

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΟΨΕΙΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ¹

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στην παρούσα μελέτη αποτυπώνονται οι αδυναμίες και ελλείψεις του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου, των ακολουθούμενων διαδικασιών λήψης αποφάσεων και του συντονισμού των εμπλεκόμενων επιτελικών και επιχειρησιακών φορέων της Πολιτικής Προστασίας, όπως αυτές αναδείχθηκαν από έρευνα που διεξήχθη μεταξύ των προϊσταμένων των οικείων δομών των Περιφερειών.

Στα υφιστάμενα προβλήματα που παροξύνονται λόγω της κλιματικής αλλαγής συμπεριλαμβάνονται η απουσία στρατηγικής με επαχθέστατες συνέπειες για την ορθολογική διαχείριση των πόρων, την επιχειρησιακή αποτελεσματικότητα και την, εν γένει, αποδοτικότητα των μονάδων Πολιτικής Προστασίας σ' όλα τα επίπεδα. Αξιοσημείωτο είναι, επίσης, το πάγιο έλλειμμα συνεννόησης/δικτύωσης και συντονισμού των εμπλεκόμενων υπηρεσιών που οφείλεται στο διπλό πρόβλημα της σύγχυσης/επικάλυψης αρμοδιοτήτων, τη διασπορά των υφιστάμενων δομών, όπως και το ελλειπέστατο ανθρώπινο δυναμικό.

Η μελέτη προτείνει την άμεση δημιουργία ενός στιβαρού μηχανισμού για την εκπόνηση και παρακολούθηση της εφαρμογής ενός στρατηγικού σχεδίου που να επικαιροποιείται και να ενημερώνεται σε τακτά χρονικά διαστήματα. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ως κατάλληλη δομή για την ανάπτυξη και την εφαρμογή μιας τέτοιας στρατηγικής. Ο συντονισμός των τοπικών, περιφερειακών και κεντρικών δομών μπορεί να επιτευχθεί μέσα από μια γενναία αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, πόρων αλλά και ευθυνών στα αντίστοιχα επίπεδα διοίκησης. Αυτό απαιτεί τη ριζική αναθεώρηση της ακολουθούμενης πολιτικής ανάπτυξης ανθρώπινου δυναμικού και την οργανική σύνδεση των κρατικών δομών με τον ιδιωτικό τομέα και την κοινωνία πολιτών.

Παναγιώτης Καρκατσούλης

Εμπειρογνώμων δημόσιας
διοίκησης,
Σύμβουλος ΑΣΕΠ,
π. βουλευτής

Θεοδώρα Μπλιούμη

MSc Med, MPA,
Στέλεχος Πολιτικής
Προστασίας
Γ.Γ.Π.Π. - ΠΕ.ΠΥ.Δ.
Θεσσαλίας

¹ Μέρος της παρούσας μελέτης παρουσιάστηκε (Η. Δόλγυρας/Π. Καρκατσούλης/Δ. Μπλιούμη/Μ. Ραμματά) στο συνέδριο του Διοικητικού Επιμελητηρίου με θέμα: «Η Καινοτομία στην Τοπική Αυτοδιοίκηση: Αλλαγή Παραδείγματος στη Φροντίδα των Τοπικών Υποθέσεων» στην Τρίπολη, στις 08.11.2024.

ABSTRACT

The present study reflects the weaknesses and shortcomings of the existing institutional framework, the decision-making procedures and the coordination of the involved staff and operational bodies of Civil Protection, as highlighted by a survey conducted among the heads of the relevant structures of the Regions.

Existing problems exacerbated by climate change include the absence of a strategy, with detrimental consequences for the rational management of resources, operational effectiveness and the overall efficiency of Civil Protection units at all levels. Also noteworthy is the persistent lack of communication/networking and coordination of the services involved due to the double problem of confusion/overlapping responsibilities, the dispersion of existing structures, as well as the lack of human resources.

The study proposes the immediate establishment of a robust mechanism to develop and monitor the implementation of a strategic plan that is updated and regularly updated. Multi-level governance could be used as an appropriate structure for the development and implementation of such a strategy. Coordination of local, regional and central structures can be achieved through a bold decentralization of powers, resources and responsibilities to the respective levels of government. This requires a radical overhaul of the current human resources development policy and an organic link between state structures and the private sector and civil society.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η διαχείριση των φυσικών καταστροφών καθορίζεται από ένα δυναμικό σύνολο παραμέτρων που δοκιμάζει την αποτελεσματικότητα των αντίστοιχων δημόσιων πολιτικών και των συνεργειών σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο. Κατά τη διαχείριση των φυσικών καταστροφών αναδεικνύεται η ικανότητα διαχείρισης κρίσεων, δηλαδή η διοικητική-επιχειρησιακή ικανότητα της δημόσιας διοίκησης να χειριστεί τις δυσάρεστες συνέπειες σε όποιο σημείο αυτές εμφανιστούν ανά την επικράτεια, είτε αυτές προέρχονται από εξωγενείς, ανθρωπογενείς, φυσικούς παράγοντες (σεισμοί, πλημμύρες, τυφώνες, κατολισθήσεις, ιοί, κ.ά.) ή ενδημικούς παράγοντες.

Στο παρόν άρθρο σκιαγραφούνται οι αδυναμίες και ελλείψεις του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου, καθώς και των ακολουθούμενων διαδικασιών λήψης αποφάσεων και συντονισμού από τους εμπλεκόμενους στρατηγικούς και επιχειρησιακούς φορείς της Πολιτικής Προστασίας, όπως αυτές αναδείχθηκαν από ποσοτική έρευνα που διεξήχθη με τη χρήση ερωτηματολογίου και πληθυσμό της έρευνας τους Προϊστάμενους των δομών πολιτικής προστασίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β' βαθμού.

Το δείγμα της έρευνας κατέχει κρίσιμη θέση στη διοικητική ιεραρχία, αφού έχει την άμεση εποπτεία των ενεργών δυνάμεων της Πολιτικής Προστασίας. Το μειονέκτημα σε αυτή την κατηγορία των στελεχών είναι ότι δεν έχουν περιθώριο ανάπτυξης στρατηγικών σχεδίων ή λήψης πρωτοβουλιών που θα διόρθωνε λάθη και παραλείψεις.

Θεωρούμε, όμως, ότι η γνώμη τους πρέπει να ληφθεί σοβαρά υπόψη σε όποιον ανασχεδιασμό επιχειρηθεί στο μέλλον, διότι η εμπειρία τους από το μικρο-επίπεδο, το τοπικό, είναι αναντικατάστατη.

Δεν πρέπει να παραλείψουμε να υπογραμμίσουμε το πάγιο, εγγενές πρόβλημα των κοινωνικών ερευνών, ιδίως δε των διοικητικών, στην έρευνα πεδίου, το οποίο αναδείχτηκε και στην παρούσα έρευνα: Η κοινωνική έρευνα σκοντάφτει σε ένα κλίμα φόβου και δυσπιστίας. Λίγοι προθυμοποιούνται να συμμετάσχουν σε μια έρευνα κι ακόμη λιγότεροι δηλώνουν ότι πιστεύουν. Ο φόβος ότι η διακίνηση ενός ερωτηματολογίου μπορεί να έχει δυσμενείς συνέπειες για τον απαντώντα δημόσιο υπάλληλο, εν έτει 2024, δεν έχει καμφθεί. Η σύγχυση μεταξύ μεροληψίας και δικαιώματος γνώμης συνεχίζει να καλλιεργείται από τις κυβερνήσεις και τους πολιτικούς ταγούς σε κάθε δημόσια υπηρεσία. Έτσι στα θολά νερά της παραπληροφόρησης και της άγνοιας, η χειραγωγητική πολιτική μπορεί να αναπτύσσεται χωρίς εμπόδια.

Σε κάθε περίπτωση η διοικητική έρευνα της Πολιτικής Προστασίας είναι εξαιρετικά δύσκολη, διότι η πρόσβαση στην πληροφορία, ακόμη και τη στοιχειώδη, είναι δύσκολη. Ελάχιστες είναι οι μελέτες που διερευνούν τη διοικητική ικανότητα των οργανώσεων Πολιτικής Προστασίας².

