

Χάρης

ΚΕΙΜΕΝΑ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ, ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΤΕΥΧΟΣ
ISSUE 35

ΕΤΟΣ
YEAR 2022

ISSN: 1109-5008
e-ISSN: 2944-9847





Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής
Ανάπτυξης

Επιστημονικό Περιοδικό

αειχώρος

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

ISSN: 1109-5008

e-ISSN: 2944-9874

Επιμέλεια έκδοσης: Εύη Κολοβού

Layout: Παναγιώτης Μανέτος

Σχεδιασμός εξωφύλλου: Γιώργος Παρασκευάς-Παναγιώτης Μανέτος

Πρέζα Ελισάβετ, Ασπρογέρακας Ευάγγελος	5
Η ολοκληρωμένη χωρική ανάπτυξη στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής 2014-2020: η περίπτωση της Ελλάδας	
Γουργιώτης Ανέστης, Σαραντάκου Ευθυμία, Στεφανή Φωτεινή, Χαϊνταρλής Μάριος	42
Χωρικός σχεδιασμός και τουριστική επιχειρηματικότητα: η περίπτωση των Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων	
Ασπρογέρακας Ευάγγελος	73
Ιεραρχία και αρχή της δεσμευτικότητας στο ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού	
Ντάφλου Αικατερίνη	95
Κοινωνική πολιτική και κοινωνική καινοτομία: ο χώρος ως βάση για την κοινωνική καινοτομία	
Λινάκη Ελένη, Σερράος Κωνσταντίνος	122
Πρόταση δημιουργίας ενός πολυκριτηριακού συστήματος καταγραφής και αξιολόγησης των υλικών και άυλων πολιτιστικών πόρων ενός τόπου: η περίπτωση της Άνω Σύρου	

Η ολοκληρωμένη χωρική ανάπτυξη στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής 2014-2020: η περίπτωση της Ελλάδας

Πρέζα Ελισάβετ

Διδάκτορας ΤΜΧΠΠΑ, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Ασπρογέρακας Ευάγγελος

Επίκουρος Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Περίληψη

Η ανάγκη για καλύτερη κατανόηση και ενσωμάτωση των χωρικών πτυχών στον σχεδιασμό των ευρωπαϊκών πολιτικών αναδεικνύεται διαχρονικά. Ιδιαίτερα μετά την αναγνώριση, στη Συνθήκη της ΕΕ, της εδαφικής συνοχής ως του τρίτου στόχου της Πολιτικής Συνοχής, η ανάγκη αυτή εντείνεται. Ένα από τα αποτελέσματα της μεταρρύθμισης της Πολιτικής Συνοχής κατά την Προγραμματική Περίοδο 2014-2020 υπήρξε η πρόβλεψη και ενθάρρυνση της χρήσης της ολοκληρωμένης και τοποκεντρικής προσέγγισης, και παράλληλα η προώθηση της εδαφικής διακυβέρνησης, με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των πολιτικών.

Η παρούσα εργασία διερευνά τον βαθμό ενσωμάτωσης της χωρικής διάστασης στην Πολιτική Συνοχής στην Ελλάδα κατά την Προγραμματική Περίοδο 2014-2020 και επιδιώκει την αξιολόγηση του τρόπου και του βαθμού υιοθέτησης της τοποκεντρικής προσέγγισης στο πλαίσιο της πολιτικής Ολοκληρωμένης Χωρικής Ανάπτυξης. Η εργασία βασίζεται μεθοδολογικά σε ποιοτική προσέγγιση, με βασικό στοιχείο τη συγκριτική ανάλυση των βασικών κειμένων πολιτικής για τη διαμόρφωση και την εφαρμογή της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ για την Προγραμματική Περίοδο 2014-2020 στην Ελλάδα, αξιοποιώντας μεθόδους ποιοτικής ανάλυσης περιγεγραμμένες στη σχετική βιβλιογραφία. Στα συμπεράσματα αξιολογούνται η εδαφική διάσταση της Πολιτικής Συνοχής και ο βαθμός προσαρμογής του αναπτυξιακού σχεδιασμού της Ελλάδας στην αλλαγή της σχεδιαστικής αντίληψης, και προκύπτουν σχετικές κατευθύνσεις βελτίωσης της προσέγγισης για την Προγραμματική Περίοδο 2021-2027.

Λέξεις κλειδιά

Χωρική ανάπτυξη, Τοποκεντρική προσέγγιση, Ολοκληρωμένες Χωρικές Επενδύσεις (ΟΧΕ), Πολιτική Συνοχής, Σχεδιασμός

Integrated territorial development in the context of Cohesion Policy 2014-2020: the case of Greece

Abstract

The need for a better understanding and integration of territorial aspects in European policy design has emerged over time. This need is growing, especially after the recognition, in the EU Treaty, of territorial cohesion as the third objective of Cohesion Policy. One of the results of the Cohesion Policy reform during the 2014-2020 Programming Period was to anticipate and encourage the use of an integrated and place-based approach, while promoting territorial governance, with the aim of improving the effectiveness and efficiency of policies.

This paper investigates the degree of integration of the territorial dimension in Cohesion Policy in Greece during the Programming Period 2014-2020 and seeks to evaluate the way and the degree of adoption of the place-based approach in the context of the Integrated Territorial Development policy. The paper is methodologically based on a qualitative approach, with the key element of the comparative analysis of the basic policy documents for the formulation and implementation of the EU Cohesion Policy for the Programming Period 2014-2020 in Greece, utilizing methods of qualitative analysis described in the relevant literature. In the conclusions, the territorial dimension of the Cohesion Policy and the degree of adaptation of the development planning of Greece to the change of the design perception are evaluated and relevant directions for the improvement of the approach for the Programming Period 2021-2027 emerge.

Keywords

Spatial development, Place-based approach, Integrated Territorial Development, Cohesion Policy, Planning.

1. Εισαγωγή

1.1 Πλαίσιο και στόχοι της έρευνας

Η Πολιτική Συνοχής χαρακτηρίζεται έντονα από χωρική διάσταση, ήδη από την καθιέρωσή της (Καμχής, 2008), τόσο με την αναγνώριση συγκεκριμένων τύπων γεωγραφικών περιοχών, όσο και με τον τρόπο κατανομής των διαθέσιμων πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων (Hübner, 2011: 6· Dao κ.ά., 2017: 647· Medeiros, 2016). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει αναδείξει σε μεγάλο βαθμό την ανάγκη για καλύτερη κατανόηση και ενσωμάτωση στους σχεδιασμούς της όσον αφορά τις χωρικές πτυχές των ευρωπαϊκών πολιτικών (Medeiros, 2017) ήδη με την έκδοση της Ευρωπαϊκής Χάρτας Περιφερειακού Χωροταξικού Σχεδιασμού (Council of Europe, 1983), την έγκριση του «πακέτου Delors», την έκθεση «Ευρώπη 2000: Προοπτικές για την ανάπτυξη της επικράτειας της Κοινότητας» (CEC 1991) αλλά και την έγκριση του Σχεδίου Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου (ΣΑΚΧ) (CEC, 1999), με το οποίο η χωρική διάσταση αναδείχθηκε σε σημαντικό παράγοντα συντονισμού των τομεακών πολιτικών της ΕΕ (Ασπρογέρακας & Ζαχαρή, 2012). Οι χωρικές εκφάνσεις της Πολιτικής Συνοχής αποτελούν ουσιαστικές συνιστώσες αναπτυξιακού σχεδιασμού στη βάση ολοκληρωμένων στρατηγικών σε διαπεριφερειακό επίπεδο (Ζαχαρή & Ασπρογέρακας, 2012) με στόχο την ανάδειξη και αντιμετώπιση κοινών προκλήσεων σε συγκεκριμένες χωρικές ενότητες (π.χ. μακροπεριφερειακές στρατηγικές), διαμορφώνοντας χωρικά εργαστήρια (Medeiros, 2017).

Η αναγνώριση στη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) της εδαφικής συνοχής ως του τρίτου στόχου της Πολιτικής Συνοχής, συνάμα με τους στόχους της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010α: 17), ενίσχυσε περαιτέρω τη χωρική της διάσταση. Ένα από τα αποτελέσματα της μεταρρύθμισης αυτής κατά την Προγραμματική Περίοδο 2014-2020 υπήρξε η πρόβλεψη και η ενθάρρυνση της χρήσης της ολοκληρωμένης και τοποκεντρικής προσέγγισης, με παράλληλη προώθηση της χωρικής διακυβέρνησης, με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της δημόσιας παρέμβασης, καθώς οι προσεγγίσεις αυτές ανταποκρίνονται στις ιδιαίτερες ανάγκες των περιοχών εφαρμογής των πολιτικών και συμβάλλουν στην ελκυστικότητά τους (Asprogerakas & Zachari, 2019).

Στο πλαίσιο αυτό, προβλέφθηκαν και νέοι μηχανισμοί / μέσα ενίσχυσης της χωρικής προσέγγισης (Community-Led Local Development και Integrated Territorial Investments), αλλά και η υποχρέωση να διατεθεί το 5% της χρηματοδότησης του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) στη βιώσιμη αστική ανάπτυξη (Sustainable Urban Development) (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο & Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2013α). Η προσέγγιση αυτή βασίστηκε τόσο στους στόχους της συνθήκης για την εδαφική —αλλά και οικονομική και κοινωνική— συνοχή, όσο και στις συστάσεις της Έκθεσης Barca (2009), οι οποίες παρείχαν την αναλυτική ενοποίηση της τοπικής προσέγγισης πολιτικής και

ενθάρρυναν ειδικά πακέτα παρεμβάσεων, που σχεδιάστηκαν σύμφωνα με τις απόψεις των ενδιαφερομένων αλλά και ανταποκρίνονταν στους γενικούς στόχους της ΕΕ. Μπορεί να υποστηριχθεί ότι οι εν λόγω στόχοι παρέχουν και πρακτική απόδειξη της χωρικής διάστασης της πολιτικής συνοχής, καθώς επιτρέπουν στους ενδιαφερόμενους φορείς να συνδυάζουν χρηματοδοτικούς πόρους από διάφορα Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΕΠ) μέσω κατάρτισης στρατηγικών, οι οποίες λαμβάνουν σε κάθε περίπτωση υπόψη τους τις τοπικές οικονομικο-κοινωνικές και χωρικές προκλήσεις και προτείνουν τις αντίστοιχες λύσεις (για εφαρμογή στην Ελλάδα βλ. Asprogerakas, 2020).

Η παρούσα εργασία διερευνά τον βαθμό ενσωμάτωσης της χωρικής διάστασης στην Πολιτική Συνοχής της ΕΕ στην Ελλάδα κατά την Προγραμματική Περίοδο 2014-2020 μέσω της συγκριτικής ανάλυσης και αξιολόγησης των δεδομένων τόσο του ΕΣΠΑ, όσο και των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων που αναφέρονται στην Ολοκληρωμένη Χωρική Ανάπτυξη (ΟΧΑ). Ειδικότερα, η εργασία επιδιώκει την κριτική εξέταση της εφαρμογής για την υιοθέτηση της τοποκεντρικής προσέγγισης της Πολιτικής Συνοχής στον τρόπο σχεδιασμού και εφαρμογής των νέων εδαφικών μέσων που τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ) επιλέγουν να αξιοποιήσουν στο πλαίσιο της πολιτικής ΟΧΑ. Στόχος είναι να αξιολογηθεί (α) η διάσταση του χώρου στον αναπτυξιακό σχεδιασμό που ακολούθησαν η Ελλάδα και οι περιφέρειές της και (β) κατά πόσο εφαρμόζεται η τοποκεντρική προσέγγιση, χαρακτηριστικό στοιχείο της Πολιτικής Συνοχής της Προγραμματικής Περιόδου 2014-2020.

Δεδομένου ότι η συγκριτική ανάλυση των ΕΠ αφορά σε επίπεδο προγραμματικού σχεδιασμού, αξιολογείται αν προκύπτουν στοιχεία για την προστιθέμενη αξία της προσέγγισης της ΟΧΑ και των μέσων που εφαρμόζονται στο πλαίσιο αυτής στη διαδικασία χωρικής ανάπτυξης των περιφερειών της χώρας. Τα ευρήματα της εργασίας αναμένεται να αποτελέσουν σημαντικές εισροές στον σχεδιασμό της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ κατά την Προγραμματική Περίοδο 2021-2027.

1.2 Μεθοδολογία προσέγγισης

Η έρευνα βασίζεται μεθοδολογικά σε μια ποιοτική προσέγγιση με βασικό στοιχείο τη συγκριτική ανάλυση των κύριων κειμένων πολιτικής που διέπουν την εφαρμογή της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ για την περίοδο 2014-2020 στην Ελλάδα. Πρόκειται για το εγκεκριμένο Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) της περιόδου 2014-2020 καθώς και για τα εγκεκριμένα ΕΠ, τομεακά και περιφερειακά. Τα συγκεκριμένα προγραμματικά κείμενα φέρουν άμεση συνάφεια με το κεντρικό ερευνητικό ζήτημα της εργασίας. Η συγκεκριμένη επιλογή εξασφαλίζει αυθεντικότητα και αξιοπιστία σε σχέση με την έκφραση της σχετικής πολιτικής, καθώς πρόκειται για επίσημα εγκεκριμένα κείμενα πολιτικής. Τα εν λόγω κείμενα εντάσσονται άμεσα στο εννοιολογικό πλαίσιο της έρευνας

και, εξ ορισμού και λόγω προδιαγραφών, περιλαμβάνουν στοιχεία που αναδεικνύουν πτυχές του ζητήματος προς διερεύνηση.

Τα κείμενα των ΠΕΠ εγκρίθηκαν το 2014, ενώ έκτοτε όλες οι Περιφέρειες έχουν προβεί σε αναθεωρήσεις των προγραμμάτων τους για διάφορους λόγους, κυρίως όμως για τη μεταφορά πόρων μεταξύ των Αξόνων Προτεραιότητας των Προγραμμάτων, σε συνέχεια αξιολόγησης στοιχείων πραγματικής υλοποίησης των ΕΠ. Σημαντικό λόγο αποτέλεσε και η αναγκαιότητα μετακίνησης/μεταφοράς πόρων του ΕΤΠΑ στο ΕΠ «Ανταγωνιστικότητα, Επιχειρηματικότητα και Καινοτομία» (ΕΠΑνΕΚ) για την κάλυψη των αυξημένων αναγκών χρηματοδότησης δράσεων προς αντιμετώπιση των ιδιαίτερα αρνητικών επιπτώσεων στο κοινωνικό και οικονομικο-επιχειρηματικό ιστό της χώρας μετά το 2020 από την πανδημία του COVID-19, όπως άλλωστε συνέβη και σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Η κεντρική μεθοδολογική προσέγγιση για τη διεξαγωγή της έρευνας βασίζεται σε σειρά μεθόδων ποιοτικής ανάλυσης όπως η ανάλυση εγγράφων (document analysis), η θεματική ανάλυση (thematic analysis) και η περιγραφική ανάλυση περιεχομένου (content analysis) (ενδεικτικά, Castleberry & Nolen, 2018· Bengtsson, 2016· Vikal, 2017· Corbin & Strauss, 2008· Bowen, 2009· Schreier κ.ά., 2019: 170· Gaur & Kumar, 2017· Duriau, κ.ά., 2007· Krippendorff, 2018· Esser, & Vliegenthart, 2018). Οι προσεγγίσεις αυτές αξιοποιήθηκαν τόσο για την αξιολόγηση των εγγράφων και την οικοδόμηση του θεωρητικού πλαισίου, όσο και ως πλαίσιο τριγωνισμού των αποτελεσμάτων μέσω του συνδυασμού των μεθοδολογιών στη μελέτη του ίδιου φαινομένου (Τσιώλης, 2015). Ανεξάρτητα από την επιλεγμένη μέθοδο, η συγκεκριμένη διαδικασία ανάλυσης μειώνει τον όγκο του συλλεγόμενου κειμένου, προσδιορίζει και ομαδοποιεί τους τύπους και διευκολύνει την κατανόησή του (Bengtsson, 2016). Τέλος, επιλέγεται η συγκριτική ανάλυση, η οποία, σύμφωνα με τους Esser, & Vliegenthart (2018), επιτρέπει τη διαμόρφωση συμπερασμάτων συνολικά, καθώς προσδιορίζει διαφορές και ομοιότητες μεταξύ αντικειμένων ανάλυσης και σχέσεων στο πλαίσιο των συνθηκών τους. Η ομοιότητα της δομής των ΠΕΠ και ειδικότερα της ενότητας 4, που αναφέρεται στην ολοκληρωμένη χωρική ανάπτυξη, εξασφαλίζει τη συγκρισιμότητα των κειμένων αυτών και την εξαγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων. Η συγκριτική ανάλυση και αξιολόγηση γίνεται στη βάση συγκεκριμένων παραμέτρων.

2. Θεωρητικό πλαίσιο: Η τοποκεντρική προσέγγιση στην Πολιτική Συνοχής της ΕΕ

2.1 Η τοποκεντρική (place-based) προσέγγιση στην αναπτυξιακή διαδικασία

Οι δύο τελευταίες δεκαετίες χαρακτηρίζονται από την ευρεία συζήτηση σχετικά με τη μετατόπιση του υποδείγματος περιφερειακής πολιτικής, που αναφέρεται τόσο στα θεωρητικά θεμέλια, όσο και στην πρακτική της εφαρμογή. Η μετατόπιση αυτή περιλαμβάνει νέους στόχους, νέο γεωγραφικό πεδίο, νέα προσέγγιση διακυβέρνησης και νέα μέσα πολιτικής για την περιφερειακή ανάπτυξη (Bachtler & Yuill, 2001). Στην ίδια κατεύθυνση, όπως αναφέρουν οι Barca κ.ά. (2012), οι εμπειρικές παρατηρήσεις της αλλαγής στη γεωγραφία της ανάπτυξης και η πρόοδος στην προσπάθεια κατανόησης αυτής της διαδικασίας και διαμόρφωσης ικανού θεωρητικού πλαισίου, συνοδεύτηκε από αντίστοιχο μετασχηματισμό του σχεδιασμού και της εφαρμογής πολιτικής (βλ. και Asprogerakas & Zachari, 2019).

Οι επιπτώσεις των σύγχρονων τάσεων της παγκοσμιοποίησης στη διαμόρφωση της οικονομικής γεωγραφίας των τόπων και στην ενίσχυση της σημασίας των τοπικών ιδιαιτεροτήτων και των υλικών και μη υλικών περιουσιακών στοιχείων, επί των οποίων βασίζεται η ανταγωνιστικότητα των περιφερειών (Capello & Nijkamp, 2009· Rodríguez-Pose & Crescenzi, 2008), ανέδειξε, επίσης, και τον παραμελημένο, συχνά, ρόλο του χώρου (Barca κ.ά., 2012), καθιστώντας τους τόπους (και την αλληλεπίδρασή τους) πιο σημαντικούς για την οικονομική ανάπτυξη και την ευημερία (Rodríguez-Pose, 2011).

Το προηγούμενο πρότυπο περιφερειακής πολιτικής επικεντρώθηκε στη λήψη αποφάσεων με βάση μια εκ των άνω (top-down) διαδικασία, αγνοώντας τις μεικτές, ολοκληρωμένες ή/και από κάτω προς τα πάνω προσεγγίσεις (Barca κ.ά. 2012: 26· Wolfe, 2011). Η έμφαση αυτή στην εκ των άνω προσέγγιση, ο σχεδιασμός τομεακών αναπτυξιακών προγραμμάτων χωρίς συντονισμό μεταξύ των τομέων πολιτικής καθώς και η αντιμετώπιση παρόμοιων ζητημάτων με διαφορετικό χωρικό εντοπισμό, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η ιδιαιτερότητα του ευρύτερου περιφερειακού και τοπικού χωρικού πλαισίου (Barca κ.ά., 2012), οδήγησαν σε μια μη ισορροπημένη πολιτική, με αποτέλεσμα να αμφισβητείται η ικανότητά της να διασφαλίσει την αειφόρο ανάπτυξη (Pike κ.ά., 2007). Παράλληλα, αμφισβητείται η αποτελεσματικότητα του ενιαίου μοντέλου περιφερειακής ανάπτυξης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010α: XI· Ahner, 2010: 3· Barca, 2009: 5-6· Barca κ.ά, 2012· Camagni, 2011: 78· OECD, 2009α· 2011: 25, 41· Rodrigues, 2011: 150) που βασίζεται στην προσέγγιση «ένα μέγεθος ταιριάζει σε όλα» (one-size-fits-all) (Barca κ.ά., 2012· McCann & Ortega-Argiles, 2013· OECD, 2009b· Petrakos, 2012).

Στον αντίποδα της «χωρο-ουδέτερης» ή «χωρικά τυφλής» προσέγγισης των πολιτικών που «σχεδιάζονται χωρίς να λαμβάνεται ρητά υπόψη ο χώρος» (World Bank, 2009: 24) αντιτάσσεται η προσέγγιση που βασίζεται στην ιδιαιτερότητα του τόπου (place-

based approach), σύμφωνα με την οποία τα χαρακτηριστικά του χώρου έχουν σημασία και διαμορφώνουν το αναπτυξιακό δυναμικό μιας περιοχής (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010a· Barca, 2009· CAF, 2010· OECD, 2009a· 2009b). Το νέο πρότυπο της περιφερειακής πολιτικής είναι «με βάση τον τόπο, πολυεπίπεδο, καινοτόμο και προσανατολισμένο σε διαφορετικούς τύπους περιφερειών» (Bachtler, 2010· OECD, 2009b· 2011) και προϋποθέτει ότι, από την άποψη των κοινωνικών, πολιτιστικών και θεσμικών χαρακτηριστικών του, το γεωγραφικό πλαίσιο αφενός έχει σημασία και αφετέρου εστιάζεται στο ζήτημα της γνώσης της πολιτικής παρέμβασης (Barca κ.ά, 2012).

Η έκθεση An Agenda for a Reformed Cohesion Policy (Barca, 2009) έθεσε το περίγραμμα της κατά τόπους ή τοποκεντρικής προσέγγισης (place-based approach), που προσδιορίζεται ως «μια μακροπρόθεσμη αναπτυξιακή στρατηγική, στόχος της οποίας είναι η μείωση της επίμονης αναποτελεσματικότητας (υπο-αξιοποίηση του συνόλου των τοπικών δυνατοτήτων) και των ανισοτήτων (μερίδιο των ατόμων κάτω από ένα ορισμένο επίπεδο ευημερίας) σε συγκεκριμένους τόπους» (Barca, 2009: vii). Αρκετές προσεγγίσεις, που διατυπώθηκαν σε θεωρητικό επίπεδο στη συνέχεια, τεκμηριώνουν την αρχική ιδέα, όπως ενδεικτικά αυτή των Garcilazo κ.ά. (2011), οι οποίοι αναφέρουν ότι οι σύγχρονες πολιτικές περιφερειακής ανάπτυξης βασίζονται σε τρεις κρίσιμους πυλώνες: (α) στη διαδικασία εντοπισμού συγκεκριμένων αναπτυξιακών παραγόντων που συνεισφέρουν στο περιφερειακό ή τοπικό κεφάλαιο, (β) στη συμπληρωματικότητα των επιμέρους πολιτικών προκειμένου να επιτευχθεί μεγιστοποίηση της αποδοτικότητάς τους στην περιφερειακή και τοπική οικονομία και (γ) στις ρυθμίσεις της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης για τον συντονισμό των στόχων των διάφορων επιπέδων της. Η ιδέα της τοποκεντρικής προσέγγισης έχει γίνει η νέα συμβατική φιλοσοφία στην πρακτική της οικονομικής ανάπτυξης, του σχεδιασμού και της αναγέννησης (Collinge κ.ά. , 2010), καθώς, όπως παρατηρούν οι Zaucha κ.ά. (2014), η βιβλιογραφία παρέχει πειστικές αποδείξεις ότι η δέουσα προσοχή στο χωρικό πλαίσιο αυξάνει την αποτελεσματικότητα της αναπτυξιακής πολιτικής.

Την αποτελεσματικότητα της τοποκεντρικής προσέγγισης ως προς την επίτευξη της εδαφικής συνοχής και την εξασφάλιση ισορροπημένης χωρικής ανάπτυξης της ΕΕ τονίζει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε μελέτη της, στην οποία εντοπίζονται πέντε χαρακτηριστικά της επιτυχούς εφαρμογής της τοποκεντρικής προσέγγισης (European Commission, 2015a): (α) ο σημαντικός ρόλος της εκτίμησης της αξίας της τοπικής ταυτότητας, (β) η επέκταση πέρα από τα γεωγραφικά και τομεακά όρια, (γ) ένα ανοικτό σύστημα διακυβέρνησης, (δ) μια ισχυρή ηγετική ικανότητα και (ε) ο πειραματισμός και η μάθηση μέσα από την πράξη.

2.2 Η χωρική διάσταση της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ

Η χωρική διάσταση αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα των ευρωπαϊκών διαδικασιών λήψης αποφάσεων, με την έννοια ότι έχει ενσωματωθεί (α) στις κατευθυντήριες γραμμές της ΕΕ για καθεμία από τις επιμέρους τομεακές πολιτικές που επηρεάζει άμεσα ή έμμεσα τον χώρο και την ανάπτυξή του, με ιδιαίτερη έμφαση στην Πολιτική Συνοχής, (β) σε επιμέρους Οδηγίες της με την υποχρέωση ενσωμάτωσής τους στο εθνικό δίκαιο των κρατών-μελών¹ και (γ) στις τακτικές και ενδιάμεσες Εκθέσεις για τη Συνοχή, με ιδιαίτερη έμφαση στις τρεις τελευταίες (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2010· 2014· 2017: 96). Πιο συγκεκριμένα, καθεμία από τις εκθέσεις υπογραμμίζει τη σημασία της χωρικής διάστασης, τονίζοντας ότι οι επιπτώσεις των μέτρων πολιτικής σε διάφορους τομείς παρέμβασης διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των περιφερειών (Bradley & Zaucha, 2017: 54) και αναδεικνύουν την αναγκαιότητα προσαρμογής του γεωγραφικού επιπέδου ανάλυσης και εφαρμογής πολιτικών σε λειτουργικές χωρικές ενότητες διάφορων γεωγραφικών κλιμάκων (μακροπεριφέρειες, μητροπολιτικές και αγροτικές περιφέρειες, ομάδες αγροτικών περιοχών και πόλεων κ.λπ.), ανεξάρτητα από τις υφιστάμενες διοικητικές διαιρέσεις και τις διοικητικές χωρικές μονάδες (NUTS, Nomenclature of Territorial Units for Statistics) (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010α: 96). Ειδικότερα, η έβδομη Έκθεση Συνοχής επισημαίνει ότι το αστικό στοιχείο βρίσκεται στον πυρήνα της Πολιτικής Συνοχής, με το 5% τουλάχιστον των πόρων της να επενδύεται σε αστικές περιοχές.

Το ιδιαίτερο θεωρητικό ενδιαφέρον για τη χωρική διάσταση των πολιτικών, την έμφαση στο χωρικό πλαίσιο και την ανάδειξη του ρόλου της χωρικής ενότητας ως βασικής μονάδας στον σχεδιασμό, την υλοποίηση και την εφαρμογή της πολιτικής (Medeiros, 2017· Camagni, 2011) συνδέεται με την εξέλιξη της πολιτικής συνοχής της ΕΕ. Η εννοιοποίηση της χωρικής διάστασης ήταν μια διαδικασία που συνδέθηκε με τη σταδιακή αύξηση της σημασίας της Πολιτικής Συνοχής ως εργαλείο για τη μείωση των αναπτυξιακών διαφορών που υφίστανται μεταξύ των διάφορων περιφερειών (Bradley & Zaucha, 2017) μέσω των διαρθρωτικών ταμείων (Dao κ.ά., 2017: 647· Hübner, 2011) σε διάφορα χωρικά επίπεδα (εθνικό, περιφερειακό, τοπικό αστικό, διακρατικό) με την υποστήριξη, αντίστοιχα, εθνικών, τομεακών, περιφερειακών προγραμμάτων και σχημάτων συνεργασίας, ενδεικτικό στοιχείο του χωρικού της χαρακτήρα (Medeiros, 2016· 2017· Luukkonen & Moilanen, 2012).

Η χωρική διάσταση της Πολιτικής Συνοχής ενισχύθηκε ιδιαίτερα μετά τη συμπερίληψη του στόχου της εδαφικής συνοχής (Szlachta & Zaucha, 2010) και της έμφασης στην ενίσχυση της ανάπτυξης των χωρικών ενότητων με την ενθάρρυνση της εξέτασης και αξιοποίησης των εγγενών χαρακτηριστικών και των δυνάμεών τους (Ευρωπαϊκή Ένωση, 2007: 11). Σύμφωνα με την Επίτροπο Hübner (2007: 2), «η προσθήκη της εδαφικής συνοχής στους στόχους της Συνθήκης αναγνωρίζει με σαφήνεια ότι “η γεωγραφία μετράει”.

¹ Π.χ. Οδηγία 2014/89/ΕΕ που εξέδωσαν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο «Περί θεσπίσεως πλαισίου για το θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό», με την οποία οφείλει να εναρμονισθεί το εθνικό δίκαιο κάθε κράτους-μέλους.

Με άλλα λόγια, πρέπει να δοθεί σε όλες τις πολιτικές της ΕΕ μεγαλύτερη φροντίδα για την αρμονική και ισόρροπη ανάπτυξη του εδάφους της, με στόχο την καλύτερη αξιοποίηση της διαφορετικότητας και του δυναμικού της». Πρόκειται για γεγονός που παραπέμπει σε μεγαλύτερη εμπλοκή της ΕΕ στο πεδίο του χωρικού σχεδιασμού (βλ. πρβλ. στο Asprogerakas & Zachari, 2020).

3. Η Ολοκληρωμένη Χωρική Ανάπτυξη στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής: τα νέα «εργαλεία» και η εφαρμογή τους κατά την προγραμματική περίοδο 2014-2020

Παράλληλα με την έγκριση της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010b) εγκρίθηκε και η «Εδαφική ατζέντα της ΕΕ 2020: προς μια περιεκτική, έξυπνη και βιώσιμη Ευρώπη των διάφορων περιφερειών» (TA2020· 2011), έγγραφο διακυβερνητικής συνεργασίας, ως αποτέλεσμα της διαδικασίας επικαιροποίησης της «Εδαφικής Ατζέντας 2007» και λαμβάνοντας υπόψη τη νέα γραμμή σκέψεων που ξεκίνησε ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) (OECD, 2009a· 2009b) και η έκθεση Barca (2009), δηλαδή της τοποκεντρικής προσέγγισης, ως της κατευθυντήριας ιδέας των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων (ΕΔΕΤ) της Προγραμματικής Περιόδου 2014-2020 (Doucet κ.ά, 2014). Η νέα Εδαφική Ατζέντα, η οποία παρέχει ένα πολιτικό και εδαφικό πλαίσιο για την εφαρμογή της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020», ενώ λειτουργεί και ως σημείο αναφοράς των πολιτικών και δη της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ κατά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 (Walsh, 2012), βασίστηκε στην αρχή ότι «ο χώρος έχει σημασία». Βάσει αυτής της αρχής, η χωρική διάσταση θα πρέπει να ληφθεί σοβαρά υπόψη κατά τη διαμόρφωση της πολιτικής προκειμένου να μεγιστοποιηθούν οι συνέργειες και να μπορούν οι περιφέρειες να εκμεταλλευτούν το χωρικό τους κεφάλαιο, να αξιοποιήσουν τις αναπτυξιακές δυνατότητές τους και να αποφύγουν τις αντιφατικές επιπτώσεις της πολιτικής (Sarmiento-Mirwaldt, 2015).

Στο πλαίσιο αυτό, σε βασικό στοιχείο της εδαφικής διάστασης της Πολιτικής Συνοχής και σε χαρακτηριστικό στοιχείο του σχεδιασμού της για την Προγραμματική Περίοδο 2014-2020 αναδεικνύεται η τοποκεντρική προσέγγιση (place-based approach), όραμα της οποίας αποτελεί η αξιοποίηση του ανεκμετάλλετου αναπτυξιακού δυναμικού των περιοχών της ΕΕ, αφήγημα με σαφή χωρική διάσταση, η ενίσχυση των διαδικασιών πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και η διερεύνηση των δικτύων συνεργασίας σε επίπεδο ΕΕ (Barca, 2009), με τη χρήση πολλαπλών πηγών χρηματοδότησης (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο & Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2013α).

Ενισχύεται η αστική διάσταση της Πολιτικής Συνοχής, δίνεται έμφαση σε λειτουργικές γεωγραφικές περιοχές και υποπεριοχές που αντιμετωπίζουν ειδικά γεωγραφικά ή δημογραφικά προβλήματα, ενώ αντιμετωπίζονται ζητήματα όπως ο αναπροσανατολισμός της τοπικής ανάπτυξης και η υποστήριξη των περιοχών με ειδικά

χαρακτηριστικά και ανάγκες (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο & Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2013β: 296· Πρέζα, 2012). Προβλέπεται η αξιοποίηση νέων αναπτυξιακών εργαλείων όπως οι Ολοκληρωμένες Χωρικές Επενδύσεις (Integrated Territorial Investments – ITI) και η Τοπική Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων (Community Led Local Development – CLLDs), μέσω στρατηγικών χωρικής ανάπτυξης που λαμβάνουν υπόψη τα ιδιαίτερα τοπικά χωρικά χαρακτηριστικά και τις προτεραιότητες που τίθενται σε ένα ολιστικό πλαίσιο σχεδιασμού και ως πρακτική απόδειξη της εδαφικής διάστασης της πολιτικής συνοχής (Ζαχαρή & Ασπρογέρακας, 2013).

4. Η στρατηγική ολοκληρωμένης χωρικής ανάπτυξης στην Ελλάδα στο πλαίσιο του Εταιρικού Συμφώνου για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) 2014-2020

4.1 Εισαγωγή

Στο ΕΣΠΑ για τον προγραμματισμό των Ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε εθνικό επίπεδο για την Περίοδο 2014-2020 τονίζεται με έμφαση ότι η δημιουργία του αναγκαίου νέου αναπτυξιακού υποδείγματος για την ανάταξη του παραγωγικού και κοινωνικού ιστού της χώρας με αξιοποίηση των πόρων των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων (ΕΔΕΤ) πρέπει να εδράζεται στην αναγνώριση και στην αντιμετώπιση των χωρικά διαφοροποιημένων προκλήσεων και δεν μπορεί να υπάγεται σε ενιαία (one size-fits all) προσέγγιση (ΥΠΑΑΝ, 2014b: 36). Η ΟΧΑ καλείται, όπως επισημαίνεται στο κείμενο, να συμπληρώσει και να μεγιστοποιήσει τα οφέλη από την άσκηση των τομεακών πολιτικών και των προγραμμάτων περιφερειακής ανάπτυξης (ό.π.: 162) ώστε, συγκροτημένα αυτή τη φορά, να επιλεγούν εκείνες οι στρατηγικές που είναι κατάλληλες ανά χωρική ενότητα - ανάλογα με τις ιδιαίτερες προκλήσεις που η καθεμιά αντιμετωπίζει - και οι οποίες θα εξασφαλίζουν τη μεγαλύτερη δυνατή αποδοτικότητα των πόρων.

Στο πλαίσιο αυτό, η ανάλυση των περιφερειακών ανισοτήτων οδηγεί στη διαπίστωση του σύγχρονου «περιφερειακού προβλήματος» και του «ελληνικού αστικού παράδοξου» που προκύπτει κυρίως από τη διατηρούμενη μονοκεντρικότητα στην Αττική –και σε περιορισμένη κλίμακα στη Θεσσαλονίκη–, και κατ’ επέκταση στην ανάγκη υιοθέτησης της προσέγγισης της ΟΧΑ στην Προγραμματική Περίοδο 2014-2020, αξιοποιώντας και τα σχετικά προτεινόμενα εργαλεία (ΟΧΕ, ΤΑΠΤΟΚ) (ΥΠΑΑΝ 2012: 14-15).

Μεταξύ των βασικών προτεραιοτήτων/παραμέτρων του αναπτυξιακού σχεδιασμού της χώρας για την Προγραμματική Περίοδο 2014-2020, που είχαν τεθεί ήδη από την πρώτη εγκύκλιο σχεδιασμού, τονίζεται η προώθηση της χωρικής συνοχής, με στόχο την ισόρροπη ανάπτυξη για το σύνολο των περιφερειών, ιδιαίτερη μέριμνα για τις περιοχές με γεωγραφικά μειονεκτήματα και τις αστικές περιοχές, δίνοντας έμφαση στη χωρική προσέγγιση (place-based) στο υπο-περιφερειακό επίπεδο, όπου συναντώνται οι

ενδοπεριφερειακές ανισότητες. Ειδικότερα, έμφαση δίνεται στην ιδιαίτερη αντιμετώπιση των περιφερειών με μόνιμα γεωγραφικά μειονεκτήματα (νησιωτικές, ορεινές, απομακρυσμένες και αραιοκατοικημένες περιοχές) αλλά και των αστικών περιοχών ως κινητήρων ανάπτυξης. Παράλληλα τονίζεται και η σημασία της ενδυνάμωσης των συνεργασιών στο ευρωπαϊκό πλαίσιο (ό.π.).

Οι παραπάνω αρχές και προτεραιότητες αποτέλεσαν τη βάση για την εξειδίκευση των εθνικών πολιτικών και καθόρισαν τον στρατηγικό προσανατολισμό για την εφαρμογή της χωρικής ανάπτυξης στη χώρα, όπως αυτή αποτυπώθηκε σε καθένα από τα ΕΠ – τομεακά ή περιφερειακά—, ορίζοντας το χωρικό πρότυπο αναπτυξιακής στρατηγικής με βάση τις διαπιστωμένες χωρικές ανισότητες και ιδιαιτερότητες.

4.2 Η χωρική ανάπτυξη στα τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα

Από την ανάλυση των τομεακών ΕΠ διαπιστώνεται ότι υπολείπονται χωρικής θεώρησης, και, ως εκ τούτου, η ολοκληρωμένη προσέγγιση στη χωρική ανάπτυξη δεν καλύπτεται επαρκώς (ΕΠ ΕΠΑΝΑΔ: 390· ΕΠ ΥΜΕΠΕΡΑΑ: 371). Η υποστήριξη της ΟΧΑ σε περιφερειακό, υπο-περιφερειακό, και τοπικό επίπεδο γίνεται έμμεσα από τις δράσεις που προβλέπονται στο πλαίσιο των προτεραιοτήτων των τομεακών ΕΠ και στοχεύουν στις ίδιες περιοχές, όπως αυτές περιγράφονται σε αντίστοιχες στρατηγικές ανάπτυξης για καθένα από τα εδαφικά μέσα. Ειδικότερα, το ΕΠ Υποδομές Μεταφορών, Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη (ΥΜΕΠΕΡΑΑ), μέσω των Θεματικών Στόχων 4 & 6² ενισχύει δράσεις που συμβάλλουν στην αντιστροφή της κοινωνικής και περιβαλλοντικής υποβάθμισης των αστικών περιοχών και των λιγότερο αναπτυγμένων βιομηχανικών / βιοτεχνικών / επαγγελματικών ζωνών, καθώς και στην αντιστροφή της αστικής διάχυσης και στην προώθηση της αρχής της «συμπαγούς πόλης». Περαιτέρω, ενισχύονται δράσεις βελτίωσης του αστικού περιβάλλοντος, μέσω αστικού/πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού, δράσεις αστικής αναζωογόνησης στην Αθήνα και πιλοτικές δράσεις διαχείρισης παραλιακών ζωνών. Στις μητροπολιτικές περιοχές η έμφαση δίνεται σε παρεμβάσεις μεγάλης κλίμακας (π.χ. ολοκλήρωση/επέκταση του Μετρό Θεσσαλονίκης, επέκταση γραμμών του Μετρό της Αθήνας) (ΕΠ ΥΜΕΠΕΡΑΑ: 371-375).

Το ΕΠ «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού, Εκπαίδευση Δία Βίου Μάθηση» προβλέπει δράσεις για την αντιμετώπιση ειδικών αναγκών σε γεωγραφικές περιοχές και σε στοχευμένες ευπαθείς ομάδες σε συνέχεια της εξειδίκευσης της Εθνικής Στρατηγικής Κοινωνικής Ένταξης σε Περιφερειακά Στρατηγικά Σχέδια Κοινωνικής Ένταξης με βάση τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και τις προκλήσεις που θα εντοπιστούν με τη «χαρτογράφηση» της φτώχειας σε τοπικό επίπεδο (ΕΠΑΝΑΔ, 2014).

² ΘΣ4: Υποστήριξη της μετάβασης προς μια οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα σε όλους τους τομείς. ΘΣ6: Διαφύλαξη και προστασία του περιβάλλοντος και προώθηση της αποδοτικότητας των πόρων

Τέλος, μέσω του ΕΠ ΕΠΑνεΚ, διατίθενται 25 εκατ. ευρώ από το ΕΤΠΑ για τη στήριξη σχεδίων Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης των Περιφερειών, τα οποία θα υλοποιηθούν σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 7 του Κανονισμού για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (Κ. 1301/2013). Οι δράσεις δύνανται να αφορούν στην αποκατάσταση του οικονομικού ιστού των πόλεων και τη λειτουργία τους ως κινητήριες δυνάμεις στην ευρύτερη περιοχή επιρροής με στόχο την αντιστροφή της οικονομικής, κοινωνικής και περιβαλλοντικής υποβάθμισής τους, στην αστική διάχυση και στην ανάκτηση του δημόσιου χώρου (ΕΠΑΝΕΚ 2014: 534).

4.3 Εργαλεία ολοκληρωμένης χωρικής ανάπτυξης σε περιφερειακό επίπεδο

4.3.1 Συγκριτική ανάλυση ανά Περιφέρεια

Τα ΠΕΠ³ καλούνται να παρουσιάσουν την ολοκληρωμένη προσέγγιση χωρικής ανάπτυξης στη βάση ανάλυσης των χωρικών ανισοτήτων και προκλήσεων, προσδιορισμού των αναπτυξιακών αναγκών τους και καθορισμού των στόχων τους (ΥΠΑΑΝ, 2014α), και τα εδαφικά μέσα που επιλέγουν μεταξύ των: (α) Τοπική Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων (ΤΑΠΤοΚ) και (β1) Ολοκληρωμένη Χωρική Ανάπτυξης (ΟΧΕ) για Βιώσιμη Αστική Ανάπτυξη (ΒΑΑ) και (β2) ΟΧΕ εκτός αστικών περιοχών. Μεθοδολογικά, για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας, έγινε αποδελτίωση των δεδομένων των ΠΕΠ (ως προς την ενότητα 4) και στη συνέχεια εντοπίστηκαν τα κοινά σημεία–κριτήρια βάση των οποίων επιδιώχθηκε η συγκριτική αξιολόγηση: η σημασία που αποδίδει κάθε ΠΕΠ στην ΟΧΑ, η αξιοποίηση των εργαλείων, η χωρική εστίαση, τα κριτήρια επιλογής των περιοχών παρέμβασης, η θεματική στόχευση, ο προγραμματισμός και οι επιλογές διακυβέρνησης, οι λόγοι υιοθέτησης ή μη των εργαλείων, οι τομείς προτεραιότητας στο πλαίσιο των προγραμμάτων Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΕΣ), η υποστήριξη γεωγραφικών περιοχών που πλήττονται από φτώχεια ή κοινωνικό αποκλεισμό, οι ολοκληρωμένες παρεμβάσεις σε περιοχές με δημογραφικές προκλήσεις ή ιδιαίτερα γεωγραφικά χαρακτηριστικά. Επιπρόσθετα, επιχειρείται η αξιολόγηση της συνάφειας και συμπληρωματικότητας των εδαφικών μέσων με κείμενα χωροταξικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού της χώρας (Πρέζα & Οικονόμου, 2016).

