ελλάδα" Κοινωνία Πολιτών, 10, σελ. 60-65.

Γραφείο Πολιτικής Προστασίας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Σάμου, (2006) Απολογισμός έργου: Χρονικό Διάστημα 15 Σεπ 2004 έως 08 Σεπ 2006

Δερβίση, Ε. (2007), "Ισχύον Θεσμικό πλαίσιο για τον εθελοντισμό στον χώρο της Υγείας & της Κοινωνικής Φροντίδας"(2007), "Επαγγελματικά στελέχη και εθελοντές – μέτρα για την βέλτιστη αξιοποίησή τους", 1η Πανελλήνια Διαβούλευση με θέμα: "Σύγχρονο Θεσμικό Πλαίσιο για τον Εθελοντισμό και τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις", (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://sybedrio2007.bee.gr/speeches.asp>)

Διακάκη Α. και Πουλέλη Ε. (2004), Ο Σύγχρονος Εθελοντισμός και η Εθελοντική Εργασία στην Ελλάδα, Υπόεργου 11: Δίκτυο Αναδόχων Εθελοντών, Φόρουμ για την Κοινωνική Συνοχή της Α.Σ. Για την Ισότητα και την Κοινωνική Συνοχή EQUAL. Ίδρυμα Κοινωνικής Εργασίας, Αθήνα

Διαμαντής Ν. (2001), "Ο θεσμός του Εθελοντή Πυροσβέστη", στο Πανευρωπαϊκό συνέδριο για την Εθελοντική Πυρόσβεση, ΕΑΠΣ, Αθήνα Απρίλιος 2001

Επιτροπή Περιφερειακής Ανάπτυξης, (2007), Έγγραφο Εργασίας της σχετικά με το ρόλο του εθελοντισμού στη συμβολή για την οικονομική και κοινωνική συνοχή, 31-12-2007.

Ζουρούδη, Β. (2007), "Η επικινδυνότητα στη σύγχρονη κοινωνία, Η έννοια και το κόστος των καταστροφών, Ευρωπαϊκό & Εθνικό Πλαίσιο Πολιτικής Προστασίας, Η αναγκαιότητα σχεδιασμού και παροχής εξειδικευμένης υποστήριξης" Ημερίδα Εθνικού Κέντρου Κοινωνικής Αλληλεγγύης με θέμα: "Μαζικές Καταστροφές: Ψυχο-Κοινωνική Παρέμβαση & Διαχείριση Κρίσεων" Αθήνα Νοέμβριος, 2007

ΙΣΤΑΜΕ (2006), "Ρόλος και συμμετοχή των μη κυβερνητικών οργανώσεων στα μοντέλα πολιτικής διακυβέρνησης του μέλλοντος. Προτάσεις και προσαρμογή στα πλαίσια της ελληνικής εμπειρίας", Αθήνα. (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.mkosyntagma.gr/images/nea/09%20MKO-ISTAME.pdf>)

Λαζαρίδου, Α. (χ,η), "Εθελοντές Πυροσβέστες: Η γοητεία του κινδύνου, το γόητρο του πυρομαχητή", άρθρο στην ιστοσελίδα του Πυροσβεστικού Σώματος

Λιοναράκης, Ν. (2005), "Οι ΜΚΟ τρίτης γενιάς", άρθρο του αντιπροέδρου της GreenPeace στην εφημερίδα «Τα Νέα», στις 23/8/2005, Αθήνα.

Παντελίδης Κ. και Τζηρίτης, Η., (2009), "Εθελοντισμός, δασοπροστασία και δασοπυρόσβεση στην Ελλάδα: Πρόταση για την ουσιαστική και αποτελεσματική συμμετοχή των εθελοντών στην προστασία των δασών", WWF.

Παπαϊωάννου, Κ. (2000) "Ελληνικές Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις: τοπίο στην ομίχλη;", "δικαιωματικά", Ηλεκτρονική Επιθεώρηση για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, τεύχος 5, 8/2000 (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.greekhelsinki.gr/dikaiomatika/05/stiles/epwnymws/01.htm>)

Παπακυριακού, Α., (2007), "Εθελοντισμός και Πολιτική Προστασία", 1η Πανελλήνια Διαβούλευση με θέμα: "Σύγχρονο Θεσμικό Πλαίσιο για τον Εθελοντισμό και τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις", (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://sybedrio2007.bee.gr/speeches.asp>)

Πάτας Ι., και Παπακυριακού Α., (2007) "Φυσικές Καταστροφές - Πολιτική Προστασία - Εθελοντισμός και ο ρόλος του ΑΤΜ", εισήγηση στην Ημερίδα με θέμα, "Πρόληψη – Διαχείριση των φυσικών καταστροφών. Ο ρόλος του Αγρονόμου Τοπογράφου Μηχανικού", ΤΕΕ, ΠΣΔΑΤΜ, ΕΜΠ – Κέντρο Εκτίμησης Φυσικών Κινδύνων και Προληπτικού Σχεδιασμού, 11 Δεκεμβρίου, 2007: Αθήνα

Πιτσούλης, Ν., (2007), "Επαγγελματικά στελέχη και εθελοντές – μέτρα για την βέλτιστη αξιοποίησή τους", 1η Πανελλήνια Διαβούλευση με θέμα: "Σύγχρονο Θεσμικό Πλαίσιο για τον Εθελοντισμό και τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις", (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://sybedrio2007.bee.gr/speeches.asp>)

Πρεβέλου Κ. (2002) (επιμ.), "Ο κοινωνικός εθελοντισμός στην Ελλάδα: Πρακτικά επιστημονικής ημερίδας, "Εταιρεία των φίλων του λαού", Αθήνα, σελ 121.

Ροζενμπεργκ, Θ. (2007), "Ποιότητα εθελοντικού έργου -εκπαίδευση εθελοντών"(2007), "Επαγγελματικά στελέχη και εθελοντές – μέτρα για την βέλτιστη αξιοποίησή τους", 1η Πανελλήνια Διαβούλευση με θέμα: "Σύγχρονο Θεσμικό Πλαίσιο για τον Εθελοντισμό και τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις", (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://sybedrio2007.bee.gr/speeches.asp>)

Σαραντίδης, Δ. (2007), "Διαδικασίες Οικονομικού ελέγχου", 1η Πανελλήνια Διαβούλευση με θέμα: "Σύγχρονο Θεσμικό Πλαίσιο για τον Εθελοντισμό και τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις", (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://sybedrio2007.bee.gr/speeches.asp>)

Στασινοπούλου, Ό. (1995), "Σύγχρονες τάσεις στην Κοινωνική Πρόνοια. Ο ρόλος του εθελοντισμού", Εκλογή, Ιούλιος-Αύγουστος-Σεπτέμβριος.

Σύμπραξη ΟΚΠ (Οργανώσεων της Κοινωνίας των Πολιτών), 2011 "Εθελοντική Πολιτική Προστασία", κείμενο εργασίας, 15/4/2011 (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα [http://www.oikosocial.gr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=431:2011-04-15-19-27-25&catid=63:2011-04-14-15-27-01&Itemid=117](http://www.oikosocial.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=431:2011-04-15-19-27-25&catid=63:2011-04-14-15-27-01&Itemid=117))

Σύμπραξη ΟΚΠ (Οργανώσεων της Κοινωνίας των Πολιτών), 2011β "Ασφάλιση Εθελοντών", κείμενο εργασίας, 15/4/2011 (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα [http://www.oikosocial.gr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=432:2011-04-15-19-29-21&catid=63:2011-04-14-15-27-01&Itemid=117](http://www.oikosocial.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=432:2011-04-15-19-29-21&catid=63:2011-04-14-15-27-01&Itemid=117))

Σπητιρόπουλος, Δ.Α. (1994), "Η Άγνωστη Κοινωνία Πολιτών", Αθήνα. Εκδόσεις: Ποταμός.

Χρυσάκης Μ, Ζιώμας Δ., Καραμητοπούλου Ν., Χατζαντώνης Δ., (2002), "Προοπτικές Απασχόλησης στον τομέα της κοινωνικής οικονομίας", Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.

## **Αποδελτίωση Ελληνικού τύπου**

Εφημερίδα ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ, 1/9/2009, "Έτσι μας έκοψαν το νερό την ώρα της πυρόσβεσης" της Μπερή Ν. (<http://www.enet.gr>)

Εφημερίδα ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ, 16/2/2011, "Η φάμπρικα των ΜΚΟ" της Νταιλιάνια Ν. (<http://www.enet.gr>)

Εφημερίδα ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, 17/7/2009, "Ασουντόνιστοι οι εθελοντές Πυρόσβεσης", της Διαμαντή Ι. (<http://news.kathimerini.gr>)

Εφημερίδα ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ 28/8/2009 "Σοβαρή καταγγελία και μήνυση από εθελοντές δασοπυροσβέστες" της Γιαννάρου Λ. (<http://news.kathimerini.gr>)

Εφημερίδα Ο Κόσμος του Επενδυτή, 16,17/5/2009,"Λάσπιχο ο Εθελοντισμός" του Μανώλη Σταυρακάκη, σελ. 31

Εφημερίδα ΕΘΝΟΣ της Κυριακής, 1/7/2007, "Η μάχη για τη ΔΕΗ χάθηκε πριν αρχίσει" της Ψαρά Μ.

Εφημερίδα "Ηπειρωτικός Αγών, 18/5/2010, "Η αποτελεσματικότητα των εθελοντικών οργανώσεων στην Πολιτική Προστασία"

Εφημερίδα "ΜΑΚΕΔΟΝΙΑ" 25/6/2008, "Πυροσβεστική: Παραπαίει χωρίς εξοπλισμό το σώμα εθελοντών" ρεπορτάζ του Κουτσομπάρη Φ. (<http://www.makthes.gr/>)

### **Διαδικτυακοί Τόποι**

Ηλεκτρονική εγκυκλοπαίδεια Βικιπαίδεια: <http://el.wikipedia.org/>

Ιστοσελίδα Εθελοντικού Σώματος Ελλήνων Πυροσβεστών-Αναδασωτών (ΕΣΕΠΑ): [www.esepa.gr](http://www.esepa.gr)

Ιστοσελίδα διαδικτυακού περιοδικού για την Πυρόσβεση και Διάσωση "Fire Rescue": [www.fire.gr](http://www.fire.gr)

Ιστοσελίδα Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας: <http://www.gscp.gr>

Ιστοσελίδα της Υπηρεσίας Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας/ΥΔΑΣ του Υπουργείου Εξωτερικών: <http://www.hellenicaid.gr>

Ιστοσελίδα της Βουλής: <http://www.hellenicparliament.gr>

Ιστοσελίδα Πανελλήνιας Ένωσης Εθελοντών Πυροσβεστικού Σώματος/ΠΕΕΠΣ: [www.vfu.gr](http://www.vfu.gr)

Ιστοσελίδα Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη: [www.yptp.gr](http://www.yptp.gr)





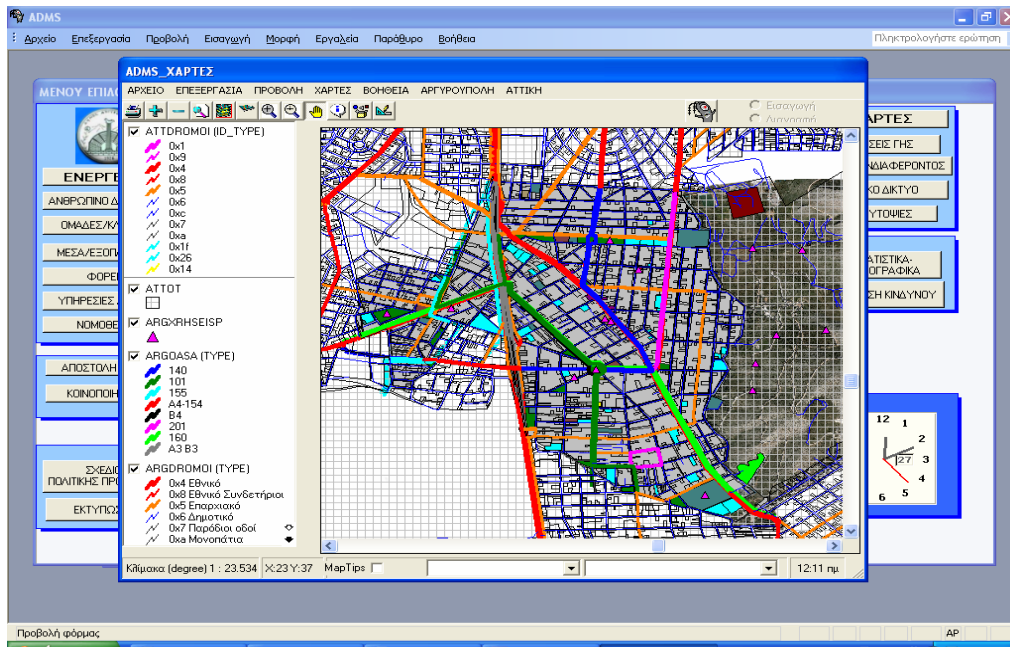
ΕΘΝΙΚΟ ΜΕΤΣΟΒΙΟ ΠΟΛΥΤΕΧΝΕΙΟ

ΣΧΟΛΗ ΕΦΑΡΜΟΣΜΕΝΩΝ ΜΑΘΗΜΑΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΦΥΣΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
ΤΟΜΕΑΣ ΑΝΘΡΩΠΙΣΤΙΚΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΟΥ

## ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

Πολιτική Προστασία της Χώρας έναντι φυσικών καταστροφών κατά τη διάρκεια ειρηνικής περιόδου. Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης και των εθελοντικών οργανώσεων

### Β ΤΕΥΧΟΣ



Ασπασία Χρ. Καραμάνου  
Πολιτικός Μηχανικός ΕΜΠ

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια:

Αλίκη Τζίκα-Χατζοπούλου

Συμβουλευτική Επιτροπή:

Κωνσταντίνος Μουτζούρης

Ιωάννης Τσώλας

Αθήνα 2012

## **B ΤΕΥΧΟΣ**

**A. Προδιαγραφές Τοπικού Σχεδίου Πολιτικής Προστασίας**

**B. ADMS: Ολοκληρωμένο Σύστημα Πολιτικής Προστασίας**

## **A. ΠΡΟΔΙΑΓΡΑΦΕΣ ΤΟΠΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ**

### **1. Εισαγωγή**

### **2. Ελάχιστες προδιαγραφές Τοπικού Σχεδίου Πολιτικής Προστασίας**

#### **2.1 Μέτρα Επιχειρησιακής Ετοιμότητας Τοπικού Μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας**

**2.1.1 Πλήρης περιγραφή της περιοχής εντός των διοικητικών ορίων του Δήμου**

**2.1.2 Διαχείριση και Οργάνωση Πόρων (Ανθρώπινου Δυναμικού & Υλικών Μέσων)**

*2.1.2.1 Συντονιστική Λειτουργία, Καθήκοντα, Αρμοδιότητες και Ρόλοι*

*2.1.2.2 Οργάνωση Ειδικών Ομάδων/Κλιμακίων υποστήριξης*

**2.1.3 Προαγωγή του Εθελοντισμού**

**2.1.4 Ενημέρωση/Εκπαίδευση Πολιτών**

**2.1.5 Διαχείριση συστήματος Πληροφοριών - Επικοινωνιών**

**2.1.6 Διοικητική Μέριμνα Πληγέντων (πολιτών & επιχειρησιακών δυνάμεων)**

**2.1.7 Κυκλοφοριακό Δίκτυο Έκτακτης Ανάγκης**

**2.1.8 Καθορισμός χώρων Εκτάκτων Αναγκών & Σχέδια Οργανωμένης Απομάκρυνσης των Πολιτών**

**2.1.9 Αυτοψίες – Ταχύς Οπτικός Έλεγχος/ΤΟΕ**

**2.1.10 Διασφάλιση λειτουργίας κρίσιμων υποδομών του ΟΤΑ**

**2.1.11 Ανάδραση**

#### **2.2 Μέτρα Μετριασμού των Φυσικών Κινδύνων**

**2.2.1 Αξιολόγηση της Διακινδύνευσης**

**2.2.2 Δασικές Πυρκαγιές**

*2.2.2.1 Προληπτικές Δράσεις Πυροπροστασίας*

*2.2.2.2 Επιτήρηση Δασικών Εκτάσεων/Καταστολή Πυρκαγιών*

## **ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ**

### ***I. Θεσμικό πλαίσιο Πολιτικής Προστασίας***

*Iα. Πίνακας νομοθεσίας-νομολογίας*

*Iβ. Κατανομή αρμοδιοτήτων: Δασικές Πυρκαγιές*

*Iγ. Επιτάξεις*

*Iδ. Οδικό Δίκτυο Συντήρηση*

### ***II. Ειδικές Ομάδες Άμεσης Επέμβασης***

### ***III Ρόλοι & Αρμοδιότητες Υπηρεσιών Δήμου ανά Μέτρο***

### ***IV Ρόλοι & Αρμοδιότητες λοιπών Οργανισμών ανά Μέτρο***

### ***V. Χρήσιμα Συνοδευτικά Έγγραφα***

*να.Οδηγίες: Αποχιονισμός οδικού δικτύου*

*νβ. Αίτηση Εθελοντή*

*νγ Έκθεση ελέγχου χώρου εναπόθεσης απορριμμάτων*

*νδ: Υποδειγματικοί χάρτες*

*νε: Παράγοντες ευαλότητας*

## 1. Εισαγωγή

Αναγνωρίζεται ότι οι τοπικές αρχές μπορούν ν' αναγνωρίσουν καλύτερα τις τοπικές ανάγκες και να παρέχουν την πρώτη οργανωμένη απόκριση σε μια έκτακτη κατάσταση, χάρη στην συνεχώς αυξανόμενη οργανωτική τους αυτονομία και σε μια ενδεδειγμένη κατανόηση και γνώση της ταυτότητας της τοπικής κοινότητας. Για το λόγο αυτό μπορούν να συμβάλλουν στα μέγιστα στην ανάπτυξη ορθών πρακτικών και μεθόδων στην Πολιτική Προστασία.

Στη χώρα μας με την ψήφιση του Ν.3013/02 «Περί Πολιτικής Προστασίας» και τη συμπληρωματική αυτού κανονιστική πράξη (ΥΑ 1299/2003) που αναφέρεται στο Γενικό Σχέδιο «ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ» επιχειρήθηκε η διατύπωση ενιαίων και συνολικών κανόνων οργάνωσης του συστήματος Πολιτικής Προστασίας μέσω ενοποιημένης εφαρμογής της διάσπαρτης σχετικής νομοθεσίας. Στα πλαίσια αυτά ο κάθε φορέας σχεδιάζει αποκλειστικά και μόνο με βάση την αποστολή του και τα οριζόμενα στο θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία του λαμβάνοντας υπόψη τις βασικές απαιτήσεις σχεδίασης και τις συντονιστικές οδηγίες του «ΞΕΝΟΚΡΑΤΗ».

Οι πρωτοβάθμιοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) έχουν νομική υπόσταση, διαχειρίζονται ένα σύνολο πόρων (ανθρώπινων και υλικών) και χαρακτηρίζονται από γραφειοκρατική-ιεραρχική οργάνωση των Υπηρεσιών τους. Η θεσμική τους λειτουργία καθορίζεται με στόχο την εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου σε μια δεδομένη χωρική αρμοδιότητα. Οι δημοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας.

Στο σύστημα Πολιτικής Προστασίας δεν λειτουργούν μόνοι τους αλλά αλληλεπιδρούν και με τα άλλα μέρη του συστήματος (πχ άλλους οργανισμούς του δημοσίου ή του ιδιωτικού τομέα). Ο επιχειρησιακός σχεδιασμός είναι μια πολύπλοκη διαδικασία. Εμπλέκονται σε διαφορετικό βαθμό και με διαφορετικό τρόπο στα διάφορα στάδια αντιμετώπισης των φυσικών κινδύνων. *"Ενεργούν στα πλαίσια της δικαιοδοσίας τους σε οτιδήποτε συμβάλλει στο έργο της πολιτικής προστασίας όπως προκύπτει από το πλέγμα της αποστολής τους."*<sup>1</sup>

---

1. Βλέπε ΥΑ 1299/2003 (ΦΕΚ Β 423) «Έγκριση του από 7.4.2003 Γενικού Σχεδίου Πολιτικής Προστασίας με τη συνθηματική λέξη "ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ", άρθρο 5 «Στρατηγική και Τακτική Οργανώσεως Επιχειρησιακή Φιλοσοφία Εμπλεκόμενων Φορέων»

Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ όπως προβλέπονται από τον «Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων»<sup>2</sup> αφορούν στους εξής τομείς: Ανάπτυξης, Περιβάλλοντος, Ποιότητας Ζωής και Εύρυθμης Λειτουργίας των Πόλεων και των Οικισμών, Απασχόλησης, Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης, Παιδείας Πολιτισμού και Αθλητισμού, Πολιτικής Προστασίας.

Δηλαδή, με τη συμμετοχή τους στο έργο της Πολιτικής Προστασίας καλύπτουν σε τοπικό επίπεδο λειτουργίες όπως επικοινωνίες, υγειονομική περίθαλψη, αστυνόμευση και ασφάλεια, έρευνα και διάσωση, κοινωνική πρόνοια, μεταφορές και γραμμές ζωής.<sup>3</sup>

Στο παρόν κεφάλαιο περιγράφεται η επιχειρησιακή οργάνωση και ο σχεδιασμός ετοιμότητας της Πολιτικής Προστασίας σε επίπεδο ΟΤΑ, όπως προτάθηκε και υποστηρίχθηκε από το πρότυπο λογισμικό σύστημα με την χαρακτηριστική ονομασία ADMS,<sup>4</sup> το οποίο εκπονήθηκε στα πλαίσια της παρούσας εργασίας (και ήδη εγκαταστάθηκε και λειτούργησε με επιτυχία σε ΟΤΑ στα πλαίσια της πιλοτικής εφαρμογής του).

*Σημείωση: Οι νεότερες ρυθμίσεις της διοικητικής μεταρρύθμισης του «Καλλικράτη» δεν συμπεριλαμβάνονται στο παρόν.*

---

2. Βλέπε άρθρο 75 Ν. 3463/2006 (ΦΕΚ Α114) «Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων»

3. Οι κοινές αυτές λειτουργίες συνιστούν τις ελάχιστες προδιαγραφές όπως αυτές προκύπτουν από το υφιστάμενο νομοθετικό και θεσμικό πλαίσιο στη χώρα μας, τα διεθνή πρότυπα, βιβλιογραφία, κατευθυντήριες οδηγίες και πρακτική.

Μέσω του ADMS παρέχεται η δυνατότητα προσαρμογής ή/και επέκτασης αυτών, ανάλογα με τις ιδιαίτερες ανάγκες, συνθήκες και τις απαιτήσεις του εκάστοτε ΟΤΑ.

4. Περισσότερα σχετικά με το λογισμικό σύστημα ADMS βλέπε παρακάτω (αρχιτεκτονική λογισμικού, κώδικας, διάγραμμα οντοτήτων συσχετίσεων, κώδικας κτλ)

## **2. Ελάχιστες προδιαγραφές Τοπικού Σχεδίου Πολιτικής Προστασίας**

Οι ελάχιστες προδιαγραφές που συνίσταται να περιλαμβάνει σχεδιασμός ενός Τοπικού Σχεδίου Πολιτικής Προστασίας<sup>5</sup> (και όπως αυτές εισήχθησαν στη βάση δεδομένων για περαιτέρω επεξεργασία και υποστηρίχθηκαν κατά την πιλοτική εφαρμογή του συστήματος ADMS) περιλαμβάνουν τη λήψη μέτρων και ενεργειών για την επίτευξη ενός διττού σκοπού:

- α. Την οργάνωση του τοπικού μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας ώστε να διασφαλίζεται όσο το δυνατόν περισσότερο η επιχειρησιακή ετοιμότητα των Υπηρεσιών του Δήμου, για την άμεση και αποτελεσματική τους απόκριση σε μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης,
- β. Την Αξιολόγηση και το Μετριάσμο της Διακινδύνευσης των φυσικών καταστροφών για τη μείωση των φυσικών και ανθρωπογενών παραγόντων επικινδυνότητας και ευαλότητας με τη λήψη προληπτικών μέτρων ετοιμότητας.

### **2.1. Μέτρα Επιχειρησιακής Ετοιμότητας Τοπικού Μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας**

Στα μέτρα σχεδιασμού του τοπικού μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας τα οποία είναι ανεξάρτητα από τον εκάστοτε ειδικό κίνδυνο περιλαμβάνονται:

- Πλήρης περιγραφή της περιοχής εντός των διοικητικών ορίων του Δήμου
- Διαχείριση και Οργάνωση Πόρων (Ανθρωπίνου Δυναμικού & Υλικών Μέσων)
- Προαγωγή του Εθελοντισμού
- Ενημέρωση/Εκπαίδευση Πολιτών
- Διαχείριση συστήματος Πληροφοριών- Επικοινωνιών
- Διοικητική Μέριμνα Πληγέντων (πολιτών & επιχειρησιακών δυνάμεων)
- Κυκλοφοριακό Δίκτυο Έκτακτης Ανάγκης
- Καθορισμός χώρων Εκτάκτων Αναγκών & Σχέδια Οργανωμένης Απομάκρυνσης των πολιτών
- Αυτοψίες-Ταχύς Οπτικός Έλεγχος/ΤΟΕ
- Διασφάλιση λειτουργίας κρίσιμων υποδομών του ΟΤΑ
- Ανάδραση

---

5. Σύμφωνα με τον ορισμό που δίνεται από το Γλωσσάρι του Ευρωπαϊκού Προτύπου Πολιτικής Προστασίας Sirrocçi ένα Τοπικό Σχέδιο Πολιτικής Προστασίας μπορεί να οριστεί ως: «Σχέδιο που συντάσσεται από τις τοπικές αρχές παρέχοντας ένα σύνολο δεδομένων (κύρια χαρακτηριστικά της περιοχής, κίνδυνοι, ανθρώπινο δυναμικό και μέσα κλπ) και διαδικασιών (σύστημα ελέγχου διοίκησης, σύστημα συναγερμού, μοντέλο παρέμβασης) που σχετίζονται με την όλη οργανωτική διάρθρωση της πολιτικής προστασίας σκοπεύοντας στην άριστη ανταπόκριση σ' ένα δεδομένο γεγονός και στις συνέπειές του.»

### **2.1.1. Πλήρης περιγραφή της περιοχής εντός των διοικητικών ορίων του ΟΤΑ**

Οι δραστηριότητες πρόγνωσης, πρόληψης και ετοιμότητας κατά το σχεδιασμό εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από την ακρίβεια, την πληρότητα και το συνδυασμό διαφόρων δεδομένων και χαρακτηριστικών που περιγράφουν μια συγκεκριμένη περιοχή. Μια πλήρης περιγραφή της περιοχής πρέπει να παρέχεται και να ενημερώνεται σε τακτική βάση. Ιδιαίτερη έμφαση είναι χρήσιμο να δίνεται και στη δημιουργία κατάλληλου χαρτογραφικού υπόβαθρου. Η αξιοποίηση της χωρικής πληροφορίας (πχ μέσω ενός συστήματος ΓΣΠ<sup>6</sup>) όταν είναι διαθέσιμη, μπορεί να υποστηρίξει τη λήψη των αποφάσεων των διαχειριστών έκτακτης ανάγκης.

Το **βασικό χαρτογραφικό υπόβαθρο** εντός των χωρικών ορίων ενός ΟΤΑ περιλαμβάνει χάρτες όπως (ενδεικτική καταγραφή):

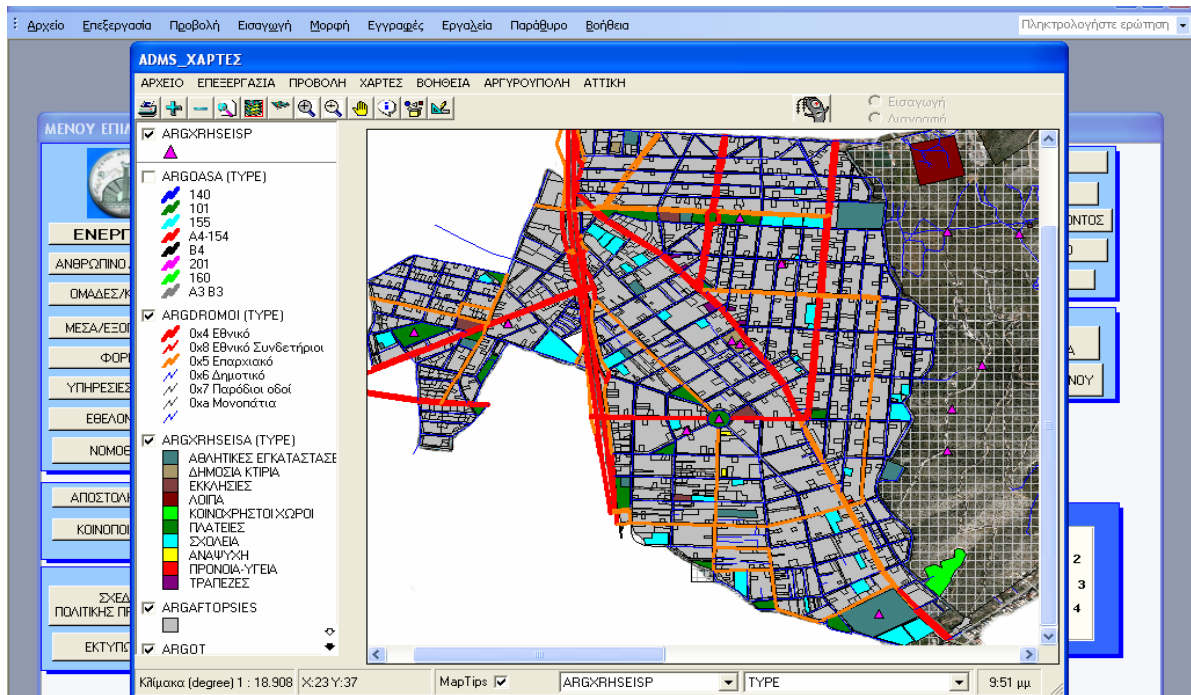
- Γενικός γεωλογικός και γεωμορφολογικός χάρτης
- Γενικός χάρτης των υδρογραφικών λεκανών και των υδραυλικών έργων (*φράγματα, διαδοκίδες ενίσχυσης, παρακάμψεις*)
- Γενικός χάρτης χρήσεων γης στον οποίο περιλαμβάνονται:
  - Εκπαιδευτικές Εγκαταστάσεις (*νηπιαγωγεία, δημοτικά, γυμνάσια, λύκεια, ΤΕΛ ειδικά σχολεία ΑΜΕΑ, ιδιωτικά εκπαιδευτήρια και λοιποί εκπαιδευτικοί οργανισμοί*)
  - Εγκαταστάσεις Περίθαλψης (*φαρμακεία, υποκαταστήματα ΙΚΑ, σταθμοί αβοηθειών, ιδιωτικά ιατρεία και εργαστήρια, νοσοκομεία*)
  - Εγκαταστάσεις Πρόνοιας (*παιδικό και βρεφονηπιακό σταθμοί, κέντρα πρόνοιας και σταθμοί μητρότητας, οίκοι ευγηρίας, ΚΑΠΗ*)
  - Θρησκευτικές Εγκαταστάσεις (*εκκλησίες, νεκροταφείο*)
  - Επιφάνειες Πρασίνου (*πάρκα, άλση, αλέες, νησίδες ή άλλες λωρίδες πρασίνου*)
  - Αθλητικές Περιοχές (*εγκαταστάσεις για άθληση και παιχνίδια όπως παιδότοποι και παιδικές χαρές, αθλητικές εγκαταστάσεις*)
  - Δημόσιες εγκαταστάσεις (*δημόσιες υπηρεσίες, υπηρεσίες ασφαλείας και στρατιωτικές εγκαταστάσεις*)
  - Τουριστικές Ζώνες και Εγκαταστάσεις (*ξενοδοχεία, ξενώνες νεότητας*)
  - Εγκαταστάσεις επικίνδυνου δυναμικού (*ηλεκτροπαραγωγικοί σταθμοί, βιομηχανίες που παράγουν ή χρησιμοποιούν επικίνδυνες τοξικές ή ραδιενεργές ουσίες, πυρηνικοί σταθμοί*)

---

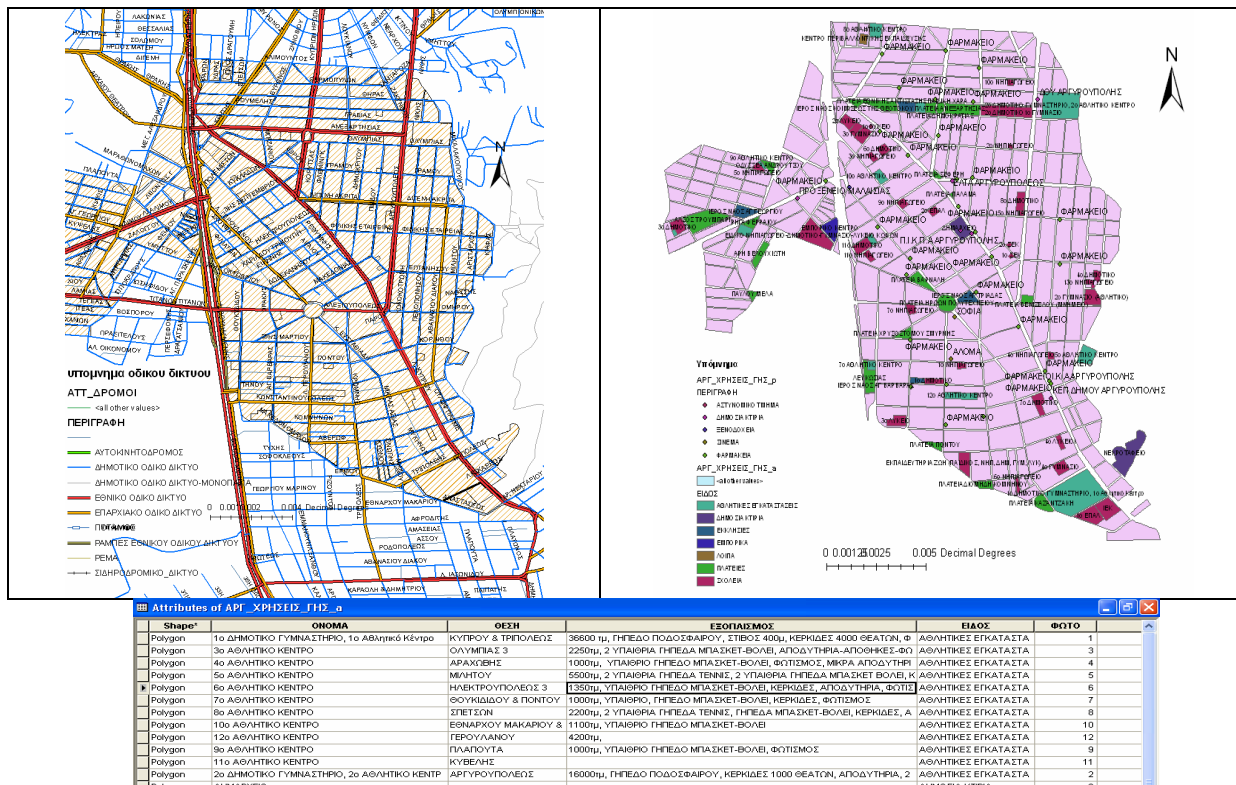
6. Τα Συστήματα Γεωγραφικών Πληροφοριών /ΣΓΠ είναι εργαλεία υποστήριξης λήψης αποφάσεων μέσω της δυνατότητας που παρέχουν για διαχείριση (συλλογή, αποθήκευση ανάλυση και παρουσίαση) μεγάλου όγκου πληροφοριών που αναφέρονται στο χώρο



- Μη χρησιμοποιούμενα εδάφη και λοιποί ελεύθεροι χώροι
- Χάρτες κτιριακού αποθέματος (αριθμός κτιρίων, ορόφων, εμβαδό, δομικά χαρακτηριστικά)
- Χάρτες με χώρους και εγκαταστάσεις έκτακτων αναγκών (χώροι συγκέντρωσης, καταυλισμού και προσωρινής εγκατάστασης πληθυσμού όπως ανοικτοί χώροι, ασφαλή κτίρια, κλιματιζόμενοι χώροι, βοηθητικοί χώροι α βοθηθειών, ομάδων εργασίας, αποθήκευσης υλικών)
- Χάρτες επιφανειών και εγκαταστάσεων κυκλοφορίας (κύριο και δευτερεύον οδικό δίκτυο, δρόμοι εσωτερικής οδήγησης, parking, γραμμές, στάσεις ή σταθμοί δημόσιων μεταφορικών μέσων)
- Χάρτες δικτύων υποδομής (ηλεκτρικού ρεύματος, νερού, φυσικού αερίου, αποχέτευσης, αγωγών απορροής όμβριων υδάτων, επικοινωνιών), πολιτιστικών κληρονομιών και φυσικών πόρων
- Δημογραφικοί χάρτες (χωρική κατανομή του πληθυσμού, των κοινωνικό-οικονομικών δραστηριοτήτων)
- Χάρτες με σημεία ενδιαφέροντος (εντοπισμός χωρικής θέσης και ιδιαίτερων χαρακτηριστικών)
- Χάρτες επικινδυνότητας (τοποθεσίες επιρρεπή σε κατολισθητικά φαινόμενα, δασικές εκτάσεις κτλ)



**Εικόνα 1: Το Γεωγραφικό Σύστημα Πληροφοριών ADMS\_Χάρτες**  
(πηγή: Πληροφοριακό πρόγραμμα ADMS)



**Εικόνα 2: Θεματικοί χάρτες του οδικού δικτύου και χρήσεων γης**  
(πηγή: Πληροφοριακό πρόγραμμα ADMS)

### 2.1.2. Διαχείριση και Οργάνωση Πόρων (Ανθρώπινου Δυναμικού και Υλικών Μέσων)

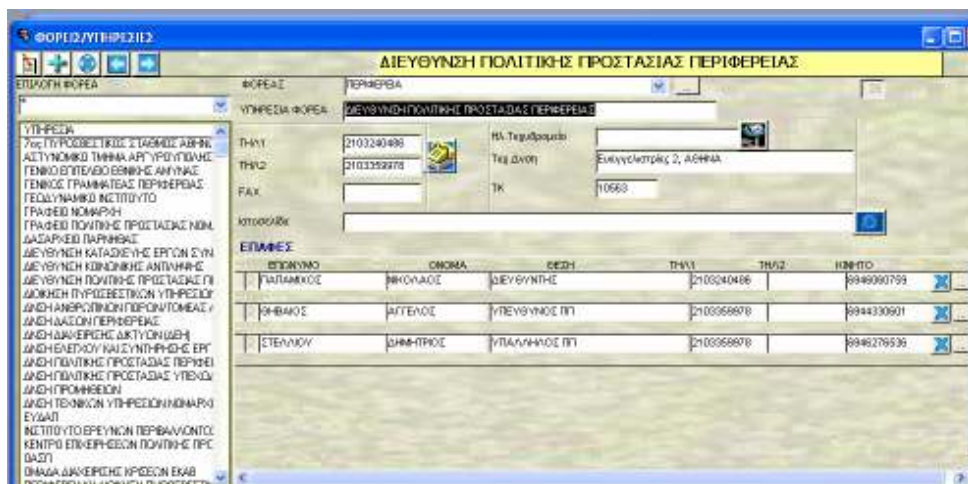
Η δομή των οργανισμών που εμπλέκονται στο σύστημα της Πολιτικής Προστασίας είναι πολύπλοκη. Ανθρώπινο δυναμικό και υλικοί πόροι από διαφορετικά περιβάλλοντα, καλούνται να συνεργαστούν και να αλληλεπιδράσουν για ν' ανταποκριθούν αποτελεσματικά.

Ο βέλτιστος προγραμματισμός των διαθέσιμων πόρων (υλικά μέσα και ανθρώπινο δυναμικό) ενός ΟΤΑ<sup>7</sup> καθώς και αυτών που μπορούν σε μια έκτακτη κατάσταση ανάγκης να του διατεθούν από άλλους οργανισμούς, αποτελεί κρίσιμη παράμετρο για την επιτυχία του σχεδιασμού, αφού αυξάνει τα επίπεδα της λειτουργικής ετοιμότητας.

Σ' ένα τοπικό σχέδιο Πολιτικής Προστασίας καταγράφονται:

7. Με την έννοια ότι ο ΟΤΑ κατέχει την αρμοδιότητα της απόφασης για τη διάθεση και το συντονισμό τους, δηλαδή όχι απαραίτητα πόροι που ανήκουν στη δύναμή του σε μόνιμη βάση αλλά πόροι που ανά πάσα στιγμή διοικούνται από αυτόν.

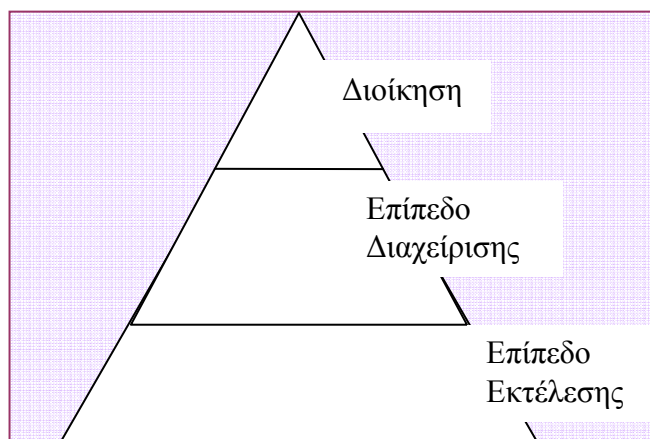
- ο Οι **επιχειρησιακά εμπλεκόμενοι οργανισμοί του συστήματος Πολιτικής Προστασίας** όπως κρατικές υπηρεσίες (Υπουργεία, Νομαρχίες, ΓΓΠΠ, ΟΑΣΠ, ΕΜΥ Πυροσβεστική Υπηρεσία, Δασαρχεία, ΕΚΑΒ κτλ), εθελοντικές οργανώσεις και επιτροπές πολιτών που δραστηριοποιούνται ή σχετίζονται σε επιχειρησιακό επίπεδο με έναν ΟΤΑ, οι οργανωτικοί τους ρόλοι και αρμοδιότητες καθώς και οι μεταξύ τους σχέσεις.

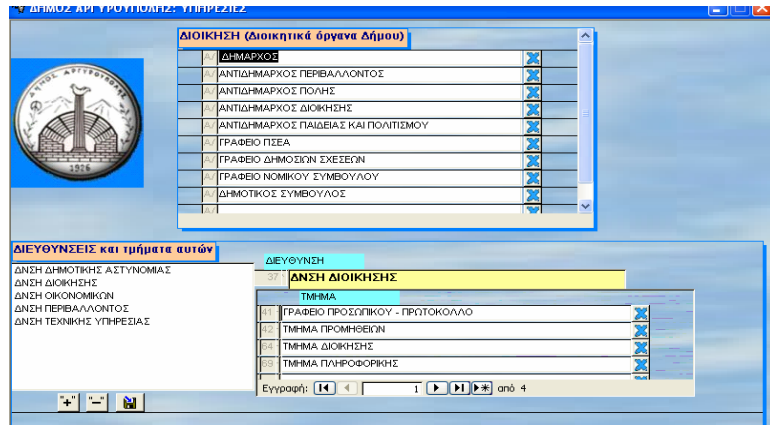


**Εικόνα 3: Υπόδειγμα διεπαφής επεξεργασίας δεδομένων κρατικών φορέων και Υπηρεσιών**  
(πηγή: Πληροφοριακό πρόγραμμα ADMS)

- ο Οι **επιχειρησιακά οργανικές μονάδες ενός ΟΤΑ** (όπως αυτές προκύπτουν από τον *Οργανισμό Εσωτερικής Λειτουργίας*) και τα εποπτευόμενα ΝΠΔΔ (δημοτικές επιχειρήσεις και οργανισμοί), με πλήρη αναφορά στις ενέργειες και δράσεις που μπορούν να συμβάλλουν.

Η διοικητική διάρθρωση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (α και β βαθμού) ακολουθεί το μοντέλο πυραμίδας τριών επιπέδων εκ των οποίων το ανώτερο ασχολείται με τη διοίκηση του ΟΤΑ (Δήμαρχος, αντιδήμαρχοι, δημοτικοί σύμβουλοι), το μεσαίο με διαχειριστικά θέματα (Προϊστάμενοι Διεύθυνσης ή Τμήματος) και το κατώτερο για την πραγματοποίηση των επιμέρους δραστηριοτήτων (υπάλληλοι, εργατοτεχνικό προσωπικό).





**Εικόνα 4: Υπόδειγμα διεπαφής επεξεργασίας δεδομένων υπηρεσιών ΟΤΑ**  
(πηγή: Πληροφοριακό πρόγραμμα ADMS)

- ο **Συντονιστικά και επιτελικά όργανα** (ΣΤΟ κτλ) καθώς και ειδικές **επιτροπές, ομάδες υποστήριξης** και **κλιμάκια** εργασίας, που συγκροτούνται για τους σκοπούς της Πολιτικής Προστασίας καθώς και οι αρμοδιότητες και ο τρόπος λειτουργίας των ομάδων αυτών.

#### 2.1.2.1 Συντονιστική Λειτουργία, Καθήκοντα, Αρμοδιότητες και Ρόλοι

Για την αποφυγή λήψης αποφάσεων υπό πίεση, την αρμονική συνεργασία και την επίτευξη του συντονισμού μεταξύ των δυνάμεων πολιτικής προστασίας, απαιτείται ο εκ των προτέρων προσδιορισμός των ρόλων και των αρμοδιοτήτων, δηλαδή να καθορίζεται «ποιος είναι αρμόδιος για τι».<sup>8</sup>

Ο ρόλος των ΟΤΑ, ανά περίπτωση, μπορεί να είναι «*Κύριος*» δηλαδή έχει την ευθύνη του συντονισμού (πχ σε ενέργειες που αφορούν την εκκένωση μιας περιοχής του Δήμου), είτε «*Υποστηρικτικός*» σε ενέργειες άλλων φορέων (πχ ενέργειες καταστολής πυρκαγιών όπου η ευθύνη του συντονισμού ανήκει στην Πυροσβεστική Υπηρεσία). Σε κάθε περίπτωση ο σχεδιασμός πρέπει να είναι σε πλήρη συνάφεια με τις θεσμικές αρμοδιότητες και το σχεδιασμό και των υπολοίπων εμπλεκόμενων οργανισμών (όμορους δήμους, κρατικές υπηρεσίες, εθελοντικές

8. Στη διεθνή βιβλιογραφία έχουν επισημανθεί οι αρχές του καλού σχεδιασμού και προγραμματισμού ως προς τη σύνταξη των σχεδίων Πολιτικής Προστασίας. Σύμφωνα με αυτές, οι αρμοδιότητες για τη λήψη μέτρων, από το φορέα σχεδιασμού προκειμένου να αντιμετωπίσει μια έκτακτη κατάσταση ανατίθεται σε θεσμικούς κατόχους θέσεων και όχι σε πρόσωπα (χωρίς όμως ν' απορρίπτεται και αυτή η δυνατότητα). Η θεσμική ανάθεση επιτρέπει μεγαλύτερη ευελιξία, διευκολύνει την επικαιροποίηση των σχεδίων και κατοχυρώνει τη συνέχεια στις δομές έκτακτης παρέμβασης. Την ανωτέρω αρχή ακολουθεί και το Ελληνικό Σχέδιο «ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ» όπου οι αρμοδιότητες αναφέρονται σε επίπεδο οργάνων και υπηρεσιών και όχι σε επίπεδο προσώπων. Έτσι, κατ' επέκταση, σύμφωνα με τα ανωτέρω, και στους ΟΤΑ οι αρμοδιότητες κατανέμονται στα Όργανα της Διοίκησης (πχ Δήμαρχος, Αντιδήμαρχοι), στους προϊσταμένους των οργανικών μονάδων (Δ/σεις και Τμήματα) κτλ.

οργανώσεις κτλ), ώστε να ευνοείται η συνεργασία, συμβατότητα των μεταξύ τους σχεδίων πολιτικής προστασίας και ο συντονισμός. Για το σκοπό αυτό για κάθε ενέργεια που συντονίζει ή υποστηρίζει ο Δήμος καθορίζονται συνοπτικά αλλά με σαφήνεια:

- Οι αρμοδιότητες κάθε επιχειρησιακά εμπλεκόμενης μονάδας (πχ υπηρεσιακή μονάδα ή ομάδα άμεσης επέμβασης κτλ), με καθορισμό της υπεύθυνης σχεδιασμού και εποπτείας (πχ στη σύνταξη μνημονίων ενεργειών, έκδοση κατευθυντήριων οδηγιών κτλ).
- Οι αρμοδιότητες των άλλων συνεργαζόμενων φορέων (συνοπτική αναφορά) και ο ρόλος τους (συντονιστικός ή υποστηρικτικός σε σχέση με τις αντίστοιχες αρμοδιότητες του Δήμου) καθώς και η επιχειρησιακή μονάδα του Δήμου που είναι αρμόδια για την υλοποίηση της συνεργασίας (πχ με μνημόνια συνεργασίας) ή εποπτείας με άλλους εμπλεκόμενους φορείς (Δημόσιους, Ιδιωτικούς, Εθελοντικές Οργανώσεις).

Απαραίτητη είναι και η, σαφής και με επιγραμματικό τρόπο, αναφορά (ΦΕΚ, άρθρο, παράγραφο, εδάφιο) του θεσμικού πλαισίου (Ν, ΠΔ, ΚΥΑ, ΥΑ, κλπ) από το οποίο προκύπτουν οι σχετικές αρμοδιότητες.<sup>9</sup>

---

9. Για παράδειγμα η Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών έχει τον έλεγχο και τη διαχείριση του οικονομικού προγραμματισμού του Δήμου. Καταρτίζει το σχέδιο του προϋπολογισμού εσόδων και εξόδων αυτού, παρακολουθεί και ελέγχει τα Δημοτικά έσοδα, τον τρόπο εκμετάλλευσης της δημοτικής περιουσίας φροντίζοντας για την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων. Συνεπώς, η Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών έχει και την αρμοδιότητα της ετήσιας εξασφάλισης των κονδυλίων για έργα, δράσεις και εξοπλισμό για την κάλυψη των αναγκών του έργου της Πολιτικής Προστασίας.

Οι αρμοδιότητες των οργανικών μονάδων διαμορφώνονται από τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου και από άλλες κανονιστικές διατάξεις. Προϋπόθεση για την αποτελεσματική υλοποίηση των ενεργειών που απαιτούνται για την υλοποίηση μιας λειτουργίας (μέτρου) είναι ο ξεκάθαρος απλός και συγκεκριμένος στόχος που εξυπηρετούν. Η αοριστία και η γενικότητα του σκοπού προϋποθέτουν την επιλογή πολλών παραμέτρων για τον ακριβέστερο υπολογισμό της ολοκληρωμένης πραγμάτωσής τους. Επομένως η καταγραφή των αρμοδιοτήτων και των καθηκόντων και ο τρόπος υλοποίησης αυτών είναι ιδιαίτερα χρήσιμη.

Στα **Παραρτήματα III** και **IV** του παρόντος βλέπε τις αρμοδιότητες κάθε οργανικής μονάδας του Δήμου καθώς και των λοιπών εμπλεκόμενων με την Πολιτική Προστασία οργανισμών, αντίστοιχα για κάθε μια από τις λειτουργίες που αναφέρονται στο παρόν, όπως αυτές (ενδεικτικά) προτάθηκαν και καταχωρήθηκαν στο λογισμικό ADMS στα πλαίσια της πιλοτικής εφαρμογής του.

Μια ποικιλία υποστηρικτικών εγγράφων (σχετικά νομοθετήματα, υπομνήματα, εκθέσεις, κατευθυντήριες οδηγίες κτλ) συμβάλλει στην καλύτερη κατανόηση και εφαρμογή αυτών των αρμοδιοτήτων. Στο **Παράρτημα I** βλέπε σχετικές με την Πολιτική Προστασία νομοθετικές διατάξεις όπως αυτές κωδικοποιήθηκαν σε ανεξάρτητα helpfile αρχεία και κατόπιν καταχωρήθηκαν στο λογισμικό ADMS και στο **Παράρτημα V** βλέπε σχετικά έγγραφα (ενδεικτικά) που εισήχθησαν στην εφαρμογή του λογισμικού ADMS.

Η ανάλυση των αρμοδιοτήτων είναι συνυφασμένη με τις ιδιαιτερότητες του κάθε ΟΤΑ. Έτσι για παράδειγμα σε ένα μικρό ΟΤΑ με ανεπαρκείς πόρους (τακτικό προσωπικό, υλικά μέσα) ο σχεδιασμός (συνολικός ή εν μέρει) συχνά συνίσταται να είναι κοινός με άλλους όμορους ΟΤΑ. Αντίστοιχα, σε έναν μεγαλύτερο ΟΤΑ με μεγάλη χωρική αρμοδιότητα και υψηλούς πόρους συνίσταται η υποδιαίρεση του σχεδιασμού των δυνάμεων σε μικρότερες των οργανικών του μονάδων (πχ με αύξηση των ειδικών ομάδων υποστήριξης) ώστε να εξυπηρετούν μικρότερα τμήματα της πόλης.

#### 2.1.2.2 Οργάνωση Ειδικών Ομάδων/Κλιμακίων υποστήριξης

Σύμφωνα με τις προδιαγραφές που τίθεται σε Ευρωπαϊκό επίπεδο και υιοθετούνται και από αρκετούς μελετητές η διαχείριση και η ανταπόκριση των φορέων της πολιτικής προστασίας στις έκτακτες ανάγκες πρέπει ν' ανατίθεται σε χωριστές υποστηρικτικές ομάδες (ή ομάδες άμεσης επέμβασης) οι οποίες συμμετέχουν σε δράσεις ετοιμότητας και απόκρισης. Συστήνονται με διάταξη νόμου ή με διοικητική πράξη της προϊσταμένης αρχής, στα πλαίσια της επιχειρησιακής οργάνωσης.

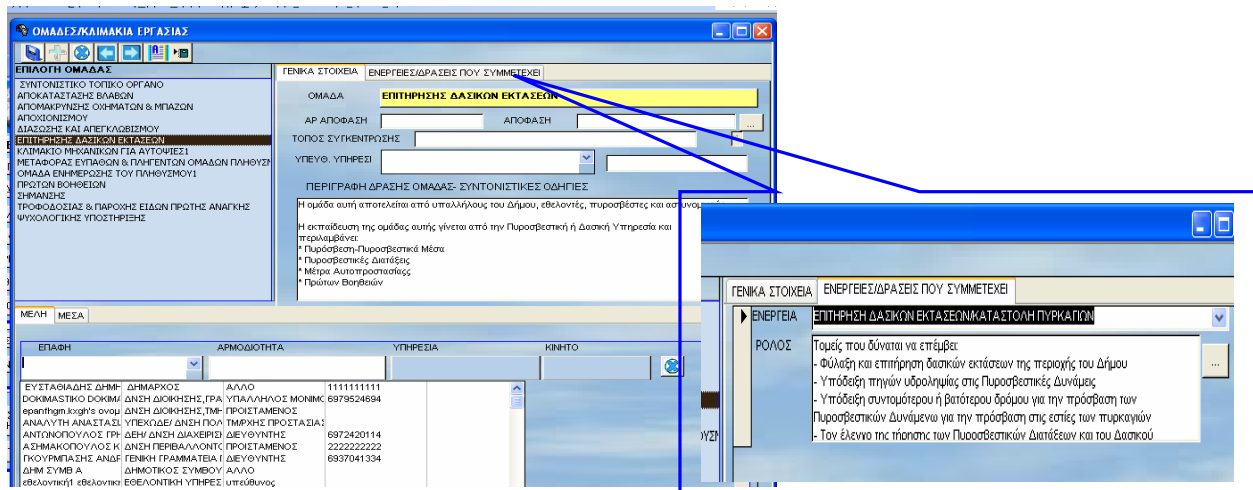
Οι ομάδες υποστήριξης είναι ένα στρατηγικό κομμάτι της διαχείρισης μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης και απαιτούν προσεκτικό σχεδιασμό και συντονισμό. Πρέπει να διαθέτουν ευέλικτες δομές και οι επικεφαλείς τους να είναι ειδικά καταρτισμένοι καθώς φέρουν την ειδική ευθύνη παροχής κρίσιμων υπηρεσιών.

Σε έναν τοπικό φορέα πολιτικής προστασίας τέτοιες ομάδες υποστήριξης μπορούν να συγκροτηθούν για ν' αντιμετωπίσουν μια κρίση, συχνά κατ' αντιστοιχία με μια Διεύθυνση ή ένα Τμήμα όπως προβλέπεται από τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας του ή σε συνεργασία με άλλους φορείς ή υπηρεσίες ανάλογα τις αρμοδιότητες και την αποστολή τους.<sup>10</sup> Έτσι, οι ομάδες αυτές είναι αμιγούς σύστασης (δηλαδή στελεχώνονται μόνο με υπαλλήλους του Δήμου) ή μικτής (δηλαδή στελεχώνονται από ανθρώπινο δυναμικό του Δήμου, άλλων φορέων, εθελοντές κτλ). Από τον καιρό της ηρεμίας οργανώνονται, εξοπλίζονται και εκπαιδεύονται κατάλληλα (για απλές λειτουργίες όπως ενημέρωση του πληθυσμού, έως πιο σύνθετες όπως επιχειρήσεις

---

10. Για παράδειγμα στις κοινωνικές υπηρεσίες ενός Δήμου, που σε περιόδους ομαλότητας έχουν ως βασική αποστολή τους την άσκηση κοινωνικής πολιτικής, σε μια κατάσταση ανάγκης μπορούν να ανατεθούν σχετικά καθήκοντα κοινωνικού χαρακτήρα, για την αρωγή των πληγέντων.

διάσωσης) και τίθεται ο επικεφαλής της κάθε ομάδας (πχ ο προϊστάμενος της αρμόδιας οργανικής μονάδας του Δήμου<sup>11</sup>).



**Εικόνα 5: Υπόδειγμα διεπαφής επεξεργασίας δεδομένων ομάδων υποστήριξης**  
(πηγή: Πληροφοριακό πρόγραμμα ADMS)

Η λήψη αποφάσεων σχετικά με την κινητοποίηση και το συντονισμό καθώς και η παροχή οδηγιών σχετικά με τον τόπο και το χρόνο δράσης των επιχειρησιακά εμπλεκόμενων υπηρεσιών και των ειδικών ομάδων υποστήριξης, κρίνεται μείζονος σημασίας δεδομένου ότι σε πολλές περιπτώσεις μια επιτυχημένη δράση εξαρτάται άμεσα από την απαιτούμενη προεργασία που μπορεί να είναι η υλοποίηση μιας άλλης δράσης (πχ η παροχή πρώτων βοηθειών εξαρτάται από την τροφοδοσία σε φαρμακευτικό υλικό).

ο Οι **διαθέσιμοι ανθρώπινοι πόροι**, προκειμένου σε μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης να μπορεί να γίνει πλήρης αξιοποίηση αυτών, αναφέρονται:

- Στο μόνιμο και εποχικό προσωπικό του φορέα της τοπικής αυτοδιοίκησης
- Στο προσωπικό των εποπτευόμενων ΝΠΔΔ (δημοτικών επιχειρήσεων και οργανισμών)
- Στις εθελοντικές οργανώσεις ή άλλες ομάδων (πρόσκοποι, σύλλογοι, σωματεία, επιτροπές κλπ) που δραστηριοποιούνται στη χωρική αρμοδιότητα του δήμου
- Στο προσωπικό άλλων εμπλεκόμενων φορέων (Πυροσβεστική, ΕΛΛΑΣ, ΓΓΠΠ κτλ) που μπορούν να υποστηρίξουν τις δράσεις Πολιτικής Προστασίας του ΟΤΑ
- Σε ιδιώτες με ιδιαίτερες γνώσεις/δεξιότητες ή μέσα που μπορούν να τα διαθέσουν στον ΟΤΑ

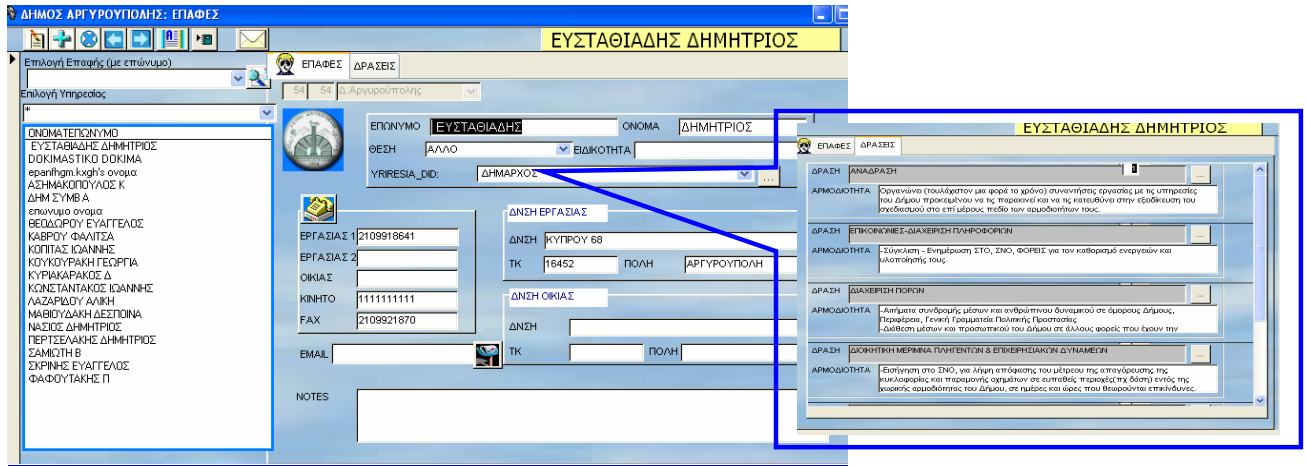
11. Στο **Παράρτημα II** βλέπε τις ομάδες και τα κλιμάκια εργασίας όπως προτάθηκαν και καταχωρήθηκαν στα πλαίσια της πιλοτικής εφαρμογής του λογισμικού ADMS.