Υπάρχουν προβλήματα που εξακολουθούν να αναμένουν την επίλυσή τους αλλά και ενδιαφέρουσες εξελίξεις και προοπτικές ανάπτυξης της Πολιτικής Προστασίας εν μέσω ενός ραγδαία μεταβαλλόμενου περιβάλλοντος που το επικαθορίζει η κλιματική αλλαγή.

Στην παρούσα έρευνα την ανάλυση των στάσεων και αντιλήψεων των στελεχών της Πολιτικής Προστασίας ακολουθούν ευσύνοπτες προτάσεις και λύσεις τόσο για το σχεδιαστικό όσο και για το επιχειρησιακό τμήμα της δημόσιας πολιτικής³.

I. ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΤΗΣ ΠΟΣΟΤΙΚΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

Με τον ν. 4662/2020⁴ νομοθετήθηκε η αναδιοργάνωση της Πολιτικής Προστασίας με σκοπό την αντιμετώπιση των λειτουργικών και διαρθρωτικών αδυναμιών των εμπλεκόμενων φορέων σε ζητήματα πρόληψης και διαχείρισης κινδύνων και απειλών.

Η έρευνά μας σχεδιάστηκε με σκοπό να διερευνήσει τα αποτελέσματα της συγκεκριμένης δημόσιας πολιτικής μέσα από την εμπειρία των Προϊστάμενων των δομών Πολιτικής Προστασίας των Περιφερειών που κλήθηκαν να απαντήσουν σε ερωτήσεις ανοικτού και κλειστού τύπου οι οποίες αποτιμήθηκαν με την κλίμακα Likert (εύρος απαντήσεων: 0. καθόλου, 1. πολύ λίγο, 2. λίγο, 3. πολύ, 4. πάρα πολύ, 5. απόλυτα).

² Επίκαιρη παραμένει η προ 17ετίας εκπονηθείσα μελέτη των Π. Καρκατσούλη/Ε. Στεφοπούλου/Σ. Πλυμάκη, *Πολιτική και Δημόσια Πολιτική: Ασύμβατες σχέσεις. Το παράδειγμα της πολιτικής προστασίας (δασοπροστασία)*, 2007, Κοινωνικό Κέντρο 2-3, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 29.12.2024).

³ Αναλυτικές προτάσεις έχουν κατατεθεί στο Π. Καρκατσούλη, *Διοίκηση κρίσεων και καταστροφών στο παράδειγμα της Πολιτικής Προστασίας*, 2023. Βλ. επίσης, Idem, *Δέκα σημεία για μια καλύτερη πολιτική αντιμετώπισης των καταστροφών*, Athens Voice 10.08.2023, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 29.12.2024).

⁴ Ν. 4662/2020 (Α' 27) «Εθνικός Μηχανισμός Διαχείρισης Κρίσεων και Αντιμετώπισης Κινδύνων, αναδιάρθρωση της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, αναβάθμιση συστήματος εθελοντισμού πολιτικής προστασίας, αναδιοργάνωση του Πυροσβεστικού και άλλες διατάξεις».

Το ερωτηματολόγιο σχεδιάστηκε με γνώμονα την ανταπόκριση των Υπηρεσιών σε 5 υπο-πεδία πολιτικής, καθένα εκ των οποίων μπορεί να επηρεάσει την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Εξ αυτών άλλα μπορούν να ταξινομηθούν ως εισροές, άλλα ως εκροές κι άλλα ως διαδικασίες, ενώ καλύπτουν το σύνολο των τεσσάρων φάσεων οργάνωσης του συστήματος Πολιτικής Προστασίας, δηλαδή, την πρόληψη, την ετοιμότητα, την αντιμετώπιση και την αποκατάσταση. Η πρακτική σημασία αυτών των ομαδοποιήσεων είναι ότι μια μεταρρυθμιστική ατζέντα θα πρέπει όχι μόνο να καλύπτει και τα 5 πεδία αλλά θα πρέπει να εξετάζει συστηματικά τις πολλαπλές συνέργειες που μπορεί να αναπτυχθούν μεταξύ τους.

Το 84% των απαντούντων είναι Προϊστάμενοι Τμήματος και το 16% Προϊστάμενοι Διεύθυνσης οι οποίοι υπηρετούν στις 12 από τις 13 Διοικητικές Περιφέρειες της χώρας.

1. ΤΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

Α. ΧΑΡΤΟΓΡΑΦΗΣΗ/ΑΠΟΤΥΠΩΣΗ ΚΙΝΔΥΝΩΝ/ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ

Η απουσία Στρατηγικής συνιστά μια διαχρονική έλλειψη με επαχθέστερες συνέπειες όσον αφορά την ορθολογική διαχείριση των πόρων, την επιχειρησιακή αποτελεσματικότητα και την, εν γένει, αποδοτικότητα των μονάδων Πολιτικής Προστασίας σε όλα τα επίπεδα.

Δύο σταθμοί στην ανάπτυξή της, ήτοι η δημιουργία της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, το 2003, και η δημιουργία του Υπουργείου Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας, το 2021, με τους οποίους επιχειρήθηκε να μπει ένα τέλος στη διασπορά συγγενών λειτουργιών/αρμοδιοτήτων και δομών αρμόδιων για σεισμούς, πλημμύρες και πυρκαγιές, δεν οδήγησαν, ωστόσο, στη δημιουργία μιας αξιόπιστης Στρατηγικής για την αντιμετώπισή τους.

Σε πείσμα της διακήρυξης του βασικού νόμου 4662/2020 για την Πολιτική Προστασία για εξαετή και τριετή στρατηγική αντιμετώπισης των καταστροφών⁵, εξακολουθεί να μην μπορεί να προκύψει μια λειτουργική Στρατηγική μέσω κάποιας δομής. Κατά συνέπεια, ειδικότερες μελέτες και υποδείξεις εμπειρογνομόνων που αποτυπώνουν λεπτομερώς τα δυνατά και αδύνατα σημεία της εφαρμοζόμενης πολιτικής δεν μπορούν να αξιοποιηθούν.

Ειρήσθω εν παρόδω ότι δεν αποτελεί Στρατηγική η οιαδήποτε έκθεση ιδεών και συλλογή ευχών. Η Στρατηγική είναι μια σύνθετη διαδικασία ώσμωσης γνώσεων, πολιτικής βούλησης, αντικειμενικών δεδομένων, συμμαχιών και διαφοροποιήσεων, διοικητικής κουλτούρας και αίσθησης των μελλούμενων⁶.

Συνεκτιμώντας τα σχετικά δεδομένα θεωρούμε ότι η διαχρονική απουσία της δεν οφείλεται, κυρίως, στην άγνοια ή στις υποκειμενικές αδυναμίες των στελεχών της Πολιτικής Προστασίας αλλά στην κρατούσα πρωθυπουργοκεντρική συγκεντρωτική αντίληψη διακυβέρνησης.

Είναι, πάντως, ελπιδοφόρο ότι για τις περισσότερες διοικητικές Περιφέρειες έχουν εκπονηθεί

⁵ Στο άρθρο 9 παρ. 1 καθιερώνεται η «Εθνική Πολιτική Μείωσης Κινδύνου Καταστροφών» εξαετούς διάρκειας, ενώ στην παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου καθιερώνεται ο «Εθνικός Σχεδιασμός Πολιτικής Προστασίας» τριετούς διάρκειας.

⁶ Union Civil Protection Knowledge Network Strategy 2022-2026, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 27.12.2024).

ή ανατεθεί μελέτες τρωτότητας σε ιδιώτες μελετητές δημιουργώντας έναν γνωστικό χάρτη που μπορεί να είναι χρήσιμος τόσο σε τοπικό επίπεδο όσο και σε μια μελλοντική Στρατηγική, οφέποτε εκπονηθεί. Από τις απαντήσεις και τη συνολική εποπτεία που έχουμε οι πυρκαγιές, οι πλημμύρες και οι σεισμοί είναι οι βασικοί ανθρωπογενείς κίνδυνοι. Η βασική ποιοτική μεταβολή σε σχέση με το παρελθόν είναι η κλιματική αλλαγή που αποτελεί, πλέον, το σταθερό περιβάλλον εντός του οποίου εκδηλώνονται και αναπτύσσονται τα καταστροφικά φαινόμενα⁷.

