

# Χώρας

ΚΕΙΜΕΝΑ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ, ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Ειδικό τεύχος

Αφιέρωμα για τα 30 χρόνια του Τμήματος Μηχανικών  
Χωροταξίας, Πολεοδομίας & Περιφερειακής Ανάπτυξης

Ερευνητές και Συνεργαζόμενοι επιστήμονες

Επιμέλεια

Παντολέων Σκάγιαννης

ΤΕΥΧΟΣ  
ISSUE 33

ΕΤΟΣ  
YEAR 2021





ΤΜ  
ΧΠ  
ΠΑ

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής  
Ανάπτυξης

### **Ειδικό τεύχος**

Αφιέρωμα για τα 30 χρόνια του Τμήματος Μηχανικών Χωροταξίας,  
Πολεοδομίας & Περιφερειακής Ανάπτυξης

**Ερευνητές και Συνεργαζόμενοι επιστήμονες**

---

Επιμέλεια  
Παντολέον Σκάγιαννης

Επιστημονικό Περιοδικό

---

αειχώρος

στον *Ιωνα*

---

Διεύθυνση:  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης  
Περιοδικό ΑΕΙΧΩΡΟΣ  
Πεδίον Άρεως, 383 34 ΒΟΛΟΣ <http://www.aeihoros.gr> e-mail: [aeihoros@uth.gr](mailto:aeihoros@uth.gr)

---

Επιμέλεια έκδοσης: Εύη Κολοβού  
Layout: Παναγιώτης Μανέτος  
Σχεδιασμός εξωφύλλου: Γιώργος Παρασκευάς-Παναγιώτης Μανέτος

<b>Παντολέον Σκάγιαννης</b>	4
Εισαγωγή	
<b>Απόστολος Λαγαρίας, Ιωάννης Σαγιάς†</b>	10
Αστική διάχυση σε πόλεις της Νότιας Ευρώπης: συγκριτική ανάλυση βασισμένη σε χωρικούς δείκτες	
<b>Σουλτάνα Βεζυριαννίδου, Κωνσταντίνος Λαλένης</b>	36
Οι διοικητικές δομές του χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα κατά τις πρόσφατες διοικητικές μεταρρυθμίσεις	
<b>Κωνσταντίνος Πορτοκαλίδης</b>	64
Νέο θεσμικό πλαίσιο χωρικών ρυθμίσεων για τους ΟΤΑ: στρατηγικός σχεδιασμός και ζητήματα επικουρικότητας	
<b>Ελένη Κομνηνού, Ανέστης Γουργιώτης, Αριστείδης Σαπουνάκης</b>	82
Ένταξη μεγάλων τουριστικών συγκροτημάτων στο εξωαστικό τοπίο: ελληνική εμπειρία και προκλήσεις για το μέλλον	
<b>Νικόλαος-Γεώργιος Καραχάλης</b>	116
Η προσωρινή στέγαση σε κενά κτήρια και καταστήματα ως μέσο υποστήριξης της δημιουργικής οικονομίας: καλές πρακτικές από τις πόλεις του Urbact Refill	
<b>Ελισάβετ Δοξάκη, Ιωάννης Παντελάδης</b>	137
Η διαχρονική εξέλιξη της φτώχειας στις χώρες της ΕΕ-28: Αναλυτική προσέγγιση με τη μεθοδολογία System-GMM.	

## **Εισαγωγή**

### **Παντολέων Σκάγιαννης**

Ομότιμος Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Το ανά χειράς τεύχος του επιστημονικού περιοδικού *Αειχώρος* είναι το δεύτερο επετειακό τεύχος για τα 30 χρόνια του Τμήματος Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης της Πολυτεχνικής Σχολής του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας. Το τεύχος επρόκειτο να εκδοθεί αμέσως μετά το πρώτο επετειακό τεύχος που εκδόθηκε το 2020. Η πανδημία του covid-19 επέφερε όμως σημαντικές αλλαγές στον τρόπο που δούλεψαν τα Πανεπιστήμια, τόσο ως προς τη διδασκαλία, αλλά και την έρευνα και την εκπαίδευση, πράγμα που συμπαρέσυρε τις εκδόσεις μας και άλλες πολλές δραστηριότητες (τρόπος διεξαγωγής συνεδρίων, κλπ.). Ο *Αειχώρος* όμως, χάρις στη συστηματική εθελοντική εργασία των στελεχών που τον επιμελούνται, επανέρχεται. Έχοντας εκδώσει το προηγούμενο επετειακό τεύχος 31 με κείμενα μελών του ΤΜΧΠΠΑ, επανερχόμαστε ακριβώς ένα χρόνο μετά με κείμενα που υπογράφουν συνεργάτες του ΤΜΧΠΠΑ.

Το Τμήμα μας τα 30 χρόνια της λειτουργίας του έχει επενδύσει συστηματικά, σοβαρά, και δημιουργικά σε συνεργασίες με σημαντικούς επιστήμονες και ερευνητές στις επιστήμες του χώρου (ακόμη και με διασταλτική έννοια). Έχουμε απονείμει διδακτορικά και έχουμε συνεργαστεί σε ερευνητικά προγράμματα με δεκάδες, ίσως εκατοντάδες συνεργάτες. Δεν είναι τυχαίο που οι συνεργασίες αυτές σε ξεχωριστό βαθμό (εν συγκρίσει με άλλες εκπαιδευτικές οντότητες) έχουν καταλήξει να στελεχώσουν το Τμήμα μας με νεότερο δυναμικό, τόσο σε θέσεις μόνιμης συνεργασίας και στελέχωσης, όσο και σε ερευνητικές συνεργασίες και στην αξιοποίησή τους σε διδασκαλία. Είμαστε επίσης περήφανοι που όχι μόνο απόφοιτοί μας αλλά και συνεργάτες μας έχουν γίνει είτε υψηλά στελέχη στη αγορά και στον δημόσιο τομέα, ή έχουν στελεχώσει Πανεπιστήμια στην Ελλάδα και στο εξωτερικό. Πολλοί είναι ενεργοί και συγγραφικά, έχοντας παραγάγει και παρουσιάσει σημαντικό έργο τόσο σε συνέδρια (διεθνή και ελληνικά) όσο και σε επιστημονικά περιοδικά, είτε μόνοι, τους είτε κατά ομάδες, είτε σε συνεργασία με μόνιμα στελέχη του Τμήματος.

Στο πλαίσιο αυτό το σημερινό τεύχος είναι αφιερωμένο στους όλους τους συνεργάτες μας, τόσο σε αυτούς που τα άρθρα τους εμφανίζονται εδώ, όσο και σε όλους τους άλλους. Πάνω απ' όλα, το τεύχος αυτό αφιερώνεται στον συνάδελφο από το ΕΜΠ Ίωνα Σαγιά, που μας άφησε πρόωρα. Ο Ίων είναι ένας από τους δύο συγγραφείς του πρώτου εδώ παρουσιαζόμενου άρθρου.

Το παρόν τεύχος, φιλοξενεί έξι άρθρα.

Οι **Λαγαρίας και Σαγιάς**, στο άρθρο τους «Αστική διάχυση στις μεσογειακές

πόλεις: Συγκριτική ανάλυση βασισμένη σε χωρικούς δείκτες και ο ρόλος του σχεδιασμού», ερευνούν την αστική μορφή και ιδιαίτερα την αστική διάχυση μεγάλων πόλεων της Νότιας Ευρώπης (Μαδρίτη, Βαρκελώνη, Ρώμη, Μιλάνο, Αθήνα, Μασσαλία) με μια μεθοδολογία που βασίζεται στους χωρικούς δείκτες που υιοθετούν. Η ανάλυση αξιοποιεί τη βάση δεδομένων Urban Atlas (UA) από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Περιβάλλοντος. Αξιοποιώντας ειδικό λογισμικό, οι συγγραφείς υπολογίζουν τους δείκτες σε δύο επίπεδα ανάλυσης (‘τοπίου’ και ‘κατηγορίας’), βάσει των οποίων ομαδοποιούν τις χρήσεις γης και αξιολογούν τον βαθμό της αστικής διάχυσης. Το συμπέρασμά τους παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθώς φωτίζεται το γεγονός πως οι έξι αυτές πόλεις διακρίνονται από διαφορετικές τυπολογίες αστικής διάχυσης. Συμπερασματικά τονίζεται ότι «καθίσταται αναγκαίο και επιτακτικό ένα πλαίσιο χωρικού σχεδιασμού που θα διασφαλίζει την οργάνωση των χρήσεων γης με γνώμονα την προστασία του περιβάλλοντος και τη βιώσιμη ανάπτυξη» και ότι η χρήση νέων εξελιγμένων εργαλείων ποσοτικής ανάλυσης γίνεται όλο και πιο απαραίτητη για τον σχεδιασμό.

Οι **Βεζυριαννίδου και Λαλένης**, στο άρθρο τους «Η οργάνωση του χωρικού σχεδιασμού στις διοικητικές μεταρρυθμίσεις της 25ετίας 1994-2018 στην Ελλάδα», επιχειρούν να φωτίσουν τους λόγους της δυσλειτουργικότητας και μικρής εφαρμοσιμότητας του διοικητικού συστήματος της χώρας αναφορικά με τον χωρικό σχεδιασμό. Ξεκινώντας με την υπόθεση πως η εφαρμογή του σχεδιασμού εξαρτάται, σε μεγάλο βαθμό, από το διοικητικό σύστημα μιας χώρας, συζητούν τα κυρίαρχα μοντέλα διάρθρωσης της δημόσιας διοίκησης στην Ευρώπη (βόρειο και νότιο), επικεντρώνονται στο νότιο (Ελλάδα), κάνοντας μία ιστορική αναδρομή των μεταρρυθμίσεων στην δημόσια διοίκηση την τελευταία 30ετία διαιρώντας την σε προ και μετά Καλλικράτη εποχή. Η έμφαση δίνεται στον χωρικό σχεδιασμό μέσα από την εξέταση του τρόπου οργάνωσης των Υπηρεσιών Δόμησης (ΥΔΟΜ) -πρώην Πολεοδομικών Υπηρεσιών και των διοικητικών δομών με αρμοδιότητες χωρικού σχεδιασμού (ΔΙΠΕΧΩΣΧ, κλπ.), και με αναφορά τόσο στην αποκεντρωμένη όσο και στην αιρετή περιφερειακή διοίκηση όπου εντοπίζονται τα οργανωτικά σφάλματα στις δομές και οι σχετικές συγχύσεις. Ακολούθως, το άρθρο επικεντρώνεται στην αξιολόγηση των ΥΔΟΜ εντοπίζοντας τις πλευρές της έλλειψης σαφούς οργανωτικού πλαισίου και στελεχικού δυναμικού. Τονίζεται επίσης ότι η μικρή εφαρμοσιμότητα και δυσλειτουργικότητα του συστήματος οφείλεται σε πολλούς παράγοντες όπως στην απουσία θεσμικής σταθερότητας και διοικητικών συνεργειών. Οι συγγραφείς συμπεραίνουν ότι είναι απαραίτητη η ισχυροποίηση της πολιτικής βούλησης σε όλα τα επίπεδα διοίκησης και αυτοδιοίκησης, προκειμένου να θεσμοθετούνται και να εφαρμόζονται οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις που αποσκοπούν σε αναδιάρθρωση και εκσυγχρονισμό της διοικητικής δομής.

Σε ένα αντίστοιχο πνεύμα, ο **Πορτοκαλίδης**, στο άρθρο του «Νέο θεσμικό πλαίσιο χωρικών ρυθμίσεων για τους ΟΤΑ: Στρατηγικός σχεδιασμός και ζητήματα

επικουρικότητας», παίρνει ουσιαστικά ως αφετηρία και σχολιάζει το εξελισσόμενο θεσμικό πλαίσιο, κυρίως τον Ν.4447/2016, εν σχέσει με τις αρχές της αειφορίας αλλά κυρίως με την αρχή της επικουρικότητας, εστιάζοντας στους ΟΤΑ. Διαπιστώνει την ύπαρξη διάστασης ανάμεσα στη θεωρία και την πρακτική εφαρμογή, υπογραμμίζοντας την ύπαρξη ενός πολύπλοκου κανονιστικού πλαισίου με ασαφείς ιεραρχίες. Ο συγγραφέας θεωρεί πως το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο διαμορφώθηκε κάτω από τις πιέσεις της «μη-βιώσιμης» πραγματικότητας. Κρίνοντας λοιπόν τον Ν.4447/2016, θεωρεί πως ένας από τους κύριους σκοπούς του ήταν να αντικατασταθεί η «άκαμπτη» έννοια της «περιβαλλοντικής προστασίας», από την αρχή της «περιβαλλοντικής διαχείρισης», διαπιστώνοντας όμως πως εξακολουθεί να υπάρχει ασαφής λογική της αειφορίας και αδιαμόρφωτη λογική για την ιεραρχία σε σχέση με τον χωρικό σχεδιασμό. Παρουσιάζοντας τη νέα ιεραρχία του σχεδιασμού σε συσχετισμό με τα επίπεδα της αυτοδιοίκησης και αναλύοντας τις πρόνοιες του νόμου θεωρεί πως στο επίπεδο των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Δήμοι) δεν προβλέπονται ή δεν εφαρμόζονται αρχές όπως όρια, πρόληψη και διαχείριση ζήτησης σε ένα πλαίσιο που να χαρακτηρίζεται από ευελιξία, προσαρμοστικότητα, μεταβλητότητα, και ανανέωση. Έτσι, θεωρεί ότι στην ουσία έχει ακυρωθεί *ad hoc* η δυνατότητα στρατηγικού χωρικού και περιβαλλοντικού σχεδιασμού & προγραμματισμού των Δήμων και παραβιάζεται η θεμελιώδης ευρωπαϊκή αρχή της «επικουρικότητας», καθώς (εκτός από περίπτωση των ΠΜΕ) εξακολουθεί να είναι ισχυρός ο ρόλος των υπερκειμένων του Δήμων επιπέδων, δημιουργείται ανούσια και αναποτελεσματική γραφειοκρατία, και μια λογική της κεντρικής εξουσίας για αποσπασματικές παρεμβάσεις.

Σε μικρότερη κλίμακα από αυτή της χώρας ως σύνολο, οι **Κομνηνού, Γουργιώτης, και Σαπουνάκης**, στο άρθρο τους «Ένταξη μεγάλων τουριστικών συγκροτημάτων στο εξωαστικό τοπίο: Ελληνική εμπειρία και προκλήσεις για το μέλλον», ερευνούν το ζήτημα των τουριστικών παρεμβάσεων μεγάλης κλίμακας σε συνάρτηση με το τοπίο. Στο πλαίσιο αυτό, διερευνούν την ιστορία του μετασχηματισμού του τοπίου στην Ελλάδα μέσα από την εξέλιξη των παραγωγικών δομών στον υπαίθρο χώρο. Αρχικά, εντοπίζουν την ασυνέχεια και την σχεδόν τυχαία λογική της εξέλιξης του διαρκώς υποβαθμιζόμενου ελληνικού τοπίου του υπαίθρου χώρου, και θέτουν το ερώτημα αν η οργανωμένη μορφή τουριστικής ανάπτυξης ενδείκνυται για την ελληνική πραγματικότητα, επιχειρώντας να δείξουν ότι η χωρική πολιτική μπορεί να συμβάλει στην προστασία του τοπίου και στη διαχείρισή του με την ενσωμάτωση των πολιτικών τοπίου στον χωροταξικό σχεδιασμό. Στο πλαίσιο αυτό, δίνουν ιδιαίτερη σημασία στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για το Τοπίο και στις αλλαγές που συνέβησαν από το 1950 μέχρι σήμερα, σε αναφορά με τη μεταμόρφωση του τοπίου της ελληνικής υπαίθρου που διενεργείται πλέον δυναμικά. Οι συγγραφείς δίνουν ιδιαίτερη σημασία στη βαρύτητα της διασύνδεσης μεταξύ του ολοκληρωμένου σχεδιασμού και της αειφόρου/βιώσιμης διαχείρισης, και

ερευνούν το πεδίο αυτό τόσο στην Ελλάδα από θεσμικής πλευράς, όσο και με τη μελέτη περίπτωσης της ΠΟΤΑ Costa Navarino που παρουσιάζουν. Από πλευράς νομοθετικού πλαισίου επικεντρώνονται στους Ν. Ν.2742/1999, Ν.4447/2016, στο Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ως παράδειγμα) και στην ενσωμάτωση πολιτικής για το Τοπίο στα νέα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια, σημειώνοντας πως ναι μεν η πρόοδος στην πλειονότητα των ζητημάτων που αφορούν το τοπίο είναι εμφανής αν και σταδιακή, αλλά η έλλειψη ενός ολοκληρωμένου πλαισίου σχεδιασμού παραμένει. Προκειμένου να μελετήσουν την περίπτωση της ΠΟΤΑ Costa Navarino, προτείνουν μια σειρά κριτηρίων βάσει των οποίων αξιολογούν την παρέμβαση, διαπιστώνοντας ότι παρά το μέγεθός της έχει ενταχθεί αρκετά ικανοποιητικά στο τοπίο της περιοχής. Συνεπώς, η θεώρηση του συγκεκριμένου συγκροτήματος αλλά και άλλων σύγχρονων διεθνούς κλίμακας παραδειγμάτων σε σχέση με την δυνατότητα ένταξης στο τοπίο καταλήγει σε σχετική επιτυχία όταν το τοπίο και η ανθρώπινη παρέμβαση προσεγγίζεται ως ένα ομοιογενές σύνολο.

Στην ακόμη μικρότερη κλίμακα της πόλης, ο Καραχάλης, στο άρθρο του «Η προσωρινή στέγαση σε κενά κτήρια και καταστήματα ως μέσο υποστήριξης της δημιουργικής οικονομίας: Καλές πρακτικές από τις πόλεις του URBACT Refill», αναλύει την έννοια της προσωρινής χρήσης ως μέσου για την αντιμετώπιση κοινωνικό-οικονομικών προκλήσεων και ως πρακτική λύση για τη στέγαση καλλιτεχνικών και δημιουργικών δραστηριοτήτων - και όχι μόνο. Η λύση είναι δημοφιλής και χρησιμοποιείται ως ενδιάμεση, συνδεδεμένη με την «αργή πολεοδομία», ενώ συνδέεται εν μέρει με τα «αστικά κοινά αγαθά». Ο συγγραφέας, στο πλαίσιο του ερευνητικού προγράμματος URBACT Refill εξετάζει πειραματικά σχήματα διαχείρισης σε δέκα ευρωπαϊκές πόλεις, επικεντρώνόμενος στις περιπτώσεις που παίζουν ρόλο οι δήμοι και το κράτος. Επιχειρεί να απαντήσει στο ερώτημα αν η προσωρινή χρήση μπορεί να αποτελέσει μέσο ενίσχυσης της πολιτιστικής και δημιουργικής οικονομίας. Εξετάζει στο πλαίσιο της στρατηγικής των πόλεων ως κριτήρια καλής πρακτικής την επίδραση στις ομάδες πολιτισμού, τον κοινωνικό αντίκτυπο, τη σύνδεση της συζήτησης για τις πρακτικές προσωρινής χρήσης, και την εργαλειοποίηση της προσωρινής χρήσης ως στοιχείο ελκυστικότητας της πόλης. Αναλύοντας τις δέκα πόλεις που συμμετείχαν στην έρευνα, αναδεικνύει την ποικιλομορφία και τις διαφορές, ενώ προσδιορίζει δύο βασικές προσεγγίσεις για τη βασική φιλοσοφία της στρατηγικής: την απευθείας διαχείριση από πλευράς Δήμου ή/και κρατικών φορέων και την έμμεση υποστήριξη μέσω κάποιου ενδιάμεσου φορέα ή ΜΚΟ. Ειδικά για τον Δήμο Αθηναίων, ο συγγραφέας επικεντρώνεται στις περιπτώσεις της Αγοράς της Κυψέλης και της Στοάς των Εμπόρων (Τχνη Εμπορίου), δίνοντας και για τις δύο περιπτώσεις το ιστορικό, τις θεσμικές διαδικασίες και τα αποτελέσματα ολόκληρου του φάσματος των δραστηριοτήτων, αλλά και τις εγγενείς δυσκολίες και αντιφάσεις των εγχειρημάτων και των συλλογικοτήτων που συμμετείχαν. Ο



συγγραφέας συμπεραίνει ότι σε πολλές πόλεις η προσωρινή λύση αποτελεί στρατηγική των ίδιων των δήμων και άλλων φορέων, αποτελεί οργανικό μέρος της πολιτικής, και καθίσταται μέρος της ταυτότητας της πόλης, ενώ ακόμη δεν αποτελεί επικρατούσα πρακτική αλλά υποστηρικτική δράση σε κοινωνικές και πολιτισμικές πρωτοβουλίες, όπως και ευκαιρία για πειραματισμό, έχοντας όμως απομακρυνθεί από τις αρχικές συντεταγμένες των αστικών κοινών με την έννοια των αρχών της Ostrom. Παρ'όλαυτά, ο συγγραφέας διατηρεί την άποψη ότι η υιοθέτηση μιας τέτοιας στρατηγικής μπορεί να προσφέρει πολύ καλές λύσεις σε πολλά αδιέξοδα κυρίως για τους δημιουργικούς κλάδους της οικονομίας.

Τέλος, οι **Δοξάκη και Παντελάδης**, πραγματεύονται το κρίσιμο την περίοδο της κρίσης και του covid ζήτημα της φτώχειας, στο άρθρο τους «Η διαχρονική εξέλιξη της φτώχειας στις χώρες της ΕΕ-28: Αναλυτική προσέγγιση με τη μεθοδολογία System-GMM». Εξετάζουν τους παράγοντες του μακρο-οικονομικού περιβάλλοντος (κυρίως οικονομική μεγέθυνση, ανεργία και κοινωνική προστασία), της γενικότερης αναπτυξιακής διαδικασίας (κυρίως ανθρώπινο κεφάλαιο και αστικοποίηση), και της παγκοσμιοποίησης (κυρίως εμπορικές συναλλαγές και ξένες επενδύσεις). Έχοντας λάβει τα σχετικά εναύσματα από τη βιβλιογραφία, επιχειρούν να διακριβώσουν τη θετική ή αρνητική σχέση των παραγόντων αυτών με τη φτώχεια. Για να καταλήξουν στις διαπιστώσεις τους, χρησιμοποιούν ως οικονομετρικό υπόδειγμα το σύστημα-GMM, ελέγχοντας και τη σωρευτική επίδραση του ποσοστού φτώχειας (που θεωρούν το ποσοστό της ως αυτοπαλίνδρομη μεταβλητή) των προηγούμενων περιόδων στο τρέχον επίπεδο φτώχειας (history effect). Τα αποτελέσματά τους δείχνουν πως η ιστορική επίδραση υπάρχει. Παραπέρα, η οικονομετρική ανάλυση δείχνει την επίδραση όλων των παραπάνω παραγόντων στη φτώχεια (με τις ανάλογες διαβαθμίσεις σημαντικότητας). Στις αρνητικές συσχετίσεις συγκαταλέγονται η άνοδος του κατά κεφαλή πραγματικού εισοδήματος, οι κοινωνικές δαπάνες (μέχρι ενός βαθμού), το ποσοστό αποφοίτων της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (μέχρι μια τιμή), η αστικοποίηση (σε περιόδους ανάπτυξης), και το ενδοκλαδικό εμπόριο. Αντίστροφα, στις θετικές συσχετίσεις ανήκουν το ποσοστό ανεργίας, οι σκληρές πολιτικές λιτότητας, το γενικό εμπόριο, το διακλαδικό εμπόριο, και οι ξένες επενδύσεις (ανάλογα με το είδος του εργατικού δυναμικού που απορροφούν). Βάσει αυτών, οι συγγραφείς επιχειρούν να διατυπώσουν προτάσεις πολιτικής που είναι πολιτικές για αύξηση της ενεργού ζήτησης και γενικότερα η ενίσχυση των πολιτικών ανάπτυξης, όπως η αύξηση των δαπανών για την εκπαίδευση, η άρση των πολιτικών λιτότητας, η ενίσχυση ορισμένου μέρους του εμπορίου, και της απασχόλησης, με παράλληλη αύξηση των κοινωνικών δαπανών προκειμένου, μεταξύ άλλων, να αντιμετωπιστούν τα σημαντικά προβλήματα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού στον ευρωπαϊκό χώρο.

Είμαστε βέβαιοι πως τα άρθρα του τεύχους αυτού συμβάλουν στην κατανόηση των ζητημάτων του χώρου και της διαχείρισής του στη χώρα αλλά και γενικότερα, και ότι θα βρουν θετική ανταπόκριση από τους επιστήμονες του χώρου.

Παντολέον Σκάγιαννης  
Καθηγητής ΤΜΧΠΠΑ  
Νοέμβριος 2020

*Παντολέον (Παντελής) Σκάγιαννης  
Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Πεδίον Άρεως, 383 34 Βόλος  
e-mail: leonska@uth.gr*

## **Αστική διάχυση σε πόλεις της Νότιας Ευρώπης: συγκριτική ανάλυση βασισμένη σε χωρικούς δείκτες**

### **Απόστολος Λαγαρίας**

Μεταδιδακτορικός Ερευνητής, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο

### **Ιωάννης Σαγιάς†**

Καθηγητής, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο

### **Περίληψη**

Στην παρούσα εργασία παρουσιάζεται μία συγκριτική ανάλυση της αστικής μορφής μεγάλων πόλεων της Νότιας Ευρώπης (Μαδρίτη, Βαρκελώνη, Ρώμη, Μιλάνο, Αθήνα, Μασσαλία) με χρήση χωρικών δεικτών που ποσοτικοποιούν την πυκνότητα, τα γεωμετρικά χαρακτηριστικά, τη διασπορά και την ανάμειξη των χρήσεων γης. Μέσα από την μεθοδολογία που υιοθετείται, οι χωρικοί δείκτες συνδέονται με το ζήτημα της αστικής διάχυσης και χρησιμοποιούνται για τη συγκριτική αξιολόγηση της κατανομής των χρήσεων γης στις διαφορετικές αστικές περιοχές. Από τα αποτελέσματα προκύπτει ότι, παρά τις ομοιότητες, δεν υπάρχει μία κοινή τυπολογία αστικής διάχυσης. Η Ρώμη χαρακτηρίζεται από το μεγαλύτερο βαθμό αστικής διάχυσης με έντονη διασπορά και κατακερματισμό περιοχών χαμηλής δόμησης, ενώ στη Μαδρίτη ένα δίκτυο περισσότερο πυκνοδομημένων περιαστικών πόλεων και οικισμών συγκεντρώνει τις νέες αστικές χρήσεις δημιουργώντας μία πολυκεντρική δομή. Στη Μασσαλία και στη Βαρκελώνη η αστική διάχυση παίρνει τη μορφή γραμμικής ανάπτυξης κατά μήκος συγκοινωνιακών αξόνων και της ακτογραμμής, στην Αθήνα παρατηρείται κυριαρχία του συμπαγούς αστικού πυρήνα, ενώ στο Μιλάνο αναπτύσσεται ένα πυκνό δίκτυο οικιστικών περιοχών σε συνδυασμό με ζώνες εμπορικών/βιομηχανικών δραστηριοτήτων.

### **Λέξεις κλειδιά**

αστική διάχυση, χωρικοί δείκτες, Νότια Ευρώπη, Μεσόγειος, αστική μορφή

# ***Urban sprawl in south european cities: a comparison based on spatial metrics***

## **Abstract**

*The aim of the paper is to analyze and compare the form and structure of large South European cities (Madrid, Barcelona, Rome, Turin, Athens, and Marseille) by estimating spatial metrics quantifying the density, geometry, dispersion and mixing of land use patches. The methodology is used to evaluate urban sprawl patterns and to compare the land use patterns in each urban area. Results show that although certain similarities are observed, there is not a common typology of urban sprawl. Rome is identified as the most sprawling city, with large dispersion and fragmentation of low-density development, while in Madrid a network of densely built-up peri urban settlements results in a polycentric structure. In Marseille and in Barcelona, urban sprawl takes a linear form along transportation corridors and the coastal zone, in Athens the monocentric structure is more dominant while in Milan a dense network of urban fabric areas is developed in close relation to industrial/commercial zones.*

## **Keywords**

urban sprawl, spatial metrics, South Europe, Mediterranean, urban form

## **1. Εισαγωγή**

Η αστική διάχυση αποτελεί ένα από τα πιο κρίσιμα ερευνητικά ζητήματα στον τομέα της αστικής/πολεοδομικής ανάλυσης και ορίζεται ως μία μορφή περιαστικής ανάπτυξης διεσπαρμένης, ασυνεχούς και με χαμηλές πυκνότητες, αντίθετης με τα πρότυπα της συμπαγούς πόλης. Οι πόλεις της Μεσογείου και γενικότερα οι πόλεις της Νότιας Ευρώπης, παραδοσιακά χαρακτηρίζονται από συμπαγή και μονοκεντρική δομή, ωστόσο κατά την πιο πρόσφατη περίοδο εμφανίζουν έντονα χαρακτηριστικά αστικής διάχυσης (Chorianopoulos κ.ά. 2010· Salvati κ.ά. 2013· Salvati, 2016· Egidi, 2020), με αποτέλεσμα να διαμορφώνεται μία σημαντική απειλή για τη βιώσιμη ανάπτυξη των πόλεων (Morollón κ.ά., 2015).

Σύμφωνα με τους Couch κ.ά. (2007), στις πόλεις της Βόρειας Ευρώπης αναφερόμαστε σε μία αστική διάχυση που οφείλεται στον τρόπο ζωής, ενώ στις πόλεις της Νότιας Ευρώπης παρατηρούμε μία πρόσφατη αστική εξάπλωση που τροφοδοτείται κατά τις τελευταίες δεκαετίες, μεταξύ άλλων παραγόντων, από την ανάπτυξη περιαστικών

υποδομών. Ο Dura-Guimera (2003) εντοπίζει συγκεκριμένες ιδιαιτερότητες των Μεσογειακών πόλεων αναφέροντας ότι η πρόσφατη αστική διάχυση λαμβάνει χώρα μέσα στο πλαίσιο της μετα-βιομηχανοποίησης και της παγκοσμιοποίησης, με σημαντικό ρόλο να παίζει επίσης η μετανάστευση από χώρες του αναπτυσσόμενου κόσμου και η έντονη ανάπτυξη του τουρισμού.

Οι κεντρικές περιοχές των πόλεων από τη δεκαετία του '80 και μετά χάνουν πληθυσμό προς όφελος των περιφερειακών ζωνών, και παρατηρούνται φαινόμενα έντονης προαστιοποίησης του πληθυσμού με τα μεσαία και υψηλά εισοδηματικά στρώματα να αναζητούν προαστιακή κατοικία και καλύτερη ποιότητα ζωής σε περιοχές μακριά από τα κορεσμένα αστικά κέντρα. Ωστόσο, σύμφωνα με τους Tombolini κ.ά. (2015) οι κεντρικές περιοχές των Μεσογειακών πόλεων έχουν διαχρονικά συγκρατήσει σε υψηλά επίπεδα την πληθυσμιακή πυκνότητα, με αποτέλεσμα στις περισσότερες περιπτώσεις να παρατηρείται έντονος διαχωρισμός μεταξύ των αστικών και των αγροτικών περιοχών. Οι διαδικασίες αυτές έχουν σημαντική επίδραση στη διαμόρφωση των αξιών γης και κατοικίας και οδηγούν σε μία ανακατανομή των κοινωνικών στρωμάτων στο χώρο (Arapoglou και Sayas, 2009), καθώς μετανάστες συχνά καταλαμβάνουν κεντρικές περιοχές στις πόλεις, ενώ τα μεσαία και υψηλά εισοδηματικά στρώματα μετακινούνται προς προαστιακές περιοχές. Ταυτόχρονα, παρατηρείται αποκέντρωση εμπορικών/βιομηχανικών δραστηριοτήτων και υπηρεσιών, μαζική ανάπτυξη συγκοινωνιακών δικτύων και υποδομών, ενώ σημαντικός είναι και ο ρόλος του τουρισμού που συντελεί στο φαινόμενο παράκτιας διάχυσης (Cori, 2004· Membrado κ.ά., 2006· Sayas, 2006).

Κατά κανόνα, στις Μεσογειακές πόλεις η νέα αστική γη χαρακτηρίζεται από δόμηση χαμηλής πυκνότητας (Lagarías και Sayas, 2018), ενώ σημαντικός είναι ο ρόλος των νέων συγκοινωνιακών υποδομών που αυξάνουν την προσβασιμότητα των περιφερειακών περιοχών (Souliotis κ.ά., 2014). Ως αποτέλεσμα δημιουργούνται ισχυρές πιέσεις για αύξηση της αστικής γης, με σημαντικά ποσοστά καλλιεργήσιμων εκτάσεων και φυσικών περιοχών να καταλαμβάνονται από αστικές χρήσεις, ενώ ταυτόχρονα αυτό το χωρικό μοντέλο ανάπτυξης κατά περιπτώσεις οδηγεί σε έντονες κοινωνικο-χωρικές διαφοροποιήσεις (Zambon κ.ά., 2017).

Με βάση και τον «ιδιοσυγκρασιακό» χαρακτήρα της Μεσογειακής αστικής διάχυσης (Sayas, 2006), τα προβλήματα που παρατηρούνται είναι κρίσιμα και έχουν οδηγήσει στην εφαρμογή πολιτικών χωρικού σχεδιασμού για να διασφαλιστεί ένα βιώσιμο μοντέλο ανάπτυξης. Διαχρονικά, κοινό χαρακτηριστικό στις περισσότερες μεγάλες πόλεις της Μεσογείου αποτελεί η αυθόρμητη αστική διάχυση χωρίς κεντρικό σχεδιασμό, βασισμένη σε ένα μοντέλο ανάπτυξης με κερδοσκοπικά χαρακτηριστικά ως προς την εκμετάλλευση της αστικής γης. Σύμφωνα με τους Díaz-Pacheco και García-Palomares (2014), στην περίπτωση της Ισπανίας, ένα έντονο κύμα αστικοποίησης τροφοδοτήθηκε από ένα θεσμικό πλαίσιο που επέτρεψε την ένταξη μεγάλων αδόμητων περιοχών στο

σχέδιο πόλης και τη διάθεσή τους προς οικοδόμηση υπό τον έλεγχο των τοπικών αρχών, ενώ ελλιπής ήταν και ο ρόλος των περιφερειακών αρχών στο συντονισμό του χωρικού σχεδιασμού (Valdunciel, 2014). Στη Βαρκελώνη ο κορεσμός του κεντρικού πυρήνα της μητροπολιτικής ζώνης, οδήγησε σε ένα πρώτο κύμα ανάπτυξης στην περιαστική ζώνη σε άμεση γειτνίαση με δευτερεύοντα οικιστικά κέντρα, ενώ ένα δεύτερο κύμα έλαβε την μορφή δόμησης χαμηλής πυκνότητας με έντονη διασπορά σε περιοχές ακόμη πιο μακριά από τον κεντρικό πυρήνα (Catalan κ.ά., 2008). Ωστόσο, στην περίπτωση της Βαρκελώνης η ύπαρξη πόλεων μεσαίου μεγέθους στην περιαστική ζώνη απορρόφησε ως ένα βαθμό την αστική διάχυση, διαμορφώνοντας μια πολυκεντρική μητροπολιτική δομή (Catalan κ.ά., 2008). Στην περίπτωση της Ρώμης, εμφανίζεται μετά το 1980 μία έντονη διαδικασία διάχυσης του πληθυσμού και των οικονομικών δραστηριοτήτων στην περιαστική ενδοχώρα (Salvati, 2013), με τη ζήτηση για νέα αστική γη να κατευθύνεται σε περιοχές όλο και πιο απομακρυσμένες από το κέντρο. Αυτή η διαδικασία διαμορφώθηκε σε ένα πλαίσιο απουσίας χωροταξικού σχεδιασμού με μειωμένη προσβασιμότητα και ποιότητα ζωής για τον περιαστικό πληθυσμό (Crisci, 2019).

Στην περίπτωση των ελληνικών πόλεων, σημαντικές παράμετροι υπήρξαν η μακροχρόνια απουσία ενός σαφούς ρυθμιστικού πλαισίου για τις χρήσεις γης στον εξωαστικό χώρο, όπως και η εκτεταμένη αυθαίρετη δόμηση (Maloutas, 2003· Arapoglou και Sayas, 2009). Στην ευρύτερη περιοχή της Αττικής, καταγράφεται έντονη αστική διάχυση από την δεκαετία του '80 και μετά, γεγονός που αποδεικνύει ότι η αποτελεσματικότητα του χωρικού σχεδιασμού υπήρξε ελλιπής. Ταυτόχρονα, με αφετηρία την περίοδο διεξαγωγής των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004 υπήρξε εκτεταμένη ανάπτυξη συγκοινωνιακών κυρίως υποδομών στην περιαστική ζώνη (Souliotis κ.ά., 2014). Στα πλαίσια του νέου Ρυθμιστικού Σχεδίου (Νόμος 4277/2014 2014) για την περιοχή της Αθήνας-Αττικής, οι στόχοι για την προστασία της περιαστικής γης και τη ρύθμιση της εξάπλωσης των αστικών χρήσεων με περιορισμό της διάχυσης, γίνονται περισσότερο συγκεκριμένοι με τις χρήσεις κατοικίας και αναψυχής να κατευθύνονται κυρίως στο εσωτερικό των υφιστάμενων οικισμών, και προώθηση της πολεοδομικής οργάνωσης των παραγωγικών ζωνών, ειδικά σε περιοχές υψηλής συγκέντρωσης δραστηριοτήτων του δευτερογενούς τομέα και του χονδρεμπορίου.

Για πολλές δεκαετίες η έλλειψη αξιόπιστων και συγκρίσιμων δεδομένων ως προς τις χρήσεις γης και την κατανομή τους στον αστικό χώρο, καθιστούσε εξαιρετικά δύσκολη μία συγκριτική ανάλυση διαφορετικών αστικών περιοχών (Prastacos κ.ά., 2017). Ωστόσο, σήμερα με τη ραγδαία ανάπτυξη της τηλεπισκόπησης και των Συστημάτων Γεωγραφικών Πληροφοριών (GIS) καθίσταται δυνατή η αξιοποίηση πρόσφατων και αξιόπιστων δεδομένων που επιτρέπουν τη λεπτομερή εξέταση της αστικής δομής και των μετασχηματισμών της (Díaz-Pacheco και García-Palomares, 2014· Loret κ.ά. 2017). Αντικείμενο της παρούσας έρευνας αποτελεί η διαμόρφωση ενός μεθοδολογικού πλαισίου

για την ανάλυση της κατανομής των χρήσεων γης, με στόχο την ποσοτικοποίηση του βαθμού αστικής διάχυσης που παρατηρείται σε ένα σύνολο μεγάλων πόλεων της Νοτίου Ευρώπης. Η μεθοδολογία βασίζεται στους χωρικούς δείκτες (spatial metrics) οι οποίοι αποτελούν μία διαδοδομένη μέθοδο ανάλυσης χωρικών κατανομών με αφετηρία την Οικολογία Τοπίου (Turner, 1989) βασισμένη στην έννοια των «διακριτών επιφανειών» (patches), δηλαδή επιφανειών που διαφέρουν από τις γειτονικές τους ως κάποιο χαρακτηριστικό. Η μελέτη των μεταβολών των χρήσεων γης αποτελεί επίσης ένα βασικό τομέα εφαρμογής των χωρικών δεικτών (Uuemaa κ.ά., 2013). Εφαρμογές των χωρικών δεικτών στον αστικό χώρο περιλαμβάνουν μελέτες των μεταβολών των χρήσεων γης λόγω της αστικοποίησης (Seto και Fragkias, 2005· Ji κ.ά., 2006· Pham κ.ά., 2012· Ramachandra κ.ά., 2012· Triantakonstantis και Stathakis, 2015) καθώς και συγκριτικές αναλύσεις περιοχών σε μία δεδομένη χρονική στιγμή (Huang κ.ά., 2007· Schwarz, 2010· Schneider και Woodcock, 2008). Στον ελληνικό χώρο οι σχετικές έρευνες είναι λιγότερες και περιορίζονται συνήθως σε μελέτες χωρικών δεικτών που ασχολούνται με οικοσυστήματα και τύπους βλάστησης (Koukoulas κ.ά. 2008· Schindler κ.ά., 2008· Plexida κ.ά., 2014), ενώ υπάρχουν και μελέτες χωρικών δεικτών που εστιάζουν στον αστικό χώρο (Prastacos κ.ά., 2012· Salvati κ.ά., 2013· Prastacos κ.ά., 2017).

Ως εφαρμογή παρουσιάζεται η συγκριτική ανάλυση έξι μεγάλων πόλεων της Νοτίου Ευρώπης (Μαδρίτη, Βαρκελώνη, Ρώμη, Μιλάνο, Αθήνα, Μασσαλία). Μέσα από την μεθοδολογία που υιοθετείται, οι χωρικοί δείκτες συνδέονται με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά της αστικής διάχυσης και χρησιμοποιούνται ως άξονες για μία τυπολογική ανάλυση. Αξιοποιούνται δεδομένα της πανευρωπαϊκής βάσης χρήσεων γης Urban Atlas για το έτος 2006. Οι χωρικοί δείκτες καλύπτουν τις κατηγορίες πυκνότητας, μεγέθους/συνένωσης, σχήματος/γεωμετρίας, διασποράς/συνέχειας και ανάμειξης, ενώ ο υπολογισμός τους γίνεται μέσα από το λογισμικό FRAGSTATS, τόσο σε συνολικό επίπεδο (landscape level) όσο και για κάθε κατηγορία χρήσης γης ξεχωριστά (class level). Στην ενότητα 2 παρουσιάζονται τα δεδομένα και η μεθοδολογία, ενώ στην ενότητα 3 παρουσιάζονται στοιχεία για τις περιοχές μελέτης και τα αποτελέσματα της ανάλυσης με βάση τους χωρικούς δείκτες. Στην ενότητα 4 συνοψίζονται τα συμπεράσματα της εργασίας.

## 2. Δεδομένα και μεθοδολογία

Το 2006 αναπτύχθηκε η βάση Urban Atlas (UA) από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Περιβάλλοντος (EEA, 2011), με επεξεργασία δορυφορικών εικόνων διακριτικής ικανότητας 10 μέτρων και με ελάχιστο επίπεδο χαρτογράφησης τα 0,25 εκτάρια για τις δομημένες, τεχνητές επιφάνειες. Διακρίνονται 20 κατηγορίες χρήσεων γης, από τις οποίες 17 είναι τεχνητές επιφάνειες στις οποίες περιλαμβάνονται και αστικοί πράσινοι χώροι, αθλητικοί χώροι, λατομεία κλπ. Ο αστικός ιστός διακρίνεται σε 6 κατηγορίες, ανάλογα με την πυκνότητα κάλυψης/δόμησης του εδάφους. Για κάθε αστική περιοχή οι χρήσεις γης που καταγράφονται καλύπτουν όχι μόνο τον αστικό πυρήνα αλλά και μία Ευρύτερη Αστική Ζώνη (Larger Urban Zone; LUZ ή αλλιώς Functional Urban Region, FUA). Η υψηλή χωρική ανάλυση του Urban Atlas και η διαφοροποίηση του αστικού ιστού ανάλογα το «δείκτη αδιαπερατότητας» (sealing degree) επιτρέπει τη λεπτομερή αποτύπωση της αστικής δομής/μορφής και καθιστά εφικτό τον εντοπισμό περιοχών αστικής διάχυσης. Η ενημέρωση των δεδομένων γίνεται κάθε 6 έτη.

Για τον υπολογισμό των χωρικών δεικτών χρησιμοποιείται το ελεύθερο λογισμικό FRAGSTATS (McGarigal κ.ά. 2012), που επιτρέπει τον υπολογισμό ενός μεγάλου αριθμού χωρικών μετρητών που ποσοτικοποιούν χαρακτηριστικά των διακριτών επιφανειών (patches). Οι δείκτες μπορεί να είναι απλοί υπολογισμοί ποσοστών κάλυψης ανά κατηγορία χρήσης γης, δείκτες που περιγράφουν την πυκνότητα ή την γεωμετρία των διακριτών επιφανειών, ή να βασίζονται σε σύνθετες συναρτήσεις. Στην παρούσα ανάλυση παρουσιάζεται ένα σύνολο δεικτών που ερμηνεύουν καλύτερα την αστική μορφή. Οι βασικοί τύποι χωρικών δεικτών που αξιοποιούνται στην παρούσα μελέτη για την ανάλυση της αστικής δομής παρουσιάζονται στον Πίνακα 1.

**Πίνακας 1.** Χωρικοί δείκτες που χρησιμοποιούνται στην ανάλυση. Πηγή: Ιδία επεξεργασία.

Δείκτης	Εύρος τιμών	Περιγραφή
<b>Patch Density (PD)</b>	$PD > 0$	Η πυκνότητα των διακριτών επιφανειών, που προκύπτει από την διαίρεση του αριθμού τους με την συνολική τεχνητή/δομημένη επιφάνεια.
<b>Edge Density (ED)</b>	$ED \geq 0$	Η πυκνότητα των ορίων των διακριτών επιφανειών, που προκύπτει από την διαίρεση της συνολικής περιμέτρου τους με την συνολική τεχνητή επιφάνεια.
<b>Mean Patch Size (MPS)</b>	$MPS > 0$	Η μέση επιφάνεια των διακριτών επιφανειών μίας κατηγορίας.



<b>Largest Patch Index (LPI)</b>	$0 < LPI \leq 100$	Το ποσοστό του αστικού ιστού ή της τεχνητής/ δομημένης επιφάνειας που αντιπροσωπεύει η μεγαλύτερη σε μέγεθος διακριτή επιφάνεια μίας κατηγορίας.
<b>Shape Index (SHAPE)</b>	$SHAPE > 0$	Δείκτης σύγκρισης της περιμέτρου των διακριτών επιφανειών με την ελάχιστη περίμετρο ενός απλού σχήματος, εκφράζει τη γεωμετρική πολυπλοκότητα των ορίων. Ο δείκτης σταθμίζεται με την επιφάνεια της κάθε διακριτής επιφάνειας (Area Weighted).
<b>Connectance Index (CONNECT)</b>	$0 \leq CONNECT \leq 100$	Δείκτης μέτρησης των συνδέσεων (η σύνδεση προσδιορίζεται μέσα από μια ελάχιστη απόσταση) μεταξύ των διακριτών επιφανειών ίδιου τύπου σε σχέση με το θεωρητικό αριθμό αντιστοιχων συνδέσεων, μεγιστοποιείται όταν υπάρχει απόλυτη σύνδεση.
<b>Euclidean Nearest-Neighbor Distance (ENN)</b>	$ENN > 0$	Η μέση απόσταση μεταξύ των πλησιέστερων διακριτών επιφανειών ίδιου τύπου, υπολογισμένη μεταξύ των περιμετρικών ορίων τους.
<b>Contagion (CONTAG)</b>	$0 < CONTAG \leq 100$	Ο δείκτης αναφέρεται σε ψηφίδες (pixels) και μετράει την πιθανότητα γειτονικές ψηφίδες να ανήκουν στην ίδια κατηγορία χρήσεων γης.
<b>Interspersion &amp; Juxtaposition Index (LJI)</b>	$0 < LJI \leq 100$	Δείκτης μέτρησης των επαφών μεταξύ διακριτών επιφανειών διαφορετικού τύπου, εκφράζει το βαθμό ανάμειξης τους.

Οι χωρικοί δείκτες υπολογίζονται σε δύο επίπεδα αναφοράς, το επίπεδο του 'τοπίου' (landscape) που αφορά συνολικά την περιοχή μελέτης και το επίπεδο της 'κατηγορίας' (class) που υπολογίζεται για την κάθε χρήση γης ξεχωριστά. Δείκτες όπως ο CONTAG, αποκτούν νόημα μόνο στο επίπεδο του 'τοπίου' καθώς αναφέρονται στην ανάμειξη των διαφορετικών χρήσεων γης, αντίθετα σε άλλους δείκτες που ποσοτικοποιούν τα γεωμετρικά χαρακτηριστικά των διακριτών επιφανειών (MPS, SHAPE κ.ά.) το επίπεδο της 'κατηγορίας' είναι περισσότερο κατάλληλο.

Κατά τον υπολογισμό χωρικών δεικτών είναι απαραίτητη μία επεξεργασία/τροποποίηση των δεδομένων χρήσεων γης του UA. Αρχικά γίνεται καθορισμός κατηγοριών χρήσεων γης που μπορούν να προκύψουν από συγχωνεύσεις υφιστάμενων κατηγοριών. Στην παρούσα ανάλυση στον υπολογισμό των χωρικών δεικτών συμμετέχουν μόνο ορισμένες κατηγορίες χρήσεων γης που συνθέτουν αυτό που μπορούμε να χαρακτηρίσουμε ως «αστικές τεχνητές επιφάνειες», αντίθετα οι υπόλοιπες χρήσεις ορίζονται ως «υπόβαθρο» και δεν συμμετέχουν στους υπολογισμούς. Σε αντίθεση με προηγούμενη εφαρμογή όπου ο αστικός ιστός διαχωρίστηκε σε 2 κατηγορίες με βάση την

πυκνότητα δόμησης (Lagarias και Sayas, 2019), στην παρούσα έρευνα επιλέχθηκε η διαφοροποίηση 4 κατηγοριών αστικού ιστού. Οι συγκοινωνιακές υποδομές και τα δίκτυα εξαιρέθηκαν από τον υπολογισμό των δεικτών λόγω των διαφορετικών γεωμετρικών χαρακτηριστικών που εμφανίζουν. Η ομαδοποίηση των χρήσεων γης για τον υπολογισμό των χωρικών δεικτών έγινε με βάση τον Πίνακα 2.

**Πίνακας 2.** Κωδικοποίηση κατηγοριών χρήσεων γης. Πηγή: Ιδία επεξεργασία

UA CODE	ΧΡΗΣΗ	ΚΩΔΙΚΟΣ
<b>11100</b>	Πυκνοδομημένος αστικός ιστός	1
<b>11210</b>	Μεσαίας Πυκνότητας Αστικός Ιστός	2
<b>11220</b>	Χαμηλής πυκνότητας Αστικός ιστός	3
<b>11230;11240;11300</b>	Πολύ Χαμηλής πυκνότητας Αστικός ιστός	4
<b>12100</b>	Βιομηχανικές/Εμπορικές περιοχές/Δημόσια Κτίρια	5
<b>14100;14200</b>	Αθλητικοί και Πράσινοι χώροι	6
<b>12210;12220;12230</b>	Βασικά Κυκλοφοριακά Δίκτυα	99 (υπόβαθρο)
<b>12220</b>	Λοιπό οδικό δίκτυο	99 (υπόβαθρο)
<b>12300;12400</b>	Λιμάνια/Αεροδρόμια	99 (υπόβαθρο)
<b>13100;13300;13400</b>	Άλλες Χρήσεις	99 (υπόβαθρο)

Τα διανυσματικά δεδομένα του UA (shapefile) μετατρέπονται σε ψηφιδωτά (raster) με μέγεθος ψηφίδας ίσο με 10 μ., ενώ το τοπικό οδικό δίκτυο ταξινομείται στην επικρατέστερη γειτνιάζουσα χρήση, κάτι που έχει ως αποτέλεσμα τη συνένωση περιοχών ίδιας χρήσης που βρίσκονται εκατέρωθεν ενός δρόμου. Η διαδικασία της αναταξινόμησης γίνεται με χρήση του κατάλληλου εργαλείου γεωεπεξεργασίας (Shrink tool, Spatial Analyst μέσω του ArcGis) με το οποίο μία συγκεκριμένη χρήση αποδίδεται στην επικρατέστερη γειτονική, ενώ ως Threshold ορίζεται η 1 ψηφίδα, με τρόπο ώστε δρόμοι μεγαλύτεροι από 20 μ. (πλάτος τουλάχιστον 2 ψηφίδων) να συνεχίζουν να διαχωρίζουν τις γειτνιάζουσες χρήσεις.

Η αξιολόγηση του βαθμού αστικής διάχυσης γίνεται με βάση τον Πίνακα 3. Οι χωρικοί δείκτες ομαδοποιούνται σε αυτούς που εκφράζουν: α) την πυκνότητα (PD, ED), β) το μέγεθος/συνένωση (MPS, LPI), γ) το σχήμα/γεωμετρία (SHAPE), δ) την κατανομή/γεινίαση (ENN, CONNECT), ε) την ανάμειξη (CONTAG, LJI). Με βάση τις υπολογιζόμενες τιμές αξιολογούνται τα χαρακτηριστικά της δομής που εμφανίζουν οι κατανομές των αστικών χρήσεων. Σε γενικό επίπεδο υποθέτουμε ότι η αστική διάχυση συνδέεται με ασυνεχείς, διασπασμένες μορφές ανάπτυξης, πολύπλοκα γεωμετρικά

χαρακτηριστικά, διασπορά/ασυνέχεια των αστικών χρήσεων, και έντονη ανάμειξη. Αυτά τα χαρακτηριστικά μπορούν να εκφραστούν ποσοτικά μέσα από συγκεκριμένες κατηγορίες χωρικών δεικτών.

**Πίνακας 3.** Αξιολόγηση βαθμού αστικής διάχυσης με χρήση χωρικών δεικτών. Πηγή: Ίδια επεξεργασία.

	ΙΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΔΙΑΚΡΙΤΩΝ ΕΠΙΦΑΝΕΙΩΝ				
	ΠΥΚΝΟΤΗΤΑ	ΜΕΓΕΘΟΣ/ ΣΥΝΕΝΩΣΗ	ΣΧΗΜΑ/ΓΕΩ -ΜΕΤΡΙΑ	ΓΕΙΤΝΙΑΣΗ / ΔΙΑΣΠΟΡΑ	ΑΝΑΜΕΙΞΗ
<b>ΧΩΡΙΚΟΙ ΔΕΙΚΤΕΣ</b>	PD, ED	MPS, LPI	SHAPE	ENN, CONNECT	CONTAG, LJI
<b>ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΑΣΤΙΚΩΝ ΧΡΗΣΕΩΝ</b>	ΠΥΚΝΟΤΗΤΑ ΑΣΤΙΚΩΝ ΧΡΗΣΕΩΝ	ΒΑΘΜΟΣ ΣΥΝΕΝΩΣΗΣ ΟΜΟΙΩΝ ΑΣΤΙΚΩΝ ΧΡΗΣΕΩΝ	ΓΕΩΜΕΤΡΙΚΗ ΠΟΛΥΠΛΟΚΟ- ΤΗΤΑ ΑΣΤΙΚΩΝ ΧΡΗΣΕΩΝ	ΒΑΘΜΟΣ ΔΙΑΣΠΟΡΑΣ ΑΣΤΙΚΩΝ ΧΡΗΣΕΩΝ	ΒΑΘΜΟΣ ΑΝΑΜΕΙΞΗΣ ΑΣΤΙΚΩΝ ΧΡΗΣΕΩΝ
<b>ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΩΣ ΠΡΟΣ ΑΣΤΙΚΗ ΔΙΑΧΥΣΗ (ΑΣΤΙΚΟΣ ΙΣΤΟΣ ΧΑΜΗΛΗΣ ΠΥΚΝΟΤΗΤΑ Σ)</b>	PD, ED >> πιο έντονη περιαστική ανάπτυξη	AREA, LPI << περισσότερο ασυνεχείς, διασπασμένες μορφές ανάπτυξης	SHAPE >> Πολύπλοκα/ακ ανόνιστα γεωμετρικά χαρακτηριστικ ά αστικών χρήσεων	ENN>> CONNECT<< διασπορά και ασυνέχεια αστικών χρήσεων	CONTAG << LJI >> έντονη ανάμειξη διαφορετικών χρήσεων

### 3. Συγκριτική ανάλυση περιοχών μελέτης

Οι έξι πόλεις που επιλέχθηκαν αποτελούν μεγάλα αστικά κέντρα της Μεσογείου με πληθυσμό που κυμαίνεται από 1,7 εκατομμύρια στη Μασσαλία έως 6,5 εκατομμύρια στη Μαδρίτη, σε επίπεδο ευρύτερης περιοχής (Functional Urban Area, FUA) (Πίνακας 4). Η ευρύτερη περιοχή της Μαδρίτης καλύπτει μία έκταση 6.826 τ.χμ. και είναι η μεγαλύτερη σε μέγεθος περιοχή μελέτης, ενώ αντίθετα στο Μιλάνο και η Βαρκελώνη η περιοχή FUA είναι αισθητά μικρότερη (2.637 τ.χμ. και 2.441 τ.χμ. αντιστοίχως). Από τη σύγκριση των πληθυσμιακών πυκνοτήτων διαπιστώνεται ότι το Μιλάνο παρουσιάζει την υψηλότερη

μέση πυκνότητα με 190,9 άτομα/ha αστικού ιστού, ενώ ακολουθεί η Βαρκελώνη με 183,4 άτομα/ha. Η χαμηλότερη μέση πληθυσμιακή πυκνότητα καταγράφεται στην ευρύτερη περιοχή της Ρώμης με 77,0 άτομα/ha αστικού ιστού, ενώ στην Αθήνα η μέση πυκνότητα της ευρύτερης περιοχής είναι 87,9 άτομα/ha.

**Πίνακας 4.** Πληθυσμός και πληθυσμιακές πυκνότητες για τις έξι πόλεις. Πηγή: Ιδία επεξεργασία.

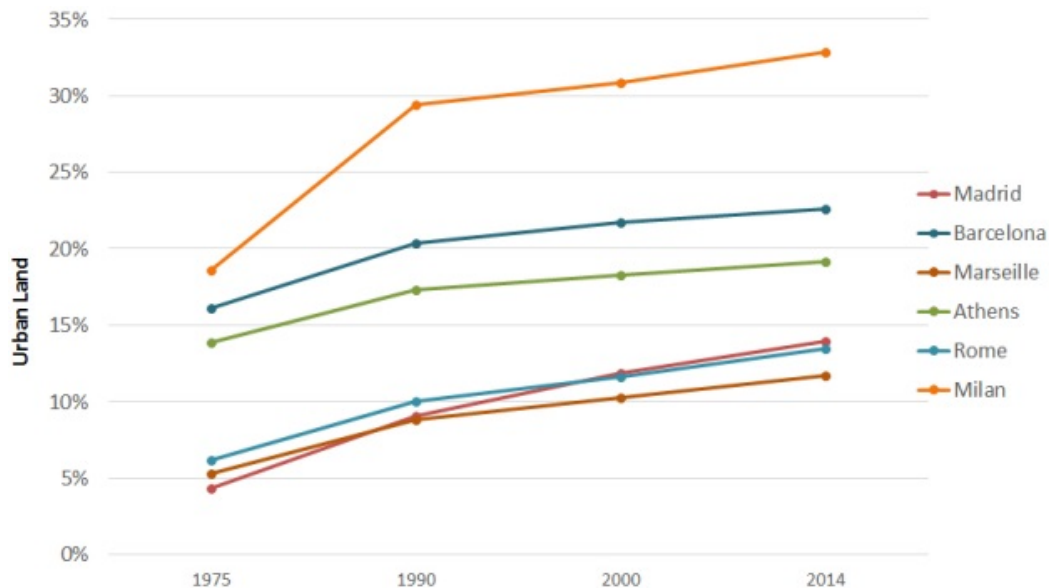
	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ* (FUA AREA)	ΕΚΤΑΣΗ ΕΥΡΥΤΕΡΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΠΕΡΙΟΧΗΣ (FUA) (τ.χμ.)	% τεχνητών επιφανειών (περιοχή FUA)	Μέση Πληθυσμιακή Πυκνότητα (ως προς σύνολο αστικού ιστού, άτομα/ha)
Μαδρίτη	6.492.626	6826	18,6%	146,0
Βαρκελώνη	4.889.518	2441	30,9%	183,4
Μασσαλία	1.725.142	4236	18,2%	140,2
Αθήνα	3.828.434	3041	26,9%	87,9
Ρώμη	4.046.957	5754	21,6%	77,0
Μιλάνο	4.857.104	2637	35,4%	190,9

\* Δεδομένα πληθυσμού από CITIES (URBAN AUDIT, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/cities/data/database> (έτος αναφοράς 2011, Functional Urban Areas)

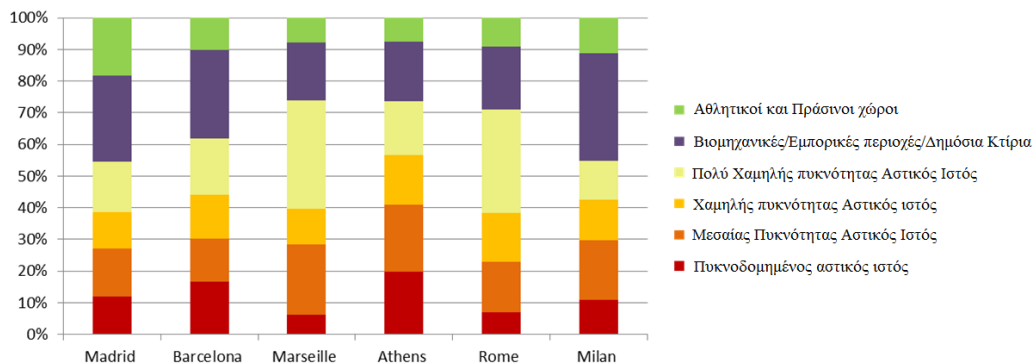
Σε όλες τις πόλεις εμφανίζονται φαινόμενα προαστιοποίησης πληθυσμού και έντονη επέκταση αστικών χρήσεων στην περιαστική ζώνη. Στη Μαδρίτη και στη Βαρκελώνη ο πληθυσμός της κεντρικής περιοχής μειώνεται κατά την περίοδο 1981-2001 ενώ στη συνέχεια εμφανίζεται μια τάση ελιγμοποίησης (City Population Data, <https://www.citypopulation.de/>). Κατά το ίδιο διάστημα ο πληθυσμός της ευρύτερης περιοχής αυξάνεται κατά 37% και 19,5% αντιστοίχως (στην περίπτωση της Μαδρίτης η αύξηση αντιστοιχεί σε 1,7 εκατομμύρια κατοίκους). Ο πληθυσμός του κεντρικού Δήμου της Αθήνας μειώνεται κατά 16% κατά την περίοδο 1991-2011, ενώ ο συνολικός πληθυσμός της Αττικής αυξάνεται κατά 8,7%. Στο Μιλάνο και στη Ρώμη, ο πληθυσμός της κεντρικής περιοχής μειώνεται σταδιακά από τη δεκαετία του '80, και στο διάστημα 1991-2011 καταγράφεται μείωση κατά 5,7% και 9,3% αντιστοίχως, με την μεταβολή σε επίπεδο ευρύτερης αστικής περιοχής να είναι θετική και της τάξης του 6,3% για τη Ρώμη και του 1% για το Μιλάνο. Η συνεχιζόμενη τάση προαστιοποίησης, συνοδεύεται από μία έντονη αύξηση της αστικής γης. Από τα δεδομένα του Global Human Settlement (GHSL, <https://ghsl.jrc.ec.europa.eu/>) για την περίοδο 1975-2014 διαπιστώνεται μία σημαντική

αύξηση της αστικής γης, καθώς στις περισσότερες πόλεις οι αστικές επιφάνειες διπλασιάστηκαν μέσα σε μία περίοδο 40 περίπου ετών (Σχήμα 1).

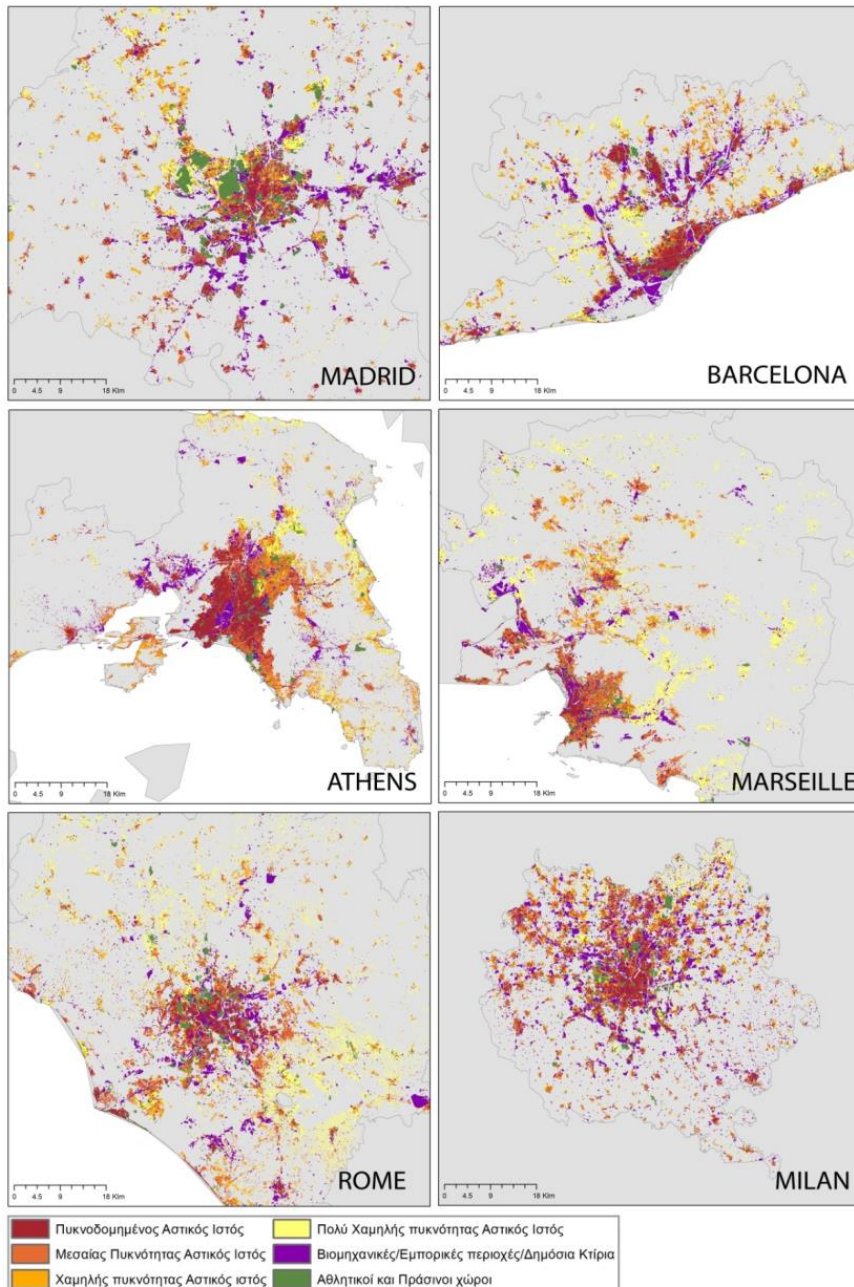
**Σχήμα 1.** Μεταβολές αστικής γης στο διάστημα 1975-2014. Πηγή: δεδομένα GHS, <https://ghsl.jrc.ec.europa.eu/>.



**Σχήμα 2.** Ποσοστά επιφάνειας που καταλαμβάνει η κάθε χρήση γης (ως προς το σύνολο των τεχνητών επιφανειών της περιοχής FUA)



**Σχήμα 3.** Χρήσεις γης στις περιοχές μελέτης . Πηγή: επεξεργασία σε δεδομένα του Urban Atlas 2006.



Η κατανομή των χρήσεων γης στις περιοχές μελέτης παρουσιάζεται στους χάρτες του Σχήματος 3 και η ποσοστιαία αναλογία τους στο γράφημα του Σχήματος 2. Τα ποσοστά αστικού ιστού χαμηλής και πολύ χαμηλής πυκνότητας (κατηγορία 3 και 4 αθροιστικά) είναι πολύ υψηλότερα στην Μασσαλία και τη Ρώμη (45%, 48% του συνόλου των «αστικών επιφανειών» αντιστοίχως) και χαμηλότερα στο Μιλάνο (25%), τη Μαδρίτη (27%) και την Αθήνα (32%). Με βάση την κατανομή των ποσοστών των διαφορετικών κατηγοριών αστικού ιστού, η πιο συμπαγής πόλη είναι η Αθήνα όπου ο αστικός ιστός υψηλής και μεσαίας πυκνότητας (κατηγορία 1 και 2 αθροιστικά) ξεπερνάει το 40%, τη στιγμή που για τις υπόλοιπες πόλεις το αντίστοιχο ποσοστό κυμαίνεται μεταξύ 20-30%. Το Μιλάνο εμφανίζεται ως η πόλη με τη μεγαλύτερη συγκέντρωση εμπορικών/βιομηχανικών χρήσεων, καθώς η αναλογία περιοχών της κατηγορίας 5 είναι η υψηλότερη (34%), ενώ ακολουθεί η Μαδρίτη με 27%, με τα μικρότερα ποσοστά εμπορικών/βιομηχανικών χρήσεων να καταγράφονται στην Αθήνα και τη Μασσαλία (19%, 18% αντιστοίχως).