- ο Η **διαθέσιμη υλικοτεχνική υποδομή** όπως:
  - πρόχειρα καταλύματα (σκηνές, τροχόσπιτα, λυόμενα και πάσης φύσεως κατασκευές για πρόχειρους καταυλισμούς και υλικό υποστήριξης όπως κουβέρτες ράντζα κλπ)
  - ιατρικός εξοπλισμός (υλικό σε δημοτικά υγειονομικά κέντρα, κινητές ιατρικές μονάδες, φάρμακα και άλλα απαραίτητα υλικά για τις πρώτες βοήθειες)
  - οχήματα (Αυτοκίνητα, Μηχανήματα έργων, Αγροτικά μηχανήματα, πχ προωθητές, φορτωτές, ανυψωτικά, οχήματα ειδικών χρήσεων, επιβατικά αυτοκίνητα, πούλμαν κτλ)
  - επικοινωνιακό υλικό (φαξ, κινητά και σταθερά τηλέφωνα, tetra κλπ) και ηλεκτρονικούς υπολογιστές και περιφερειακά
  - κινητός τεχνικός εξοπλισμός (γεννήτριες ρεύματος, αλυσοπρίονα, δεξαμενές νερού, κοπτικά μηχανήματα κτλ)
  - άλλα υλικά και εξοπλισμός (εργαλεία, οικοδομικά υλικά, ηλεκτρολογικό υλικό, ΜΑΣΠ κτλ)
  
- ο Οι **επιχειρησιακές δυνατότητες των πόρων** (δυναμικού και μέσων) και πρόσθετα πληροφοριακά στοιχεία όπως:
  - αναφορά στις δράσεις στις οποίες μπορούν να χρησιμοποιηθούν (πχ βυτία και χωματοουργικά μηχανήματα που μπορούν να χρησιμεύσουν στην καταστολή μιας δασικής πυρκαγιάς, μηχανικοί σε αυτοψίες κτλ)
  - περιορισμοί στις χρήσεις, χρόνος προετοιμασίας και ετοιμότητας, τρόπος κτήσης (πχ προγραμματισμένες συμβάσεις, ή απευθείας αναθέσεις ή κατά παραχώρηση από άλλους φορείς ή ιδιώτες, επιτάξεις,<sup>12</sup> συμβόλαια κτλ), απαραίτητο προσωπικό για τη λειτουργία, συντήρηση και επισκευή (του ιδίου φορέα ή άλλου φορέα ή εθελοντικής οργάνωσης ή ιδιώτη), χώροι αποθήκευσης ή συντήρησης των υλικών πόρων
  - **επιπρόσθετοι** πόροι που πιθανά να απαιτηθούν, ώστε να υπάρχει εποπτική εικόνα ανά πάσα στιγμή της διαθεσιμότητας τους και για τυχόν **ελλείψεις** εκπονούνται μελέτες για την εξασφάλιση αυτών<sup>13</sup>

12. Βλέπε **Παράρτημα Ιγ** του παρόντος σχετικά με τις «Επιτάξεις»

13. Για παράδειγμα με πρόσληψη προσωπικού για την κάλυψη εκτάκτων αναγκών σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν.2190/1994 ή οι υλικοί πόροι με διαδικασίες προμηθειών απευθείας ανάθεσης όπως ισχύουν κάθε φορά. Τυχόν ελλείψεις σε πόρους κατά τη διάρκεια μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης δύναται να καλυφθούν και μετά από σχετικό αίτημα συνδρομής στη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας από άλλους φορείς όπως, Περιφέρεια, Νομαρχία, όμοροι Δήμοι, Εθελοντικές Οργανώσεις. Μια λίστα εξειδικευμένων εταιριών που μπορούν να





**Εικόνα 6: Υπόδειγμα διεπαφής επεξεργασίας δεδομένων ανθρωπίνου δυναμικού**  
(πηγή: Πληροφοριακό πρόγραμμα ADMS)



**Εικόνα 7: Υπόδειγμα διεπαφής επεξεργασίας υλικοτεχνικής υποδομής**  
(πηγή: Πληροφοριακό πρόγραμμα ADMS)

παρέχουν υλικά, εξοπλισμό ή ειδικές υπηρεσίες) και επιλέγονται κατά την περίοδο της ημερίας μπορεί σε εξαιρετικά ακραίες περιπτώσεις να αποτελέσουν τη βέλτιστη λύση (έχοντας όμως υπόψη ότι μια μεγάλη καταστροφή μπορεί να προκαλέσει προβλήματα στη λειτουργία αυτών των εταιριών).

### **2.1.3. Προαγωγή του Εθελοντισμού**

Τα οφέλη του εθελοντισμού σε μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης είναι αναγνωρίσιμα σε παγκόσμια κλίμακα. Στόχος είναι η μέριμνα για την προαγωγή του θεσμού του εθελοντή και η συγκρότηση ομάδων εθελοντών, οι οποίοι θα ενταχθούν σε ομάδες υποστήριξης ή κλιμάκια εργασίας του ΟΤΑ, προκειμένου ν' αξιοποιηθούν κατά τη διάρκεια μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης. Για το σκοπό αυτό ο σχεδιασμός διαπραγματεύεται θέματα όπως:

- Τομείς δράσης ή ομάδες που μπορούν να ενταχθούν, ανάλογα την εμπειρία και τα μέσα που διαθέτουν
- Κίνητρα εθελοντών και εθελοντικών οργανώσεων και κατ' επέκταση μελέτη τρόπων προσέλκυσης νέων εθελοντών (πχ δωρεάν συμμετοχή σε εκδηλώσεις του Δήμου ή δωρεάν χρήση δημοτικών εκμεταλλεύσεων και αθλητικών εγκαταστάσεων κτλ)
- Την ασφαλιστική τους κάλυψη
- Τον τρόπο αξιοποίησης (κατανομή και συντονισμό) ομάδων εθελοντών (ειδικευμένων ή μη, με ή χωρίς εξοπλισμό), που μπορεί να καταφθάσουν στον ΟΤΑ για βοήθεια, κατά τη διάρκεια μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης από άλλες περιοχές
- Εκπαίδευση και εξοπλισμός.<sup>14</sup>

### **2.1.4. Ενημέρωση/Εκπαίδευση Πολιτών**

Η ενημέρωση/εκπαίδευση των πολιτών συμβάλλει στη μείωση των ανθρωπογενών παραγόντων επικινδυνότητας, στη μείωση της ευαλωτότητας τους, στην προστασία τους έναντι των φυσικών απειλών, καθώς επίσης και την καλλιέργεια κλίματος εμπιστοσύνης ανάμεσα στους πολίτες και τις τοπικές αρχές για την καταπολέμηση της τάσης άρνησης και πανικού και τη βελτίωση της ατομικής αντίληψης που μπορεί να οδηγήσει σε λανθασμένες ερμηνείες και αντιδράσεις.

Οι ενέργειες που λαμβάνονται στα πλαίσια του μέτρου αυτού δύναται να περιλαμβάνουν την ενημέρωση των πολιτών σχετικά με:

- Τα μέτρα αυτοπροστασίας, ανά είδος φυσικού κινδύνου, προσανατολισμένα στις ιδιαιτερότητες τους (πχ παιδιά, ηλικιωμένοι, ΑΜΕΑ, αλλοδαποί), χρήσιμες οδηγίες και

---

14. Βλέπε και Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων άρθρο 75 παρ ε) σύμφωνα με την οποία στις αρμοδιότητες των δήμων περιλαμβάνεται και «6. Η προώθηση και ανάπτυξη του εθελοντισμού και της κοινωνικής αλληλεγγύης με τη δημιουργία τοπικών δικτύων κοινωνικής αλληλεγγύης, εθελοντικών οργανώσεων και ομάδων εθελοντών που θα δραστηριοποιούνται για την επίτευξη των στόχων και την υποβοήθηση του έργου της κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης του Δήμου και της Κοινότητας.»

Η Συνεργασία με την Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας για την υποστήριξη αυτής της δράσης (παροχή οικονομικών επιχορηγήσεων, ανάπτυξη υποδομών, εκπαίδευση και εξοπλισμό εθελοντών κτλ) ενδείκνυται.

πληροφορίες

- Το πρόγραμμα Πολιτικής Προστασίας του ΟΤΑ (πχ τις δράσεις παροχής βοήθειας, τρόπος ειδοποίησης τους σε περίπτωση εκκένωσης)
- Τις υποχρεώσεις τους σχετικά με τη λήψη προληπτικών μέτρων αυτό-προστασίας, καθώς επίσης και την ενδεδειγμένη συμπεριφορά τους σε μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης, προκειμένου να επιτευχθεί η εγρήγορση που απαιτείται από την τοπική κοινωνία (*και όχι μόνο των δυνάμεων της Πολιτικής Προστασίας*), στην εφαρμογή των σχεδίων έκτακτης ανάγκης, ακόμη και τη συνδρομή τους στο έργο των επιχειρησιακών δυνάμεων Πολιτικής Προστασίας
- Την εξέλιξη μιας επικείμενης ή δρώσας καταστροφής βάσει των ανακοινώσεων των αρμοδίων αρχών

Για την επίτευξη των ανωτέρω στόχων προσδιορίζεται ο τρόπος οργάνωσης, η μεθοδολογία εκτίμησης των αναγκών εκπαιδευτικών/ενημέρωσης, τα αρμόδια όργανα και η διαδικασία υλοποίησης των ανωτέρω με ενέργειες όπως:

- Ενημερωτικές εκδηλώσεις επικοινωνίας του Δήμου με κατοίκους
- Έκδοση ενημερωτικών εντύπων και διανομή τους στους κατοίκους (πχ μέσω ΕΛΤΑ, σχολείων, ιστοσελίδα δήμου) ή δελτίων τύπου
- Λειτουργία ιδιαίτερης/ων τηλεφωνικής/ών γραμμής/ών ή γραφείου υποστήριξης και ενημέρωσης σε περιόδους κρίσεων ή προκαθορισμός χώρων για ανάρτηση πινακών ανακοινώσεων
- Τήρηση σχετικών βάσεων δεδομένων (πχ τοπικά ΜΜΕ) κτλ

*Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δίνεται στο περιεχόμενο των ενημερώσεων κατά τη διάρκεια μιας κρίσης το οποίο πρέπει να είναι σε συμφωνία και να μη να διαφέρει από τις σχετικές ανακοινώσεις ενημέρωσης άλλων (εκτός ΟΤΑ) δυνάμεων πολιτικής προστασίας, για την αποφυγή τυχόν συγχύσεων, επαναλήψεων, αντιφάσεων που έχουν ως αποτέλεσμα τη μείωση της αποτελεσματικότητας του μέτρου.*

#### **2.1.5. Διαχείριση συστήματος Πληροφοριών - Επικοινωνιών**

Το μέτρο αυτό αναφέρεται στα συστήματα και τις διαδικασίες που χρησιμοποιούνται από τον ΟΤΑ για τη συλλογή και τη μεταφορά των πληροφοριών κατά τη διάρκεια μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης.<sup>15</sup> Αποτελεί μιας κρίσιμης σημασίας παράμετρο, για την ενημέρωση των

---

15. Σημειώνεται ότι το μέτρο αυτό δεν αναφέρεται στο σύστημα που χρησιμοποιείται για την ενημέρωση του κοινού αλλά αποκλειστικά και μόνο στις επικοινωνίες και τη συλλογή πληροφοριών που αφορούν στο έργο των εμπλεκόμενων επιχειρησιακών δυνάμεων.

συντονιστικών και επιτελικών οργάνων προκειμένου να έχουν ανά πάσα στιγμή βάσιμη εκτίμηση<sup>16</sup> σχετικά με την εξέλιξη, το μέγεθος και τις επιπτώσεις ενός καταστροφικού φαινομένου και με βάση το σχεδιασμό να ληφθούν οι βέλτιστες αποφάσεις ανά περίπτωση (ορθολογική διαχείριση των πόρων, ιεράρχηση των δράσεων πολιτικής προστασίας, παροχή κατάλληλων οδηγιών στις επιχειρησιακά εμπλεκόμενες δυνάμεις, σχετικά με τον τρόπο επέμβασης κτλ).

Για το σκοπό αυτό ο σχεδιασμός των ενεργειών του μέτρου αυτού αναφέρεται:

- Στον καθορισμό των πηγών πληροφόρησης και τις μεθόδους συλλογής έγκυρων και έγκαιρων πληροφοριών<sup>17</sup>
- Στον τρόπο αξιολόγησης των ταχύρρυθμα εισερχόμενων πληροφοριών που ακολουθούν την εκδήλωση ενός καταστροφικού φαινομένου και την άμεση προώθησή αυτών για ενημέρωση των Επιτελικών και Συντονιστικών Οργάνων του ΟΤΑ και των λοιπών εμπλεκόμενων φορέων<sup>18</sup>
- Στις μεθόδους επικοινωνίας μεταξύ των επιχειρησιακών δυνάμεων που δραστηριοποιούνται στη χωρική αρμοδιότητα του Δήμου (πχ ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, γραπτές αναφορές, τηλέφωνο, πιθανά χρησιμοποιούμενα έντυπα και πρωτόκολλα επικοινωνίας)
- Σε αξιόπιστους εναλλακτικούς μηχανισμούς ροής πληροφοριών πχ ραδιοεπικοινωνίες, *για την περίπτωση που εξαιτίας ενός καταστροφικού γεγονότος οι υφιστάμενες επικοινωνίες δυσλειτουργούν ή διακόπτονται*

---

16. Επισημαίνεται ότι η εκτίμηση αυτή είναι μια δυναμική διαδικασία και δύναται να τροποποιείται, ανάλογα τα νέα δεδομένα.

17. Η πληροφόρηση μπορεί να προέρχονται από:

- επίσημες ενημερώσεις από αρμόδιες υπηρεσίες κρατικού μηχανισμού (πχ ΕΜΥ για ακραία καιρικά φαινόμενα
- τυχόν δίκτυα επιτήρησης πρόβλεψης και έγκαιρης ειδοποίησης
- επιχειρησιακά εμπλεκόμενες δυνάμεις πολιτικής προστασίας (άλλους φορείς, υπηρεσίες του δήμου, ειδικές ομάδες επέμβασης)
- πολίτες
- κλιμάκια εργασίας ή αρμόδια όργανα για άμεση τοπική εκτίμηση στον τόπο της καταστροφής
- «εξαγωγή» κατάλληλων πληροφοριών από βάσεις δεδομένων (πχ εντοπισμένες περιοχές και εγκαταστάσεις υψηλού κινδύνου, ευπαθείς ομάδες πληθυσμού κτλ)

18. Από τις πλέον σημαντικότερες πληροφορίες που πρέπει να έχει στη διάθεσή του ένα συντονιστικό όργανο αφορούν:

- μέγεθος, έκταση, συνέπειες και εξέλιξη καταστροφής
- επικινδυνότητα και ευαλότητα της περιοχής που λαμβάνει χώρα η καταστροφή
- ανάγκες πληγέντων (πληθυσμού και επιχειρησιακών δυνάμεων)
- διαθεσιμότητα πόρων
- συντελεσθείσες ή εν εξελίξει επιχειρησιακές δράσεις που λαμβάνουν χώρα και τα αποτελέσματά τους κτλ

- Παρακολούθηση και διαχείριση των πληροφοριών που αφορούν καταγραφέντες παραμέτρους, λειτουργίες και επικινδυνότητες στη χωρική έκταση του Δήμου που μπορεί να σχετίζονται και να επιδρούν αρνητικά κατά τη διάρκεια μιας καταστροφής.<sup>19</sup>

*Επισημαίνεται η ουσιαστική σημασία ενός διαγράμματος ροής πληροφοριών σε όλα τα στάδια των επιχειρήσεων με σαφή αναφορά των εμπλεκόμενων υπηρεσιών και του τρόπου της μεταξύ τους επικοινωνίας, για γρήγορη κατανόηση της ροής πληροφοριών από όλους τους εμπλεκόμενους.*

#### **2.1.6. Διοικητική Μέριμνα Πληγέντων (πολιτών & επιχειρησιακών δυνάμεων)**

Η κοινωνική προστασία των πολιτών που περιέρχονται σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης εξ αιτίας φυσικών καταστροφών, (κυρίως στο άμεσο μετα-καταστροφικό διάστημα, διάρκειας λίγων ωρών/24ωρων), καθώς και των δυνάμεων Πολιτικής Προστασίας (που καθίστανται ιδιαίτερα ευάλωτες από τις συνέπειες των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης), αποτελεί βασική αρμοδιότητα των ΟΤΑ και πρέπει να συμπεριλαμβάνονται στο σχεδιασμό τους για τις δράσεις της Πολιτικής Προστασίας.<sup>20</sup>

Υποστηρίζεται μέσω ιδίων πόρων του ΟΤΑ<sup>21</sup> ή από τις αρμόδιες υπηρεσίες άλλων φορέων σε περιφερειακό και κεντρικό επίπεδο και περιλαμβάνει τα όργανα, τα συστήματα και τις διαδικασίες για υλοποίηση δράσεων όπως:

- Κάλυψη πρώτων αναγκών των πληγέντων, παροχή πρώτων βοθημάτων (ιατροφαρμακευτικής βοήθειας και υποστήριξης, ψυχολογικής, οικονομικής ή άλλης), διάσωση ή απεγκλωβισμό (πχ παγιδευμένων στα ερείπια μετά από ένα σεισμό), μεταφορά πληγέντων σε ασφαλείς τοποθεσίες,<sup>22</sup> ειδική μέριμνα ευπαθών ομάδων πληθυσμού πχ ΑΜΕΑ, ηλικιωμένοι, παιδιά, χρόνια πάσχοντες
- Διαχείριση του χώρου καταστροφής για εξασφάλιση της δημόσιας υγείας, πρόληψη ατυχημάτων, διατήρηση της έννομης τάξης και ασφάλειας, αποκατάσταση ομαλής

19. πχ συντήρηση αποχετευτικού δικτύου που είναι μία κρίσιμη παράμετρος σε περίπτωση πλημμύρας, επικίνδυνες κατασκευές που μπορεί να τραυματίσουν κατά τη διάρκεια σεισμού, επικίνδυνες δραστηριότητες που μπορεί να προξενήσουν πυρκαγιά σε δασικό χώρο κτλ

20. Τα θέματα που αφορούν την διοικητική μέριμνα του επιχειρησιακά εμπλεκόμενου προσωπικού ρυθμίζονται από τον φορέα στον οποίο ανήκουν.[Βλέπε αριθ. πρωτ. 7644/2009 έγγραφο ΓΓΠΠ]

21. πχ με την επέμβαση ειδικά εκπαιδευμένων και εξοπλισμένων ομάδων για παροχή σε δημότες όλων των απαραίτητων

22. πχ σε χώρους συγκέντρωσης του πληθυσμού όπως κλιματιζόμενους χώρους σε περίπτωση καύσωνα ή καταυλισμού σε περίπτωση σεισμού, ή άλλων ευπαθών ομάδων πληθυσμού όπως νεφροπαθείς σε άλλους χώρους παροχής αρωγής, σε νοσοκομεία κτλ.

λειτουργίας χώρων και υποδομών που είναι αναγκαίες για τη διαβίωση του πληθυσμού<sup>23</sup>

- Μεθοδολογία για ταχεία, ορθή εκτίμηση και ιεράρχηση των αναγκών των πληγέντων και των επιχειρησιακών δυνάμεων.

### **2.1.7. Κυκλοφοριακό Δίκτυο Έκτακτης Ανάγκης**

Η διατήρηση «ανοικτού» οδικού και πεζοδρομιακού δικτύου σε μια έκτακτη κατάσταση ανάγκης, είναι μια από τις μεγαλύτερες προκλήσεις που έχουν να αντιμετωπίσουν οι δυνάμεις Πολιτικής Προστασίας και αποτελεί μια από τις πιο σημαντικές αιτίες δυσλειτουργίας του μηχανισμού απόκρισης. Η ανεμπόδιστη και ασφαλής διέλευση των πεζών *(και ιδιαίτερα των ατόμων που ανήκουν στις ευπαθείς ομάδες πληθυσμού)* ή των οχημάτων σε περίπτωση που διατάσσεται εκκένωση μιας περιοχής ή κατά τη μετακίνησή τους στους χώρους καταυλισμού, η κατά προτεραιότητα κυκλοφορία των οχημάτων έκτακτης ανάγκης, η άρση της επικινδυνότητας του οδικού δικτύου συνέπεια μιας φυσικής καταστροφής (σεισμός, χιονόπτωση κτλ), είναι μερικά μόνο από τα προβλήματα που χρήζουν άμεσης αντιμετώπισης από τους συν-αρμόδιους οργανισμούς.

Οι ΟΤΑ μπορούν να συμβάλλουν σε αυτή τη διαδικασία με δράσεις όπως:

- Σύνταξη σχεδίου προτεραιοποίησης οδικών αξόνων με την εκπόνηση ειδικής μελέτης στην οποία καθορίζονται:
  - Οι οδικές αρτηρίες που επιβάλλεται να γίνεται ανεμπόδιστα η διέλευση των οχημάτων έκτακτης ανάγκης *(υγειονομικής περίθαλψης για μεταφορά ασθενών, πυροσβεστικά, αστυνομικά, συνεργεία αποχιονισμού, ειδικές ομάδες άμεσης επέμβασης, οχημάτων μεταφοράς εξοπλισμού και υλικών και λοιπά οχημάτων έκτακτης ανάγκης)* και πιθανή πρόβλεψη ανοιγμάτων για την εκτροπή της κυκλοφορίας αν κάτι τέτοιο απαιτηθεί.
  - Οι δρόμοι διαφυγής ή απομάκρυνσης του πληθυσμού (πεζοδρομιακό και οδικό δίκτυο εκκένωσης)
- Συνεργασία με Οργανισμούς μέσων μαζικής μεταφοράς προκειμένου να υπάρχει ενημέρωση των κατοίκων για τις μετακινήσεις τους (καταγραφή)
- Σχεδιασμός για τη συντήρηση του οδικού και πεζοδρομιακού δικτύου έκτακτης ανάγκης *(πχ διάνοξη οδών με καθαρισμό, αποκομιδή ή απομάκρυνση των εμποδίων όπως*

---

23. πχ ορισμός ζωνών προστασίας, περίμετροι ασφαλείας, άρση επικινδυνότητων και επισκευές ενδεχόμενων βλαβών που δύναται να προκύψουν στους χώρους καταφυγής του πληθυσμού, στις εγκαταστάσεις ύδρευσης μετά από παγετό, σε κτίρια μετά από ένα σεισμό, κτλ)

*ερείπια, καταρρεύσεις, ακινητοποιημένων οχημάτων, πτώσεις δέντρων, επικίνδυνων υλικών, σχέδιο αποχιονισμού κτλ)*<sup>24</sup>

- Συνδρομή και παροχή βοήθειας σε σχετικές ενέργειες άλλων αρμοδίων φορέων πχ της τροχαίας για τη διαχείριση της κυκλοφορίας.

### **2.1.8. Καθορισμός χώρων Έκτακτων Αναγκών & Σχέδια Οργανωμένης Απομάκρυνσης των Πολιτών**

Το μέτρο αυτό αφορά την οργανωμένη απομάκρυνση των πολιτών από περιοχή που τεκμηριωμένα εκτιμάται ότι απειλείται από εξελισσόμενη ή επικείμενη καταστροφή, προληπτικές εκκενώσεις χώρων όπως τα σχολεία, γηροκομεία, και καθοδήγηση αυτών σε ασφαλείς χώρους έκτακτης ανάγκης μέσω του ασφαλούς πεζοδρομιακού και οδικού δικτύου εκκένωσης.<sup>25</sup>

Ως χώροι έκτακτης ανάγκης ορίζονται οι χώροι καταφυγής/συγκέντρωσης,<sup>26</sup> καταυλισμού<sup>27</sup> καθώς και λοιπών βοηθητικών χώρων (πχ για την εγκατάσταση των δυνάμεων παροχής αρωγής και βοήθειας στους πληγέντες, ή/και συντονιστικών ή επιτελικών οργάνων, χώροι μετεγκατάστασης υποδομών του Δήμου, αποθήκευσης υλικών πόρων έκτακτης ανάγκης).

Ο σχεδιασμός των ενεργειών και των δράσεων που λαμβάνονται για αυτό το μέτρο είναι σε συνάρτηση με το είδος την ένταση και τις αναμενόμενες επιπτώσεις του κινδύνου και αφορά στην εκπόνηση ειδικευμένης μελέτης και εκτέλεσης έργων σχετικά με:

---

24. Οι δράσεις αυτές αφορούν κυρίως στους οδικούς άξονες υψηλής προτεραιότητας και η αρμοδιότητα υλοποίησης ανήκει στους φορείς που έχουν και την αρμοδιότητα συντήρησης του οδικού δικτύου. Βλέπε **Παράρτημα Ιδ** σχετικά με τη «Συντήρηση των οδών»

25. Βλέπε και ΥΑ 1299/2003 (ΦΕΚ Β 423) «Έγκριση του από 7.4.2003 Γενικού Σχεδίου Πολιτικής Προστασίας με τη συνθηματική λέξη "ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ", άρθρο 5 σύμφωνα με το οποίο: «οι ΟΤΑ καθορίζουν χώρους υποδοχής πληγέντων και μεριμνούν για την ανάπτυξη υποδομών στους χώρους αυτούς ικανών για τη διαβίωση των εκεί διαμενόντων» και Ν 3613/2007 άρθρο 18 παρ 2 σύμφωνα με το οποίο: «Ο Δήμαρχος η περιοχή του οποίου πλήττεται είναι το αρμόδιο όργανο που αποφασίζει για την υλοποίηση της δράσης της εκκένωσης (ή ο Νομάρχης όταν η επικείμενη καταστροφή δύναται να επηρεάσει πάνω από ένα δήμο), μετά από εισηγήσεις των φορέων που κατά περίπτωση έχουν την ευθύνη περιορισμού των επιπτώσεων από την εξέλιξη της καταστροφής και εφόσον εξασφαλίζεται εγκαίρως η καλή οργάνωση.»

26. Ο χώρος καταφυγής/συγκέντρωσης αποσκοπεί στην ασφαλή εκτόνωση του πληθυσμού που εκδηλώνεται ως πρώτη αντίδραση σ' ένα φυσικό κίνδυνο (πχ σε περίπτωση πυρκαγιάς ή σεισμού). Αφορούν χώρους προσωρινής συγκέντρωσης ομάδων πληθυσμού για τη μετέπειτα ασφαλή μεταφορά τους σε άλλους χώρους υποδοχής, όπου οι πληγέντες μπορούν να βρουν καταφύγιο και περίθαλψη.

27. Ο χώρος καταυλισμού εξυπηρετεί τις ανάγκες προσωρινής στέγασης και αρωγής πληγέντων πολιτών (πχ καταστροφή οικιών από πυρκαγιά, σεισμό).

- Εύρεση, λειτουργικά χαρακτηριστικά και προετοιμασία χώρων έκτακτης ανάγκης ώστε πληρούν τις κατάλληλες προδιαγραφές και προϋποθέσεις<sup>28</sup>
- Προσδιορισμό τρόπου απομάκρυνσης του πληθυσμού ανά είδος κινδύνου<sup>29</sup>
- Προβλεπόμενες διαδικασίες για την καταγραφή και ταυτοποίηση των πολιτών που μεταφέρονται σε χώρους έκτακτης ανάγκης
- Έλεγχος συμβατότητας του σχεδιασμού με τα σχέδια εκκένωσης άλλων φορέων (πχ σχολεία, ιδιωτικούς ή μη χώρους υψηλής συνάθροισης πληθυσμού)

---

28. Για παράδειγμα:

- Τα κριτήρια επιλογής και τις επιχειρησιακές τους δυνατότητες (πχ σε ένα σεισμικό γεγονός απαιτείται ανοικτός χώρος καταφυγής του πληθυσμού ενώ σε περίπτωση ακραίων καιρικών συνθηκών κλειστός)
- Τη θέση τους (εσωτερικά στον αστικό ιστό ή σε περιαστικούς χώρους)
- Προδιαγραφές ασφαλείας που πρέπει να πληρούν
- Ανάπτυξη κατάλληλης υποδομής και εξοπλισμός τους (πχ σε περίπτωση καύσωνα απαιτείται οι χώροι καταφυγής του πληθυσμού να διαθέτουν κλιματιστικές μονάδες) προκειμένου να αντιμετωπίσουν ζωτικές λειτουργίες των πληγέντων (διανομή τροφής, νερού, σκηνών και λοιπές προμήθειες, προσωπικό εγκατάστασης κτλ), σε περίπτωση που αυτό απαιτηθεί
- Το ιδιοκτησιακό/διαχειριστικό καθεστώς τους
- Επάρκεια, πυκνότητα, προσβασιμότητα αυτών και θέση τους σε σχέση με το οδικό και πεζοδρομιακό δίκτυο άμεσης ανάγκης
- Συμβατότητα σχεδιασμού με τους καθορισθέντες χώρους άλλων σχεδίων (πχ των σχολείων).
- Ενημέρωση του πληθυσμού και σηματοδότηση τους
- Εκπόνηση σχετικών θεματικών χαρτών με τις θέσεις αυτών κτλ

29. Για παράδειγμα:

- τα κριτήρια για τη λήψη της απόφασης εκκένωσης
- τον τρόπο ενημέρωσης του πληθυσμού σχετικά με τη λήψη της απόφασης της εκκένωσης
- χρονικό διάστημα που απαιτείται για την ειδοποίηση των πολιτών και τρόπο εντοπισμού και ειδοποίησης
- γενική εκκένωση ή μερική, προτεραιότητα συγκεκριμένων ομάδων πληθυσμού όπως τα παιδιά ή άλλες ευπαθείς ομάδες πληθυσμού
- προβλεπόμενη χρονική διάρκεια για την ολοκλήρωση της εκκένωσης (κρίσιμη παράμετρος για την επιτυχή έκβαση ολόκληρης της επιχείρησης)
- την ετοιμότητα των μέσων μεταφοράς που θα απαιτηθούν για την απομάκρυνση των πολιτών που δε διαθέτουν ίδια μέσα (και την επιστροφή αυτών μετά την παρέλευση του κινδύνου)
- σύνταξη μνημονίων συνεργασίας με άλλους φορείς (πχ με την ΕΘΕΛ) ή ιδιώτες, οι οποίοι μπορούν να συνδράμουν στο μέτρο της εκκένωσης
- τα δρομολόγια (καθώς και τυχόν μονοδρομήσεις οδών που μπορούν ν' ακολουθηθούν και από τους πολίτες με ίδια μεταφορικά μέσα) και τις πορείες εκκένωσης (εντός των διοικητικών ορίων του δήμου ή σε όμορους δήμους)
- την μεταξύ των επιχειρησιακών δυνάμεων άμεση πληροφόρηση προκειμένου να εξασφαλισθεί η μεταξύ τους επικοινωνία, η συλλογή πληροφοριών σχετικά με την τρέχουσα κατάσταση καθώς και ο συντονισμός τους
- καταγραφή πιθανών περιοχών που μπορούν να προσγειωθούν τα εναέρια μέσα (εφόσον απαιτηθούν)



### Παρατηρήσεις:

1. Όταν η ασφάλεια και η κατάσταση της υγείας των ατόμων που ευρίσκονται εντός υποδομών ή εγκαταστάσεων φορέων, τελεί υπό την εποπτεία ή διέπεται από ειδικότερες νομοθεσίες, η ευθύνη της απομάκρυνσής τους ανήκει στις διοικήσεις τους (πχ εγκαταστάσεις Ενόπλων Δυνάμεων και Σωμάτων Ασφαλείας, Νοσηλευτικών Ιδρυμάτων, Κατασκηνώσεις κτλ). Σε κάθε περίπτωση η λήψη των αποφάσεων των διοικήσεων πρέπει να γνωστοποιούνται στα αρμόδια όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, για τυχόν υποστήριξή τους.

2. Η ειδοποιός διαφορά μεταξύ οργανωμένης απομάκρυνσης πολιτών και μιας επιχείρησης διάσωσης (αρμοδιότητα της Πυροσβεστικής) βασίζεται στο γεγονός ότι:

Στη μεν πρώτη περίπτωση οι πολίτες βρίσκονται σε κίνδυνο εξαιτίας της παραμονής τους πλησίον της περιοχής που εξελίσσεται ένα καταστροφικό φαινόμενο ή σε κάποια απόσταση από την πορεία της εξέλιξης της και έχει χαρακτήρα προληπτικό.

Στη δεύτερη περίπτωση οι πολίτες βρίσκονται σε επαφή ή εντός ενός χώρου που η προσωπική τους ασφάλεια διατρέχει άμεσο και διαρκή κίνδυνο και απαιτεί την παροχή βοήθειας, το ταχύτερο δυνατό ώστε να μην υπάρξουν απώλειες.

Κατά συνέπεια η απομάκρυνση των πολιτών είναι ένα μέτρο που εξετάζεται κατά περίπτωση ανάλογα τις εκάστοτε συνθήκες ενώ η διάσωση έχει χαρακτήρα υποχρεωτικό και κατά κανόνα αφορά μικρές ομάδες πολιτών ή μεμονωμένα άτομα.

3. Ο καθορισμός χώρων Εκτάκτων Αναγκών & Σχέδια Οργανωμένης Απομάκρυνσης των Πολιτών ως ενέργειες προληπτικής προστασίας πρέπει να δρομολογούνται εγκαίρως και κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις και περιορισμούς - η εκτίμηση των οποίων μπορεί να γίνει μόνο σε τοπικό επίπεδο - ώστε να ελαχιστοποιηθεί ο κίνδυνος να προκληθούν απώλειες από μια κατάσταση πανικού (σε κάποιες περιπτώσεις ακόμη μεγαλύτερες και από το ίδιο το καταστροφικό γεγονός).

Στη βιβλιογραφία μπορούμε να βρούμε για το μέτρο αυτό αναλυτικές κατευθυντήριες οδηγίες που εκδίδονται από τους αρμόδιους κατά περίπτωση φορείς (πχ από του Υπουργείο Υγείας σχετικά με την έκθεση πολιτών σε επικίνδυνες ουσίες, του ΟΑΣΠ για εκκενώσεις κτιρίων κτλ)

#### **2.1.9. Αυτοψίες – Ταχύς Οπτικός Έλεγχος/ΤΟΕ**

Το μέτρο αυτό αφορά την εκτίμηση και καταγραφή ζημιών στο άμεσο μετα-καταστροφικό διάστημα και στα πλαίσια της αποστολής των ΟΤΑ<sup>30</sup> και περιλαμβάνει τον άμεσο οπτικό έλεγχο της καταλληλότητας και της ασφάλειας των:

- κρίσιμων για τη λειτουργία του ΟΤΑ κτιριακών εγκαταστάσεων και ιδίως κτιρίων Δημόσιας ή κοινωφελούς χρήσης (ανεξάρτητα του ιδιοκτησιακού καθεστώτος),

---

30. Οι έλεγχοι αυτοί δεν υποκαθιστούν τον πρωτοβάθμιο ή δευτεροβάθμιο έλεγχο των κτιρίων ο οποίος διενεργείται από ειδικές επιτροπές με μέριμνα της Υπηρεσίας Αποκατάστασης Σεισμοπλήκτων/ΥΑΣ προκειμένου να ληφθούν κατά περίπτωση και σε κεντρικό επίπεδο, οι αποφάσεις για τα μέτρα αποκατάστασης.

- τεχνικών έργων και άλλων έργων υποδομής αρμοδιότητας συντήρησης του ΟΤΑ (πχ οδικό δίκτυο, δίκτυο ύδρευσης κλπ),
- των χώρων που έχουν προσδιοριστεί ως χώροι καταφυγής/καταυλισμού,
- άλλων ιδιωτικών δομημάτων που επλήγησαν,
- χώρων εναπόθεσης μπαζών,
- λοιπών κοινόχρηστων οδών και χώρων της πόλης κτλ,

προκειμένου να αξιολογηθεί το μέγεθος της καταστροφής (συλλογή πληροφοριών και εκτίμηση των επιπτώσεων) και να προστατευθούν οι πολίτες με περαιτέρω ενέργειες (πχ εκκενώσεις, άρση των επικινδυνότητων, περίθαλψη και κοινωνική προστασία πληγέντων)

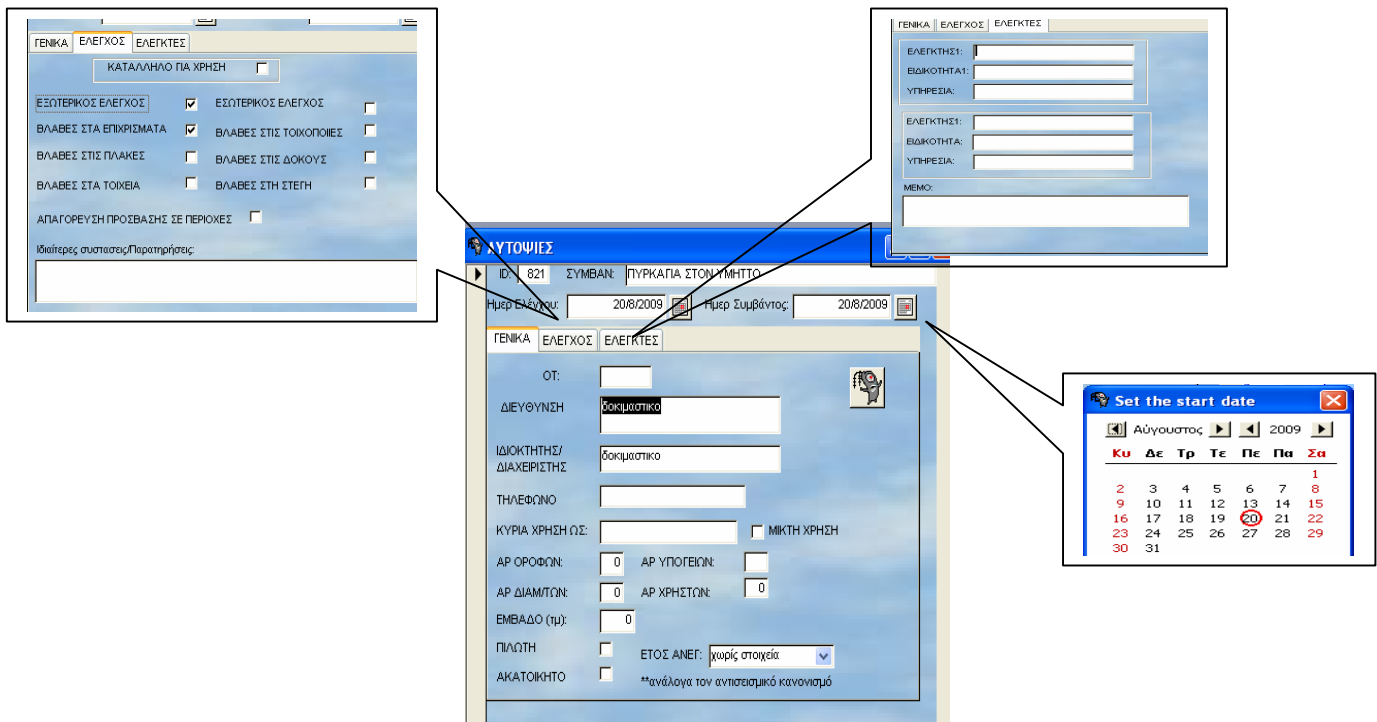
Για την επίτευξη του σκοπού αυτού ο σχεδιασμός μπορεί να περιλαμβάνει δράσεις όπως:

-Χωρική αποτύπωση και απογραφή αυτοψιών και βλαβών (τόσο στην προ-καταστροφική περίοδο για λόγους πρόληψης πχ προσεισμικός έλεγχος, όσο και στο άμεσο μετα-καταστροφικό διάστημα) προκειμένου να υπάρχει ανά πάσα στιγμή πλήρης εποπτεία για την πρόοδο των εργασιών και του μεγέθους των ζημιών.

-Τη σύσταση και οργάνωση ειδικά εξοπλισμένων ομάδων άμεσης επέμβασης από ειδικευμένο προσωπικό (μηχανικούς και τεχνικούς ασφαλείας, εργοδηγούς, τεχνίτες κλπ) και προγραμματισμού της δράσης τους (δρομολόγια αυτοψιών και εφοδιασμού τους με δεδομένα και πληροφορίες).

-Την καταγραφή σε βάση δεδομένων των κλήσεων και αιτήσεων των πολιτών.

- Συνεργασία με τα επιτελικά όργανα και τις αντίστοιχες ομάδες καταγραφής ζημιών και αποκατάστασης της Νομαρχίας καθώς και υποστήριξη ανάλογων δράσεων άλλων φορέων.



**Εικόνα 8: Υπόδειγμα διεπαφής καταγραφής αυτοψιών**  
(πηγή: Πληροφοριακό πρόγραμμα ADMS)

### 2.1.10. Διασφάλιση λειτουργίας κρίσιμων υποδομών του ΟΤΑ

Αμέσως μετά από μια καταστροφή επικρατούν συνθήκες κοινωνικής αποδιοργάνωσης και απορρύθμισης λειτουργιών. Σε περίπτωση καταστροφής κρίσιμων υποδομών του Δήμου απαιτείται ο κατάλληλος σχεδιασμός για την τυχόν επανα-λειτουργία του προκειμένου να μπορέσει να επιτελέσει τον σκοπό του και να φέρει εις πέρας τους στόχους που έχει θέσει, δηλαδή να υλοποιήσει τις ενέργειες για τις οποίες είναι αρμόδιος.<sup>31</sup>

Από την περίοδο της ηρεμίας οφείλει ο Δήμος να προβεί σε όλες τις απαραίτητες ενέργειες, ώστε σε περίπτωση που πληγεί να μειώσει τις απώλειες και να επανακάμψει άμεσα, οι οποίες αναφέρονται:

31. Στις βασικότερες αιτίες διακοπής ή λειτουργίας ενός οργανισμού υπάγονται:

- Ανάγκη για να καθαριστεί ο χώρος από τις ζημιές
- Διακοπή παροχής ύδρευσης, ηλεκτρικού ρεύματος, δικτύου τηλεφωνικής σύνδεσης
- Αδύνατη πρόσβαση εργαζομένων ή αδυναμία παρουσίας επειδή επλήγη προσωπικά
- Απώλειες μηχανημάτων και εξοπλισμού
- Ανάγκη επισκευών στο κτίριο ή ακαταλληλότητα του κτιρίου
- Απώλειες πρώτων υλών, υλικών εξοπλισμού και λειτουργίας καθώς και αποθεμάτων ή αδυναμία προμήθειας νέων (πχ περίπτωση διακοπής επικοινωνίας με προμηθευτές)

- Στη μείωση της ευαλότητας και την προστασία του προσωπικού και των υποδομών του (πχ ύπαρξη επικίνδυνων υλικών όπως τοξικών, ευθραύστων, μη τήρηση των κανόνων για την υγιεινή και ασφάλεια, κακή χωρική διαρρύθμιση, ανεπαρκείς έξοδοι κινδύνου, απουσία συστημάτων ασφαλείας ή κακή συντήρηση αυτών όπως πυρασφάλεια)
- Στην αναγνώριση και καταγραφή των κρίσιμων υποδομών (κτιριακές εγκαταστάσεις, προσωπικό, στοιχεία και έγγραφα), των επιπτώσεων από την απώλειά τους καθώς και εναλλακτικών λύσεων για τη διασφάλιση της διαθεσιμότητας και λειτουργίας τους (πχ εγκατάσταση των κύριων λειτουργιών του σε άλλο κτίριο, ύπαρξη εναλλακτικών φορητών Η/Υ, με αποθηκευμένα κρίσιμα αρχεία όπως βάσεις δεδομένων προσωπικού, σχέδια δράσης κτλ)
- Στη συνέχιση της καθημερινής λειτουργίας του Δήμου (καταγραφή υπηρεσιών που δε σχετίζονται με μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης, ιεράρχηση των υπηρεσιών τους, καθορισμό των απαραίτητων ρυθμίσεων για την, κατά το δυνατόν, συνέχιση προσφοράς αυτών των υπηρεσιών κατά τη διάρκεια της κατάστασης έκτακτης ανάγκης)

#### **2.1.11. Ανάδραση**

Σκοπός του μέτρου της Ανάδρασης είναι ο έλεγχος τους εκπονηθέντος σχεδίου ώστε να διασφαλίσει ότι τα οριζόμενα σε αυτό είναι υλοποιήσιμα και αποτελεσματικά για την εκπλήρωση του σκοπού και την επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί από τον ΟΤΑ, όσον αφορά την ετοιμότητα και την απόκριση σε μια έκτακτη κατάσταση. Η ανάδραση του σχεδιασμού επιτυγχάνεται με ενέργειες όπως:

- Οργάνωση ασκήσεων ετοιμότητας (επί χάρτου ή πεδίου) για την εύρεση δυσλειτουργιών του σχεδιασμού και τη βελτιστοποίηση της οργάνωσης (προβλήματα συντονισμού, ασυμβατότητα μεταξύ των δράσεων, αλληλοεπικαλύψεις, ρόλοι και αρμοδιότητες κτλ), σε συνεργασία και με άλλους εμπλεκόμενους φορείς (πχ Πυροσβεστική, ΕΛΛΑΣ κτλ), προκειμένου να εντοπισθούν δυσλειτουργίες στη συνοχή των εμπλεκόμενων οργανισμών και ασυμβατότητες στα επιμέρους σχέδια.

- Αναθεώρηση-επικαιροποίηση του σχεδιασμού και τήρηση αρχείων καταστροφής<sup>32</sup>

---

32. Ένα συχνό ερώτημα σε όλο το σύστημα Πολιτικής Προστασίας είναι σε ποιο βαθμό τα σχέδια καταστροφής ακολουθούνται όταν συμβαίνουν περιστασιακά. Ο εντοπισμός των διαφορών μεταξύ των δρώντων σε μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης σε σχέση με τον αρχικό προγραμματισμό των δράσεων έχει ιδιαίτερη σημασία για τη βελτίωση της διαχείρισης και του σχεδιασμού. Η βελτίωση αφορά τη συνοχή των σχεδίων Δήμου σε σχέση με τις δυνάμεις τους και τις δυνάμεις των λοιπών συνεργαζόμενων οργανισμών που εμπλέκονται με την Πολιτική Προστασία.

#### - Εκπαίδευση Επιχειρησιακών Δυνάμεων

Ειδικά για τους ΟΤΑ, επειδή η στελέχωση των υπηρεσιών τους συνήθως υστερεί από την προβλεπόμενη στον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας κάθε Δήμου επιβάλλεται να γίνει εξοικονόμηση προσωπικού, με βάση το ήδη διατιθέμενο, ώστε να καλυφθούν στο μεγαλύτερο βαθμό οι ανάγκες που προκύπτουν από το ρόλο και την αποστολή του Δήμου στο σύστημα της Πολιτικής Προστασίας. Η εκπαίδευση συνίσταται να γίνεται έτσι ώστε το εμπλεκόμενο προσωπικό να μπορεί να ανταποκριθεί σε πολλαπλές αποστολές και διαφορετικούς ρόλους με παράλληλα ή συσχετιζόμενα αντικείμενα. Η πολλαπλή εκπαίδευση σε παράλληλα αντικείμενα, αποτελεί μια βασική αρχή στη διαχείριση των καταστροφών για λόγους οικονομίας του ανθρώπινου δυναμικού.

---

Η διαδικασία της αναθεώρησης αναφέρεται σε ουσιαστικές αλλαγές στο σχεδιασμό (πχ αλλαγές σε αντικειμενικούς στόχους, στις βασικές αρχές της ιδέας των επιχειρήσεων, στις αρμοδιότητες κλπ και πρέπει να γίνεται όταν συντρέχει τουλάχιστον ένας από τους παρακάτω λόγους:

- Νέες νομοθετικές ρυθμίσεις που επηρεάζουν τις αρμοδιότητες των εμπλεκόμενων επιχειρησιακών δυνάμεων

- Ίδρυση νέων Φορέων που εμπλέκονται στη διαχείριση της έκτακτης ανάγκης

- Νέες θεσμικές εθνικές, κοινοτικές ή διεθνείς υποχρεώσεις

- Νέα δεδομένα που επηρεάζουν την αξιολόγηση των κινδύνων

- Αποτιμήσεις καταστροφών στις οποίες συνιστώνται αλλαγές στο σχεδιασμό

- Αποτιμήσεις ασκήσεων στις οποίες συνιστώνται αλλαγές στο σχεδιασμό

Η διαδικασία της επικαιροποίησης αναφέρεται στον έλεγχο και ενδεχόμενη αλλαγή συγκεκριμένων στοιχείων του σχεδίου που δεν επηρεάζουν το σκοπό, τους στόχους του σχεδίου ή την ιδέα των επιχειρήσεων. Ενδεικτικός κατάλογος των στοιχείων που πρέπει να επικαιροποιούνται (πχ στοιχεία επικοινωνίας επιχειρησιακά εμπλεκόμενων δυνάμεων, μνημόνια ενεργειών, διαδικασίες και υποδείγματα εντύπων, στοιχεία δημιουργηθέντων νέων υποδομών (κυκλοφοριακών και άλλων) κτλ

Η τήρηση αρχείων καταστροφής αναφέρεται στα στοιχεία του συνόλου των ενεργειών στο πλαίσιο του αντίστοιχου σχεδιασμού, για την αντιμετώπιση των καταστροφών κατά την εκδήλωση των φαινομένων, καθώς και για την αποκατάσταση των ζημιών. Εμπεριέχονται εκθέσεις απολογισμού δράσης εκ μέρους αρμόδιων φορέων και προτάσεις για βελτίωση των δράσεων σε περίπτωση αντιμετώπισης παρόμοιων φαινομένων.

## **2.2. Μέτρα Μετριασμού των Φυσικών Κινδύνων**

Οι ΟΤΑ σχεδιάζουν τη λήψη προληπτικών μέτρων προστασίας κινδύνων με βάση υφιστάμενους κανόνες. Οι πλειοψηφία αυτών εμφανίζονται ανά κατηγορία φυσικού κινδύνου (πυρκαγιές, σεισμοί κτλ) σε διάφορα κανονιστικά κείμενα απευθυνόμενα κατά κανόνα σε επί μέρους φορείς, ούτως ώστε να δυσχεραίνεται υπέρμετρα όχι μόνο η εφαρμογή, αλλά και αυτή ακόμη η ανεύρεσή τους. Συνεπώς πρωταρχικά είναι επομένως επιβεβλημένη η συλλογή και κωδικοποίηση όλων αυτών των διάσπαρτων νομοθετικών κανόνων κυρίως κατά το μέρος που αναφέρονται σε αρμοδιότητες και υποχρεώσεις των ΟΤΑ.<sup>33</sup>

Η Αξιολόγηση της Διακινδύνευσης των φυσικών κινδύνων καθώς και τα μέτρα προστασίας που λαμβάνονται για τη μετριασμό της, δεν πρέπει να αποτελούν μια «τυποποιημένη» διοικητική αντίδραση. Θα πρέπει να βασίζονται σε μια επιστημονική ανάλυση των κινδύνων και της ευαλότητας του ανθρωπογενούς και φυσικού περιβάλλοντος.

Για τον ανωτέρω σκοπό γίνεται αναφορά των παραγόντων της κοινωνικής, φυσικής, οικονομικής ευαλότητας προσδιορίζοντας την Έκθεση, την Αντίσταση και την Προσαρμοστικότητα αυτών, μέσα από τα κοινωνικά, οικονομικά και πολεοδομικά χαρακτηριστικά του Δήμου. Η συγκέντρωση αυτών των στοιχείων θα οδηγήσουν σε ορισμένα συμπεράσματα, όπως εάν η πόλη είναι έτοιμη να δεχτεί μια φυσική καταστροφή με τις ελάχιστες δυνατές ανθρώπινες και υλικές απώλειες, ποιες κατηγορίες ανθρώπων θα πληγούν περισσότερο κτλ.

### **2.2.1. Αξιολόγηση της Διακινδύνευσης**

Επειδή σε τοπικό επίπεδο συνήθως δεν υφίσταται πλήρεις και ολοκληρωμένες μελέτες αξιολόγησης της διακινδύνευσης τότε ο σχεδιασμός δύναται να στηρίζεται σε μια «πρώτη» ***ανάλυση και επεξεργασία δεδομένων από τα οποία λαμβάνονται στοιχεία σχετικά με την επικινδυνότητα του χώρου και την ευαλότητα των στοιχείων που εκτίθεται σε κίνδυνο όπως:***

- Ιστορικά στοιχεία και εμπειρικά στοιχεία που αφορούν αναφορές καταστροφών και των επιπτώσεων που στο συγκεκριμένο Δήμο, τα οποία εξειδικεύουν την ανάλυση κινδύνου σχετικά με τους στόχους του Δήμου κτλ

---

33. Η διαδικασία της Διαχείρισης της Διακινδύνευσης των φυσικών κινδύνων (βλέπε κεφ 3ο) είτε ως μια οργανωμένη συλλογική διαδικασία - είτε ακόμη και ως αδόμητη - είναι αυτή που θα καταδείξει πότε η λήψη συγκεκριμένων μέτρων απαιτούνται και πότε μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης είναι αναμενόμενη. Δηλαδή ένας Δήμος που βρίσκεται στην πλαγιά ενός βουνού στο εσωτερικό της χώρας δε θα σχεδιάσει για ν' αντιμετωπίσει ένα τσουνάμι, αντιθέτως είναι πιθανό να χρειαστεί να σχεδιάσει έναντι του κατολισθητικού κινδύνου.

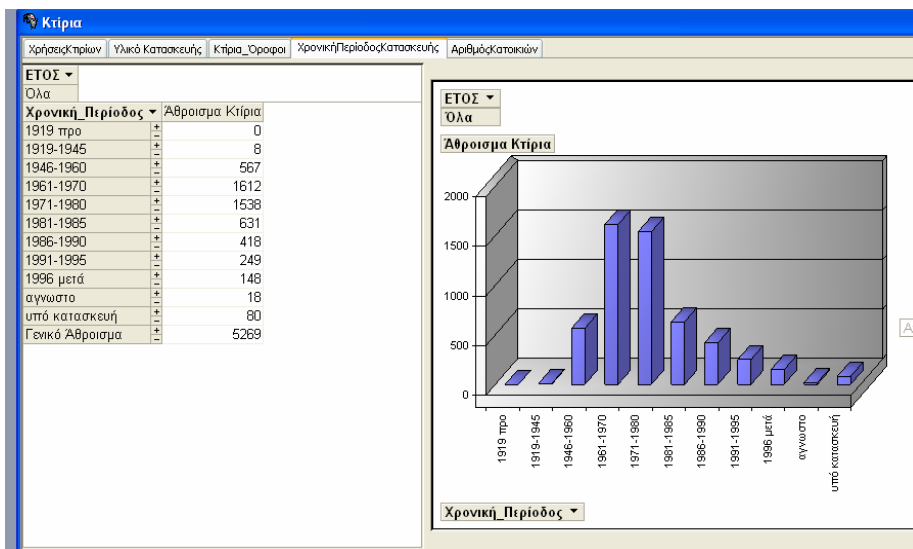
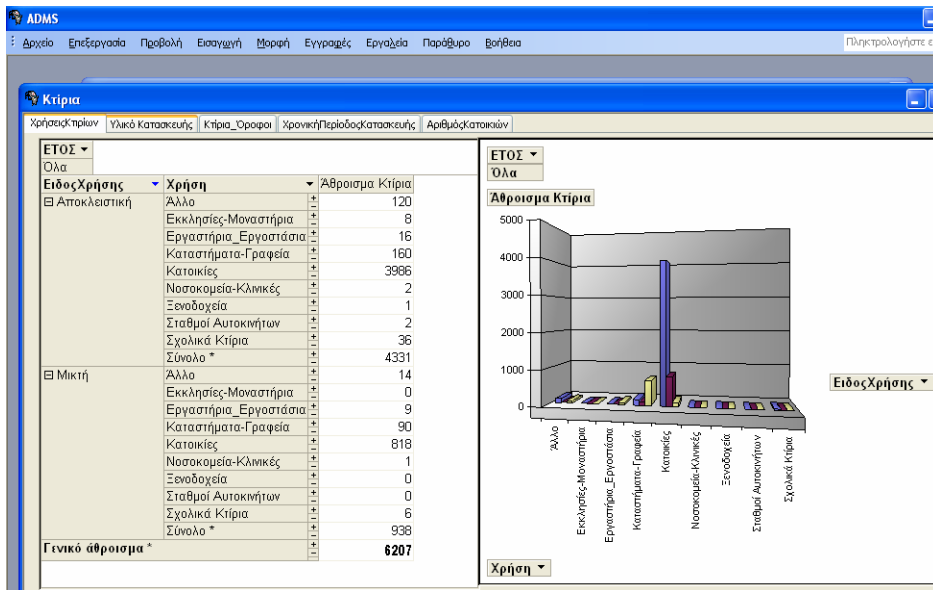
- Δημογραφικών δεδομένων τα οποία αποτελούν μια σημαντική πτυχή στη μελέτη της ευαλότητας, προσδιορίζοντας την έκθεση του πληθυσμού (πχ η ηλικία, το φύλο, τη φυλή, την εθνικότητα, το επάγγελμα και η δομή της οικογένειας, αστική πυκνότητα, αποθέματος κατοικιών).<sup>34</sup>
- Την απλή χαρτογράφηση της επικινδυνότητας του αστικού χώρου και του δομημένου περιβάλλοντος πχ ύπαρξη επικίνδυνων ουσιών σε εγκαταστάσεις, παράνομοι σκουπιδότοποι με αυξημένο κίνδυνο πυρκαγιάς, την αυτοψία των κτιρίων προκειμένου να εκτιμηθεί η ευαλότητά τους κτλ
- Την απλή καταγραφή παραμέτρων που αυξάνουν την ευαλότητα για περαιτέρω επεξεργασία (πχ πιθανές λύσεις –προσωρινές ή μη- που δόθηκαν καθώς και η αποτελεσματικότητα αυτών των λύσεων).<sup>35</sup>

---

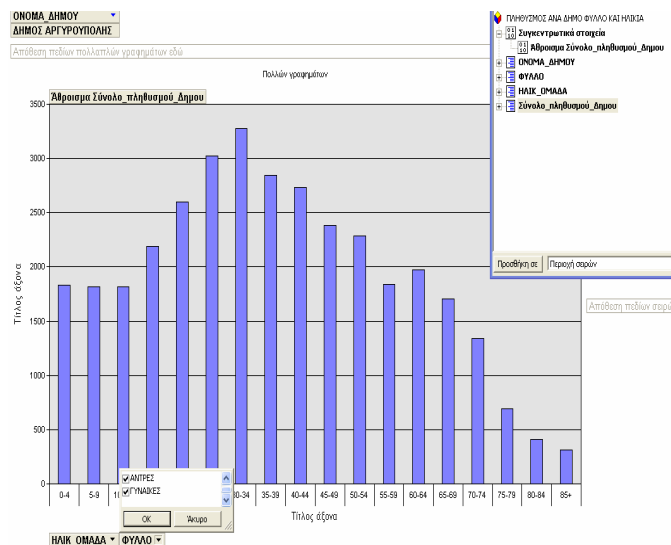
34. Ο σωστός σχεδιασμός απαιτεί ανά πάσα στιγμή να υπάρχουν και πληθυσμιακά δεδομένα που δεν είναι απλά στατικά αλλά δυναμικά και αφορούν τόσο στο μέγεθος του πληθυσμού που λαμβάνεται υπόψη στο σχεδιασμό όσο και στην πυκνότητα και την κατανομή του χωρικά και χρονικά. Έτσι χρειάζεται να γνωρίζουμε το ποσοστό του πληθυσμού που κινούνται (εισέρχονται, εξέρχονται) για διάφορους λόγους στην πόλη. Δηλαδή μια λεπτομερής διαδικασία που αναλύει τις κρίσιμες λειτουργίες είναι κυριαρχικής σημασίας στην θωράκιση της πόλης. Η γνώση αυτών των στοιχείων απαιτεί ξεχωριστές επαγγελματικές μελέτες τις οποίες δύναται να χρηματοδοτήσει ο Δήμος.

Για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας χρησιμοποιήθηκε ένας απλούστερος υπολογισμός ο οποίος στηρίζεται σε απλές παραδοχές, με βάση τα δεδομένα που μπορέσαμε να συλλέξουμε από την Εθνική Στατιστική Υπηρεσία.

35. Βλέπε ενδεικτικά **Παράρτημα Vε**



ΗΛΙΚ ΟΜΑΔΑ	ΦΥΛΛΟ		
	ΑΡΡΕΝΕΣ	ΘΗΛΕΙΣ	Γενικό Άθροισμα
0-4	948	887	1835
5-9	933	884	1817
10-14	967	851	1818
15-19	1121	1066	2187
20-24	1316	1281	2597
25-29	1456	1567	3023
30-34	1623	1656	3279
35-39	1339	1508	2847
40-44	1342	1390	2732
45-49	1132	1252	2384
50-54	1119	1166	2285
55-59	896	942	1838
60-64	921	1054	1975
65-69	785	920	1705
70-74	651	688	1339
75-79	313	378	691
80-84	163	249	412
85+	116	196	312
Γενικό Άθροισμα	17141	17935	35076



Εικόνες 3.3.α; 3.3.β Στατιστικά στοιχεία κτιρίων Δήμου Αργυρούπολης (πηγή: Πληροφοριακό πρόγραμμα ADMS)



## **2.2.2. Δασικές Πυρκαγιές<sup>36</sup>**

### **2.2.1.1 Προληπτικές Δράσεις Πυροπροστασίας**

#### **A. Καθαρισμός Βλάστησης – Βελτίωση Δασικού Οδικού Δικτύου**

Η δράση αυτή αφορά την αρχή της αντιπυρικής περιόδου (1-5 έως 31-10) δηλαδή την περίοδο μετά το πέρας των εαρινών βροχοπτώσεων με σκοπό τη μείωση του κινδύνου πυρκαγιάς και περιλαμβάνει (καθ' υπόδειξη και σε συνεργασία με τη Δασική και Πυροσβεστική Υπηρεσία):

-Τον καθαρισμό βλάστησης (μέρους ή του συνόλου της) των επικίνδυνων και ιδιαίτερης προστασίας περιοχών (περιστατικών δασών, γύρω από κρίσιμες υποδομές όπως πάρκα, ακάλυπτα οικοπέδα, κτιριακές υποδομές, ζώνες μίξης δασών - πόλεων)<sup>37</sup> καθώς και εκατέρωθεν του του οδικού δικτύου (θερινή συντήρηση),  
-τη βελτίωση και συντήρηση του οδικού δασικού δικτύου και των αντιπυρικών ζωνών και αποκατάσταση βατότητας πχ κόψιμο δέντρων που εμποδίζουν τη διέλευση των πυροσβεστικών οχημάτων.