Η πλειοψηφία των ερωτώμενων (12 από τους 19) δηλώνουν πως έχει γίνει χαρτογραφική αποτύπωση είτε όλων είτε επιλεγμένων κινδύνων που μπορούν να πλήξουν, βραχυπρόθεσμα είτε μακροπρόθεσμα, επιλεγμένες ή και όλες τις Περιφερειακές Ενότητες που ανήκουν στη χωρική αρμοδιότητα της Περιφέρειάς τους.

Η πρακτική χρησιμότητα της προηγούμενης απάντησης τίθεται, όμως, εν αμφιβόλω όταν 42% απαντά, στη συνέχεια, πως δεν έχουν υλοποιηθεί οι μελέτες τρωτότητας των περιοχών της χωρικής τους αρμοδιότητας, ενώ 37% δεν γνωρίζει, καν, εάν έχουν εκπονηθεί σχετικές μελέτες.

Σε ένα ποσοστό 63%, κατά την τελευταία τετραετία, έχει γίνει ή είναι σε εξέλιξη ειδικός τεχνικός έλεγχος των οργάνων και υπηρεσιών για τη διακρίβωση της κατασκευαστικής αρτιότητας των υποδομών (δρόμοι, φράγματα, γέφυρες κ.λπ.) ως προς τη θωράκισή τους από κρίσεις και καταστροφές.

Στο σημείο αυτό παρατηρούμε το πάγιο έλλειμμα συνεννόησης/δικτύωσης και συντονισμού των εμπλεκόμενων υπηρεσιών σε μια δημόσια πολιτική: Το ήμισυ των Προϊσταμένων δεν συσχετίζει το γεγονός ότι οι Αυτοτελείς Διευθύνσεις Πολιτικής Προστασίας Περιφερειών βάσει νόμου (ν. 4662/2020, ν. 5075/2023) είναι υποστηρικτικές υπηρεσίες του Εθνικού Μηχανισμού Διαχείρισης Κρίσεων και Αντιμετώπισης Κινδύνων και όχι επιχειρησιακές δομές της Υπηρεσίας τους.

Β. Η ΣΥΓΧΥΣΗ/ΕΠΙΚΑΛΥΨΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΚΑΙ Η ΔΙΑΣΠΟΡΑ ΔΟΜΩΝ

Ένας βασικός λόγος αδυναμίας των Υπηρεσιών Πολιτικής Προστασίας να εκπονήσουν και να εφαρμόσουν μια αξιόπιστη Στρατηγική είναι το διπλό πρόβλημα της σύγχυσης/επικάλυψης αρμοδιοτήτων και η διασπορά των υφιστάμενων δομών.

Για παράδειγμα, η εξαγγελία για τη δημιουργία ισχυρών περιφερειακών και τοπικών μονάδων Πολιτικής Προστασίας που ανακοινώθηκε με τον ν. 4662/2020 έμεινε στα χαρτιά⁸. Πέντε χρόνια μετά την εξαγγελία δημιουργίας τους, τα Περιφερειακά κέντρα (ΠΕ.ΚΕ.Π.Π.) βρίσκονται, ακόμη, σε φάση σχεδιασμού⁹. Μετά από εξαγγελίες, δολιχοδρομίες και παλινωδίες (βλ. ματαίωση διπλού διαγωνισμού από την ΚΤΥΠ) τα 13 Περιφερειακά Κέντρα Πολιτικής Προστασίας εντάχθηκαν, στο τέλος του 2024, στο Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.

Είναι, επίσης, σημαντικό ότι ο όποιος σχεδιασμός του Υπουργείου για τον συντονισμό των δομών Πολιτικής Προστασίας δεν έχει επηρεάσει ούτε τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης στην Πε-

⁷ IPCC Climate Report: 6 key findings about the climate crisis, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 28.12.2024).

⁸ [Link](#).

⁹ Ν. 5075/2023 (ΦΕΚ Α' 206 12.12.2023) «Αναδιάρθρωση Πολιτικής Προστασίας – Εθνικός Μηχανισμός Εναέριας Διάσωσης και Αεροδιακομιδών και άλλες επείγουσες διατάξεις για την κρατική αρωγή». Άρθρο 11 «Περιφερειακά Επιχειρησιακά Συντονιστικά Όργανα Πολιτικής Προστασίας - Τροποποίηση παρ. 1 και 4 άρθρου 13 ν. 4662/2020».

ριφέρεια, αφού 5 από τους 19 θεωρούν πως το γεγονός αυτό επιβραδύνει την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα της Υπηρεσίας τους, ενώ μόνο 21% απαντά πως το γεγονός αυτό λειτουργεί ενισχυτικά.

Η σύγχυση μεταξύ των υπαρχουσών μονάδων κι εκείνων που μέλλει να δημιουργηθούν είναι εμφανής, αφού 58% εντοπίζει, από την εμπειρία των κινδύνων που κλήθηκε να διαχειριστεί από το 2020 και εξής, συναρμοδιότητες μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων από τις διατάξεις, χωρίς σαφή οριοθέτηση αρμοδιοτήτων.

Το πρόβλημα των επικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων και των διάσπαρτων δομών που δεν επικοινωνούν μεταξύ τους δεν είναι, όμως, νέο. Είχε εντοπιστεί και πριν από, σχεδόν, δύο δεκαετίες στο πλαίσιο εφαρμογής του ν. 3013/2002. «*Δύο κεντρικά όργανα, η Διυπηρεσιακή Επιτροπή Εθνικού Σχεδιασμού με βασική αρμοδιότητα την έγκριση του Εθνικού Σχεδιασμού Πολιτικής Προστασίας και το Κεντρικό Συντονιστικό Όργανο Πολιτικής Προστασίας με συντονιστική αρμοδιότητα σε καταστροφές μεγάλης έντασης και έκτασης μαζί με τις Διευθύνσεις Πολιτικής Προστασίας δημιουργούν το κατάλληλο λειτουργικό και δομικό πλαίσιο που οδηγεί σε απίσχναση της Γενικής Γραμματείας*» επεσήμανε η έρευνά μας ήδη, το 2007¹⁰.

Η διαιώνιση του προβλήματος οφείλεται στο ότι το ζήτημα των διάσπαρτων, μη επικοινωνούν δομών, δεν έχει μόνο μια τεχνική ή πολιτική πλευρά. Σε αυτό συμβάλλει και μια εδραιωμένη κουλτούρα ιδιοκτησίας των κρατικών δομών. Ενδεικτική είναι η απάντηση του 64% ότι η συνεργασία των μονάδων Πολιτικής Προστασίας με τις Μονάδες Πολιτικής Άμυνας-Πολιτικής Σχεδίασης Έκτακτης Ανάγκης (ΠΑΜ-ΠΣΕΑ) «*δεν είναι καθοριστική για τη διαχείριση εκτάκτων αναγκών*». Τα διοικητικά σιλό στηρίζονται στην αποδοχή τους από τους εργαζόμενους κάθε δομής και πρέπει να θεωρηθούν «φυσιολογικές» στο πνεύμα και την κουλτούρα του υπουργικού πατριωτισμού¹¹.

Ίσως καμία άλλη δημόσια πολιτική, εκτός από την Πολιτική Προστασία, να μην δοκιμάζεται τόσο από τις επικαλύψεις αρμοδιοτήτων που προκαλούν σύγχυση σε επιχειρησιακό επίπεδο, κακό συντονισμό των εμπλεκόμενων φορέων στο πεδίο, αδυναμία παροχής ικανοποιητικών υπηρεσιών στους πολίτες –ιδίως, δε, κατά την αποκατάσταση των ζημιών από τις καταστροφές. Αντί, όμως, να ληφθούν μέτρα για την αποδόμηση των σιλό και τη δημιουργία ενός αξιόπιστου δικτύου πολυεπίπεδης διακυβέρνησης¹², επιχειρήθηκε η συγκέντρωση των αρμοδιοτήτων στο κέντρο με έμφαση όχι στην πρόληψη αλλά στην καταστολή των καταστροφών. Η πολιτική αυτή δεν δικαιώθηκε ως προς την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητά της, και οι συμφύσεις, οι παλινωδίες και συγχύσεις μεταξύ υπουργείων και υπηρεσιών παρέμειναν ενεργές.