### 3.1. Υπολογισμός χωρικών δεικτών

Στον Πίνακα 4 παρουσιάζονται τα αποτελέσματα των χωρικών δεικτών που υπολογίστηκαν σε επίπεδο «τοπίου» (landscape level). Ο δείκτης PD, που εκφράζει την πυκνότητα των διακριτών επιφανειών, εμφανίζεται υψηλότερος στην Αθήνα, το Μιλάνο και τη Ρώμη. Αντίθετα η Αθήνα και η Ρώμη εμφανίζουν χαμηλές τιμές ως προς το μέσο μέγεθος των διακριτών επιφανειών MPS (< 3ha), ενώ στην Μαδρίτη, την Βαρκελώνη και το Μιλάνο το MPS εμφανίζει παρόμοιες τιμές (περίπου 4ha). Με βάση το δείκτη LPI, ο μεγαλύτερος βαθμός συγκέντρωσης της αστικής ανάπτυξης στο κεντρικό cluster παρατηρείται στην Αθήνα (LPI = 1,4) με την αντίστοιχη τιμή στο Μιλάνο να είναι 0,8 και στις υπόλοιπες πόλεις μικρότερη του 0,6. Παρατηρείται ότι στην Αθήνα το μέσο MPS είναι σχετικά μικρό, ωστόσο το LPI μεγιστοποιείται λόγω της μονοκεντρικής δομής. Ο δείκτης ENN που εκφράζει τη μέση ελάχιστη απόσταση μεταξύ όμοιων χρήσεων γης εμφανίζεται υψηλότερος στη Μαδρίτη (213μ.) και χαμηλότερος στην Αθήνα (155μ.) και τη Ρώμη (172μ.). Ως προς τα γεωμετρικά χαρακτηριστικά των διακριτών επιφανειών, παρατηρείται μεγαλύτερη πολυπλοκότητα στην Αθήνα και τη Μασσαλία (SHAPE = 5,1 και SHAPE = 3,8 αντιστοίχως). Ο δείκτης CONNECT εκφράζει γειτνιάσεις/συνδέσεις μεταξύ όμοιων χρήσεων στο τοπικό επίπεδο (ακτίνα 200 μέτρων), με τις υψηλότερες τιμές να εμφανίζονται στη Βαρκελώνη και κατά δεύτερον στην Αθήνα και το Μιλάνο. Τέλος με βάση τον δείκτη CONTAG διαπιστώνεται μικρότερη ανάμειξη των διαφορετικών κατηγοριών χρήσεων γης (και τύπων αστικού ιστού) στην περίπτωση της Μασσαλίας και της Ρώμης (CONTAG = 51 και 49 αντιστοίχως), ενώ η μεγαλύτερη ανομοιογένεια καταγράφεται στην Αθήνα (CONTAG = 45,2), όπως και στην Μαδρίτη και την Βαρκελώνη όπου οι αντίστοιχες τιμές είναι μεταξύ 45,9 και 46,2. Με βάση τον δείκτη LJI, που λειτουργεί συμπληρωματικά ως προς τον CONTAG καθώς υπολογίζεται με διαφορετικό

τρόπο (patch-based αντί για Pixel-based όπως στην περίπτωση του CONTAG), περισσότερη ανάμειξη των διαφορετικών κατηγοριών εμφανίζει το Μιλάνο και η Ρώμη (LJI = 93,1 και 92,9 αντιστοίχως).

**Πίνακας 4.** Αποτελέσματα χωρικών δεικτών σε επίπεδο τοπίου (landscape level)

	PD	ED	MPS	LPI	SHAPE	ENN	CONNECT	CONTAG	LJI
Μαδρίτη	3,3	28,4	4,1	0,3	2,7	213	0,03	45,9	91,8
Βαρκελώνη	6,2	54,0	4,0	0,5	2,8	172	0,06	46,2	88,1
Μασσαλία	4,2	36,2	3,7	0,6	3,8	188	0,03	50,8	88,1
Αθήνα	7,7	55,2	3,0	1,4	5,1	155	0,05	45,2	84,6
Ρώμη	6,6	50,6	2,8	0,1	2,6	172	0,02	49,1	92,9
Μιλάνο	7,7	63,3	4,0	0,8	2,5	178	0,04	47,1	93,1

Ως προς τα χαρακτηριστικά της αστικής διάχυσης, πιο αναλυτικά συμπεράσματα μπορούν να εξαχθούν από τη συγκριτική ανάλυση των χωρικών δεικτών σε επίπεδο κάθε κατηγορίας χρήσης γης ξεχωριστά (class level, Πίνακας 5). Η αστική διάχυση συνδέεται συγκεκριμένα με τους χωρικούς δείκτες που υπολογίζονται για τις κατηγορίες 3 και 4 που αντιστοιχούν στον αστικό ιστό χαμηλής και πολύ χαμηλής πυκνότητας, αλλά και τους χωρικούς δείκτες για την κατηγορία 5 που εκφράζουν τα ποσοτικά χαρακτηριστικά της κατανομής των εμπορικών και βιομηχανικών χρήσεων. Στη συνέχεια παρουσιάζονται τα αποτελέσματα, αρχικά για τον αστικό ιστό υψηλής και μεσαίας πυκνότητας (κατηγορίες 1,2) και στη συνέχεια για τον αστικό ιστό χαμηλής και πολύ χαμηλής πυκνότητας (κατηγορίες 3,4) και τις εμπορικές/βιομηχανικές χρήσεις και τους αθλητικούς χώρους/χώρους πρασίνου (κατηγορίες 5,6).

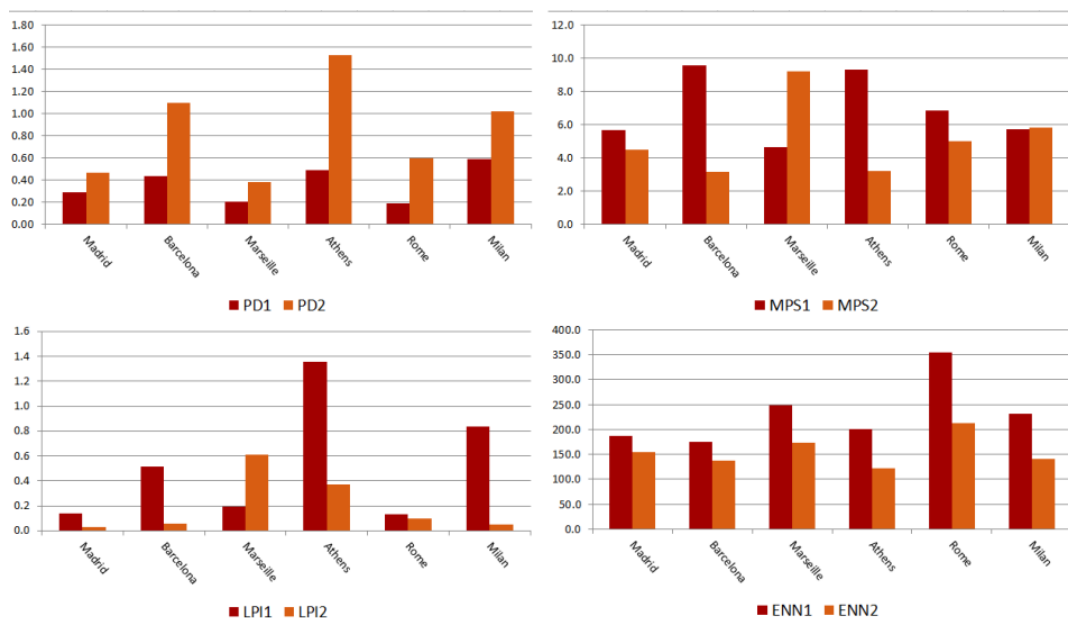


**Πίνακας 5.** Αποτελέσματα χωρικών δεικτών σε επίπεδο κατηγορίας (class level)

		<b>PD</b>	<b>ED</b>	<b>MPS</b>	<b>LPI</b>	<b>SHAPE_AM</b>	<b>ENN_MN</b>	<b>CONNECT</b>	<b>IJI</b>
Μαδρίτη	CLASS 1	0,29	4,3	5,6	0,14	1,50	187	0,10	73,2
Βαρκελώνη		0,43	8,3	9,6	0,52	1,53	176	0,21	72,7
Μασσαλία		0,21	2,6	4,6	0,19	1,43	249	0,17	65,9
Αθήνα		0,48	8,3	9,3	1,35	1,45	201	0,17	62,8
Ρώμη		0,18	2,8	6,9	0,13	1,45	354	0,13	72,7
Μιλάνο		0,59	7,8	5,7	0,8	1,47	231	0,10	74,7
Μαδρίτη	CLASS 2	0,46	6,5	4,5	0,03	2,72	154	0,07	92,9
Βαρκελώνη		1,10	12,3	3,2	0,06	2,45	138	0,08	85,2
Μασσαλία		0,38	7,8	9,2	0,61	6,72	172	0,13	89,2
Αθήνα		1,53	16,0	3,2	0,37	5,00	122	0,06	82,4
Ρώμη		0,59	8,1	5,0	0,10	3,21	213	0,05	93,8
Μιλάνο		1,02	16,1	5,8	0,05	2,59	141	0,08	94,6
Μαδρίτη	CLASS 3	0,39	4,8	4,0	0,03	2,46	195	0,06	88,0
Βαρκελώνη		1,05	12,0	3,3	0,04	2,46	151	0,07	81,4
Μασσαλία		0,30	4,7	5,7	0,04	2,82	222	0,12	80,7
Αθήνα		1,35	13,5	2,6	0,05	2,94	132	0,05	75,7
Ρώμη		0,84	9,1	3,4	0,04	2,49	199	0,03	86,7
Μιλάνο		1,09	12,6	3,6	0,03	2,06	173	0,05	91,3
Μαδρίτη	CLASS 4	0,92	6,9	2,4	0,08	2,59	241	0,02	79,9
Βαρκελώνη		1,81	14,7	2,5	0,20	2,65	169	0,04	74,1
Μασσαλία		2,13	15,4	2,5	0,12	3,40	140	0,02	67,3
Αθήνα		2,28	15,0	1,7	0,17	3,23	135	0,04	68,1
Ρώμη		3,47	23,8	1,7	0,13	2,56	114	0,01	83,4
Μιλάνο		1,81	13,7	2,1	0,06	2,07	194	0,03	88,7
Μαδρίτη	CLASS 5	0,93	8,7	4,0	0,06	2,02	211	0,02	92,7
Βαρκελώνη		1,28	14,5	5,5	0,13	2,10	175	0,05	94,0
Μασσαλία		0,88	7,6	3,2	0,10	2,18	244	0,04	93,3
Αθήνα		1,57	12,3	2,7	0,19	2,48	179	0,04	92,3
Ρώμη		1,18	10,2	3,1	0,11	2,03	213	0,02	98,4
Μιλάνο		2,31	24,3	4,6	0,08	1,99	149	0,03	97,6
Μαδρίτη	CLASS 6	0,35	4,8	7,2	0,29	3,14	267	0,06	96,9
Βαρκελώνη		0,55	6,6	4,6	0,12	2,08	276	0,07	99,0
Μασσαλία		0,32	3,6	3,8	0,06	2,25	306	0,10	90,6
Αθήνα		0,49	4,8	3,6	0,08	2,64	296	0,10	99,4
Ρώμη		0,32	4,3	5,2	0,04	2,44	391	0,06	97,0
Μιλάνο		0,92	9,1	3,8	0,17	2,07	233	0,04	95,9

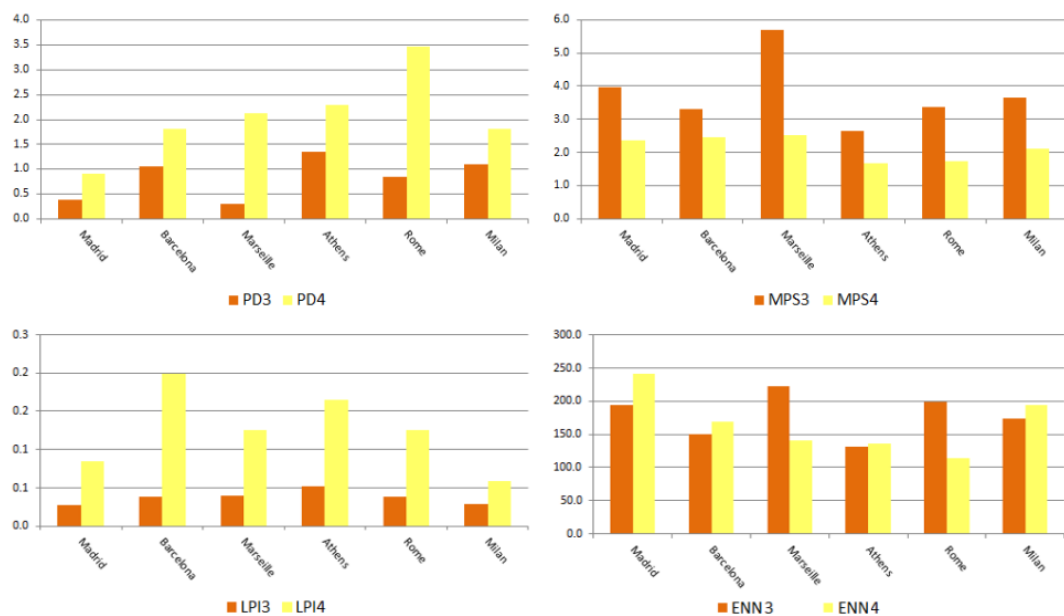
**Αστικός Ιστός υψηλής και μεσαίας πυκνότητας:** Οι δείκτες PD και LPI καταγράφουν σε όλες τις πόλεις υψηλότερες τιμές για την κατηγορία 2 σε σχέση με την κατηγορία 1, καθώς κατά κανόνα οι πιο πυκνοδομημένες περιοχές εμφανίζουν μεγαλύτερη συγκέντρωση στο χώρο και πιο συνεκτική δομή. Αντίθετα ο δείκτης ENN1 είναι μεγαλύτερος από το δείκτη ENN2, και ο δείκτης MPS2 υψηλότερος από τον MPS1, με εξαίρεση την περίπτωση της Μασσαλίας (MPS2>MPS1) και του Μιλάνου όπου οι τιμές είναι περίπου ίσες. Στην περίπτωση της Μασσαλίας ο αστικός ιστός μεσαίας πυκνότητας εμφανίζεται σε μεγάλο ποσοστό συγκεντρωμένος σε μία συμπαγή ζώνη περιμετρικά του κέντρου, κάτι που μεταφράζεται σε υψηλές τιμές του MPS2 και LPI2 και αντίστοιχα χαμηλές τιμές του PD2. Αντίθετα στην Αθήνα ο αστικός ιστός υψηλής πυκνότητας συγκεντρώνεται σε μία ενιαία κεντρική ζώνη, με αποτέλεσμα ο δείκτης LPI1 να μεγιστοποιείται. Στο Μιλάνο, τα υψηλά PD1 και PD2 σε συνδυασμό με τα σχετικά υψηλά αντίστοιχα MPS φανερώνουν την ύπαρξη ενός μεγάλου αριθμού πυκνοδομημένων πυρήνων, περιμετρικά του κέντρου, το οποίο παραμένει ισχυρό (υψηλή τιμή LPI1). Οι δείκτες ENN1 και ENN2 μεγιστοποιούνται στη Ρώμη και σε δεύτερο επίπεδο στη Μασσαλία, κάτι που εκφράζει μεγαλύτερες αποστάσεις μεταξύ των πυκνοδομημένων περιοχών.

**Σχήμα 4.** Χαρακτηριστικά γραφήματα των υπολογιζόμενων χωρικών δεικτών (PD, MPS, LPI, ENN) για τον αστικό ιστό υψηλής και μεσαίας πυκνότητας (επίπεδο κατηγορίας).



**Αστικός Ιστός χαμηλής και πολύ χαμηλής πυκνότητας:** Οι δείκτες PD και LPI είναι σε όλες τις πόλεις υψηλότεροι για την κατηγορία 4 σε σχέση με την κατηγορία 3. Αντίθετα ο δείκτης MPS3 είναι σε όλες τις πόλεις υψηλότερος από τον MPS4, και ο δείκτης ENN εμφανίζει μία μεικτή εικόνα. Ο δείκτης PD4 εμφανίζει την υψηλότερη τιμή στη Ρώμη, στοιχείο που εκφράζει την πολυδιάσπαση και έντονη διασπορά της δόμησης πολύ χαμηλής πυκνότητας. Στη Μασσαλία επίσης ο δείκτης PD4 είναι υψηλός, ενώ στην Αθήνα τόσο ο PD3 όσο και ο PD4 καταγράφει σχετικά υψηλές τιμές. Το υψηλότερο μέσο μέγεθος των διακριτών επιφανειών (MPS3 = 5,7, MPS4 = 2,5) εμφανίζεται στη Μασσαλία και το χαμηλότερο (ειδικά για την κατηγορία 4) στην Αθήνα και τη Ρώμη (MPS4 = 1,7). Η Μαδρίτη εμφανίζει επίσης υψηλές τιμές ως προς τους δείκτες MPS3, MPS4, γεγονός που συνδέεται με την πολυπυρηνική και περισσότερο συγκεντρωμένη μορφή της περιαστικής ανάπτυξης. Υψηλές τιμές παρατηρούνται στην Αθήνα και στη Μασσαλία, ενώ χαμηλές τιμές παρατηρούνται στη Μαδρίτη και στο Μιλάνο. Ο δείκτης ENN4 μεγιστοποιείται στην Μαδρίτη ενώ ο δείκτης ENN3 στη Μασσαλία, αντίθετα οι χαμηλότερες τιμές που εκφράζουν και μικρότερες αποστάσεις μεταξύ ομοειδών περιοχών, παρατηρούνται στην Αθήνα και τη Ρώμη.

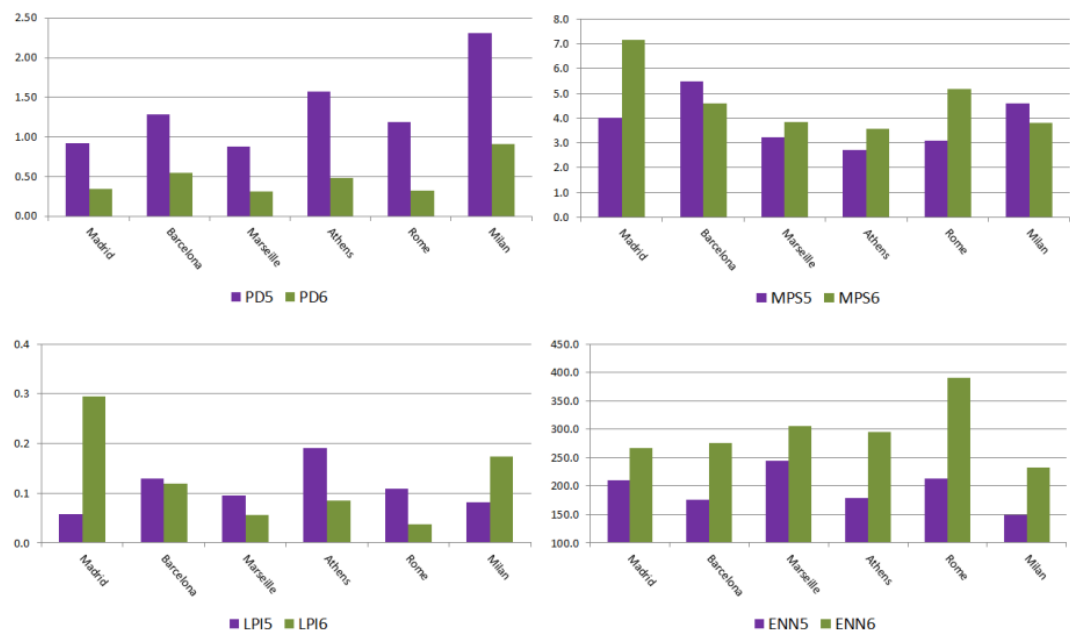
**Σχήμα 5.** Χαρακτηριστικά γραφήματα των υπολογιζόμενων χωρικών δεικτών (PD, MPS, LPI, ENN) για τον αστικό ιστό χαμηλής και πολύ χαμηλής πυκνότητας (επίπεδο κατηγορίας).



Ως προς τις εμπορικές/βιομηχανικές χρήσεις, από τις αντίστοιχες τιμές των

δεικτών που υπολογίστηκαν (κατηγορία 5) προκύπτει η έντονη διασπορά των βιομηχανικών και εμπορικών ζωνών στην περιοχή του Μιλάνου, η οποία εκφράζεται με υψηλές τιμές του δείκτη PD5 και αντίστοιχα χαμηλές του δείκτη ENN (Σχήμα 6). Στο Μιλάνο, όπως και στις δύο ισπανικές πόλεις το μέσο μέγεθος των εμπορικών/βιομηχανικών ζωνών είναι υψηλό ( $MPS_5 > 4$ ), ενώ αντίθετα στην Αθήνα, τη Ρώμη και τη Μασσαλία το αντίστοιχο μέγεθος είναι χαμηλό ( $MPS_5 = 2,7, 3,1ha$  και  $3,2$  αντιστοίχως). Με βάση τις τιμές των χωρικών δεικτών για τις χρήσεις των αθλητικών/πράσινων χώρων (κατηγορία 6), η Μαδρίτη είναι η πόλη όπου εμφανίζει το μεγαλύτερο μέσο μέγεθος πράσινων/αθλητικών χώρων ( $MPS_6 = 7.2$ ) οι οποίοι κατανέμονται σε μικρές αποστάσεις μεταξύ τους (χαμηλό ENN6), έντονη κυριαρχία του μεγάλου πάρκου Casa de Campo ανατολικά του κέντρου ( $LPI = 0,29$ ).

**Σχήμα 6.** Χαρακτηριστικά γραφήματα των υπολογιζόμενων χωρικών δεικτών (PD, MPS, LPI, ENN) για τις εμπορικές/βιομηχανικές χρήσεις και τους πράσινους/αθλητικούς χώρους.



### 3.2. Τυπολογίες αστικής διάχυσης στις περιοχές μελέτης

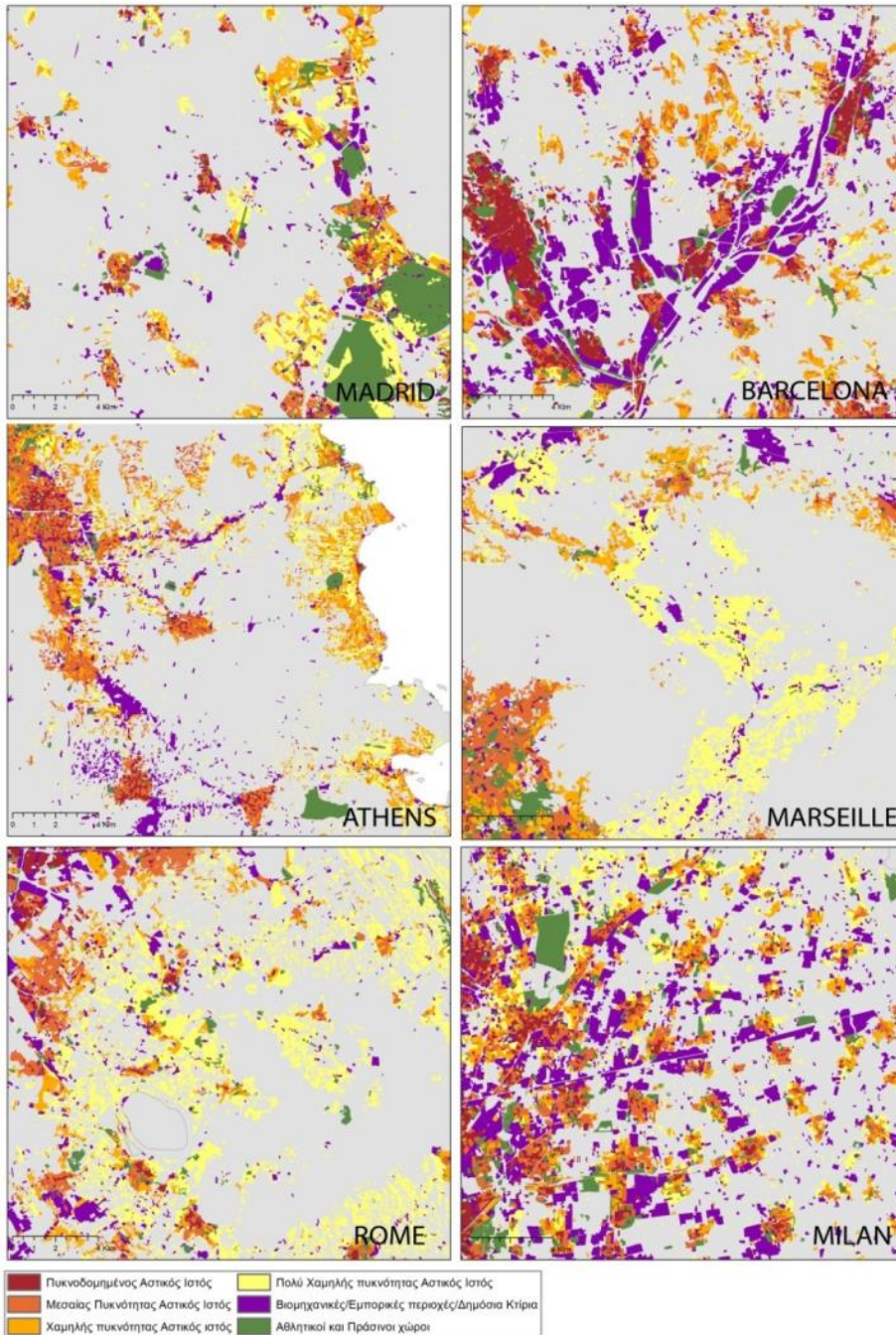
Μέσα από την ανάλυση των αποτελεσμάτων προκύπτει ο χαρακτηρισμός της κατανομής των χρήσεων γης σε κάθε πόλη και η αξιολόγηση του βαθμού αστικής διάχυσης. Διαπιστώνεται ότι ενώ παρατηρούνται αρκετές ομοιότητες, δεν υφίσταται μία κοινή τυπολογία (Σχήμα 7). Σε συγκριτικό επίπεδο μπορεί να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι η

Αθήνα εμφανίζεται ως η πιο συμπαγής πόλη, ενώ η Ρώμη ως η πιο διάχυτη. Η Αθήνα συγκεντρώνει πολύ υψηλά ποσοστά αστικού ιστού υψηλής πυκνότητας που συγκεντρώνεται στην ομοιόμορφα δομημένη περιοχή του Λεκανοπεδίου. Αντίθετα, ο αστικός ιστός χαμηλής/μεσαίας πυκνότητας επεκτείνεται σε συγκεκριμένες περιαστικές ζώνες (βόρεια και ανατολικά) και κατά μήκος της ακτής. Η πυκνότητα των αστικών χρήσεων στην περιαστική ζώνη είναι υψηλή και με μεγάλο βαθμό διάσπασης, ενώ σε γενικό επίπεδο καταγράφεται σχετικά μεγάλη ανάμειξη μεταξύ διαφορετικών τύπων αστικού ιστού και μικρές αποστάσεις μεταξύ όμοιων χρήσεων. Η Ρώμη χαρακτηρίζεται από υψηλά ποσοστά αστικού ιστού χαμηλής/μεσαίας πυκνότητας με μικρό βαθμό συγκέντρωσης της δομημένης επιφάνειας στην κεντρική περιοχή. Ταυτόχρονα παρατηρείται έντονη διασπορά των αστικών χρήσεων στο σύνολο της ευρύτερης περιοχής, χωρίς σύνδεση στο τοπικό επίπεδο και μικρός μέσος βαθμός ανάμειξης χρήσεων γης.

Στο Μιλάνο ένα πολύ πυκνό δίκτυο οικιστικών περιοχών αναπτύσσεται στην βόρεια περιαστική ζώνη σε συνδυασμό με ζώνες εμπορικών/βιομηχανικών δραστηριοτήτων. Παρατηρείται σημαντική διαφοροποίηση μεταξύ του βόρειου τομέα της αστικής περιοχής που είναι έντονα αστικοποιημένος και συγκεντρώνει εμπορικές/βιομηχανικές ζώνες, και του νότιου τομέα που περιλαμβάνει αγροτικές εκτάσεις και δόμηση χαμηλής πυκνότητας.

Στη Μασσαλία η αστική διάχυση παίρνει πιο γραμμική μορφή καθώς αναπτύσσεται πάνω στους βασικούς συγκοινωνιακούς άξονες, ενώ στις πιο απομακρυσμένες περιαστικές ζώνες μία σειρά από πόλεις μεσαίους μεγέθους λειτουργούν ως δευτερεύοντες πόλοι ανάπτυξης. Αντίστοιχα χαρακτηριστικά παρατηρούνται και στην ευρύτερη περιοχή της Βαρκελώνης λόγω και της γεωμορφολογίας που περιορίζει την επέκταση του αστικού ιστού κατά μήκος της ακτής και κατά μήκος των δύο βασικών κοιλάδων που σχηματίζονται ανάμεσα από τους ορεινούς όγκους που περιβάλλουν την πόλη. Τέλος, σύμφωνα με τους δείκτες που υπολογίστηκαν, η Μαδρίτη εμφανίζει σχετικά μικρό βαθμό αστικής διάχυσης με την ανάπτυξη να έχει πιο συμπαγή χαρακτηριστικά και τους περιαστικούς πυρήνες να διαχωρίζονται μεταξύ τους από αμιγώς αγροτικές ζώνες χωρίς διάχυτη δόμηση.

Σχήμα 7. Χαρακτηριστικές περιοχές αστικής διάχυσης στις έξι Μεσογειακές πόλεις.



#### 4. Συμπεράσματα

Με βάση την ανάλυση που παρουσιάστηκε, διαπιστώνεται ότι η αστική δομή των μεσογειακών πόλεων μετασχηματίζεται κατά τις τελευταίες δεκαετίες, καθώς περιοχές χαμηλής πυκνότητας αναπτύσσονται στις περιαστικές ζώνες, δημιουργώντας μία περισσότερο διάχυτη αστική δομή. Από τη συγκριτική ανάλυση πόλεων της Νοτίου Ευρώπης, προκύπτει ότι παρά τις ομοιότητες δεν υπάρχει μία κοινή τυπολογία αστικής διάχυσης, καθώς μέσα από τον υπολογισμό χωρικών δεικτών εντοπίστηκαν σημαντικές διαφορές ως προς τα χαρακτηριστικά (πυκνότητας, γεωμετρίας και διασποράς κ.ά.) των αστικών κατανομών. Η Ρώμη χαρακτηρίζεται από το μεγαλύτερο βαθμό αστικής διάχυσης με έντονη διασπορά των περιοχών χαμηλής δόμησης, ενώ στην περίπτωση της Μαδρίτης ένα δίκτυο των περιαστικών πόλεων και οικισμών συγκεντρώνει τις νέες αστικές χρήσεις δημιουργώντας μία πολυκεντρική δομή. Στη Μασσαλία και στη Βαρκελώνη η αστική διάχυση παίρνει τη μορφή γραμμικής ανάπτυξης κατά μήκος συγκοινωνιακών αξόνων και της ακτογραμμής. Στην Αθήνα παρατηρείται κυριαρχία ενός συμπαγούς αστικού πυρήνα, ωστόσο με σημαντική διασπορά και κατακερματισμό των αστικών χρήσεων γης στις περιαστικές περιοχές, ενώ στο Μιλάνο ένα πυκνό δίκτυο οικιστικών περιοχών αναπτύσσεται σε συνδυασμό με ζώνες εμπορικών/βιομηχανικών δραστηριοτήτων.

Κατά την πιο πρόσφατη περίοδο, στις περισσότερες πόλεις προωθείται μέσω του χωρικού σχεδιασμού ένα πολυκεντρικό μοντέλο ανάπτυξης, ενώ στα αντίστοιχα Σχέδια Βιώσιμης Κινητικότητας δίνεται έμφαση σε Μέσα Μαζικής Μεταφοράς και αυξημένη προσβασιμότητα με επέκταση των υποδομών στην περιαστική ζώνη (Barcelona Urban Mobility Plan, <https://ajuntament.barcelona.cat/>). Σύμφωνα με μία συγκριτική ανάλυση των Salvati και De Rosa (2014) η Βαρκελώνη παρουσιάζει μία σταδιακή μετάβαση προς μία πολυκεντρική αστική περιφέρεια, ενώ παρόμοια κατεύθυνση επιλέγεται και σε πόλεις όπως στη Ρώμη (Nuzzolo, 2012·Nussio, 2014) και στην Αθήνα, όπου προβλέπεται η δημιουργία νέων πόλων ανάπτυξης που συγκεντρώνουν γύρω τους τις κεντρικές χρήσεις/λειτουργίες αλλά και την κατοικία, περιορίζοντας την αστική διάχυση και τον κατακερματισμό της αστικής ανάπτυξης, ασκώντας παράλληλα αυξημένο έλεγχο και περιορισμό στη δόμηση σε αγροτικές και φυσικές περιοχές.

Συμπερασματικά, με δεδομένη την ένταση που παρουσιάζει η αστική διάχυση στον μεσογειακό χώρο και τα κρίσιμα προβλήματα που παρατηρούνται ως προς την περιβαλλοντική υποβάθμιση, καθίσταται αναγκαίο και επιτακτικό ένα πλαίσιο χωρικού σχεδιασμού που θα διασφαλίζει την οργάνωση των χρήσεων γης με γνώμονα την προστασία του περιβάλλοντος και τη βιώσιμη ανάπτυξη. Ταυτόχρονα, η διαρκής καταγραφή και αξιολόγηση των χωρικών προτύπων οργάνωσης του αστικού και περιαστικού χώρου μέσα από σύγχρονα εργαλεία ποσοτικής ανάλυσης, θα επιτρέψει την αξιολόγηση των μελλοντικών μεταβολών, παρέχοντας σημαντική υποστήριξη στη διαδικασία σχεδιασμού και λήψης αποφάσεων για την οργάνωση του χώρου.

## Ευχαριστίες

Η παρούσα εργασία υλοποιήθηκε στα πλαίσια Μεταδιδακτορικής Έρευνας με υποτροφία του ΙΚΥ η οποία χρηματοδοτήθηκε από την Πράξη «Ενίσχυση Μεταδιδακτόρων Ερευνητών/Ερευνητριών – Α΄ Κύκλος» από τους πόρους του ΕΠ «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού, Εκπαίδευση και Διά Βίου Μάθηση» με άξονες προτεραιότητας 6,8,9 και συγχρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο – ΕΚΤ και το ελληνικό δημόσιο.

## Βιβλιογραφία

### Ξενόγλωσση

- Arapoglou, V. και Sayas, J. (2009) “New facets of urban segregation in Southern Europe: Gender, Migration and social class change in Athens”, *European Urban and Regional Studies*, 16 (4): 345-362.
- [Catalán](#), B., [Saurí](#), D. και [Serra](#), P. (2008) “Urban sprawl in the Mediterranean?: Patterns of growth and change in the Barcelona Metropolitan Region 1993–2000”, *Landscape and Urban Planning*, 85 (3–4): 174–184.
- Cori, B. (1999) “Spatial dynamics of Mediterranean coastal regions”, *Journal of Coastal Conservation*, 5: 105–112.
- Couch, C., Leontidou, L. και Petschel-held, G. (eds) (2007) *Urban sprawl in Europe: Landscapes, Land-use change & policy*, Oxford: Wiley-Blackwell Publishing.
- [Crisci](#), M. (2019) “The Social Impact of Urban Sprawl in Mediterranean Cities. The Case of Rome”, In book: *Governing Inequalities Inclusion and Exclusion Processes in the Mediterranean Area, from National to City Level* (edited by Massimiliano Crisci and Silvia Lucciarini), Publisher: Aracne.
- Chorianopoulos, I., Pagonis, T., Koukoulas, S. και Drymoniti, S. (2010) “Planning, competitiveness and sprawl in the Mediterranean city: the case of Athens”, *Cities*, 27(4), 249–259.
- [Díaz-Pacheco](#), J. και [García-Palomares](#), J.C. (2014) “Urban Sprawl in the Mediterranean Urban Regions in Europe and the Crisis Effect on the Urban Land Development: Madrid as Study Case”, *Urban Studies Research*, vol.2014, Article ID 807381, doi:10.1155/2014/807381.
- Dura-Guimera, A. (2003) “Population deconcentration and social restructuring in Barcelona, a European Mediterranean city”, *Cities*, 20(6): 387–394.
- [Egidi](#), G., [Cividino](#), S., [Vinci](#), S., [Sateriano](#), A. και [Salvia](#), R. (2020) “Towards Local Forms of Sprawl: A Brief Reflection on Mediterranean Urbanization”, *Sustainability (Special Issue Urban Growth and Demographic Dynamics)*, 12(2), 582.



- Huang, J., Lu, X. και Sellers, J.M. (2007) “A global comparative analysis of urban form: Applying spatial metrics and remote sensing”, *Landscape and Urban Planning*, 82(4): 184-197.
- Ji, W., Ma, J., Twibell, R. W. και Underhill, K. (2006) “Characterizing urban sprawl using multi-stage remote sensing images and landscape metrics”, *Computers, Environment and Urban Systems*, 30: 861-879.
- Koukoulas, S., Vafeidis, A.T., Vafeidis, G. και Symeonakis, E. (2008) The role of spatial metrics on the performance of an artificial neural network based model for land use changes. *The International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences*, XXXVII (B7), Beijing.
- Lagarias, A. και Sayas, J. (2018) “Urban sprawl in the Mediterranean: evidence from coastal medium-sized cities”, *Regional Science Inquiry*, 0(3): 15-32.
- Lagarias, A. και Sayas, J. (2019) “Urban sprawl typologies in Mediterranean cities: A method based on spatial metrics”, *Regional and Urban Economics Review*, 4: 5-41.
- Loret, E., Martino, L., Fea, M. και Sarti, F. (2017) Enhanced Urban Sprawl Monitoring over the Entire District of Rome through Joint Analysis of ALOS AVNIR-2 and SENTINEL-2A Data, *Advances in Remote Sensing*, 06 (01), <https://doi.org/10.4236/ars.2017.61006>.
- Maloutas, Th. (2003) The self-promoted housing solutions in post-war Athens, *Discussion Paper Series*, 9(6), Department of Planning and Regional Development, School of Engineering, University of Thessaly, [http://www.prd.uth.gr/research/DP/2003/uth-prd-dp-2003-6\\_en.pdf](http://www.prd.uth.gr/research/DP/2003/uth-prd-dp-2003-6_en.pdf).
- Mcgarigal, K., Cushman, S.A. και Ene, E., (2012) *FRAGSTATS v4: Spatial Pattern Analysis Program for Categorical and Continuous Maps*. Computer software program produced by the authors at the University of Massachusetts, Amherst, <http://www.umass.edu/landeco/research/fragstats/fragstats.html>.
- Membrado, J.C., Huete, R. και Mantecón, A. (2016) *Urban Sprawl and Northern European Residential Tourism in the Spanish Mediterranean Coast*. *Via* [Online], 10 | 2016, retrieved 14 December 2017. URL : <http://journals.openedition.org/viatourism/1426> ; DOI : 10.4000/viatourism.1426
- [Morollón](#), F.R., [Marroquin](#), V.G. και [Rivero](#), J.L. (2016) Urban sprawl in Spain: differences among cities and causes, *European Planning Studies*, 24(1): 207-226.
- Nussio, F. (2014) Rome case study: The new Mobility Masterplan and its active mobility Measures, *Joint PASTA and Stepping Stone projects POLIS working group meeting*, Brussels, 7-8 April 2014.
- Nuzzolo, A. (2012) “Integrated Transport Planning in Rome: accessibility-based

- evaluation of new urban developments”, TUD COST Action TU1002 Accessibility instruments for planning practice in Europe, Summer School Naples (Italy).
- [Paül](#), V. και [Tonts](#), M. (2005) “Containing Urban Sprawl: Trends in Land Use and Spatial Planning in the Metropolitan Region of Barcelona”, *Journal of Environmental Planning and Management* 48(1): 7-35.
- Pham, H.M., Yamaguchi, Y. και Bui, T.G.(2012) A case study on the relation between city planning and urban growth using remote sensing and spatial metrics, *Landscape and Urban Planning*, 100(3): 223-230.
- Plexida, S., Sfougaris, A., Ispikoudis, I. και Papanastasis, V. (2014) “Selecting landscape metrics as indicators of spatial heterogeneity—A comparison among Greek landscapes”. *International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation*, 26: 26–35.
- Prastacos, P., Chrysoulakis, N. και Kochilakis, G. (2012) “Spatial metrics for Greek cities using land cover information from the Urban Atlas”. *Proceedings of the AGILE 2012 International Conference on Geographic Information Science: Science Multidisciplinary Research on Geographical Information in Europe and Beyond*, Avignon, France, 24-27 April 2012.
- Prastacos, P., Lagarias, A. και Chrysoulakis, N., (2017) “Using the Urban Atlas dataset for estimating spatial metrics. Methodology and application in urban areas of Greece”, *Cybergeog: European Journal of Geography* [Online], Regional and Urban Planning, document 815, retrieved 06 June 2017. URL : <http://cybergeog.revues.org/28051> ; DOI : 10.4000/cybergeog.28051.
- Pumain, D. (2004) “Urban Sprawl: is there a French case?”, στο Richardson, H.W., Bae, C.C. Urban Sprawl in Western Europe and the United States, Ashgate: 137-157.
- Ramachandra, T.V., Bharath, H.A., Durgappa, D. S. (2012) “Insights to urban dynamics through landscape spatial pattern analysis”, *International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation*, 18: 329-343.
- Salvati, L., Sateriano, A. και Bajocco, S. (2013) “To grow or to sprawl? Land Cover Relationships in a Mediterranean City Region and implications for land use management”, *Cities*, 30:113–121.
- Salvati, L. και De Rosa, S. (2014) “Hidden polycentrism’ or ‘subtle dispersion’? Long-term sub-centre dynamics in three Mediterranean cities”, *Land Use Policy*, 39: 233–243.
- Salvati, L. (2013) “Towards a Polycentric Region? The socio-economic trajectory of Rome, an ‘Eternally Mediterranean’ city”, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 105(3).
- [Salvati](#), L. (2016) The ‘Sprawl Divide’: Comparing models of urban dispersion in mono-centric and polycentric Mediterranean cities, *European Urban and Regional*

Studies, [23\(3\)](#).

- Sayas, J. (2006) “Urban sprawl in the periurban coastal zones of Athens”, *The Greek Review of Social Research*, 121: 71-104.
- Schwarz, N. (2010) “Urban form revisited—Selecting indicators for characterizing European cities”, *Landscape and Urban Planning*, 96: 29-47.
- Schneider, A. και Woodcock, C. (2008) Compact, Dispersed, Fragmented, Extensive? A Comparison of Urban Growth in Twenty-five Global Cities Using Remotely Sensed Data, Pattern Metrics and Census Information, *Urban Studies* 45(3):659.
- Schindler, S., Poirazidis, K., Wrbka, T. (2008) “Towards a core set of landscape metrics for biodiversity assessments: a case study from Dadia National Park, Greece”, *Ecological Indicators*, 8 (5): 502–514.
- Seto, K. και Fragkias, M. (2005) “Quantifying Spatiotemporal Patterns of Urban Land-use Change in Four Cities of China with Time Series Landscape Metrics”, *Landscape Ecology*, 20: 871–888.
- Souliotis, N., Sayas, J., Maloutas, Th. (2014) “Megaprojects, neoliberalization and the state capacities: assessing the medium-term impact of the 2004 Olympic Games on Athenian urban policies”, *Environment & Planning C*, 32: 731-745.
- Tombolini, I., Zambon, I., Ippolito, A., Grigoriadis, S., Serra, P. και Salvati, L. (2015) “Revisiting “Southern” Sprawl: Urban Growth, Socio-Spatial Structure and the Influence of Local Economic Contexts”, *Economies*, 3(4): 237-259.
- Triantakoustantis, D. και Stathakis, D. (2015) “Examining urban sprawl in Europe using spatial metrics”, *Geocarto International*, 30(10): 1092-1112.
- Turner, M (1989) “Landscape ecology: the effect of pattern on process”, *Annual Review Ecological Systems*, 20(1):171–197.
- Uuemaa, E., Mander, Ü., Marja, R. (2013) “Trends in the use of landscape spatial metrics as landscape indicators: A review”, *Ecological Indicators*, 28: 100–106.
- Valdunciel, J. (2014) “The anatomy of urban sprawl in the Mediterranean region: the case of the Girona districts (1979-2006)”, στο *Urban Transformations: Centres, Peripheries and Systems*, O'Donoghue D. (Ed): Routledge.
- [Zambon, I.](#), [Serra, P.](#), [Sauri, D.](#),

*Απόστολος Λαγαρίας*

*Σχολή Αγρονόμων & Τοπογράφων Μηχανικών Ε.Μ.Π., Τομέας Γεωγραφίας και Περιφερειακού Σχεδιασμού*

*Ε.Μ.Π., Πολυτεχνειούπολη Ζωγράφου, Ηρώων Πολυτεχνείου 9, 15780 Ζωγράφου*

*e-mail: alagarias@ist.tuc.gr*

*Ιωάννης Σαγιάς†*

*Καθηγητής, Σχολή Αγρονόμων & Τοπογράφων Μηχανικών Ε.Μ.Π.*

## **Οι διοικητικές δομές του χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα κατά τις πρόσφατες διοικητικές μεταρρυθμίσεις**

**Σουλτάνα Βεζυριαννίδου**

Αρχιτέκτων Μηχανικός ΑΠΘ, Δ/νση Περ/ντος & Χωρικού Σχεδιασμού Αποκεντρωμένης Διοίκησης ΜΘ

**Κωνσταντίνος Λαλένης**

Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

### **Περίληψη**

*Η εφαρμογή του σχεδιασμού εξαρτάται, σε μεγάλο βαθμό, από το διοικητικό σύστημα μιας χώρας. Είναι κοινή διαπίστωση ότι το διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται ως αυστηρά ιεραρχικό και δυσλειτουργικό, και η εφαρμογή του σχεδιασμού αποτελεί μια σύνθετη διαδικασία με μικρή εφαρμοσιμότητα. Παράγοντες που δυσχεραίνουν την ορθολογική λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού σε όλες τις βαθμίδες του αποτελούν η απουσία θεσμικής σταθερότητας λόγω των συνεχών νομοθετικών μεταβολών, η αδυναμία συνέργειας μεταξύ των επιπέδων διοίκησης, η απουσία ενός επαρκούς μηχανισμού παρακολούθησης του τρόπου εφαρμογής του σχεδιασμού, η έλλειψη εξειδικευμένου και έμπειρου στελεχιακού δυναμικού, και κυρίως η έλλειψη πολιτικής βούλησης. Η παρούσα εργασία εξετάζει τις πρόσφατες διοικητικές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα, με ειδικότερη αναφορά στην οργάνωση των διοικητικών δομών με αρμοδιότητες χωρικού σχεδιασμού, και διερευνά τις διοικητικές δυσλειτουργίες που ανέκυψαν και κατέστησαν ασαφή, αβέβαιη και αναποτελεσματική την εφαρμογή του σχεδιασμού. Ειδικότερα η εργασία επικεντρώνεται στις οργανωτικές δυσλειτουργίες που ανέκυψαν από τη δημιουργία των Υπηρεσιών Δόμησης (ΥΔΟΜ) στο επίπεδο των Δήμων, μετά την κατάργηση των Νομαρχιών. Η εργασία καταλήγει στο συμπέρασμα ότι, για την επιτυχή υλοποίηση των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων απαιτείται η βελτιστοποίηση της αποδοτικότητας των διοικητικών δομών και η συνέργεια πολιτικής βούλησης και βούλησης του ανθρώπινου δυναμικού της διοίκησης που εφαρμόζει τις μεταρρυθμίσεις.*

### **Λέξεις κλειδιά**

*διοικητικές μεταρρυθμίσεις, διοικητικές δυσλειτουργίες, χωρικός σχεδιασμός, πληθυσμού*

# ***The administrative structures of spatial planning in Greece during the recent administrative reforms***

## **Abstract**

*The implementation of planning depends, to a great extent, on the equivalent national administrative system. The Greek administrative system is strictly hierarchical and dysfunctional, and the implementation of planning is a complex and ineffective process. Factors that negatively affect the function of the administrative system are the lack of institutional stability due to continuous changes of the legislation, the fragmentation of the responsibilities of the administration at any level, the absence of an adequate mechanism to monitor the implementation of planning, the shortages of specialized and experienced personnel, and most of all, the lack of political will. This paper examines the recent administrative reforms in Greece, with special reference to the organization of the administrative structures in the remit of spatial planning, and explores the administrative malfunctions that have occurred, making the implementation of the planning unclear, uncertain and ineffective. In particular, the paper focuses on the organizational dysfunctions of the Department of the Built Environment (YDOM) at the municipal level, after the repealing of the Prefectures. The paper concludes that, in order to successfully apply any reforms, it is necessary to optimize the efficiency of the administrative structures and ensure the synergy of the political will, and the willingness for cooperation of the involved civil servants.*

## **Keywords**

*administrative reforms, administrative malfunctions, spatial planning*

### **1. Θεωρητικό πλαίσιο**

Στις μέρες μας, έχει ξεκινήσει ένας διεθνής διάλογος, στην ΕΕ και τον ΟΟΣΑ, για τον δημόσιο τομέα με έμφαση στην αύξηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητάς του. Σημαντικό ρόλο σε αυτόν το διάλογο έχει η αποκέντρωση και η ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΤΑ) (Γκέκας, 2019). Άλλοι σημαντικοί τομείς που συνδέονται με τη βελτίωση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, είναι οι τομείς της παραγωγής νόμων και ρυθμιστικών κανόνων, της διαμόρφωσης δημόσιων πολιτικών, της διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού, της διαφάνειας και της ακεραιότητας (InCiSE, 2019 στο Πισσαρίδης κ.ά., 2020:54-55).

Η διαμόρφωση κι εφαρμογή της χωρικής πολιτικής μίας χώρας εξαρτάται σε

σημαντικό βαθμό από τον τρόπο οργάνωσης των διοικητικών δομών με αρμοδιότητες χωρικού σχεδιασμού. Ειδικότερα για την εφαρμογή της χωρικής πολιτικής πρωτεύοντα ρόλο έχει η αποκέντρωση, η οποία συνίσταται στη μεταφορά εξουσιών, αρμοδιοτήτων και πόρων από την κεντρική διοίκηση στους ΟΤΑ, και απαιτεί πολύ καλό σχεδιασμό, ολοκληρωμένες παρεμβάσεις, πολιτική βούληση και επιχειρησιακό σχέδιο προκειμένου να είναι αποτελεσματική (Γκέκας, 2019). Από τα παραπάνω γίνεται φανερό ότι, η εφαρμογή της χωρικής πολιτικής αποτελεί μία πολύπλοκη έννοια και διαδικασία, καθώς μέσω της αποκέντρωσης επιδιώκεται η αναμόρφωση των σχέσεων μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και των βαθμίδων της τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>1</sup> με σκοπό την καλύτερη συνεργασία και ισόρροπη σχέση μεταξύ τους (Newman & Thornley, 1996). Παράλληλα, μέσω της αποκέντρωσης επιδιώκεται η ολοκληρωμένη διαχείριση δράσεων χωρικής διακυβέρνησης (Lalenis et al, 2002), η οποία επιτυγχάνεται αποτελεσματικότερα στο τοπικό επίπεδο, καθώς σε αυτό το επίπεδο υπάρχει καλύτερη γνώση των τοπικών συνθηκών και αναγκών (Πισσαρίδης κ.ά., 2020:63).

Δύο είναι τα κυρίαρχα μοντέλα διάρθρωσης της δημόσιας διοίκησης στην Ευρώπη (Ιωαννίδης, 2014). Το πρώτο, που συναντάται κυρίως στις βόρειες και κεντρικές χώρες, χαρακτηρίζεται από την αποκέντρωση και την ενίσχυση της ΤΑ. Σε αυτές τις χώρες το κεντρικό κράτος παρέχει το γενικό πλαίσιο και τους απαραίτητους πόρους στην τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία εμφανίζεται με σημαντική ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της. Το δεύτερο, εφαρμόζεται στις νότιες χώρες της Ευρώπης, όπου το κεντρικό κράτος εξακολουθεί να έχει ρυθμιστικό ρόλο με αυστηρό συγκεντρωτισμό εξουσιών και αρμοδιοτήτων, οι οποίες καθίστανται πολλές φορές συγκρουσιακές κι αναποτελεσματικές (Lalenis et al., 2002).

Αντιπροσωπευτικό παράδειγμα του πρώτου μοντέλου, που χαρακτηρίζεται από καλή οργάνωση των διοικητικών δομών στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού, αποτελεί η περίπτωση της Δανίας (Damborsky and Grill, 2009). Η Δανία είναι ένα αποκεντρωμένο ενιαίο κράτος με τρία επίπεδα διοίκησης: το εθνικό, το περιφερειακό και το δημοτικό, όπου η τελευταία διοικητική μεταρρύθμιση του 2007, με την οποία καταργήθηκαν οι

---

<sup>1</sup>(Γκέκας, 2019) Παράλληλα με την κεντρική διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση, η συνύπαρξη αποκεντρωμένων και αποσυγκεντρωμένων συστημάτων σε ορισμένες χώρες, όπως επισημαίνει ο ΟΟΣΑ (OECD,2019) δημιουργεί ένα περίπλοκο σύστημα διακυβέρνησης, το οποίο μπορεί να είναι πολύ συγκεχυμένο, ιδιαίτερα στο επίπεδο κατανομής των αρμοδιοτήτων, με αποτέλεσμα να προκαλείται ένταση και να μειώνεται η διαφάνεια και η υπευθυνότητα στη διαχείριση.

νομαρχίες (κομητείες), πραγματοποιήθηκε ταυτόχρονα με τη μεταρρύθμιση του χωρικού σχεδιασμού. Στη Δανία, η αποκέντρωση συνδυάζει μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, πόρων, και εξουσιών της κεντρικής διοίκησης προς την τοπική αυτοδιοίκηση και γι' αυτό τον λόγο θεωρείται ολοκληρωμένη<sup>2</sup> (Γκέκας, 2019). Γενικά, το σύστημα χωρικού σχεδιασμού στη Δανία χαρακτηρίζεται από ένα απλό, σαφές και χωρίς συχνές αλλαγές θεσμικό πλαίσιο, ισόρροπη συνεργασία μεταξύ των διοικητικών επιπέδων, αποκεντρωμένη απονομή αρμοδιοτήτων στο δημοτικό επίπεδο και ουσιαστική συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία του σχεδιασμού (Βασενχόβεν κ.ά., 2010:140, Galland and Enemark, 2015). Η κεντρική διοίκηση στη Δανία συμμετέχει στον σχεδιασμό των υποκείμενων επιπέδων - κυρίως του δημοτικού- με εκθέσεις, δεσμευτικές οδηγίες, κατευθυντήριες γραμμές και παρεμβάσεις (veto) για θέματα και έργα διεθνούς, εθνικού ή περιφερειακού συμφέροντος (Ministry of the Environment, 2007:8) και επικεντρώνεται στην επίλυση πολύπλοκων ζητημάτων που σχετίζονται με το περιβάλλον, τη φύση και τον χωρικό σχεδιασμό (Andersen, 2008:16).

Αντίστοιχα, χαρακτηριστικό παράδειγμα του δεύτερου μοντέλου αποτελεί η περίπτωση της Ελλάδας, όπου η οργάνωση των διοικητικών δομών στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού και της εφαρμογής του, χαρακτηρίζεται από συγκεντρωτισμό αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση, και μικρή αποκέντρωση αυτών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Το παρόν άρθρο επιχειρεί, μέσα από μία ιστορική αναδρομή των μεταρρυθμίσεων στην δημόσια διοίκηση στην χώρα μας την τελευταία 30ετία, να αξιολογήσει τους παράγοντες που συνέβαλλαν στη αναποτελεσματικότητά της, με έμφαση στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού και της εφαρμογής του. Ειδικότερα, οι επιμέρους τομείς που εξετάζονται, αναφέρονται στην επιχείρηση αποκέντρωσης και ενίσχυσης της ΤΑ με τη μεταβίβαση πολεοδομικών αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος προς τους ΟΤΑ α' βαθμού, και τον τρόπο που αυτές υλοποιήθηκαν από τις αντίστοιχες διοικητικές δομές. Άλλοι επιμέρους τομείς που εξετάζονται είναι το θεσμικό πλαίσιο και οι συνεχείς αλλαγές του, τα κριτήρια διαμόρφωσης και στελέχωσης των διοικητικών δομών με αρμοδιότητες χωρικού σχεδιασμού, οι αρμοδιότητες και οι αλληλεπικαλύψεις μεταξύ κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης, και η αναντιστοιχία μεταξύ αρμοδιοτήτων και πόρων που μεταβιβάστηκαν στην ΤΑ. Όλα τα ανωτέρω ζητήματα αναλύονται μέσα από

---

<sup>2</sup>Η μεταβίβαση εξουσιών κατά τον Γκέκα (2019) έχει συνήθως τέσσερεις μορφές: α) μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, β) μεταβίβαση πόρων, γ) μεταβίβαση εξουσιών και δ) συνδυασμός όλων των παραπάνω, με την (δ) να θεωρείται η πιο ολοκληρωμένη.



την εξέταση του τρόπου οργάνωσης των Υπηρεσιών Δόμησης (ΥΔΟΜ) -πρώην Πολεοδομικών Υπηρεσιών- διαχρονικά, επειδή αποτελούν μία κατ' εξοχήν διοικητική δομή που συνδέεται άμεσα με την εξυπηρέτηση του πολίτη καθώς και με την υλοποίηση της αναπτυξιακής διαδικασίας. Τέλος, αξιολογείται ο τρόπος εφαρμογής τους, μέσα από παραδείγματα πρωτογενούς έρευνας, προκειμένου να δοθούν κατευθύνσεις για τη βελτίωση των οργανωτικών διαδικασιών των ΥΔΟΜ με απώτερο σκοπό την υποστήριξη της υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού.

## **2. Η οργάνωση των διοικητικών δομών με αρμοδιότητες χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα προ «Καλλικράτη»**

Το διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται ως αυστηρά συγκεντρωτικό και ετεροβαρές υπέρ του κέντρου (Ψυχάρης, Σιμάτου, 2003:3) παρά το γεγονός ότι στο άρθρο 101 του Συντάγματος ορίζεται ότι «η διοίκηση της χώρας οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωμένο σύστημα», και η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) Α' και Β' βαθμού.

Τα τελευταία 30 χρόνια έχουν γίνει σημαντικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις που αφορούν στην αποκεντρωμένη διοίκηση και στην τοπική αυτοδιοίκηση με σημαντικές εδαφικές αναδιαρθρώσεις. Οι βασικοί νόμοι που διαμόρφωσαν τη μορφή, την οργάνωση και την λειτουργία της διοικητικής αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, πριν την διοικητική μεταρρύθμιση «Καλλικράτης» ήταν χρονικά: α) ο Ν.2218/94, που μαζί με τον Ν.2240/94, θεσμοθέτησαν την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, β) ο Ν.2503/97 που αφορούσε την Περιφερειακή Αποκέντρωση και γ) ο Ν.2539/97 που αφορούσε την ανασυγκρότηση της Α' βάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Με τους Ν.2218/94 και Ν.2240/94 δημιουργήθηκαν οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (ΝΑ), ο θεσμός των οποίων συνάντησε πληθώρα προβλημάτων, που υπονόμισαν την ίδια την υπόσταση και την εύρυθμη λειτουργία του (Ψυχάρης, Σιμάτου, 2003:7). Με τον Ν.2503/97 οι Περιφέρειες αποτέλεσαν τον μοναδικό βαθμό αποκέντρωσης του κράτους που επωμίσθηκε τον κύριο όγκο διαχειριστικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων του μετά την κατάργηση των κρατικών Νομαρχιών, ενώ οι κεντρικές υπηρεσίες (τα Υπουργεία) διατήρησαν αρμοδιότητες επιτελικού χαρακτήρα. Ιδιαίτερη θέση και σημασία στις εδαφικές αναδιαρθρώσεις είχαν οι αλλαγές στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, οι οποίες αφορούσαν τη συνένωση των 5755 δήμων και κοινοτήτων της χώρας σε νέους διευρυμένους 1034 δήμους και κοινότητες, σύμφωνα με τον Ν.2539/97 -πρόγραμμα «Καποδιστριας»-.

Στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού, η διάρθρωση των διοικητικών δομών με αρμοδιότητες χωρικού σχεδιασμού είχε ως εξής: α) στις 13 κρατικές Περιφέρειες οι 13 Διευθύνσεις Περιβάλλοντος και Χωρικού Σχεδιασμού επωμίσθηκαν σημαντικό όγκο διαχειριστικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων του κράτους, β) Οι πολεοδομικές υπηρεσίες των ΟΤΑ Β' βαθμού (Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση) λειτούργησαν με το

υφιστάμενο στελεχιακό δυναμικό των πρώην κρατικών Νομαρχιών που μετατάχθηκε υποχρεωτικά σε αυτές και εξαρτιόταν από τους αιρετούς εκπροσώπους, γ) Στους Δήμους δεν προβλέφθηκε υποχρεωτική δημιουργία πολεοδομικών υπηρεσιών, ωστόσο κάποιοι Δήμοι δημιούργησαν πολεοδομικές υπηρεσίες και ταυτόχρονα ενισχύθηκαν με προσλήψεις μηχανικών όλων των ειδικοτήτων για την εύρυθμη λειτουργία του θεσμού. Στην πράξη, η διασπορά των διοικητικών δομών στο αντικείμενο του χωρικού σχεδιασμού και της εφαρμογής του στην Περιφέρεια, τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και τους Δήμους «οδήγησε στην διάσπαση του σχεδιαστικού αντικειμένου, χωρίς να εξασφαλίσει σύνδεση με την ανάπτυξη και συμβατότητα μεταξύ των επιπέδων σχεδιασμού και τελικά πολλαπλασίασε τις τυπικές διαδικασίες, αυξάνοντας τα διοικητικά βάρη που καλούνταν να διαχειριστούν διαρκώς λιγότεροι υπάλληλοι» (ΤΕΕ-TKM, 2016:18).

### **3. Η οργάνωση των διοικητικών δομών με αρμοδιότητες χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα με τη μεταρρύθμιση «Καλλικράτης»**

Η ελληνική δημόσια διοίκηση και αυτοδιοίκηση, από το 2010, χρονιά εισόδου της χώρας σε οικονομική ύφεση, βρίσκεται υπό καθεστώς μόνιμης αναδιοργάνωσης με δημιουργία πληθώρας νόμων οι οποίοι κατά κανόνα παρουσιάζουν προβλήματα εφαρμογής, διότι κατά τον σχεδιασμό τους δεν υπολογίζονται ούτε σταθμίζονται οι όροι της εφαρμοσιμότητας τους. «Δυστυχώς, η απουσία επαρκούς μελέτης και ανάλογης διοικητικής προεργασίας, η απουσία κάθε είδους αξιολόγησης της υπάρχουσας νομοθετικής πραγματικότητας, πριν από την σχεδιαζόμενη νομοθετική ρύθμιση συνυπάρχει, ως αναγκαία συνέπεια, της συχνής αλλαγής της νομοθεσίας που συνεπάγεται όχι μόνον την μη εφαρμοσιμότητα των νόμων αλλά και την αναγκαστική αλλαγή της νομοθεσίας, με αποτέλεσμα μια απίθανη γραφειοκρατία που κοστίζει αφάνταστα σε πόρους, σε ταλαιπωρία, σε βραδύτητα και αναληθσία να πλήττει τελικά την αξιοπιστία του κράτους, της διοίκησης και της πολιτικής εξουσίας» (Μανιτάκης, 2015:3.4). Είναι χαρακτηριστικό ότι την πενταετία 2010-2015, οι νόμοι αρμοδιότητας του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΥΠΕΝ) έφτασαν τους τριάντα ένα (31), και οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου τις 150, δηλαδή παρατηρήθηκε αύξηση κατά 244% σε σύγκριση με την πενταετία 2005-2010, όπου είχαν ψηφιστεί εννιά (9) νόμοι (Melissas, 2015:2).

Ο Ν.3852/10 -πρόγραμμα «Καλλικράτης»- ήταν από τους πρώτους νόμους που θεσμοθετήθηκαν μετά την είσοδο της χώρας στην οικονομική ύφεση και αποτέλεσε τη δεύτερη μεγάλη διοικητική και χωρική αναδιάρθρωση στην μεταπολιτευτική Ελλάδα, 13

χρόνια μετά το πρόγραμμα «Καποδίστριας». Εισηγήαγε τον θεσμό: α) των επτά Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, που αντικατέστησαν τις 13 κρατικές Περιφέρειες, και απέκτησαν τις αρμοδιότητες που από το Σύνταγμα επιβάλλεται να παραμείνουν στο Κράτος<sup>3</sup>, β) των 13 αιρετών Περιφερειών στις οποίες μεταφέρθηκε μέρος των αρμοδιοτήτων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (ΝΑ) που καταργήθηκαν και γ) των 325 Δήμων οι οποίοι προέκυψαν από τη συνένωση των 1034 Καποδιστριακών Δήμων και ανέλαβαν ορισμένες αρμοδιότητες των ΝΑ.

Στο σύστημα οργάνωσης των διοικητικών δομών του χωρικού σχεδιασμού οι αρμοδιότητες των 13 Διευθύνσεων Περιβάλλοντος και Χωρικού Σχεδιασμού (ΔΙΠΕΧΩΣΧ) των πρώην Κρατικών Περιφερειών ανήκουν πλέον σε αντίστοιχες 13 διευθύνσεις (ΔΙΠΕΧΩΣΧ) των 7 Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, 1 ανά εδαφική Περιφέρεια, με τα ίδια τμήματα (Τμήμα Χωροταξίας και Πολεοδομικού Σχεδιασμού και Τμήμα Πολεοδομικού Σχεδιασμού και Εφαρμογών) και με τις ίδιες κατά κανόνα αρμοδιότητες. Παράλληλα δημιουργούνται 7 Γενικές Διευθύνσεις Χωροταξικής και Περιβαλλοντικής Πολιτικής (πίνακας 1). Στις 13 αιρετές Περιφέρειες δημιουργούνται 13 Διευθύνσεις Περιβάλλοντος και Χωρικού Σχεδιασμού και 13 Τμήματα Χωρικού Σχεδιασμού, που ασκούν κάποιες από τις αρμοδιότητες των πρώην Πολεοδομιών των ΝΑ, κυρίως στον τομέα του περιβάλλοντος, ενώ το σύνολο σχεδόν των αρμοδιοτήτων των Πολεοδομιών των ΝΑ μεταφέρεται στις Υπηρεσίες Δόμησης (ΥΔΟΜ) των 325 Δήμων, η σύσταση των οποίων υλοποιήθηκε μερικώς έως σήμερα, όπως θα δούμε στη συνέχεια.