Για να εξασφαλιστεί η πληρότητα και η επικαιρότητα της έρευνας, έγινε καταγραφή των αναθεωρήσεων των ΠΕΠ που είχαν ολοκληρωθεί έως το 2020, καθώς και επεξεργασία και αξιολόγηση των προτάσεών τους. Όπως προέκυψε, οι αλλαγές αφορούν κυρίως στο σχετικό προϋπολογισμό και σε ελάχιστες τροποποιήσεις ως προς το περιεχόμενο (Πίνακας 1).

³ Η αρχιτεκτονική του ΕΣΠΑ 2014-2020 στην Ελλάδα προβλέπει 13 Περιφερειακά ΕΠ (ΠΕΠ), ένα για κάθε μία από τις 13 διοικητικές Περιφέρειες της χώρας, τα οποία περιλαμβάνουν δράσεις περιφερειακής εμβέλειας.

Πίνακας 1. Αναθεώρηση του περιεχομένου των ΠΕΠ ως προς την ΟΧΑ κατά την προγραμματική περίοδο 2014-2020 (Κείμενα αναθεώρησης ΠΕΠ, ίδια επεξεργασία).

ΠΕΠ	ΤΕΛΕΥΤΑΙΑ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ	ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ
Ανατολικής Μακεδονίας & Θράκης	3 ^η , 7/7/2020	Δεν περιγράφεται στην τελευταία έκδοση η ΟΧΕ ΡΟΜΑ, ενώ προστίθεται ένα ακόμα σχέδιο ΒΑΑ. Στο σύνολό τους μειώνονται οι πόροι του ΠΕΠ για την ΟΧΑ
Κεντρικής Μακεδονίας	4 ^η , 9/1/2020	Διαφοροποίηση μόνο ως προς τον π/υ
Δυτικής Μακεδονίας	4 ^η , 9/7/2020	Περιορισμένη διαφοροποίηση ως προς τον π/υ
Ιονίων Νήσων	12/2018	Χωρίς αλλαγές
Ηπείρου	2 ^η , 11/12/2018	Χωρίς αλλαγές
Θεσσαλίας	5 ^η , 7/7/2020	Διαφοροποίηση μόνο ως προς τον Π/Υ. Ενισχύεται η ΒΑΑ με 3,3 εκατ. €
Στερεάς Ελλάδας	4 ^η , 9/7/2020	Διαφοροποίηση μόνο ως προς τον π/υ
Αττικής	3 ^η , 09/01/2020	Διαφοροποίηση μόνο ως προς τον π/υ για ΒΑΑ
Δυτικής Ελλάδας	5 ^η , 07/07/2020	Διπλασιασμός των πόρων για τα σχέδια ΒΑΑ των Δήμων Πατρέων και Αγρινίου. Επιπλέον πόροι περίπου 1 εκατ. € κατανέμονται στις Στρατηγικές ΟΧΕ "ΚΑΤΑΚΟΛΟ – ΑΡΧΑΙΑ ΟΛΥΜΠΙΑ" και "ΜΕΣΟΛΟΓΓΙΟΥ – ΑΙΤΩΛΙΚΟΥ"
Πελοποννήσου	4 ^η , 9/7/2020	Αύξηση στο σύνολο των πόρων που διατίθεται στα σχέδια ΒΑΑ κατά 2 εκατ. €
Βορείου Αιγαίου	2 ^η , 11/12/2018	Διαφοροποίηση ως προς τον π/υ για ΒΑΑ (μείωση πόρων κατά 2,3 εκατ. €) και ΟΧΕ εκτός αστικών περιοχών (αύξηση πόρων κατά 4 εκατ. ευρώ)
Κρήτης	4 ^η , 2/7/2020	Διαφοροποίηση ως προς τον π/υ τόσο για ΒΑΑ (αύξηση πόρων περ. 350.000 €) και για ΟΧΕ εκτός αστικών περιοχών (μείωση πόρων κατά 15 εκατ. ευρώ)
Νοτίου Αιγαίου	5 ^η , 07/07/2020	Διαφοροποίηση ως προς των π/υ των πόρων για ΒΑΑ (μικρή αύξηση)

Αξίζει να επισημανθεί ότι σε προγραμματικό επίπεδο οι πόροι που αρχικά διατέθηκαν για την ΟΧΑ μέσω των ΠΕΠ ανέρχονται σε 773 εκατομμύρια ευρώ, ενώ το ποσό αυτό αυξήθηκε κατά περίπου 50 εκατ. ευρώ με βάση τις τελευταίες αναθεωρήσεις των αντίστοιχων προγραμμάτων. Στο σύνολο των Περιφερειών δεν παρατηρούνται σημαντικές διαφοροποιήσεις στους διατιθέμενους πόρους για τα εδαφικά εργαλεία, πλην της Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας, που διπλασιάζει τους πόρους για παρεμβάσεις στο πλαίσιο της Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης (Πίνακας 1). Αντίθετα, η Κρήτη μειώνει κατά 15 εκατ. ευρώ τους πόρους για το εργαλείο των ολοκληρωμένων Χωρικών Επενδύσεων εκτός αστικών περιοχών. Οι διαφοροποιήσεις προέκυψαν σε συνέχεια κατάθεσης αντίστοιχων Στρατηγικών Ολοκληρωμένης Χωρικής Ανάπτυξης σε σχετικές προσκλήσεις των Διαχειριστικών Αρχών, αλλά και λόγω αποτύπωσης επικαιροποιημένων στοιχείων σε σχέση με την υλοποίησή τους.

Η σημασία της ολοκληρωμένης χωρικής προσέγγισης της ανάπτυξης τονίζεται με έμφαση στο σύνολο των ΠΕΠ, με τις επιδιώξεις των Περιφερειών να διαφέρουν ανάλογα με τις ιδιαίτερες χωρικές προκλήσεις που αντιμετωπίζουν και τους στόχους που υιοθετούν τα εδαφικά μέσα / εργαλεία (Πίνακας 2):

- άμβλυνση των διαπεριφερειακών ή και των τοπικών αναπτυξιακών ανισοτήτων (Ανατολική Μακεδονία – Θράκη (ΑΜΘ), Νότιο Αιγαίο, Δυτική Μακεδονία, Ιονίων Νήσων),
- ανισότητες που προκύπτουν από παράγοντες όπως η απασχόληση, η κοινωνική συνοχή, η ανταγωνιστικότητα (Ηλείου, Δυτικής Ελλάδας, Πελοποννήσου),
- αντιμετώπιση οικονομικών, κοινωνικών, περιβαλλοντικών, δημογραφικών και φυσικών προκλήσεων σε υποπεριοχές της επικράτειας εξαιτίας των διαφοροποιήσεων που δημιουργούν τα φυσικογεωγραφικά χαρακτηριστικά (Θεσσαλία, Κεντρική Μακεδονία, Βόρειο και Νότιο Αιγαίο),
- αντιμετώπιση μειονεκτημάτων που περιορίζουν την αναπτυξιακή δυναμική καθώς και την ανάδειξη, διαμόρφωση συγκριτικών πλεονεκτημάτων προς όφελος της βιώσιμης ανάπτυξης (Στερεά Ελλάδα, Αττική),
- επίτευξη μέγιστων συνεργειών των πόρων των ΕΔΕΤ, των Θεματικών Στόχων (ΘΑ) και Επενδυτικών προτεραιοτήτων των πολιτικών (Κρήτη).

Πίνακας 2. Σχεδιασμός για την αξιοποίηση των εδαφικών μέσων στην Ελλάδα κατά την προγραμματική περίοδο 2014-2020 (ΠΕΠ 2014-2020, ΕΣΠΑ 2014-2020, Ιδία επεξεργασία).

ΠΕΠ	ΤΑΠΤΟΚ	ΟΧΕ για ΒΑΑ	ΟΧΕ (μη αστικές)
ΠΕΠ Αν. Μακεδονίας – Θράκης	*	X	X
ΠΕΠ Κεντρικής Μακεδονίας	*	X	—
ΠΕΠ Δυτικής Μακεδονίας	*	X	X
ΠΕΠ Ηπείρου	—	X	X
ΠΕΠ Θεσσαλίας	X	X	X
ΠΕΠ Ιονίων Νήσων	X	X	X
ΠΕΠ Δυτικής Ελλάδας	X	X	X
ΠΕΠ Στερεάς Ελλάδας	X	X	X
ΠΕΠ Αττικής	—	X	—
ΠΕΠ Πελοποννήσου	X	X	—
ΠΕΠ Βορείου Αιγαίου	*	X	—
ΠΕΠ Νοτίου Αιγαίου	—	X	—
ΠΕΠ Κρήτης	X	X	X

* Υπό την προϋπόθεση εκχώρησης πόρων από το ΠΑΑ 2014-2020

4.3.2 Τοπική Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων (ΤΑΠΤοΚ)

Σύμφωνα με τα προγραμματικά κείμενα που εξετάστηκαν, το εργαλείο των ΤΑΠΤΟΚ, για όσες περιφέρειες επιλέγεται η εφαρμογή του, θα υλοποιείται στη βάση του προγράμματος Leader της προγραμματικής περιόδου 2007-2013 και μέσω των Ομάδων Τοπικής Δράσης (ΟΤΔ). Ειδικότερα, με βάση τα αρχικά κείμενα των ΠΕΠ, οι περισσότερες εκ των Περιφερειών της χώρας είτε δεν αξιοποίησαν καθόλου το εργαλείο (Αττική, Ήπειρος, Νότιο Αιγαίο) είτε εξέφραζαν την πρόθεσή τους να εξετάσουν την πιθανότητα υλοποίησής τους υπό την προϋπόθεση εκχώρησης πόρων από το Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης (ΠΑΑ) 2014-2020 (Περιφέρειες ΑΜΘ, Κεντρικής Μακεδονίας, Δυτικής Μακεδονίας, Βορείου Αιγαίου). Οι υπόλοιπες περιφέρειες ήταν πιο θετικές στην υιοθέτηση του εργαλείου των ΤΑΠΤΟΚ, κυρίως ως συμπλήρωμα των πόρων του ΠΑΑ με πόρους του ΕΤΠΑ και του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ), που θα διαθέσουν από το πρόγραμμά τους.

Επισημαίνεται ότι για το εργαλείο των ΤΑΠΤΟΚ, όπου αυτό επιλέγεται, το ποσό των πόρων που διατίθενται δεν προσδιορίζεται στο προγραμματικό στάδιο αλλά στο στάδιο επιλογής και έγκρισης των στρατηγικών των Ομάδων Τοπικής Δράσης. Ως αιτιολογία αναφέρεται το γεγονός ότι κατά τη φάση σχεδιασμού των ΠΕΠ δεν είναι γνωστή η εκχώρηση πόρων από το ΠΑΑ στα ΠΕΠ αλλά και η έλλειψη ξεκάθαρου πλαισίου εφαρμογής του εργαλείου. Μέχρι τον Ιούλιο του 2019, και με βάση τα στοιχεία της 2^{ης} έκθεσης προόδου του ΕΣΠΑ 2014-2020, έχουν εγκριθεί 15 στρατηγικές, οι οποίες συγχρηματοδοτούνται αποκλειστικά από το ΕΚΤ στο πλαίσιο των ΠΕΠ Κεντρικής Μακεδονίας, Ηπείρου και Κρήτης, και μια στρατηγική που συγχρηματοδοτείται από το ΕΤΠΑ και το ΕΚΤ στο πλαίσιο του ΠΕΠ Πελοποννήσου (Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων, 2019: 51).

Οι κανονισμοί της Επιτροπής για τα ΕΔΕΤ επιτρέπουν τη χρήση των ΤΑΠΤΟΚ σε διαφορετικούς εδαφικούς τύπους, συμπεριλαμβανομένων των πόλεων και των αστικών περιοχών. Στις Περιφέρειες που αξιοποιούν το εργαλείο κατά κανόνα δίνεται έμφαση στην ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών, ως συνέχεια, ουσιαστικά, της προσέγγισης LEADER που είχε εφαρμοστεί σε προηγούμενες περιόδους χρηματοδότησης. Άλλες επιλογές αφορούν στον παράκτιο χώρο (ΑΜΘ, Βόρειο Αιγαίο), λιμναίες περιοχές ή παρόχθιες στις οποίες αναπτύσσονται δραστηριότητες του πρωτογενούς τομέα ή δραστηριότητες αναψυχής (Δυτική Μακεδονία), αλλά και περιοχές αστικού και περιαστικού χώρου όπως στην περίπτωση της Περιφέρειας Κρήτης. Η ΑΜΘ θα διέθετε πόρους, αν αυτοί εκχωρούνταν στο ΠΕΠ από το Πρόγραμμα «Αγροτική Ανάπτυξη 2014-2020», για την ενίσχυση ενός επιπλέον σχεδίου στον παράκτιο χώρο για την αντιμετώπιση κοινωνικών προβλημάτων και συγκρούσεων χρήσεων γης. Θεωρείται από τις ελάχιστες Περιφέρειες που έχει σαφή κατεύθυνση στον σχεδιασμό και τη χρήση του εργαλείου ΤΑΠΤΟΚ. Τελικά, όμως, αποφασίστηκε η μη υιοθέτηση του συγκεκριμένου εργαλείου στο πλαίσιο του ΠΕΠ.

Ασάφεια παρατηρείται στον εντοπισμό των προκλήσεων που μέσω των ΤΑΠΤΟΚ καλούνται οι περιφέρειες να αντιμετωπίσουν και οι οποίες προκύπτουν από την παραγωγική ανασυγκρότηση, τη βελτίωση του αγροτικού χώρου, την ενίσχυση της επιστροφής στην ύπαιθρο, την ορθή διαχείριση των φυσικών πόρων σε συνδυασμό με την καταπολέμηση των συνεπειών της κλιματικής αλλαγής, τη διαφοροποίηση της αγροτικής και της αλιευτικής οικονομίας, όπως διασύνδεση με τις υπηρεσίες τουρισμού και πολιτισμού, και την αναβάθμιση του τοπικού ανθρώπινου κεφαλαίου. Η περιγραφή αυτή, ωστόσο, θα μπορούσε να χαρακτηριστεί γενική, καθώς δεν οριοθετούνται οι περιοχές εφαρμογής, και δεν προτείνονται δράσεις που δύνανται να αντιμετωπίσουν τις προκλήσεις που έχουν εντοπιστεί στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης για την επίτευξη της εδαφικής συνοχής σε επίπεδο περιφέρειας.

Στο σύνολο των περιφερειών που υιοθετούν το ΤΑΠΤΟΚ η χρηματοδότηση αφορά σε ενιαίες Στρατηγικές Τοπικής Ανάπτυξης που υποβάλλουν οι ΟΤΑ στο πλαίσιο ανταγωνιστικής διαδικασίας και με κριτήρια που αναφέρονται κυρίως στην καταλληλότητα της τοπικής στρατηγικής, στην επίτευξη των αποτελεσμάτων του προγράμματος και στη διαχειριστική επάρκεια, τεχνική ετοιμότητα και ικανότητα μόχλευσης πόρων του φορέα, τηρώντας την απαίτηση του κανονισμού, ώστε δημόσιες αρχές και ατομικές ομάδες συμφερόντων να μην έχουν συμμετοχή ανώτερη του 49%.

Όσον αφορά στη θεματική εστίαση των ΤΑΠΤΟΚ προκύπτει ότι ο Θεματικός Στόχος (ΘΑ) που επιλέγεται, σε όσα από τα ΠΕΠ περιγράφεται, είναι ο ΘΣ9⁴ με σκοπό την αντιμετώπιση των κοινωνικοοικονομικών προκλήσεων μέσω εστιασμένων στρατηγικών ενδογενούς ανάπτυξης. Ειδικότερα, επιλέγεται η επενδυτική προτεραιότητα «9.1.

⁴ Προώθηση της κοινωνικής ένταξης & καταπολέμηση της φτώχειας & των διακρίσεων.

Ολοκληρωμένες παρεμβάσεις τοπικού ή περιφερειακού χαρακτήρα για ενδογενή τοπική ανάπτυξη και άρση των τοπικών ανισοτήτων και αδυναμιών». Εξαιρέση αποτελεί η Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας, που μέσω του ΠΕΠ σκοπεύει να διαθέσει πόρους κυρίως από το ΕΤΠΑ (και ειδικότερα μέσω των θεματικών στόχων ΘΣ3, ΘΣ5, ΘΣ6, ΘΣ7⁵). Στην Περιφέρεια Ιονίων Νήσων έμφαση δίνεται στους τομείς της Στρατηγικής RIS3 της Περιφέρειας, και κυρίως στην ανάπτυξη της αγροδιατροφικής αλυσίδας και στην ανάδειξη της τοπικής γαστρονομίας.

Το σύστημα διακυβέρνησης στο πλαίσιο των ΤΑΠΤΟΚ ακολουθεί τους κανονισμούς των ΕΔΕΤ με μικρές διαφοροποιήσεις: Η αντίστοιχη Διαχειριστική Αρχή (ΔΑ) των ΠΕΠ έχει τη συνολική ευθύνη για τον σχεδιασμό των ΤΑΠΤΟΚ, ενώ στο ΠΕΠ της Στερεάς Ελλάδας προβλεπόταν η δημιουργία ειδικής Επιτροπής Καθοδήγησης με την ενεργό συμμετοχή εκπροσώπων της ΔΑ του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης και καθήκοντα τον ορισμό κοινών κριτηρίων επιλογής, την αξιολόγηση των Στρατηγικών Τοπικής Ανάπτυξης και τη χρηματοδοτική παρακολούθηση σε επίπεδο Ταμείου και Προγράμματος. Τελικά, η Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας δεν αξιοποίησε το εδαφικό μέσο των ΤΑΠΤΟΚ.

4.3.3 Βιώσιμη Αστική Ανάπτυξη (BAA)

Καθεμία από τις δεκατρείς περιφέρειες θέτει τους δικούς της στόχους και τις δικές της επιδιώξεις με την εφαρμογή των παρεμβάσεων στο πλαίσιο της BAA. Σε ορισμένες περιφέρειες γίνεται γενικότερη αναφορά στους στόχους, οι οποίοι εστιάζουν κυρίως στην αντιμετώπιση οικονομικών, περιβαλλοντικών, δημογραφικών προκλήσεων καθώς και προκλήσεων κλιματικής αλλαγής, χωρίς σαφή στόχευση. Πιο σαφές πλαίσιο στόχευσης τίθεται στο ΠΕΠ της Κεντρικής Μακεδονίας, όπου μέσω της BAA επιδιώκεται η αντιμετώπιση κρίσιμων ζητημάτων και συγκρούσεων χρήσεων γης, αστικών–περιαστικών λειτουργιών, και στο ΠΕΠ Δυτικής Μακεδονίας, όπου η εφαρμογή των Στρατηγικών BAA έχει σκοπό την αποκατάσταση του οικονομικού ιστού των αστικών περιοχών της Περιφέρειας, ώστε να λειτουργήσουν ως μοχλοί ανάπτυξης της ευρύτερης περιοχής, καθώς και την αντιμετώπιση ζητημάτων περιβαλλοντικής υποβάθμισης τους. Στο ΠΕΠ της Αττικής ο στόχος της εφαρμογής των BAA είναι διττός: επίλυση των οξυμένων περιβαλλοντικών, οικονομικών, δημογραφικών και κοινωνικών προβλημάτων σε υποβαθμισμένες περιοχές αλλά και ενίσχυση και ανάδειξη των περιοχών που παρουσιάζουν ειδική αναπτυξιακή δυναμική και μπορούν να συμβάλουν στην ανάπτυξη νέων οικονομικών δραστηριοτήτων, μείωση της ανεργίας και εμπλουτισμός του τουριστικού προϊόντος της Περιφέρειας.

⁵ ΘΣ3: Ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων, του γεωργικού τομέα (για το ΕΓΤΑΑ), και της αλιείας και των υδατοκαλλιέργειών (για το ΕΤΘΑ), ΘΣ5: Προώθηση της προσαρμογής στις κλιματικές αλλαγές, της πρόληψης και της διαχείρισης του κινδύνου, ΘΣ6: Προστασία του περιβάλλοντος και προώθηση της αποδοτικότητας των πόρων, ΘΣ7: Προώθηση των βιώσιμων μεταφορών και απομάκρυνση των σημείων συμφόρησης σε σημαντικά δίκτυα υποδομών.

Στο ΠΕΠ της Ηπείρου επιδίωξη αποτελεί η διατήρηση και ανάδειξη της φυσιογνωμίας των Ιωαννίνων (παραλίμνια, ιστορική και πόλη πολιτιστικής αναφοράς). Αντίστοιχα, στο ΠΕΠ των Ιονίων Νήσων επιδιώκεται η διασύνδεση του πολιτιστικού αποθέματος και της ιδιαίτερης ταυτότητας με την επιχειρηματική ανάπτυξη. Τέλος, στο ΠΕΠ Νοτίου Αιγαίου περιγράφεται ότι στόχος των ΒΑΑ είναι η αντιμετώπιση προκλήσεων που αφορούν την προστασία και ανάδειξη του αστικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, την προώθηση των βιώσιμων μεταφορών στον αστικό χώρο, την προώθηση της κοινωνικής ένταξης και καταπολέμησης της φτώχειας, την ενίσχυση της απασχόλησης και την αναζωογόνηση της τοπικής οικονομίας και στην προώθηση καινοτομίας για το αστικό περιβάλλον, τον τουρισμό και τον πολιτισμό.

Ορισμένες περιφέρειες, ήδη από τη φάση της κατάρτισης του ΠΕΠ, είχαν ορίσει τις περιοχές παρέμβασης–εφαρμογής Ολοκληρωμένων Σχεδίων ΒΑΑ (ΑΜΘ, Κεντρικής Μακεδονίας, Ήπειρος, Θεσσαλία, Αττική, Βόρειο Αιγαίο, Κρήτη). Στις υπόλοιπες περιφέρειες η ΔΑ απευθύνει πρόσκληση στο πλαίσιο ανταγωνιστικής διαδικασίας στα αστικά κέντρα της αντίστοιχης Περιφέρειας ώστε αυτά να καταθέσουν τις Στρατηγικές ΒΑΑ για αξιολόγηση (Πίνακας 3).

Πίνακας 3. Εδαφική εστίαση της Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης στα 13 ΠΕΠ (ΠΕΠ, Ιδία επεξεργασία).

Περιφέρεια	Περιοχές εφαρμογής ΒΑΑ
Ανατολική Μακεδονία και Θράκη	1-2 σχέδια ΒΒΑ για τα οικιστικά συμπλέγματα: Καβάλας–Δράμας, Ξάνθης, Κομοτηνής, Αλεξανδρούπολης–Ορεστιάδας
Κεντρική Μακεδονία	Αστικό κέντρο της Θεσσαλονίκης (λειτουργική περιοχή 70.000 κατοίκων). Άλλα αστικά κέντρα στο πλαίσιο ανταγωνιστικής διαδικασίας
Δυτική Μακεδονία	Αστικές περιοχές
Ιόνια Νησιά	Αστικές περιοχές (κυρίως σε μεγαλύτερες αστικές συγκεντρώσεις) με πλούσιο πολιτιστικό απόθεμα, αστικές περιοχές (κυρίως σε ημιαστικές, μικρότερης κλίμακας συγκεντρώσεις) που αντιμετωπίζουν την πρόκληση της παραγωγικής ανασύνταξης και ενδεχομένως επιβαρύνονται από ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που εγκυμονούν κινδύνους (π.χ. σεισμούς)
Ήπειρος	Ιωάννινα, έχει συνταχθεί Ρυθμιστικό Σχέδιο.
Θεσσαλία	Λάρισα ως έδρα με υπερτοπικό ρόλο σε επίπεδο Περιφέρειας και Βόλος ως ενιαία λειτουργική περιοχή με τη Λάρισα και πληθυσμό άνω των 70.000 κατοίκων
Στερεά Ελλάδα	Περιοχές που απαιτούν παρέμβαση με βάση εμπειρογνωμοσύνη: Χαλκίδα και την ευρύτερη λειτουργική της περιοχή (προσελκύει πληθυσμό και οικονομική δραστηριότητα από την Αττική και χρήζει συγκράτησης–αναδιοργάνωσης), Λαμία (παραδοσιακός πόλος υποστήριξης του συνόλου των παραγωγικών δραστηριοτήτων του βόρειου τμήματος της Περιφέρειας) και το δίπολο Θήβας–Λιβαδειάς

Περιφέρεια	Περιοχές εφαρμογής ΒΑΑ
Αττική	Πολεοδομικό Συγκρότημα Αθηνών–Πειραιώς με παρεμβάσεις σε υποβαθμισμένες περιοχές που αντιμετωπίζουν συνδυαστικά προκλήσεις δημογραφικές, οικονομικές, περιβαλλοντικές, κοινωνικές και προτεραιότητα σε περιοχές που έχουν ΣΟΑΠ ή ισοδύναμα σχέδια στρατηγικού σχεδιασμού, καθώς και σε περιοχές που παρουσιάζουν ειδική αναπτυξιακή δυναμική και προσδιορίζονται ως πόλοι ανάπτυξης στο ΡΣ Αθήνας καθώς και η πραγματοποίηση στην ευρύτερη περιοχή παρέμβασης (3 χλμ.) μεγάλης κλίμακας επενδύσεων
Δυτική Ελλάδα	Μεγάλα αστικά κέντρα με σημαντική πληθυσμιακή βαρύτητα στο σύνολο της περιφέρειας και έντονες προκλήσεις οικονομικές, περιβαλλοντικές, κοινωνικές, κλιματικής αλλαγής, δημογραφικές, λειτουργικής οργάνωσης της πόλης με προτεραιότητα στην ευρύτερη λειτουργική περιοχή της Πάτρας
Πελοπόννησος	Από τα 6 αστικά κέντρα (οι 5 πρωτεύουσες των ΠΕ και το Άργος) θα καλυφθούν 1-2 αστικά κέντρα. Στα υπόλοιπα αστικά κέντρα θα πραγματοποιηθούν παρεμβάσεις αστικής ανάπτυξης, αν και δεν θα εμπίπτουν σε ολοκληρωμένα σχέδια
Βόρειο Αιγαίο	Στα αστικά κέντρα Μυτιλήνης και Χίου
Κρήτη	Σε περιοχές παρέμβασης με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων στα αστικά κέντρα Ηράκλειο και Χανιά
Νότιο Αιγαίο	Στο αστικό κέντρο της Ρόδου και στα αστικά κέντρα κατά πολύ μικρότερων σε μέγεθος χωρίς να προσδιορίζεται

Για την εφαρμογή των παρεμβάσεων στο πλαίσιο της ΒΑΑ επιλέγεται το εργαλείο της ΟΧΕ, με πόρους που προέρχονται από το ΕΤΠΑ και το ΕΚΤ, στη συντριπτική πλειονότητα των περιφερειών. Συνολικά, από τα ΠΕΠ, σε προγραμματικό επίπεδο, οι πόροι που αρχικά είχαν διατεθεί ανέρχονταν σε 523,7 εκατ. ευρώ για τη ΒΑΑ, σε όρους κοινοτικής συνδρομής, εκ των οποίων 404,4 εκατ. ευρώ από πόρους του ΕΤΠΑ και 119,3 εκατ. ευρώ από πόρους του ΕΚΤ. Με βάση τα τελευταία αναθεωρημένα κείμενα των ΠΕΠ, το ποσό αυτό ανέρχεται σε 555 εκατ. ευρώ (προσαυξημένο κατά 22 εκατ. ευρώ σε επίπεδο χώρας). Δεν περιγράφεται σε κάποια περιφέρεια η χρήση πόρων από διαφορετικό Ταμείο στο πλαίσιο μιας πολυταμειακής και πολυτομειακής προσέγγισης.

Οι προερχόμενοι από το ΕΤΠΑ πόροι είναι αυτοί που συμβάλλουν σε μεγαλύτερα ποσοστά ανά ΠΕΠ στη χρηματοδότηση της ΒΑΑ, ενώ το ΕΚΤ συμμετέχει με μικρότερο ποσοστό, με τις Περιφέρειες Ιονίων Νήσων και Νοτίου Αιγαίου να μην διαθέτουν καθόλου πόρους του συγκεκριμένου Ταμείου.

Ο αριθμός των ΘΣ που επιλέγονται στο πλαίσιο της ΒΑΑ ποικίλλει μεταξύ των ΕΠ, χωρίς ωστόσο να περιγράφεται σε όλα τα κείμενα η θεματική τους εστίαση. Ειδικότερα, σε πέντε ΠΕΠ δεν γίνεται κάποια αναφορά. Στα υπόλοιπα οχτώ ΠΕΠ προκύπτει ότι η έμφαση δίνεται στην περαιτέρω ανάπτυξη και βελτίωση των ΤΠΕ στις περιοχές παρέμβασης (π.χ. έξυπνη πόλη),

καθώς και στη διαφύλαξη και προστασία του περιβάλλοντος μέσω δράσεων βελτίωσης του αστικού περιβάλλοντος αλλά και ανάδειξης και αξιοποίησης της πολιτιστικής κληρονομιάς⁶.

Στο σύνολο των ΠΕΠ η επιλογή, έγκριση και χρηματοδότηση των σχεδίων ΒΑΑ έγινε στη βάση κριτηρίων που αφορούν την καταλληλότητα της προτεινόμενης στρατηγικής, τη συμβολή της στην επίτευξη των αποτελεσμάτων του Προγράμματος, τη διαχειριστική επάρκεια, την τεχνική ετοιμότητα και ικανότητα των φορέων, καθώς και, σε ορισμένες περιφέρειες, τη μεγιστοποίηση της μόχλευσης πόρων. Η αξιολόγηση του βαθμού ενεργοποίησης, μέσω των ΣΒΑΑ, της μόχλευσης πόρων, τόσο άλλων χρηματοδοτικών μέσων, όσο και του ιδιωτικού τομέα, αποτελεί σημαντικό ζήτημα για μελλοντική έρευνα.

Η ΔΑ καθορίζει, όπως περιγράφεται στα κείμενα των περισσότερων ΠΕΠ, με την κατάλληλη συμμετοχή των Αρχών των Προγραμμάτων που θα συγχρηματοδοτήσουν τις ΣΒΑΑ και, κατόπιν διαβούλευσης με την αρμόδια Αστική Αρχή, το πεδίο εφαρμογής των καθηκόντων τα οποία πρέπει να αναλάβουν οι Αστικές Αρχές σχετικά με τη διαχείριση των ολοκληρωμένων δράσεων για τα σχέδια ΒΑΑ. Σε κάθε περίπτωση, η διαδικασία υπάγεται στη διαχειριστική ευθύνη της ΔΑ, με τις Αστικές Αρχές να αναλαμβάνουν την ευθύνη της τελικής αξιολόγησης και επιλογής των σχετικών έργων, και τη ΔΑ να διατηρεί το δικαίωμα του τελικού ελέγχου της επιλεξιμότητας των πράξεων πριν από την έγκριση, καθώς και την διαχειριστική ευθύνη στην πλειονότητα των περιφερειών. Σε γενικές γραμμές, ο ρόλος των αστικών αρχών περιορίζεται, στις περισσότερες περιπτώσεις, στην υποβολή στη ΔΑ της Στρατηγικής ΒΒΑ και στη συμμετοχή της στη διαδικασία επιλογής των πράξεων. Εξαιρέση αποτελεί η περίπτωση της Περιφέρειας Αττικής, στην οποία η υλοποίηση των παρεμβάσεων των ΣΒΑΑ προβλέπονταν εξ αρχής με εκχώρηση αρμοδιοτήτων σε Ειδικό Φορέα Διαχείρισης, και τελικά υπήρξε πλήρης εκχώρηση αρμοδιοτήτων για τις 4 Αστικές Αρχές που επελέγησαν.

Όσον αφορά τη σύνδεση με τον χωρικό σχεδιασμό, οι Περιφέρειες ΑΜΘ, Θεσσαλίας, Κρήτης, Κεντρικής Μακεδονίας και Δυτικής Μακεδονίας λαμβάνουν υπόψη τις κατευθύνσεις των υπό αναθεώρηση, την περίοδο σύνταξης των ΠΕΠ, Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΠΠΧΣΑΑ). Η Περιφέρεια Ηπείρου τονίζει ότι ο σχεδιασμός της ΒΑΑ θα ακολουθήσει τις κατευθύνσεις του Ρυθμιστικού Σχεδίου της πόλης των Ιωαννίνων, ενώ η Αττική θεωρεί απαραίτητη προϋπόθεση εφαρμογής της ΒΑΑ την ύπαρξη ΣΟΑΠ ή ισοδύναμα σχέδια στρατηγικού σχεδιασμού, κατά την κείμενη ελληνική νομοθεσία. Προτεραιότητα έχουν ΣΟΑΠ ή ισοδύναμα σχέδια στρατηγικού σχεδιασμού που ενσωματώνουν την προώθηση της βιώσιμης αστικής κινητικότητας, εξυπηρετούν και συμβάλλουν στην ενίσχυση της ελκυστικότητας του μητροπολιτικού κέντρου της Αθήνας. Υπόψη λαμβάνονται και

⁶ Πιο συγκεκριμένα, ο ΘΣ1 επιλέγεται σε τέσσερις περιφέρειες, ο ΘΣ2 σε επτά περιφέρειες, ο ΘΣ3 σε πέντε περιφέρειες, ο ΘΣ4 σε πέντε περιφέρειες, ο ΘΣ5 σε δύο περιφέρειες, ο ΘΣ6 σε έξι περιφέρειες, ο ΘΣ7 σε τέσσερις περιφέρειες, ο ΘΣ8 σε τρεις περιφέρειες, ο ΘΣ9 σε πέντε περιφέρειες και ο ΘΣ10 σε μία περιφέρεια.

οι κατευθύνσεις του Ρυθμιστικού Σχεδίου της Αθήνας. Η συνδυαστική ύπαρξη των ανωτέρω αποτελεί βασικό κριτήριο επιλεξιμότητας.

Ορισμένες περιφέρειες, όπως η Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας, Πελοποννήσου, Ιονίων Νήσων, Βορείου Αιγαίου, δεν περιγράφουν τη σύνδεσή τους με κείμενα χωρικού σχεδιασμού, γεγονός που επιβεβαιώνει, για άλλη μία φορά, τη χαλαρή σχέση αναπτυξιακού και χωρικού σχεδιασμού, που αποτελεί σημαντική αδυναμία στην αναπτυξιακή προσπάθεια της χώρας (Ασπρογέρακας & Καλλιώρας, 2020).

4.3.4 Ολοκληρωμένες Χωρικές Επενδύσεις (ΟΧΕ) εκτός αστικών περιοχών

Ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά του εργαλείου των ΟΧΕ είναι η γεωγραφική ευελιξία του, με την έννοια ότι αυτό μπορεί να εφαρμοστεί σε ευρύ φάσμα διαφορετικών τύπων εδαφών, μεταξύ των οποίων αστικές, αγροτικές περιοχές, υποπεριφερειακές και διαπεριφερειακές περιοχές, περιοχές με ιδιαίτερα γεωγραφικά χαρακτηριστικά (π.χ. νησιά ή ορεινές περιοχές), και διασυνοριακές περιοχές (Πίνακας 4).

Πίνακας 4. Περιοχές εφαρμογής ΟΧΕ (εκτός αστικών περιοχών) στα 13 ΠΕΠ (Δεδομένα των 13 ΠΕΠ 2014-2020· Ιδία επεξεργασία)

Περιφέρεια	Περιοχές εφαρμογής ΟΧΕ (εκτός αστικών περιοχών)
Ανατολική Μακεδονία και Θράκη	<ul style="list-style-type: none"> ΟΧΕ ΡΟΜΑ: εστίαση σε συγκεκριμένες «γειτονιές» σε ιδιαίτερα υποβαθμισμένους οικισμούς (αφαιρέθηκε στη συνέχεια) ΟΧΕ Τουρισμού–Πολιτισμού σε περιοχές του «τόξου υγροβιοτόπων και αρχαιολογικών χώρων και στο παράκτιο μέτωπο» σύμφωνα με το υπό αναθεώρηση ΠΠΧΣΑΑ της ΑΜΘ (1-2 Σχέδια)
Κεντρική Μακεδονία	—
Δυτική Μακεδονία	ΟΧΕ για την αξιοποίηση των λιμνών της ΔΜ. Βασίζεται στο αναθεωρημένο ΠΠΧΣΑΑ: υδατικό δυναμικό ως στρατηγικό μέγεθος για τη χώρα. Αφορά την ευρύτερη περιοχή των λιμνών της Περιφέρειας συμπεριλαμβανομένου και του ποταμού Αλιάκμονα.
Ιόνια Νησιά	<p>Προώθηση παρεμβάσεων ΟΧΕ σε συνδυασμό με τις κατευθύνσεις της RIS στις:</p> <ul style="list-style-type: none"> Παράκτιες περιοχές, με αναπτυξιακή δυναμική στη θαλάσσια οικονομία Παράκτιες περιοχές με επέκταση στην ενδοχώρα Αστικές περιοχές: κυρίως σε μεγαλύτερες αστικές συγκεντρώσεις με πλούσιο πολιτιστικό απόθεμα Αστικές περιοχές: κυρίως σε ημιαστικές, μικρότερης κλίμακας συγκεντρώσεις που αντιμετωπίζουν την πρόκληση της παραγωγικής ανασύνταξης, που ενδεχομένως επιβαρύνονται από ιδιαίτερα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά που εγκυμονούν κινδύνους (π.χ. σεισμοί)
Ήπειρος	ΟΧΕ «Πιλοτική πολιτιστική διαδρομή για τα αρχαία θέατρα της Ηπείρου». Περιοχή παρέμβασης η υποπεριφερειακή περιοχή της Ηπείρου, που περιλαμβάνει τις ζώνες που ορίζονται ως παράκτιοι τουριστικοί πόλοι και μέρος των ζωνών που προσδιορίζονται ως ζώνες για οικοτουρισμό και φυσιολατρικό τουρισμό σύμφωνα με το υπό αναθεώρηση ΠΠΧΣΑΑ

Περιφέρεια	Περιοχές εφαρμογής ΟΧΕ (εκτός αστικών περιοχών)
Θεσσαλία	<ul style="list-style-type: none"> ΟΧΕ στην περιοχή των Νησιών των Βορείων Σποράδων (Σκιάθος, Σκόπελος & Αλόνησος) ώστε να αποτελέσουν κινητήρες ανάπτυξης της Περιφέρειας ΟΧΕ πολιτισμού- τουρισμού με αντικείμενο την αξιοποίηση της πολιτιστικής ή και φυσικής κληρονομιάς. Εκτείνεται χωρικά από την περιοχή της Δυτικής Θεσσαλίας (Τρίκαλα- Μετέωρα) ως την Ανατολική (Μαγνησία) Διερευνάται ΟΧΕ και για περιοχές της ΠΘ εμβληματικού χαρακτήρα & διεθνούς εμβέλειας (π.χ. περιοχή Ολύμπου)
Στερεά Ελλάδα	<ul style="list-style-type: none"> ΟΧΕ στην περιοχή Νότιας Βοιωτίας/ Δυτικής Εύβοιας, – άτυπη περιοχή βιομηχανικών συγκεντρώσεων με απουσία υποδομών και δικτύων ρύπανσης του Ασωπού. Ειδικότερα η περιοχή Οινοφύτων–Σχηματαρίου, Ξυλόβρυσης, Θήβας, ΛΑΠ Ασωπού που απαιτεί διαπεριφερειακή υλοποίηση στο πλαίσιο Προγραμματικής Σύμβασης των δύο Περιφερειών και του ΥΠΕΚΑ ΟΧΕ Πολιτιστικής διαδρομής που θα συνδέει τα αρχαιολογικά μνημεία και αξιοθέατα της περιφέρειας σε ένα ενιαίο δίκτυο πολιτιστικού τουρισμού
Αττική	–
Δυτική Ελλάδα	ΟΧΕ για την ολοκληρωμένη τουριστική ανάπτυξη του άξονα Κατάκολο–Αρχαία Ολυμπία (Πολιτισμός, Αγροδιατροφή – Μεταφορές – έξυπνες εφαρμογές ενέργεια/μετακινήσεις/δικτύωση – ανθρώπινο δυναμικό – ποιότητα υπηρεσιών – υποδομές) σε συνδυασμό με τους στόχους της Στρατηγικής της Μακροπεριφέρειας Αδριατικής- Ιονίου
Πελοπόννησος	–
Βόρειο Αιγαίο	Δεν προσδιορίζονται, περιγράφονται γενικά ως επιλέξιμες «οι υποπεριφερειακές περιοχές με ειδικά χαρακτηριστικά και προκλήσεις»
Κρήτη	<p>ΟΧΕ σε υποπεριφερειακές περιοχές:</p> <ul style="list-style-type: none"> στις οποίες χωροθετούνται σημαντικοί πόλοι έλξης επισκεπτών με πολιτιστική ή και τοπογραφική ταυτότητα Με αυξημένες ανάγκες προστασίας του περιβάλλοντος, οργάνωσης του χώρου και των χρήσεων γης Με σημαντικά περιθώρια ανάπτυξης των τομέων που αναδεικνύονται από τη RIS3. Σε χωρική ή/και λειτουργική γειτνίαση με μεγάλα έργα υποδομών που διαμορφώνουν αναπτυξιακές προοπτικές και πάντως όλες οι περιοχές συνάδουν με τις γενικές κατευθύνσεις του ΠΠΧΣΑΑ
Νότιο Αιγαίο	–

Στην πλειονότητά τους οι προτεινόμενες ΟΧΕ αφορούν τους τομείς του πολιτισμού και του τουρισμού, αναδεικνύοντας στοιχεία με αντίστοιχη σημασία αλλά και δυνατότητες ανάπτυξης (Πίνακας 5). Ειδικότερα, οι προτεινόμενες ΟΧΕ αφορούν την αντιμετώπιση προβλημάτων, όπως την περιβαλλοντική υποβάθμιση και αποκατάσταση (π.χ. ΟΧΕ Ασωπού), την προστασία και ανάδειξη της πολιτισμικής κληρονομιάς (π.χ. σύνδεση του Κατάκολου με τον χώρο της Αρχαίας Ολυμπίας, ΟΧΕ πολιτιστικής διαδρομής Εγνατίας Οδού, ΟΧΕ ένωσης αρχαίων θεάτρων και μνημείων Ηλείου), την προστασία οικολογικά ευαίσθητων περιοχών (π.χ. ΟΧΕ λιμνών Πρεσπών, ΟΧΕ Μεσολογγίου Αιτωλικού) και την αντιμετώπιση των συχνών καταστροφικών φυσικών φαινομένων (π.χ. ΟΧΕ αντισεισμικής προστασίας Παλλικής). Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της Περιφέρειας ΑΜΘ, η

οποία σε προγραμματικό επίπεδο σχεδίαζε τη θεματική ΟΧΕ ΡΟΜΑ, με εστίαση σε «συγκεκριμένες γειτονίες» ιδιαίτερα υποβαθμισμένων οικισμών, χωρίς ωστόσο η περίπτωση αυτή τελικά να χρηματοδοτηθεί.