Ενώ, όμως, η επικοινωνία και ο συντονισμός των κρατικών δομών παραμένει προβληματικός, σε ένα άλλο, κρίσιμο για την αποτελεσματικότητα των δομών της Πολιτικής Προστασίας, θέμα, της συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα και την κοινωνία πολιτών, η πλειοψηφία των ερωτώμενων (13 από τους 19) απαντούν πως ο φορέας τους έχει συνάψει μνημόνια συνεργασίας για την

¹⁰ Π. Καρκατούλης/Ε. Στεφοπούλου/Σ. Πλυμάκης, *Πολιτική και Δημόσια Πολιτική*, ό.π., σελ. 146-147.

¹¹ Π. Καρκατούλης, *Ποιοτικά χαρακτηριστικά της ελληνικής δημοσιοϋπαλληλίας*, Διοικητική Μεταρρύθμιση 1997, σελ. 28-40.

¹² Idem, *Η πολυ-επίπεδη διακυβέρνηση δεν είναι μόνο σύνθημα*, 2022, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 28.12.2024).

παροχή υπηρεσιών, υλικών και μέσων με εθελοντικές οργανώσεις ή/και ομάδες της κοινωνίας πολιτών. Θεωρούν, δε, πάρα πολύ σημαντική τη συμβολή των εθελοντικών οργανώσεων για την αποτελεσματική υλοποίηση των επιχειρησιακών σχεδίων.

Συγκεκριμένα, 79% δηλώνει πως έχει γίνει σχεδιασμός για την υλοποίηση δράσης οργανωμένης απομάκρυνσης πολιτών σε συνθήκη έκτακτης ανάγκης για όλες ή για κάποιες από τις Περιφερειακές Ενότητες αρμοδιότητας της Αυτοτελούς Διεύθυνσης Πολιτικής Προστασίας της εκάστοτε Περιφέρειας. Το 63% δηλώνει πως στο επιχειρησιακό σχέδιο υπάρχει σαφής μέριμνα για τους χώρους υποδοχής και διαβίωσης των πληγέντων από καταστροφικό φαινόμενο, ενώ 9 από τους 19 απάντησαν πως υπάρχει πρόβλεψη μεταφοράς υλικών και μέσων άμεσης υποστήριξης των πληγέντων, που λαμβάνει υπόψη τις δυνατότητες και ιδιαιτερότητες της περιοχής αναφοράς.

Θετικά αποτιμώνται οι συνεργασίες των Μονάδων Πολιτικής Προστασίας με την Ελληνική Αστυνομία, την Πυροσβεστική, του Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' βαθμού, τη Δασική Υπηρεσία όσον αφορά δράσεις σχεδιασμού και οργάνωσης για την αντιμετώπιση των καταστροφών.

Οι Προϊστάμενοι δηλώνουν πολύ ικανοποιημένοι, μεν, από τις προβλεπόμενες στα επιχειρησιακά σχέδια διαδικασίες σε επίπεδο ετοιμότητας και άμεσης απόκρισης αλλά θεωρούν πως θα αναδειχθούν πολλά προβλήματα εάν υλοποιηθεί το υφιστάμενο Επιχειρησιακό Σχέδιο Πολιτικής Προστασίας. Ερχόμενοι, ειδικότερα, στο θέμα της αξιολόγησης των υφιστάμενων υποδομών, σημειώνουμε ότι επαρκείς, κατά τον μέσο όρο των απαντήσεων, χαρακτηρίζονται οι κτηριακοί χώροι που διατίθενται στην Αυτοτελή Διεύθυνση Πολιτικής Προστασίας για την επιτέλεση του έργου της σε αντίθεση με την επάρκεια των υλικών πόρων σε μηχανήματα για την ανταπόκρισή της σε κάθε κίνδυνο.

Ποσοστό 58% απαντά πως υπάρχει πρόβλεψη για την ύπαρξη εναλλακτικών μορφών ενέργειας, προκειμένου να συνεχίσουν τη λειτουργία τους οι βασικές υποδομές και συστήματα επικοινωνίας, κατά τη διοίκηση μιας κρίσης/καταστροφής, ενώ 5 από τους 19 δεν γνωρίζουν. Σύμφωνα με τις απαντήσεις 13 ερωτώμενων, λειτουργεί ψηφιακό δίκτυο επικοινωνίας όλων των υπηρεσιών της Περιφέρειας και όλων των Περιφερειακών Ενοτήτων της χωρικής τους αρμοδιότητας.

Οι Προϊστάμενοι δεν εμφανίζονται, πάντως, ικανοποιημένοι από τις υπάρχουσες εναλλακτικές μεθόδους και δομές επικοινωνίας και συντονισμού σε περίπτωση αδυναμίας λειτουργίας των ηλεκτρονικών μέσων.

Ως προς τη γενική εικόνα, οι Προϊστάμενοι δηλώνουν πως ο φορέας τους, κατά τη χωρική του αρμοδιότητα, επιτελεί πολύ αποτελεσματικά το έργο του τόσο σχετικά με την πρόληψη όσο και την αποκατάσταση των καταστροφών, σύμφωνα με τις μεθόδους οργάνωσης, τα όργανα και την κατανομή αρμοδιοτήτων που προβλέπονται στις διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας (ν. 4662/2020, ν. 5075/2023). Δηλώνουν, δε, πάρα πολύ ικανοποιημένοι ως προς το επίπεδο ετοιμότητας της Αυτοτελούς Διεύθυνσης Πολιτικής Προστασίας και το επίπεδο αντιμετώπισης των καταστροφών που διαθέτει.

Είναι προφανές ότι πρέπει να διερευνηθεί σε βάθος η αντινομία που παρατηρείται, από τη μια να είναι πασιδηλο ότι χρειάζεται ενδυνάμωση των δομών και διαύλων μεταξύ των εμπλεκόμενων υπηρεσιών, ώστε να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητά τους κι, από την άλλη, τα στελέχη των υπηρεσιών να δηλώνουν ικανοποίηση από την υφιστάμενη κατάσταση.

Και μια παραδοξότητα: Από τον μέσο όρο δηλώνεται μεγάλη ικανοποίηση ως προς τον καταμερισμό αρμοδιοτήτων μεταξύ των υπαλλήλων της Πολιτικής Προστασίας καθώς επίσης και ως προς την αποτελεσματικότητα του φορέα στη διαχείριση των κινδύνων. Είναι οι ίδιοι που αναγνωρίζουν ότι βασικό πρόβλημα συντονισμού είναι οι επικαλυπτόμενες αρμοδιότητες.

Γ. ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ: ΟΙ ΕΛΛΕΙΨΕΙΣ ΔΕΝ ΕΙΝΑΙ ΜΟΝΟ ΠΟΣΟΤΙΚΕΣ

Η Αυτοτελής Διεύθυνση Πολιτικής Προστασίας κάθε Περιφέρειας τηρεί κατάσταση του διαθέσιμου ανθρώπινου δυναμικού για την παροχή υποστήριξης στο έργο της η οποία επικαιροποιείται κάθε 6 ή 12 μήνες. Σε αυτήν απογράφονται τα διαθέσιμα μέσα και υλικά που διαθέτει η Διεύθυνση για την παροχή υποστήριξης σε πιθανή κατάσταση κινητοποίησης.

Οι προϊστάμενοι θεωρούν ότι το υπηρετούν ανθρώπινο δυναμικό στην Υπηρεσία τους δεν επαρκεί για την υλοποίηση της δημόσιας Πολιτικής Προστασίας. Το 20% των ερωτώμενων δηλώνει ότι με την Πολιτική Προστασία ασχολούνται στη Διεύθυνσή τους τέσσερις υπάλληλοι. Το υπόλοιπο 80% δηλώνει ότι στη δική τους Διεύθυνση υπηρετεί ένας υπάλληλος ο οποίος, συνήθως, είναι επιφορτισμένος και με άλλα καθήκοντα (συνήθως, γραμματειακή υποστήριξη). Είναι καθολική και διαχρονική η εκτίμηση των ερωτώμενων ότι το προσωπικό δεν επαρκεί¹³.

Στα αρνητικά του διαθέσιμου ανθρώπινου δυναμικού περιλαμβάνεται ο μέσος όρος ηλικίας του μόνιμου προσωπικού (50+), και το ότι το μεγαλύτερο ποσοστό των υπαλλήλων υπηρετεί με συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου.