---

<sup>3</sup> Οι αρμοδιότητες που ασκούν οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις είναι εκείνες που ασκούνταν από τις 13 κρατικές Περιφέρειες και δεν μεταφέρθηκαν στις αιρετές Περιφέρειες μετά τον «Καλλικράτη», όπως αυτές καθορίζονταν στον Ν.2503/97, ενώ επιφορτίστηκαν και με επιπλέον αρμοδιότητες, οι οποίες απαριθμούνται στο άρθρο 280 του Ν.3852/10. Ειδικότερα, στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ανήκουν κρατικές υποθέσεις που για συνταγματικούς λόγους δεν μπορούν να μεταφερθούν και να διεκπεραιωθούν από την Αυτοδιοίκηση, και κρατικές αρμοδιότητες που αποκεντρώνονται από την κεντρική διοίκηση, με στόχο τη δημιουργία και ενίσχυση του επιτελικού ρόλου του Κράτους και αφορούν ενδεικτικά, μεταξύ άλλων, ζητήματα διαχείρισης, παρακολούθησης και ελέγχου των δασών και των δασικών εκτάσεων (άρθρο 24 παρ.1 του Συντάγματος) και ορθού σχεδιασμού κι εφαρμογής της χωροταξικής, πολεοδομικής και περιβαλλοντικής νομοθεσίας (άρθρο 24 παρ.2 του Συντάγματος).

**Πίνακας 1.** Η Οργάνωση των διοικητικών δομών του Χωρικού Σχεδιασμού σύμφωνα με το πρόγραμμα «Καλλικράτης». Πηγή: Ίδια Ελεξερασία, 2018

Ν.2218/94 & Ν.2240/94 (ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ) Ν.2503/97(ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ) Ν.2539/97(ΣΧΕΔΙΟ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ ΓΙΑ ΤΗΝ Α' ΒΑΘΜΙΑ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ)		Ν.3852/10 (ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ)
13 ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ (ΚΡΑΤΙΚΕΣ)	ΜΕΤΟΝΟΜΑΖΟΝΤΑΙ ΣΕ	7 ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΙΣ
13 ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ & ΧΩΡΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ		7 ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΗΣ & ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (ΝΕΑ ΔΟΜΗ) 13 ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ & ΧΩΡΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ 13 ΤΜΗΜΑΤΑ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΟΥ ΚΑΙ ΧΩΡΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ 13 ΤΜΗΜΑΤΑ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ & ΕΦΑΡΜΟΓΩΝ
53 ΝΟΜΑΡΧΙΕΣ (ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΔΟΜΗΣ ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΟΡΑ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΣΤΟΥΣ ΔΗΜΟΥΣ)	ΔΙΕΥΡΥΝΟΝΤΑΙ ΣΕ	13 ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ(ΑΙΡΕΤΕΣ) (ΝΕΑ ΔΟΜΗ)
53 ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ (ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ)		13 ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΑΝΑΠΥΞΙΑΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ, ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΥΠΟΔΟΜΩΝ (ΝΕΑ ΔΟΜΗ) 13 ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ & ΧΩΡΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ (ΝΕΑ ΔΟΜΗ) 13 ΤΜΗΜΑΤΑ ΧΩΡΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ 13 ΤΜΗΜΑΤΑ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ 13 ΤΜΗΜΑΤΑ ΥΔΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
1034 ΔΗΜΟΙ	ΣΥΓΧΩΝΕΥΟΝΤΑΙ ΣΕ	325 ΔΗΜΟΙ
ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ		ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

υπηρεσιών, μειώνοντας τα κίνητρα απόδοσης και επομένως την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών (Πισσαρίδης κ.ά., 2020:59).

### **3.1. Η οργάνωση των Υπηρεσιών Δόμησης (ΥΔΟΜ) στο επίπεδο των Δήμων**

Η βασική καινοτομία του προγράμματος «Καλλικράτης» στο δημοτικό επίπεδο, ήταν η μεταβίβαση σημαντικών αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση προς τους Δήμους και η συγκρότηση των νέων «ισχυρών» πληθυσμιακά και χωρικά Δήμων. Βασικός στόχος του προγράμματος ήταν η ανάπτυξη ενός αποτελεσματικότερου διοικητικού συστήματος, που θα ικανοποιούσε κυρίως δύο στόχους: α) οι Δήμοι να αποτελέσουν ισχυρές μονάδες τοπικής ανάπτυξης μέσα από τη μελέτη, διαχείριση και εκτέλεση προγραμμάτων οικιστικής και πολεοδομικής ανάπτυξης (άρθρο 94 παρ.7 Ν.3852/10 και άρθρο 203 Ν.3463/06) και β) να εξελίσσονται ταυτόχρονα σε αποτελεσματικούς διαχειριστές υπηρεσιών για την καθημερινή ζωή των πολιτών τους. Κατά τη διοικητική οργάνωση του χωρικού σχεδιασμού, βασική επιδίωξη του Ν.3852/10 ήταν η μεταβίβαση των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων των πρώην Πολεοδομικών Υπηρεσιών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων στους Δήμους και η δημιουργία των Υπηρεσιών Δόμησης (ΥΔΟΜ) (άρθρο 94 Ν.3852/2010), με αντικείμενο την έκδοση των οικοδομικών αδειών, τον έλεγχο και την επιβολή προστίμων σε αυθαίρετες κατασκευές, τον έλεγχο και την εφαρμογή πολεοδομικών σχεδίων κ.ά. Ωστόσο ο Ν.3852/10 δεν είχε προβλέψει τη σύσταση ΥΔΟΜ και την οργανωτική δομή τους ως αυτοτελών υπηρεσιών, στους Οργανισμούς των νέων Δήμων (άρθρο 97 «Υπηρεσιακές μονάδες δήμων»).

Η αδυναμία σύστασης των ΥΔΟΜ ως αυτοτελών υπηρεσιών στο σύνολο των Δήμων της χώρας και η συνακόλουθη δημιουργία πληθώρας προβλημάτων στη λειτουργία των υπαρχόντων ΥΔΟΜ υπήρξε αντικείμενο έρευνας προκειμένου να αξιολογηθούν οι υφιστάμενες δομές των ΥΔΟΜ σε επίπεδο χώρας. Η έρευνα πραγματοποιήθηκε το 2018, χρονιά που εισήχθη το πρόγραμμα «Κλεισθένης» με τον Ν.4555/2018 προκειμένου να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα του προηγούμενου προγράμματος «Καλλικράτης» ως προς την οργανωτική δομή και λειτουργία των ΥΔΟΜ, 8 χρόνια μετά την εφαρμογή του. Η έρευνα αφορούσε συλλογή στοιχείων σχετικών με τον τρόπο λειτουργίας των ΥΔΟΜ ανά την επικράτεια (όπως ενδεικτικά αριθμός υφιστάμενων ΥΔΟΜ, αριθμός τμημάτων ανά ΥΔΟΜ, αρμοδιότητες που αυτά ασκούν, στελέχωση/ απαραίτητες ειδικότητες/ εμπειρία προσωπικού, εύρος εδαφικής κάλυψης ΥΔΟΜ κ.ά.) και έγινε με τη συνδρομή του ΤΜΧΠΠΑ του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, ως προς την υποβολή των εγγραφών

ερωτημάτων προς το Υπουργείο Εσωτερικών (ΥΠΕΣ) και το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΥΠΕΝ). Στην έρευνα, σημαντικό ρόλο είχε και η συμβολή της ΠΟ ΕΜΔΥΔΑΣ<sup>5</sup>, του συνδικαλιστικού οργάνου των διπλωματούχων μηχανικών δημοσίων υπαλλήλων, ως προς τη συλλογή στοιχείων καταγραφής των κατά τόπους ΥΔΟΜ. Τέλος σημαντική ήταν η συμβολή της εμπειρίας της γράφουσας, ως στελέχους της δημόσιας διοίκησης<sup>6</sup>. Στο πλαίσιο της έρευνας υπήρξε επικοινωνία με το Υπουργείο Εσωτερικών (ΥΠΕΣ) για πληροφόρηση για τον ακριβή αριθμό των Δήμων που έχουν ΥΔΟΜ και αυτών που παρέχουν διοικητική υποστήριξη σε όμορους Δήμους. Η απάντηση<sup>7</sup> αποτυπώνεται στους πίνακες 2 και 3. Ωστόσο δεν απαντήθηκε το ερώτημα που αφορούσε τον ακριβή αριθμό των Πολεοδομικών Υπηρεσιών που λειτουργούσαν πριν την εφαρμογή του «Καλλικράτη» σε επίπεδο Νομών και Δήμων προκειμένου να γίνει συγκριτική αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της μεταρρύθμισης «Καλλικράτης». Ενδεικτικά, ο πίνακας 2 παρουσιάζει «τμήμα» του συγκεντρωτικού πίνακα λειτουργίας των ΥΔΟΜ, με βάση τα στοιχεία του ΥΠΕΣ, για την Περιφερειακή Ενότητα Έβρου. Στον ίδιο πίνακα αποτυπώνονται οι ΥΔΟΜ που παρέχουν διοικητική υποστήριξη σε όμορους δήμους, και οι δήμοι-αποδέκτες της υποστήριξης αυτής.

Η αδυναμία σύστασης των ΥΔΟΜ ως αυτοτελών υπηρεσιών στο σύνολο των Δήμων της χώρας και η συνακόλουθη δημιουργία πληθώρας προβλημάτων στη λειτουργία των υπαρχόντων ΥΔΟΜ υπήρξε αντικείμενο έρευνας προκειμένου να αξιολογηθούν οι υφιστάμενες δομές των ΥΔΟΜ σε επίπεδο χώρας. Η έρευνα πραγματοποιήθηκε το 2018, χρονιά που εισήχθη το πρόγραμμα «Κλεισθένης» με τον ν.4555/2018 προκειμένου να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα του προηγούμενου προγράμματος «Καλλικράτης» ως προς την οργανωτική δομή και λειτουργία των ΥΔΟΜ, 8 χρόνια μετά την εφαρμογή του. Η έρευνα αφορούσε συλλογή στοιχείων σχετικών με τον τρόπο λειτουργίας των ΥΔΟΜ ανά την επικράτεια (όπως ενδεικτικά αριθμός υφιστάμενων ΥΔΟΜ, αριθμός τμημάτων ανά

---

<sup>5</sup> ΠΟ ΕΜΔΥΔΑΣ (Πανελλήνια Ομοσπονδία Ενώσεων Μηχανικών Δημοσίων Υπαλλήλων Διπλωματούχων Ανωτάτων Σχολών).

<sup>6</sup> Η γράφουσα υπηρετεί στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας-Θράκης, ως Προϊσταμένη του Τμήματος Πολεοδομικού Σχεδιασμού κι Εφαρμογών στη Δ/νση Περιβάλλοντος και Χωρικού Σχεδιασμού με αντικείμενο την παροχή κατευθύνσεων –οδηγιών προς τις ΥΔΟΜ χωρικής αρμοδιότητας της Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης.

<sup>7</sup> Στο από 7-5-2018 ερώτημα λάβαμε άμεσα την υπ' αριθμ. 21174/18-5-2018 απάντηση του ΥΠΕΣ. Τα στοιχεία που λάβαμε είχαν περιέλθει στο ΥΠΕΣ κατόπιν τηλεφωνικής επικοινωνίας με τους δήμους της χώρας και αφορούν το μήνα Μάρτιο 2017 ενώ νεώτερα στοιχεία δεν τηρούνται στο αρχείο του ΥΠΕΣ.

ΥΔΟΜ, αρμοδιότητες που αυτά ασκούν, στελέχωση/απαραίτητες ειδικότητες/εμπειρία προσωπικού, εύρος εδαφικής κάλυψης ΥΔΟΜ κ.α.) κι έγινε με τη συνδρομή του ΤΜΧΠΠΑ του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, ως προς την υποβολή των έγγραφων ερωτημάτων προς το Υπουργείο Εσωτερικών (ΥΠΕΣ) και το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΥΠΕΝ). Στην έρευνα, σημαντικό ρόλο είχε και η συμβολή της ΠΟ ΕΜΔΥΔΑΣ, του συνδικαλιστικού οργάνου των διπλωματούχων μηχανικών δημοσίων υπαλλήλων, ως προς τη συλλογή στοιχείων καταγραφής των κατά τύπους ΥΔΟΜ. Τέλος σημαντική ήταν η συμβολή της εμπειρίας της γράφουσας, ως στελέχους της δημόσιας διοίκησης. Στο πλαίσιο της έρευνας υπήρξε επικοινωνία με το Υπουργείο Εσωτερικών (ΥΠΕΣ) για πληροφόρηση για τον ακριβή αριθμό των Δήμων που έχουν ΥΔΟΜ και αυτών που παρέχουν διοικητική υποστήριξη σε όμορους Δήμους. Η απάντηση αποτυπώνεται στους πίνακες 2 και 3. Ωστόσο δεν απαντήθηκε το ερώτημα που αφορούσε τον ακριβή αριθμό των Πολεοδομικών Υπηρεσιών που λειτουργούσαν πριν την εφαρμογή του «Καλλικράτη» σε επίπεδο Νομών και Δήμων προκειμένου να γίνει συγκριτική αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της μεταρρύθμισης «Καλλικράτης». Ενδεικτικά, ο πίνακας 2 παρουσιάζει «τμήμα» του συγκεντρωτικού πίνακα λειτουργίας των ΥΔΟΜ, με βάση τα στοιχεία του ΥΠΕΣ, για την Περιφερειακή Ενότητα Έβρου. Στον ίδιο πίνακα αποτυπώνονται οι ΥΔΟΜ που παρέχουν διοικητική υποστήριξη σε όμορους δήμους, και οι δήμοι-αποδέκτες της υποστήριξης αυτής.

**Πίνακας 2.** Τμήμα του αναλυτικού πίνακα λειτουργίας ΥΔΟΜ κι αυτών που παρέχουν διοικητική υποστήριξη σε όμορους δήμους για την Περιφερειακή Ενότητα Έβρου (Πηγή: ΥΠΕΣ, 2018, Ίδια Επεξεργασία, 2018)

A/A	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ	ΔΗΜΟΙ	ΥΔΟΜ	ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ	ΥΠΟΣΤΗΡΙΖΟΜΕΝΟΙ ΔΗΜΟΙ
1	ΕΒΡΟΥ	ΟΡΕΣΤΙΑΔΑΣ	X		
2	ΕΒΡΟΥ	ΣΟΥΦΛΙΟΥ			
3	ΕΒΡΟΥ	ΔΙΔΥΜΟΤΕΙΧΟΥ	X		
4	ΕΒΡΟΥ	ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΥΠΟΛΗΣ	X	X	ΣΟΥΦΛΙΟΥ, ΣΑΜΟΘΡΑΚΗΣ
5	ΕΒΡΟΥ	ΣΑΜΟΘΡΑΚΗΣ			
			3(5)	1(3)	

Ο συγκεντρωτικός πίνακας 3 παρουσιάζει το σύνολο των Δήμων της χώρας που έχουν ΥΔΟΜ (47%) και αυτούς που παρέχουν διοικητική υποστήριξη (23%), για το έτος 2018. Παρουσιάζει επίσης ανά Περιφέρεια, το ποσοστό ΥΔΟΜ -με την Περιφέρεια

Πελοποννήσου να έχει το μεγαλύτερο ποσοστό ΥΔΟΜ (65%) και την Περιφέρεια ΑΜΘ το μικρότερο (32%)- καθώς και το ποσοστό ΥΔΟΜ που παρέχουν διοικητική υποστήριξη σε όμορους δήμους -η Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας έχει το μεγαλύτερο ποσοστό ΥΔΟΜ (90%) ενώ το μικρότερο ανήκει στην Περιφέρεια Αττικής (33%) (Βεζυριανίδου, Δαλένης, 2018). Έτσι, σε πολλές Περιφερειακές ενότητες (νομοί), οι ΥΔΟΜ που παρέχουν διοικητική υποστήριξη σε όμορους Δήμους βρίσκονται, κατά κανόνα, στην έδρα του νομού: τα Ιωάννινα (εξυπηρετούν 8 δήμους), οι Σέρρες και τα Χανιά (7 δήμους), η Καρδίτσα (6 δήμους), η Δράμα (5 δήμους), η Ξάνθη και η Ροδόπη (4 δήμους), η Θεσπρωτία, η Καστοριά, η Πιερία, η Πρέβεζα και η Φλώρινα (3 δήμους), τα Γρεβενά, η Ευρυτανία, το Κιλκίς και η Φωκίδα (2 δήμους) (Λιάλιος, 2020). Ωστόσο «η ρύθμιση της παροχής διοικητικής υποστήριξης μεταξύ όμορων δήμων, λειτούργησε στην πράξη αλυσιτελώς. Δήμοι που είχαν πολεοδομικά γραφεία, αντιμετώπισαν τεράστιο όγκο υποθέσεων καθώς επιβαρύνθηκαν και με αυτές των γειτονικών ΟΤΑ, με συνέπεια να αδρανοποιηθούν προ του βάρους αυτού, ενώ όσοι Δήμοι δεν είχαν πολεοδομική υπηρεσία, δεν την συγκρότησαν ποτέ επαναπαυόμενοι στην ευνοϊκή ρύθμιση της διοικητικής υποστήριξης» (Συνήγορος του πολίτη, 2017: 7).

**Πίνακας 3.** Αριθμός ΥΔΟΜ, και ΥΔΟΜ που παρέχουν διοικητική υποστήριξη ανά Περιφέρεια (Πηγή: ΥΠΕΣ, 2018, Ιδία Επεξεργασία, 2018)

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΔΗΜΟΙ	ΥΔΟΜ	ΠΟΣΟΣΤΟ % ΥΔΟΜ ΑΝΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΥΔΟΜ ΜΕ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ	ΠΟΣΟΣΤΟ( % )ΥΔΟΜ ΜΕ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ
ΑΜΘ	22	7	32	5	71
ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	38	20	53	9	45
ΔΥΤΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	12	6	50	4	67
ΗΠΕΙΡΟΥ	18	8	44	4	50
ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ	25	14	56	5	36
ΣΤΕΡΕΑΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	25	10	40	9	90
ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ	26	17	65	10	59
ΔΥΤΙΚΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	19	10	53	8	80
ΙΟΝΙΩΝ ΝΗΣΩΝ	7	4	57	3	75
ΒΟΡΕΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ	9	5	56	3	60
ΝΟΤΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ	34	13	38	9	69
ΚΡΗΤΗΣ	24	9	38	6	67



ΑΤΤΙΚΗΣ	66	30	45	10	33
ΧΩΡΑ	325	153	47%	76	23%

Στο ίδιο ερώτημα προς το ΥΠΕΣ για τον τρόπο οργάνωσης των ΥΔΟΜ (τμήματα και αρμοδιότητες που αυτά ασκούν) η απάντηση ήταν ότι «το ειδικό θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία των ΥΔΟΜ εμπίπτει στην καθ' ύλην αρμοδιότητα του ΥΠΕΝ». Στη συνέχεια, σχετικό ερώτημα έγινε προς το ΥΠΕΝ, για το «εάν έχει καθορισθεί ειδικό θεσμικό πλαίσιο που να ρυθμίζει τη σύνθεση και τη λειτουργία των ΥΔΟΜ, με τον αντίστοιχο καθορισμό των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων τους», το οποίο όμως δεν έχει απαντηθεί έως σήμερα. Ωστόσο, ο νόμος για το δομημένο περιβάλλον (Ν.4495/17) στο άρθρο 31 παρ. 1 αναφέρει ότι «Αρμόδια όργανα για τη χορήγηση των διοικητικών πράξεων, που σχετίζονται με την εκτέλεση οικοδομικών εργασιών, είναι οι Υπηρεσίες Δόμησης (ΥΔΟΜ) των δήμων» και στην παρ.2 ότι «...Με Προεδρικό Διάταγμα (ΠΔ) κατόπιν κοινής πρότασης από τους Υπουργούς Περιβάλλοντος και Ενέργειας και Εσωτερικών ορίζονται οι προϋποθέσεις για τη λειτουργία και οργάνωση των ΥΔΟΜ, καθώς και τα κριτήρια για την κατ' ελάχιστον στελέχωση αυτών». Ωστόσο μέχρι σήμερα δεν εκδόθηκε το ανωτέρω ΠΔ, με αποτέλεσμα τη δημιουργία πληθώρας προβλημάτων και δυσλειτουργιών, όπως ευστόχως έχει επισημάνει ο Συνήγορος του Πολίτη (Συνήγορος του Πολίτη, 2017).

Η αδυναμία κάλυψης των ερευνητικών ερωτημάτων ως προς το οργανωτικό πλαίσιο των ΥΔΟΜ (αριθμό τμημάτων με τον ακριβή αριθμό των αρμοδιοτήτων τους) από τις κεντρικές υπηρεσίες (το ΥΠΕΝ), μας οδήγησε στην ανάγκη καταγραφής του αριθμού των τμημάτων που έχουν οι υφιστάμενες ΥΔΟΜ, μετά από τηλεφωνική επικοινωνία και διαδικτυακή αναζήτηση. Έχοντας ως παράδειγμα μελέτης την Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης (ΠΑΜΘ) (Πίνακας 4), οδηγηθήκαμε στο συμπέρασμα ότι, οι Δήμοι που αποτελούσαν τις έδρες των νομών και διέθεταν πολεοδομικές υπηρεσίες<sup>8</sup>, δημιούργησαν αυτοτελείς ΥΔΟΜ, και διατήρησαν την ίδια οργανωτική δομή (ως προς τον αριθμό Τμημάτων) με τις ίδιες αρμοδιότητες των πρώην νομαρχιακών πολεοδομιών, δηλ. την έκδοση οικοδομικών αδειών, τον έλεγχο αυθαιρέτων, το σχέδιο πόλης κ.ά. Έτσι, μια ΥΔΟΜ που ανήκει σε Δήμο Περιφερειακής Ενότητας που ήταν έδρα νομού, έχει κατά κανόνα, τρία τμήματα: 1) το Τμήμα Έκδοσης Αδειών Δόμησης (Τμήμα Α), 2) το Τμήμα Ελέγχου Δόμησης (Τμήμα Β) και 3) το Τμήμα Πολεοδομικού Σχεδιασμού και Εφαρμογών

<sup>8</sup> (Λιάλιος, 2020) Με την κατάργηση των νομαρχιών, οι παλιές νομαρχιακές πολεοδομίες υπήχθησαν αναγκαστικά στον δήμο όπου βρισκόταν η έδρα τους και εξακολούθησαν να λειτουργούν ως είχαν.

(Τμήμα Γ)<sup>9</sup>. Ανάλογη οργανωτική δομή των ΥΔΟΜ με αυτήν της ΠΑΜΘ εμφανίζουν και οι υπόλοιπες Περιφέρειες της χώρας. Παράλληλα, υπάρχουν περιπτώσεις ΥΔΟΜ, που λειτουργούν ως Δ/νσεις (αυτοτελείς υπηρεσίες) με δύο τμήματα όπως ο Δήμος Κατερίνης, ο Δήμος Πολυγύρου και ο Δήμος Ν. Προποντίδας, με τέσσερα τμήματα<sup>10</sup>, όπως ο Δήμος Ιωαννιτών ή ακόμα και με επτά τμήματα όπως ο Δήμος Θεσσαλονίκης<sup>11</sup> ενώ ο Δήμος Αθηναίων έχει δύο Διευθύνσεις, η πρώτη (ΥΔΟΜ) με τέσσερα τμήματα και η δεύτερη (Διεύθυνση Σχεδίου Πόλεως και Αστικού Περιβάλλοντος) με έξι τμήματα. Τέλος, υπάρχουν ΥΔΟΜ που λειτουργούν ως Τμήμα εντός της Τεχνικής Υπηρεσίας, με όλες τις αρμοδιότητες των πρώην πολεοδομικών υπηρεσιών των νομαρχιών που έχουν μεταφερθεί στους Δήμους, δηλ. με την έκδοση οικοδομικών αδειών, τον έλεγχο αυθαιρέτων, το σχέδιο πόλης κ.α. όπως ενδεικτικά η ΥΔΟΜ Διδυμοτείχου, η ΥΔΟΜ Σερρών, η ΥΔΟΜ Ρεθύμνου, η ΥΔΟΜ Θάσου και η ΥΔΟΜ Ηγουμενίτσας ή ως Διεύθυνση σε ενιαία δομή με τη Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών, όπως ο Δήμος Αλεξανδρούπολης. Όλα τα ανωτέρω καταδεικνύουν την έλλειψη ενός σαφούς οργανωτικού πλαισίου που, με συγκεκριμένα κριτήρια (όπως το πληθυσμιακό μέγεθος<sup>12</sup> και την εδαφική περιφέρεια του Δήμου, τον αριθμό των Δημοτικών Ενοτήτων που εξυπηρετούνται κ.ά.) θα καθορίζει τον ακριβή αριθμό των τμημάτων και τις αναγκαίες αρμοδιότητες ανά τμήμα για την εύρυθμη λειτουργία των ΥΔΟΜ.

Ένα άλλο στοιχείο άξιο αναφοράς που συνδέεται με την έλλειψη ενός οργανωτικού πλαισίου για τη λειτουργία των ΥΔΟΜ είναι η έλλειψη στελεχιακού δυναμικού, κυρίως καταρτισμένων και με εμπειρία στελεχών σε συγκεκριμένες

---

<sup>9</sup> Ενδεικτικά, ΥΔΟΜ σε Δήμους που ήταν έδρες νομών, οι οποίες διατήρησαν την οργανωτική δομή των πρώην νομαρχιακών πολεοδομιών με 3 τμήματα με τις αρμοδιότητες που αναφέρθηκαν ανωτέρω, οι οποίες εξυπηρετούν όμορους Δήμους που ανήκουν στην ίδια ΠΕ είναι οι ΥΔΟΜ του Δήμου Χανίων, του Δήμου Καρδίτσας, του Δήμου Δράμας, του δήμου Ξάνθης, του Δήμου Κομοτηνής, του Δήμου Καστοριάς, του Δήμου Πρέβεζας, του Δήμου Φλώρινας.

<sup>10</sup> Το τέταρτο τμήμα είναι το Τμήμα Περιβάλλοντος.

<sup>11</sup> Η ΥΔΟΜ του Δήμου Θεσσαλονίκης έχει τα εξής τμήματα:1) Τμήμα Έκδοσης Αδειών Δόμησης, 2) Τμήμα Ελέγχου Δόμησης, 3)Τμήμα Πολεοδομικών Εφαρμογών, 4) Τμήμα Τοπογραφίας, 5)Τμήμα Γεωχωρικών Πληροφοριών-G.I.S.,6) Τμήμα Απαλλοτριώσεων, Κτηματολογίου και Δημοτικής Περιουσίας και 7) Τμήμα Διοικητικής Υποστήριξης

<sup>12</sup> (CDLR Report 2001: 8) Η έννοια του «μεγέθους» μπορεί να αφορά τον πληθυσμό, την πληθυσμιακή πυκνότητα, την τοπική οικονομία, το γεωγραφικό μέγεθος, τους πόρους, τις αρμοδιότητες, την αρχή της επικουρικότητας, το βαθμό αποκέντρωσης μιας χώρας κ.λπ. με κυριότερους παράγοντες μεγέθους τον πληθυσμό και την επιφάνεια.

ειδικότητες όπως είναι οι χωροτάκτες- πολεοδόμοι μηχανικοί. Ο αριθμός των μηχανικών είναι ελάχιστος<sup>13</sup>, και οι υπάρχοντες υπάλληλοι αντιμετωπίζουν μεγάλες δυσκολίες κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Σύμφωνα με στοιχεία της Πανελλήνιας Ομοσπονδίας Μηχανικών Δημοσίων Υπαλλήλων (ΠΟ ΕΜΔΥΔΑΣ) οι μηχανικοί σε όλες τις δομές της Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού το 2010 ήταν περίπου 12.000 ενώ το 2018 μειώθηκαν στους 8.000. Αντιπροσωπευτικό παράδειγμα των ανωτέρω αποτελεί η Διεύθυνση Περιβάλλοντος και Πολεοδομίας, του Δήμου Ιωαννιτών, όπου το προσωπικό της μειώθηκε πάνω από 50% κατά την οκταετία 2010 - 2018<sup>14</sup>. Σχετική επάρκεια σε προσωπικό εμφανίζουν μόνο κάποιες ΥΔΟΜ που προέκυψαν από τη συνένωση δύο Πολεοδομιών που λειτουργούσαν, σε επίπεδο Νομού και σε επίπεδο Δήμου στην έδρα του νομού, όπως πχ στο Δήμο Αλεξανδρούπολης, ενώ στις υπόλοιπες περιπτώσεις ΥΔΟΜ η έλλειψη προσωπικού και υλικοτεχνικής υποδομής έκανε φανερή την αδυναμία λειτουργίας τους. Γενικά, το προσωπικό των ΥΔΟΜ προέκυψε: α) από την μετάταξη των υπαλλήλων των πρώην νομαρχιακών πολεοδομιών που καταργήθηκαν, στις έδρες των Καλλικράτειων Δήμων και β) από τη μετακίνηση των υπαλλήλων πρώην όμορων Δήμων (νυν Δημοτικών Ενοτήτων ενός Καλλικράτειου Δήμου) στις έδρες των Καλλικράτειων Δήμων. Έτσι, δημιουργήθηκαν δύο διαφορετικές κατηγορίες υπαλλήλων, των μεταταχθέντων, οι οποίοι διαθέτουν γνώση και εμπειρία στο γνωστικό αντικείμενο της Πολεοδομίας κι εκείνων που μετακινήθηκαν από τις πρώην τεχνικές υπηρεσίες των Καποδιστριακών Δήμων για να στελεχώσουν τις ΥΔΟΜ των Καλλικράτειων Δήμων, χωρίς να διαθέτουν τεχνογνωσία και εμπειρία σε πολεοδομικά ζητήματα.

---

<sup>13</sup> Με την είσοδο της χώρας στην οικονομική ύφεση θεσμοθετήθηκε ο Ν.3986/11 αρθρ.37 παρ.2, σύμφωνα με τον οποίο σε 5 αποχωρήσεις αναλογεί μια πρόσληψη

<sup>14</sup> Με το υπ' αριθμ. πρωτ.473/103/21-5-2018 έγγραφό της η ΕΜΔΥΔΑΣ Ηπείρου-Κέρκυρας-Λευκάδας παρουσιάζει τα προβλήματα λειτουργίας της Διεύθυνσης Περιβάλλοντος και Πολεοδομίας του Δήμου Ιωαννιτών. Σύμφωνα με το έγγραφο η Δ/νση από εξήντα πέντε (65) υπαλλήλους που είχε το 2010, το 2018 λειτουργεί με λιγότερους από τριάντα (30), από τους οποίους οι δώδεκα (12) είναι ειδικότητας Π.Ε. Μηχανικών και οι πέντε (5), ειδικότητας ΤΕ Μηχανικών. Ειδικότερα το Τμήμα Έκδοσης Οικοδομικών Αδειών, παρά το ότι εκτείνεται χωρικά σε όλο τον Ν. Ιωαννίνων εκτός του Δ. Κόνιτσας, στελεχώνεται μόλις με τρεις (3) υπαλλήλους, δύο (2) ειδικότητας ΠΕ Τοπογράφων Μηχανικών και μία (1) υπάλληλο με ειδικότητα ΤΕ Μηχανικού Έργων Υποδομής ενώ λείπουν οι ειδικότητες Πολιτικού και Αρχιτέκτονα Μηχανικού. Το Τμήμα Ελέγχου Κατασκευών επίσης αντιμετωπίζει πρόβλημα στελέχωσης, όπου για παράδειγμα μόνο ένας (1) υπάλληλος είναι υπεύθυνος για τις ρευματοδοτήσεις της ΠΕ Ιωαννίνων.

**Πίνακας 4.** Οργανωτική Δομή Τμημάτων ανά ΥΔΟΜ στην Περιφέρεια ΑΜΘ. (Πηγή: Ιδία Επεξεργασία, 2018)

Α/Α	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ	ΔΗΜΟΣ	ΥΔΟΜ ΕΝΤΟΣ ΤΕΧΝΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ	ΑΥΤΟΤΕΛΗΣ ΥΔΟΜ	ΤΜΗΜΑ Α	ΤΜΗΜΑ Β	ΤΜΗΜΑ Γ
1	ΕΒΡΟΥ	ΟΡΕΣΤΙΑΔΑΣ		X	X	X	X
2	ΕΒΡΟΥ	ΔΙΔΥΜΟΤΕΙΧΟΥ	X*		X	X	X
3	ΕΒΡΟΥ	ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΥΠΟΛΗΣ		X	X	X	X
4	ΡΟΔΟΠΗΣ	ΚΟΜΟΤΗΝΗΣ		X	X	X	X
5	ΞΑΝΘΗΣ	ΞΑΝΘΗΣ		X	X	X	X
6	ΚΑΒΑΛΑΣ	ΝΕΣΤΟΥ	X*			X	
7	ΚΑΒΑΛΑΣ	ΚΑΒΑΛΑΣ		X	X	X	X
8	ΚΑΒΑΛΑΣ	ΠΑΓΓΑΙΟΥ		X	X	X	X
9	ΘΑΣΟΥ	ΘΑΣΟΥ	X*		X	X	
10	ΔΡΑΜΑΣ	ΔΡΑΜΑΣ		X	X	X	X
ΣΥΝΟΛΟ			3	7	9	10	8
<p>Υποσημειώσεις:</p> <p>*Το τμήμα ΥΔΟΜ του Δήμου Διδυμοτείχου έχει αρμοδιότητες και των τριών Τμημάτων.</p> <p>*Το τμήμα ΥΔΟΜ του Δήμου Νέστου έχει αρμοδιότητες μόνο του Τμήματος Β, ενώ οι αρμοδιότητες των άλλων δύο Τμημάτων Α και Γ καλύπτονται από την ΥΔΟΜ Καβάλας.</p> <p>*Το τμήμα ΥΔΟΜ του Δήμου Θάσου έχει αρμοδιότητες μόνο των Τμημάτων Α και Β, ενώ οι αρμοδιότητες του Τμήματος Γ καλύπτονται από την ΥΔΟΜ Καβάλας.</p>							

Από τα ανωτέρω γίνεται σαφές ότι, η έλλειψη ενός οργανωτικού πλαισίου για την κατ' ελάχιστο στελέχωση των ΥΔΟΜ με τον ακριβή αριθμό υπαλλήλων και των αναγκαίων ειδικοτήτων που πρέπει να έχει ένας δήμος για να ιδρύσει πολεοδομία, έχει οδηγήσει στην ύπαρξη ΥΔΟΜ με ανάλογο αριθμό υπαλλήλων/ ειδικοτήτων. Ως αποτέλεσμα, ακόμα και σε θέσεις ευθύνης συναντώνται υπάλληλοι με ειδικότητες μη συναφείς με το γνωστικό αντικείμενο της πολεοδομίας πχ ο Προϊστάμενος της Τεχνικής Υπηρεσίας του Δήμου Θάσου, στην οποία υπάγεται η ΥΔΟΜ ως Τμήμα, είναι Τεχνολόγος Γεωπόνος. Ενδεικτικά ο πίνακας 5 παρουσιάζει ως παράδειγμα μελέτης τον αριθμό των

υπαλλήλων με τις αντίστοιχες ειδικότητες που στελεχώνουν τις ΥΔΟΜ της Περιφερειακής Ενότητας (ΠΕ) Χαλκιδικής, σύμφωνα με τον οποίο απουσιάζει η ειδικότητα του χωροτάκτη πολεοδόμου μηχανικού. Οι υπάλληλοι των τεσσάρων ΥΔΟΜ προέρχονται από τις τεχνικές υπηρεσίες των πρώην 14 Καποδιστριακών Δήμων μετά την συγχώνευσή τους για τη δημιουργία πέντε μεγαλύτερων Καλλικράτειων Δήμων, χωρίς να διαθέτουν γνώση και εμπειρία σε πολεοδομικά θέματα. Παράλληλα σε τρεις από τις τέσσερις ΥΔΟΜ υπάρχουν κάποιοι υπάλληλοι που διαθέτουν σχετική εμπειρία και γνώση για τη διαχείριση των πολεοδομικών υποθέσεων καθώς ανήκουν στο μεταταχθέν προσωπικό μετά την κατάργηση της πρώην νομαρχιακής Πολεοδομίας. Από τον πίνακα 5 γίνεται σαφές ότι, ο ανόμιος αριθμός υπαλλήλων και ειδικοτήτων που στελεχώνουν τις τέσσερις ΥΔΟΜ της ΠΕ Χαλκιδικής και η έλλειψη έμπειρων και ικανών στελεχών, δημιουργούν πρόσθετα προβλήματα που δυσχεραίνουν την επίλυση δύσκολων πολεοδομικών ζητημάτων μιας Περιφερειακής Ενότητας με κοινά χαρακτηριστικά (κυρίως συγκρούσεις χρήσεων γης στο παραλιακό μέτωπο, και στεγαστικές ανάγκες β' κατοικίας της ΠΕ Θεσσαλονίκης). Ανάλογη κατάσταση έλλειψης προσωπικού με τεχνογνωσία και εμπειρία στο γνωστικό αντικείμενο της πολεοδομίας-χωροταξίας επικρατεί κατά κανόνα και στις υπόλοιπες ΥΔΟΜ της χώρας.

**Πίνακας 5.** Αριθμός και ειδικότητες υπαλλήλων στις ΥΔΟΜ της Περιφερειακής Ενότητας Χαλκιδικής. (Πηγή: Ιδία επεξεργασία, 2018)

<b>Υπηρεσία Δόμησης Δήμου Πολυγύρου</b>	1 Προϊστάμενος Δ/νσης ΠΕ Τοπογράφος Μηχανικός
Τμήμα Οικοδομικών Αδειών & Ελέγχου Κατασκευών	1 Προϊστάμενος -ΠΕ Αρχιτέκτων Μηχανικός 2 υπάλληλοι -ΤΕ Πολιτικός Μηχανικός 1 υπάλληλος- ΤΕ Ηλεκτρολόγος Μηχανικός
Τμήμα Πολεοδομικών Εφαρμογών	1 Προϊστάμενος -ΠΕ Αρχιτέκτων Μηχανικός 2 υπάλληλοι ΔΕ Διοικητικού
<b>Υπηρεσία Δόμησης Δήμου Ν.Προποντίδας</b> (εξυπηρετεί & τον Δήμο Κασσάνδρας)	1 Προϊστάμενος -ΠΕ Πολιτικός Μηχανικός
Τμήμα Αδειών Δόμησης & Πολεοδομικών Εφαρμογών	1 Προϊστάμενος ΠΕ Πολιτικός Μηχανικός Γραφείο Αδειών Δόμησης 1 υπάλληλος ΠΕ Πολιτικός Μηχανικός 1 υπάλληλος ΤΕ Πολιτικός Μηχανικός 1 υπάλληλος ΤΕ Πληροφορικής 1 υπάλληλος ΔΕ Διοικητικού-Οικονομικού Γραφείο Πολεοδομικών Εφαρμογών Χωρίς υπαλλήλους
..	1 Προϊστάμενος ΠΕ Πολιτικός Μηχανικός

Τμήμα Ελέγχου Κατασκευών	1 υπάλληλος ΠΕ Πολιτικός Μηχανικός 1 υπάλληλος ΤΕ Πολιτικός Μηχανικός 1 υπάλληλος ΔΕ Εργοδηγών-Δομικών Έργων 1 υπάλληλος ΔΕ Εργοδηγών Σχεδιαστών
<b>Δ/ση Τεχνικών Υπηρεσιών &amp; Πολεοδομίας Δήμου Αριστοτέλη</b>	1 Προϊστάμενος ΠΕ Αρχιτέκτων Μηχανικός
Τμήμα Πολεοδομίας	1 Προϊστάμενος ΠΕ Πολιτικός Μηχανικός 1 υπάλληλος ΤΕ Πολιτικός Μηχανικός 1 υπάλληλος ΔΕ Διοικητικού
<b>Διεύθυνση Περιβάλλοντος &amp; Πολεοδομίας Δήμου Σιθωνίας</b>	1 Προϊστάμενος ΠΕ Αρχιτεκτόνων Μηχανικός
Τμήμα Πολεοδομίας	1 υπάλληλος ΠΕ Πολιτικός Μηχανικός 1 υπάλληλος ΔΕ Δομικών Έργων

Από τα ανωτέρω γίνεται φανερό ότι η οργάνωση και η λειτουργία των ΥΔΟΜ δεν αποτέλεσε προτεραιότητα του κράτους με το πρόγραμμα «Καλλικράτης», καθώς δεν ήταν υποχρεωτική η σύστασή τους για κάθε Δήμο και δεν υπήρξε ένα σαφές οργανωτικό πλαίσιο ούτε ένα επιχειρησιακό σχέδιο για την εύρυθμη λειτουργία του θεσμού.

#### **4. Αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων «Καποδιστριας» και «Καλλικράτης»**

Η διοικητική μεταρρύθμιση «Καποδιστριας» που εισήγαγε τη μείωση του αριθμού των Α' βαθμίων ΟΤΑ. (από 5755 σε 1034), υποστηρίχθηκε από εξειδικευμένο στελεχιακό δυναμικό με κύριο στόχο τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικότερης διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων από τους δήμους για την επίτευξη της βιώσιμης ανάπτυξης. Ωστόσο, δεν θεσπίστηκε παράλληλη μεταβίβαση διοικητικών αρμοδιοτήτων από την Κεντρική Διοίκηση προς τους Καποδιστριακούς Δήμους, γεγονός που αποδείχθηκε βασικό μειονέκτημα της μεταρρύθμισης, με αποτέλεσμα η περιφερειακή πολιτική να συνεχίζει να σχεδιάζεται και να υλοποιείται από πάνω προς τα κάτω (top-down) (Ιωαννίδης, 2014). «Ελάχιστοι Καποδιστριακοί Δήμοι ήταν αποτελεσματικοί, με οικονομική αυτάρκεια και δυνατότητα άντλησης ιδίων πόρων, διοικητική ικανότητα, καλά οργανωμένες υπηρεσίες και ανθρώπινο δυναμικό, οι δε υπηρεσιακές δυνατότητες των δήμων υπήρξαν περιορισμένες» (αιτιολογική έκθεση Ν.3852/10, απόφαση ΣτΕ 35/2013, 13η σκέψη). Οι ανωτέρω επισημάνσεις που οδήγησαν τους Lalenis & Liogkas (2002) στη διαπίστωση ότι η μεταρρύθμιση «Καποδιστριας» αποδείχθηκε αναποτελεσματική, αδύναμη και καθόλου βιώσιμη για τη χωρική ανάπτυξη της εδαφικής επικράτειας των καποδιστριακών Δήμων, δεν αξιολογήθηκαν ώστε να ληφθούν υπόψη στην μεταρρύθμιση «Καλλικράτης», όπως θα ήταν απαραίτητο.

Η επιδίωξη του Ν.3852/10 -πρόγραμμα «Καλλικράτης»- για την ανάπτυξη διευρυμένων Δήμων με νέο ισχυρότερο διοικητικό σύστημα, ώστε να αποτελέσουν ισχυρές μονάδες τοπικής ανάπτυξης και ταυτόχρονα να εξελίσσονται σε αποτελεσματικούς διαχειριστές υπηρεσιών, δεν υλοποιήθηκε έως σήμερα (Βεζυριαννίδου, 2015). «Εκείνο που χρειαζόταν πρωτίστως οι υπάρχοντες Καποδιστριακοί Δήμοι, το 2009-2010, ήταν η βελτίωση των εσωτερικών διοικητικών λειτουργιών και πολιτικών διαδικασιών τους καθώς και ο έλεγχος και η βιώσιμη χωρική ανάπτυξη της εδαφικής τους επικράτειας μέσω του πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού, που απουσίαζε και απουσιάζει δραματικά μέχρι και σήμερα, λόγω ελλειμμάτων πολιτικής σε επιτελικό και κυβερνητικό επίπεδο» (Μπεριάτος, 2012:30). Αποτέλεσμα του ελλείματος συνεργασίας μεταξύ των συναρμόδιων υπουργείων, δηλαδή του ΥΠΕΝ και του ΥΠΕΣ για το σχεδιασμό της διοικητικής μεταρρύθμισης που θα υποστήριζε και τις χωρικές μεταρρυθμίσεις, ήταν η δημιουργία πρόσθετων προβλημάτων, όπως η αδυναμία διάθεσης πόρων από το κεντρικό κράτος στους Δήμους και η συνακόλουθη αδυναμία προσλήψεων καταρτισμένων στελεχών για την υλοποίηση της μεταρρύθμισης. Στον τομέα οργάνωσης και λειτουργίας των ΥΔΟΜ δεδομένου ότι δεν ήταν υποχρεωτική η σύστασή τους για κάθε Δήμο, δεν υπήρξε πρόβλεψη για την κατ' ελάχιστον στελέχωσή τους, ήτοι των αναγκαίων τμημάτων με τον ακριβή αριθμό υπαλλήλων και των ειδικοτήτων τους, ούτε σαφής πρόβλεψη των αρμοδιοτήτων που θα ασκούσαν, στοιχεία που δημιούργησαν πολλά οργανωτικά προβλήματα στη λειτουργία τους.

## **5. Η οργάνωση των ΥΔΟΜ στις νεώτερες, μετά τον «Καλλικράτη», μεταρρυθμίσεις**

Ο Ν.4555/18, με το πρόγραμμα «Κλεισθένης 1» επιχείρησε να θεραπεύσει τα προβλήματα που ανέκυψαν από την εφαρμογή της μεταρρύθμισης «Καλλικράτης».

Στο διοικητικό σύστημα οργάνωσης του χωρικού σχεδιασμού, η σύσταση των ΥΔΟΜ ως αυτοτελών διοικητικών μονάδων ανεξάρτητων των Τεχνικών Υπηρεσιών προβλέφθηκε στον Ν.4555/18, χωρίς ωστόσο να υλοποιηθεί έως σήμερα. Η αλλαγή της πολιτικής ηγεσίας στη χώρα, τον Ιούλιο του 2019, οδήγησε στη θεσμοθέτηση μίας νέας διοικητικής μεταρρύθμισης, με τον Ν.4674/20 (ΦΕΚ 53/Α/11.3.2020) αναβάλλοντας την εφαρμογή του Προγράμματος «Κλεισθένης 1» για την σύσταση των ΥΔΟΜ ως αυτοτελών διοικητικών μονάδων, έως την 31.12.2023. Με το άρθρο 4 του ίδιου νόμου ορίστηκε ότι ο κάθε Δήμος θα μπορεί να αντλεί τους συνεργάτες που απαιτούνται για την υποστήριξη των ΥΔΟΜ και των Τεχνικών Υπηρεσιών του, μέσω ενός ηλεκτρονικού μητρώου Μηχανικών ανά Περιφέρεια/Περιφερειακή Ενότητα, με μέριμνα της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης ΑΕ (ΕΕΤΑΑ ΑΕ). Οι διατάξεις του Ν.4674/20 για τη λειτουργία των ΥΔΟΜ αντικαταστάθηκαν από το άρθρο 376 του Ν.4700/20. Το εν

λόγω άρθρο προέβλεπε ότι κάθε δήμος θα έπρεπε να συστήσει και να λειτουργήσει υποχρεωτικά ΥΔΟΜ, σε επίπεδο Τμήματος -ανεξάρτητα από το αν αυτό προβλέπεται από τον οικείο Οργανισμό- από την 1η Νοεμβρίου του 2020, ή να υπογράψει προγραμματική σύμβαση με τον δήμο από τον οποίο εξυπηρετείται σήμερα. Οι διατάξεις αυτές και πάλι δεν υλοποιήθηκαν. Τέλος, ο νομοθέτης παραβλέποντας την αναβολή που είχε δοθεί με τον Ν.4674/20 για την σύσταση ΥΔΟΜ ως αυτοτελών διοικητικών μονάδων έως το τέλος του 2023, επανήλθε με τον Ν.4735/20 για να τροποποιήσει το άρθρο για τη σύσταση των ΥΔΟΜ για τρίτη φορά σε ένα έτος, και να καταργήσει την αναβολή που είχε δοθεί για το τέλος του 2023. Η προθεσμία του άρθρου 43 του Ν.4735/20 (1η Νοεμβρίου) παρήλθε άπρακτη χωρίς την υλοποίηση της υποχρεωτικής σύστασης ΥΔΟΜ σε κάθε δήμο, καταδεικνύοντας ότι οι συνεχείς μεταβολές των νομοθετικών ρυθμίσεων δημιουργούν ενίοτε αντιφάσεις με προγενέστερους νόμους (Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος, 2017), καθυστερούν την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων και εν τέλει λειτουργούν σε βάρος της αποτελεσματικότητας, της χρηστής διοίκησης και της οικονομικότητας (Καρκατσούλης, 2015). Ωστόσο, για πρώτη φορά μετά την 10χρονη εμπειρία από την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτη» και λόγω της μη έκδοσης του ΠΔ<sup>15</sup> του Ν.4495/17 (άρθρο 31 παρ.2) για τη στελέχωση των ΥΔΟΜ, υπάρχει πρόβλεψη στο άρθρο 43 του Ν.4735/20 για την υποχρεωτική σύσταση ΥΔΟΜ σε επίπεδο Τμήματος, στους Δήμους όπου δεν υφίστανται ΥΔΟΜ με την κατ' ελάχιστη στελέχωσή τους<sup>16</sup>. Παράλληλα με τη σύσταση των ΥΔΟΜ, προβλέφθηκε στον Ν.4495/17 (άρθρο 2 παρ.3) η σύσταση νέων διοικητικών δομών, των Παρατηρητηρίων<sup>17</sup>, η οποία δεν έχει υλοποιηθεί έως σήμερα. Οι αρμοδιότητες

---

<sup>15</sup> Για τη στελέχωση των ΥΔΟΜ (άρθρο 31 παρ.2 Ν.4495/17) απαιτείται η έκδοση ΠΔ κατόπιν κοινής πρότασης από τους Υπουργούς Περιβάλλοντος και Ενέργειας και Εσωτερικών, στο οποίο ορίζονται οι προϋποθέσεις για τη λειτουργία και οργάνωση των ΥΔΟΜ, καθώς και τα κριτήρια για την κατ' ελάχιστον στελέχωση αυτών.

<sup>16</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 43 παρ.2α του Ν.4735/20 οι Υπηρεσίες Δόμησης που λειτουργούν σε επίπεδο Τμήματος στελεχώνονται τουλάχιστον από έναν αγρονόμο τοπογράφο μηχανικό, έναν αρχιτέκτονα μηχανικό, έναν χωροτάκτη πολεοδόμο μηχανικό, έναν πολιτικό μηχανικό και έναν μηχανολόγο ή ηλεκτρολόγο μηχανικό. Ο χωροτάκτης πολεοδόμος μηχανικός μπορεί, αν δεν υπάρχει, να αντικαθίσταται από αρχιτέκτονα ή τοπογράφο μηχανικό με μεταπτυχιακό τίτλο ή ειδικευση στην πολεοδομία και ο αγρονόμος τοπογράφος από πολιτικό μηχανικό. Η ελάχιστη στελέχωση για τις Υπηρεσίες Δόμησης σε επίπεδο Διεύθυνσης, ανέρχεται στο σαράντα τοις εκατό (40%) των θέσεων κάθε κατηγορίας προσωπικού της οικείας Διεύθυνσης, όπως προβλέπεται στον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας του δήμου, συμπεριλαμβανόμενων υποχρεωτικά των ειδικοτήτων του προηγούμενου εδαφίου.

<sup>17</sup> Ο Ν.4495/17 προβλέπει τη δημιουργία παρατηρητηρίων στις 13 έδρες των αιρετών Περιφερειών και στην έδρα κάθε περιφερειακής ενότητας των τοπικών, τα οποία αποτελούν υπηρεσίες των περιφερειών. Ο αριθμός των Περιφερειακών Παρατηρητηρίων είναι 14, καθώς με νομοθετική ρύθμιση για την Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου



των Παρατηρητηρίων, περιφερειακών (σε επίπεδο Περιφέρειας) και τοπικών (σε επίπεδο Περιφερειακής Ενότητας), που συνδέονται με την αντιμετώπιση και πρόληψη της αυθαίρετης δόμησης, θα διαχωρισθούν από τις αρμοδιότητες των ΥΔΟΜ, οι οποίες θα περιορισθούν σε διοικητικές πράξεις σχετικές με την εκτέλεση των οικοδομικών εργασιών (άρθρο 31 παρ.1 του Ν.4495/17). Οι αρμοδιότητες του Τμήματος Ελέγχου κατασκευών των ΥΔΟΜ των Δήμων θα μεταφερθούν στο Τμήμα «Ελέγχου Δόμησης - Τοπικό Παρατηρητήριο», στην έδρα κάθε Περιφερειακής Ενότητας (άρθρο 2 παρ.2 του Ν.4495/17) και θα υπάρξει πλήρης διαχωρισμός των διαδικασιών αδειοδότησης από αυτές του ελέγχου του δομημένου περιβάλλοντος και διαχωρισμός της αδειοδοτούσας αρχής (Πολεοδομία του Δήμου), από την ελεγκτική αρχή (Περιφέρεια) (Αυγή, 2018). Ωστόσο δεν υπάρχει πρόβλεψη για το ποιος θα έχει την αρμοδιότητα της εφαρμογής του πολεοδομικού σχεδιασμού σε επίπεδο Δήμου<sup>18</sup> (Πίνακας 6), η οποία μέχρι σήμερα ασκείται από το τμήμα Πολεοδομικού Σχεδιασμού και Εφαρμογών (Τμήμα Γ) των ΥΔΟΜ (βλέπε παραπάνω υποκεφάλαιο 3.1.- Πίνακας 4). Για τον λόγο αυτό και για να εξασφαλιστεί η εύρυθμη οργάνωση και λειτουργία των ΥΔΟΜ, κρίνεται απαραίτητο να προβλεφθεί μόνιμο Τμήμα Τοπικού Χωρικού Σχεδιασμού<sup>19</sup> με αποκλειστικές και μοναδικές αρμοδιότητες το σχεδιασμό της βιώσιμης χωρικής ανάπτυξης της εδαφικής περιοχής των Δήμων.

Τέλος, με την ισχύ του Ν.4759/20 προβλέφθηκε η σύσταση Κεντρικής Υπηρεσίας Δόμησης στο ΥΠΕΝ (άρθρο 139), με δύο ρόλους: τόσο ως δευτεροβάθμιου οργάνου στο οποίο θα μπορεί να απευθυνθεί ο ενδιαφερόμενος προς αποφυγή της καθυστέρησης της υπόθεσής του από την τοπική πολεοδομία, όσο και για την έκδοση οικοδομικών αδειών στρατηγικών επενδύσεων. Ωστόσο, οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων μεταξύ της κεντρικής και της τοπικής ΥΔΟΜ θα διαχύσουν τις ευθύνες μεταξύ των δύο υπηρεσιών, μειώνοντας

δημιουργούνται δύο. Το Περιφερειακό Παρατηρητήριο Δωδεκανήσων με έδρα τη Ρόδο και αυτό των Κυκλάδων με έδρα τη Σύρο. Ο αριθμός των Τοπικών Παρατηρητηρίων καθορίζεται στα 74.

<sup>18</sup> Αρμοδιότητες που ασκούνται από το τμήμα χωρικού σχεδιασμού κι εφαρμογών των ΥΔΟΜ αφορούν ενδεικτικά τις τροποποιήσεις των ρυμοτομικών σχεδίων των οικισμών του Δήμου, την ανάθεση-παρακολούθηση και επίβλεψη των πρώην μελετών ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του Ν.2508/97 και νυν ΤΧΣ του Ν.4447/16, τη σύνταξη πράξεων αναλογισμού αποζημίωσης, τακτοποίησης, προσκύρωσης κατά τις διατάξεις του ΝΔ17.07.1923, την χορήγηση βεβαιώσεων χρήσεων γης για γήπεδα και οικοπέδα που βρίσκονται στη χωρική περιφέρεια του αυτού Δήμου, κ.ά.

<sup>19</sup> Ο Δήμος Αθηναίων έχει αυτοτελή Διεύθυνση Σχεδίου Πόλεως και Αστικού Περιβάλλοντος, ξεχωριστή από τη Διεύθυνση ΥΔΟΜ.

τα κίνητρα απόδοσης και επομένως την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών (Πισσαρίδης κ.ά., 2020:59).

**Πίνακας 6.** Διοικητικό επίπεδο λειτουργίας των ΥΔΟΜ στις τρεις Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις.  
Πηγή: Ίδια επεξεργασία, 2018.

	N.2218/94 & N.2240/94 N.2537/97	N.3852/10 «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»	N.4555/18 «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ 1»	
ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ -ΥΔΟΜ	ΝΟΜΟΣ	ΔΗΜΟΣ	ΔΗΜΟΣ ΑΥΤΟΤΕΛΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ
ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΔΟΜΙΚΩΝ ΑΔΕΙΩΝ	X →	X →	X	
ΤΜΗΜΑ ΕΛΕΓΧΟΥ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ	X →	X →		X
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΚΑΙ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΩΝ ΕΦΑΡΜΟΓΩΝ	X →	X	;	

## 6. Συμπεράσματα

Βασικά χαρακτηριστικά αδυναμίας υλοποίησης των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, κυρίως την τελευταία 10ετία 2010-2020, της οικονομικής κρίσης, στο διοικητικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού ήταν ο κατακερματισμός των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων σε όλα τα επίπεδα διοίκησης με κυρίαρχη την αδυναμία εφαρμοσιμότητάς τους στο δημοτικό επίπεδο, η αδυναμία συνέργειας μεταξύ των δομών κατά τη λήψη αποφάσεων, η απουσία ενός επαρκούς μηχανισμού παρακολούθησης της εφαρμογής του σχεδιασμού, οι σύνθετες γραφειοκρατικές διαδικασίες, η υποστελέχωση και η έλλειψη εξειδικευμένου και έμπειρου προσωπικού, κυρίως όμως οι συχνές αλλαγές του θεσμικού πλαισίου, η έλλειψη πολιτικής βούλησης και η αδυναμία συνέργειας αυτής με το στελεχιακό δυναμικό. Τα ανωτέρω χαρακτηριστικά κατέστησαν συν τω χρόνω ασαφή, αβέβαιη και αναποτελεσματική την εφαρμογή του σχεδιασμού.

Το σχέδιο «Καλλικράτης», θεωρητικά, παρείχε το πλαίσιο για την προώθηση της ουσιαστικής αποκέντρωσης και την ευκαιρία για την αλλαγή του χαρακτήρα και του περιεχομένου του σχεδιασμού. Ωστόσο, στην πράξη απέτυχε να οργανώσει επαρκώς την διοικητική δομή του χωρικού σχεδιασμού, κλονίζοντας το αίσθημα εμπιστοσύνης των

πολιτών τόσο έναντι του παραγόμενου νομοθετικού έργου, αλλά και -κυρίως- έναντι των οργάνων της διοίκησης, που καλούνται να το εφαρμόσουν. Η διαπίστωση αυτή προκύπτει από τα αποτελέσματα της πρωτογενούς έρευνας που παρουσιάστηκε, σύμφωνα με την οποία οι υφιστάμενες ΥΔΟΜ καλύπτουν ποσοστό μικρότερο από το 50 % των Δήμων της επικράτειας (153 ΥΔΟΜ σε σύνολο 325 Δήμων), εκ των οποίων σχεδόν οι μισές από αυτές (ποσοστό 23%, ήτοι 76 ΥΔΟΜ) παρέχουν διοικητική υποστήριξη στους Δήμους που δεν έχουν συστήσει ΥΔΟΜ (176 Δήμοι) καταδεικνύοντας την έλλειψη στρατηγικού σχεδιασμού πριν τη νομοθέτηση για την αποτελεσματικότητα του εγχειρήματος. Τα συμπεράσματα της έρευνας που αναφέρονται στην ανομοιογένεια που χαρακτηρίζει την οργανωτική δομή των ΥΔΟΜ ως αυτοτελείς υπηρεσίες (διευθύνσεις και τμήματα) και την αδυναμία καταγραφής των αρμοδιοτήτων που ασκούν, την έλλειψη κριτηρίων για τη σύστασή τους (όπως ενδεικτικά το πληθυσμιακό μέγεθος και η εδαφική περιφέρεια του Δήμου, με τον αριθμό των Δημοτικών Ενοτήτων που εξυπηρετούν), την έλλειψη κριτηρίων για την στελέχωση των δομών αυτών με τις αναγκαίες ειδικότητες, κυρίως του χωροτάκτη πολεοδόμου μηχανικού κ.ά. καταδεικνύουν ότι για την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων, η βελτίωση των διοικητικών δομών του χωρικού σχεδιασμού θα πρέπει να αποτελέσει προτεραιότητα για τη χώρα.

Επομένως η πολιτική ηγεσία σε επιτελικό και κυβερνητικό επίπεδο για να εφαρμόσει αποτελεσματικά τις μεταρρυθμίσεις που συνδέονται με την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων στους Δήμους, όπως στην περίπτωση των ΥΔΟΜ, επιβάλλεται να προτάξει την διοικητική και τεχνοκρατική προεργασία που θα εξετάσει με ολοκληρωμένο τρόπο τη θεσμοθέτηση ενός οργανωτικού πλαισίου για την οργάνωση και στελέχωση των διοικητικών δομών στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού και την ορθολογική ανασυγκρότηση των υφιστάμενων αρμοδιοτήτων στα οικεία επίπεδα διοίκησης. Εν προκειμένω, για να υλοποιήσει το ΥΠΕΣ τη δημιουργία ΥΔΟΜ σε κάθε Δήμο και να υποστηρίξει μαζί με το ΥΠΕΝ την πράγματι καινοτόμα, για τα ελληνικά δεδομένα, σύσταση των Παρατηρητηρίων Δόμησης απαιτείται ο καθορισμός κριτηρίων για τη σύσταση και οργάνωσή τους αφού πρώτα καταγραφούν με σαφήνεια οι αρμοδιότητες που απονέμονται σε κάθε δομή, το υπάρχον στελεχιακό δυναμικό που υπηρετεί σε αυτές, και εν συνεχεία να υποστηριχθεί το όλο εγχείρημα με την πρόσληψη προσωπικού, με μόνιμες και σταθερές σχέσεις εργασίας προκειμένου να αρθούν τα χρόνια προβλήματα κακοδιοίκησης και δυσλειτουργίας. Οι συνεχείς αλλαγές/τροποποιήσεις του θεσμικού πλαισίου, με αποκορύφωμα αυτές του έτους 2020, και η εκχώρηση αρμοδιοτήτων Δημόσιας Αρχής σε εξωτερικούς συνεργάτες μέσω της ΕΕΤΑΑ και των Αναπτυξιακών Οργανισμών, για τη στελεχιακή υποστήριξη των ΥΔΟΜ δεν θα λύσουν το πρόβλημα. Αντιθέτως, θα δημιουργήσουν επιπρόσθετα προβλήματα, που θα δημιουργήσουν και ζητήματα νομιμότητας των εκδοθεισών Διοικητικών Πράξεων (οικοδομικές άδειες, εκθέσεις αυτοψίας αυθαιρέτων κατασκευών κ.ά.) καθώς ο χωρικός σχεδιασμός αποτελεί

πολιτική που οφείλει να έχει δημόσιο χαρακτήρα.

Το έλλειμμα πολιτικής, εκτός από το κυβερνητικό επίπεδο, υπάρχει πρωτίστως στο αυτοδιοικητικό επίπεδο. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση α' και β' βαθμού θα πρέπει να συμβάλει αποτελεσματικά στη διαρκή και συστηματική ενημέρωση των πολιτών της, με διαδικασίες ενίσχυσης της διαφάνειας στις διοικητικές λειτουργίες που θα ενδυναμώσουν το κοινωνικό κεφάλαιο και θα περιορίσουν σημαντικά τα δίκτυα πελατειακών σχέσεων και εξυπηρέτησης μη νόμιμων συμφερόντων, σε συνδυασμό με την ασυλία που παρέχει ένα «φίλα διακεείμενο» πολιτικό και κομματικό σύστημα.

Εν κατακλείδι, η πολυδιάστατη κρίση που συνεχίζει να δοκιμάζει την ελληνική κοινωνία με τη διαδοχή της οικονομικής κρίσης από την επίθεση της πανδημίας του covid, πρέπει να σταθεί αφορμή για ισχυροποίηση της πολιτικής βούλησης σε όλα τα επίπεδα διοίκησης και αυτοδιοίκησης, με κύριο στόχο την αναδιάρθρωση και τον εκσυγχρονισμό της διοικητικής δομής με διαφάνεια, κατάρτιση, ορθολογική αξιοποίηση του προσωπικού, ενθάρρυνση της διεπιστημονικής συνεργασίας και εφαρμογή κανόνων πραγματικής αξιοκρατίας και καλών πρακτικών.

## Βιβλιογραφία

### Ελληνόγλωσση

- Βασενχόβεν, Λ., Σαπουντζάκη, Κ., Ασπρογέρακα, Ε., Γιαννίρη, Η., Παγώνη Θ. (2010) «Χωρική Διακυβέρνηση – Θεωρία, Ευρωπαϊκή Εμπειρία και η περίπτωση της Ελλάδας», Αθήνα: Κριτική.
- Βεζυριαννίδου, Σ. (2015) «Διοικητικές και Χωρικές Μεταρρυθμίσεις στην Α' Βάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση. Από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη», στα πρακτικά του 4ου πανελληνίου συνεδρίου Πολεοδομίας-Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Βόλος, 24-27/9/2015.
- Βεζυριαννίδου, Σ., Λαλένης, Κ. (2018) «Το διοικητικό σύστημα οργάνωσης του χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα με τη μεταρρύθμιση «Καλλικράτης» στα πρακτικά του 5ου πανελληνίου συνεδρίου Πολεοδομίας-Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Βόλος, 27-30/9/2018.
- Γκέκας, Ρ. (2019) «Τι σημαίνει και πως υλοποιείται η Αποκέντρωση;» Πηγή: [www.localit.gr](http://www.localit.gr) 19-09-2019.
- ΕΜΔΥΔΑΣ Ηπείρου-Κέρκυρας-Λευκάδας (2018) Το υπ' αριθμ. πρωτ. 473/103/21-5-2018 έγγραφό της.
- Εφημερίδα Αυγή (2018) «Ασπίδα κατά των αυθαιρέτων σε όλες τις Περιφέρειες», 04.10.2018 <https://www.avgi.gr/arheio/287719-aspida-kata-ton-aythaireton-se-oles-tis-perifereies>
- Ιωαννίδης, Π. (2014) «Η Επίδραση των Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων της Τοπικής

- Αυτοδιοίκησης στην οργάνωση και την ανάπτυξη του Οικονομικού χώρου: από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη», Διδακτορική Διατριβή.  
Καρκατσούλης (2015) «Διοικητική παθολογία και διοικητική μεταρρύθμιση» διαθέσιμο στο:<https://www.hba.gr/5Ekdosis/UplPDFs/sylltomos14/589-606%20Karkatsoulis%202014.pdf>
- Λιάλιος, Γ. (2020) «Στα χαρτιά η δημιουργία πολεοδομίας σε κάθε δήμο», Εφημερίδα Καθημερινή, 06.11.2020,  
<https://www.kathimerini.gr/economy/local/561138919/sta-chartia-i-dimioyrgia-poleodomias-se-kathe-dimo/>
- Μανιτάκης, Α. (2015) «Δημόσια Διοίκηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση, εγκλωβισμένες στον ιστό της πολυνομίας και της τυπολατρίας: προτάσεις για την απαγκίστρωσή τους» διαθέσιμο στο: [https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2016/05/2016\\_Manitakis\\_Doikhtiki-Refom-Sxoli-Dikaston-final.pdf](https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2016/05/2016_Manitakis_Doikhtiki-Refom-Sxoli-Dikaston-final.pdf)
- Μπεριάτος, Η. (2012) «Η Διοικητική Αναδιάρθρωση-Πρόγραμμα Καλλικράτης: Μια χωροταξική και γεωγραφική προσέγγιση» Πρακτικά του 3ου Πανελληνίου Συνεδρίου του ΤΜΧΠΠΑ Πανεπιστημίου Θεσσαλίας σελ. 2-9.
- Ν.2218/94 (ΦΕΚ90/Α/1994) «Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις».
- Ν.2240/94 (ΦΕΚ153/Α/1994) «Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις».
- Ν.2503/97 (ΦΕΚ107/Α/1997) «Διοίκηση –οργάνωση στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση».
- Ν.2508/97 (ΦΕΚ124/Α/1997) «Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας και άλλες διατάξεις».
- Ν.2539/97 (ΦΕΚ244/Α/1997) «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».
- Ν.3463/06 (ΦΕΚ 114/Α/2006) «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων».
- Ν.3852/10 (ΦΕΚ87/Α/2010) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης».
- Ν.4071/12 (ΦΕΚ 85/Α/2012) «Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση».
- Ν.4495/17 (ΦΕΚ167/Α/2010) «Έλεγχος και προστασία του δομημένου περιβάλλοντος και άλλες διατάξεις».
- Ν.4447/16 (ΦΕΚ241/Α/2016) «Χωρικός σχεδιασμός- Βιώσιμη ανάπτυξη και άλλες διατάξεις».
- Ν. 4555/18 (ΦΕΚ 133 /Α/2018) ) «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης-Πρόγραμμα Κλεισθένης 1».