Πίνακας 5. Τυπολογία μη αστικών ΟΧΕ (ΠΕΠ, Ίδια επεξεργασία)

Τύπος ΟΧΕ	Θεματική Εξειδίκευση	Περιφέρεια εφαρμογής
Θεματικές/Τομεακές	Τουρισμού–πολιτισμού	ΑΜΘ, Ηπείρου, Θεσσαλίας, Στερεάς, Δυτικής Ελλάδας
	Ιδιαίτερων φυσικών χαρακτηριστικών	Δυτικής Μακεδονίας (περιοχή λιμνών), Θεσσαλίας (Νησιά Β. Σποράδων)
	Αντιμετώπισης περιβαλλοντικών προβλημάτων	Στερεάς Ελλάδας (Ασωπού)
	Ιδιαίτερα ζητήματα πληθυσμιακών ομάδων	ΑΜΘ
Γεωγραφικά προσδιορισμένες	Αστικές	Ιονίων Νήσων
	Παράκτιες	Ιονίων Νήσων
Λοιπές υποπεριφερειακές περιοχές καθ' υπόδειξη στρατηγικού σχεδιασμού	Σύμφωνα με το ΠΠΧΣΑΑ	Κρήτης
	Σύμφωνα με την RIS	Κρήτης, Ιονίων Νήσων

Το εργαλείο των ΟΧΕ σε διαπεριφερειακό επίπεδο προτείνεται στο ΠΕΠ Στερεάς Ελλάδας και επιλέγεται η περιοχή Οινοφύτων–Σχηματαρίου, Ξυνόβρυσης, Θήβας, ΛΑΠ Ασωπού, που απαιτεί διαπεριφερειακή υλοποίηση στο πλαίσιο Προγραμματικής Σύμβασης της Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας, της Περιφέρειας Αττικής και του ΥΠΕΝ. Αν ανατρέξει, όμως, κανείς τόσο στο ΠΕΠ Αττικής, όσο και στο Επιχειρησιακό του ΥΜΕΠΕΡΑΑ δεν περιγράφεται κάτι αντίστοιχο, γεγονός που παραπέμπει σε έλλειμμα συνεργασίας και εκ των προτέρων συνεννόησης στη χάραξη τόσο σημαντικών αναπτυξιακών παρεμβάσεων.

Όσον αφορά τα οικονομικά δεδομένα του εργαλείου των ΟΧΕ εκτός αστικών περιοχών, οι πόροι που διατίθενται από τις εννέα Περιφέρειες, αφού οι υπόλοιπες τέσσερις δεν προτίθενται να εφαρμόσουν το εργαλείο σε εκτός των αστικών χωρικές ενότητες, ανέρχονται, σε προγραμματικό επίπεδο, σε 250 εκατ. ευρώ περίπου. Με βάση τα στοιχεία υλοποίησης, το ποσό που διατίθεται από τις περιφέρειες ανέρχεται σε 265,1 εκατ. ευρώ. Το μεγαλύτερο ποσοστό για ΟΧΕ επί των συνολικών πόρων του αντίστοιχου ΠΕΠ (σε όρους κοινοτικής συνδρομής) διαθέτουν τρεις νησιωτικές Περιφέρειες (Βορείου Αιγαίου, Ιονίων Νήσων, Κρήτης), καθώς και η Περιφέρεια ΑΜΘ, όπως άλλωστε αποτυπωνόταν και σε προγραμματικό επίπεδο.

Από τα ΕΔΕΤ, το ΕΤΠΑ συμμετέχει σε όλες τις ΟΧΕ που πρόκειται να υλοποιηθούν. Συμμετέχει δε σε πολύ μεγαλύτερο ποσοστό από το ΕΚ, που σε ορισμένες περιφέρειες (Περιφέρειες Ηπείρου, Βορείου Αιγαίου, Κρήτης) δεν συμμετέχει καθόλου. Πρόθεση για

αξιοποίηση πόρων άλλων ΕΔΕΤ δεν περιγράφεται σε κάποιο από τα ΠΕΠ, εκτός από τη γενική περιγραφή ότι θα επιδιωχθεί συνέργεια και συμπληρωματικότητα με τους πόρους των τομεακών ΕΠ, χωρίς όμως να υπάρχει ξεκάθαρο πλαίσιο συνεργασίας. Χαρακτηριστικό στοιχείο είναι ότι τα τομεακά ΕΠ δεν προβλέπουν πόρους για τη χρηματοδότηση του εργαλείου, ακόμα και στην περίπτωση εκχώρησης πόρων από τα τομεακά στα ΠΕΠ.

Οι ΘΣ που επιλέγονται για τις ΟΧΕ εκτός αστικών περιοχών στις Περιφέρειες αφορούν κυρίως τους ΘΣ 1, 2, 3, 4⁷. Η πολυτομεακότητα των ΟΧΕ εκφράζεται από έναν συνδυασμό τριών ή τεσσάρων ΘΣ, με την Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας και Στερεάς Ελλάδας να προτείνουν εννέα και δέκα ΘΣ αντίστοιχα. Όσον αφορά την επιλογή για ορισμό ΕΦΔ για την υλοποίηση και παρακολούθηση των ΟΧΕ, οι περιφέρειες που αξιοποιούν το εργαλείο επιλέγουν να μην ορίσουν ΕΦΔ, καθώς τη διαχειριστική ευθύνη αναλαμβάνει η αντίστοιχη ΔΑ, με εξαίρεση την Περιφέρεια Θεσσαλίας και την Περιφέρεια Κρήτης. Πάντως, στην περίπτωση των ΟΧΕ εκτός αστικών περιοχών, την εκκίνηση της διαδικασίας σχεδιασμού και κατάρτισης των αντίστοιχων ΟΧΕ έχουν οι περιφέρειες, ακολουθείται δηλαδή μια εκ των άνω προσέγγιση.

Η διαδικασία που περιγράφεται στα κείμενα των ΠΕΠ για την επιλογή, έγκριση και χρηματοδότηση των στρατηγικών γίνεται στο πλαίσιο διαβούλευσης της ΔΑ του ΠΕΠ και περιφερειακών και εθνικών αρχών, με κριτήρια που αφορούν την καταλληλότητα της στρατηγικής, τη συμβολή και την επίτευξη των αποτελεσμάτων του ΠΕΠ, τη διαχειριστική ικανότητα, την τεχνική ετοιμότητα και την ικανότητα μόχλευσης πόρων του φορέα.

Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός της πολύ μικρής συνδεσιμότητας των υπό διαμόρφωση ΟΧΕ με τη Στρατηγική RIS3 των περιφερειών. Ουσιαστικά, μόνο η Περιφέρεια Ιονίων Νήσων και η Περιφέρεια Κρήτης λαμβάνουν υπόψη τους τη RIS3 και επιλέγουν να προωθήσουν τομείς που αναδεικνύει. Από την άλλη πλευρά, φαίνεται να λαμβάνονται καταρχήν υπόψη, κατά την επιλογή των περιοχών εφαρμογής των ΟΧΕ στις Περιφέρειες, οι κατευθύνσεις των ΠΠΧΣΑΑ για τις περιοχές αλλά και τους τομείς, η ανάδειξη των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών γνωρισμάτων κάθε περιοχής και οι προκλήσεις που καλείται να αντιμετωπίσει καθεμιά από τις Στρατηγικές ΟΧΕ (ΑΜΘ, Δυτική Μακεδονία, Ήπειρος, Κρήτη).

⁷ ΘΣ1: Ενίσχυση της Έρευνας, της Τεχνολογικής Ανάπτυξης και της Καινοτομίας, ΘΣ2: Βελτίωση της πρόσβασης, της χρήσης και της ποιότητας των Τεχνολογιών Πληροφοριών και Επικοινωνιών, ΘΣ3: Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και του γεωργικού τομέα (για το ΕΓΤΑΑ) και του τομέα της αλιείας και της υδατοκαλλιέργειας (για το ΕΤΘΑ) ΘΣ4: Υποστήριξη της μετάβασης προς μια οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα σε όλους τους τομείς

5. Συζήτηση–διαπιστώσεις

Από την ανάλυση των προγραμματικών κειμένων προκύπτει ότι ορισμένα στοιχεία της τεκμηρίωσης για την ολοκληρωμένη χωρική ανάπτυξη των ΠΕΠ συχνά απουσιάζουν, ενδεχομένως υπονομεύοντας την προστιθέμενη αξία της προσέγγισης. Σε αρκετές περιπτώσεις δεν προσδιορίζονται με σαφήνεια και δεν αντικατοπτρίζονται οι προτεραιότητες που τίθενται σε χωρικό επίπεδο, η επιλογή των θεματικών στόχων ή η εδαφική εστίαση των μέσων. Αρχικά, σε προγραμματικό επίπεδο, διαπιστώνεται ικανοποιητικός βαθμός υιοθέτησης της τοποκεντρικής προσέγγισης. Κατά κανόνα, εντοπίζονται οι προκλήσεις που αντιμετωπίζει κάθε περιφέρεια, και γίνεται προσπάθεια να προωθηθούν σχετικές παρεμβάσεις μέσω των εδαφικών μέσων που επιλέγονται. Η ασάφεια σε πολλά σημεία των κειμένων αποτυπώνει, σε κάποιον βαθμό, την έλλειψη ετοιμότητας των Περιφερειών στον σχεδιασμό και την υλοποίηση των εδαφικών εργαλείων κατά την πρώτη περίοδο εφαρμογής τους.

Σε αρκετές περιπτώσεις, κατά το στάδιο συγγραφής των κειμένων του ΠΕΠ εκπονούνταν σειρά μελετών εμπειρογνωμοσύνης για την καταγραφή των ειδικών χωρικών αναγκών των περιφερειών και των αντίστοιχων προκλήσεων που αυτές αντιμετωπίζουν, ώστε στη συνέχεια να προταθούν οι κατάλληλες λύσεις. Ιδιαίτερα έντονη είναι η απουσία στατιστικών δεδομένων στην ανάδειξη των χωρικών εννοιών που πλήττονται από σοβαρά μόνιμα, φυσικά ή δημογραφικά, χαρακτηριστικά. Σε αρκετές περιπτώσεις, τονίζεται ότι για την αντιμετώπιση του ζητήματος είναι απαραίτητη η συγκέντρωση και περιγραφή στοιχείων που σχετίζονται σε λεπτομερές επίπεδο με τα μόνιμα δημογραφικά και γεωγραφικά μειονεκτήματα, κατά ενιαία προσέγγιση και υπό κεντρική καθοδήγηση (π.χ. Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας).

Διαπιστώνεται, επίσης, ότι κατά τη φάση του σχεδιασμού της ΟΧΑ δεν υπήρξε συνεργασία και επικοινωνία με τα αντίστοιχα Υπουργεία και τομεακά προγράμματα στον βαθμό που η ίδια η φύση της ολοκληρωμένης προσέγγισης της χωρικής ανάπτυξης και των εργαλείων της απαιτεί. Επιπλέον, παρατηρείται έλλειψη ξεκάθαρου πλαισίου υλοποίησης των εδαφικών μέσων κατά την κατάρτιση των ΠΕΠ. Πρόκειται για ευθύνη κυρίως της ΕΕ αλλά και των αρμοδίων εθνικών αρχών. Η συνέργεια και η συμπληρωματικότητα των παρεμβάσεων για την εδαφική ανάπτυξη που προτείνονται στο πλαίσιο των ΠΕΠ και των τομεακών προγραμμάτων κατά τη φάση του σχεδιασμού και κατάρτισης, τουλάχιστον όσον αφορά την ΟΧΑ, παρουσιάζει υστέρηση.

Είτε πρόκειται για τη ΒΑΑ είτε για ΟΧΕ εκτός αστικών περιοχών, ακολουθείται μια εκ των άνω προσέγγιση στον σχεδιασμό, καθώς στα περισσότερα κείμενα έχει ήδη γίνει η προεπιλογή των περιοχών παρέμβασης, και η εκκίνηση για την κατάρτιση αντίστοιχης στρατηγικής γίνεται από την Περιφέρεια, χωρίς να προκύπτει αν η επιλογή αυτή αποτελεί αποτέλεσμα ευρείας διαβούλευσης όλων των οικείων αρμοδίων και σχετικών φορέων και παραγόντων. Το συγκεκριμένο ζήτημα θα μπορούσε να αποτελέσει πεδίο μελλοντικής

έρευνας για την έκταση και την ποιότητα των συμμετοχικών διαδικασιών σε όλα τα στάδια σχεδιασμού και εφαρμογής παρεμβάσεων της ΟΧΑ.

Η εδαφική εστίαση της ΒΑΑ αναφέρεται κυρίως σε αστικές περιοχές και σε περιοχές οι οποίες αντιμετωπίζουν προκλήσεις, δημογραφικές, οικονομικές, περιβαλλοντικές, κοινωνικές, μεμονωμένα ή συνδυαστικά. Σε ορισμένες περιφέρειες επιλέγονται ευρύτερες των αστικών κέντρων περιοχές, όπως στο ΠΕΠ Θεσσαλίας στο οποίο αναφέρεται το δίπολο Λάρισας–Βόλου. Ο σχεδιασμός σε επίπεδο λειτουργικών περιοχών είναι ιδιαίτερα εμφανής στην περίπτωση των μη αστικών ΟΧΕ. Επιλέγονται περιοχές που διακρίνονται από την παρουσία ιδιαίτερων φυσικών χαρακτηριστικών, πλούσιας πολιτιστικής και τουριστικής παράδοσης, περιοχές που αντιμετωπίζουν έντονα προβλήματα περιβαλλοντικής αλλά και κοινωνικής υποβάθμισης. Περιορισμένη είναι η επιλογή διαπεριφερειακών περιοχών με στόχο την αντιμετώπιση κοινών ζητημάτων.

Σε ορισμένα ΠΕΠ, για τη μέγιστη δυνατή συνέργεια/συμπληρωματικότητα των παρεμβάσεων ΒΑΑ με αντίστοιχες ΟΧΕ τουρισμού-πολιτισμού δίνεται ειδική μέριμνα, ώστε να επιτυγχάνεται η μεγαλύτερη δυνατή συγκέντρωση πόρων (ΑΜΘ). Η κανονιστική απαίτηση για την διάθεση του 5% των πόρων του ΕΤΠΑ στην ΒΑΑ, καλύπτεται από το σύνολο των ΠΕΠ.

Διερευνώντας τα κείμενα αναθεώρησης των ΠΕΠ προκύπτει ότι, στην πλειονότητα τους, δεν υπήρξε σημαντική διαφοροποίηση ως προς τις αρχικές τους επιλογές, κυρίως όσον αφορά τη χωρική εστίαση των εδαφικών εργαλείων. Το γεγονός θα μπορούσε να εκληφθεί ως ένδειξη ορθής πρακτικής προγραμματισμού και σχεδιασμού των ΕΠ στη βάση ανάδειξης και αξιοποίησης των εδαφικών πλεονεκτημάτων ή και προκλήσεων της κάθε Περιφέρειας. Ενδεχομένως, ωστόσο, να αποτελεί αδυναμία σταδιακής προσαρμογής του σχεδιασμού εξαιτίας των ελλείψεων που αναφέρονται παραπάνω σε σχέση με την διάθεση/αξιολόγηση πραγματικών δεδομένων και τη συμμετοχική διάδραση των δρώντων.

Ο ρόλος των αστικών αρχών στην υλοποίηση των παρεμβάσεων ΒΑΑ περιορίζεται στην επιλογή των πράξεων των στρατηγικών ΒΑΑ, με τις αντίστοιχες ΔΑ να είναι υπεύθυνες για την έγκριση και διαχείριση των παρεμβάσεων. Η περιορισμένη συμμετοχή των αστικών αρχών στην υλοποίηση των ΣΒΑΑ υπονομεί και τις προοπτικές απόκτησης σχετικής εμπειρίας και συλλογικών δεξιοτήτων. Μόνο στην Περιφέρεια Αττικής προβλέφθηκε εκχώρηση αρμοδιοτήτων διαχείρισης Στρατηγικών στο πλαίσιο της ΟΧΑ σε Ειδικό Φορέα Διαχείρισης ήδη από το στάδιο κατάρτισης του ΠΕΠ με την αιτιολογία του μεγάλου διαχειριστικού βάρους για την ΔΑ, καθώς και του γεγονότος ότι η ανάθεση θα μπορούσε να λειτουργήσει ως μέσο ενεργοποίησης και ενίσχυσης του ρόλου των τοπικών φορέων.

Παρατηρείται επίσης η μη συνδεσιμότητα, τουλάχιστον στο προγραμματικό στάδιο, των εδαφικών μέσων που επιλέγονται με τις αντίστοιχες Περιφερειακές Στρατηγικές Έξυπνης Εξειδίκευσης, οι οποίες περιγράφουν τους ιδιαίτερους τομείς που η κάθε περιφέρεια εμφανίζει ως συγκριτικό πλεονέκτημα και μπορούν να αποτελέσουν σημαντικό

παράγοντα στην αναπτυξιακή τους διαδικασία. Όσον αφορά τη σύνδεση του σχεδιασμού της ΟΧΑ στα ΠΕΠ με τις κατευθύνσεις του χωροταξικού σχεδιασμού διαπιστώνεται ότι αρκετές από τις περιφέρειες υιοθετούν στοιχεία των ΠΠΧΣΑΑ. Η συνέργεια και η συμπληρωματικότητα του χωροταξικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού, ωστόσο, παραμένουν ζητούμενα, συνολικά για τη χώρα.

Το ζήτημα της μόχλευσης των πόρων που επιτυγχάνεται ή όχι με την εφαρμογή των νέων εδαφικών μέσων της Προγραμματικής Περιόδου 2014-2020 από τα ΠΕΠ και τους επιμέρους φορείς υλοποίησης των εργαλείων θα πρέπει να αξιολογηθεί ενόψει του σχεδιασμού της νέας Προγραμματικής Περιόδου 2021-2027. Θεωρείται επιβεβλημένη η ενημέρωση των φορέων κατάρτισης και υλοποίησης των στρατηγικών στο πλαίσιο των εργαλείων αυτών όλων των διαθέσιμων χρηματοδοτικών μέσων που θα μπορούσαν να συμβάλλουν στην επίτευξη του στόχου της ισόρροπης εδαφικής ανάπτυξης.

6. Συμπεράσματα

Η αλλαγή του υποδείγματος περιφερειακής πολιτικής και η μεταστροφή της σε μια πιο ολοκληρωμένη και τοποκεντρική προσέγγιση, σε αντίθεση με την οπτική των χωρικών τυφλών πολιτικών για την αντιμετώπιση σύνθετων και αλληλένδετων προκλήσεων των διαφορετικών χωρικών ενοτήτων, αποτυπώνεται σε ορισμένο βαθμό και στην Πολιτική Συνοχής της ΕΕ για την Προγραμματική Περίοδο 2014-2020, όπως προκύπτει από τους Κανονισμούς των ΕΔΕΤ.

Στην Ελλάδα, για την Προγραμματική Περίοδο 2014-2020, και όπως προέκυψε από τη συγκριτική ανάλυση για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας, είναι εμφανής η χωρική διάσταση της πολιτικής συνοχής, όπως αυτή εκφράζεται με την αλλαγή της σχεδιαστικής αντίληψης προκειμένου να ανταποκριθεί στις νέες προκλήσεις. Ο ρόλος του χώρου λαμβάνεται υπόψη στην αναπτυξιακή διαδικασία, όπως αποτυπώνεται σε καθένα από τα νέα εδαφικά μέσα που οι περιφέρειες επιλέγουν να αξιοποιήσουν. Οι παρεμβάσεις αφορούν σε αστικές περιοχές, σε γεωγραφικές (π.χ. ορεινές, νησιωτικές, περιοχές με ιδιαίτερα φυσικά ή πολιτισμικά στοιχεία) και σε λειτουργικές ενότητες (π.χ. περιοχές με ιδιαίτερες ανάγκες περιβαλλοντικής ή οικονομικοκοινωνικής ανασυγκρότησης). Αν και σε κάποιες περιπτώσεις οι επιλογές αυτές βασίζονται σε κατευθύνσεις χωρικού σχεδιασμού, συνολικά η σχετική προσέγγιση μένει, μάλλον, σε μια επιφανειακή ανάγνωση του χώρου, χωρίς να εμβαθύνει στη δομή και στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του, όπως αυτά θα προέκυπταν από μια διαδικασία συστηματικής ανάλυσης βασισμένης σε πραγματικά και αναλυτικά δεδομένα.

Για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των εδαφικών μέσων κατά την αναπτυξιακή διαδικασία, απαιτείται εμπεριστατωμένη επιλογή των κατάλληλων χωρικών ενοτήτων και των λειτουργικών περιοχών για την προώθηση παρεμβάσεων. Κρίνεται απαραίτητος ο έγκαιρος εντοπισμός των επιμέρους αναπτυξιακών προκλήσεων κάθε Περιφέρειας και η κατάρτιση της αναπτυξιακής της στρατηγικής, στη βάση δεδομένων σε όσο το δυνατόν πιο

χαμηλό επίπεδο σχεδιασμού, λαμβάνοντας, επιπλέον, υπόψη τις κατευθύνσεις υφιστάμενων στρατηγικών κειμένων, θεσμοθετημένων ή μη (π.χ. ΣΟΑΠ, Πλαίσια Χωροταξικού σχεδιασμού, Στρατηγικές έξυπνης εξειδίκευσης κ.λπ.), ώστε να σχεδιάζονται παρεμβάσεις με διακριτά τοπικό και ολιστικό χαρακτήρα, στο πλαίσιο της τοποκεντρικής προσέγγισης της αναπτυξιακής διαδικασίας.

Η ολοκληρωμένη χωρική ανάπτυξη που βασίζεται στην τοποκεντρική προσέγγιση απαιτεί την ωριμότητα και την ενεργό συμμετοχή των εμπλεκόμενων φορέων κατά τον σχεδιασμό καθώς και την ενίσχυση των διαδικασιών πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Από την παρούσα έρευνα προέκυψε ότι οι αρμοδιότητες των Αστικών Αρχών ήταν, στην πλειονότητα των περιπτώσεων, περιορισμένες και αφορούσαν την επιλογή των πράξεων των στρατηγικών που καταρτίστηκαν. Η αιτιολογία ότι δεν υπήρχε η σχετική εμπειρία των φορέων αυτών στον σχεδιασμό και στην υλοποίηση των αντίστοιχων στρατηγικών αναδεικνύει την ανάγκη ενίσχυσης και ενδυνάμωσής τους, ενδεχομένως και μέσω της εκχώρησης αρμοδιοτήτων, ώστε να δημιουργηθεί το αίσθημα της ιδιοκτησίας των στρατηγικών αυτών. Το σημαντικό ζήτημα της έλλειψης συνεργασίας του κεντρικού και του περιφερειακού επιπέδου στη χώρα αναδεικνύεται για μια ακόμη φορά. Η εν λόγω συνεργασία θεωρείται επιβεβλημένη στο πλαίσιο μιας προσέγγισης αποτελεσματικής χωρικής διακυβέρνησης, ώστε να επιτευχθούν συγκέντρωση πόρων και εστιασμένες πολιτικές και να αποφευχθεί η αποσπασματικότητα των παρεμβάσεων.

Η αξιολόγηση καλών πρακτικών της υλοποίησης των εδαφικών εργαλείων, τόσο σε επίπεδο ΕΕ, όσο και σε εθνικό και περιφερειακό, δύναται να αποτελέσει σημαντική εισροή κατά τον σχεδιασμό της Προγραμματικής Περιόδου 2021-2027. Εκτιμάται ότι οι Περιφέρειες και οι λοιποί εμπλεκόμενοι φορείς έχουν αποκτήσει σημαντική εμπειρία στο σχεδιασμό αλλά και στην υλοποίηση των εδαφικών μέσων. Απαιτείται, όμως, περαιτέρω αλλαγή νοοτροπίας και σχεδιαστικής αντίληψης, κάθετος συντονισμός και τακτική συνεργασία όλων των εμπλεκόμενων φορέων στο πλαίσιο ενός ολιστικού σχεδιασμού της περιφερειακής αναπτυξιακής διαδικασίας.

Δεδομένου ότι για την Προγραμματική Περίοδο 2021-2027 η ολοκληρωμένη χωρική ανάπτυξη αποτελεί προτεραιότητα της πολιτικής συνοχής μέσω του Θεματικού Στόχου 5 «Μια Ευρώπη πιο κοντά στους πολίτες, με τη στήριξη των αναπτυξιακών στρατηγικών που καταρτίζονται σε τοπικό επίπεδο και της βιώσιμης αστικής ανάπτυξης σε όλη την ΕΕ» (ΕΕ, 2018), η σωστή και έγκαιρη προετοιμασία σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο θα συμβάλει στην επίτευξη της ισόρροπης ανάπτυξης, μέσω μιας σχεδιαστικής προσέγγισης προσαρμοσμένης στις περιφερειακές και στις τοπικές ανάγκες.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Ασπρογέρακας, Ε. & Ζαχαρή, Β. (2012) «Αναζήτηση χωρικής πολιτικής για την ΕΕ και η προοπτική ολοκληρωμένων προσεγγίσεων σχεδιασμού στην Ελλάδα». *Κείμενα Περιφερειακής Επιστήμης*, III (1), 87-105.
- Ασπρογέρακας, Ε. & Καλλιώρας, Δ. (2020) «Χωρικός και αναπτυξιακός σχεδιασμός στην Ελλάδα: ζητήματα σύμπλεξης». *Αειχώρος*, 31, 62-93.
- ΕΠ ΕΠΑΝΑΔ (2014) *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού*. ΕΠΑΝΑΔ.
- ΕΠ ΕΠΑΝΕΚ (2014) *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Ανταγωνιστικότητα, Επιχειρηματικότητα και Καινοτομία*. ΕΠΑνΕΚ.
- ΕΠ ΥΜΕΠΕΡΑΑ (2014) *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Υποδομές Μεταφορών, Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη*.
- Ευρωπαϊκή Ένωση (2007) «Συνθήκη της Λισσαβόνας, για την τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας». *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 17 Δεκεμβρίου, 2007/C 306/01.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010α) *Πέμπτη έκθεση για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή: το μέλλον της πολιτικής συνοχής*. SEC (2010) 1348 τελικό.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2010b) *Ευρώπη 2020: Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη*. COM/2010/2020 τελικό.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014) *Έκτη έκθεση για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή: επενδύσεις για θέσεις εργασίας και ανάπτυξη*. COM (2014) 473 τελικό.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017) *Η περιφέρειά μου, η Ευρώπη μου, το μέλλον μας: Έβδομη έκθεση για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή*. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018) *Πρόταση: Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον καθορισμό κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας, και δημοσιονομικών κανόνων για τα εν λόγω Ταμεία και για το Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης, το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας και το Μέσο για τη Διαχείριση των Συνόρων και των Θεωρήσεων*. COM (2018), 375 final 2018/0196 (COD).

- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο & Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2013α) «Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2013 περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006». *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 20 Δεκεμβρίου, L 347-320.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο & Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2013β) «Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1301/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2013 σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και για τη θέσπιση ειδικών διατάξεων σχετικά με τον στόχο «Επενδύσεις στην ανάπτυξη και την απασχόληση» και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1080/2006». *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 20 Δεκεμβρίου, L 247-289.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο & Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2013γ) «Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1299/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2013 περί καθορισμού ειδικών διατάξεων για την υποστήριξη του στόχου της Ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης». *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 20 Δεκεμβρίου, L 347-259.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο & Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2014) «Οδηγία 2014/89/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Ιουλίου 2014 περί θεσπίσεως πλαισίου για τον θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό». *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 28 Αυγούστου, L 257-135.
- Ζαχαρή, Β. & Ασπρογέρακας, Ε. (2012) «Χωρική διακυβέρνηση και διακρατική συνεργασία: η μακροπεριφερειακή στρατηγική στη Βαλτική Θάλασσα». Στο 3^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης: Πρακτικά συνεδρίου. Βόλος, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, 27-30 Σεπτεμβρίου, σελ. 114-120.

- Ζαχαρή, & Β. Ασπρογέρακας, Ε. (2013) «Η πολιτική συνοχής ως πλαίσιο τοπικής ανάπτυξης». Στο *11ο Τακτικό Επιστημονικό Συνέδριο ERSA-GR: Αγροτική οικονομία, ύπαιθρος χώρος, περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη*. Πάτρα, Πανεπιστήμιο Πάτρας, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, 14-15 Ιουνίου.
- Καμχής, Μ. (2008) «Ευρωπαϊκός χώρος και εδαφική συνοχή: Από την ενιαία πράξη στη μεταρρυθμιστική συνθήκη». *Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική*, 10, 201-217.
- ΠΕΠ ΑΜΘ (Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Ανατολικής Μακεδονίας–Θράκης) (2014) Διαθέσιμο στο: https://www.espa.gr/elibrary/Anat.Macedonia-Thrace_2014GR16M2OP014_1_4_el.pdf [πρόσβαση 15.11.2020].
- ΠΕΠ Αττικής (Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αττικής) (2014) Διαθέσιμο στο: https://www.espa.gr/elibrary/Attiki_2014GR16M2OP012_1_4_el.pdf [πρόσβαση 15.11.2020].
- ΠΕΠ Βορείου Αιγαίου (Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Βορείου Αιγαίου) (2014) Διαθέσιμο στο: https://www.espa.gr/elibrary/Voreio_Aigaiio_2014GR16M2OP010_1_4_el.pdf [πρόσβαση 15.11.2020].
- ΠΕΠ Δυτικής Ελλάδας (Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δυτικής Ελλάδας) (2014) Διαθέσιμο στο: https://www.espa.gr/elibrary/Dyt.Ellada_2014GR16M2OP005_1_4_el.pdf πρόσβαση 15.11.2020].
- ΠΕΠ Δυτικής Μακεδονίας (Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δυτικής Μακεδονίας) (2014) Διαθέσιμο στο: https://www.espa.gr/elibrary/Dyt.Macedonia_2014GR16M2OP006_1_4_el.pdf [πρόσβαση 15.11.2020].
- ΠΕΠ Ηπείρου (Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Ηπείρου) (2014) Διαθέσιμο στο: https://www.espa.gr/elibrary/Hpeirus_2014GR16M2OP004_1_3_el.pdf [πρόσβαση 15.11.2020].
- ΠΕΠ Θεσσαλίας (Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Θεσσαλίας) (2014) Διαθέσιμο στο: https://www.espa.gr/elibrary/Thessalia_2014GR16M2OP003_1_4_el.pdf [πρόσβαση 15.11.2020].
- ΠΕΠ Ιονίων Νήσων (Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Ιονίων Νήσων) (2014) Διαθέσιμο στο: https://www.espa.gr/elibrary/Ionia_2014GR16M2OP009_1_4_el.pdf [πρόσβαση 15.11.2020].

- ΠΕΠ Κεντρικής Μακεδονίας (Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Κεντρικής Μακεδονίας) (2014) Διαθέσιμο στο: https://www.espa.gr/elibrary/Centr.Macedonia_2014GR16M2OP002_1_4_el.pdf [πρόσβαση 15.11.2020].
- ΠΕΠ Κρήτης (Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Κρήτης) (2014) Διαθέσιμο στο: https://www.espa.gr/elibrary/Kriti_2014GR16M2OP011_1_4_el.pdf [πρόσβαση 15.11.2020].
- ΠΕΠ Νοτίου Αιγαίου (Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Νοτίου Αιγαίου) (2014) Διαθέσιμο στο: https://www.espa.gr/elibrary/Notio_Aigaio_2014GR16M2OP013_1_4_el.pdf [πρόσβαση 15.11.2020].
- ΠΕΠ Πελοποννήσου (Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Πελοποννήσου) (2014) Διαθέσιμο στο: https://www.espa.gr/elibrary/Peloponnisos_2014GR16M2OP008_1_5_el.pdf [πρόσβαση 15.11.2020].
- ΠΕΠ Στερεάς Ελλάδας (Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Στερεάς Ελλάδας) (2014) Διαθέσιμο στο: https://www.espa.gr/elibrary/St.Ellada_2014GR16M2OP007_1_4_el.pdf [πρόσβαση 15.11.2020].
- Πρέζα, Ε. & Οικονόμου, Δ. (2016) «Η χωρική ανάπτυξη στα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα της Ελλάδας στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2014-2020: Μια συγκριτική ανάλυση». Στο *14^ο Επιστημονικό Συνέδριο της Ελληνικής Εταιρίας Περιφερειακής Επιστήμης (ERSA): Παραγωγική Ανασυγκρότηση και Περιφερειακή Ανάπτυξη*. Αθήνα, Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης & Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών & Πολιτικών Επιστημών, 24-25 Ιουνίου.
- Πρέζα, Ε. (2012) «Οικονομική κρίση και πολιτικές ανάπτυξης και συνοχής». *10^ο Τακτικό Επιστημονικό Συνέδριο Ελληνικής Εταιρίας Περιφερειακής Επιστήμης (ERSA)*. Θεσσαλονίκη, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας και Ανάπτυξης (ΑΠΘ), Τμήμα Οικονομικών Επιστημών (ΑΠΘ) & Πανεπιστήμιο Μακεδονίας.
- Τσιώλης, Γ. (2015) «Ανάλυση ποιοτικών δεδομένων: διλήμματα, δυνατότητες, διαδικασίες». Στο Γ. Πυργιωτάκης & Χ. Θεοφιλίδης (επιμ.) *Ερευνητική μεθοδολογία στις κοινωνικές επιστήμες και στην εκπαίδευση: Συμβολή στην επιστημολογική θεωρία και την ερευνητική πράξη*. Αθήνα: Πεδίο, 473-498.
- ΥΑΑΥΜΔ (Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών Μεταφορών και Δικτύων) (2013) *2η εγκύκλιος σχεδιασμού και κατάρτισης αναπτυξιακού προγραμματισμού περιόδου 2014-2020*, Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων ΕΣΠΑ.

- ΥΠΑΑΝ (Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας) (2012) *1η εγκύκλιος για την κατάρτιση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων της προγραμματικής περιόδου 2014-2020*. Ειδική Γραμματεία ΕΣΠΑ.
- ΥΠΑΑΝ (Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας) (2014a) *3η εγκύκλιος για την κατάρτιση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων της προγραμματικής περιόδου 2014-2020*. Εγκύκλιος 885/ΕΥΣΣΑΑΠ 74/10.1.2014, Αθήνα: Ειδική Υπηρεσία Στρατηγικής, Σχεδιασμού και Αξιολόγησης (ΕΥΣΣΑ).
- ΥΠΑΑΝ (Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας) (2014b) *Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης 2014- 2020*. Διαθέσιμο στο: https://www.espa.gr/elibrary/PA_ESPA_2014_2020.pdf [πρόσβαση 15.11.2020].
- ΥΠΟΥΝΤ (Υπουργείο Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού) – Εθνική Αρχή Συντονισμού ΕΣΠΑ (ΕΑΣ) (2015) *Εγκύκλιος σχεδιασμού, υλοποίησης και παρακολούθησης των Ολοκληρωμένων Χωρικών Επενδύσεων ως εργαλείων Ολοκληρωμένης Χωρικής Ανάπτυξης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων της προγραμματικής περιόδου 2014- 2020*. Διαθέσιμο στο: http://83.212.112.53:1080/eydvelop/wp-content/uploads/egkyklios_OXE-1.pdf [πρόσβαση 15.11.2020].
- Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων (2019) *2η έκθεση προόδου ΕΣΠΑ 2014-2020*. Αθήνα: Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων και ΕΣΠΑ, Εθνική Αρχή Συντονισμού ΕΣΠΑ.

Ξενόγλωσση

- Ahner, D. (2010) “Regional policy, an integrated approach: A 360° view: editorial”. *Panorama Magazine*, 34, Summer, p. 3.
- Asprogerakas, E. (2020) “Strategies of integrated interventions in Greece: tools and governance schemes”. *Planning Practice & Research*, 35 (5), 575-588.
- Asprogerakas, E. & Zachari, V. (2019) “The EU territorial cohesion discourse and the spatial planning system in Greece”. *European Planning Studies*, 28 (3), 583-603.
- Barca, F. (2009) *An agenda for a reformed cohesion policy: a place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.
- Barca, F., McCann, P. & Rodriguez-Pose, A (2012) “The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches”. *Journal of Regional Science*, 52 (1), 134-152.

- Bachtler, J. (2010) "Place-based policy and regional development in Europe". *Horizons*, 10 (44), 54-58.
- Bachtler, J. & Yuill, D. (2001) "Policies and strategies for regional development: a shift in paradigm?" *Regional and Industrial Policy Research Paper*, 46.
- Bengtsson, M. (2016) "How to plan and perform a qualitative study using content analysis". *Nursing Plus Open*, 2, 8-14.
- Bradley, J. & Zaucha, J., ed (2017) *Territorial cohesion: a missing link between economic growth and welfare lessons from the Baltic Tiger*. Gdańsk: Uniwersytet Gdański Katedra Makroekonomii Instytut Rozwoju.
- Bowen, G. (2009) "Document analysis as a qualitative research method". *Qualitative Research Journal*, 9 (2), 27-40.
- CAF (2010) *Desarrollo local: hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones*. Caracas: Corporacion Andina de Fomento.
- Camagni, R. (2011) *Local knowledge, national vision: challenges and prospect for the EU regional policy*. Post-Seminar Publication. Ostróda: Polish Ministry of Regional Development.
- Camagni, R. & Capello, R. (2013) "Regional competitiveness and territorial capital: a conceptual approach and empirical evidence from the European Union". *Regional Studies*, 47 (9), 1383-1402.
- Capello, R. & Nijkamp, P. (2009) "Introduction: regional growth and development theories in the twenty-first century: recent theoretical advances and future challenges". In R. Capello & Nijkamp, P. (eds.) *Handbook of regional growth and development theories*. Cheltenham: Edward Elgar, 1-16.
- Castleberry, A. & Nolen, A. (2018) "Thematic analysis of qualitative research data: is it as easy as it sounds?" *Currents in Pharmacy Teaching & Learning*, 10 (6), 807-815.
- CEC (1991) *Europe 2000: outlook for the development of the Community's territory*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- CEC (1999) *European spatial development perspective: towards balanced and sustainable development of the Territory of the EU*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

- Collinge, C. Gibney, J. & Mabey, C., eds. (2010) “Leadership and place”. *Policy Studies*, 31 (4, Special Issue).
- Corbin, J. & Strauss, A. (2008) *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory*. 3rd ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Council of Europe (1983) “European Regional/Spatial Planning Charter”. In *Proceedings of the European Conference of Ministers responsible for Regional Planning (CEMAT)*. Torremolinos, Spain.
- Dao, H. Cantoreggi, P.P. & Rousseaux, V. (2017) “Operationalizing a contested concept: indicators of territorial cohesion”. *European Planning Studies*, 25 (4), 638-660.
- Doucet, P. Böhme, K. & Zaucha, J. (2014) “EU territory and policy-making: from words to deeds to promote policy integration”. *European Journal of Spatial Development*, 12 (4), 1-24.
- Duriau, J.V., Reger, K. R. Pfarrer, D.M. (2007) “A content analysis of the content analysis literature in organization studies: research themes, data sources, and methodological refinements”. *Organizational Research Methods*, 10, 1.
- Esser, F. & Vliegthart, R. (2018) “Comparative research methods”. In J. Matthes (ed.) *International encyclopedia of communication research methods*. London: Wiley-Blackwell.
- Garcilazo, E. (2011) “The evolution of place-based policies and the resurgence of economic geography in the process of economic development”. *Local Economy*, 26 (6-7), 459-466.
- Gaur, A. & Kumar, M. (2018) “A systematic approach to conducting review studies: an assessment of content analysis in 25 years of IB research”. *Journal of World Business*, 53, 280-289.
- Hübner, D. (2011) “Origin of territorial cohesion”. In J. Zaucha (ed.), *Territorial cohesion: Baltic Sea Region examples. Baltic contribution to the Revised Territorial Agenda of EU*. Ecoregion Perspectives, Baltic 21 Series No. 2/2011 January, pp. 6-7.
- Hübner, D. (2007) *Territorial cohesion: towards a clear and common understanding of the concept*. Speech delivered at the informal ministerial meeting on territorial cohesion and regional policy, Ponta Delgada, Azores, Portugal, November 23. Available at: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/743&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> [accessed 15.11.2020].
- Krippendorff, K. (2018). *Content analysis: an introduction to its methodology*. 4th edition. London: Sage.

- Luukkonen, J. & Moilanen, H. (2012) “Territoriality in the strategies and practices of the Territorial Cohesion Policy of the European Union: territorial challenges in implementing ‘Soft Planning’”. *European Planning Studies*, 20: (3), 481-500.
- McCann, P. and Ortega-Argiles, R. (2013) “Redesigning and reforming European regional policy: the reasons, the logic, and the outcomes”. *International Regional Science Review*, 36 (3), 424-445.
- Medeiros, E. (2016) “Is there a rise of the territorial dimension in EU Cohesion Policy?” *Finisterra*, 103, 89-113.
- Medeiros, E. (2017) *Uncovering the territorial dimension of European Union Cohesion Policy: cohesion, development, impact assessment and cooperation*. London and New York: Routledge.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (2009a) *Regions matter: economic recovery, innovation and sustainable growth*. Paris: OECD.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (2009b) *How regions grow: trend and analysis*. Paris: OECD.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (2011) *OECD regional outlook: Building resilient regions for stronger economies*. Paris: OECD.
- Petrakos, G. (2012) “Integration, spatial dynamics and regional policy dilemmas in the European Union”. *Discussion Paper Series*, 18 (2), 27-40.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A. & Tomaney, J. (2007) “What kind of local and regional development and for whom?” *Regional Studies*, 41, (9), 1253-1269.
- Rodríguez-Pose, A. (2011) “Economists as geographers and geographers as something else: on the changing conception of distance in geography and economics”. *Journal of Economic Geography*, 11 (2), 347-356.
- Rodríguez-Pose, A. & Crescenzi, R. (2008) “Research and development, spillovers, innovation systems, and the genesis of regional growth in Europe”. *Regional Studies*, 42 (1), 51-67.
- Sarmiento-Mirwaldt, K. (2015) “Can multiple streams predict the territorial cohesion debate in the EU?” *European Urban and Regional Studies*, 22 (4), 431-445.

- Schreier, M., Stamann, C., Janssen, M., Thomas Dahl, T. & Whittal, A. (2019) “Qualitative content analysis: conceptualizations and challenges in research practice: introduction to the FQS”. *Forum: Qualitative Social Research* 20 (3), 38.
- TA2020 (2011) *Territorial agenda of the European Union 2020: towards an inclusive, smart and sustainable Europe of diverse regions*. Agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011, Gödöllő, Hungary.
- Vikal, J.K. (2017) “A comparative account of qualitative and quantitative research”. *Learning Community: An International Journal of Educational and Social Development*, 8 (3), 113-118.
- Walsh, C. (2012) “Territorial agenda of the European Union 2020: towards an inclusive, smart and sustainable Europe of diverse regions”. *Planning Theory & Practice*, 13 (3), 493-496.
- Wolfe, D.A. (2011) *Place-based development policy: implication for North America*. 6th *International Seminar on Regional Innovation Policies, CIRCLE*. Lund University, Sweden.
- World Bank (2009) *World development report 2009: reshaping economic geography*. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Zaucha, J., Komornicki, T., Böhme, K., Świątek, D. & Żuber, P. (2014) “Territorial keys for bringing closer the territorial agenda of the EU and Europe 2020”. *European Planning Studies*, 22 (2), 246-267.