#### **B. Λειτουργία/Φύλαξη χώρων εναπόθεσης αστικών απορριμμάτων**

Η δράση αυτή είναι αποκλειστική αρμοδιότητα του Δήμου και αποτελεί έναν πολύ σημαντικό κίνδυνο για πυρκαγιά εξαιτίας πιθανής αυτοανάφλεξης και περιλαμβάνει την καταγραφή των παράνομων χωματερών και λήψη μέτρων ασφαλούς λειτουργίας τους για προστασία από τυχόν πυρκαγιές (πχ περιμετρική περίφραξη και αντιπυρικής ζώνης, παρουσία υδροφόρου οχήματος με μέριμνα του Δήμου, όταν βάσει του χάρτη πρόβλεψης κινδύνου πυρκαγιάς που εκδίδεται από ΓΓΠΠ προβλέπεται δείκτης επικινδυνότητας 4 και 5).

#### **Γ. Δεξαμενές νερού-Πυροφυλάκια-Κρουνοί υδροληψίας**

Ο σχεδιασμός της δράσης αφορά:

- ο Καταγραφή τον έλεγχο των υδροστομιών με παράλληλη αποκατάσταση τυχόν βλαβών, καθώς και τη δημιουργία νέων σε περίπτωση που υπάρχει ανάγκη σε

---

36. Η αναφορά των ενεργειών και των δράσεων που λαμβάνουν οι ΟΤΑ για τις δασικές πυρκαγιές, είναι ενδεικτική των ελάχιστων υποχρεώσεων τους όπως αυτές απορρέουν από το θεσμικό πλέον και εισήχθησαν για επεξεργασία στην πιλοτική εφαρμογή ADMS.

37. Οι ιδιοκτήτες οικοπέδων, ερειπωμένων κατοικιών ή ελεύθερων ιδιωτικών χώρων ή οι με οποιοδήποτε τρόπο νομείς οικοπέδων που βρίσκονται εντός των διοικητικών ορίων του Δήμου είναι υποχρεωμένοι να περιφράσσουν τις ιδιοκτησίες τους και τους διατηρούν καθαρούς (σκουπίδια, βλάστηση). Σε ειδικές περιπτώσεις ο Δήμος έχοντας το δικαίωμα για την προστασία των δημοτών του μπορεί να παρεμβαίνει στους χώρους αυτούς καθαρίζοντας και αποψιλώνοντας τους, με χρέωση των ιδιοκτητών (βλέπε Π.Δ 4/1987).

συνεργασία με Πυροσβεστική (έλεγχο της συμβατότητας στομίου του κρουνού με το στόμιο των σωλήνων των Πυροσβεστικών Οχημάτων) και την ΕΥΔΑΠ

- ο Απογραφή και κατασκευή υδατοδεξαμενών πλησίον των επικίνδυνων για πυρκαγιά περιοχών
- ο Καταγραφή δασικών παρατηρητηρίων και πυροφυλακίων και πύκνωση αυτών όταν απαιτείται σε συνεργασία με τη Δασική και Πυροσβεστική Υπηρεσία.

#### Δ. Λοιπά έργα αντιπυρικής προστασίας:

Σε συνεργασία με τις δασικές υπηρεσίες και χρηματοδότηση από το Υπουργείο Εσωτερικών ή άλλη πηγή για τη μελέτη και εκτέλεση λοιπών έργων αντιπυρικής προστασίας.

*Σημείωση: Η μελέτη και η εκτέλεση δασοτεχνικών έργων από το Δήμο, σε δημόσια δάση και δασικές εκτάσεις προϋποθέτει την υπογραφή προγραμματιστικής σύμβασης με το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης (Ν. 2218/ αρθ 57 παρ13) εκτός εάν ο προϋπολογισμός του έργου δεν απαιτεί τη διενέργεια πρόχειρου ή τακτικού διαγωνισμού. Στις περιπτώσεις αυτές απαιτείται μόνο η άδεια του Δ/νση Δασών της περιοχής (ΥΑ 91874/1845/13-12-1996).*

*Το Υπουργείο Εσωτερικών χρηματοδοτεί τους ΟΤΑ για την εκτέλεση προγραμμάτων προληπτικού καθαρισμού βλάστησης (βλέπε άρθρο 25 Ν. 1828/1989 όπως συμπληρώθηκε με την παρ 10 του άρθρου 13 του Ν. 2539/1997)*

#### 2.2.1.2 Επιτήρηση Δασικών Εκτάσεων/Καταστολή Πυρκαγιών

Οι Δήμαρχοι στην περιφέρεια των οποίων εξερράγη πυρκαγιά, υποχρεούνται, αμέσως, με την καθ' οιονδήποτε τρόπο διαπίστωση ή αναγγελία εκδήλωσης πυρκαγιάς, να συνδράμουν με το διαθέσιμο δυναμικό και μέσα για την κατάσβεση αυτής σε συνεργασία με τις δασικές και λοιπές αρμόδιες αρχές.

Ο σχεδιασμός της δράσης για τη συνδρομή του Δήμου στην φύλαξη δασικών εκτάσεων και λοιπών ευπαθών περιοχών, την πυρόσβεση και πυροπροστασία αφορά:

- ο Την οργάνωση ομάδων που μπορούν να συνδράμουν στη φύλαξη ευπαθών περιοχών και την πυρόσβεση (πχ καθορίζοντας τους τομείς που μπορούν να χρησιμοποιηθούν καθώς και τη σύστασή τους, την εκπαίδευση και τον εξοπλισμό αυτών των ομάδων, άλλες λεπτομέρειες λειτουργίας και συντονισμού τους κτλ).
- ο Σχεδιασμό Πόρων (υδροφόρα οχήματα και χειριστές), προκειμένου να τεθούν στη διάθεση της Πυροσβεστικής.

# ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

## **I. Θεσμικό πλαίσιο Πολιτικής Προστασίας**

*Iα. Πίνακας νομοθεσίας-νομολογίας*

*Iβ. Κατανομή αρμοδιοτήτων: Δασικές Πυρκαγιές*

*Iγ. Επιτάξεις*

*Iδ. Οδικό Δίκτυο-Συντήρηση*

## **II. Ειδικές Ομάδες Άμεσης Επέμβασης**

## **III. Ρόλοι & Αρμοδιότητες Υπηρεσιών Δήμου ανά Μέτρο**

## **IV. Ρόλοι & Αρμοδιότητες λοιπών Οργανισμών ανά Μέτρο**

## **V. Χρήσιμα Συνοδευτικά Έγγραφα**

*να. Οδηγίες: Αποχιονισμός οδικού δικτύου*

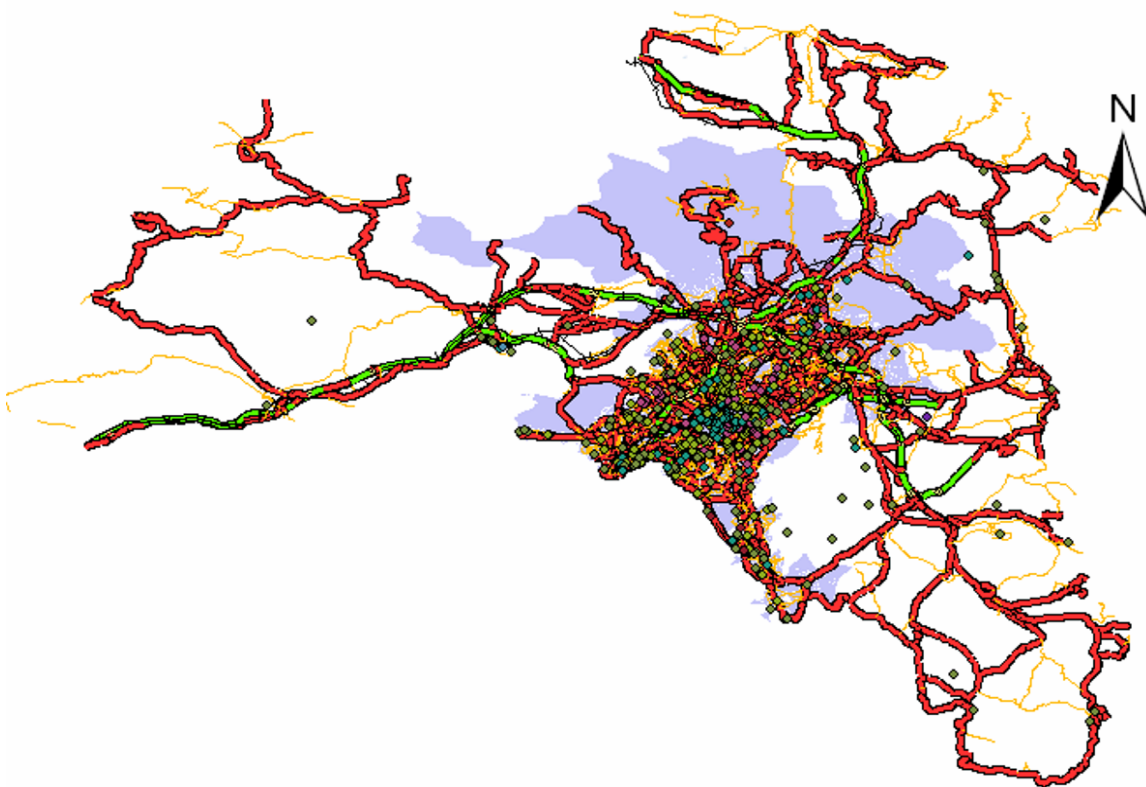
*νβ. Αίτηση Εθελοντή*

*νγ. Έκθεση ελέγχου χώρου εναπόθεσης απορριμμάτων*

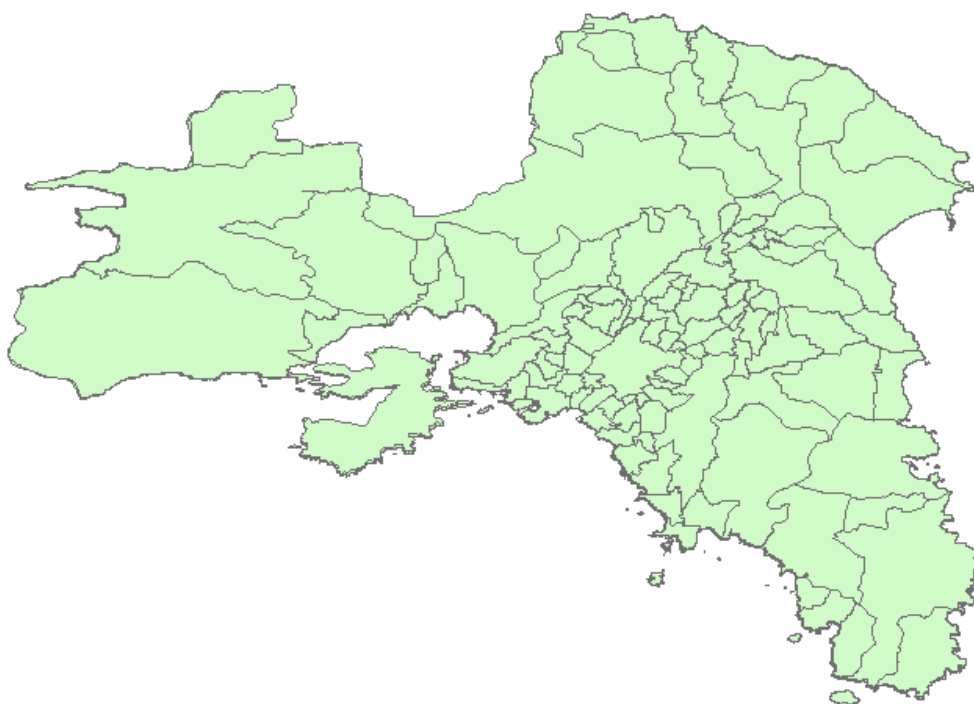
*νδ. Υποδειγματικοί χάρτες*

*νε. Προσωρινή στέγαση*

*νστ. Παράγοντες ευαλότητας*



Σημεία ενδιαφέροντος, Οδικό Δίκτυο νομού Αττικής (πηγή: ADMS)



Διοικητική Διάρθρωση ΟΤΑ νομού Αττικής (πηγή: ADMS)

**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ια**

ΕΙΔΟΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ	ΕΤΟΣ	ΤΙΤΛΟΣ	ΑΡΧΕΙΟ (*.chm)	CONTEXT
ΑΠΟΦΑΣΗ	15380	1997	Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας Δήμου Αργυρούπολης	C:\ADMS\help\argyroupoli.chm	10
ΑΠΟΦΑΣΗ	63846/3188	1994	Πολεοδομικό-Ρυμοτομικό Σχέδιο Δ. Αργυρούπολης	C:\ADMS\help\argyroupoli.chm	180
ΑΠΟΦΑΣΗ	93008/7096/Δ 1256	1994	Τροποποίηση του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου (Γ.Π.Σ.) του Δήμου Αργυρούπολης (Ν. Αττικής).	C:\ADMS\help\argyroupoli.chm	
ΑΠΟΦΑΣΗ	9542		Τροποποίηση του εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου Δήμου Αργυρούπολης (Ν. Αττικής) και κατάργηση και επιβολή προκηπίου	C:\ADMS\help\argyroupoli.chm	
ΠΡΟΕΔΡΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ	15.4.1997	1997	Τροποποίηση του εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου του δήμου Αργυρούπολης (ν. Αττικής).	C:\ADMS\help\argyroupoli.chm	
	ΓΟΚ άρθρο 242		Ορισμοί	C:\ADMS\help\argyroupoli.chm	
ΝΟΜΟΣ	1892	1992	άρθρο 18 "Φύλαξη δημοτικών και κοινοτικών χώρων απορριμάτων"	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	1001
ΑΠΟΦΑΣΗ	228	2000	άρθρο 61 Επιτροπή Συντονισμού Πολιτικής Προστασίας για την Αντιμετώπιση Μεγάλης Έκτασης Καταστροφών	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	1760
ΑΠΟΦΑΣΗ	8281/Φ.101.4	1995	Καθορισμός των βασικών φορητών μέσων πυρόσβεσης, των εθελοντικών Πυροσβεστικών Κλιμακίων	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	
ΕΓΓΡΑΦΟ		2007	Ενημερωτικό σημείωμα για τη ρύθμιση του θέματος της αντιμετώπισης έκτακτων αναγκών σε περίοδο ειρήνης	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	6040
ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ	17	1974	Περί Σχεδιάσεως Εκτάκτου Ανάγκης	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	1300
ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ	86	1989	Δασικός Κώδικας	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	4100
ΝΟΜΟΣ	867	1979	Περί αποκατάστασης ζημιών από τους σεισμούς	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	7000
ΝΟΜΟΣ	3013	2002	Αναβάθμιση Πολιτικής Προστασίας και λοιπές διατάξεις	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	20
ΝΟΜΟΣ	2344	1995	Οργάνωση Πολιτικής Προστασίας και άλλες διατάξεις.	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	1260
ΝΟΜΟΣ	3511	2006	Αναδιοργάνωση Πυροσβεστικού Σώματος, αναβάθμιση της αποστολής του και άλλες διατάξεις	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	1003
ΝΟΜΟΣ	2612	1998	Ανάθεση της δασοπυρόσβεσης στο Πυροσβεστικό Σώμα και άλλες διατάξεις	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	5500
ΝΟΜΟΣ	3536	2007	άρθρο 41 Ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών σε περίοδο ειρήνης	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	7100
ΝΟΜΟΣ	1590	1986	Στέγαση Πυροσβεστικής-Προαγωγές ΕΛΑΣ-Αστυκτηνιατρικά	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	1004
ΝΟΜΟΣ	1951	1991	Καθιέρωση του θεσμού του εθελοντή πυροσβέστη και άλλες διατάξεις.	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	5600

ΕΙΔΟΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ	ΕΤΟΣ	ΤΙΤΛΟΣ	ΑΡΧΕΙΟ (*.chm)	CONTEXT
ΝΟΜΟΣ	998	1979	Περί προστασίας των δασών και των δασικών εν γένει εκτάσεων της Χώρας."	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	
ΝΟΜΟΣ	616	1977	"Περί εκδόσεως πυροσβεστικών διατάξεων"	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	1002
ΝΟΜΟΣ	3208	2003	Προστασία δασών και δασικών οικοσυστημάτων, κατάρτιση δασολογίου, ρύθμιση εμπράγματων δικαιωμάτων επί δασών και εν γένει δασικών εκτάσεων και άλλες διατάξεις	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	4200
ΝΟΜΟΣ	3613	2007	άρθρο 18 παρ 2 "Εκκενώσεις"	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	
ΝΣΚ	274	1989	Η περιπτώσιολογία του άρθρου 21 του ΝΔ 17/1974 περί των συνεπειών της κήρυξης πολιτικής κινητοποίησης είναι περιοριστική και όχι ενδεικτική. Εξ' άλλου ο εξαιρετικός χαρακτήρας της ίδις διάταξης δεν επιτρέπει τη διασταλτική της ερμηνεία.	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	2000
ΝΣΚ	413	2000	Για την έκδοση απόφασης για την άρση της κατάστασης κινητοποίησης (εκτάκτου ανάγκης) στο Νομό Μεσσηνίας, η οποία είχε επανακηρυχθεί δυνάμει της 741/1999 απόφασης Πρωθυπουργού, εφόσον με βάση αυτή είχαν διαταχθεί επιτάξεις πραγμάτων, είναι εφαρμοστέες οι διατάξεις του ΝΔ 17/1974 και όχι εκείνες του μεταγενέστερου νόμου 2344/1995. Απαιτείται, δηλαδή, απόφαση του Πρωθυπουργού και τήρηση των διαδικασιών του άρθρου 19 παρ 1 του ΝΔ 17/1974.	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	2054
ΝΣΚ	489	2001	Ο Ν. 2344/1995 καταργεί το ΝΔ κατά του μέτρο που από το νεώτερο νόμο ρυθμίζονται θέματα που αφορούν καταστάσεις εκτάκτου ανάγκης, που απορρέουν από αιφνίδιες μεταβολές από φυσικά φαινόμενα, τεχνολογικά ατυχήματα και καταστροφές και προσδιορίζονται στον Ν 2344/1995. Το ΝΔ 17/1974 παρραμένει σε ισχύ σε ζητήματα ρυθμιζόμενα ειδικά από αυτό και ιδίως σε ότι αφορά έκτακτες καταστάσεις σε καιρό πολέμου.	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	2052
ΝΣΚ	52	2004	Χειρισμός πολιτικής κινητοποίησης, σε περίπτωση εκτάκτων αναγκών που δεν προκύπτουν από φυσικά αίτια ή άλλα γεγονότα τεχνολογικά ή πολεμικά. Οι διατάξεις περί πολιτικής κινητοποίησης και, βεβαίως, και οι αναφερόμενες στα κατά περίπτωση αρμόδια όργανα, δεν μπορεί να τύχουν εφαρμογής σε περίπτωση εκτάκτων αναγκών που δεν προκύπτουν από φυσικά ή άλλα γεγονότα τεχνολογικά ή πολεμικά.	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	2001
ΝΣΚ	1051	1977	Για τα Σώματα Ασφαλείας, εφαρμόζονται οι διατάξεις των παρ 1 και 2 του άρθρου 13 του ΝΔ 17/1974 δηλαδή υφίσταται και γι αυτά η υποχρέωση από τον καιρό ειρήνης να οργανώνουν την Πολιτική Άμυνα.	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	2110

ΕΙΔΟΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ	ΕΤΟΣ	ΤΙΤΛΟΣ	ΑΡΧΕΙΟ (*.chm)	CONTEXT
ΝΣΚ	760	1979	Από τη διάταξη του άρθρου 25 του ΝΔ 17/1974 σαφώς προκύπτει ότι καθήκοντα πολιτικής άμυνας ανατίθεται μόνο στις αστυνομικές αρχές. Ως αστυνομική αρχή δε δύναται, κατά την έννοια της προεκτεθείσης διάταξεως, να θεωρηθεί το Πυροσβεστικό Σώμα, ώστε να χαρακτηριστεί υπηρεσία Πολιτικής Άμυνας.	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	2100
ΝΣΚ	140	1982	Ο πρόεδρος της Βουλής είναι είναι ο μόνος αρμόδιος να συστήσει δι αποφάσεως του Υπηρεσία ΠΣΕΑ στη Βουλή, να προσδιορίσει τη λειτουργία της και να τοποθετήσει το προσωπικό	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	2100
ΝΣΚ	110	1997	α) Η συγκρότηση του Επιστημονικού Συμβουλίου Πολιτικής Προστασίας προϋποθέτει την συμμετοχή ειδικών επιστημόνων της περίπτωσης γ της παρ 1 του άρθρου 5 του Ν 2344/1995. β) Δεν απαιτείται, αναγκάως, η έκδοση απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης για να καταστεί η λειτουργία του Συντονιστικού Διυπουργικού Οργάνου Πολιτικής Προστασίας.	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	2100
ΝΣΚ	373	1998	Η ανυπαρξία οιασδήποτε ρητής πρόβλεψης στη διάταξη του άρθρου 11 του Ν 2344/1995, δεν παρέχει τη δυνατότητα ούτε στον ασκούντα καθήκοντα προέδρου, Γενικό Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας, να προέλθει σε αντικατάσταση οιοδήποτε μέλους δι έτερου (υποκείμενης, ιεραρχικώς βαθμίδας, του ίδιο φορέα προέλευσης), αλλά ούτε και στο ίδιο το μέλος να ορίσει έτερον, εκ των υποκειμένων ιεραρχικά σ' αυτόν προκειμένου να συμμετάσχει, αντ αυτού σε συνεδρίαση του ίδιου διυπουργικού οργάνου. Η ανωτέρω αντίληψη δεν αναιρείται εκ του γεγονότος, ότι αυτή η διάταξη παρέχει τη δυνατότητα, στον πρόεδρο να ζητήσει τη συμμετοχή οιοδήποτε, κατά την κρίση του, κρίνεται αναγκαία η συμμετοχή του στη συνεδρίαση. Τούτο, διότι, η παρεχόμενη ευχέρεια συμπλέκεται με την πρόσθετη συμμετοχή σε συγκεκριμένη συνεδρίαση και δεν επάγεται δυνατότητα μεταβολή της, εκ του νόμου, προσδιορισμένης συνθέσεως του διυπουργικού οργάνου.	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	2100
ΝΣΚ	766	1999	Αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων και ευθυνών του Οργανισμού Αντισεισμικού Σχεδιασμού και Προστασίας (ΟΑΣΠ) σε σχέση με τις αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, σε ότι αφορά, κυρίως, την εμπλοκή του στη διαχείριση εκτάκτων αναγκών που προκύπτουν λόγω σεισμού. Η διαχείριση των έκτακτων αναγκών που προκύπτουν από τους σεισμούς ανήκει στη ΓΓΠΠ.	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	2120

ΕΙΔΟΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ	ΕΤΟΣ	ΤΙΤΛΟΣ	ΑΡΧΕΙΟ (*.chm)	CONTEXT
ΝΣΚ		7 2000	Η Διεύθυνση Πολιτικής Σχεδίασης Έκτακτης Ανάγκης της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης ως προς τις αρμοδιότητες που ασκεί υπάγεται απ' ευθείας στον Υπουργό και μετά την ισχύ του άρθρου 1 του ΠΔ 410/1990	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	2150
ΝΣΚ		83 2001	Πολιτική Σχεδίαση Εκτάκτου Ανάγκης, από το Νομάρχη, σε επίπεδο νομού, αναφορικά και με υπηρεσίες που δεν υπάγονται στην αρμοδιότητα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Η Πολιτική Σχεδίαση Εκτάκτου Ανάγκης, σε Νομαρχιακό Επίπεδο, προκειμένου να καλύψει το σύνολο των αντιστοιχών αναγκών του Νομού, δεν κωλύεται να περιλαμβάνει και τομείς, που σχετίζονται με αρμοδιότητες υπηρεσιών που δεν υπάγονται στη ΝΑ, αλλά στην περιφέρεια, με κυρίαρχο γνώμονα την αποφυγή αντιθέσεων, αναφορικά με τον αντίστοιχο σχεδιασμό που πραγματοποιείται σε Περιφερειακό Επίπεδο.	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	2130
ΝΣΚ		397 2003	Δ/ση Πολιτικής Σχεδίασης Έκτακτης Ανάγκης (ΠΣΕΑ) Υπουργείου Γεωργίας. Αρμοδιότητες μεταβιβασθείσες στον Οργανισμό Ελληνικών Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΕΛΓΑ).Οι μεταβιβασθείσες με τη διάταξη του άρθρου 28 παρ.17 του Ν 3147/2003 αρμοδιότητες της Δ/σεως ΠΣΕΑ του Υπουργείου Γεωργίας, στον ΕΛΓΑ, ασκούνται, από την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού, μόνο από τον ΕΛΓΑ επί όλων των συναφών θεμάτων προς τον σκοπό ολοκλήρωσης των σχετικών διαδικασιών ακόμη και των εκκρεμοσών και μη ολοκληρωθεισών από την ΠΣΕΑ κατά την έναρξη ισχύος του νόμου.	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	2140
ΠΡΟΕΔΡΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ	32	1992	Κανονισμός οργάνωσης και λειτουργίας Εθελοντικών Πυροσβεστικών Σταθμών και Κλιμακίων	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	5610
ΠΡΟΕΔΡΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ	575	1980	Περί κηρύξεως ευαίσθητων εις πυρκαγιάς περιοχών δασών και δασικών εκτάσεων ως επικίνδυνων	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	
ΠΡΟΕΔΡΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ	151	2004	Οργανισμός Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	1761
ΠΥΡΟΣΒΕΣΤΙΚΗ ΔΙΑΤΑΞΗ	9	2005	Κανονισμός ρύθμισης μέτρων για την πρόληψη και αντιμετώπιση πυρκαγιών σε δασικές και αγροτικές εκτάσεις	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	5580
ΠΥΡΟΣΒΕΣΤΙΚΗ ΔΙΑΤΑΞΗ	4	1987	Μέτρα πρόληψης πυρκαγιών σε οικόπεδα και λοιπούς ακάλυπτους χώρους που βρίσκονται μέσα ή κοντά σε κατοικημένες περιοχές.	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	5590



ΕΙΔΟΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ	ΕΤΟΣ	ΤΙΤΛΟΣ	ΑΡΧΕΙΟ (*.chm)	CONTEXT
Τριμελές διοικητικό πρωτοδικείο	7455	2006	Σε περίπτωση ολικής ή μερικής κατάρρευσης κτιρίου που κατασκευάστηκε με ανεπαρκή στατική και αντισεισμική θωράκιση εξαιτίας παράνομων πράξεων ή παραλείψεων των αρμοδίων οργάνων της πολεοδομικής υπηρεσίας δύναται να στοιχειοθετηθεί ευθύνη της οικείας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης προς αποζημίωση κατά τα άρθρα 105 - 106 ΕισΝΑΚ. Η παράλειψη των οργάνων του Πυροσβεστικού Σώματος να ενημερώσουν την αρμόδια Πολεοδομική Υπηρεσία για πυρκαγιά σε βιομηχανική μονάδα, δεν συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας κατά την ανάθεση δημόσιας εξουσίας	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	
ΥΠΟΥΡΓΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ	Δ17α/115/9/ΦΝ2 75	2003	Τροποποίηση διατάξεων του «Ελληνικού Αντισεισμικού Κανονισμού ΕΑΚ-2000» λόγω αναθεώρησης του Χάρτη Σεισμικής Επικινδυνότητας.	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	
ΥΠΟΥΡΓΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ	3828/ΤΣΕΠ.31.1	1995	Περί αναδιοργάνωσης Υπηρεσιών της Υπηρεσίας Αποκατάστασης Σεισμοπλήκτων	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	7200
ΥΠΟΥΡΓΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ	1299	2003	Έγκριση του από 7.4.2003 Γενικού Σχεδίου Πολιτικής Προστασίας με τη συνθηματική λέξη "ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ"	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	380
ΥΠΟΥΡΓΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ	3384	2006	Συμπλήρωση του Γενικού Σχεδίου Πολιτικής Προστασίας με τη συνθηματική λέξη "ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ" με το Ειδικό Σχέδιο "Διαχείρισης Ανθρώπινων Απωλειών	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	1700
ΥΠΟΥΡΓΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ	12030 φ109 1	1999	Ρύθμιση θεμάτων συνεργασίας του Πυροσβεστικού Σώματος με τις Ένοπλες Δυνάμεις, την Ελληνική Αστυνομία, τη Δασική Υπηρεσία, τους Ο.Τ.Α., τις Υγειονομικές Υπηρεσίες και άλλους φορείς και πρόσωπα που παρέχουν τις υπηρεσίες τους για την πρόληψη και καταστολή	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	5560
ΝΟΜΟΣ	3463	2006	Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων	C:\ADMS\help\DHMOI.chm	20
ΝΟΜΟΣ	1622	1986	Τοπική αυτοδιοίκηση - περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός.	C:\ADMS\help\DHMOI.chm	130
ΝΟΜΟΣ	1416	1986	Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της Αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.	C:\ADMS\help\DHMOI.chm	140
ΝΟΜΟΣ	3852	2010	Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης	C:\ADMS\help\DHMOI.chm	
ΝΟΜΟΣ	1828	1989	άρθρο 25 "Εσοδα Δήμων και Κοινοτήτων" (όπως συμπληρώθηκε με την παρ 10 του άρθρου 13 του Ν. 2539/1997 Ρυθμίζει τη δυνατότητα των ΟΤΑ για χρηματοδότηση σε θέματα ΠΠ όπως: καθαρισμό περιαστικών δασών, καθαρισμό έλεγχο χωματερών, ενίσχυση εθελοντικών δράσεων σε επίπεδο δήμου, θέματα εξοπλισμού (βυτιοφόρα, γεννήτριες ασύρματοι κα) λειτουργικά έξοδα (υπερωρίες μόνιμου προσωπικού καύσιμα κα)	C:\ADMS\help\DHMOI.chm	

ΕΙΔΟΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ	ΕΤΟΣ	ΤΙΤΛΟΣ	ΑΡΧΕΙΟ (*.chm)	CONTEXT
ΝΟΜΟΣ	3274	2004	Οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού	C:\ADMS\help\DHMOI.chm	
ΠΡΟΕΔΡΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ	135	2006	Σύστημα Πρόσληψης ειδικού ένστολου προσωπικού της Δημοτικής Αστυνομίας και τρόπος εκπαίδευσης αυτού	C:\ADMS\help\DHMOI.chm	170
ΠΡΟΕΔΡΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ	19	2002	"Αρμοδιότητες σύστημα πρόσληψης προσόντα καθήκοντα δικαιώματα και υποχρεώσεις του προσωπικού της Δημοτικής Αστυνομίας"	C:\ADMS\help\DHMOI.chm	150
ΥΠΟΥΡΓΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ	11559	2004	Κανονισμός Λειτουργίας Δημοτικής Αστυνομίας	C:\ADMS\help\DHMOI.chm	160
ΑΠΟΦΑΣΗ	4422/Ε.Ο 6.9	2007	Καθορισμός των οδών του Ν. Αττικής που η συντήρηση τους ανήκει στην αρμοδιότητα των υπηρεσιών της, Περιφέρειας Αττικής και των Νομαρχιών Αθηνών Πειραιά, Ανατολικής Αττικής και Δυτικής Αττικής	C:\ADMS\help\DROMOI.chm	105
ΝΟΜΟΣ	3155	1955	Περί Κατασκευής και Συντήρησης Οδών	C:\ADMS\help\DROMOI.chm	45
ΝΟΜΟΣ	3481	2006	άρθρο 7 Συντήρηση Οδών	C:\ADMS\help\DROMOI.chm	75
ΝΟΜΟΣ	3481	2006	άρθρο 8 Αντιπλημμυρική προστασία και ρυθμίσεις θεμάτων της ΕΥΔΑΠ ΑΕ	C:\ADMS\help\DROMOI.chm	85
ΝΟΜΟΣ	2696 (κοκ)	1999	Κώδικας Οδικής Κυκλοφορίας	C:\ADMS\help\DROMOI.chm	175
ΝΟΜΟΣ	25.11.1929	1929	Περί κωδικοποίησης των περί κατασκευής και συντηρήσεως οδών κειμένων διατάξεων	C:\ADMS\help\DROMOI.chm	35
ΝΣΚ	57	2008	Για τη συντήρηση των οδών της χώρας εφαρμογή έχουν οι διατάξεις του Ν 3481/2006 και πριν την ισχύ του νόμου αυτού οι διατάξεις του Ν 3155/1955. Η δύναμη του Ν 2052/1992 επιβολή τέλους διοδίων στους χρήστες εθνικών οδών για σκοπούς συντήρησης του βασικού οδικού δικτύου των νομών Αττικής και Θεσσαλονίκης (όπως αυτό ορίζεται δύναμη της παρ.4 του άρθρου 99 του Ν 1892/1990) και του συνόλου του εθνικού δικτύου της χώρας δεν δημιουργεί νομική υποχρέωση συντήρησης του δικτύου αυτού εκ μέρους του κράτους και του Ταμείου Εθνικής Οδοποιίας, ούτε μετέβαλε τους υπόχρεους συντήρησης των οδών, όπως αυτοί προκύπτουν από τις διατάξεις του Ν 3155/1955.	C:\ADMS\help\DROMOI.chm	125
ΝΣΚ	136	2006	Σε περίπτωση παρέμβασης υπηρεσιακών μονάδων της Γεν. Γραμμ. Δημ. Έργων του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., σε δημόσιο δρόμο, λόγω επείγουσας ανάγκης, προς αποτροπή απειλούμενου κινδύνου, η υποχρέωση κατασκευής, συντήρησης και ανακαίνισής του, δεν μεταφέρεται παγίως στη Γεν. Γραμμ. Δημ. Έργων, αλλά παραμένει στο νομικό πρόσωπο ή φορέα, που ανήκει, κατά τις γενικές ισχύουσες, διατάξεις.	C:\ADMS\help\DROMOI.chm	145
ΠΡΟΕΔΡΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ	347	1993	Λήψη Μέτρων για την ασφάλεια της υπεραστικής συγκοινωνίας	C:\ADMS\help\DROMOI.chm	55

ΕΙΔΟΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ	ΕΤΟΣ	ΤΙΤΛΟΣ	ΑΡΧΕΙΟ (*.chm)	CONTEXT
Στ.Ε	315	2007	Οι παράπλευρες οδοί που συνδέουν οδούς ταχείας κυκλοφορίας με τις παράπλευρες ιδιοκτησίες κατατάσσονται στο δευτερεύον εθνικό οδικό δίκτυο, η διαχείριση του οποίου ανήκει στο κράτος και ασκείται από το ΥΠΕΧΩΔΕ, έστω και αν χαρακτηρίζονται στο ρυμοτομικό σχέδιο ως δημοτικές οδοί	C:\ADMS\help\DROMO1.chm	135
Στ.Ε	671	2006	Μία δημοτική οδός μπορεί να χαρακτηριστεί, με απόφαση του ΥΠΕΧΩΔΕ, ως εθνική οδός λόγω χρησιμοποίησης και ως κλάδου κυκλοφοριακού κόμβου για τη διασύνδεσή της με το υπόλοιπο εθνικό οδικό δίκτυο	C:\ADMS\help\DROMO1.chm	155
Στ.Ε	2216	1997	Ευθύνες σε Πυροσβεστικό σώμα και Τροχαία για ολισθηρότητα οδοστρώματος	C:\ADMS\help\DROMO1.chm	165
ΥΠΟΥΡΓΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ	Δ17Α/06/52/ΦΝ 443	2007	Καθορισμός των οδών του Ν. Αττικής και των ολοκληρωμένων τμημάτων των αυτοκινητοδρόμων, που η συντήρησή τους ανήκει στην αρμοδιότητα των υπηρεσιών της Γ.Γ.Δ.Ε./ΥΠΕΧΩΔΕ	C:\ADMS\help\DROMO1.chm	95
ΝΟΜΟΣ	1190	1981	Περί κυρώσεως της από 26-3-1981 πράξεως Νομοθετικού Περιεχομένου περί αποκαταστάσεως ζημιών εκ των σεισμών 1981		
ΝΟΜΟΣ	2576	1998	Βελτίωση των διαδικασιών για την ανάθεση της κατασκευής δημοσίων έργων		
ΒΑΣΙΛΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ	972	1966	Περί οργανώσεως των παρά του Υπουργείου Κοινωνικής Πρόνοιας Δ/σεων		
ΝΟΜΟΣ	2307 άρθρο 10	1995			
ΠΡΟΕΔΡΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ	93	1993	Καθορισμός αρμοδιοτήτων που διατηρούνται από τον Υπουργό Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων		

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΒ

### Κατανομή αρμοδιοτήτων για την αντιμετώπιση των δασικών πυρκαγιών\*

\*Πίνακας όπως εισήχθη στο ADMS (helpfile της νομοθεσίας)

Φορέας/Υπηρεσία	Μετριάσμος	Ετοιμότητα	Απόκριση
<b>ΓΓΠΠ</b>		<b>Γενικός Συντονισμός των ΣΝΟ</b>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Έκδοση Ημερήσιας Έκδοσης δελτίου πρόβλεψης κινδύνου πυρκαγιάς</li> <li>- Έκδοση εγκυκλίων προς τους εμπλεκόμενους φορείς</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Κήρυξη κατάστασης έκτακτης ανάγκης</li> </ul>
<b>Πυροσβεστικό Σώμα</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>* Σχεδιασμός και υλοποίηση κατασταλτικών μέτρων ώστε να εξασφαλίζεται ετοιμότητα, έγκαιρη επίσημανση, αναγγελία και επέμβαση</li> <li>- Οργάνωση ΣΕΚΕΠΥΣ</li> <li>- Πρόσληψη εποχικού προσωπικού και προμήθεια μέσων - Διασπορά δυναμικού και μέσων</li> <li>- Οργάνωση Πυροφυλακείων Κ</li> <li>- Μικτά κλιμάκια περιπολιών</li> <li>- Συμμετοχή σε συντονιστικά όργανα (ΣΝΟ)</li> <li>- Εκπαίδευση πολιτών σε θέματα πυροπροστασίας</li> <li>- Έκδοση Πυροσβεστικών Κανονισμών και Εγκυκλίων</li> <li>- Οργάνωση και εκπαίδευση εθελοντών</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Γενικός Συντονισμός &amp; επιχειρησιακή οργάνωση</li> <li>- Έκδοση Δελτίων τύπου για ενημέρωση πολιτών</li> <li>- Φύλαξη για αναζωπυρώσεις</li> </ul>
<b>Δασική Υπηρεσία (Δασαρχεία)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Σχεδιασμός και υλοποίηση μέτρων πρόληψης</li> <li>- Εκπαίδευση πολιτών σε θέματα πρόληψης</li> <li>- Συμμετοχή σε συλλογικά όργανα (ΕΚΕΠΥΣ)</li> <li>- Τήρηση στατιστικών στοιχείων πυρκαγιών</li> <li>- Μελέτες και έργα αντιπυρικής προστασίας</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Οργάνωση Πυροφυλακείων Υ</li> <li>- Χρηματοδότηση Νομαρχιών</li> <li>- Κατασκευή-Συντήρηση οδικού/δασικού δικτύου</li> <li>- Μικτά κλιμάκια περιπολιών</li> <li>- Συμμετοχή σε συντονιστικά όργανα</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Συμμετοχή σε συντονιστικά όργανα ή/και επιχειρησιακά κέντρα (ΣΕΚΥΠΣ, ΣΤΟ)</li> </ul>
<b>Γενική Δ/ση Δασών</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Σχεδιασμός πρόληψης</li> <li>- Έκδοση εγκυκλίων προς τις δασικές υπηρεσίες</li> </ul>		
<b>ΕΛ.ΑΣ.</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Λήψη μέτρων απαγόρευσης κίνησης</li> <li>- Μικτά κλιμάκια περιπολιών</li> <li>- Συμμετοχή σε συντονιστικά όργανα (ΣΝΟ, ΣΤΟ)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Προτεραιοποίηση οδικών αξόνων και ρύθμιση κυκλοφορίας</li> <li>- Υποβοήθηση του έργου της εκκένωσης</li> </ul>

Φορέας/Υπηρεσία	Μετριάσμός	Ετοιμότητα	Απόκριση
Περιφέρεια			-Κινητοποίηση προσωπικού και μέσων
Νομαρχία		- Απόφαση για λήψη μέτρων απαγόρευσης κίνησης -Σύγκλιση ΣΝΟ -Ετοιμότητα των μέσων - Περιπολίες φύλαξης	-Κινητοποίηση προσωπικού και μέσων
ΟΤΑ	-Ίδρυση και συντήρηση εθελοντικών πυροφυλακείων και λοιπών εθελοντών -Αντιπυρρικά έργα	- Απόφαση για λήψη μέτρων απαγόρευσης κίνησης -Καθαρισμός περιαστικών δασών, οικοπέδων, οδικού/δασικού δικτύου - Μέτρα ασφαλούς λειτουργίας χωματερών -Οργάνωση εθελοντών πολιτών για πρόληψη και καταστολή - Ασκήσεις αντιπυρρικής προστασία - Μέριμνα για πύκνωση δικτύων κρουνών υδροληψίας	-Κινητοποίηση προσωπικού και μέσων -Εκκένωση περιοχών
ΕΥΔΔΠ		- Πύκνωση δικτύου κρουνών υδροληψίας	
ΕΜΥ		-Καθημερινές μετεωρολογικές προβλέψεις	
ΔΕΗ		-Καθαρισμός βλάστησης στο δίκτυο διανομής της ΔΕΗ -Ετοιμότητα του μηχανολογικού εξοπλισμού εφόσον ζητηθεί η διάθεσή του	
Υπ. Εξωτερικών			-Συνδρομή Ξένης βοήθειας για αρωγή
Υπ. Εθνικής Άμυνας		-Προετοιμασία μέσων και προσωπικού για να βοηθήσουν στην καταστολή εφόσον ζητηθεί -Καθαρισμός στρατιωτικών εγκαταστάσεων και πεδίων βολής -Συμμετοχή σε συντονιστικά όργανα (ΣΕΚΥΠΣ) -Ασκήσεις διαβίωσης των στρατιωτικών Τμημάτων σε ευπαθείς δασικές περιοχές με σκοπό τη φύλαξή τους	-Διάθεση προσωπικού και μέσων
Υπ. Υγείας			-Παροχή υγειονομικής βοήθειας
Υπ. Πολιτισμού		-Καθαρισμός βλάστησης σε αρχαιολογικούς χώρους, μέριμνα για συστήματα πυροπροστασίας	
Υπ. Παιδείας		- Μέριμνα για σχέδια ασφάλειας των κατασκηνώσεων	

# **ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ιγ**

## **Επιτάξεις**

[όπως εισήχθη στο ADMS (helpfile της νομοθεσίας)]

Οι επιτάξεις (μέσων και εργασίας) αποτελούν μία χαρακτηριστική περίπτωση κρατικής δράσης που βρίσκει εφαρμογή στην διαχείριση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης.

Μπορούμε να διακρίνουμε την επίταξη προσωπικών υπηρεσιών που είναι η υποχρεωτική εργασία των μισθωτών αλλά και οποιουδήποτε άλλου ατόμου ικανό προς εργασία<sup>1</sup> και την επίταξη πραγμάτων που είναι η προσωρινή στέρηση της ιδιοκτησίας με μονομερή πράξη του Κράτους.<sup>2</sup>

Σύμφωνα με το [Σύνταγμα](#) επιτρέπεται η επίταξη:

A) Προσωπικών υπηρεσιών (πολιτική επιστράτευση) ([άρθρο 22 παρ 4](#)) για την αντιμετώπιση επείγουσας κοινωνικής ανάγκης από θεομηνία ή ανάγκης που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια υγεία.

B) Πραγμάτων ([άρθρο 18 παρ 3](#)) για την θεραπεία άμεσης κοινωνικής ανάγκης που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια τάξη ή υγεία.<sup>3</sup>

Η ρύθμιση των σχετικών με τις επιτάξεις θεμάτων, όπως ποιος έχει τη σχετική αρμοδιότητα να προβαίνει σε επίταξη, αποζημιώσεις, πρόσωπα που απαλλάσσονται από την επίταξη, λεπτομέρειες διαδικασίας κ.τ.λ., ανατίθενται από το Σύνταγμα στο νομοθέτη με τη θέσπιση και τις ρυθμίσεις ειδικών νόμων.

Μέχρι το 2007 οι επιτάξεις ρυθμιζόνταν κυρίως από τις διατάξεις του [Ν.Δ/τος 17/2.9.1974](#), οι οποίες όμως σε πολλές περιπτώσεις χαρακτηρίστηκαν αντισυνταγματικές.<sup>4</sup>

Στο [Ν.3536/2007 άρθρο 41](#), σε μια προσπάθεια επίλυσης των ερμηνευτικών προβλημάτων<sup>5</sup> που δημιουργήθηκαν, συμπεριλήφθηκε στο τροπολογία με την οποία οι επιτάξεις εναρμονίζονται πλήρως στις συνταγματικές επιταγές, καταργώντας ταυτόχρονα κάθε αντίθετη διάταξη του εν λόγω Ν.Δ/τος.<sup>6</sup>

Αυτό που διαφοροποιεί την επίταξη των πραγμάτων από το συγγενή θεσμό της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης είναι το στοιχείο της προσωρινότητας. Η κοινωνική ανάγκη που επιβάλλει την επίταξη πρέπει να είναι έκτακτη επείγουσα και όχι μόνιμη. Αλλά και στην περίπτωση που η κοινωνική ανάγκη είναι

---

1. [ΣτΕ 2960/1983](#)

2. [ΝΣΚ 421/2005](#), [ΣτΕ 1677,4375/1980,3742/1971](#)

3. Σύμφωνα με τη νομολογία ([ΝΣΚ 350/2007](#)) κίνδυνος για τη δημόσια υγεία θεωρείται η δημιουργία προϋποθέσεων για την πρόκληση, διάδοση και εξάπλωση λοιμωδών, μολυσματικών ή μεταδοτικών νόσων και κίνδυνος για τη δημόσια τάξη νοείται η έννοια της εσωτερικής ασφάλειας

4. Το [Ν.Δ/γμα 17/1974](#) θεσπίστηκε μετά την πτώση της δικτατορίας από την κυβέρνηση Εθνικής Ενότητας πριν από τη μετατροπή του πολιτεύματος σε αβασίλευτη δημοκρατία και την ισχύ του Νέου Συντάγματος (11.6.1975) και των μετέπειτα αναθεωρήσεών του.

Στο [άρθρο 112 του Συντάγματος](#) προβλέπεται ότι οι προγενέστεροι του Συντάγματος Νόμοι που απαιτούνται για την εφαρμογή του παραμένουν σε ισχύ εφόσον δεν αντίκειται σ' αυτό.

Στο [Ν.Δ/γμα 17/1974](#) επιτρέπονται οι επιτάξεις πραγμάτων ([άρθρο 22](#)) για την ικανοποίηση δημόσιων και κοινωνικών αναγκών και προσωπικών υπηρεσιών ([άρθρο 22](#)) όταν κηρύσσεται πολιτική κινητοποίηση ([άρθρα 2,19](#)).

5. Βλέπε εισηγητική έκθεση του Νόμου

6. Σύμφωνα με τη νομολογία ([Ν.ΣΚ.350/2007](#)) μετά την ισχύ των διατάξεων του [άρθρου 41 του Ν.3536/2007](#) δεν έχει θιγεί το καθεστώς των στρατιωτικών επιτάξεων το οποίο συνεχίζει να ρυθμίζεται από τις διατάξεις του [Ν.Δ/τος 17/1974](#) και [Ν.4442/1929](#).

άμεση και μόνιμη επιτρέπεται η επίταξη των πραγμάτων εωσότου αυτή αντιμετωπισθεί με τρόπο οριστικό, μέσα σε εύλογο κατά τις περιστάσεις χρόνο<sup>7</sup> και αυτό γιατί για τον απαιτούμενο ως την οριστική αντιμετώπιση της διάσπησης, η ανάγκη λαμβάνει τον χαρακτήρα της έκτακτης που δικαιολογεί το μέτρο της επίταξης.<sup>8</sup>

Οι επιτάξεις που δεν πραγματοποιούνται σύμφωνα με ρητούς συνταγματικούς περιορισμούς έρχονται σε ευθεία αντίθεση με συνταγματικά κατοχυρωμένα ανθρώπινα δικαιώματα. Πιο αναλυτικά:

A. Το ατομικό δικαίωμα της ελευθερίας της εργασίας (άρθρο 5 παρ 1.3 Σύνταγμα) και της απεργίας (άρθρο 2.3 παρ 2 Σύνταγμα) έρχεται σε αντίθεση με την υποχρέωση για εργασία.

B. Το ατομικό δικαίωμα της ιδιοκτησίας έρχεται σε αντίθεση με τη στέρηση της κάρπωσης ιδιοκτησίας (άρθρο 17 παρ 2 Σύνταγμα) ύστερα από μονομερή πράξη του Κράτους.

Πέρα των περιπτώσεων χρήσης στέρησης και κάρπωσης ιδιοκτησίας που περιοριστικά αναφέρονται στο Σύνταγμα, αφήνεται επιπλέον στον κοινό νομοθέτη (άρθρο 18 παρ 5 Σύνταγμα) η θέσπιση ειδικών νόμων για τη ρύθμιση κάθε άλλης περίπτωσης στέρησης χρήσης και κάρπωσης της ιδιοκτησίας που απαιτείται από ιδιαίτερες περιστάσεις, με την προϋπόθεση η στέρηση αυτή να είναι προσωρινή και δίνοντας τη δυνατότητα στο Συμβούλιο Επικρατείας να αποφασίζει την νομιμότητα κατά περίπτωση. Η αδυναμία του Συντάγματος να προβλέψει κάθε έκτακτη ανάγκη που μπορεί να προκαλέσει προσωρινή χρήση και κάρπωση της ιδιοκτησίας καθώς και το έκτακτο μέτρο της επίταξης έχει αποτελέσει θέμα οξέων αντιδράσεων αφού συχνά οι διατάξεις αυτές χρησιμοποιούνται από την κρατική εξουσία παράνομα και καταχρηστικά.<sup>9</sup>

Κατά της ατομικής διοικητικής πράξης όπως είναι η επίταξη επιτρέπεται αίτηση ακύρωσης ενώπιον του ΣτΕ και αίτηση αναίρεσης των αποφάσεων του ΣτΕ στα διοικητικά δικαστήρια. Αν και ο νόμος καθιερώνει ανατρεπτική προθεσμία, το ΣτΕ έκρινε ότι ο ιδιώτης έχει απεριόριστη προθεσμία προσφυγής κατά της άρνησης για άρση της επίταξης. Έτσι η δικαστική εξουσία έχει κληθεί σε αρκετές περιπτώσεις να γνωματεύσει θεμάτων που άπτονται του συγκεκριμένου θέματος, συμπληρώνοντας, είτε ρυθμίζοντας ή αποκαθιστώντας τυχόν ασάφειες και παρερμηνείες και αμφισβητήσεις που προκύπτουν από το Νομικό Πλαίσιο.

---

7. Η έννοια του εύλογου χρόνου προσδιορίζεται με συγκεκριμένες προθεσμίες και το ΣτΕ καλείται κατά την ανάλογα τις περιστάσεις να αποφανθεί την παρέλευση ή όχι της έκτακτης ανάγκης που προκάλεσε την επίταξη

8. *Επιτάξεις πραγμάτων: ΣτΕ 3456/1998, 3454/1998, 1063/1998, 3385/1995, 2286/1994, 1776/1993, 4522/1988, 1948/2001, 723/2003, 104/2003, 1094/2005,*

9. Κατάχρηση εξουσίας π.χ οι περιπτώσεις απεργιών όπου συχνά η επίταξη θεωρήθηκε ως καταχρηστική άσκηση εξουσίας από το κράτος. Βλέπε και: ΣτΕ 330/2002 Έγινε δεκτή αναστολή εκτέλεσης αποφάσεως με την οποία επιτάσσεται χώρος κινηματογράφου για τη στέγαση Νηπιαγωγείου, που είχε υποστεί ζημιές από το σεισμό. Συνομολόγηση από τη διοίκηση ότι εξέλιπαν οι λόγοι της επίταξης. Με την ΣτΕ 1776/1993 ακυρώθηκαν οι αριθμ. Υ. 9531/27-11-1992 κοινή υπουργική απόφαση και Υ. 1932/27-11-1992 απόφαση Πρωθυπουργού με τις οποίες επιτάχθηκαν ακίνητα για να χρησιμοποιηθούν ως σχολική στέγη. Ακολούθως με τις προβαλλόμενες πράξεις με τις Υ 2061/10-9-1993 και τη 4/470/10-9-1993 κοινή υπουργική απόφαση επιτάχθηκαν και πάλι τα ίδια ακίνητα για την κάλυψη των εκπαιδευτικών αναγκών μέχρι να μισθωθούν από το δημόσιο νέα κτίρια. Με την ΣτΕ 3385/1995 κρίθηκε ότι ούτε και αυτή η επίταξη έγινε κατ' εφαρμογή της κείμενης νομοθεσίας.

# **ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΔ**

## **Συντήρηση των οδών**

[όπως εισήχθη στο ADMS (helpfile της νομοθεσίας)]

Η ευαλότητα των δομικών υποδομών μειώνει την ικανότητα των συστημάτων Πολιτικής Προστασίας. Η λειτουργία των μεταφορικών γραμμών κατά τη διάρκεια μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης θεωρείται ως μείζον ζήτημα λόγω του καιρίου ρόλου τους στις άλλες δράσεις απόκρισης, ιδιαίτερα σε επικίνδυνες ή ευπαθείς περιοχές έναντι των φυσικών κινδύνων (πχ πλημμύρες σε αστικές περιοχές, κατολισθήσεις σε ορεινές). Οι φυσικές καταστροφές μπορούν να παρακωλύσουν την εξυηρητικότητα του οδικού δικτύου σε πολλά σημεία ταυτόχρονα (αύξηση ολισθηρότητας, διακοπή κυκλοφορίας, αποκλεισμός οχημάτων, κυκλοφοριακή υπερφόρτωση κτλ).

Στο παρόν κείμενο επιχειρείται να αποσαφηνιστούν οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ σε σχέση με τη συντήρηση του οδικού δικτύου.

### **Βασικό Θεσμικό Πλαίσιο**

Το θέμα της συντήρησης των οδών ρυθμίζεται από ένα πλέγμα παλαιών διατάξεων ([ΒΔ. 25.11.1929](#), [ΦΕΚ 0Β](#) και [Ν.3155/1955 ΦΕΚ 63Α](#) ) με το οποίο αφενός διακρίνονται και χαρακτηρίζονται οι δημόσιοι οδοί της χώρας, ανάλογα με τη λειτουργία και τη σπουδαιότητά τους (εθνικοί, επαρχιακοί, δημοτικοί)<sup>1</sup> και αφετέρου ορίζονται οι υπηρεσίες του κράτους (κεντρική διοίκηση, νομαρχίες και ΟΤΑ αντίστοιχα) που θεωρούνται αρμόδιες για τη συντήρησή τους, δηλαδή τη λήψη όλων των κατάλληλων μέτρων για τη διατήρησή τους σε κατάσταση που εγγυάται την ασφαλή και χωρίς προβλήματα λειτουργία τους και χρήση τους από τους διερχόμενους.

Το νομικό αυτό πλαίσιο με τη συμβολή και άλλων παραγόντων (επέκταση ή κατάργηση οδικών τμημάτων, διοικητική αναδιάρθρωση του Κράτους με τη σύσταση ή κατάργηση υπηρεσιών, επικάλυψη αρμοδιοτήτων κτλ), κατέστη άκρως προβληματικό ως προς τον προσδιορισμό της αρμόδιας υπηρεσίας που ήταν αρμόδια για τη συντήρηση του οδικού δικτύου.<sup>2</sup>

---

1. Σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν 3155/1955 άρθρο 5 «1. Αι εθνικοί οδοί κατασκευάζονται. ανακαινίζονται και συντηρούνται υπό του Κράτους δια της Υπηρ. των Δημ. Εργων. 2. Αι επαρχιακοί οδοί κατασκευάζονται. ανακαινίζονται. και συντηρούνται υπό των Ταμείων Οδοποιίας των Νομών. 3. Αι δημ. και κοιν/καί οδοί κατασκευάζονται. ανακαινίζονται. και συντηρούνται υπό των οικείων Δήμων και Κοινοτήτων.

2. Αναφέρονται οι πιο βασικές διατάξεις που αφορούν την κατάσταση του οδικού δικτύου και τμημάτων των εθνικών οδών και των σχετικών αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών στη συντήρηση αυτών:

- [ΒΔ 9/20.8.55](#), ([ΦΕΚ 222Α](#)): Καθορισμός Εθνικών Οδών
- [Γ 25871/1963](#). ([ΦΕΚ 319Β](#)):Αρίθμηση Εθνικών Οδών
- [Δ1ε/οικ. 5554/1991](#), ([ΦΕΚ 314Β](#)):Καθορισμός Βασικού Εθνικού Δικτύου
- [ΔΜΕΟ/ε/0/1308/15.12.1995](#) ([ΦΕΚ 30Β](#)) και την τροποποίηση αυτής με την αριθ. [ΔΜΕΟ/ε/0/575/7.6.2000](#) ([ΦΕΚ 324Δ](#)): Κατάταξη Εθνικών Οδών Περιφερειών Αττικής, Στερεάς Ελλάδας, Θεσσαλίας, Ηπείρου, Μακεδονίας και Θράκης σε Βασικό (Πρωτεύον), Δευτερεύον και Τριτεύον Εθνικό Οδικό Δίκτυο
- [ΔΜΕΟ/Ε/0/701/2004](#), ([ΦΕΚ 1104Β](#)): Χαρακτηρισμός Τριτεύοντος Εθνικού Οδικού Δικτύου Ν. Αττικής



Για την επίλυση αυτού του ζητήματος με τον νεότερο [N.3481/2006 άρθρα 7, 8](#) του επιδιώκεται να καταστεί σαφές ποιος φορέας είναι αρμόδιος για τη συντήρηση κάθε οδού. Στα πλαίσια αυτά εκδόθηκε μια σειρά υπουργικών αποφάσεων που καθορίζουν τις οδούς που είναι για τις οποίες οι αρμοδιότητα συντήρησής του ανήκει στο ΥΠΕΧΩΔΕ τις Περιφέρειες και τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις.<sup>3</sup>

- 
- [ΒΔ/6.2.1956, \(ΦΕΚ 47\)](#): Καθορισμός και Αρίθμηση Επαρχιακών Δρόμων
  - [ΔΜΕΟ/Ε/0/266/17.4.1995, \(ΦΕΚ 293B\)](#) Ανακατάταξη Επαρχιακού Οδικού Δικτύου (Πρωτεύον και Δευτερεύον)
  - [ΥΑ ΠΕΧΩΔΕ Α1/ο/2/23/6.11.1986](#): Χαρακτηρισμός των οδών εξυπηρέτησεως S.R (Service Road), οι οποίες προβλέπονται στα πλαίσια της μελέτης και κατασκευής κυρίων αρτηριών του εθνικού οδικού δικτύου (αυτοκινητόδρομοι, οδοί ταχείας κυκλοφορίας κλπ) για την εξυπηρέτηση παρόδιων ιδιοκτησιών, ως δευτερεύον οδικό δίκτυο
  - [ΥΑ 62556/5073/12.12.1990, \(ΦΕΚ 701Δ\)](#): Ορισμός βασικού οδικού δικτύου Ν. Αττικής.
  - [ΠΔ 209/1998, \(ΦΕΚ 169Α\), ΠΔ 347/1993, \(ΦΕΚ 421Α\)](#): Στο άρθρο 1 γίνεται κατάταξη του Εθνικού και Επαρχιακού Δικτύου της χώρας ανάλογα με τη σημασία του για τη συγκοινωνία τις μεταφορές την οικονομία της χώρας την εθνική ασφάλεια σε συνδυασμό με τα γεωμετρικά του μεγέθη, τον αναμενόμενο κυκλοφοριακό φόρτο και ειδικότερα κριτήρια σε Βασικό-Δευτερεύον-Τριτεύον Εθνικό και Πρωτεύον-Δευτερεύον Επαρχιακό.
  - [Ν. 2693/199 \(ΚΟΚ\)](#) Περιλαμβάνονται διατάξεις χαρακτηρισμού του οδικού δικτύου σε αυτοκινητοδρόμους και δρόμους ταχείας κυκλοφορίας
  - Στο [Ν 2052/1992 άρθρο 6 παρ 13](#) αναφέρεται « Για τη συντήρηση βελτίωση, ανακαίνιση του Βασικού Οδικού Δικτύου των Νομών Αττικής και Θεσσαλονίκης και του εθνικού οδικού δικτύου της Χώρας, όπως κάθε φορά καθορίζονται, τη βελτίωση της ασφάλειας των οδών, την εξυπηρέτηση της κυκλοφορίας των ταξιδιωτών, την προμήθεια ή παραγωγή έργων οδοποιίας καθώς και τις δαπάνες απαλλοτριώσεων επιβάλλεται υπέρ του ΤΕΟ ειδικό τέλος κυκλοφορίας (διόδια) σε όλα τα οχήματα που κυκλοφορούν σε αυτό». Σύμφωνα όμως με την [57/2008 ΝΣΚ](#) η έννοια της ανωτέρω διάταξης προδήλως είναι ότι, εκ των εσόδων των διοδίων τελών χρηματοδοτούνται οι αρμόδιοι φορείς για την εκτέλεση εργασιών του βασικού δικτύου Αττικής και Θεσσαλονίκης αλλά και εν γένει εθνικού δικτύου της χώρας
  - [ΠΔ 71/1993 \(ΦΕΚ 30Α\) άρθρο 1](#) « Διατηρούνται σύμφωνα με την παρ 1 του άρθρου 1 του Ν 2026/1992 από τον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ οι κατά τις ισχύουσες διατάξεις αρμοδιότητες σε αντικείμενα της ΓΓΔΕ του ΥΠΕΧΩΔΕ ως εξής:.....6. Οι μελέτες κατασκευής νέων και επεκτάσεων ή ανακαινίσεων υφισταμένων εθνικών οδών.....[άρθρο 2](#) Διατηρούνται σύμφωνα με την παρ 1 του άρθρου 1 του Ν 2026/1992 από τις περιφερειακές αρχές ή όργανα διανομοαρχιακού επιπέδου της ΓΓΔΕ του ΥΠΕΧΩΔΕ οι ακόλουθες αρμοδιότητες.....4. όλα τα θέματα κατασκευής έργων εθνικής οδοποιίας όπως και τα θέματα που αναφέρονται στη συντήρηση και λειτουργία της εθνικής οδοποιίας καθώς και τα θέματα μελέτης τοπικών παραλλαγών ή βελτιώσεων της εθνικής οδοποιίας.
  - Σύμφωνα [ΠΔ 30/96 άρθρο 22 «Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης»](#) η αρμοδιότητα κατασκευής, ανακαίνισης και συντήρησης των επαρχιακών οδών μεταβιβάστηκε από τα καταργηθέντα Ταμεία Οδοποιίας των Νομών στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις
  - Σύμφωνα με το [ΠΔ 410/95 άρθρο 24 «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας»](#) η αρμοδιότητα κατασκευής, συντήρησης και ανακαίνισης δημοτικών/κοινοτικών δρόμων, παρέμεινε στους ΟΤΑ.
  - Με τον [Ν 2503/1997 άρθρο 5,6](#) με τον οποίο συστήθηκαν οι Περιφέρειες και ορίζεται η διάρθρωσή τους μεταξύ των υπηρεσιών της περιλαμβάνονται οι Διευθύνσεις Δημοσίων Έργων, Ελέγχου Κατασκευής Έργων και Ελέγχου Συντήρησης Έργων και οι αρμοδιότητες των ανωτέρω υπηρεσιών, οι οποίες αποτελούσαν στο παρελθόν περιφερειακές υπηρεσίες του ΥΠΕΧΩΔΕ/ΓΓΔΕ (πρώην ΠΥΔΕ και ΔΕΚΕ -1<sup>η</sup>, 2<sup>η</sup>, 3<sup>η</sup>), που αναφέρονται στην συντήρηση και κατασκευή οδικών οδών
  - Σύμφωνα και με την [13/2006 ΝΣΚ](#) ο κύριος φορέας για την κατασκευή και τη συντήρηση του Εθνικού οδικού δικτύου είναι η χωρικά αρμόδια Περιφέρεια, πλην των αναφερόμενων στις διατάξεις του Ν. 2503/1997 εξαιρέσεων, για το οποίο (τμήμα του Εθνικού Οδικού Δικτύου) αρμόδια είναι η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Έργων του ΥΠΕΧΩΔΕ δια τον οικείων υπηρεσιακών της μονάδων
  - Σύμφωνα με την [315/2007 ΣτΕ](#) η διαχείριση των S.R ανήκει στο κράτος και ασκείται από το ΥΠΕΧΩΔΕ, έστω και αν στο ρυμοτομικό σχέδιο χαρακτηρίζονται ως δημοτικές οδοί.