- N. 4674/20 (ΦΕΚ 53 /Α/2020) «Στρατηγική αναπτυξιακή προοπτική των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ρύθμιση ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις».
- N. 4700/20 (ΦΕΚ 127/Α/2020) «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις».
- N. 4735/20 (ΦΕΚ 197/Α/2020) «Τροποποίηση του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας, νέο πλαίσιο επιλογής διοικήσεων στον δημόσιο τομέα, ρύθμιση οργανωτικών θεμάτων της Γενικής Γραμματείας Ιθαγένειας και της Γενικής Γραμματείας Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών, ρυθμίσεις για την αναπτυξιακή προοπτική και την εύρυθμη λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις».
- Πισσαρίδης κ.ά. (2020) «Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία», Τελική Έκθεση, [201124153814\\_pissaridi-1.pdf](https://www.pissaridi.gr/201124153814_pissaridi-1.pdf)
- Συνήγορος του πολίτη (2017) «Ετήσια έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη, 2017».
- Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος (2017) «Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα», διαΝΕΟσις.
- ΤΕΕ ΤΚΜ (2016) «5 ουσιαστικές αλλαγές στο ελληνικό σύστημα χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού», διαθέσιμο στο:  
[http://portal.tee.gr/portal/page/portal/teetkm/DRASTHRIOTHTES/OMADESERGASIAS/1611\\_draft\\_final\\_tca.pdf](http://portal.tee.gr/portal/page/portal/teetkm/DRASTHRIOTHTES/OMADESERGASIAS/1611_draft_final_tca.pdf)
- Υπουργείο Εσωτερικών (2018) Το υπ' αριθμ. 21174/18-5-2018 έγγραφο.
- Ψυχάρης, Ι., Σιμάτου, Ε. (2003) «Η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα», διαθέσιμο στο:  
[http://www.prd.uth.gr/uploads/discussion\\_papers/2003/uth-prd-dp-2003-29\\_gr.pdf](http://www.prd.uth.gr/uploads/discussion_papers/2003/uth-prd-dp-2003-29_gr.pdf)

### **Ξενόγλωσση**

- Andersen, H.T. (2008) «*The emerging Danish government reform – centralised decentralization*», Urban Research and Practice, Vol. 1, No. 1: 3–17.
- Council of Europe-CDLR report (2001, «*Relationship between the size of local and regional authorities and their effectiveness and economy of their action*».
- Damborský, M. and Grill, M. (2009) «*Spatial planning in the Denmark, possible inspiration for the Czech Republic*», Regionální studia, Vol. 2009, No. 2: 31–37.
- Galland, D. and Enemark, S. (2015) «*The Danish National Spatial Planning Framework: Fluctuating Capacities of Planning Policies and Institutions*».
- Lalenis, K., De Jong, M. and Mamadouh, V. (2002) «*Families of Nations and Institutional Transplantation*», in: De Jong, M., Lalenis, K., Mamadouh, V. «*Institutional*

- Transplantation», The Hague/Boston/London: Kluwer Academic Publishers.
- Lalenis, K. and Liogas, V. (2002) «*Reforming Local Administration in Greece towards decentralization and effective management of space: the failure of good intentions*», in 6th Meeting of Mediterranean Social and Political Research: Territorial Governance in the Mediterranean: New Paradigms? 20-24 March, 2002, Florence.
- Melissas, D. (2015) «*Recent Developments in Planning Legislation in Greece*», Keynote speech at the 9<sup>th</sup> Annual Conference of the International Academic Association on Planning, Law, and Property Rights. Volos, Greece, 25-27 February 2015.
- Ministry of the Environment (2007) «*Spatial Planning in Denmark*» [file:///F:/δανια/Planning\\_260907\\_NY6.pdf](file:///F:/δανια/Planning_260907_NY6.pdf)
- Newman, P. and Thornley, A. (1996) «*Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems and Planning Projects*», London: Routledge.
- OECD (2019) «*Making Decentralization Work*». A Handbook for Policy Makers. Multilevel Governance Studies. OECD. Paris.

Σουλτάνα Βεζυριαννίδου

Δ/νση Περ/ντος & Χωρικού Σχεδιασμού ΑΜΘ Αποκεντρωμένης Διοίκησης ΜΘ

e-mail: tanvezirian@yahoo.gr

Κωνσταντίνος Λαλένης

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης

Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Πεδίον Άρεως, 383 34 Βόλος

e-mail: klalenis@uth.gr

## **Νέο θεσμικό πλαίσιο χωρικών ρυθμίσεων για τους ΟΤΑ: στρατηγικός σχεδιασμός και ζητήματα επικουρικότητας**

**Δρ. Κωνσταντίνος Πορτοκαλίδης**

Χωροτάκτης -Πολεοδόμος Μηχανικός, Συγκοινωνιολόγος MSc

### **Περίληψη**

Κάθε νέα θεσμική βελτίωση, θα πρέπει πρωτίστως να συνδέει και να εξειδικεύει ιεραρχικά το πλαίσιο του χωρικού σχεδιασμού με τις αρχές της αειφορίας και του τρόπου που αυτές μεταβάλλονται χωρικά ή χρονικά. Για να καταστεί αυτό εφικτό, απαιτείται η υιοθέτηση μιας ομπρέλας στρατηγικών χωρικών και περιβαλλοντικών διαδικασιών στο επίπεδο των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού (Δήμοι), που να ακολουθούν και να εφαρμόζουν αρχές όπως όρια, πρόληψη και διαχείριση ζήτησης, σε ένα πλαίσιο που χαρακτηρίζεται από ευελιξία, προσαρμοστικότητα, μεταβλητότητα, ανανέωση κλπ. Από την αναλυτικότερη θεώρηση της νέας νομοθεσίας, μεταξύ άλλων, διαπιστώνεται ότι δεν τηρούνται τα ανωτέρω. Επίσης, έχει ακυρωθεί «ad hoc» η δυνατότητα στρατηγικού χωρικού και περιβαλλοντικού σχεδιασμού & προγραμματισμού των Δήμων και παραβιάζεται η θεμελιώδης ευρωπαϊκή αρχή της «επικουρικότητας» (εγγύτητας), που αναφέρει ότι οι αποφάσεις θα πρέπει να λαμβάνονται στο επίπεδο που βρίσκεται όσο το δυνατόν πλησιέστερα στους πολίτες. Τελικά, με το νέο σύστημα χωρικού σχεδιασμού, έχει επανακάμψει μια λογική αποσπασματικών παρεμβάσεων από την κεντρική εξουσία με ιδιαίτερα επισφαλείς προοπτικές για την συνολική ισόρροπη χωρική ανάπτυξη.

### **Λέξεις κλειδιά**

χωρικός σχεδιασμός, θεσμικό πλαίσιο, επικουρικότητα, αρμοδιότητες, Τοπικά Χωρικά Σχέδια



# ***New institutional amendment for spatial planning at the level of municipalities: strategical thinking and the implementation of the subsidiarity principle***

## **Abstract**

*Every new institutional amendment should always have as a principal objective to connect in a hierarchical level, the framework of planning with the sustainability issues, based on a unique and time / space relating process. To make this possible in the Greek example, a new strategic planning umbrella is required that could join the environmental and spatial strategies at the level of the Municipalities. In that perspective, the planning thinking should follow some new age principles such as limits, thresholds, demand management, prevention etc. Simultaneously, this new framework could take into account new spatial decisions tools, based on aspects such as flexibility, adaptability, management, transformability etc. In more detail, from the analysis of the new legislation (L.4447/2016), was found that it is not managing to deal with and meet the above-mentioned issues. Also, it is obvious that the past option that used to have the Municipalities for strategic spatial and environmental planning or thinking, has been canceled "ad hoc". Moreover, was approved that all the new legislation is not complied with the fundamental principle of "subsidiarity," stating that decisions should be taken at the closer level to the citizens (local governance). All the above findings could cause future negative planning and environmental issues.*

## **Keywords**

spatial and environmental planning, legal issues, strategic planning, new legislation, subsidiarity principle

## **1. Εισαγωγή**

Για την ιστορία, στο ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού, από την αρχή εφαρμόστηκε ένα γενικό και οριζόντιο πλαίσιο κανονιστικών διατάξεων (θεσμικοί κανόνες), μάλλον φονξιοναλιστικής οργάνωσης (π.χ. έλεγχο της δόμησης μέσω των ορίων των σχεδίων πόλεων, Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός κλπ.), χωρίς όμως αντίστοιχες ιεραρχίες πολιτικών ή εφαρμογών. Σε αυτό συνέβαλε και η επικράτηση του μοντέρνου κινήματος, που ουσιαστικά ενέταξε την αντίληψη της χωρικής ανάπτυξης στις αρχές της Χάρτας των Αθηνών. Μετά τη μεταπολίτευση και το Σύνταγμα του 1975, δημιουργήθηκε μια σειρά νέων μηχανισμών και θεσμών (π.χ. ο Ν.947/79, ο οικιστικός Ν.1337/1983) ενώ τέθηκαν

για πρώτη φορά επίπεδα σχεδιασμού κυρίως για τους Δήμους (όπως τα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια - ΓΠΣ που είχαν στρατηγικό / κανονιστικό χαρακτήρα και οι Πολεοδομικές Μελέτες - ΠΜ). Η προσπάθεια αυτή, επιχείρησε σε πρώτη φάση να εξορθολογίσει τη χωρική ανάπτυξη των πόλεων και σε δεύτερη φάση να δημιουργήσει ένα αποτελεσματικό σύστημα ελέγχου και εφαρμογής. Στη συνέχεια, το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο εναρμονίστηκε με τις αρχές της προστασίας του περιβάλλοντος, μέσω της διαδικασίας της περιβαλλοντικής αδειοδότησης (Ν.1650/1985) και εισήχθη η έννοια της στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης (ΣΜΠΕ/ΣΠΕ - δηλαδή της ανάλυσης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων - οδηγία 2001/42/ΕΚ). Ο διάδοχος Ν.2508/97, εισήγαγε για πρώτη φορά την έννοια της «αιφορίας και της βιώσιμης ανάπτυξης».<sup>1</sup> Αν και ξεκίνησε για να ανατρέψει την έως τότε φιλοσοφία του σχεδιασμού, εν τούτοις παρά τα πρωτοποριακά στοιχεία που εισήγαγε, αποτέλεσε μάλλον μια φυσική βελτίωση του προηγούμενου νόμου.

Έκτοτε, όλες οι θεσμικές ρυθμίσεις, είχαν το χαρακτήρα των μικροβελτιώσεων (π.χ. Ν.3212/2003, αυθαίρετα κλπ). Καμία ουσιαστική προσπάθεια θεσμικής ανανέωσης ή ένταξης των σύγχρονων αρχών σχεδιασμού δεν πραγματοποιήθηκε την τελευταία δεκαπενταετία. Με αφορμή λοιπόν τη νέα μεταβολή του πλαισίου του χωρικού σχεδιασμού σε όλα τα επίπεδα (βλέπε Ν.4269/2014 και νέο Ν.4447/2016),<sup>2</sup> δίνεται αρχικά η δυνατότητα για μια εστιασμένη κριτική θεώρηση, αναφορικά με τις γενικές επιδιώξεις που εισάγονται σε σχέση με τις αρχές της αιφορίας και πώς αυτές συνδέονται με την ευρωπαϊκή Αρχή της «επικουρικότητας»<sup>3</sup> στο επίπεδο του στρατηγικού και ρυθμιστικού σχεδιασμού/ προγραμματισμού των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού (εφεξής ΟΤΑ).

---

<sup>1</sup> Στην Ελλάδα, η ερμηνεία της αιφορίας αλλά και η σύνδεση της με τους στόχους του χωρικού σχεδιασμού, προέκυψε σε μεγάλο βαθμό, όχι άμεσα από το θεσμικό πλαίσιο και τα κανονιστικά εργαλεία (οδηγίες, νομοθεσία, προδιαγραφές κλπ), αλλά έμμεσα μέσω της νομολογίας των δικαστηρίων και κυρίως του Συμβουλίου της Επικρατείας (εφεξής ΣτΕ). Ειδικότερα, έχουν εκδοθεί σειρά αποφάσεων που απαγορεύουν την επιδείνωση των όρων διαβίωσης και την καταστροφή του φυσικού και οικιστικού πλούτου (Περιβαλλοντικό και Πολεοδομικό κεκτημένο - βλέπε ΣτΕ 3682/1986, 50/1993, 53/1993 κ.ά.).

<sup>2</sup> Επί της ουσίας, όπως περιγράφεται και στην αιτιολογική έκθεση του νέου Νόμου τέθηκε σε ισχύ, υπάρχουν εστιασμένες και περιορισμένες βελτιώσεις σε σχέση που τον προϋφιστάμενο Ν.4269/14.

<sup>3</sup> Ορίζεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ).

## 2. Το διαπιστωμένο πρόβλημα

Είναι γενικά παραδεκτό ότι ο χωρικός σχεδιασμός στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από μια μεγάλη διάσταση ανάμεσα στη θεωρία, στη θεσμική ερμηνεία (των Νόμων, των διατάξεων, των εγκυκλίων κλπ.) και στην πρακτική εφαρμογή. Απουσιάζει δηλαδή μια συστηματική προσπάθεια αποσαφήνισης κάποιων συγκεκριμένων επιλογών ή ορθολογικών κανόνων, καθώς και μια παραδοσιακή δυναμική ακόμη και μετά τις κατά καιρούς προσπάθειες βελτίωσης του.<sup>4</sup> Η ύπαρξη δηλαδή από τη μια πλευρά, ενός πολύπλοκου κανονιστικού πλαισίου με ασαφείς ιεραρχίες/ διεργασίες και από την άλλη πλευρά, η μη εφαρμογή του στη πράξη (π.χ. αδυναμία ελέγχου της αυθαίρετης δόμησης και προστασίας του δημόσιου χώρου, εξαιρέσεις, αντισυνταγματικές ή μεταβατικές διατάξεις, έλλειμμα σχεδιασμού κλπ.), είναι κάποιες κύριες παράμετροι του προβλήματος (Οικονόμου, 2009).<sup>5</sup>

Αντίστοιχα, στις ευρωπαϊκές χώρες και συγκεκριμένα μετά τη δεκαετία του 1980, το πλαίσιο των ζητημάτων διαχείρισης και αποτελεσματικότητας του χωρικού σχεδιασμού σε όλα τα επίπεδα, εισήγαγε νέες αρχές δημόσιας παρέμβασης στο χώρο. Ειδικότερα, παρουσιάζεται μια έντονη προσπάθεια να αναπτυχθούν τα ζητήματα συνεργατικότητας μεταξύ δημοσίου/ ιδιωτικού τομέα (π.χ. χαλάρωση παρέμβασης, ευελιξία, τοπική προσαρμοστικότητα, διαβούλευση κλπ) και μεταξύ κράτους/ τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>6</sup> Επίσης, απλοποιήθηκαν οι διαδικασίες σύνταξης ή/ και ελέγχου των χωρικών σχεδίων. Κατά κανόνα λοιπόν, η τελική έγκριση του σχεδιασμού γίνεται σχεδόν πάντα σε ανώτερο κρατικό επίπεδο από αυτό της εκπόνησης του σχεδιασμού, που είναι η τοπική αυτοδιοίκηση. Εφαρμόζονται με αυτόν τον τρόπο συγκεκριμένες δομημένες ιεραρχίες και εταιρικές σχέσεις μεταξύ Κράτους και Αυτοδιοίκησης.<sup>7</sup>

Γίνεται δηλαδή σαφές ότι το ελληνικό χωρικό μοντέλο ανάπτυξης, σε

<sup>4</sup> Πόσο μάλλον που στην Ελλάδα, η υιοθέτηση πρακτικών και εργαλείων από άλλες χώρες, έχει εφαρμοστεί και δημιουργήσει πλέον μια συγκεκριμένη «κουλτούρα». Για περισσότερα, βλέπε Lalénis (2002).

<sup>5</sup> Χαρακτηριστικά, σημειώνονται η γενικευμένη χρήση συγκεκριμένων κανόνων δόμησης (π.χ. Οικοδομικοί Κανονισμοί), η εξαιρετικά περιορισμένη χρήση σχεδίων χρήσεων γης σε όλη την επικράτεια (π.χ. ΓΠΣ με το Ν.2508/1997) και οι δυνατότητες δόμησης εκτός σχεδίου, χωρίς ιδιαίτερους περιορισμούς.

<sup>6</sup> Για περισσότερα βλέπε Rydin (1993), Wannop (1995) κ.ά.

<sup>7</sup> Για παράδειγμα στη Μ. Βρετανία ο σχεδιασμός των μητροπολιτικών περιοχών περιλαμβάνει μόνο ένα στάδιο, ενώ στη Γαλλία υπάρχουν στάδια μελέτες στρατηγικού χαρακτήρα που είναι προαιρετικά. Ως προς τον τρόπο τελικής έγκρισης, παρατηρούνται κυρίως διαδικασίες επικύρωσης μετά από έλεγχο ουσίας (π.χ. στη Γερμανία και στη Γαλλία) ή εναλλακτικά δυνατότητα άρνησης / απόρριψης (π.χ. στη Μ. Βρετανία). Για περισσότερα, βλέπε Οικονόμου (2000β).

αντιδιαστολή με την ευρωπαϊκή κυρίως εμπειρία, δημιουργήθηκε κάτω από ένα ιδιότυπο καθεστώς που υπήρξε από τους βασικούς παράγοντες της δημιουργίας μιας «μη-βιώσιμης» πραγματικότητας (π.χ. η επιδείνωση των περιβαλλοντικών συνθηκών και της ποιότητας ζωής, η ασυμβατότητα των χρήσεων γης και οι οχλήσεις, η καταστροφή του πολιτισμικού πλούτου – οικιστικής παράδοσης, η ομογενοποίηση της αστικής αισθητικής κλπ). Αν και σημαντική η συγκεκριμένη διαπίστωση, δεν πρέπει να οδηγήσει σε μια μονοδιάστατη προσέγγιση του ζητήματος. Είναι σημαντικό αντίθετα, να κατανοηθούν και να αναλυθούν σε βάθος, οι αιτίες που εντείνει αυτή την προβληματική κατάσταση, πάντα σε σχέση με το ευρύτερο ιστορικό, πολιτικό, κοινωνικό και πολιτισμικό περιβάλλον. Παράλληλα, θα πρέπει να αξιολογηθούν και τα γενικά θετικά στοιχεία της ασυντόνιστης ανάπτυξης κυρίως εντός των αστικών περιοχών (π.χ. η κρυφή τάξη, η οργάνωση, η ζωντάνια, η προσαρμοστικότητα στις αλλαγές κλπ), όπου κατάφεραν να ανανεώσουν σε μεγάλο βαθμό το κτιριακό τους απόθεμα και να εξασφαλίσουν (στο μέτρο του δυνατού – εφικτού) προσβάσιμη και φτηνή στέγη (χωρίς τη χρήση δημόσιων κεφαλαίων και επενδύσεων παρά μόνο με το μηχανισμό της αγοράς).<sup>8</sup> Σε αυτό το πλαίσιο και κυρίως βάσει της διαχρονικής και εμπειρικής αξιολόγησης του τρόπου που συγκεκριμένες πρακτικές έχουν εφαρμοστεί στο χωρικό σχεδιασμό της χώρας, δηλαδή η περιγραφή των προβλημάτων και η αποτελεσματικότητα των λύσεων που εφαρμόστηκαν, δίνει τη δυνατότητα για μια καταρχήν αξιολόγηση της νέας θεσμικής επιδίωξης.

### **3. Ανατροπές στο επίπεδο του σχεδιασμού των ΟΤΑ**

#### **A) Στρατηγικό Πλαίσιο**

Οι ανωτέρω γενικές διαπιστώσεις, θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση για κάθε νέα προσπάθεια βελτίωσης ή διόρθωσης των τυχόν θεσμικών - επιστημονικών αδυναμιών ή ασαφειών της αντίστοιχης ελληνικής πρακτικής. Παράλληλα, είναι προφανές ότι η διεπιστημονικότητα και η πολυπλοκότητα του αντικειμένου, θα πρέπει να μεταβάλλει το ενδιαφέρον από την τεχνική – διαχειριστική θεώρηση σε μια αντιμετώπιση πιο δυναμική και συνεργατική. Επίσης, δεν μπορεί να έχει στατικά χαρακτηριστικά αφού λειτουργεί ως ένα σύστημα αλληλεξαρτώμενων ρυθμίσεων και μεταβολών, όπως διδάσκει η συστημική

---

<sup>8</sup> Για περισσότερα βλέπε Οικονόμου (2000α), Γιαννακούρου (2004), Οικονόμου & Πετράκος (2004).

επιστήμη.<sup>9</sup> Κι αυτό διότι, η κάθε παρέμβαση στο χώρο δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να λειτουργήσει ανεξάρτητα από το οικονομικό και κοινωνικό γίνεσθαι.

Συνεπώς, στο επίπεδο των ΟΤΑ, κάθε προσπάθεια θεσμικής βελτίωσης, θα πρέπει καταρχήν να εισάγει και να συνδέει το πλαίσιο του χωρικού σχεδιασμού, με τις αρχές της αειφορίας και πώς αυτές μεταβάλλονται χωρικά ή χρονικά και διατυπώνονται αντίστοιχα σε επιμέρους ιεραρχικές επιδιώξεις. Σε αντίθετη περίπτωση, θα διογκώνεται η «ασάφεια» που δημιουργείται στα διάφορα επίπεδα (π.χ. Τοπικό και Περιφερειακό), με προφανείς συνέπειες για την επιτυχία του σχεδιασμού / προγραμματισμού. Ειδικότερα, ο ορισμός που δίνεται στο άρθρο 1 του Ν.4447/2016, συνδέει μονοδιάστατα και χωρίς να ερμηνεύει την οικονομική ανάπτυξη με την διατηρησιμότητα και την καινοτομία. Επίσης, χρησιμοποιεί τον αδόκιμο όρο «βιώσιμη ανάπτυξη» για να του προσδώσει ταυτόσημο περιεχόμενο με αυτό της αειφορίας.<sup>10</sup>

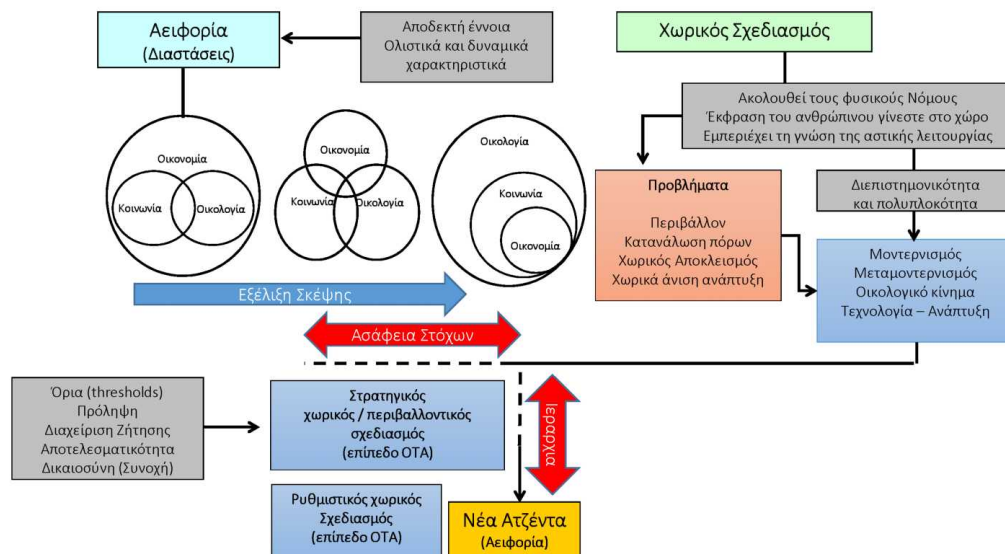
Όπως προκύπτει σαφώς από το **Σχήμα 1**, η ερμηνεία των στόχων του χωρικού σχεδιασμού και η σύνδεση τους με την επίτευξη της αειφορίας, υπό το πρίσμα μιας νέας ατζέντας που επιχειρεί να εισάγει το νέο θεσμικό πλαίσιο, θα πρέπει καταρχήν να συνδέεται με ένα πλέγμα κοινής στρατηγικής προσέγγισης των χωρικών/ περιβαλλοντικών ζητημάτων, ακολουθώντας αρχές όπως η ευελιξία, η προσαρμοστικότητα, η μεταβλητότητα κλπ. Κυρίαρχος στόχος δηλαδή, είναι να αντικατασταθεί η «άκαμπτη» έννοια της «περιβαλλοντικής προστασίας», από την αρχή της «περιβαλλοντικής διαχείρισης», δηλαδή τη θέσπιση «περιβαλλοντικών ορίων (πρόληψη)» και «περιβαλλοντική αποτελεσματικότητα (περιορισμός/ προστασία)». Στη συνέχεια, μπορούν να συνδεθούν οι αρχές αυτές με τις ευρύτερες οικονομικές και κοινωνικές επιδιώξεις του σχεδιασμού κάτω από ένα κοινό ερμηνευτικό και διαδικαστικό πλαίσιο, σύμφωνα με τον κάτωθι **Πίνακα 1**.<sup>11</sup> Σε αντίθετη περίπτωση, δεν δύναται να επιτευχθούν τα περιβαλλοντικά και πολεοδομικά κεκτημένα της νομολογίας του

<sup>9</sup> Στηρίζεται σε θεωρίες συνόλων και στη θεμελιώδη αρχή ότι οι ιδιότητες των μερών ενός συστήματος, είναι ευρύτερες σε σχέση με αυτές που παρουσιάζουν ξεχωριστά τα μέρη του. Για περισσότερα βλέπε Πορτοκαλίδης (2013).

<sup>10</sup> Στα ελληνικά προέρχεται από τη σύνθετη φράση *αι & φέρει*, που σημαίνει ότι φέρει συνεχώς, (διατηρεί) στο διηνεκές. Ετυμολογικά δηλαδή, εκφράζει το σύνολο των ιδιοτήτων του αγγλικού όρου «sustainability», σε αντίθεση με την έννοια της «βιωσιμότητας» που προέρχεται από τις οικονομικές επιστήμες και εκφράζει την οικονομική αποδοτικότητα. Σε μερίδα βέβαια της ελληνικής βιβλιογραφίας καθώς και στο θεσμικό πλαίσιο, εκφράζεται ως «βιώσιμη ανάπτυξη». Για περισσότερα βλέπε Σιούτη (2003) και Δεκλερής (2000).

<sup>11</sup> Για περισσότερα βλέπε Δελούκας (1995), Μπεριάτος & Ψαλτόπουλος (2003) και Οικονόμου (2000α)

**Σχήμα 1:** Η ασαφής λογική της αειφορίας/ ιεραρχίας σε σχέση με το χωρικό σχεδιασμό



Από την ανωτέρω θεώρηση, προκύπτει ότι στο νέο θεσμικό πλαίσιο, χρειάζεται σε κάθε περίπτωση η εξειδίκευση των στόχων και κυρίως η σύνδεση τους με συγκεκριμένες διαδικασίες και διεργασίες με αναφορά στον χώρο, κυρίαρχα στο στρατηγικό επίπεδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (π.χ. δείκτες, επίπεδα εκπλήρωσης στόχων, όρια ανάπτυξης κλπ). Συνάγεται επίσης ότι, απαιτείται μια ριζική αναθεώρηση του στρατηγικού σχεδιασμού αναφορικά μετα στάδια, το περιεχόμενο και τις διαδικασίες στο χωρικό επίπεδο των διοικητικών ορίων των ΟΤΑ, αλλά σε διαφορετική λογική από αυτήν που επιχειρείται. Ειδικότερα, ο νέος νόμος δεν προβλέπει κάτι ανάλογο στο επίπεδο των ΟΤΑ (βλέπε

<sup>12</sup> Με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001, εισήχθη για πρώτη φορά το πλαίσιο μέσα στο οποίο πρέπει να λαμβάνονται τα «ιδιαιτέρα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα του Κράτους για την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος» με γνώμονα πάντα το δημόσιο συμφέρον, όπως επίσης και το γεγονός ότι η γενικότερη προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί δικαίωμα του κάθε πολίτη (ατομικό, κοινωνικό και πολιτικό) που οδήγησε σε νομολογία όπου απαγορεύεται η επιδείνωση των όρων διαβίωσης και καταστροφή του φυσικού και οικιστικού πλούτου.

περιεχόμενο Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων - ΠΧΠ στο άρθρο 6), ενώ παράλληλα αντικαθίστανται τα ΓΠΣ (ή ΣΧΟΟΑΠ) από πιο εστιασμένα Ειδικά Χωρικά Σχέδια (ΕΧΣ) και Τοπικά Χωρικά Σχέδια (ΤΧΣ) των άρθρων 7 & 8. Ουσιαστικά δηλαδή, ακυρώνει «ad hoc» τη δυνατότητα οι ΟΤΑ να σχεδιάζουν και να προγραμματίζουν χωρικά/ περιβαλλοντικά σε ένα στρατηγικό πλαίσιο στα όρια αρμοδιοτήτων τους (όπως προέκυψαν με το πρόγραμμα Καλλικράτης – βλέπε Ν.3852/2010).

**Πίνακας 1.** Αειφόρος Χωρική Διαχείριση (Πηγή: EC- European Sustainable Cities (1996))

<b>Περιβαλλοντικά Όρια</b>	Εφαρμογή της αρχής της πρόληψης (precautionary principles)
<b>Διαχείριση της ζήτησης</b>	Προσπάθεια να επιτευχθεί λογική διαχείριση της ζήτησης, αντί για άμεση ανταπόκριση σε αυτή
<b>Περιβαλλοντική Αποτελεσματικότητα</b>	Περιορισμός / προστασία της χρήσης φυσικών πόρων
<b>Οικονομική Αποτελεσματικότητα</b>	Επίτευξη της μεγαλύτερης ανθρώπινης ωφέλειας από κάθε μονάδα οικονομικής δραστηριότητας
<b>Δικαιοσύνη</b>	Κοινωνική συνοχή και δίκαιη κατανομή του πλούτου

Αντίθετα και προκειμένου να μειωθούν τα επίπεδα σχεδιασμού ή να γίνουν πιο ευέλικτα τα νέα ΤΧΣ (σύμφωνα με τους στόχους που έχουν τεθεί), ο στρατηγικός σχεδιασμός των ΟΤΑ περιλαμβάνεται ως «Παράρτημα» στα ΠΧΠ. Ειδικότερα ορίζεται ότι *«τα παραρτήματα περιέχουν επίσης κατευθύνσεις για τις χρήσεις γης και όρους δόμησης που λαμβάνονται υπόψη μέχρι τη θεσμοθέτηση υποκείμενου ρυθμιστικού σχεδιασμού για την προστασία και ανάδειξη του περιβάλλοντος και της υπαίθρου με ιδιαίτερη αναφορά στην προστασία της γεωργικής γης»*. Καταρχήν και σύμφωνα με τη γενικότητα της πρόνοιας του νόμου σε συνδυασμό με τις «ασαφείς ιεραρχίες» που παρουσιάζονται στο ανωτέρω **Σχήμα 1**, προκύπτει ότι είναι πλέον εφικτό καθώς και χρήσιμο να ενισχυθεί το συγκεκριμένο επίπεδο στρατηγικού σχεδιασμού προγραμματισμού.<sup>13</sup> Μια εναλλακτική προσέγγιση, θα μπορούσε να μετεξελίξει τα ΓΠΣ (ή ΣΧΟΟΑΠ) σε μια σειρά (ομπρέλα) διαδικασιών και μελετών, όπως παρουσιάζονται στον παρακάτω **Πίνακα 2**:

<sup>13</sup> Βλέπε επίσης τα ζητήματα επικουρικότητας που ανακύπτουν και περιγράφονται παρακάτω.

**Πίνακας 2. Νέα Ιεραρχία Σχεδιασμού**

Επίπεδο Σχεδιασμού	Σχέδιο	Επεξήγηση
Στρατηγικό επίπεδο ΟΤΑ	ΣΧΟΑ(ΟΔΣ) & ΣΜΠΕ	Στρατηγική Χωρική Οργάνωση & Ανάπτυξη (Ολοκληρ. Υποστήριξη, Διαχείριση / Συλλογή) & Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση
Ρυθμιστικό επίπεδο Δημ. Ενότητας	ΤΧΣ ή ΕΧΣ	Τοπικά Χωρικά Σχέδια ή Ειδικά Χωρικά Σχέδια

Γίνεται προφανές, σε αντίθεση με το νέο νομοθετικό πλαίσιο που καταργεί κατ' ουσίαν το συγκεκριμένο επίπεδο σχεδιασμού (ad hoc), ότι τα ΣΧΟΑ(ΟΔΣ) ως το πρώτο επίπεδο σχεδιασμού, αποτελούν ευρύτερες στρατηγικές χωρικές και περιβαλλοντικές θεωρήσεις. Αναφέρονται δηλαδή στο χωρικό πλαίσιο ενός ΟΤΑ, κατ' αντιστοιχία των ΓΠΣ (ή ΣΧΟΟΑΠ) του Ν.2508/1997, εισάγοντας με αυτόν τον τρόπο ένα χρήσιμο οργανωτικό στρατηγικό και προγραμματικό εργαλείο. Ειδικότερα, πρόκειται καταρχήν να προσαρμόζουν τις υπερκείμενες στρατηγικές και δεσμεύσεις (περιφερειακός και εθνικός σχεδιασμός, τομεακές πολιτικές, ειδικά πλαίσια, επιχειρησιακά προγράμματα κλπ), τους κανονισμούς κλπ στο επίπεδο της διακυβέρνησης του ΟΤΑ. Στη συνέχεια, μέσω επαναληπτικών διαδικασιών διαχείρισης και διαβούλευσης που περιλαμβάνουν τη λήψη αποφάσεων για την περιβαλλοντική διαχείριση, τη χωρική ανάπτυξη και τον προγραμματισμό (συμμετοχή, συνεργατικότητα κλπ), να καλύπτουν το περιεχόμενο της Α φάσης του ΓΠΣ του Ν.2508/1997 (πλην των πολεοδομικών αναλύσεων των οικισμών) και της αντίστοιχης ΣΜΠΕ, κάτω από μια κοινή συνεργατική και συνθετική θεώρηση.<sup>14</sup>

Η πρωτοπορία (νεωτερισμός) του συγκεκριμένου υποστηρικτικού πλαισίου, έγκειται στο γεγονός ότι επιχειρείται παράλληλα και σε στρατηγικό επίπεδο, η σύνδεση των χωρικών επιλογών με το περιβάλλον, τις φυσικές ροές και τη διαχείριση της ενέργειας. Κι αυτό διότι, η προστασία, ο περιορισμός των αποβλήτων, η ανακύκλωση, η χρήση της τεχνολογίας, οι κυκλικές διαδικασίες με ειδική εφαρμογή στο γήινο κύκλο νερού και στη φυσική παροχή ύδατος (π.χ. λεκάνες απορροής, υδρολογικό σύστημα,

<sup>14</sup> Αντίθετα, η σύνδεση που γίνεται στο Νόμο μεταξύ των ΠΧΠ και της ΣΜΠΕ είναι εξ αρχής προβληματική. Γι αυτό θα πρέπει να επιλεγεί μια ενιαία συνολική διαδικασία και όχι μόνο στο επίπεδο της διαβούλευσης. Η τεκμηρίωση δηλαδή των χωρικών σχεδίων θα πρέπει να εντάσσει και να περιλαμβάνει όλες τις περιβαλλοντικές πρόνοιες και όχι να εκπονείται ξεχωριστή μελέτη.



εκτίμηση πλημμυρών, καταστροφών από φυσικά φαινόμενα), αποτελούν τα κλειδιά για μια αποτελεσματική χωρική ρύθμιση και ανάπτυξη στο επίπεδο των ΟΤΑ.<sup>15</sup> Η κεντρική επιδίωξη τελικά μπορεί να αφορά στη μείωση του οικολογικού αποτυπώματος, των επιπτώσεων της αστικής διάχυσης (χωρικό αποτύπωμα), της σπατάλης των φυσικών ροών ή των πόρων και στην προστασία ή διατήρηση της «οικολογικής χωρητικότητας» του χώρου στο επίπεδο του ΟΤΑ. Εναλλακτικά δηλαδή, μπορεί να ειπωθεί ότι εφαρμόζονται οι νέες αντιλήψεις, που αφορούν στην οικολογία (προστασία), στην αυτάρκεια (διατήρηση) και στη συνοχή (δικαιοσύνη).

Η υιοθέτηση τελικά των ανωτέρω, αφορά κυρίως σε μια διαδικασία ανατροφοδότησης, δοκιμής και ελέγχου. Συνάγεται δηλαδή, ότι η προτεινόμενη προσέγγιση του στρατηγικού σχεδιασμού, δεν μπορεί να είναι ούτε στατική αλλά ούτε και ολοκληρωμένη (δηλαδή μη αναθεωρήσιμη και οριστική ως προς τις επιδιώξεις τους π.χ. εντός χρονικών ορίων που θέτει το νέο θεσμικό πλαίσιο). Έτσι, αντί απαγορεύσεων χωροθέτησης και ζωνών δραστηριοτήτων που είναι αντικείμενο των ΤΧΣ ή των ΕΧΣ, μπορούν να χρησιμοποιηθούν μια σειρά από μαλακά (soft) μέτρα και λοιπά οικονομικά ή θεσμικά εργαλεία (π.χ. φοροαπαλλαγές, επιδοτήσεις) για τις ρυθμίσεις σε στρατηγικό επίπεδο. Στόχος τελικά θα πρέπει να είναι μια συνεργατική εφαρμογή οικονομικών, περιβαλλοντικών και κοινωνικών πτυχών του χωρικού - περιβαλλοντικού σχεδιασμού και της διαχείρισης. Μετά την έγκρισή τους (μέσω της Στρατηγικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης), θα δημιουργούνται οι χωρικές, περιβαλλοντικές και θεσμικές πρόνοιες που απαιτούνται για να ολοκληρωθεί η διαδικασία σε αναλυτικότερα πλαίσιο, δηλαδή να εφαρμοστεί ο υποκείμενος ρυθμιστικός σχεδιασμός που να εξειδικεύει τις ρυθμίσεις.

## **B) Επίπεδο Δημοτικού Σχεδιασμού**

Σύμφωνα με τον νέο Νόμο (βλέπε άρθρα 7 & 8), πολύ ορθά ο κανονιστικός και αστικός χαρακτήρας των ΓΠΣ (ή ΣΧΟΟΑΠ) μετεξελισσεται σε ΤΧΣ ή ΕΧΣ με χώρο αναφοράς τη δημοτική ενότητα και όχι το σύνολο του Δήμου. Με αυτόν τον τρόπο, αυξάνεται το επίπεδο της προσαρμοστικότητας του σχεδιασμού στις συνεχώς μεταβαλλόμενες περιβαλλοντικές, οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες. Επίσης, η έγκριση των ΤΧΣ ή των ΕΧΣ με Προεδρικό Διάταγμα (εφεξής ΠΔ) είναι μεγάλη, πολύ σοβαρή και ορθή τομή για τον χωρικό σχεδιασμό.

---

<sup>15</sup> Σε αυτόν τον σχεδιασμό μπορούν να ενσωματωθούν και οι διάφορες άλλες προσεγγίσεις των περιβαλλοντικών επιστημών καθώς και οι απαραίτητες υποστηρικτικές μελέτες (γεωλογικές, ανάλυση επικινδυνότητας από φυσικούς και ανθρωπογενείς κινδύνους κλπ).

Επιπλέον των προβλέψεων του νέου Νόμου, στο πλαίσιο έγκρισης των ΤΧΣ ή ΕΧΣ, μπορούν να αναπτυχθούν κατά περίπτωση, Κανονισμοί Εφαρμογής και αντίστοιχες Οικολογικές Προδιαγραφές [εφεξής ΚΕ(ΟΠ)]. Ειδικότερα, δύναται να εισάγουν και να καθορίζουν τις λεγόμενες προδιαγραφές απόδοσης (Performance ratios), που εξειδικεύουν τους περιβαλλοντικούς στόχους των ΣΧΟΑ (βλέπε επίσης ανωτέρω **Πίνακα 1**) και αποτελούν μια προσπάθεια να ξεπεραστεί η ακαμψία των κλασικών σταθερότυπων (design codes ή standards – βλέπε ΦΕΚ 285Δ/2004). Τεκμαίρεται δηλαδή, ότι είναι βέλτιστο να αναπτυχθεί μια νέα προσέγγιση που δεν θα στηρίζεται σε δεδομένες παραμέτρους, αλλά αντίθετα στην κατά περίπτωση αποδοτικότητα μιας χωρικής παρέμβασης στο χρόνο και στο χώρο. Συνεπώς, οι ΚΕ(ΟΠ), δεν θα είναι μονοδιάστατοι, απόλυτα δεσμευτικοί ή πεπερασμένοι, καθώς θα υπόκεινται σε μια συνεχή προσαρμογή, ώστε να ενισχυθούν ή να μεγιστοποιηθούν τα πιθανά οφέλη του σχεδιασμού (οικολογικά, κοινωνικά και οικονομικά).

### **Γ) Πολεοδομικές Μελέτες Εφαρμογής (ΠΜΕ) ή Αστική Αναγέννηση (ΑΑ)<sup>16</sup>**

Σύμφωνα με τον νέο Νόμο καθώς και με την υφιστάμενη κατάσταση, ως τελικό επίπεδο σχεδιασμού, οι Πολεοδομικές Μελέτες Εφαρμογής (εφεξής ΠΜΕ), εντάσσουν, εξειδικεύουν και εφαρμόζουν στο έδαφος τις επιδιώξεις, τους κανόνες και τους στόχους των ΤΧΣ ή ΕΧΣ, καθώς και των υπολοίπων γενικών κανονισμών όπως ο ΝΟΚ. Περιλαμβάνουν δηλαδή την εφαρμογή και την εξειδίκευση των πολεοδομικών μεγεθών του προηγούμενου σταδίου. Οι ΠΜΕ δεν είναι απαραίτητο να εγκρίνονται με μια συνολική μελέτη αλλά σταδιακά κατά ομάδες ΟΤ ή γειτονιών, σύμφωνα πάντα με το προγραμματικό πλαίσιο που έχει θέσει ο υπερκείμενος σχεδιασμός.

Σημαντικό όμως έλλειμμα του Νόμου, αποτελεί η μη πρόβλεψη των ενεργειών ή των διαδικασιών ολοκληρωμένων πολεοδομικών παρεμβάσεων σε τμήματα του υφιστάμενου αστικού ιστού, σύμφωνα με τις νέες αρχές των αστικών αναγεννήσεων. Συνεπώς, η παράλειψη αυτή πρέπει σε κάθε περίπτωση είτε να διορθωθεί, είτε να προσαρμοστούν οι προβλέψεις του Ν.2508/1997 στις νέες συνθήκες σχεδιασμού και να ξεπεραστούν τα ζητήματα που τις καθιστούν δύσκολα εφαρμόσιμες.

---

<sup>16</sup> Στη διεθνή βιβλιογραφία συναντώνται ως «urban regeneration strategies». Περιλαμβάνουν παρεμβάσεις πολλών ειδών: οικονομικές και χρηματοδοτικές, αστική σύνθεση, περιβάλλον, κοινωνικές και «κοινοτικές» διαστάσεις, απασχόληση, εκπαίδευση και κατάρτιση, στέγαση. Για περισσότερα βλέπε Οικονόμου (2009)

#### 4. Επικουρικότητες

Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας,<sup>17</sup> εκτός από τους τομείς της αποκλειστικής της ευθύνης, η Ευρωπαϊκή Ένωση (εφεξής ΕΕ) παρεμβαίνει μόνο εφόσον η δράση της φαίνεται αποτελεσματικότερη εκείνης που μπορεί να αναληφθεί σε εθνικό επίπεδο. Ειδικότερα, στους στόχους για κάθετη και οριζόντια ολοκλήρωση, σε εφαρμογή της τρίτης διάστασης της πολιτικής συνοχής (εδαφική), υποστηρίζεται η αρχή της οικουμενικής θεώρησης και τοπικής δράσης και η ανάγκη για τη συντονισμένη δράση όλων των συντελεστών. Η συγκεκριμένη προσέγγιση, αποτελεί και το κλειδί της επιτυχίας της εδαφικής διακυβέρνησης. Κατ'επέκταση, σε εθνικό επίπεδο η αρχή αυτή παραπέμπει στον χειρισμό θεμάτων από τη χαμηλότερου επιπέδου και πιο αποκεντρωμένη αρχή, δηλαδή τον Δήμο ή την Περιφέρεια.

Υπό το συγκεκριμένο Πρίσμα, κάθε ανάλογο θεσμικό πλαίσιο ή διοικητική οργάνωση, θα πρέπει να προσαρμόζεται στις πρόνοιες της αρχής της επικουρικότητας. Ο παρακάτω **Πίνακας 3**, επιχειρεί ακριβώς να αποτυπώσει συνολικά τις διαδικασίες εκπόνησης και θεσμοθέτησης των ΠΧΠ, των ΤΧΣ ή ΕΧΣ και των ΠΜΕ. Ειδικότερα, τεκμηριώνει αν σε κάθε ένα ξεχωριστό σχέδιο, στρατηγικό ή ρυθμιστικό, ικανοποιείται και σε πιο βαθμό η αρχή της επικουρικότητας, λαμβάνοντας πάντα υπ όψη το υφιστάμενο διοικητικό πλαίσιο διοίκησης και αυτοδιοίκησης καθώς και τις συνταγματικές πρόνοιες, όπως αναφέρθηκαν ανωτέρω.

Κατ'αρχήν, στα ΠΧΠ προβλέπεται η εκπόνηση τους από το αρμόδιο Υπουργείο με εμπλοκή της Περιφέρειας (ΟΤΑ Β Βαθμού). Στο επίπεδο της ιεραρχίας, υπάρχει η προφανής επιλογή της ισχυροποίησης του ρόλου του ΥΠΕΚΑ, ενώ σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, θα μπορούσαν να εκπονούνται σε αποκεντρωμένο επίπεδο. Συνεπώς, κάθε αποκεντρωμένη διοίκηση, δύναται να εκπονεί όσα ΠΧΠ βρίσκονται εντός της χωρικής αρμοδιότητας της.<sup>18</sup> Επίσης, στο προβληματικό ζήτημα των στρατηγικών επιλογών των Δήμου, όπως τεκμηριώθηκε ανωτέρω και προβλέπεται να εκπονείται μέσω συνημμένων Παραρτημάτων, έρχεται να προστεθεί μια ακόμη προφανής υπέρβαση της

<sup>17</sup> όπως προβλέπει το άρθρο 5 (πρώην άρθρο 3B) της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Για περισσότερα βλ. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/amsterdam\\_treaty/a27000\\_el.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a27000_el.htm). Βλ. επίσης Γιαταγάνας (1992), Κασιμάτη (1974) κ.ά.

<sup>18</sup> Σε αυτό το πλαίσιο, κρίνεται επίσης η σκοπιμότητα εκπόνησης των ΠΧΠ στο επίπεδο των Περιφερειών (13 σχέδια) και όχι στο επίπεδο των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων (7 σχέδια) που φαίνεται να είναι το προφανές με όρους χωρικής συνοχής και διοικητικής διαίρεσης στο επίπεδο του Κράτους.

αρχής της επικουρικότητας. Κι αυτό διότι, δεν προβλέπεται καμία συμμετοχή των Δήμων στην εκπόνηση αλλά και στο στάδιο των γνωμοδοτήσεων. Η εμπλοκή του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης (Περιφέρειες) είναι προφανής στο περιφερειακό επίπεδο αλλά δεν μπορεί να υποκαταστήσει λόγω αρμοδιοτήτων και ιεραρχικής δομής τους Δήμους.<sup>19</sup>

**Πίνακας 3.** Διαδικασία εκπόνησης & θεσμοθέτησης

Επίπεδο Σχεδιασμού	Εκπόνηση	Εμπλεκόμενοι	Γνωμοδοτήσεις	Έγκριση	Τεκμηρίωση Επικουρικότητας
ΠΧΠ	ΥΠΕΚΑ	ΥΠΕΚΑ ΠΑ	Περ. Συμβούλιο Εθν. Συμβούλιο <sup>20</sup> Άλλα Υπουργεία	ΥΑ	Καμία εμπλοκή Απ. Διοίκησης Καμία εμπλοκή Δήμου (Παραρτήματα)
ΤΧΣ	ΥΠΕΚΑ ή Δήμος	ΥΠΕΚΑ ή Δήμος	Δημοτικό Συμβούλιο ΚΕΣΥΠΟΘΑ	ΠΑ	Δεν τεκμηριώνεται ο ρόλος του ΥΠΕΚΑ
ΕΧΣ	Κατά περίπτωση	Κατά περίπτωση	Κεντρικό ΣΥΠΟΘΑ Άλλα Υπουργεία	ΠΑ	Διαδικασία up/ down Καμία εμπλοκή Δήμου
ΠΜΕ	Δήμος Απ. Διοίκηση	Δήμος Απ. Διοίκηση ΠΑ	Δημοτικό Συμβούλιο ΣΥΠΟΘΑ ΠΕ	ΑΓΓΑΔ	Εμπλοκή όλων των επιπέδων Αυτοδιοίκησης και αποκεντρωμένης διοίκησης

Υπόμνημα:  
 ΥΑ – Υπουργική Απόφαση  
 ΥΠΕΚΑ – Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας  
 ΠΑ – Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση (Β Βαθμού)  
 ΠΔ – Προεδρικό Διάταγμα  
 ΑΓΓΑΔ – Απόφαση Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης  
 ΚΕΣΥΠΟΘΑ – Κεντρικό Συμβούλιο Πολεοδομικών Θεμάτων & Αμφισβητήσεων  
 ΣΥΠΟΘΑ ΠΕ - Συμβούλιο Πολεοδομικών Θεμάτων & Αμφισβητήσεων Περιφερειακής Ενότητας

<sup>19</sup> Τονίζεται ότι σύμφωνα με την ισχύουσα δομή της αυτοδιοίκησης, η σχέση μεταξύ Πρώτου και Δεύτερου Βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι παράλληλη και όχι ιεραρχική.

<sup>20</sup> όπως προβλέπεται από το άρθρο 4 του νόμου.

Στο επόμενο ρυθμιστικό επίπεδο των ΤΧΣ, σε κάθε περίπτωση δεν τεκμηριώνεται ο ρόλος του ΥΠΕΚΑ στην κίνηση της διαδικασίας εκπόνησης τους. Είναι μια ενέργεια που θα πρέπει να γίνεται μόνο από τους Δήμους. Αντίστοιχα, για τα ΕΧΣ, επειδή εξ ορισμού είναι εστιασμένα σχέδια και προορίζονται για ειδικού σκοπού χρήσεις και διαδικασίες, θα πρέπει να δημιουργηθούν οι πρόνοιες προσαρμογής τους στον τοπικό χώρο, το περιβάλλον και τις υφιστάμενες δραστηριότητες και χρήσεις γης (π.χ. μέσω της τεκμηρίωσης της συμβατότητας τους με τον υπερκείμενο σχεδιασμό). Επίσης, θα μπορούσαν να εγκρίνονται ύστερα από τη σύμφωνη γνώμη των Δήμων. Παράλληλα, η πρόνοια για κρίση κάθε ΤΧΣ ή ΕΧΣ από το ΚΕΣΥΠΟΘΑ ή τα τοπικά ΣΥΠΟΘΑ, εγείρει γενικότερα ζητήματα σκοπιμότητας λειτουργίας ανάλογων συμβουλίων (επιτροπών) και ειδικότερα της συμβολής τους στη διαδικασία της έγκρισης των χωρικών σχεδίων (ανούσια γραφειοκρατία). Κι αυτό διότι, τόσο ο ρόλος τους όσο και το πλαίσιο λειτουργίας τους δεν είναι ξεκαθαρισμένος, σε βαθμό που μπορούν να λειτουργούν είτε τυπικά είτε παραβιάζοντας τις αρχές της τέχνης και της επιστήμης.<sup>21</sup>

Στο τελικό στάδιο εφαρμογής του ρυθμιστικού σχεδιασμού, αυτό των ΠΜΕ, ο νέος νόμος επιχειρεί ορθά να απλοποιήσει τα επίπεδα σχεδιασμού, αλλά δεν κάνει το ίδιο με τους εμπλεκόμενους. Ειδικότερα, μετά την έγκριση των ΤΧΣ με ΠΔ, η εφαρμογή του σχεδιασμού καθίσταται τοπικής σημασίας και αποκλειστικής αρμοδιότητας των Δήμων. Κάθε άλλη εμπλοκή όπως π.χ. των Περιφερειών μέσω των τοπικών ΣΥΠΟΘΑ (βλέπε ανωτέρω παρατήρηση), δημιουργεί ανούσια και αναποτελεσματική γραφειοκρατία χωρίς προφανή σκοπιμότητα.

## 5. Γενική αποτίμηση

Ο ανωτέρω σχολιασμός και η εναλλακτική προσέγγιση του ελληνικού θεσμικού πλαισίου, που έγινε με αφορμή πάντα το νέο νομοθετικό πλαίσιο, εστιάζει στο επίπεδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού (ΟΤΑ), όπου μετά την εφαρμογή του Σχεδίου «Καλλικράτης» (Ν.3852/2010), έχουν δημιουργηθεί οι κατάλληλες συνθήκες για να εφαρμοστούν στρατηγικά χωρικά σχέδια. Ειδικότερα, επιχειρείται μια δομημένη κριτική που μεταβάλλει την πρόταση για τα ΠΧΠ του άρθρου 6 (αναφορικά με το Παράρτημα

---

<sup>21</sup> Τα ανάλογα συμβούλια ή επιτροπές, δεν έχουν αρμοδιότητα να εκτιμήσουν τη νομιμότητα της διαδικασίας και επίσης κρίνουν/ αποφασίζουν στη βάση εισηγήσεων που προέρχονται από τις αρμόδιες υπηρεσίες. Αν η συμβολή τους έχει να κάνει με ζητήματα τεχνικής ή πολιτικής διαβούλευσης, αυτή πραγματοποιείται πλέον σε όλα τα στάδια των σχεδίων κατ'εφαρμογή της νομοθεσίας και ειδικότερα της περιβαλλοντικής. Συνεπώς, ένα κρίσιμο ζήτημα είναι η σκοπιμότητα λειτουργίας τους.

των Στρατηγικών επιλογών για κάθε Δήμο) και σημεία των ΤΧΣ ή ΕΧΣ των άρθρων 7 & 8 καθώς και των ΠΜΕ του άρθρου 10. Αυτή η διαφοροποίηση, βασίζεται σε μια εναλλακτική προσέγγιση του χωρικού σχεδιασμού, που επιχειρεί να εφαρμόσει το πλαίσιο και της αρχής της ισόρροπης χωρικής ανάπτυξης και τις επιδιώξεις της αειφορίας. Αντίθετα, όπως συνοπτικά και διαπιστωτικά παρουσιάζεται στον **Πίνακα 4**, ο νέος νόμος στηρίζεται σε παραδοχές που δύσκολα μπορούν να ενταχθούν στη σύγχρονη φιλοσοφία για την οργάνωση, τον σχεδιασμό και τον προγραμματισμό του χώρου.<sup>22</sup>

Ειδικότερα, εστιάζει μονοδιάστατα και μονόπλευρα στην οικονομική αποτελεσματικότητα του χώρου (παραγωγή πλούτου) μέσω μιας υποκειμενικής θεώρησης των πραγμάτων (ως επιδίωξη και ως ορθολογική φιλοσοφία).<sup>23</sup> Παράλληλα, παραβιάζει δύο βασικές αρχές. Η πρώτη και διαδικαστική, αφορά στην ευρωπαϊκή αρχή της επικουρικότητας (εγγύτητας) που ρυθμίζει την άσκηση των αρμοδιοτήτων και αναφέρει ότι οι αποφάσεις θα πρέπει να λαμβάνονται στο επίπεδο που βρίσκεται όσο το δυνατόν πλησιέστερα στους πολίτες. Κι αυτό διότι, ο έλεγχος της υλοποίησης των στρατηγικών επιλογών των Δήμων δια μέσω των ΠΧΠ από τις αιρετές Περιφέρειες και το ΥΠΕΚΑ δεν συνάδει με την αρχή αυτή. Η δεύτερη και διοικητική, αφορά στο γεγονός ότι επιδιώκεται μια έντονα (πολιτική) ισχυροποίηση του ρόλου του Υπουργού ΠΕΚΑ και όχι του ρόλου των περιφερειών ή των περιφερειακών διοικήσεων, σύμφωνα με την αρχή της αποκέντρωσης.

Επιπρόσθετα πρέπει να σημειωθεί ότι η έως σήμερα εμπειρία των περιφερειακών πλαισίων (ΠΧΠ) είναι απογοητευτική, τόσο ως προς την εφαρμογή όσο και ως προς τη θεσμική τους κατοχύρωση. Πόσο μάλλον που σύμφωνα με τον Νόμο προκύπτει μεγάλη χωρική απόσταση μεταξύ περιφερειακού και δημοτικού - τοπικού σχεδιασμού.<sup>24</sup> Αναφέρεται επίσης το προφανές ζήτημα, που δεν γίνεται κατανοητό στο σύνολο του Νόμου, ότι οι αιρετές Περιφέρειες δεν μπορούν να έχουν αρμοδιότητες χωρικού

<sup>22</sup> Η παράθεση των στοιχείων του Πίνακα 4, γίνεται σε σύγκριση με τις μοντέρνες, μεταμοντέρνες και σύγχρονες αντιλήψεις, σε πέντε βασικά πεδία αναφοράς. Με τον τρόπο αυτόν, διαφαίνεται καλύτερα η βούληση του νομοθέτη να στηριχθεί κατά περίπτωση σε ασαφή πλαίσια θεώρησης του χωρικού σχεδιασμού.

<sup>23</sup> Όπως παρουσιάζεται και στο Σχήμα 1, η νέα νομοθετική πρωτοβουλία ουσιαστικά εφαρμόζει αναχρονιστικές μοντερνιστικές αντιλήψεις για τη σπουδαιότητα της οικονομικής αύξησης σε σχέση με τους άλλους δυο πυλώνες της αειφορίας.

<sup>24</sup> Υπάρχει μια μεγάλη διάσταση μεταξύ στρατηγικών πλαισίων που δεν έχουν απόλυτα δεσμευτικό χαρακτήρα και του εστιασμένου ρυθμιστικού σχεδιασμού.

σχεδιασμού, όπως προβλέπει το Σύνταγμα.<sup>25</sup> Γι αυτό, σε κάθε περίπτωση τα επίπεδα σχεδιασμού θα πρέπει να είναι μεταξύ του Δήμου (ως ο επισπεύδων - τελικός σύνδεσμος επικουρικότητας), της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ή/ και του ΥΠΕΚΑ.

**Πίνακας 4.** Κριτική θεώρηση

<b>Πεδίο Αναφοράς</b>	<b>Μοντερνισμός</b>	<b>Μεταμοντερνισμός και σύγχρονο πλαίσιο</b>	<b>Νόμος 4447/16</b>
<b>Διοίκηση</b>	Κοσμική, ενιαία, ισχυρή	Πολλαπλή, ανταγωνιστική	Ισχυροποίηση του ρόλου του ΥΠΕΚΑ
<b>Φιλοσοφία</b>	Επιστημονικός ορθολογισμός, βασικές αλήθειες	Διαπλαστική, υποκειμενική, ειδικές αρχές	Ασαφείς αρχές, υποκειμενικότητα
<b>Επιδιώξεις</b>	Υλική ανάπτυξη, ασφάλεια, βασικές ανάγκες	ποιότητα ζωής, αξίες, οικολογία	Οικονομική χωρική αποτελεσματικότητα , Παραγωγικές χωροθετήσεις
<b>Διαδικασίες</b>	Δομημένες, ιεραρχικές, μεγάλης κλίμακας, άρτιες	Συνηγορικός & συμμετοχικός σχεδιασμός, συναίνεση	Υπέρβαση ιεραρχιών, Αρνητική Επικουρικότητα
<b>Εστίαση</b>	Χωρική ανανέωση, διαχωρισμός (χρήσεων) και νέες αναπτύξεις	Ποικιλομορφία, ανθρώπινη κλίμακα και παραδοσιακότητα	Στρατηγικά πλαίσια και ρυθμιστικοί κανόνες Υφιστάμενος αστικός χώρος;

Η σύμπτυξη αντίθετα του αναλυτικού σταδίου των παλαιών ΓΠΣ (του Ν.1337/1983) με ρυθμιστικό χαρακτήρα, όπως τα ΤΧΣ ή ΕΧΣ, ουσιαστικά δίνει τη δυνατότητα να λειτουργήσουν καλύτερα και πιο αποδοτικά οι οργανωμένες παρεμβάσεις στο χώρο που απαιτούν ανάλογη θεσμοθέτηση (έκδοση ΠΔ). Προϋποθέτει όμως ένα στρατηγικό επίπεδο, που ως ομπρέλα χωρικών και περιβαλλοντικών διαδικασιών στο επίπεδο της ελληνικής πραγματικότητας των ΟΤΑ, μπορούν να προσδώσουν μια νέα προοπτική.

<sup>25</sup> Σύμφωνα με την ερμηνεία του άρθρου 24 του Συντάγματος, ο χωρικός σχεδιασμός και η προστασία του περιβάλλοντος είναι αποκλειστική αρμοδιότητα του Κράτους και δεν μπορεί να μεταβιβαστεί στην Τοπική Αυτοδιοίκηση (ΣτΕ 3661/2005 κ.ά.).

## 6. Επίλογος

Από την ανωτέρω θεώρηση, τεκμηριώνεται ότι απαιτείται από κάθε θεσμική προσπάθεια η προβολή ή ορθότερα η υιοθέτηση της διαχρονικής εμπειρίας και μιας εμπειριστατωμένης «δημιουργικότητας», που να μελετά τα ζητήματα του χώρου και των συνδέσεών τους με τα χαρακτηριστικά του περιβάλλοντος. Επίσης, πρέπει να εντάσσονται ζητήματα «βασικής επιλογής», δηλαδή στρατηγικές παρεμβάσεις που να ανταποκρίνονται στην κατάσταση της οργάνωσης των ΟΤΑ καθώς και στο ευρύτερο διοικητικό πλαίσιο της χώρας. Τελικά, η νέα θεσμική προσπάθεια για να έχει πιθανότητες επιτυχίας, θα πρέπει κατ'αρχήν να έχει έναν οραματικό και όχι διαχειριστικό χαρακτήρα. Σε αυτό συνηγορεί και το γεγονός της μακρόχρονης αδυναμίας της ελληνικής θεσμικής πραγματικότητας να προτείνει και στη συνέχεια να εφαρμόσει ένα ολοκληρωμένο σχέδιο παρέμβασης στον χώρο. Η αδυναμία αυτή, δεν φαίνεται να περιορίζεται και σε αυτήν την περίπτωση, μιας και είναι ιδιαίτερα εμφανείς οι δομικές, επιστημονικές, στρατηγικές και λογικές αδυναμίες του νόμου, όπως τεκμηριώθηκε ανωτέρω.

## Βιβλιογραφία

### Ελληνόγλωσση

- Γιαννακούρου Γ. (2004) “Το θεσμικό πλαίσιο του σχεδιασμού των πόλεων στην Ελλάδα: Ιστορικές μεταμορφώσεις και σύγχρονα αιτήματα”, στο Οικονόμου Δ. και Πετράκος Γ. (επ.) *Η ανάπτυξη των ελληνικών πόλεων*, Εκδόσεις Gutenberg, Βόλος.
- Γιαταγάνας Ξ. (1992) “Η αρχή της επικουρικότητας”, *Επιθεώρηση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, τ.14-15.
- Δελούκας Α. (1995) “Περιβαλλοντικός σχεδιασμός: Νέος κλάδος ή διάσταση της χωροταξίας,” *Τόπος 9/1995*, pp.147-156.
- Δεκλερής Μ. (2000) *Το δίκαιο της Βιωσίμου Αναπτύξεως*, εκδ. Α. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Κασιμάτη Γ. (1974) *Περί της αρχής της επικουρικότητας του Κράτους*, Αθήνα.
- Μπεριάτος Η. και Ψαλτόπουλος Δ. (2003) “Ο ρόλος της περιβαλλοντικής πολιτικής και σχεδιασμού στην ανάπτυξη της υπαίθρου. Η Ελληνική εμπειρία” στο Μπεριάτος Η. και Ψαλτόπουλος Δ. (επ.) *Περιβάλλον και ανάπτυξη της υπαίθρου*, Αθήνα, Θεμέλιο.
- Οικονόμου Δ. (2000α) “Η περιβαλλοντική διάσταση της πολεοδομικής πολιτικής στη μεταπολεμική Ελλάδα” στο Μοδινός Μ. και Ευθυμιόπουλος Η. (επ.) *Η βιώσιμη Πόλη*, Αθήνα – Στοχαστής, ΔΙΠΕ, pp. 47-69.
- Οικονόμου Δ. (2000β) «Σύστημα χωρικού σχεδιασμού. Η ελληνική πραγματικότητα και η διεθνής εμπειρία». *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, τεύχ. 101-102, Α'-Β' pp. 3-



58.

- Οικονόμου Δ. και Πετράκος Γ. (2004) *Η ανάπτυξη των ελληνικών πόλεων*, Εκδόσεις Gutenberg, Βόλος.
- Οικονόμου Δ. (2009) “Αποτίμηση του Ν1337/83, 25 χρόνια μετά”, στο *25 Κείμενα για το σχεδιασμό και ανάπτυξη του χώρου*. Συλλογικός Τόμος. Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας. ΤΜΧΠΠΑ, Βόλος.
- Πορτοκαλίδης Κ. (2013) *Συστημική Θεώρηση των Μικρομεσαίων Πόλεων*, Διδακτορική Διατριβή, ΤΜΧΠΠΑ, Βόλος.
- Σιούτη Γ. (2003) *Εγχειρίδιο δικαίου Περιβάλλοντος*, Αθήνα.

Η Αρχή της Επικουρικότητας

(Διαθέσιμο: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/amsterdam\\_treaty/a27000\\_el.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a27000_el.htm))

### **Ξενόγλωσση**

- European Commission - EC (1996) *European Sustainable Cities – Report Expert Group on the Urban Environment Directorate*, General XI Environment, Nuclear Safety and Civil Protection.
- Lalenis K. (2002) “the evolution of local administration in Greece: How using transplants from France became an historical tradition” στο (de) Jong Martin, Lalenis K. & Mamadouh V. (επ.) *The theory and practice of institutional transplantation*, Netherlands.
- Rydin Y. (1993) *The British Planning System. An Introduction*, London, MacMillan.
- Wannop U. (1995) *The Regional Imperative. Regional Planning and Governance in Britain, Europe and the United States*, London, J. Kingsley Publishers-Regional Studies Association.