Πρέζα Ελισάβετ
Διδάκτορας ΤΜΧΠΠΑ, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
email: preza@uth.gr

Ασπρογέρακας Ευάγγελος
Επίκουρος Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
email: asprogerakas@uth.gr

Χωρικός σχεδιασμός και τουριστική επιχειρηματικότητα: η περίπτωση των Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων

Γουργιώτης Ανέστης

Επίκουρος Καθηγητής

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης,
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Σαραντάκου Ευθυμία

Επίκουρη Καθηγήτρια

Τμήμα Διοίκησης Τουρισμού, Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής

Στεφανή Φωτεινή

Διεύθυνση Χωροταξικού Σχεδιασμού Γενική Διεύθυνση Χωρικού Σχεδιασμού
Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας

Χαϊνταρλής Μάριος

Αναπληρωτής Καθηγητής,

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης,
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Περίληψη

Ο τουρισμός είναι μια τεράστια αγορά σε παγκόσμιο επίπεδο, που αναπτύσσεται δυναμικά τις τελευταίες δεκαετίες. Η τουριστική δραστηριότητα εκτιμάται ότι μακροπρόθεσμα θα διογκωθεί ως οικονομικό, κοινωνικό και πολιτισμικό φαινόμενο σε παγκόσμιο επίπεδο, παρά τις δυσμενείς επιπτώσεις από την παγκόσμια οικονομική κρίση.

Στην Ελλάδα η τουριστική δραστηριότητα αναπτύχθηκε στο περιθώριο του χωρικού σχεδιασμού, αξιοποιώντας σε μεγάλο βαθμό τη νομοθεσία της εκτός σχεδίου δόμησης. Έτσι, ο χωροταξικός σχεδιασμός στην Ελλάδα δεν αποτέλεσε τη βάση για την τουριστική ανάπτυξη, αλλά ακολούθησε με σημαντική καθυστέρηση τις εξελίξεις.

Η εργασία αυτή φιλοδοξεί να διερευνήσει την αντιμετώπιση της τουριστικής επιχειρηματικότητας μέσα από το σύστημα χωρικού σχεδιασμού και συγκεκριμένα μέσα από τα νέα δώδεκα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια (ΠΧΠ), επισημαίνοντας βασικές δυσλειτουργίες σε θέματα τουριστικής επιχειρηματικότητας, εφαρμόζοντας μια μεθοδολογία συγκριτικής αξιολόγησης των κατευθύνσεων των νέων ΠΧΠ.

Λέξεις κλειδιά

Χωροταξικός σχεδιασμός, Τουρισμός, Τουριστική επιχειρηματικότητα, Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια.

Spatial planning and tourism entrepreneurship: the case of Regional Spatial Planning Frameworks

Abstract

Tourism is an immense global market that has grown rapidly in recent decades. Tourism activity is estimated to grow in the long run as an economic, social and cultural phenomenon worldwide, despite the adverse effects of the global economic crisis.

In Greece, due to the deficiencies in spatial policy, the touristic activity developed on the fringes of spatial planning, taking advantage of the legislation for outside urban plan delineation building construction. Thus, spatial planning in Greece was not the basis for tourism development but followed the developments with a significant delay.

This work seeks to investigate the treatment of tourism entrepreneurship through the system of spatial planning and specifically through the new 12 Regional Spatial Frameworks, pointing out key shortcomings in tourism entrepreneurship, applying a methodology of benchmarking of new Regional Spatial Frameworks.

Keywords

Spatial planning, Tourism, Tourism entrepreneurship, Regional Spatial Planning Frameworks.

1. Εισαγωγή

Ο τουρισμός αποτελεί σημαντικό κοινωνικοοικονομικό φαινόμενο με θεαματική δυναμική ανάπτυξη από το δεύτερο μισό του 20ού αιώνα μέχρι σήμερα. Σε όλη τη διάρκεια αυτής της πορείας, η τουριστική δραστηριότητα βρισκόταν και βρίσκεται σε διαρκή κατάσταση εξέλιξης και μετασχηματισμού ακολουθώντας τις εξελίξεις στη διεθνή οικονομία και την τεχνολογία αλλά και τα κυρίαρχα κοινωνικά πρότυπα και τα πρότυπα κατανάλωσης κάθε εποχής. Η χωρική διάσταση είναι μια από τις βασικές συνιστώσες της τουριστικής ανάπτυξης. Ο χώρος αποτελεί βασικό αποδέκτη των επιπτώσεων της τουριστικής δραστηριότητας, τον οποίο μετασχηματίζει σε πολλαπλά επίπεδα, αλλά και μήτρα, τα πολιτιστικά, περιβαλλοντικά και οικονομικά χαρακτηριστικά της οποίας καθορίζουν σε έναν βαθμό το είδος και την ένταση της τουριστικής δραστηριότητας (Σαραντάκου, 2010). Ο χωρικός σχεδιασμός του τουρισμού είναι εξαιρετικά σύνθετη διαδικασία, η οποία οφείλει να λαμβάνει υπόψη όλες τις κοινωνικές, περιβαλλοντικές και οικονομικές παραμέτρους αλλά και τα στοιχεία που απαρτίζουν το τουριστικό προϊόν, δηλαδή το σύνολο των τουριστικών πόρων, των τουριστικών εγκαταστάσεων και υπηρεσιών στον επισκέπτη/τουρίστα (Κοκκώσης, 2015). Στο πλαίσιο μιας ορθολογικά οργανωμένης και ευνομούμενης κοινωνίας, ο χωρικός σχεδιασμός μπορεί να συνεισφέρει θετικά στην κατεύθυνση της βιώσιμης τουριστικής ανάπτυξης, στο επιθυμητό πρότυπο οργάνωσης του τουρισμού, στην ελκυστικότητα των τουριστικών περιοχών και, φυσικά, στην προσέλκυση και διασφάλιση της υγιούς επιχειρηματικότητας. Θα πρέπει, επίσης, να εξελίσσεται, ώστε να είναι ικανός να ενσωματώσει και να διαχειριστεί τους ολοένα και ταχύτερα εξελισσόμενους μετασχηματισμούς της τουριστικής δραστηριότητας (Sarantakou, 2017).

Στην περίπτωση της Ελλάδας, το φαινόμενο της άναρχης ή ασυντόνιστης χωρικής ανάπτυξης της τουριστικής δραστηριότητας είναι αρκετά έντονο, καθώς οι τουριστικές περιοχές έμειναν για μεγάλο διάστημα στο περιθώριο του πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού. Η απουσία ενός ολοκληρωμένου, ώριμου και συνεκτικού χωρικού σχεδιασμού με αναπτυξιακές διαστάσεις για τον τουρισμό έχει ως αποτέλεσμα η εξέλιξη της τουριστικής δραστηριότητας και της τουριστικής επιχειρηματικότητας να διαμορφώνεται από την εφαρμογή ενός πλέγματος ασυντόνιστων και, πολλές φορές, αντιφατικών πολιτικών (Sarantakou, 2017· Sarantakou & Terkenli, 2019). Ειδικότερα, το εφαρμοσμένο σύστημα χωρικού σχεδιασμού χαρακτηρίζεται σε σημαντικό βαθμό από σειρά παραμέτρων, που λειτουργούν αρνητικά για την τουριστική επιχειρηματικότητα, όπως είναι η έλλειψη συγκεκριμένης στόχευσης και συντονισμού με την αναπτυξιακή πολιτική, ο επισφαλής χαρακτήρας της ισχύουσας χωροθέτησης των ιδιωτικών επιχειρήσεων και, κατ' επέκταση, η ανασφάλεια δικαίου στις επιχειρήσεις (Γιαννακούρου & Καυκαλάς, 2014).

Το αδιέξοδο του συστήματος χωρικής ανάπτυξης της τουριστικής δραστηριότητας άρχισε να γίνεται περισσότερο αντιληπτό με την έναρξη της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα (2008). Την περίοδο 2008-2020 —με αρκετά πτωχεύματα— γίνεται μια προσπάθεια επίλυσης των δομικών προβλημάτων του χωρικού σχεδιασμού. Μέσα σε αυτό το διάστημα, το πλαίσιο χωρικού σχεδιασμού αναθεωρείται τρεις φορές¹, με στόχους μεταξύ άλλων τη μείωση του χρόνου έγκρισης των σχεδίων χωροταξικής και πολεοδομικής οργάνωσης και τη διάκριση και αποφυγή συγκρούσεων και αλληλοεπικαλύψεων των επιπέδων σχεδιασμού και τη διασφάλιση της υγιούς επιχειρηματικότητας (Σαραντάκου & Τσάρτας, 2017).

Η εργασία αυτή διερευνά την αντιμετώπιση της τουριστικής επιχειρηματικότητας μέσα από το σύστημα χωρικού σχεδιασμού που εφαρμόζεται στην Ελλάδα σήμερα, εξετάζοντας ειδικότερα την περίπτωση των 12 νέων Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων (ΠΧΠ). Επισημαίνει βασικές δυσλειτουργίες σε θέματα τουριστικής επιχειρηματικότητας, υπογραμμίζει τη σημασία του περιφερειακού επιπέδου χωρικού σχεδιασμού και, τέλος, εφαρμόζει μια μεθοδολογία συγκριτικής αξιολόγησης των κατευθύνσεων των νέων ΠΧΠ ως προς τη σαφήνεια, την κανονιστική πυκνότητα, τη δεσμευτικότητα, την εξασφάλιση συνέχειας και την παραγωγή συνεκτικής πολιτικής σε συγκεκριμένα ζητήματα αιχμής για την τουριστική επιχειρηματικότητα. Η έννοια της τουριστικής επιχειρηματικότητας είναι ευρεία και περιλαμβάνει σειρά από δραστηριοτήτων με υλικές (τουριστικές εγκαταστάσεις και υποδομές) και άυλες διαστάσεις (τουριστικές υπηρεσίες). Η παρούσα εργασία εστιάζεται στη χωρική διάσταση της τουριστικής ανάπτυξης με έμφαση στο τουριστικό κατάλυμα, το οποίο αποτελεί δείκτη της τουριστικής έντασης και της τουριστικής εξειδίκευσης μιας περιοχής αλλά και τα βασικό πεδίο εφαρμογής των προβλέψεων του ελληνικού χωρικού σχεδιασμού.

2. Χωρικός σχεδιασμός και τουριστική ανάπτυξη

2.1 Χωρικός σχεδιασμός, τουριστική ανάπτυξη και επιχειρηματικότητα

Η βιβλιογραφική ανασκόπηση (Chettiparamb & Thomas, 2012· Dredge & Jenkins, 2011· Hayllar et al., 2008· King & Pearlman, 2009) αναδεικνύει τα κοινά θέματα και τις ανησυχίες που μοιράζονται όσοι μελετούν τόσο την τουριστική πολιτική, όσο και τον χωρικό σχεδιασμό, όπως είναι η χωρική και τουριστική διακυβέρνηση, οι προκλήσεις της βιωσιμότητας και η κατανόηση των διάφορων επιπτώσεων στη χάραξη πολιτικής. Εξετάζοντας το ζήτημα σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, η πρόσφατη βιβλιογραφία τουριστικού σχεδιασμού εστιάζεται στον τουριστικό προορισμό, τον οποίο αναδεικνύει σε βασική χωρική ενότητα άσκησης πολιτικής. Όπως επισημαίνεται από πολλούς μελετητές

¹ Ν. 4269/2014, Ν. 4447/2016, Ν. 4759/2020.

(Costa et al., 2014· 2019· Mason, 2019), το ζητούμενο την τρέχουσα περίοδο θα πρέπει να είναι ο συνδυασμός του χωρικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού στη διαδικασία διαχείρισης τουριστικού προορισμού, ζήτημα που αποτελεί πρόκληση για πολλά συστήματα σχεδιασμού παγκοσμίως. Από τη σύγκριση των ευρωπαϊκών συστημάτων χωρικού σχεδιασμού προκύπτει ότι, στην πλειονότητά τους, ο τομεακός σχεδιασμός για τον τουρισμό έχει ενσωματωθεί σε μικρότερο ή μεγαλύτερο επίπεδο στον περιφερειακό χωρικό σχεδιασμό, με εξαίρεση την Ελλάδα και την Τσεχία (ESPON, 2018).

Παρά την ευρεία ποικιλία παραδόσεων σχεδιασμού στις διάφορες χώρες, μπορεί κανείς να υποστηρίξει ότι η επικρατούσα άποψη του χωροταξικού σχεδιασμού για την τουριστική επιχειρηματικότητα αφορούσε κυρίως τη δημιουργία ενός ρυθμιστικού μηχανισμού, ο οποίος παρείχε ένα πλαίσιο ισορροπίας μεταξύ των ανταγωνιστικών χρήσεων (Anon, 2000). Ωστόσο, η ολοένα και αυξανόμενη πολυπλοκότητα των κοινωνικών φαινομένων, οι γρήγορες μεταβολές που φέρνει η τεχνολογία και η ανάγκη διαχείρισης των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής αποκάλυψαν τις ανεπάρκειες τέτοιων στατικών συμβατικών προσεγγίσεων. Η εκδήλωση της παγκόσμιας κρίσης το 2008 αποτέλεσε ακόμη μια δοκιμασία για τα συστήματα χωρικού σχεδιασμού, τουλάχιστον σε αρκετές ευρωπαϊκές χώρες (Βασενχόβεν, 2011· Γιαννακούρου & Καυκαλάς, 2014· Sarantakou & Tsartas, 2015). Την τελευταία δεκαετία, ειδικά σε ευρωπαϊκό επίπεδο, τα συστήματα χωρικού σχεδιασμού επανεξετάζονται και μετασχηματίζονται. Σε ό,τι αφορά την τουριστική επιχειρηματικότητα, ο χωρικός σχεδιασμός προσανατολίζεται στην ενίσχυση της ευελιξίας και της ανθεκτικότητας και στην προώθηση της οικονομικής ανάκαμψης μέσω της προσέλκυσης επενδύσεων προκειμένου οι περιοχές να αξιοποιήσουν τις ευκαιρίες που αναδύονται μέσα από την κρίση (Adams & Tiesdell, 2010· Allmendinger & Haughton, 2012· Bristow, 2010· Waterhout et al., 2013). Η διεθνής και ευρωπαϊκή τάση προωθεί τη μετάβαση στα συστήματα υψηλής «ωριμότητας», όπου κύριο χαρακτηριστικό τους είναι η πολυεπίπεδη ευελιξία. Τα συστήματα αυτά αναπτύσσουν εργαλεία που βασίζονται περισσότερο στα κίνητρα (incentive-based instruments) και λιγότερο σε περιορισμούς και πολιτικές κανονιστικού χαρακτήρα. Τα εργαλεία αυτά αυξάνουν τον βαθμό ελευθερίας του συστήματος, αφού ενθαρρύνουν την ιδιωτική πρωτοβουλία και ευθύνη. Ενσωματώνοντας σύγχρονα συστήματα παρακολούθησης (monitoring) και εκτιμήσεων (evaluations) μέσω δεικτών που βοηθούν στην περαιτέρω ωρίμανση του συστήματος μετατρέπουν τον σχεδιασμό από μια στατική, άκαμπτη διαδικασία σε μια δυναμική πρακτική, η οποία μπορεί να ανταποκριθεί σε μελλοντικές αλλαγές και προκλήσεις (resilience).

2.2 Η εξέλιξη του συστήματος χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα

Η αρχική συγκρότηση του ελληνικού συστήματος χωρικού σχεδιασμού έγινε τη δεκαετία του 1920 στη βάση του προσανατολισμού της χώρας προς μια αναπτυσσόμενη αγροτική και βιομηχανική οικονομία. Η πορεία αυτή εκφράστηκε στη συνέχεια με την ανασύνταξη της χωρικής οργάνωσης, καθώς ο νέος προσφυγικός πληθυσμός ενεργοποίησε τον μετασχηματισμό της υπαίθρου και των μεγάλων πόλεων (Καραδήμου-Γερολύμπου, 1987· Καρύδης, 2006). Αντίστοιχα, κατά τη δεκαετία του 1950, ο χωρικός σχεδιασμός ανέλαβε να επουλώσει τις πληγές της Κατοχής και του Εμφυλίου, που οδήγησαν στην εκ βάθρων ανασυγκρότηση του ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού (Γιαννακούρου & Καυκαλάς, 2014). Η μεταπολιτευτική περίοδος χαρακτηρίστηκε από διαδοχικές προσπάθειες εκσυγχρονισμού και μεταρρύθμισης του ελληνικού συστήματος χωρικού σχεδιασμού (Γιαννακούρου, 1999· Οικονόμου, 2004). Στην κατεύθυνση αυτή εγγράφονται η ένταξη της χωροταξίας και της πολεοδομίας στο Σύνταγμα του 1975. Από τις διατάξεις των άρθρων 24 (§ 1 και 2), 79 (§ 8) και 106 (§ 1) του Συντάγματος συνάγεται ότι ο σχεδιασμός αποτελεί τη χωρική έκφραση των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης.

Στη συνέχεια, με την ψήφιση του Ν. 360/1976 «περί χωροταξίας και περιβάλλοντος» συστάθηκε το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας και Περιβάλλοντος στο Υπουργείο Συντονισμού. Ο νόμος αυτός προέβλεψε, για πρώτη φορά στην Ελλάδα, χωροταξικά σχέδια σε επίπεδο χώρας και περιφέρειας καθώς και ειδικά σχέδια χωρίς καθορισμένη γεωγραφική αναφορά. Τα πρώτα (εθνικό και περιφερειακά) χωροταξικά σχέδια έπρεπε να εκπονηθούν μέσα σε «εύλογο χρονικό διάστημα». Ωστόσο, μέχρι το 1999, κανένα τέτοιο σχέδιο δεν είχε εκπονηθεί. Ουσιαστικά, ο Ν. 360/1976 εφαρμόστηκε ελάχιστα, κυρίως την περίοδο 1976-1980, και όσες φορές αυτό έγινε, δεν αφορούσε την εκπόνηση και εφαρμογή χωροταξικών σχεδίων αλλά σε διαφορετικά ζητήματα. Κατά συνέπεια, οι εξαιρετικά σοβαροί μετασχηματισμοί του ελληνικού τουριστικού χώρου την περίοδο μεγέθυνσης της τουριστικής ανάπτυξης (1975-1990) έγιναν χωρίς κανένα απολύτως ευρύτερο χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό (Sarantakou, 2017). Η ουσιαστική αδρανοποίηση του Ν. 360/1976 άρχισε να αντιμετωπίζεται ως πρόβλημα μόνο σχεδόν 20 χρόνια μετά την ψήφισή του, εν μέρει λόγω πίεσης από το ΣτΕ, όταν το ΥΠΕΧΩΔΕ συγκρότησε επιτροπή για την εκπόνηση νέου θεσμικού πλαισίου για τη χωροταξία (1994). Τελικά το σχετικό νομοσχέδιο ψηφίστηκε στη Βουλή πέντε χρόνια αργότερα, το 1999, καθυστέρηση ενδεικτική της απροθυμίας του κράτους να αρχίσει να εφαρμόζει χωροταξικό σχεδιασμό. Τα σχέδια που προέβλεπε ο νέος νόμος (Ν. 2742/99) ήταν παρόμοια με αυτά του Ν. 360/1976 (Οικονόμου, 2000).

Τη δεκαετία του 1990 ανανεώθηκε όλο το νομοθετικό πλαίσιο χωρικού σχεδιασμού. Ο Ν. 2742/99 «Χωροταξικός σχεδιασμός και αιεφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» ήταν ο «νόμος-πλαίσιο», ο οποίος έθεσε τους μηχανισμούς εφαρμογής του χωροταξικού σχεδιασμού (Στεφανή, 2021). Βάσει αυτού θεσμοθετήθηκαν τα πρώτα Περιφερειακά

Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΠΠΧΣΑΑ) των Περιφερειών της χώρας (2003-2004). Λίγο αργότερα, την περίοδο 2008-2011, θεσμοθετήθηκαν για πρώτη φορά χωροταξικά σχέδια εθνικού επιπέδου, με τα οποία παρέχονται οι γενικές κατευθύνσεις χωρικής ανάπτυξης και οργάνωσης της χώρας: το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΓΠΧΣΑΑ) (ΦΕΚ 128/Α/3.7.2008) και οι ειδικές χωροταξικές κατευθύνσεις για ορισμένους τομείς ή κλάδους παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων εθνικού επιπέδου συγκεκριμένα, τα Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΕΠΧΣΑΑ) για τα καταστήματα κράτησης (ΦΕΚ 1575/Β/28.11.2001), τη βιομηχανία (ΦΕΚ ΑΑΠ/151/13.4.2009), τον τουρισμό, (ΦΕΚ 1138/Β/2009 και ΦΕΚ 3155/Β/12.12.2013), τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΑΠΕ) (ΦΕΚ 2464/Β/3.12.2008) και τις υδατοκαλλιέργειες (ΦΕΚ 2505/Β/2011). Με τη θεσμοθέτηση των Ειδικών Χωροταξικών Πλαισίων (ΕΧΠ) εξειδικεύονται οι κατευθύνσεις του Γενικού Πλαισίου και επιτυγχάνεται η χωρική διάρθρωση ορισμένων τομέων και κλάδων παραγωγικών δραστηριοτήτων εθνικής σημασίας (Γουργιώτης & Τσιλιμίγκας, 2016).

Ειδικότερα για το Ειδικό Χωροταξικό Πλαίσιο για τον Τουρισμό (ΕΧΠΤ), σημειώνεται ότι εγκρίθηκε για πρώτη φορά το 2009, και στη συνέχεια το 2013 εγκρίθηκε η τροποποίησή του. Έπειτα, το ΣτΕ με τις υπ' αριθμ. 3632/2015 και 519/2017 αποφάσεις του Ε' Τμήματός του ακύρωσε τα δύο ΕΧΠ. Μετά την ακύρωση του νεότερου ΕΧΠΤ και μέχρι την έγκριση νέου (για το οποίο οι διαδικασίες έχουν ήδη δρομολογηθεί), εξακολουθεί να είναι δυνατή η ανάπτυξη τουριστικής δραστηριότητας στη χώρα με βάση τις προβλέψεις που τυχόν υπάρχουν σε υφιστάμενα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια (πρβλ. ΣτΕ 3043/2011), καθώς και στα κατώτερου ιεραρχικώς επιπέδου σχεδιασμού, σε σχέση με τα περιφερειακά, χωρικά σχέδια αλλά και βάσει της ισχύουσας τουριστικής νομοθεσίας και επιμέρους νομοθετημάτων που ενδεχομένως υπάρχουν για κάθε περιοχή. Έτσι, από την ακύρωση των ΕΧΠΤ, η εθνική πολιτική του τουρισμού δεν μεταφράζεται στο χώρο μέσω ενός εργαλείου στρατηγικού σχεδιασμού εθνικού επιπέδου, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει εθνική χωροταξική πολιτική για τον τουρισμό. Το μόνο εργαλείο χωροταξικού σχεδιασμού με κατευθύνσεις στην τουριστική δραστηριότητα αποτελούν (μέχρι τη θεσμοθέτηση του νέου ΕΧΠΤ), όπως σημειώθηκε, τα νέα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια (ΠΧΠ), τα οποία όμως δεδομένης της απουσίας υπερκείμενου σχεδιασμού (ΕΧΠΤ) με τον οποίο θα έπρεπε να είναι εναρμονισμένα, έχουν σημαντικές διαφοροποιήσεις, οι οποίες θα εξετασθούν παρακάτω.

Η εκπόνηση του νέου ΕΧΠ τουρισμού βρίσκεται σε εξέλιξη, η οποία σε συνδυασμό με τα «νέα ΠΧΠ» θα αποτελέσουν ένα νέο ολοκληρωμένο σύστημα κατευθύνσεων χωρικού σχεδιασμού για τον τουρισμό, εφόσον όμως υπάρξει η απαιτούμενη εναρμόνιση μεταξύ των δύο επιπέδων σχεδιασμού (εθνικού και περιφερειακού).

Το 2014 ο Ν. 4269/2014 «Χωροταξική και Πολεοδομική Μεταρρύθμιση-Βιώσιμη Ανάπτυξη» αντικαθιστά τον προηγούμενο νόμο-πλαίσιο. Ο βασικός του στόχος είναι η μεταρρύθμιση περί των ζητημάτων χωρικού σχεδιασμού και η δημιουργία ενός πλαισίου με σύγχρονες καταβολές, που θα επιλύσει όλα τα προβλήματα των προηγούμενων νόμων και θα ανταποκρίνεται στις σύγχρονες ανάγκες (Χαραλαμπίδου, 2016). Στο πλαίσιο του νόμου προωθήθηκε σειρά ζητημάτων: (α) έγινε προσπάθεια μείωσης των επιπέδων σχεδιασμού με ενσωμάτωση του επιπέδου των Ρυθμιστικών Σχεδίων (ΡΣ) στο περιφερειακό επίπεδο χωροταξικού σχεδιασμού –με διατήρηση του ΡΣΑ ως Περιφερειακού Πλαισίου για την Αττική και ενσωμάτωση του ΡΣΑ της Θεσσαλονίκης στο ΠΧΠ της Κεντρικής Μακεδονίας (Στεφανή, 2021), (β) υιοθετήθηκαν τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια (ΤΧΣ), ώστε να αντιμετωπιστούν ζητήματα που σχετίζονται με επικαλύψεις, αντιφάσεις και αντιθέσεις μεταξύ των χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων διαφορετικών επιπέδων, (γ) αποδυναμώθηκε το ΓΠΧΣΑΑ, το οποίο μετατράπηκε σε κείμενο αρχών που δεν εγκρίνεται πλέον από τη Βουλή, (δ) τα ΕΠΧΣΑΑ μετονομάστηκαν σε Εθνικά, (ε) επιχειρήθηκε η πλήρης αντιστοίχιση των επιπέδων σχεδιασμού με τα επίπεδα άσκησης αναπτυξιακού προγραμματισμού, ώστε να ικανοποιείται κατ' αυτό τον τρόπο το πάγιο αίτημα της πληρέστερης σύνδεσης των βασικών επιπέδων χωροταξικού σχεδιασμού με τα επίπεδα και τα εργαλεία του αναπτυξιακού προγραμματισμού, (ζ) επιδιώχθηκε η ελάφρυνση του κεντρικού κράτους από τον τεράστιο όγκο λεπτομερειακών ρυθμίσεων τεχνικού χαρακτήρα· αυτή η ελάφρυνση επιτυγχάνεται μέσω της ανάθεσης της αρμοδιότητας έγκρισης των ρυμοτομικών σχεδίων στις αποκεντρωμένες διοικήσεις της χώρας, (η) προβλέφθηκαν ειδικές ρυθμίσεις αναθεώρησης του σχεδιασμού για ειδικούς και εξαιρετικούς λόγους, ως κάθε φορά ανακύπτουν, ώστε να είναι εφικτή η προσαρμογή του σχεδιασμού με γρήγορη διαδικασία και η αποφυγή παραγωγής νέων αυτοτελών σχεδίων και έκδοσης κανονιστικών πράξεων (Λάππα & Χαλάλης, 2019).

Δύο χρόνια αργότερα, ο Ν. 4269/2014 αντικαταστάθηκε από τον Ν. 4447/2016 (ΦΕΚ 241/Α/23.12.2016) «Χωρικός σχεδιασμός – βιώσιμη ανάπτυξη και άλλες διατάξεις», ο οποίος διατηρεί την ίδια φιλοσοφία με τον προηγούμενο νόμο όσον αφορά τα επίπεδα σχεδιασμού και τον χαρακτήρα του σχεδιασμού ανά επίπεδο (στρατηγικός σχεδιασμός, ρυθμιστικός σχεδιασμός).

Παρά τις βελτιώσεις, όμως, που επέφεραν στην εφαρμογή του χωρικού σχεδιασμού οι δύο νόμοι (Ν. 4269/2014 και Ν. 4447/2016), δεν αντιμετωπίστηκαν με επάρκεια αρκετές παθογένειες του συστήματος των προηγούμενων δεκαετιών. Επιδίωξη του πρόσφατα θεσμοθετημένου νόμου Ν. 4759/2020 «Εκσυγχρονισμός της χωροταξικής και πολεοδομικής νομοθεσίας» ήταν να διορθώσει το γεγονός αυτό. Τα κυριότερα στοιχεία βελτίωσης-αλλαγών που επέφερε σε επίπεδο χωροταξικού σχεδιασμού είναι: α) οι ορισμοί βασικών στοιχείων του χωρικού σχεδιασμού για άρση των ασαφειών, β) η σύσταση του Κεντρικού

Συμβουλίου Χωροταξικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων (ΚΕΣΥΧΩΘΑ), γ) η αναμόρφωση των ρυθμίσεων για τα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια και τα Περιφερειακά Πλαίσια σε σχέση με την έγκριση, τη νομική δεσμευτικότητα, την αναθεώρηση, ή την τροποποίηση τους, και δ) η εισαγωγή ρυθμίσεων για την εκτός σχεδίου δόμηση και τους οργανωμένους υποδοχείς με τις οποίες επιδιώκεται ο περιορισμός της δόμησης σε περιοχές όπου δεν υπάρχει καμιάς μορφής σχεδιασμός και η παροχή κινήτρων για τη συγκέντρωση σε οργανωμένους υποδοχείς (Στεφανή, 2021).

2.3 Το περιφερειακό επίπεδο χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα

Όλες οι χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαθέτουν εργαλεία στρατηγικής χωροταξίας σε περιφερειακό επίπεδο. Η προϊούσα παγκοσμιοποίηση έχει μειώσει τη σημασία της ολοκλήρωσης σε περιφερειακό επίπεδο, αλλά δεν την έχει ακυρώσει, και παράγοντες όπως οι τοπικές/περιφερειακές αγορές εργασίας, οι οικονομίες συγκέντρωσης και οι οικονομίες αστικοποίησης (ιδίως όπου υπάρχουν μεγάλες πόλεις και μητροπολιτικές ζώνες) εξακολουθούν να έχουν υψηλή σημασία για την παραγωγικότητα και ανταγωνιστικότητα, ενώ, παράλληλα, η εσωτερική αγορά είναι αρκετά ισχυρή για να υποστηρίξει με τοπική ζήτηση τις μη εξωστρεφείς δραστηριότητες. Ο σχεδιασμός αυτού του τύπου συνδέεται σε μεγάλο βαθμό με τη χωρική ρύθμιση του παραγωγικού συστήματος. Συνεπώς, για να είναι αποτελεσματικός, πρέπει να αναφέρεται στις περιοχές ολοκλήρωσης των παραγωγικών δραστηριοτήτων. Η ολοκλήρωση αυτή, για τις πιο δυναμικές δραστηριότητες του παραγωγικού συστήματος, συμβαίνει σε περιοχές αρκετά μεγάλης κλίμακας, αντίστοιχες με αυτή στην οποία τοποθετούνται συνήθως οι περιφέρειες στο διεθνή χώρο. Το γεγονός αυτό έχει οδηγήσει στην προαναφερθείσα εστίαση του χωροταξικού σχεδιασμού στο περιφερειακό επίπεδο. Στη μεγάλη περιφέρεια, η οποία συνιστά προνομιακό επίπεδο και ταυτόχρονα κατώτερο όριο στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού σε μικρότερες γεωγραφικές ενότητες, οι εξωτερικές διασυνδέσεις αποκτούν σαφώς μεγαλύτερη σημασία από τις εσωτερικές και τα περιθώρια ρύθμισης της παραγωγικής βάσης είναι περιορισμένα. Υπό αυτό το πρίσμα θεωρούμενες, οι σημερινές ελληνικές περιφέρειες δεν προσφέρονται ιδιαίτερα για την προώθηση του στρατηγικού σχεδιασμού λόγω της μικρής τους πληθυσμιακής κλίμακας, η οποία, αν ληφθεί υπόψη και το χαμηλό ΑΕΠ κατά κεφαλή, αντιστοιχεί σε ακόμα μικρότερη με σχετικούς όρους οικονομικής κλίμακας (Οικονόμου, 2000). Ωστόσο, ο χωροταξικός σχεδιασμός περιφερειακού επιπέδου και στον ελληνικό χώρο είναι σε θέση να προσδώσει την απαραίτητη ετοιμότητα στις εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές, για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των κινδύνων και απειλών και την πλήρη αξιοποίηση των ευκαιριών και δυνατοτήτων στο μεταβαλλόμενο διεθνές περιβάλλον, καθώς οι περιφέρειες είναι ο γεωγραφικός χώρος που μπορεί να λάβει υπόψη του τις επιμέρους κοινωνικές, πολιτιστικές, οικονομικές και οικολογικές ιδιαιτερότητες, να

συντονίσει τις πολιτικές και να ενισχύσει την τοπική ανθεκτικότητα (Στεφανή 2018, Stefani και Gourgiotis 2019).

Τα περιφερειακά χωροταξικά πλαίσια υποδεικνύουν ειδικότερα τις κατευθύνσεις για τη διάρθρωση του οικιστικού δικτύου, των βασικών δικτύων και υπηρεσιών διοικητικής, κοινωνικής και τεχνικής υποδομής, τις βασικές προτεραιότητες για την προστασία, διατήρηση και ανάδειξη τη φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς της περιφέρειας, τα προγραμματικά πλαίσια για τη χωροθέτηση των βασικών παραγωγικών δραστηριοτήτων του πρωτογενούς, δευτερογενούς και τριτογενούς τομέα και ιδίως τις περιοχές για τον καθορισμό Περιοχών Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων (ΠΟΑΠΔ). Τα πρώτα Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΠΠΧΣΑΑ) εγκρίθηκαν την περίοδο 2003-2004 αποτελώντας το χρονικό ορόσημο θεσμοθέτησης σχεδίων στρατηγικής χωροταξίας στον ελληνικό χώρο, σε μια περίοδο που χαρακτηριζόταν από υψηλούς ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης της χώρας (Stefani & Gourgiotis, 2019). Μετά την πάροδο αρκετών ετών της θεσμοθέτησης της πρώτης γενιάς περιφερειακού χωροταξικού σχεδιασμού δημιουργήθηκε η ανάγκη αναθεώρησής τους για σειρά από ποικίλα και πολύπλοκα θέματα. Από το 2012 ξεκίνησε η διαδικασία αναθεώρησής τους², η οποία έχει σχεδόν ολοκληρωθεί με την αναθεώρηση και θεσμοθέτηση των περισσότερων από τα δώδεκα ΠΧΠ της χώρας, ενώ για την Αττική, το νέο ΡΣ Αθήνας–Αττικής (Ν. 4277/2014, ΦΕΚ Α'156) επέχει θέση Περιφερειακού Χωροταξικού Πλαισίου.

Οι βασικοί στόχοι της αξιολόγησης της εφαρμογής των ΠΧΠ του 2003-2004 ήταν η εξέταση:

- του βαθμού εναρμόνισης των εγκεκριμένων ΠΧΠ με τις κατευθύνσεις του Γενικού και των Ειδικών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης,
- του βαθμού εναρμόνισης των εγκεκριμένων ΠΧΠ με τις νέες ευρωπαϊκές και εθνικές πολιτικές, καθώς επίσης και τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας που προωθήθηκαν μετά την έγκρισή τους και έχουν σημαντικές χωρικές επιπτώσεις στις περιφέρειες,
- του βαθμού και του τρόπου εφαρμογής των εγκεκριμένων ΠΧΠ από τις υπηρεσίες τόσο της κεντρικής Διοίκησης όσο και τις λοιπές υπηρεσίες των αντίστοιχων Περιφερειών,
- της προσαρμογής των στρατηγικών κατευθύνσεων και προτεραιοτήτων τους στις νεότερες ανάγκες και δεδομένα.

Αξίζει εδώ να σημειωθεί ότι, παρά τη συνθετότητα των προδιαγραφών όσο και την δυσκολία της διοίκησης στην υποστήριξη ενός τόσο μεγάλου έργου, σήμερα έχουν θεσμοθετηθεί τα περισσότερα ΠΧΠ.

² Η αναθεώρησή τους έγινε βάσει προδιαγραφών (ΥΑ 10106· ΤΑΑΠΘ 2011, ΦΕΚ45/2011) «Έγκριση προδιαγραφών για τη σύνταξη των Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (προδιαγραφές αξιολόγησης, αναθεώρησης, εξειδίκευσης Περιφερειακών Πλαισίων).

Ιδιαίτερα, επίσης, ενδιαφέρουσα είναι η σχέση του περιφερειακού επιπέδου σχεδιασμού με τον αναπτυξιακό σχεδιασμό. Διαχρονικά, η χωροταξική νομοθεσία έδινε μεγάλο βάρος στα ΠΧΠ όσον αφορά την επίδρασή τους στην αναπτυξιακή πολιτική (Ν. 2742/1999, Ν.4269/14, Ν. 4447/2016), χωρίς όμως να διασφαλίζεται ικανοποιητικά η μεταξύ τους σχέση. Ειδικότερα, όπως αναφέρει ο Οικονόμου (2013), η σχέση των ΠΧΠ με τον αναπτυξιακό προγραμματισμό φαίνεται ετεροβαρής, στο μέτρο που αυτός απλώς «λαμβάνεται υπόψη», ενώ αντιστρόφως τα Περιφερειακά Πλαίσια «αποτελούν τη βάση αναφοράς για το συντονισμό και την εναρμόνιση των επιμέρους πολιτικών, προγραμμάτων και επενδυτικών σχεδίων του κράτους, των δημόσιων οργανισμών και επιχειρήσεων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτης και δεύτερης βαθμίδας που έχουν σημαντικές επιπτώσεις στη συνοχή και ανάπτυξη του περιφερειακού χώρου» και, παράλληλα «Στο αναπτυξιακό πρόγραμμα κάθε περιφέρειας περιλαμβάνονται κατά προτεραιότητα τα έργα και οι δράσεις που προωθούν την εφαρμογή του Περιφερειακού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης με προοπτική πέντε (5) ετών από την έγκρισή του» (άρθρο 8 παρ. 3 του Ν. 2742/99). Οι διατυπώσεις αυτές δίνουν πολύ μεγάλο βάρος στα Περιφερειακά Πλαίσια όσον αφορά την επίδρασή τους στην αναπτυξιακή πολιτική. Ωστόσο, παραμένει ερωτηματικό κατά πόσον αυτά έχουν εφαρμοστεί στην πράξη, ιδίως όσον αφορά την κατά προτεραιότητα ένταξη έργων και δράσεων του Περιφερειακού Πλαισίου στο αντίστοιχο ΠΕΠ, ενώ σημαντική παράμετρος είναι ότι δεν φαίνεται να υπάρχει συγκεκριμένος μηχανισμός υλοποίησης/επιβολής αυτής της θεωρητικής «πρωτοκαθεδρίας» του περιφερειακού χωροταξικού σχεδιασμού στον περιφερειακό αναπτυξιακό προγραμματισμό (Οικονόμου, 2013). Η πρόσφατη χωροταξική νομοθεσία (Ν. 4759/2020), προσπαθεί να ενισχύσει τον συντονισμό μεταξύ αναπτυξιακής, τομεακής και χωρικής πολιτικής.

Ο εφαρμοσμένος, επίσης, χωροταξικός σχεδιασμός ανέδειξε ότι υπάρχουν σημαντικές δυσκολίες εναρμόνισης και εξειδίκευσης μεταξύ υλοκείμενου και υπερκείμενου σχεδιασμού. Πρόσθετες δυσκολίες δημιούργησε και η εκπόνηση των χωροταξικών πλαισίων με μη χρονικά σωστή σειρά, καθώς πρώτα εκπονήθηκαν τα Περιφερειακά και στη συνέχεια τα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια (Χαϊνταρλής, 2017). Ειδικότερα δε οι διατάξεις του εθνικού επιπέδου χωροταξικού σχεδιασμού ισχύουν απευθείας μόνο στην περίπτωση που τα ΠΧΠ δεν εναρμονίζονται προς αυτά ή η εξειδίκευσή τους δεν συνάδει με το πνεύμα τους, οδηγώντας ακόμη και σε ανατροπή αυτού.

Τέλος, είναι κρίσιμο να αναφερθεί η συχνά αγνοημένη σχέση των ΠΧΠ με τα Πολεοδομικά Σχέδια (Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτών Πόλεων κ.λπ.). Τέτοια σχέδια «οφείλουν να εναρμονίζονται προς τις επιλογές ή κατευθύνσεις των εγκεκριμένων Χωροταξικών Πλαισίων περιφερειακού και εθνικού επιπέδου».

2.4 Εντοπισμός των προβλημάτων και δυσλειτουργιών του χωρικού σχεδιασμού σε σχέση με την τουριστική επιχειρηματικότητα

Όπως διαπιστώνεται και από την παρουσίαση της διαχρονικής εξέλιξης του θεσμικού πλαισίου του χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα, η ανάπτυξη και η εξέλιξη του χωρικού σχεδιασμού στη χώρα, τόσο ως νομοθεσία, όσο και ως μηχανισμός σχεδιασμού, καθυστέρησε σημαντικά. Ο χωροταξικός σχεδιασμός στην Ελλάδα δεν αποτέλεσε τη βάση για την τουριστική και αναπτυξιακή διαδικασία, αλλά ακολούθησε με σημαντική καθυστέρηση τις εξελίξεις.

Τα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά του ελληνικού συστήματος χωρικού σχεδιασμού συνέβαλαν κατά τη διάρκεια της Μεταπολίτευσης στη διατήρηση ή και υπεράσπιση του μικρομεσαίου οικονομικού και κοινωνικού μοντέλου ανάπτυξης της χώρας. Στην ίδια κατεύθυνση συνέβαλε, μεταξύ άλλων, και το πολύπλοκο και εν πολλοίς αναποτελεσματικό θεσμικό πλαίσιο για τη χωροταξία και ιδίως την πολεοδομία, το οποίο, ενώ παρείχε ανοχή, ενίοτε δε και ασυλία προς ποικίλες μορφές «λαϊκής» αυθαιρεσίας (π.χ. αυθαίρετη δόμηση) και κακής επιχειρηματικότητας, αντιμετώπιζε, πρακτικά, με δυσπιστία την επιχειρηματικότητα και τη νόμιμη δόμηση, θέτοντας σημαντικά προσκόμματα στη διαδικασία χωροθέτησης των επενδύσεων, ιδίως των πιο σύνθετων και πιο μεγάλων. Ιδιότυπο ελληνικό πρόβλημα είναι τα πολύ μεγάλα περιθώρια δόμησης εκτός σχεδίου πόλεων και ορίων οικισμών, χωρίς καθορισμένες χρήσεις γης, με συχνά πολύ μικρές αρτιότητες (τουλάχιστον με βάση τις πολλαπλές και αναχρονιστικές παρεκκλίσεις για το ελάχιστο μέγεθος των δομησίμων γηπέδων) και με συντελεστές δόμησης πολύ υψηλούς, συχνά υψηλότερους από τους αντίστοιχους των εντός σχεδίου περιοχών.