3. Βλέπε ενδεικτικά σχετικές αποφάσεις για το Ν. Αττικής

- ο [Δ 17<sup>ο</sup>/06/52/ΦΝ443/21.3.2007 \(ΦΕΚ 398B\)](#) «Καθορισμός των οδών του Ν. Αττικής και των ολοκληρωμένων τμημάτων των αυτοκινητοδρόμων, που η συντήρησή του ανήκει στην αρμοδιότητα των υπηρεσιών της ΓΓΔΕ/ΥΠΕΧΩΔΕ»

Η συντήρηση όλων των οδών που δεν περιελήφθησαν στις ανωτέρω αποφάσεις ανήκει στους οικείους ΟΤΑ α βαθμού.

## **Η έννοια της συντήρησης των οδών**

Στη συντήρηση των οδών αρμοδιότητας των ΟΤΑ περιλαμβάνεται:<sup>4</sup>

- Η **αποκατάσταση των βλαβών** του οδοστρώματος και των στοιχείων ασφαλείας της οδού (στηθαία, νησίδες ασφαλείας, σήμανση κ.ο.κ)
- Η υποχρέωση και η δαπάνη **ηλεκτροφωτισμού**, σύμφωνα με τις ισχύουσες τεχνικές προδιαγραφές,
- Απομάκρυνση πάσης φύσεως αντικειμένων μετά την πρόκληση ατυχημάτων
- Ο **αποχιονισμός** (πχ με ρίψεις άλατος) και η αντιμετώπιση προβλημάτων από τον παγετό στο οδικό δίκτυο (χειμερινή συντήρηση)
- Η **απομάκρυνση τυχόν ακινητοποιημένων οχημάτων**, εξ' αιτίας χιονόπτωσης ή παγετού, εφόσον αυτή αποβλέπει στην αποκατάσταση της κυκλοφορίας των οχημάτων, έτσι ώστε να μην δημιουργείται κίνδυνος ή ζημία.
- Η συντήρηση και ο καθαρισμός των **φυτεμένων νησίδων και πρανών των οδών**, ιδιαίτερα σε θέσεις όπου το Οδικό δίκτυο διέρχεται μέσα από δασικές περιοχές.
- Η ευθύνη για τον καθαρισμό, συντήρηση και λειτουργία των φρεατίων υδροσυλλογής του **δικτύου όμβριων υδάτων** και των συνδετήριων αγωγών με τους αποδέκτες, όχι μόνο των

- 
- ο [4422/Ε.Ε/6.9.2007, \(ΦΕΚ 1787Β\)](#) "Καθορισμός των οδών του Ν. Αττικής που η συντήρησή τους ανήκει στην αρμοδιότητα των υπηρεσιών της Περιφέρειας Αττικής και των Νομαρχιών Αθηνών Πειραιά, Ανατολικής Αττικής και Δυτικής Αττικής."

#### 4. Σχετικές διατάξεις

- Ν. [3841/2006](#) άρθρα 7,8 και οι Υπουργικές αποφάσεις που εκδόθηκαν κατ' εξουσιοδότησή του.
- Άρθρο 75 Ι περιπτ (β) αριθ 4 και περ. (γ) αριθμ. 4 του Ν. [3463/2006, \(ΦΕΚ 114Α\)](#) «Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων» στις οποίες προβλέπεται η αρμοδιότητα των ΟΤΑ α βαθμού για την καθαριότητα των κοινόχρηστων χώρων περιλαμβανόμενων των οδών, καθώς και για τη λήψη μέτρων για την αποφυγή δυσμενών επιδράσεων στην ασφάλεια της κυκλοφορίας
- Άρθρο 10 παρ. 1 [Ν.2693/1999, \(ΦΕΚ 57Α\)](#), Κώδικας Οδικής Κυκλοφορίας, με σύμφωνα με το οποίο όποιος έχει τις αρμοδιότητες ή την εξουσία επί του πράγματος επί του οποίου διεξάγεται δημόσια κυκλοφορία, υποχρεούται να λαμβάνει κάθε μέτρο, ώστε από τη δημόσια κυκλοφορία να μη δημιουργείται κίνδυνος ή ζημία τρίτων προσώπων ή άλλων εννόμων αγαθών
- [Γν/ΣΚ \(Τμ Γ\) 323/2008](#) «Αρμοδιότητες υπηρεσιών συντήρησης οδών σχετικά με τον καθαρισμό και την αποκατάσταση της επιφανείας των οδοστρωμάτων μετά την πρόκληση τροχαίων ατυχημάτων» (η οποία έγινε αποδεκτή από το Υπουργείο Εσωτερικών, με το αριθ 46096/2008 έγγραφο)
- [ΣτΕ 2216/1997](#) « Η ανωτέρω διαμορφωθείσα πραγματική κατάσταση στο οδόστρωμα συνιστά έκτακτη ανάγκη που προκλήθηκε από ατύχημα και συνεπώς συντρέχει αρμοδιότητα του Πυροσβεστικού Σώματος, έστω και αν προς αντιμετώπιση της ανάγκης, η αρμοδιότητα καταρχήν ανήκει στον οικείο Δήμο. Κρίση ότι η Τροχαία όφειλε \_\_\_\_\_ το ανωτέρω τμήμα της οδού, εφόσον αυτή κατέστη περισσότερο επικίνδυνη, δεδομένης και της κατωφέρειας \_\_\_\_\_ παρουσιάζει στο συγκεκριμένο σημείο.»

δημοτικών οδών αλλά όλων των οδών με εξαίρεση τις οδούς για τις οποίες η αρμοδιότητα συντήρησης ανήκει στο Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων και στην Περιφέρεια Αττικής καθώς επίσης και η συντήρηση των καλυμμάτων των φρεατίων επίσκεψης των δικτύων όμβριων, στο οδικό δίκτυο στο οποίο έχουν την ευθύνη συντήρησης.

### **Κατασκευή και συντήρηση Πεζοδρομίων**

Υπόχρεοι για την κατασκευή, επισκευή και συντήρηση των πεζοδρομίων και των τεχνικών έργων που τα αποτελούν (κράσπεδα, ρείθρα, υπόστρωμα και επίστρωση ή επικάλυψη) είναι οι ιδιοκτήτες των παρόδιων ακινήτων μπροστά στα οποία βρίσκονται. Η κατασκευή, ανακατασκευή των πεζοδρομίων μπορεί να γίνεται από τον οικείο ΟΤΑ σε βάρος και σε λογαριασμό των ιδιοκτητών των παρόδιων ακινήτων, είτε φορέων εκτέλεσης έργων, εφόσον αυτά δεν έχουν κατασκευασθεί ή επισκευασθεί ακόμη ή δεν έχουν τηρηθεί οι προδιαγραφές που ισχύουν για την κατασκευή – επισκευή τους.<sup>5</sup> Η δημοτική αρχή είναι υπεύθυνη και για τη λήψη μέτρων για την απρόσκοπτη πρόσβαση των πολιτών στους κοινόχρηστους χώρους, (από παράνομες καταλήψεις από καταστήματα, σταθμεύσεις οχημάτων, μπάζα κτλ) και ιδιαίτερα των ΑΜΕΑ στον καθορισμό τους και τις προδιαγραφές τους.<sup>6</sup>

---

5. Βλέπε: παρ 2,4 του άρθρου 24. της [ΥΑ 3046/304/1989](#) «Περί Κτιριοδομικού Κανονισμού». Σημειώνεται ότι η ανωτέρω κανονιστική διάταξη ελέγχεται για τη συνταγματικότητα της αφού στην ουσία κατά μία άποψη οι πολίτες επιφορτίζονται με την μέριμνα για την προστασία του δημόσιου συμφέροντος και τα πεζοδρόμια θεωρούνται κοινόχρηστοι χώροι. ([ΝΣΚ 617/2002](#), [732/1991](#), [47/1999](#))

6. Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων άρθρο 75 και Κτιριοδομικός Κανονισμός άρθρο 24

## Παράρτημα ΙΙ

### Ειδικές Ομάδες Υποστήριξης/Άμεσης Επέμβασης

[όπως εισήχθη στο ADMS.]

- Ομάδα Αποκατάστασης Βλαβών και Σήμανσης: Συγκροτείται από ειδικευμένο προσωπικό (εργοδηγούς, τεχνίτες κτλ) για την άμεση αποκατάσταση βλαβών σε δίκτυα ύδρευσης, αποχέτευσης, ηλεκτρικού και επικοινωνιών, διάνοιξης δρόμων και άρσης επικινδυνοτήτων από όψεις κτιρίων, αποκομιδής επικίνδυνων υλικών, σήμανση και χωροθέτηση επικίνδυνων ή ευπαθών περιοχών μετά ή/και πριν από μια φυσική καταστροφή.
- Ομάδα επιτήρησης δασικών εκτάσεων η οποία αποτελείται από υπαλλήλους του ΟΤΑ, εθελοντές, πυροσβέστες και αστυνομικούς και δρα υποστηρικτικά στο έργο της Πυροσβεστικής.
- Κλιμάκια Αυτοψιών για τον έλεγχο της καταλληλότητας δομημάτων που επλήγησαν από μια φυσική καταστροφή. Το καθένα εξ αυτών συγκροτείται από δύο τεχνικούς εκ των οποίων ο ένας Πολιτικός Μηχανικός. Από την περίοδο της ηρεμίας καταρτίζεται η συγκεκριμένη περιοχή που δραστηριοποιείται κάθε κλιμάκιο καθώς, τυχόν ιδιώτες μηχανικοί που μπορούν να συμμετέχουν.
- Ομάδα Διάσωσης και Απεγκλωβισμού για τη διάσωση ατόμων παγιδευμένων στα ερείπια από σεισμό, πυρκαγιά, πλημμύρα, καθώς και τη μεταφορά των ΑΜΕΑ, ηλικιωμένων και άλλων ευπαθών ομάδων, σε νοσηλευτικά ιδρύματα και χώρους έκτακτης ανάγκης.
- Ομάδα ενημέρωσης και καθοδήγησης των πολιτών σχετικά με την ενδεχόμενες ενέργειες που πρέπει να προβούν σε μια έκτακτη κατάσταση που τους απειλεί.
- Ομάδα πρώτων βοηθειών: Στελεχώνεται με ιατρικό και νοσοκομειακό προσωπικό για την παροχή πρώτων βοηθειών και γενικότερα ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και υποστήριξης.
- Ομάδα Τροφοδοσίας & Παροχής Ειδών πρώτης ανάγκης για την παροχή και διανομή σε πληγέντες καθώς και επιχειρησιακών δυνάμεων όλων των απαραίτητων ειδών πρώτης ανάγκης όπως τρόφιμα, σκηνές κτλ.
- Ομάδα ψυχολογικής υποστήριξης με σκοπό την ψυχολογική υποστήριξη και ηθική τόνωση πληγέντων, οικογενειών θυμάτων σε περίπτωση σημαντικής καταστροφής.

# Παράρτημα ΙΙΙ

## **Ρόλοι & Αρμοδιότητες των Υπηρεσιών του Δήμου ανά Μέτρο**

[όπως καταχωρήθηκαν και εκτυπώνονται σε σχετική αναφορά από το ADMS]

### **ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΠΟΡΩΝ**

#### ΔΝΣΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

- Συλλογή και επεξεργασία στοιχείων σχετικά με τις οικονομικές επιπτώσεις από την οργάνωση και εφαρμογή του Σχεδίου Πολιτικής Προστασίας του Δήμου σε συνεργασία με το γραφείο ΠΣΕΑ και σύνταξη σχετικών μελετών για την εξεύρεση πόρων.
- Μέριμνα για διαθέσιμα κονδύλια έκτακτης ανάγκης (εφόσον κάτι τέτοιο απαιτηθεί πχ από τις ανάγκες των πληγέντων)

#### ΔΗΜΑΡΧΟΣ

- Αιτήματα συνδρομής μέσω και ανθρώπινου δυναμικού σε όμορους Δήμους, Νομαρχία ή Περιφέρεια (και σε περίπτωση που δεν ικανοποιηθούν από αυτούς τους φορείς από τη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας).<sup>1</sup>
- Διάθεση μέσω και προσωπικού του Δήμου σε άλλους φορείς που έχουν την αρμοδιότητα του συντονισμού ή για τη συνδρομή (όταν η περιοχή του Δήμου δεν είναι πληττόμενη) άλλης πληγείσας

#### ΔΝΣΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

- Συνεργάζεται με το Γραφείο ΠΣΕΑ προκειμένου να εκτιμηθούν οι ανάγκες των επιμέρους δράσεων σε υλικούς πόρους και έλεγχος αποθεμάτων.
- Φροντίζει ώστε τα οχήματα, τα μηχανήματα έργων και μηχανολογικός εξοπλισμός, που μπορούν να χρησιμοποιηθούν σε μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης να συντηρούνται τακτικά και να αποκαθίσταται άμεσα τυχόν βλάβες ώστε να βρίσκονται σε ετοιμότητα.

#### ΔΝΣΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

- Συνεργάζεται με το γραφείο ΠΣΕΑ προκειμένου να εκτιμηθούν οι ανάγκες των επιμέρους δράσεων σε ανθρώπινο δυναμικό και να γίνει πλήρης αξιοποίηση του συνόλου των εργαζομένων υπαλλήλων, ανάλογα και με τα ιδιαίτερα προσόντα τους για την επίτευξη της καλύτερης σύνθεσης στη στελέχωση των ειδικών ομάδων και κλιμακίων άμεσης επέμβασης.
- Μέριμνα για επιχειρησιακή ετοιμότητα προσωπικού, τήρηση βαρδίων επιφυλακής

#### ΓΡΑΦΕΙΟ ΠΣΕΑ

- Σχεδιασμός δράσεων του μέτρου Διαχείρισης πόρων σύμφωνα με τον υφιστάμενο σχεδιασμό η οποία αναφέρεται (ενδεικτικά):

---

1. Βλέπε Κατευθυντήριες οδηγίες που εκδίδονται από Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας (πχ το αριθ 1902/16-3-2010 έγγραφο)

- Τήρηση καταστάσεων με τα στοιχεία των διαθέσιμων πόρων και αποστολή αυτών στη Νομαρχία.
- Εισηγήση σχετική με αιτήματα συνδρομής σε υλικά και μέσα από συνεργαζόμενους φορείς για την αντιμετώπιση εν εξελίξει καταστροφών και γενικά καταστάσεων εκτάκτων ανάγκης.
- Συνεργασία με τις εμπλεκόμενες στο σύστημα Πολιτικής Προστασίας υπηρεσίες του Δήμου (με βάση σχετικές αναφορές τους) για την καταγραφή των σχετικών ελλείψεων σε δυναμικό και μέσα.
- Εκπόνηση σχετικών μελετών σε συνεργασία με τις αρμόδιες δ/νσεις για την εξασφάλιση πόρων ανάλογα τον επιδιωκόμενο σκοπό (πχ προγραμματισμένη μίσθωση μέσων και μηχανημάτων από ιδιώτες).
- Εισηγήσεις στο Δήμαρχο για την αναγκαία πρόσληψη προσωπικού για την κάλυψη έκτακτων αναγκών σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν.2190/94 όπως ισχύει κάθε φορά.
- Μέριμνα για τη συγκρότηση και εν γένει την οργάνωση των ειδικών ομάδων άμεσης επέμβασης που ενεργοποιούνται στη χωρική αρμοδιότητα του Δήμου. Τήρηση σχετικού αρχείου.
- Μέριμνα για αξιοποίηση των πολιτών και άλλων οργανωμένων ομάδων που μπορούν να προσφέρουν τις υπηρεσίες τους στο Δήμο σε έκτακτη κατάσταση.

#### ΔΝΣΗ ΤΕΧΝΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ

- Μέριμνα για την ασφάλεια των υποδομών

#### **ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ ΠΟΛΙΤΩΝ**

##### ΓΡΑΦΕΙΟ ΠΣΕΑ

- Υποστήριξη Γραφείου Δημοσίων Σχέσεων για το σχεδιασμό του μέτρου της ενημέρωσης και εκπαίδευσης των πολιτών (τόσο κατά τη διάρκεια της πρόληψης όσο και κατά τη διάρκεια μιας κρίσης).

##### ΓΡΑΦΕΙΟ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ

- Σχεδιασμός των σχετικών ενεργειών για το μέτρο της ενημέρωσης των πολιτών σε συνεργασία με το Γραφείο ΠΣΕΑ

#### **ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΕΣ-ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ**

##### ΔΗΜΑΡΧΟΣ

- Σύγκλιση - Ενημέρωση ΣΤΟ, ΣΝΟ, ΦΟΡΕΙΣ για τον καθορισμό ενεργειών και υλοποίησής τους.

##### ΑΝΤΙΔΗΜΑΡΧΟΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

- Ενημέρωση του Γραφείου ΠΣΕΑ των μέσων που διατέθηκαν για την αντιμετώπιση μιας έκτακτης ανάγκης και τότε αποχώρησαν.

## ΑΝΤΙΔΗΜΑΡΧΟΣ ΠΟΛΗΣ

- *Επιτόπια αναγνώριση του μεγέθους της καταστροφής και ενημέρωση του Γραφείου ΠΣΕΑ.*

## ΓΡΑΦΕΙΟ ΠΣΕΑ

- *Συνεργασία με τις κρατικές δυνάμεις Πολιτικής Προστασίας (πχ ΓΓΠΠ, ΟΑΣΠ, Νομαρχία) και τήρηση αρχείου τεκμηρίωσης και αλληλογραφίας.*
- *Λήψη των ενημερώσεων για επικίνδυνα φυσικά φαινόμενα, από Νομαρχία, Περιφέρεια.*
- *Επικοινωνία με το Αστυνομικό τμήμα και Πυροσβεστική Υπηρεσία για τη συλλογή πληροφοριών σχετικά με την επικρατούσα κατάσταση μιας εν εξελίξει καταστροφής στην χωρική αρμοδιότητα του Δήμου.*
- *Ενημέρωση Δημάρχου για το βαθμό επικινδυνότητας οποιουδήποτε αναμενόμενου ή δρώμενου καταστροφικού φαινόμενο πλήττει την περιοχή.*
- *Παροχή οδηγιών για κινητοποίηση στις υπηρεσίες του Δήμου και τους υπεύθυνους συντονιστές, προς υλοποίηση αποφάσεων του Δημάρχου/ΣΤΟ.*
- *Ενημέρωση Νομάρχη, Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας, Γενικό Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας.*
- *Ενημέρωση Δημάρχου/ΣΤΟ ως προς την εξέλιξη των επιχειρήσεων επέμβασης και δράσεων Πολιτικής Προστασίας.*
- *Ενημέρωση Δημάρχου σχετικά με την αξιοποίηση των πολιτών ή άλλων οργανωμένων ομάδων που προσφέρουν τις υπηρεσίες τους στο Δήμο σε μια κατάσταση ανάγκης.*
- *Παροχή όλων των απαραίτητων πληροφοριών στις αρμόδιες κατά περίπτωση επιχειρησιακές δυνάμεις από τις βάσεις δεδομένων που τηρεί για την αποτελεσματική διαχείριση του κινδύνου.*
- *Παρακολούθηση όλων των δράσεων που λαμβάνουν χώρα κατά το στάδιο της απόκρισης και ενημέρωση των συντονιστικών οργάνων.*

## ΔΝΣΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

- *Κοινοποίηση εγκεκριμένων από το ΣΤΟ μνημονίων ενεργειών στους αρμόδιους κατά περίπτωση φορείς (πχ όμορους Δήμους, Αστυνομία, Πυροσβεστική κτλ).*
- *Ενημέρωση του Γραφείου ΠΣΕΑ του ανθρώπινου δυναμικού που διατέθηκαν σε μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης και τότε αποχώρησαν.*

## ΔΝΣΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

- *Φροντίζει για την επιχειρησιακή ετοιμότητα των διαθέσιμων μέσων και υλικών.*

## **ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΡΙΜΝΑ ΠΛΗΓΕΝΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ & ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΩΝ ΔΥΝΑΜΕΩΝ**

### ΑΝΤΙΔΗΜΑΡΧΟΣ ΠΟΛΗΣ

- *Γενικός Συντονισμός κατά το στάδιο της απόκρισης των ενεργειών που σχετίζονται με τη "Διοικητική Μέριμνα των Πληγέντων".*

### ΓΡΑΦΕΙΟ ΠΣΕΑ

- *Καταγράφει και αξιολογεί αναφορές βλαβών.*

- Συνεργασία με αρμόδιες υπηρεσίες της Νομαρχίας για την εν γένει αρωγή των πληγέντων (πχ αποστολή κοινωνικών λειτουργών ή ψυχολόγων, παροχή τροφής κτλ).

## **ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΚΟ ΔΙΚΤΥΟ ΕΚΤΑΚΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ**

### ΔΝΣΗ ΤΕΧΝΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ

- Μελέτες ρύθμισης κυκλοφορίας και προτεραιοποίησης οδικών αξόνων.
- Καθορισμός ασφαλούς πεζοδρομιακού και οδικού δικτύου εκκένωσης

### ΔΝΣΗ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑΣ

- Υποστήριξη της ΕΛΛΑΣ για:
  - ο Έλεγχο κυκλοφορίας και τήρησης των διατάξεων που αφορούν την κυκλοφορία και στάθμευση
  - ο Λήψη μέτρων για οδική ασφάλεια, διευκόλυνση της κίνησης οχημάτων ανάγκης (ασθενοφόρα, πυροσβεστικά κτλ) και ομάδων έκτακτης ανάγκης (πχ σωστικά συνεργεία) καθώς και εκτροπή κυκλοφορίας των λοιπών οχημάτων μέσω άλλων οδών-Προληπτικά μέτρα για απαγόρευση της κίνησης ή τον περιορισμό.
  - ο Διευκόλυνση της κίνησης πολιτών μέσω πεζοδρομιακού και οδικού δικτύου εκκένωσης όταν αποφασισθεί το μέτρο αυτό και την εξασφάλιση της διατήρησης ανοικτού οδικού δικτύου.

### ΔΝΣΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

- Μέριμνα για απομάκρυνση ακινητοποιημένων οχημάτων από οδόστρωμα <sup>2</sup> (πχ με γερανοφόρο όχημα σε περίπτωση χιονοπτώσεων).

## **ΧΩΡΟΙ ΕΚΤΑΚΤΩΝ ΑΝΑΓΚΩΝ - ΕΚΚΕΝΩΣΕΙΣ - ΜΕΤΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΕΙΣ**

### ΔΗΜΑΡΧΟΣ

- Αποφασίζει για την υλοποίηση του μέτρου της εκκένωσης όταν η περιοχή που πλήττεται (ή αναμένεται να πληγεί) περιορίζεται στα χωρικά όρια του Δήμου και συντονίζει τις ενέργειες εκκένωσης όταν αυτή αποφασίζεται από άλλα όργανα (πχ ΓΓΠΠ, Περιφέρεια) για καταστροφές μεγαλύτερης έκτασης. <sup>3</sup>

---

2. Βλέπε Παράρτημα Ιδ «Κατασκευή και Συντήρηση οδικού δικτύου»

3. Βλέπε Ν. 3613/2007

(Η διάταξη αυτή δεν έχει εφαρμογή όταν η ασφάλεια και η κατάσταση της υγείας των ατόμων που ευρίσκονται εντός υποδομών ή εγκαταστάσεων φορέων, τελεί υπό την εποπτεία ή διέπεται από ειδικότερες νομοθεσίες και η απομάκρυνσή τους, για τους λόγους που αναφέρονται στην παρ 2 αποτελεί ευθύνη των διοικήσεών τους πχ εγκαταστάσεις ενόπλων δυνάμεων και σωμάτων ασφαλείας, νοσηλευτικών ιδρυμάτων, κατασκηνώσεων κτλ. Ωστόσο νοείται ότι σε όλες τις περιπτώσεις οι αποφάσεις των διοικήσεων θα πρέπει να γνωστοποιούνται άμεσα στις τοπικές αρχές για λόγους καλύτερου συντονισμού του έργου της Πολιτικής Προστασίας στη διαχείριση των συνεπειών και την υποστήριξη του έργου των διοικήσεων από πλευρά Τοπικής αυτοδιοίκησης, βλέπε αριθ. 1902/16-3-2010 έγγραφο Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας).



#### ΑΝΤΙΔΗΜΑΡΧΟΣ ΠΟΛΗΣ

- Συντονισμός των ενεργειών της εκκένωσης για δράσεις που αφορούν ευπαθείς ομάδες πληθυσμού, σχολεία και άλλους χώρους υψηλής συγκέντρωσης πληθυσμού.

#### ΓΡΑΦΕΙΟ ΠΣΕΑ

- Σχεδιασμός των ενεργειών για την ετοιμότητα του Δήμου και συντονισμός των δράσεων σε περίπτωση που αποφασισθεί το μέτρο της εκκένωσης.
- Αποστολή καταστάσεων επιλεχθέντων χώρων έκτακτης ανάγκης στη Νομαρχία και την Περιφέρεια.

#### ΔΝΣΗ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑΣ

- Διευκόλυνση κίνησης πολιτών προς του χώρους καταφυγής, συνδρομή στο έργο της ΕΛΛΑΣ όπου αυτό απαιτείται.

#### ΔΝΣΗ ΤΕΧΝΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ

- Προσδιορισμός, αξιολόγηση και ανάπτυξη υποδομών και χώρων έκτακτης ανάγκης σε συνεργασία με τις υπηρεσίες της Νομαρχίας

### **ΑΥΤΟΨΙΕΣ/ΤΟΕ – ΑΡΣΗ ΕΠΙΚΙΝΔΥΝΟΤΗΤΩΝ**

#### ΓΡΑΦΕΙΟ ΠΣΕΑ

- Καταγράφει και αξιολογεί αναφορές βλαβών
- Συνεργασία με αρμόδιες υπηρεσίες της Νομαρχίας για άρση των επικινδυνοτήτων που προκύπτουν από μια φυσική καταστροφή.
- Επικοινωνεί με ΕΛΛΑΣ και λοιπές αρμόδιες υπηρεσίες του Δήμου προκειμένου να λάβει πιθανές αναφορές πολιτών για βλάβες.
- Επικοινωνεί με τα κλιμάκια αυτοψιών προκειμένου να μεταβιβάσει τα νέα αιτήματα των πολιτών για αυτοψίες και άρση επικινδυνοτήτων και να ενημερωθεί για το μέγεθος των επιπτώσεων.

#### ΑΝΤΙΔΗΜΑΡΧΟΣ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ

- Σχεδιασμός και Συντονισμός ενεργειών για αυτοψίες βλαβών σε ότι αφορά τις σχολικές μονάδες.

#### ΑΝΤΙΔΗΜΑΡΧΟΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

- Σχεδιασμός Δράσης προσεισμικού ελέγχου επικινδυνότητας κρίσιμων δημόσιων και κοινωφελών κατασκευών του Δήμου

#### ΔΝΣΗ ΤΕΧΝΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ

- Χωροθέτηση χώρων για εναπόθεση μπαζών (που προκαλούνται από μια φυσική καταστροφή)
- Σχεδιασμός ενεργειών που αφορούν τις αυτοψίες

## **ΔΙΑΣΦΑΛΙΣΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΚΡΙΣΙΜΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ**

### ΓΡΑΦΕΙΟ ΠΣΕΑ

- Σχεδιασμός των δράσεων που απαιτούνται για τη «Διασφάλιση της Λειτουργίας του Δήμου σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης» σε συνεργασία με τους προϊσταμένους των Υπηρεσιών.

## **ΑΝΑΔΡΑΣΗ**

### ΔΗΜΑΡΧΟΣ

- Οργανώνει (τουλάχιστον μια φορά το χρόνο) συναντήσεις εργασίας με τις υπηρεσίες του Δήμου προκειμένου να τις παρακινεί και να τις κατευθύνει στην εξειδίκευση του σχεδιασμού στο επί μέρους πεδίο των αρμοδιοτήτων τους.

### ΓΡΑΦΕΙΟ ΠΣΕΑ

- Σχεδιασμός ενεργειών της "Ανάδρασης" (αναφέρονται ενδεικτικά):
  - ο Διαχείριση πληροφοριακού συστήματος - ενημέρωση των βάσεων δεδομένων
  - ο Εισηγήσεις στο Δήμαρχο (ή και στο ΣΤΟ) για την υλοποίηση επι-μέρους ενεργειών/δράσεων και παροχή οδηγιών στις αρμόδιες υπηρεσίες.
  - ο Συνεργασία με τις υπηρεσίες του Δήμου (με βάση ληφθείσες αναφορές τους) για την επίλυση προβλημάτων σχεδιασμού τόσο των επιμέρους δράσεων όσο και ολόκληρου του σχεδίου.
  - ο Οργάνωση ασκήσεων ετοιμότητας και εκπαίδευση προσωπικού.
  - ο Σύνταξη γενικού σχεδίου Πολιτικής Προστασίας του Δήμου.
  - ο Έκδοση κατευθυντήριων οδηγιών στις αρμόδιες κατά περίπτωση υπηρεσίες ή ομάδες του δήμου για την ολοκλήρωση του σχεδιασμού των επιμέρους δράσεων ανά κατηγορία κινδύνου
  - ο Αποτίμηση του σχεδιασμού δηλαδή επισήμανση των τομέων στους οποίους το σχέδιο δεν εφαρμόστηκε όπως είχε αρχικά εκτιμηθεί με βάση και τις σχετικές απολογιστικές αναφορές των αρμοδίων υπηρεσιών.

### ΑΝΤΙΔΗΜΑΡΧΟΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

- Παρουσίαση σχεδίου Πολιτικής Προστασίας του Δήμου για ενημέρωση του προσωπικού και συλλογή προτάσεων για τη βελτιστοποίησή του.
- Απολογισμός δράσεων προηγούμενης περιόδου με στόχο να επισημανθούν τα προβλήματα και να βελτιστοποιηθεί ο σχεδιασμός και η απόκριση κατά τη διάρκεια μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης.

## **ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ ΠΥΡΟΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ**

### ΔΝΣΗ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑΣ

- Έλεγχος τήρησης πυροσβεστικών διατάξεων και δασικού κώδικα από τους πολίτες

### ΔΝΣΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

- Καθορισμός των περιοχών υψηλού κινδύνου που απαιτούν καθαρισμό βλάστησης, εκπόνηση μελέτης εκτέλεσης έργων και προγραμματισμό των πόρων (δυναμικού και μέσων). Συνεργασία με Περιφέρεια (Δ/νση Δασών) για συνεργασία και συμβολή στη συντήρηση και βελτίωση δασικού οδικού δικτύου.<sup>4</sup>
- Έλεγχος και λήψη προστατευτικών μέτρων των χώρων ανεξέλεγκτης εναπόθεσης απορριμμάτων (πχ παρουσία υδροφόρου οχήματος σε περιόδους υψηλής επικινδυνότητας πυρκαγιών)<sup>5</sup>

#### ΑΝΤΙΔΗΜΑΡΧΟΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

- Συντονισμός Δράσης

### **ΕΠΙΤΗΡΗΣΗ ΔΑΣΙΚΩΝ ΕΚΤΑΣΕΩΝ/ΚΑΤΑΣΤΟΛΗ ΠΥΡΚΑΓΙΩΝ**

#### ΔΝΣΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

- Σχεδιασμός της δράσης για τον εξοπλισμό των δυνάμεων πυροπροστασίας και πυρόσβεσης με διαθέσιμα μέσα (πχ βυτιοφόρων οχημάτων) του Δήμου

#### ΔΝΣΗ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑΣ

- Επιτήρηση και φύλαξη δασικών εκτάσεων

#### ΔΗΜΑΡΧΟΣ

- Έχει την ευθύνη συντονισμού εντός των διοικητικών του ορίων για τη διάθεση των απαραίτητων μέσων, στις περιπτώσεις που απαιτούνται για την καταστολή δασικών πυρκαγιών τα οποία θέτει στη διάθεση του Επικεφαλής Αξιωματικού της Πυροσβεστικής ο οποίος ενεργεί ως συντονιστής.<sup>6</sup>

#### ΓΡΑΦΕΙΟ ΠΣΕΑ

- Έλεγχος εάν δραστηριοποιούνται στη χωρική αρμοδιότητα του Δήμου εθελοντικές οργανώσεις ενταγμένες στο Μητρώο της ΓΓΠΠ και το πεδίο δράσης αυτών.

4. Οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ που αναλαμβάνουν τη μελέτη και εκτέλεση δασοτεχνικών έργων (καθαρισμοί δασικής βλάστησης κλπ) σε δημόσια δάση και δασικές εκτάσεις της περιοχής τους πρέπει να έχουν υπογράψει προγραμματική σύμβαση με το Υπουργείο Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (Γενική Δ/νση Ανάπτυξης και Προστασίας Δασών και Φυσικού Περιβάλλοντος) σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 57. Παρ 13 του Ν. 2218/1994 (ΦΕΚ 90<sup>Α</sup>). Προγραμματιστική σύμβαση με το Υπουργείο Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής απαιτείται δεν απαιτείται όταν το ύψος προϋπολογισμού του έργου δεν απαιτεί την διενέργεια πρόχειρου ή τακτικού διαγωνισμού σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρ. 9 του ΠΔ 437/1981 (ΦΕΚ 120<sup>Α</sup>). Στις περιπτώσεις αυτές απαιτείται μόνο η άδεια του Δ/ντη Δασών της περιοχής (91874/1845/13-12-1996 απόφαση Υπουργού Γεωργίας.

5. Βλέπε Πυροσβεστική Διάταξη 9<sup>Α</sup>/2005

6. Βλέπε Ν.2612/1998, Ν.3511/2006, Ν. 3013/2002, ΚΥΑ 12030/φ.190.1/1999)

# Παράρτημα IV

## Ρόλοι & Αρμοδιότητες λοιπών Οργανισμών ανά Μέτρο

[όπως καταχωρήθηκαν και εκτυπώνονται σε σχετική αναφορά από το ADMS]

### **ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΠΟΡΩΝ**

#### ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ

- Σε περίπτωση περιφερειακής καταστροφής μικρής έντασης, συντονισμός και διάθεση δυναμικού και μέσων (όταν οι ίδιοι πόροι του Δήμου δεν επαρκούν).

#### ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ/ΓΓΠΠ

- Σε περίπτωση τοπικής ή περιφερειακής καταστροφής μεγάλης έντασης ή γενικής καταστροφής, συντονισμός και διάθεση δυναμικού και μέσων (όταν οι ίδιοι πόροι του Δήμου δεν επαρκούν)

#### ΝΟΜΑΡΧΙΑ

- Σε περίπτωση τοπικής καταστροφής μικρής έντασης, συντονισμός και διάθεση δυναμικού και μέσων (όταν οι ίδιοι πόροι δεν επαρκούν).
- Επιτάξεις μέσων εφόσον κάτι τέτοιο απαιτηθεί.

### **ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ ΠΟΛΙΤΩΝ**

#### ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ/ΓΓΠΠ

- Κεντρική ενημέρωση του κοινού μέσω δελτίων τύπου.<sup>1</sup>

#### ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΚΛΙΜΑΤΙΚΗΣ ΑΛΛΑΓΗΣ/ΓΕΝΙΚΗ Δ/ΝΣΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΑΣΩΝ ΚΑΙ ΦΥΣΙΚΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

- Εκπαίδευση και ενημέρωση πολιτών σε θέματα πρόληψης δασικών πυρκαγιών και πυροπροστασία (κεντρικό επίπεδο).<sup>2</sup>

#### ΕΛΛΑΣ

- Ενημέρωση κοινού για την βατότητα του οδικού δικτύου

#### ΝΟΜΑΡΧΙΑ

- Περαιτέρω ενημέρωση του κοινού με βάση τις οδηγίες και το έντυπο υλικό της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας<sup>3</sup> καθώς και ειδικότερη ενημέρωση του κοινού σε επίπεδο νομού με βάση τις τοπικές ιδιαιτερότητες από τις αρμόδιες διευθύνσεις (πχ Δ/ση Αγροτικής Ανάπτυξης, Δ/ση Κτηνιατρικής κτλ)

#### ΟΑΣΠ

---

1. Βλέπε Ν. 3013/2002

2. Βλέπε Ν. 3013/2002, Ν. 3208/2003 όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 3511/2006

3. Βλέπε Ν. 3013/2002

- Σχεδιασμό, εκπόνηση, συντονισμό έργου της ενημέρωσης του κοινού για λήψη μέτρων αυτοπροστασίας από κινδύνους λόγω σεισμών σε κεντρικό επίπεδο.

#### ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ

- Περαιτέρω ενημέρωση του κοινού με βάση τις οδηγίες και το έντυπο υλικό της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας.<sup>4</sup>

#### ΠΥΡΟΣΒΕΣΤΙΚΟ ΣΩΜΑ

- Εκπαίδευση και ενημέρωση πολιτών σε θέματα αντιμετώπισης δασικών πυρκαγιών και προστασίας δασών από πυρκαγιά.<sup>5</sup>
- Ενημέρωση κοινής γνώμης όσον αφορά την εξέλιξη μιας πυρκαγιάς και παροχή πληροφοριών από τον τόπο του συμβάντος (από τον υπεύθυνο Συντονιστή Αξιωματικό).

#### ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΓΕΙΑΣ & ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ

- Έκδοση οδηγιών προστασίας πολιτών για ουσίες επικίνδυνες για την υγεία που μπορούν να προκληθούν από μια φυσική καταστροφή πχ παράγωγα καύσης (καπνός, αιωρούμενα σωματίδια κλπ) τα οποία διαχέονται στην ατμόσφαιρα κατά την εξέλιξη μιας δασικής πυρκαγιάς,

### **ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΕΣ-ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ**

#### ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ/ΓΓΠΠ

- Έκδοση Ημερήσιου Χάρτη Πρόβλεψης δασικών πυρκαγιών

#### ΕΘΝΙΚΟ ΑΣΤΕΡΟΣΚΟΠΕΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

- Αποτελεί τον επίσημο θεσμοθετημένο φορέα για την ανακοίνωση ενός σεισμικού γεγονότος και την ενημέρωση της ΓΓΠΠ (και του ΟΑΣΠ)

#### ΕΛΛΑΣ

- Αποτελεί θεσμικά τον φορέα επίσημης ενημέρωσης των εμπλεκόμενων φορέων, συνεπώς και του Δήμου για τη συλλογή πληροφοριών σχετικά με την επικρατούσα κατάσταση στην επηρεαζόμενη περιοχή του τομέα ευθύνης τους (δεδομένου και ότι λειτουργούν σε 24h βάση).
- Αναλαμβάνει την (επίσημη) ενημέρωση όλων των εμπλεκόμενων φορέων σε επιχειρησιακό επίπεδο, για την επικρατούσα κατάσταση στο οδικό δίκτυο (πχ περιπτώσεις χιονοπτώσεων ή παγετό).<sup>6</sup>
- Για τη διασφάλιση της ροής πληροφοριών, δύναται να υποστηρίξει, κατά προτεραιότητα, το έργο των Δημάρχων (και ΓΓΠΠ και ΓΓΠ και Νομαρχών) για τις μεταξύ τους επικοινωνίες με τη διάθεση προσωπικού ή/και μέσων ως συνδέσμων με δυνατότητα ραδιοεπικοινωνίας, όταν αυτό

4. Βλέπε Ν. 3013/2002

5. Βλέπε Ν. 3013/2002

6. Βλέπε 5301/4/16-15/20-6-2006 έγγραφο Αρχηγείου ΕΛ.ΛΑΣ «Ειδικό Σχέδιο κινητοποίησης κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών Αρχηγείου ΕΛ.ΛΑΣ για την αντιμετώπιση προβλημάτων που δημιουργούνται από έντονη χιονόπτωση – χιονοθύελλα – παγετό» το οποίο εγκρίθηκε με το 4096/12-7-2006 έγγραφο της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας

απαιτείται και είναι εφικτό.

#### ΝΟΜΑΡΧΙΑ

- Αποστολή Κοινοποιήσεων στο Δήμο προκειμένου να τεθεί σε ετοιμότητα/κατάστασης έκτακτης ανάγκης από:
  - ο (από ΕΘΝΙΚΗ ΜΕΤΕΡΕΩΛΟΓΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ/ΕΜΥ) επικίνδυνων καιρικών φαινομένων<sup>7</sup>
  - ο (από ΣΕΚΥΠΣ) δελτίου επικινδυνότητας για δασικές πυρκαγιές
- Σε περίπτωση τοπικής καταστροφής μικρής έντασης, συντονισμός και διάθεση δυναμικού και μέσων (όταν οι ίδιοι πόροι δεν επαρκούν)
- Επιτάξεις υλικών μέσων

#### ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ

- Σε περίπτωση περιφερειακής καταστροφής μικρής έντασης, συντονισμός και διάθεση δυναμικού και μέσων (όταν οι ίδιοι πόροι δεν επαρκούν).

#### ΠΥΡΟΣΒΕΣΤΙΚΟ ΣΩΜΑ

- Συνδράμει στο έργο της συλλογής πληροφοριών σχετικά με την επικρατούσα κατάσταση στην επηρεαζόμενη περιοχή και ενημερώνει τους εμπλεκόμενους φορείς.
- Για τη διασφάλιση της ροής πληροφοριών, δύναται να υποστηρίξει, κατά προτεραιότητα, το έργο των Δημάρχων (και ΓΓΠΠ και ΓΠΠ και Νομαρχών) για τις μεταξύ τους επικοινωνίες με τη διάθεση προσωπικού ή/και μέσων ως συνδέσμων με δυνατότητα ραδιοεπικοινωνίας, όταν αυτό απαιτείται και είναι εφικτό.

#### ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΓΕΙΑΣ & ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ

- Συντονισμός (μέσω του Εθνικού Κέντρου Επιχειρήσεων Υγείας/ΕΚΕΠΥ) των Υγειονομικών Ομάδων στην αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών (πχ χιονοπτώσεις, παγετό) που αφορούν την παροχή ιατρικής βοήθειας.<sup>8</sup>

### **ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΡΙΜΝΑ ΠΛΗΓΕΝΤΩΝ & ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΩΝ ΔΥΝΑΜΕΩΝ**

#### ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ

- Συγκροτεί και κινητοποιεί Ομάδες Ταχείας Παρέμβασης για την ψυχοκοινωνική στήριξη σε πληγέντες και συγγενείς θυμάτων μετά από εντολή του ΕΚΕΠΥ.<sup>9</sup>

#### ΕΚΑΒ

- Παροχή προ-νοσοκομειακής βοήθειας - μεταφορά πληγέντων στα Νοσοκομεία.<sup>10</sup>

---

7. Βλέπε ΠΔ 161/1997

8. Βλέπε Ν. 3370/2005, Ν. 3527/2007

9. Βλέπε ΠΔ 22/2006

10. Βλέπε Ν 1579/1985, Ν.2071/1992, Ν.2194/1994

## ΕΛΛΑΣ

- Υποβοήθηση του έργου των δυνάμεων Πολιτικής Προστασίας στις ενέργειες της "Διοικητικής Μέριμνας των Πληγέντων".
- Μέριμνα για την διασφάλιση της Δημόσιας Τάξης.
- Μέριμνα για την περιμετρική απομόνωση πληγείσας περιοχής προκειμένου να διευκολυνθούν τα συνεργεία διάσωσης.

## ΠΥΡΟΣΒΕΣΤΙΚΟ ΣΩΜΑ

- Απόφαση διακοπής της λειτουργίας των σχολείων όταν οι έκτακτες ανάγκες το επιβάλλουν.<sup>11</sup>

## ΠΥΡΟΣΒΕΣΤΙΚΟ ΣΩΜΑ<sup>12</sup>

- Ο επικεφαλής αξιωματικός του Πυροσβεστικού Σώματος τίθεται υπεύθυνος συντονιστής στις επιχειρήσεις διάσωσης ή/και των απεγκλωβισμών πληγέντων και ο οποίος δύναται να αιτηθεί τη συνδρομή και του Δήμου (καθώς και άλλων φορέων) για την διευκόλυνση του έργου του.
- Σε περιπτώσεις πολύωρης ακινητοποίησης οχημάτων επί του οδικού δικτύου (πχ χιονοπτώσεις) για τα οποία δεν συντρέχει λόγος άμεσης απομάκρυνσης των επιβαινόντων, τα σωστικά συνεργεία αναλαμβάνουν την διανομή αγαθών για την κάλυψη στοιχειωδών αναγκών των επιβατών (πχ κουβερτών λόγω ψύχους, ή πρόχειρου γεύματος).

## **ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΚΟ ΔΙΚΤΥΟ ΕΚΤΑΚΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ<sup>13</sup>**

### ΕΛΛΑΣ<sup>14</sup>

- Προληπτικά μέτρα ελέγχου κυκλοφορίας, επιβολής περιορισμών ή απαγόρευσης όπως προληπτική ακινητοποίηση ή εκτροπή κυκλοφορίας των λοιπών οχημάτων μέσω άλλων οδών. (Για παράδειγμα: όταν οι καιρικές συνθήκες όπως έντονη χιονόπτωση ή παγετός κάνουν τους δρόμους μη ασφαλείς ή για την διευκόλυνση έργων αποχιονισμού σε συνεργασία με τους υπεύθυνους εκτέλεσης έργων αποχιονισμού).
- Διευκόλυνση της κίνησης οχημάτων ανάγκης (ασθενοφόρα, πυροσβεστικά κτλ) και ομάδων έκτακτης ανάγκης (πχ σωστικά συνεργεία).
- Διευκόλυνση της κίνησης πολιτών μέσω πεζοδρομιακού και οδικού δικτύου εκκένωσης όταν αποφασισθεί το μέτρο αυτό.

### ΝΟΜΑΡΧΙΑ

- Λήψη απόφασης εφαρμογής του μέτρου της απαγόρευσης της κυκλοφορίας οχημάτων και

---

11. Βλέπε ΠΔ 161/2000

12. Βλέπε ΠΔ 210/1992, ΠΔ 397/1998

13. Βλέπε και παράρτημα Ιδ «Οδικό Δίκτυο-Συντήρηση»

14. Βλέπε και Ν. 2696/1999, ΠΔ 1/2005

παραμονής σε ευπαθείς περιοχές (πχ δάση) ημέρες και ώρες που θεωρούνται επικίνδυνες.

- Συντήρηση Επαρχιακού Οδικού Δικτύου (συμπεριλαμβανομένων ενεργειών όπως απομάκρυνση ακινητοποιημένων οχημάτων από οδόστρωμα, αποχιονισμό κτλ).

#### ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ/ΓΓΔΕ

- Συντήρηση Εθνικού Οδικού Δικτύου (συμπεριλαμβανομένων ενεργειών όπως απομάκρυνση ακινητοποιημένων οχημάτων από οδόστρωμα, αποχιονισμό κτλ)

### **ΧΩΡΟΙ ΕΚΤΑΚΤΩΝ ΑΝΑΓΚΩΝ - ΕΚΚΕΝΩΣΕΙΣ - ΜΕΤΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΕΙΣ**

#### ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ/ΓΓΠΠ

- Ο Γενικός Γραμματέας Πολιτικής Προστασίας αποφασίζει για την εκκένωση σε περίπτωση γενικής καταστροφής.

#### ΕΚΑΒ

- Απαραίτητη η παρουσία μονάδων του κατά τη διάρκεια της εκκένωσης μιας περιοχής για την υποστήριξη ευπαθών ομάδων πληθυσμού ή ατόμων με προβλήματα υγείας, για παροχή άμεσης προ-νοσοκομειακής βοήθειας.<sup>15</sup>

#### ΕΛΛΑΣ

- Συνδράμει στην εκκένωση των περιοχών (εντοπισμό και ειδοποίηση πολιτών, τήρηση τάξης, ρύθμιση κυκλοφορίας, φύλαξη περιουσιακών στοιχείων των πολιτών κτλ) όταν αποφασισθεί το μέτρο αυτό.<sup>16</sup>

#### ΝΟΜΑΡΧΙΑ

- Ο Νομάρχης αποφασίζει για την εκκένωση όταν μια εξελισσόμενη ή επικείμενη καταστροφή μπορεί να επηρεάσει πάνω από ένα Δήμο ή Κοινότητα και υποστηρίζει με μέσα και δυναμικό το έργο των Δημάρχων όταν αποφασίσουν το μέτρο αυτό.
- Συνεργασία με το Δήμο για τον προσδιορισμό, αξιολόγηση και συμβολή με μέσα στην ανάπτυξη υποδομών και χώρων έκτακτης ανάγκης (και αποστολή σχετικών καταστάσεων με καταγραφέντες χώρους την Περιφέρεια).
- Διάθεση σκηνικού υλικού, κλινοσκεπασμάτων κλπ (που διατίθεται από Υπουργείο Υγείας/Δνση Πρόνοιας) για τις ανάγκες προσωρινής στέγασης πληγέντων.

#### ΟΑΣΠ

- Έκδοση κατευθυντήριων οδηγιών για την αξιολόγηση και την ανάπτυξη υποδομών και χώρων έκτακτης ανάγκης.

#### ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ

- Ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας αποφασίζει για την εκκένωση σε περίπτωση περιφερειακής

---

15. Βλέπε Ν.1579/1985

16. Βλέπε ΚΥΑ 12030Φ109.1/10-5-1999, Ν.2800/2000 (αρθ. 8)



### ΠΥΡΟΣΒΕΣΤΙΚΟ ΣΩΜΑ

- *Ο επικεφαλής αξιωματικός του Πυροσβεστικού σώματος που ενεργεί ως συντονιστής του πυροσβεστικού έργου εισηγείται την οργανωμένη απομάκρυνση των πολιτών σε περίπτωση απειλής από πυρκαγιά.*
- *Υποστηρίζει με το δυναμικό και τα μέσα του κάθε άλλη περίπτωση που έχει αποφασισθεί το μέτρο της εκκένωσης*

### ΥΑΣ

- *Αρμόδια υπηρεσία για όλα τα θέματα που αφορούν στη στέγαση των πληγέντων, όπως μέριμνα για την προμήθεια, μεταφορά, διαχείριση, συντήρηση λυόμενων οικίσκων κλπ.*

## **ΑΥΤΟΨΙΕΣ/ΤΟΕ – ΑΡΣΗ ΕΠΙΚΙΝΔΥΝΟΤΗΤΩΝ**

### ΥΑΣ

- *Το Τμήμα Αποκατάστασης Ζημιών μεριμνά για τη διαπίστωση και αποτίμηση των ζημιών που προκαλούνται από φυσικές καταστροφές και την οριοθέτηση της πληγείσας περιοχής.<sup>17</sup>*

## **ΑΝΑΔΡΑΣΗ**

### ΟΑΣΠ

- *Υποστήριξη και ενημέρωση των επιχειρησιακών δυνάμεων του Δήμου σε θέματα σχετικά με την αντισεισμική προστασία.*

### ΠΥΡΟΣΒΕΣΤΙΚΟ ΣΩΜΑ

- *Υποστήριξη και ενημέρωση επιχειρησιακών δυνάμεων του Δήμου σε θέματα σχετικά με την πυροπροστασία.*

## **ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ ΠΥΡΟΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ**

### ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΜΥΝΑΣ

- *Καθαρισμό βλάστησης εντός και πέριξ στρατιωτικών εγκαταστάσεων.<sup>18</sup>*

### ΔΕΗ

- *Καθαρισμός Βλάστησης γύρω από ΚΥΤ προληπτικό κλάδεμα δέντρων σε περιοχές που διέρχονται γραμμές μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας, αποψίλωση χώρων που βρίσκονται κάτω από σημεία ζεύξης κτλ (σε συνεργασία με Πυροσβεστική και Δασική Υπηρεσία, ΟΤΑ, Πολεοδομικές αρχές).<sup>19</sup>*

---

17. Βλέπε Ν.1190/1981, Ν.2576/1998

18. Βλέπε ΚΥΑ 12030/Φ.109.1/1999

19. Βλέπε ΚΥΑ 12030/Φ.109.1/1999

## ΕΛΛΑΣ

- Έλεγχος των ιδιωτών για λήψη προληπτικών μέτρων αυτοπροστασίας και πυροσβεστικών διατάξεων

## ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΚΛΙΜΑΤΙΚΗΣ ΑΛΛΑΓΗΣ/ΓΕΝΙΚΗ Δ/ΝΣΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΑΣΩΝ ΚΑΙ ΦΥΣΙΚΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

- Έκδοση οδηγιών και τεχνικών προδιαγραφών έργων και εργασιών αντιπυρικής προστασίας δασών και δασικών εκτάσεων - Εκπόνηση και Χρηματοδότηση προγραμμάτων αντιπυρικής προστασίας δασών και δασικών εκτάσεων όπως: Συντήρηση και βελτίωση αντιπυρικών ζωνών και δασικού οδικού δικτύου.<sup>20</sup>

## ΠΥΡΟΣΒΕΣΤΙΚΟ ΣΩΜΑ

- Οργανώνει σύστημα αναγγελίας υπαιθρίων πυρκαγιών με τη στελέχωση των αναγκαίων παρατηρητηρίων - πυροφυλακίων και κατάλληλη διασπορά των οχημάτων και εναέριων μέσων.
- Έλεγχος της κατάστασης και καλής λειτουργίας των πυροσβεστικών υδροστομιών και υπόδειξη στους φορείς των δικτύων ύδρευσης για συντήρηση αυτών ή τυχόν εγκατάσταση νέων.<sup>21</sup>

## ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ

- Σύσταση επιτροπής (από το Γενικό Γραμματέα) για αυτοψία και έλεγχο των μέτρων πυροπροστασίας που ελήφθησαν από τους Δήμους στους χώρους ανεξέλεγκτης εναπόθεσης απορριμμάτων.
- Ευθύνη (της Δνσης Δασών) για συντονισμό και εποπτεία της σύνταξης των προγραμμάτων έργων και εργασιών αντιπυρικής προστασίας των δασών και δασικών εκτάσεων.<sup>22</sup>

## **ΕΠΙΤΗΡΗΣΗ ΔΑΣΙΚΩΝ ΕΚΤΑΣΕΩΝ/ΚΑΤΑΣΤΟΛΗ ΠΥΡΚΑΓΙΩΝ**

### ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΜΥΝΑΣ

- Συνεισφορά με διάθεση προσωπικού και μέσων μετά από αίτημα της Πυροσβεστικής για:
  - ο Συμμετοχή στη συγκρότηση μικτών εποχούμενων περιπόλων για την Επιτήρηση των Δασικών Εκτάσεων από τις Ένοπλες Δυνάμεις (και οργάνωση ασκήσεων διαβίωσης σε δασικές περιοχές με σκοπό τη φύλαξή τους).
  - ο Συμμετοχή στη φύλαξη πυρκαγιάς από αναζωπυρώσεις
  - ο Καταστολή πυρκαγιών
  - ο Στελέχωση του ΣΕΚΥΠΣ

### ΔΕΗ

- Συνδρομή στο έργο της κατάσβεσης με μηχανολογικό εξοπλισμό, διακοπή ρεύματος όταν αυτό

---

20. Βλέπε Ν. 2612/1998, Ν. 3208/2003, ΠΔ 402/1988

21. Βλέπε ΠΔ 210/1992, Ν 1590/1986, Εγκύκλιο 79/03-02-2006 Αρχηγείου Πυροσβεστικού Σώματος

22. Βλέπε Ν. 2503/1997, ΚΥΑ 12030/Φ109.1/1999

## ΕΛΛΑΣ

- Συμμετοχή στη συγκρότηση μικτών εποχούμενων περιπόλων για την Επιτήρηση Δασικών Εκτάσεων.

## ΝΟΜΑΡΧΙΑ

- Κινητοποίηση και συντονισμό όλων των Πολιτικών Δυνάμεων που μπορούν να συμβάλλουν στην δασοπυρόσβεση και τις οποίες θέτουν υπό το Συντονιστή του Πυροσβεστικού Σώματος.
- Επιτάξεις προσωπικού και μέσων (εφόσον απαιτείται).
- Οργάνωση περιπολιών, οχημάτων γύρω και εντός περιαστικών δασών χρησιμοποιώντας και οχήματα με περιστρεφόμενους προβολείς οροφής και υδροφόρα οχήματα Δημοσίων Υπηρεσιών, Οργανισμών και Επιχειρήσεων.

## ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΚΛΙΜΑΤΙΚΗΣ ΑΛΛΑΓΗΣ/ΓΕΝΙΚΗ Δ/ΝΣΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΑΣΩΝ ΚΑΙ ΦΥΣΙΚΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

- Συμβουλευτική υποστήριξη της Πυροσβεστικής Υπηρεσίας στον τόπο της πυρκαγιάς και στο ΣΕΚΥΠΣ.<sup>23</sup>

## ΠΥΡΟΣΒΕΣΤΙΚΟ ΣΩΜΑ

- Επιχειρησιακός Σχεδιασμός και οργάνωση κατασταλτικού μηχανισμού δασοπυρόσβεσης και Γενικός Συντονισμός όλων των δυνάμεων, φορέων, αρχών που παρέχουν τη συνδρομή τους σε μέσα και προσωπικό στην πυρόσβεση.<sup>24</sup>
- Συμμετοχή στη συγκρότηση μικτών εποχούμενων περιπόλων για την Επιτήρηση Δασικών Εκτάσεων.
- Καθήκοντα ανακριτικών υπαλλήλων και δημόσιου κατηγορου σε αδικήματα που αφορούν την αντιμετώπιση πυρκαγιών.
- Φύλαξη καμένης έκτασης από κινδύνους αναζωπύρωσης μέχρι την οριστική αποτροπή του κινδύνου αυτού (Πυροσβεστική Υπηρεσία που στην περιοχή ευθύνης έλαβε χώρα πυρκαγιά).