Κων/νος Πορτοκαλίδης

Χωροτάκτης – Πολεοδόμος Μηχανικός PhD, Συγκοινωνιολόγος MSc(Eng)

e-mail: [kport@otenet.gr](mailto:kport@otenet.gr)

## **Ένταξη μεγάλων τουριστικών συγκροτημάτων στο εξωαστικό τοπίο: ελληνική εμπειρία και προκλήσεις για το μέλλον**

**Ελένη Κομνηνού**

Υποψήφια Διδάκτωρ, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

**Ανέστης Γουργιώτης**

Επικουρος Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

**Αριστείδης Σαπουνάκης**

Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

### **Περίληψη**

Η παρούσα εργασία ερευνά τη σχέση των μεγάλων τουριστικών συγκροτημάτων με το εξωαστικό τοπίο. Ως μελέτη περίπτωσης λαμβάνεται το Costa Navarino, η πρώτη υλοποιημένη Περιοχή Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης στην Ελλάδα, η ανάλυση της οποίας οδηγεί στην παραγωγή μιας μεθοδολογίας ένταξης ανάλογων τουριστικών εγκαταστάσεων στο τοπίο. Το τουριστικό προϊόν all-inclusive που έχει αναπτυχθεί παγκοσμίως εδώ και δεκαετίες κερδίζει έδαφος και στην Ελλάδα με την αυξημένη δραστηριοποίηση των εταιρειών (tour operators) προς την κατεύθυνση αυτή. Η εργασία εστιάζει στη διερεύνηση των πιθανών επιπτώσεων των τουριστικών εγκαταστάσεων μεγάλης κλίμακας στο τοπίο και διαπιστώνει αφενός ότι έργα μεγάλης κλίμακας συμβάλουν στην ανάδειξη του τοπίου και στην εγκατάλειψη της λογικής των διάσπαρτων μικρών ξενοδοχειακών μονάδων στην ύπαιθρο και ιδίως στην παράκτια ζώνη και αφετέρου επισημαίνει την ανάγκη τήρησης συγκεκριμένων προδιαγραφών ώστε να μην αποτελούν οι εγκαταστάσεις ξένα αντικείμενα στο τοπίο αλλοιώνοντας την αισθητική του.

Η ανάλυση της φυσιογνωμίας των ξενοδοχειακών μονάδων στην Ελλάδα κατά το δεύτερο ήμισυ του 20ού αιώνα δείχνει ότι παρά τις φιλότιμες προσπάθειες των αρχιτεκτόνων της εποχής, τις περισσότερες φορές η συνολική εικόνα των συγκροτημάτων κυριαρχεί και τελικά υποβαθμίζει το φυσικό τους περιβάλλον. Βαρύνουσα σημασία σε σχέση με αυτό έχει το γεγονός ότι στην Ελλάδα έτεινε να προωθείται το μοντέλο μαζικού τουρισμού χωρίς τις απαραίτητες νομικού χαρακτήρα διατάξεις για την προστασία του τοπίου. Διαπιστώνεται ότι η σημερινή κατάσταση του ελληνικού τοπίου οφείλεται στην ανεπάρκεια των ισχυόντων σχετικών θεσμικών μέτρων, στην αδυναμία επιβολής ελέγχου και κυρώσεων και στην θεώρηση του τοπίου ως εμπορικού πόρου με σκοπό την εύκολη κερδοφορία δίχως την απαραίτητη μέριμνα. Με την παρούσα εργασία εξετάζεται το Costa Navarino (ΠΟΤΑ Μεσσηνίας). Έπειτα από έρευνα πεδίου και την περιγραφή των κύριων χαρακτηριστικών διαπιστώθηκε ότι παρά το μέγεθός της, έχει ενταχθεί αρκετά ικανοποιητικά στο τοπίο της περιοχής. Συνεπώς, η θεώρηση του συγκεκριμένου συγκροτήματος αλλά και άλλων σύγχρονων διεθνούς κλίμακας παραδειγμάτων σε σχέση με την δυνατότητα ένταξης στο τοπίο καταλήγει ότι μία βασική προϋπόθεση για να επιτευχθεί ο στόχος αυτός είναι η ένταξη των κτηριακών εγκαταστάσεων σε μεγαλύτερης κλίμακας παρέμβαση στην περιοχή. Με βάση αυτήν τη διαπίστωση, αναπτύσσεται μία μεθοδολογία αξιολόγησης της ένταξης των μεγάλων τουριστικών συγκροτημάτων στο τοπίο και πρόβλεψης/αποφυγής των επιπτώσεών τους με σκοπό την περαιτέρω διερεύνηση του θέματος.

### **Λέξεις κλειδιά**

εξωαστικό τοπίο, μεγάλα τουριστικά συγκροτήματα, επιπτώσεις, προστασία, πολεοδομική νομοθεσία

## ***Integration of the big-scale resorts in the peri-urban landscape: greek reality and future challenges***

### **Abstract**

*The present paper investigates the impacts of big-scale resorts in the peri-urban landscape. The aim of blending the novel development with the existing natural environment is achieved in the case of Costa Navarino in Messinia which has been examined as a case study in the present paper. Costa Navarino constitutes the first completed area of integrated tourism development in Greece. As the all-inclusive tourist product has been gaining ground in the Mediterranean and worldwide for some decades already and has been newly introduced to Greece by the tour operators, a series of challenges are emerging. This phenomenon is new to Greek tourism and it must be*

*approached cautiously as the construction of such tourism developments may affect both negatively and positively both the natural environment and the local communities. The analysis of the tourist accommodation in Greece during the second half of the 20<sup>th</sup> century shows despite the architects' intentions, the general image of the majority of such cases overpowers that of their natural surroundings. This reality is associated with the established trend of mass tourism without the existence of a landscape protection agenda. The research verified that the current situation of the Greek landscape attributes to the absence of a legal framework, the inability to enforce control and penalties and the notion, which considers landscape as a commercial resource aiming to achieve easy profitability during the tourism season. With reference to Costa Navarino, the field analysis and the analysis of the primary characteristics of the development revealed the harmonization with the landscape in a quite satisfying level despite it's the huge scale. Consequently, an essential condition of the harmonization of such developments with the landscape is the integration of the buildings in a larger scale in the area. Based on this observation, an evaluation methodology of the harmonization of the big-scale resorts with the landscape and prediction/avoidance of the impacts is developed aiming at further research.*

### **Keywords**

*peri – urban landscape, big-scale resorts, impacts, protection, planning legislation*

## **1. Εισαγωγή**

Ο τουρισμός έχει μια οικονομική, κοινωνικοπολιτική και περιβαλλοντική διάσταση, και μία σύνθετη αλληλεξάρτηση μεταξύ του φυσικού χώρου, των εγκαταστάσεων και υποδομών και της τουριστικής ροής. Τα παραγόμενα όμως τουριστικά μοντέλα και η διαχείριση τους διαφέρουν για την κάθε περιοχή και κυρίως από τη μια χώρα στην άλλη. Ο τουριστικός τομέας συνδέεται άμεσα ή έμμεσα με πολλές πλευρές της καθημερινής ζωής (κοινωνική, οικονομική, περιβαλλοντική). Στην Ελλάδα η τουριστική δραστηριότητα παίζει σημαίνοντα ρόλο στη διαμόρφωση της εθνικής και περιφερειακής οικονομίας ως θεμέλιο και κινητήρια δύναμη της. Παρόλη την αναγνωρισμένη αξία και συμβολή του στην οικονομία και κοινωνία, ο τουρισμός δεν αντιμετωπίζεται με την δέουσα προσοχή με κίνδυνο οι αρνητικές επιπτώσεις της ανάπτυξης του να υπερτερήσουν ή και να επισκιάσουν τις θετικές.

Το παρόν άρθρο πραγματεύεται την ένταξη των μεγάλων τουριστικών συγκροτημάτων στο εξωαστικό τοπίο της Ελλάδας αναλύοντας το Costa Navarino, την πρώτη Περιοχή Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης σε εθνικό επίπεδο.

Ο 21ος αιώνας εμπεριέχει αναμφισβήτητα σημαντικούς κινδύνους αλλά και προκλήσεις, που σηματοδοτούν ευρύτερες αλλαγές στο οικονομικό και κοινωνικό πεδίο, με άμεσες και έμμεσες επιπτώσεις στο χώρο και το περιβάλλον, και κατά συνέπεια στο τοπίο. Οι αλλαγές και οι μεταβολές που φέρει σε μια περιοχή η τουριστική ανάπτυξη έχουν επιπτώσεις και στη χωρική ενότητα της περιοχής αυτής. Η χωρική διάσταση της τουριστικής ανάπτυξης αποτελεί συστατικό στοιχείο ενός συστήματος αλληλεξαρτωμένων παραγόντων σε μια συνεχή διαδικασία αλλαγών και εξέλιξης στο χώρο (Κομίλης, 1986). Η τουριστική ανάπτυξη, συγκροτώντας ένα σύνολο δραστηριοτήτων της οικονομίας που λειτουργεί δυναμικά και εμπλέκει σχεδόν όλες τις παραμέτρους της χωρικής λειτουργίας (πρωτογενής τομέας κατασκευές, εμπόριο, υπηρεσίες, κ.ά.) αυξάνοντας εξ' ορισμού ροές και συγκεντρώσεις, συνιστά σημαντικό στοιχείο για την χωρική εξέλιξη μιας περιοχής αφού κατευθύνει μεγάλο μέρος της ολοκλήρωσης του δικτυακού συστήματος επιταχύνοντας έτσι τους χωρικούς μετασχηματισμούς.

Ως μία ανθρώπινη δραστηριότητα, ο τουρισμός δύναται να προκαλέσει μεγάλες και συχνά ανεπανόρθωτες αλλαγές στο τοπίο. Το τουριστικό προϊόν all-inclusive κερδίζει έδαφος στην Ελλάδα έπειτα από την ανάπτυξη του σε παγκόσμιο επίπεδο με τους tour operators να στρέφουν το ενδιαφέρον τους σε τέτοιου είδους επενδύσεις (Χατζημιχάλης, 2010). Η τάση αυτή είναι μείζονος σημασίας για τον ελληνικό τουρισμό αν λάβουμε υπόψη τις χρόνιες παθολογίες που αντιμετωπίζει και τα στοιχεία που χαρακτηρίζουν την τουριστική προσφορά επί δεκαετίες καθώς και τα προβλήματα ποιότητας στο ελληνικό ξενοδοχειακό δυναμικό.

Η άναρχη και διάσπαρτη δόμηση των τουριστικών εγκαταστάσεων και η μικρής κλίμακας τουριστική ανάπτυξη χωρίς οργανωμένο σχέδιο στο παράκτιο μέτωπο προκάλεσε φαινόμενα ασυνέχειας και κατακερματισμού της υπαίθρου με αποτέλεσμα συγκεκριμένες ζώνες του ελληνικού τοπίου να απειλούνται με ριζική μεταμόρφωση τα τελευταία πενήντα χρόνια. Δεδομένου ότι οι σύγχρονες τάσεις δεν αρθρώνουν μια ταυτότητα, το ελληνικό τοπίο μοιάζει συχνά να προσδιορίζεται κυρίως από την έλλειψη ιστορικών δεσμών, τη διαρκή επικαιροποίησή του και την ικανότητά του όχι μόνο να καταστρέφει αλλά και να δημιουργεί καινοτόμα σχήματα σε μια χαοτική και τυχαία λογική. Χαρακτηριστική είναι η αναφορά του Δ. Πικιώνη ότι «...μελετούμε το πνεύμα που αναδίδεται από τους τόπους» επιβεβαιώνοντας την πολιτιστική και πνευματική διάσταση του τοπίου, κάτι που συνδέεται με την διαχρονική άμεση ανθρώπινη παρουσία στη αναπαραγωγή του (Παρπαϊρης, 2007).

Σύμφωνα επίσης με τους Latarjet και Hers «απέναντι σε τοπία που έχασαν τη συνοχή και την αξία τους, ή δεν είναι παρά απομεινάρια παλαιών αξιών, απαιτείται ένα έργο δημιουργίας για να δοθεί ένα νόημα σε αυτή την κατάσταση πραγμάτων» (Datar, 1989). Το σύγχρονο ελληνικό τοπίο απαιτεί μια ανάγνωση και ερμηνεία όχι μόνο για την τεκμηρίωσή του, αλλά και ως μια δημιουργική προσπάθεια νοηματοδότησης και

συγκρότησης μιας ταυτότητας αποδεκτής από το κοινωνικό σύνολο. Η αστάθεια του ελληνικού τοπίου έχει ως συνέπεια την αναζήτηση της ακρίβειας και της αίσθησης της μονιμότητας στην λογική ενός τεχνικού, καλλιτεχνικού φορμαλισμού, σε αναντιστοιχία με την πραγματικότητα που απεικονίζει (Γουργιώτης & Τσιλιμίγκας, 2010).

Αναφορικά με την υφιστάμενη κατάσταση της Ελλάδας και την ικανότητά της να αντιμετωπίσει την ολοένα εντεινόμενη υποβάθμιση του τοπίου, παρατηρείται μια σχετική υστέρηση σε σύγκριση με άλλες χώρες. Παρά το γεγονός ότι η χώρα στηρίζει την οικονομική της ανάπτυξη στον πόρο-τοπίο, επιστημονικά δεν το αντιμετωπίζει με την προσοχή που απαιτείται σε ανάλογες περιπτώσεις (Σαπουνάκης, 2014). Δεδομένης της σημερινής εικόνας του ελληνικού τοπίου και του νέου προσανατολισμού της παγκόσμιας τουριστικής αγοράς είναι η κατάλληλη στιγμή να εξεταστεί αν η οργανωμένη μορφή τουριστικής ανάπτυξης ενδείκνυται για την ελληνική πραγματικότητα. Άλλωστε η χωρική διάσταση της τουριστικής ανάπτυξης αποτελεί συστατικό στοιχείο ενός συστήματος αλληλεξαρτημένων παραγόντων σε μια συνεχή διαδικασία εξέλιξης στο χώρο (Κομίλης, 1986) και επομένως και στο τοπίο.

Η εργασία επιδιώκει μεταξύ άλλων να δείξει ότι η χωρική πολιτική μπορεί να συμβάλει στην προστασία του τοπίου και στη διαχείρισή του, με την ενσωμάτωση των πολιτικών τοπίου στο χωροταξικό σχεδιασμό, αλλά και στις λοιπές τομεακές πολιτικές, οι οποίες έχουν άμεσες ή έμμεσες επιπτώσεις στην εξέλιξη των τοπίων. Αυτή η αλληλεπίδραση ανακοινώνεται επίσημα στα κείμενα που υιοθετούνται από την Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης και στην εισήγηση της Επιτροπής Υπουργών πάνω στις αρχές και τις κατευθυντήριες γραμμές της CEMAT για τη διαρκή χωρική ανάπτυξη της ευρωπαϊκής ηπείρου και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για το Τοπίο (Γουργιώτης, 2014).

Σκοπός της εργασίας είναι η κριτική προσέγγιση της διαχείρισης του τοπίου από την ελληνική πολιτεία και η ανάλυση της ένταξης των μεγάλων τουριστικών συγκροτημάτων σε αυτό μέσω μιας μεθοδολογίας ώστε να αποφευχθούν οι τυχόν αρνητικές συνέπειες.

Οι πολυσύνθετες έννοιες του τουριστικού φαινομένου και του τοπίου απαιτούν την ολιστική προσέγγισή τους. Για αυτό το λόγο, τα δεδομένα που χρησιμοποιήθηκαν για την εκπόνηση της εργασίας αντλήθηκαν από πρωταρχικές πηγές –μελέτη περίπτωσης (έρευνα πεδίου στο Costa Navarino) και δευτερεύουσες (θεματική βιβλιογραφία για τον τουρισμό και το τοπίο). Βάσει αυτών, η οργάνωση του άρθρου πραγματοποιείται σε 5 ενότητες: 1) την παρουσία, δηλαδή το εισαγωγικό κεφάλαιο, 2) τη βιβλιογραφική ανασκόπηση, όπου πραγματοποιείται μία θεωρητική προσέγγιση των εννοιών ‘τοπίο’ και ‘τουρισμός’ και εξετάζεται το νομοθετικό πλαίσιο για το καθένα ξεχωριστά, 3) τις προδιαγραφές ένταξης στο τοπίο, όπου αναπτύσσεται η μεθοδολογία ενσωμάτωσης σε αυτό, 4) την μελέτη περίπτωσης, όπου παρουσιάζονται τα αποτελέσματα της έρευνας πεδίου, και τελικά 5) τα συμπεράσματα.

## 2. Βιβλιογραφική ανασκόπηση

### 2.1. Τοπίο στην Ελλάδα

Το τοπίο είναι σύνθετο έργο της φύσης και του ανθρώπου, στο οποίο θεμελιώδη ρόλο παίζει η ιστορική διάσταση, δηλαδή η ιστορία και η ταυτότητα του συγκεκριμένου τόπου (place identity). Είναι μια έννοια που λειτουργεί ως κλειδί για την υπέρβαση των τομεακών και θεματικών προσεγγίσεων του περιβάλλοντος. Για το λόγο αυτό το τοπίο συνιστά προνομιακό αντικείμενο διεπιστημονικής έρευνας και μελέτης και αποτελεί το ενοποιητικό στοιχείο των περιβαλλοντικών και χωρικών συνιστωσών μιας γεωγραφικής ενότητας (Clementi, 2002). Η σημασία του στην ολοκληρωμένη ανάπτυξη και ποιότητα ζωής των κατοίκων είναι θεμελιώδης και καθοριστική (Μπεριάτος, 2010).

Κατά καιρούς, πολλοί ορισμοί έχουν αποδοθεί στο τοπίο, οι οποίοι συνοδεύονται από διαφορετικές προσεγγίσεις και απόψεις, γεγονός που φανερώνει την πολυδιάστατη φύση της έννοιας. Παρ' όλα αυτά, ο παγκοσμίως αποδεκτός ορισμός προέρχεται από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για το Τοπίο (2000)<sup>1</sup>, σύμφωνα με την οποία «το τοπίο, όπως γίνεται αντιληπτό από τους ανθρώπους, είναι μία περιοχή της οποίας ο χαρακτήρας είναι το αποτέλεσμα της δράσης και αλληλεπίδρασης φυσικών ή/και ανθρωπογενών παραγόντων».

Σύμφωνα με την Βώκου, η Ελλάδα δεν χαρακτηρίζεται από ένα μονοσήμαντο χαρακτήρα αλλά πολλά πολυδιάστατα και πολυσήμαντα τοπία μέσα στα οποία περιλαμβάνονται αρχαιολογικά μνημεία, παραδοσιακοί οικισμοί, παράκτιες κοινότητες, επαρχιακές κωμοπόλεις, τουριστικά θέρετρα, λιβάδια, γεωργικές και δασογεωργικές εκτάσεις, δάση, βουνά, μύθοι, ιστορίες και θρύλοι (Βώκου, 2005).

Το ελληνικό τοπίο άρχισε να αλλάζει με έντονο τρόπο κυρίως μετά τις δεκαετίες '60 και '70, περίοδο της έντονης οικοδόμησης και της επικράτησης του μοντερνισμού ως μοντέλου παραγωγής κατοικίας αλλά και δόμησης γενικότερα. Οι μεταβολές, που συχνά οδήγησαν σε υποβάθμιση του τοπίου, έγιναν με βίαιο τρόπο και ad hoc πρακτικές. Η διαμόρφωση των ελληνικών αστικών και αγροτικών χώρων σπανίως επιδιώκει τη διατήρηση των παραδοσιακών τρόπων παραγωγής κτηριακών κελυφών. Η ανανέωση του δομημένου περιβάλλοντος με την εξάλειψη της ιστορικότητας των αστικών κέντρων, την ανεξέλεγκτη αστική επέκταση, τη διασπορά των βιομηχανικών δραστηριοτήτων, την αλλαγή των γεωργικών πρακτικών και τέλος την ανεξέλεγκτη εκμετάλλευση του τοπίου ως πηγής τουριστικής ανάπτυξης επέφεραν και επιφέρουν πραγματικές μεταβολές των

---

<sup>1</sup> Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για το Τοπίο (2000) κυρώθηκε από το Ελληνικό Κοινοβούλιο το 2010 (Ν.3827/10).

τοπίων (Γουργιώτης & Τσιλιμίγκας, 2010).

Οι μεταβολές συνολικά είναι σημαντικές έπειτα από το πρώτο τέταρτο του 20ου αιώνα και κλιμακώνονται μετά το 1950 με την εντατικοποίηση της αγροτικής παραγωγής και της εκτροφής ζώων (Kizos & Vlachos, 2013). Η ενσωμάτωση στην ΕΕ το 1981 και στους μηχανισμούς της Κοινής Αγοράς ολοκλήρωσε τη μετάβαση σε «σύγχρονα» καλλιεργητικά συστήματα. Νέες καλλιέργειες εισήχθησαν και ορισμένοι αγρότες ωφελήθηκαν πολύ οικονομικά από τις επιδοτήσεις (πχ. στην καλλιέργεια βαμβακιού και ροδάκινων). Σήμερα, τα αγροτικά τοπία και γενικότερα τα τοπία της υπαίθρου της Ελλάδας είναι πολύπλοκα και μεταβάλλονται, ενώ αλλάζει και η πρόσληψή τους από τον ολοένα και μεγαλύτερο αστικό πληθυσμό.

Η ανθηρή ορεινή οικονομία κατέρρευσε τον 20ό αιώνα για μια σειρά από διαφορετικούς λόγους. Το Ελληνικό κράτος πήρε τον έλεγχο των κοινοτικών εκτάσεων και δασών, ο εμφύλιος πόλεμος (1945-1949) ανάγκασε πολλούς κατοίκους να μεταναστεύσουν στο εξωτερικό ή στα πεδινά και πολλές κοινότητες σχεδόν ερήμωσαν. Η γεωργία στα πεδινά εντατικοποιήθηκε και η ορεινή γεωργία δεν μπόρεσε να την ανταγωνιστεί. Τέλος η σύγκριση της ποιότητας ζωής στις πόλεις με αυτή απομονωμένων ορεινών οικισμών ενίσχυσε την εγκατάλειψη των ορεινών ζωνών (Κίζος, 2014).

Από τα μέσα του 20ου αιώνα και μετά, η κατάσταση αλλάζει και η μεταμόρφωση του τοπίου της ελληνικής υπαίθρου διενεργείται γοργά, δυναμικά και ριζικά. Το ελληνικό γεωργικό παραγωγικό σύστημα που έχει συγκροτηθεί και βάσει του οποίου σήμερα προσαρμόζεται ο αγροτικός κόσμος της μετα-παραγωγιστικής υπαίθρου, διαφέρει με αυτό του 'δυτικοευρωπαϊκού μοντέλου' στις κοινωνικοοικονομικές δομές, στις σχέσεις και στις πρακτικές (Δαμιανάκος, 1999-2002). Οι αλληλοεπιδρώντες, εγχώριοι αλλά και εξωγενείς, πολιτισμικοί, φυσικοί, κοινωνικοοικονομικοί και πολιτικοί παράγοντες που επηρεάζουν τις σχέσεις ανθρώπου και χώρου, αλλά και των ανθρώπων μεταξύ τους, με την πάροδο του χρόνου διαμόρφωσαν και θεμελίωσαν μια ιδιάζουσα πραγματικότητα στην ελληνική ύπαιθρο που αποτυπώθηκε στα τοπία της (Παυλής, 2012).

Τις τελευταίες δεκαετίες, τα σύγχρονα ευρωπαϊκά και όχι μόνο τοπία υπάγονται σε μία συνεχή και ταχεία διαδικασία μετασχηματισμού με μεταβολές που αναμένεται να επηρεάσουν καιρία την ίδια την αντίληψη του ανθρώπου για το περιβάλλον και το τοπίο του (Παυλής & Τερκενλή, 2012). Η πρόοδος των παραγωγικών τομέων δεν περιορίζεται χωρικά καθώς εξαρτάται άμεσα από το αστικό και περι-αστικό τοπίο. Συνεπώς οι μετασχηματισμοί του είναι αναπόφευκτοι και συχνά μοιραίοι για την αισθητική του.

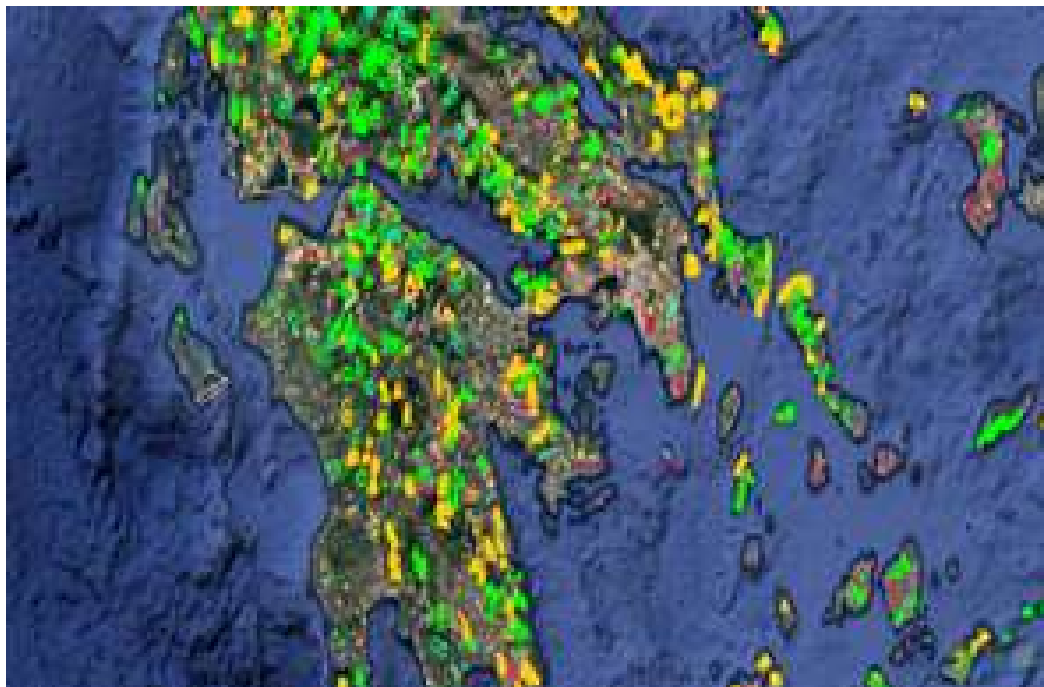
Χαρακτηριστικό σύγχρονο παράδειγμα μεταβολής του τοπίου αποτελούν οι εγκαταστάσεις των ΑΠΕ, όπου το επενδυτικό κλίμα στον τομέα αυτό προδιαγράφεται θετικό εφόσον όλο και περισσότερες χώρες έχουν θέσει ως στόχο την αύξηση της παραγωγής της ενέργειας από αυτές (ΕΣΕΚ, 2018). Χαρακτηριστικά φαίνεται η ένταση της ανάπτυξης των ΑΠΕ στο παρακάτω χάρτη της ΡΑΕ που αφορά της αιτήσεις για



αδειοδότηση.

Σύμφωνα με την Υ.Α. Α.Υ./Φ1/οικ. 19598, ΦΕΚ 1630Β/2010, το ποσοστό για το 2020 ανέρχεται σε 14.950 MW, εκ των οποίων 7.500 MW αφορούν αιολικές εγκαταστάσεις και 2.200 MW από φωτοβολταϊκά.

**Εικόνα 1.** Χάρτης Αιτήσεων για την εγκατάσταση ΑΠΕ στην Πελοπόννησο. Πηγή: ΡΑΕ (www.rae.gr)



Η πίεση για εγκατάσταση έργων ΑΠΕ αντιμετωπίστηκε και ελέγχθηκε με την θεσμοθέτηση το 2008 ενός χωροταξικού εργαλείου, το Ειδικό Χωροταξικό Πλαίσιο για τις ΑΠΕ (ΚΥΑ 49828, ΦΕΚ 2464Β/3.12.2008), το οποίο προβλέπει μεταξύ άλλων και μια συγκεκριμένη μεθοδολογία ένταξης των ανεμογεννητριών στο τοπίο.

Το κείμενο αυτό μέχρι και την θεσμοθέτηση των Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων αποτελούσε το μοναδικό χωροταξικό εργαλείο πολιτικής για το τοπίο. Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι αντίστοιχα στο Ειδικό Χωροταξικό Πλαίσιο για τον Τουρισμό

(ΚΥΑ 67659/2013, ΦΕΚ 3155Β2013)<sup>2</sup>, για τον οποίο το τοπίο αποτελεί πολύτιμο πόρο ανάπτυξης η αναφορά του τοπίου ήταν ιδιαίτερα περιορισμένη. Υπό την επίδραση των προαναφερθέντων παραγόντων παρατηρούνται φαινόμενα υποβάθμισης και κατακερματισμού των τοπίων. Ο κίνδυνος εξάλειψης της ταυτότητας τους, όπου δεν έχει ήδη συμβεί, είναι πιο ορατός από ποτέ με τις επιπτώσεις να χαρακτηρίζονται ως μη αναστρέψιμες. Η σοβαρότητα της κατάστασης αναδείχθηκε μέσω της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για το Τοπίο, στην οποία το ζήτημα του τοπίου αναγνωρίζεται ως κομβικής και κεντρικής σημασίας.

Τα ελληνικά τοπία δεν θα μπορέσουν να μείνουν ανέπαφα από τις εξελίξεις. Τα κύρια χαρακτηριστικά τους διαμορφώνονται ως εξής:

- είναι ιστορικά, πολυσήμαντα και πολυποίκιλα,
- είναι πλούσια αλλά εύθραυστα ως προς την οικολογική ισορροπία,
- έχουν κεντροβαρή ρόλο στην τουριστική ανάπτυξη,
- είναι αποτέλεσμα φαινομένων υποβάθμισης λόγω της εντατικής εκμετάλλευσης, της άναρχης διασποράς των τουριστικών εγκαταστάσεων, της έλλειψης μηχανισμών ελέγχου και προστασίας και συνείδησης τοπίου και
- απειλούνται με εξάλειψη ιστορικότητας έχοντας ανάγκη για επαναπροσδιορισμό με βάση την τουριστική ταυτότητα (Σαπουνάκης, 2014).

Συγκεκριμένα, η ποικιλομορφία των ελληνικών τοπίων και οι εναλλαγές φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος αποτελούν τουριστικό πόρο και πόλο έλξης για τους επισκέπτες (Σαπουνάκης, 2014).

Αυτό που συνήθως ονομάζεται υποβάθμιση, κακοποίηση ή και καταστροφή του τοπίου εκφράζει τη μετάβασή του προς μια κατάσταση μη ισορροπίας, που μπορεί να είναι το αποτέλεσμα ταχύτατων αλλαγών, οι οποίες δεν αφήνουν περιθώρια στο οικοσύστημα ή το γεωσύστημα να προσαρμοστεί αναλόγως. Ένας από τους βασικούς ρόλους του τοπίου θεωρείται εκείνος που διαμορφώνει καθοριστικά και διαχρονικά διάλογο ανάμεσα στους παράγοντες και τα συστατικά στοιχεία που συνθέτουν το τοπίο και στην παραγόμενη εμπειρία του παρατηρητή και χρήστη. Ο νοηματικός και συμβολικός αυτός διάλογος είναι συχνά διευρυμένος και συμπεριλαμβάνει όλους εκείνους τους πρωταγωνιστές που συγκροτούν το τοπίο (περιβάλλον, χρήσης, ειδικός σχεδιαστής,

---

<sup>2</sup> Το Ειδικό Χωροταξικό Πλαίσιο για τον Τουρισμό (ΕΧΠ-Τ) εγκρίθηκε για πρώτη φορά το 2009 και στη συνέχεια το 2013 εγκρίθηκε η τροποποίησή του.

διαχειριστής και διαμορφωτής αισθητικών και καλλιτεχνικών τάσεων και αντιλήψεων, κ.ά.) (Cullen, 1971).

Η πολυσημαντικότητα αυτή του τοπίου, παρά τον διαφαινόμενο νοηματικό και συμβολικό του προσδιορισμό, ταυτόχρονα διευκολύνει και τη θεώρησή του με συγκεκριμένο περιεχόμενο, σημασία και ρόλο, δηλαδή ως στοιχείο όχι εντελώς υποκειμενικά προσδιορισμένο, αλλά αντίθετα ως αντικειμενικά κοινά κατανοητό και αποδεκτό. Η διαπίστωση αυτή σηματοδοτεί την ιδιαίτερη σημασία που μπορεί να δοθεί στο τοπίο από άποψη ρόλου και προσδιορισμού του ως πολιτισμικό αγαθό. Πράγματι η συμμετοχή του χρόνου και της ανθρώπινης παρουσίας στην εξελισσόμενη δυναμική του αποτελεί τεκμήριο πολιτισμικής αξίας (Παρπαϊρης, 2007).

Η πολιτισμική διάσταση του τοπίου είναι αναμφισβήτητη καθώς: «το τοπίο είναι ο διαρκής και ευαίσθητος εκείνος πολιτισμός που γεννιέται και πλάθεται στο φυσικό περιβάλλον από την ανθρώπινη διαχρονική συμμετοχή και παρουσία» (Πικιώνης, 1935). Από άποψη σημασίας, ρόλου και αξίας, μπορεί να αποδοθεί στο τοπίο η πολυπολιτισμική εκείνη δύναμη με την οποία:

- εκφράζει και προσδιορίζει αυθεντικότητα, δημιουργικότητα, καινοτομία, περιπλοκότητα, σκηνοθεσία αλλά και ρεαλιστική πρωτοτυπία,
- προκαλεί και ενεργοποιεί συναισθήματα συγκίνησης, επιθυμίας, προοπτικής, απόλαυσης, πληρότητας και δημιουργικής φαντασίας,
- εμπεριέχει επίκαιρο, ρεαλιστικό δυναμικό, και ιδεολογικό περιεχόμενο,
- διαμορφώνει ποιότητα χώρου και εμπειρίας, ιδέες και λύσεις για την προστασία και κατανόηση του περιβάλλοντος, γόνιμο έδαφος για την ανάδειξη και προβολή «προϊόντων» της ανθρώπινης κουλτούρας και
- εικονογραφεί τον χώρο (τοπογραφία).

Το επίκεντρο της ανθρώπινης παρουσίας στη διαδικασία προστασίας και αποκατάστασης είναι η οικολογική προσέγγιση η οποία διασφαλίζει στο μέγιστο δυνατό βαθμό τόσο την ποιοτική και φυσική αποκατάσταση ώστε να χαρακτηριστεί φυσική και βιώσιμη, όσο και την διαρκή προστασία, ανάδειξη και αξιοποίηση, ώστε να αποδειχθεί αποτελεσματική στη διάρκεια του χρόνου (Appleton, 1975· Tillman, 1983). Είναι άλλωστε δεδομένη η αδυναμία να γίνει χωρίς παρενέργειες η ανθρώπινη παρέμβαση στο φυσικό ή ακόμη και στο κατασκευασμένο τοπίο, με συνέπεια τα εργαλεία και οι τεχνικές να εμπεριέχουν τόσο στοιχεία και χαρακτηριστικά μιας δεδομένης αδυναμίας πρόγνωσης όσο και στοιχεία μιας προσεκτικής παρέμβασης, με στόχο την αποφυγή του απρόβλεπτου, που πάντα σχεδόν υπάρχει σε ανάλογες επεμβάσεις. Είναι σημαντικό να επιδιωχθεί η ελαχιστοποίηση μιας ολοκληρωτικής «καταστροφής» κατά τη φάση προστασίας και αποκατάστασης. Αυτό επιβάλλεται να γίνει μέσα από τον συνεχή έλεγχο, την ισόρροπη δράση, την συχνή ανατροφοδότηση της διαδικασίας και ίσως διαμέσου μιας συγκριτικής προσέγγισης ανταλλαγής εμπειριών (Παρπαϊρης, 2007). Θα πρέπει επίσης να αξιολογηθεί

η διασφάλιση της φέρουσας ικανότητας του αποκατεστημένου και στη συνέχεια προστατευμένου τοπίου, προκειμένου το συγκεκριμένο τοπίο αφενός μεν να απορροφά χωρίς σημαντικά προβλήματα τις αλλαγές (φυσικές, ανθρώπινης συμπεριφοράς και δράσης) και αφετέρου να μπορεί να αμύνεται αλλά και να αλληλεπιδρά βιώσιμα με το άμεσο και ευρύτερο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον (Jellicoe, 1987).

Η τελευταία προσπάθεια φαίνεται μάλιστα ότι αντανακλά την ιδιαίτερη βαρύτητα που θα πρέπει να αποδίδεται στην διασύνδεση μεταξύ του ολοκληρωμένου σχεδιασμού και της αιφόρου/βιώσιμης διαχείρισης σε ότι αφορά την επέμβασή μας πάνω στο τοπίο, αλλά και την περιορισμένη γνώση μας για τις συνέπειες των δράσεών μας. Αυτό σημαίνει ότι μέχρι η τεχνογνωσία να φθάσει στο σημείο της διασφάλισης των ανθρωπίνων δράσεων πάνω στο τοπίο και ευρύτερα στο περιβάλλον, είμαστε υποχρεωμένοι να υιοθετούμε εμπειρίες και να δοκιμάζουμε γνωστές και κατάλληλες για την κάθε περίπτωση λύσεις, που θα θεωρούνται όχι ριζοσπαστικές αλλά μάλλον συντηρητικές και προσαρμοστικές στις επικρατούσες συνθήκες και ιδιαιτερότητες του τοπίου (Bentley, 1985).

Επιπρόσθετα και σύμφωνα με τον Παρπαΐρη (2007) η ένταξη του τοπίου αρμονικά μέσα στο πλέγμα υποδομής, των σχεδιαστικών προτάσεων για την περιφερειακή οργάνωση, τον πολεοδομικό-χωροταξικό σχεδιασμό, για τα δίκτυα και τους ελεύθερους χώρους, για τα πάρκα και τις λειτουργικές γενικότερα ζώνες, παραπέμπει στην πειθαρχημένη συνεργασία των εμπλεκόμενων ειδικών του χωρικού σχεδιασμού.

Η σχεδιαστική διαδικασία είναι ανάγκη να στηρίζεται σε εξειδικευμένους στόχους συνολικής σύλληψης του χώρου, συνολικό πρόγραμμα των εγκαταστάσεων για την αποκατάσταση της χωρικής και λειτουργικής συνέχειας, μεθοδολογία και μέριμνα για την απρόσκοπτη και από ειδικές διαδρομές προσπελασιμότητα κάθε κατηγορίας χρηστών με τα υπόλοιπα στοιχεία της υποδομής του γύρω χώρου, προσδιορισμό των χωρικών ορίων ελέγχου και της ασφαλούς πρόβλεψης για την ικανοποίηση ειδικών αναγκών αλλά και ευκαιριών των χρηστών, παρατηρητών και διερχομένων σχετικά με θέματα αναφυχής, ξεκούρασης κ.ά. (Παρπαΐρης, 2007).

Συμπερασματικά των παραπάνω διαπιστώνεται ότι οι αλλαγές οι οποίες έχει υποστεί το ελληνικό τοπίο αφήνουν να φανεί η συστηματική υποβάθμιση υπό αυτή την έννοια, της ανανέωσης του οικιστικού αποθέματος, της ανεξέλεγκτης και απρογραμματίστης αστικοποίησης, της μετατροπής των αγροτικών και γεωργικών πρακτικών, της εκμετάλλευσης του τοπίου ως πηγής οικονομικής ανάπτυξης (Μπεριάτος, 2007). Για τη σωστή διαχείριση επομένως του τοπίου, οι όποιες αλλαγές ή οι νέες λειτουργίες που προστίθενται σε αυτό θα πρέπει να γίνονται στη βάση της αρμονικής συνύπαρξης όλων των λειτουργιών του, τωρινών και παλαιότερων (Παυλής & Τερκενλή, 2012). Υπό το πρίσμα αυτό ο σχεδιασμός του τοπίου έρχεται ως απαίτηση αξιοποίησης της σημαντικής αξίας και της καθοριστικής συμβολής του τοπίου τόσο στην ανθρώπινη

ανέλιξη-πνευματική, πολιτιστική, θρησκευτική, όσο και στην «διαλεκτική» σχέση που διαμορφώνεται ανάμεσα στο συγκεκριμένο τοπίο, το περιβάλλον και τον άνθρωπο (Dober, 1969; Anderson, 1991).

## **2.2. Νομοθετικό πλαίσιο και πολιτικές για το τοπίο**

Η σύνταξη ενός συνολικού συστήματος προστασίας του τοπίου είναι αρκετά πρόσφατη. Η επί δεκαετίες θεώρηση του ως τουριστικό προνόμιο και μέσο εύκολου και γρήγορου πλουτισμού δεν συνοδευόταν από τις ανάλογες πολιτικές με αποτέλεσμα η ανάγκη ενός πλαισίου διατήρησης και ελέγχου του να είναι επιτακτική έπειτα από τη χρόνια καταπάτησή του. Η νομοθετική αντιμετώπιση του τοπίου σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως επαρκής, τουλάχιστον ακόμα. Η ελληνική έννομη τάξη είχε από μακρόν ανταποκριθεί στην αναγκαιότητα σεβασμού της φύσης, όχι μόνον υπό την έννοια του φυσικού περιβάλλοντος (πανίδα, χλωρίδα, δασική βλάστηση, γεωμορφολογικοί σχηματισμοί), αλλά και για λόγους αισθητικούς (αισθητική, ψυχική υγιεινή, απόλαυση και ανάπαυση), πολιτιστικούς, εθνικής οικονομίας (τουρισμός). Η χωροταξική όμως νομοθεσία προσεγγίζει ελάχιστα το θέμα της διαχείρισης ή της πολιτικής τοπίου με τα συναφή θέματα να ρυθμίζονται εμμέσως με αφορμή σχετικούς σκοπούς (Μπεριάτος, 2007).

Στον παλαιότερο Ν.2742/1999 «Χωροταξικός σχεδιασμός και αιεφόρος ανάπτυξη & άλλες διατάξεις», ο στόχος του Χωροταξικού Σχεδιασμού για την «προστασία και αποκατάσταση του περιβάλλοντος, τη διατήρηση των οικολογικών και πολιτισμικών αποθεμάτων και στην προβολή και ανάδειξη των συγκριτικών γεωγραφικών, φυσικών, παραγωγικών και πολιτιστικών πλεονεκτημάτων της χώρας» υπονοεί, έμμεσα ίσως, τον ορισμό του Τοπίου (Κουσιδώνης, 2007).

Ο ισχύων Ν.4447/2016 «Χωρικός Σχεδιασμός-Βιώσιμη ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» δεν κάνει εξειδικευμένη αναφορά στο τοπίο ούτε προβλέπει μηχανισμούς για την εφαρμογή της πολιτικής του. Περιορίζεται μόνο σε μια απλή αναφορά στην «...προστασία του πολιτιστικού και φυσικού τοπίου...» στις διατάξεις που αφορούν τα ΕΧΠ, τα ΠΧΠ και τα ΤΧΣ (άρθρα 5, 6 και 7 αντίστοιχα), εντάσσοντάς το έτσι στα τρία αυτά επίπεδα των χωροταξικών εργαλείων. Επιχειρησιακά, η έννοια του Τοπίου έχει ενσωματωθεί, καταρχήν στο ΕΠΧΣΑΑ (όπως αναφέρθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο) για τις ΑΠΕ που θεσμοθετήθηκε του 2008, (όπου υπάρχει συγκεκριμένη και αναλυτική μεθοδολογία ένταξης των ανεμογεννητριών στο τοπίο), αλλά ολοκληρωμένη προσέγγιση έγινε με την ενσωμάτωση πολιτικής για το Τοπίο στα νέα ΠΧΠ. Συνολικά, οι νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούν άμεσα ή έμμεσα το τοπίο καταγράφονται στον παρακάτω πίνακα.

**Πίνακας 1.** Νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούν το τοπίο

Χρονολογία <sup>α</sup>	Νόμος	Χρονολογία	Νόμος
1938	Α.Ν. 856/1937 «Περί Εθνικών Δρυμών» ΦΕΚ 248/Α/1938	1997	Ν.2508/1997 «περί Βιώσιμης Οικιστικής Ανάπτυξης» ΦΕΚ 124/Α/13.06.1997
1950	Ν.1469/1950 «περί προστασίας ειδικής κατηγορίας οικοδομημάτων και έργων τέχνης μεταγενέστερων του 1830» ΦΕΚ 169/Α/07.08.1950 για τη θεσμοθέτηση Τοπίων Ιδιαίτερου Φυσικού Κάλλους (ΤΙΦΚ)	1999	Ν.2742/1999 «Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ 207/Α/07.10.1999
1969	Ν.86/1969 Δασικός Κώδικας ΦΕΚ 7/Α/18.04.1969	2000	Ευρωπαϊκή Σύμβαση για το Τοπίο Ν.2831/2000 ΓΟΚ ΦΕΚ 140/Α/13.06.2000
1971	Ν. 996/1971 «περί αντικαταστάσεως και συμπληρώσεων διατάξεων του Ν.Δ.86/1969» ΦΕΚ 192/Α/1971	2002	Ν.3028/2002 «Για την προστασία των Αρχαιοτήτων και εν γένει της Πολιτιστικής Κληρονομιάς» ΦΕΚ 153/Α/28.06.2002
1975	Άρθρο 24 του Συντάγματος ΦΕΚ 111/Α/09.06.1975	2006	ΚΥΑ 107017/28.08.2006 Στρατηγικές Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων ΦΕΚ 1225/Β/05.09.2006
1981	Ν. 1126/1981 Σύμβαση για την προστασία της παγκόσμιας πολιτιστικής και φυσικής κληρονομιάς. ΦΕΚ 32/Α/1981	2010	Ν. 3827/2010 Κύρωση της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για το Τοπίο (ή Σύμβαση της Φλωρεντίας) ΦΕΚ 30/Α/2010
1984	ΠΔ 161/1984 «Ανακατανομή αρμοδιοτήτων των Υπουργείων Πολιτισμού και Επιστημών και Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος» ΦΕΚ 54/Α/1984	2011	Ν. 3937/2011 «Διατήρηση της Βιοποικιλότητας και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ 60/Α/2011
1986	ΠΔ 358/1986 «Καθορισμός αρμοδιοτήτων Υπουργείου Βόρειας Ελλάδας» Ν. 1650/1986 «Για την προστασία του περιβάλλοντος» ΦΕΚ 158/Α/1986		

Πηγή: ίδια επεξεργασία από Βλάντου (2010), Γεμεντζή & Ζαχαρόγ, (2013)

Εξ' αυτών, πιο σημαντικά θεωρούνται τα νέα ΠΠΧΣΑΑ (που βάσει του Ν.4447/2016 ονομάζονται πλέον ΠΧΠ), καθώς αναδεικνύουν το ζήτημα της προστασίας και διαχείρισης του τοπίου σε καθοριστική παράμετρο του χωροταξικού και περιφερειακού σχεδιασμού. Να σημειωθεί ότι αν και οι προδιαγραφές των ΠΧΠ ενισχύουν τον ρόλο του τοπίου, δεν προάγονται συγκροτημένες πολιτικές για την ευαισθητοποίηση των πολιτών και τον συμμετοχικό σχεδιασμό.

Κατά την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για το Τοπίο (2000), το τοπίο αναγνωρίζεται ως σημαντικός παράγοντας της ποιότητας ζωής στην ύπαιθρο, σε αστικές ή υποβαθμισμένες

περιοχές, και σε περιοχές υψηλής ποιότητας, αλλά και ως σημείο - κλειδί για την ατομική και κοινωνική ευημερία, για τη στήριξη του δημοσίου συμφέροντος από περιβαλλοντικής, πολιτιστικής, οικονομικής και κοινωνικής άποψης. Επιπρόσθετα, η διάσταση του ενσωματώνεται στο χωρικό σχεδιασμό μέσω μιας συγκροτημένης και διακριτής πολιτικής με σαφείς στόχους και στρατηγικές, οργανωτικές και διοικητικές δομές, προγράμματα και σχέδια εφαρμογής. Απώτερος στόχος καθίσταται η ένταξη του τοπίου στην πολεοδομική και χωροταξική κλίμακα και σε όλες τις τομεακές πολιτικές (περιβαλλοντικές, αγροτικές, δασικές, κοινωνικές, οικονομικές) με άμεσες ή έμμεσες επιπτώσεις στο τοπίο.

Συμπερασματικά, η πρόοδος στην πλειονότητα των ζητημάτων που αφορούν το τοπίο είναι εμφανής αν και σταδιακή. Παρόλα αυτά, η έλλειψη ενός ολοκληρωμένου πλαισίου σχεδιασμού που να περιλαμβάνει όλες τις μεταβλητές συνιστώσες που απαρτίζουν το τοπίο και η αδυναμία επιβολής ελέγχου και κυρώσεων συνεχίζουν να αποτελούν τροχοπέδη στην προστασία και ανάδειξη του. Κρίνεται λοιπόν απαραίτητο, το τοπίο να ενταχθεί στο χωρικό σχεδιασμό και σε τομεακές πολιτικές λόγω της άμεσης σύνδεσης του με τους τομείς της οικονομίας, του περιβάλλοντος και της κοινωνίας, οι οποίοι έχουν άμεσες επιπτώσεις στο μετασχηματισμό του τοπίου.

Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι πολλές χώρες έχουν ενσωματώσει τη διάσταση του τοπίου μέσα σε τομεακές πολιτικές όπως η αγροτική πολιτική, η χωροταξία, η περιβαλλοντική πολιτική, μεταφορών, τουρισμού, ενέργειας, πολιτιστικής κληρονομιάς κ.ά. (Kyvelou & Gourgiotis, 2019). Επίσης, η σύνοδος των Υπουργών Χωροταξίας του Συμβουλίου της Ευρώπης, (Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT)) έχει υποστηρίξει ότι μέσα από το κείμενο των «Βασικών αρχών για την αειφόρο χωρική ανάπτυξη στην Ευρωπαϊκή ήπειρο», η χωροταξική πολιτική μπορεί να συμβάλει στην προστασία του τοπίου και στη διαχείρισή του, με την ενσωμάτωση των πολιτικών τοπίου στο χωροταξικό σχεδιασμό, αλλά και στις λοιπές τομεακές πολιτικές, οι οποίες έχουν άμεσες ή έμμεσες επιπτώσεις στην εξέλιξη των τοπίων. Αυτή η αλληλεπίδραση ανακοινώνεται επίσημα στα κείμενα που υιοθετούνται από την Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης και στην εισήγηση της Επιτροπής Υπουργών πάνω στις αρχές και τις κατευθυντήριες γραμμές της CEMAT για τη διαρκή χωρική ανάπτυξη της ευρωπαϊκής ηπείρου και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για το Τοπίο.

Η σχέση μεταξύ χωροταξικού σχεδιασμού και τοπίου καθιερώνεται με σαφή τρόπο και μέσω της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για το Τοπίο (ΕΣΤ), όπως αποδεικνύεται από τις αναφορές που γίνονται για το ρόλο του χωροταξικού σχεδιασμού στο κείμενο της ΕΣΤ. Επιπλέον, ο Zoïdo-Naranjo (2006) εξηγεί ότι το πεδίο εφαρμογής της ΕΣΤ, το οποίο καλύπτει ολόκληρη την επικράτεια των «μερών», καθιστά τον «χώρο» κοινό σημείο για τον χωροταξικό σχεδιασμό και το τοπίο (Kyvelou & Gourgiotis, 2019).

Πολλές χώρες κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης θέτοντας σε εφαρμογή την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για το Τοπίο δημιούργησαν μια σειρά μηχανισμών για την

οργάνωση και την εφαρμογή πολιτικών για το Τοπίο. Ως επιτυχημένα παραδείγματα αναφέρονται το παρατηρητήριο για το τοπίο της Βαρκελώνης (Barcelona, nd) καθώς και η «Χάρτα ανεμογεννητριών του Finistère» (Γουργιώτης & Κυριαζόπουλος, 2007) και ο «Άτλας τοπίου» στη Γαλλία (Ministère de l'Écologie du Développement Durable et de l'Énergie, 2015). Στην ίδια κατεύθυνση αν και σε διαφορετικά επίπεδα λειτουργούν και ο «Ευρωπαϊκός Οδηγός Παρακολούθησης της Αγροτικής Κληρονομιάς» (Συμβούλιο της Ευρώπης, 2003) και το πρόγραμμα Greekscapε στην Ελλάδα (Χατζημιχάλης, 2010) όπως και το Ταμείο για το τοπίο «Fond Suisse pour le Paysage» που αποτελεί ένα εργαλείο που λειτουργεί στην Ελβετία από το 1991 και έχει στόχο στην χρηματοδότηση και υλοποίηση δράσεων για το τοπίο (FSP, nd).

Οι παραπάνω δράσεις αποτελούν μερικά παραδείγματα αναγκαίων πολιτικών που οργανώνονται και εφαρμόζονται στην Ευρώπη και πλαισιώνουν το νομοθετικό πλαίσιο αναφορικά με το τοπίο. Πρόκειται για δράσεις τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημόσιου τομέα των οποίων η επιτυχημένη συνεισφορά αναμένεται να λειτουργήσει θετικά στην ενίσχυση του πλέγματος πολιτικών και πρακτικών για την γενικότερη μέριμνα για την προστασία του τοπίου.

### **2.3. Τουριστικές τάσεις στην Ελλάδα**

Το τουριστικό φαινόμενο είναι πολυδιάστατο καθώς επηρεάζεται από μία σειρά παραγόντων και εξελίσσεται αλλάζοντας μορφή και ένταση ανάλογα με την εκάστοτε συγκυρία. Σύμφωνα με τον Τσάρτα (1996) η κοινωνικοοικονομική φύση του συνδέεται άμεσα με τα διαμορφωμένα κοινωνικά, οικονομικά και καταναλωτικά σύγχρονα πρότυπα. Συνεπώς η ένταξη του σε ένα ενιαίο εννοιολογικό πλαίσιο είναι εξαιρετικά δύσκολη λόγω της πολυμορφίας και της μεταβλητότητάς του. Σύμφωνα με τον γενικά αποδεκτό ορισμό του φαινομένου «ο τουρισμός ... είναι ένα κοινωνικό, πολιτισμικό και οικονομικό φαινόμενο που συνεπάγεται την κίνηση των ανθρώπων εκτός του οικείου περιβάλλοντος τους για προσωπικούς ή εμπορικούς και επαγγελματικούς λόγους... ο τουρισμός έχει να κάνει με τις δραστηριότητές τους, ορισμένες από τις οποίες σημαίνουν τουριστικά έξοδα.» (UNWTO, 2014).

Σύμφωνα με τον Δέφνερ (2006) η Ελλάδα εξειδικεύτηκε στο πλαίσιο της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Αγοράς μαζί με την Ισπανία, τη Γαλλία και την Ιταλία στον τουρισμό, ο οποίος λειτούργησε ως όχημα διαρκούς εκμοντερνισμού της χώρας. Τα κοινωνικά, οικονομικά, κλιματολογικά και γεωμορφολογικά εθνικά χαρακτηριστικά συντέλεσαν στην



ανάπτυξη και καθιέρωση του τουριστικού μοντέλου 3S<sup>3</sup>. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με τη μοναδική ιστορική και πολιτισμική κληρονομιά συνέβαλε στην αύξηση της τουριστικής ζήτησης καθιστώντας την Ελλάδα δημοφιλή προορισμό σε μεσογειακό και παγκόσμιο επίπεδο (Παππάς, 2011).

Επιπρόσθετα, ο τουρισμός αποτελεί σημαντικό συγκριτικό πλεονέκτημα για τη χώρα καθώς:

- παίζει βασικό ρόλο στην οικονομία των περιφερειών,
- λειτουργεί ως εναλλακτική επιχειρηματική δραστηριότητα και τομέας απασχόλησης από οικογενειακές κυρίως επιχειρήσεις,
- λειτουργεί ως τροχοπέδη στις σφοδρές επιπτώσεις της κοινωνικο-οικονομικής κρίσης (Κομπνίου, 2017).

Παράλληλα, η τουριστική ανάπτυξη συνοδεύεται από ορισμένα ουσιώδη μειονεκτήματα:

- Παρατηρούνται παραδείγματα μη βιώσιμων μεγάλων ξενοδοχειακών μονάδων δίχως υποστηρικτικές υποδομές που χαρακτηρίζονται σε πολλές περιπτώσεις από ασύμβατη κλίμακα σε σχέση με το τοπίο παράλληλα με την άναρχη χωρική εγκατάσταση και την έλλειψη αισθητικής.
- Η προσέγγιση του τουρισμού ως μέσο εύκολου και γρήγορου πλουτισμού ευθύνεται μεταξύ άλλων για την σπατάλη του τοπίου λόγω της διάσπαρτης ανάπτυξης των τουριστικών δραστηριοτήτων στην ύπαιθρο και κυρίως στις παράκτιες περιοχές.
- Η τουριστική ζήτηση υπερβαίνει την τουριστική προσφορά και τη φέρουσα ικανότητα των οικοσυστημάτων με αποτέλεσμα το φαινόμενο του κορεσμού να εντοπίζεται σε ολοένα και περισσότερους προορισμούς (Κοκκώσης & Τσάρτας, 2001).
- Η διασπορά των τουριστικών εγκαταστάσεων είχε αρνητικές επιπτώσεις στο υψηλής ποιότητας και εύθραυστο ελληνικό τοπίο συντελώντας στον κατακερματισμό του και στην εξάλειψη της ταυτότητάς του (αντικατάσταση ιστορικού χαρακτήρα με τον τουριστικό). Τελικά δημιουργείται ένα τοπίο χωρίς διακριτή ταυτότητα (Γουργιώτης κ.ά. 2013).
- Εξαιρετικά ευάλωτες στους προαναφερθέντες κινδύνους είναι οι προστατευόμενες περιοχές (Natura 2000, ΤΙΦΚ, κ.ά.) και οι περιοχές ιδιαίτερου ενδιαφέροντος (Σαραντάκου, 2010).

Οι παραπάνω προκλήσεις που σχετίζονται άμεσα με το τοπίο αποτελούν χρόνια

<sup>3</sup> 3S= Sea, Sun, Sand

προβλήματα και δεν έχουν ακόμα διευθετηθεί παρά την σχετική πρόσφατη πρόοδο.

Αναφορικά με το νομοθετικό πλαίσιο για τον τουρισμό, η διαδικασία του σχεδιασμού για τον τουρισμό περιλαμβάνει ρυθμίσεις, κανόνες, κίνητρα η/και έργα προς την επιθυμητή κατεύθυνση τουριστικής ανάπτυξης (Κοκκώσης & Τσάρτας, 2001) που προκύπτουν από την φέρουσα ικανότητα διαφορετικών χωρικών ενοτήτων με την αποφυγή των συγκρούσεων χρήσεων γης στα πλαίσια μίας ευρύτερης πολιτικής (Βαρβαρέσος, 1998, αλλά και Βαρβαρέσος & Σωτηριάδης, 2002, για τις βασικότερες αρχές που διέπουν τον τουριστικό σχεδιασμό).

Στην Ελλάδα η τουριστική ανάπτυξη καθοριζόταν επί δεκαετίες από τον πολεοδομικό σχεδιασμό ως την εισαγωγή του ΕΠΧΣΑΑ το 2009, το οποίο αποτελούσε νομικό κείμενο εξειδίκευσης των κατευθυντήριων γραμμών για τον τουρισμό του ΓΠΧΣΑΑ. Σύμφωνα με τον Παπακωνσταντίνου (2007) οι κατευθύνσεις του ΕΠΧΣΑΑ ενσωμάτωσαν τις σύγχρονες αντιλήψεις και διαμόρφωσαν με ορθολογικό τρόπο τη χωρική διάρθρωση, οργάνωση και ανάπτυξη του τουρισμού προάγοντας παράλληλα την περιβαλλοντική, αισθητική και κοινωνική διαφύλαξη των τόπων στους οποίους συντελούνται τουριστικές επενδύσεις.

Ωστόσο, η ακύρωση από το ΣτΕ του ΕΠΧΣΑΑ (2009) και του αναθεωρημένου σχεδίου (2013) αποτελεί τροχοπέδη στην τουριστική ανάπτυξη με αποτέλεσμα το σημερινό νομοθετικό πλαίσιο για τον τουρισμό να κρίνεται ως αναποτελεσματικό λόγω της ανεπαρκούς μέριμνας για μερίζονα ζητήματα όπως οι συγκρούσεις χρήσεων γης και της αποτυχίας να ενσωματώσει τις έννοιες του τοπίου και της φέρουσας ικανότητας του. Η οργάνωση του χώρου, όπως αναφέρουν οι Καλοκάρδου και Κραντονέλλης (2013), συνιστά μέσο αντιμετώπισης της κοινωνικοοικονομικής κρίσης και οι οποιοσδήποτε χωρικές ρυθμίσεις ενδέχεται να δράσουν θετικά ή αρνητικά στο χώρο που αναφέρεται η τουριστική ανάπτυξη.

Για αυτούς τους λόγους, είναι απαραίτητο η εθνική τουριστική πολιτική να εστιάσει στην ποιότητα του προσφερόμενου τουριστικού προϊόντος, την αναβάθμιση των υποδομών και των υπηρεσιών και την εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού. Επιπλέον, οφείλει να εφαρμόσει καθορισμένες διατάξεις, ρυθμίσεις και εργαλεία ελέγχου για το τοπίο σε όλες τις βαθμίδες σχεδιασμού.

### **3. Ένταξη στο τοπίο – Μεθοδολογία**

Το τοπίο λειτουργεί ως υπόβαθρο αλλά και ως αποτέλεσμα της άσκησης ανθρώπινων δραστηριοτήτων. Συνεπώς διαμορφώνεται στον χωροχρόνο και απεικονίζει τις φυσικές και ανθρωπογενείς αλλαγές που έχουν συντελεστεί σε αυτό. Η σημερινή εικόνα του ελληνικού τοπίου αποδεικνύει τις εθνικές ιστορικές μνήμες, τον τρόπο αντιμετώπισής του και την ‘αθόρυβη’ μεταλλαγή που συνέβη. Παρόλα αυτά, η μεταμόρφωσή του δεν οφείλεται τόσο στην δημιουργία μεγάλης κλίμακας και ριζικού χαρακτήρα έργων αλλά

κατά κύριο λόγο στην ήπια και σταδιακή συσσώρευση μικρών αλλοιώσεων στην ύπαιθρο και ιδίως στις ακτές.

Από την εποχή της επικράτησης του τουρισμού ως καθοριστικού κλάδου διαμόρφωσης της εθνικής οικονομίας και θεώρησής του ως βαριά βιομηχανία για τη χώρα, το ελληνικό τοπίο λειτουργεί ως πεδίο αντιπαράθεσης μεταξύ του ίδιου και του τουρισμού. Το τουριστικό προϊόν «ήλιος - θάλασσα», στο οποίο βασίστηκε η εγχώρια τουριστική ανάπτυξη, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το τοπίο. Θα ήταν αναμενόμενο λοιπόν η τουριστική ανάπτυξη να συνοδεύεται από τις κατάλληλες νομοθετικές διατάξεις που θα εξασφάλιζαν την προστασία του τοπίου ως τουριστικού πόρου και συνεπώς του τουριστικού προϊόντος, των ελληνικών προορισμών. Παρόλα αυτά η έρευνα που προηγήθηκε επεσήμανε το κενό που υφίσταται στην ελληνική νομοθεσία για το ζήτημα του τοπίου.

Η ‘χαλαρή’ αντιμετώπιση του τοπίου διαπιστώνεται και από τις αρνητικές επιπτώσεις που έχουν εμφανιστεί σε αυτό. Την έλλειψη επαρκούς νομοθετικού πλαισίου και την αδυναμία επιβολής ελέγχου και κυρώσεων έρχεται να συμπληρώσει η αντιμετώπιση του τοπίου ως εμπορικού πόρου. Η εκμετάλλευσή του στο πλαίσιο της τουριστικής ανάπτυξης με σκοπό την εύκολη και βραχυπρόθεσμη κερδοσκοπία είχε ως αποτέλεσμα την εξάπλωση διάσπαρτων τουριστικών δραστηριοτήτων μικρής κλίμακας στην ελληνική επικράτεια χωρίς οργάνωση, και κανόνες για την ένταξη στο τοπίο και με σοβαρά ερωτηματικά ακόμα και για την περιβαλλοντική μέριμνα.

Τα αρνητικά αποτελέσματα που έχουν προκύψει από τις χρόνιες και έντονες παρεμβάσεις στο τοπίο είναι η μορφολογική και χρωματική ποικιλομορφία των νέων ξενοδοχειακών επεμβάσεων σε παραδοσιακούς οικισμούς που διαταράσσει την αισθητική αρμονία, η διακοπή της συνέχειας στο χώρο και η δημιουργία επιμέρους ενοτήτων δίχως ενιαίο χαρακτήρα, η απόκρυψη της θέασης και η αισθητική όχληση, ο κορεσμός ορισμένων περιοχών υποδοχής τουριστών, η διατάραξη του παράκτιου μετώπου και των ευαίσθητων οικολογικά περιοχών και εν τέλει η αλλοίωση της ταυτότητας του ελληνικού παραδοσιακού τοπίου. Η αυθεντικότητα και η μοναδικότητα που το χαρακτηρίζει θυσιάζεται στο βωμό της εμπορευματοποίησης.

Ο χωροταξικός σχεδιασμός αποτελεί προϋπόθεση και πυλώνα για την ανάπτυξη μίας χώρας. Η ανάγκη για ενσωμάτωση του τοπίου στον στρατηγικό χωρικό σχεδιασμό προκύπτει αφ’ ενός μεν από την ανάγκη για προστασία, διατήρηση και ανάδειξη του χαρακτήρα του και αφετέρου για να επιτευχθεί η διαχείριση του υψηλής ποιότητας τουριστικού πόρου.

Στο πλαίσιο αυτό έγινε μία προσπάθεια ανάπτυξης ενός καταλόγου κριτηρίων σε μορφή μεθοδολογίας που αποσκοπεί στην αποφυγή των αρνητικών επιπτώσεων στο τοπίο από τα τουριστικά συγκροτήματα μεγάλης κλίμακας και την ομαλή ενσωμάτωσή τους σε αυτό. Κατά καιρούς και κυρίως στο εξωτερικό έχουν αναπτυχθεί διάφορες μεθοδολογίες

ανάλυσης και καταγραφής της ταυτότητας των τοπίων. Ευρεία χρήση γνωρίζουν οι μέθοδοι που περιλαμβάνουν εργαλεία Γεωπληροφορικών Συστημάτων (GIS) (γεωχωρικά δεδομένα) και συλλογής δεδομένων από έρευνες. Τα στάδια μεθοδολογίας ανάλυσης του τοπίου που περιγράφονται ακολούθως αποτελούν συνδυασμό του τρόπου που χρησιμοποιήθηκε για την ανάλυση των ελληνικών περιοχών από το πρόγραμμα Med-Ina<sup>4</sup> και στις προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Τοπίου (Council of Europe, 2006). Επιπλέον, ενσωματώνονται στοιχεία από την αντίστοιχη μεθοδολογία για τη χωροθέτηση των ΑΠΕ, όπως αναπτύσσεται στο ΕΠΧΣΑΑ για τις ΑΠΕ (2009) ανάλογα με τη φύση της περίπτωσης της περιοχής και της μορφής των τουριστικών εγκαταστάσεων. Τέλος να σημειωθεί ότι τα πιο σημαντικά κριτήρια ένταξης μίας ολοκληρωμένης παρέμβασης στο τοπίο είναι η θέα και η αρχιτεκτονική τυπολογία (Landscape Institute, 2002; Environmental Statement, 2013).