Συνολικά, το ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού χαρακτηρίζεται από χαμηλό βαθμό προσαρμοστικότητας σε νέες συνθήκες, παρουσιάζει σημαντικές ακαμψίες (ΣΕΒ, 2015) και διακατέχεται από την ύπαρξη πολλών περιορισμών και δυσνόητων ή πολλές φορές αντιφατικών θεσμικών πλαισίων, που αποθαρρύνουν την αναπτυξιακή διαδικασία. Πρόκειται για ένα συγκεντρωτικό σύστημα (top down), στατικό, το οποίο ρυθμίζει τον χώρο «εκ των προτέρων». Παράλληλα, η ισχνή σύνδεσή του με την αναπτυξιακή πολιτική του κράτους αλλά και η έλλειψη ολοκληρωμένων διαδικασιών αξιολόγησης και ελέγχου και η απουσία ψηφιακών δεδομένων (χαρτογραφικών κ.λπ., ώστε να επιτρέπουν τη σύνθεση χαρτών που θα απεικονίζουν επιλεγμένα επίπεδα πληροφορίας) καθιστούν πολλά χωρικά σχέδια ετεροχρονισμένα, και ως εκ τούτου κατατάσσεται στην κατηγορία των συστημάτων χαμηλής «ωριμότητας».

Δεδομένου ότι από το 2003 και μετά υπάρχουν πλέον στην Ελλάδα θεσμοθετημένα εργαλεία σε περιφερειακό και εθνικό επίπεδο, είναι σαφές ότι το βασικό ζήτημα που ανακύπτει από την πρακτική εφαρμογή του πλαισίου του σχεδιασμού δεν προσδιορίζεται στην έλλειψη εργαλείων σχεδιασμού, αλλά στις ελλείψεις ή ασαφείς σχέσεις μεταξύ

υπερκείμενων και υποκείμενων σχεδίων, όπως στην πράξη αποδεικνύεται, που αφορούν αφενός μεταξύ των επιπέδων (Εθνικό-Περιφερειακά-Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια) και αφετέρου μεταξύ των πλαισίων του χωροταξικού σχεδιασμού με εκείνα που συντάσσονται από τις αναπτυξιακές (ΕΣΠΑ, ΠΕΠ) και τις τομεακές πολιτικές (μεταφορών, ενέργειας, τουρισμού κ.λπ.). Αξίζει, επίσης, να σημειωθεί ότι και μεταξύ του ίδιου επιπέδου σχεδιασμού, δηλαδή μεταξύ των Ειδικών Χωροταξικών Πλαισίων, σε λίγες περιπτώσεις, φαίνεται να έχουν ληφθεί αμοιβαίως υπόψη.

Παράλληλα, η σύνθετη πολιτική, κοινωνική και οικονομική πραγματικότητα που παγιώνεται την τελευταία περίοδο στη χώρα μας, δημιουργεί σημαντικές δυσλειτουργίες στη σύνταξη ενός συνεκτικού και συνεπούς στο χρόνο συστήματος σχεδιασμού, ακόμα και στις περιπτώσεις που σε θεσμικό επίπεδο διατυπώνονται δεσμευτικές σχέσεις μεταξύ των πλαισίων σχεδιασμού. Αποτέλεσμα αυτού είναι η επιλογή συχνά ανταγωνιστικών (έως και αντιφατικών) στόχων και η αδυναμία διασφάλισης συνεργιών με συστηματικό τρόπο μεταξύ των πολιτικών που υιοθετούνται και των προγραμμάτων όπως εφαρμόζονται.

Βάσει των ανωτέρω, τα κυριότερα ζητήματα που αναδεικνύονται από την εμπειρία της εφαρμογής του σχεδιασμού στην Ελλάδα, κωδικοποιούνται ως εξής:

- α. ελλιπής εναρμόνιση μεταξύ των διαφόρων επιπέδων του σχεδιασμού, κυρίως λόγω των σημαντικών καθυστερήσεων των διαδικασιών επικαιροποίησης και ενίοτε, ασαφών κανόνων ιεράρχησης³,
- β. αδυναμία σύνδεσης της χωροταξικής πολιτικής με άλλες τομεακές πολιτικές όπως είναι η τουριστική πολιτική, και γενικότερα με την αναπτυξιακή πολιτική,
- γ. πολυφωνία του σχεδιασμού λόγω των πολλών επιπέδων που συνυπάρχουν, χωρίς να εξυπηρετούν κάποια προφανή αναγκαιότητα (η μείωση των επιπέδων αντιμετωπίστηκε αρχικά με τον Ν. 4269/2014, που εισήγαγε μικρότερο αριθμό επιπέδων, και στη συνέχεια υιοθετήθηκε από τον Ν. 4447/2016 και τον Ν. 4759/2020),
- δ. Συνεχής ανάγκη για διευκρινίσεις επί του κανονιστικού ή του κατευθυντήριου χαρακτήρα των χωροταξικών σχεδίων⁴,
- ε. Αδυναμία του χωροταξικού σχεδιασμού να κατευθύνει επαρκώς την οργάνωση του χώρου, λόγω του υπερβολικά ισχυρού ρόλου της άναρχης εκτός σχεδίου δόμησης⁵,
- στ. Πλήθος προσφυγών στο ΣτΕ επί της εφαρμογής των σχεδίων.

³ Με το άρθρο 8 του Ν.4759/2020 καθορίζεται πλέον με σαφήνεια η ιεραρχική σχέση των ΠΧΠ με τα ΕΧΠ.

⁴ Το άρθρο 2 του Ν. 4759/2020 για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή των διατάξεων του χωρικού σχεδιασμού αλλά και την ομοιογενή υλοποίηση του εκάστοτε χωρικού σχεδιασμού επιδιώκει την περαιτέρω αποσαφήνιση και τον ορισμό ορισμένων βασικών εννοιών αυτού.

⁵ Με το κεφάλαιο Γ του Ν. 4759/2020 γίνεται προσπάθεια μείωσης της δόμησης σε περιοχές, στις οποίες δεν υπάρχει οποιαδήποτε μορφή σχεδιασμού χρήσεων γης.

Οι παραπάνω δυσλειτουργίες του χωροταξικού σχεδιασμού προκαλούν σοβαρό αρνητικό αντίκτυπο στην οικονομία, στην κοινωνία αλλά και στην ποιότητα του περιβάλλοντος.

Εστιάζοντας συγκεκριμένα στον χωροταξικό σχεδιασμό και στον τουρισμό, δύο είναι τα βασικά θέματα που ανακύπτουν. Το πρώτο αφορά κατά πόσον έχει εκφραστεί (διαρθρωθεί) χωρικά η στρατηγική για την τουριστική ανάπτυξη της χώρας και έχει αποτυπωθεί στο εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, και το δεύτερο κατά πόσο έχει στηρίξει ουσιαστικά την ανάπτυξη του τουρισμού στη χώρα. Για τον πρώτο προβληματισμό, σύμφωνα με τον Κοκκώση (2015), σε εθνικό κυρίως επίπεδο, η κατάσταση είναι λίγο πιο ξεκάθαρη, δεδομένου ότι υπάρχει μια καταρχήν προσπάθεια, παρόλο που πρόσφατες αναιρέσεις δημιουργούν αμφιβολίες. Σε περιφερειακό επίπεδο ή περιοχών, δεν έχει ωριμάσει ακόμα η προσπάθεια και η μέχρι σήμερα εικόνα δείχνει αδυναμία συγκρότησης μιας ορθολογικής σχέσης μεταξύ εθνικού/υπερτοπικού/περιφερειακού/τοπικού, ενός γενικότερου προβλήματος της χώρας. Για τον δεύτερο προβληματισμό, ο Κοκκώσης (2015) εστιάζεται κυρίως στην αδυναμία συντονισμού προτεραιοτήτων μεταξύ τομεακών πολιτικών και τη στήριξη της επιχειρηματικότητας, η οποία αποτελεί την «αχίλλειο πτέρνα» του τουρισμού στη χώρα.

Το αποτέλεσμα από την εφαρμοσμένη χωρική πολιτική στην Ελλάδα είναι η διαχρονική κυριαρχία των μικρών και πολύ μικρών τουριστικών μονάδων. Σύμφωνα με το Ινστιτούτο Τουριστικών Ερευνών & Προβλέψεων, το μέσο μέγεθος του συνολικού καταλυματικού δυναμικού (κάθε τύπου καταλυμάτων) στη χώρα μας είναι μόλις 31 κλίνες, όταν το αντίστοιχο στην Τουρκία είναι 200 κλίνες, στην Πορτογαλία 138 κλίνες, στην Κύπρο 102 κλίνες, στην Ιταλία 47 κλίνες (ΙΤΕΠ, 2018). Το μέσο μέγεθος του ξενοδοχειακού δυναμικού στην Ελλάδα είναι εξίσου εξαιρετικά μικρό στις 81 κλίνες/40 δωμάτια, και είναι χαρακτηριστικό ότι περίπου το 50% των τουριστικών κλινών της χώρας ανήκει σε μονάδες μέχρι 50 κλίνες, ενώ οι μονάδες άνω των 400 κλινών στην Ελλάδα αντιπροσωπεύουν το 10,7% του συνόλου (Εθνική Τράπεζα της Ελλάδας, 2014). Ταυτόχρονα, το κράτος παρείχε ανοχή, ενίοτε δε και ασυλία, προς ποικίλες μορφές αυθαιρεσίας (π.χ. αυθαίρετη δόμηση) και κακής επιχειρηματικότητας, ενώ αντιμετώπιζε πρακτικά με δυσπιστία την επιχειρηματικότητα και τη νόμιμη δόμηση, θέτοντας σημαντικά προσκόμματα στη διαδικασία χωροθέτησης των επενδύσεων, ιδίως των μεγάλων (Γιαννακούρου & Κανκαλάς, 2014· Sarantakou 2017· Sarantakou & Tsartas, 2015).

3. Μεθοδολογία αξιολόγησης των κατευθύνσεων των Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων (ΠΧΠ) σε σχέση με την τουριστική επιχειρηματικότητα

Για τη συγκριτική ανάλυση και αξιολόγηση των δώδεκα ΠΧΠ και την εξαγωγή συμπερασμάτων για την αντιμετώπιση της τουριστικής επιχειρηματικότητας μέσα από τον περιφερειακό σχεδιασμό, έγινε χρήση μιας σύνθετης μεθοδολογίας. Επιλέχθηκαν πέντε βασικοί άξονες ανάλυσης: Ο πρώτος άξονας αφορά τη μεθοδολογία κατηγοριοποίησης των χωρικών ενοτήτων τουριστικού ενδιαφέροντος που ακολουθεί κάθε ΠΧΠ και ουσιαστικά δίνει και το στίγμα της πολιτικής του ως κείμενο κατευθύνσεων για την τουριστική ανάπτυξη. Οι τέσσερις επόμενοι άξονες συνδέονται με ζητήματα πολύ σημαντικά για την τουριστική επιχειρηματικότητα, όπως αναλύθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο: α) το καθεστώς της εκτός σχεδίου δόμησης κυρίως για δεύτερη κατοικία, το οποίο ευνοεί την διάσπαρτη τουριστική δόμηση, β) το καθεστώς σημειακής χωροθέτησης νέων τουριστικών δ που προβλέπει κάθε ΠΧΠ, γ) την αντιμετώπιση χωρικών εργαλείων για μεγαλύτερες τουριστικές αναπτύξεις και ειδικότερα την αντιμετώπιση των σύνθετων τουριστικών καταλυμάτων (ΣΤΚ) και των Οργανωμένων Υποδοχέων Τουριστικών Δραστηριοτήτων (ΟΥΤΔ) και δ) τις κατευθύνσεις των ΠΧΠ για τα υφιστάμενα καταλύματα και ειδικότερα τις προβλέψεις για επέκταση, αναβάθμιση και εκσυγχρονισμό υφιστάμενων τουριστικών μονάδων. Η συγκριτική ανάλυση των διατάξεων που αφορούν τους παραπάνω άξονες γίνεται βάσει πέντε κριτηρίων:

1. Ως προς τον βαθμό εναρμόνισής τους, ως κείμενα πολιτικής που επηρεάζουν την τουριστική επιχειρηματικότητά τόσο οριζόντια μεταξύ τους, όσο και με τον υπερκείμενο σχεδιασμό. Ως υπερκείμενο σχεδιασμό εξετάζουμε το Ειδικό Χωροταξικό Πλαίσιο Τουρισμού του 2009 (ΕΧΠΤ/9) και του 2013 (ΕΧΠΤ/13), τα οποία, παρότι ακυρώθηκαν μεταγενέστερα από το ΣτΕ, δημιούργησαν δεδομένα για την τουριστική επιχειρηματικότητα και αποτελούν ένα πλαίσιο αναφοράς. Ειδικότερα, στην ανάλυσή μας εξετάζεται κατά πόσο τα νέα ΠΧΠ εναρμονίζονται ως προς τη μεθοδολογία κατηγοριοποίησης των χωρικών ενοτήτων τουριστικού ενδιαφέροντος, τόσο μεταξύ τους όσο και με τα ΕΧΠΤ/13 και ΕΧΠΤ/9, και κατ' επέκταση, σε τι βαθμό μεταβάλλουν το χωρικό καθεστώς για την τουριστική επιχειρηματικότητα από αυτό που είχε θέσει το ΕΧΠΤ/13.
2. Ως προς τη συνοχή της πολιτικής που διαμορφώνεται μέσα από τις διατάξεις που αφορούν στους πέντε τομείς ενδιαφέροντος για την τουριστική επιχειρηματικότητα, όπως αυτοί αναλύθηκαν παραπάνω.
3. Ως προς την κανονιστική πυκνότητα, δεδομένου ότι υπάρχουν κατευθύνσεις με κυμαινόμενη κανονιστική πυκνότητα/εμβέλεια, υπάρχουν δηλαδή διατάξεις χωρίς δεσμευτική αξία, που αποτελούν στρατηγικές επιλογές, και άλλες με μεγαλύτερο νομικό ενδιαφέρον. Αυτό προκύπτει από σειρά επιμέρους κριτηρίων, όπως ο τρόπος σύνταξης και η ακρίβεια των διατάξεών τους, το χαρτογραφικό υλικό που τα

συνοδεύει, τυχόν αναφορές από την ίδια τη νομοθεσία για το επίπεδο ή τον βαθμό δεσμευτικότητας που αυτά αναπτύσσουν. Ο βαθμός κανονιστικής πυκνότητας διακρίνεται σε Χαμηλό (Χ), Μέτριο (Μ), Υψηλό (Υ).

4. Ως προς τον βαθμό σαφήνειας των διατάξεων, ώστε να επιτρέπουν την κατανόηση για την εφαρμογή τους χωρίς να υπάρχει η ανάγκη περαιτέρω διευκρινίσεων, εγκυκλίων, κ.λπ. (Στεφανή, 2021: 13). Ανάλογα με τον βαθμό σαφήνειας μια διάταξη μπορεί να χαρακτηριστεί Ασαφής (ΑΣ), Μετρίως Σαφής (ΜΣ), με Καλή Σαφήνεια (ΚΣ), ή Υψηλής Σαφήνειας (ΥΣ).
5. Ως προς τη δεσμευτικότητα εντοπίζονται τρεις διαφορετικές κατηγορίες κατευθύνσεων, όπως αναλύονται στον ακόλουθο πίνακα (Πίνακας 1).

Πίνακας 1. Κατηγορίες δεσμευτικότητας. Πηγή: Ιδία επεξεργασία 2022.

Κατεύθυνση	Περιγραφή
Κατηγορία Α	<p>Δεσμευτικές προς τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα ταυτόχρονα, που εμφανίζουν απόλυτη κανονιστικότητα. Χαρακτηρίζονται από τα παρακάτω:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Αφορούν στον δημόσιο τομέα και τα σχέδια που αυτός υλοποιεί, τις διαδικασίες περιβαλλοντικής αδειοδότησης δραστηριοτήτων (ΑΕΠΟ) και άλλες δραστηριότητες αυτού. Σχετίζονται με αποφάσεις μέσω των οποίων προκύπτουν έννομα δικαιώματα αλλά και υποχρεώσεις προς τους ιδιώτες. • Παραπέμπουν σε νόμους για τη ρύθμιση ζητημάτων. • Η ερμηνεία τους είναι ρητή και συνοδεύεται από τη χρησιμοποίηση λέξεων φράσεων όπως «πρέπει», «υποχρεούται», «επιτρέπεται-απαγορεύεται», «απαιτείται» και άλλες επιτακτικού και προστακτικού χαρακτήρα. • Προσδιορίζουν ΣΔ, πυκνότητες, ποσοστά κάλυψης και άλλες εκτελεστές ρυθμίσεις.
Κατηγορία Β	<p>Είναι παρόμοια με την Α με βασική διαφορά ότι οι κατευθύνσεις αυτές απευθύνονται κατ' αποκλειστικότητα στο δημόσιο τομέα και:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Η υλοποίησή τους αφορά τη χωρική ανάπτυξη των παραγωγικών τομέων και κλάδων μέσω της εφαρμογής των σχεδίων στα οποία ενυπάρχουν. Διά τούτου, περιέχει λεπτομερείς «οδηγίες» και προσταγές προς το δημόσιο, των οποίων η εκτελεστότητα βάσει ιεραρχίας θα πραγματοποιηθεί στα σχέδια του υποκείμενου. • Αφορούν επιταγές υλοποίησης συμπληρουμένων μελετών-σχεδίων (όπως τα Διαχειριστικά Σχέδια Natura 2000 κ.λπ.). • Παραπέμπουν σε νόμους για τη ρύθμιση ζητημάτων. • Η ερμηνεία τους δύναται να είναι πιο ποιοτική, καθόσον μπορεί να εμπεριέχει επιτακτικές (προς το Δημόσιο) λέξεις/φράσεις, αλλά όχι σε τέτοιο βαθμό όπως της κατηγορίας Α (το δίπτυχο «επιτρέπεται-απαγορεύεται», δεν αναφέρεται κατά κανόνα σε αυτό τον τύπο κατευθύνσεων). • Το χαρακτηριστικό της κατηγορίας αυτής είναι η «μη άμεση εφαρμοσιμότητα». Αυτό σημαίνει ότι παρά τη ρητή δεσμευτικότητα των κατευθύνσεων προς το Δημόσιο, αυτό θα προβεί στην εφαρμογή τους σε δεύτερη φάση κατά την κατάρτιση του υποκείμενου σχεδιασμού και υπό τις γενικότερες επιταγές της διοίκησης.

Κατηγορία Γ	<p>Απαρτίζεται από κατευθύνσεις που δεν αφορούν συγκεκριμένους τομείς και φορείς και χαρακτηρίζεται από μηδαμινή κανονιστικότητα και ρυθμιστικότητα με τις στενές έννοιες των όρων αυτών.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Οι κατευθύνσεις δύνανται να σχετίζονται με άλλες πολιτικές που επηρεάζουν μεν τη χωρική (π.χ. αναπτυξιακή πολιτική), αλλά δεν αποτελούν αντικείμενο ρύθμισης αυτής· μπορεί, ωστόσο, να λειτουργήσουν ως συμβουλευτικές για τη συνέργεια αυτών. • Ο τρόπος σύνταξης (χρησιμοποίηση διφορούμενων λέξεων–φράσεων όπως «δύνανται να», «προαιρετικά», κ.λπ.) επιδέχεται διαφορετικών ερμηνειών, και αυτό τις καθιστά ασαφείς και δύσκολες να ληφθούν υπόψη από τον δημόσιο τομέα αν όχι να εφαρμοσθούν από αυτόν.
-------------	---

4. Αποτελέσματα της συγκριτικής ανάλυσης και αξιολόγησης

4.1 Κατηγοριοποίηση των χωρικών ενοτήτων τουριστικού ενδιαφέροντος

Από τη συγκριτική ανάλυση των ΠΧΠ προέκυψε ότι η μέθοδος που αυτά ακολουθούν για την κατηγοριοποίηση των χωρικών ενοτήτων τουριστικού ενδιαφέροντος διαφοροποιείται σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό από αυτή που ακολούθησε τόσο το ΕΧΠΤ/13 όσο και το ΕΧΠΤ/9. Ειδικότερα, ενώ τα ΠΧΠ Ηπείρου, Β. Αιγαίου και Κεντρικής Μακεδονίας ακολουθούν σε σημαντικό βαθμό την κατεύθυνση κατηγοριοποίησης του ΕΧΠΤ/13, τα ΠΧΠ Θεσσαλίας και Ανατολικής Μακεδονίας – Θράκης ακολουθούν σε έναν βαθμό τις κατευθύνσεις του ΕΧΠΤ/13, τις οποίες εμπλουτίζουν και εξειδικεύουν, ενώ το σχέδιο ΥΑ ΠΧΠ Πελοποννήσου ακολουθεί τη λογική του ΕΧΠΤ/9. Ακόλουθα, τα ΠΧΠ Κρήτης, Ιονίων Νήσων και Στερεάς Ελλάδας αλλά και τα σχέδια ΥΑ των ΠΧΠ Δυτικής Μακεδονίας, Δυτικής Ελλάδας και Νοτίου Αιγαίου προτείνουν το καθένα μια δική του πρωτότυπη μεθοδολογία και λογική κατηγοριοποίησης των χωρικών ενοτήτων (πίνακας 2).

Σε ό,τι αφορά τα κριτήρια κατηγοριοποίησης των χωρικών ενοτήτων, μια ομάδα ΠΧΠ (Ηπείρου, Β. Αιγαίου, Πελοποννήσου, Κεντρικής Μακεδονίας και Δυτικής Μακεδονίας) υιοθετεί τις βασικές παραμέτρους των ΕΧΠ, δηλαδή: α) το στάδιο τουριστικής ανάπτυξης (ανεπτυγμένες και αναπτυσσόμενες τουριστικά περιοχές), β) το κυρίαρχο τουριστικό πρότυπο (περιοχές μαζικού τουρισμού, περιοχές ειδικών και εναλλακτικών μορφών τουρισμού) και γ) τα γεωγραφικά χαρακτηριστικά (παράκτιος, νησιωτικός και ορεινός χώρος), δίνοντας ωστόσο διαφορετική έμφαση σε κάθε περίπτωση. Τα ΠΧΠ Θεσσαλίας και Ανατολικής Μακεδονίας – Θράκης προσθέτουν ως κριτήρια την ευαισθησία ή την αξία των πόρων και την «ειδική ταυτότητα» της περιοχής. Τα ΠΧΠ νησιωτικών περιφερειών (Ιονίων Νήσων, Ν. Αιγαίου) δίνουν έμφαση και στο κριτήριο του γεωγραφικού μεγέθους. Τέλος, μια ομάδα ΠΧΠ (Κρήτη, Δ. Ελλάδα, Ν. Αιγαίο,) δίνει έμφαση στις επιπτώσεις της τουριστικής ανάπτυξης και στον σκοπό του χωρικού σχεδιασμού. Εξετάζοντας αυτές τις περιπτώσεις, διακρίνονται ως κοινός στόχος του χωρικού σχεδιασμού ο τουριστικός/οικιστικός έλεγχος και η ποιοτική/περιβαλλοντική αναβάθμιση.

Σε σχέση με τον βαθμό και την έκταση αλλαγής του χωρικού καθεστώτος των περιοχών αναφορικά με το ΕΧΠΤ/13, υπάρχει –εκτός του ΠΧΠ Κ. Μακεδονίας που ακολουθεί το ΕΧΠ/1– μια διαβάθμιση αποκλίσεων, η οποία διαμορφώνει δύο ομάδες ΠΧΠ. Ειδικότερα, στα ΠΧΠ Ηπείρου, Β. Αιγαίου, Θεσσαλίας, Ανατολικής Μακεδονίας – Θράκης, Ιονίων Νήσων, Κρήτης και Δυτικής Μακεδονίας καταγράφονται επιμέρους μέτριες ως σημαντικές αλλαγές στο χωρικό καθεστώς περιοχών, ενώ στα ΠΧΠ Δυτικής Ελλάδας, Στερεάς Ελλάδας και Νοτίου Αιγαίου εκτεταμένες και σημαντικές μεταβολές στο χωρικό καθεστώς των περιοχών σε σχέση με τις προβλέψεις του ΕΧΠΤ/13 (Πίνακας 2).

Πίνακας 2. Αξιολόγηση του βαθμού εναρμόνισης των ΠΧΠ ως κειμένων πολιτικής που επηρεάζουν την τουριστική επιχειρηματικότητα, τόσο οριζόντια μεταξύ τους όσο και με ΕΧΠΤ/9 και ΕΧΠΤ13.
Πηγή: Ιδία επεξεργασία, 2022.

ΠΧΠ ή Σχέδιο ΥΑ ΠΧΠ	Εναρμόνιση με την κατεύθυνση που δίνουν ΕΧΠΤ/13 και ΕΧΠΤ/9	Κριτήρια κατηγοριοποίησης χωρικών ενοτήτων	Επίπεδο αλλαγής του χωρικού καθεστώτος ΕΧΠ/13 ως προς την τουριστική επιχειρηματικότητα
Ανατολική Μακεδονία – Θράκη	Ακολουθείται σε μέτριο βαθμό η κατεύθυνση κατηγοριοποίησης του ΕΧΠΤ/13 και εμπλουτίζεται	Στάδιο και προσανατολισμός (πρότυπο) τουριστικής ανάπτυξης, γεωμορφολογικά χαρακτηριστικά και ευαισθησία πόρων	Επιμέρους διαφοροποιήσεις στην οριοθέτηση των χωρικών ενοτήτων
Κεντρική Μακεδονία	Ακολουθείται η κατεύθυνση κατηγοριοποίησης του ΕΧΠ Τ/13	Στάδιο και προσανατολισμός (πρότυπο) τουριστικής ανάπτυξης, γεωμορφολογικά χαρακτηριστικά και ευαισθησία πόρων	Συμβατότητα με ΕΧΠ/13
Δυτική Μακεδονία	Δεν ακολουθείται η κατηγοριοποίηση των ΕΧΠΤ/13 και ΕΧΠΤ/9	Ένταση και προσανατολισμός (πρότυπο) τουριστικής ανάπτυξης, γεωμορφολογικά χαρακτηριστικά	Επιμέρους διαφοροποιήσεις στο χωρικό καθεστώς
Ήπειρος	Ακολουθείται σε σημαντικό βαθμό η κατεύθυνση κατηγοριοποίησης του ΕΧΠΤ/13	Στάδιο και προσανατολισμός (πρότυπο) τουριστικής ανάπτυξης, γεωμορφολογικά χαρακτηριστικά	Επιμέρους διαφοροποιήσεις στην οριοθέτηση των χωρικών ενοτήτων

ΠΧΠ ή Σχέδιο ΥΑ ΠΧΠ	Εναρμόνιση με την κατεύθυνση που δίνουν ΕΧΠΤ/13 και ΕΧΠΤ/9	Κριτήρια κατηγοριοποίησης χωρικών ενότητων	Επίπεδο αλλαγής του χωρικού καθεστώτος ΕΧΠ/13 ως προς την τουριστική επιχειρηματικότητα
Θεσσαλία	Ακολουθείται σε μέτριο βαθμό η κατεύθυνση κατηγοριοποίησης του ΕΧΠΤ/13 και εμπλουτίζεται	Στάδιο και προσανατολισμός (πρότυπο) τουριστικής ανάπτυξης, γεωμορφολογικά χαρακτηριστικά, ιδιαίτερος χαρακτήρας	Επιμέρους διαφοροποιήσεις στην οριοθέτηση των χωρικών ενότητων
Δυτική Ελλάδα	Δεν ακολουθείται η κατηγοριοποίηση των ΕΧΠΤ/13 και ΕΧΠΤ/9	Γεωμορφολογικά χαρακτηριστικά, ένταση/επιπτώσεις της τουριστικής δραστηριότητας, αξία και ευαισθησία των πόρων	Σημαντικού βαθμού διαφοροποιήσεις στο χωρικό καθεστώς
Στερεά Ελλάδα	Δεν ακολουθείται η κατηγοριοποίηση των ΕΧΠΤ/13 και ΕΧΠΤ/9	Στάδιο και προσανατολισμός (πρότυπο) τουριστικής ανάπτυξης, γεωμορφολογικά χαρακτηριστικά	Μεγάλου βαθμού διαφοροποιήσεις στο χωρικό καθεστώς
Πελοπόννησος	Ακολουθείται η κατηγοριοποίηση του ΕΧΠΤ/2009	Γεωμορφολογικά χαρακτηριστικά, στάδιο και προσανατολισμός (πρότυπο) τουριστικής ανάπτυξης	Επιμέρους διαφοροποιήσεις στο χωρικό καθεστώς
Βόρειο Αιγαίο	Ακολουθείται σε σημαντικό βαθμό η κατεύθυνση κατηγοριοποίησης του ΕΧΠΤ/13	Στάδιο και προσανατολισμός (πρότυπο) τουριστικής ανάπτυξης	Επιμέρους διαφοροποιήσεις στο χωρικό καθεστώς
Ιόνιοι Νήσοι	Δεν ακολουθείται η κατηγοριοποίηση των ΕΧΠΤ/13 και ΕΧΠΤ/9	Κατεύθυνση και στάδιο τουριστικής ανάπτυξης, μέγεθος νησιού και αναπτυξιακό επίπεδο	Επιμέρους διαφοροποιήσεις στο χωρικό καθεστώς
Κρήτη	Δεν ακολουθείται η κατηγοριοποίηση των ΕΧΠΤ/13 και ΕΧΠΤ/9	Γεωμορφολογικά χαρακτηριστικά, στόχος/θεματική έμφαση του χωρικού σχεδιασμού, κατεύθυνση τουριστικής ανάπτυξης	Επιμέρους διαφοροποιήσεις στο χωρικό καθεστώς
Νότιο Αιγαίο	Δεν ακολουθείται η κατηγοριοποίηση των ΕΧΠΤ/13 και ΕΧΠΤ/9	Μέγεθος νησιού, αναπτυξιακό επίπεδο, προσανατολισμός (πρότυπο) της τουριστικής δραστηριότητας και θεματική έμφαση του χωρικού σχεδιασμού	Μεγάλου βαθμού διαφοροποιήσεις στο χωρικό καθεστώς

4.2 Εκτός σχεδίου δόμηση

Στα υπό εξέταση ΠΧΠ καταγράφεται σύγκλιση στην κατεύθυνση για περιορισμό της γενικής διάσπαρτης δόμησης στις εκτός σχεδίου περιοχές και την προστασία του τοπίου. Επιπλέον, στα περισσότερα ΠΧΠ καθορίζονται συγκεκριμένες κατηγορίες περιοχών στις οποίες δίνονται κατά προτεραιότητα οι κατευθύνσεις είτε κατάργησης των παρεκκλίσεων αρτιότητας και κατάτμησης είτε απαγόρευσης / δραστικού περιορισμού της δόμησης (τουριστικής και μη), οι οποίες περιοχές είναι: οι ανεπτυγμένες τουριστικά παράκτιες ζώνες (ΠΧΠ Ηλείου, Κρήτης, Κ. Μακεδονίας), οι περιοχές που βρίσκονται κατά μήκος του οδικού δικτύου (ΠΧΠ της Ανατολικής Μακεδονίας – Θράκης, Ιονίων Νήσων), γεωργικής γης (ΠΧΠ Ιονίων Νήσων). Σημειώνεται ότι η κατεύθυνση δημιουργίας αδόμητης ζώνης από τη γραμμή του αιγιαλού για την προστασία εμφανίζεται ως μια γενική προτροπή στον υποκείμενο σχεδιασμό στα περισσότερα ΠΧΠ με εξαίρεση το ΠΧΠ Ν. Αιγαίου, στο οποίο διατυπώνεται πολύ εμφατικά.

Από την ανάλυση των διατάξεων που αφορούν την εκτός σχεδίου δόμηση, διαπιστώθηκε ότι τα μισά ΠΧΠ διακατέχονται από κατευθύνσεις μέτριας κανονιστικής πυκνότητας, δεσμευτικότητα τύπου (B), διότι απευθύνονται κατ' αποκλειστικότητα στο δημόσιο, ενώ πέντε χαρακτηρίζονται από κατευθύνσεις υψηλής σαφήνειας (Πίνακας 3).

4.3 Σημειακή χωροθέτηση νέων τουριστικών κλινών

Στο ζήτημα της εισαγωγής νέων τουριστικών καταλυμάτων για τις σημειακές χωροθετήσεις σε εκτός σχεδίου και εκτός ορίων οικισμών, μια μεγάλη ομάδα ΠΧΠ (Κρήτης, Ιονίων, Β. Αιγαίου, Ηλείου, Θεσσαλίας, ΑΜΘ, Δ. Ελλάδας) ακολουθούν σε μεγάλο ή μικρότερο βαθμό ή και εξειδικεύουν τις κατευθύνσεις του ΕΧΠΤ/2013 για τους όρους αρτιότητας, επιτρεπόμενων κατηγοριών ξενοδοχείων (σε αστέρια) και κλινών / κατηγορία ξενοδοχείου. Καταγράφεται, επίσης, μικρότερος αριθμός ΠΧΠ που διαφοροποιούνται από το ΕΧΠΤ/13 (σχέδια ΥΑ ΠΧΠ Πελοποννήσου και Δυτικής Μακεδονίας), ομάδα ΠΧΠ τα οποία παραπέμπουν στον καθορισμό αρτιοτήτων και λοιπών όρων στον υποκείμενο σχεδιασμό, ενώ υπάρχουν περιπτώσεις (σχέδιο ΥΑ Ν. Αιγαίου και Στερεάς Ελλάδας), όπου η εισαγωγή νέων τουριστικών εγκαταστάσεων συνδέεται με την εκπόνηση ειδικών μελετών ή/και περιορισμών (όπως οι μελέτες τουριστικής φέρουσας ικανότητας, κοινωνικής βιωσιμότητας και προσδιορισμού ελάχιστης ζώνης απαγόρευσης δόμησης στον παράκτιο χώρο). Οι παραπάνω σοβαρές διαφοροποιήσεις οδηγούν στη δημιουργία Περιφερειών διαφορετικών ταχυτήτων σε ό,τι αφορά την πολιτική σημειακής εισαγωγής και χωροθέτησης νέων τουριστικών εγκαταστάσεων.

Οι κατευθύνσεις που αφορούν στη σημειακή χωροθέτηση νέων τουριστικών κληνών (αρτιότητα, ρύθμιση, αστέρια κ.λπ.) χαρακτηρίζουν πάνω από τα μισά ΠΧΠ με υψηλή σαφήνεια και δεσμευτικότητα τύπου (Α), δηλαδή κατευθύνσεις δεσμευτικές προς τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα ταυτόχρονα, που εμφανίζουν απόλυτη κανονιστικότητα, ενώ ο βαθμός της υψηλής σαφήνειας χαρακτηρίζει μόνο το ένα τρίτο αυτών.

4.4 Χωρικά εργαλεία για μεγάλες σε κλίμακα τουριστικές επενδύσεις: Σύνθετα Τουριστικά Καταλύματα (ΣΤΚ) και Οργανωμένοι Υποδοχείς Τουριστικών Δραστηριοτήτων (ΟΥΔΤ)

Από την εξέταση των ΠΧΠ προκύπτουν σημαντικές διαφοροποιήσεις στον τρόπο που αντιμετωπίζονται τα ΣΤΚ και οι ΟΥΔΤ. Μια ομάδα ΠΧΠ είναι αρκετά περιοριστική στη δημιουργία αυτού του τύπου των αναπτύξεων. Για παράδειγμα, το σχέδιο ΥΑ ΠΧΠ Ν. Αιγαίου παρέχει μόνο τη δυνατότητα μετατροπής των υφιστάμενων καταλυμάτων σε ΣΤΚ, το ΠΧΠ Θεσσαλίας περιορίζει τα ΣΤΚ σε συγκεκριμένη περιοχή και το ΠΧΠ Στερεάς Ελλάδας προτείνει ΣΤΚ κυρίως σε εγκαταλελειμμένους οικισμούς. Αντίθετα, μια άλλη ομάδα ΠΧΠ προωθεί τη δημιουργία ΣΤΚ σε όλες τις κατηγορίες χωρικών ενοτήτων, όπως τα ΠΧΠ Β. Αιγαίου, Ιονίων Νήσων και Κ. Μακεδονίας. Τα ΠΧΠ ΑΜΘ και Δ. Ελλάδας δεν κάνουν αναφορά και πρόβλεψη σε ΣΤΚ και, ως εκ τούτου, δεν έχουν προβλέψει σαφείς κατευθύνσεις για τη χωροθέτησή τους. Σε σύνδεση με το παραπάνω, σειρά από προβλέψεις του ΕΧΠΤ/2013 για ΣΤΚ «ήπιας ανάπτυξης» στον νησιωτικό χώρο, σε περιοχές με περιθώρια ανάπτυξης ειδικού και εναλλακτικού τουρισμού και σε προστατευόμενες περιοχές με ανώτατο μικτό συντελεστή δόμησης 0,05 απουσιάζουν από τα ΠΧΠ ΑΜΘ και Δ. Ελλάδας.

Η έλλειψη συνεκτικής χωρικής πολιτικής για τις μεγάλες τουριστικές αναπτύξεις (και των επιπτώσεων που το γεγονός αυτό θα επιφέρει), γίνεται εμφανής από την εξέταση των διαφορετικών προβλέψεων για χωρικές ενότητες με παρόμοια χαρακτηριστικά, όπως είναι ο νησιωτικός χώρος. Σε ότι αφορά τους ΟΥΔΤ, το ΕΠΧΤ/13 επέτρεπε μόνο «ήπιας ανάπτυξης» οριζόντια στον νησιωτικό χώρο –πλην Κρήτης, Ρόδου και Κέρκυρας. Προς μια περισσότερο αναπτυξιακή κατεύθυνση, τα ΠΧΠ Ιονίων Νήσων και Β. Αιγαίου προβλέπουν ΟΥΔΤ γενικής μορφής στον νησιωτικό χώρο τους. Σε διαφορετική κατεύθυνση κινούνται το ΠΧΠ ΑΜΘ και το σχέδιο ΥΑ του ΠΧΠ Ν. Αιγαίου, τα οποία περιορίζουν σημαντικά τη δυνατότητα δημιουργίας ΟΥΔΤ. Ειδικότερα, το σχέδιο ΥΑ του ΠΧΠ Ν. Αιγαίου προσδιορίζει τη δυνατότητα δημιουργίας ΠΟΑΠΔ τουρισμού (όπως ΠΟΤΑ) στα νησιά των Ομάδων ΙΙ και ΙΙΙ και ΕΣΧΑΣΕ, ΕΣΧΑΔΑ σε Άνδρο, Κω, Μήλο, Μύκονο, Ρόδο, Σέριφο και Σύρο, με την προϋπόθεση εκπόνησης ειδικών μελετών σκοπιμότητας και εφόσον έχουν προσδιοριστεί από τον υποκείμενο σχεδιασμό και σε σύνδεση με μελέτη φέρουσας ικανότητας και χωρητικότητας επιπέδου νησιού και ευρύτερης περιοχής.

Ένα δεύτερο εύρημα που συνδέεται με τα χωρικά εργαλεία μεγάλων τουριστικών αναπτύξεων είναι ότι μέσα από τα ΠΧΠ δεν διαμορφώνεται συγκεκριμένη άποψη για τη χρήση τους. Σε λίγες περιπτώσεις, τα ΣΤΚ και τα ΟΥΤΔ αντιμετωπίζονται ως εργαλείο για τη βελτίωση του υφιστάμενου τουριστικού χώρου. Το ΠΧΠ Κ. Μακεδονίας προτείνει τα ΣΤΚ για την εξυγίανση υφιστάμενων άναρχων συγκεντρώσεων παραθεριστικής κατοικίας, ειδικότερα σε Χαλκιδική και Περία, και συνδέει την προώθηση οργανωμένων υποδοχέων με τον περιορισμό της εκτός σχεδίου δόμησης. Το ΠΧΠ Κρήτης προωθεί κατά προτεραιότητα την αναβάθμιση και μετατροπή υφιστάμενων ξενοδοχειακών καταλυμάτων σε σύνθετες και ολοκληρωμένες τουριστικές υποδομές.

Από την ανάλυση των διατάξεων που αφορούν σε ΣΤΚ και ΟΥΤΔ, προέκυψε ότι η πλειονότητα των κατευθύνσεων των ΠΧΠ χαρακτηρίζεται από μέτρια κανονιστική πυκνότητα και δεσμευτικότητα τύπου (Β), ενώ ο βαθμός της μέτριας σαφήνειας χαρακτηρίζει τα μισά ΠΧΠ (Πίνακας 3).

4.5 Επέκταση υφιστάμενων τουριστικών μονάδων: αναβάθμιση και εκσυγχρονισμός

Το σύνολο των ΠΧΠ προβλέπουν τον «εκσυγχρονισμό» των υφιστάμενων τουριστικών μονάδων. Ωστόσο, σε σημαντικό αριθμό (ΠΧΠ Ιονίων Νήσων, Β. Αιγαίου, Ηπείρου, Στερεάς Ελλάδας) απουσιάζει η οριζόντια κατεύθυνση που έδινε το ΕΧΠ στον αναπτυξιακό σχεδιασμό για παροχή κινήτρων για τον εκσυγχρονισμό των υφιστάμενων μονάδων, ενώ κάποια ΠΧΠ δίνουν αυτή την κατεύθυνση επιλεκτικά σε κάποιες περιοχές (ΠΧΠ ΑΜΘ).

Είναι σημαντικό να επισημάνουμε ότι σε κάποιες περιπτώσεις ο περιφερειακός σχεδιασμός δεν δίνει με σαφήνεια κατευθύνσεις εάν και με ποιους όρους επιτρέπεται η «επέκταση» και «αναβάθμιση» των τουριστικών καταλυμάτων και εγκαταστάσεων. Στην καλύτερη περίπτωση, τα θέματα αυτά μένουν αρρυθμιστά, ενώ στη χειρότερη δημιουργούνται δυσλειτουργίες, όπως η έλλειψη προβλέψεων για την επέκταση τουριστικών καταλυμάτων σε περιοχές που δίνεται η γενική κατεύθυνση απαγόρευσης της εισαγωγής νέων κλινών. Υπάρχουν, όμως, και ΠΧΠ που έχουν άποψη για αυτά τα ζητήματα, όπως το σχέδιο ΥΑ ΠΧΠ Πελοποννήσου, το οποίο επιτρέπει την επέκταση υφιστάμενων εγκαταστάσεων για λόγους βιωσιμότητας των μονάδων, και το ΠΧΠ Κρήτης, το οποίο προωθεί κατά προτεραιότητα την αναβάθμιση και μετατροπή υφιστάμενων ξενοδοχειακών καταλυμάτων σε σύνθετες και ολοκληρωμένες τουριστικές υποδομές σε συγκεκριμένες χωρικές ενότητες.