---

23. Βλέπε ΚΥΑ 12030/Φ109.1/1999

24. Βλέπε Ν.3511/2006

## Αποχιονισμός Οδικού Δικτύου

### Οδηγίες

Ο αποχιονισμός οδικού δικτύου υπάγεται στην αρμοδιότητα των φορέων που είναι επιφορτισμένοι με τη συντήρηση του οδικού δικτύου. Για την υλοποίηση αυτής της δράσης καταρτίζεται σχέδιο αποχιονισμού:

- Καθορίζοντας τον τρόπο αποχιονισμού (πχ το αλάτι διαστρώνεται στο δρόμο με αλατοδιανομείς ή φορητά αυτοκίνητα με φυτόαρια, ο χρόνος που κατ' εκτίμηση κρατάει η δράση του αλατιού είναι περίπου 5 ώρες ή επειδή ως γνωστό είναι δύσκολο σε περίπτωση μεγάλων χιονοπτώσεων και εφόσον σκελεπαστούν από χιόνι οι δρόμοι να ανέβουν τα μηχανήματα στα υψηλότερα σημεία της πόλης. Έτσι, επιβάλλεται η έναρξη του αποχιονισμού να προηγηθεί με ανάβαση των μηχανημάτων στα σημεία αυτά, ώστε να αποτελέσουν αφετηρία καθόδου και καθαρισμού των δρόμων).

- Καθορίζοντας την επέμβαση ανάλογα με την προτεραιότητα στους οδικούς άξονες σε περίπτωση αδυναμίας συνολικής αντιμετώπισης προβλημάτων λόγω εκτεταμένων χιονοπτώσεων και παγετού καθώς και των εγκαταστάσεων μείζονος σημασίας που απαιτούν ελεύθερη πρόσβαση (πχ για οχήματα έκτακτης ανάγκης και μέσα μεταφοράς)

- Αξιολογώντας τις περιοχές υψηλής διακινδύνευσης που πρέπει να προσέξουν τα κλιμάκια αποχιονισμού, για παράδειγμα σημεία όπου υπάρχει άμεση ανάγκη πρόπτωσης αλατιού (πχ οδικά τμήματα που από πείρα γνωρίζουμε ότι πιάνει πάγο όπως στροφές, ανηφορικά ή κατηφορικά οδικά τμήματα, ειδικές θέσεις που πιάνει σκιά όπως σε δέντρα.)

- Προτείνοντας μέτρα για τη βελτίωση της εκτέλεσης του σχεδιασμού (πχ στο σχεδιασμό πρέπει γά γίνεται επισήμανση των σημείων όπου παρατηρείται μεγάλη συγκέντρωση χιονιού με ειδικούς στύλους και ιδιαίτερα σε μεγάλες χιονοπτώσεις για να μπορούν να φαίνονται από τα εκχιονιστικά μηχανήματα).

- Καταρτίζοντας σχετικούς θεματικούς χάρτες (πχ τομείς αποχιονισμού ανά συνεργείο, σταθμούς ανεφοδιασμού άλατος).

- Οργανώνοντας τα κλιμάκια αποχιονισμού ανά οδικούς άξονες καθορίζοντας αναλυτικά το προσωπικό και τη σχέση εργασίας αυτών (μόνιμοι, συμβασιούχοι, ιδιώτες, εθελοντές κτλ) σπιντοριστές, βάρδιες (επέμβασης/επιφυλακής), σημεία παραλαβής άλατος και εξοπλισμού, μέσων και τρόπου κτήσης τους (μίσθωση, δανεισμός, επίταξη κτλ).

- Μεριμνώντας για την εκ των προτέρων εξασφάλιση των απαραίτητων πόρων (πχ στελέγωση σε αναγκαίο προσωπικό και προμήθεια της αναγκαίας ποσότητας άλατος και των άλλων υλικών μέσων που θα απαιτηθούν, σημείων προσυγκέντρωσης των μέσων)

- Ρυθμίζοντας θέματα συνεργασίας (ή με μνημόνια συνεργασίας) με άλλους φορείς (πχ τη Νομαρχία που έχει την ευθύνη αποχιονισμού του επαρχιακού δικτύου και των όμορων Δήμων για τους δρόμους που βρίσκονται στα διοικητικά όρια).

Εικόνα V.a



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΑΤΤΙΚΗΣ  
ΔΗΜΟΣ ΑΡΓΥΡΟΥΠΟΛΗΣ

**ΑΙΤΗΣΗ ΕΘΕΛΟΝΤΗ**

**ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ**

ΟΝΟΜΑΤΕΠΩΝΥΜΟ: \_\_\_\_\_

ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ: \_\_\_\_\_ ΤΚ: \_\_\_\_\_

ΠΟΛΗ/ΠΕΡΙΟΧΗ: \_\_\_\_\_

ΤΗΛ. ΣΠΗΤΙΟΥ: \_\_\_\_\_ ΤΗΛ. ΕΡΓΑΣΙΑΣ: \_\_\_\_\_

FAX: \_\_\_\_\_

E-MAIL: \_\_\_\_\_ ΚΙΝΗΤΟ: \_\_\_\_\_

ΕΠΑΓΓΕΛΜΑ: \_\_\_\_\_

ΓΡΑΜΜΑΤΙΚΕΣ ΓΝΩΣΕΙΣ \_\_\_\_\_

ΜΕΤΑΦΟΡΙΚΟ ΜΕΣΟ ΔΙΑΘΕΣΙΜΟ: \_\_\_\_\_

ΔΙΑΘΕΣΙΜΟΣ ΧΡΟΝΟΣ (π.χ. Δευτέρα 09:00-13:00 κ.λπ.): \_\_\_\_\_

ΠΡΟΥΠΗΡΕΣΙΑ ΣΕ ΕΝΟΠΛΙΕΣ ΔΥΝΑΜΕΙΣ: \_\_\_\_\_

**ΕΥΝΑΦΕΙΑ ΕΘΕΛΟΝΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ ΚΑΙ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΟΥ  
ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟΥ:**

**ΕΝΔΙΑΧΕΙΡΗΣΗ ΣΕ ΆΛΛΕΣ ΕΘΕΛΟΝΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ/ΟΡΓΑΝΩΣΗ:**

ADMS: ΥΠΟΔΕΙΓΜΑ Αίτηση Εθελοντή

**ΤΟΜΕΙΣ/ΔΡΑΣΕΙΣ ΠΟΥ ΕΠΙΘΥΜΕΙΤΕ ΝΑ ΔΕΣΧΟΛΗΘΕΙΤΕ:**

- Διασποροσβεση
- Διασποροστασία
- Έρευνα-Διάσωση
- Πρώτες Βοήθειες
- Οργάνωση και λειτουργία χώρων συγκέντρωσης πληθυσμού μετά από καταστροφές
- Αρωγή σε πηλγντες (ψυχολογική στηριξη, ιατρική βοήθεια κτλ)
- Επισκεπνντες
- Εννημέρωση – Ευασητοποίηση Πολιτών
- Ενσπαθεύσεις
- Διαθεση εξοπλισμού και μέσων

Περιγράψτε \_\_\_\_\_

**ΠΟΙΑ ΕΙΝΑΙ ΤΑ ΚΙΝΗΤΡΑ ΕΝΔΙΑΧΕΙΡΗΣΗΣ ΣΑΣ ΜΕ ΤΟΝ ΕΘΕΛΟΝΤΙΣΜΟ:**

(Ταξινομηστε σελρά προτεραιότητας)

- Απονομη ηθικών αμοιβών (βραβεύσεις, μεταλλία, τεραμχική εξέλιξη κτλ)
- Δημοουργία σχέσεων και κοινωνικών επαφών
- Αναγνώριση και αποδοχή της δράσης από την Τοπική Κοινωνία
- Προσωπική και συναισθηματική ικανοποίηση λόγω της προσφοράς
- Υλικές αμοιβές (φορολογικά κινήτρα, οικονομικές αποζημιώσεις, δωρεάν εισοδοί σε θεαμάτα κτλ)
- Εξασφάλιση επαγγελματικής σταδιοδρομίας (μοριοδότηση προσλήψης σε δημοσίους φορείς, απόκτηση εμπειρίας και γνώσεων για άσκηση ελεύθερου επαγγελματία κτλ)
- Άλλο

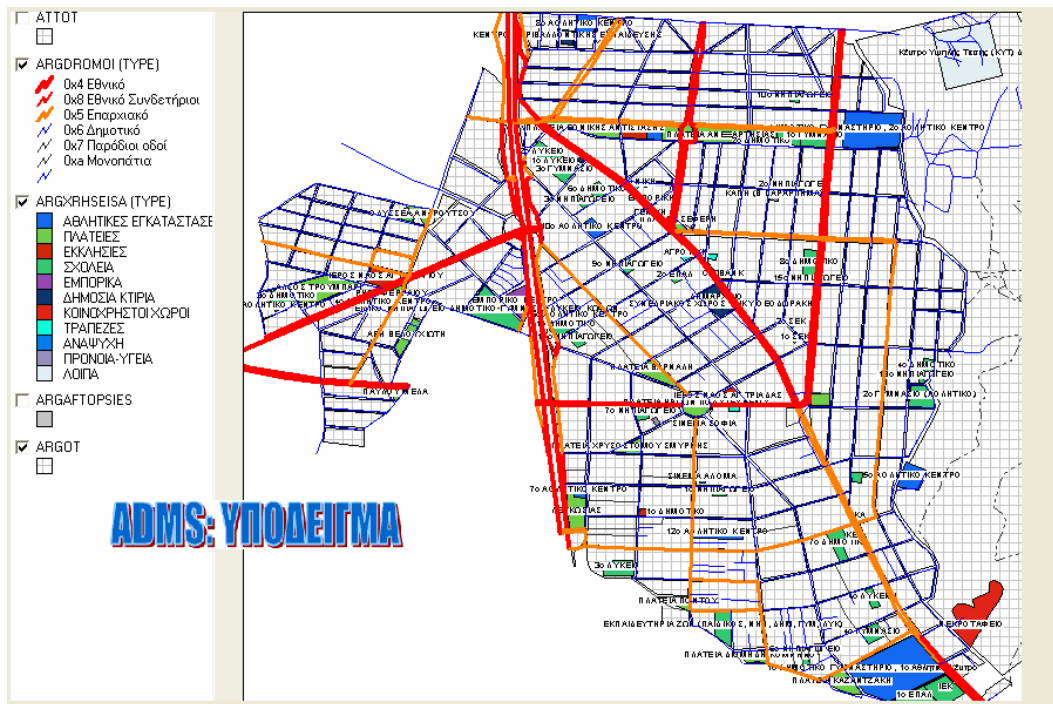
Περιγράψτε \_\_\_\_\_

ΗΜΕΡΟΜΗΝΙΑ:

ΥΠΟΓΡΑΦΗ

ADMS: ΥΠΟΔΕΙΓΜΑ Αίτηση Εθελοντή

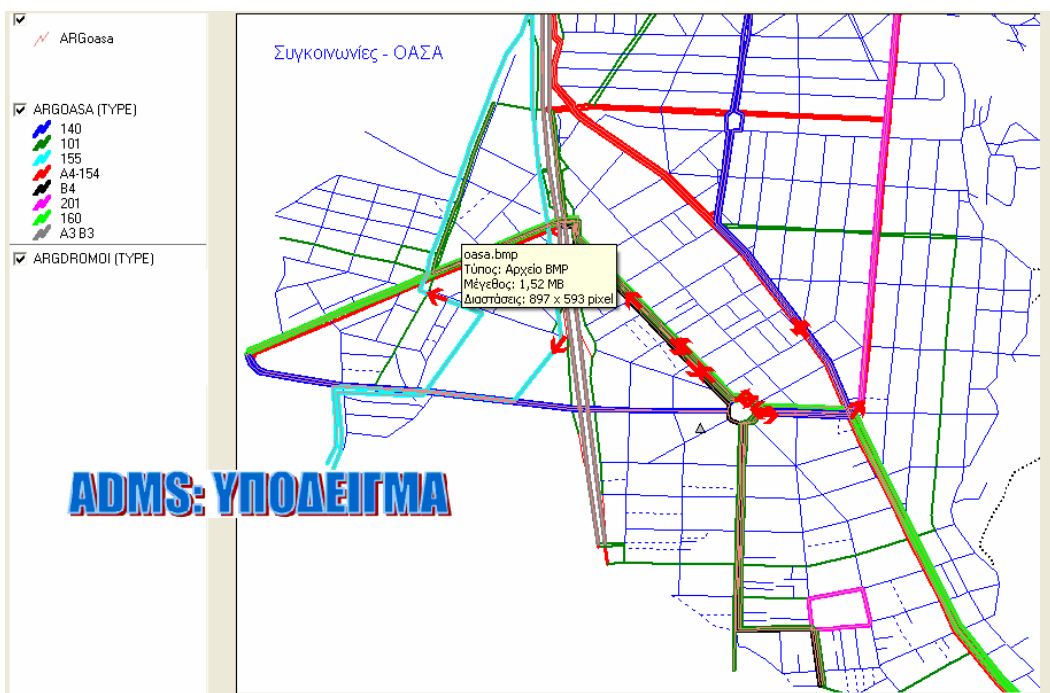
Εικόνα V.β



Εικόνα V.γ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΛΕΓΧΟΥ ΧΩΡΟΥ ΕΝΑΠΟΘΕΣΗΣ ΑΠΟΡΡΙΜΜΑΤΩΝ	
1. ΘΕΣΗ .....	13. ΔΕΞΑΜΕΝΗ ΝΕΡΟΥ <input type="checkbox"/> Ναι Όγκος δεξαμενής .....
2. ΕΚΤΑΣΗ ΧΩΡΟΥ ΕΝΑΠΟΘΕΣΗΣ (σε στρέμματα).....	<input type="checkbox"/> Όχι
3. ΔΗΜΟΙ ή ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ ΠΟΥ ΕΝΑΠΟΘΕΤΟΥΝ ΑΠΟΡΡΙΜΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΧΩΡΟ .....	14. ΠΑΡΟΧΗ ΝΕΡΟΥ ΑΠΟ ΠΥΡΟΣΒΕΣΤΙΚΟ ΚΡΟΥΝΟ <input type="checkbox"/> Ναι
4. ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΟ ΜΗΚΟΣ..... ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΟ ΠΛΑΤΟΣ..... <i>(ο προσδιορισμός των συντεταγμένων μπορεί να γίνει με τη βοήθεια φορητού GPS)</i>	<input type="checkbox"/> Όχι
5. ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΑ ΧΩΡΟΥ (ΟΜΟΡΕΣ ΕΚΤΑΣΕΙΣ) Βόρεια .....	15. ΠΡΟΒΛΕΨΗ ΓΙΑ ΑΜΕΣΗ ΕΠΕΜΒΑΣΗ ΥΔΡΟΦΟΡΟΥ ΟΧΗΜΑΤΟΣ ΔΗΜΟΥ <input type="checkbox"/> Ναι Όγκος δεξαμενής υδροφόρου .....
Νότια .....	<input type="checkbox"/> Όχι
Ανατολικά .....	18. ΠΡΟΒΛΕΨΗ ΓΙΑ ΑΜΕΣΗ ΕΠΕΜΒΑΣΗ ΣΚΑΠΤΙΚΩΝ ΜΗΧΑΝΗΜΑΤΩΝ ΔΗΜΟΥ <input type="checkbox"/> Ναι Είδος μηχανήματος ή μηχανημάτων .....
Δυτικά .....	<input type="checkbox"/> Όχι
<i>(Συμπληρώνεται μόνο η μορφή της έκτασης (Δάσος, Δασική, Χορτολιβαδική, Καλαμιές, Γεωργικές εκτάσεις, Άλλες μορφές) Στην περίπτωση που η μορφή της έκτασης είναι δάσος ή δασική αναφέρεται και το είδος της βλάστησης.)</i>	ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΣΧΟΛΙΑ ..... .....
6. ΤΡΟΠΟΣ ΕΝΑΠΟΘΕΣΗΣ ΑΠΟΡΡΙΜΜΑΤΩΝ <input type="checkbox"/> Απόρριψη χωρίς διαχείριση	ΗΜΕΡΟΜΗΝΙΑ / / 200...
<input type="checkbox"/> Καύση	Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΕΛΕΓΧΟΥ
<input type="checkbox"/> Επικάλυψη με χώμα	1 .....
<input type="checkbox"/> Συνδυασμός καύσης και επικάλυψης με χώμα	2 .....
<input type="checkbox"/> Υγειονομική ταφή	3 .....
7. ΠΕΡΙΦΡΑΣΗ ΧΩΡΟΥ ΑΠΟΡΡΙΨΗΣ ΜΕ ΔΙΚΤΥΩΤΟ ΣΥΡΜΑΤΟΠΛΕΓΜΑ <input type="checkbox"/> Καθόλου	
<input type="checkbox"/> Ελλιπής	
<input type="checkbox"/> Πλήρης	
8. ΑΝΤΙΠΥΡΙΚΗ ΖΩΝΗ ΠΕΡΙΜΕΤΡΙΚΑ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ ΠΕΡΙΦΡΑΣΗΣ <input type="checkbox"/> Ναι Πλάτος ζώνης .....	
<input type="checkbox"/> Όχι	
9. ΦΥΛΑΣΗ ΧΩΡΟΥ <input type="checkbox"/> Ναι Πύλες φύλαξης .....	
<input type="checkbox"/> Όχι	
10. ΛΑΚΚΟΣ ΒΑΘΟΥΣ 2 μ. ΓΙΑ ΑΠΟΘΕΣΗ ΑΠΟΡΡΙΜΜΑΤΩΝ <input type="checkbox"/> Ναι	
<input type="checkbox"/> Όχι	
11. ΠΡΟΕΙΔΟΠΟΙΗΤΙΚΕΣ ΠΙΝΑΚΙΔΕΣ ΚΙΝΔΥΝΟΥ ΠΥΡΚΑΓΙΑΣ <input type="checkbox"/> Ναι	
<input type="checkbox"/> Όχι	
12. ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΠΙΝΑΚΙΔΕΣ <input type="checkbox"/> Ναι	
<input type="checkbox"/> Όχι	
ADMS: ΥΠΟΔΕΙΓΜΑ	ADMS: ΥΠΟΔΕΙΓΜΑ

Εικόνα V.δ



Εικόνα V.ε

## Ve. Παράγοντες αύξησης της ευαλότητας (ενδεικτική αναφορά)

### Δημογραφικοί

- \* Χαμηλό ποσοστό ιδιοκατοίκησης  
Όσο μεγαλύτερο το ποσοστό ιδιοκατοίκησης συχνά μεταφράζεται σε κτίρια υψηλής αντοχής και καλύτερης ποιότητας, καθώς και μεγαλύτερο ενδιαφέρον για διορθωτικές επεμβάσεις και επιδιορθώσεις και αποκατάσταση σε περίπτωση που πληγούν.
- \* Μικρό ποσοστό αποφοίτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης  
Τα άτομα με μεγαλύτερη εκπαίδευση είναι πιο πιθανό να ακούσουν και να κατανοήσουν ένα προειδοποιητικό μήνυμα και κατά συνέπεια να αυτοπροστατευθούν
- Υψηλά ποσοστά ηλικιωμένων και παιδιών καθώς και ΑΜΕΑ  
Κάποιες κοινωνικές ομάδες είναι πιο ευάλωτες έναντι άλλων, είτε δεν έχουν τη δύναμη είτε δεν έχουν τη γνώση ν' αντιδράσουν σωστά.
- Υψηλά ποσοστά ηλικιωμένων  
Τα άτομα μεγαλύτερης ηλικίας αν και θεωρούνται ως πιο ευάλωτα συχνά έχουν την εμπειρία και τη μνήμη ν' αντιδράσουν με πιο ορθολογικό τρόπο σε μια απειλή.
- Υψηλό ποσοστό παραγωγικών ηλικιών  
Μεγάλο μέγεθος νοικοκυριών  
Χαμηλό ποσοστό παραγωγικού πληθυσμού  
Οι ασθενέστεροι οικονομικά πλήττονται περισσότερο
- Υψηλό ποσοστό υψηλό ποσοστό ανέργων και μη οικονομικά ενεργού πληθυσμού (κυρίως γυναικών που οφείλεται σε παραδοσιακές αντιλήψεις)  
Πολυμελή νοικοκυριά με μη παραγωγικές ηλικίες

### Σχεδιασμού του Αστικού Χώρου και του Δομημένου Περιβάλλοντος

- Παλαιότερες σεισμικές βλάβες στα κτίρια  
Η κωδικοποίηση της πληροφόρησης σχετικά με τα φαινόμενα γεωτεχνικών αστοχιών που έχουν παρατηρηθεί κατά τους ισχυρούς σεισμούς της τελευταίας 20ετίας και τις επιπτώσεις του στις οικιστικές περιοχές και τα τεχνικά έργα
- Ψηλά κτίρια  
Χρονολογία κατασκευής της πλειοψηφίας των κτιρίων παραπέμπει σε κατασκευαστικές μεθόδους που δεν έχουν λάβει υπόψη τους βασικές αρχές του αντισεισμικού σχεδιασμού.
- Παλιά κτίρια  
Τα αστικά κέντρα υφίσταται συχνά τις μεγαλύτερες απώλειες μιας καταστροφής, Κύριοι λόγοι είναι ο υψηλός δείκτης χωρικής ανάπτυξης (κπριακές εγκαταστάσεις, δρόμοι κα) και υψηλό ποσοστό πληθυσμού.
- Αστική περιοχή - Υψηλή πυκνότητα πληθυσμού, μεγάλη πληθυσμιακή συγκέντρωση  
Περιορισμένες επιλογές στους χώρους που μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως χώροι καταυλισμού
- Χαμηλά ποσοστά κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων (σε σχέση με το ποσοστό των οικοδομημένων και οικοδομήσιμων επιφανειών  
Πρόβλημα στην περίπτωση που αυτά χρησιμοποιηθούν ως χώροι συγκέντρωσης του πληθυσμού
- Αδυναμία πρόσβασης ΑΜΕΑ στα ανοιχτά γήπεδα  
Πιθανό πρόβλημα στη ρύθμιση του κυκλοφοριακού δικτύου έκτακτης ανάγκης και άναρχη οδήγηση.
- Μονόδρομοι  
Πιθανή δυσκολία στην ελεύθερη απρόσκοπτη διέλευση πεζών και οχημάτων μέσω του πεζοδρομιακού και οδικού δικτύου έκτακτης ανάγκης
- Πεζοδρόμια και δρόμοι με ελλιπή συντήρηση  
Δεν ανταποκρίνονται σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης πχ δυσκολία στην εκκένωση, στη διέλευση των οχημάτων έκτακτης ανάγκης
- Οδικό δίκτυο (διάθροση και γεωμετρικά χαρακτηριστικά που περιορίζονται στις ελάχιστες υπό κανονικές συνθήκες προδιαγραφές ή σε καθημερινούς φόρτους)  
Αυξημένος κίνδυνος δασικών πυρκαγιών από αυτοανάφλεξη
- Παράνομες χωματερές στο βουνό  
Υψηλός συντελεστής δόμησης
- Μη ορθολογική οργάνωση χρήσεων γης πχ διαχωρισμός των ασυμβίβαστων μεταξύ τους χρήσεων και τον καθορισμό ειδικών ζωνών και διατάξεων για τις επικίνδυνες χρήσεις
- Αυθαίρετες κατασκευές  
η έλλειψη της εφαρμογής κανονισμού δόμησης και γεωτεχνικής μελέτης αυξάνει την ευαλότητα
- Ανεπαρκές αντιπλημμυρικό δίκτυο  
αυξάνεται ο παράγοντας της έκθεσης
- Περιοχή υψηλού κινδύνου (πχ υψηλής σεισμικότητας)
- Μεγάλες αποστάσεις από θέσεις καταφυγής

### Οργάνωσης

- Ανενεργές δράσεις εθελοντισμού
- Κενές θέσεις μονίμων υπαλλήλων στο Δήμο και έλλειψη εξειδίκευσης

## **B. ADMS:ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ**

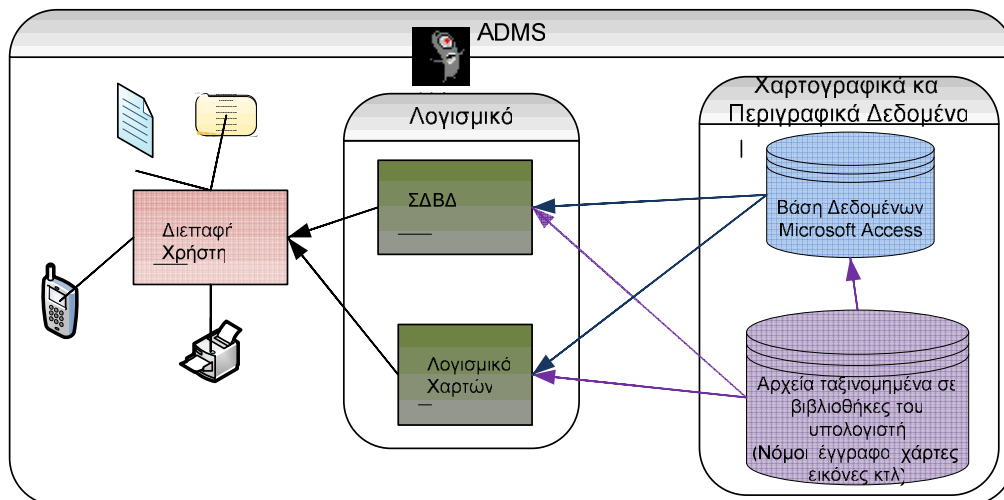
- I. Αρχιτεκτονική Σχεδίαση – Δ.Ο.Σ.**
- II. Προβλήματα στην εκπόνηση του ADMS**
- III. Οδηγίες χρήσης ADMS**
- IV. Ενδεικτικός Κώδικας**
- V. Πηγές Δεδομένων - Βιβλιογραφία**



## 1. Αρχιτεκτονική του Λογισμικού

Το λογισμικό είναι ένα σύνθετο τεχνικό κατασκεύασμα που προορίζεται στο να συμβάλλει στην αυτοματοποίηση επίπονων και επιρρεπών σε σφάλματα ανθρώπινων εργασιών με τη βοήθεια ηλεκτρονικού υπολογιστή. Η λειτουργικότητα του καθορίζεται από μια ποικιλία παραμέτρων, αφού ως λογισμικό δε νοείται μόνο ο εκτελέσιμος κώδικας αλλά και ένα σύνολο ενδιάμεσων προϊόντων όπως οι προδιαγραφές, το διάγραμμα ροής δεδομένων και η ευκολία που αυτό προσφέρει στην πρόσβαση στα δεδομένα, συνεπώς σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν η διεπαφή χρήστη (user interface), το Διάγραμμα Οντοτήτων Συσχετίσεων/ΔΟΣ της βάσης δεδομένων, η ακεραιότητα των δεδομένων, η συγγραφή του κώδικα του λογισμικού (γλώσσα προγραμματισμού, SQL, συναρτήσεις, ρουτίνες, χειρισμός σφαλμάτων), η συνδεσιμότητα με άλλες εφαρμογές (πχ εισαγωγή, εξαγωγή και σύνδεση εξωτερικών αρχείων διαφόρων μορφών) κτλ.

Στην προηγούμενη ενότητα, παρουσιάστηκε η επιχειρησιακή οργάνωση και οι ελάχιστες προδιαγραφές που πρέπει να τηρούνται στο σχεδιασμό ετοιμότητας των ΟΤΑ, τα οποία αποτελούν και τις λειτουργικές απαιτήσεις<sup>1</sup> του λογισμικού του ADMS (και χωρίς να αποκλείεται η εισαγωγή νέων ή η επεξεργασία των ήδη υφιστάμενων από το χρήστη).



*Εικόνα 1: Αρχιτεκτονική σχεδίαση του λογισμικού συστήματος ADMS*

1. Οι απαιτήσεις από ένα λογισμικό διακρίνονται σε δύο μεγάλες κατηγορίες:

- ο Τις «λειτουργικές» οι οποίες καθορίζουν πλήρως τη συμπεριφορά ενός συστήματος δηλαδή τα επιθυμητά αποτελέσματα που αυτό πρέπει να παράγει ή γενικά την απόκριση που πρέπει να εμφανίζει στο περιβάλλον του όταν ισχύουν συγκεκριμένες συνθήκες
- ο Τις «μη λειτουργικές» οι οποίες καθορίζουν ιδιώματα εμφάνισης, περιβάλλοντος λειτουργίας, επιδόσεων κα, τα οποία γενικά χαρακτηρίζουν το λογισμικό, χωρίς όμως να μπορούν να ιδωθούν ως λειτουργίες που αυτό επιτελεί (πχ απαιτήσεις χρήσης, αξιοπιστίας, επιδόσεων, υποστήριξης υλοποίησης, επικοινωνίας με άλλα συστήματα, βάσεων δεδομένων, φυσικές).

Για την υλοποίηση της σχεδίασης του λογισμικού<sup>2</sup> χρησιμοποιήθηκε το Σχεσιακό Σύστημα Διαχείρισης Βάσεων Δεδομένων/ΣΔΒΔ (Database Management System/DBMS) της Microsoft Access.<sup>3</sup>

Για την εποπτεία του χώρου (ανάλυση και επεξεργασία και των χωρικών (ή γεωγραφικών ή χαρτογραφικών) δεδομένων<sup>4</sup> «χτίστηκε» ένα ειδικό ανεξάρτητο και ταυτόχρονα συμπληρωματικό με το ΣΔΒΔ λογισμικό (υβριδικό), το ADMS ΧΑΡΤΕΣ το οποίο

---

2. Κατά την αρχιτεκτονική σχεδίαση προσδιορίζεται ποιες είναι οι μονάδες που αποτελούν το λογισμικό και πως σχετίζονται μεταξύ τους.

3 . Ως βάση δεδομένων ορίζεται ένα αποθηκευμένο οργανωμένο σύνολο δεδομένων προκειμένου ένας χρήστης να μπορεί να τα επεξεργαστεί (εισαγωγή, διαγραφή, ενημέρωση). Τα δεδομένα είναι συνδεδεμένα μεταξύ τους, με τέτοιο τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται λογικά η αλληλοενημέρωσή τους, η ελάττωση του περιττού όγκου δεδομένων (μειώνοντας το χώρο αποθήκευσης και την ταχύτητα επεξεργασίας).

Ο όρος σχεσιακό προκύπτει από το γεγονός ότι κάθε δεδομένο (εγγραφή) στη βάση περιέχει συσχετιζόμενα με αυτό άλλα δεδομένα. Η σχεσιακή βάση αποθηκεύει τα δεδομένα σε πίνακες οι οποίοι συνδέονται ή σχετίζονται με κοινά δεδομένα κάθε πίνακα. Ένα ΣΔΒΔ έχει σα σκοπό την οργάνωση των απαραίτητων αρχείων με τη βοήθεια του Η/Υ και μπορεί να «ασχολείται» με περισσότερες από μία βάσεις δεδομένων.

Η Ms Access είναι ένα πλήρες σύστημα διαχείρισης σχεσιακών βάσεων δεδομένων το οποίο μας παρέχει όλες τις δυνατότητες ορισμού, χειρισμού και ελέγχου των δεδομένων που χρειαζόμαστε.

Ο λόγος που χρησιμοποιήθηκε η Ms Access είναι γιατί υπάρχει εγκαταστημένη στα περισσότερα συστήματα υπολογιστών των υπηρεσιών του δημοσίου και του ευρύτερου δημοσίου τομέα, μαζί με τη σουίτα εφαρμογών της Microsoft Office. Πρόκειται για μια λογισμική εφαρμογή φιλικότερη στις υφιστάμενες γνώσεις των υπαλλήλων. Έτσι αφενός αποφεύγεται η δαπάνη για άσκοπη αγορά επιπλέον software και επιπλέον δίνεται στους χρήστες μεγαλύτερη αυτονομία για τυχόν διορθώσεις ή επεκτάσεις του ADMS. Αν και οι βάσεις δεδομένων όπως η Oracle ή ο SQL Server θεωρούνται πιο αξιόπιστες για την υποστήριξη πολλαπλών χρηστών, (συνεπώς και πολλών ταυτόχρονων προσπελάσεων πάνω στα ίδια δεδομένα), το ADMS προορίζεται για χρήση από το τμήμα Πολιτικής Προστασίας ενός οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης που κατά κύριο λόγο αποτελείται από ένα πολύ μικρό αριθμό υπαλλήλων. Σε περίπτωση όμως που στο μέλλον ζητηθεί ή χρειαστεί είναι αρκετά εύκολη η μετατροπή των διεπαφών (φορμών) της Ms Access σε άλλο προγραμματιστικό περιβάλλον (πχ Visual Basic) ή της βάσης δεδομένων της σε άλλη βάση πιο ισχυρή (πχ Oracle) αφού τέτοιου είδους μετατροπές υποστηρίζονται από πληθώρα εμπορικών εφαρμογών.

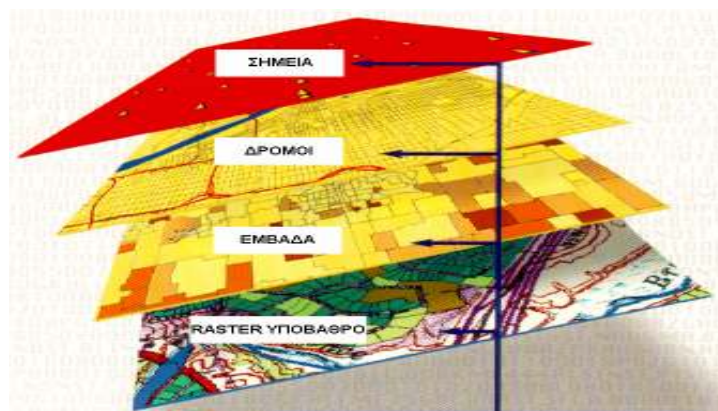
4 . Τα στοιχεία του χώρου αναπαρίστανται σε ψηφιδωτή (raster) μορφή (πχ δορυφορικές εικόνες) ή διανυσματική (vector), δηλαδή σημεία, γραμμές και πολύγωνα (σχήμα με εμβαδόν). Τα σημεία αντιπροσωπεύουν την περίπτωση που θέλουμε μόνο τη θέση ενός αντικειμένου στο χώρο χωρίς διαστάσεις (πχ επίκεντρα σεισμών, θέσεις πυροσβεστικών κρουστών ή πυροφυλακείων). Οι γραμμές αναφέρονται σε αντικείμενα το χώρου που το μήκος τους είναι η βασική διάσταση που μας ενδιαφέρει (πχ δρόμοι, διαδρομές, ποτάμια, ισουψείς). Τα πολύγωνα αναπαριστούν αντικείμενα με έκταση στο χώρο. Τα χωρικά δεδομένα (spatial data) προσδιορίζουν τα γεωμετρικά χαρακτηριστικά ενός στοιχείου (θέση, διαστάσεις, σχήμα κτλ) και έχουν άμεση σχέση με τον εντοπισμό του (πχ με προβολικές συντεταγμένες x,y ή γεωγραφικές συντεταγμένες φ,λ). Τα περιγραφικά δεδομένα (attributes) αναφέρονται σε χαρακτηριστικά ή ιδιότητες που αποδίδονται σε συγκεκριμένο στοιχείο. Για παράδειγμα η διεύθυνση ενός ακινήτου (x,y) που μπορεί να εντοπισθεί στο χώρο είναι χωρικό δεδομένο, ενώ τα στοιχεία του ιδιοκτήτη του πχ όνομα είναι περιγραφικό δεδομένο.

εκμεταλλεύεται τις δυνατότητες των Γεωγραφικών Συστημάτων Πληροφοριών/ΓΣΠ<sup>5</sup> (Geographical System/GIS) (μέσω του στοιχείου ελέγχου των MapObjects<sup>6</sup>) το οποίο συνεργάζεται πλήρως με τα περιγραφικά χαρακτηριστικά της κλασσικής σχεσιακής βάσης δεδομένων της Microsoft Access.<sup>7</sup>

Με το ADMS αποδίδεται και περιγράφεται ο χώρος και οι συνθήκες που επικρατούν και μέσω ειδικών διαδικασιών στηρίζεται ο σχεδιασμός της Πολιτικής Προστασίας. (Το Γεωγραφικό υπόβαθρο είναι κοινό για όλα τα περιστατικά και υποστηρίζεται η εισαγωγή/εξαγωγή και εξωτερικών αρχείων διαφόρων μορφών (εικόνες, έγγραφα κειμένου, αρχεία βοήθειας)

Εν κατακλείδι η εφαρμογή ADMS χαρακτηρίζεται από:

- ο Γενικότητα (generality), η οποία αφορά τη δυνατότητά της να τοποθετηθεί και να χρησιμοποιηθεί από οποιοδήποτε οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης.
- ο Επεκτασιμότητα (extensibility), αφού νέα πεδία, πίνακες και λειτουργίες μπορούν να προστεθούν προκειμένου να ικανοποιηθούν ενδεχόμενες μελλοντικές πρόσθετες απαιτήσεις.
- ο Απλότητα (simplicity) στη χρήση αφού δεν απαιτούνται ιδιαίτερες γνώσεις και δεξιότητες.



*Εικόνα 2: Δομή Δεδομένων, υπό τη μορφή των θεματικών χαρτών των ΓΣΠ*

5. Τα ΓΣΠ αποτελούν μια ισχυρή τεχνολογία τα οποία έχουν αναπτυχθεί και χρησιμοποιούνται ευρέως για τη χωρική ανάλυση (απεικόνιση, επεξεργασία, ανάλυση) χαρτογραφικών δεδομένων και πληροφοριών (πχ του γεωγραφικού χώρου και των φυσικών φαινομένων) με υψηλές δυνατότητες στην αμφίδρομη σχέση μεταξύ χωρικών και περιγραφικών δεδομένων. Αποτελούν πολύτιμα εργαλεία για το σχεδιασμό των ενεργειών και τη λήψη αποφάσεων, όχι μόνο σε σχέση με συγκεκριμένο χάρτη αλλά και κάθε πιθανού χάρτη, παρουσιάζοντας τις εξαγόμενες πληροφορίες με κατάλληλο (οπτικοποιημένο) τρόπο.

6. Τα MapObjects της εταιρίας ESRI είναι μια βιβλιοθήκη λειτουργικών στοιχείων που χρησιμοποιούνται για τη δημιουργία εφαρμογών που ενσωματώνουν δυναμικούς χάρτες με δυνατότητες ΓΣΠ. Υποστηρίχτηκαν με τη Visual Basic (είναι μια από τις πλέον γνωστές γλώσσες οπτικού προγραμματισμού της εταιρίας Microsoft) για την οποία αποτελούν ένα στοιχείο ελέγχου.

7. Η γεωγραφική βάση αποτελείται από δύο τμήματα: Τα χωρικά δεδομένα υπό μορφή χαρτών και τα περιγραφικά χαρακτηριστικά τους που αποθηκεύονται στη σχεσιακή βάση δεδομένων. Η σύνδεση ανάμεσα στα χωρικά δεδομένα και τα περιγραφικά τους χαρακτηριστικά δημιουργείται μέσω ενός μοναδικού κωδικού ID.

### **a. Διάγραμμα Οντοτήτων Συσχετίσεων του ADMS**

Στην παρούσα παράγραφο αναλύεται το Διάγραμμα Οντοτήτων Συσχετίσεων/ΔΟΣ<sup>8</sup> όπως προτείνεται και εφαρμόστηκε στην υλοποίηση του **ADMS**. Οι κατηγορίες συσχετίσεων ανάλογα το βαθμό τους (*δηλαδή τον αριθμό των οντοτήτων που συμμετέχουν σε αυτές*) και σύμφωνα με το εννοιολογικό μοντέλο του ADMS (*όπως απεικονίζονται και στη διαγραμματική απεικόνιση των αποσπασμάτων των ΔΟΣ στις εικ. 3 έως 13*)<sup>9</sup> είναι:

#### **- 1 προς 1<sup>10</sup>:**

- ο Σε μία διεύθυνση ενός Δήμου αντιστοιχεί ένας διευθυντής (προϊστάμενος διεύθυνσης). Αντιστοίχως σε κάθε τμήμα αντιστοιχεί ένας προϊστάμενος τμήματος (τμηματάρχης) κοκ.

#### **- ISA<sup>11</sup>:**

- ο Οι Υπηρεσίες του Δήμου διακρίνονται στις υπηρεσίες της Διοίκησης, στις Διευθύνσεις και τα Τμήματα.
- ο Το ανθρώπινο δυναμικό ενός δήμου ανάλογα με τον οργανικό τους ρόλο τους διακρίνονται στα στελέχη της Διοίκησης, τους Διευθυντές και τους Τμηματάρχες.
- ο Το συνολικό ανθρώπινο δυναμικό που διατίθεται στη διοίκηση ενός Δήμου σε μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης, ανάλογα με το «χώρο» από τον οποίο προέρχονται,

---

8. Η μεθοδολογία που χρησιμοποιείται για τη λογική σχεδίαση ταξινόμηση και η οργάνωση των δεδομένων, με τέτοιο τρόπο ώστε να είναι δυνατή η ανάκτησή τους και ο συνδυασμός τους για την παραγωγή κατάλληλων και απαραίτητων πληροφοριών, είναι τα «Διαγράμματα Οντοτήτων Συσχετίσεων/ΔΟΣ» (Entity-Relationship/E-R). Τα δεδομένα περιγράφονται μέσω των οντοτήτων (entities) και των συσχετίσεων. Μια οντότητα αναφέρεται σε αντικείμενα του πραγματικού κόσμου με φυσική ή θεωρητική ύπαρξη (πχ οι υπάλληλοι που εργάζονται σ' έναν οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης). Οι συσχετίσεις (relationship) ορίζουν το είδος των συνδέσεων ανάμεσα στις οντότητες. (Στη σχεσιακή βάση δεδομένων οι οντότητες αντικαθίσταται με πίνακες.)

9. Ο πλήρης σχεδιασμός της Βάσης Δεδομένων (πχ διαδικασία κανονικοποίησης, αναλυτική παράθεση όλων των πινάκων της βάσης και των ιδιοτήτων τους) δεν κρίθηκε αναγκαίο να παρουσιαστεί, αφού ο στόχος της παρούσης εργασίας δεν είναι διδακτικός. (Αλλωστε στο DVD εγκατάστασης του ADMS που συνοδεύει την παρούσα εργασία υπάρχει η δυνατότητα περαιτέρω μελέτης όλων των στοιχείων της βάσης δεδομένων για κάθε ενδιαφερόμενο.)

Η γραφική παράσταση των ΔΟΣ παρουσιάζεται κυρίως, προκειμένου να αποτελέσει μια πρόταση για τη συσχέτιση των οντοτήτων σε οποιοδήποτε ανάλογο τέτοιο λογισμικό εφαρμογών.

10. Οι οντότητες που συμμετέχουν στη συσχέτιση είναι σε αναλογία **μία προς μία**, δηλαδή κάθε εγγραφή της πρώτης οντότητα σχετίζεται με μια εγγραφή της δεύτερης οντότητας.

11. Στη σχέση **ISA** μπορούμε να διακρίνουμε διαφορετικές ειδικές περιπτώσεις (υποοντότητες) που ορίζονται μέσα από τη υποχρεωτική (identifying) συσχέτισή τους με άλλη (ισχυρή) οντότητα (περιέχουν κοινά χαρακτηριστικά με αυτή). Μια σημαντική ιδιότητα των ιεραρχιών ISA είναι η κληρονομικότητα του που αφορά στην κληροδότηση των κατηγορημάτων και συσχετίσεων της υπερκλάσης (οντότητα) στις υποκλάσεις (υποσύνολα των στιγμιότυπων μιας οντότητας).

διακρίνονται στο δυναμικό του Δήμου, Μέλη Εθελοντικών Οργανώσεων, δυναμικό άλλων φορέων του Δημοσίου, Ιδιώτες.

- Οι υλικοί πόροι του Δήμου, ανάλογα το είδος τους, διακρίνονται σε Βαρέα Οχήματα, Ηλεκτρονικό Υλικό, Εργαλεία, Ιατρικό Υλικό και Στέγασης.

**- 1 προς N<sup>12</sup>:**

- Ένα τμήμα του Δήμου έχει πολλούς υπαλλήλους, αλλά κάθε υπάλληλος οργανικά ανήκει μόνο σε ένα τμήμα.
- Ένας φορέας του Δημοσίου μπορεί να έχει πολλές Υπηρεσίες πχ Στη Νομαρχία Αθηνών υπάγονται το Γραφείο Πολιτικής Προστασίας, η Δ/νση Τεχνικών Υπηρεσιών, το Γραφείο Νομάρχη κτλ.

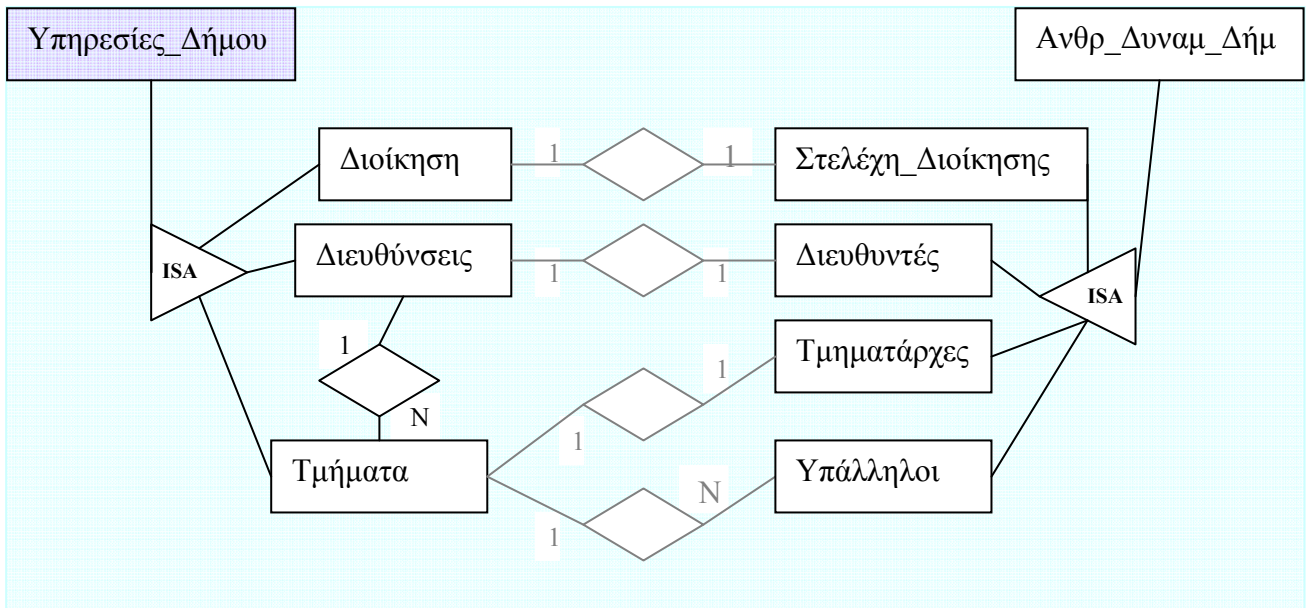
**- N προς M<sup>13</sup>:**

- Ένα μέτρο που λαμβάνεται από το Δήμο συνδέεται με περισσότερες από μία Υπηρεσίες του Δήμου και αντιστρόφως κάθε υπηρεσία του Δήμου συνδέεται με περισσότερα από ένα μέτρα.
- Μία ομάδα έκτακτης ανάγκης που συγκροτείται στο Δήμο στελεχώνεται με πολλά άτομα και κάθε άτομο μπορεί να στελεχώνει πολλές ομάδες.

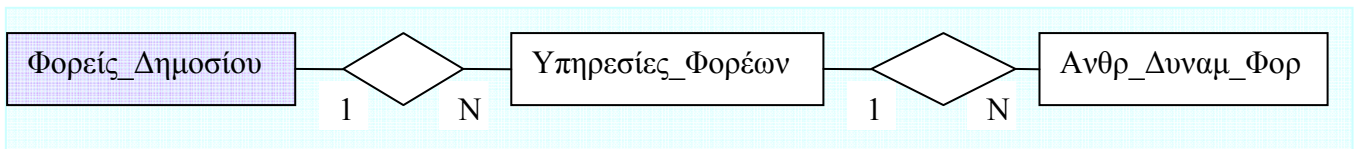
---

12. Συσχέτιση **1 προς N** σημαίνει ότι κάθε εγγραφή της πρώτης οντότητας σχετίζεται με πολλές εγγραφές της δεύτερης οντότητας, αλλά κάθε εγγραφή της δεύτερης οντότητας σχετίζεται μόνο με μία εγγραφή της πρώτης οντότητας.

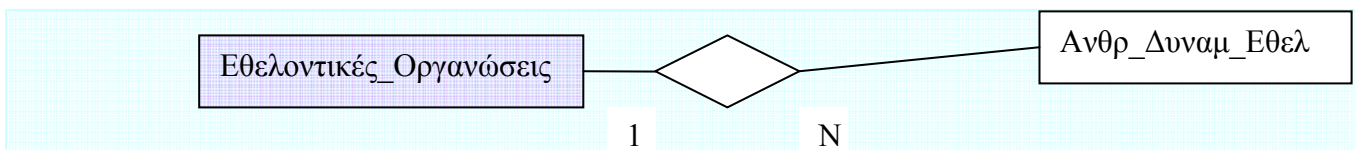
13. Η σχέση **N προς M** σημαίνει ότι πολλές εγγραφές κάθε οντότητας σχετίζονται με πολλές εγγραφές της άλλης.



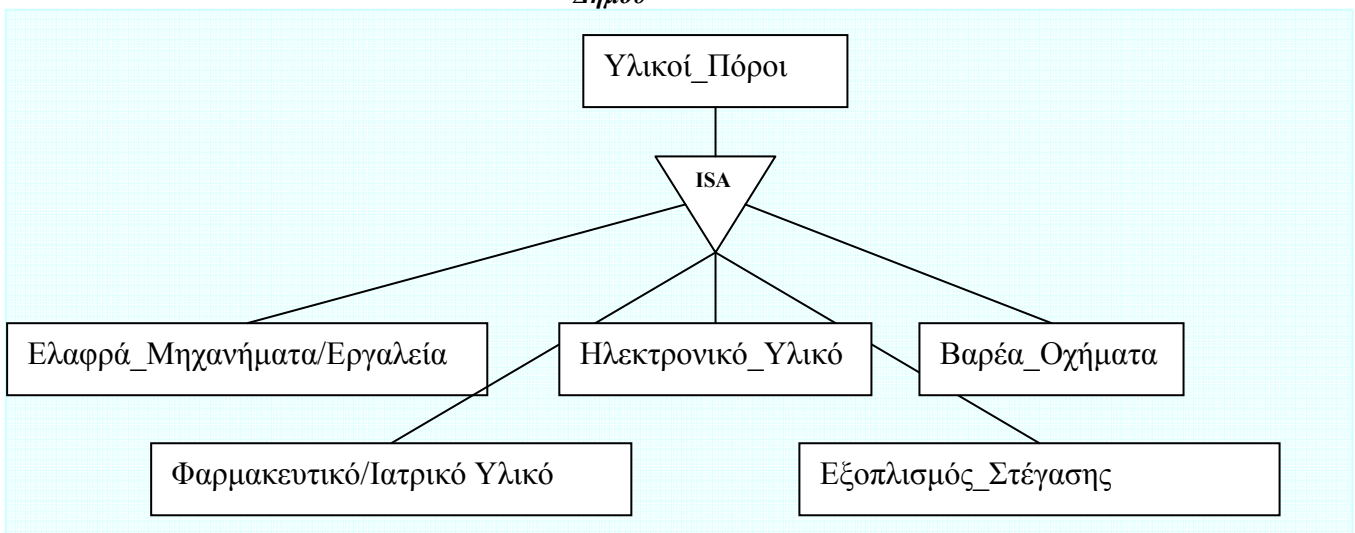
Εικόνα 3: Διοικητική Διάθρωση φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης



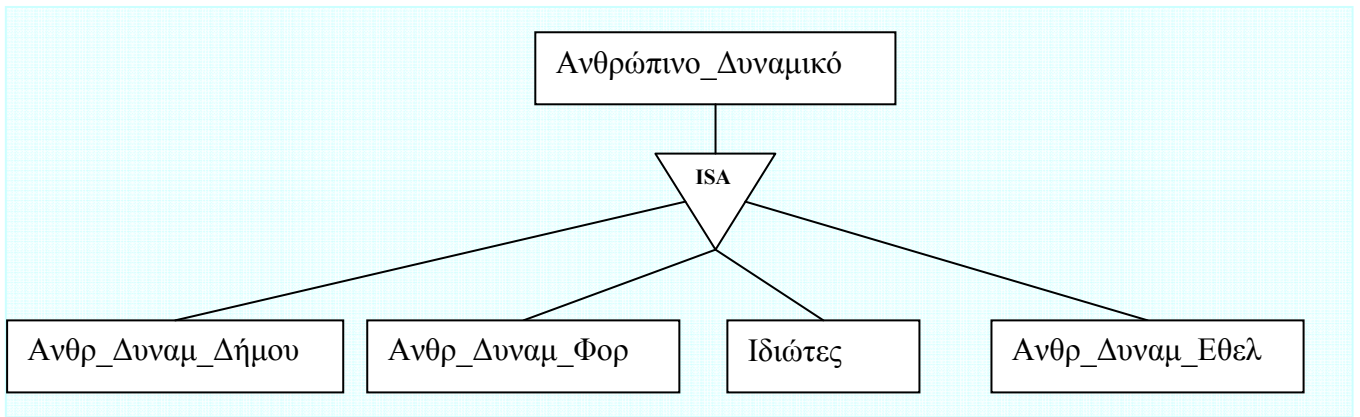
Εικόνα 4: Διοικητική Διάθρωση φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης



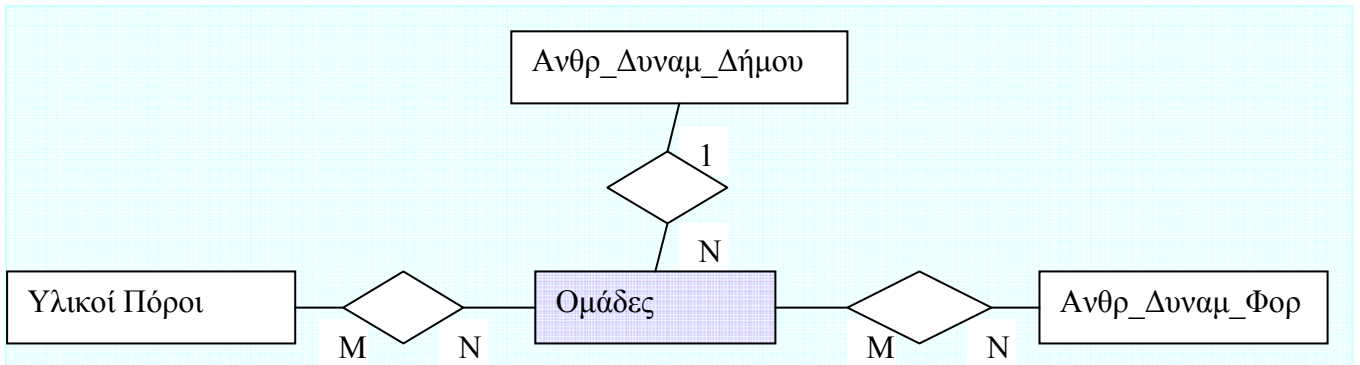
Εικόνα 5: Εθελοντικές Οργανώσεις που μπορούν να ενταχθούν στις δυνάμεις Πολιτικής Προστασίας του Δήμου



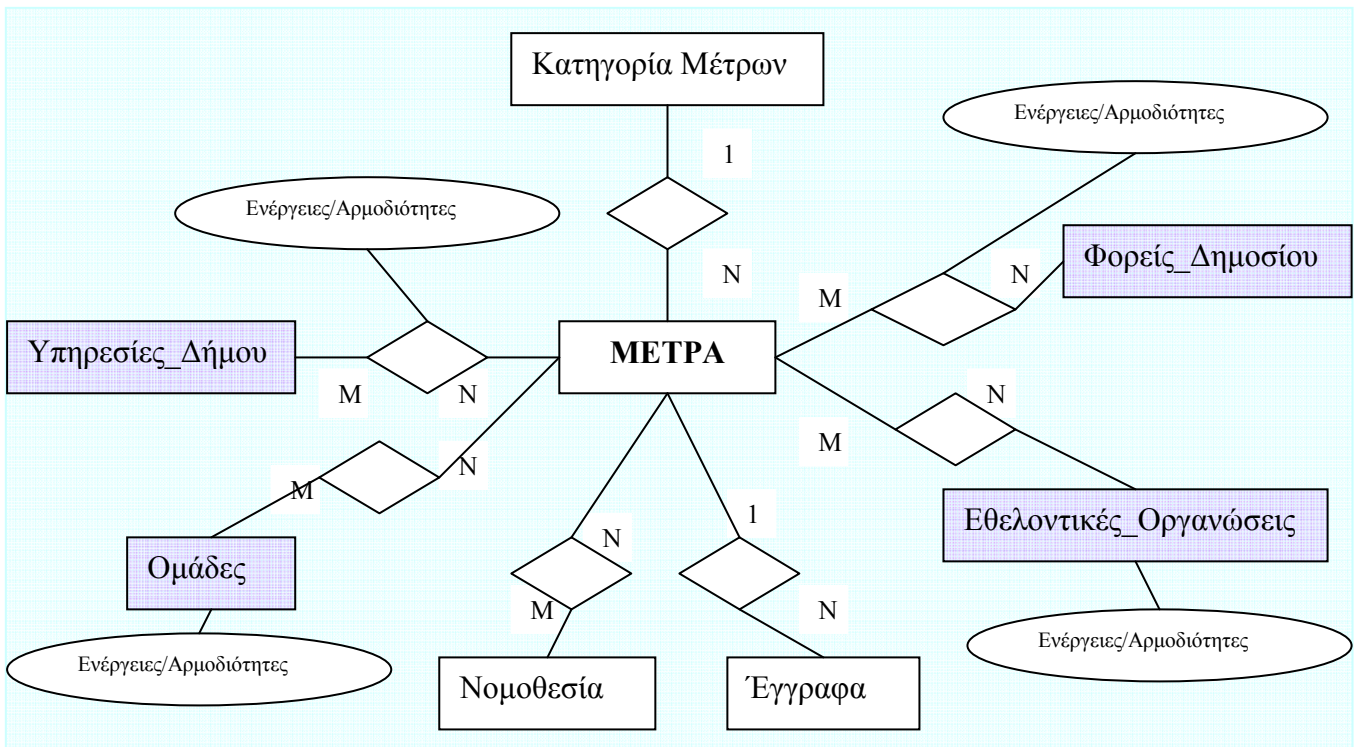
Εικόνα 6: Απόσπασμα ΔΟΣ – Διοικητική Διάθρωση φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης



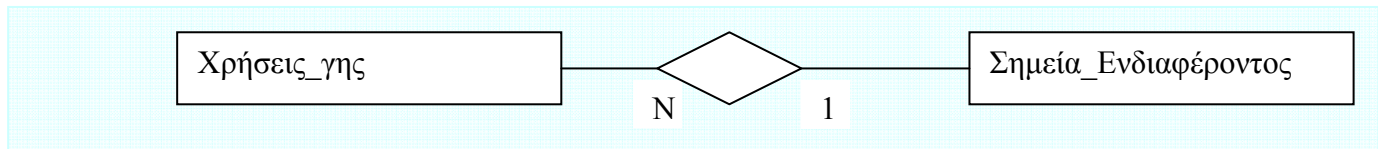
Εικόνα 7: Ανθρώπινο Δυναμικό που μπορεί να διατεθεί στο Δήμο σε μια έκτακτη κατάσταση ανάγκης



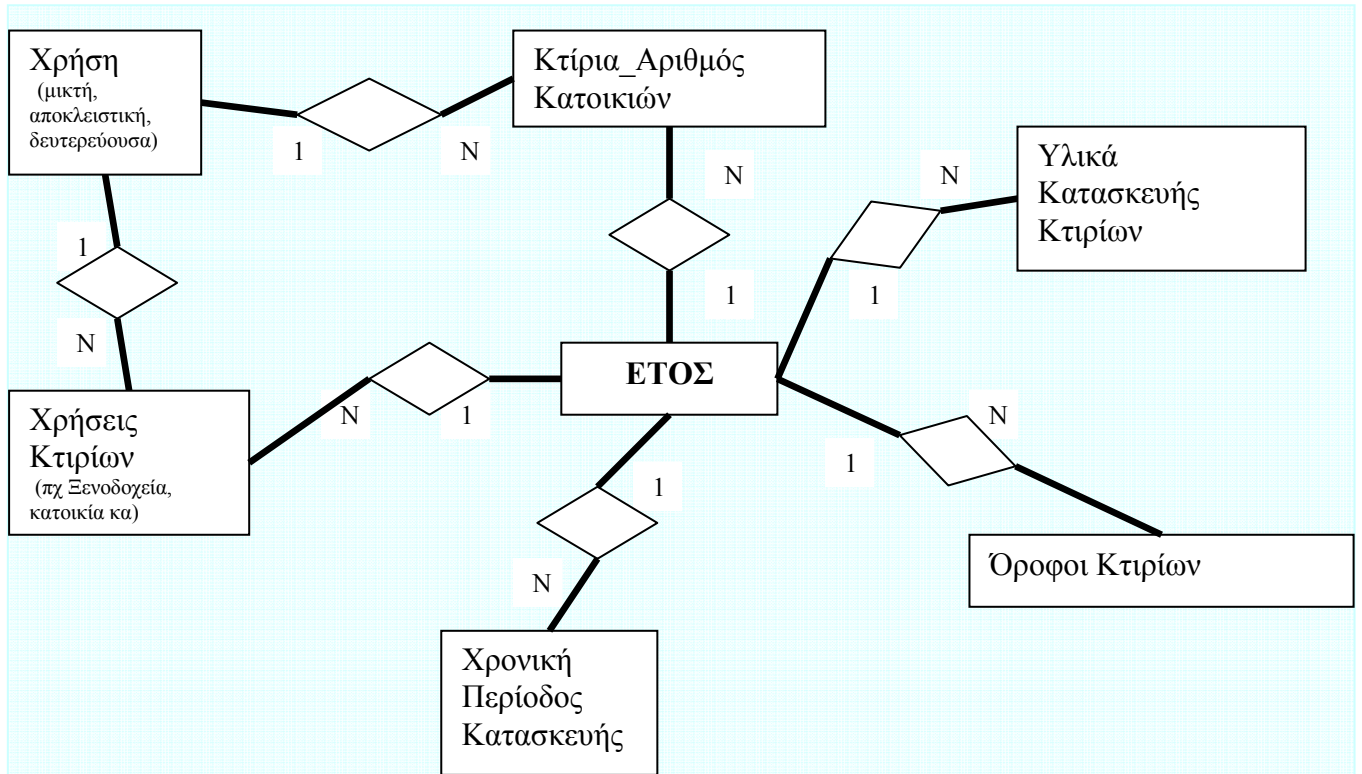
Εικόνα 8: Ομάδες και Κλιμάκια εργασίας που συγκροτούνται στο Δήμος σε μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης



Εικόνα 9: Απόσπασμα ΔΟΣ- Μέτρα Πολιτικής Προστασίας

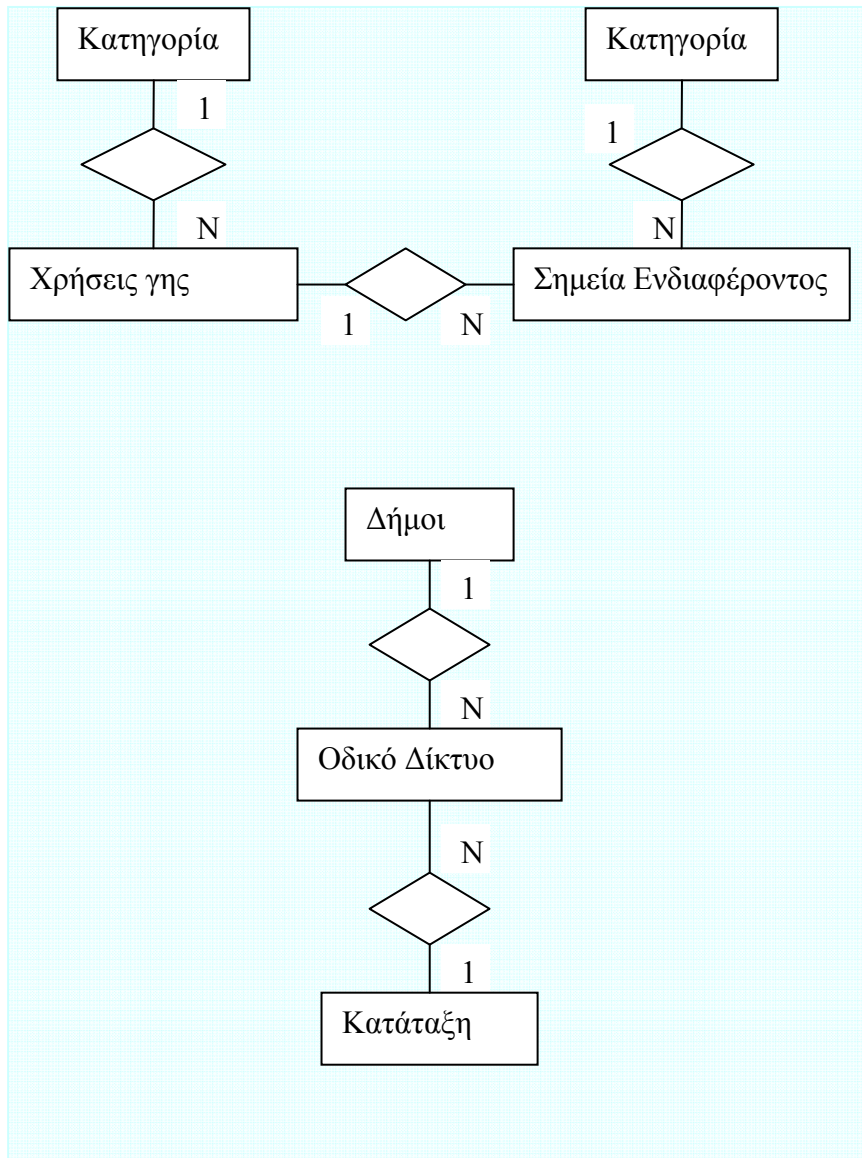


Εικόνα 10: Απόσπασμα ΔΟΣ- Εθελοντικές Οργανώσεις

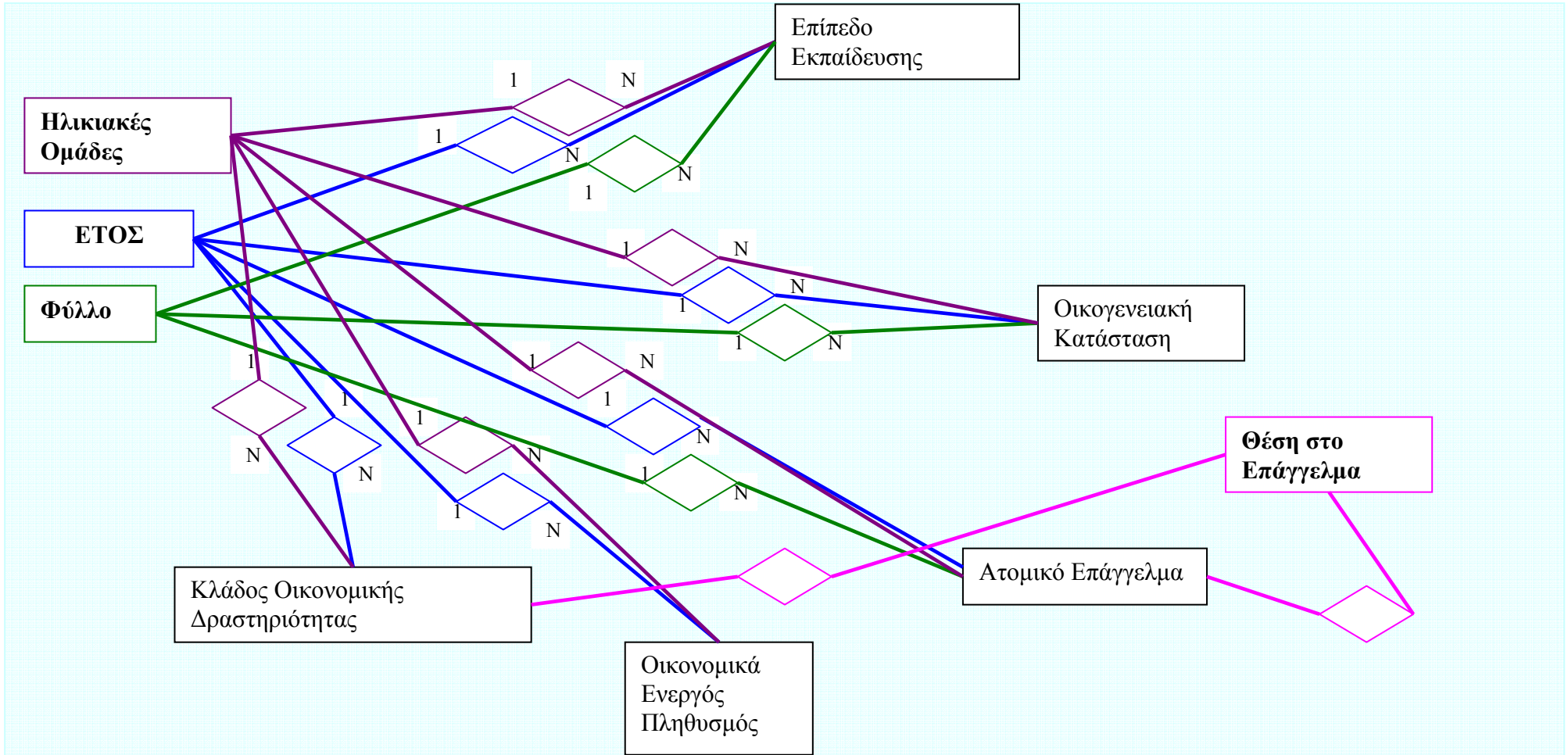


Εικόνα 11: Απόσπασμα ΔΟΣ – Στατιστικά Κτιρίων





Εικόνα 12: Απόσπασμα ΔΟΣ- Περιγραφικών δεδομένων χαρτών



Εικόνα 13: Στατιστικών Δεδομένων Πληθυσμού

## II. Προβλήματα κατά την εκπόνηση του ADMS

### **a. Έλλειψη δημόσιων χωρικών και γεωγραφικών δεδομένων**

Όπως επισημαίνεται στην Παγκόσμια Έκθεση της UNESCO το 2005 με τίτλο «Προς τις κοινωνίες της γνώσης» στις κοινωνίες της μάθησης δεν πρέπει να υπάρχουν αποκλεισμένοι, γιατί οι γνώσεις είναι δημόσιος πόρος που θα πρέπει να είναι προσπελάσιμος από όλους.