Αρνητικά, επίσης, αξιολογείται το προβλεπόμενο ωράριο εργασίας των εργαζομένων στην Αυτοτελή Διεύθυνση Πολιτικής Προστασίας, αφού εκτιμάται ότι δεν μπορεί να καλύψει τις ανάγκες της Πολιτικής Προστασίας.

Στα θετικά του ανθρώπινου δυναμικού συγκαταλέγεται το ότι, κατά τους προϊσταμένους τους, αυτό διαθέτει ικανοποιητικό επίπεδο εκπαίδευσης καθώς και επαγγελματική εμπειρία και γνώση του τοπικού επιχειρησιακού σχεδιασμού Πολιτικής Προστασίας.

Σημειωτέον ότι τα υφιστάμενα περιγράμματα θέσεων εργασίας για την πρόσληψη και την εξέλιξη των υπαλλήλων της Διεύθυνσης Πολιτικής Προστασίας χρησιμοποιούνται οριακά. Πέραν, πάντως, των υποκειμενικών αδυναμιών των υπηρετούντων στις Μονάδες Πολιτικής Προστασίας καταγράφεται η σοβαρή κυβερνητική αβελτηρία, ιδίως όσον αφορά την εφαρμογή ψηφισμένων και δηλωμένων προτεραιοτήτων της, όπως είναι η εφαρμογή των περιγραμμάτων θέσεων¹⁴. Το 68% δηλώνει ότι τα περιγράμματα δεν χρησιμοποιούνται ούτε κατά την πρόσληψη ούτε και κατά την εξέλιξη των στελεχών –ένα γεγονός που εγείρει σοβαρές αμφιβολίες για την επαγγελματική επάρκειά τους.

Θετικά, πάντως, απαντά το δείγμα της έρευνας αναφορικά με τα υφιστάμενα προγράμματα κατάρτισης των εργαζομένων στη Διεύθυνση Πολιτικής Προστασίας, εκτιμώντας πως καλύπτουν τις υπάρχουσες και τις μελλοντικές υπηρεσιακές και ατομικές ανάγκες του προσωπικού.

Οι Προϊστάμενοι δηλώνουν πάρα πολύ ικανοποιημένοι από την ανάληψη κάθε αναγκαίας

¹³ Π. Καρκατσούλης/Ε. Στεφοπούλου/Σ. Πλυμάκης, *Πολιτική και Δημόσια Πολιτική*, ό.π., σελ. 155.

¹⁴ Εγκύκλιος για την επικαιροποίηση των Ειδικών Περιγραμμάτων Θέσεων Εργασίας, 2024, διαθέσιμη στο [link](#).

πρωτοβουλίας, ενέργειας και δράσης από τον φορέα τους με σκοπό να συνδράμουν το Περιφερειακό Συντονιστικό Όργανο Πολιτικής Προστασίας (ΠΕ.Σ.Ο.Π.Π.) και τους λοιπούς εμπλεκόμενους φορείς όσον αφορά την αναγνώριση, εκτίμηση και ανάλυση της επικινδυνότητας εκδήλωσης καταστροφών.

Όσον αφορά τη συμμετοχή των εργαζομένων σε ασκήσεις ετοιμότητας οι απαντήσεις διχάζονται: Οι μισοί, περίπου, δηλώνουν ικανοποιημένοι από τη συμμετοχή του φορέα τους σε ασκήσεις, σε συνεργασία με τον Εθνικό Μηχανισμό, με σκοπό την αξιολόγηση της απόδοσης των Γενικών Σχεδίων Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών και Διαχείρισης Συνεπειών, ενώ οι υπόλοιποι διατηρούν τις επιφυλάξεις τους όσον αφορά τη βελτίωση του βαθμού εφαρμογής των διαδικασιών που προβλέπονται στις κατευθυντήριες οδηγίες της Κεντρικής Διοίκησης.

Οι προϊστάμενοι θεωρούν, επίσης «πολύ» αποτελεσματικές τις διοικητικές διαδικασίες που ακολουθεί η Υπηρεσία τους στην καθημερινή της λειτουργία ενώ σε ποσοστό 47% απαντούν πως δεν διενεργούνται «καθόλου» έρευνες γνώμης των πολιτών για την οργάνωση και τις παρεχόμενες υπηρεσίες.

Παράλληλα, το δείγμα εμφανίζεται πάρα πολύ ικανοποιημένο από την ανταπόκρισή του στην υλοποίηση της δημόσιας πολιτικής για την αντιμετώπιση των καταστροφών, ενώ μικρότερος είναι ο βαθμός ικανοποίησής τους («πολύ ικανοποιημένοι») από τις προϋποθέσεις για την υποβολή και προώθηση εισηγήσεων, πρωτοβουλιών και προτάσεων των υπαλλήλων επί του πρακτέου.

Είναι σαφές ότι τα στελέχη των περιφερειακών υπηρεσιών έχουν ανάγκη από επιμορφωτικές και ενημερωτικές πρωτοβουλίες που θα τους επιτρέψουν να αντιληφθούν τη «μεγάλη εικόνα» της Δημόσιας Υπηρεσίας. Παρ' όλον ότι η «τυραννία του συγκεκριμένου» αποτελεί στοιχείο της γραφειοκρατίας, η ένταξη των καθημερινών καθηκόντων των εργαζομένων στη μεγαλύτερη εικόνα αναβαθμίζει το ενδιαφέρον για τη δουλειά τους και ενδυναμώνει την πεποίθησή τους ότι πρέπει να βελτιώνουν, διαρκώς, την ποιότητα των υπηρεσιών που έχουν ανάγκη και προσδοκούν οι πολίτες.

Δ. ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ-ΕΥΑΙΣΘΗΤΟΠΟΙΗΣΗ

Η επικοινωνία μεταξύ εκείνων που εμπλέκονται σε μια κρίση ή καταστροφή είναι αναγκαία και αδιαμφισβήτητης χρησιμότητας. Σε καταστροφές που έχει μετρηθεί το αποτύπωμα της έγκαιρης επικοινωνίας μεταξύ των ομάδων και μεταξύ μεμονωμένων πολιτών έχει συσχετιστεί με την απομείωση των καταστροφικών επιπτώσεων¹⁵. Η έγκαιρη ενημέρωση για την πορεία εξέλιξης ενός καταστροφικού φαινομένου μπορεί να σώσει ζωές. Κομβικό ρόλο και συνώνυμο της επικοινωνίας έχουν καταστεί τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης. Σε όλο τον κόσμο οι πλατφόρμες κοινωνικής δικτύωσης φιλοξενούν δισεκατομμύρια χρήστες. Η Ελλάδα δεν αποτελεί εξαίρεση. Και στην παρούσα έρευνα τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης χρησιμοποιούνται από τους περισσότερους από τους μισούς (56%) για ενημέρωση και ευαισθητοποίηση.

Το δείγμα της έρευνας δηλώνει πολύ ικανοποιημένο από τον προγραμματισμό και την υλοποίηση δράσεων ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης των πολιτών για ζητήματα Πολιτικής Προστασίας

¹⁵ Π. Καρκατούλης, *Διοίκηση κρίσεων και καταστροφών*, ό.π., σελ. 112.

από τον φορέα του, όπως είναι η ενημέρωση μαθητών στα σχολεία, η διανομή ενημερωτικών φυλλαδίων, οι συναντήσεις εργασίας με εθελοντικές οργανώσεις, η διοργάνωση ημερίδων και τα δελτία τύπου σε Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης και Μέσα Κοινωνικής Δικτύωσης.

Ωστόσο, το ποσοστό ικανοποίησης είναι πολύ χαμηλό όταν οι δράσεις αυτές σχετίζονται με προσβάσιμες μορφές για την ενημέρωση και την ευαισθητοποίηση των πολιτών με αναπηρία.

Κατά μέσο όρο, το δείγμα της έρευνας είναι πολύ ικανοποιημένο με την αξιοποίηση ψηφιακών εργαλείων και μέσων από τον φορέα τους, όπως η παρουσία τους στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης, ο αριθμός έκτακτης ανάγκης και η εφαρμογή για κινητά τηλέφωνα που έχει ως στόχο την προσφορά υπηρεσιών προσαρμοσμένων στις ανάγκες του πληθυσμού.