Παρά τη προφανή σημασία του συγκεκριμένου ζητήματος, η βιβλιογραφία που αναφέρεται στην αρχιτεκτονική προσέγγιση του σχεδιασμού τουριστικών συγκροτημάτων σε περιοχές με ευαίσθητο εξωαστικό τοπίο δεν είναι ιδιαίτερα εκτενής. Η γενική και αδιαμφισβήτητη αρχή της διάσπασης του συνολικού σε επί μέρους κτηριακούς όγκους με στόχο την υποταγή της παρέμβασης στο υφιστάμενο τοπίο αποδίδεται πολύ χαρακτηριστικά στο παράδειγμα των ξενοδοχειακών μονάδων στις Άλπεις κατά τη δεκαετία του 1980 (Γουργιώτης, 2005). Εκεί παρατηρείται ότι η γαλλική προσέγγιση οδήγησε σε γιγαντιαίες ξενοδοχειακές μονάδες οι οποίες αντιπαρατίθενται καθαρά στον χαρακτήρα του αλπικού τοπίου σε αντίθεση με την ελβετική η οποία χαρακτηρίζεται από μικρού μεγέθους μονάδες ενταγμένες στο τοπίο και τους οικισμούς της περιοχής. Το επί πλέον ενδιαφέρον στοιχείο που διακρίνει τις δύο απόψεις είναι ότι η ελβετική ευαισθησία δεν εξαντλείται στην μορφολογία των κτισμάτων αλλά επεκτείνεται και στον οικονομικό χαρακτήρα των παρεμβάσεων σε σχέση με την τοπική κοινωνία.

**Εικόνες 2 και 3.** Χιονοδρομικό κέντρο «Les Arcs» στις Γαλλικές Άλπεις (σε υψόμετρο 2000μ) και Chalets στο Grindelwald – Ελβετία. Πηγή: Γουργιώτης, 2007



Με βάση τα παραπάνω εξάγονται ορισμένα κριτήρια εναρμονισμού της εγκατάστασης με το τοπίο και χωροθέτησης των τουριστικών συγκροτημάτων μεγάλης κλίμακας στο εξωαστικό τοπίο έτσι ώστε να αποφευχθούν οι αρνητικές συνέπειες. Στη λογική αυτή, οι γενικές κατευθύνσεις που μπορούν να διατυπωθούν έχουν ως εξής:

- Διερεύνηση της καταλληλότητας της περιοχής υποδοχής τουριστικής εγκατάστασης για τον τύπο και την έντασή τους σύμφωνα πάντα με τη φέρουσα ικανότητά της και με τις ανάλογες νομοθετικές διατάξεις.
- Αποφυγή έντονων και ετερόκλητων σχημάτων και χρωματικών αποχρώσεων των κτισμάτων διότι προκαλούν δυσαρμονία προς τον περιβάλλοντα χώρο και ασυνέχεια στο τοπίο.
- Γεωμετρία
  - Τα ‘σκληρά’ γεωμετρικά χαρακτηριστικά, η υπερβολική καθετοποίηση ή γραμμικότητα, ο μεγάλος όγκος κτισμάτων (massing) ακόμα και ο μεγάλος αριθμός κλινών σε ένα κτίσμα θα πρέπει να αποφεύγονται διότι προκαλούν διατάραξη της αισθητικής και της ενότητας του τοπίου και αποκόπτουν την επικοινωνία της περιοχής δημιουργώντας διακριτές άβατες ζώνες.
- Θέαση
  - Η απόκρυψη της θέας από σημεία ενδιαφέροντος διαταράσσει την αρμονία του τοπίου και διακόπτει τη συνέχειά του.
- Φωτισμός
  - Εξέταση των πιθανών αποδεκτών του φωτισμού των εγκαταστάσεων και της πιθανής ευαισθησίας του οικοσυστήματος.
- Βιοκλιματικός σχεδιασμός
  - Η κατασκευή σύμφωνα με τις αρχές βιοκλιματικού σχεδιασμού και η ενσωμάτωση των αντίστοιχων προδιαγραφών όπως διαφορετικά είδη πρασίνου, υδάτινου στοιχείου, σκιάσεων, ορατότητας, τοπικά υλικά κατασκευής και αρχιτεκτονικών μορφών συνεισφέρουν στην βιωσιμότητα του σχεδίου.
- Οργάνωση του εξω-αστικού χώρου και διάσπαρτη δόμηση
  - Εξέταση της περίπτωσης χωροθέτησης του υποδοχέα τουριστικών δραστηριοτήτων σε περιοχές που πλήττονται από εκτεταμένη εκτός σχεδίου και διάσπαρτη δόμηση με στόχο την οργάνωση και αναβάθμισή τους.
- Υποβαθμισμένα τοπία
  - Σε αυτήν την περίπτωση εξετάζεται το ενδεχόμενο η οργανωμένη

τουριστική ανάπτυξη να λειτουργήσει ως εργαλείο αποκατάστασης και ανάδειξης του τοπίου.

- Πρόβλεψη επιπτώσεων και εναλλακτικό σχέδιο
  - Αναγνώριση και καθορισμός πιθανών επιπτώσεων και της σημασίας τους (άμεσες και έμμεσες, βραχυπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες, προσωρινές και μόνιμες, θετικές και αρνητικές) στο χαρακτήρα του τοπίου.
  - Προσχέδιο της μελλοντικής, δηλαδή οριστικής μορφής της ανάπτυξης των ξενοδοχειακών εγκαταστάσεων.
  - Διερεύνηση εναλλακτικών σχεδίων της αρχικής πρότασης.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι τα παραπάνω σημεία θα πρέπει να προσεγγίζονται ως γενικού χαρακτήρα κατευθυντήριες γραμμές, καθώς δεν αποτελούν συνταγή ικανή να εφαρμόζεται άκριτα για κάθε περίπτωση. Βασικός κανόνας παραμένει η ανάγκη να συνοδεύεται η τουριστική ανάπτυξη με την διατήρηση του χαρακτήρα του τοπίου της περιοχής.

## **4. Μελέτη Περίπτωσης: Costa Navarino**

### **4.1. Εισαγωγικά στοιχεία**

Το Costa Navarino (ΠΟΤΑ Μεσσηνίας) επιλέχθηκε ως μελέτη περίπτωσης διότι συνιστά την πρώτη υλοποιημένη ΠΟΤΑ στην Ελλάδα.

Αν και ετεροχρονισμένα, η Ελλάδα εισήγαγε τις ΠΟΤΑ (Ν.2545/1997) σε μία προσπάθεια οργάνωσης των τουριστικών δραστηριοτήτων στον εξωαστικό χώρο. Από την θέσπιση του σχετικού νόμου έως πρόσφατα, το πιο αντιπροσωπευτικό και ολοκληρωμένο παράδειγμα συνιστά το Costa Navarino. Η ΠΟΤΑ Μεσσηνίας χαρακτηρίζεται ως έργο εθνικής σημασίας αποτελώντας πρότυπη παρέμβαση με καινοτόμο και ολοκληρωμένο χαρακτήρα ενώ η δημιουργία της θα συμβάλει στην ενίσχυση της τουριστικής προσφοράς μέσω της καθιέρωσής της ως έναν ιδιαίτερα ποιοτικό και διαφοροποιημένο προορισμό συγκριτικά με το σύνολο της χώρας.

Ο νόμος υποδεικνύει τις ΠΟΤΑ ως κοινής ωφέλειας παρεμβάσεις που θα συμβάλλουν στην αποφυγή της διάσπαρτης δόμησης με τη συγκέντρωση των τουριστικών δραστηριοτήτων σε έναν χώρο υπό όρους και περιορισμούς. Τα κύρια χαρακτηριστικά τους είναι η μεγάλη ζήτηση επιφάνειας (μεγάλος αριθμός στρεμμάτων), ειδικές απαιτήσεις για τη δημιουργία τους και ειδικό καθεστώς. Η Τ.Ε.ΜΕΣ. Α.Ε., επενδύτρια εταιρεία της ΠΟΤΑ Μεσσηνίας, κατάφερε να προχωρήσει στην υλοποίηση του έργου έπειτα από χρόνια προσπάθειών συμμόρφωσης με τις προαναφερθείσες ειδικές προϋποθέσεις. Αποδείχθηκε λοιπόν ότι η ΠΟΤΑ Μεσσηνίας εναρμονίζεται με τις κατευθύνσεις της ΜΠΕ και αποτελεί παράδειγμα αρμονικής ένταξης στο τοπίο παρά το

φαραωνικό μέγεθος της.

Όσον αφορά στις ΜΠΕ που πραγματοποιούνται ξενοδοχειακές εγκαταστάσεις μεγάλης κλίμακας όπως η ΠΟΤΑ Μεσσηνίας, οφείλουν να αναφέρονται άμεσα στο τοπίο σε ειδική ενότητα. Όπως διαπιστώθηκε από τη μελέτη της ΜΠΕ Ρωμανού (ΠΟΤΑ Μεσσηνίας) το ζήτημα του τοπίου περιορίζεται αισθητά. Η αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης του τοπίου καταλαμβάνει τουλάχιστον μικρό μέρος της μελέτης, ενώ οι επιπτώσεις από τις φάσεις κατασκευής και λειτουργίας της ξενοδοχειακής μονάδας συγκαταλέγονται σε αυτές για το δομημένο και φυσικό περιβάλλον. Συνεπώς, οι επιπτώσεις στο τοπίο δεν αντιμετωπίζονται ως ξεχωριστή ενότητα, δεδομένου ότι δεν προβλέπεται από τη νομοθεσία ειδική ανάλυση για την ένταξη του έργου στο τοπίο στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής αδειοδότησης.

Οι επενδύσεις αυτού του τύπου χαρακτηρίζονται από το μέγεθος (μεγάλος αριθμός κλινών και υποστηρικτικών υποδομών), τη μεγάλη έκταση, την πολυτέλεια που τις διακρίνει (ενδιαφέρον για προσέλκυση πελατών υψηλότερων εισοδημάτων) και το πλήθος των δραστηριοτήτων που προσφέρουν (συνεδριακά και ιατρικά κέντρα, αθλητικές δραστηριότητες, θαλασσοθεραπείες κ.ά.). Το σημαντικότερο είναι η ύπαρξη γηπέδων γκολφ και η δυνατότητα αγοράς ή ενοικίασης των παραθεριστικών κατοικιών (time-sharing) σε πολλές περιπτώσεις. Με αυτόν τον τρόπο οι επενδυτές στοχεύουν στην διεύρυνση της τουριστικής περιόδου και στην ετήσια λειτουργία τους.

Ως αντιπροσωπευτικό παράδειγμα του οργανωμένου μοντέλου τουρισμού στην Ελλάδα μπορεί να θεωρηθεί η ΠΟΤΑ Costa Navarino, η ανάλυση της οποίας θα πραγματοποιηθεί στη συνέχεια (Πετράκος, 2010).

Η εξεταζόμενη περίπτωση διακρίνεται από τα εξής χαρακτηριστικά:

- Εντοπίζεται στη νοτιοδυτική Πελοπόννησο (ΠΕ Μεσσηνίας, δήμος Πύλος-Νέστορος).
- Απέχει από την Αθήνα και το αεροδρόμιο της Καλαμάτας 280χλμ και 40χλμ αντίστοιχα.
- Το συνολικό project απαρτίζεται από πέντε (5) ξενοδοχειακά συγκροτήματα (Navarino Dunes, Navarino Bay, Navarino Waterfront, Navarino Hills, Navarino Blue) σε διαφορετικές τοποθεσίες (Ρωμανός, Πύλος, Ριζόμυλος και Κυνηγός), τα οποία θα έχουν συμπληρωματική και όχι ανταγωνιστική δράση μεταξύ τους, και των οποίων η συνολική έκταση θα υπερβαίνει τα 1,000 εκτάρια.

**Εικόνα 4.** Χάρτης εντοπισμού των ξενοδοχειακών συγκροτημάτων του Costa Navarino



Σε λειτουργία βρίσκεται ήδη το Navarino Dunes<sup>5</sup> που αναπτύσσεται κατά μήκος ενός χιλιομέτρου ακτογραμμής σε έκταση 1340 στρεμμάτων και βρίσκεται σε απόσταση περίπου 10 χλμ από την Πύλο. Το τμήμα ΠΟΤΑ Ρωμανός (Navarino Dunes) περιλαμβάνει:

- 3.500 κλίνες μοιρασμένες στα δύο 5άστερα ξενοδοχειακά συγκροτήματα
- το Westin Resort με 445 δωμάτια + βίλες και 131 πισίνες, και

---

<sup>5</sup>Η ονομασία δόθηκε από τις αμμοθίνες που συναντώνται στην περιοχή, οι οποίες στην αγγλική γλώσσα μεταφράζονται ως Dunes.



- το Romanos Resort με 321 δωμάτια + σουίτες + βίλες και 128 πισίνες,
- δύο (2) γήπεδα γκολφ, ένα κέντρο θαλασσοθεραπείας, γήπεδα τένις, συνεδριακό κέντρο, εμπορικά καταστήματα και 21 εστιατόρια και μπαρ (Αργυρόπουλος & συνεργάτες, 2005).

**Εικόνα 5.** Έκταση Costa Navarino σε σύγκριση με το χωριό Ρωμανός. Πηγή: ίδια επεξεργασία, Ελληνικό Κτηματολόγιο



Με το εργαλείο χωρικού σχεδιασμού της ΠΟΤΑ και την απόφαση εφαρμογής της στη νοτιοδυτική Μεσσηνία δεν οριοθετείται απλώς η περιοχή και τα τμήματά της, αλλά κυρίως χωροθετούνται για πρώτη φορά στις εκτός σχεδίου πόλεως περιοχές με συγκεκριμένες χρήσεις γης, ο συνδυασμός των οποίων αντιπροσωπεύει το περιεχόμενο της ΠΟΤΑ Μεσσηνίας. Ως αποτέλεσμα, ο αγροτικός χαρακτήρας της περιοχής μετατρέπεται αναγκαστικά σε τουριστικό με επιπτώσεις επιπέδου περιφερειακής ενότητας (Δικαίος, 2010).

**Εικόνα 6.** Αεροφωτογραφία Costa Navarino. Πηγή: actor.gr



#### **4.2. Έρευνα πεδίου – Αξιολόγηση της ένταξης του έργου στο τοπίο**

Η έρευνα πεδίου διενεργήθηκε στην ΠΟΤΑ Ρωμανού η οποία είχε ολοκληρωθεί και λειτουργούσε ήδη τη στιγμή της επίσκεψης. Επίκεντρο της έρευνας ήταν η πλήρης κατανόηση της αντιληπτικής εικόνας του Costa Navarino, η αξιολόγηση της συμμόρφωσης ή μη της επένδυσης με τις κατευθύνσεις της ΜΠΕ ΠΟΤΑ Ρωμανού (3.500 κλίνες, γήπεδο γκολφ και παραθεριστικές κατοικίες) (Αργυρόπουλος & συνεργάτες, 2005) και η αναγνώριση των παρακάτω στοιχείων εκτίμησης του τοπίου:

- Ακμές και βλάστηση κατά μήκος του δρόμου.
- Εγκαταλελειμμένες υποδομές πολιτιστικής σημασίας (σιντριβάνια, πυλώνες, κ.ά.).
- Ευαισθησία προς τις αλλαγές. Εξαρτάται από:
  - ιστορική και πολιτισμική αξία,
  - πανοραμική σκηνική αξία,
  - σπάνιος ή εξαιρετικός χαρακτήρας,
  - στρατηγική θέση,
  - φυσική κατάσταση.

- Εύρεση και ανάλυση του βαθμού και του είδους των πιέσεων/απειλών που δέχεται κάθε τοπίο (υπερεκμετάλλευση γης από αγροτικές και τουριστικές δραστηριότητες, φαινόμενα αστικοποίησης και διάσπαρτης οικιστικής τάσης).
  - Τις κύριες αλλαγές που συντελούνται.
- Περιοχές προς αναδάσωση.
- Ο χαρακτήρας των ιδιοκτησιών του εξωαστικού χώρου και η φυσική οριοθέτησή τους (θάμνοι, ξερολιθιές).
- Υποδομές για την αντιστήριξη του χώματος (βεράντες, φυτοφράκτες) και υποδομές για την άρδευση (πηγάδια, κανάλια, σωλήνες αποχέτευσης).
- Υπολογισμός σημείου κορεσμού (carrying capacity) (European Landscape Convention, 2006).

Οι παρατηρήσεις που προέκυψαν σχετικά με την προσπάθεια ενσωμάτωσης της ΠΟΤΑ Μεσσηνίας στο τοπίο της άμεσης και ευρύτερης περιοχής έχουν ως εξής:

- Παρά το συνολικό μέγεθος της παρέμβασης, οι όγκοι των κτισμάτων διατηρήθηκαν χαμηλοί και ισοκαταναμημένοι στον χώρο με αποτέλεσμα να εντάσσονται αρκετά αρμονικά στο φυσικό ανάγλυφο της περιοχής.
- Ο σχεδιασμός των χαράξεων στο οικόπεδο ακολουθεί το φυσικό ανάγλυφο σύμφωνα με τον αρχιτέκτονα-δημιουργό του Costa Navarino A. Τομπάζη έτσι ώστε τα κτίσματα και το δίκτυο κίνησης να αποτελούν ήπια παρέμβαση στον χώρο.
- Η κάθετη χάραξη προς την ακτή έχει ως αποτέλεσμα έναν οργανικό τρόπο χωροθέτησης των κτισμάτων (υπό γωνία στο διάδρομο) με την εκμετάλλευση της μέγιστης δυνατής θέας από τα δωμάτια προς την παραλία.
- Οι χαράξεις του δικτύου εντός είναι ελικοειδούς μορφής και ακολουθούν τις ισοϋψείς του εδάφους. Κατ' αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται ομαλή μετάβαση των επιπέδων στο εσωτερικό του ξενοδοχειακού συγκροτήματος και από αυτό προς την παραλία.
- Η χαμηλή και αραιή δόμηση συντελεί στη δημιουργία ελεύθερων χώρων εντός της ΠΟΤΑ.
- Η διαδικασία μεταφύτευσης των δέντρων κατά τη διάρκεια της κατασκευής των έργων και η επανατοποθέτηση τους με το πέρας των εργασιών αποδεικνύει περιβαλλοντική μέριμνα.
- Η υιοθέτηση βιοκλιματικών αρχών στον σχεδιασμό όπως η σκίαση των ανοιγμάτων, ο διαμπερής αερισμός, οι ελεύθερες στέγες επί των δωματίων για πρόσθετη θερμομόνωση και η ύπαρξη υδατοδεξαμενής αποτελούν στοιχεία της βιώσιμης τουριστικής ανάπτυξης.

- Η ύπαρξη υδάτινου στοιχείου, όπως οι πισίνες, τα ρυάκια.
- Η περιφραγή επιτυγχάνει την αίσθηση ασφάλειας και ιδιωτικότητας για τους επισκέπτες και τους διαμένοντες.

Συμπερασματικά, το Costa Navarino είναι ένα ξενοδοχειακό συγκρότημα μεγάλης κλίμακας και ένας τουριστικός προορισμός υψηλών προδιαγραφών, ο οποίος έχει σχεδιαστεί και οργανωθεί σε αρμονία με το τοπίο. Παρόλα αυτά, πρόκειται για μία ανθρωπογενή παρέμβαση στο έως τότε παρθένο τοπίο όπως παρατηρείται στην Εικόνα 7, η οποία δεν είναι προσβάσιμη στο ευρύ κοινό. Ο νέος διαμορφωμένος χώρος προωθεί τις αρχές της βιωσιμότητας, της υψηλής αισθητικής και ποιότητας του τοπίου αλλά δημιουργήθηκε για να ικανοποιήσει τις υψηλές απαιτήσεις των επισκεπτών του και δεν χαίρει ευρείας απόλαυσης.

**Εικόνα 7.** Σταδιακή αποτύπωση της περιοχής μελέτης για τα έτη 2003,2009 και 2013.  
Πηγή:googlemaps.gr.



## 5. Συμπεράσματα

Το υψηλής ποιότητας ελληνικό τοπίο απειλείται από την αμεθόδευτη τουριστική ανάπτυξη με κίνδυνο απώλειας της ταυτότητάς του λόγω του έντονου και μη αναστρέψιμου

χαρακτήρα των αλλαγών στις οποίες υπόκειται. Ως καταλυτικοί παράγοντες για την τωρινή εικόνα θεωρούνται επίσης το ανεπαρκές νομοθετικό πλαίσιο, το οποίο υπολείπεται σε διατάξεις τόσο για την τουριστική ανάπτυξη όσο και για το τοπίο, και η αδυναμία επιβολής ελέγχου και κυρώσεων.

Να σημειωθεί ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός αποτελεί προϋπόθεση και πυλώνα για την ανάπτυξη μίας χώρας. Επομένως, οι λόγοι που καθιστούν υψηλής προτεραιότητας την ανάγκη ενσωμάτωσης του τοπίου στον στρατηγικό βιώσιμο χωρικό σχεδιασμό είναι αφενός η προστασία, η διατήρηση και η ανάδειξη του χαρακτήρα του και αφετέρου η διαχείριση του υψηλής ποιότητας τουριστικού πόρου.

Το μοντέλο της τουριστικής ανάπτυξης που προωθείται από την παγκόσμια τουριστική αγορά και έχει ήδη επικρατήσει στη Μεσόγειο επιβάλλει και στην Ελλάδα ως κομμάτι της να υιοθετήσει την τάση των τουριστικών συγκροτημάτων μεγάλης κλίμακας. Στο πλαίσιο αυτό οι προκλήσεις που καλείται να αντιμετωπίσει η χώρα αφορούν στη συμβατότητα της συγκεκριμένης μορφής τουρισμού με την τουριστική ανάπτυξη της Ελλάδας, την «καλή» χρήση του εργαλείου των ΠΟΤΑ ως μέσο αναβάθμισης του τουριστικού προϊόντος και οργάνωσης των τουριστικών δραστηριοτήτων στο εξω-αστικό τοπίο, την ένταξή τους σε αυτό και την ενσωμάτωσή τους στην τοπική κοινωνία και την αποφυγή των αρνητικών επιδράσεων των επενδύσεων λόγω του μεγέθους τους.

Η παρούσα εργασία συνιστά μία προσπάθεια διερεύνησης των επιπτώσεων της τουριστικής ανάπτυξης αυτού του είδους στο τοπίο και ενδεικνύεται ως θέμα προς περαιτέρω έρευνα.

Η περίπτωση του Costa Navarino παρουσιάστηκε ως παράδειγμα ‘καλής χρήσης’ της νομοθεσίας με αποτέλεσμα παρά το μεγάλο του μέγεθός της να ενσωματώνεται στο τοπίο και μάλιστα να το αναδεικνύει. Διαπιστώνεται επίσης ότι τέτοιας μορφής και μεγέθους επεμβάσεις (ΠΟΤΑ), όταν υλοποιούνται υπό σωστές προϋποθέσεις και σε περιοχές οι οποίες δεν διαθέτουν τοπικά χαρακτηριστικά ιδιαίτερος αξιόλογα για να προσελκύσουν επισκέπτες, μπορούν να δημιουργήσουν νέα αξιόλογα ανθρωπογενή τοπία.

Αντικείμενο μελλοντικής έρευνας είναι η διερεύνηση της δυνατότητας προώθησης και κατασκευής αντίστοιχης κλίμακας τουριστικών εγκαταστάσεων από φορείς συνεργατικού χαρακτήρα. Η συμμετοχή της τοπικής κοινωνίας σε μια τέτοιου είδους προσπάθεια θα ήταν ένα ιδιαίτερα ενδιαφέρον ζητούμενο.

Εν κατακλείδι, όπως διαπιστώθηκε, η τουριστική ανάπτυξη δύναται να συντελείται σε αρμονία και σεβασμό προς το τοπίο όταν προσεγγίζεται ως ένα ομοιογενές σύνολο. Ο πίνακας κριτηρίων που αναπτύχθηκε με την μορφή μεθοδολογίας αξιολόγησης των παρεμβάσεων αποσκοπεί στην εξασφάλιση αυτής ακριβώς της ενιαίας λειτουργίας του αρχικού φυσικού τοπίου με τις νέες ανθρώπινες δραστηριότητες που πρόκειται να ενταχθούν σε αυτό.

## Βιβλιογραφία

### Ελληνόγλωσση

- Αργυρόπουλος, Δ. & συνεργάτες (2005) Μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων της ΠΟΤΑ Ρωμανού, αδημοσίευτη μελέτη που υπεβλήθη στο ΥΠΕΧΩΔΕ
- Βαρβαρέσος, Σ. (1998) *Τουρισμός: έννοιες, μεγέθη, δομές*, Αθήνα: Εκδόσεις Προπομπός.
- Βαρβαρέσος, Σ., Σωτηριάδης, Μ. (2002) 'Τουρισμός και Αναπτυξιακός Σχεδιασμός: Δύο εμπειρίες στον ελλαδικό χώρο, Νομοί Ηρακλείου και Λευκάδας', *Journal: Ειδικά Θέματα*, 3(4), 07-29.
- Βώκου, Δ. (2005) 'Μεσογειακό τοπίο: στιχομυθία γης, κλίματος, ανθρώπου'. Στο Λουλούδης, Λ., Μπεόπουλος, Ν. και Τρούμπης Α. (2005). *Το Αγροτικό Τοπίο: το παλιμνηστο αιώνων γεωργικού μόχθου*. Αθήνα: Κτήμα Μερκούρη, σελ 135-146.
- Γουργιώτης, Α. (2005) 'Άλπεις: Ενιαίος Χώρος, δύο διαφορετικά μοντέλα ανάπτυξης στον Ορεινό χώρο'. *Ορεινός χώρος : Περιβάλλον - Κοινωνία - Ανάπτυξη*, Ίδρυμα Κεφαλονιάς Ιθάκης, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, ΤΜΧΠΠΑ. Βόλος, σελ. 164-172.
- Γουργιώτης, Α. (2007) Περιορισμοί και δυνατότητες ανάπτυξης του ορεινού χώρου: το παράδειγμα της Αράχωβας, Διδακτορική Διατριβή, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, ΤΜΧΠΠΑ. Βόλος.
- Γουργιώτης, Α. (2014) 'Η Συμβολή του Συμβουλίου της Ευρώπης στο χωρικό σχεδιασμό και το τοπίο', *Αειχώρος*, 19, 38-58.
- Γουργιώτης, Α., Τσιλιμίγκας, Γ. (2011) 'Η νέα ταυτότητα του ελληνικού τοπίου: μηχανισμοί και εργαλεία για την διαχείρισή του'. *Θέματα Περιφερειακού Σχεδιασμού και Χωρικής Ανάλυσης: Μέθοδοι Εργαλεία και συστήματα υποστήριξης*. Επιμέλεια καθ. Κ. Ρόντος Εκδόσεις Γ. Μπένου.
- Γουργιώτης, Α., Τσιλιμίγκας Γ., Κίζος, Θ. (2013) *Χωρικοί μετασχηματισμοί και τυπολογίες του ελληνικού τοπίου. Ζητήματα διαχείρισης του τοπίου* [διαδίκτυο (online)]. Citybranding.gr Πόλεις και Πολιτικές για την ανταγωνιστική ταυτότητα των πόλεων. Διαθέσιμο στο : <URL: [http://www.citybranding.gr/2013/03/blog-post\\_19.html](http://www.citybranding.gr/2013/03/blog-post_19.html) [πρόσβαση 30 Σεπτεμβρίου 2015].
- Γουργιώτης, Α., Κυριαζόπουλος, Ε. (2007) 'Παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας από αιολικά πάρκα: Η Χάρτα Ανεμογεννητριών του Finistère και η Ελληνική Χωροταξική Εμπειρία'. Πρακτικά του 5ου Διεπιστημονικού Συνεδρίου του Εθνικού Μετσόβιου Πολυτεχνείου και του ΜΕ.Κ.Δ.Ε. του Ε.Μ.Π. Μέτσοβο, 27-30 Σεπτεμβρίου 2007. [http://www.ntua.gr/MIRC/5th\_conference/5th\_conference\_ergasies.html]
- Δαμιανάκος, Σ. (1999) 'Το δυσεύρετο μοντέλο της ελληνικής Γεωργίας'. Στο Κασίμης, Χ., Λουλούδης, Α. επιμ. *Υπαιθρος Χώρα - Η Ελληνική Αγροτική Κοινωνία στο Τέλος*

- του *Εικοστού Αιώνα*, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ), Αθήνα: εκδόσεις Πλέθρον.
- Δαμιανάκος, Σ. (2002) *Από τον χωρικό στον αγρότη: Η ελληνική αγροτική κοινωνία απέναντι στην παγκοσμιοποίηση*. Αθήνα: Εξάντας/ΕΚΚ.
- Δέφνερ, Α. (2006) *Σχεδιασμός τουρισμού και ελεύθερου χρόνου*, Πανεπιστημιακές Σημειώσεις, Βόλος: Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας.
- Δικαίος, Ε. (2010) *Η προβληματική καθορισμού ΠΟΤΑ σε προστατευόμενες περιοχές του δικτύου NATURA 2000*[διαδίκτυο (online)]. Διαθέσιμο στο: <URL: [http://nomosphysis.org.gr/12174/i-problimatiki-kathorismou-pota-se-prostateuomenes-perioxes-tou-diktuou-natura-2000-septembrios-2010/#\\_ftn5](http://nomosphysis.org.gr/12174/i-problimatiki-kathorismou-pota-se-prostateuomenes-perioxes-tou-diktuou-natura-2000-septembrios-2010/#_ftn5) [πρόσβαση 7 Ιανουαρίου 2016].
- Ελληνικό Κτηματολόγιο [διαδίκτυο (online)]. Διαθέσιμο στο <URL: <http://gis.ktimanet.gr/wms/ktbasemap/default.aspx> [πρόσβαση 20 Νοεμβρίου 2018].
- Καλοκάρδου, Ρ., Κραντονέλλης, Κ. (2013) *Η προοπτική της Τουριστικής ανάπτυξης των περιφερειών της χώρας στο πλαίσιο των πρόσφατων θεσμικών ρυθμίσεων* [διαδίκτυο (online)]. Διαθέσιμο στο <URL: [http://www.citybranding.gr/2013/05/blog-post\\_23.html](http://www.citybranding.gr/2013/05/blog-post_23.html) [πρόσβαση 15 Νοεμβρίου 2015].
- Κίζος, Θ. (2014) 'Από το Αγροτικό Τοπίο στο Τοπίο της Υπαιθρου: Η Γεωγραφία και οι Προσλήψεις των Τοπίων της Ελληνικής Υπαιθρου'. *Αειχώρος*, 19, 6-24.
- Κοκκώσης, Χ., Τσάρτας, Π. (2001) *Βιώσιμη Τουριστική Ανάπτυξη και Περιβάλλον*, Αθήνα: Κριτική.
- Κομίλης, Π. (1986) *Επιστημονικές μελέτες. Χωρική ανάλυση του τουρισμού*, Αθήνα: ΚΕΠΕ.
- Κουσιδώνης, Θ.Χ. (2007) *Η Οργάνωση του Χώρου και ο Προγραμματισμός. Μια εισαγωγή*. ΤΕΕ
- Μπεριάτος, Η. (2007) *Για μια πολιτική του τοπίου στην Ελλάδα*, Βόλος: Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας- ΤΜΧΠΠΑ.
- Μπεριάτος, Η. (2010) 'Το τοπίο και η πολιτική τοπίου στην Ελλάδα', στο *Πρακτικά της 1ης Συνάντησης Εργασίας* στο πλαίσιο του προγράμματος Διαφύλαξη και Διαχείριση του Ελληνικού Τοπίου, Med-INA, Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών και το WWF Ελλάς.
- Παππάς, Ν. (2011) *Περιβάλλον – Πολιτισμός – Τουρισμός – Περιφερειακή Ανάπτυξη: Τουρισμός*, Αθήνα: Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων: Ινστιτούτο Διαρκούς Εκπαίδευσης Ενηλίκων.
- Παπακωνσταντίνου, Α. (2007) *Βιώσιμη τουριστική ανάπτυξη: η ευκαιρία που δεν πρέπει*

- να πάει χαμένη [διαδίκτυο (online)]. Διαθέσιμο στο: <URL: <http://www.nomosphysis.org.gr/articles.php?artid=2921&lang=1&catid=2> [πρόσβαση 14 Νοεμβρίου 2015].
- Παρπαϊρης, Α. (2007) 'Το τοπίο βασική συνιστώσα του χωρικού σχεδιασμού', στο: Μπεριάτος Η. (επιμ), *Θεωρία και πολιτική του τοπίου*. Ελληνικές και γαλλικές εμπειρίες, Βόλος: Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας- ΤΜΧΠΠΑ.
- Παυλής, Ε. (2012) Προς μια γεωγραφική προσέγγιση της συνείδησης με εφαρμογή στο τοπίο: η περίπτωση της ελληνικής υπαίθρου, Διδακτορική Διατριβή, Πανεπιστήμιο Αιγαίου.
- Παυλής, Ε. & Τερκενλή, Θ., (2012) *Μεγάλα Αιολικά Πάρκα στα μικρά νησιά του Βορείου Αιγαίου* [διαδίκτυο (online)]. Διαθέσιμο στο: <URL: <Technicalreportfile:///C:/Users/User/Documents/ΑΝΕΣΤΗΣ/ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΕΙΣ%202/Costa%20Navarino/pavlis-terkenli.pdf> [πρόσβαση 17 Απριλίου 2020].
- Πετράκος, Κ. (2010) Costa Navarino: η πρώτη περιοχή ολοκληρωμένης τουριστικής ανάπτυξης (ΠΟΤΑ) στην Ελλάδα, (Μεταπτυχιακή εργασία) Αθήνα, Διατμηματικό πρόγραμμα μεταπτυχιακών σπουδών Αρχιτεκτονική- Σχεδιασμός χώρου, ΕΜΠ.
- Πικιώνης, Δ. (1935) *Συναισθηματική τοπογραφία*, Τρίτο Μάτι, Αθήνα.
- Σαπουνάκης, Α. (2014) 'Περιαστικό τοπίο στην Ελλάδα: Απειλές και προοπτικές', *Αειχώρος*, 19: 58-79.
- Σαραντάκου, Ε. (2010) Ώριμοι τουριστικοί προορισμοί: εξέλιξη και δυνατότητες μετάβασης σε ένα βιώσιμο μοντέλο θερινού-πολιτιστικού τουρισμού: η ελληνική περίπτωση, Αθήνα: Εθνικό Μετσόβειο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ).
- Συμβούλιο της Ευρώπης (2003) Ευρωπαϊκός Οδηγός Παρατήρησης της Αγροτικής Κληρονομιάς – CEMAT, Συμβούλιο της Ευρώπης.
- Τσάρτας, Π. (1996) *Τουρίστες, ταξίδια, τόποι: κοινωνιολογικές προσεγγίσεις στον τουρισμό*, Αθήνα: Εξάντας.
- Χατζημιχάλης, Κ. (2010) Το σύγχρονο ελληνικό πολιτισμικό τοπίο: θεωρητικό πλαίσιο, μεθοδολογία, συνθετικές παρατηρήσεις, Τμήμα Γεωγραφίας, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, Κοινωφελές Ίδρυμα Ιωάννη Σ. Λάτση.

## Ξενογλώσση

- Aktor.gr [διαδίκτυο (online)]. Costa Navarino Resort. Διαθέσιμο στο: <URL: <https://www.aktor.gr> [πρόσβαση 4 Οκτωβρίου 2018].
- Anderson, S. (1991) *On Streets*. The MIT Press London, UK.
- Appleton, J. (1975) *The experience of Landscape*, John Wiley & Sons, N. York.
- Barcelona (no date), [διαδίκτυο (online)]. Διαθέσιμο στο: <URL: <http://www.catpaisatge.net/eng/observatori.php> [πρόσβαση 17 Απριλίου 2020].
- Bentley, I., Alcock, H. and Murray, P. (1985) *Responsible Environment: A manual for*



- designers*, The Architectural Press, London.
- Clementi, A. (ed.) (2002) *Interpretazioni di paesaggio: Convenzione Europea e innovazioni di metodo*, Εκδόσεις Meltemi.
- Costa Navarino [διαδίκτυο (online)]. Διαθέσιμο στο: <URL: <https://www.costanavarino.com/> [πρόσβαση 10 Οκτωβρίου 2018].
- Council of Europe (2006) *Landscape and sustainable development: challenges of the European Landscape Convention*, Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Cullen, G. (1971) *The Concise Townscape*, the Architectural Press, London, UK.
- Datar (1989) *Mission photographique de la DATAR, paysages photographiques en France, les années 80*. Paris: Hazan.
- Dober, R.P. (1969) *Environmental Design*, Huntington, N. York: Robert E. Krieger Publications.
- Environmental Statement (2013) 'Landscape and Visual Impact Assessment Methodology' *Environmental Statement- Volume Two*, Mouchel and AMEC Earth & Environmental UK.
- FSP, (no date) [διαδίκτυο (online)]. Διαθέσιμο στο: <URL: <https://fls-fsp.ch/?locale=fr> [πρόσβαση 17 Απριλίου 2020].
- Jellicoe, G. and S. (1987) *The Landscape of man*, Thames and Hudson, London.
- Kizos, T. and Vlahos, G. (2013) 'The evolution of the agricultural landscape'. In: Papayiannis, T. and Howard, P. (eds.) *Reclaiming the Greek landscape*. Athens: MED-INA.
- Komninou, E. (2017) 'Surviving the Crisis: An analysis of the economic, social - cultural, political and planning aspects of Greece's tourism economy', Sheffield: The University of Sheffield.
- Kyvelou, S. & Gourgiotis, A. (2019) *Landscape as connecting link of nature and culture: Spatial planning policy implications in Greece*. Urban Science MDPI.
- Landscape Institute (2002) *Guidelines for Landscape and Visual Impact Assessment (GLVIA)*, Landscape Institute Organisation: Third Edition, Consultation Draft.
- Med-INA (2012) *Reclaiming the Greek Landscape*, ed. Thymio Papayannis and Peter Howard, Athens: Med-INA.
- Ministère de l'Écologie du Développement Durable et de l'Énergie (2015) *Les Atlas des paysages*.
- Tillman, L.T. (1983) *Design for human ecosystems: Landscape Land Use and Natural Resources*. USA: Island Press.
- World Tourism Organization United Nations WTO (2014) *Understanding Tourism: Basic Glossary* [διαδίκτυο (online)]. Διαθέσιμο στο: <URL: <http://media.unwto.org/en/content/understanding-tourism-basic-glossary>> [πρόσβαση 4 Οκτωβρίου 2015].

Zoido-Naranjo, F. (2006) 'Landscape and spatial planning policies. In Council of Europe', *Landscape and Sustainable Development: Challenges of the European Landscape Convention*, Strasbourg, France: Council of Europe Publishing, 54–79.

### **Σύνδεσμοι**

<https://fls-fsp.ch/?locale=fr>

<http://www.catpaisatge.net/eng/observatori.php>

### **Θεσμικά κείμενα**

Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τις ΑΠΕ (ΕΠΧΣΑΑ ΑΠΕ) (ΦΕΚ 2464/Β'/2008).

Ειδικό Χωροταξικό Πλαίσιο για τον Τουρισμό (ΚΥΑ 67659/2013, ΦΕΚ 3155Β2013).

Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα ΕΣΕΚ 2018.

European Landscape Convention Ευρωπαϊκή Σύμβαση για το Τοπίο Ν.4(ΙΙΙ)/2006.

Ν.2545/1997 Βιομηχανικές και Επιχειρηματικές Περιοχές και άλλες διατάξεις ΦΕΚ Α 254/15-12-1997.

Ν.2742/1999 «Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ 207/Α'/07.10.1999.

Ν.3827/2010 Κύρωση της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για το Τοπίο» (ή Σύμβαση της Φλωρεντίας) ΦΕΚ 30/Α/2010.

Ν.4447/2016 Χωρικός σχεδιασμός – Βιώσιμη ανάπτυξη και άλλες διατάξεις ΦΕΚ Α' 241/23.12.2016.

Υ.Α. Α.Υ./Φ1/οικ. 19598, ΦΕΚ 1630Β/2010 Απόφαση για την επιδιωκόμενη αναλογία εγκατεστημένης ισχύος και την κατανομή της στο χρόνο μεταξύ των διαφόρων τεχνολογιών Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας.

### **Ακρωνύμια**

ΑΠΕ: Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας

ΓΠΧΣΑΑ: Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης

ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΠΧΣΑΑ: Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης

ΕΧΠ: Ειδικό Χωροταξικό Πλαίσιο

ΜΠΕ: Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων

ΠΕ: Περιφερειακή Ενότητα

ΠΟΤΑ: Περιοχή Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης

ΠΠΧΣΑΑ: Περιφερειακό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης

ΠΧΠ: Περιφερειακό Χωροταξικό Πλαίσιο

ΣτΕ: Συμβούλιο της Επικρατείας  
Τ.Ε.ΜΕΣ. Α.Ε.: Τουριστικές Επιχειρήσεις Μεσσηνίας Ανώνυμη Εταιρεία  
ΤΙΦΚ: Τοπία Ιδιαίτερου Φυσικού Κάλλους  
ΤΧΣ: Τοπικό Χωρικό Σχέδιο

Ελένη Κομνηνού  
*Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Πεδίον Άρεως, 383 34 Βόλος*  
e-mail: [elkomnin@uth.gr](mailto:elkomnin@uth.gr)

Ανέστης Γουργιώτης  
*Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Πεδίον Άρεως, 383 34 Βόλος*  
e-mail: [gourgiotis@uth.gr](mailto:gourgiotis@uth.gr)

Αριστείδης Σαπουνάκης  
*Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Πεδίον Άρεως, 383 34 Βόλος*  
e-mail: [sapounakis@uth.gr](mailto:sapounakis@uth.gr)

## ***Η προσωρινή στέγαση σε κενά κτήρια και καταστήματα ως μέσο υποστήριξης της δημιουργικής οικονομίας: καλές πρακτικές από τις πόλεις του Urbact Refill***

***Νικόλαος-Γεώργιος Καραχάλης***

Δρ. Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας/ΕΑΠ

### ***Περίληψη***

*Η έννοια της προσωρινής στέγασης ως λύση για εγκαταλειμμένα ή κενά κτήρια είναι ιδιαίτερα σημαντική για πολλές πόλεις – ειδικά σε αυτές όπου η οικονομική κρίση συνδυάστηκε με τη πτώση της ζήτησης για γραφεία και καταστήματα. Στην Ελλάδα τα δεκάδες κενά δημόσια και ιδιωτικά κτήρια στο κέντρο των πόλεων μπορεί να αποτελέσουν μοναδική ευκαιρία εφόσον ενεργοποιηθούν προς όφελος της κοινωνίας των πολιτών. Με δεδομένο ότι η δραστηριοποίηση και επιχειρηματικότητα στον πολιτιστικό τομέα παρουσιάζει ιδιαιτερότητες σε σχέση με άλλους τομείς της οικονομίας, η εφαρμογή αντίστοιχων πολιτικών προσωρινής χρήσης παρουσιάζει σημαντικές προκλήσεις. Στο άρθρο αναλύονται οι στρατηγικές πόλεων της Αθήνας, της Γάνδης, της Βρέμης, της Νάντης, του Αμερσφοορτ, της Οστράβας κ.ά. με στόχο την ενεργοποίηση ανενεργών κτηρίων που ανήκουν στο δημόσιο τομέα με βάση τις προσωρινές χρήσεις. Στην εισήγηση παρουσιάζονται οι διαφορετικές προσεγγίσεις και τα διλήμματα που προκύπτουν συχνά κατά την εφαρμογή, με ιδιαίτερη αναφορά στις χρήσεις που σχετίζονται με την κοινωνική οικονομία και τον πολιτισμό (χώροι παραστάσεων και πρόβας, χώροι συνάντησης, συνεργατικοί χώροι, κλπ) Επίσης εξετάζεται η δυνατότητα παροχής υποστήριξης και κινήτρων για ΜΚΟ, κοινωνικές επιχειρήσεις και πολιτιστικές ομάδες ώστε να χρησιμοποιήσουν κενούς χώρους. Το άρθρο βασίζεται εν μέρει στα αποτελέσματα του προγράμματος URBACT Refill στο οποίο συμμετείχε ο συγγραφέας του άρθρου.*

### ***Λέξεις κλειδιά***

*εφήμερη χρήση, κενά κτήρια, κοινωνική οικονομία, δημιουργική οικονομία, URBACT Refill, Αθήνα*

# ***Temporary use of empty buildings and shops as a support mechanism for the creative economy: good practices from the Urbact Refill cities***

## **Abstract**

*Temporary use is being manifested as a tool that can turn the negative effects of vacancy around; leasing space to users that represent the social economy and cultural sector, can have multiple advantages. Such a solution can have multiple positive effects: it allows groups or individuals to find an affordable space for a short time, try out an idea, allow experimentation, trigger off new synergies or reduce costs. The so-called “meanwhile spaces” offer opportunities for local policymakers to create the conditions for the creative economy to be supported while also meeting urban regeneration goals. Cities such as Athens, Ghent, Nantes, Bremen, Ostrava etc. emerge as examples where “temporary urbanism” is incorporated in mainstream policies. Under this contextual framework, the paper seeks to explore the conditions under which temporary use can be effective, taking into consideration the difficulties involved (legal framework, safety issues, management, etc.). Special emphasis is given to the way local stakeholders can work together towards an agreement on temporary use that will protect all interests. The dilemmas that occur in its application are also highlighted. The paper is partly based on the participation of the author in the works of the URBACT Refill project.*

## **Keywords**

*temporary use, empty buildings, social economy, creative economy, Urbact Refill, Athens,*

## **1. Εισαγωγή**

Η τάση των «προσωρινών» χρήσεων και παρεμβάσεων στον αστικό χώρο, των εφήμερων (pop-up) εγκαταστάσεων, καταστημάτων, εστιατορίων γνωρίζει δημοτικότητα όχι μόνο για εμπορικούς λόγους αλλά κυρίως στο πλαίσιο αντιμετώπισης κοινωνικό-οικονομικών προκλήσεων (Bishop και Williams, 2012, Colomb, 2012, Ferreri, 2015, Madanipour, 2017, Honeck, 2017). Η προσωρινή χρήση αφορά κυρίως κτήρια, καταστήματα, αποθηκευτικούς χώρους αλλά και δημόσιους ανοιχτούς χώρους όπως πάρκα, χώρους στάθμευσης αυτοκινήτων, κ.ά. Οι λόγοι που οι χώροι παραμένουν ανενεργοί ή δεν μεγιστοποιείται το όφελος από τη χρήση τους συνδέεται με μία ποικιλία αιτιών: από την οικονομική κρίση και την πληθυσμιακή συρρίκνωση πόλεων μέχρι την μη αποτελεσματική διαχείριση των

ακινήτων, τις αλλαγές στα καταναλωτικά πρότυπα, κ.ά. (Lehtovuori, P. και Ruoppila, 2017). Η προσωρινή ή ενδιάμεση χρήση (temporary και interim use), χαρακτηρίζεται από το βραχυπρόθεσμο χαρακτήρα της που την καθιστά ευέλικτη και φτηνή λύση για τους τελικούς χρήστες (Bossetti και Colthorp, 2018). Το γεγονός αυτό καθιστά την προσωρινή χρήση ένα δημοφιλές εργαλείο για δράσεις που σχετίζονται με την αναβάθμιση αστικών περιοχών, τη συμμετοχή των κατοίκων και πλέον εντάσσεται στις τοπικές πολιτικές πόλεων και τις πρακτικές του placemaking, παγκοσμίως (Franklin και Masden, 2015, Richards και Duif, 2018). Θα πρέπει να σημειωθεί ότι, παρά το γεγονός ότι γνωρίζει ιδιαίτερη δημοτικότητα τα τελευταία χρόνια, η προσωρινή χρήση δεν αποτελεί κάτι νέο: ως έννοια αποτέλεσε αντικείμενο ενδιαφέροντος των αρχιτεκτόνων ήδη από την δεκαετία του 1950 και 1960 (Hagan, 2014). Η σημερινή αναβίωση και δημοφιλία του όρου συνδέεται με την ανάγκη νέων αφηγήσεων για την πόλη και την τάση της κυκλικής οικονομίας και της βιώσιμης ανάπτυξης, παράλληλα με την ανάγκη για την εύρεση χώρων εργασίας σε πόλεις όπου οι πιέσεις της αγοράς ακινήτων οδηγούν σε υψηλές τιμές ενοικίων (Honeck, 2018, Volont, 2019).

Η έννοια «προσωρινή» προσδίδει συγκεκριμένα χαρακτηριστικά τα οποία συνδέονται με τη χρονική διάσταση. Συχνά χρησιμοποιείται και ο όρος «ενδιάμεση», όπου η χρήση θεωρείται ότι έχει χαρακτήρα μεταβατικό για μία επόμενη, μόνιμη χρήση (Γιαννακού και Χατζηπροκοπίου, 2019). Για ορισμένους συνδέεται και με την έννοια της «αργής πολεοδομίας» (slow planning), της δοκιμής λύσεων πριν εφαρμοστεί μία μόνιμη λύση όσον αφορά στις χρήσεις γης (Raco κ.ά., 2018). Στη σχετική βιβλιογραφία δεν υπάρχει συμφωνία αναφορικά με το χρονικό πλαίσιο που καθιστά μια χρήση προσωρινή, εκφράζονται δε διαφορετικές απόψεις σχετικά με το αν μια βραχυχρόνια ή μακροχρόνια προσωρινή χρήση είναι πιο αποτελεσματική για τη δοκιμή λύσεων, την υποστήριξη συγκεκριμένων ομάδων και την εξαγωγή συμπερασμάτων για τον μελλοντικό σχεδιασμό. Η χρονική διάσταση προφανώς έχει βαρύτητα, ωστόσο μία πιο σημαντική διάσταση αφορά τον ρόλο των κρατικών ή τοπικών αρχών σε σχέση με ανεπίσημες συλλογικότητες και μεμονωμένους πολίτες, μία σχέση που έχει κεντρικό ρόλο στη συζήτηση για την προσωρινή χρήση (Groth and Corijn, 2005, Sennet, 2018). Η σύνδεση της προσωρινής χρήσης με τα «αστικά κοινά αγαθά», την αντίληψη δηλαδή ότι συγκεκριμένοι πόροι σε μία πόλη αποτελούν αντικείμενο κοινής διαχείρισης στο πλαίσιο μίας συμμετοχικής διαδικασίας όπου αντιμετωπίζονται προκλήσεις σε τοπικό επίπεδο, εμφανίζεται συχνά στη σχετική βιβλιογραφία (Parker κ.ά. 2019). Η θεωρητική προσέγγιση της Ostrom (2010) όσον αφορά στα κοινά αγαθά και τις λύσεις καθώς και τα διλήμματα που επιφέρει η διαχείρισή τους από ομάδες και συλλογικότητες της πόλης προσφέρει χρήσιμες πληροφορίες σχετικά με την διάσταση αυτή. Η πιο πρόσφατη βιβλιογραφία επεκτείνει τη χρήση του όρου σε διαφορετικά πεδία, από τις οικο-κοινότητες έως την αγορά επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας (Γριτζάς και Καβουλάκος, 2015, Αρβανιτίδης και

Παπαγιαννίτης, 2020).

Το ερώτημα σχετικά με τον ρόλο της τοπικής κοινότητας στην προσωρινή χρήση και τη σημασία της παρέμβασης των κρατικών αρχών αποτελεί σημαντικό σημείο σχολιασμού. Οι Αρβανιτιδής και Παπαγιαννίτης (2020) αναφέρονται στα αστικά κοινά και τη θεσμική διάσταση της διακυβέρνησης τους και, με βάση το Πάρκο Ναβαρίνου, διατυπώνουν τη θέση ότι η άτυπη και διαμορφούμενη αποκλειστικά από την κοινότητα διαχείριση είναι πιο αποτελεσματική από αυτήν ενός κρατικού φορέα. Ο Martinez (2020) αναφέρεται στο ιδιαίτερο καθεστώς και τα χαρακτηριστικά των καταλήψεων αναδεικνύοντας και ορισμένες αντιφάσεις στην πρακτική αυτή. Στο άρθρο δεν εξετάζονται οι περιπτώσεις της κατηγορίας αυτής αλλά κυρίως περιπτώσεις όπου στην διαχείριση, χρηματοδότηση ή υποστήριξη της προσωρινής χρήσης εμπλέκονται φορείς της δημόσιας διοίκησης ή τοπικής αυτοδιοίκησης εφόσον, πιο πρόσφατα, τα κοινά αγαθά χρησιμοποιούνται και σε κείμενα στρατηγικής ή πολιτικής, πρακτικούς οδηγούς, κ.λπ. Στην περίπτωση αυτή, η προσέγγιση είναι πιο κοντά στις καθιερωμένες πρακτικές δημοτικής ή κρατικής διαχείρισης και απομακρύνεται από τις βασικές αρχές διαχείρισης από την κοινότητα (βλ Commons Cookbook των Dellenbaugh-Losse κ.ά. 2020). Οι Foster και Ιαίονε (2019) περιγράφουν τον τρόπο με τον οποίο τα αστικά κοινά τείνουν να ενταχθούν στις στρατηγικές της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, αναφέροντας και τις δυσκολίες που προκύπτουν στην εφαρμογή. Κεντρικό παράδειγμα στην ανάλυσή τους αποτελεί η πόλη της Μπολόνια (και δευτερευόντως το Τορίνο) η οποία πρωτοπορεί στο σχετικό πεδίο πολιτικής, αναφέροντας και άλλες πόλεις που επιχειρούν να σχεδιάσουν αντίστοιχες στρατηγικές σε μία προσπάθεια να ενθαρρύνουν τους πόρους. Μπορούμε να αναφερόμαστε σε εργαλειοποίηση των αστικών κοινών; Μία διάσταση που σχετίζεται με την παραπάνω συζήτηση αναφέρεται στην θέση που καταλαμβάνουν συχνά οι χώροι που δέχονται προσωρινές χρήσεις στις προσπάθειες προβολής των πόλεων: πολλοί χώροι στην πόλη οι οποίοι βασίζονται σε πρωτοβουλίες κατοίκων τείνουν να αποτελέσουν και σημεία ενδιαφέροντος και προβολής, συνεισφέροντας έτσι και στην τουριστική προβολή και το city branding (Καραχάλης, 2018, Karachalis, 2021). Ο Vijay (2018) ασκεί κριτική στην καταχρηστική αναφορά των αστικών κοινών και της «συμμετοχικότητας» από τους σχεδιαστές των εταιρειών διαχείρισης ακινήτων σε μεγάλα έργα αστικής ανάπλασης στο Λονδίνο.

Η συζήτηση για την προσωρινή χρήση έχει έντονο αποτύπωμα και στην πολιτιστική οικονομία, εφόσον η εξασφάλιση φτηνών χώρων αποτελεί πάγιο ζητούμενο των καλλιτεχνών και των δημιουργικών βιομηχανιών, ειδικά σε αστικές περιοχές που εμφανίζουν φαινόμενα εξευγενισμού. Είναι ο κλάδος ο οποίος ταυτίζεται περισσότερο από κάθε άλλον με την προσωρινή χρήση λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του και της επίδρασής του στην αναγέννηση περιοχών. Ορίζοντας τα δύο άκρα, δηλαδή τον ολοκληρωτικό παρεμβατισμό στον πολιτιστικό τομέα και την έλλειψη πολιτικής μπορεί

κάνεις να κινηθεί μεταξύ διαφορετικών τύπων παρεμβάσεων και σεναρίων για τον σχεδιασμό πολιτιστικών χρήσεων. Η «εργαλειοποίηση» του πολιτισμού είναι βασικός κίνδυνος αφού, όπως ισχυρίζεται η Zukin (1997) η συνύπαρξη οικονομίας και πολιτισμού οδηγεί μοιραία στην εξάρτηση του πολιτισμού από τις δυνάμεις της αγοράς. Οι παρεμβάσεις του κράτους και του ιδιωτικού τομέα συχνά εντάσσονται στην προσπάθεια δημιουργίας ενός θετικού «πολιτιστικού κλίματος» και είναι συνηθισμένη η χρήση εγκαταλειμμένων χώρων για συναυλίες, εκθέσεις, παραστάσεις, πρόβες, εργαστήρια, κ.λπ. αλλά και για τη στέγαση μεμονωμένων καλλιτεχνών. Η τάση να χρησιμοποιούνται ανοιχτές, συμμετοχικές διαδικασίες σε αρκετούς πολιτιστικούς οργανισμούς τα τελευταία χρόνια επίσης καταγράφεται στη σχετική βιβλιογραφία με αναφορά σε τακτικές πληθοπορισμού (crowdsourcing) (βλ. Πούλιος κ.ά. 2015, Καραχάλης και Τρακόσας 2019). Συχνά οι προσωρινοί χώροι στέγασης πολιτιστικών δράσεων αποκτούν την ταυτότητα «εναλλακτικών» ή «πειραματικών» χώρων, αυξάνοντας έτσι τη δημοφιλία τους αλλά και τη σημασία τους σε επίπεδο γειτονιάς. Η Shaw (2005) αναφέρεται στο Άμστερνταμ, το Βερολίνο και το Σύννεϋ και σχολιάζει τις αντιφάσεις που συνδέονται με τους εναλλακτικούς (“off”) χώρους. Ο χώρος των δημιουργικών επαγγελμάτων λόγω των ιδιαίτερων συνθηκών εργασίας, στέγασης, συνεργασίας, κ.λπ. βρίσκει στην προσωρινή χρήση την ευελιξία που χρειάζεται. Στην Ελλάδα, όπως αναφέρει ο Αυδίκος (2016) τα καλλιτεχνικά και δημιουργικά επαγγέλματα χαρακτηρίζονται από εργασιακή επισφάλεια, επηρεάζονται δε άμεσα από τις οικονομικές συνθήκες με την οικονομική κρίση της δεκαετίας του 2010 να έχει αφήσει έντονα το αποτύπωμα της στο χώρο και σημαντικό ποσοστό δημιουργικών επαγγελματιών με μακροχρόνιες συνεργασίες να έχει αναγκαστεί να στραφεί στο ελεύθερο επάγγελμα. Οι μουσικοί, ηθοποιοί, designers, κ.λπ. συνήθως δεν έχουν μόνιμη σύμβαση εργασίας και είναι ευάλωτοι στις κρίσεις – γεγονός που αναδεικνύεται και με την κρίση που προκαλεί η πανδημία COVID 19. Όπως αποδεικνύεται από τις μελέτες περίπτωσης που παρουσιάζονται στο άρθρο η προσωρινή στέγαση και συνύπαρξη με άλλους επαγγελματίες του πολιτιστικού τομέα φαίνεται ότι έχει πολλαπλά οφέλη αφού αναπτύσσονται συνεργασίες και δοκιμάζονται λύσεις που επιφέρουν θετικές επιδράσεις στους ίδιους καθώς και σε επίπεδο γειτονιάς ή/και πόλης.

Το άρθρο παρουσιάζει τις βασικές παραμέτρους και τους σχετικούς προβληματισμούς της προσωρινής χρήσης για την υποστήριξη πολιτιστικής δραστηριότητας με τη χρήση συγκεκριμένων παραδειγμάτων από το πρόγραμμα URBACT Refill. Κεντρικό ερώτημα του άρθρου είναι αν η προσωρινή χρήση μπορεί να αποτελέσει μέσο ενίσχυσης της πολιτιστικής και δημιουργικής οικονομίας. Παρά τα πλεονεκτήματα που προσφέρει, η εφαρμογή λύσεων προσωρινής χρήσης αντιμετωπίζει συχνά εμπόδια λόγω των χαρακτηριστικών της. Είναι ένα σύνθετο εργαλείο το οποίο έχει θεσμικές, οικονομικές και κοινωνικές παραμέτρους που πρέπει να ληφθούν υπόψη. Ειδικά τα θεσμικά ζητήματα αποτελούν ένα ξεχωριστό τμήμα της συζήτησης το οποίο, αν και δεν



αποτελεί κεντρικό σημείο στο παρόν άρθρο, είναι κρίσιμο να αντιμετωπιστεί με ολοκληρωμένο τρόπο. Το URBACT Refill, το οποίο ξεκίνησε τον Οκτώβριο του 2015, και ολοκληρώθηκε το Σεπτέμβριο του 2018 είχε ως κεντρικό στόχο τη διερεύνηση των παραμέτρων της προσωρινής χρήσης στις πόλεις και το σχεδιασμό σχετικών στρατηγικών. Συνέδεσε δέκα ευρωπαϊκές πόλεις σε έναν διάλογο γύρω από την προσωρινή χρήση ως μέθοδο αξιοποίησης κενών κτηρίων και ανάπτυξης συνεργειών ανάμεσα στις δημοτικές αρχές και τους πολίτες. Σε όλες τις πόλεις που συμμετείχαν στο Refill – Γάνδη (Βέλγιο), Ρίγα (Λετονία), Βρέμη (Γερμανία), Αθήνα, Πόζναν (Πολωνία), Άμερσφοορτ (Ολλανδία), Οστράβα (Τσεχία), Ελσίνκι (Φινλανδία), Κλουζ (Ρουμανία) και Νάντη (Γαλλία) – λειτούργησαν πειραματικά σχήματα διαχείρισης και υποστήριξης εφήμερων χρήσεων σε άδεια κτήρια ή κενούς χώρους ενώ με τη λήξη του προγράμματος κάθε πόλη παρουσίασε τα επόμενα βήματα στρατηγικής.

Απώτερος στόχος του άρθρου είναι να παρουσιάσει τα βασικά συμπεράσματα από επιλεγμένα παραδείγματα τα οποία διερευνήθηκαν στο πλαίσιο του Refill, να εξετάσει το ρόλο των τοπικών αρχών και να διερευνήσει ποιες πρακτικές εμπεριέχουν στοιχεία καλής πρακτικής με ιδιαίτερη αναφορά στον πολιτιστικό – δημιουργικό τομέα. Τα κριτήρια που εξετάζονται επίσης κριτικά είναι η επίδραση στις ομάδες πολιτισμού και τους μεμονωμένους καλλιτέχνες και ο κοινωνικός αντίκτυπος στην γειτονιά και την πόλη, καθώς και η σημασία της διαμεσολάβησης ή υποστήριξης από την πλευρά των δημόσιων αρχών. Αν και δεν αποτελεί κεντρικό στοιχείο της έρευνας, το άρθρο αναφέρεται κριτικά στη σύνδεση της συζήτησης για τις πρακτικές προσωρινής χρήσης με τις δομές κοινών και τις αντιφάσεις που αυτή εμπεριέχει, και την εργαλειοποίηση της προσωρινής χρήσης ως στοιχείο ελκυστικότητας της πόλης. Για την καταγραφή των πρακτικών χρησιμοποιήθηκε η μέθοδος της επιτόπιας επίσκεψης/παρατήρησης και των συνεντεύξεων με χρήστες χώρων, διαχειριστών και άλλων εμπλεκόμενων κατά την περίοδο 2016-2020 – κατά τη διάρκεια και μετά τη λήξη του προγράμματος.

## **2. Η εμπειρία των ευρωπαϊκών πόλεων στην προσωρινή χρήση μέσω του Refill**

Οι πόλεις που συμμετέχουν στο δίκτυο Refill δεν αποτελούν τα μοναδικά ή πιο χαρακτηριστικά παραδείγματα πόλεων όπου προωθούνται λύσεις προσωρινής χρήσης, χαρακτηρίζονται δε από διαφορετικό επίπεδο εμπειρίας και πειραματισμού. Σε πολλές πόλεις όπως το Παρίσι και το Λονδίνο (με το *Meanwhile Space*) και, πιο πρόσφατά, σε μικρότερες πόλεις (Γάνδη, Μπρίστολ, Νάντη, κ.ά.) επιλέγεται να προωθηθούν λύσεις προσωρινής χρήσης (Bossetti και Colthorp, 2018). Η Ευρωπαϊκή πόλη, ωστόσο, η οποία λόγω συγκυριών έχει ταυτιστεί περισσότερο από κάθε άλλη με την πρακτική της προσωρινής χρήσης είναι το Βερολίνο, το οποίο αποτέλεσε προορισμό καλλιτεχνών, γκαλερί, κ.λπ μετά το 1989 λόγω και των φτηνών ενοικίων και των ευέλικτων συμβολαίων,

ενισχύοντας αυτή την τάση. Ειδικά τη δεκαετία του 1990 η πόλη βίωσε αύξηση των προσωρινών χρήσεων και καταλήψεων, συχνά με «εναλλακτικό καλλιτεχνικό χαρακτήρα». Η δημιουργική οικονομία επωφεληθήκε από αυτήν την τάση, με την ευελιξία που πρόσφεραν αυτοί οι χώροι και γενικότερα τη φτηνή ζωή (βλέπε Shaw 2005, Colomb 2012). Σήμερα, η εικόνα του “Arm aber Sexy” (Φτωχού αλλά γοητευτικού) Βερολίνου τείνει να εκλείψει αλλά η συζήτηση για την προσωρινή χρήση συνεχίζει και όσον αφορά στο θεσμικό πλαίσιο. Πόλεις όπως Άμστερνταμ με τον νόμο «Antikraak» ο οποίος αντιμετωπίζει το φαινόμενο των κενών κτηρίων και, πιο πρόσφατα, την πρωτοβουλία Broedplaatsen συνεισφέρουν σε αυτή την συζήτηση, δημιουργώντας ένα αντίστοιχο πλαίσιο παρεμβάσεων. Ο δήμος δημοσίευσε σχετικό σχέδιο με τίτλο «Geen cultuur zonder subcultuur Plan van Aanpak Broedplaats» το 2000, όπου περιγράφεται η φιλοσοφία των χώρων που θα προσφέρονται για προσωρινή χρήση και των παρεμβάσεων καθώς και η υποστήριξη με ειδικό γραφείο προώθησης<sup>1</sup>.

Η εφαρμογή της μεθοδολογίας του URBACT - η οποία περιλαμβάνει τοπική διαβούλευση, ανταλλαγή μεταξύ ομότιμων (peer review) και άλλα εργαλεία ανταλλαγής γνώσης – κατά τη διάρκεια του προγράμματος Refill βοήθησε στην καταγραφή καλών πρακτικών, κοινών προκλήσεων, δυσκολιών και προτάσεων για το μέλλον όσον αφορά στις στρατηγικές προσωρινής χρήσης στις πόλεις. Η ποικιλομορφία προσεγγίσεων, παραδειγμάτων, χρηματοδοτικών εργαλείων, θεσμικών εργαλείων, κ.λπ. κατέδειξε τα διαφορετικά επίπεδα εμπλοκής των δημοτικών αρχών (URBACT Refill, 2018). Η βασική διαφορά μεταξύ των προσεγγίσεων των πόλεων πάνω στο συγκεκριμένο ζήτημα είναι ο τρόπος διοίκησης, διαχείρισης και ενθάρρυνσης της προσωρινής χρήσης σε δημόσια κτήρια. Τα κριτήρια επομένως που χρησιμοποιούνται είναι η ύπαρξη στρατηγικής, χρηματοδοτικών εργαλείων, θεσμικού πλαισίου και μηχανισμού στήριξης της προσωρινής χρήσης. Δύο προσεγγίσεις μπορούν να εντοπιστούν ως προς τη βασική φιλοσοφία της στρατηγικής: α) η απευθείας διαχείριση από πλευράς Δήμου ή/και κρατικών φορέων και β) η έμμεση υποστήριξη μέσω κάποιου ενδιάμεσου φορέα ή ΜΚΟ. Είναι δύσκολο ωστόσο να αναδειχθεί μία επικρατούσα πρακτική ή να εντοπιστούν συγκεκριμένα κοινά βήματα.

Η στρατηγική της πόλης της Γάνδης ακολουθεί την πρώτη προσέγγιση και αποτέλεσε βέλτιστη πρακτική για το δίκτυο: με ειδικό ταμείο υποστήριξης της προσωρινής χρήσης, μία δυναμική ομάδα στελεχών μέσα στο Δήμο η οποία παρέχει

---

<sup>1</sup> Stedelijke Woningdienst Amsterdam (2020), Geen cultuur zonder subcultuur. Plan van aanpak Broedplaatsen διαθέσιμο στο <http://hubbongers.nl/wp-content/uploads/2017/06/GeenCultuurZonderSubcultuur2000.pdf> [προσ. 21.7.2021].