Ωστόσο ένα από τα δυσκολότερα και πλέον χρονοβόρα προβλήματα που αντιμετωπίστηκαν σε αυτήν την εργασία ήταν η συλλογή των απαραίτητων χαρτογραφικών και περιγραφικών δεδομένων.

Ενώ σε πολλές χώρες του εξωτερικού, διατίθεται δωρεάν δημόσια γεωγραφικά και περιγραφικά δεδομένα υψηλής ποιότητας, στην Ελλάδα δεν υπάρχει κάποια κεντρική υπηρεσία διάθεσής τους.

Η πρόβλεψη για πρόσβαση σε ελεύθερη δημόσια πληροφορία αναφέρεται:

- Στο Ελληνικό Σύνταγμα (άρθρο 5<sup>α</sup> Δικαίωμα στην πληροφόρηση)
- Στην Οδηγία 2003/98/EK για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα και
- Στην Οδηγία (INSPIRE) για τη δημιουργία υποδομής χωρικών πληροφοριών στην Κοινότητα που πρόσφατα ενσωματώθηκε στο Ελληνικό Δίκαιο.<sup>1</sup>

Ωστόσο στη χώρα μας δεν φαίνεται να υπάρχει η βούληση που θα επιτρέψει την συγκέντρωση και αξιοποίηση αυτών των πληροφοριών με σεβασμό στην ιδιωτική ζωή των πολιτών. Έτσι το αίτημα για δημόσια ελεύθερη πληροφορία στην Ελλάδα μένει εδώ και πολλά χρόνια ανικανοποίητο.

Οι οργανισμοί του δημόσιου τομέα σήμερα παράγουν, ένα μεγάλο εύρος από πληροφορίες σε πολλούς τομείς της δημόσιας κοινωνικής δραστηριότητας. Ο τεράστιος όγκος αυτών των δεδομένων κατά το συντριπτικά μεγαλύτερο μέρος του δεν είναι προσβάσιμος από τους πολίτες, είτε διατίθεται με τρόπους που δεν ευνοούν ή εμποδίζουν την επεξεργασία τους. Οι υπηρεσίες που προσφέρουν χαρτογραφικά δεδομένα συνήθως έχουν το copyright και χρεώνουν τις χωρικές πληροφορίες με αρκετά υψηλό τίμημα (πχ Γεωγραφική Υπηρεσία Στρατού/ΓΥΣ, Υδρογραφική Υπηρεσία Πολεμικού Ναυτικού, ΥΠΕΧΩΔΕ/Δνση Κτηματογραφήσεων και Απαλλοτριώσεων και Διεύθυνση Πολεοδομίας, Κτηματική Εταιρεία του

---

1. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και άλλα θεσμικά όργανα κατέχουν μεγάλο πλήθος εγγράφων κάθε είδους, τα οποία θα ήταν δυνατόν να χρησιμοποιηθούν περαιτέρω σε πληροφορικά προϊόντα και υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας και τα οποία θα ήταν δυνατό να απαρτίσουν ένα χρήσιμο πόρο περιεχομένου για τους πολίτες. Τα παραπάνω έγγραφα αποτελούν τις λεγόμενες Πληροφορίες Δημόσιας Διοίκησης (PSI) [βλέπε σχετική ιστοσελίδα:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0098:EL:HTML>] Η πρωτοβουλία INfrastructure for SPatial InfoRmation in Europe/INSPIRE αναφέρεται στη δημιουργία χωρικής υποδομής στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Σκοπός οι χωρικές πληροφορίες να καταστούν άμεσα διαθέσιμες και αξιοποιήσιμες σε επίπεδο τόσο εθνικής όσο και κοινοτικής πολιτικής καθώς και να επιτραπεί η ελεύθερη πρόσβαση κάθε ενδιαφερόμενου σε αυτές τις πληροφορίες. Η INSPIRE επικεντρώνεται στην περιβαλλοντική πολιτική και αναφέρεται σε χωρικά δεδομένα τα οποία οι δημόσιες αρχές έχουν στην κατοχή τους ή κατέχουν τρίτοι για λογαριασμό των δημοσίων αρχών. [βλέπε σχετική ιστοσελίδα:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004PC0516:EL:HTML>]

Η Ευρωπαϊκή οδηγία 2003/98/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Νοεμβρίου 2003, ενσωματώθηκε στο Ελληνικό Δίκαιο με το Ν. 3448/2006 «Για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημοσίου τομέα» και η Ευρωπαϊκή Οδηγία INSPIRE με το Ν. 3882/2010, ΦΕΚ 166<sup>Α</sup>, «Εθνική Υποδομή Γεωχωρικών Πληροφοριών – Εναρμόνιση με την Οδηγία 2007/2/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 14<sup>η</sup> Μαρτίου 2007», και αφού και γι αυτήν είχε ήδη κινηθεί προδικαστική διαδικασία από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά της χώρας μας.

## II. ADMS: Προβλήματα στην εκπόνηση

Δημοσίου/ΚΕΔ, Οργανισμός Κτηματολογίου και Χαρτογραφίσεως/ΟΚΧΕ, Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας, Οργανισμοί Κοινής Ωφέλειας, Υπουργείο Γεωργίας κτλ).<sup>2</sup>

Ορισμένες υπηρεσίες προσφέρουν (πχ ΕΛΤΑ, ΕΣΥΕ) προσφέρουν τα δεδομένα τους, διαδικτυακά αλλά μόνο για μεμονωμένα ερωτήματα του εξυπηρετητή τους, κάνοντας τη χρήση τους από άλλα προγράμματα δυσχερή.

### **b. Χαμηλή Ποιότητα Δεδομένων**

Αγνοώντας προς το παρόν την ένδειά τους, τα ελληνικά χαρτογραφικά δεδομένα “υποφέρουν” από προβλήματα ποιότητας, πληρότητας, ακρίβειας, εγκυρότητας και επικαιροποίησης. Σχετικά με την πληρότητα, επειδή ο πληθυσμός της χώρας είναι ανισομερώς κατανομημένος είναι σχετικά εύκολο ή/και φθηνότερο να βρεθούν δεδομένα για μια πυκνοκατοικημένη περιοχή πχ για το νομό Αττικής (όπου άλλωστε, το κόστος απόσβεσης της απόκτησης των σχετικών γεωδεδομένων καλύπτεται γρήγορα), από ότι για μια επαρχιακή. Η υποβέλτιστη ποιότητα των δεδομένων προκύπτει από την άντλησή τους από ετερόκλητες πηγές, πολλές από τις οποίες δε διασφαλίζουν την ποιότητα των δεδομένων τους. Επιπλέον η χρήση κατά το παρελθόν ποικίλων συστημάτων συντεταγμένων (Bessel, HATT κλπ) τα οποία τροποποιούνταν συνεχώς, αλλά και η έλλειψη εύχρηστων εφαρμογών μετατροπής συντεταγμένων μεταξύ του παγκόσμιου συστήματος αναφοράς WGS84 και του Ελληνικού ΕΓΣΑ87, έχει οδηγήσει σε σημαντικά σφάλματα ή μειωμένη ακρίβεια των συντεταγμένων.<sup>3</sup>

---

#### 2. Για παράδειγμα:

Η Εθνική Στατιστική Υπηρεσία τηρεί ψηφιοποιημένους Πανελλαδικούς χάρτες με τα οικοδομικά τετράγωνα, τους άξονες του δρόμου και κάποια περιγράμματα κτιρίων. Η διάθεσή τους όμως συνεπάγεται μεγάλο οικονομικό κόστος στον ενδιαφερόμενο παραλήπτη. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι η τιμή πώλησης αυτών των δεδομένων για το νομό Αττικής είναι 34.430€.

Το Εθνικό Τυπογραφείο αποτελεί επίσης μια «επιχείρηση» του Δημοσίου Τομέα. Οι πληροφορίες σχετικά με τη Ελληνική νομοθεσία παρέχονται μόνο σε «πελάτες» που πληρώνουν ετήσια συνδρομή.

Τα διοικητικά όρια των διατίθεται από τον ΟΚΧΕ σε ψηφιακή μορφή στην τιμή των 1450€ συν ΦΠΑ 18% και δεν μπορούν να διακινούνται ελεύθερα. Η συλλογή των χωρικών δεδομένων του ΟΚΧΕ έγινε είτε πρωτογενώς με χρηματοδότηση από την ετήσια επιχορήγηση του κράτους από τους προϋπολογισμούς του ΥΠΕΧΩΔΕ και των δημόσιων επενδύσεων, είτε με ανταποδοτικά τέλη από τους πολίτες, είτε δευτερογενώς από άλλους οργανισμούς του δημοσίου που υποχρεούνται από το νόμο να του τα παρέχουν. Παρόλα αυτά οι πληροφορίες που παρέχει είναι υψηλού κόστους. (βλέπε σχετική ιστοσελίδα <http://www.okxe.gr/proioda/gis/index.html> «Τιμολόγιο Διάθεσης προϊόντων ΟΚΧΕ»)

Η χώρα μας συνέβαλλε με την αποστολή των Ελληνικών ψηφιακών γεωγραφικών δεδομένων στη σύνταξη του χάρτη Corine του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος/ΕΟΠ (European Environment Agency/ΕΕΑ, βλέπε σχετική ιστοσελίδα <http://dataservice.eea.europa.eu/dataservice/metadetails.asp?id=950>) που αφορά την καταγραφή των χρήσεων γης και των προστατευμένων περιοχών. Ο ΕΟΠ διαθέτει τον Ευρωπαϊκό χάρτη Corine στον οποίο συμπεριλαμβάνεται και η Ελλάδα δωρεάν. Όμως το κόστος διάθεσης αυτών των δεδομένων από τον ΟΚΧΕ ανέρχεται στην τιμή των 7350€ συν ΦΠΑ 18%(και 50% έκπτωση σε ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ που εποπτεύονται από το Δημόσιο, Εκπαιδευτικά Ιδρύματα και φοιτητές για την εκπόνηση διπλωματικών εργασιών).

*Ο ΕΟΠ δεν είναι το μόνο χαρακτηριστικό παράδειγμα και πλήθος άλλων δημόσιων οργανισμών στο εξωτερικό παρέχουν τα δεδομένα τους δωρεάν πχ η NASA. Πραγματικά εντυπωσιακή είναι η λιτή λεζάντα που μπορείς κανείς να διαβάσει στα δεδομένα που διατίθεται ελεύθερα από την ιστοσελίδα του National Oceanic and Atmospheric Administration/NOAA «Η εικόνα αυτή είναι δημόσιας χρήσης (public domain).... ελήφθη ή δημιουργήθηκε στα πλαίσια των καθηκόντων ενός δημοσίου υπαλλήλου.»*

3. Τα διοικητικά όρια των Δήμων που υπάρχουν στις πολεοδομίες των Δήμων και Νομαρχιών σε αναλογική μορφή ή ακόμη και σε ψηφιακή όπως διατίθεται από τον ΟΚΧΕ είναι στην πλειοψηφία των περιπτώσεων μη επικαιροποιημένα (πχ του ΟΚΧΕ αφορούν το χρονικό διάστημα από το 1991 μέχρι και την εφαρμογή του Ν. 2539/97). Σε πολλές περιπτώσεις τα στοιχεία αυτών των χαρτών είναι προβληματικά (πχ όρια οικισμών που άλλα περιγράφει το υπόμνημα και άλλα ο χάρτης, ή όταν ως όριο οικισμού περιγράφεται με το όνομα ιδιοκτήτη).

## II. ADMS: Προβλήματα στην εκπόνηση

**Συμπερασματικά** μπορούμε να πούμε ότι κάθε πληροφορία στο χαρτί στη σημερινή εποχή είναι πρακτικά μια «**κλειστή**» πληροφορία, δηλαδή τα δημόσια δεδομένα δεν αρκεί απλά να υπάρχουν κάπου δημοσιευμένα αλλά θα πρέπει να μπορούν και να αξιοποιηθούν, δηλαδή να τηρούνται ενημερωμένες ψηφιακές βάσεις δεδομένων με υψηλής ποιότητας πρωτογενή δεδομένα τα οποία να διατίθεται ελεύθερα.<sup>4</sup> Η ανάγκη για τα γεω-δεδομένα δεν μπορεί να καλύπτεται είτε καταφεύγοντας στην δαπανηρή λύση της αγοράς τους από δημόσιες υπηρεσίες ή ιδιωτικές εταιρίες που δραστηριοποιούνται στον τομέα αυτό, είτε αναζητώντας άλλους – συνήθως χρονοβόρους ή αμφίβολης ποιότητας και ακρίβειας – εναλλακτικούς τρόπους γιατί στην περίπτωση αυτήν δεν μπορούμε να λέμε ότι «η πληροφορία είναι ανοικτή και διατίθεται ελεύθερα».

---

Το Υπουργείο Εσωτερικών αναγνωρίζοντας ότι «οι πολίτες δεν είναι απλοί καταναλωτές ανακοινώσεων, ειδήσεων και δευτερογενώς επεξεργασμένων πληροφοριών, αλλά μέτοχοι και συντελεστές των εξελίξεων στην κοινωνία και επομένως η δημόσια πληροφορία τους αφορά άμεσα και μόνο με την αναγνώριση αυτής της πραγματικότητας και τη διακίνηση αξιόπιστης και εύχρηστης πληροφορίας σε ηλεκτρονική μορφή μπορεί μια σύγχρονη κοινωνία να αξιοποιήσει τα πλεονεκτήματα των νέων τεχνολογικών και τη δημιουργικότητα των πολιτών προς όφελός της», παρέχει πληροφορίες (σε σχετικό σύνδεσμο της ιστοσελίδας του) σχετικά με τη συγκρότηση και λειτουργία των διοικητικών μονάδων στη χώρα μας σύμφωνα με το πρόγραμμα Καποδιστριας (Νομαρχιακή και Τοπική Αυτοδιοίκηση). Μεταξύ των στοιχείων που διατίθενται είναι χάρτες, ταχυδρομικές και ηλεκτρονικές διευθύνσεις κτλ για κάθε νομαρχία ή δήμο και χάρτες των νομών με τους δήμους που περιλαμβάνουν.

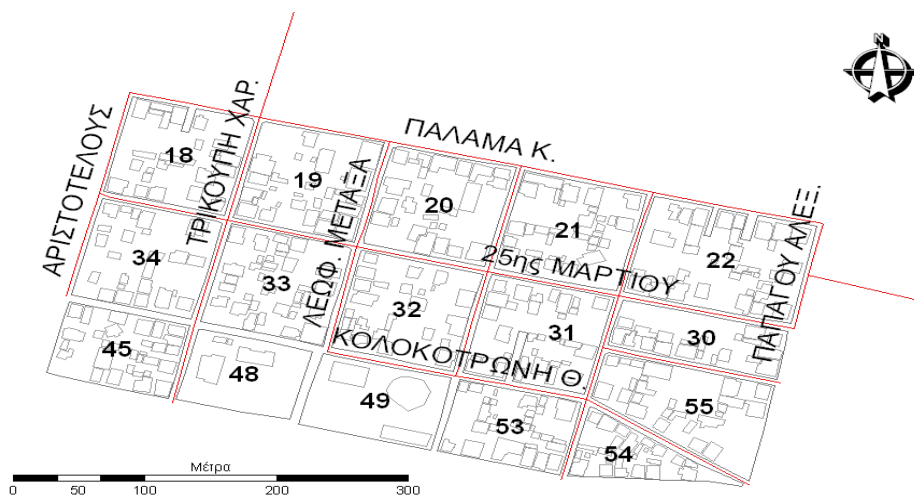
Η ποιότητα των πληροφοριών είναι πολύ φτωχή τα δεδομένα δεν ενημερώνονται και πολλά εξ' αυτών δεν ισχύουν. Οι χάρτες είναι κακής ποιότητα και δυσανάγνωστοι, δεν περιλαμβάνουν στοιχεία γεω-αναφοράς ή άλλη αναφορά πέραν του ονόματος ώστε να μπορούν να συσχετιστούν παρόμοια δεδομένα και ενώ διατίθεται ελεύθερα (χωρίς copyright) περιλαμβάνουν χρωματικά στοιχεία (κόκκους) που εμποδίζουν την αντιγραφή τους με φωτοτυπικό ή την ψηφιοποίησή τους άρα στην ουσία δεν μπορούν να αξιοποιηθούν. Το σημαντικότερο όμως είναι ότι παρουσιάζουν πολύ σημαντικά σφάλματα (όπως μπορεί κανείς εύκολα να διαπιστώσει συγκρίνοντας αυτούς τους χάρτες με τους αντίστοιχους χάρτες που διατίθενται από την Γεωγραφική Υπηρεσία Στρατού).

4. Για παράδειγμα δεδομένα που αφορούν τα όρια των δήμων δημοσιευμένα σε εκατοντάδες διάσπαρτα ΦΕΚ ή τα γνωστά προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι εμπλεκόμενοι οργανισμοί πολιτικής προστασίας σχετικά με δεδομένα που αφορούν την υποχώρηση των δασικών εκτάσεων, τη συντήρηση του οδικού δικτύου κτλ.

**II. ADMS: Προβλήματα στην εκπόνηση**



Εικόνα 1: Αποσπάσματα χαρτών με διοικητικά όρια Δήμων που διατίθεται από ΥΠΕΣΣΔΔΑ και τη ΓΥΣ.



ΕΘΝΙΚΗ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ - ΤΜΗΜΑ ΧΑΡΤΟΓΡΑΦΙΑΣ  
ΑΠΟΣΠΑΣΜΑ ΟΙΚΙΣΜΟΥ ΑΓΙΟΥ ΑΘΑΝΑΣΙΟΥ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ

## **III. ΟΔΗΓΙΕΣ ΧΡΗΣΗΣ ADMS**

### **A. Εγκατάσταση της Εφαρμογής ADMS**

- A.1 Απαιτήσεις σε Λειτουργικό
- A.2 Πρώτη Εγκατάσταση
- A.3 Εκκίνηση της εφαρμογής

### **B. Το περιβάλλον εργασίας της εφαρμογής ADMS**

- B. 2 Παράθυρο Εργασιών «ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ»
  - B. 2.2 Περιγραφή επιλογών Φόρμας «ΔΡΑΣΕΙΣ»
- B. 3. Παράθυρο Εργασιών «ΕΠΑΦΕΣ»
  - B.3.1 Φόρμα «ΔΗΜΟΣ ΑΡΓΥΡΟΥΠΟΛΗΣ:ΕΠΑΦΕΣ»
  - B.3.2 Φόρμα «ΣΥΝΕΡΓΑΖΟΜΕΝΟΙ ΦΟΡΕΙΣ:ΕΠΑΦΕΣ»
  - B.3.2 Φόρμα «ΙΔΙΩΤΕΣ-ΜΕΜΟΝΩΜΕΝΟΙ ΕΘΕΛΟΝΤΕΣ
- B.4. Φόρμα «ΟΜΑΔΕΣ/ΚΛΙΜΑΚΙΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ»
- B.5. Παράθυρο Εργασιών «ΜΕΣΑ/ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΣ»
- B.6 Φόρμα «ΦΟΡΕΙΣ /ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ»
- B. 7. Φόρμα «ΔΗΜΟΣ ΑΡΓΥΡΟΥΠΟΛΗΣ: ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ»
- B. 8 Φόρμα «ΑΠΟΣΤΟΛΗ sms»
- B. 9 Φόρμα «ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΕΙΣ»
- B.10 ΧΑΡΤΕΣ
- B. 11. Φόρμες «ΧΡΗΣΕΙΣ ΓΗΣ» και «ΣΗΜΕΙΑ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΝΤΟΣ»
- B.12. Φόρμα «ΑΥΤΟΨΙΕΣ»
- B. 13. Μενού Επιλογών Βασικών Φορμών
- B.14. Αναφορές-Μενού Επιλογών Αναφορών
- B.15 Φόρμα «ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ»

### **Γ. ADMS\_ΧΑΡΤΕΣ**

- Γ.1. Περιγραφή Περιβάλλοντος εργασίας**
- Γ. 2. Περιοχή εμφάνισης του χάρτη – Πίνακας Περιεχομένων**
- Γ.3. Γραμμή Μενού –Εργαλειοθήκες**
  - *Εκτύπωση χάρτη*
  - *Εξαγωγή χάρτη ως raster*

### III. ADMS: Οδηγίες Χρήσης

- Αποθήκευση ως *MO Project Files*
- Άνοιγμα *map*
- Έξοδος από την εφαρμογή
- Εισαγωγή ID / Διαγραφή ID
- Εύρεση χαρακτηριστικών του χάρτη
- Πλήρης Προβολή/Προβολή ενεργού επιπέδου
- Μεγέθυνση/ Σμίκρυνση/Μετακίνηση στο χάρτη
- Εμφάνιση πληροφοριών
- Δημιουργία γραφικών
- Χωρική Επιλογή και Δημιουργία νέων θεματικών επιπέδων σε μορφή (\*.shp)
- Εισαγωγή νέων/Διαγραφή ενεργών θεματικών επιπέδων στο χάρτη
- Μορφοποίηση χάρτη
- Προβολικό Σύστημα

#### **Γ.4. Γραμμή Πληροφοριών**

#### **Δ. ΕΚΤΥΠΩΣΕΙΣ – ΑΝΑΦΟΡΕΣ**

#### **Ε. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ (ενδεικτικός κώδικας)**



### III. ADMS: Οδηγίες Χρήσης

## A. Εγκατάσταση της Εφαρμογής ADMS

### A.1 Απαιτήσεις Λειτουργικού

Το ADMS έχει δοκιμαστεί και λειτουργεί σε windows xp SP2 και vista (Ελληνικά και Αγγλικά) και Office 2000 (Ελληνικά και Αγγλικά) και άνω.

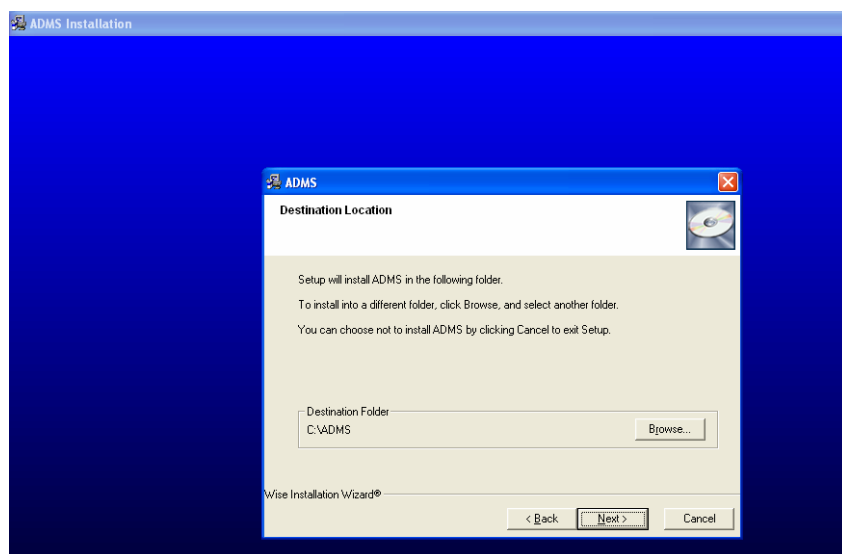
Εάν έχετε Windows Xp, καλό είναι να εγκαταστήσετε το Service Pack 2. Αυτό μπορεί να γίνει είτε από το Windows Update είτε κατεβάζοντας την κατάλληλη έκδοση για το λογισμικό σας.

Σε κάθε περίπτωση πρέπει στον υπολογιστή να εγκατασταθεί η Microsoft Jet 4.0. Αυτό μπορεί να γίνει είτε από το Windows Update, είτε κατεβάζοντας την κατάλληλη έκδοση για το λογισμικό σας. Στο DVD της εγκατάστασης του ADMS υπάρχει η Ελληνική και η Αγγλική έκδοση του.

### A.2 Πρώτη Εγκατάσταση

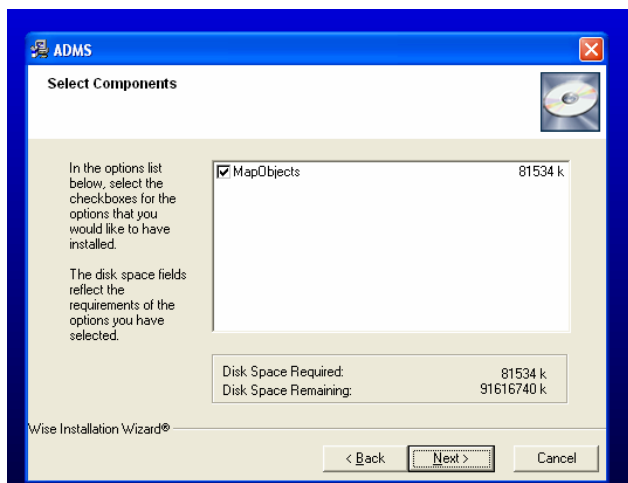
Κλείνουμε όλα τα ενεργά προγράμματα και από το DVD εγκατάστασης επιλέγουμε το

αρχείο  setupADMS.exe

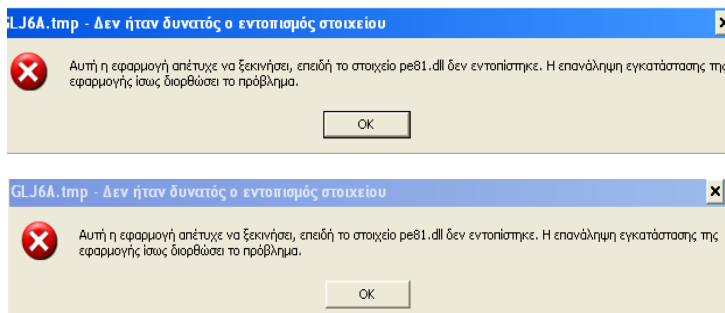


Το ADMS για να λειτουργήσει σωστά πρέπει να εγκατασταθεί στο C:\., επομένως κατά τη διάρκεια της εγκατάστασης **MHN** αλλάξετε την προεπιλεγμένη διαδρομή εγκατάστασης.

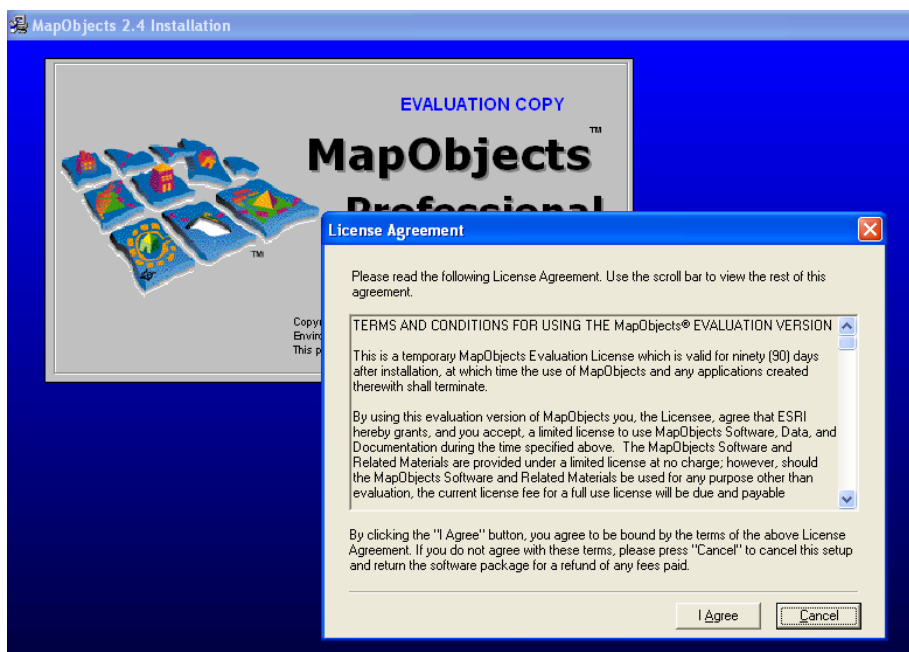
### III. ADMS: Οδηγίες Χρήσης



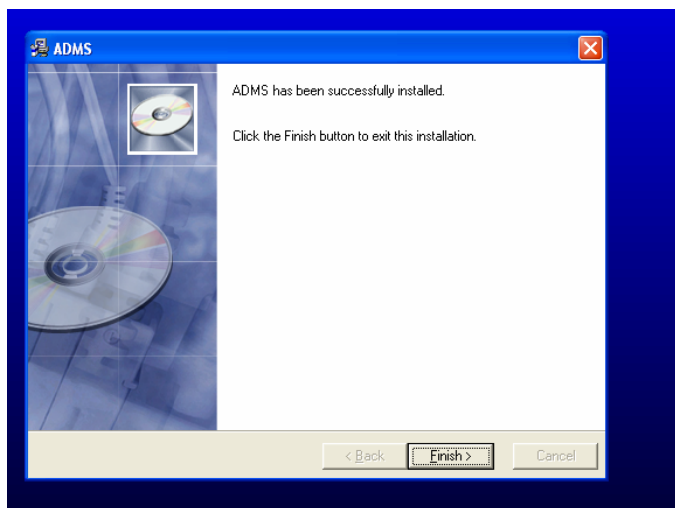
Στο πλαίσιο Components υπάρχει προεπιλεγμένο για εγκατάσταση το **MapObjects** απαραίτητο στοιχείο ελέγχου για τη λειτουργία του ADMS, επομένως κατά τη διάρκεια της εγκατάστασης να MHN απενεργοποιήσετε αυτήν την επιλογή.



ΑΓΝΟΕΙΣΤΕ τα ανωτέρω μηνύματα λάθους τα οποία θα διορθωθούν όταν εγκατασταθούν τα MapObjects (επόμενο βήμα).



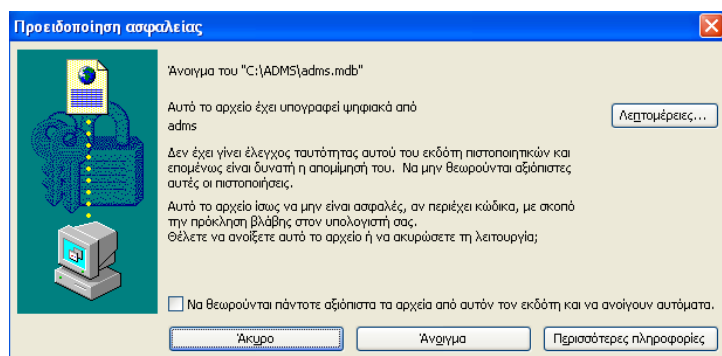
### III. ADMS: Οδηγίες Χρήσης



#### A.3 Εκκίνηση της εφαρμογής

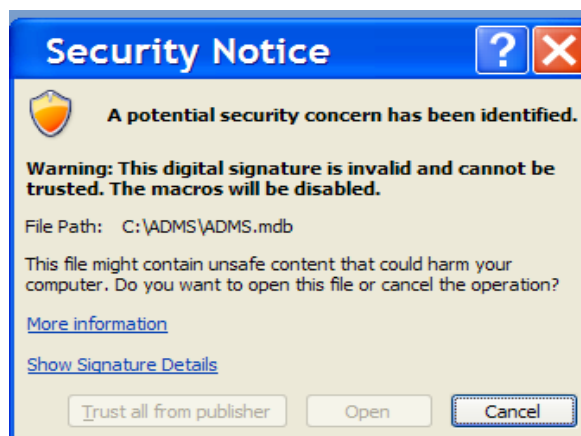


*Κλικάρεται το εικονίδιο της εφαρμογής στην επιφάνεια εργασίας*



Θεωρήστε έγκυρο το πιστοποιητικό ασφαλείας και εκκινήστε την εφαρμογή.

Στην έκδοση των Office 2007 θα βγει το ακόλουθο μήνυμα



Πατήστε “Show Signature Details” και αποδεχθείτε το ψηφιακό πιστοποιητικό.

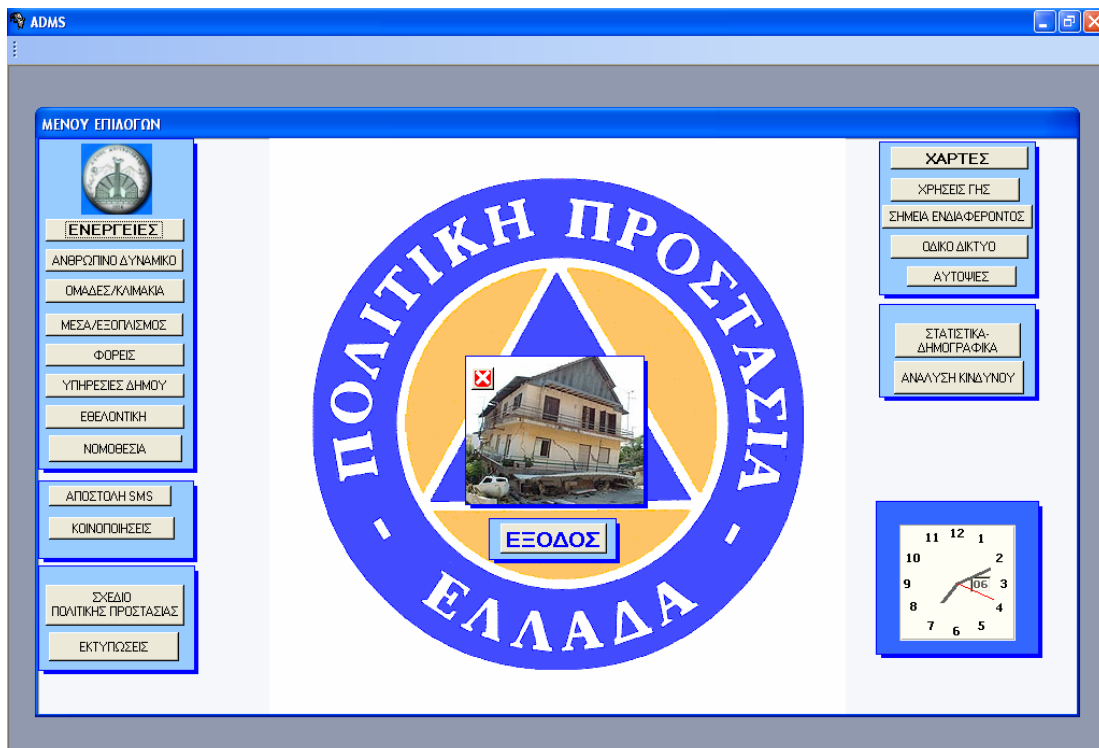
### III. ADMS: Οδηγίες Χρήσης

#### B. Το περιβάλλον εργασίας της εφαρμογής ADMS

Η αρχική (εισαγωγική) οθόνη που εμφανίζεται μας εισάγει στην οθόνη του κυρίως Μενού της εφαρμογής.



Εικόνα 1 Εισαγωγική Οθόνη εφαρμογής ADMS (startup)

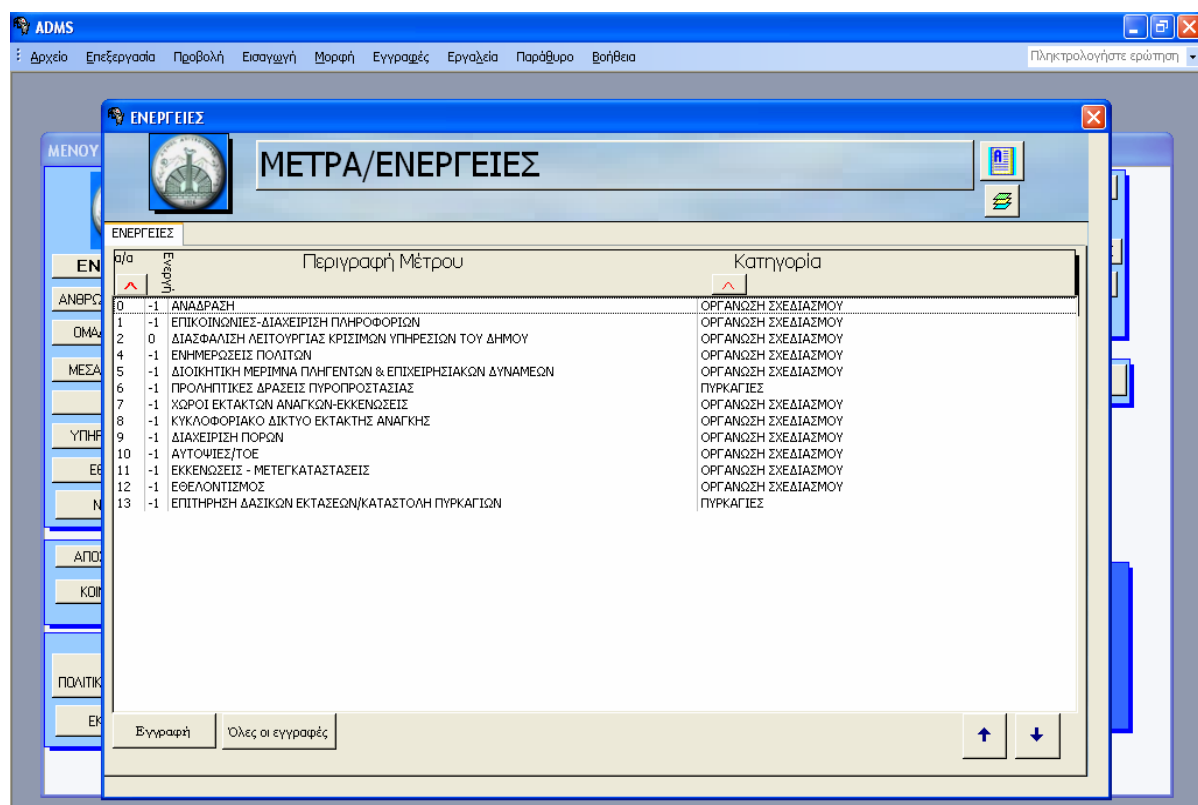


Εικόνα 2: Οθόνη Μενού της Εφαρμογής ADMS


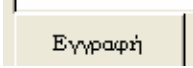


## Περιγραφή του Κεντρικού Μενού Επιλογών

### B. 2 Παράθυρο Εργασιών «ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ»

Κλικάροντας από το Κεντρικό «ΜΕΝΟΥ ΕΠΙΛΟΓΩΝ» το πλήκτρο «ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ» εμφανίζεται η παρακάτω οθόνη, η οποία περιλαμβάνει μια επισκόπηση όλων των πιθανών μέτρων/ενεργειών του διοικητικού μηχανισμού του Δήμου που σχετίζονται (και έχουν εισαχθεί στην εφαρμογή) με μια φυσική καταστροφή.

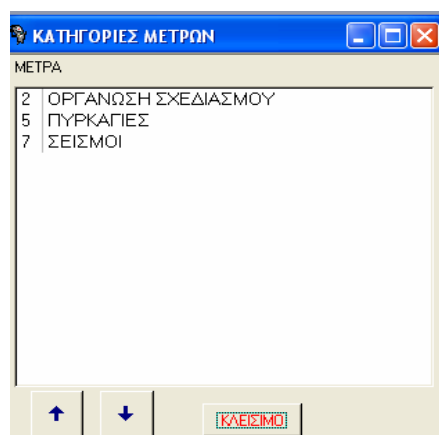



Εικόνα 3: Παράθυρο «Ενεργειών»

- Από τα βελάκια δεξιά του παραθύρου «Ενέργειες»  μπορούμε να ταξινομήσουμε τις εγγραφές, σύμφωνα με τις επιλογές μας.
- Επιλέγοντας μια συγκεκριμένη ενέργεια και διπλό κλικ σ' αυτήν ή από την εντολή  εμφανίζονται λεπτομερειακά στοιχεία που αφορούν την ενέργεια αυτή.<sup>1</sup>
- Πατώντας το  εμφανίζεται μια εκτυπώσιμη αναφορά των μέτρων ανά κατηγορία και το μενού επιλογών αυτής.<sup>2</sup>
- Πατώντας το  εμφανίζεται το παράθυρο διαλόγου «ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΜΕΤΡΩΝ»

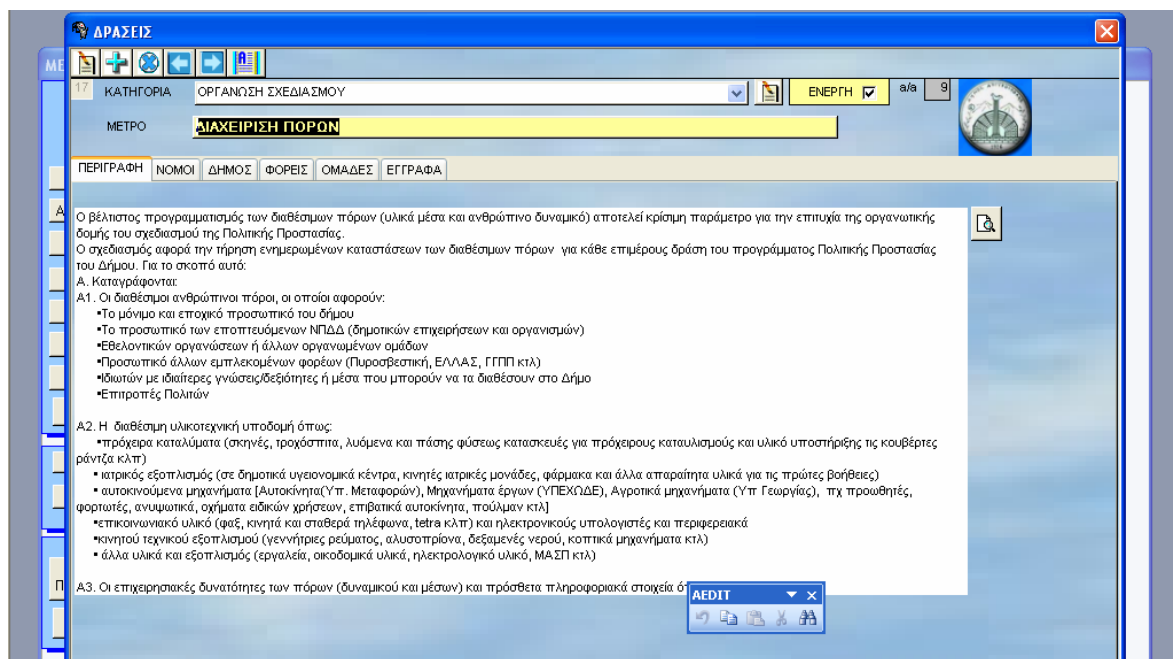
1. Βλέπε σχετικά παρ. B.2.2

2. Βλέπε σχετικά με το Μενού Επιλογών της Αναφοράς παρ B.14



- Πατώντας το  γίνεται αύξουσα ταξινόμηση των εγγραφών
- Όταν η ένδειξη στη στήλη «Ενεργή» είναι «0» (ή «ΟΧΙ») σημαίνει ότι η ενέργεια αυτή δεν έχει επιλεγεί από το χρήστη ως ενεργοποιημένη και το αντίστροφο, όταν η ένδειξη είναι «-1» (ή «ΝΑΙ»).

## B. 2.2 Περιγραφή επιλογών Φόρμας «ΔΡΑΣΕΙΣ»



Εικόνα 4: Φόρμα «ΔΡΑΣΕΙΣ»/ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ

Το παράθυρο «ΔΡΑΣΕΙΣ» αποτελείται από:

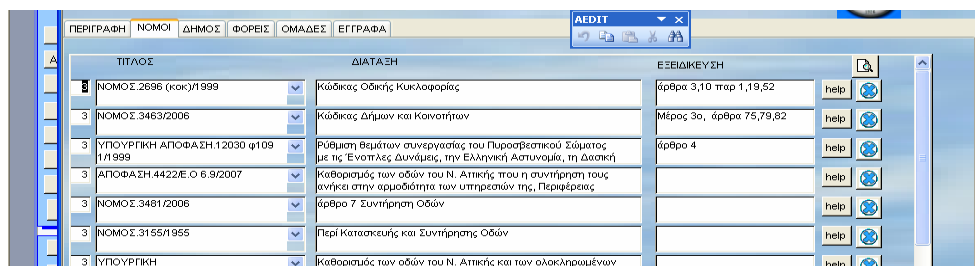
- το Μενού επιλογών των βασικών φορμών,<sup>3</sup>
- το Μενού Επεξεργασίας “ArcEdit” όπου περιέχονται βασικές επιλογές επεξεργασίας κειμένου (Αναίρεση, Αντιγραφή, Επικόλληση, Αποκοπή, Εύρεση), το Μέτρο στο οποίο υπάγεται κάθε ενέργεια /δράση αυτής, σχετική αναφορά<sup>4</sup> (εκτύπωση της φόρμας) και -οι εξής καρτέλες<sup>5</sup>:

3. Βλέπε σχετικά με το Μενού Επιλογών Βασικών Φορμών, παρ Β.13

4. Βλέπε σχετικά με το Μενού Επιλογών Αναφορών, παρ Β.14

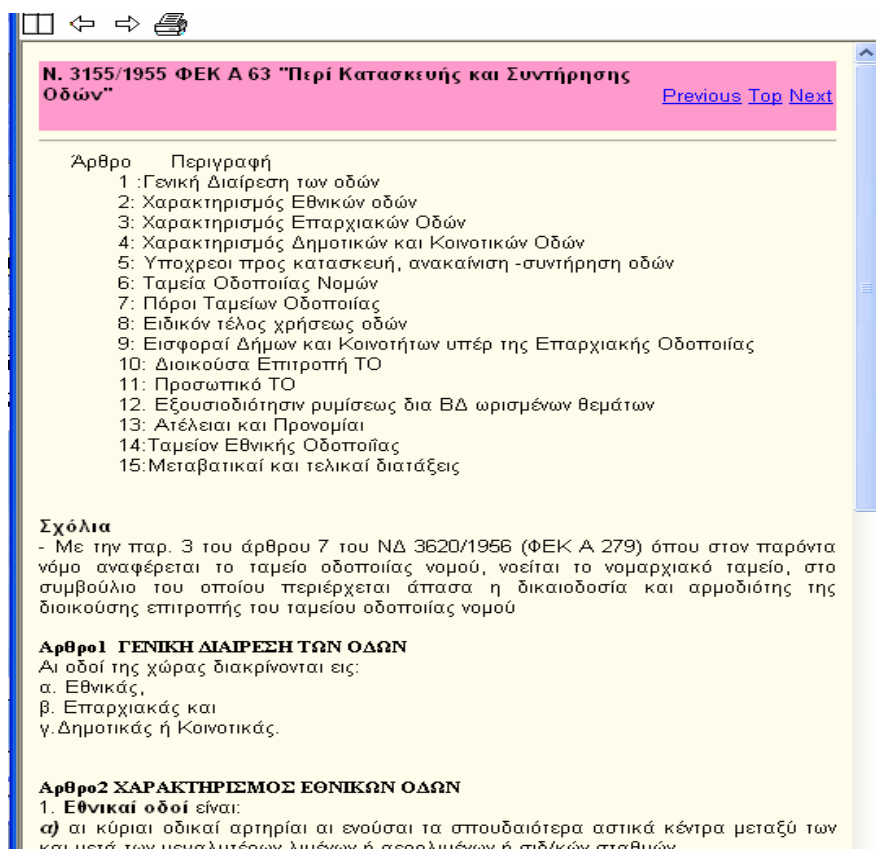
### III. ADMS: Οδηγίες Χρήσης

- **ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ:** Γίνεται μια σύντομη περιγραφή της δράσης προκειμένου να δοθούν στους υπεύθυνους σχεδιασμού της οι κατάλληλες κατευθυντήριες οδηγίες.
- **ΝΟΜΟΙ:** Γίνεται αναφορά στο νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τη δράση αυτή επιλέγοντας από τις εισαχθέντες στη βάση δεδομένων σχετικές νομοθετικές διατάξεις.<sup>6</sup>



Εικόνα 5: Φόρμα «ΔΡΑΣΕΙΣ» /ΝΟΜΟΙ

Κλικάροντας στο κουμπί «help», εμφανίζεται σε μορφή helpfile αρχείου αναλυτικά η συγκεκριμένη νομοθετική διάταξη που έχει επιλεγεί.



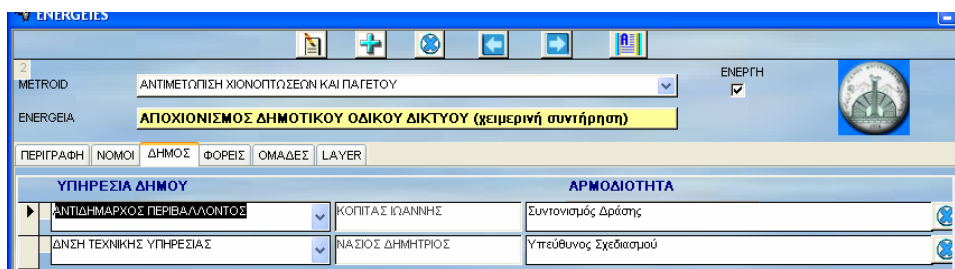
Εικόνα 6: Όψη αρχείου helpfile της νομοθεσίας

- **ΔΗΜΟΣ:** Στην καρτέλα αυτή επιλέγονται (από την ήδη διαμορφωμένη βάση δεδομένων της εφαρμογής<sup>7</sup>) οι υπηρεσίες του Δήμου που εμπλέκονται στη δράση αυτή, καθώς και οι αρμοδιότητες τους (υπεύθυνων σχεδιασμού, υλοποίησης κτλ).

5. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δίνεται στη συμπλήρωση ή την αυτόματη απόδοση του α/α.

6. Βλέπε σχετικά με τη Φόρμα «ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ», παρ Β.15

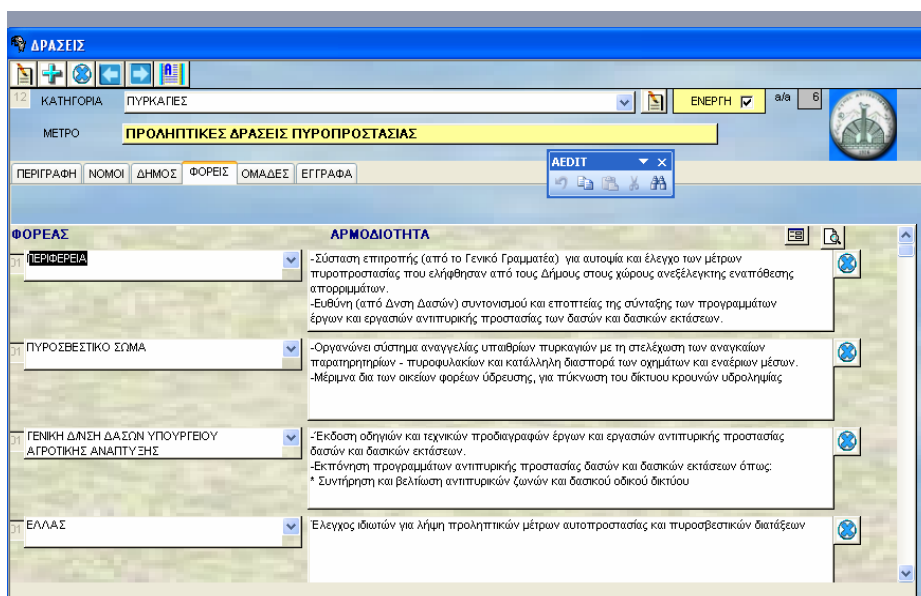
### III. ADMS: Οδηγίες Χρήσης



Εικόνα 7: Φόρμα «ΔΡΑΣΕΙΣ» /ΔΗΜΟΣ

*Σημείωση: Αυτό που επιλέγεται είναι μόνο οι υπηρεσίες. Τα ονόματα των θεσμικών κατόχων των θέσεων των υπηρεσιών συμπληρώνονται αυτόματα (σύμφωνα με την εισαγωγή τους στη βάση δεδομένων της εφαρμογής<sup>8</sup>).*

- **ΦΟΡΕΙΣ:** Στην καρτέλα αυτή επιλέγονται (από την ήδη διαμορφωμένη βάση δεδομένων της εφαρμογής<sup>9</sup>), οι λοιποί φορείς του Δημοσίου που εμπλέκονται κατά οιονδήποτε τρόπο σε μία δράση, αναφέροντας τις σχετικές αρμοδιότητές τους.



Εικόνα 8: Φόρμα «ΔΡΑΣΕΙΣ» /ΦΟΡΕΙΣ

- **ΟΜΑΔΕΣ:** Στην καρτέλα αυτή επιλέγονται οι ομάδες εργασίας (από την ήδη διαμορφωμένη βάση της εφαρμογής<sup>10</sup> και στην οποία μπορούμε να μεταφερθούμε

7. Βλέπε σχετικά με τη Φόρμα «ΔΗΜΟΣ ΑΡΓΥΡΟΥΠΟΛΗΣ: ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ», παρ Β.7

8. Βλέπε σχετικά με το παράθυρο εργασιών «ΕΠΑΦΕΣ», παρ Β.3


Στη διεθνή βιβλιογραφία έχουν επισημανθεί οι αρχές του καλού σχεδιασμού και προγραμματισμού ως προς την αντιμετώπιση των φυσικών καταστροφών. Σύμφωνα με αυτές οι ενέργειες ανατίθεται σε θεσμικούς κατόχους θέσεων σε οργανισμούς/φορείς και ΟΧΙ ονομαστικά σε ορισμένα άτομα. Η θεσμική ανάθεση επιτρέπει μεγαλύτερη ευελιξία και διευκολύνει την επικαιροποίηση των σχεδίων και κατοχυρώνει τη συνέχεια στις δομές έκτακτης παρέμβασης. Την ανωτέρω αρχή ακολουθεί και το Ελληνικό Σχέδιο Ξενοκράτης όπου οι αρμοδιότητες αναφέρονται σε επίπεδο οργάνων και υπηρεσιών και όχι σε επίπεδο προσώπων.