Οι κατευθύνσεις των ΠΧΠ που αφορούν την επέκταση υφιστάμενων τουριστικών μονάδων και την αναβάθμιση και εκσυγχρονισμό υφιστάμενων τουριστικών μονάδων χαρακτηρίζονται από το ίδιο ποσοστό σε χαμηλή, μέτρια και υψηλή κανονιστική πυκνότητα, οι περισσότερες κατευθύνσεις τους είναι τύπου (Γ) —χαρακτηρίζονται, δηλαδή, από μηδαμινή κανονιστικότητα και ρυθμιστικότητα—, ενώ ελαφρώς υπερισχύουν οι κατευθύνσεις με μέτρια σαφήνεια (Πίνακας 3).

Πίνακας 3. Αξιολόγηση κανονιστικής πυκνότητας, δεσμευτικότητας και σαφήνειας των διατάξεων σε επιλεγμένους άξονες τουριστικού ενδιαφέροντος. Πηγή: Ίδια επεξεργασία, 2022.

ΠΧΠ ή Σχέδιο ΥΑ ΠΧΠ	Εκτός σχεδίου δόμηση και καθεστώς παρεκκλίσεων (για δεύτερη κατοικία)	Σημειακή χωροθέτηση νέων τουριστικών κλινών (αρτιότητα, ρύθμιση, αστέρια κ.λπ.)	Σύνθετα τουριστικά καταλύματα & Οργανωμένοι Υποδοχείς Τουριστικών Δραστηριοτήτων	Επέκταση / αναβάθμιση/ εκσυγχρονισμός υφιστάμενων τουριστικών μονάδων
Ανατολική Μακεδονία – Θράκη	(Υ), (Α), (ΥΣ)	(Υ), (Α), (ΜΣ)	(Μ), (Α), (ΚΣ)	(Υ), (Α), (ΥΣ)
Κεντρική Μακεδονία	(Υ), (Α), (ΥΣ)	(Υ), (Α), (ΥΣ)	(Μ), (Β), (ΥΣ)	(Μ), (Β), (ΜΣ)
Δυτική Μακεδονία	(Μ), (Γ), (ΜΣ)	(ΑΣ)	(Χ), (Γ), (ΜΣ)	(Χ), (Γ), (ΑΣ)
Ήπειρος	(Μ), (Β), (ΥΣ)	(Υ), (Α), (ΥΣ)	(Μ), (Β), (ΜΣ)	(Υ), (Α), (ΥΣ)
Θεσσαλία	(Υ), (Α), (ΥΣ)	(Υ), (Α), (ΥΣ)	(Μ), (Β), (ΥΣ)	(Υ), (Β), (ΥΣ)
Δυτική Ελλάδα	(Μ), (Β), (ΥΣ)	(Υ), (Α), (ΥΣ)	(Χ), (Γ), (ΥΣ)	(Χ), (Γ), (ΚΣ)
Στερεά Ελλάδα	(Χ), (Β), (ΜΣ)	(Υ), (Α), (ΚΣ)	(Μ), (Β), (ΜΣ)	(Μ), (Β), (ΜΣ)
Πελοπόννησος	(Μ), (Β), (ΚΣ)	(Υ), (Α), (ΚΣ)	(Μ), (Β), (ΚΣ)	(Χ), (Γ), (ΜΣ)
Βόρειο Αιγαίο	(Μ), (Β), (ΑΣ)	(Υ), (Α), (ΥΣ)	(Μ), (Β), (ΥΣ)	(Μ), (Β), (ΚΣ)
Ιόνιοι Νήσοι	(Υ), (Α), (ΚΣ)	(Μ), (Β), (ΜΣ)	(Υ), (Α), (ΚΣ)	(Μ), (Β), (ΜΣ)
Κρήτη	(Χ), (Γ), (ΜΣ)	(Υ), (Α), (ΚΣ)	(Χ), (Γ), (ΜΣ)	(Υ), (Α), (ΚΣ)
Νότιο Αιγαίο	(Μ), (Β), (ΜΣ)	(Υ), (Α), (ΥΣ)	(Υ), (Α), (ΜΣ)	(Μ), (Α), (ΜΣ)
Κανονιστική Πυκνότητα: Χαμηλή (Χ), Μέτρια (Μ), Υψηλή (Υ) Δεσμευτικότητα: (Α), (Β), (Γ) σύμφωνα με Πίνακα 1 (Κατηγορίες Δεσμευτικότητας) Σαφήνεια : Ασαφής (ΑΣ), Μετρίως Σαφής (ΜΣ), Καλή Σαφήνεια (ΚΣ), Υψηλής Σαφήνειας (ΥΣ)				

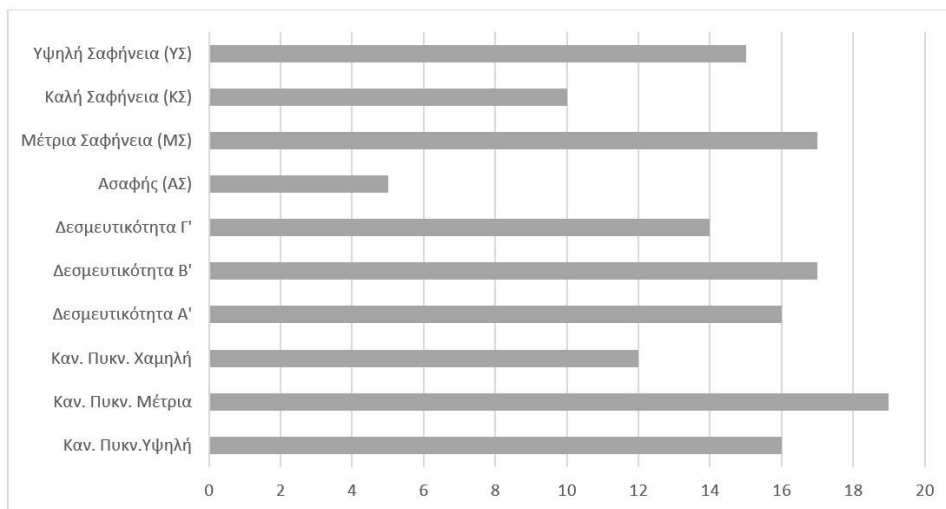
5. Η αντιμετώπιση της τουριστικής επιχειρηματικότητας μέσα από τα ΠΧΠ: συνολική αξιολόγηση, συμπεράσματα

Από τη συγκριτική αξιολόγηση των δώδεκα ΠΧΠ και σχεδίων ΥΑ ΠΧΠ προέκυψε ότι η πλειονότητα δεν ακολουθεί κοινή μεθοδολογία κατηγοριοποίησης των χωρικών ενοτήτων τουριστικού ενδιαφέροντος, αλλά και ότι αποκλίνει σε μικρότερη ή μεγαλύτερη έκταση και βαθμό από το χωρικό καθεστώς για την τουριστική επιχειρηματικότητα του ΕΧΠΤ/13. Τα παραπάνω δεδομένα καθιστούν πολύ δύσκολη τη συνολική εξέταση των κατευθύνσεων χωρικής ανάπτυξης του τουρισμού στην επικράτεια, αλλά κυρίως την εξαγωγή συνεκτικής πολιτικής για την τουριστική ανάπτυξη, δημιουργώντας συνθήκες σύγχυσης στις υπηρεσίες που θα κληθούν να εφαρμόσουν τις σχετικές διατάξεις, αλλά και στους ενδιαφερόμενους επιχειρηματίες. Επιπλέον, προκύπτει ότι ο χωρικός σχεδιασμός δεν έχει καταφέρει να εξασφαλίσει συνθήκες συνέχειας, ασφάλειας και δικαίου, που αποτελούν αναγκαίες προϋποθέσεις για την υγιή τουριστική επιχειρηματικότητα. Εξετάζοντας και συγκρίνοντας συνολικά τα χαρακτηριστικά των κατευθύνσεων των ΠΧΠ (Σχήμα 1) διαπιστώθηκε ότι το μεγαλύτερο μέρος των κατευθύνσεων χαρακτηρίζονται από μέτρια κανονιστική πυκνότητα, μέτρια σαφήνεια και δεσμευτικότητα τύπου (B), χαρακτηριστικά που δημιουργούν περιθώρια νομικής αμφισβήτησης και ανασφάλειας δικαίου.

Προτείνεται να προσδιοριστεί/νομοθετηθεί η μορφή και το επίπεδο δεσμευτικότητας των προβλέψεων που περιέχουν τα θεσμοθετημένα Χωροταξικά Πλαίσια —και στην προκειμένη περίπτωση εκείνα του περιφερειακού επιπέδου—, μιας και, όπως αναφέραμε, η σημασία του χωροταξικού επιπέδου σχεδιασμού είναι καθοριστική. Η νομοθέτηση αυτή θα μπορούσε να λάβει ενδεικτικά τις εξής δύο μορφές:

- α. να αποσαφηνιστεί ποιες από τις προβλέψεις των Χωροταξικών Πλαισίων είναι δεσμευτικές τόσο έναντι της Διοίκησης, όσο και έναντι των πολιτών,
- β. να αποσαφηνιστεί ποιες από τις προβλέψεις των χωροταξικών πλαισίων που δεσμεύουν τη διοίκηση τη δεσμεύουν σε σχέση με τη θεσμοθέτηση του υποκείμενου σχεδιασμού, και ποιες τη δεσμεύουν και πώς αναφορικά με την έκδοση εξατομικευμένων αδειοδοτήσεων.

Σχήμα 1. Συγκριτική αξιολόγηση των διατάξεων των δώδεκα ΠΧΠ ως προς την κανονιστική πυκνότητα, τη δεσμευτικότητα και τη σαφήνεια των διατάξεων Πηγής: Ιδία επεξεργασία.



Όσον αφορά τις προβλέψεις για την εκτός σχεδίου δόμηση, διαπιστώθηκε ότι ο χωρικός σχεδιασμός περιφερειακού επιπέδου έχει διαμορφώσει μια αρκετά συνεκτική κατεύθυνση για τον σταδιακό περιορισμό της εκτός σχεδίου δόμησης γενικά, αλλά και ειδικότερα, σε κρίσιμες περιοχές. Προωθείται η θέσπιση μεγαλύτερων αρτιοτήτων σε ευαίσθητες κατηγορίες χώρου (παράκτιες εκτάσεις, γεωργική γη υψηλής παραγωγικότητας, κ.λπ.), όχι μόνο για τη χρήση του τουρισμού αλλά και για τη δεύτερη κατοικία, τη βιοτεχνία–βιομηχανία αλλά και τη γενική κατοικία. Σε ό,τι αφορά τη σημειακή χωροθέτηση νέων τουριστικών κλινών (αρτιότητα, ρύθμιση, αστέρια κ.λπ.), από τη συγκριτική ανάλυση διαπιστώθηκε ότι μια ομάδα ΠΧΠ ακολουθεί τις κατευθύνσεις για αρτιότερες που θέτει το ΕΧΠΤ/13, και σε κάποια σημεία οι κατευθύνσεις αυτές εξειδικεύονται (κατευθύνσεις δεσμευτικές με απόλυτη κανονιστικότητα), ενώ τα υπόλοιπα ΠΧΠ παραπέμπουν στον καθορισμό αρτιοτήτων και λοιπών όρων στον υποκείμενο σχεδιασμό. Δημιουργούνται, λοιπόν, περιφέρειες δύο ταχυτήτων σε ό,τι αφορά τις προβλέψεις για τη χωροθέτηση νέων κλινών. Συμπεραίνεται, επίσης, ότι ο περιφερειακός χωρικός σχεδιασμός εστιάζεται στη ρύθμιση της νέας ξενοδοχειακής κλίνης, ενώ δεν φαίνεται να έχει στο σύνολό του σαφή άποψη για θέματα, όπως είναι οι επεκτάσεις και η αναβάθμιση των υφιστάμενων εγκαταστάσεων, που είναι κομβικής σημασίας για το ώριμο στην πλειονότητα των καταλυμάτων δυναμικό της χώρας. Από την εξέταση του περιεχόμενου των ΠΧΠ προκύπτουν σημαντικές διαφοροποιήσεις στον τρόπο που αντιμετωπίζονται τα χωρικά εργαλεία για τις μεγάλες τουριστικές αναπτύξεις (ΣΤΚ και ΟΥΤΔ), οι οποίες κυμαίνονται από την ευρεία υιοθέτηση έως τον ακραίο περιορισμό. Επιπλέον, προκύπτει ότι τα ΠΧΠ σε σημαντικό βαθμό δεν έχουν συγκεκριμένη άποψη για

τη χρήση αυτών των χωρικών εργαλείων. Συμπερασματικά, ο περιφερειακός σχεδιασμός δεν φαίνεται να έχει διαμορφώσει κοινή και συνεκτική πολιτική για τις σημαντικές σε κλίμακα τουριστικές επενδύσεις.

6. Επίλογος

Ο ελληνικός τουρισμός, παρά το γεγονός ότι αναπτύχθηκε σε μεγάλο βαθμό στο περιθώριο του χωροταξικού σχεδιασμού αξιοποιώντας τη νομοθεσία της εκτός σχεδίου δόμησης, αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους κλάδους της ελληνικής οικονομίας και αναμένεται η τάση αυτή να ενισχυθεί μελλοντικά. Η υιοθέτηση ενός επιστημονικά ολοκληρωμένου χωροταξικού σχεδιασμού ο οποίος θα προσφέρει ένα επιχειρησιακό πλαίσιο αναφοράς για την αναζήτηση συμπληρωματικότητας και συνέργειας στις επιμέρους τομεακές πολιτικές αλλά και για διευθέτηση των ενδεχόμενων συγκρούσεων ως προς τη χρήση των φυσικών και πολιτιστικών πόρων και ιδίως τις χρήσεις γης αποτελεί θεμέλιο λίθο για την ορθολογική ανάπτυξη της τουριστικής δραστηριότητας (Κοκκώσης, 2015).

Η οργάνωση, επομένως, της τουριστικής δραστηριότητας μέσω του χωροταξικού σχεδιασμού αποτελεί μονόδρομο, αφού επιτρέπει επενδυτική ασφάλεια αναδεικνύοντας παράλληλα τη χώρα σε έναν ώριμο και ασφαλή τουριστικό προορισμό.

Ο χωροταξικός σχεδιασμός αποτελεί ένα συγκροτημένο σύστημα δράσεων, είναι αναπόσπαστο στοιχείο της αναπτυξιακής πολιτικής και, υπό αυτό το πρίσμα, δεν νοείται αναπτυξιακή πολιτική χωρίς χωρική διάσταση ούτε χωροταξία ανεξάρτητα από μια πολιτική για την ανάπτυξη. Η χωροταξία προσθέτει τη διάσταση μιας συγκροτημένης μακροχρόνιας προσέγγισης της πολιτικής ανάπτυξης του τουρισμού στον χώρο. Κεντρικό στοιχείο είναι ο σχεδιασμός, δηλαδή η δομημένη συγκρότηση δράσεων με μακροχρόνια στόχευση ακολουθώντας τις βασικές αρχές του δημοκρατικού προγραμματισμού, δηλαδή την ανάλυση των προβλημάτων/δυνατοτήτων, την υιοθέτηση στόχων και επιδιώξεων για τον τουρισμό, τη διαμόρφωση στρατηγικής και συστήματος παρακολούθησης και αξιολόγησης, ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα και η προσαρμογή στην εξέλιξη του προγράμματος.

Η σημασία του χωροταξικού σχεδιασμού σε περιφερειακό επίπεδο είναι καθοριστική, αφού τα ΠΧΠ αποτελούν ιδιαίτερης σημασίας χωροταξικά εργαλεία, διότι στοχεύουν στο στρατηγικό σχεδιασμό του περιφερειακού χώρου στο πλαίσιο μιας ενιαίας πολιτικής ικανής να αποτελέσει τη βάση, αφενός για την εξασφάλιση της εσωτερικής συνοχής και συμπληρωματικότητας των πολιτικών παρεμβάσεων, αφετέρου για τη μεγαλύτερη δυνατή αποτελεσματικότητα των εκτελούμενων έργων και προγραμμάτων με αναπτυξιακό χαρακτήρα.

Προκειμένου να προκύψει ένας αποτελεσματικός και βιώσιμος χωροταξικός σχεδιασμός, επιβάλλεται να αντιμετωπισθούν τα όποια προβλήματα συντονισμού και συνοχής των επιμέρους τομεακών πολιτικών. Πρέπει να εξασφαλίζεται, μέσω των περιφερειακών χωροταξικών πλαισίων, η σύζευξη των χωρικών, τομεακών, περιφερειακών

τομεακών πολιτικών, αλλά και όσων πολιτικών ασκούνται σε τοπικό επίπεδο (Παπαπετρόπουλος, 2008).

Ως εκ τούτου, το περιφερειακό επίπεδο σχεδιασμού αποκτά αυξημένη σημασία, ιδιαίτερη βαρύτητα στην αναπτυξιακή πολιτική. Η σχέση, όμως, των ΠΧΠ με τον αναπτυξιακό προγραμματισμό φαίνεται να παραμένει ετεροβαρής, στο μέτρο που αυτός απλώς «λαμβάνεται υπόψη».

Το παρόν άρθρο είχε στόχο να διερευνήσει την αντιμετώπιση της τουριστικής επιχειρηματικότητας μέσα από το σύστημα χωρικού σχεδιασμού που εφαρμόζεται στην Ελλάδα σήμερα. Για τον σκοπό αυτό εφαρμόστηκε μια σύνθετη μεθοδολογία με ποσοτικές και ποιοτικές μεταβλητές. Από την έρευνά μας προκύπτει ότι το πλαίσιο χωρικού σχεδιασμού που παράγεται στην Ελλάδα σε περιφερειακό επίπεδο διατηρεί σε σημαντικό βαθμό χαρακτηριστικά που λειτουργούν αρνητικά για την τουριστική επιχειρηματικότητα, ενώ διαπιστώνεται έλλειψη συνεκτικής πολιτικής για την τουριστική ανάπτυξη και τουριστική επιχειρηματικότητα.

Διαπιστώνεται επίσης ότι η τυπολογία των ΕΧΠΤ διαφοροποιείται σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό από τα ΠΧΠ, ενώ καταγράφεται διαφορετική στόχευση, γεωγραφική διαφοροποίηση και, συχνά, μια διαφορετική οριοθέτηση διάφορων περιοχών του χώρου. Προς αποφυγή δυσλειτουργιών και ασαφειών, κρίνεται σκόπιμη η χρήση ευρύτερων στρατηγικών ζωνών τουριστικής χωρικής πολιτικής και η θεματική εξειδίκευση των τουριστικών δραστηριοτήτων σε αυτές.

Τέλος, παρατηρήθηκε ότι η δομή των ΠΧΠ —όπως προκύπτει από τις προδιαγραφές των μελετών— είναι ιδιαίτερα σύνθετη, με αρκετές επαναλήψεις, γεγονός που δεν διευκολύνει την αποκρυστάλλωση καθαρών κατευθύνσεων και, ως εκ τούτου, απαιτείται η απλοποίηση της δομής των ΠΧΠ και, κατ' επέκταση, των προδιαγραφών τους.

Θέματα όπως η κανονιστική πυκνότητα, η σαφήνεια και η δεσμευτικότητα των διατάξεων των ΠΧΠ, για τα οποία έγινε εκτενής αναφορά, αποτελούν στοιχεία τα οποία εάν δεν προσδιοριστούν με ευκρίνεια θα εξακολουθούν να δημιουργούν περιθώρια νομικής αμφισβήτησης και ανασφάλειας δικαίου.

Τέλος, απαιτείται επίσης ουσιαστική διαβούλευση και συνεργασία μεταξύ αρμόδιων υπουργείων (Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Υπουργείο Τουρισμού, Υπουργείο Ανάπτυξης) και εμπλεκόμενων φορέων (ΞΕΕ, ΣΕΤΕ, ΠΟΞ κ.λπ.) για τα σημεία που προκύπτουν οι μεγαλύτερες αποκλίσεις. Τα ζητήματα αυτά, όπως προέκυψε από την ανάλυσή μας, είναι το χωρικό πλαίσιο για τη δημιουργία μεγάλων επενδύσεων και το πλαίσιο σημειακής χωροθέτησης των νέων τουριστικών κλινών. Ειδικότερα για το δεύτερο, η εμπειρία έχει δείξει ότι η εφαρμογή αυστηρών περιορισμών στα τυπικά καταλύματα σε περιοχές με τουριστική δυναμική αυξάνει μεσοπρόθεσμα τις άτυπες μορφές τουριστικής δόμησης και κατά συνέπεια έχει τα αντίθετα από τα προσδοκώμενα αποτελέσματα για τη ρύθμιση της τουριστικής ανάπτυξης και τη βιώσιμη διαχείριση των προορισμών.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Βασενχόβεν, Λ. (2011) «Ο χωρικός σχεδιασμός σε μια εποχή αναταράξεων: είναι ουτοπική η συναίνεση και η συμμετοχή;» Ημερίδα: *Διδάγματα από την εφαρμογή του χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα και μαθήματα για το μέλλον*. Εθνικό Κέντρο Περιβάλλοντος και Αειφόρου Ανάπτυξης.
- Γιαννακούρου, Γ. (1999) «Το θεσμικό πλαίσιο σχεδιασμού των πόλεων στην Ελλάδα: ιστορικές μεταμορφώσεις και σύγχρονα αιτήματα». Στο Δ. Οικονόμου & Γ. Πετράκος (επιμ.) *Η ανάπτυξη των ελληνικών πόλεων*. Βόλος: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας – Gutenberg, 457-480.
- Γιαννακούρου, Γ. & Καυκαλάς, Γ. (2014) «Επανεξετάζοντας τη χωροταξία σε περίοδο κρίσης: αναγκαιότητα, περιεχόμενο και προϋποθέσεις της μεταρρύθμισης». Στο Μ. Μασουράκης & Χ. Γκόρτσος (επιμ.) *Ανταγωνιστικότητα για ανάπτυξη: προτάσεις πολιτικής*. Αθήνα: Ελληνική Ένωση Τραπεζών, 511-522.
- Γουργιώτης, Α. & Τσιλιμίκας, Γ. (2016) «Μια νέα προσέγγιση για το χωροταξικό σχεδιασμό στην Ελλάδα». *Αειχώρος*, 26, 103-122.
- Εθνική Τράπεζα της Ελλάδας (2014) *Κλαδική μελέτη: χρήσεις γης και τουρισμός*. Αθήνα: ΕΤΕ.
- ΙΤΕΠ – Ινστιτούτο Τουριστικών Ερευνών & Προβλέψεων (2018) *Εξελίξεις στα βασικά μεγέθη της ελληνικής ξενοδοχειακής αγοράς το 2017*. Αθήνα: ΙΤΕΠ.
- Καραδήμου-Γερολύμπου, Α. (1987) «Μεταρρυθμιστικές αντιλήψεις στην οργάνωση των αστικών χώρων». *Σύγχρονα Θέματα*, 39, 55-60.
- Καρύδης, Δ. (2006) *Τα επτά βιβλία της πολεοδομίας*. Αθήνα: Παπασωτηρίου.
- Κοκκώσης, Χ. (2015) *Μελέτη για τον τουρισμό και τον χωροταξικό σχεδιασμό*. Αθήνα: ΙΝΣΕΤΕ.
- Λάππα, Κ. & Χαλάλης, Α. (2019) *Σχέσεις και χαρακτηριστικά των εργαλείων χωρικού σχεδιασμού: οι περιπτώσεις των Περιφερειών Στερεάς Ελλάδας, Θεσσαλίας & Κ. Μακεδονίας*. Διπλωματική εργασία. Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας & Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας.
- Οικονόμου, Δ. (2000) «Σύστημα χωρικού σχεδιασμού: η ελληνική πραγματικότητα και η διεθνής εμπειρία». *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 101 (101-102), 3-57.
- Οικονόμου, Δ. (2004) «Αστική αναγέννηση και πολεοδομικές αναπλάσεις». *Τεχνικά*

Χρονικά. 3, 1-10.

- Οικονόμου, Δ. & Συνεργάτες (2013) *Αξιολόγηση, αναθεώρηση και εξειδίκευση του Περιφερειακού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας*.
- Παπαπετρόπουλος, Α. (2008) *Δίκαιο & πολιτική του χωροταξικού σχεδιασμού*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Σαραντάκου, Ε. (2010) *Ώριμοι τουριστικοί προορισμοί: Εξέλιξη και δυνατότητες μετάβασης σε ένα βιώσιμο μοντέλο θερινού-πολιτιστικού τουρισμού: Η ελληνική περίπτωση*. Διδακτορική διατριβή. Σχολή Αρχιτεκτόνων, ΕΜΠ.
- Σαραντάκου, Ε. & Τσάρτας, Π. (2017) «Αναπτυξιακές διαστάσεις του θεσμικού πλαισίου αδειοδότησης των τουριστικών εγκαταστάσεων που διαμορφώθηκε την περίοδο 2010-2015». Στο Α. Κουτσουράδης & Δ. Λαγός (επιμ.) *Οικονομικές και νομικές παράμετροι του ελληνικού τουρισμού*. Αθήνα: Σάκκουλα, 335-347.
- ΣΕΒ – Σύνδεσμος Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών (2015) *Εθνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού από τη σκοπιά της επιχειρηματικότητας*. Αθήνα: ΣΕΒ.
- Στεφανή, Φ. (2018) «Οι κλαδικές και χωρικές προτεραιότητες της στρατηγικής έξυπνης εξειδίκευσης (RIS) των περιφερειών της χώρας 2014-2020». Στο Α. Δέφνερ, Π. Σκάγιαννης, Π. Ροδακινιάς & Ε. Ψαθά (επιμ.) *Σύγχρονοι προβληματισμοί για την πολεοδομία, τη χωροταξία και την ανάπτυξη: μια συλλογή κειμένων από το 5ο Πανελλήνιο Συνέδριο Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης*. Βόλος: ΤΧΜΠΠΑ, 972-984.
- Στεφανή, Φ. (2021) *Ο ρόλος του περιφερειακού χωροταξικού σχεδιασμού στον ελληνικό χώρο: Αποτίμηση προκλήσεις και προοπτικές*. Διδακτορική διατριβή. Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας & Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας.
- Χαϊνταρλής, Μ. (2017), *Τα νομικά χωρικά εργαλεία στρατηγικού χαρακτήρα - θεωρία και πράξη*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Χαραλαμπίδου, Β. (2016), “Θεσμικό πλαίσιο και Πολιτικές του Χωρικού Σχεδιασμού”, Διπλωματική εργασία στο Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας & Περιφερειακής Ανάπτυξης της Πολυτεχνικής Σχολής του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, Βόλος.

Ξενογλώσση

- Adams, D. & Tiesdell, S. (2010) “Planners as market actors: rethinking state-market relations in land and property”. *Planning Theory & Practice*, 11 (2), 187-207.
- Allmendinger, P. & Haughton, G. (2013) “The evolution and trajectories of English spatial governance: ‘neoliberal’ episodes in planning”. *Planning Practice & Research*, 28 (1), 6-26.
- Anon (2000) *TERRA: an experimental laboratory in spatial planning*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Bristow, G. (2010) “Resilient regions: re-‘place’ing regional competitiveness”. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3, 153-67.
- Chettiparamb, A. & Thomas, H. (2012) “Tourism and spatial planning”. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 4 (3), 215-220.
- Costa, C., Panyik, E. & Buhalis, D. (2014) *European tourism planning and organization systems: The EU member states*. Bristol: Channel View Publications.
- Costa, C. (2019) "Tourism planning: a perspective paper". *Tourism Review*, 75 (1), 198-202.
- Dredge, D. & Jenkins, J. (2011) *Stories of practice: tourism policy and planning*. Farnham: Ashgate.
- ESPON/COMPASS (2018) *Comparative analysis of territorial governance and spatial planning systems in Europe*. Final report.
- Hayllar, B., Griffin, T. & Edwards, D. (2008) *City spaces – tourist places: urban tourism precincts*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- King, B. & Pearlman, M. (2009) “Planning for tourism at local and regional levels: Principles, practices and possibilities”. In T. Jamal & M. Robinson (eds.) *The Sage handbook of tourism studies*. London: Sage, 416-431.
- Mason, P. (2019) *Tourism impacts, planning and management*. 3rd ed. New York: Routledge.

- Sarantakou, E. & Tsartas, P. (2015) “A critical approach to the new framework for creating tourism investment during the current period of economic crisis 2010-2014”. *Special Issues of Financial Developments*, 26, 46-56.
- Sarantakou, E. (2017) “Spatial planning and tourism development: the case of Greece”. *Journal of Regional Socio-Economic Issues*, 7, 59-69.
- Sarantakou, E. & Terkenli, T. (2019) “Non-institutionalized forms of tourism accommodation and overtourism impacts on the landscape: the case of Santorini, Greece”. *Tourism Planning & Development*, 16 (4), 411-433.
- Stefani, F. & Gourgiotis, A. (2019) “Research and innovation strategies for smart specialisation (RIS3) and regional spatial plans: key factors for the development of resilient regions”. In *Proceedings of the International Conference on changing cities IV Spatial, Design, Landscape & Socio-economic Dimensions, Chania*. Volos: University of Thessaly, Department of Planning and Regional Development, 1040-1055.
- Waterhout, B., Othengrafen, F. & Sykes, O. (2013) “Neo-liberalization processes and spatial planning in France, Germany, and the Netherlands: an exploration”. *Planning Practice & Research*, 28 (1), 141-159.

Γουργιώτης Ανέστης
ΤΜΧΠΠΑ, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
email: gourgiotis@uth.gr

Σαραντάκου Ευθυμία
Τμήμα Διοίκησης Τουρισμού, Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής
email: esarantakou@uniwa.gr

Στεφανή Φωτεινή
Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας
email: efistefani@gmail.com

Χαϊνταρλής Μάριος
ΤΜΧΠΠΑ, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
email: marioshaidarlis@uth.gr

Ιεραρχία και αρχή της δεσμευτικότητας στο ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού

Ασπρογέρακας Ευάγγελος

Επικουρος Καθηγητής, Τμήμα Μηχανικών Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης

Περίληψη

Η ιεράρχηση των εργαλείων στον σχεδιασμό επιτρέπει την καθοδήγηση της λήψης αποφάσεων τοπικά, με γνώμονα έναν ευρύτερο σκοπό, που καθορίζεται σε υπερκείμενο επίπεδο διαμόρφωσης της πολιτικής. Στα ιεραρχικά συστήματα διακρίνονται δύο βασικές κατηγορίες εργαλείων κατευθυντήριου και κανονιστικού χαρακτήρα. Η εργασία αυτή εξετάζει τις συνιστώσες της ιεραρχικής δομής του ελληνικού συστήματος χωρικού σχεδιασμού, όπως προκύπτουν από το βασικό θεσμικό πλαίσιο κατά τη μεταπολίτευση (1976-2020). Η διερεύνηση αφορά στις σχέσεις μεταξύ των επιπέδων σχεδιασμού με βασικά ερωτήματα τον προσδιορισμό της έντασης της ιεραρχικής δομής αλλά και τις τάσεις μεταβολής της, ιδίως κατά την τελευταία δεκαετία με την εισαγωγή της έννοιας της ανάδρασης. Πλαίσιο της διερεύνησης αυτής αποτελεί η έννοια της εναρμόνισης προς τον υπερκείμενο σχεδιασμό που βασίζεται και στην επιτακτικότητα που προκύπτει από την κανονιστική πυκνότητα των διατάξεων. Αξιολογείται ο μηχανισμός της εναρμόνισης, ιδίως όπως διαμορφώνεται πρόσφατα από τη μεταρρύθμιση της νομοθεσίας, η οποία αμφισβητεί αλλά δεν ανατρέπει την ιεραρχία των επιπέδων σχεδιασμού.

Λέξεις κλειδιά

Χωρικός σχεδιασμός, Ιεραρχία, Σύστημα χωρικού σχεδιασμού, Εναρμόνιση, Χωροταξία, Πολεοδομία

Hierarchy in the Greek spatial planning system

Abstract

The hierarchy of tools in spatial planning allows for decision-making to be guided downwards, with a broader purpose defined at an overriding level of policy-making. In the hierarchical systems there are two main categories of tools of guiding and regulatory character. This paper examines the components of the hierarchical structure of the Greek spatial planning system as they emerge from the basic institutional framework during the 1976 - 2020 period. The investigation concerns the relations between the levels of planning with the key questions concerning the determination of the intensity of the hierarchical structure but also the tendencies of its change, especially during the last decade with the introduction of the concept of “feedback”. The context of this investigation is the concept of harmonisation with the overlying planning based on the urgency resulting from the regulatory density of the provisions. The mechanism of harmonisation is being assessed, as it has recently been shaped by the reform of legislation which challenges but does not overturn the hierarchy of planning levels.

Keywords

Spatial planning, Hierarchy, Spatial planning system, Harmonisation, Regional planning, Urban planning.

1. Εισαγωγή: δεσμευτικότητα του σχεδιασμού και ιεραρχικά συστήματα

Η διαδικασία του χωρικού σχεδιασμού σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο προϋποθέτει ότι οι διατυπωμένες κατευθύνσεις εφαρμόζονται τοπικά. Η ιεραρχία σχεδίων, δομών και διαδικασιών σε διαφορετικά επάλληλα επίπεδα αποτελεί την πιο συχνή έκφραση ιεραρχικών δομών στον σχεδιασμό, με την οποία εξασφαλίζεται κατακόρυφος συντονισμός των πολιτικών στον χώρο (αναλυτικά Parker & Doak, 2012: Ch. 6). Η εφαρμογή πολιτικής χωρικού σχεδιασμού έχει ανάγκη μια ιεραρχία σχεδίων από το εθνικό ως το τοπικό επίπεδο (Cullingworth & Nadin, 2006: 81), προσέγγιση που μπορεί να εξασφαλίσει νομιμότητα, διαφάνεια και βιωσιμότητα (Parker & Doak, 2012: 75-76) και αναγκάζει τις τοπικές αρχές να λάβουν υπόψη το γενικότερο πλαίσιο πολιτικής, αποφεύγοντας αποσπασματικές αποφάσεις, οι οποίες ενδεχομένως δεν αποτελούν πρόβλημα σε περίοδο στασιμότητας, αλλά χρειάζονται προσοχή σε περίοδο έντονης χωρικής ανάπτυξης (Haughton et al., 2010: 60).

Στα ιεραρχικά συστήματα διακρίνονται δύο βασικές κατηγορίες εργαλείων, στρατηγικού ή κατευθυντήριου και ρυθμιστικού ή κανονιστικού χαρακτήρα (Μέλισσας, 2019· Χαϊνταρλής, 2017: 9-20). Η στρατηγική προσέγγιση στον σχεδιασμό του χώρου, σε διάφορες κλίμακες, αναγνωρίζεται ως μια διαδικασία διαμόρφωσης «στρατηγικών οραμάτων» με την ενεργό συμμετοχή των εμπλεκόμενων δρώντων (Albrechts, 2004) σε περιβάλλοντα κατακερματισμένα και αβέβαια για να προκύψει ένα πλαίσιο αποφάσεων για τον χώρο (Κυβέλου, 2010: Κεφ. 4). Ο Μέλισσας (2019: 3-40), στο πλαίσιο αυτό, ερμηνεύει το περιεχόμενο του σχεδιασμού ως κατευθυντήριο ή ρυθμιστικό σε σχέση με τον διαφορετικό βαθμό εξισορρόπησης των αντιτιθεμένων συμφερόντων σε μια διαδικασία αναζήτησης ισορροπιών και συμβιβασμών διαφορετικών προτεραιοτήτων. Υποστηρίζει πως όταν διατυπώνεται μια «κατεύθυνση», η εκκρεμότητα της χωρικής επιλογής θα συνεχίσει στα επόμενα στάδια με πληθώρα επιλογών, δίνοντας δυνατότητα περαιτέρω αξιολόγησής τους και εξασφάλισης ικανού βαθμού συναίνεσης. Ο ρυθμιστικός σχεδιασμός περιλαμβάνει ακριβείς και άμεσα εφαρμόσιμες προβλέψεις παρέμβασης στον χώρο, καθώς η διαδικασία εξισορρόπησης έχει ολοκληρωθεί και έχει προκύψει η σύνθεση των τελικών επιλογών ως προς τη ρύθμιση του φυσικού χώρου.

Είναι αλήθεια ότι στην Ελλάδα έχει καθιερωθεί ο χαρακτηρισμός των εργαλείων ανάλογα με την κλίμακα εφαρμογής, με τον «στρατηγικό» σχεδιασμό να αντιστοιχεί κυρίως στο εθνικό, περιφερειακό ή μητροπολιτικό επίπεδο και να αφορά στη «χωροταξία» και τον «κανονιστικό» στο τοπικό, «πολεοδομικό» επίπεδο. Ο στρατηγικός σχεδιασμός καλύπτει τον προσδιορισμό των βασικών χαρακτηριστικών της χωρικής οργάνωσης, που αφορά σε μεγάλες χωρικές περιφέρειες και μακροπρόθεσμο ορίζοντα, σε αντίθεση με τον κανονιστικό καθορισμό χρήσεων γης που απαιτεί τοπογραφική ακρίβεια και δεν επιτυγχάνεται στα σχέδια που καλύπτουν εκτεταμένες περιοχές (Οικονόμου, 2000· Χαϊνταρλής, 2017). Σύμφωνα με τον Μέλισσα (2018: 34), η καθολικότητα του χωροταξικού σχεδιασμού

«οδηγεί αναπόφευκτα στη θέση ότι δεν μπορεί να καθορίζονται οι στόχοι του με λεπτομέρεια, αλλά αντίθετα με γενικές κατευθυντήριες γραμμές και, κατά συνέπεια, με κανόνες εύπλαστους και ελαστικούς, που θα μπορούν να προσαρμόζονται στις διαρκώς αναδιαμορφούμενες κοινωνικές, πολιτικές και οικονομικές εξελίξεις».

Κοινωνικές, οικονομικές και τεχνολογικές αλλαγές ενδεχομένως να υπονομεύουν τη λειτουργία ενός ιεραρχικού συστήματος, καθώς θα πρέπει αυτό να παραμένει προσαρμόσιμο και να ανταποκρίνεται συνεχώς στις ανάγκες που προκύπτουν, διαφορετικά ο σχεδιασμός κινδυνεύει να καταστεί άκαμπτος και αναποτελεσματικός (Cullingworth & Nadin, 2006: 81). Η «ατυχής» έμφαση στην καθολικότητα και την επιστημονική αντικειμενικότητα του ορθολογικού υποδείγματος του χωρικού σχεδιασμού κατά την περίοδο 1960-1970 οδήγησε στην αμφισβήτησή του «τόσο από νεοφιλελεύθερες θέσεις, όσο και από προοδευτικές αντιλήψεις, που επισήμαναν την έλλειψη πολιτικής ιδεολογίας και κοινωνικής ευαισθησίας» (Βασενχόβεν, 2002: 30). Το αναπόφευκτο έλλειμα οδήγησε σε ευέλικτες λύσεις ιδιωτικής οικονομίας και επιστροφή σε παραδοσιακές πολεοδομικές προσεγγίσεις αποσπασματικής αστικής σύνθεσης, με τη χωρική ανάπτυξη να στηρίζεται σε έργα (project-led approach) όπως στην περίπτωση της Αγγλίας την περίοδο 1991-1997 (Allmendinger & Haughton, 2013: 14-18).

Οι παραπάνω προσεγγίσεις αφορούν σε πολιτικές με νεοφιλελεύθερη αφετηρία που διαμορφώνουν μια «υβριδική τάση ρυθμιστικής αναδιάρθρωσης με οδηγό την αγορά» (Brenner et al., 2010: 330). Κατευθύνουν προς τον επαναπροσδιορισμό της σχέσης μεταξύ ιδιωτικού κεφαλαίου και κρατικής παρέμβασης στον χωρικό σχεδιασμό με μια οπτική που επιδιώκει ως προτεραιότητα τη διαμόρφωση υπεραξιών (Sager, 2011), ενώ περιορίζεται ο ρυθμιστικός ρόλος του κράτους, ο οποίος θα επέτρεπε την πρόληψη αστοχιών της αγοράς (Gleeson & Low, 2000). Η οικονομική κρίση κατά την προηγούμενη δεκαετία ευνόησε παρεμβάσεις στα συστήματα χωρικού σχεδιασμού με επιδίωξη μεγαλύτερης ευελιξίας, κυρίως στις χώρες που επλήγησαν περισσότερο (Γιαννακούρου & Καυκαλάς, 2014· Getimis, Reimer & Blotenvogel, 2014·). Προς την ίδια κατεύθυνση καταγράφεται, επίσης, ο προβληματισμός για τη θέση σύγχρονων προσεγγίσεων χωρικών στρατηγικών και διακυβέρνησης (Asprogerakas, 2020; Asprogerakas & Mountanea, 2020), όπου ιεραρχίες συνυπάρχουν με δίκτυα σε συμπληρωματική λειτουργία (Βασενχόβεν κ.ά., 2010· Getimis, 2012· Heinelt et al., 2002).

Η εργασία αυτή εξετάζει την ιεραρχική δομή του ελληνικού συστήματος χωρικού σχεδιασμού όπως προκύπτει από το βασικό θεσμικό πλαίσιο την περίοδο 1976-2020. Η διερεύνηση αφορά στις σχέσεις μεταξύ των επιπέδων σχεδιασμού με βασικά ερωτήματα τον προσδιορισμό της έντασης της ιεραρχικής δομής αλλά και τις τάσεις μεταβολής της ιδίως κατά την τελευταία δεκαετία και, κυρίως, με την εισαγωγή της έννοιας της ανάδρασης. Προκύπτει πρόσφατα ένα λιγότερο ιεραρχικό σύστημα; Πλαίσιο της διερεύνησης αυτής αποτελεί η έννοια της εναρμόνισης στον υπερκείμενο σχεδιασμό, που βασίζεται και στην επιτακτικότητα η οποία προκύπτει από την κανονιστική πυκνότητα των

διατάξεων. Στην προσπάθεια αυτή αξιολογούνται οι δυνατότητες εναρμονισμού, όπως προκύπτουν διαχρονικά από τη βασική νομοθεσία και, ιδίως, όπως διαμορφώνονται από τους πρόσφατους νόμους για την οργάνωση του συστήματος σχεδιασμού. Στη συνέχεια εξετάζεται ο χαρακτήρας και το περιεχόμενο διατάξεων ανάδρασης, όπως καταγράφονται στον περιφερειακό χωροταξικό σχεδιασμό και σε σχέση με τη χωροθέτηση δραστηριοτήτων Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας (ΑΠΕ). Στα συμπεράσματα επιχειρείται αναγνώριση των βασικών αλλαγών και εκτίμηση των επιπτώσεων που μπορεί να έχουν στην αποτελεσματικότητα του χωρικού σχεδιασμού, καθώς αυτός συντονίζει και κατευθύνει τις πολιτικές στον φυσικό χώρο.

2. Επίπεδα και διαδικασία χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα

2.1 Το σύστημα χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα και η αρχή της εναρμόνισης

Το κύριο σύστημα χωρικού σχεδιασμού της χώρας (βλ. Ν. 4447/2016, όπως τροποποιήθηκε από τον Ν. 4957/2020) περιλαμβάνει σύνολο χωροταξικών πλαισίων και πολεοδομικών σχεδίων, τα οποία ιεραρχούνται σε επίπεδα με βάση τη γεωγραφική κλίμακα, το περιεχόμενό τους και τους ευρύτερους στόχους που εξυπηρετούν στην εφαρμογή της χωρικής πολιτικής. Τα εργαλεία αυτά αναφέρονται ως σύνολα κειμένων, χαρτών ή/και διαγραμμάτων και διακρίνονται σε στρατηγικού και ρυθμιστικού χαρακτήρα.