υποστήριξη και πολλά πετυχημένα παραδείγματα (με πιο εμβληματικό το παράδειγμα του DOK), αποτελεί μία πρωτοποριακή περίπτωση. Σε αρκετές ακόμη πόλεις ο δήμος έχει κεντρικό ρόλο: στη Νάντη ο Δήμος και η πρωτοβουλία SAMOA είναι στο επίκεντρο της προσπάθειας να αποτελέσει το νησί Σαμόα προνομιακό χώρο πειραμάτων προσωρινής χρήσης. Στο Ελσίνκι ο Δήμος μαζί με άλλους εταίρους όπως η δημοτική βιβλιοθήκη ενισχύει την προσωρινή χρήση και δημιουργεί ειδική υπηρεσία που συντονίζει τις σχετικές δράσεις. Το Vagaamo είναι ένα πρόγραμμα που επιτρέπει την προσωρινή χρήση κρατικών κτηρίων και εκτάσεων. Η Οστράβα και το Άμερσφοορτ είναι πόλεις με σημαντικό βιομηχανικό παρελθόν και εγκαταλειμμένες βιομηχανικές εγκαταστάσεις. Στις δύο αυτές πόλεις οι αρχές δεν είχαν προηγούμενη σχετική εμπειρία, το βιομηχανικό παρελθόν συνδέεται με τις λύσεις προσωρινής χρήσης, ενώ στο Πόζναν και το Κλουζ υπάρχουν αντίστοιχες εξελίξεις. Ιδιαίτερες είναι οι περιπτώσεις της Βρέμης και της Ρίγας. Στην περίπτωση της Βρέμης η ομάδα ZZZ (Hasseman κ.ά. 2017) λειτουργεί ως μεσάζων μεταξύ του δήμου και των κρατικών αρχών. Αντίστοιχο ρόλο κατέχει και η MKO Free Riga στην Ρίγα, όπου ο Δήμος δεν έχει πάρει σχετική πρωτοβουλία αλλά τα στελέχη του έδειξαν ενδιαφέρον και υποστήριξαν την προσωρινή χρήση. Κοινό στοιχείο μεταξύ των μελετών περίπτωσης είναι ότι αναγνωρίζεται η υπεραξία της εφαρμογής λύσεων προσωρινής χρήσης για τη γειτονιά και την πόλη λόγω του θετικού αντίκτυπου. Παρακάτω παρουσιάζεται η εμπειρία της Αθήνας στην οποία δοκιμάστηκε ένα πρωτότυπο μοντέλο διαχείρισης. Στο πλαίσιο του δικτύου, η έρευνα και οι συζητήσεις δεν περιορίστηκαν στο πλαίσιο στρατηγικής από τον δήμο ή τα θεσμικά ζητήματα, αλλά στις συναντήσεις που διοργανώθηκαν στις πόλεις τέθηκαν και άλλα θέματα: ο αντίκτυπος της προσωρινής χρήσης στη γειτονιά, η ευελιξία, η ενίσχυση με χρηματοδοτήσεις, κ.ά.

Όσον αφορά στις επιδράσεις στους χρήστες: πρέπει να σημειωθεί ότι στα περισσότερα παραδείγματα προσωρινής χρήσης στις πόλεις του Refill η σχέση με τη δημιουργική και πολιτιστική οικονομία είναι ισχυρή: χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του Nest στη Γάνδη, όπου το παλιό κτήριο της δημοτικής βιβλιοθήκης (η οποία μετακόμισε στο νέο χώρο De Krook) χρησιμοποιήθηκε από συλλογικότητες και δημιουργούς της πόλης ως χώρος πειραματισμού μέχρι να ξεκινήσουν οι εργασίες στο κτήριο. Στην πόλη της Οστράβας, όπου εγκαταλειμμένοι βιομηχανικοί χώροι δημιουργούν συνθήκες ανάπτυξης ιδεών και πρωτοβουλιών αντί να θεωρούνται εμπόδιο, το Cooltour (<http://cooltourona.cz/en>), ένα εγκαταλειμμένο εργοστάσιο φιλοξενεί για ένα συγκεκριμένο διάστημα δημιουργικές πρωτοβουλίες της πόλης καθώς και ένα καφέ. Η ομάδα διαχείρισης προσπαθεί να δημιουργήσει τις συνθήκες ενεργοποίησης παρόμοιων

χώρων και όπως τόνισε η επικεφαλής (συνέντευξη 15.9.2017) «πρέπει να αντιμετωπιστούν πολλές δυσκολίες και απαιτείται εφευρετικότητα: μία ιδέα που είχαν ήταν να διοργανώνουν «μυστικές» προβολές και θεατρικές παραστάσεις σε άδεια κτήρια ώστε να προκαλούν το ενδιαφέρον του ευρύτερου κοινού. Η καλλιτεχνική πλατφόρμα Plato<sup>2</sup> φιλοξενείται σε ένα άδειο γωνιακό κατάστημα το οποίο παραχωρείται προσωρινά με ένα πολύ χαμηλό ενοίκιο, προσφέροντας την ευκαιρία να αναπτύξει την εκθεσιακή της δράση. Στο εμβληματικό για την πόλη πρώην εργοστάσιο-ορυχείο κοντά στο κέντρο της πόλης, η πρωτοβουλία Pronoz Hlubina (<http://pronoz.net/en>) έχει δημιουργήσει τις συνθήκες για ανάπτυξη ενός cluster που περιλαμβάνει αίθουσες, χώρους συναυλιών, στούντιο ηχογραφήσεων, χώρους για πρόβες κ.λπ. καθώς και 17 στούντιο προς ενοικίαση για καλλιτέχνες. Το 2019, με τη λήξη της χρήσης αυτής, μέλη της κίνησης αυτής μετακόμισαν σε άλλον χώρο με υπόδειξη του Δήμου (συνέντευξη αρμόδιας Δήμου Οστράβας, 1.4.2020). Οι υπεύθυνοι του δήμου του Πόζναν ανέλαβαν να παραχωρήσουν τον χώρο του Piraeus (από το όνομα εστιατορίου που λειτουργούσε στο χώρο) για προσωρινή στέγαση καλλιτεχνικών ομάδων και εξοικείωση όλων των πλευρών με την προσωρινή χρήση. Αντίστοιχα η πόλη του Άμερσφοορτ στην Ολλανδία έχει επιλέξει να πειραματιστεί με τη στρατηγική προσωρινών χρήσεων που βασίζεται στις έννοιες της επανάχρησης της βιομηχανικής κληρονομιάς και της «18ωρης πόλης». Η κύρια πρωτοβουλία είναι το Nieuwe Stad: πρόκειται για μία πρώην βιομηχανική μονάδα σαπωνοποιίας η οποία χρησιμοποιείται ως «πλατφόρμα» προσωρινής χρήσης υπό την διαχείριση του Δήμου. Οι χώροι φιλοξενούν στούντιο καλλιτεχνών, γραφεία, χώρους εκδηλώσεων, χώρους επισκευής ποδηλάτων, μία σχολή χορού, κ.ά. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στο θέμα της διατροφής αφού λειτουργούν αστικοί λαχανόκηποι και το εστιατόριο Het Lokaal όπου το 60% των συστατικών των πιάτων παράγονται τοπικά. Ενδιαφέρον είναι ότι προβλέφθηκε και ένας χώρος συνάντησης (Liese) για τους συνταξιούχους εργάτες της βιομηχανικής περιοχής. Στο master plan η περιοχή χαρακτηρίζεται ως «γειτονιά πειραματισμού και περιπέτειας»<sup>3</sup> (συνέντευξη με υπεύθυνο αστικών έργων του Δήμου 12.6.2017).

Στον πίνακα 1 παρουσιάζονται οι εξεταζόμενες μελέτες περίπτωσης. Ως σημαντικά σημεία που αποτελεσματικότητας αναφέρθηκαν: α) η ένταξη της προσωρινής χρήσης στον αστικό σχεδιασμό, β) η υποστήριξη με μόνιμο μηχανισμό, ειδικό γραφείο ή

---

<sup>2</sup><http://plato-osttrava.cz/en> [προσ. 12.9.2021]

<sup>3</sup> <http://www.denieuwestad.nl/wp-content/uploads/2016/02/Ambitiedocument-De-Nieuwe-Stad.pdf> [προσ. 12.9.2021]

ειδικό ταμείο, γ) τα ειδικά σχήματα στέγασης και υποστήριξης δράσεων δημιουργικών ομάδων και μεμονωμένων καλλιτεχνών με βάση συγκεκριμένα κριτήρια. Ένα ζήτημα είναι η διάρκεια και οι όροι, καθώς και το νομικό πλαίσιο που θα προφυλάσσει τις δύο πλευρές (ιδιοκτήτες και χρήστες). Από την παραπάνω καταγραφή το θέμα της βιωσιμότητας αλλά και το θέμα της εμπιστοσύνης αναδεικνύονται ως κύρια στοιχεία. Το σημαντικότερο πλεονέκτημα της προσωρινής χρήσης είναι ότι αποτελεί ευκαιρία για πειραματισμό και αξιολόγηση λύσεων. Συνδέεται με την έννοια της «αργής πολεοδομίας» και του αναπάντεχου, όπως διαφάνηκε από τις περιπτώσεις του Άμερσφοορτ και της Οστράβα. Όπως αναφέρει ο Arno Goossens του Δήμου Άμερσφοορτ, «η διαδικασία σχεδιασμού μιας προσωρινής χρήσης είναι σαν να κανονίζεις διακοπές με αυθόρμητο τρόπο αντί να κλείσεις ένα οργανωμένο ταξίδι, έχεις να αντιμετωπίσεις ευχάριστες και δυσάρεστες εκπλήξεις» (συνέντευξη, 16.6.2017). Παρόμοια αντίληψη υπάρχει και από την πλευρά των υπευθύνων σχεδιασμού στην Νάντη και τη Γάνδη. Με δεδομένο ότι συχνά οι γραφειοκρατικές διαδικασίες, η έλλειψη ευελιξίας και η έλλειψη διαβούλευσης/ανοιχτών συζητήσεων οδηγούν στη δημιουργία «λευκών ελεφάντων» ή έργων που δεν απαντούν στις ανάγκες των πολιτών, η διάσταση αυτή είναι κρίσιμη.

**Πίνακας 1.** Μελέτες περίπτωσης προσωρινής χρήσης και εμπλεκόμενοι οργανισμοί/χρήστες. Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Πόλη	Εξεταζόμενες μελέτες περίπτωσης	Κύριοι εμπλεκόμενοι οργανισμοί/χρήστες
Αθήνα	Έγνη Εμπορίου, Αγορά Κυψέλης	Δήμος Αθηναίων, Impact Hub, ΜΚΟ και δημιουργικές ομάδες
Άμερσφοορτ	Nieuwe Stad	Δήμος Άμερσφοορτ, βιοκαλλιεργητές, καλλιτέχνες και δημιουργικές ομάδες
Βρέμη	Wurst Case	Δήμος Βρέμης, ZZZ, καλλιτέχνες και δημιουργικές ομάδες
Γάνδη	De Nest, DOK	Δήμος Γάνδης, συλλογικότητες πολιτών, ομάδες, καλλιτέχνες
Ελσίνκι	Varaamo	Δήμος Ελσίνκι, εταιρείες και σύλλογοι
Νάντη	Ile de Nantes	Δήμος Νάντης, SAMOA, καλλιτέχνες και δημιουργικές ομάδες
Οστράβα	Provoz Hlubina, Cooltour, Plato	Δήμος της Οστράβα, καλλιτέχνες και δημιουργικές ομάδες
Πόζναν	Piraeus project	Δήμος του Πόζναν, καλλιτέχνες και δημιουργικές ομάδες

### 3. Ο Δήμος Αθηναίων και η εμπειρία της προσωρινής χρήσης μέσα από το πρόγραμμα URBACT Refill

Στις ελληνικές πόλεις, η προσωρινή χρήση δεν έχει αποτελέσει δημοφιλές εργαλείο για τους ΟΤΑ (ή τους φορείς κεντρικής διοίκησης), παρά το γεγονός ότι είναι συνήθως ιδιοκτήτες ακινήτων. Ειδικά για τον Δήμο Αθηναίων και το κέντρο της πόλης, η προσωρινή χρήση μπορεί να προσφέρει λύσεις αφού, κυρίως λόγω της κρίσης, πολλά κτήρια παραμένουν κενά ή δεν χρησιμοποιούνται με τον καλύτερο δυνατό τρόπο, δημιουργώντας μία εκτεταμένη συζήτηση για την αναζωογόνηση των κεντρικών περιοχών και τον ρόλο του σχεδιασμού (Karachalis 2011, Petrakos και Psycharis 2015, Serraos κ.ά. 2016, Καλλιώρας και Ασπρογέρακας 2020). Υπάρχει επίσης ένας σημαντικός αριθμός δημοσίων κτηρίων που είναι σε διαδικασία πώλησης μέσω ΤΑΙΠΕΔ. Σύμφωνα με τον Τριανταφυλλόπουλο (2018), τα κενά κτήρια αποτελούν σημαντικό αίτιο υποβάθμισης του κέντρου της πόλης, πρόβλημα που αφορά πρωτίστως στα κτήρια γραφείων όπου το ποσοστό αγγίζει το 30%. Σημαντικό μέρος των κενών κτηρίων ανήκει στον Δημόσιο τομέα. Ειδικότερα, το Υπουργείο Εργασίας και Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης διαθέτουν 1.126 κτίρια εκ των οποίων το 49% (408.582 τ.μ.) είναι κενά<sup>4</sup>. Η ύπαρξη κενών δημοσίων κτηρίων στο κέντρο της Αθήνας έχει οδηγήσει σε αρκετές περιπτώσεις σε προσωρινή χρήση στο πλαίσιο των πρωτοβουλιών κατοίκων ή συλλογικοτήτων (Plaza Hotel, Νοταρά 26), σε καλλιτεχνικές καταλήψεις (θέατρο Εμπρός, Green Park, κ.ά.) και, σε πολύ πιο μικρή συχνότητα, σε σχήματα προσωρινής χρήσης σε συνεργασία με τον Δήμο ή τις κρατικές αρχές. Το παρόν άρθρο δεν καταπιάνεται με το σύνθετο θέμα των καταλήψεων και εστιάζει στις περιπτώσεις στις οποίες η χρήση γίνεται με σύμφωνη γνώμη του ιδιοκτήτη και συνεργασία των χρηστών.

Μία πρώτη προσέγγιση στην προσωρινή χρήση από την πλευρά των υπηρεσιών του Δήμου Αθηναίων αποτέλεσε η πρωτοβουλία Συναθηνά και το κιόσκι της πλατείας Βαρβακείου το οποίο μπορούν να χρησιμοποιούν συλλογικότητες, ομάδες πολιτών, ΜΚΟ, κ.λπ. εκ περιτροπής για συγκεκριμένη ώρα. Η πρωτοβουλία εκτός από το κιόσκι, λειτούργησε και έμμεσα ως μηχανισμός υποστήριξης της προσωρινής χρήσης αφού καταγράφει όλες τις ομάδες και συλλογικότητες της πόλης οι οποίες ενδεχομένως

---

<sup>4</sup> «Σχέδιο για αξιοποίηση 1.126 κτηρίων του υπ. Εργασίας και των Ταμείων», *Το Βήμα*, 24.7.2017 [www.tovima.gr/2017/07/24/society/sxedio-gia-aksiopoiisi-1-126-ktiriwn-toy-yp-ergasias-kai-twn-tameiwn](http://www.tovima.gr/2017/07/24/society/sxedio-gia-aksiopoiisi-1-126-ktiriwn-toy-yp-ergasias-kai-twn-tameiwn) (προς. 6.6.2021)

ενδιαφέρονται για την μη μόνιμη χρήση κενού χώρου<sup>5</sup>. Ένα επόμενο πείραμα στην προσωρινή χρήση με έμφαση στα δημιουργικά επαγγέλματα αποτέλεσε η Στοά Εμπόρων και το πρόγραμμα «Ίχνη Εμπορίου». Η ισόγεια στοά καταστημάτων του Ταμείου Ασφαλίσεως Εμπόρων, έχοντας εγκαταλειφθεί από τους ενοικιαστές, αποτέλεσε έναν χώρο κατάλληλο για πειραματισμό στην προσωρινή χρήση. Η πρώτη φάση της δράσης «Ίχνη Εμπορίου» (2014-2015) σχεδιάστηκε στο πλαίσιο του προγράμματος άμεσων παρεμβάσεων στον αστικό χώρο και την εμπορική δραστηριότητα του κέντρου της Αθήνας<sup>6</sup> και η δεύτερη μέσα από το πρόγραμμα Polis2 το 2018-2019. Η πρωτοβουλία πέτυχε να επαναλειτουργήσει έναν εγκαταλειμμένο χώρο, ασκώντας με αυτόν τον τρόπο πίεση για μόνιμη λύση. Και στις δύο φάσεις τα καταστήματα της Στοάς Εμπόρων παραχωρήθηκαν δωρεάν σε δημιουργικές ομάδες και μικρές επιχειρηματικές συμπράξεις ενώ καλύφθηκαν τα έξοδα λειτουργίας των καταστημάτων (ηλεκτρικό ρεύμα, νερό, σύνδεση internet) (συνέντευξη υπεύθυνου Δ. Αθηναίων 12.12.2020). Στη δεύτερη φάση που ολοκληρώθηκε τα τέλη του 2019 η έμφαση δόθηκε στη χειροτεχνία και τις ομάδες χειροτεχνών (Makers' movement), μία τάση που εμφανίζεται και σε πολλές ακόμη πόλεις παγκοσμίως π.χ. η Fiorentino (2018) αναφέρεται σε ιταλικές πόλεις με αντίστοιχη εμπειρία. Το διάστημα προσωρινής χρήσης συνδυάστηκε με σεμινάρια, εκθέσεις, ανοιχτές παρουσιάσεις, προβολές, συζητήσεις και άλλες δράσεις. Στη δεύτερη αυτή περίοδο παραχώρησης καταστημάτων ο ενιαίος χαρακτήρας των χρήσεων οδήγησε σε ένα πιο αποτελεσματικό πλαίσιο λειτουργίας, αν και με βάση τις συναντήσεις και συνεντεύξεις που έγιναν καταγράφηκαν και εσωτερικές δυσκολίες όπως π.χ. η δυσκολία αυτοοργάνωσης ομάδων μεταξύ τους, οι αποχωρήσεις ή η μη τήρηση του ωραρίου, κ.ά. Αναδείχθηκαν με αυτόν τον τρόπο και οι προκλήσεις των συγκεκριμένων εγχειρημάτων που περιλαμβάνουν την ανάπτυξη σχέσεων εμπιστοσύνης μεταξύ των χρηστών και του Δήμου ή του ιδιοκτήτη.

Η Δημοτική Αγορά Κυψέλης αποτελεί ένα νεότερο πείραμα προσωρινής χρήσης, με πολλές ιδιαιτερότητες. Το κτίσμα του 1935, λειτούργησε ανελλιπώς ως αγορά τροφίμων μέχρι τη δεκαετία του 1990. Η επικράτηση των σουπερ-μάρκετ οδήγησαν στη σταδιακή εγκατάλειψη της Αγοράς από τους επαγγελματίες. Μετά το 2000 η Αγορά ανοίγει και πάλι υπό τη διαχείριση τοπικών συλλογικοτήτων. Ωστόσο, η ανάγκη για ανακαίνιση του κτηρίου που είχε υποστεί ζημιές από τους σεισμούς οδήγησε σε μία νέα φάση: το 2012 ο

---

<sup>5</sup> Βλ. [www.synathina.gr](http://www.synathina.gr) (προσ. 3.4.2020)

<sup>6</sup> Ιστοσελίδα Δήμου Αθηναίων <https://www.cityofathens.gr/node/24611> (προσ. 3.9.2021)

Δήμος Αθηναίων ανέλαβε την αποκατάσταση της Αγοράς με χρήση κοινοτικών πόρων από το πρόγραμμα ΕΣΠΑ με στόχο να επαναφέρει το κτίσμα στην ιστορική του μορφή και να το ενεργοποιήσει προς όφελος της τοπικής κοινότητας. Το 2016 ολοκληρώθηκαν τα έργα και παρουσιάστηκε ένα νέο μοντέλο διαχείρισης το οποίο θα εξασφαλίσει τη βιωσιμότητά του και βασίζεται σε τρεις πυλώνες: την κοινωνία των πολιτών, την κοινωνική οικονομία και την παροχή δημοτικών υπηρεσιών. Αφού πραγματοποιήθηκε εκτεταμένη διαδικασία διαβούλευσης με την υποστήριξη θεατρικού παιγνιδιού για τις επιθυμητές μελλοντικές χρήσεις της Αγοράς, προκηρύχθηκε ανοιχτός διαγωνισμός για τη διαχείρισή της. Τελικά η διαχείριση ανατέθηκε, μετά από απόφαση ομάδας ειδικών, στην Impact Hub Αθήνας από το Ιούλιο του 2017 και η Αγορά της Κυψέλης εγκαινιάστηκε ως χώρος κοινωνικής επιχειρηματικότητας το 2018 με πολλαπλές δράσεις πολιτιστικού και εκπαιδευτικού χαρακτήρα. Η διαδικασία λήψης αποφάσεων, η πρώτη φάση λειτουργίας και οι προοπτικές κρίνονται θετικές, παρ'ότι εκφράζονται και επιφυλάξεις (βλ. Vaiou και Kalandides 2017, Μουλιού 2019, Ιστοσελίδα Impact Hub 2020). Στην περίπτωση αυτή, η αξιολόγηση είναι πρώιμο να πραγματοποιηθεί (ιδιαίτερα αν ληφθεί υπόψη και η πανδημική περίοδος που ακολούθησε), πρόκειται για ένα μοντέλο υβριδικής μορφής με έμφαση στην κοινωνική οικονομία, αλλά μακριά από τη λογική της διαχείρισης των αστικών κοινών.

Η Δημοτική Αγορά της Κυψέλης και τα Ίχνη Εμπορίου λειτούργησαν ως χώροι πειραματισμού για ένα νέο μοντέλο διαχείρισης κενών κτηρίων με βάση τις εφήμερες χρήσεις και αποτέλεσαν σημείο συζήτησης και αντιπαραθέσεων. Προγράμματα που διαδέχτηκαν τις πρώτες αυτές προσπάθειες όπως το «Polis2», ένα πρόγραμμα ενεργοποίησης κενών χώρων το οποίο εφαρμόστηκε σε περιοχές του κέντρου όπως η Πλατεία Θεάτρου, και το πρόγραμμα «Ανοιχτά Σχολεία», ένα πρόγραμμα που επιτρέπει τη χρήση των σχολικών αιθουσών από τη κοινότητα όταν το σχολείο είναι κλειστό, δείχνουν ότι οι πειραματισμοί στο τομέα της προσωρινής χρήσης συνεχίζονται. Οι δράσεις του Curing the Limbo οι οποίες χρηματοδοτούνται από την πρωτοβουλία Urban Innovative Actions εν μέρει βασίζονται σε δράσεις σε επίπεδο γειτονιάς εντάσσεται και το μεταναστευτικό ζήτημα στη συζήτηση της προσωρινής χρήσης. Το φθινόπωρο του 2018 η Μπιενάλε της Αθήνας διοργανώθηκε με προσωρινή παραχώρηση τριών κτηρίων από το Υπουργείο Εργασίας, τη στιγμή που ήδη προχωρούσε η διαδικασία πώλησης, ανοίγοντας ένα νέο κεφάλαιο καλλιτεχνικής προσωρινής χρήσης<sup>7</sup>. Αναμένονται και νέες σχετικές πρωτοβουλίες στο άμεσο μέλλον στην Αθήνα (π.χ. για την 7<sup>η</sup> Μπιενάλε το 2021) αλλά και

<sup>7</sup> <https://athensbiennale.org> (προσ. 12.9.2021)



σε άλλες πόλεις όπως π.χ. η Θεσσαλονίκη (Ουρεϊλίδου, 2016).

**Εικόνα 1.** «Ίχνη Εμπορίου» Πηγή: synathina.gr



Σε σύγκριση με τις άλλες πόλεις του Refill, στην Αθήνα ο πειραματισμός με την προσωρινή χρήση αποτελεί πολύ πρόσφατη πολιτική επιλογή της δημοτικής αρχής και δεν είναι δυνατόν να αξιολογηθεί. Ο τρόπος με τον οποίο εντάσσεται στις στρατηγικές του Δήμου ακολουθεί έναν άλλο δρόμο από αυτόν που ακολούθησαν οι άλλες πόλεις του δικτύου. Τα κενά στο θεσμικό πλαίσιο για τα κενά κτήρια και την κοινωνική οικονομία αποτελούν τροχοπέδη στην περαιτέρω ανάπτυξη της προσωρινής χρήσης ως εργαλείο (Arampatzi, 2020). Είναι χαρακτηριστικό δε ότι παρά την αναγκαιότητα για καλύτερη χρήση (κρίση, πλήθος κενών κτηρίων), το εργαλείο προσωρινής χρήσης δεν αποτέλεσε πολιτική προτεραιότητα αλλά στοιχείο πειραματισμού. Επίσης, με εξαίρεση την περίπτωση της πρωτοβουλίας Communitism, δεν εμφανίζονται πολιτιστικές συλλογικότητες οι οποίες προωθούν την προσωρινή χρήση ως λύση. Συχνά οι συλλογικότητες και οι δημιουργικές ομάδες δεν είναι πρόθυμες να συνάψουν συνεργασίες με κρατικούς φορείς. Στις περιπτώσεις δε που συμβαίνει κάτι τέτοιο (π.χ. στα Ίχνη Εμπορίου), οι χρήστες πρέπει να προσαρμοστούν σε ένα πλαίσιο συνεργασίας με έναν

κρατικό μηχανισμό υποστήριξης, γεγονός που δημιουργεί δυσκολίες προσαρμογής. Η προσωρινή χρήση παραμένει επίκαιρη και την περίοδο της πανδημίας: αν και διαφέρει από τα παραδείγματα που παρουσιάστηκαν, η πρόσφατη εμπειρία με την προσωρινή διευθέτηση της κυκλοφορίας στην οδό Πανεπιστημίου στο πλαίσιο του Μεγάλου Περιπάτου του Δήμου Αθηναίων η οποία θεωρήθηκε αποτυχημένη κατέδειξε και τις δυσκολίες εφαρμογής παρόμοιων λύσεων (Λυμπεροπούλου 2020).

#### 4. Συμπεράσματα

Με βάση την παραπάνω καταγραφή και τα αποτελέσματα της έρευνας προκύπτουν ορισμένες βασικές διαπιστώσεις για τη προσωρινή χρήση στις ευρωπαϊκές πόλεις του URBACT Refill και την Αθήνα, καθώς και τις ιδιαιτερότητες εφαρμογής της για τον πολιτιστικό τομέα. Πιο συγκεκριμένα:

1. Παρά τις αρχικές δυσκολίες, τα αποτελέσματα της δοκιμής λύσεων προσωρινής χρήσης έδειξαν ότι δημιουργούνται συνθήκες επανεκτίμησης του δημόσιου χώρου και συνθήκες ενίσχυσης κοινωνικών ή πολιτιστικών πρωτοβουλιών. Οι συναντήσεις και μελέτες του URBACT Refill οδήγησαν σε μία κοινή κατανόηση των ευκαιριών που μπορεί να προσφέρει η προσωρινή χρήση και εξετάστηκαν συγκεκριμένες προτάσεις στρατηγικών που ευνοούν πρωτίστως τα δημιουργικά επαγγέλματα. Στόχος στις περισσότερες περιπτώσεις που εξετάστηκαν ήταν και η εξοικείωση των εμπλεκόμενων φορέων και χρηστών με το εργαλείο της προσωρινής χρήσης. Διαπιστώνεται επίσης ότι η προσωρινή χρήση αποτελεί πράγματι μία τάση τα τελευταία χρόνια: σε πολλές ευρωπαϊκές πόλεις βρίσκεται στην επικαιρότητα και ο πειραματισμός, οι ανοιχτές διαδικασίες, η συμμετοχή των πολιτών, η ενεργοποίηση ανενεργών πόρων κ.λπ. είναι ψηλά στην πολιτική ατζέντα (Patti και Polyak 2015, 2019). Συχνά δε, αποτελεί και μία εικόνα θετικής μεταμόρφωσης και αναγέννησης π.χ. στο Άμστερνταμ συνδέεται με τεχνολογικό πειραματισμό και προωθείται η περίπτωση του Ceuvet ως επιτομή της κυκλικής οικονομίας και στη Γάνδη η υποστήριξη πολιτιστικών πρωτοβουλιών σε χώρους που δεν χρησιμοποιούνται αποτελεί πλέον μέρος της ταυτότητας της πόλης και της στρατηγικής προώθησης μέσω πρακτικών city marketing.
2. Παρά την δημοφιλία της δεν έχει διαμορφωθεί μία επικρατούσα πρακτική εφαρμογής και συναντώνται διαφορετικοί τρόποι εφαρμογής από πόλη σε πόλη. Η προσωρινή χρήση μπορεί να αποτελέσει δυνητικά σημείο συνάντησης για τη γειτονιά και, πολύ συχνά, συνδέεται με προσπάθειες υποστήριξης κοινωνικών και πολιτιστικών πρωτοβουλιών οι οποίες δεν έχουν άλλη δυνατότητα υποστήριξης. Σε όλες τις πόλεις του δικτύου η υποστήριξη αυτών των δράσεων αποτέλεσαν

κύριο στόχο που συνδέθηκε με την προσωρινή χρήση, χωρίς να λείπουν και δράσεις με διαφορετικό χαρακτήρα (π.χ. χρήσεις αγροδιατροφής, εκπαίδευση, κ.λπ.). Το γεγονός ότι για αρκετούς χρήστες από τον πολιτιστικό και δημιουργικό τομέα η προσωρινή χρήση αποτέλεσε ευκαιρία για πειραματισμό, συνύπαρξη με άλλες ομάδες και καλλιτέχνες, κλπ. προσδίδει μια ιδιαίτερη υπεραξία στα εγχειρήματα αυτά. Η χρονική διάσταση παραμένει ένα ανοιχτό πεδίο συζητήσεων: δεν υπήρξε συμφωνία σχετικά με το ιδανικό χρονικό πλαίσιο.

3. Διαπιστώνεται ότι η προσωρινή χρήση αποκτά χαρακτήρα πολεοδομικού εργαλείου στο πλαίσιο χάραξης πολιτικών και απομακρύνεται από τη λογική της «από τα κάτω» παρέμβασης. Οι Δήμοι που εξετάζονται στο άρθρο προωθούν διαδικασίες οι οποίες, παρά το γεγονός ότι δίνουν χώρο για συμμετοχή συλλογικοτήτων και κατοίκων, υποστηρίζονται και ελέγχονται είτε απευθείας από δημοτικές υπηρεσίες είτε έμμεσα μέσω της ανάθεσης σε εξωτερικό οργανισμό (Impact Hub στην Αθήνα, ZZZ στη Βρέμη, κ.ά.). Το ξαφνικό ενδιαφέρον για τα «αστικά κοινά», επομένως, απομακρύνεται από τις αρχές της Ostrom περί αυτό-οργάνωσης και κινείται περισσότερο προς την κατεύθυνση «συμβατικής» δημόσιας πολιτικής και οι από-τα-κάτω δομές δεν λειτουργούν αυθόρμητα αλλά με έλεγχο των κρατικών/δημοτικών δομών και χρηματοδοτήσεων (Dyer-Witheyford 2007). Ο έλεγχος της διαδικασίας, με δεδομένο το γεγονός ότι εμπλέκονται πολλές ομάδες συμφερόντων (ιδιοκτήτες, χρήστες, συλλογικότητες, κάτοικοι) είναι ίσως σημαντική παράμετρος της προσωρινής χρήσης: η συμβολική αντίσταση της κοινότητας, τα όρια μεταξύ προσωρινής χρήσης και κατάληψης και ο ρόλος της διαβούλευσης έχουν κεντρικό ρόλο στη συζήτηση. Παρατηρείται επίσης συχνά έλλειψη εμπιστοσύνης και δυσπιστία από τους χρήστες και τους κατοίκους τόσο προς τις κρατικές αρχές όσο και προς τις συλλογικότητες ή τις ομάδες που αναλαμβάνουν τη διαχείριση (βλ. Peck 2012, Desmet κ.ά 2016, Volont, 2019).

Ποια είναι όμως τα συμπεράσματα ειδικά για την περίπτωση της Αθήνας; Και πώς θα μπορούσαν οι δημοτικές αρχές να μεγιστοποιήσουν το κοινωνικό όφελος από την προσωρινή χρήση στο μέλλον; Η προσωρινή χρήση φαίνεται ότι αποτελεί μία ευκαιρία για την Αθήνα και θα μπορούσε να την καθιερώσει ως ένα «Νέο Βερολίνο» σε αυτόν τον τομέα. Βεβαίως αυτό εξαρτάται και από ανεξάρτητους παράγοντες όπως η διαθεσιμότητα κενών κτηρίων: οι διακυμάνσεις των τιμών αγοράς και ενοικίασης υπό την πίεση της κρίσης, της τουριστικής αγοράς και, πιο πρόσφατα, της κρίσης της πανδημίας του COVID 19 αλλάζουν διαρκώς τα δεδομένα στην αγορά ακινήτων. Για την πόλη της Αθήνας, τα κενά κτήρια μπορούν να μετατραπούν σε ένα δυνατό πλεονέκτημα, εφόσον σχεδιαστούν προσεγγίσεις που θα μεγιστοποιήσουν τα οφέλη από την προσωρινή χρήση. Για τον Δήμο Αθηναίων η πρόσφατη διαχείριση της περίπτωσης του «Μεγάλου Περιπάτου» δείχνει ότι

η εφαρμογή προσωρινών χρήσεων απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή.

Αν και υπερβαίνει τους στόχους της παρούσας εργασίας να προτείνει ένα θεσμικό πλαίσιο για την προσωρινή χρήση στην Ελλάδα, οι ελλείψεις και τα προβλήματα σε αυτόν τον τομέα είναι σημαντικές, καθώς και ενός ευρύτερου πλαισίου αντιμετώπισης θεμάτων με τα εγκαταλειμμένα κτήρια. Ωστόσο, εκτός από τα νομικά θέματα, τη δυσκολία χρηματοδότησης κ.λπ., ο πειραματισμός με την προσωρινή χρήση αρχικά από τον Δήμο Αθηναίων, και ακολούθως από το Υπουργείο Εργασίας, δημιούργησε θετικές εντυπώσεις και προβληματισμό για τα επόμενα βήματα. Τόσο στην Στοά Εμπόρων όσο και στην Αγορά της Κυψέλης η εφαρμογή λύσεων προσωρινής χρήσης οδήγησαν σε συγκεκριμένα συμπεράσματα αλλά και διλήμματα για την επόμενη ημέρα. Οι λύσεις διαχείρισης που ακολουθήθηκαν αρχικά στην Αγορά της Κυψέλης δεν έχουν αξιολογηθεί αφού δεν έχει ολοκληρωθεί ο κύκλος της προσωρινής χρήσης. Για τα Ίχνη Εμπορίου υπήρξε σχετική κριτική αποτίμηση με αναφορά στα ζητήματα μη αποτελεσματικού σχεδιασμού, π.χ. κενά διαστήματα μεταξύ χρήσεων, δυσκολίες συντονισμού, κ.ά. αλλά και σημαντικά πλεονεκτήματα όπως είναι η αναζωογόνηση της περιοχής και η υψηλή επισκεψιμότητα. Η προσωρινή χρήση συνδέεται και με μία σημαντική πρόκληση: πως μπορεί να υποστηριχθεί η κοινότητα των χρηστών (καλλιτεχνών, δημιουργικών γραφείων, ΜΚΟ, κ.ά.) και μετά την προσωρινή χρήση; Με δεδομένο ότι η συνύπαρξη μπορεί να έχει πολλαπλά πλεονεκτήματα για τη βιωσιμότητά τους και τη γειτονιά στο πλαίσιο ενός cluster, ο σχεδιασμός της επόμενης ημέρα είναι κρίσιμος (Andersson και Larsson, 2016). Από την εφαρμογή αποδείχθηκε πλεονέκτημα η επιλογή να κληθούν ομάδες και συλλογικότητες να καταθέσουν προτάσεις επιτρέποντας τον πειραματισμό στα άδεια κτήρια και δημιουργώντας συνδέσεις με την αντιμετώπιση άλλων προκλήσεων της πόλης (προσφυγικό, κρίση, ανεργία, αστική φτώχεια, κ.ά.). Ειδικά για τους δημιουργικούς κλάδους της οικονομίας η προσωρινή χρήση αποτελεί μία πρόταση για την αντιμετώπιση της ανασφάλειας που χαρακτηρίζει τον κλάδο. Με δεδομένους τους περιορισμούς στα χρηματοδοτικά εργαλεία και τις επιχορηγήσεις, η στέγαση αποτελεί μία άμεση ανάγκη στην κάλυψη της οποίας μπορεί να βοηθήσει η προσωρινή χρήση.

## Βιβλιογραφία

### Ελληνόγλωσση

- Αρβανιτίδης, Π., Παπαγιαννίτης, Γ. (2020) «Οι αστικοί υπαίθριοι χώροι ως κοινά: Η περίπτωση του αυτοδιαχειριζόμενου πάρκου Ναυαρίνου». *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 155, σσ. 59-98.
- Αυδίκος, Β. (2016) «Νέες γεωγραφίες της δημιουργικής εργασίας στην περίοδο της οικονομικής κρίσης: από την συνεργατικότητα στην κολεκτιβοποίηση», *Γεωγραφίες*, 28., σσ. 35-47.

- Γιαννακού, Α., Χατζηπροκοπίου, Π. (2019) «Αστική μορφή και κοινωνικο-χωρικές διαρθρώσεις: Ανακατασκευάζοντας "ενδιάμεσες" έννοιες με βάση το παράδειγμα της Θεσσαλονίκης» στο Ε. Αθανασίου & Χ. Χριστοδούλου (επ.), *Πόλη υπό Κατασκευή: Σχέδια, Διαδικασίες και Πρακτικές για το Χώρο της Θεσσαλονίκης* Θεσσαλονίκη: University Studio Press, σσ. 29-39.
- Καβουλάκος, Κ., Γριτζάς, Γ. (2015) Εναλλακτικοί οικονομικοί και πολιτικοί χώροι. [ηλεκτρ. βιβλ.] Αθήνα:Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών. Διαθέσιμο στο: <http://hdl.handle.net/11419/6131>[προσ. 1.9.2021].
- Καλλιώρας, Δ., Ασπρογέρακας, Ε. (2020) «Χωρικός και Αναπτυξιακός Σχεδιασμός στην Ελλάδα: ζητήματα σύμπλεξης», *Αειχώρος*, 31, σσ. 62–93.
- Καραχάλης, Ν. (2018) «Η συμβολή των νέων χώρων πολιτισμού στο branding της Αθήνας: Ευκαιρίες και Διλλήματα» στο Κοντοχρήστου, Μ. (επ.) *Διεθνές Γίνεσθαι και Πολιτισμός*, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, σσ. 231-254.
- Καραχάλης, Ν., Τρακόσας, Κ. (2019) «Πολιτιστικός Σχεδιασμός, Τοπικές Κοινότητες, Συμμετοχικές Διαδικασίες Λήψης Αποφάσεων και Crowdsourcing. Η εμπειρία των ελληνικών πόλεων» στο Κορρές, Γ., Κουρλιούρος, Η., Κοκκίνου, Αικ. (επ.) *Σύγχρονα Κείμενα Κοινωνικών Επιστημών και Γεωγραφίας: Θεωρία και Πολιτικές*, Μυτιλήνη: Πανεπιστήμιο Αιγαίου σσ. 90-102.
- Λυμπεροπούλου (2020) Τρεις συγκοινωνιολόγοι στην HuffPost για το «ξήλωμα» του Μεγάλου Περιπάτου, Huffington Post, 24.9.2020 Άρθρο στο <https://www.huffingtonpost.gr/entry/treis-seykoinonioloyoi-sten-huffpost-via-to-xeloma-toe-meyaloe-peripatoe-gr-5f6bofd5c5b6189caefa205e> [προσ. 1.6.2021].
- Ουρεϊλίδου, Π. (2016) «Προγραμματισμός πολιτιστικής και κοινωνικής ενεργοποίησης των αστικών ελεύθερων χώρων», η περίπτωση του Δυτικού Τείχους Θεσσαλονίκης. *Αειχώρος* 26, σσ. 67-102.
- Πούλιος, Ι., Αλιβιζάτου, Μ., Αραμπατζής, Γ., Γιαννακίδης, Α., Καραχάλης, Ν., Μάσχα, Ε., Μούλιου, Μ., Παπαδάκη, Μ., Προσύλης, Χ., Τουλούπα, Σ. (2015) Πολιτισμική διαχείριση, τοπική κοινωνία και βιώσιμη ανάπτυξη. [ηλεκτρ. βιβλ.] Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών. Διαθέσιμο στο: <http://hdl.handle.net/11419/2394>.
- Τριανταφυλλόπουλος, Ν. (2018) «Το πρόβλημα των κενών και εγκαταλελειμμένων κτηρίων στο κέντρο της Αθήνας», Άρθρο στο [dianeosis.org](http://dianeosis.org), Φεβρουάριος 2018 [προσ. 13.4.2018].
- Impact Hub, Ιστοσελίδα Αγοράς Κυψέλης <https://athens.impacthub.net/dimotiki-agora-kypselis> [προσ. 10.6.2021].

## Ξενόγλωσση

- Andersson, M. και Larsson, J. P. (2016) «Local entrepreneurship clusters in cities», *Journal of Economic Geography*, 16(1), pp. 39–66.
- Arampatzi, A. (2018) Constructing solidarity as resistive and creative agency in austerity Greece. *Comparative European Politics* 2018, 16, pp. 50–66.
- Bishop, P. και Williams, L. (eds.) (2012) *The temporary city*, London: Routledge.
- Bosseti, N. και Colthorp, T. (2018) *Meanwhile, in London: Making use of London's empty spaces*, Center for London Studies. <https://www.centreforlondon.org/publication/meanwhile-use-london> [1-.7.2021].
- Colomb, C. (2012) «Pushing the urban frontier: temporary uses of space, city marketing, and the creative city discourse in 2000s Berlin». *Journal of Urban Affairs* 34 (2), pp. 131–52.
- Dellenbaugh-Losse, M., Eyk Zimmermann, N., de Vries, N. (2020) *The Urban Commons Cookbook: Strategies and Insights for Creating and Maintaining Urban Commons*, <http://urbancommonscookbook.com> [προσ. 13.7.2021].
- Desmet, M., De Blust, S. και Devos, T. (2016) «From activists to social entrepreneurs, and back?». *Planning Theory & Practice*, 17 (4), pp. 635–638.
- Dyer-Witheyford, N. (2007) «Commonism», *Turbulence*, 1, <http://turbulence.org.uk/turbulence-1/commonism/> [προσ. 10.2.2021].
- Ferreri, M. (2015) «The seductions of temporary urbanism», *Ephemera: Theory & politics in organization*, 15(1), pp. 181–191.
- Fiorentino, S. (2018) «Re-making urban economic geography. Start-ups, entrepreneurial support and the Makers Movement: A critical assessment of policy mobility in Rome». *Geoforum*, 93, pp. 116–119.
- Foster, S. και Iaione, C. (2019) «Ostrom in the City, Design Principles and Practices for the Urban Commons» in Hudson B., Roosenbloom J., Cole D. (eds) *Routledge Handbook of the Study of the Commons*, London: Routledge.
- Franklin, A. και Masden, T. (2015) «Dis)connected communities and sustainable place-making», *Local Environment*, 20:8, 940–956, DOI: 10.1080/13549839.2013.879852.
- Groth, J. και Corjin, E. (2005) «Reclaiming Urbanity: Indeterminate Spaces, Informal Actors and Urban Agenda Setting», *Urban Studies* 42(3), pp. 503–526.
- Hagan, C. (2014) *Creative Common, an example of temporary use in Bristol*, Report, University of Bristol, Bristol.
- Hasseman, O., Schnier, D., Angehendt, A. και Osswald, S. (2017) *Building Platforms: Entstehungsorte schaffen, ZZZ Zwischen Zeit Zentrale Bremen*, Berlin: Joris Verlag.
- Honeck, T. (2017) «From squatters to creatives. An innovation perspective on temporary

- use in planning», *Planning Theory & Practice*, 18:2, pp. 268-287.
- Honeck, T. (2018) A touch of post-truth: the roles of narratives in urban policy mobilities, *Geographica Helvetica.*, 73, pp. 133-145.
- Karachalis, N. (2011) The regeneration of inner city neighbourhoods and the role of cultural industries: The case of Psiri in Athens. In Cremaschi, M., Eckardt, F. (eds) *Changing Places, Urbanity, Citizenship, and Ideology in the New European Neighbourhoods*; Techne Press: Amsterdam, pp. 142–159.
- Karachalis, N. (2021) «Temporary Use as a Participatory Placemaking Tool to Support Cultural Initiatives and Its Connection to City Marketing Strategies—The Case of Athens» *Sustainability* 13, no. 4: 1652.
- Lehtovuori, P. και Ruoppila, S. (2017) «Temporary Uses Producing Difference in Contemporary Urbanism». In J. Henneberry (ed.). *Transience and Permanence in Urban Development*, London: Wiley.
- Madanipour, A. (2017) *Cities in Time: Temporary urbanism and the future of the city*. London: Bloomsbury.
- Martinez, M. (2020) *Squatters in the capitalist city, Housing, Justice and Urban Politics*, New York: Routledge.
- Mouliou, M. (2019) «Athens as a Museum of Possibilities: Reflections on Social Innovation and Cultural Production», *Museum International*, 71:3-4, pp. 16-27.
- Ostrom, E. (2010) «Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems», *Transnational Corporations Review*, 2:2, pp. 1-12.
- Parker, P., Vogel, N. και Diedrich, L. (2019) «Investigating the Democratic Potential of Temporary Uses in Urban Redevelopment Projects». In Fisker, J., Chiappini, L., Pugalis, L. και Bruzzese, A. (eds) *Enabling Urban Alternatives*. Palgrave Macmillan, Singapore.
- Patti, D, και Polyak, L. (2015) «From Practice to Policy: Frameworks for Temporary Use» *Urban Research & Practice* 8 (1): pp. 122–34.
- Patti, D. και Polyak, L. (2019) *Funding the Cooperative City*, διαθέσιμο στο [www.cooperativecity.org](http://www.cooperativecity.org) [προσ. 11.9.2021].
- Peck, J. (2012) «Austerity urbanism», *City: Analysis Of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, Action*, 16(6): pp. 626-655.
- Petrakos, G. και Psycharis, Y. (2015) «The spatial aspects of economic crisis in Greece», *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 1 (9), pp. 137-152.
- Raco, M., Durrant, D. και Livingstone, N. (2018) «Slow cities, urban politics and the temporalities of planning: Lessons from London», *Environment and Planning C: Politics and Space*, 36 (7), pp. 1176-1194.
- Richards, G. και Duif, N. (2018) *Small Cities with Big Dreams: Creative Placemaking and Branding Strategies*, London: Routledge.

- Sennet, R. (2018) *Building and Dwelling, Ethics for the City*, London: Penguin.
- Serraos, K., Greve, T., Asprogerakas E., Balampanidis D, Chani A. (2016), «Athens, a capital in crisis. Tracing the spatial impacts», in Knieling, J., Othengrafen, F. (eds) *Cities in Crisis, Socio-spatial impacts of the economic crisis in Southern European cities*, London: Routledge.
- Shaw, K. (2005) «The Place of Alternative Culture and the Politics of its Protection in Berlin, Amsterdam and Melbourne», *Planning Theory & Practice*, 6:2, pp. 149-169.
- URBACT Refill (2018) *Refill Final Report*, Paris: URBACT.
- Vijah, A. (2018) «Dissipating the Political: Battersea Power Station and the Temporal Aesthetics of Development». *Open Cultural Studies*, 2, pp. 611–625.
- Vaiou, D. και Kalandides, A. (2017) «Practices of solidarity in Athens: reconfigurations of public space and urban citizenship», *Citizenship Studies*, 21:4, pp. 440-454.
- Volont, L. (2019) “DIY Urbanism and the Lens of the Commons: Observations from Spain”. *City & Community*. 18(1), pp. 257-279.
- Zukin, S. (1997) *The Cultures of Cities*, Blackwell: Cambridge.

Νικόλαος-Γεώργιος Καραχάλης  
Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Πεδίον Άρεως, 383 34 Βόλος  
e-mail: karachalis@hotmail.com



## **Η διαχρονική εξέλιξη της φτώχειας στις χώρες της ΕΕ-28: αναλυτική προσέγγιση με τη μεθοδολογία System-GMM**

**Ελισάβετ Δοξάκη**

Ερευνήτρια, MSc., Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής

**Δρ. Ιωάννης Παντελάδης**

Ερευνητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

### **Περίληψη**

Σκοπός του παρόντος άρθρου είναι η ανάδειξη του ζητήματος της φτώχειας στις χώρες της ΕΕ-28 ως αποτέλεσμα των αλλαγών που επήλθαν, ιδιαίτερα κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, στους όρους αναπαραγωγής της εργασίας. Το πρόβλημα της φτώχειας αποκτά, πράγματι, σημαντικές διαστάσεις ιδιαίτερα στις χώρες της ευρωπαϊκής περιφέρειας λόγω των αυστηρότερων εκδοχών των πολιτικών λιτότητας και της ελαστικοποίησης της αγοράς εργασίας. Στη βάση ενός δυναμικού υποδείγματος System-GMM αποδεικνύεται ότι η παρατεταμένη ύφεση και τα ήδη υψηλά επίπεδα φτώχειας κατά τα προηγούμενα έτη επηρεάζουν σε μεγάλο βαθμό και τα τρέχοντα επίπεδά της - history effect. Επίσης, μια σειρά μεταβλητών που άπτονται της οικονομικής μεγέθυνσης, της ανεργίας, των εισοδηματικών ανισοτήτων, των κοινωνικών δαπανών, της ανάπτυξης και του βαθμού αστικοποίησης, του εμπορίου και των ιδιαίτερων μορφών εμπορικών ανταλλαγών φαίνεται να ερμηνεύουν την εξέλιξη της φτώχειας και τις διαφορές των επιμέρους ποσοστών μεταξύ των χωρών της ΕΕ-28. Υπ' αυτήν την έννοια τίθεται με τρόπο επιτακτικό η άρση των πολιτικών λιτότητας και η ενίσχυση των πολιτικών ανάπτυξης και απασχόλησης, με παράλληλη αύξηση των κοινωνικών δαπανών προκειμένου, μεταξύ άλλων, να αντιμετωπιστούν τα σημαντικά προβλήματα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού στον ευρωπαϊκό χώρο.

### **Λέξεις κλειδιά**

φτώχεια, υπόδειγμα, System-GMM, πολιτικές λιτότητας

## ***The evolution of poverty over time in the EU-28 countries: an analytical approach using the System-GMM methodology***

### **Abstract**

*The aim of this article is the investigation of poverty in the EU countries associated with the structural changes in the reproduction pattern of the labor force that take place during the period of economic crisis. The problem of poverty has, indeed, been aggravated mostly in the countries of European periphery due to the harder versions of the austerity policies-cum-the pattern of flexibility of the labor market. On the basis of a dynamic model, System-GMM, it becomes obvious that the prolonged recession and the already high level of poverty of the previous years affect in large extent the current level of poverty indicating a kind of history effect. Moreover, a number of explanatory variables such as the economic growth, the rate of unemployment, the distribution of income, the social expenditures, the development and the urbanization process, the trade density as well as the degree of intra-industry trade seem to be correlated with the diachronic evolution of poverty and its differential dynamics among European countries. In that sense the transformation of economic policies, in parallel with the augmentation of the social expenditures seem to be conditio sine qua non for coming up against the severe problems of poverty in Europe.*

### **Keywords**

poverty, model, System-GMM, austerity policies

### **1. Εισαγωγή**

Το ζήτημα της φτώχειας είναι ιδιαίτερα σημαντικό και συνδέεται άρρηκτα με το ζήτημα των σχέσεων κεφαλαίου-εργασίας. Σε ότι αφορά την Ευρώπη, η οικονομική κρίση και οι εφαρμοζόμενες πολιτικές λιτότητας ως μέσο αποκατάστασης των δημοσιονομικών ανισορροπιών, μείωσης τους χρέους και ανάκτησης της ανταγωνιστικότητας των παραγωγικών συστημάτων έχουν επιφέρει σημαντικές αλλαγές στους όρους αναπαραγωγής του κεφαλαίου και της εργασίας.

Η μετακύλιση του κόστους της μακροοικονομικής προσαρμογής αποκλειστικά στην εργασία κατέστησε τους μηχανισμούς αναπαραγωγής της δυσμενέστερους στη βάση των πολιτικών ιδιωτικοποίησης των δημόσιων αγαθών, της περαιτέρω συρρίκνωσης του κράτους πρόνοιας και της πλήρους απορρύθμισης της αγοράς εργασίας. Η εν λόγω

μετακύλιση υπήρξε ιδιαίτερα έντονη, αρχικά στις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης και στη συνέχεια στις χεμαζόμενες οικονομίες του Ευρωπαϊκού Νότου, οι οποίες έχουν εγκλωβιστεί στην παγίδα του χρέους με τις πολιτικές λιτότητας να μειώνουν σημαντικά τις επενδύσεις, ενισχύοντας περαιτέρω την ανεργία και τις μορφές μερικής απασχόλησης με σημαντικά μειωμένες απολαβές, ιδιαίτερα σε ότι αφορά την ανειδίκευτη εργασία.

Υπ' αυτήν την έννοια, το δίπολο Βορρά-Νότου φαίνεται να ανανεώνει εκ νέου την επικαιρότητά του και να αναπαράγεται, σε συνθήκες ύφεσης και οικονομικής επιβράδυνσης, μεταξύ άλλων, και στο επίπεδο της φτώχειας αν και το πρόβλημα καθίσταται ιδιαίτερα σημαντικό και σε ορισμένες χώρες του Ευρωπαϊκού Βορρά όπως για παράδειγμα στην Ιταλία και εν μέρει στη Γαλλία. Επομένως, τα ζητήματα της απασχόλησης, των εισοδηματικών ανισοτήτων και της φτώχειας αποκτούν κεντρική σημασία, καθώς φαίνεται να συνδέονται τόσο με τη συρρίκνωση του κράτους πρόνοιας και των κοινωνικών δαπανών, όσο και με τη μείωση των ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης, καθώς και με τη διαφοροποιημένη δομή του ανθρώπινου κεφαλαίου και των παραγωγικών συστημάτων μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών.

Η συνέχεια της εργασίας διαρθρώνεται ως εξής: Αρχικά γίνεται συστηματική επισκόπηση της βιβλιογραφίας περί του ζητήματος της φτώχειας και των κύριων παραγόντων που την επηρεάζουν, στη συνέχεια γίνεται αναφορά στη μεθοδολογική προσέγγιση, στην εξειδίκευση του οικονομετρικού υποδειγματος καθώς και την επιλογή των ερμηνευτικών μεταβλητών. Στη συνέχεια, παρουσιάζονται τα αποτελέσματα των οικονομετρικών υποδειγμάτων σχετικά με τη φτώχεια στις χώρες της ΕΕ, κατά την περίοδο 2005-2018, και τέλος έμφαση δίνεται στα συμπεράσματα της μελέτης εν είδει προτάσεων πολιτικής.

## 2. Βιβλιογραφική έρευνα

Το ζήτημα της φτώχειας αποτελεί αντικείμενο πολλών μελετών στη διεθνή βιβλιογραφία οι οποίες συχνά επικεντρώνονται σε τρεις ομάδες παραγόντων που άπτονται του μακροοικονομικού περιβάλλοντος, της γενικότερης αναπτυξιακής διαδικασίας και της παγκοσμιοποίησης. Ως προς το μακροοικονομικό περιβάλλον, αυτό συνδέεται με τη δυναμική της οικονομικής μεγέθυνσης και της ανεργίας αν και τα αποτελέσματα των εμπειρικών ερευνών δίστανται ως προς τις επιδράσεις της μεγεθυντικής διαδικασίας και της ανεργίας στη φτώχεια. Σε σχέση με την οικονομική μεγέθυνση, οι Dollar and Kraay (2002) αποφαινόνται ότι η μεγεθυντική διαδικασία αμβλύνει πράγματι τη φτώχεια, ενώ οι Brady (2003), Bourguignon (2004), Iceland, Kenworthy and Scopillity (2005) βρίσκουν μια λιγότερο έντονη σχέση μεταξύ της οικονομικής μεγέθυνσης και της φτώχειας. Η εν λόγω σχέση φαίνεται να αμβλύνεται περαιτέρω στην περίπτωση των περισσότερο ανεπτυγμένων χωρών (Moller et al., 2003; Brady, 2003 & 2005; Caminada, Goudswaard and Koster, 2012) λόγω, κυρίως, των ελαστικών μορφών απασχόλησης και των

εντεινόμενων εισοδηματικών ανισοτήτων.

Σε σχέση με την ανεργία η επίδρασή της επί της φτώχειας δεν φαίνεται να είναι ιδιαίτερα σημαντική (Moller et al., 2003; Brady, 2003 & 2005) αν και σε ότι αφορά τις ανεπτυγμένες χώρες οι Jeanty and Ulimwengu (2010) βρίσκουν έντονα θετική σχέση μεταξύ ανεργίας και φτώχειας αλλά σε επίπεδο περιφερειών με αντικείμενο έρευνας τις ΗΠΑ. Σε επίπεδο χωρών και ιδιαίτερα σε σχέση με την ευρωπαϊκή περίπτωση οι Δαφέρμος και Παπαθεοδώρου (2010) εντοπίζουν μια αρνητική σχέση μεταξύ ανεργίας και φτώχειας, καθώς η απορρύθμιση και η γενίκευση των ελαστικών μορφών απασχόλησης ενώ μειώνουν τεχνητά την ανεργία συρρικνώνουν σημαντικά τους μισθούς, με αποτέλεσμα να επηρεάζουν αυξητικά τη φτώχεια.

Ως προς τα συστήματα κοινωνικής προστασίας φαίνεται να υπάρχει μια σύγκλιση στις σχετικές προσεγγίσεις, καθώς τα αποτελέσματα των ερευνών επί των εισοδηματικών ανισοτήτων και της φτώχειας, δείχνουν ότι η ενίσχυση των δομών κοινωνικής προστασίας αμβλύνει σε μεγάλο βαθμό τις κοινωνικές ανισότητες και τη φτώχεια (Moller et al. 2003; Brady, 2005; Bertola, 2010; Caminada, Goudswaard and Koster, 2012).

Σε ότι αφορά τη γενικότερη αναπτυξιακή διαδικασία αρκετές μελέτες επικεντρώνονται στο ανθρώπινο κεφάλαιο και την αστικοποίηση. Η ύπαρξη ισχυρού ανθρώπινου κεφαλαίου μέσα στην οικονομία ενισχύει το συνολικό απόθεμα γνώσης διαμορφώνοντας όρους απασχόλησης με υψηλότερους μισθούς εν συγκρίσει με τις μορφές ανειδίκευτης εργασίας. Με αυτήν την έννοια το ανθρώπινο κεφάλαιο φαίνεται να σχετίζεται με χαμηλότερα ποσοστά φτώχειας (Becker et al, 1990; Mankiw, Romerand & Weil, 1992). Σε σχέση με το βαθμό αστικοποίησης, ως άρρηκτα συνυφασμένος με την αναπτυξιακή διαδικασία, φαίνεται να ενισχύει τη συγκέντρωση των οικονομικών δραστηριοτήτων, λόγω της ύπαρξης σημαντικών εξωτερικών οικονομιών, επομένως και τις ευκαιρίες απασχόλησης με υψηλότερους μισθούς, με αποτέλεσμα να αμβλύνονται οι καταστάσεις φτώχειας (Christiansen and Todo, 2013).

Βέβαια, η διαδικασία της συγκέντρωσης του εργατικού δυναμικού στα μεγάλα αστικά κέντρα διαμορφώνει και όρους μιας φτώχειας με αστικά χαρακτηριστικά ιδιαίτερα σε περιόδους ύφεσης (Ravallion, Chen and Sangraula, 2007; Chen and Ravallion, 2010). Ως προς τη συνολική αναπτυξιακή διαδικασία οι Alderson and Nielsen (2002); Moller et al. (2003); Korzeniewicz and Moran (2005) εγείρουν ερωτήματα σχετικά με την περίφημη υπόθεση του Kuznets (1955) σχετικά με την αντίστροφη-U-shape-καμπύλη που συνδέει με μη γραμμικό τρόπο την ανάπτυξη με τις εισοδηματικές ανισότητες. Αντιθέτως, άλλοι ερευνητές φαίνεται να επιβεβαιώνουν την ύπαρξη της εν λόγω καμπύλης (Aghion and Bolton, 1997; Caselli and Ventura, 2000) αν και για τις ανεπτυγμένες χώρες δεν φαίνεται να υπάρχουν σαφείς ενδείξεις (Volscho, 2004).

Αξίζει να σημειώσουμε ότι σε σχετικά πρόσφατες μελέτες με επεξεργασία εμπειρικών δεδομένων για μεγάλα χρονικά διαστήματα φαίνεται να υπάρχουν

διαφορετικά ευρήματα περί τη σχέση μεταξύ του επιπέδου ανάπτυξης των ανισοτήτων και της φτώχειας. Ο Milanovic (2016) υποστηρίζει ότι υπάρχουν διαδοχικά κύματα καμπυλών Kuznets καθώς παρατηρείται εκ νέου αύξηση των ανισοτήτων στις ανεπτυγμένες χώρες, ιδιαίτερα μετά την επικράτηση του νεοφιλελευθερισμού και την κατάρρευση του Κεϋνσιανού κράτους πρόνοιας. Επίσης, ο Piketty (2014) και ο Atkinson (2015) στη βάση εμπειρικών ερευνών φαίνεται να διαπιστώνουν μια παρόμοια τάση σημαντικής αύξησης των εισοδηματικών ανισοτήτων και της φτώχειας στις ανεπτυγμένες χώρες.

Η τρίτη σημαντική διάσταση της φτώχειας είναι άμεσα συνδεδεμένη με την παγκοσμιοποίηση και τη συνεχή ανάπτυξη των εμπορικών συναλλαγών και των ξένων επενδύσεων καθώς και την επίδρασή τους επί της φτώχειας. Οι μελέτες επικεντρώνονται, κυρίως, στις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες με τα αποτελέσματα να καταδεικνύουν μια αντίστροφη σχέση μεταξύ ανοίγματος των οικονομιών και της φτώχειας (Bhagwati and Srinivasan, 2002; Dollar and Kraay, 2004; Bergh and Nilsson, 2011). Η επίδραση των άμεσων ξένων επενδύσεων (ΑΞΕ) επί της φτώχειας είναι άρρηκτα συνυφασμένη τόσο με το μέγεθος όσο και με το είδος των ξένων επενδύσεων. Πράγματι, τα αποτελέσματα των ξένων επενδύσεων στις οικονομίες των χωρών διαφοροποιούνται καθώς συναρτώνται άμεσα από τις μορφές δραστηριοποίησης του ξένου κεφαλαίου στην οικονομία. Συνήθως παραγωγικές επενδύσεις εντάσεως κεφαλαίου ή γνώσης σε ενδιάμεσα αγαθά και με διασυνδέσεις με τα τοπικά συστήματα παραγωγής έχουν μεγαλύτερα πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα από ότι οι ξένες επενδύσεις σε κλάδους εντάσεως πόρων ή τελικής κατανάλωσης που εκτοπίζουν την εθνική παραγωγή και τις παραγωγικές λειτουργίες των μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Στην πρώτη περίπτωση ενισχύονται οι συνολικές επενδύσεις, οι τεχνολογικές διαχύσεις και η παραγωγικότητα (Helpman, 1984; Blomstrom and Kokko, 1998; Markusen and Venables, 1996), ενώ στη δεύτερη περίπτωση περιορίζονται οι τεχνολογικές διαχύσεις στην οικονομία, οι συνολικές επενδύσεις καθώς και το επίπεδο των αποταμιεύσεων και των δημόσιων εσόδων, με αρνητικές επιπτώσεις στην απασχόληση και στην συνολική ευημερία (Fry, 1993; Kokko, 1994).

Σε σχέση με τη διερεύνηση της φτώχειας και των ανισοτήτων στις χώρες της ΕΕ, οι Frazer, Guio, Marlier, Vanhercke and Ward (2014) παρατηρούν ότι παρά τους ποσοτικά προσδιορισμένους στόχους της περίφημης Ευρωπαϊκής στρατηγικής 2020 για μείωση της φτώχειας στην Ευρώπη κατά 17% μέχρι το 2020 (που υιοθετήθηκε από τους Ευρωπαϊκούς θεσμούς το 2010, ως συνέχεια του άρθρου 9 της συνθήκης της Λισαβόνας (2009), τα στοιχεία δείχνουν τάση αύξησης της φτώχειας μετά το 2008. Οι δομικές αιτίες της φτώχειας στην Ευρώπη εντοπίζονται στη διαχρονική αύξηση των εισοδηματικών ανισοτήτων, στην απορρύθμιση των αγορών εργασίας η οποία και ενισχύει τις ελαστικές μορφές απασχόλησης και την απόκλιση μεταξύ μισθών και παραγωγικότητας, καθώς και στην άμβλυνση των παρεμβατικών/αναδιανεμητικών μηχανισμών του κράτους πρόνοιας. Επίσης, γίνεται ιδιαίτερη αναφορά στις έντονες διαφορές που υπάρχουν στα επίπεδα της

φτώχειας μεταξύ των χωρών της ΕΕ, με τις χώρες της Βαλκανικής, του Ευρωπαϊκού Νότου και της Βαλτικής να παρουσιάζουν αυξημένα ποσοστά.

Ο Bertola (2010) στη μελέτη του για τις χώρες που συγκροτούν την Οικονομική και Νομισματική Ένωση απέδωσε την αύξηση των ανισοτήτων και της φτώχειας στην αδυναμία αυτόνομης άσκησης δημοσιονομικών πολιτικών από τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης με συνέπεια τις σημαντικές περικοπές στις κοινωνικές πολιτικές. Ενδιαφέρουσα είναι η άποψη του ότι η διαδικασία ολοκλήρωσης του χρηματοπιστωτικού συστήματος και η επέκταση των υπηρεσιών του λειτουργεί ως μηχανισμός υποκατάστασης των κοινωνικών πολιτικών, κατά τα πρότυπα των ΗΠΑ, καθώς τα ζητήματα της αναδιανομής του εισοδήματος και της φτώχειας φαίνεται να χάνουν τη σημασία και τη σπουδαιότητά τους σε σχέση με την υποτιθέμενη αναγκαιότητα της ελεύθερης και απρόσκοπτης λειτουργίας των αγορών. Οι Dafermos and Papatheodorou (2013) χρησιμοποίησαν ένα FE-Panel model καθώς και τη μεθοδολογία feasible GLS για να εκτιμήσουν τους συντελεστές των ερμηνευτικών μεταβλητών για την εξέλιξη της φτώχειας και των εισοδηματικών ανισοτήτων στις παλαιότερες χώρες-μέλη της ΕΕ. Τα αποτελέσματα έδειξαν ότι το κατά κεφαλήν εισόδημα, οι διάφορες μορφές κοινωνικών παροχών και η ισχυρότερη συνδικαλιστική οργάνωση των εργαζομένων επηρεάζουν αρνητικά τη φτώχεια και τις κοινωνικές ανισότητες.