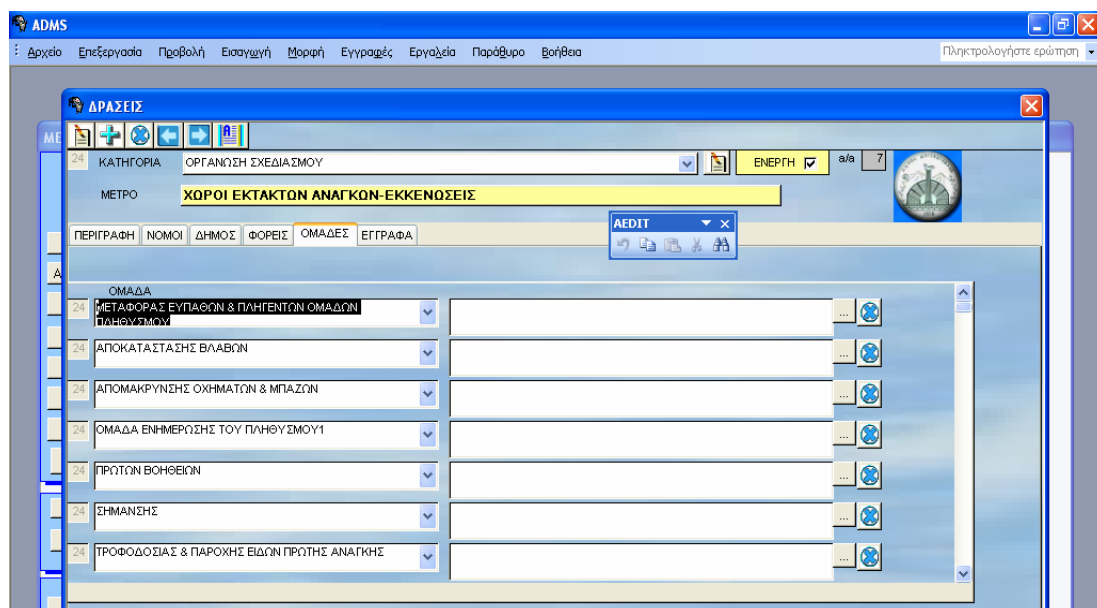
9. Βλέπε σχετικά με τη Φόρμα «ΦΟΡΕΙΣ/ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ», παρ Β.6

10. Βλέπε σχετικά με τη Φόρμα «ΟΜΑΔΕΣ/ΚΛΙΜΑΚΙΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ», παρ Β.4




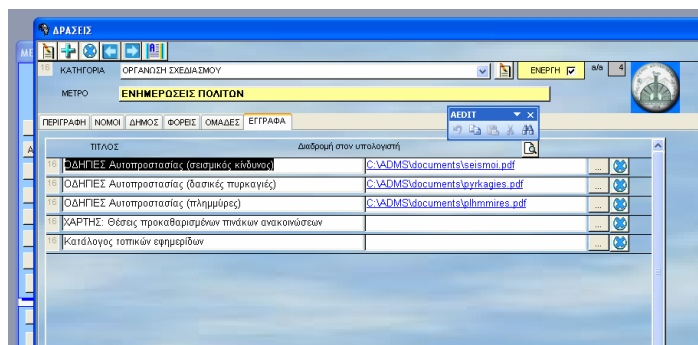
### III. ADMS: Οδηγίες Χρήσης

κλικάροντας το ) οι οποίες έχουν συγκροτηθεί από το Δήμο και εμπλέκονται με τη συγκεκριμένη δράση και αναγράφεται μια συνοπτική περιγραφή του ρόλου τους.

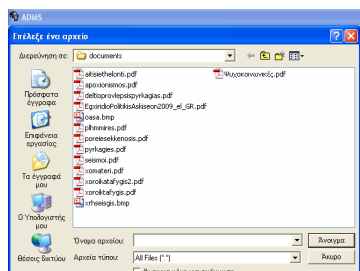


Εικόνα 9: Φόρμα «ΔΡΑΣΕΙΣ» /ΟΜΑΔΕΣ

**ΕΓΓΡΑΦΑ:** Στην καρτέλα αυτή επιλέγονται σχετικά με τη συγκεκριμένη δράση έγγραφα για τη βοήθεια των αρμόδιων εμπλεκόμενων μερών όπως έχουν ήδη διαμορφωθεί και εισαχθεί στη βάση δεδομένων της εφαρμογής και στην οποία μπορούμε να μεταφερθούμε κλικάροντας το )



Εικόνα 10: Φόρμα «ΔΡΑΣΕΙΣ»/ΕΓΓΡΑΦΑ

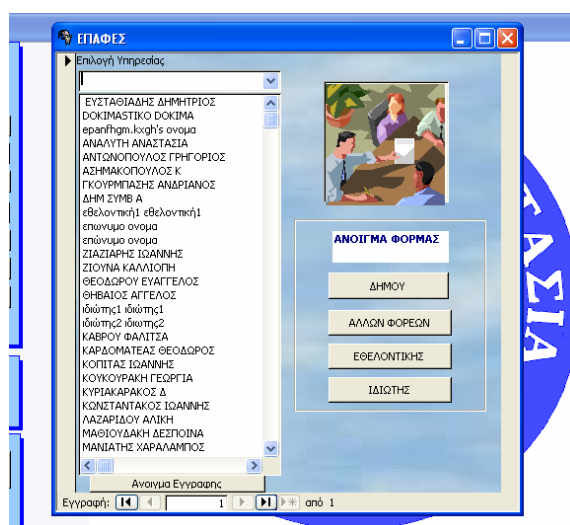


Εικόνα 11: Παράθυρο διαλόγου εισαγωγής νέου εγγράφου

### B. 3. Παράθυρο Εργασιών «ΕΠΑΦΕΣ»

Κλικάροντας από το Κεντρικό «ΜΕΝΟΥ ΕΠΙΛΟΓΩΝ» την επιλογή «ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ» εμφανίζεται το παράθυρο εργασιών «ΕΠΑΦΕΣ», όπου εμφανίζονται σε λίστα όλο το ανθρώπινο δυναμικό (διαθέσιμο για ανάγνωση επεξεργασία και εισαγωγή) που έχει καταγραφεί στη βάση δεδομένων και αφορά:

- ο υπαλλήλους του Δήμου (μόνιμων και εποχικών),
- ο άλλων εμπλεκόμενων στην Πολιτική Προστασία Υπηρεσιών,
- ο Εθελοντικών Οργανώσεων καθώς και
- ο Ιδιωτών (με ιδιαίτερες γνώσεις ή μέσα που μπορούν να τα διαθέσουν στο Δήμο)



Εικόνα 12: Παράθυρο Εργασιών «ΕΠΑΦΕΣ»

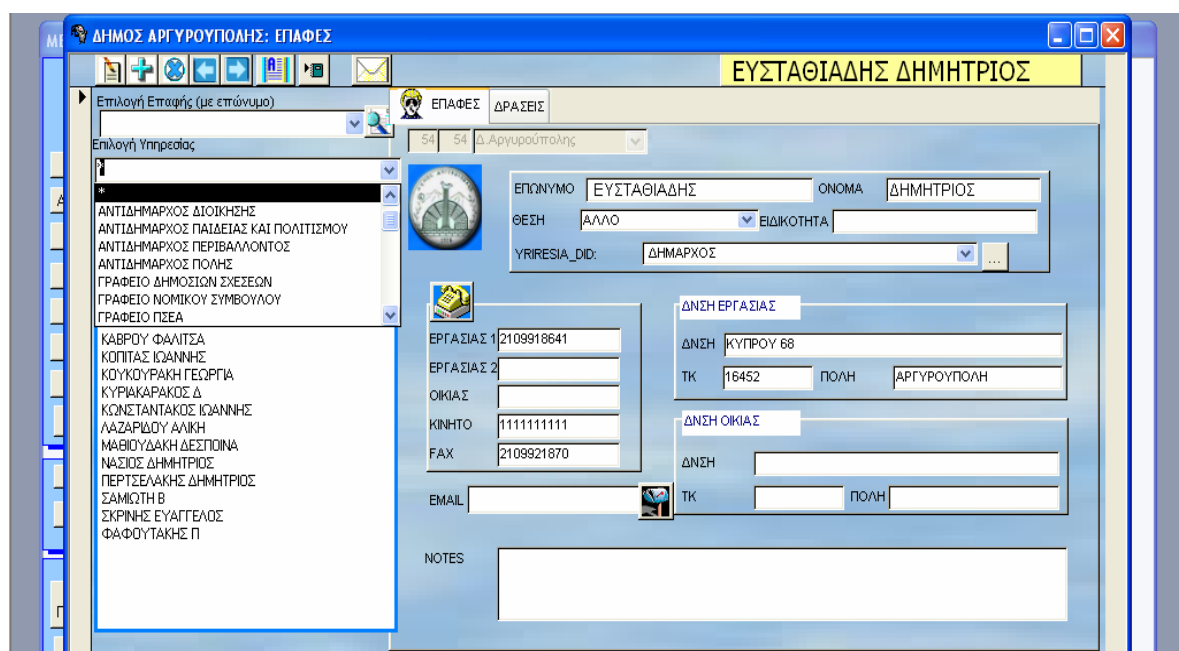
#### B.3.1 Φόρμα «ΔΗΜΟΣ ΑΡΓΥΡΟΥΠΟΛΗΣ:ΕΠΑΦΕΣ»

Η φόρμα αυτή αποτελεί τη διεπαφή μεταξύ του χρήστη της εφαρμογής και της βάσης δεδομένων της εφαρμογής για την εισαγωγή και επεξεργασία του ανθρώπινου δυναμικού του Δήμου που συμμετέχει στη σχεδίαση και εφαρμογή του σχεδίου Πολιτικής Προστασίας.<sup>11</sup>


Επιλέγοντας δεξιά, από τη λίστα ένα όνομα ή μέσω της εύρεσης, μπορούμε να δούμε τα βασικά στοιχεία για κάθε άτομο.

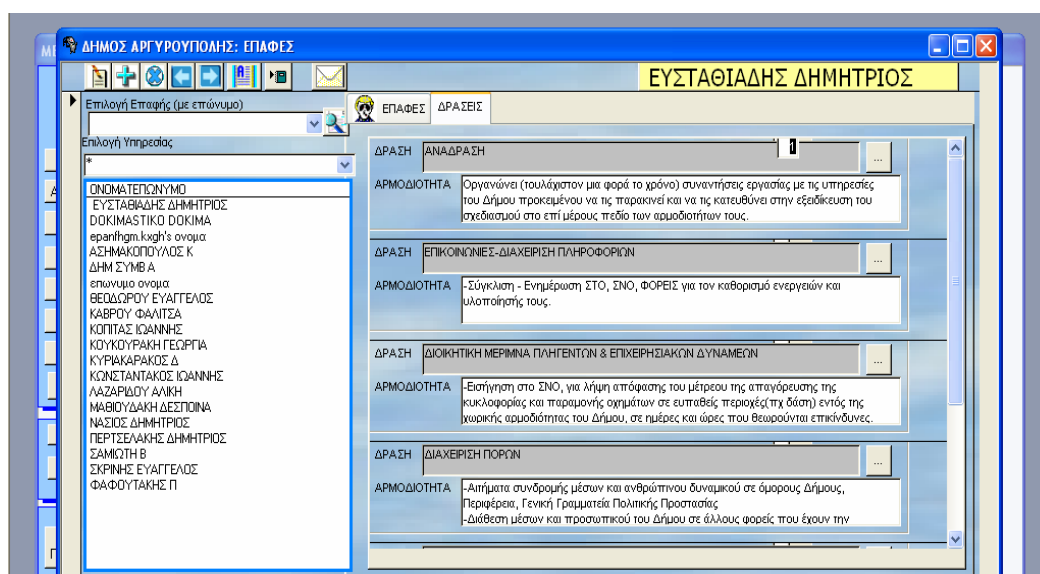
11. Βλέπε σχετικά με το Μενού Επιλογών Βασικών Φορμών, παρ Β.13

### III. ADMS: Οδηγίες Χρήσης



Εικόνα 13: Φόρμα «ΔΗΜΟΣ ΑΡΓΥΡΟΥΠΟΛΗΣ: ΕΠΑΦΕΣ»

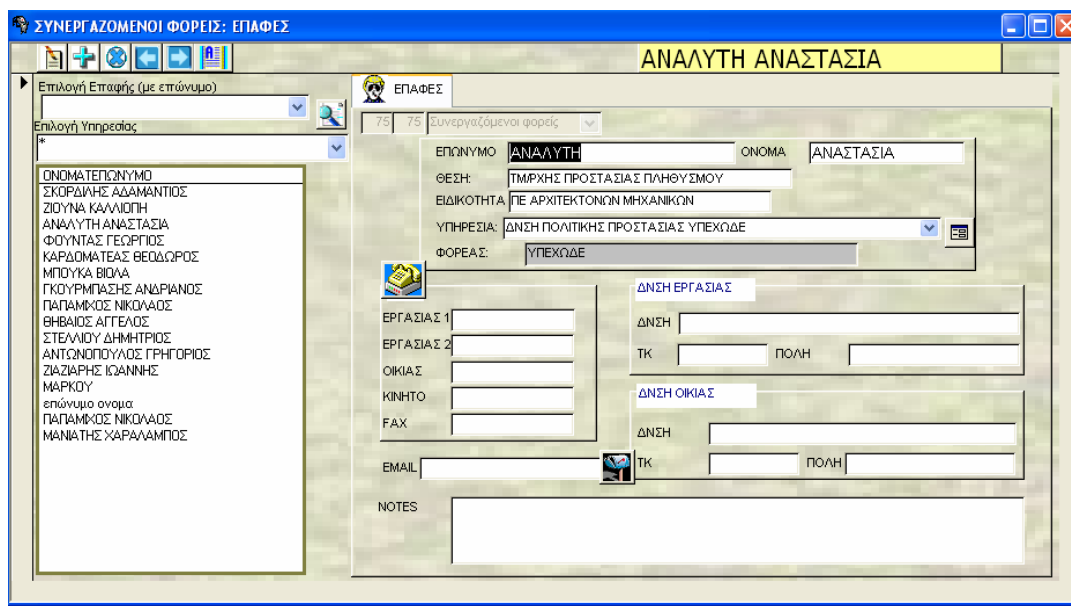
Στην καρτέλα ΔΡΑΣΕΙΣ μπορούμε να έχουμε μια εποπτική εικόνα των δράσεων στις οποίες συμμετέχει κάθε επαφή (αρμοδιότητες και ρόλος εξαιτίας της θεσμικής τους θέσης) όπως αυτές έχουν καταγραφεί στην φόρμα «ΔΡΑΣΕΙΣ». Κλικάροντας το  μπορούμε να μεταφερθούμε στην αντίστοιχη σχετική εγγραφή.<sup>12</sup>



Εικόνα 14: Φόρμα «ΔΗΜΟΣ ΑΡΓΥΡΟΥΠΟΛΗΣ: ΕΠΑΦΕΣ»/ΔΡΑΣΕΙΣ

12. Βλέπε σχετικά με Φόρμα «ΔΡΑΣΕΙΣ», παρ Β.2.2

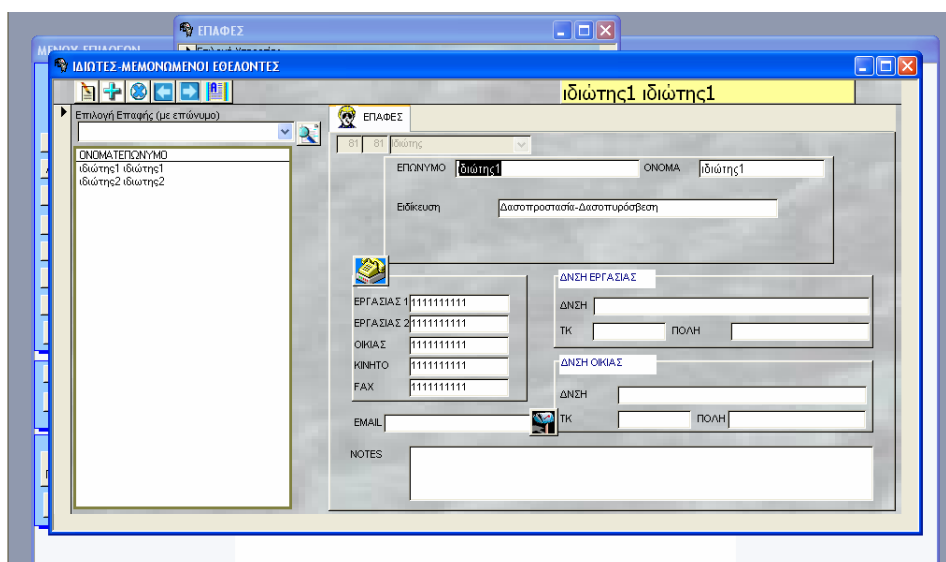
### B.3.2 Φόρμα «ΣΥΝΕΡΓΑΖΟΜΕΝΟΙ ΦΟΡΕΙΣ:ΕΠΑΦΕΣ»



Εικόνα 15: Φόρμα «ΣΥΝΕΡΓΑΖΟΜΕΝΟΙ ΦΟΡΕΙΣ: ΕΠΑΦΕΣ»

Η φόρμα αυτή αποτελεί τη διεπαφή μεταξύ του χρήστη της εφαρμογής και της βάσης δεδομένων για την εισαγωγή και επεξεργασία του ανθρώπινου δυναμικού των υπολοίπων φορέων που συμμετέχουν/συνεργάζονται στην εφαρμογή του σχεδιασμού της Πολιτικής Προστασίας του Δήμου.<sup>13</sup>

### B.3.2 Φόρμα «ΙΔΙΩΤΕΣ-MEMΟΝΩΜΕΝΟΙ ΕΘΕΛΟΝΤΕΣ»



Εικόνα 16: Φόρμα «ΙΔΙΩΤΕΣ MEMΟΝΩΜΕΝΟΙ ΕΘΕΛΟΝΤΕΣ»


13. Βλέπε σχετικά με το Μενού Επιλογών Βασικών Φορμών, παρ Β.13

#### B.4. Φόρμα «ΟΜΑΔΕΣ/ΚΛΙΜΑΚΙΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ»

Κλικάροντας στο Κεντρικό «ΜΕΝΟΥ ΕΠΙΛΟΓΩΝ» την επιλογή «ΟΜΑΔΕΣ/ΚΛΙΜΑΚΙΑ» εμφανίζεται η φόρμα «ΟΜΑΔΕΣ/ΚΛΙΜΑΚΙΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ», η οποία αποτελεί τη διεπαφή μεταξύ του χρήστη της εφαρμογής και της βάσης δεδομένων για την εισαγωγή και επεξεργασία των ειδικών ομάδων ή των κλιμακίων (των μελών από τα οποία συγκροτούνται και των μέσων που χρησιμοποιούν), καθώς και των δράσεων στις οποίες δραστηριοποιούνται συμβάλλοντας στην αποτελεσματικότερη διαχείριση του σχεδίου Πολιτικής Προστασίας.<sup>14</sup>

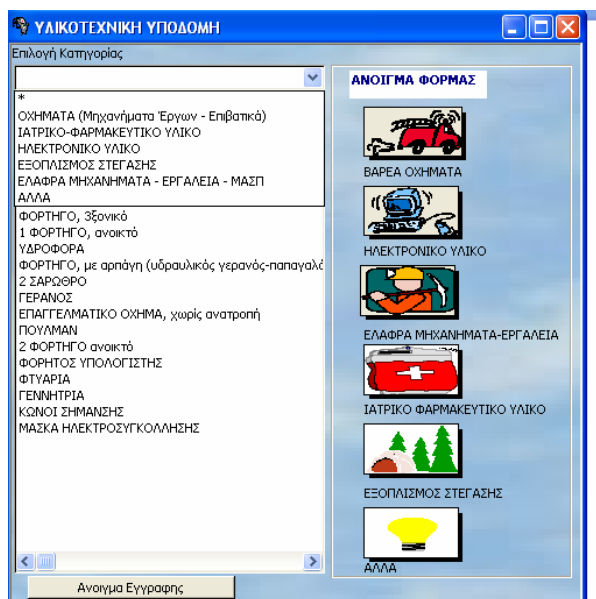
ΕΠΩΝΥΜΟ	ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ	ΥΠΗΡΕΣΙΑ	ΚΙΝΗΤΟ
ΕΥΣΤΑΘΙΑΔΗΣ ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ	Συγκολλεί το ΣΤΟ ως Πρόεδρος	ΔΗΜΑΡΧΟΣ	1111111111
ΚΟΠΙΤΑΣ ΙΩΑΝΝΗΣ	Συμμετέχει ως μέλος μετά από απόφαση Δημοτικού Συμβουλίου	ΑΝΤΙΔΗΜΑΡΧΟΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ	
ΣΚΡΙΝΗΣ ΕΥΑΓΓΕΛΟΣ	Συμμετέχει ως μέλος	ΑΝΤΙΔΗΜΑΡΧΟΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	
ΝΑΣΙΟΣ ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ	Συμμετέχει ως μέλος	ΔΙΝΣΗ ΤΕΧΝΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ	
επωνυμιο ονομα	Συμμετέχει ως μέλος	ΔΙΝΣΗ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑΣ	
ΔΗΜ ΣΥΜΒ Α	Συμμετέχει ως μέλος μετά από απόφαση Δημοτικού Συμβουλίου	ΔΗΜΟΤΙΚΟΣ ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ	
ΜΑΡΚΟΥ	Συμμετέχει ως μέλος	ΕΛΛΑΣ/ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΟ ΤΜΗΜΑ ΑΡΕΤΙΝΟΥΠΟΛΗΣ	

Εικόνα 17: Φόρμα «ΟΜΑΔΕΣ/ΚΛΙΜΑΚΙΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ»

Κλικάροντας το  μπορούμε να επιλέξουμε από τον προεπιλεγμένο φάκελο του προγράμματος «documents», για την εισαγωγή της σχετικής απόφασης με την οποία ορίζεται η κάθε ομάδα/κλιμάκιο.

14. Βλέπε σχετικά με το Μενού Επιλογών Βασικών Φορμών, παρ Β.13

### B.5. Παράθυρο Εργασιών «Μέσα/Εξοπλισμός»

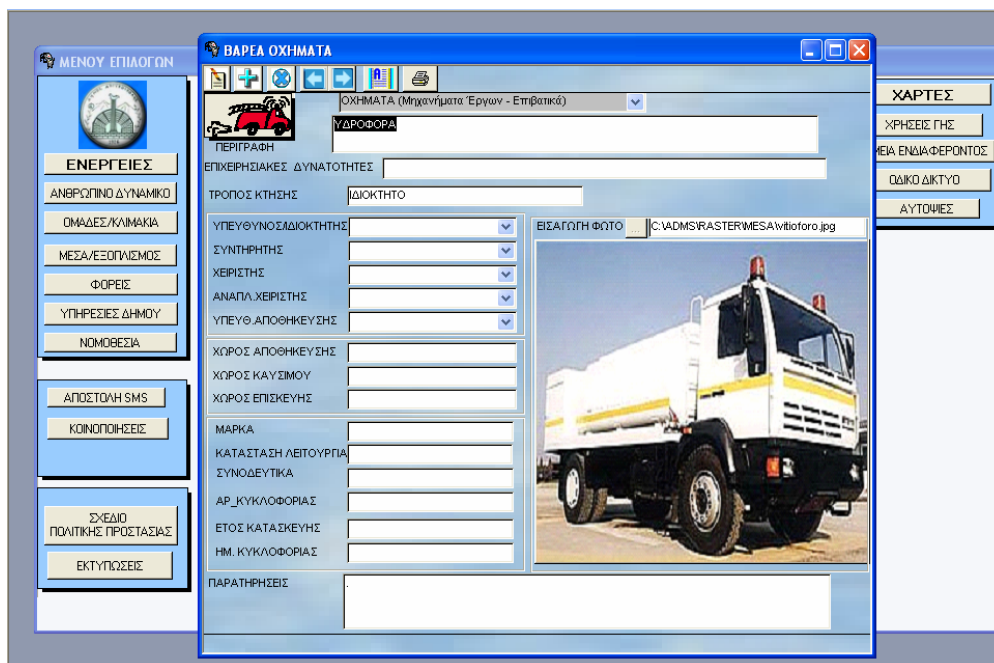


Εικόνα 18: Φόρμα «ΥΛΙΚΟΤΕΧΝΙΚΗ ΥΠΟΔΟΜΗ»

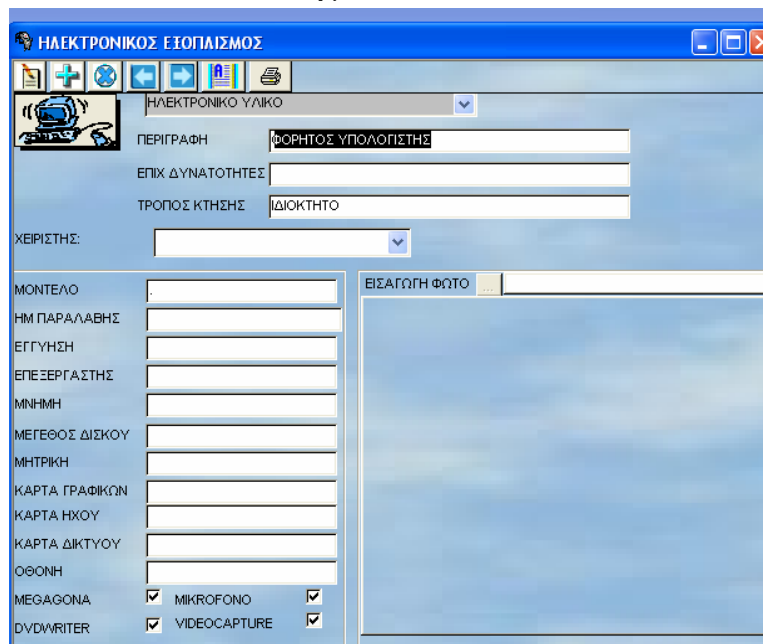
Η κατάλληλη υλικοτεχνική υποδομή για την υποστήριξη του σχεδιασμού της Πολιτικής Προστασίας του Δήμου αποτελεί μια κρίσιμη παράμετρο για την επιτυχία της οργανωτικής δομής του σχεδίου. Κλικάροντας από το Κεντρικό «ΜΕΝΟΥ ΕΠΙΛΟΓΩΝ» την επιλογή «ΜΕΣΑ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΣ» εμφανίζεται το παράθυρο εργασιών «ΥΛΙΚΟΤΕΧΝΙΚΗ ΥΠΟΔΟΜΗ», όπου παρουσιάζονται σε λίστα οι υλικοί πόροι που έχουν καταγραφεί στη βάση δεδομένων διαθέσιμοι για ανάγνωση, επεξεργασία ή εισαγωγή νέων (είτε με διπλό κλικ σε κάποια εγγραφή, είτε επιλογή και «Άνοιγμα Εγγραφής»).

Από το μενού δεξιά της φόρμας μπορούμε να επιλέξουμε την κατάλληλη διεπαφή χρήστη ανάλογα με την κατηγορία της υλικοτεχνικής υποδομής που επιθυμούμε (πχ βαρέα οχήματα, ηλεκτρονικό υλικό κτλ)

### III. ADMS: Οδηγίες Χρήσης



Εικόνα 19: Φόρμα «ΒΑΡΕΑ ΟΧΗΜΑΤΑ»



Εικόνα 20: Φόρμα «ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΟΣ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΣ»

### III. ADMS: Οδηγίες Χρήσης

ΕΛΑΦΡΑ ΕΡΓΑΛΕΙΑ, ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΣ, ΜΑΣΠ

ΕΛΑΦΡΑ ΜΗΧΑΝΗΜΑΤΑ - ΕΡΓΑΛΕΙΑ - ΜΑΣΠ

ΠΟΣΟΤΗΤΑ 1

ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΕΝΝΗΤΡΙΑ

ΕΠΙΧ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ

ΤΡΟΠΟΣ ΚΤΗΣΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΤΟ

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΦΩΤΟ:

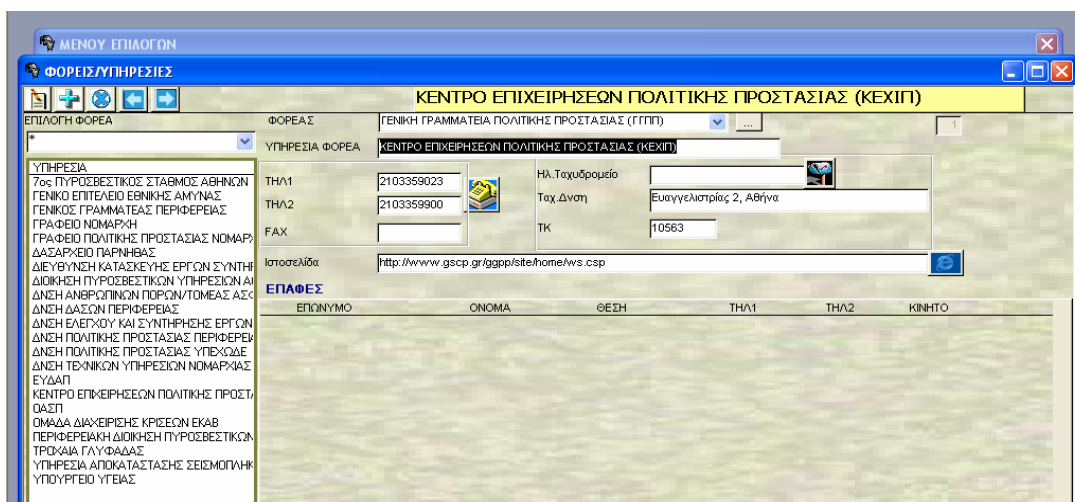
Εικόνα 21: Φόρμα «ΕΛΑΦΡΑ ΕΡΓΑΛΕΙΑ, ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΣ ΜΑΣΠ»




### III. ADMS: Οδηγίες Χρήσης

#### B.6 Φόρμα «ΦΟΡΕΙΣ /ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ»

Κλικάροντας στο Κεντρικό «ΜΕΝΟΥ ΕΠΙΛΟΓΩΝ» την επιλογή «ΦΟΡΕΙΣ» εμφανίζεται η φόρμα «ΦΟΡΕΙΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ», η οποία αποτελεί τη διεπαφή μεταξύ του χρήστη της εφαρμογής και της βάσης δεδομένων για την εισαγωγή και επεξεργασία των Φορέων και των Υπηρεσιών του δημοσίου και ευρύτερου δημόσιου τομέα που συμβάλλουν και συμμετέχουν στον επιχειρησιακό σχεδιασμό του Δήμου.<sup>15</sup>



Εικόνα 22: Φόρμα «ΦΟΡΕΙΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ»

Κλικάροντας το  ανοίγει η φόρμα «WEB», η οποία συνδέει την εφαρμογή ADMS με το internet και εμφανίζεται η ιστοσελίδα του φορέα/υπηρεσίας που έχουμε επιλέξει. Σε περίπτωση που στην εγγραφή κάποιου φορέα δεν έχουμε εισάγει ιστοσελίδα εμφανίζεται η ιστοσελίδα του Δήμου Αργυρούπολης.<sup>16</sup>



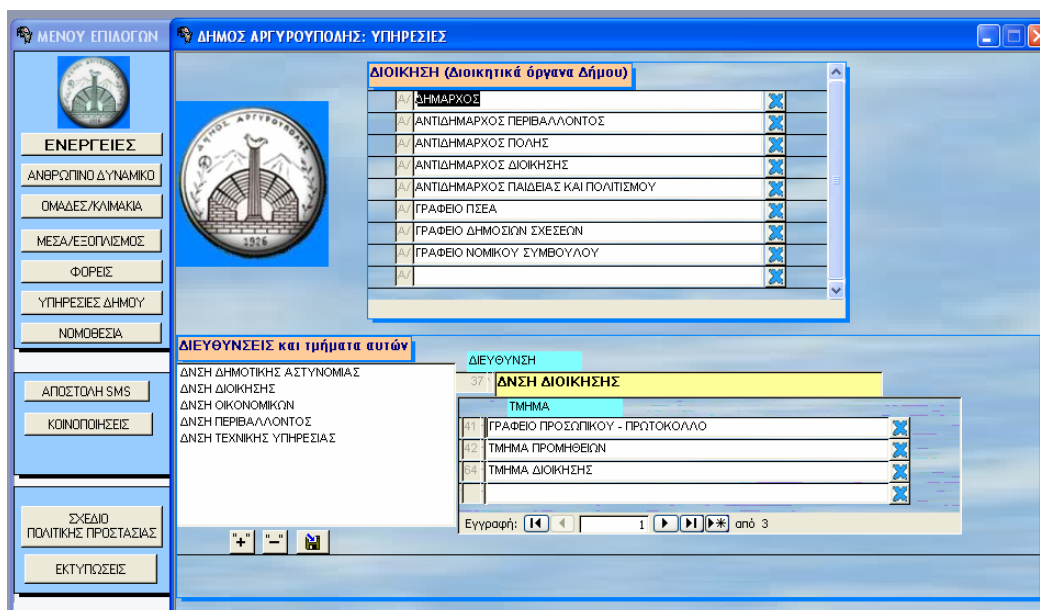
Εικόνα 23: Εμφάνιση της φόρμας Web

15. Βλέπε σχετικά με το Μενού Επιλογών Βασικών Φορμών, παρ Β.13

16. Εννοείται ότι η σύνδεση με το internet είναι απαραίτητη για την επιλογή αυτή.

### B. 7. Φόρμα «ΔΗΜΟΣ ΑΡΓΥΡΟΥΠΟΛΗΣ: ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ»

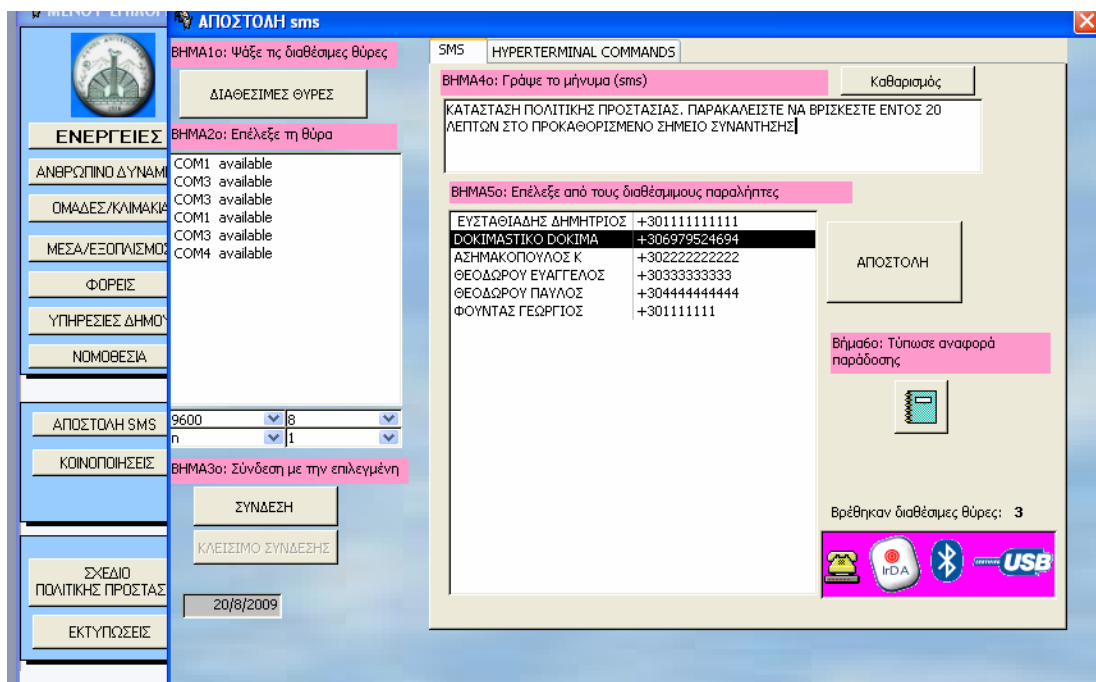
Κλικάροντας στο Κεντρικό «ΜΕΝΟΥ ΕΠΙΛΟΓΩΝ» την επιλογή «ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΔΗΜΟΥ» εμφανίζεται η φόρμα «ΔΗΜΟΣ ΑΡΓΥΡΟΥΠΟΛΗΣ: ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ», η οποία αποτελεί τη διεπαφή μεταξύ του χρήστη της εφαρμογής και της βάσης δεδομένων για την ανάγνωση, εισαγωγή και επεξεργασία των Φορέων και των Υπηρεσιών του δημοσίου και ευρύτερου δημόσιου τομέα που συμβάλλουν και συμμετέχουν στον επιχειρησιακό σχεδιασμό της Πολιτικής Προστασίας του Δήμου.<sup>17</sup>



Εικόνα 24: Φόρμα «ΔΗΜΟΣ ΑΡΓΥΡΟΥΠΟΛΗΣ: ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ»

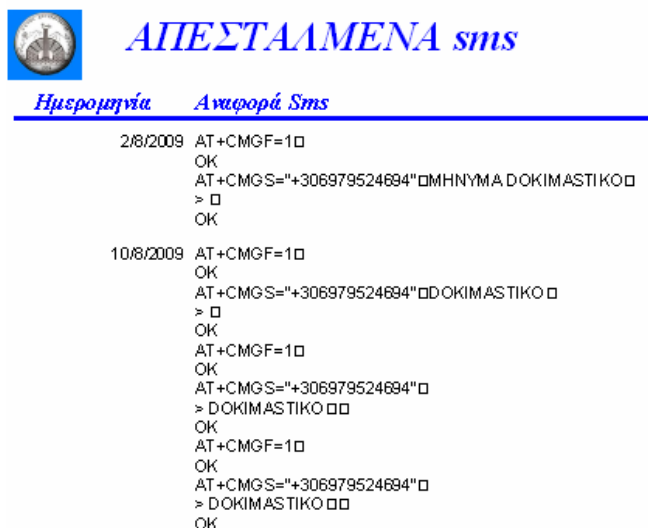
17. Βλέπε σχετικά με το Μενού Επιλογών Βασικών Φορμών, παρ Β.13

**B. 8 Φόρμα «ΑΠΟΣΤΟΛΗ sms»**



**Εικόνα 25: Φόρμα «ΑΠΟΣΤΟΛΗ sms»**

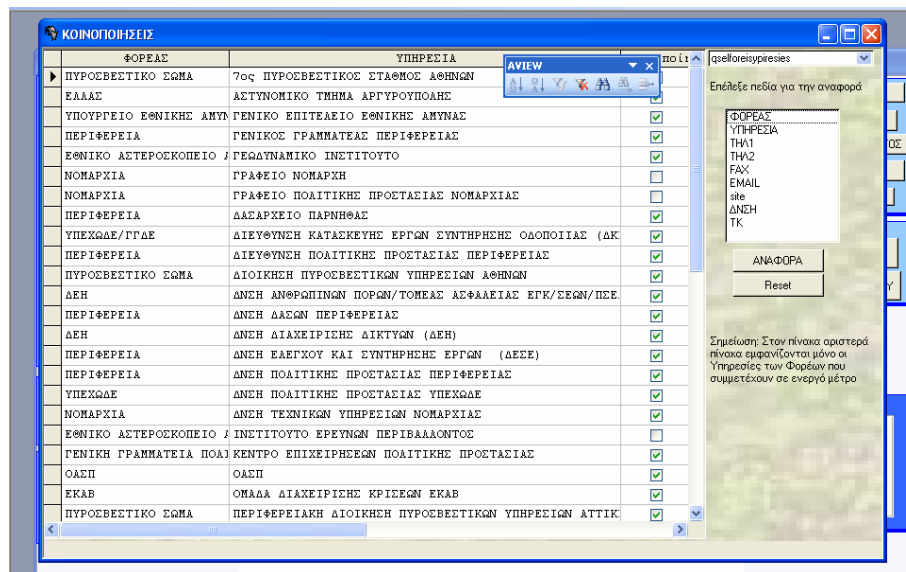
Κλικάροντας στο Κεντρικό «ΜΕΝΟΥ ΕΠΙΛΟΓΩΝ» την επιλογή «ΑΠΟΣΤΟΛΗ SMS» εμφανίζεται η φόρμα «ΑΠΟΣΤΟΛΗ sms», μέσω της οποίας μπορούμε να αποστείλουμε μαζικά (ή ατομικά) μηνύματα σε ήδη υπάρχουσες επαφές στη βάση δεδομένων διαχειριζόμενοι από τον υπολογιστή εικονικές θύρες από συσκευές όπως Bluetooth, Irda, Usb, Internal modems κ.λ.π. Η χρέωση γίνεται σε κάποιο κινητό τηλέφωνο της υπηρεσίας που επιλέγεται από το χρήστη.



**Εικόνα 26: Αναφορά παράδοσης των sms**

Δίνεται η δυνατότητα στο χρήστη να λάβει και να εκτυπώσει αναφορά παράδοσης των σταλμένων sms όπου αναφέρεται το μήνυμα που στάλθηκε, οι αποδέκτες και η ημερομηνία, καθώς και τυχόν σφάλματα της αποστολής.

**B. 9 Φόρμα «ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΕΙΣ»**

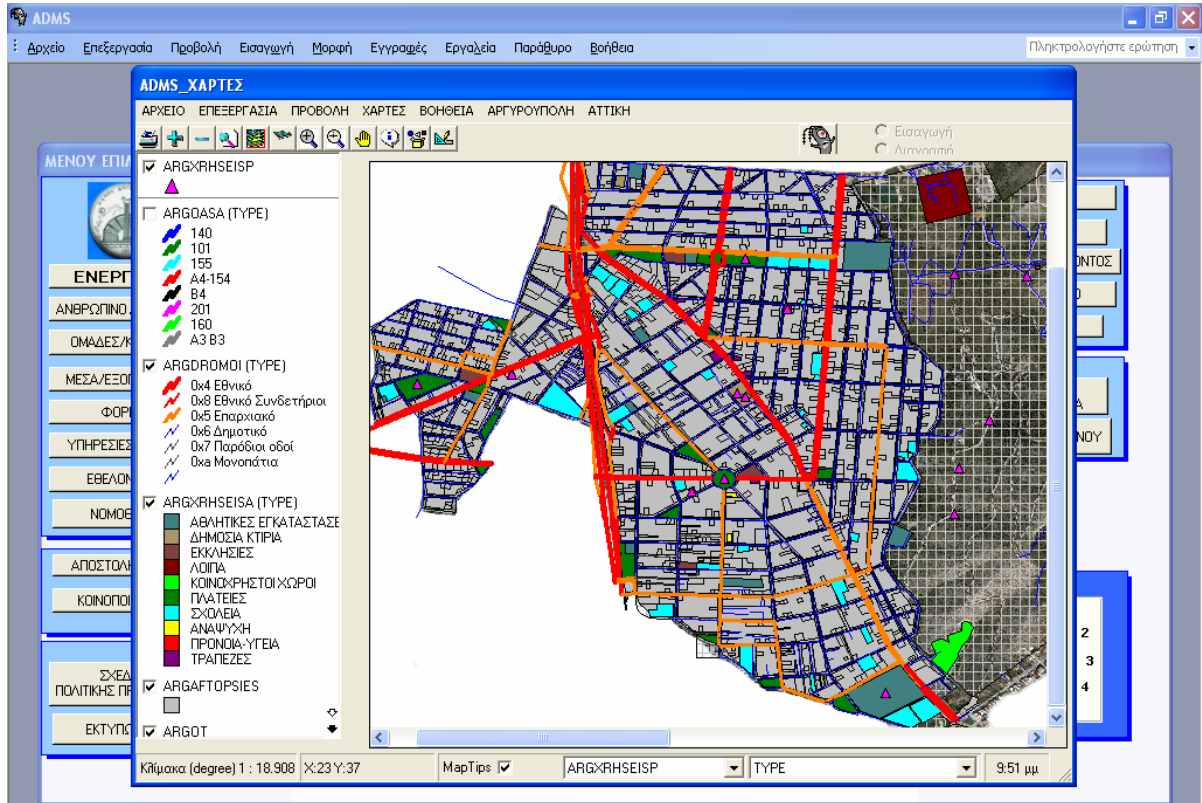


**Εικόνα 27: Φόρμα «ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΕΙΣ»**

Κλικάροντας στο Κεντρικό «ΜΕΝΟΥ ΕΠΙΛΟΓΩΝ» την επιλογή «ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΕΙΣ» εμφανίζεται φόρμα, στην οποία απεικονίζονται οι Υπηρεσίες των Φορέων που έχουν αποθηκευτεί στη βάση δεδομένων και που συμμετέχουν σε ενεργά μέτρα/δράσεις του σχεδιασμού πολιτικής προστασίας του δήμου και μας δίνεται η δυνατότητα να επιλέξουμε τις υπηρεσίες που θέλουμε και να εκτυπώσουμε με το πλήκτρο «ΑΝΑΦΟΡΑ» τα βασικά στοιχεία αυτών (όσα εξ' αυτών θέλουμε) όπως αναφέρονται στο πλαίσιο δεξιά της φόρμας. Η αναφορά αυτή μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τις απαραίτητες κοινοποιήσεις του σχεδίου Πολιτικής Προστασίας του Δήμου είτε απλά ως μια λίστα χρησιμων διευθύνσεων και τηλεφώνων.<sup>18</sup>

18. Βλέπε σχετικά με το Μενού Επιλογών της Αναφοράς παρ Β.14

B.10 ΧΑΡΤΕΣ



Εικόνα 28: Ανεξάρτητη Εφαρμογή ADMS\_XARTEΣ

Κλικάροντας στο Κεντρικό «MENOY EΠIΛOΓΩN» την επιλογή «XAPTEΣ» ανοίγει μια ανεξάρτητη εφαρμογή διαχείρισης ηλεκτρονικών χαρτών ΓΣΠ η ADMS\_XARTEΣ η οποία συνεργάζεται με τη βάση δεδομένων του ADMS.<sup>19</sup>

Για τους σκοπούς της οργάνωσης και του σχεδιασμού της Πολιτικής Προστασίας του Δήμου Αργυρούπολης χαρτογραφήθηκαν και επεξεργάστηκαν πληροφοριακά δεδομένα που εμφανίζονται κατά το άνοιγμα της εφαρμογής ως προεπιλεγμένο χαρτογραφικό υπόβαθρο και τα οποία οργανώθηκαν σε ξεχωριστά επίπεδα πληροφορίας (layer) σε σχηματικά αρχεία (.shp) των ΓΣΠ.<sup>20</sup>

19. Ο χάρτης περιλαμβάνει θεματικά επίπεδα (layer), διανυσματικών (vector) και επιφανειακών δεδομένων (raster ή image). Κάθε διανυσματικό θεματικό επίπεδο περιλαμβάνει γεωγραφικές (ή γεωμετρικές) οντότητες (ή αντικείμενα ή γεωγραφικά χαρακτηριστικά με σχηματική αναπαράσταση πολύγωνου, σημείου ή γραμμής) και σε κάθε ένα αντιστοιχεί μια εγγραφή σε πίνακα της βάσης δεδομένων (περιγραφικά χαρακτηριστικά), η οποία περιέχει διάφορες πληροφορίες.

20. Σχετικά με το περιβάλλον εργασίας και τον τρόπο χρήσης της εφαρμογής ADMS\_XARTEΣ βλέπε παρακάτω παρ. Γ.1 έως Γ.4.

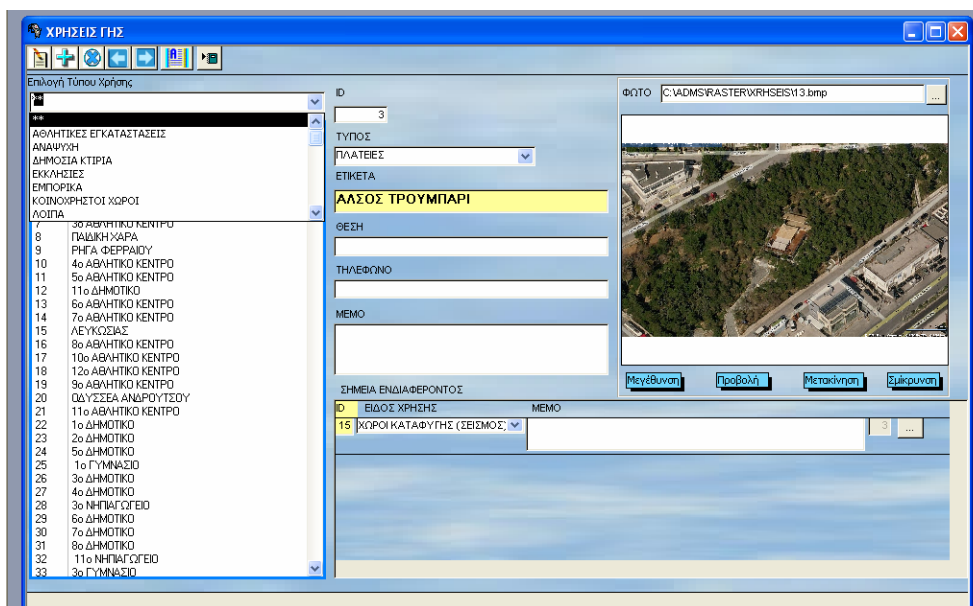
### III. ADMS: Οδηγίες Χρήσης

Τα χαρτογραφικά επίπεδα πληροφορίας τα οποία διαθέσιμα στο χρήστη για ανάγνωση και επεξεργασία έχουν ως εξής:

<u>Δήμος Αργυρούπολης</u>	Σχηματική απεικόνιση	Όνομα Θεματικού Αρχείου (.shp)
▪ Χρήσεις γης	πολυγωνικό	ARGXRHSEISA
▪ Οδικό δίκτυο	γραμμικό	ARGDROMOI
▪ Σημεία ενδιαφέροντος	σημειακό	ARGSHMEIAP
▪ Οικοδομικά Τετράγωνα Δήμου	πολυγωνικό	ARGOT
▪ Κτιριακή Υποδομή	πολυγωνικό	ARGAFTOPSIES
▪ Δίκτυο δημόσιων μεταφορών	γραμμικό	ARGOASA


<u>Αττική</u>	Σχηματική απεικόνιση	Όνομα Θεματικού Αρχείου (.shp)
▪ Οικοδομικά Τετράγωνα	πολυγωνικό	ATTOT
▪ Οδικό Δίκτυο (Εθνικό, Επαρχιακό, Δημοτικό, δασικοί δρόμοι, μονοπάτια, πάροδοι)	γραμμικό	ATTDROMOI
▪ Ισουψείς καμπύλες	γραμμικό	ATTISOYPSEIS
▪ Σημεία Ενδιαφέροντος (σχολεία, εγκαταστάσεις υγείας-πρόνοιας, αθλητικά κέντρα κτλ)	σημειακό	ATTXRHSEISP
▪ Δήμων (όρια και πληθυσμιακά-στατιστικά δεδομένα)	πολυγωνικό	ATTDHMOI
▪ Σεισμικών Επίκεντρων (θέση, ένταση, ημερομηνία)	σημειακό	ATTSEISMOI

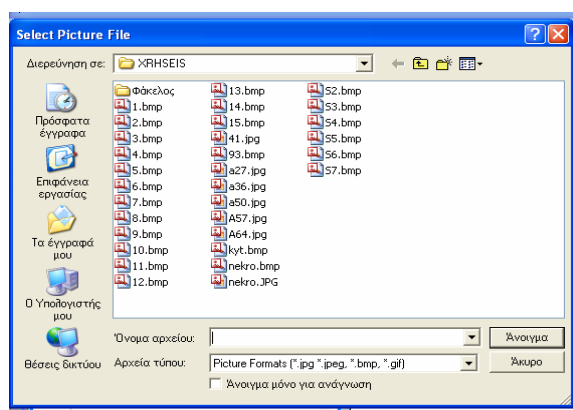
**B. 11. Φόρμες «ΧΡΗΣΕΙΣ ΓΗΣ» και «ΣΗΜΕΙΑ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΝΤΟΣ»**



**Εικόνα 29: Φόρμα «ΧΡΗΣΕΙΣ ΓΗΣ»**

Κλικάροντας στο Κεντρικό «ΜΕΝΟΥ ΕΠΙΛΟΓΩΝ» την επιλογή «ΧΡΗΣΕΙΣ ΓΗΣ» εμφανίζεται η ομώνυμη φόρμα για εισαγωγή και επεξεργασία των χρήσεων γης του Δήμου Αργυρούπολης, που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τους επιχειρησιακούς σκοπούς του σχεδιασμού της Πολιτικής Προστασίας του Δήμου. Για παράδειγμα όπως φαίνεται στην ανωτέρω εικόνα το «Αλσος Τρουμπάρι» μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την καταφυγή του πληθυσμού σε περίπτωση σεισμικού κινδύνου.

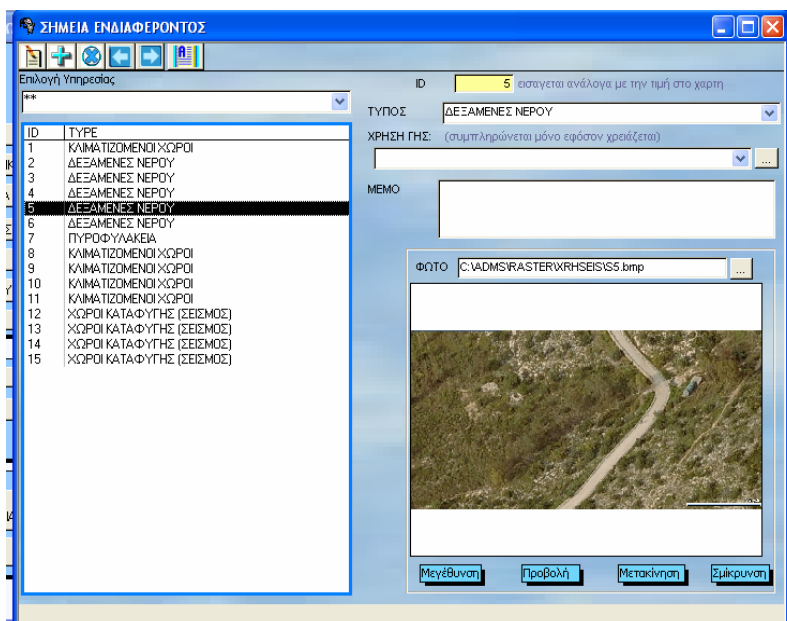
Κλικάροντας το εικονίδιο  ανοίγει ένα πλαίσιο διαλόγου (με προεπιλεγμένο το φάκελο του προγράμματος "XRHSEIS") για την εισαγωγή μιας νέας εικόνας.



**Εικόνα 30: Παράθυρο διαλόγου εισαγωγής νέας εικόνας**

### III. ADMS: Οδηγίες Χρήσης

Κλικάροντας στο Κεντρικό «ΜΕΝΟΥ ΕΠΙΛΟΓΩΝ» την επιλογή «ΣΗΜΕΙΑ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΝΤΟΣ» εμφανίζεται η ομώνυμη φόρμα για ανάγνωση εισαγωγή και επεξεργασία των περιγραφικών χαρακτηριστικών των σημείων ενδιαφέροντος του Δήμου Αργυρούπολης τα οποία σχετίζονται με τον επιχειρησιακό σχεδιασμό της Πολιτικής Προστασίας. Τα σημεία αυτά μπορεί να αναφέρονται σε διαφορετικές επιχειρησιακές δυνατότητες των συγκεκριμένων χρήσεων γης είτε να είναι ανεξάρτητα από αυτές.



Εικόνα 31: Φόρμα «ΣΗΜΕΙΑ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΝΤΟΣ»<sup>21</sup>

### ΣΗΜΕΙΩΣΗ:

Οι χρήσεις γης και τα σημεία ενδιαφέροντος (περιγραφικά χαρακτηριστικά) αντιστοιχούν στα περιγραφικά χαρακτηριστικά των θεματικών επιπέδων (ARGXRHSEISA.shp και ARGXRHSEISP.shp).

Συνδέονται με την εφαρμογή των χαρτών (ADMS\_XAPTEΣ) με το κωδικό ID και για να απεικονισθούν απαιτείται η σχεδίαση στον ανάλογο χάρτη της εφαρμογής να γίνει με το ίδιο ID.<sup>22</sup>

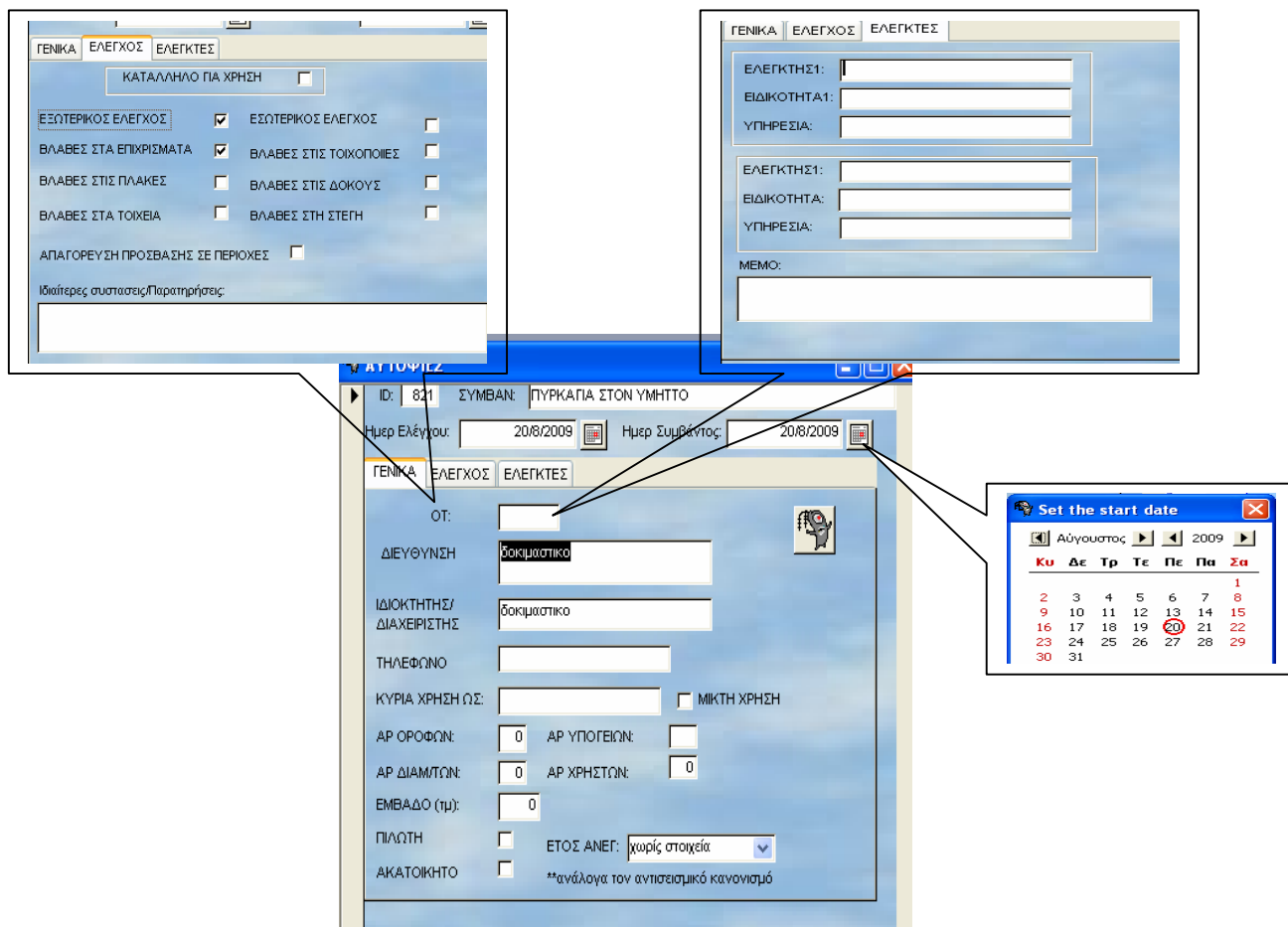
21. Βλέπε σχετικά με το Μενού Επιλογών Βασικών Φορμών, παρ Β.13

22. Βλέπε σχετικά, παρ Β.10, και Γ.3:Εισαγωγή/Διαγραφή ID




**B.12. Φόρμα «ΑΥΤΟΨΙΕΣ»**

Κλικάροντας στο Κεντρικό «ΜΕΝΟΥ ΕΠΙΛΟΓΩΝ» την επιλογή «ΑΥΤΟΨΙΕΣ» εμφανίζεται η ομώνυμη φόρμα για ανάγνωση εισαγωγή και επεξεργασία των αυτοψιών που πραγματοποιούνται από τα κατάλληλα κλιμάκια προκειμένου να δημιουργηθεί μια κατάλληλη βάση δεδομένων των βλαβών που έχει προκαλέσει ένας φυσικός κίνδυνος στα κτίρια που συνιστούν το δομικό ιστό της πόλης.



**Εικόνα 32:Φόρμα «ΑΥΤΟΨΙΕΣ»**

Πατώντας το πλήκτρο  εμφανίζεται ένα εύχρηστο ημερολόγιο για ευκολία στην επιλογή και αυτόματη εισαγωγή των σχετικών ημερομηνιών

**ΣΗΜΕΙΩΣΗ:** Τα δεδομένα από την αυτοψία κάθε κτιρίου αντιστοιχούν στα περιγραφικά χαρακτηριστικά του θεματικού επιπέδου ARGFTOPSIES.shp, ARGXRHSEISA.shp και ARGXRHSEISP.shp ). Συνδέονται με την εφαρμογή των χαρτών (ADMS\_XAPTEΣ) με το κωδικό ID και για να απεικονισθούν απαιτείται η σχεδίαση στον ανάλογο χάρτη της εφαρμογής να γίνει με το ίδιο ID<sup>23</sup>

23. Βλέπε σχετικά, παρ Β.10, και Γ.3:Εισαγωγή/Διαγραφή ID

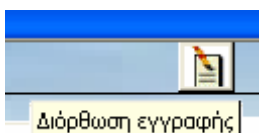
### **B. 13. Μενού Επιλογών Βασικών Φορμών**

Στην κάτωθι εικόνα φαίνεται η γραμμή εργαλείων των βασικών φορμών της εφαρμογής ADMS.