Η ανάπτυξη των τεχνολογικών μέσων έχει επηρεάσει ουσιαστικά όλες τις φάσεις της Πολιτικής Προστασίας, δηλαδή, τόσο την πρόληψη όσο και την καταστολή των καταστροφικών φαινομένων καθώς και την αποζημίωση όσων επλήγησαν από αυτά.

Μελέτες και έργα πολλών εκατομμυρίων έχουν ανατεθεί εντός των τελευταίων ετών (μόνον το ΑΙΓΙΣ ανέρχεται σε 1.8 δις €)¹⁶. Η προστιθέμενη αξία καθενός εξ αυτών θα πρέπει, όμως, να εκτιμηθεί στο μέλλον.

Ένα εύρημα που πρέπει να μελετηθεί λεπτομερώς είναι ότι η πλειοψηφία των απαντούντων (53%) αναγνωρίζει ότι η υφιστάμενη διασύνδεση των πληροφοριακών συστημάτων των εμπλεκόμενων φορέων επαρκεί για την αποτελεσματικότητα διαχείρισης κινδύνων και καταστροφών. Στο ηλεκτρονικό περιβάλλον κάθε Περιφέρειας υπάρχει σύνδεσμος (link) για θέματα Πολιτικής Προστασίας ενώ, σύμφωνα με το 42% των απαντήσεων οι Αυτοτελείς Διευθύνσεις Πολιτικής Προστασίας διαθέτουν λογαριασμό σε μέσα κοινωνικής δικτύωσης, κυρίως σε Facebook και Twitter. Το 32% δηλώνει την ύπαρξη ηλεκτρονικής εφαρμογής (app) της Περιφέρειας με πεδίο «Πολιτική Προστασία».

Αρκούν, όμως, αυτά προκειμένου να μπορέσουν οι Μονάδες Πολιτικής Προστασίας να προβλέψουν μια επερχόμενη καταστροφή;

Αναφορικά με το Εθνικό Πρόγραμμα Απλούστευσης Διαδικασιών (<https://diadikasies.gov.gr/epad>), 5 από τους 19 δεν γνωρίζουν το Πρόγραμμα, 7 πιστεύουν ότι το Πρόγραμμα βελτιώνει τις υπηρεσίες που παρέχουν σε πολίτες και επιχειρήσεις ενώ οι υπόλοιποι 7 απαντούν αρνητικά. Η πρόδηλη σύγκυση επεκτείνεται και στις απαντήσεις τους που αφορούν θέματα της, εν στενή έννοια, αρμοδιότητάς τους.

Για παράδειγμα, κατά τον μέσο όρο, οι ερωτώμενοι θεωρούν πως με τη λειτουργία της ψηφιακής πύλης του δημοσίου (gov.gr) δεν εξοικονομείται χρόνος στη διεκπεραίωση των παρεχόμενων διοικητικών υπηρεσιών της Διεύθυνσής τους. Ταυτόχρονα, 37% δηλώνει πως η εφαρμογή του πληροφοριακού συστήματος ENGAGE, που αποτελεί το επιχειρησιακό ψηφιακό εργαλείο του Εθνικού Συντονιστικού Κέντρου Επιχειρήσεων και Διαχείρισης Κρίσεων, σε όλους τους εμπλεκόμενους φορείς πολιτικής προστασίας είναι καθοριστική για την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των σχετικών σχεδίων δράσης. Συγχρόνως, όμως, στο ίδιο ποσοστό μετρώνται και οι απαντήσεις πως δεν υπάρχει ενιαίο, κοινό για όλους τους δημόσιους φορείς που εμπλέκονται

¹⁶ Παρουσίαση του Προγράμματος Πολιτικής Προστασίας «Αιγίς», 25.04.2024, διαθέσιμη στο [link](#).

στην αντιμετώπιση των κρίσεων και των καταστροφών, σύστημα προειδοποίησης, ενεργειών και αναφορών ενώ 26% των απαντούντων δεν γνωρίζει σχετικά.

Ε. ΟΙ ΣΥΝΕΡΓΕΙΕΣ ΜΕ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΠΟΛΙΤΩΝ ΚΑΙ ΤΟΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΤΟΜΕΑ

Η σχέση των μονάδων Πολιτικής Προστασίας με την κοινωνία πολιτών έχει ουσιαστικά βελτιωθεί. Σημαντικό ρόλο σε αυτό έχουν παίξει τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης, τα οποία καταργούν τα στεγανά των «εντός των τειχών» με τους απ' έξω. Στην παρούσα έρευνα, ένα μεγάλο ποσοστό, 62%, δηλώνει ότι στη διαχείριση των κρίσεων των τελευταίων ετών το κλίμα συνεργασίας και αλληλεπίδρασης με την κοινωνία πολιτών βοήθησε «πολύ» και «πάρα πολύ».

Στις ερωτήσεις που συσχετίζουν το έργο του φορέα τους με τις ανάγκες της κοινωνίας πολιτών, το δείγμα της έρευνας δηλώνει «πολύ» ικανοποιημένο:

α. Γενικά ως προς την ανταπόκριση της Υπηρεσίας τους στις ανάγκες της κοινωνίας των πολιτών, και

β. ειδικότερα, ως προς τη μέθοδο διάχυσης της πληροφορίας στους πολίτες σε συνθήκη έκτακτης ανάγκης από την Αυτοτελή Διεύθυνση Πολιτικής Προστασίας της Περιφέρειας.

γ. Με το σύνολο των δράσεων για την αποτροπή μιας διαταραχής της κοινωνικής ειρήνης από κινδύνους, όπως αυτοί που μας έπληξαν την τελευταία τετραετία.

δ. Με τους επικοινωνιακούς χειρισμούς της Αυτοτελούς Διεύθυνσης Πολιτικής Προστασίας που είχαν θετική ψυχοκοινωνική επίδραση.

ε. Με την καλλιέργεια κλίματος συνεργασίας και αλληλεπίδρασης με την κοινωνία πολιτών στο πλαίσιο της αντιμετώπισης των κινδύνων της τελευταίας τετραετίας,

στ. Με τη συμβολή του επιχειρησιακού και επικοινωνιακού σχεδίου που διέθεταν για τη διαχείριση των κινδύνων και την υποχώρηση των κοινωνικών και πολιτικών συγκρούσεων.

Είναι σημαντικό ότι καταγράφεται ουσιαστική βελτίωση της αντίληψης της επικινδυνότητας των κρίσεων και καταστροφών που μας πλήττουν, η οποία οδηγεί στην κάμψη των στερεοτύπων και των αγκυλώσεων που χαρακτήριζαν, επί μακρόν, την ελληνική δημόσια διοίκηση.

Ένα τέτοιο κεντρικό ζήτημα αφορά τη συνεννόηση και συνεργασία του δημοσίου με τον ιδιωτικό τομέα σε σχέση με το οποίο καταγράφεται μεταστροφή της προηγούμενης αρνητικής στάσης σε θετική. Αυτό συνάγεται από το 63% του δείγματος που απαντά «πολύ» και «πάρα πολύ» στην ερώτηση «συμβάλλουν τα μνημόνια συνεργασίας στην κάλυψη πιθανών κενών διαχείρισης σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης;».

Βεβαίως, βρισκόμαστε πολύ μακριά ακόμη από το να λειτουργήσουν εντός ενός δικτύου οι δημόσιοι φορείς, οι οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών και ο ιδιωτικός τομέας. Γι' αυτό, η προσπάθεια ώσμωνσής τους πρέπει να είναι συνεχής.

II. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

1. ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ

Η φύση των κρίσεων και των καταστροφών επιτάσσει την ανάπτυξη μιας Στρατηγικής για την αντιμετώπισή τους σε μεγαλύτερη της εθνικής κλίμακα. Η ευρωπαϊκή προσπάθεια ανάπτυξης ενός

βιώσιμου μηχανισμού αντιμετώπισης των κρισιακών φαινομένων είναι μονόδρομος. Η συμμετοχή της χώρας μας σε έναν τέτοιο μηχανισμό θα μπορούσε να αποφέρει πολλαπλά οφέλη, πέραν των ήδη γνωστών (συνδρομή του μηχανισμού RescEU σε περιπτώσεις κρίσεων).