Ο στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός (χωροταξικός σχεδιασμός) εκπονείται σε εθνική και σε περιφερειακή κλίμακα προκειμένου να τεθούν στόχοι ανάπτυξης και οργάνωσης του χώρου, καθώς και να κατευθυνθεί η οργάνωση των οικιστικών περιοχών, η διαμόρφωση των περιοχών ασκήσεως παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και να προσδιοριστούν περιοχές προστασίας. Σε εθνική κλίμακα συναντάμε την Εθνική Χωρική Στρατηγική (ΕΧΣτρ), ένα κείμενο πολιτικής με βασικές κατευθύνσεις και στόχους χωρικής οργάνωσης και ανάπτυξης, καθώς και μια σειρά από τομεακά πλαίσια (Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια – ΕΧΠ), που επικεντρώνονται θεματικά ή γεωγραφικά και φέρουν συγκεκριμένα κοινά μεταξύ τους εννοιολογικά χαρακτηριστικά, με προβλέψεις που περιέχουν είτε στρατηγικές κατευθυντήριες επιλογές είτε εξειδικευμένες ρυθμίσεις. Σήμερα, βρίσκονται εν ισχύ με βάση προγενέστερη νομοθεσία (Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης – ΕΠΧΣΑΑ του Ν. 2742/1999) Ειδικά Πλαίσια για: (α) υδατοκαλλιέργειες (ΦΕΚ 2505/Β/4.11.2011), (β) βιομηχανία (ΦΕΚ 151/ΑΑΠ/13.4.2009), (γ) Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΦΕΚ 2464/Β/3.12.2008) και (δ) καταστήματα κράτησης» (ΦΕΚ 1575/Β/28.11.2001).

Στην περιφερειακή κλίμακα προβλέπονται τα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια (ΠΧΠ) που καλύπτουν καθεμιά από τις 12 διοικητικές περιφέρειες. Τα πρώτα ΠΧΠ θεσμοθετήθηκαν στις αρχές της δεκαετίας του 2000, ενώ από το 2010 ξεκίνησε προσπάθεια αναθεώρησής τους, επίσης με βάση προγενέστερη νομοθεσία (Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης – ΠΠΧΣΑΑ του Ν. 2742/1999). Σήμερα βρίσκονται σε ισχύ τα ακόλουθα: (α) Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης (ΦΕΚ 248/ΑΑΠ/25.10.2018), (β) Κεντρικής Μακεδονίας (ΦΕΚ 485/Δ/20.08.2020), (γ) Δυτικής Μακεδονίας (ΦΕΚ 1472/Β/9.10.2003), (δ) Ηπείρου (ΦΕΚ 286/ΑΑΠ/28.11.2018), (ε) Θεσσαλίας (ΦΕΚ 269/ΑΑΠ/15.11.2018), (στ) Ιονίων Νήσων (ΦΕΚ 16/ΑΑΠ/5.2.2019), (ζ) Δυτικής Ελλάδας ΦΕΚ 1470/Β/9.10.2003), (η) Στερεάς Ελλάδας (ΦΕΚ 299/ΑΑΠ/14.12.2018), (θ) Πελοποννήσου (ΦΕΚ 1485/Β/10.10.2003), (ι) Βορείου Αιγαίου (ΦΕΚ 181/Δ/16.4.2019), (ια) Νοτίου Αιγαίου (ΦΕΚ 1487/Β/10.10.2003) και (ιβ) Κρήτης (ΦΕΚ 260/ΑΑΠ/8.11.2017). Για την Περιφέρεια Αττικής προβλέπεται το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας (βλ. Ν. 4277/2014, ΦΕΚ 156/Α). Τα εργαλεία στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού συνοδεύονται από πρόγραμμα έργων, ενεργειών και προτεραιοτήτων, το οποίο περιλαμβάνει τις ενέργειες και δράσεις που απαιτούνται για την εφαρμογή καθώς και τον προσδιορισμό των αρμόδιων φορέων και χρονοδιαγράμματος εφαρμογής.

Με τον Ν. 4546/2018 (ΦΕΚ 101/Α) ενσωματώθηκε στο ελληνικό δίκαιο η Κοινοτική Οδηγία 2014/89¹, διαμορφώνοντας το πλαίσιο για τον θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό. Προβλέπεται, η Εθνική Χωρική Στρατηγική για τον θαλάσσιο χώρο, η οποία αποτελεί μέρος της ΕΧΣΤρ, και τα Θαλάσσια Χωροταξικά Σχέδια (ΘΧΣ), που εντάσσονται στο περιφερειακό επίπεδο σχεδιασμού χωρίς απαραίτητα να αντιστοιχούν σε διοικητικές περιφέρειες. Ο στόχος των ΘΧΣ είναι η κατανομή υφιστάμενων και μελλοντικών δραστηριοτήτων στις θαλάσσιες περιοχές και στο θαλάσσιο τμήμα των παράκτιων ζωνών λαμβάνοντας υπόψη τη διάδραση ξηράς-θάλασσας (Asprogerakas et al., 2020).

Ο ρυθμιστικός χωρικός Σχεδιασμός (πολεοδομικός σχεδιασμός) καθορίζει κανόνες για τη χρήση, τη δόμηση και, συνολικά, την αξιοποίηση του εδάφους στον αστικό χώρο και την ύπαιθρο σε τοπική κλίμακα, σε δύο επιμέρους επίπεδα: (α) τα Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΤΠΣ), τα οποία ρυθμίζουν τη χωρική ανάπτυξη και οργάνωση διοικητικών ενοτήτων με όρους βιωσιμότητας και τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια (ΕΧΣ), τα οποία λειτουργούν ως υποδοχείς σχεδίων, έργων και προγραμμάτων, ανεξάρτητα από διοικητικά όρια και ρυθμίζουν το χώρο σε ειδικές περιπτώσεις, και (β) τα πολεοδομικά σχέδια εφαρμογής, τα οποία προϋποθέτουν τα σχέδια του πρώτου επιπέδου και αποτελούν εργαλεία εξειδίκευσης και εφαρμογής τους. Τα δύο επίπεδα έχουν καθιερωθεί με την πρώτη προσπάθεια συστηματικής αντιμετώπισης του πολεοδομικού σχεδιασμού τη δεκαετία του 1970 (Ν. 947/1979, ΦΕΚ 169/Α) και διατηρήθηκαν στη συνέχεια με ορισμένες διαφοροποιήσεις (Τασσπούλου, 2021).

¹ Βλ. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0089>.

Είναι αποδεκτό ότι το σύστημα χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα διέπεται από τις αρχές της δεσμευτικότητας και της χωρικής ιεραρχίας (Χαϊνταρλής, 2017: 47-57). Ως βαθμοί εναρμόνισης αναφέρονται από τη θεωρία (Γιαννακούρου, 2019: 107-9· Μέλισσας, 2019: 18-25): (α) η συμφωνία ή συμμόρφωση κατά την οποία ο υποκείμενος σχεδιασμός ευθυγραμμίζεται πλήρως με τον υπερκείμενο, εφόσον ο τελευταίος διαθέτει επαρκή βαθμό ακρίβειας, (β) η συμβατότητα, έννοια περισσότερο ήπια από την πλήρη συμφωνία, δηλαδή τη μη αντίθεση των βασικών επιλογών του υπερκείμενου σχεδιασμού από το υποκείμενο σχεδιασμό και (γ) η συνεκτίμηση με μειωμένης έντασης επιτακτικότητα που, σύμφωνα με τη Γιαννακούρου (2019: 108), επιτρέπει στον υποκείμενο σχεδιασμό να παρεκκλίνει των κατευθύνσεων του ανώτερου ιεραρχικά σχεδίου μετά από ειδική αιτιολογία η οποία (κατά το Γαλλικό Conseil D'Etat) μπορεί να αναφέρεται σε λόγους δημοσίου συμφέροντος ή στον ιδιαίτερο χαρακτήρα της επίμαχης περίπτωσης.

Η ιεράρχηση σε επίπεδα των εργαλείων του χωρικού σχεδιασμού συμπληρώνεται από τον νόμο με οδηγίες ως προς τη νομική σχέση που πρέπει να διατηρείται τόσο μεταξύ των επιπέδων του χωρικού σχεδιασμού (Χαϊνταρλής, 2017: 47-57), όσο και με τα εργαλεία του αναπτυξιακού σχεδιασμού (Ασπρογέρακας & Καλλιώρας, 2020). Η ορολογία που υιοθετείται από τον Ν. 4447/16 δεν συνάδει πλήρως με την παραπάνω θεωρία. Οι έννοιες της «εναρμόνισης» και του «λαμβάνει υπόψη» αναδεικνύονται στους βασικούς μηχανισμούς του προσδιορισμού της νομικής φύσεως μεταξύ των επιπέδων σχεδιασμού (Χαϊνταρλής, 2017: 50). Η σχέση εξάρτησης, κατακόρυφα, μεταξύ επάλληλων επιπέδων χωρικού σχεδιασμού συνοψίζεται στην έννοια της «εναρμόνισης», η οποία ορίζεται από τον νόμο ως (ΠΔ 90/2018, άρθρο 1):

«η υποχρέωση του υποκείμενου σχεδιασμού να θεσπίζει, στο πλαίσιο των αρχών της χωρικής ιεραρχίας και δεσμευτικότητας που διέπουν το σύστημα χωρικού σχεδιασμού, ρυθμίσεις, οι οποίες συμπληρώνουν, προσαρμόζουν, εξειδικεύουν και συγκεκριμενοποιούν τις γενικές και άμεσα εφαρμόσιμες κατευθύνσεις του υπερκείμενου σχεδιασμού στα τοπικά χωρικά δεδομένα, χωρίς ωστόσο να αναιρούν το πλαίσιο των θεμελιωδών επιλογών, των αρχών, των στόχων και των στρατηγικών προβλέψεων του».

Κατά τη Γιαννακούρου (2019: 109), η έννοια της εναρμόνισης περιλαμβάνει μηχανισμούς «πλήρους ευθυγράμμισης» (αρ. 10, παρ. 1) αλλά και «μη αντίθεσης» (άρθρα 7 παρ. 2 και 8 παρ. 4) κατά την παραπάνω αναφερθείσα προσέγγιση. Η υποχρέωση ενός εργαλείου να «λαμβάνει υπόψη» το υπερκείμενο επίπεδο σχεδιασμού αφορά κυρίως στους τιθέμενους βασικούς άξονες ή στόχους, εμπεριέχει σαφώς μικρότερο εύρος δεσμευτικότητας (Χαϊνταρλής, 2017: 50-51) και μπορεί να αντιστοιχιστεί με την έννοια της συνεκτίμησης. Η πρόβλεψη «συμβατότητας» απαντάται σε περιορισμένο βαθμό στον νόμο (Χαϊνταρλής, 2017: 47-57) και αφορά σε πλήρη ευθυγράμμιση (αρ. 7, παρ. 4) αλλά και μη αντίθεση, κατ' αρχήν, μεταξύ ιεραρχικά ισόβαθμων χωρικών εργαλείων (άρ. 7 παρ. 6β σε Γιαννακούρου, 2019: 108).

Ο Μέλισσας (2019), αναφερόμενος στην «αρχή της εναρμόνισης», συσχετίζει τη σχέση μεταξύ επιπέδων σχεδιασμού με την επιτακτικότητα που προκύπτει από την κανονιστική πυκνότητα των διατάξεων του υπερκείμενου. Όσο πιο γενική είναι μια κατευθυντήρια πρόβλεψη, τόσο περισσότερες είναι οι επιλογές με κοινά χαρακτηριστικά που θα μπορέσουν να την εξειδικεύσουν κατά τα επόμενα στάδια· αντιστρόφως, όσο πιο εξειδικευμένες είναι οι επιλογές του σχεδιασμού, τόσο πιο περιορισμένες είναι οι δυνατότητες του υποκείμενου επιπέδου να παρεκκλίνει.

Ο σχεδιασμός στρατηγικού χαρακτήρα προβλέπεται ότι περιλαμβάνει κατευθύνσεις και, όπου απαιτείται, ρυθμίσεις. Διαφοροποιείται, έτσι, από τον πολεοδομικό σχεδιασμό, ο οποίος περιλαμβάνει κυρίως ρυθμίσεις. Η έννοια της ρύθμισης αφορά στην πρόβλεψη ενός πλαισίου ή σχεδίου που είναι δεσμευτική και άμεσα εφαρμοστέα, χωρίς να χρήζει περαιτέρω εξειδίκευσης (Πίνακας 1). Η έννοια της κατεύθυνσης χωρικού σχεδιασμού, προσδιορίζεται (Ν. 4759/2020) ως «η κατευθυντήρια πρόβλεψη ενός πλαισίου ή σχεδίου με την οποία επιδιώκεται η επίτευξη συγκεκριμένου αποτελέσματος και δεσμεύει στο βαθμό και με τον τρόπο που η ίδια προσδιορίζει τον υποκείμενο χωρικό σχεδιασμό», αλλά και πράξεις και ενέργειες με χωρικά αποτελέσματα όπως οι αποφάσεις έγκρισης περιβαλλοντικών όρων και η χωροθέτηση και αδειοδότηση παραγωγικών δραστηριοτήτων. Νομική δεσμευτικότητα παράγουν τόσο οι στρατηγικές κατευθυντήριες προβλέψεις, όσο και οι εξειδικευμένες ρυθμιστικές διατάξεις (Μέλισσας, 2019: 25· βλ. επίσης ;αρ. 3-4, ΠΔ 90/2018). Ο βαθμός δεσμευτικότητας μιας κατεύθυνσης από τα υποκείμενα σχέδια και όργανα είναι συνάρτηση της σαφήνειας και της κανονιστικής της πυκνότητας και σύμφωνα με το νόμο, και κατ' αναλογία με τη θεωρία διαθέτει την παρακάτω διαβάθμιση: (α) υποχρέωση πλήρους ευθυγράμμισης (συμμόρφωσης), (β) υποχρέωση μη αντίθεσης (συμβατότητας), (γ) υποχρέωση συνεκτίμησης λαμβάνοντάς την υπόψη, χωρίς να είναι υποχρεωτική η ευθυγράμμιση ή η μη αντίθεση.

Το κατά περίπτωση πλαίσιο ή σχέδιο μπορεί να προσδιορίσει το χαρακτήρα κάθε κατεύθυνσης σε σχέση με την δεσμευτικότητάς της, θέτοντας όρια ή κριτήρια για τη δυνατότητα του υποκείμενου σχεδίου να την τροποποιήσει, συμπληρώσει ή εξειδικεύσει. Η εξειδίκευση αφορά στην αναλυτικότερη διατύπωση μιας κατεύθυνσης ή ρύθμισης και μπορεί να περιλαμβάνει και διαφοροποίηση ορίων ζωνών ή περιοχών που έχουν καθοριστεί. Κάθε διατύπωση που συμπληρώνει (προσθήκη νέων στοιχείων) ή τροποποιεί (αλλαγή ή αφαίρεση μη βασικών στοιχείων) μια κατεύθυνση ή ρύθμιση δεν πρέπει να έρχεται σε αντίθεση με τον πυρήνα της τελευταίας.

Πίνακας 1. Δεσμευτικότητα διατάξεων του χωρικού σχεδιασμού. Πηγή: Ιδία επεξεργασία.

Είδος διατάξεων / χαρακτήρας διατάξεων	Δεσμευτική	Μη δεσμευτική	Άμεσα εφαρμόσιμη	Προς εξειδίκευση
Κατεύθυνση	X			X
Κατεύθυνση		X		X
Ρύθμιση	X		X	X*

*: υπό προϋποθέσεις

2.2 Διερεύνηση της ιεραρχικής δομής του συστήματος χωρικού σχεδιασμού της χώρας διαχρονικά

Στην Ελλάδα, αρχικά εισάγονται πρακτικές χωρικού σχεδιασμού στο επίπεδο της πολεοδομικής κλίμακας προκειμένου να αντιμετωπιστούν ζητήματα που σχετίζονται κυρίως με την οργάνωση της ανάπτυξης των αστικών κέντρων και τα προβλήματα που προκύπτουν (Αραβαντινός, 2007). Ζητήματα αναπτυξιακής υστέρησης και χωρικών ανισοτήτων σε περιφερειακό επίπεδο (Γιαουτζή & Στρατηγέα, 2011: Κεφ. 14) και η σταδιακή υιοθέτηση της ευρωπαϊκής κουλτούρας σχεδιασμού (Asprogerakas & Zachari, 2019) διαμόρφωσαν την ανάγκη χωροταξικού σχεδιασμού που είχε κατοχυρωθεί από το ελληνικό Σύνταγμα ως δημόσια πολιτική ήδη από το 1975 (άρ. 24). Με τον Ν. 360/1976 περί «χωροταξίας και περιβάλλοντος» η χώρα αποκτά άμεσα σχετικό νομικό πλαίσιο, καθώς προβλέπονται «εθνικά» χωροταξικά σχέδια για το σύνολο της χώρας, «περιφερειακά» για τμήμα της χώρας και «ειδικά» σχέδια σε εθνική κλίμακα που αφορούν σε οικονομικές δραστηριότητες ή την ανάπτυξη δικτύων υποδομής. Στον νόμο γίνεται αναφορά σε «αναθεώρηση και προσαρμογή» (άρ. 7) των πολεοδομικών ή άλλων υποκείμενων σχεδίων, σύμφωνα με τα μελλοντικά χωροταξικά σχέδια, υιοθετώντας την αρχή του εναρμονισμού.

Από τη δεκαετία του 1980 γίνεται συστηματική προσπάθεια να αποκτήσει η χώρα πολεοδομικά σχέδια. Για δύο δεκαετίες η πολιτεία φάνηκε διστακτική στην καθολική εφαρμογή χωροταξικού σχεδιασμού, και ενώ προκύπτει νομολογία του ΣτΕ που πιέζει προς την κατεύθυνση αυτή². Στο τέλος της δεκαετίας του 1990 η χώρα αποκτά νέο νομικό πλαίσιο πολεοδομικού (Ν. 2508/97, ΦΕΚ 124/Α) και χωροταξικού σχεδιασμού (Ν. 2742/99, ΦΕΚ 207/Α). Στο επίπεδο της χωροταξίας, διατηρούνται οι τύποι σχεδίων του προηγούμενου νόμου. Προβλέπεται ότι τα περιφερειακά σχέδια εκπονούνται σε επίπεδο διοικητικής περιφέρειας (αναφέρονται ως Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης – ΠΠΧΣΑΑ) και «εναρμονίζονται» με τις κατευθύνσεις, σε εθνικό επίπεδο, του «γενικού» (γνωστό ως Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου

² Βλ. π.χ. αποφάσεις 304/93 και 2844/93 του ΣτΕ που έκριναν αντισυνταγματική την πράξη προέγκρισης χωροθέτησης δραστηριότητας που βρίσκεται σε περιοχή εκτός σχεδίου, στην οποία δεν υπάρχει εγκεκριμένο χωροταξικό σχέδιο.

Ανάπτυξης – ΓΠΧΣΑΑ) και των «ειδικών» (αναφέρονται ως Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης – ΕΠΧΣΑΑ), τα οποία εξειδικεύουν και συμπληρώνουν τις βασικές προτεραιότητες και επιλογές τους (Πίνακας 2). Τα ειδικά πλαίσια εξειδικεύουν και συμπληρώνουν τις κατευθύνσεις του Γενικού.

Πίνακας 2. Τα επίπεδα χωρικού σχεδιασμού και τα σχετικά εργαλεία. Πηγή: Ίδια επεξεργασία.

Επίπεδο σχεδιασμού	Θεσμικό πλαίσιο		
	N. 2508/97, N. 2749/99	N. 4269/14 → N. 4447/16, ΠΔ 90/18	N. 4759/20
		Εθνική Χωρική Στρατηγική	Εθνική Χωρική Στρατηγική
Εθνικό	Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης		
	Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης	Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια	Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια
Περιφερειακό	Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης	Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια & Ρυθμιστικό Σχέδιο Αττικής	Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια & Ρυθμιστικό Σχέδιο Αττικής
	Ρυθμιστικά σχέδια και προγράμματα προστασίας περιβάλλοντος		
			Θαλάσσια Χωροταξικά Πλαίσια
Τοπικό	Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια	Τοπικά Χωρικά Σχέδια	Τοπικά πολεοδομικά σχέδια
		Ειδικά Χωρικά Σχέδια	Ειδικά πολεοδομικά σχέδια
	Πολεοδομικές μελέτες & Πράξη εφαρμογής	Πολεοδομικά σχέδια εφαρμογής	Πολεοδομικά σχέδια εφαρμογής

Ο νέος νόμος διακρίνεται από σαφώς εντονότερο προσανατολισμό στον στρατηγικό σχεδιασμό. Καλύπτει ζητήματα τα οποία αφορούν σε μεγάλη χωρική και χρονική κλίμακα, όπως ο διεθνής ρόλος και οι βασικές οριζόντιες επιλογές χωρικής οργάνωσης, ενώ σε σχέση με το περιεχόμενο του σχεδιασμού κάνει αναφορά σε «κατευθύνσεις», σε αντίθεση με τον Ν. 360/76, που αναφερόταν σε «καθορισμό» ακολουθώντας μια κανονιστική προσέγγιση (Οικονόμου, 2000: 11). Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση προς τη Βουλή, ο στρατηγικός σχεδιασμός «σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο στο πλαίσιο ενός συνολικού

οράματος» συνδέεται με την εξασφάλιση της εσωτερικής συνοχής, την συμπληρωματικότητα και συνέργεια των μέσων και πολιτικών παρεμβάσεων και της βέλτιστης αξιοποίησης των ευρωπαϊκών πολιτικών.

Με αυτό το θεσμικό πλαίσιο, διαμορφώνεται χωροταξικός σχεδιασμός σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο κατά τη δεκαετία του 2000 και περιλαμβάνει το Γενικό (2008), τα τομεακά πλαίσια σε εθνική κλίμακα και τα 12 Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια. Τα πλαίσια αυτά έχουν στρατηγικό χαρακτήρα με την έννοια τόσο της κλίμακας (ευρείες χωρικές ενότητες, εθνικό και περιφερειακό επίπεδο), όσο και του περιεχομένου, δηλαδή επιχειρούν με ολοκληρωμένη προσέγγιση την ικανοποίηση πολλαπλών στόχων (αναπτυξιακών, κοινωνικών, περιβαλλοντικών) (Χαϊνταρλής, 2012). Ως συνέπεια της έγκρισης των Περιφερειακών Χωροταξικών πλαισίων (Ν. 2742/99, ρ. 9), όλα τα υποκείμενα σχέδια οφείλουν να εναρμονίζονται προς τις επιλογές ή κατευθύνσεις τους. Τα εγκεκριμένα σχέδια πολεοδομικού επιπέδου επιβάλλεται να τροποποιηθούν προκειμένου να εναρμονισθούν προς τις κατευθύνσεις του υπερκείμενου σχεδιασμού, χωρίς ωστόσο να προσδιορίζεται ο χρονικός ορίζοντας εφαρμογής της διάταξης.

Μετά το 2010, το θεσμικό πλαίσιο χωρικού σχεδιασμού της Ελλάδας αναδιαμορφώνεται υπό το φως των επιπτώσεων της χρηματοπιστωτικής κρίσης που προηγήθηκε. Το 2014 ψηφίζεται ο Ν. 4269 «Χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση – βιώσιμη ανάπτυξη» (ΦΕΚ 142/Α). Το νέο πλαίσιο εξειδικεύεται με κύριο γνώμονα, μεταξύ άλλων:

- Την αποφυγή συγκρούσεων και αλληλοεπικαλύψεων των επιπέδων σχεδιασμού που, όπως επισημαίνεται, παρατηρήθηκαν στον προηγούμενο νόμο.
- Την σαφή διάκριση των επιπέδων σχεδιασμού σε στρατηγικό (εθνικό και περιφερειακό) και κανονιστικό επίπεδο (τοπικό).

Καταργείται το Γενικό Πλαίσιο και αντικαθίσταται με την Εθνική Χωροταξική Στρατηγική, η οποία δεν συνιστά τυπικό επίπεδο χωρικού σχεδιασμού αλλά περισσότερο ένα κείμενο κυβερνητικής πολιτικής, με το οποίο επιδιώκεται συντονισμός των πολιτικών με χωρικές επιπτώσεις (Γιαννακούρου, 2019: 99· Χαϊνταρλής, 2017: 30-31) Αποδυναμώνεται έτσι ο καθολικός σχεδιασμός καθώς η θεώρηση αυτή μεταφέρεται στο περιφερειακό επίπεδο ενώ το εθνικό επίπεδο περιορίζεται σε τομεακό χωροταξικό σχεδιασμό. Τα Ειδικά (αναφέρονται ως «εθνικά») και Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια παρέχουν κατευθύνσεις λαμβάνοντας υπόψη την ΕΧΣτρ, την οποία εξειδικεύουν. Οι τομείς σχεδιασμού που εντάσσονται στο εθνικό επίπεδο διευρύνονται (Πίνακας 3) καλύπτοντας, μεταξύ άλλων, τη χωρική οργάνωση των κύριων εθνικών πόλων και αξόνων ανάπτυξης, τη διάρθρωση και δομή του οικιστικού δικτύου της χώρας και την προώθηση σχεδίων, προγραμμάτων ή έργων χωρικής ανάπτυξης.

Πίνακας 3. Τομείς σχεδιασμού που εντάσσονται στο εθνικό επίπεδο χωροταξικού σχεδιασμού (Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια) διαχρονικά*. Πηγή: Ιδία επεξεργασία.

Τομείς σχεδιασμού	Νομικό πλαίσιο				
	360/76	2742/99	4269/14	4447/16	4759/20
1. Χωρική οργάνωση των κύριων εθνικών πόλων και αξόνων ανάπτυξης / διεθνών και διαπεριφερειακών εισόδων-πυλών και συνδέσεων της χώρας			X		
2. Χωρική διάρθρωση και δομή του οικιστικού δικτύου της χώρας			X	X	X
3. Χωρική διάρθρωση τομέων ή κλάδων παραγωγικών δραστηριοτήτων	X	X	X	X	X
4. Διαμόρφωση πολιτικής γης				X	X
5. Προστασία του πολιτιστικού και φυσικού τοπίου				X	X
6α. Χωρική διάρθρωση των δικτύων τεχνικής	X	X	X		
6β. Χωρική διάρθρωση κοινωνικής και διοικητικής υποδομής και χωρική κατανομή των υποδομών γνώσης και καινοτομίας		X	X		
6γ. Χωρική διάρθρωση των δικτύων τηλεπικοινωνιών	X		X		
7. Χωρική ανάπτυξη και οργάνωση περιοχών του εθνικού χώρου που έχουν ιδιαίτερη σημασία και ιδίως:					
7α. παράκτιες, και νησιωτικές, ορεινές και προβληματικές ζώνες		X	X	X	X
7β. θαλάσσιες περιοχές			X	X	
8α. Προώθηση σχεδίων, προγραμμάτων ή έργων χωρικής ανάπτυξης			X	X	X
8β. Προώθηση σχεδίων, προγραμμάτων ή έργων διακρατικής/διαπεριφερειακής εμβέλειας				X	X

* Γίνεται κατά περίπτωση ερμηνεία των διατάξεων των νόμων, ιδίως για την κατηγορία 6.

Σημαντική αλλαγή αποτελεί η εισαγωγή των Ειδικών Χωρικών Σχεδίων (ΕΧΣ), τα οποία επιδιώκουν την αντιμετώπιση συχνά πιεστικών κοινωνικών και οικονομικών

αναγκών σε λειτουργικές περιοχές, ανεξαρτήτως διοικητικών ορίων (Χαϊνταρλής, 2017: Κεφ. Στ') . Ήδη από τις αρχές της δεκαετίας είχαν θεσμοθετηθεί (Ν. 3894/2010, ΦΕΚ 204/Α και Ν. 3986/2011, ΦΕΚ 152/Α) αμφιλεγόμενα ειδικά εργαλεία [Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΣΧΑΣΕ) και Ειδικά Σχέδια Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων (ΕΣΧΑΔΑ) για τη δημόσια περιουσία] με στόχο τη διευκόλυνση επενδύσεων (Γιαννακούρου, 2019· Κλαμπασέα, 2012). Η σημασία που δόθηκε στο εργαλείο κατά τη συγκεκριμένη συγκυρία προκύπτει και από τις δεσμεύσεις του εντός της ιεραρχίας του συστήματος σχεδιασμού. Κατά την κατάρτιση των ΕΧΣ δεν απαιτείται πλήρης εναρμόνιση, αλλά λαμβάνονται μόνο υπόψη οι κατευθύνσεις των εγκεκριμένων υπερκείμενων πλαισίων, καθώς και οι κατευθύνσεις της οικείας αναπτυξιακής πολιτικής. Με το εργαλείο αυτό διαμορφώνεται μια ιδιαίτερη ιεραρχία στο τοπικό χωρικό επίπεδο, καθώς υπερτερεί έναντι των Τοπικών Χωρικών Σχεδίων [(ΤΧΣ) σχεδιασμός δήμων] αλλά και προγενέστερων εργαλείων [Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ)], που κυρίως αφορούν στην οργάνωση και προστασία του εξωαστικού χώρου.

Ο νόμος αυτός δεν πρόλαβε να τύχει ευρείας εφαρμογής, καθώς το 2016, υπό νέα κυβέρνηση, ψηφίστηκε ο Ν. 4447/2016. Μια από τις βασικές αλλαγές που επεδίωκε να επιφέρει ήταν ο επαναπροσδιορισμός του τρόπου εναρμόνισης των σχεδίων σε κάθε επίπεδο σχεδιασμού ξεχωριστά με στόχο να αμβλυνηθεί η υπάρχουσα ιεραρχική δομή τους και να προωθηθεί η αλληλοτροφοδότηση των επιπέδων σχεδιασμού, όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση προς τη Βουλή, η οποία συνοδεύει το σχέδιο νόμου. Προς την κατεύθυνση αυτή αίρεται η δεσμευτική υποχρέωση τροποποίησης εγκεκριμένων σχεδιασμών χρήσεων γη για την εναρμόνισή τους προς τα χωροταξικά πλαίσια (Ν. 2742/99, αρ. 9 παρ. 2), και αναδεικνύεται ο μηχανισμός της ανάδρασης (βλ. παρακάτω, καθώς και Μέλισσας, 2019: 6-10).

Προβλέπεται η υποχρέωση εναρμόνισης των ΕΧΣ [τα οποία μετονομάζονται σε Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΕΠΣ)] προς τον χωροταξικό σχεδιασμό. Από το αντικείμενο των ΕΧΠ απαλείφονται τα δίκτυα τεχνικής, κοινωνικής και διοικητικής υποδομής, που συναντώνται σε όλους τους προηγούμενους νόμους, καθώς και οι εθνικοί πόλοι και άξονες ανάπτυξης. Εκφράζεται, ίσως, η βούληση του νομοθέτη για εξισορρόπηση της σχέσης μεταξύ τομειακού και περιφερειακού σχεδιασμού (Χαϊνταρλής, 2017: 33). Αντιθέτως, προστίθενται περιπτώσεις που παραπέμπουν σε θέματα ευρύτερης χωρικής πολιτικής όπως η διαμόρφωση πολιτικής γης και προστασίας του πολιτιστικού και φυσικού τοπίου.

Ο Ν. 4759/2020 αντικατέστησε τον προηγούμενο (Ν. 4447/2016) με σκοπό την αντιμετώπιση προβλημάτων που απορρέουν σχετικά, μεταξύ άλλων, με την ιεραρχία των χωρικών πλαισίων και σχεδίων και τη δεσμευτικότητα των διατάξεών τους. Η ΕΧΣτρ διευκρινίζεται ότι δεν έχει δεσμευτικό χαρακτήρα και περιλαμβάνει ενδεικτικές κατευθύνσεις χωρικής οργάνωσης. Τα θαλάσσια χωροταξικά πλαίσια που προβλέπονται εντάσσονται στο

περιφερειακό επίπεδο σχεδιασμού χωρίς να αντιστοιχούν απαραίτητα σε διοικητικές περιφέρειες. Παραμένει η προτεραιότητα των ΕΠΣ έναντι του τακτικού πολεοδομικού σχεδιασμού, δεν αναφέρεται ωστόσο η δυνατότητα τροποποίησης των ΖΟΕ (Πίνακας 4).

Για πρώτη φορά αναφέρεται με σαφήνεια ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός, τόσο σε εθνικό, όσο και σε περιφερειακό επίπεδο, προσδιορίζει κατευθύνσεις αλλά και ρυθμίσεις, όπου απαιτείται, αποκτώντας εν δυνάμει κανονιστικές διαστάσεις. Στην πράξη, τα ΕΧΠ που έχουν ως σήμερα εγκριθεί έχουν αρκετά κανονιστικό χαρακτήρα³, κάτι που θεωρήθηκε απαραίτητο κατά τη διαδικασία εκπόνησής τους, καθώς υπήρξε ανάγκη της αγοράς η άμεση εφαρμογή χωροθετικών όρων, ώστε να καλυφθεί το κενό της έλλειψης θεσμοθετημένων χρήσεων γης (Χαϊνταρλής, 2012). Τα ΠΧΠ δεσμεύονται από τις ρυθμίσεις και εναρμονίζονται προς τις κατευθύνσεις των ΕΧΠ: Έχουν την υποχρέωση να τις συντονίζουν, εξειδικεύουν και συμπληρώνουν στο επίπεδο της Περιφέρειας, αλλά μπορούν και να τις τροποποιούν, εφόσον η δυνατότητα αυτή παρέχεται ρητά από το Ειδικό Χωροταξικό Πλαίσιο. (Ν. 4759/20, άρθρ. 8).

Πίνακας 4. Διαχρονική σχέση των εργαλείων χωρικού σχεδιασμού. Πηγή: Ίδια επεξεργασία.

Βασική νομοθεσία	Ν. 2508/97, Ν. 2749/99	Ν. 4269/14	Ν. 4447/2016, ΠΔ 90/2018	Ν. 4759/2020
Σχέση επιπέδων σχεδιασμού	ΓΠΧΣΑΑ→ΕΠΧΣΑΑ ΓΠΧΣΑΑ→ΠΠΧΣΑΑ ΕΠΧΣΑΑ→ΠΠΧΣΑΑ ΠΠΧΣΑΑ→ΓΠΣ	ΕΧΣτρ → ΕΧΠ ΕΧΣτρ → ΠΧΠ ΕΧΠ→ΠΧΠ ΕΧΠ & ΠΧΠ→ΤΠΣ ΕΧΠ & ΠΧΠ → ΕΠΣ	ΕΧΣτρ → ΕΧΠ ΕΧΣτρ → ΠΧΠ ΕΧΠ→ΠΧΠ ΕΧΠ & ΠΧΠ→ΤΠΣ ΕΧΠ & ΠΧΠ→ΕΠΣ	ΕΧΣτρ → ΕΧΠ ΕΧΣτρ → ΠΧΠ & ΘΧΠ ΕΧΠ→ΠΧΠ & ΘΧΠ ΕΧΠ & ΠΧΠ→ΤΠΣ ΕΧΠ & ΠΧΠ→ΕΠΣ
<u>Υπόμνημα</u>				
→	Το εργαλείο του υποκείμενου σχεδιασμού εναρμονίζεται προς τον υπερκείμενο.			
→	Το εργαλείο του υποκείμενου σχεδιασμού λαμβάνει υπόψη τον υπερκείμενο.			
Εργαλεία Χωρικού Σχεδιασμού	ΓΠΧΣΑΑ: Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης ΕΠΧΣΑΑ: Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης ΠΠΧΣΑΑ: Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης ΓΠΣ: Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια και Σχέδια Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτών Πόλεων ΕΧΣτρ: Εθνική Χωρική Στρατηγική ΕΧΠ: Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια (και Εθνικά Χωροταξικά Πλαίσια) ΠΧΠ: Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια ΤΠΣ: Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια (και Τοπικά Χωρικά Σχέδια) ΕΠΣ: Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια (και Ειδικά Χωρικά Σχέδια) ΘΧΠ: Θαλάσσια Χωροταξικά Πλαίσια			

³ Ενδεικτικά, περιλαμβάνονται ρυθμίσεις όπως η μέγιστη επιτρεπόμενη πυκνότητα αιολικών πάρκων και οι αποστάσεις των ανεμογεννητριών στο ΕΧΠ των ΑΠΕ, η φέρουσα ικανότητα, οι αποστάσεις, οι όροι και περιορισμοί δόμησης στο ΕΧΠ για τις υδατοκαλλιέργειες, καθώς και περιορισμοί δόμησης σε εκτός σχεδίου περιοχές για τη βιομηχανία.

2.3 Ο μηχανισμός της ανάδρασης

Η έννοια της ανάδρασης είναι γνωστή στη θεωρία αλλά και την πρακτική του χωρικού σχεδιασμού στην Ευρώπη. Εμφανίζεται ως χαρακτηριστικό των μη δεσμευτικών συστημάτων χωρικού σχεδιασμού (όπως το βρετανικό υπόδειγμα) «που διαθέτουν εξ ορισμού προσαρμοστικότητα και ενσωματωμένες δυνατότητες γρήγορης ανάδρασης» (Οικονόμου, 2000: 40-41). Θεωρείται και μηχανισμός άσκησης ελέγχου «χωρίς να αίρει την ιεραρχία στρατηγικών επιλογών – τακτικών κινήσεων» (Κουσιδώνης, 2009: 210).

Στο ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού η έννοια της ανάδρασης, αρχικά, εμπεριέχεται έμμεσα στη διαδικασία αναθεώρησης των σχεδίων (Κουσιδώνης, 2009). Υιοθετείται με περισσότερη σαφήνεια αλλά χωρίς άμεση λεκτική αναφορά, με τον Νόμο 4269/2014 (άρ. 5, παρ. 5), που προβλέπει ότι τα χωροταξικά πλαίσια σε εθνικό επίπεδο αναθεωρούνται ανά πενταετία, αλλά κατ' εξαίρεση δύναται να τροποποιηθούν νωρίτερα με στόχο τη βελτίωση και την επικαιροποίησή τους προκειμένου, μεταξύ άλλων, να ενσωματώσουν προτάσεις Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων.

Με τον Ν. 4447/2016 και στην προσπάθεια επαναπροσδιορισμού του τρόπου εναρμόνισης των σχεδίων σε κάθε επίπεδο σχεδιασμού ξεχωριστά, με στόχο να προωθηθεί η αλληλοτροφοδότηση των επιπέδων σχεδιασμού (βλ. αιτιολογική έκθεση προς τη Βουλή), ο μηχανισμός της ανάδρασης αναφέρεται για πρώτη φορά ρητά (άρ. 5, παρ. 5γ). Στον Ν. 4759/2020 (άρ. 2, το οποίο αντικατέστησε το άρ. 1 του ν. 4447/2016) η ανάδραση, από υποκείμενο προς υπερκείμενο πλαίσιο ή σχέδιο, προσδιορίζεται ως «πρόταση για εξειδίκευση, συμπλήρωση, τροποποίηση ή άλλη αλλαγή ισχύουσας κατεύθυνσης ή ρύθμισης του υπερκείμενου πλαισίου ή σχεδίου». Επισημαίνεται από τον νόμο ότι «οι προτάσεις ανάδρασης δεν έχουν δεσμευτικό περιεχόμενο και η υιοθέτησή τους είναι στη διακριτική ευχέρεια του υπερκείμενου πλαισίου ή σχεδίου». Στον νόμο αυτό διατηρείται η διάταξη που προβλέπει ότι τα ΕΧΠ μπορούν να τροποποιούνται κατ' εξαίρεση πριν από την πάροδο της πενταετίας από την έγκρισή τους, προκειμένου να ενσωματώσουν προτάσεις των ΠΧΠ μέσω της ανάδρασης (Ν. 4759/2020, άρ. 7, παρ. 5ε).

Το «Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας» (ΕΠΧΣΑΑ ΑΠΕ· ΚΥΑ αριθμ. 49828, ΦΕΚ 2464/Β/2008) προσδιορίζει κανόνες και κριτήρια χωροθέτησης προκειμένου να εντοπιστούν, με βάση τα στοιχεία αιολικού δυναμικού και χωρικές και περιβαλλοντικές παραμέτρους, κατάλληλες περιοχές που θα επιτρέπουν τη λειτουργία βιώσιμων αιολικών εγκαταστάσεων, την επίτευξη οικονομικών κλίμακας στα απαιτούμενα δίκτυα, αλλά και την αρμονική ένταξή τους στο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον. Στο πλαίσιο αυτό έχουν προσδιοριστεί τα απαραίτητα μέτρα και περιορισμοί, συμπεριλαμβανομένης της φέρουσας ικανότητας και κριτηρίων ένταξης των αιολικών εγκαταστάσεων στο τοπίο, διαμορφώνοντας έναν έντονα κανονιστικό χαρακτήρα. Η χωροθέτηση έργων ΑΠΕ γίνεται με άμεση και αποκλειστική

εφαρμογή των κατευθύνσεων του ΕΧΠ όταν το περιεχόμενο των εργαλείων του υποκείμενου επιπέδου δεν καλύπτει επαρκώς τις κατευθύνσεις του ΕΧΠ και μέχρι την εναρμόνισή τους (Ν. 3851/2010, παρ. 3, άρ. 9, ΦΕΚ 85/Α/4.6.2010).

Στα αναθεωρημένα ΠΧΠ Στερεάς Ελλάδας, Κεντρικής Μακεδονίας και Κρήτης διατυπώνονται με σαφήνεια προτάσεις ανάδρασης προς το ΕΧΠ ΑΠΕ (Πίνακας 5). Τα δύο πρώτα προτείνουν διαφοροποίηση στην αντιμετώπιση συγκεκριμένων χωρικών ενότητων. Στη Στερεά Ελλάδα προτείνεται η εξαίρεση της Περιφερειακής Ενότητα (ΠΕ) Ευρυτανίας και τμημάτων των ορεινών όγκων Οίτης – Βαρδουσιών – Γκιώνας και Ελικώνα και τμημάτων της Εύβοιας από τις περιοχές αιολικής προτεραιότητας (ΠΑΠ) για λόγους περιβαλλοντικούς, ενώ στην Κεντρική Μακεδονία προτείνεται να διερευνηθεί ο καθορισμός ΠΑΠ σε συγκεκριμένες Δημοτικές Ενότητες (ΔΕ) που αξιολογούνται ως κατάλληλες.

Πίνακας 5. Περιπτώσεις ανάδρασης προς το ΕΧΠ ΑΠΕ. Πηγή: αντίστοιχο ΠΧΠ, Ίδια επεξεργασία.