Εικόνα 33:

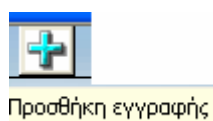
- Διόρθωση εγγραφής



Κλικάροντας το κουμπί αυτό μας επιτρέπεται η διόρθωση μιας υπάρχουσας εγγραφής. Ταυτόχρονα η μορφή του κουμπιού αλλάζει σε «δισκέττα» προκειμένου να αποθηκευτούν οι αλλαγές η νέα εγγραφή και το κουμπί «προσθήκη εγγραφής» (βλέπε επόμενο) απενεργοποιείται



- Προσθήκη εγγραφής



Κλικάροντας το κουμπί αυτό τα πεδία της φόρμας γίνονται κενά έτοιμα για την εισαγωγή νέας εγγραφής.

- Διαγραφή εγγραφής



- Μετακίνηση μεταξύ των εγγραφών

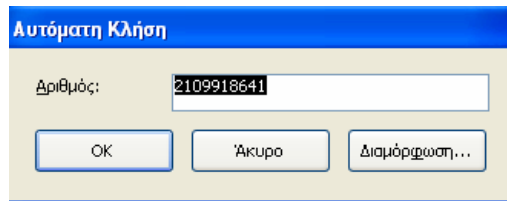


- Τηλεφωνική Κλήση



### III. ADMS: Οδηγίες Χρήσης

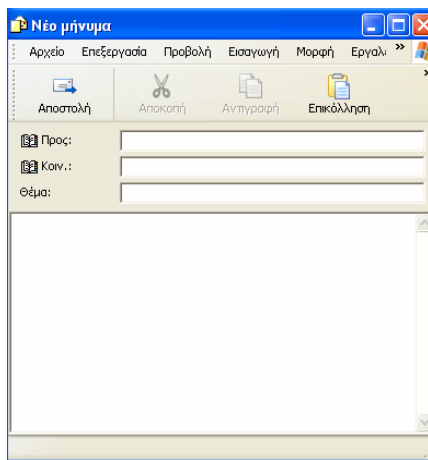
Κλικάροντας αυτό το κουμπί ενεργοποιείται το τηλεφωνητής της εφαρμογής dialer.exe των windows για αυτόματη κλήση με με τηλεφωνική γραμμή – modem.



- Αποστολή email





Κλικάροντας το κουμπί αυτό γίνεται αποστολή email μέσω του Outlook



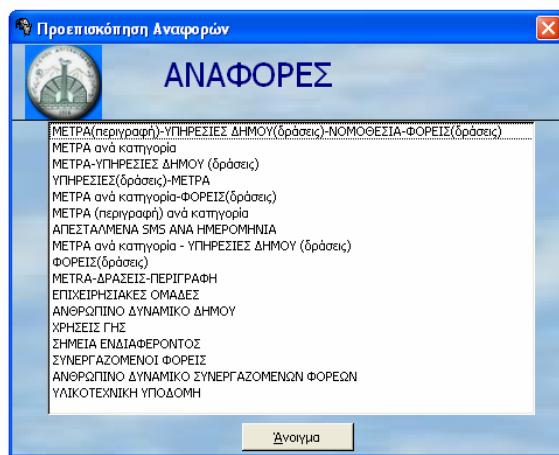
### III. ADMS: Οδηγίες Χρήσης

#### B.14 Αναφορές-Μενού Επιλογών Αναφορών

Οι αναφορές αναφέρονται στις εκτυπώσεις των εγγραφών στις φόρμες του ADMS

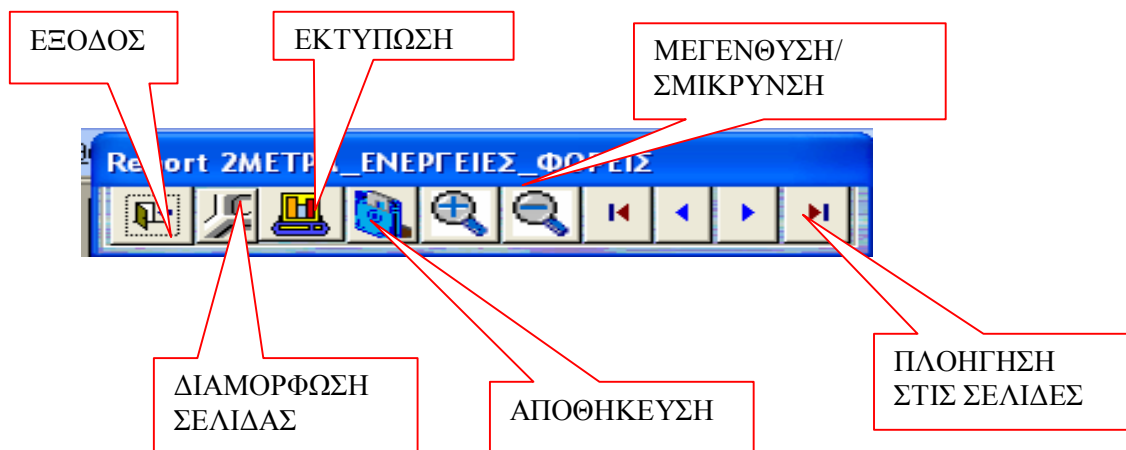
- Αναφορά τρέχουσας εγγραφής 
- Συνολική Αναφορά όλων των εγγραφών 

Κλικάροντας το κουμπί «ΕΚΤΥΠΩΣΕΙΣ» του κεντρικού «ΜΕΝΟΥ ΕΠΙΛΟΓΩΝ» παρ 1 ανοίγει το παράθυρο διαλόγου στο οποίο αναφέρονται όλες οι διαθέσιμες αναφορές του ADMS.



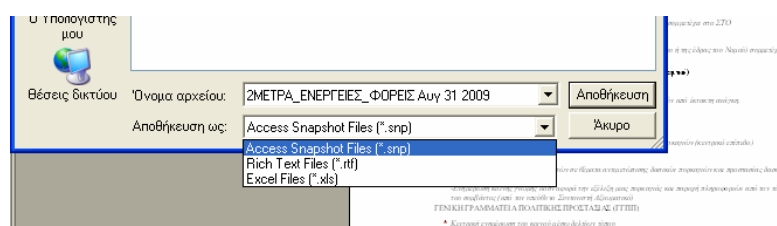
Εικόνα 34: Φόρμα «Προεπισκόπηση Αναφορών»

Επιλέγοντας αυτή που θέλουμε και πατώντας το πλήκτρο «Άνοιγμα» εμφανίζεται η φόρμα. Πάνω δεξιά στην οθόνη φαίνεται το ΜΕΝΟΥ ΕΠΙΛΟΓΩΝ της αναφοράς.



Εικόνα 35: Περιγραφή του ΜΕΝΟΥ ΕΡΓΑΛΕΙΩΝ ΤΗΣ ΦΟΡΜΑΣ

Την επιλεγθείσα αναφορά έχουμε τη δυνατότητα να την αποθηκεύσουμε σε 3 μορφές αρχείων: ως έγγραφο (\*.doc), ως εικόνα (\*.snp) και ως υπολογιστικό φύλλο (\*.xls)



### III. ADMS: Οδηγίες Χρήσης

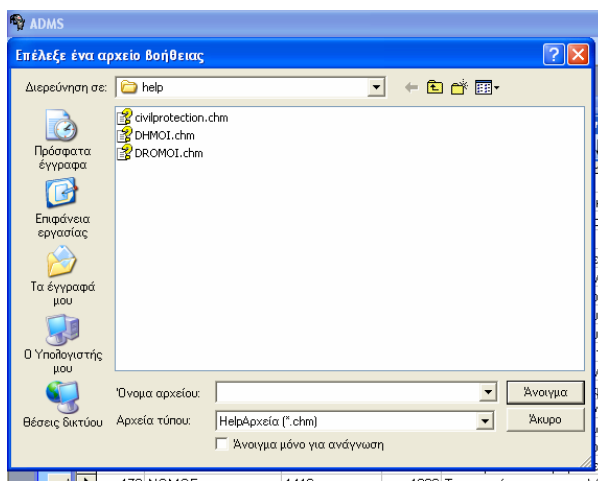
#### B.15 Φόρμα «NOMOTHEΣIA»

Κλικάροντας στο Κεντρικό «ΜΕΝΟΥ ΕΠΙΛΟΓΩΝ» την επιλογή «NOMOTHEΣIA» εμφανίζεται η ομώνυμη φόρμα σε μορφή πίνακα τα περιεχόμενα της σχετικής με την Πολιτική Προστασία Νομοθεσίας όπως μπορούμε να τα επιλέξουμε από την καρτέλα «NOMOI» φόρμα «ΔΡΑΣΕΙΣ».


a/a	ΕΙΔΟΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ	ΕΤΟΣ	ΤΙΤΛΟΣ	ΑΡΧΕΙΟ (*.chm)	CONTE
206	ΒΑΣΙΛΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓ	972	1966		C:\ADMS\help\koroiktafygis.pdf	
155	ΝΣΚ	57	2008	Συντήρηση οδών που ανήκουν στο βασικό οδικό	C:\ADMS\help\DRROMOI.chm	12
160	ΝΟΜΟΣ	2696 (κοκ)	1999	Κώδικας Οδικής Κυκλοφορίας	C:\ADMS\help\DRROMOI.chm	17
159	Σ.Ε	2216	1997		C:\ADMS\help\DRROMOI.chm	16
158	Σ.Ε	671	2006	Μία δημοτική οδός μπορεί να χαρακτηριστεί, μ	C:\ADMS\help\DRROMOI.chm	15
146	ΝΣΚ	25.11.1929	1929	Περί κωδικοποίησης των περί κατασκευής και	C:\ADMS\help\DRROMOI.chm	3
156	Σ.Ε	315	2007	Οι παράπλευροι οδοί που συνδέουν οδούς ταχ	C:\ADMS\help\DRROMOI.chm	13
153	ΑΠΟΦΑΣΗ	4422/Ε.Ο 6.9	2007	Καθορισμός των οδών του Ν. Αττικής που η συν	C:\ADMS\help\DRROMOI.chm	10
152	ΥΠΟΥΡΓΙΚΗ ΑΠΟ	Δ17Α/06/52/ΦΝ	2007	Καθορισμός των οδών του Ν. Αττικής και των οδ	C:\ADMS\help\DRROMOI.chm	9
151	ΝΟΜΟΣ	3481	2006	άρθρο 8 Αντιπλημμυρική προστασία και ρυθμί	C:\ADMS\help\DRROMOI.chm	8
150	ΝΟΜΟΣ	3481	2006	άρθρο 7 Συντήρηση Οδών	C:\ADMS\help\DRROMOI.chm	7
148	ΠΡΟΕΔΡΙΚΟ ΔΙΑΤ	347	1993	Λήψη Μέτρων για την ασφάλεια της υπεραστικ	C:\ADMS\help\DRROMOI.chm	5
147	ΝΟΜΟΣ	3155	1995	Περί Κατασκευής και Συντήρησης Οδών	C:\ADMS\help\DRROMOI.chm	4
157	ΝΣΚ	136	2006	Αρμοδιότητα και υποχρέωση κατασκευής και σ	C:\ADMS\help\DRROMOI.chm	14
166	ΝΟΜΟΣ	3463	2006	Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων	C:\ADMS\help\DHMOI.chm	2
177	ΝΟΜΟΣ	1622	1986	Τοπική αυτοδιοίκηση - περιφερειακή ανάπτυξη	C:\ADMS\help\DHMOI.chm	1
178	ΝΟΜΟΣ	1416	1986	Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της	C:\ADMS\help\DHMOI.chm	14
182	ΥΠΟΥΡΓΙΚΗ ΑΠΟ	1299	2003	Εγκριση του από 7.4.2003 Γενικού Σχεδίου Πο	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	38
196	ΠΥΡΟΣΒΕΣΤΙΚΗ	9	2005	Κανονισμός ρύθμισης μέτρων για την πρόληψη	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	558
204	ΠΡΟΕΔΡΙΚΟ ΔΙΑΤ	32	1992	Κανονισμός οργάνωσης και λειτουργίας Εθελον	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	561
203	ΝΟΜΟΣ	1951	1991	Καθιέρωση του θεσμού του εθελοντή πυροσβέ	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	560
202	ΝΟΜΟΣ	1590	1986	Στέγαση Πυροσβεστικής-Προαγωγές ΕΛΑΣ-Ασ	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	100
200	ΕΓΓΡΑΦΟ		2007	Ενημερωτικό σημείωμα για τη ρύθμιση του θέμ	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	604
180	ΝΟΜΟΣ	3013	2002	Αναβάθμιση της πολιτικής προστασίας και λοι	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	2
197	ΠΥΡΟΣΒΕΣΤΙΚΗ	4	1987	Μέτρα πρόληψης πυρκαγιών σε οικίατεδα και	C:\ADMS\help\civilprotection.chm	559

Εικόνα 36:

Με διπλό κλικ στην στήλη κλικ εμφανίζεται το παράθυρο διαλόγου «Επιλέξτε αρχείο Βοήθειας»



Εικόνα 37: Παράθυρο Διαλόγου για την επιλογή του σχετικού helpfile αρχείου

Το βοηθητικό Μενού  που εμφανίζεται με την άνοιγμα της φόρμας μας δίνει τη δυνατότητα για «Αλφαβητική Ταξινόμηση», «Χρήση Φίλτρου» και «Εύρεση»

### III. ADMS: Οδηγίες Χρήσης

#### **Γ. ADMS\_XAPTEΣ**

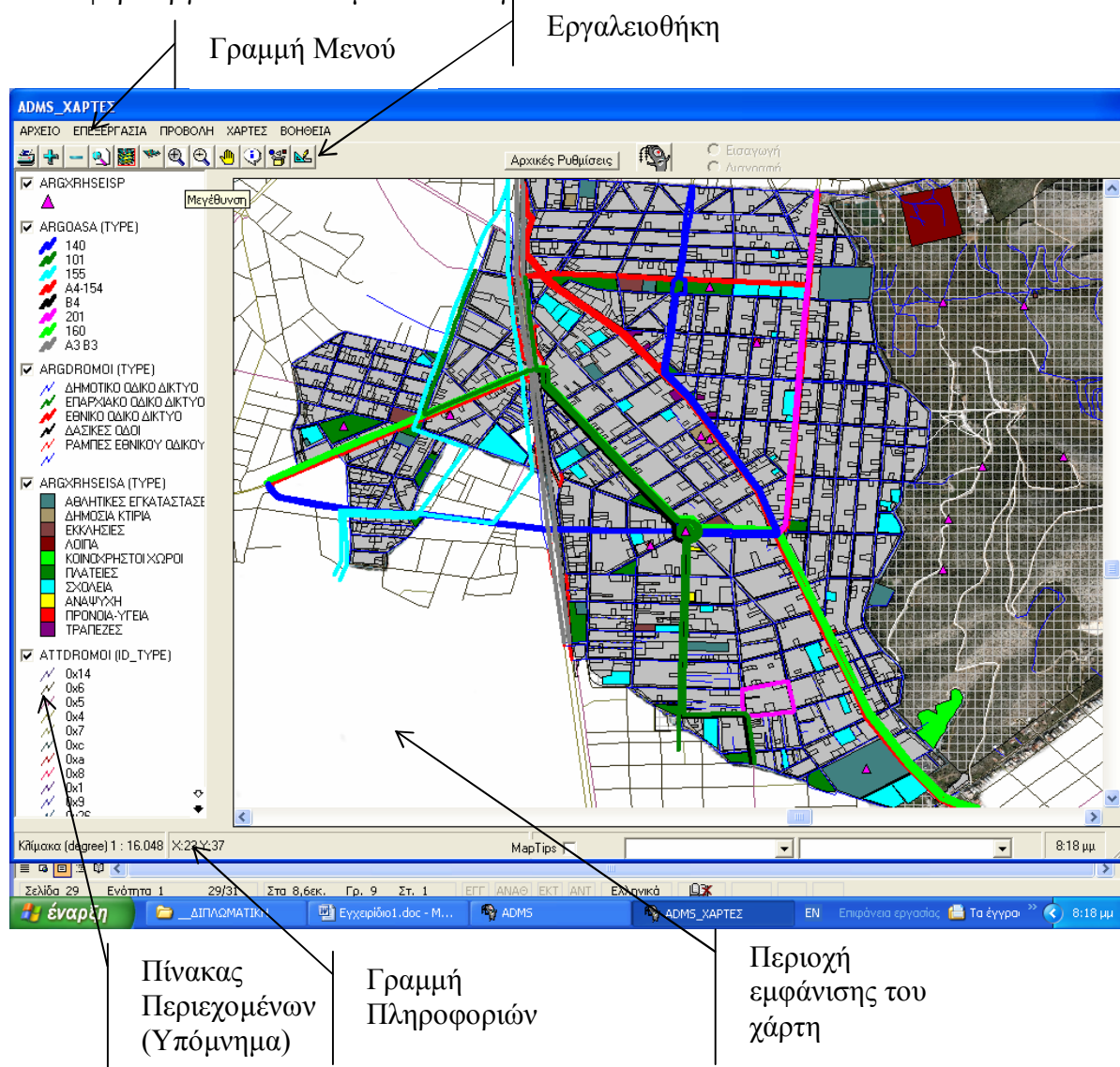
Σκοπός της εφαρμογής αυτής είναι η ανάπτυξη μιας διεπαφής ανάμεσα στη Γεωγραφική Βάση Δεδομένων και το χρήστη, όπου υλοποιούνται βασικές λειτουργίες επεξεργασίας χωρικών δεδομένων όπως:

- Απεικόνιση (μετακίνηση στο χάρτη, σμίκρυνση, μεγέθυνση, εντοπισμός συντεταγμένων, κλίμακα, προβολικό<sup>1</sup> σύστημα)
- Μορφοποίηση (περιεχόμενα, θεματικά επίπεδα, χρωματική αναπαράσταση κτλ)
- Αντιστοίχιση συγκεκριμένου χωρικού αντικειμένου με τη μη χωρική πληροφορία της βάσης δεδομένων του ADMS.
- Επεξεργασία θεματικών επιπέδων (οργάνωση, προσθήκη νέων χωρικών δεδομένων, διαγραφή).
- Δημιουργία νέων θεματικών επιπέδων, από τα ήδη υφιστάμενα (δυνατότητα επιλογής συγκεκριμένων χωρικών ή/και περιγραφικών δεδομένων).
- Αναζήτησης και άντλησης πληροφορικών στοιχείων των δεδομένων που πληρούν συγκεκριμένες προϋποθέσεις ή διαθέτουν προκαθορισμένα από το χρήστη χαρακτηριστικά (μέθοδοι masking και cookie cutting).
- Εκτύπωση και αποθήκευση συνόλου θεματικών επιπέδων σε διάφορα format (πχ iperj)

### III. ADMS: Οδηγίες Χρήσης

#### Γ.1 Περιγραφή Περιβάλλοντος εργασίας

Το περιβάλλον εργασίας της εφαρμογής ADMS\_XAPTEΣ αποτελείται από τον πίνακα περιεχομένων (υπόμνημα), την περιοχή εμφάνισης του χάρτη, τη ράβδο μηνυμάτων καθώς και τα διάφορα εργαλεία και το μενού επιλογών



Εικόνα 38:

#### Γ.2 Περιοχή εμφάνισης του χάρτη – Πίνακας Περιεχομένων

Στον πίνακα περιεχομένων περιέχονται όλα τα θεματικά επίπεδα του χάρτη που έχουν φορτωθεί από το χρήστη. Εάν ο χρήστης προσθέσει ή αφαιρέσει ένα επίπεδο ο πίνακας περιεχομένων θα ενημερωθεί άμεσα και οι αλλαγές θα εμφανισθούν στην περιοχή εμφάνισης του χάρτη.


Όλες οι δυνατότητες που παρέχει η εφαρμογή στον χρήστη, ενεργοποιούνται είτε μέσω των μενού, είτε μέσω των εργαλείων ή σε κάποιες περιπτώσεις με κλικ πάνω στα περιεχόμενα.

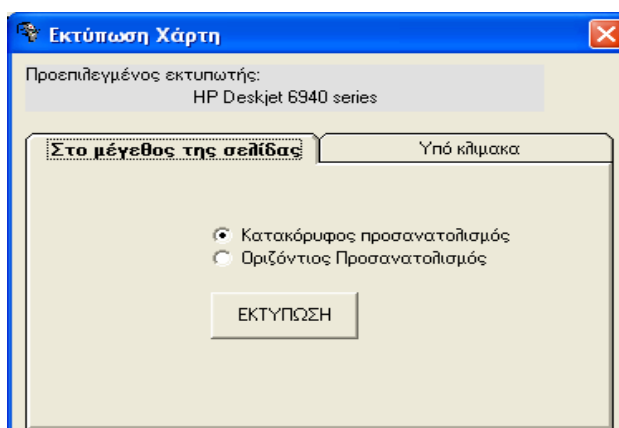
Παρακάτω περιγράφονται με συντομία ορισμένα από τα μενού και τις βασικότερες εργαλειοθήκες.

### Γ.3 Γραμμή Μενού -Εργαλειοθήκες

Οι λειτουργίες που επιτελεί η εφαρμογή έχουν ως εξής

- **Εκτύπωση χάρτη**

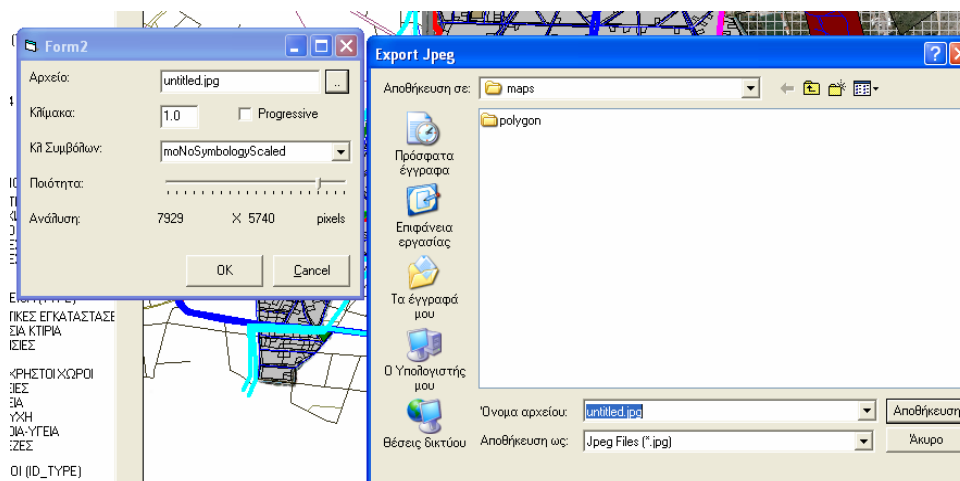
Επιλέγοντας από τη Γραμμή Μενού ΑΡΧΕΙΟ → Εκτύπωση ή από την εργαλειοθήκη  εμφανίζεται το παρακάτω παράθυρο στο οποίο επιλέγονται οι ιδιότητες της εκτύπωσης. Ο χρήστης μπορεί να εκτυπώσει χάρτη όπως αυτός απεικονίζεται στην οθόνη, είτε υπό την κατάλληλη κλίμακα, επιλέγοντας και τον κατάλληλο προσανατολισμό του χαρτιού.



Εικόνα 39: Φόρμα «Εκτύπωση Χάρτη»

- **Εξαγωγή χάρτη ως raster**

Επιλέγοντας από τη Γραμμή Μενού ΑΡΧΕΙΟ → Εξαγωγή ως jpeg, εμφανίζεται ένα πλαίσιο διαλόγου το οποίο μας δίνει τη δυνατότητα να αποθηκεύσουμε τους το χάρτη (και συνεπώς το σύνολο των θεματικών επιπέδων από τους οποίους αποτελείται) αρχείο εικόνας στο δίσκο μας, επιλέγοντας το όνομα του χάρτη και την ποιότητα της εικόνας.



Εικόνα 40:Φόρμα ιδιοτήτων του εξαγόμενου ως αρχείου εικόνας χάρτη και παράθυρο διαλόγου για την αποθήκευση αυτής

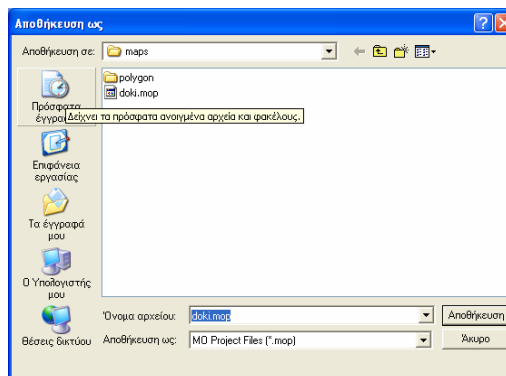


### III. ADMS: Οδηγίες Χρήσης

- **Αποθήκευση ως MO Project Files**

Επιλέγοντας από τη Γραμμή Μενού ΑΡΧΕΙΟ → Αποθήκευση ως mor, ανοίγει ένα πλαίσιο διαλόγου που μας δίνει την δυνατότητα να αποθηκεύσουμε τα επίπεδα του χάρτη μας (πολλαπλών layers) σε ένα ενιαίο αρχείο. (\*.mor).

Σημείωση: Απαραίτητη προϋπόθεση είναι το νέο αρχείο (\*.mor) να αποθηκευτεί στον ίδιο φάκελο με τα (\*.shp) από τα οποία δημιουργείται.



Εικόνα 41: Παράθυρο διαλόγου για την αποθήκευση του χάρτη ως mor file

- **Άνοιγμα mor**

Επιλέγοντας από τη Γραμμή Μενού ΑΡΧΕΙΟ → Άνοιγμα mor, μπορούμε ν' ανοίξουμε το αρχείο που έχουμε δημιουργήσει (χωρίς τη χρωματική μορφοποίηση των layers που είχαμε δημιουργήσει).

- **Έξοδος από την εφαρμογή**

Επιλέγοντας από τη Γραμμή Μενού ΑΡΧΕΙΟ → Έξοδος, πραγματοποιείται έξοδος από την εφαρμογή ADMS\_XAPTEΣ.

- **Εισαγωγή ID**

Επιλέγοντας από τη Γραμμή Μενού ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑ → Εισαγωγή id, μπορούμε να προσθέσουμε στο ενεργό θεματικό επίπεδο του χάρτη (layer) ένα νέο σχηματικό χαρακτηριστικό(σχεδιασμός με το ποντίκι πολυγωνικού, γραμμικού ή σημειακού σχήματος).

Σημείωση: Το id πρέπει αντιστοιχεί στο ίδιο id των περιγραφικών χαρακτηριστικών της βάσης δεδομένων προκειμένου να επιτυγχάνεται η συσχέτιση.

- **Διαγραφή ID**


Επιλέγοντας από τη Γραμμή Μενού ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑ → Διαγραφή id, μπορούμε να διαγράψουμε ένα σχηματικό χαρακτηριστικό από το ενεργό επίπεδο του χάρτη.

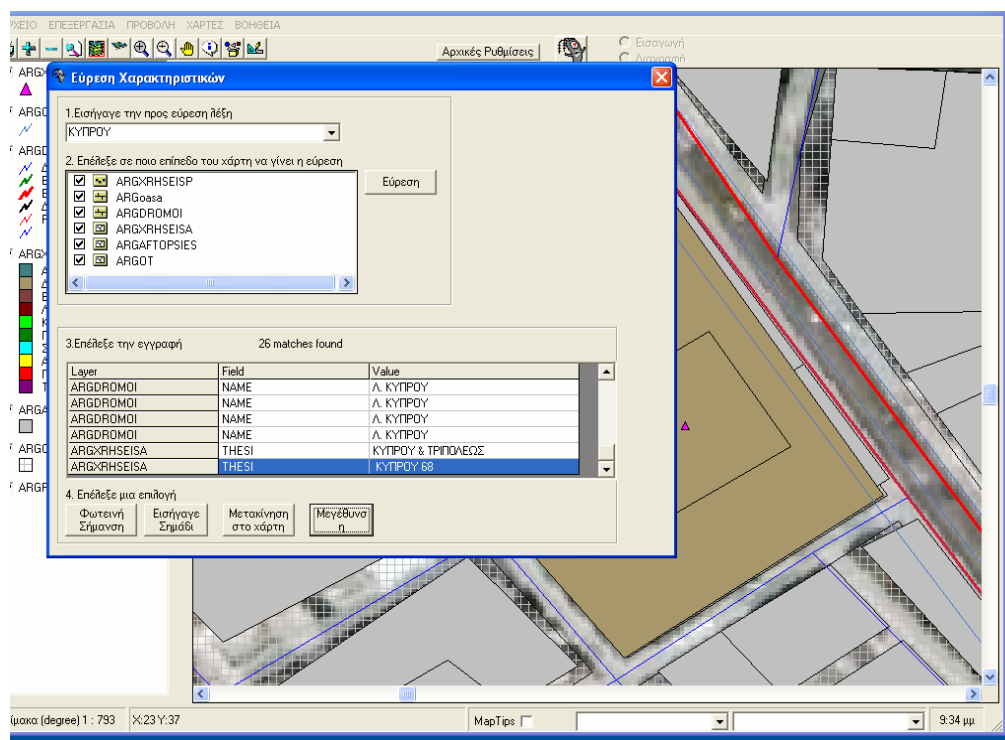
### III. ADMS: Οδηγίες Χρήσης

- **Εύρεση χαρακτηριστικών του χάρτη**

Επιλέγοντας από τη Γραμμή Μενού ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑ → Εύρεση, ή από την εργαλειοθήκη




με το  μπορούμε να εντοπίσουμε στην επιφάνεια του χάρτη ένα συγκεκριμένο σχηματικό χαρακτηριστικό με βάση τα περιγραφικά του χαρακτηριστικά.




- **Πλήρης Προβολή/Προβολή ενεργού επιπέδου**

Επιλέγοντας από τη Γραμμή Μενού ΠΡΟΒΟΛΗ → Προβολή Πλήρης, ή από την




εργαλειοθήκη με τα , μπορούμε να εστιάσουμε σε όλη την περιοχή του χάρτη

Επιλέγοντας από την εργαλειοθήκη το  η εστίαση γίνεται μόνο στο ενεργό επίπεδο του χάρτη.


- **Μεγέθυνση/ Σμίκρυνση/Μετακίνηση στο χάρτη**

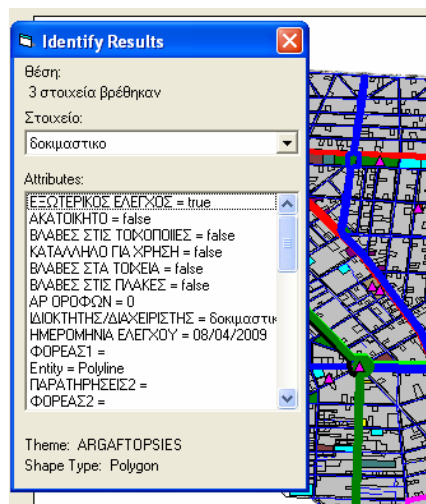
Οι εντολές μεγέθυνσης/σμίκρυνσης/μετακίνησης στο χάρτη πραγματοποιούνται από τη Γραμμή Μενού ΠΡΟΒΟΛΗ → Σμίκρυνση ή Μεγέθυνση ή Δυναμική μετακίνηση,

καθώς και από την εργαλειοθήκη από τα .



### III. ADMS: Οδηγίες Χρήσης

- **Εμφάνιση πληροφοριών**

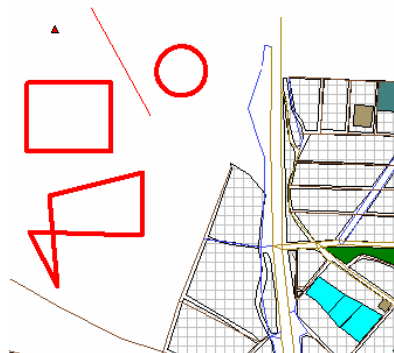
Επιλέγοντας από τη Γραμμή Μενού ΠΡΟΒΟΛΗ → Περιγραφικά Χαρακτηριστικά, ή από την εργαλειοθήκη με το , η μορφή του ποντικιού αλλάζει εμφανίζεται το παράθυρο εργασιών «Identify Results» και μπορούμε να δούμε πληροφορίες σχετικές με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά του χάρτη που επιλέγονται από το χρήστη.



- **Δημιουργία γραφικών**

Επιλέγοντας από τη Γραμμή Μενού ΠΡΟΒΟΛΗ → Σχεδίαση, ή από την εργαλειοθήκη με το  εμφανίζεται η βοηθητική γραμμή εργαλείων  με την οποία μπορούμε να σχεδιάσουμε στο χάρτη (σε **εικονικό επίπεδο**) με το ποντίκι σχήματα (σημείο, κύκλο, πολύγωνο, γραμμή, ορθογώνιο) καθώς και κείμενο


Από τη Γραμμή Μενού ΠΡΟΒΟΛΗ → Σχεδίαση μπορούμε να καθαρίσουμε το χάρτη από τα σχεδιασμένα σχήματα και το εισαχθέν κείμενο.

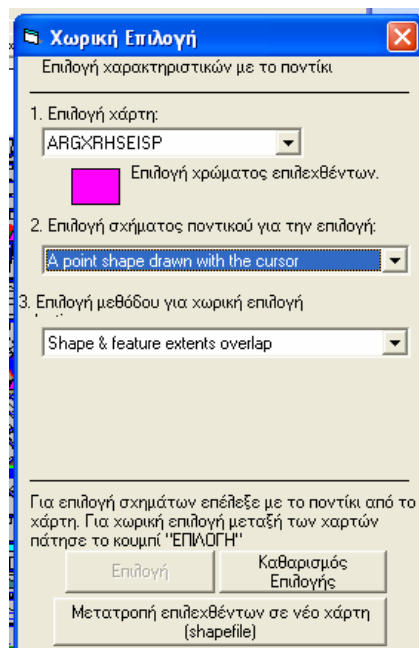


### III. ADMS: Οδηγίες Χρήσης

- **Χωρική Επιλογή και Δημιουργία νέων θεματικών επιπέδων σε μορφή (\*.shp)**

Επιλέγοντας από τη Γραμμή Μενού ΠΡΟΒΟΛΗ → Σχεδίαση, ή από την εργαλειοθήκη με

το  εμφανίζεται το παράθυρο εργασιών «Χωρική Επιλογή». Η Χωρική Επιλογή είναι χρήσιμη όταν θέλουμε να επιλέξουμε συγκεκριμένα χαρακτηριστικά (σχηματικά ή/και περιγραφικά) από κάποιο θεματικό επίπεδο του χάρτη.



Η «σχηματική επιλογή» των χαρακτηριστικών γίνεται με το ποντίκι μέσα σε παραλληλόγραμμο ή πολύγωνο και σε συγκεκριμένο σημείο ή γραμμή. Τα χαρακτηριστικά του θεματικού επιπέδου που τελικά επιλέγονται εξαρτώνται από τη μέθοδο που θα χρησιμοποιήσουμε όπως χαρακτηριστικά που έχουν:

- ένα τουλάχιστον κοινό σημείο ή
- τέμνονται ή
- έχουν τουλάχιστον ένα κοινό τμήμα γραμμής ή
- έχουν τουλάχιστον ένα κοινό σημείο ή τέμνονται ή
- ακουμπούν ή περιέχονται ολικά ή μερικά ή
- περιέχουν ολικά ή μερικά κτλ


τη «σχηματική επιλογή» του ποντικού που έχουμε επιλέξει

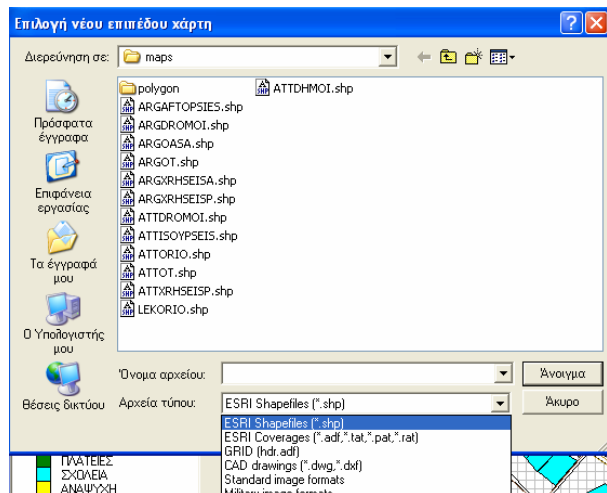
Με τα επιλεχθέντα χαρακτηριστικά μπορούμε να δημιουργήσουμε ένα νέο θεματικό επίπεδο σε μορφή (\*.shp).

**Σημείωση:** Το νέο επίπεδο μπορεί να περιέχει περιγραφικές πληροφορίες του χάρτη αλλά δε συνδέεται με τη βάση δεδομένων επομένως δεν μπορούμε να προσθέσουμε νέες περιγραφικές πληροφορίες στα σχηματικά χαρακτηριστικά ή να ενημερώσουμε τα ήδη υπάρχοντα.


### III. ADMS: Οδηγίες Χρήσης

- **Εισαγωγή νέων/Αφαίρεση ενεργών θεματικών επιπέδων στο χάρτη**

Επιλέγοντας από τη Γραμμή Μενού ΧΑΡΤΕΣ → Προσθήκη νέου..., ή από την εργαλειοθήκη με  ανοίγει ένα πλαίσιο διαλόγου για την εισαγωγή στο χάρτη νέων θεματικών επιπέδων από μια προκαθορισμένη θέση.



Η μορφή των αρχείων που υποστηρίζεται από το ADMS\_XΑΡΤΕΣ είναι Σχηματικά αρχεία (\*.shp), Αρχεία θεματικών Επιπέδων (coverage), Αρχεία Χωρικής Απεικόνισης (Cad), Ψηφιδωτά Αρχεία (raster) και Εικόνες (Images)

Με την επιλογή Γραμμή Μενού ΧΑΡΤΕΣ → Αφαίρεση Ενεργού, ή από την εργαλειοθήκη με το  μπορούμε ν' αφαιρέσουμε από το χάρτη το ενεργό θεματικό επίπεδο.

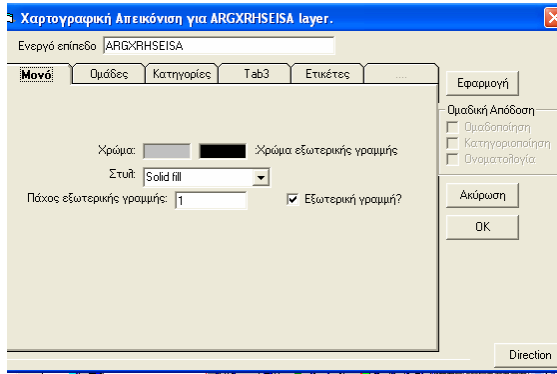
Με την επιλογή Γραμμή Μενού ΧΑΡΤΕΣ → Αφαίρεση Όλων, αφαιρούνται από το χάρτη όλα τα θεματικά επίπεδα που εμφανίζονται στο υπόμνημα.

- **Μορφοποίηση χάρτη**

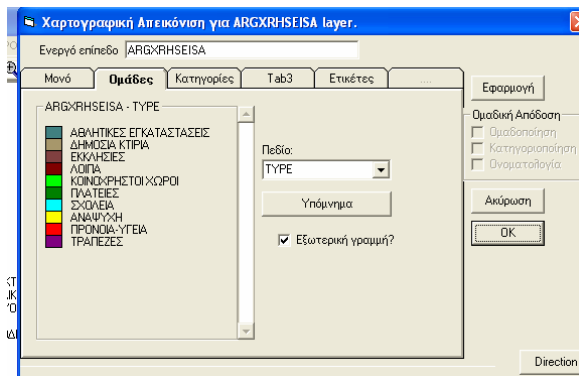
Επιλέγοντας Γραμμή Μενού ΧΑΡΤΕΣ → Χαρτογραφική Απεικόνιση..., ή με διπλό κλικ στο υπόμνημα του χάρτη πάνω σε ένα συγκεκριμένο θεματικό επίπεδο, εμφανίζεται το παράθυρο εργασίας «Χαρτογραφική Απεικόνιση» το οποίο δίνει τη δυνατότητα στο χρήστη να απεικονίσει τα χαρτογραφικά δεδομένα των οντοτήτων των θεματικών επιπέδων του χάρτη, χρησιμοποιώντας διαφορετικές χρωματικές επιλογές και συμβολισμούς, ώστε να υπάρχει καλύτερη εποπτεία του χάρτη ανάλογα το σκοπό που εξυπηρετεί.

### III. ADMS: Οδηγίες Χρήσης

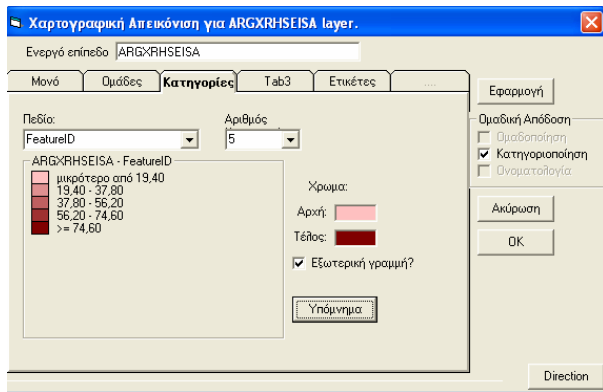
- Απεικόνιση όμοιων οντοτήτων



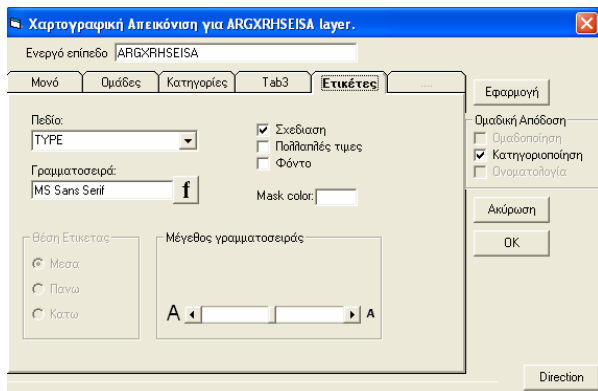
- Απεικόνιση οντοτήτων σε διακριτές ομάδες



- Κατηγοριοποίηση

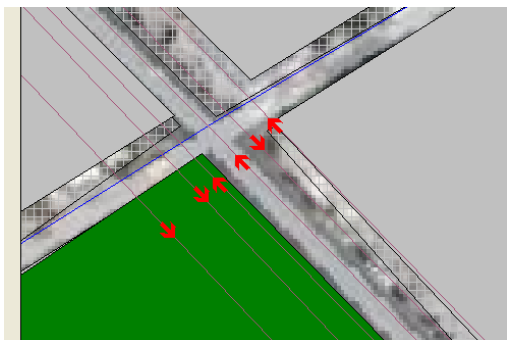


- Ονοματολογία



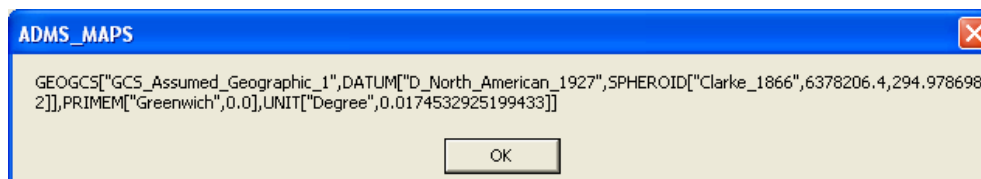
### III. ADMS: Οδηγίες Χρήσης

- **Direction:** Η επιλογή αυτή εφαρμόζεται μόνο σε γραμμικά αρχεία (πχ αρχείο οδικού δικτύου) δείχνοντας κατεύθυνση



- **Προβολικό Σύστημα**

Επιλέγοντας Γραμμή Μενού Βοήθεια → Προβολικό Σύστημα, εμφανίζονται πληροφορίες σχετικά με το προβολικό σύστημα<sup>24</sup> του ενεργού θεματικού επιπέδου.



Εικόνα 42: Πληροφοριακό μήνυμα προβολικού συστήματος θεματικού επιπέδου χάρτη

*Σημείωση: Τα στοιχεία λαμβάνονται από τα αρχεία (\*.prj) των θεματικών επιπέδων που περιέχουν όλα τα στοιχεία για ένα συγκεκριμένο προβολικό σύστημα.*

---

24. Ένα σημείο πάνω στο ελλειψοειδές σχήμα της γης μπορεί να ορισθεί από τις γεωγραφικές συντεταγμένες (γεωγραφικό μήκος  $\lambda$ , γεωγραφικό πλάτος  $\varphi$ ) οι οποίες μετριοούνται σε μοίρες. Σ' έναν επίπεδο χάρτη (δισδιάστατη επιφάνεια) ένα σημείο ορίζεται από τις καρτεσιανές συντεταγμένες του  $x$ ,  $y$  (που μετριοούνται με μονάδες μήκους πχ μέτρα). Προβολικό ονομάζεται το σύστημα που επιτρέπει την απεικόνιση του ελλειψοειδούς σ' ένα επίπεδο. Στην Ελλάδα το Γεωδαιτικό Σύστημα Αναφοράς ΓΣΑ ή datum αναφέρεται στο σύνολο των τριγωνομετρικών σημείων της χώρας μας με τις γεωγραφικές (ή γεωδαιτικές) συντεταγμένες τους. Για το μετασχηματισμό τους σε επίπεδο χάρτη συνήθως χρησιμοποιούνται τα εξής προβολικά συστήματα: Η αζιμουθιακή ισαπέχουσα προβολή HATT, τα δύο συστήματα Εγκάρσιας Μερκατορικής Προβολής (TM3 και UTM) και το πλέον πρόσφατο ΕΓΣΑ' 87. Το προβολικό σύστημα των χαρτών του ADMS\_XAPTES είναι σε North American το οποίο είναι το επίσημο datum που χρησιμοποιείται στο πρωτογενές γεωδαιτικό δίκτυο της Β. Αμερικής. Στους τομείς της χαρτογραφίας και της χρήσης γης, υπάρχουν για χρήση δύο διαφορετικά North America Datum: Το NAD27 και το NAD83. Και τα δύο είναι γεωδαιτικά συστήματα αναφοράς αλλά κάθε ένα βασίζεται σε διαφορετικές μετρήσεις.

### **Γ.1.2. Γραμμή Πληροφοριών**



Στη γραμμή πληροφοριών δίνονται πληροφορίες όπως η κλίμακα του χάρτη καθώς και συντεταγμένες του σημείου στο οποίο δείχνει το ποντίκι κάθε φορά.

Τσεκάροντας το “Map Tips” στο διπλανό πλαίσιο εμφανίζονται τα θεματικά επίπεδα που εμφανίζονται και στο υπόμνημα και επιλέγοντας κάποιο εξ αυτών στο δεξιό πλαίσιο μπορούμε να δούμε τα πεδία των περιγραφικών δεδομένων του.



### III. ADMS: Οδηγίες Χρήσης

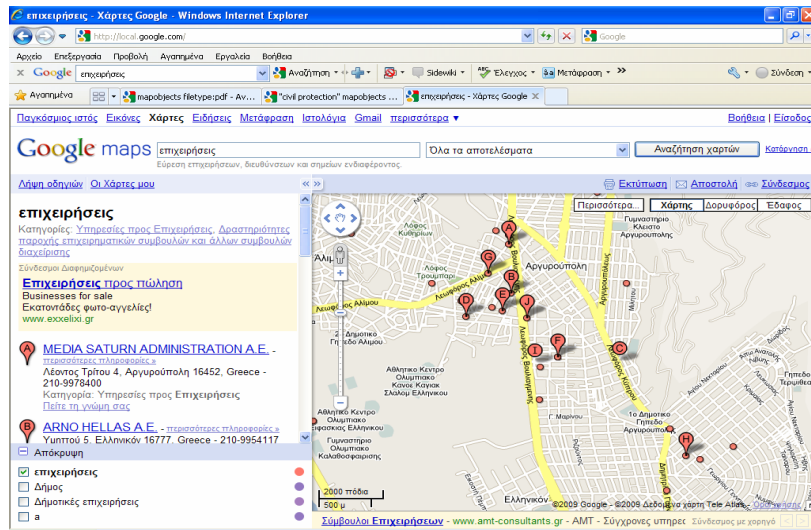
#### **Δ. ΕΚΤΥΠΩΣΕΙΣ-ΑΝΑΦΟΡΕΣ**

Στο παρόν παρουσιάζονται ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΑ κάποιες από τις αναφορές (και σχετικούς χάρτες) που μπορούμε να εκτυπώσουμε από το ADMS και με τις οποίες συντάσσεται το σχέδιο Πολιτικής Προστασίας του Δήμου Αργυρούπολης και οι οποίες είναι:

<b><u>ΑΝΑΦΟΡΑ</u></b>	<b><u>ΦΟΡΜΑ ή ΠΑΡΑΘΥΡΟ</u></b> <b><u>ΕΡΓΑΣΙΩΝ</u></b>
ΜΕΤΡΑ ανά κατηγορία	ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ
ΣΥΝΕΡΓΑΖΟΜΕΝΟΙ ΦΟΡΕΙΣ	
ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ & ΔΡΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ	ΔΡΑΣΕΙΣ
ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΕΣ ΟΜΑΔΕΣ	ΟΜΑΔΕΣ\ΚΛΙΜΑΚΙΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ ΔΗΜΟΥ	ΔΗΜΟΣ ΑΡΓΥΡΟΥΠΟΛΗΣ: ΕΠΑΦΕΣ
ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ ΦΟΡΕΩΝ	ΣΥΝΕΡΓΑΖΟΜΕΝΟΙ ΦΟΡΕΙΣ: ΕΠΑΦΕΣ
ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΕΙΣ	ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΕΙΣ
ΥΛΙΚΟΙ ΠΟΡΟΙ	
<b><u>ΑΝΑΦΟΡΑ &amp; ΧΑΡΤΗΣ</u></b>	<b><u>ΦΟΡΜΑ ή ΠΑΡΑΘΥΡΟ</u></b> <b><u>ΕΡΓΑΣΙΩΝ</u></b>
ΧΡΗΣΕΙΣ ΓΗΣ	ΧΡΗΣΕΙΣ ΓΗΣ
ΣΗΜΕΙΑ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΝΤΟΣ  ΤΥΠΟΣ:  Κλιματιζόμενοι χώροι, Χώροι Καταφυγής (Σεισμός)	ΣΗΜΕΙΑ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΝΤΟΣ
<b><u>ΧΑΡΤΗΣ</u></b>	<b><u>ΦΟΡΜΑ ή ΠΑΡΑΘΥΡΟ</u></b> <b><u>ΕΡΓΑΣΙΩΝ</u></b>
ΑΣΤΙΚΩΝ ΣΥΓΚΟΙΝΩΝΙΩΝ ΑΡΓΥΡΟΥΠΟΛΗΣ	
ΟΔΙΚΟ ΔΙΚΤΥΟ ΑΤΤΙΚΗΣ	

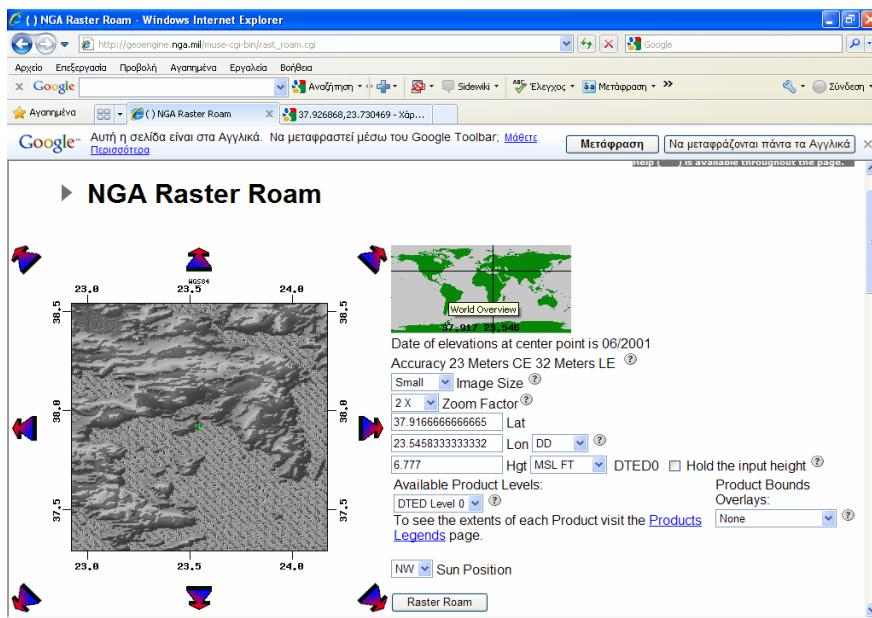
**1. Πηγές Χαρτογραφικών Δεδομένων που χρησιμοποιήθηκαν για το ADMS**

- Αναλογικοί χάρτες που διατέθηκαν από τα αρχεία του Δήμου, οι οποίοι έχρηζαν ψηφιοποίησης και της ανάλογης επικαιροποίησης.
- Χάρτες της Google maps (<http://local.google.com/>) στους οποίους υπάρχουν πληροφορίες δρόμους κτίρια, υπηρεσίες κτλ.<sup>1</sup>



**Εικόνα 1:** Όψη της ιστοσελίδας του Google maps

- Η διαδικτυακή πύλη <https://www1.nga.mil/ProductsServices/Pages/default.aspx> αναπτύχθηκε από τον Αμερικανικό Κυβερνητικό Οργανισμό National Geospatial-Intelligence Agency (NGA). Πληθώρα γεωγραφικών δεδομένων διατίθενται στο κοινό μέσω διαδικτύου χωρίς οικονομική επιβάρυνση.

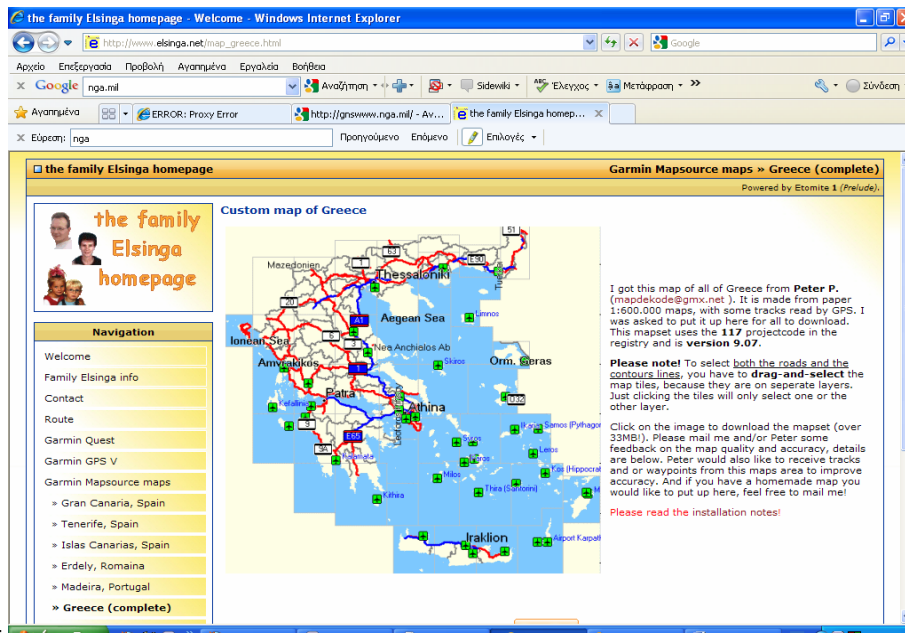


**Εικόνα 2:** Το National Geospatial-Intelligence Agency (NGA) για την υποστήριξη των στρατιωτικών εφαρμογών ανέπτυξε πρότυπα σύνολα ψηφιακών δεδομένων (Digital Terrain Elevation Data (DTED ®)) με πληροφορίες όπως υψόμετρα εδάφους, κλίση, πληροφορίες τραχύτητα επιφάνειας

<sup>1</sup>Ένα μεγάλο μέρος των χαρτών που χρησιμοποιούν η Google και Yahoo βασίζεται στο υπόβαθρο δορυφορικών εικόνων που παρέχονται δωρεάν από τη NASA

## V. Πηγές Δεδομένων – Προγραμματιστικά Εργαλεία - Βιβλιογραφία

- Από την ιστοσελίδα [http://www.elsinga.net/map\\_greece.html](http://www.elsinga.net/map_greece.html) του Ολλανδού φιλέλληνα Peter ελήφθησαν, πρωτογενή δεδομένα που αφορούν το οδικό δίκτυο, καθώς και σημεία ενδιαφέροντος (πχ νοσοκομεία, φαρμακεία, τράπεζες) για χρήση από GPS<sup>2</sup> (τα οποία ο ίδιος επεξεργάστηκε και τα προσφέρει δωρεάν).



Εικόνα 3: Ιστοσελίδα του Ολλανδού Peter

- Εθνική Στατιστική Υπηρεσία (<http://www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE>) από την οποία ελήφθησαν τα περιγράμματα των Οικοδομικών Τετραγώνων, καθώς και στατιστικά στοιχεία που αφορούν τον πληθυσμό και τα κτίρια.
- Χάρτες αστικών συγκοινωνιών του ΟΑΣΑ ([www.OASA.gr](http://www.OASA.gr)) και του ΜΕΤΡΟ ([www.ametro.gr](http://www.ametro.gr))
- Google Earth ([earth.google.com/download-earth.html](http://earth.google.com/download-earth.html)) μια εφαρμογή η οποία παρέχει δορυφορικές εικόνες (επίπεδες ή με υψομετρική λεπτομέρεια) μεγάλης ευκρίνειας από όλα τα σημεία του πλανήτη, πάνω στις οποίες είναι σημειωμένα σημεία ενδιαφέροντος (αξιοθέατα, γεωγραφικά στοιχεία, κτίρια υπηρεσιών κτλ)
- Αρχεία Corine για την Ελλάδα με τις χρήσεις γης και την ακτογραμμή σε διανυσματική μορφή (αρχείου shp) από την ιστοσελίδα του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος ([www.eea.europa.eu/el0](http://www.eea.europa.eu/el0))

---

2. Το Παγκόσμιο Σύστημα Εντοπισμού Θέσης (Global Positioning System/GPS) είναι ένα δορυφορικό σύστημα εντοπισμού θέσης ταχύτητας και διανομής στο χώρο. Το σύστημα αυτό χρησιμοποιεί ραδιο-σήματα από δορυφόρους που βρίσκονται σε τροχιά γύρω από τη γη.

**2. Λογισμικά εφαρμογών που χρησιμοποιήθηκαν για την επεξεργασία των χαρτογραφικών δεδομένων**

- **GoordsGr**: Ελεύθερο λογισμικό μετατροπής γεωγραφικών συντεταγμένων το οποίο αναπτύχθηκε από το Συγγρό Ιωάννη ([http://www.geoapikonisis.gr/applets/coord\\_gr-greek.htm](http://www.geoapikonisis.gr/applets/coord_gr-greek.htm))
- **ArcGis**: Το λογισμικό Γεωγραφικών Συστημάτων Πληροφοριών της ESRI ([www.esri.gr](http://www.esri.gr)) το οποίο χρησιμοποιήθηκε για την αρχική επεξεργασία του χαρτογραφικού υποβάθρου.
- **All Greek To Me**: Λογισμικό μετατροπής των greeklish σε ελληνικά του Ινστιτούτου Επεξεργασίας του Λόγου (ΙΕΛ) (<http://www.ilsp.gr/greeklish.html>)
- **Google map maker**: Διαδικτυακό εργαλείο για την επεξεργασία των χαρτών της google.
- **RasterVect**: Πρόγραμμα μετατροπής των raster αρχείων σε vector (<http://www.rastervect.com/>)
- **mapedit**: (<http://www.geopainting.com/en/>) για διάβασμα και επεξεργασία των χαρτών gps (αρχεία \*.img ) και **PText2shp** για μετατροπή τους σε σχηματικά αρχεία (\*.shp) για εισαγωγή και επεξεργασία σε ΓΣΠ..
- **kml2shp**: ελεύθερο λογισμικό που μετασχηματίζει αρχεία διαμορφωμένα με γεωγραφικά χαρακτηριστικά (σημεία, γραμμές, πολύγωνα) αρχεία του google earth ή του google map (\*.kml) σε σχηματικά (\*.shp) για επεξεργασία σε ΓΣΠ.

**Βιβλιογραφία**

1. Π Σαβαΐδης – Ι Υφαντής, 2000 «Εισαγωγή στα Γεωγραφικά Συστήματα Πληροφοριών», 2000 (Σημειώσεις μαθήματος του ΑΠΘ)
2. Κωστής Κουτσόπουλος –Νίκος Ανδρουλακάκης, 2005 «Εφαρμογές Λογισμικού ArcGis 9x με απλά λόγια», Εκδόσεις: Παπασωτηρίου
3. Allen G Taylor- Virginia Andersen, 2004 «Εγχειρίδιο Προγραμματισμού της Access 2003 με VBA», Εκδόσεις: Γκιούρδας
4. Greg Perry, 1998, «Εγχειρίδιο της Visual Basic 6.0», Εκδόσεις: Γκιούρδας
5. Μιχαήλ Ξένος – Δημ. Χριστοδουλάκης, 2000, «Αρχές Τεχνολογίας Λογισμικού: Βάσεις Δεδομένων», Εκδόσεις: Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο
6. Βασίλειος Βεσκούκης, 2000 «Αρχές Τεχνολογίας Λογισμικού: Τεχνολογία Λογισμικού Ι», Εκδόσεις: Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο
7. Βασίλης Κορδωνιάς , 1998, «Autocad για μηχανικούς», Εκδόσεις: Κλειδάριθμος
8. Ιστοσελίδα της εταιρίας esri [www.esri.com](http://www.esri.com)
9. Βάσεις Νομικών Πληροφοριών & Νομικό forum, «ΝΟΜΟΣ»  
([http://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/nomos\\_frame.html](http://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/nomos_frame.html))
10. Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών, «ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ»  
(<http://www.dsanet.gr/1024x768.htm>)