Η ύπαρξη μιας ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Πολιτική Προστασία δεν σημαίνει, ωστόσο, την παραίτησή μας από τη ρύθμιση των αντίστοιχων θεμάτων σε εθνικό και υποεθνικό επίπεδο. Τουναντίον, θα πρέπει να υπάρξει επίταση των προσπαθειών μας, ώστε να πετύχουμε την ώσμωση των υπερεθνικών ευρωπαϊκών προσπαθειών με τις αντίστοιχες δικές μας. Κι αυτό δεν μπορεί να επιτευχθεί παρά μόνον μέσω της ανάπτυξης αλληλεφαπτόμενων –αλλά όχι επικαλυπτόμενων– σχεδίων αντιμετώπισης των κρίσεων σε κάθε μια από τις συνιστώσες της Πολιτικής Προστασίας.

Επείγει, συνεπώς, η ύπαρξη ενός στιβαρού μηχανισμού για την εκπόνηση και παρακολούθηση της εφαρμογής ενός στρατηγικού σχεδίου που να επικαιροποιείται και να ενημερώνεται σε τακτά χρονικά διαστήματα.

Αυτό συνεπάγεται μια εντελώς διαφορετική αντιμετώπιση και εκ βάθρων αναθεώρηση του «Ξενοκράτη», του εθνικού σχεδίου αντιμετώπισης των καταστροφών. Το εθνικό σχέδιο δεν μπορεί παρά να προκύψει ως μια παραγωγική ώσμωση των περιφερειακών σχεδίων. Κι αυτό αφορά τόσο τις δράσεις σε κάθε φάση της Πολιτικής Προστασίας όσο και τον συντονισμό των δομών που θα αναλάβουν την εφαρμογή τους.

Το πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ως κατάλληλη δομή για την ανάπτυξη και την εφαρμογή μιας τέτοιας στρατηγικής.

Για να γίνει, όμως, αυτό θα πρέπει να υπάρξει άμεση ενεργοποίηση του υφιστάμενου ρυθμιστικού πλαισίου με παράλληλη συμπλήρωση και αναθεώρηση συγκεκριμένων άρθρων που αφορούν, ιδίως, τη λήψη δεσμευτικών αποφάσεων και την «ιδιοκτησία» των αλλαγών.

Περαιτέρω, η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών αποτελεί μόνιμο μεταρρυθμιστικό αίτημα το οποίο, ωστόσο, υποβαθμίζεται, οδηγώντας, συχνά, σε καθυστερήσεις που μπορούν να αποβούν μοιραίες. Κι εδώ, επείγει η παρουσίαση ενός αρθρωμένου και ιεραρχημένου σχεδίου δράσης με πεδία και συγκεκριμένες περιοχές ρυθμίσεων και διαδικασιών που πρέπει να απλουστευθούν. Η ουσιαστική αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και μέσων θα διευκολύνει, τα μάλα, την αποτελεσματική εφαρμογή ενός τέτοιου σχεδίου.

2. ΔΟΜΕΣ/ΥΠΟΔΟΜΕΣ

Παρά την αναβάθμιση του Υπουργείου Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας, ο ρόλος του εξακολουθεί να είναι περιθωριακός. Η συγκεκριμένη δομή συμπίεζεται μεταξύ του πρωθυπουργικού γραφείου και των λοιπών υπουργείων που διακρατούν κρίσιμες αρμοδιότητες.

Λαμβανομένου υπόψη ότι πολλά από τα κάθετα Υπουργεία συνεχίζουν να διακρατούν τις δικές τους αρμοδιότητες (π.χ. Περιβάλλοντος, Υγείας, Προστασίας του Πολίτη, Άμυνας κ.λπ.) καθώς και ότι τα όρια μεταξύ κέντρου και περιφέρειας εξακολουθούν να είναι συγκεχυμένα (αφού εξακολουθεί ο διχασμός μεταξύ μιας κατανόησης της αρμοδιότητας με όρους νομικούς-κανονιστικούς και μιας διαφορετικής με όρους επιχειρησιακούς-διαχειριστικούς), ο δομικός Λαβύρινθος είναι δεδομένος. Η αναποτελεσματικότητα και η ταλαιπωρία των πολιτών που πλήττονται από τις κα-

ταστροφές είναι φυσικό επόμενο, με πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα εκείνο των αποζημιώσεων που καταβάλλονται μετά από μια καταστροφή.

Όπως αναφέραμε προηγουμένως, ο συντονισμός των τοπικών, περιφερειακών και κεντρικών δομών μπορεί να επιτευχθεί μέσα από μια γενναία αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, πόρων αλλά και ευθυνών στα αντίστοιχα επίπεδα διοίκησης. Προς τούτο πρέπει να υπάρξει ένας νέος σχεδιασμός των δράσεων, ο έλεγχος εφαρμογής των οποίων θα συνοδεύεται όχι μόνον από αντίστοιχους δείκτες (KPI's) αλλά και από ένα σύστημα ανταμοιβών και επιβραβεύσεων για εκείνες τις μονάδες και τα στελέχη της Πολιτικής Προστασίας που σημειώνουν εξαιρετικές επιδόσεις.

Άμεσα συνδεδεμένες με τις δομές είναι και οι υποδομές της Πολιτικής Προστασίας. Σήμερα παρατηρούμε το οξύμωρο να ενισχύονται σημαντικά οι υποδομές –ιδίως σε εναέρια μέσα για την αντιμετώπιση των δασικών πυρκαγιών– ενώ οι δομές εφαρμογής στο πεδίο παραμένουν σε υποτυπώδη κατάσταση και το ίδιο ισχύει και για το εθελοντικό κίνημα. Αποτέλεσμα αυτής της δυσαρμονίας είναι να μην υπάρχουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα και η προστιθέμενη αξία των μέσων που διατίθενται να είναι μικρή εν σχέσει προς το τίμημα που καταβάλλουμε γι' αυτά.

3. ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ

Δύο αλληλένδετα ζητήματα πρέπει να αντιμετωπιστούν σε σχέση με το προσωπικό. Το πρώτο έχει να κάνει με τα ποσοτικά και τα ποιοτικά χαρακτηριστικά του. Το τι και πόσο προσωπικό χρειαζόμαστε θα προκύψει από τον συνδυασμό των αναγκών στο πεδίο –*πράγμα που σημαίνει να έχει προηγηθεί η διάγνωση αναγκών*– και από την ικανότητα των φορέων που θα διοικήσουν το προσωπικό να περιγράψουν τις γνώσεις και δεξιότητες που αυτό πρέπει να διαθέτει.

Το δεύτερο κρίσιμο θέμα είναι ο σχεδιασμός μιας καριέρας, της εξέλιξης όσων επιλεγούν να υπηρετήσουν στις μονάδες Πολιτικής Προστασίας είτε στην Πυροσβεστική. Αυτός θα πρέπει να περιλαμβάνει στοιχεία που θα κάνουν ελκυστικές τις συγκεκριμένες θέσεις όχι μόνον μισθολογικά αλλά και ουσιαστικά –να επιτρέπουν, δηλαδή, την ουσιαστική ενασχόληση των στελεχών με την πολιτική αντιμετώπισης των κρίσεων και των καταστροφών. Και τούτο δεν μπορεί να επιτευχθεί με τη συνέχιση της πρακτικής των συμβάσεων ορισμένου χρόνου, διότι με τον τρόπο αυτό δεν επιτυγχάνονται ούτε ο στόχος της απόκτησης τεχνογνωσίας ούτε η δημιουργία μνήμης σε κάθε περιφερειακή/τοπική μονάδα Πολιτικής Προστασίας.

Είναι, τουλάχιστον, οξύμωρο να δαπανώνται δεκάδες εκατομμυρίων ευρώ για την απόκτηση ενός εξοπλισμού που μπορεί να ανακόψει τις καταστροφικές συνέπειες των κρίσεων και των καταστροφών κι, από την άλλη, να μην στελεχώνουμε τις νευραλγικές υπηρεσίες της Πολιτικής Προστασίας με το κατάλληλο προσωπικό που μπορεί να προσδώσει επιπλέον αξία στην προσπάθεια αντιμετώπισης των καταστροφών.

Η αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού μπορεί, όμως, να επιτευχθεί εάν ανασχεδιαστεί ολόκληρη η υπηρεσιακή διαδρομή των στελεχών της Πολιτικής Προστασίας και της Πυροσβεστικής: Από την πρόσληψη μέχρι την εξέλιξη, την κινητικότητα και την έξοδο από την υπηρεσία πρέπει να κατοχυρωθούν διαδικασίες και ενέργειες που θα διέπονται από αντικειμενικότητα και αξιοκρατία.