Επίσης, η ανεργία φαίνεται να συνδέεται και αυτή αρνητικά με τη φτώχεια, καθώς η απορρύθμιση της αγοράς εργασίας μειώνει σημαντικά τους μισθούς επηρεάζοντας αυξητικά τη φτώχεια ακόμη και σε περιόδους μείωσης της ανεργίας. Συνολικά, η μελέτη κατέδειξε ότι οι χώρες με σοσιαλδημοκρατικά καθεστώτα ευημερίας φαίνεται να έχουν αποτελεσματικότερα συστήματα κοινωνικής προστασίας με μεγαλύτερη επίδραση επί της φτώχειας και των ανισοτήτων εν συγκρίσει με τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες που χαρακτηρίζονται είτε από συντηρητικά-κορπορατιστικά, είτε από νεοφιλελεύθερα καθεστώτα ευημερίας. Βέβαια αξίζει να αναφέρουμε ότι τα στοιχεία αφορούσαν την περίοδο 1994-2007 οπότε η ανάλυση, εκ των πραγμάτων, δεν μπορούσε να ενσωματώσει τις ιδιαιτερότητες της σημερινής περιόδου.

### 3. Μεθοδολογία

Το οικονομετρικό υπόδειγμα που χρησιμοποιήθηκε στην παρούσα μελέτη για τη φτώχεια είναι το σύστημα-GMM καθώς το υπόδειγμα είναι δυναμικό με την εξαρτημένη μεταβλητή (το ποσοστό φτώχειας) να αποτελεί την αυτοπαλίνδρομη μεταβλητή του μοντέλου με σκοπό να ελεγχθεί εάν πράγματι υπάρχει συσσωρευτική επίδραση του ποσοστού φτώχειας των προηγούμενων περιόδων στο τρέχον επίπεδο φτώχειας (history effect). Συνήθως το σύστημα GMM χρησιμοποιείται σε δεδομένα τύπου Panel, με τον αριθμό των διαστρωματικών μονάδων να είναι μεγαλύτερος από τον αριθμό των χρονικών περιόδων (Roodman, 2006 and 2009b).

Το συγκεκριμένο υπόδειγμα χρησιμοποιείται, μεταξύ άλλων, για να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα ετεροσκεδαστικότητας (heteroskedasticity), αυτοσυσχέτισης (serial correlation) καθώς και τα προβλήματα ενδογένειας (endogeneity) τα οποία άπτονται της συσχέτισης των ενδογενών μεταβλητών του υποδείγματος με τα κατάλοιπα. Προς άρση των εν λόγω προβλημάτων συσχέτισης, στα πλαίσια της συγκεκριμένης οικονομετρικής μεθοδολογίας οι Arellano and Bover (1995); Blundell and Bond (1998) ανέπτυξαν ένα σύστημα από παλινδρομήσεις παίρνοντας ταυτόχρονα, με τη μορφή εξισώσεων, τις πρώτες διαφορές των μεταβλητών (first differenced equations) με εσωτερικά όργανα (instruments) τις χρονικά υστερούσες τιμές των μεταβλητών στα αρχικά επίπεδα τιμών (in levels) και ταυτόχρονα τις μεταβλητές στα επίπεδα των τιμών τους με εσωτερικά όργανα τις χρονικά υστερούσες πρώτες διαφορές των τιμών των μεταβλητών. Βέβαια, η εξίσωση των πρώτων διαφορών δημιουργεί πρόβλημα αυτοσυσχέτισης πρώτης τάξεως (AR1) στα κατάλοιπα, αλλά εάν το μοντέλο είναι σωστά διαρθρωμένο τότε δεν υφίσταται πρόβλημα αυτοσυσχέτισης δευτέρας τάξεως (AR2).

Το σύστημα GMM χρησιμοποιείται εναλλακτικά στον κλασικό εκτιμητή των πρώτων διαφορών GMM (Arellano and Bond, 1991) όταν υπάρχει εμμονή στη χρονοσειρά (persistent time series). Έτσι εμμονής δοθείσης, η χρήση της διαφοράς GMM (first differenced GMM) και όχι του συστήματος GMM δημιουργεί σοβαρά προβλήματα στην κατασκευή αποτελεσματικών εσωτερικών οργάνων, γιατί στην εξίσωση των πρώτων διαφορών των τιμών των μεταβλητών (first differenced) τα όργανα ενσωματώνονται (in levels) τα οποία και ενέχουν το στοιχείο της εμμονής. Με αυτήν την έννοια η εκτίμηση με την οικονομετρική μέθοδο του συστήματος GMM είναι προτιμότερη από την εκτίμηση της διαφοράς GMM (Moser, Nestmann and Wedow, 2008). Ομοίως οι Blundell and Bond (1998) έδειξαν ότι όταν υπάρχει εμμονή στην χρονοσειρά τότε οι συντελεστές δεν είναι αποτελεσματικοί με αποτέλεσμα οι εκτιμήσεις, στη βάση του GMM των πρώτων διαφορών, να είναι μεροληπτικές.

Ένα πρόβλημα το οποίο παρουσιάζεται στην εφαρμογή του μοντέλου είναι η ανάπτυξη του αριθμού των εσωτερικών οργάνων (instruments) σε σχέση με τον αριθμό των διαστρωματικών μονάδων (cross-section units). Η υπέρμετρη ανάπτυξη των εσωτερικών οργάνων στο σύστημα των διαρθρωτικών εξισώσεων έχει ως αποτέλεσμα την υπερταυτοποίηση των ενδογενών μεταβλητών (αριθμός οργάνων μεγαλύτερος από τον αριθμό των ενδογενών μεταβλητών) με συνέπεια τα στατιστικά για τον έλεγχο της ταυτοποίησης, Hansen and Difference-in-Hansen, να καθίστανται λιγότερο αξιόπιστα. Το πρόβλημα αντιμετωπίζεται στο βαθμό που περιορίσουμε τον αριθμό των εσωτερικών οργάνων (Roodman, 2006 and 2009b) χρησιμοποιώντας τη δυνατότητα του οικονομετρικού λογισμικού Stata (collapse suboption) για να αντιμετωπίσουμε το πρόβλημα του υπερβολικού αριθμού τους. Το υπόδειγμα που επιλέχθηκε αφορά τις χώρες της ΕΕ, ενώ η περίοδο ανάλυσης καλύπτει τα έτη 2005-2018.

Το υπόδειγμα που επιλέχθηκε είναι ένα σύστημα GMM δυο βημάτων (two-steps) με τη γενική μορφή, κατά περίπτωση, βάσει της χρήσης χρονικών ή μη υστερήσεων ως προς τις ερμηνευτικές μεταβλητές:

$$Y_{it} = \alpha + \gamma Y_{it-1} + \beta_1 X_{it-1} + \beta_2 X^2_{it-1} + \Psi \cdot \text{ΠΙΠΕΙ} + \Psi \cdot \text{ΒΒ} + \Psi \cdot 2005 + \Psi \cdot 2006 + \psi \cdot 2007 + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

$$Y_{it} = \alpha + \gamma Y_{it-1} + \beta_1 X_{it} + \beta_2 X^2_{it} + \Psi \cdot \text{ΠΙΠΕΙ} + \Psi \cdot \text{ΒΒ} + \Psi \cdot 2005 + \Psi \cdot 2006 + \psi \cdot 2007 + \varepsilon_{it} \quad (1.1)$$

Όπου:

$Y_i$  η εξαρτημένη μεταβλητή που αφορά τη φτώχεια για κάθε χώρα (i) της ΕΕ και για κάθε έτος (t). Στο συγκεκριμένο υπόδειγμα η εξαρτημένη μεταβλητή αφορά τη σχετική φτώχεια η οποία ορίζεται για νοικοκυριά ή άτομα μιας συγκεκριμένης χώρας όταν το εισόδημά τους είναι χαμηλότερο του 60% του διάμεσου διαθέσιμου εισοδήματος των κατοίκων της χώρας.

$Y_{it-1}$  η εξαρτημένη μεταβλητή με τη μορφή ανεξάρτητης μεταβλητής στο υπόδειγμα, με χρονική υστέρηση μιας περιόδου (time lag 1), εις τρόπον ώστε να ενσωματωθεί οιαδήποτε δυναμική επίδραση, με όρους ιστορικότητας, επί της φτώχειας. Ήτοι, εάν τα χρονικώς προηγούμενα επίπεδα φτώχειας επηρεάζουν συσσωρευτικά τη φτώχεια κατά την τρέχουσα περίοδο.

$X_{it-1}$  είναι ένα διάνυσμα με όλες τις άλλες ανεξάρτητες ερμηνευτικές μεταβλητές για κάθε χώρα (i) της ΕΕ και για κάθε έτος (t) από το 2005-2018. Ορισμένες ανεξάρτητες μεταβλητές, όπως το % ανεργίας οι κοινωνικές δαπάνες ως % του ΑΕΠ και ο ρυθμός μεταβολής του ΑΕΠ ενσωματώθηκαν στο υπόδειγμα με χρονική υστέρηση (time lag 1), καθώς η επίδρασή τους στη φτώχεια παρουσιάζει μια σχετική χρονική υστέρηση. Επίσης, οι εν λόγω ερμηνευτικές μεταβλητές παρουσιάζουν διαφοροποιήσεις ως προς την ετήσια μεταβολή τους με αποτέλεσμα η επίδρασή τους επί της φτώχειας να αποτυπώνεται με χρονική υστέρηση (υπόδειγμα 1). Οι άλλες ερμηνευτικές μεταβλητές, όπως ο λογάριθμος του κατά κεφαλήν εισοδήματος, ο συντελεστής Gini, το ανθρώπινο κεφάλαιο και ο βαθμός αστικοποίησης ενσωματώθηκαν στο υπόδειγμα χωρίς χρονική υστέρηση καθώς οι διαχρονικές μεταβολές τους είναι βραδύτερες και λιγότερο έντονες (υπόδειγμα 1.1).

Επίσης, ορισμένες εκ των ερμηνευτικών μεταβλητών αρθρώνονται με τρόπο δευτεροβάθμιο προκειμένου να εντοπιστούν μη γραμμικές σχέσεις με την εξαρτημένη μεταβλητή, επομένως και επίπεδα τιμών που αντιστρέφουν τη σχέση μεταξύ των ερμηνευτικών μεταβλητών και της εξαρτημένης μεταβλητής. Συγκεκριμένα οι ερμηνευτικές μεταβλητές που αφορούν το ανθρώπινο κεφάλαιο (υπόδειγμα 1.1) και τις κοινωνικές δαπάνες ως % του ΑΕΠ (υπόδειγμα 1) φαίνεται να συνδέονται με την εξαρτημένη μεταβλητή με τρόπο μη γραμμικό, καθώς εντοπίζεται ένα κρίσιμο όριο πέραν του οποίου η σχέση αντιστρέφεται.



Αναλυτικότερα οι συγκεκριμένες ερμηνευτικές μεταβλητές που χρησιμοποιούνται στο υπόδειγμα είναι οι εξής:

- Ο λογάριθμος του κατά κεφαλήν εισοδήματος σε σταθερές τιμές έτους βάσης 2005. Το πρόσημο του συντελεστή της συγκεκριμένης μεταβλητής αναμένεται να είναι αρνητικό, καθώς υπάρχει αντίστροφη σχέση μεταξύ του λογάριθμου του κατά κεφαλήν εισοδήματος και της φτώχειας.
- Ο ρυθμός οικονομικής μεγέθυνσης. Η συγκεκριμένη μεταβλητή επηρεάζει τη φτώχεια με την έννοια ότι η αύξηση των επενδύσεων και του ρυθμού αύξησης του ΑΕΠ ενισχύει την απασχόληση αμβλύνοντας την ανεργία κατ'επέκταση και τη φτώχεια. Επομένως αναμένεται το πρόσημο να είναι αρνητικό.
- Ο δείκτης εισοδηματική ανισότητας του Gini, ο οποίος παίρνει τιμές από 0 (πλήρης ισότητα στην εισοδηματική κατανομή) έως 100 (πλήρης ανισότητα στην κατανομή του εισοδήματος). Η επιλογή του εν λόγω δείκτη έγινε με κριτήριο την ευαισθησία που παρουσιάζει σε μεταβιβάσεις που λαμβάνουν χώρα στο μέσο της εισοδηματικής κατανομής εν αντιθέσει με τους λοιπούς δείκτες που παρουσιάζουν ευαισθησία είτε στα υψηλότερα είτε στα χαμηλότερα εισοδηματικά δεκατημόρια. Ενδεικτικά αναφέρουμε τους δείκτες α. του τετραγώνου του συντελεστή μεταβλητότητας, β. της μέσης απόκλισης λογαρίθμων και γ. του Atkinson (βλ. ενδεικτικά Atkinson and Bourguignon, 2000; Lambert, 1993). Επίσης, η χρήση του Gini έγινε και με κριτήριο την ευρεία εφαρμογή του σε αντίστοιχα οικονομετρικά υποδείγματα (Δαφέρμος και Παπαθεωδόρου, 2010). Το πρόσημο αναμένεται να είναι θετικό, καθώς η αύξηση των εισοδηματικών ανισοτήτων αυξάνει τη φτώχεια (Bourguignon, 2004).
- Το ποσοστό της συνολικής ανεργίας. Η εν λόγω ερμηνευτική μεταβλητή αφορά την επίδραση της ανεργίας στη φτώχεια, η οποία αναμένεται να είναι θετική.
- Οι κοινωνικές δαπάνες εκπεφρασμένες, ως ποσοστό του ΑΕΠ. Ο συντελεστής της εν λόγω μεταβλητής αναμένεται να είναι αρνητικός, καθώς οι κοινωνικές δαπάνες, ως μηχανισμός μεταβιβάσεων και αναδιανομής του εισοδήματος αμβλύνουν τη φτώχεια στο βαθμό που οι συγκεκριμένες δαπάνες προσεγγίσουν και τα αντίστοιχα ποσοστιαία επίπεδα.
- Το Ανθρώπινο Κεφάλαιο, το οποίο αφορά τον αριθμό των πτυχιούχων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ως ποσοστό του συνολικού πληθυσμού. Η επίδραση, όπως είδαμε και στη σχετική βιβλιογραφία, αναμένεται να είναι αρνητική για υψηλά ποσοστά ανθρώπινου κεφαλαίου μέσα στην οικονομία. Πράγματι, η αύξηση του ανθρώπινου κεφαλαίου διαμορφώνει όρους μιας

ενδογενούς οικονομικής μεγέθυνσης, η οποία χαρακτηρίζεται από αύξηση του αποθέματος γνώσης (που λειτουργεί ανασχετικά στη φθίνουσα τάση της αποδοτικότητας του συνολικού κεφαλαίου) με μεγαλύτερες ευκαιρίες απασχόλησης και μισθούς υψηλότερους, γεγονός που αμβλύνει και τα αντίστοιχα ποσοστά φτώχειας.

- Το βαθμό αστικοποίησης (ως αποτέλεσμα της αναπτυξιακής διαδικασίας), ήτοι τον αριθμό των ατόμων που διαμένουν στα μεγάλα αστικά κέντρα, ως ποσοστό του συνολικού πληθυσμού της κάθε χώρας. Το πρόσημο αναμένεται να είναι είτε αρνητικό είτε θετικό λόγω της έντονης προκυκλικότητας του προϊόντος των μεγάλων αστικών κέντρων με το εθνικό προϊόν (Rodriguez-Pose and Fratesi, 2006). Στο βαθμό που το χρονικό εύρος της ανάλυσης καλύπτει τόσο την περίοδο ανάπτυξης όσο και την περίοδο ύφεσης στην οποία εισήλθαν οι ευρωπαϊκές οικονομίες μετά το 2008 χρησιμοποιήθηκε μια πολλαπλασιαστική ψευδομεταβλητή για την περίοδο 2005-2007 κατά την οποία υπήρχαν θετικοί ρυθμοί οικονομικής μεγέθυνσης προκειμένου να εντοπιστεί το είδος της σχέσης της αστικοποίησης με τη φτώχεια πριν και κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης.

Πέραν των μακροοικονομικών μεταβλητών και των μεταβλητών που άπτονται της οικονομικής ανάπτυξης έχουν ενσωματωθεί και μεταβλητές που άπτονται της διαδικασίας της παγκοσμιοποίησης:

- Το συνολικό εμπόριο, ως % του ΑΕΠ. Η συγκεκριμένη μεταβλητή αφορά το σύνολο των εξαγωγών και εισαγωγών της κάθε χώρας, ως ποσοστό του ΑΕΠ, και αντανακλά το βαθμό εξωστρέφειας των οικονομιών. Βέβαια, πρέπει να λάβουμε υπόψη το γεγονός των διαφορών μεταξύ των χωρών της ΕΕ σε σχέση με τα εξωτερικά ισοζύγια. Σε ότι αφορά τις χώρες της ευρωπαϊκής περιφέρειας, μια αύξηση του συνολικού εμπορίου, ως % του ΑΕΠ, αντανακλά, για τις εν λόγω χώρες, μια ταχύτερη αύξηση των εισαγωγών εν συγκρίσει με τις εξαγωγές, ως αποτέλεσμα της παγκοσμιοποίησης και του ανοίγματος των ευρωπαϊκών αγορών, ιδιαίτερα προς τις χώρες της Ασίας. Με αυτήν την έννοια αναμένεται να εντοπιστούν επίπεδα εμπορίου που μεταβάλουν τη σχέση εμπορίου και φτώχειας στη βάση της δευτεροβάθμιας έκφρασης της εν λόγω μεταβλητής. Η σύνδεση εμπορίου και φτώχειας συναρτάται άμεσα από το επίπεδο ανάπτυξης, επομένως από την ανταγωνιστικότητα, το είδος των εμπορικών ανταλλαγών και τη δομή της οικονομίας (Winters, 2004).
- Το σύνολο των άμεσων ξένων επενδύσεων, ως ποσοστό του ΑΕΠ. Η επίδραση επί της φτώχειας μπορεί να είναι είτε αρνητική, είτε θετική. Το

είδος της συσχέτισης, όπως άλλωστε είδαμε και στη σχετική βιβλιογραφία, συνδέεται με το μέγεθος και το είδος των ξένων επενδύσεων επομένως με το βαθμό χρησιμοποίησης της ειδικευμένης εργασίας. Η δευτεροβάθμια σχέση θα αναδείξει τυχόν μεταβολή της συσχέτισης μεταξύ ξένων επενδύσεων και φτώχειας.

- Το λογάριθμο του δείκτη ενδοκλαδικού εμπορίου. Στην συγκεκριμένη περίπτωση ως μεταβλητή ενδοκλαδικού εμπορίου υπολογίσαμε το δείκτη Grubel-Lloyd, (1975) σε διψήφιο επίπεδο κατάταξης κλαδικού εμπορίου. Η χρήση του εν λόγω δείκτη κρίθηκε αναγκαία για να διερευνηθεί περαιτέρω η επίδραση των διαφοροποιημένων μορφών εμπορίου (και όχι του εμπορίου γενικά) στη φτώχεια, καθώς δεν έχει γίνει ιδιαίτερη αναφορά στη σχετική βιβλιογραφία για την επίδραση του είδους και της μορφής εμπορίου στη φτώχεια. Η υψηλή τιμή του δείκτη παραπέμπει στην ύπαρξη ενδοκλαδικού εμπορίου που, μεταξύ άλλων, σημαίνει ότι υπάρχουν κοινές παραγωγικές δομές και μορφές ειδικευμένης εργασίας μεταξύ των οικονομιών που ανταλλάσσουν προϊόντα στη βάση κοινών κλαδικών χαρακτηριστικών.

Στην περίπτωση των μικρών τιμών του δείκτη σημαίνει ότι το εμπόριο είναι διακλαδικό με εξειδικεύσεις στη βάση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων και των συντελεστών που τελούν εν αφθονία στην κάθε χώρα (Heckscher-Ohlin model, 1991). Οι χώρες που εξειδικεύονται σε προϊόντα έντασης πόρων ή εργασίας χαμηλής προστιθέμενης αξίας παρουσιάζουν διακλαδικές μορφές εμπορίου. Οι εν λόγω χώρες είναι περισσότερο ευάλωτες στο διεθνή ανταγωνισμό καθώς οι μορφές αγοράς για τα χαμηλής προστιθέμενης αξίας προϊόντα είναι ανταγωνιστικές και επομένως οι όροι του ανταγωνισμού διαμορφώνονται στη βάση του κόστους, κυρίως της ανειδίκευτης εργασίας.

Στο βαθμό που οι χώρες της Ασίας διατηρούν σημαντικό πλεονέκτημα ως προς το μοναδιαίο κόστος εργασίας είναι επόμενο το άνοιγμα των ευρωπαϊκών αγορών να επηρεάζει κυρίως τις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες της ΕΕ. Υπ' αυτήν την έννοια ο τύπος και η μορφή εμπορίου ως συμπύκνωση και αντανάκλαση της ανταγωνιστικότητας, των παραγωγικών δομών, των μορφών εργασίας και των όρων αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης φαίνεται να συνδέεται σε σημαντικό βαθμό με τη φτώχεια. Επομένως, η σχέση ενδοκλαδικού εμπορίου και φτώχειας αναμένεται να είναι αρνητική για υψηλές τιμές του δείκτη και για αυτό άλλωστε η μεταβλητή ενσωματώθηκε σε δευτεροβάθμια μορφή.

- Οι ψευδομεταβλητές ως προς το χρόνο καλύπτουν τα έτη από το 2005 έως το 2007 προκειμένου να αναδειχθεί η διαφορά στα ποσοστά φτώχειας πριν το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης και την ύφεση στην οποία εισήλθαν οι χώρες μετά το 2008.

- Οι ψευδομεταβλητές ΠΗΠΕΙ και ΒΒ ενσωματώθηκαν στο υπόδειγμα για να εξεταστεί η χωρική διάσταση της φτώχειας. Εν πρώτοις, το ζητούμενο ήταν η διερεύνηση των πολιτικών λιτότητας και οι επιδράσεις τους στη φτώχεια κατά την εφαρμογή τους στον Ευρωπαϊκό Νότο (Πορτογαλία, Ιρλανδία, Ιταλία, Ελλάδα, Ισπανία). Κατά δεύτερον, έγινε χρήση και μιας ψευδομεταβλητής για τις χώρες της Βαλτικής (Εσθονία, Λετονία και Λιθουανία) και τις δύο χώρες της Βαλκανικής (Βουλγαρία, Ρουμανία), καθώς εξακολουθούν να παρουσιάζουν σημαντικά ποσοστά φτώχειας και έντονες κοινωνικές ανισότητες, παρά τη μεγεθυντική δυναμική που επέδειξαν.
- [ει]: τα κατάλοιπα τα οποία θεωρούνται ότι ακολουθούν την κανονική κατανομή. Αξιίζει να υπομνησθεί ότι στην πράξη δεν αποτελεί πρόβλημα το είδος της κατανομής των καταλοίπων στο βαθμό που το μέγεθος του δείγματος είναι μεγάλο από την άποψη του συνολικού αριθμού των παρατηρήσεων (Boldeanu, 2018).

Κλείνοντας την εν λόγω ενότητα αξίζει να τονιστεί ότι η χρήση των ερμηνευτικών μεταβλητών γίνεται με τρόπο περιορισμένο. Πέραν των προβλημάτων συσχετίσεως μεταξύ των ερμηνευτικών μεταβλητών η εξ' υπαλλαγής χρήση των μεταβλητών και οι εκτιμήσεις στη βάση μιας σειράς παλινδρομήσεων κρίθηκε επιβεβλημένη και από την ανάγκη διατήρησης μικρότερου αριθμού εσωτερικών οργάνων (instruments) από τον αριθμό των διαστρωματικών μονάδων του υποδείγματος, προκειμένου να είναι έγκυρα τα κριτήρια για τον έλεγχο υπερταυτοποίησης.

Στον Πίνακα 1 συνοψίζονται τα στατιστικά στοιχεία των μεταβλητών που χρησιμοποιήθηκαν στο οικονομετρικό υπόδειγμα. Πράγματι, φαίνεται να υπάρχουν σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ των χωρών της ΕΕ σε ότι αφορά το ποσοστό φτώχειας και το βαθμό των εισοδηματικών ανισοτήτων (συντελεστής Gini). Οι συγκριτικά υψηλότερες τιμές εντοπίζονται κυρίως στις χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου, ως αποτέλεσμα των πολιτικών λιτότητας που επιβλήθηκαν λόγω των προγραμμάτων διάσωσης, αλλά και στις χώρες της Βαλκανικής και της Βαλτικής. Σε σχέση με τις χώρες αυτές οι λόγοι εντοπίζονται στο γεγονός της ταύτισης του ευρωπαϊκού τους προσανατολισμού με τη μετάβαση στην οικονομία της αγοράς η οποία έγινε με όρους αμιγώς νεοφιλελεύθερους, με αποτέλεσμα να ενταθούν υπέρμετρα η φτώχεια και οι εισοδηματικές ανισότητες.

Σημαντικές είναι επίσης και οι διαφορές μεταξύ των χωρών σε ότι αφορά τις τιμές των μακροοικονομικών μεταβλητών (οικονομική μεγέθυνση και ανεργία), των μεταβλητών που αφορούν το επίπεδο ανάπτυξης (το κατά κεφαλήν εισόδημα, το ανθρώπινο κεφάλαιο και το βαθμό αστικοποίησης), αλλά και σε σχέση με τις μεταβλητές που άπτονται της παγκοσμιοποίησης και του βαθμού ανοίγματος των οικονομιών (εμπόριο, μορφές εμπορικών ανταλλαγών και ξένες επενδύσεις).

**Πίνακας 1.** Στατιστικά Στοιχεία για τις Μεταβλητές του Οικονομετρικού Υποδείγματος. Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων EUROSTAT, UNDATA, WORLD BANK.

Μεταβλητές:	Παρατηρήσεις	Μέση Τιμή	Τυπική Απόκλιση	Ελάχιστη Τιμή	Μέγιστη Τιμή
% Φτώχειας	384	24.24	7.85	12.20	61.30
Συντελεστής Gini	362	31.35	3.69	22.01	40.60
Log(Κατά κεφαλήν ΑΕΠ)	392	10.18	0.66	8.47	11.62
Οικονομική Μεγέθυνση	392	2.29	3.67	-14.81	14.60
% Ανεργίας	392	8.81	4.26	2.20	27.50
Κοινωνικές Δαπάνες	392	36.74	12.66	12.39	66.91
Ανθρώπινο Κεφάλαιο	392	23.64	7.77	7.9	40.5
Βαθμός Αστικοποίησης	392	72.40	12.52	51.08	98.01
Εμπόριο % του ΑΕΠ	392	85.12	39.03	27.24	182.05
Απόθεμα ΑΞΕ % του ΑΕΠ	392	67.4	44.24	13.15	112.37
Δείκτης Ενδοκλαδικού Εμπορίου	392	0.78	0.16	0.24	0.95

#### 4. Οικονομετρικά υποδείγματα και εκτίμηση των συντελεστών

Στους Πίνακες 2 και 3 παρουσιάζονται τα αποτελέσματα των παλινδρομήσεων που αφορούν στη συσχέτιση του ποσοστού φτώχειας και των αντίστοιχων ερμηνευτικών μεταβλητών. Η δυναμική εκδοχή του υποδείγματος φαίνεται να επιβεβαιώνεται (Πίνακας 2) καθώς ο συντελεστής της αυτοπαλινδρομησης μεταβλητής είναι στατιστικά σημαντικός (για  $p\text{-value} < 1\%$ ) αναδεικνύοντας τη χρονικά συσσωρευτική επίδραση του “history effect” στην εξέλιξη της φτώχειας. Κατά συνέπεια, υπάρχει όντως ένα είδος μερικής προσαρμογής του επιπέδου φτώχειας στις προηγούμενες μεταβολές των μεταβλητών του υποδείγματος λόγω εμποδίων (κόστος μεταφοράς, πολιτισμικά και άλλου τύπου εμπόδια, κόστος μετακίνησης, ατελής πληροφόρηση) στην κινητικότητα της εργασίας εντός της ΕΕ, ιδιαίτερα σε σχέση με την ανειδίκευτη εργασία.

Ως προς τις ερμηνευτικές μεταβλητές έχουμε να παρατηρήσουμε τα εξής: Ξεκινώντας από την παλινδρόμηση 1 παρατηρούμε πως η επίδραση του συντελεστή Gini στο ποσοστό φτώχειας είναι θετική με τον συντελεστή να είναι στατιστικά σημαντικός (σε επίπεδο σημαντικότητας  $P < 1\%$ ). Ως προς το μέγεθος της επίδρασης βλέπουμε πως για

κάθε αύξηση του συντελεστή Gini κατά μια εκατοστιαία μονάδα αυξάνεται το ποσοστό φτώχειας κατά 0.16 εκατοστιαίες μονάδες.

Σε ότι αφορά τον συντελεστή της οικονομικής μεγέθυνσης βλέπουμε πως είναι αρνητικός και στατιστικά σημαντικός ( $P < 1\%$ ) γεγονός που υποδηλώνει αντίστροφη σχέση μεταξύ οικονομικής μεγέθυνσης και φτώχειας. Συγκεκριμένα για κάθε αύξηση του ρυθμού οικονομικής μεγέθυνσης κατά μια ποσοστιαία μονάδα η φτώχεια μειώνεται κατά 0.14 εκατοστιαίες μονάδες. Αξίζει να υπομνησθεί πως η εν λόγω μεταβλητή επιδρά στη φτώχεια με χρονική υστέρηση ( $t-1$ ). Ως προς τη ψευδομεταβλητή της περιόδου 2005-2007 βλέπουμε πως ο συντελεστής είναι αρνητικός και στατιστικά σημαντικός (για  $P < 1\%$ ) γεγονός που σημαίνει ότι την περίοδο πριν το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης το ποσοστό φτώχειας ήταν εν γένει μικρότερο στις χώρες της ΕΕ.

**Πίνακας 2.** Οικονομετρικό υπόδειγμα System (Two-Step) GMM για την ερμηνεία της φτώχειας στις χώρες της ΕΕ

Παλινδρομήσεις:	1	2	3	4	5
% Φτώχειας <sub>it-1</sub>	0.91*** (12.38)	0.86*** (13.07)	0.85*** (15.12)	0.92*** (9.76)	0.90*** (6.44)
Λογάριθμος Κατά Κεφαλήν ΑΕΠ <sub>it</sub>		-2.67*** (-3.95)	-1.61*** (-3.69)	-3.44** (-2.33)	-1.86** (-2.11)
Συντελεστής GINI <sub>it</sub>	0.16*** (6.87)				
Οικονομική Μεγέθυνση <sub>it-1</sub>	-0.14*** (-14.05)				
% Ανεργίας <sub>it-1</sub>		0.16*** (7.96)			
Κοινωνικές Δαπάνες <sub>it-1</sub> % του ΑΕΠ			0.27*** (5.02)		
(Κοινωνικές Δαπάνες <sub>it-1</sub> ) <sup>2</sup> % του ΑΕΠ			-0.005** (-2.15)		
Ανθρώπινο Κεφάλαιο <sub>it</sub>				1.79*** (4.16)	
(Ανθρώπινο Κεφάλαιο <sub>it</sub> ) <sup>2</sup>				-0.03*** (-3.87)	
Βαθμός Αστικοποίησης <sub>it</sub>					0.12*** (3.59)

Πολλαπλασιαστική ψευδομεταβλητή Βαθμού Αστικοποίησης: Περίοδου 2005-2007					-0.18** (-2.17)
Ψευδομεταβλητή περιόδου 2005-2007	-1.10*** (-8.94)				-1.51*** (-3.94)
Ψευδομεταβλητή ΠΙΠΕΙ (PIIGS)			3.14*** (4.91)		2.24*** (3.11)
Ψευδομεταβλητή ΒΑΛΚΑΝΙΑ-ΒΑΛΤΙΚΗ		0.90** (2.15)			1.22** (1.97)
AR1 (p-value)	0.04	0.04	0.06	0.04	0.04
AR2 (p-value)	0.85	0.96	0.38	0.91	0.88
Hansen J-test (p-value)	0.44	0.45	0.26	0.56	0.57
Diff-in-Hansen test (p-value)	0.52	0.54	0.37	0.62	0.65
Number of Groups	28	28	28	28	28
Number of Instruments	26	27	27	27	28
Observations	326	356	356	356	356

Σε σχέση με το λογάριθμο του πραγματικού κατά κεφαλήν εισοδήματος βλέπουμε πως σε όλες τις παλινδρομήσεις η επίδρασή του στη φτώχεια είναι αρνητική με τον συντελεστή να είναι στατιστικά σημαντικός παρά τις διαφοροποιήσεις στο μέγεθος της επίδρασης και της στατιστικής σημαντικότητας λόγω ενσωμάτωσης διαφορετικών μεταβλητών αλλά και του διαφορετικού αριθμού των παρατηρήσεων. Ενδεικτικά αναφέρουμε (παλινδρόμηση 2) πως μια αύξηση του κατά κεφαλήν εισοδήματος κατά 1% μειώνει το ποσοστό φτώχειας κατά 0.0267 εκατοστιαίες μονάδες περίπου (2.67/100). Βέβαια, η επίδραση δεν είναι σημαντική ως τάξη μεγέθους και ούτε διαφοροποιείται σημαντικά και στις άλλες παλινδρομήσεις.

Το ποσοστό ανεργίας (παλινδρόμηση 2) συνδέεται θετικά με το ποσοστό φτώχειας, με τον αντίστοιχο συντελεστή να είναι στατιστικά σημαντικός σε επίπεδο σημαντικότητας  $p < 1\%$ . Ως προς τη χρονική υστέρηση και τη δυναμική εκδοχή του μοντέλου βλέπουμε πως μια αύξηση του ποσοστού ανεργίας κατά 1 ποσοστιαία μονάδα την περίοδο  $t-1$  αυξάνει το ποσοστό φτώχειας κατά 0.16 εκατοστιαίες μονάδες την τρέχουσα περίοδο.

Σε ότι αφορά τη μεταβλητή των κοινωνικών δαπανών (ως % του ΑΕΠ) στη δευτεροβάθμια εκδοχή της φαίνεται να συνδέεται αρνητικά με τη φτώχεια μετά από ένα κρίσιμο ποσοστό δαπανών ικανό να αμβλύνει το επίπεδο της φτώχειας. Όπως βλέπουμε

στην παλινδρόμηση 3 οι στατιστικά σημαντικοί συντελεστές (για  $P < 1\%$  και  $P < 5\%$  αντίστοιχα) της μεταβλητής που αφορά τα κοινωνικά επιδόματα έχουν πρόσημα αντίθετα ( $\beta_1 > 0$ ,  $\beta_2 < 0$ ) που σημαίνει ότι η συνάρτηση έχει μέγιστο για  $X = [\beta_1 / (2\beta_2)]$ , με  $\beta_1 = 0.27$ ,  $\beta_2 = -0.005$ . Επομένως, οι κοινωνικές δαπάνες, ως % του ΑΕΠ, επιδρούν (με χρονική υστέρηση ενός έτους) αρνητικά στη φτώχεια, αλλά για επίπεδα μεγαλύτερα του 27%, καθώς πέραν του συγκεκριμένου επιπέδου η σχέση κοινωνικών δαπανών και φτώχειας αντιστρέφεται και γίνεται αρνητική. Επίσης, στο βαθμό που η δεύτερη παράγωγος είναι αρνητική σημαίνει ότι η μεταβολή είναι φθίνουσα και συναρτάται από το επίπεδο της τιμής της μεταβλητής. ( $\Delta Y / \Delta X_1 = \beta_1 + 2\beta_2 X_1$ ). Στο βαθμό που η επίδραση (η τιμή της παραγώγου) διαφοροποιείται δεν θα κάνουμε ιδιαίτερη αναφορά στις μεταβολές καθώς, όπως είδαμε, συναρτώνται από τα απόλυτα επίπεδα των τιμών των μεταβλητών τα οποία και αλλάζουν μέσα στο φάσμα τιμών των αντίστοιχων κατανομών τους (πίνακας 1).

Ως προς τις μεταβλητές που άπτονται της διαδικασίας της ανάπτυξης βλέπουμε πως το ποσοστό αποφοίτων της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που συνιστά το ανθρώπινο κεφάλαιο μιας οικονομίας (παλινδρόμηση 4) συνδέεται αρνητικά με τη φτώχεια με όρους δευτεροβάθμιας συνάρτησης που σημαίνει ότι αρχικά η σχέση είναι θετική και στη συνέχεια γίνεται αρνητική όταν το ποσοστό των αποφοίτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης προσεγγίσει μια συγκεκριμένη τιμή. Οι στατιστικά σημαντικοί συντελεστές (για  $P < 1\%$  και  $P < 1\%$  αντίστοιχα) της μεταβλητής που αφορά το ανθρώπινο κεφάλαιο έχουν πρόσημα αντίθετα ( $\beta_1 > 0$ ,  $\beta_2 < 0$ ) που σημαίνει ότι η συνάρτηση έχει μέγιστο για  $X = [\beta_1 / (2\beta_2)]$ , με  $\beta_1 = 1.79$ ,  $\beta_2 = -0.03$ . Επομένως, η σχέση αντιστρέφεται και γίνεται αρνητική για επίπεδα ανθρώπινου κεφαλαίου μεγαλύτερα από 29% που στην ουσία αφορούν τις τιμές που είναι πέραν του 60<sup>ο</sup> εκατοστημορίου της κατανομής της συγκεκριμένης μεταβλητής.

Ως προς την αστικοποίηση (παλινδρόμηση 5) η σχέση είναι θετική και στατιστικά σημαντική ( $P < 1\%$ ) για την περίοδο 2008-2018 που συμπίπτει με την ύφεση και την επιβράδυνση της μεγέθυνσης των οικονομιών με αποτέλεσμα η αστικοποίηση να συνδέεται θετικά με τη φτώχεια. Σε ότι αφορά την πολλαπλασιαστική ψευδομεταβλητή που αφορά την περίοδο 2005-2007 η σχέση είναι αρνητική καθώς ο συντελεστής είναι στατιστικά σημαντικός για  $P < 5\%$ . Συνολικά για την εν λόγω περίοδο ο συντελεστής της μεταβλητής του βαθμού αστικοποίησης είναι  $-0.06$  ( $0.12 - 0.18 = -0.06$ ), γεγονός που υποδηλώνει ότι στις περιόδους ανάπτυξης η αστικοποίηση αμβλύνει τη φτώχεια καθώς εντείνονται οι οικονομίες συγκέντρωσης με αποτέλεσμα να ενισχύεται η απασχόληση και το εισόδημα στα μεγάλα αστικά κέντρα.

Ως προς τη ψευδομεταβλητή ΠΠΕΙ (PIIGS) που αφορά τις χώρες που ακολούθησαν σκληρές πολιτικές λιτότητας στα πλαίσια των προγραμμάτων διάσωσης (Ισπανία, Πορτογαλία, Ελλάδα και Ιρλανδία) καθώς και την Ιταλία ως χώρα με σημαντικά δημοσιονομικά προβλήματα βλέπουμε πως παρά τις επιμέρους διαφοροποιήσεις στις παλινδρομήσεις 3 και 5 ο συντελεστής να είναι θετικός και στατιστικά σημαντικός (για



$P < 1\%$ ) γεγονός που παραπέμπει σε αυξημένο ποσοστό φτώχειας εν συγκρίσει με τις χώρες του Ευρωπαϊκού Βορρά. Επίσης, στις παλινδρομήσεις 2 και 5 ο συντελεστής της ψευδομεταβλητής που αφορά τη Βουλγαρία, τη Ρουμανία και τις χώρες της Βαλτικής (Εσθονία, Λιθουανία και Λετονία) είναι θετικός και στατιστικά σημαντικός (για  $P < 5\%$ ) γεγονός που παραπέμπει, ομοίως, σε αυξημένο ποσοστό φτώχειας εν συγκρίσει με τις ανεπτυγμένες χώρες της ΕΕ όπως και με τις χώρες του Visegrad-5.

Στον πίνακα 3 γίνεται παρουσίαση των αποτελεσμάτων της επίδρασης των μεταβλητών της παγκοσμιοποίησης στη φτώχεια.

Σε σχέση με το συνολικό εμπόριο, εισαγωγές και εξαγωγές ως % του ΑΕΠ (παλινδρόμηση 6), οι συντελεστές της δευτεροβάθμιας σχέσης μεταξύ εμπορίου και φτώχειας  $\beta_1$  και  $\beta_2$  είναι στατιστικά σημαντικοί σε επίπεδο σημαντικότητας ( $P < 1\%$ ). Το πρόσημο για τον συντελεστή  $\beta_1$  είναι αρνητικό (-0.09) και για τον  $\beta_2$  θετικό (0.0004), γεγονός που παραπέμπει σε μεταβολή της σχέσης όταν προσεγγιστεί ένα ελάχιστο επίπεδο εμπορίου. Το εν λόγω επίπεδο δίνεται εκ της σχέσης  $X = [\beta_1 / (2\beta_2)]$  και είναι περίπου 112% του ΑΕΠ.

Ήτοι, πέραν του συγκεκριμένου επιπέδου συνολικού εμπορίου η φτώχεια αυξάνεται σε κάθε περαιτέρω αύξηση του ποσοστού εμπορίου με αυξόντα ρυθμό μεταβολής καθώς η δεύτερη παράγωγος είναι θετική. Βέβαια, συνήθως οι μικρότερες χώρες παρουσιάζουν μεγαλύτερα ποσοστά εμπορίου, ως προς το ΑΕΠ, εν συγκρίσει με τις μεγαλύτερες χώρες. Όμως, ένα ολόένα και αυξανόμενο ποσοστό συνολικού εμπορίου σημαίνει και μεγαλύτερη εισαγωγική διείσδυση με αποτέλεσμα να πλήττεται η ανταγωνιστικότητα, η εγχώρια παραγωγή και πρωτίστως οι μορφές ανειδίκευτης εργασίας των λιγότερο ανεπτυγμένων χωρών της ΕΕ, με δυσμενείς επιδράσεις στην ανεργία και τη φτώχεια.

Πράγματι, όπως βλέπουμε στην παλινδρόμηση 7 το πρόσημο του στατιστικά σημαντικού (για  $P < 1\%$ ) συντελεστή  $\beta_1$  (12.02) της μεταβλητής του ενδοκλαδικού εμπορίου είναι θετικό, ενώ το πρόσημο του στατιστικά σημαντικού συντελεστή  $\beta_2$  (-8.82) της εν λόγω μεταβλητής (για  $P < 1\%$ ) είναι αρνητικό γεγονός που σημαίνει ότι ο βαθμός ενδοκλαδικότητας του εμπορίου επηρεάζει τη φτώχεια. Συγκεκριμένα για  $X = [\beta_1 / (2\beta_2)]$ , δηλαδή για κάθε βαθμό ενδοκλαδικότητας μεγαλύτερο από  $\chi = 68\%$ , η σχέση αντιστρέφεται και γίνεται αρνητική. Επομένως, η ενδοκλαδικότητα αμβλύνει τη φτώχεια ενώ η διακλαδικότητα φαίνεται να την ενισχύει, καθώς πλήττονται οι μορφές ανειδίκευτης εργασίας των λιγότερο ανεπτυγμένων χωρών της ΕΕ εις όφελος των ειδικευμένων μορφών εργασίας των περισσότερο ανεπτυγμένων χωρών.

**Πίνακας 3.** Οικονομετρικό υπόδειγμα System (Two-Step) GMM για την ερμηνεία της φτώχειας στις χώρες της ΕΕ

Παλινδρομήσεις:	6	7	8
% Φτώχειας <sub>it-1</sub>	0.81*** (14.72)	0.57*** (15.38)	0.91*** (15.46)
Λογάριθμος Κατά Κεφαλήν ΑΕΠ <sub>it</sub>	-1.75*** (- 4.27)	-3.38*** (-4.18)	-1.83*** (-2.92)
Συνολικό Εμπόριο % του ΑΕΠ <sub>it</sub>	-0.09*** (-6.25)		
(Συνολικό Εμπόριο του ΑΕΠ <sub>it</sub> ) <sup>2</sup>	0.0004*** (5.74)		
Δείκτης Ενδοκλαδικού Εμπορίου C <sub>it</sub>		12.02*** (2.58)	
Δείκτης (Ενδοκλαδικού Εμπορίου CL <sub>it</sub> ) <sup>2</sup>		-8.82*** (-2.65)	
Ξένες Επενδύσεις % του ΑΕΠ <sub>it</sub>			0.006** (2.07)
(Ξένες Επενδύσεις % του ΑΕΠ <sub>it</sub> ) <sup>2</sup>			-0.0002 (-1.16)
AR1 (p-value)	0.05	0.04	0.04
AR2 (p-value)	0.96	0.93	0.97
Hansen J-test (p-value)	0.96	0.46	0.60
Diff-in-Hansen test (p-value)	0.95	0.52	0.69
Number of Groups	28	28	28
Number of Instruments	27	27	27
Observations	356	356	356
Z-τιμές στις παρενθέσεις. *, ** και *** υποδηλώνουν 10%, 5% και 1% επίπεδα σημαντικότητας			

Σε ότι αφορά το συνολικό απόθεμα των ξένων επενδύσεων, ως ποσοστό του ΑΕΠ, βλέπουμε πως ο συντελεστής της συγκεκριμένης μεταβλητής είναι στατιστικά σημαντικός ( $p < 5\%$ ) (παλινδρόμηση 8), με πρόσημο θετικό, γεγονός που σημαίνει ότι υπάρχει μια σύνδεση της φτώχειας με τις άμεσες ξένες επενδύσεις, καιτοι ως τάξη μεγέθους δεν φαίνεται να είναι μεγάλη. Στο βαθμό που οι ξένες επενδύσεις απορροφούν, κυρίως, ειδικευμένο εργατικό δυναμικό, η ανειδίκευτη εργασία πλήττεται με αποτέλεσμα να αυξάνονται οι εισοδηματικές ανισότητες, επομένως και οι καταστάσεις φτώχειας για τους ανειδίκευτους εργαζόμενους χωρίς ιδιαίτερες δεξιότητες.

Τέλος, σε όλες τις παλινδρομήσεις, στη βάση των αποτελεσμάτων της αυτοσυσχέτισης δεύτερης τάξεως (AR2) αλλά και των στατιστικών κριτηρίων Hansen and different-in-Hansen δεν φαίνεται να υπάρχει πρόβλημα αυτοσυσχέτισης των καταλοίπων, καθώς και πρόβλημα υπερταυτοποίησης σε σχέση με τη χρήση των οργάνων (instruments) στις επαναλαμβανόμενες παλινδρομήσεις.

## 5. Συμπεράσματα

Στη βάση των ευρημάτων της εμπειρικής μελέτης για τους παράγοντες που επηρεάζουν τη φτώχεια στην ΕΕ μπορεί να γίνουν κάποιες προτάσεις πολιτικής προκειμένου να αμβλυνθεί το σημαντικό πρόβλημα της ανεργίας και της φτώχειας στον Ευρωπαϊκό χώρο.

Η άσκηση πολιτικών ενίσχυσης της ενεργούς ζήτησης είναι σημαντική προκειμένου να αντιμετωπιστούν άμεσα τα γενικευμένα προβλήματα φτώχειας στην Ευρώπη. Οι εν λόγω πολιτικές πρέπει να έχουν ως αναφορά την ενίσχυση της απασχόλησης και των παραγωγικών συστημάτων με παράλληλη ενίσχυση των μηχανισμών αναδιανομής του εισοδήματος και ενίσχυσης των κοινωνικών δαπανών. Η γενικευμένη ύφεση, στη βάση των πολιτικών λιτότητας, εντείνει το έλλειμμα ζήτησης και αμβλύνει την προσπάθεια ανάκαμψης των οικονομιών, περιορίζοντας τις επενδύσεις και τη δυνατότητα εκσυγχρονισμού των παραγωγικών συστημάτων, ιδιαίτερα σε ότι αφορά τις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες της ΕΕ. Η υπάρχουσα οικονομική στασιμότητα, οι εντεινόμενες ανισότητες, τόσο μεταξύ των χωρών όσο και εντός των χωρών, καθώς και η υπέρμετρη φτώχεια έχουν θέσει, ήδη, σε πυρετώδη κίνηση δυνάμεις φυγόκεντρες που αμβλύνουν τη συνοχή της ΕΕ.

Είναι, επίσης, σημαντικό να αυξηθούν οι δαπάνες για την εκπαίδευση, καθώς η πρόσβαση στην τριτοβάθμια εκπαίδευση ενισχύει την ειδικευμένη εργασία επομένως και τις προοπτικές απασχόλησης με σχετικά υψηλότερες αποδοχές. Η εκπαίδευση αποτελεί ένα μηχανισμό αμβλυνσης των εισοδηματικών ανισοτήτων, επομένως και της φτώχειας. Η ενίσχυση του ανθρώπινου κεφαλαίου μέσα στην οικονομία διαμορφώνει όρους εκσυγχρονισμού των παραγωγικών συστημάτων επομένως και δημιουργίας συγκριτικών πλεονεκτημάτων σε προϊόντα εντάσεως γνώσης υψηλής προστιθέμενης αξίας. Με αυτήν την έννοια το εμπόριο, στη βάση της διαφοροποίησης των εμπορικών ανταλλαγών, μπορεί

να συμβάλλει θετικά στην ανάπτυξη, αμβλύνοντας τη φτώχεια που συνδέεται πρωτίστως με την ανειδίκευτη εργασία και την παραγωγή προϊόντων χαμηλής προστιθέμενης αξίας.

Οι ξένες επενδύσεις είναι πράγματι σημαντικές στο βαθμό που ενισχύουν τον τεχνολογικό εκσυγχρονισμό των παραγωγικών συστημάτων, την καινοτομία και την αξιοποίηση του ανθρώπινου κεφαλαίου της οικονομίας. Είναι σημαντικό οι ξένες επενδύσεις να κατευθύνονται σε κλάδους παραγωγικούς εντάσεως κεφαλαίου και γνώσης αυξάνοντας το πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα της δαπάνης μέσα στην οικονομία και ενισχύοντας τη συνεκτικότητα των παραγωγικών συστημάτων.

Κλείνοντας, θα πρέπει να τονιστεί ότι σε περιόδους γενικευμένων ανισοτήτων οι πολιτικές αποφάσεις επηρεάζονται, σε μεγάλο βαθμό, από την κυρίαρχη οικονομική ελίτ. Στο βαθμό που οι ελεγχόμενοι ιδεολογικοί μηχανισμοί θα εξακολουθούν να διαμορφώνουν αποτελεσματικά τον “κοινό νο” νομιμοποιώντας τη φτώχεια και τις ανισότητες, τότε πράγματι θα αποτελεί, στην καλύτερη περίπτωση, μια παραδοξότητα το γεγονός της απραξίας της ΕΕ σε σχέση με τα σημαντικά προβλήματα της ανεργίας και της φτώχειας.

## **Βιβλιογραφία**

### **Ελληνόγλωσση**

Δαφέρμος Γ. και Παπαθεοδώρου Χ. (2010) “Μακροοικονομικό περιβάλλον, ανισότητα και φτώχεια: Μια εμπειρική διερεύνηση για την επίδραση της οικονομικής μεγέθυνσης και της κοινωνικής προστασίας σε Ελλάδα και ΕΕ”, *Ινστιτούτο Εργασίας (INE), Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων*, ΓΣΕΕ, Μελέτες, Νο. 3.

### **Ξενόγλωσση**

Aghion P. and Bolton P. (1997) “A theory of trickle-down growth and development”, *Review of Economic Studies*, 64(2): 151-72.

Alderson A. and Nielsen F. (2002) “Globalization and the great U-turn: Income, inequality and trends in 16 OECD Countries”, *American Journal of Sociology*, 107(5): 1244-99.

Arellano M. and Bond S. (1991) “Some tests of specification for panel data: Monte carlo evidence and an application to employment equations”, *Review of Economic Studies*, 58(2):177-297.

Arellano M. and Bover O. (1995) “Another look at the instrumental variable estimation of error-components models”, *Journal of Econometrics*, 68(1): 29-51.

Atkinson, B. (2015) *Inequality. What can be done?* London: Cambridge Massachusetts.

Atkinson A.B. and Bourguignon F. (eds.) (2000) *Handbook of Income Distribution*, Amsterdam: North Holland.

- Becker G.S., Murphy K.M. and Tamura R. (1990) “Human capital, fertility and economic growth”, *Journal of Political Economy*, 98(5): S12-S37.
- Bergh A. and Nilson T. (2011) “Globalization and absolute poverty: A panel data study”, *Research Institute of Industrial Economics (IFN), Working Paper*, No. 862.
- Bertola G. (2010) “Inequality, integration and poverty: Issues and evidences from EMU”, *Journal of Economic Inequality*, 8(3): 345-65.
- Bhagwati J. and Srinivasan T.N. (2002) “Trade and poverty in the poor countries”, *American Economic Review*, 92(2): 180-83.
- Blomstrom M. and Kokko A. (1998) “Multinational corporations and spillovers”, *Journal of Economic Surveys*, 12(3):247-77.
- Blundell R. and Bond S. (1998) “Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models”, *Journal of Econometrics*, 87(1): 115-143.
- Boldeanu, F-T. (2018) *Factors of EU economic growth*, UK: Cambridge Scholars Publishing.
- Bourguignon F. (2004) “The poverty-growth inequality triangle”, *Indian Council for Research on International Economic Relations, Working paper*, No. 25. New Delhi.
- Brady D. (2003) “The poverty of liberal economics”, *Socio-Economic Review*, 1(3):369-409.
- Brady D. (2005) “The welfare state and relative poverty in rich western democracies”, *Social forces*, 83(4): 1329-64.
- Caminada K., Goudswaard K. and Koster F. (2012) “Social income transfer and poverty: A cross-country analysis of OECD countries”, *International Journal of Social Welfare*, 21(2): 115-26.
- Caselli F. and Ventura J. (2000) “A representative consumer theory of distribution”, *American Economic Review*, 90(4): 909-26.
- Chen S. and Ravallion M. (2010) “The developing world is poorer than we thought, but less successful in the fight against poverty”, *The Quarterly Journal of Economics*, 125(4): 1577-1625.
- Christiaensen L. and Todo Y. (2013) “Poverty reduction during the rural-urban transformation – The role of the missing middle”. *World Development*, forthcoming.
- Dafermos Y. and Papatheodorou C. (2013) “What drives inequality and poverty in the EU? Exploring the impact of macroeconomic and Institutional factors”, *International Review of Applied Economics*, 27(1): 1-22.
- Dollar D. and Kraay A. (2002) “Growth is good for the poor”, *Journal of Economic Growth*, 7(3): 195-225.
- Dollar D. and Kraay A. (2004) “Trade, growth and poverty”, *The Economic Journal*,

114(493): F22-F49.

- Frazer H., Guio A.C., Marlier E., Vanhercke B. and Ward T. (2014) “Putting the fight against poverty and social exclusion at the heart of the EU agenda: A contribution to the mid-term review of the Europe 2020 strategy”, *Observatoire Social Europeen (OSE), Research Paper*, No.15.
- Fry M.J. (1993) “Foreign direct investment: finance, efficiency incentives and distortions”, *The World Bank WPS 1141*, Washington, International Economics Department.
- Grubel H.G. and Lloyd P.G. (1975) *Intra-Industry Trade*, London: Macmillan.
- Heckscher E. F. and Ohlin B. G. (1991) *Heckscher-Ohlin trade theory*. The MIT Press
- Helpman E. (1984) “A simple theory of trade with multinational corporations”, *Journal of Political Economy*, 92(3): 451-71.
- Iceland J., Kenworthy L. and Scopillity M. (2005) “Macroeconomic performance and poverty in the 1980s and 1990s: A state level analysis”, *Institute for Research on Poverty, Discussion Paper*, 1299-05.
- Jeanty W.P. and Ulimwengu M.J. (2010) “Poverty rate and government income transfers: A spatial simultaneous equations approach”, *International Food Policy Research Institute (IFPRI), Discussion Paper*, No. 01076.
- Kokko A. (1994) “Technology, market characteristics and spillovers”, *Journal of Development Economics*, 43 (2): 279-93.
- Korzeniewicz R.P. and Moran T.P. (2005) “Theorizing the relationship between inequality and economic growth”, *Theory and Society*, 34(3): 277-316.
- Kuznets S. (1955) “Economic growth and income inequality”, *American Economic Review*, 45(1): 1-28.
- Lambert P. (eds.) (1993) *The Distribution and Redistribution of Income: A Mathematical Analysis*, Manchester: Manchester University Press.
- Mankiw G.N., Romer D. and Weil D. (1992) “A contribution to the empirics of economic growth”, *Quarterly Journal of Economics*, 107(2):407-37.
- Markusen J. and Venables A. (1996) “The theory of endowment, intra-industry and multinational trade”, *NBER, Working Paper*, No. 5529, Cambridge, Massachusetts.
- Milanovic, B. (2016) *Global inequality. A new approach for the age of globalization*. London: Cambridge Massachusetts.
- Moller S., Huber E., Stephens J., Bradley D. and Nielsen F. (2003) “Determinants of relative poverty in advanced capitalist economies”, *American Sociological Review*, 68(1): 22-61.
- Moser C., Nestmann T. and Wedow M. (2008) “Political risk and export promotion: evidence from Germany”. *World Economy*, 31(6):781-803.
- Papatheodorou C. (2009) “Inequalities and deficiencies in social protection. The welfare

- system of Greece”, in Schubert K., Hegelich S. and Bazant U. (eds.) (2009)*The Handbook of European Welfare Systems*, London/ Oxford: Routledge.
- Piketty, T. (2014) *Capital in the Twenty First Century*. London: Cambridge Massachusetts.
- Ravallion M. Chen S. and Sangraula P. (2007) ”New evidence on the urbanization of global poverty”, *Population and Development Review*, 33(4): 667-701.
- Rodriguez-Pose A. and Fratesi U. (2006) “Regional business cycles and the emergence of sheltered economies in the southern periphery of Europe” *BEER*, No. 7, College of Europe, Bruges.
- Roodman D. (2006) “How to do xtabond2: An introduction to difference and system GMM in stata”, *Center of Global Development, working paper*, No. 103.
- Roodman D. (2009b) “A note on the theme of too many instruments”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 71(1), 135-158.
- Volscho T. (2004) “Income distribution in 14 OECD Nations, 1967-2000: Evidence from the Luxemburg income study”, *Luxemburg Income Study, Working Paper*, No.386.
- Winters A. (2004) “Trade liberalization and economic performance: An overview”, *Economic Journal*, 114(493): 4-21.

#### Διαδικτυακοί τόποι

- <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>  
<http://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx?ReportId=89>  
<http://comtrade.un.org/pb/CountryPagesNew.aspx?v=2013>  
<http://data.worldbank.org/topic>

Ελισάβετ Δοξάκη  
 Ερευνήτρια, MSc., Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής

Δρ. Παντελάδης Ιωάννης  
 Ερευνητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
 email: panteladis@yahoo.com

## ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Δημήτρης Καλλιώρας  
Σκαγιαννης Παντολεων  
Χριστοπουλου Ολγα  
Ευάγγελος Ασπρογέρακας  
Νικόλαος Γαβανάς

## ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΣΥΝΤΑΞΗΣ

Ελένη Ανδρικοπούλου  
Πασχάλης Αρβανιτίδης  
Παναγιώτης Αρτελάρης  
Σοφία Αυγερινού - Κολώνια  
Αθηνά Βιτοπούλου  
Γιώργος Βλόντζος  
Νικολός Βογιαζίδης  
Γεωργία Γεμενετζή  
Ηλίας Γεωργαντάς  
Αθηνά Γιαννακού  
Σπύρος Γκολφινόπουλος  
Άσπα Γοσποδίνη  
Δημήτρης Γούσιος  
Παύλος - Μαρίνος Δελλαδέτσιμας  
Αλέξης Δέφνερ  
Δέσποινα Διμέλλη  
Ασπασία Ευθυμιάδου  
Μιχάλης Ζουμπουλάκης  
Ελισάβετ Θωίδου  
Γιώργος Κανδύλης  
Νικόλαος - Γεώργιος Καραχάλης  
Κώστας Καρτάλης  
  
Γρηγόρης Καυκαλάς  
Ειρήνη Κλαμπατσέα  
Χάρης Κοκκώσης  
Παναγιώτης Κοσμόπουλος  
Βύρων Κοτζαμάνης  
Χρήστος Κουσιδώνης  
Αλέξανδρος - Φαίδων Λαγόπουλος  
Κώστας Λαλένης  
Λόης Λαμπριανίδης

Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο  
Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο  
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πανεπιστήμιο Κρήτης  
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης  
Πανεπιστήμιο Αιγαίου  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πολυτεχνείο Κρήτης  
Ελληνικός Γεωργικός Οργανισμός «Δήμητρα»  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης  
Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο  
Αθηνών  
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης  
Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Ακαδημία Αθηνών & ΑΠΘ  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πανεπιστήμιο Μακεδονίας



Λίλα Λεοντίδου  
Παύλος Λουκάκης  
Θωμάς Μαλούτας  
Δημήτρης Μέλισσας  
Αγγελική Μενεγάκη  
Θεόδωρος Μεταξάς  
Κώστας Μπαγινέτας

Νίκος Μπάτης  
Ηλίας Μπεριάτος  
Κώστας Μωραΐτης  
Σπύρος Νιαβής  
Μαρί - Νοέλ Ντυκέν  
Δημήτρης Οικονόμου  
Απόστολος Παπαγιαννάκης  
Κωνσταντίνος Περάκης  
Γιώργος Πετράκος  
Μάγδα Πιτσιάβα - Λατινοπούλου  
Σεραφείμ Πολύζος  
Αντώνης Ροβολής  
Νίκος Σαμαράς  
Άρης Σαπουνάκης  
Κώστας Σερράος  
Παντολέων (Παντελής) Σκάγιαννης  
Σοφία Σκορδίλη  
Νίκος Σουλιώτης  
Δημήτρης Σταθάκης  
Αναστασία Τασοπούλου  
Πάρις Τσάρτας  
Γιώργος Τσιλιμίγκας  
Δημήτρης Τσιώτας  
Δημήτρης Φουτάκης  
Γιώργος Φωτόπουλος  
Μάριος Χαϊνταρλής  
Όλγα Χριστοπούλου  
Μανώλης Χριστοφάκης  
Γιάννης Ψυχάρης

Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο  
Πάντειο Πανεπιστήμιο  
Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο  
Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο  
Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Αποκεντρωμένη Διοίκηση Θεσσαλίας - Στερεάς  
Ελλάδος  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πάντειο Πανεπιστήμιο  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο  
Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο  
Πανεπιστήμιο Αιγαίου  
Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών  
Διεθνές Πανεπιστήμιο  
Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πανεπιστήμιο Αιγαίου  
Πάντειο Πανεπιστήμιο

## ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Δημήτρης Καλλιώρας  
Σκαγιαννης Παντολεων  
Χριστοπουλου Ολγα  
Ευάγγελος Ασπρογέρακας  
Νικόλαος Γαβανάς

## ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΣΥΝΤΑΞΗΣ

Ελένη Ανδρικοπούλου  
Πασχάλης Αρβανιτίδης  
Παναγιώτης Αρτελάρης  
Σοφία Αυγερινού - Κολώνια  
Αθηνά Βιτοπούλου  
Γιώργος Βλόντζος  
Νικολός Βογιαζίδης  
Γεωργία Γεμενετζή  
Ηλίας Γεωργαντάς  
Αθηνά Γιαννακού  
Σπύρος Γκολφινόπουλος  
Άσπα Γοσποδίνη  
Δημήτρης Γούσιος  
Παύλος - Μαρίνος Δελλαδέτσιμας  
Αλέξης Δέφνερ  
Δέσποινα Διμέλλη  
Ασπασία Ευθυμιάδου  
Μιχάλης Ζουμπουλάκης  
Ελισάβετ Θωίδου  
Γιώργος Κανδύλης  
Νικόλαος - Γεώργιος Καραχάλης  
Κώστας Καρτάλης  
  
Γρηγόρης Καυκαλάς  
Ειρήνη Κλαμπατσέα  
Χάρης Κοκκώσης  
Παναγιώτης Κοσμόπουλος  
Βύρων Κοτζαμάνης  
Χρήστος Κουσιδώνης  
Αλέξανδρος - Φαίδων Λαγόπουλος  
Κώστας Λαλένης  
Λόης Λαμπριανίδης

Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο  
Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο  
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πανεπιστήμιο Κρήτης  
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης  
Πανεπιστήμιο Αιγαίου  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πολυτεχνείο Κρήτης  
Ελληνικός Γεωργικός Οργανισμός «Δήμητρα»  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης  
Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο  
Αθηνών  
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης  
Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Ακαδημία Αθηνών & ΑΠΘ  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πανεπιστήμιο Μακεδονίας

Λίλα Λεοντίδου  
Παύλος Λουκάκης  
Θωμάς Μαλούτας  
Δημήτρης Μέλισσας  
Αγγελική Μενεγάκη  
Θεόδωρος Μεταξάς  
Κώστας Μπαγινέτας

Νίκος Μπάτης  
Ηλίας Μπεριάτος  
Κώστας Μωραΐτης  
Σπύρος Νιαβής  
Μαρί - Νοέλ Ντυκέν  
Δημήτρης Οικονόμου  
Απόστολος Παπαγιαννάκης  
Κωνσταντίνος Περάκης  
Γιώργος Πετράκος  
Μάγδα Πιτσιάβα - Λατινοπούλου  
Σεραφείμ Πολύζος  
Αντώνης Ροβολής  
Νίκος Σαμαράς  
Άρης Σαπουνάκης  
Κώστας Σερράος  
Παντολέων (Παντελής) Σκάγιαννης  
Σοφία Σκορδίλη  
Νίκος Σουλιώτης  
Δημήτρης Σταθάκης  
Αναστασία Τασοπούλου  
Πάρις Τσάρτας  
Γιώργος Τσιλιμίγκας  
Δημήτρης Τσιώτας  
Δημήτρης Φουτάκης  
Γιώργος Φωτόπουλος  
Μάριος Χαϊνταρλής  
Όλγα Χριστοπούλου  
Μανώλης Χριστοφάκης  
Γιάννης Ψυχάρης

Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο  
Πάντειο Πανεπιστήμιο  
Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο  
Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο  
Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Αποκεντρωμένη Διοίκηση Θεσσαλίας - Στερεάς  
Ελλάδος  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πάντειο Πανεπιστήμιο  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο  
Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο  
Πανεπιστήμιο Αιγαίου  
Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών  
Διεθνές Πανεπιστήμιο  
Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πανεπιστήμιο Αιγαίου  
Πάντειο Πανεπιστήμιο

## Περιεχόμενα

ΤΕΥΧΟΣ  
ISSUE

33

ΕΤΟΣ  
YEAR

2021

<b>Παντολέον Σκάγιαννης</b> Εισαγωγή	4
<b>Απόστολος Λαγαρίας, Ιωάννης Σαγιάς†</b> Αστική διάχυση σε πόλεις της Νότιας Ευρώπης: συγκριτική ανάλυση βασισμένη σε χωρικούς δείκτες	10
<b>Σουλτάνα Βεζυριαννίδου, Κωνσταντίνος Λαλένης</b> Οι διοικητικές δομές του χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα κατά τις πρόσφατες διοικητικές μεταρρυθμίσεις	36
<b>Κωνσταντίνος Πορτοκαλίδης</b> Νέο θεσμικό πλαίσιο χωρικών ρυθμίσεων για τους ΟΤΑ: στρατηγικός σχεδιασμός και ζητήματα επικουρικότητας	64
<b>Ελένη Κομνηνού, Ανέστης Γουργιώτης, Αριστείδης Σαπουνάκης</b> Ένταξη μεγάλων τουριστικών συγκροτημάτων στο εξωαστικό τοπίο: ελληνική εμπειρία και προκλήσεις για το μέλλον	82
<b>Νικόλαος-Γεώργιος Καραχάλης</b> Η προσωρινή στέγαση σε κενά κτήρια και καταστήματα ως μέσο υποστήριξης της δημιουργικής οικονομίας: καλές πρακτικές από τις πόλεις του Urbact Refill	116
<b>Ελισάβετ Δοξάκη, Ιωάννης Παντελάδης</b> Η διαχρονική εξέλιξη της φτώχειας στις χώρες της ΕΕ-28: Αναλυτική προσέγγιση με τη μεθοδολογία System-GMM.	137

ISSN: 1109-5008

[www.aeihoros.gr](http://www.aeihoros.gr)