Μια τέτοια ολοκληρωμένη προσέγγιση δεν μπορεί, ωστόσο, να γίνει εάν δεν έχουν αποσαφ-

νιστεί η στρατηγική και οι κατανομές αρμοδιοτήτων και ευθυνών μεταξύ των επιπέδων διοίκησης. Συνεπώς, το ζήτημα του προσωπικού και της υποστελέχωσης δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί ξεχωριστά από όλα τα προηγούμενα. Πρέπει να αποτελέσει ένα κεφάλαιο στο μεταρρυθμιστικό σχέδιο της Πολιτικής Προστασίας.

4. ΟΙ ΕΘΕΛΟΝΤΕΣ

Οι εθελοντικές οργανώσεις μπορεί να θεωρηθούν ως μια αυτοτελής ή επικουρική των κρατικών δομή αλλά σε, κάθε περίπτωση, αποτελούν ένα οργανικό τμήμα των δομών που έχουν ως έργο την αντιμετώπιση των κρίσεων και των καταστροφών. Ο θετικός ρόλος τους έχει αναγνωριστεί σε πολλές περιπτώσεις. Για την ενίσχυση του εθελοντισμού απαιτείται, όμως, μια πολιτική ανοιχτών θυρών κι όχι η φοβική αντιμετώπισή τους, όπως ισχύει μέχρι τώρα. Είτε πρόκειται για την ένταξη τους στις δομές της Πολιτικής Προστασίας είτε της Πυροσβεστικής είτε για την εκπαίδευση και την επιχειρησιακή ενσωμάτωσή τους, πρέπει να αρθούν τα γραφειοκρατικά εμπόδια που δυσκολεύουν την πλήρη και ακώλυτη ένταξή τους στις δυνάμεις της Πολιτικής Προστασίας.

Επομένως, η απλούστευση των διαδικασιών και η οργανική σύνδεση των εθελοντών με την Πυροσβεστική και τις μονάδες Πολιτικής Προστασίας σε Δήμους και Περιφέρειες είναι επιβεβλημένη. Ένα νέο ρυθμιστικό πλαίσιο που θα αναγνωρίζει όχι μόνον τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των μερών (κρατικών και εθελοντικών φορέων) είναι απαραίτητο. Η εθελοντική προσφορά δεν μπορεί να αποτελεί διελκυστίνδα για «τακτοποίηση» στο Δημόσιο ούτε από την πλευρά των πελατοκρατών πολιτικών που κλείνουν το μάτι στους εθελοντές ούτε κι από κάποιους επιδέξιους «εθελοντές» που αντιλαμβάνονται την κοινωνική προσφορά ως ανταλλάξιμο μέγεθος με την τακτοποίηση σε μια μόνιμη θέση στο Δημόσιο.

Ένα εύρωστο εθελοντικό κίνημα πρέπει να έχει τη δυνατότητα να συνδράμει μέσω δράσεων διαμοιρασμού¹⁷ την κρατική βοήθεια, όπως επίσης να διορθώνει και να συμπληρώνει ρυθμίσεις και διαδικασίες που αφορούν την αντιμετώπιση των καταστροφών αξιοποιώντας τη σημαντική εμπειρία του στο πεδίο.

5. ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥ-ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ

Σε χώρες με παράδοση στη συνεργασία δημόσιου και ιδιωτικού τομέα έχουν αναπτυχθεί, προ πολλού, ιδιαίτερα ισχυροί μηχανισμοί ελέγχου της διαφάνειας και της ακεραιότητας¹⁸, κάτι στο οποίο η χώρα μας υπολείπεται δραματικά.

Πέραν των καθυστερήσεων που αφορούν τη δημιουργία εξειδικευμένων δομών ελέγχου με λειτουργική και οργανωτική αυτοτέλεια, καταγράφεται μια αντιστρόφως ανάλογη έξαρση κρου-

¹⁷ Η οικονομία διαμοιρασμού που καθένας συνεισφέρει σε μια κοινή πλατφόρμα ό,τι εκ του περισσεύματός του δύναται, ενώ, ταυτόχρονα, διατυπώνει τι και σε ποια ποσότητα και ποιότητα έχει ανάγκη, προσθέτει σημαντική αξία στις κρατικές προσπάθειες ενίσχυσης των δομών Πολιτικής Προστασίας.

¹⁸ Institute of Public Administration Australia, 2001, *The Role of Watchdogs in this New Era of Partnerships*, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 29.12.2024).

σμάτων αδιαφάνειας και διαφθοράς με τους κρατικούς θεσμούς και μηχανισμούς να δείχνουν αδύναμοι να την αντιμετωπίσουν.

Μια τέτοια χαρακτηριστική περίπτωση κατάχρησης της έκτακτης ανάγκης με σκοπό τον πλουτισμό «ημετέρων» είναι, αναμφίβολα, η περίπτωση του Covid-19. Σύμφωνα με τον απολογισμό της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (ΑΑΔΗΣΥ) από το σύνολο 252.799 συμβάσεων που υπογράφηκαν, οι 184.757 δόθηκαν με απευθείας ανάθεση (73% του συνόλου).

Συνεπώς, κάθε μέτρο και ενέργεια που μπορεί να συμβάλει στην ενδυνάμωση της διαφάνειας και της ακεραιότητας και στον έλεγχο της διαφθοράς είναι όχι μόνον καλοδεχούμενα αλλά και επιβεβλημένα. Τέτοια μέτρα είναι οι ανεξάρτητοι ελεγκτικοί μηχανισμοί και, προ παντός, η εγρήγορση της κοινωνίας πολιτών.

Επειδή η αντιμετώπιση των κινδύνων και των καταστροφών που επικρέμανται είναι αδύνατη χωρίς τη συστράτευση κάθε κοινωνικού πόρου –προεχόντως, δε, του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας– θα πρέπει να αποτελέσει κυβερνητική προτεραιότητα η ύπαρξη και δημιουργία αξιόπιστων μηχανισμών ελέγχου της διαφάνειας των σχετικών συμφωνιών και συμβάσεων. Σε καμία περίπτωση, δε, δεν πρέπει το επείγον και το απρόβλεπτο των καταστροφών να αποτελέσει άλλοθι για την υιοθέτηση αδιαφανών διαδικασιών και συντήρηση γκρίζων περιοχών.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η αδιαμφισβήτητη πρόοδος στην αντιμετώπιση των κρίσεων και των καταστροφών αντισταθμίζεται από την ένταση της κλιματικής αλλαγής. Στην κοινή προσπάθεια των Ευρωπαίων εταίρων μας μπορούμε να συμβάλλουμε μέσα από τη δρομολόγηση λύσεων σε παλαιά και νεώτερα, υψηλής περιπλοκότητας, προβλήματα. Οι πόροι του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας μπορούν να αποτελέσουν τον ζωοδότη της εφικτότητας μιας νέας δημόσιας πολιτικής.

Το νέο θεσμικό πλαίσιο και η δρομολόγηση της εφαρμογής των μέτρων που προβλέπει συναντούν εύφορο έδαφος από την πλευρά των εργαζομένων στα διαφορετικά επίπεδα διοίκησης –και η παρούσα έρευνα το πιστοποιεί.

Πρέπει να δοθεί έμφαση στην ενίσχυση των λειτουργιών (επιτελικών και επιχειρησιακών) των μονάδων Πολιτικής Προστασίας, στον συγκερασμό και την επικοινωνία των δομών καθώς και στον έγκαιρο προγραμματισμό του ανθρώπινου δυναμικού.

Η υποστήριξη της έρευνας των στάσεων και των αντιλήψεων των ανθρώπων της πρώτης γραμμής στην αντιμετώπιση των κρίσεων και των καταστροφών θα έχει πολλαπλά οφέλη όχι μόνον για τους ίδιους, αφού μέσα από αυτές μπορεί να αναδειχθούν τα δυνατά κι αδύνατα σημεία τους αλλά και για τους πολίτες, οι οποίοι είναι, εν τέλει, εκείνοι χάριν και υπέρ των οποίων υπάρχουν οι δημόσιες πολιτικές. □