ΠΧΠ	Άρθρο	Σχετική διάταξη
Κεντρικής Μακεδονίας	Άρθρο 6: Ευρύτερες αναπτυξιακές ζώνες ΣΤ. Ευρύτερη αναπτυξιακή ζώνη αιολικών εγκαταστάσεων και ΜΥΗΣ	Προτείνεται να διερευνηθεί, στο πλαίσιο της ανάδρασης προς τον υπερκείμενο σχεδιασμό και συγκεκριμένα το ΕΧΠ για τις ΑΠΕ, ο καθορισμός Περιοχών Αιολικής Προτεραιότητας που θα περιλαμβάνουν τις εξής Δημοτικές Ενότητες (ΔΕ): <ul style="list-style-type: none"> • Περιοχή 1: Δ.Ε. Πιερίων, • Περιοχή 2: Δ.Ε. Βεγορίτιδας, Αριδαίας, Εξαπλατάνου, Αξιούπολης, Λιβαδίων, Γουμένισσας, Πολυκάστρου, Χέρσου, Δοϊράνης, Μουρίων, • Περιοχή 3: Δ.Ε. Αγκίστρου, Αχλαδοχωρίου, Σιδηροκάστρου, Άνω Βροντούς, Ορεινής, Σκοτούσσης, • Περιοχή 4: Δ.Ε. Αχινού, Τραγίλου.
Στερεάς Ελλάδας	Άρθρο 15: Χωρική διάρθρωση των βασικών δικτύων λοιπής τεχνικής υποδομής	Πρώτωση της ανάδρασης προς το ΕΧΠ ΑΠΕ της έγκαιρης εξαίρεσης συνολικά της ΠΕ Ευρυτανίας και τμημάτων των ορεινών όγκων Οίτης – Βαρδουσιών – Γκιώνας και Ελικώνα και τμημάτων της Εύβοιας από τις περιοχές ΠΑΠ του ΕΧΠ.
Κρήτης	Άρθρο 15: Χωρική διάρθρωση των βασικών δικτύων λοιπής τεχνικής υποδομής	Δεδομένου ότι προκρίνεται και προωθείται η αρχή της συγκεντρωμένης ανάπτυξης των χρήσεων γης και των δραστηριοτήτων στον χώρο, η επιδιωκόμενη συγκέντρωση των εγκαταστάσεων για παραγωγή ενέργειας —προς πώληση και όχι για αυτοπαραγωγή— στο πλαίσιο των προτάσεων ανάδρασης προς τον υπερκείμενο σχεδιασμό, αντιμετωπίζεται ως επιθυμητή χρήση γης, εντός «ευρέων ζωνών αναζήτησης» για εγκατάσταση της συγκεκριμένης δραστηριότητας, χωρίς όμως να αποκλείεται η εγκατάσταση μονάδων ΑΠΕ σε περιοχές εκτός των «ευρέων ζωνών αναζήτησης».

Στην περίπτωση της Κρήτης η πρόταση αφορά σε μεθοδολογική προσέγγιση χωροθέτησης των εγκαταστάσεων. Επιδιώκεται η χωρική συγκέντρωση των εγκαταστάσεων για παραγωγή ενέργειας και οι εγκαταστάσεις ΑΠΕ αντιμετωπίζονται ως «επιθυμητή χρήση γης, εντός ευρέων ζωνών αναζήτησης», χωρίς όμως να αποκλείεται η εγκατάσταση σε περιοχές εκτός αυτών. Προβλέπεται, μάλιστα, ότι η οριοθέτησή τους μπορεί να εξειδικεύεται κατάλληλα από τον υποκείμενο σχεδιασμό. Οι ευρείες ζώνες δεν εξαιρούνται από την εφαρμογή των ισχυουσών περιβαλλοντικών διατάξεων (έγκριση χωροθέτησης, έγκριση περιβαλλοντικών όρων κ.λπ.)».

Στην περίπτωση του ΠΧΠ Κρήτης η λεκτική διατύπωση του εδαφίου, αν και πρόταση προς διερεύνηση, προσιδιάζει σε διάταξη εν ισχύ, με περιορισμένη δεσμευτικότητα στο επίπεδο της συνεκτίμησης από τα υποκείμενα σχέδια και όργανα της διοίκησης. Ωστόσο, στις μεταβατικές διατάξεις (άρ. 22) ρητώς αναφέρεται ότι η διάταξη ισχύει υπό τον όρο ενσωμάτωσής της στο ΕΧΠ ΑΠΕ. Ο έλεγχος, προκειμένου να κριθεί αν θα υιοθετηθούν οι προτεινόμενες κατευθύνσεις από το ΕΧΠ ΑΠΕ, θα γίνει με την αναθεώρησή του. Συνεπώς, καθώς η διάταξη αυτή δεν έχει τεθεί σε ισχύ και δεν λαμβάνεται υπόψη για τη χωροθέτηση εγκαταστάσεων παραγωγής ενέργειας, ευνόητο ήταν να δοθεί η δυνατότητα εγκατάστασης μονάδων ΑΠΕ σε περιοχές εκτός των «ευρέων ζωνών αναζήτησης», ενώ επισημαίνεται ότι κατά τα λοιπά εφαρμόζονται όλα τα κριτήρια του σημερινού Ειδικού Πλαισίου ΑΠΕ (άρ. 15).

Σημειώνεται ότι η αποδελτίωση των Περιφερειακών Χωροταξικών αφορά μόνο στην καταγραφή περιπτώσεων όπου με σαφήνεια εντάσσονται προτάσεις στο πλαίσιο της ανάδρασης και όχι διατάξεις οι οποίες ενδεχομένως απλά παρεκκλίνουν των κατευθύνσεων του υπερκείμενου σχεδιασμού. Για παράδειγμα, στο ΠΧΠ Κρήτης (άρ. 6, παρ. 3, εδάφιο 2) προβλέπεται ότι «εξαιρούνται οι περιοχές του δικτύου NATURA 2000 και οι λοιπές προστατευόμενες περιοχές από την εγκατάσταση αιολικών και ηλιοθερμικών πάρκων». Η διάταξη αυτή αντιμετωπίζει οριζόντια και αδιαφοροποίητα όλες τις περιοχές του δικτύου NATURA 2000, κάτι που ενδεχομένως απέχει των διατάξεων του ΕΧΠ ΑΠΕ (άρθρο 6, παρ. 1ε), το οποίο δίνει τη δυνατότητα χωροθέτησης αιολικών πάρκων σε περιοχές του δικτύου Natura 2000 υπό προϋποθέσεις, αλλά και τη σχετική νομολογία (ΣτΕ 47/2018 και 2741/2014), σύμφωνα με την οποία δεν απορρέει απόλυτη απαγόρευση για εγκατάσταση αιολικών πάρκων σε περιοχές Natura 2000, αλλά η δυνατότητα εγκατάστασης εξετάζεται κατά περίπτωση.

3. Συμπεράσματα

Η έννοια της ιεραρχίας στον σχεδιασμό διαμορφώνει μια προσέγγιση σύμφωνα με την οποία περιορισμένης κλίμακας αποφάσεις αποτελούν μέρος ενός ευρύτερου σκοπού ή συμβάλλουν στην υλοποίηση εθνικών αλλά ακόμα και διεθνών στόχων. Ο χωρικός σχεδιασμός λειτουργεί ως διαδικασία διαπραγματεύσεων και συμβιβασμών ετερογενών συμφερόντων προς την αναζήτηση συναίνεσης. Συνεπώς, ο ρυθμιστικός ή κατευθυντήριος χαρακτήρας των προβλέψεων του σχεδιασμού, σχετίζεται με τον βαθμό στον οποίο έχει ολοκληρωθεί η εξισορρόπηση των αντιτιθέμενων συμφερόντων.

Η εργασία αυτή εξέτασε διαχρονικά την ιεραρχική δομή του ελληνικού συστήματος χωρικού σχεδιασμού, εστιάζοντας στις αλλαγές που έχουν συντελεστεί την τελευταία δεκαετία. Η αρχή της ιεραρχίας διέπει διαχρονικά τα εργαλεία σχεδιασμού στην Ελλάδα. Πρακτικά, η υποχρέωση του υποκείμενου σχεδιασμού αφορά (α) σε συμφωνία ή συμμόρφωση, κατά την οποία ευθυγραμμίζεται με τον υπερκείμενο και καλείται «εναρμόνιση» και (β) σε συνεκτίμηση (υποχρέωση λήψης υπόψη), η οποία παρέχει ένα ευρύτατο πλαίσιο αξιολόγησης και εξειδίκευσης των κατευθύνσεων του υπερκείμενου σχεδιασμού αλλά και τη δυνατότητα αιτιολογημένης παρέκκλισης.

Ως προς το περιεχόμενό τους, ο σχεδιασμός στρατηγικού χαρακτήρα προβλέπεται ότι περιλαμβάνει κυρίως κατευθύνσεις, ενώ ο πολεοδομικός/τοπικός σχεδιασμός κυρίως ρυθμίσεις. Μια ρύθμιση αναμένεται να είναι δεσμευτική και αμέσως εφαρμοστέα. Μια κατεύθυνση δεσμεύει στον βαθμό και με τον τρόπο που η ίδια προσδιορίζει και με διαβάθμιση που συναρτάται της σαφήνειας και της κανονιστικής της πυκνότητας. Όσο πιο συγκεκριμένη είναι μια χωρική κατεύθυνση, τόσο λιγότερες επιλογές παρέχονται στον υποκείμενο σχεδιασμό για εξειδίκευση. Συνεπώς, οι ιεραρχικές σχέσεις των εργαλείων χωρικού σχεδιασμού συναρτώνται από (α) το επίπεδο του συστήματος στο οποίο βρίσκονται (εθνικό, περιφερειακό, τοπικό) και την υποχρέωση εναρμονισμού όπως ορίζεται κάθε φορά από τον νόμο και (β) το περιεχόμενό τους και ιδίως τη δεσμευτικότητα των διατάξεών τους, που προκύπτει από τον τρόπο που αυτές διατυπώνονται λεκτικά.

Το ΣτΕ με τη νομολογία του άσκησε πίεση για την διαμόρφωση του χωροταξικού σχεδιασμού ως απαραίτητου πυλώνα εφαρμογής χωρικής πολιτικής στην εθνική και περιφερειακή κλίμακα. Οι εξειδικευμένες ρυθμίσεις στην κλίμακα αυτή δεσμεύουν απόλυτα τον πολεοδομικό σχεδιασμό και ενδεχομένως να αποδειχθούν προβληματικές, αν οι σχετικές επιλογές δεν ανταποκρίνονται με επάρκεια στις υπαρκτές ανάγκες προβλέποντας ταυτόχρονα πιθανές παρενέργειες. Το ίδιο δεσμευτικές μπορούν να είναι οι κατευθύνσεις του χωροταξικού σχεδιασμού ως προς τις ενέργειες της διοίκησης.

Κατά τη δεκαετία του 2010 επιδιώχθηκε ο επαναπροσδιορισμός του τρόπου εναρμόνισης των σχεδίων σε κάθε επίπεδο σχεδιασμού, με στόχο να αμβλυνθεί η ιεραρχική δομή τους και να προωθηθεί η αλληλοτροφοδότηση των επιπέδων σχεδιασμού. Το θεσμικό πλαίσιο υπέστη διαδοχικές αλλαγές, οι οποίες χαρακτηρίστηκαν σε πολλές περιπτώσεις από

αμφισημία —που ενδεχομένως εκφράζει τις αναταράξεις στην ελληνική κοινωνία κατά τη δεκαετία του 2010 που ακολούθησε τη δημοσιονομική κρίση (Serraos et al., 2016)— και συνοδεύτηκαν από συχνή αλλαγή κυβερνήσεων και πολιτικής. Οι προσπάθειες μεταρρύθμισης οδήγησαν σε:

- α) αποδυνάμωση του καθολικού σχεδιασμού και, πρακτικά, περιορισμό του σχεδιασμού εθνικού επιπέδου σε τομεακές (παραγωγικές) δραστηριότητες,
- β) ενδυνάμωση των Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων, τα οποία έχουν πλέον τη δυνατότητα να συντονίζουν και υπό προϋποθέσεις να τροποποιούν τον ειδικό σχεδιασμό εθνικού επιπέδου,
- γ) διαμόρφωση ενός προνομιακού, αλλά και αμφιλεγόμενου, εργαλείου ειδικού σχεδιασμού σε τοπικό επίπεδο (ΕΠΣ), το οποίο προέκυψε περισσότερο ως αποτέλεσμα κάλυψης των αναγκών της αγοράς και
- δ) εισαγωγή της έννοιας της ανάδρασης, σύμφωνα με την οποία ο ειδικός χωροταξικός σχεδιασμός εθνικού επιπέδου αξιολογεί και ενσωματώνει κατευθύνσεις και προτάσεις του περιφερειακού επιπέδου.

Συνεπώς, οι αλλαγές περιορίστηκαν στην αλληλοτροφοδότηση των πλαισίων του χωροταξικού σχεδιασμού. Η εισαγωγή της διαδικασίας ανάδρασης, που αποτελεί τη σημαντικότερη καινοτομία της προσπάθειας αυτής, ενδεχομένως να οδηγήσει σε αναβολή εναρμονισμού και εξειδίκευσης των κατευθύνσεων του τομεακού σχεδιασμού έως την αξιολόγηση των προτάσεων του περιφερειακού επιπέδου, καθιστώντας ανεφάρμοστο τον σχεδιασμό και καθυστερώντας τη χωροθέτηση παραγωγικών υποδομών. Συνεπώς, ο μηχανισμός χρήζει αξιολόγησης και πιθανών συμπληρώσεων καθώς και λελογισμένης αξιοποίησης.

Συνολικά, προκύπτει ότι η λειτουργία του νομικού πλαισίου υπερβαίνει την απλή διαμόρφωση κανόνων εφαρμογής του σχεδιασμού συνεισφέροντας στην αποκρυστάλλωση της επικρατούσας θεώρησης του χωρικού σχεδιασμού (Booth, 2016). Παραμένει, ωστόσο, υποχρέωση της διοίκησης και όχι του δικαστηρίου η ορθή νομοθετική πολιτική ως προς τον χωρικό σχεδιασμό και το περιβάλλον (Χαϊνταρλής, 2012: 23). Αξίζει, επίσης, να σημειωθεί ότι η τυποποίηση και η αυστηρότητα των εργαλείων του στρατηγικού σχεδιασμού αντιμετωπίζονται με προβληματισμό από μέρος της βιβλιογραφίας (Albrechts, 2017: 6), ενώ χαρακτηριστικά όπως ο επαυξημένος ρυθμιστικός χαρακτήρας που συναντάται στα χωροταξικά πλαίσια στην Ελλάδα ενδεχομένως να περιορίζει το εύρος δημιουργικότητας που, κατά τον K. Kunzmann (2013), πρέπει να διαθέτει ο στρατηγικός σχεδιασμός ως μηχανισμός αναζήτησης νέων αφηγημάτων για τη χωρική ανάπτυξη.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Αραβαντινός, Α. (1997) *Πολεοδομικός σχεδιασμός: για μια βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου*. Αθήνα: Συμμετρία.
- Ασπρογέρακας, Ε. & Καλλιώρας, Δ. (2020) «Χωρικός και αναπτυξιακός σχεδιασμός στην Ελλάδα: ζητήματα σύμπλεξης». *Αειχώρος*, 31, 62-93.
- Βασενχόβεν, Λ. (2002), Η δημοκρατικότητα του σχεδιασμού του χώρου και η αμφισβήτηση του ορθολογικού 'μοντέλου'. *Αειχώρος*, 1, σελ. 30-49.
- Βασενχόβεν, Λ., Σαπουντζάκη, Κ., Ασπρογέρακας, Ε., Γιαννίρης, Η. & Παγώνης, Θ. (2010) *Χωρική διακυβέρνηση: θεωρία, ευρωπαϊκή εμπειρία και η περίπτωση της Ελλάδας*. Αθήνα: Κριτική.
- Γιαννακούρου, Γ. (2019) *Δίκαιο χωροταξίας και πολεοδομίας*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Γιαννακούρου, Γ. & Καυκαλάς, Γ. (2014) «Επανεξετάζοντας τη χωροταξία σε περίοδο κρίσης: αναγκαιότητα, περιεχόμενο και προϋποθέσεις της μεταρρύθμισης». Στο Μ. Μασουράκης & Χ. Γκόρτσος (επιμ.) *Ανταγωνιστικότητα για ανάπτυξη: προτάσεις πολιτικής*. Αθήνα: Ελληνική Ένωση Τραπεζών, 511-522.
- Γιαουτζή, Μ. & Στρατηγέα, Α. (2011) *Χωροταξικός σχεδιασμός*. Αθήνα: Κριτική.
- Κλαμπατσέα, Ε. (2012) «Ο σχεδιασμός του χώρου ως μέσο διαχείρισης της κρίσης στην Ελλάδα». *3^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης*, Βόλος 27-30 Σεπτεμβρίου, σελ. 163-169.
- Κουσιδώνης, Χ. (2009) «Η ρητορεία για την παραγωγή του χώρου στην Ελλάδα και η γοητεία του υπερκείμενου σχεδίου». Στο *25 κείμενα για το σχεδιασμό και την ανάπτυξη του χώρου*. Βόλος: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας.
- Κυβέλου, Σ. (2010) *Από τη χωροταξία στη χωροδιαχείριση*. Αθήνα: Κριτική.
- Μέλισσας, Δ. (2019) *Το τοπικό χωρικό σχέδιο και το ειδικό χωρικό σχέδιο*. Αθήνα: Σάκκουλας.
- Οικονόμου, Δ. (2000) «Σύστημα χωρικού σχεδιασμού: η ελληνική πραγματικότητα και η διεθνής εμπειρία». *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 101-102, 3-58.
- Τασσπούλου Α. (2021) «Από το Γενικό στο Τοπικό Πολεοδομικό Σχέδιο: Ζητήματα διοίκησης-διαχείρισης και διακυβέρνησης». *Περιβάλλον & Δίκαιο*, 1, 32-50.

- Χαϊνταρλής, Μ. (2012) «Περί της δεσμευτικότητας των εργαλείων χωρικού σχεδιασμού και της μεταξύ τους νομικής σχέσης». Στο 3^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης. Βόλος, 27-30 Σεπτεμβρίου, 18-24.
- Χαϊνταρλής, Μ. (2017) *Τα νομικά εργαλεία στρατηγικού χαρακτήρα*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Ξενόγλωσση

- Albrechts, L. (2004) “Strategic (spatial) planning reexamined”. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31 (5), 743-758.
- Albrechts L. (2017) “Some ontological and epistemological challenges”. In L. Albrechts, A. Balducci and J. Hillier (eds) *Situated practices of strategic planning: an international perspective*. New York: Routledge, 1-12.
- Allmendinger, P. & Haughton, G. (2013) “The evolution and trajectories of English spatial governance: ‘neoliberal’ episodes”. *Planning, Planning Practice & Research*, 28 (1), 6-26.
- Asprogerakas, E. (2020) “Strategies of integrated interventions in Greece: tools and governance schemes”. *Planning Practice & Research*, 35 (5), 575-588.
- Asprogerakas, E. & Mountanea, K. (2020) “Spatial strategies as a place branding tool in the region of Ruhr”. *Place Brand and Public Diplomacy*, 16, 363-347.
- Asprogerakas, E. & Zachari, V. (2019) “The EU territorial cohesion discourse and the spatial planning system in Greece”. *European Planning Studies*, 28 (3), 583-603.
- Asprogerakas, E., Lazoglou, M. & Manetos, P. (2020) "Assessing land–sea interactions in the framework of maritime spatial planning: lessons from an ecosystem approach". *Euro-Mediterranean Journal for Environmental Integration*, 5 (1), 18.
- Booth, P. (2016) “Planning and the rule of law”. *Planning Theory & Practice*, 17 (3), 344-360.
- Brenner, N., Peck, J. & Theodore, N. (2010) “After neoliberalization?” *Globalizations*, 7 (3), 327-345.
- Cullingworth, B. & Nadin, V. (2006) *Town and country planning in the UK*. 14th ed. Oxfordshire: Routledge.
- Getimis, P. (2012) “Comparing spatial planning systems and planning cultures in Europe: the need for a multi-scalar approach”. *Planning Practice and Research*, 27 (1), 25-40.
- Getimis, P., Reimer, M. & Blotevogel, H. (2014) "Conclusions: multiple trends of continuity and change". In M. Reimer, P. Getimis & H. Blotevogel (eds.) *Spatial planning systems*

- and practices in Europe: a comparative perspective on continuity and changes*. London: Routledge.
- Gleeson, B. & Low N. (2000) “Revaluing planning: rolling back neo-liberalism in Australia” *Progress in Planning*, 53 (2), 83-164.
- Haughton, G., Allmendinger, P., Counsell, D. & Vigar, G. (2010) *The new spatial planning: territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries*. Oxon: Routledge.
- Heinelt, H., Getimis, P., Kafkalas, G., Smith, R. & Swyngedouw, E., eds. (2002) *Participatory governance in a multi-level context: concepts and experience*. Opladen: Leske and Budrich.
- Kunzmann K. (2013) “Strategic planning: a chance for spatial innovation and creativity”. *disP - The Planning Review*, 49 (3), 28-31.
- Parker, G. & Doak, J. (2012) *Key concepts in planning*. London: Sage.
- Sager, T. (2011) “Neo-liberal urban planning policies: a literature survey 1990-2010”. *Progress in Planning*, 76, 147-199.
- Serraos, K., Greve, T., Asprogerakas, E., Balampanidis, D. & Chani, A. (2016) “Athens, a capital in crisis: tracing the spatial impacts”. In J. Knieling & F. Othengrafen (eds.) *Cities in crisis: socio-spatial impacts of the economic crisis in Southern European cities*. London: Routledge.

Ασπρογέρακας Ευάγγελος
ΤΜΧΠΠΑ, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
email: asprogerakas@uth.gr

Κοινωνική πολιτική και κοινωνική καινοτομία: ο χώρος ως βάση για την κοινωνική καινοτομία

Ντάφλου Αικατερίνη

Διδάκτορας, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Περίληψη

Η κοινωνική καινοτομία (Social Innovation, SI) αποτελεί όλο και περισσότερο ένα σημαντικό ζήτημα στις συζητήσεις για τη μεταρρύθμιση της κοινωνικής πολιτικής. Παρόλο που δεν υπάρχει συναίνεση για τον όρο «κοινωνική καινοτομία», φαίνεται ωστόσο ότι μέσα από τις διαφορετικές παραλλαγές που μπορεί να πάρει είναι παρούσα σε σειρά πρωτοβουλιών για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, στις πολιτικές για την ενεργό και υγιή γήρανση. Κυρίως, όμως, είναι παρούσα στην καθημερινή σχέση του πολίτη με τον τόπο κατοικίας του.

Στο άρθρο αυτό θα αναλυθούν αρχικά ορισμένοι από τους λόγους στους οποίους βασίζεται το σχετικό ενδιαφέρον και αφορούν στη διευκρίνιση της έννοιας της κοινωνικής καινοτομίας, δίνοντας ιδιαίτερη προσοχή σε χαρακτηριστικά όπως η εδαφική οργάνωση και η συμμετοχικότητα των πολιτών. Αναζητώντας τη σχέση της κοινωνικής καινοτομίας με το κοινωνικό, πολιτικό και χωρικό πλαίσιο από το οποίο προέρχεται θα δοθεί έμφαση στα ευρύτερα πλαίσια που επηρεάζουν τόσο πολύ την περαιτέρω ανάπτυξή της.

Επειδή οι κοινωνικές καινοτομίες υποκινούνται σε σημαντικό βαθμό από τη συμμετοχή πολιτών, θεωρούμε ότι το επίπεδο που επηρεάζεται από τις πολιτικές κοινωνικής καινοτομίας ποικίλλει, αφορά κυρίως τις τοπικές δομές κι έχει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά όπως άλλωστε και η εδαφική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής πολιτικής.

Λέξεις κλειδιά

Κοινωνική πολιτική, Κοινωνική καινοτομία, Τοπικότητα

Social policy and social innovation: space as the basis for social innovation

Abstract

Social Innovation (SI) is an increasingly important issue in Social Policy reform debates. Although there is no consensus on the term "social innovation", it seems that through the varied options it can take, it is present in a number of initiatives to combat poverty and social exclusion in active and healthy and aging policies. But most of all it is present in the daily relationship of the citizen with his place of residence.

This article aims to present some of the reasons that cause this interest, with particular attention to features such as territorial organization, outlined. Looking at the relationship between social innovation and the social, political and spatial context from which it is derived, the broader contexts that influence so much its further development will be emphasized.

Because social innovations are largely driven by the involvement of citizens, or other groups, we find that the level affected by social innovation policies varies mainly with local structures and has particular features such as the territorial organization of the Social Policy system.

Keywords

Social Policy, Social Innovation, Localities.

1. Ορίζοντας την κοινωνική καινοτομία

Η έννοια της καινοτομίας έχει μακρά ιστορία. Σε αναφορές του Joseph Schumpeter (Schumpeter, 1976) αλλά και πολύ νωρίτερα του Μακιαβέλι υποστηρίζεται ότι «τα ανθρώπινα δημιουργήματα είναι πάντα σε κατάσταση ροής» (Mulgan, 2006· Neumeier, 2012· Bosworth et al., 2015a), σκιαγραφώντας έτσι μια ορισμένη κοινωνικοοικονομική και συλλογική διαδικασία, που επιδιώκει τη βελτίωση, την ανάπτυξη, την παραγωγικότητα και την οργανωτική αποτελεσματικότητα. Για τους θεωρητικούς αυτούς η καινοτομία είναι η εφαρμογή ιδεών, εφευρέσεων και επιστημών με σκοπό τη χρηστικότητα των εφαρμογών.

Οι αναφορές για την κοινωνική καινοτομία είναι μεταγενέστερες όπως επισημαίνουν πολλοί επιστήμονες, και κάθε ερμηνεία της αντανακλά μια περισσότερο ή λιγότερο κριτική στάση απέναντι στη λειτουργία της κοινωνίας (Bock, 2016). Σχεδόν όλοι συμφωνούν ότι οι σχετικές προσπάθειες της αποσαφήνισης της καταδεικνύουν την πολυπλοκότητα ορισμού της κοινωνικής καινοτομίας (Nicholls, 2013· Caulier-Grice et al., 2012· Phills et al., 2008· Unger, 2015). Ωστόσο, η ένταση στη χρήση της έννοιας χρονικά συνδέεται με την οικονομική κρίση. Σύμφωνα με τη ρητορική αυτή, η κοινωνική καινοτομία αποτελεί μια παράμετρο πολιτικής που κέρδισε σε δημοτικότητα εξαιτίας αφενός των παθογενειών της δημόσιας διοίκησης (Harris & Albury, 2009) και αφετέρου λόγω της αυξανόμενης κοινωνικής και πολιτικής συναίνεσης σχετικά με εστιασμένες κοινωνικές προκλήσεις (δημογραφική γήρανση κ.λπ.). Προέκταση της λογικής αυτής ερμηνεύει την κοινωνική καινοτομία ως το αποτέλεσμα της κατάργησης του κράτους πρόνοιας και της επιστροφής στα παραδοσιακά μοντέλα αμοιβαίας βοήθειας (Bock, 2016).

Η βιβλιογραφία προσφέρει πολλούς ορισμούς της κοινωνικής καινοτομίας, την οποία παρουσιάζουν κυρίως ως πρακτική που δίνει έμφαση στην κοινοτική τοπική ανάπτυξη (community-led local development, CLLD), (European Commission, 2014b) και τις συνεργατικές μαθησιακές διαδικασίες (Neumeier, 2012). Σύμφωνα με τον Bosworth (Bosworth et al., 2015b) ωστόσο η βιβλιογραφία αυτή είναι γεμάτη με αναφορές που έχουν ανάγκη ένα σωστό εννοιολογικό ή μεθοδολογικό πλαίσιο, μεγαλύτερη σαφήνεια και περισσότερο θεωρητικό και εμπειρικό έργο. Αφετηρία των ορισμών αυτών είναι ότι η κοινωνική καινοτομία θεωρείται πρόταση για σειρά κοινωνικών προβλημάτων. Στη βάση αυτή η κοινωνική καινοτομία χρησιμοποιείται ως μια, μάλλον, ευέλικτη και διφορούμενη λέξη, αν όχι ως μια αμφισβητούμενη έννοια, καθώς συχνά οι διαφορετικοί ορισμοί είναι σκόπιμα «μπερδεμένοι» (Bock, 2016).

Παρά τη σχετική ασάφεια, όμως, αναγνωρίζεται ότι ο όρος κοινωνική καινοτομία περιλαμβάνει συνήθως τους ακόλουθους τρεις περιορισμούς (Bock, 2016):

- Πραγματοποιείται σε ένα κοινωνικό πλαίσιο, δηλαδή είναι κοινωνικά, πολιτισμικά και εδαφικά ενσωματωμένη διαδικασία.
- Περιγράφει μια αλλαγή στις κοινωνικές σχέσεις, καθώς και στα πρότυπα και στις αξίες, αλλά αναγνωρίζει ότι δεν είναι όλες οι καινοτομίες «κοινωνικά υπεύθυνες» να περιγράψουν μια αντίστοιχη διαδικασία.
- Συνδέει την κοινωνική καινοτομία με την καινοτόμα διοίκηση και διακυβέρνηση ως προαπαιτούμενο μέσο για να αποδώσει.

Κάθε κοινωνική καινοτομία έχει, υπό την έννοια αυτή, τρεις διαστάσεις, οι οποίες είναι κοινές σε κάθε περίπτωση (Moulaert et al., 2005): **(i) περιεχόμενο:** απάντηση, δηλαδή, σε ανεκπλήρωτες κοινωνικές ανάγκες που δεν ικανοποιήθηκαν από την αγορά ή από το κράτος, **(ii) διαδικασία:** οδηγεί σε αλλαγές στις κοινωνικές σχέσεις όσον αφορά την ισότητα των ευκαιριών, την κοινωνική δικαιοσύνη και την αυτονομία των πολιτών, στην προώθηση της ένταξης και της κοινωνικής συνοχής, **(iii) ενδυνάμωση:** προωθεί την αύξηση της κοινωνικής και πολιτικής ικανότητας των πολιτών και της αντίστοιχης πρόσβασης, στοιχεία που απαιτούνται για την κάλυψη των αναγκών και τη συλλογική κοινωνική συμμετοχή στις δημόσιες πολιτικές.

Υπό την έννοια αυτή, η κοινωνική καινοτομία εστιάζει στην προσπάθεια, στη μέθοδο αλλά και στο αποτέλεσμα. Ως κοινωνική διαδικασία προκύπτει από μια κοινωνική ανάγκη (Neumeier, 2012) την οποία καλείται να αντιμετωπίσει, αλλά είναι σχετική ως προς το περιεχόμενο έννοια. Η σχετικότητα του περιεχομένου της συνδέεται με το γεγονός ότι οι κοινωνικές καινοτομίες δυνητικά συνεπάγονται αλλαγή βημάτων πέρα και έξω από κάθε προηγούμενη πρακτική, η οποία συνεπάγεται ουσιαστικά μετατόπιση του άξονα του «θεμελιώδους μετασχηματισμού» (paradigm shift) (Hartley, 2014). Έτσι, καινοτομία σημαίνει όχι απλώς να κάνουμε το ίδιο πράγμα καλύτερα, αλλά να κάνουμε τα πράγματα διαφορετικά ή να κάνουμε διαφορετικά πράγματα, προσαρμοσμένα στα εκάστοτε παραλλαγμένα κοινωνικά δεδομένα.

Η κοινωνική καινοτομία, λοιπόν, περιλαμβάνει μια απλή και συνοπτική ιδέα: εφαρμογή πολιτικής (Mulgan et al., 2007). Ως εκ τούτου, η διαδικασία της κοινωνικής καινοτομίας και η πρακτική της εφαρμογή μπορεί να γίνουν γενικά αντιληπτές ως αλλαγή στις στάσεις, τη συμπεριφορά ή τις αντιλήψεις ομάδας ανθρώπων, που οδηγούν σε νέους και βελτιωμένους τρόπους συνεργατικής δράσης που εξ ορισμού είναι ποικίλοι.

Η καινοτομία συνεπάγεται, έτσι, αλληλεπιδράσεις μεταξύ των κοινωνικών καινοτομιών και άλλων διαδικασιών (π.χ. τεχνικής) καινοτομίας και αλλαγής. Η **θεωρία της πρακτικής** (Shove et al., 2012), ως εννοιολογική βάση των «κοινωνικών πρακτικών», παρέχει το πλαίσιο για να τονιστεί η πολυδιάστατη ενσωμάτωση μεμονωμένων, δομικών, πολιτισμικών και τεχνικών στοιχείων. Από αυτή την άποψη, η καινοτομία μπορεί να

θεωρηθεί ως η «συνεξέλιξη καινοτομιών σε υλικά τεχνουργήματα, κοινωνικοοικονομικές συνθήκες, οργανωτικές και θεσμικές αναδιαμορφώσεις, ενώ ταυτόχρονα λαμβάνει υπόψη τις εξελίξεις σε συλλογικές και ατομικές αξίες, ηθικές ερμηνείες, τρόπους ζωής, κοινωνικό κεφάλαιο, δραστηριότητες του σώματος, συναισθήματα ή γνώση» (Rauschmayer et al., 2015). Με τον τρόπο αυτό, η κοινωνική καινοτομία ενσωματώνει την κοινωνική αξία (social value), προκαλεί, αλλάζει ή αντικαθιστά κυρίαρχους θεσμούς στο κοινωνικό πλαίσιο (Haxeltine et al., 2016).

Οι κοινωνικές καινοτομίες αμφισβητούν/αλλάζουν/αντικαθιστούν υπάρχουσες κοινωνικές σχέσεις και πρακτικές, πρωτίστως με τη συμπαραγωγή νέων κοινωνικών σχέσεων που περιλαμβάνουν νέους τρόπους δράσης, οργάνωσης, διαμόρφωσης και γνώσης.

Άρα οι κοινωνικές καινοτομίες είναι καινοτομίες κυρίως κοινωνικές τόσο με τους σκοπούς τους, όσο και με τα μέσα τους (Murray et al., 2010). Αυτό ακριβώς είναι που διακρίνει την κοινωνική από την επιχειρηματική καινοτομία, δεδομένου ότι το κέρδος per se δεν είναι η πρωταρχική επιταγή της, αλλά η αλλαγή της κοινωνικής πρακτικής στην απαρχή των κοινωνικών προβλημάτων.

Αυτός ο εστιασμένος ορισμός, που έχει γίνει γενικά αποδεκτός, βρίσκεται στο επίκεντρο της ευρωπαϊκής και όχι μόνο πολιτικής (BEPA, 2011· Murray et al., 2010).

Με άλλα λόγια, κατά τη γενικότερη παραδοχή η κοινωνική καινοτομία περιγράφει το αποτέλεσμα, την υπηρεσία ή το μοντέλο που αναπτύσσεται (Mulgan et al., 2007) και ξεκινά από συνεργασίες. Γι' αυτό και είναι σημαντικό ως κοινωνική διαδικασία να είναι συνεκτική παρά ανταγωνιστική (BEPA, 2011). Το γεγονός αυτό εξηγεί γιατί οι κοινωνικές καινοτομίες παράγονται συχνά μέσα σε κοινωνικά δίκτυα και όχι σε συγκεντρωτικές δομές (Murray et al., 2010), αντιμετωπίζοντας έτσι —δύνητικά καλύτερα— τα κοινωνικά αιτήματα που παραδοσιακά δεν αντιμετωπίζονται από την αγορά ή τα υπάρχοντα θεσμικά όργανα και απευθύνονται σε ευάλωτες ομάδες της κοινωνίας (Terstriep et al., 2015).

Κατά μια άλλη εκδοχή (Moulaert, 2009) οι κοινωνικές καινοτομίες μπορούν να κατανοηθούν μόνο μέσω της κατανόησης του εδαφικού και πολιτιστικού περιβάλλοντός τους, θέση χρήσιμη ως βάση, ιδιαίτερα για τη διερεύνηση του ρόλου της καινοτομίας στη δημιουργία απαντήσεων στις δημογραφικές προκλήσεις και τη συνοχή της κοινότητας σε συγκεκριμένα χωρικά πλαίσια. Το εδαφικό και πολιτιστικό περιβάλλον διαμορφώνει ανάλογα την κοινωνική καινοτομία ως περίπλοκη διαδικασία μέσω της οποίας δεν εισάγονται μόνο νέα προϊόντα, υπηρεσίες ή προγράμματα, αλλά οδηγεί σε βαθιά αλλαγή στις καθημερινές ρουτίνες, τις ροές των πόρων, τις σχέσεις δύναμης ή τις αξίες στο σύστημα που επηρεάζεται από την καινοτομία (Westley, 2010).

Αυτή είναι εξάλλου η βασική πτυχή που έχουν επισημάνει πολλοί συγγραφείς που συνδέουν την κοινωνική καινοτομία με «νεο-ενδογενείς» διαδικασίες, δηλαδή με την πρακτική χάραξη της πολιτικής που θεωρητικά μπορούν να δημιουργήσουν πιο βιώσιμα συστήματα τοπικής στήριξης βασισμένα στη συνεργασία (είναι χαρακτηριστική η περίπτωση του Bolsa de Terras, Land Exchange¹ στην Πορτογαλία· Bittencourt, 2016).

Με τον τρόπο αυτό, τόσο η τοπική εδαφική εμβέλεια, όσο και τα ευρύτερα δίκτυα αποτελούν σημαντικούς παράγοντες επιτυχίας για την κοινωνική καινοτομία, η οποία λειτουργεί ουσιαστικά ως μια ενδογενής κοινοτική διαδικασία ανάπτυξης. Οι διαδικασίες αυτές θεωρούνται κοινωνικά καινοτόμες, διότι εξαρτώνται από τη δημιουργία νέων κοινωνικών σχέσεων, θεσμών και μορφών διακυβέρνησης, καθώς επίσης και ότι αντιμετωπίζουν την ανισότητα και τον κοινωνικό αποκλεισμό στον μικροχώρο (τόπο-δήμος) με προγράμματα που σχηματίζονται στα ειδικότερα χωρικά πλαίσια.

Η θέση αυτή μας βοηθά να συνδέσουμε την κοινωνική καινοτομία με τον τόπο και την κοινωνική πολιτική, καθώς από τη μεταξύ τους αλληλεπίδραση μπορεί να προκύψει ένα σύστημα κοινωνικής πρόνοιας που μπορεί να θεωρηθεί ως «περιφερειακά πλαισιωμένο» (Kazepov, 2010· Barberis et al., 2010) και επηρεάζεται σημαντικά από αυτό που ορίστηκε στη σχετική βιβλιογραφία ως «μεθοδολογικός εθνικισμός» (Jeffery, 2008). Στη βάση του «μεθοδολογικού εθνικισμού», η εδαφική διάσταση της κοινωνικής πολιτικής περιλαμβάνει τις τοπικές αρχές ως παράγοντα του κοινωνικού κράτους (Brenner, 2009), δίνοντας έμφαση στον ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης στον τομέα των κοινωνικών υπηρεσιών (Ferrera, 2005). Από τη δεκαετία του '70, εξάλλου, η στρατηγική αυτή καθιερώθηκε ως «από την κορυφή προς τα κάτω» μεταβίβαση σημαντικών αρμοδιοτήτων, μεταξύ των οποίων η χρηματοδότηση και η παροχή των κοινωνικών υπηρεσιών από τα χαμηλότερα επίπεδα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων (την τοπική αυτοδιοίκηση) και θεωρείται ότι έχει μειώσει σημαντικά την υπεροχή των εθνικών κρατών στον τομέα αυτό (Weaver, 1998· Thorslund et al., 2000). Η στρατηγική αυτή ανάγκασε ή βοήθησε τα τοπικά δίκτυα (άτυπα ή/και τυπικά) να διαδραματίσουν πρωταρχικό ρόλο στην ανάπτυξη τοπικά προσαρμοσμένων κοινωνικών υπηρεσιών που δυνητικά ανταποκρίνονται καλύτερα στις ανάγκες των τοπικών κοινοτήτων (Greer, 2009· Kazepov, 2010) και ευνοούνται από την τοπικότητα της διακυβέρνησης.

¹ Το Land Exchange είναι ένα παράδειγμα κοινωνικής καινοτομίας που ξεκίνησε στο Sever do Vouga της Πορτογαλίας τον Απρίλιο του 2013 με αρχικό στόχο την αντιμετώπιση της ανεργίας αλλά και τη διαχείριση του προβλήματος της ερήμωσης της υπαίθρου και της εγκατάλειψης της γης. Το καινοτόμο αυτό έργο ξεκίνησε ως τοπικό, αλλά σήμερα αποτελεί τμήμα της εθνικής δημόσιας πολιτικής, με το όνομα “Bolsa Nacional de Terras”.

Εξάλλου, κάθε κοινωνική καινοτομία λειτουργεί στη βάση της ως πολιτική SIMPACT²: ως τέτοια, η κοινωνική καινοτομία αποτελεί για την κοινωνική πολιτική (Mulgan et al., 2007):

- πολιτική που έχει χρησιμότητα στα πλαίσια του οικονομικού θεμελίου της καινοτομίας,
- πρακτική αντιμετώπιση των κοινωνικών αναγκών που απασχολούν τις πιο αδύναμες κοινωνικές κατηγορίες, ειδικότερα δε τις περιθωριοποιημένες και ευάλωτες ομάδες της κοινωνίας.

Ο Moulaert εξηγεί, ωστόσο, ότι δεν είναι όλα τα τοπικά πλαίσια ικανά να «καλλιεργήσουν» την κοινωνική καινοτομία (Moulaert et al., 2005). Γι' αυτό και η κοινωνική καινοτομία για εκείνον συσχετίζεται συχνότερα με τον τόπο, επειδή η πληθυσμιακή πυκνότητα λειτουργεί ως καταλύτης για εναλλακτικές λύσεις. Έτσι, η κοινωνική καινοτομία ορίζεται (Moulaert, 2013) ως «καινοτομία στις κοινωνικές σχέσεις [...] όχι μόνο συγκεκριμένες ενέργειες αλλά και [...] αποτέλεσμα δράσεων που οδηγούν σε βελτιώσεις στις κοινωνικές σχέσεις, τις δομές διακυβέρνησης, μεγαλύτερη συλλογική ενδυνάμωση και ούτω καθεξής». Πέρα από τα επιχειρήματα του Moulaert, αρκετοί συγγραφείς εστίασαν την προσοχή τους στις διαδικασίες της καινοτομίας ως πολιτικών που φαίνεται να αφορούν στην κοινωνία στο σύνολό της ως στρατηγική «αυτοθεραπείας», που κατευθύνεται (και υποστηρίζει τη δημιουργία του) από το τοπικό κοινωνικό κεφάλαιο. Ακριβώς γι' αυτό τον λόγο, η κοινωνική καινοτομία δεν έχει καθορισμένα όρια στο βαθμό που εκφράζει και αφορά στην «κοινοτική ικανότητα» (Bock, 2016· Bosworth, 2012· Bosworth, et. al., 2015a, · 2015b· Mulgan, 2006· Ray, 2006), η οποία σε κάθε περίπτωση δεν είναι καθορισμένη και όχι πάντα με σταθερή απόδοση.

Συχνά, ωστόσο, όπως φαίνεται από την ανασκόπηση της βιβλιογραφίας και των εθνικών πλαισίων, η κοινωνική καινοτομία συγχέεται με την κοινωνική επιχειρηματικότητα / επιχείρηση, αφού η όποια αλληλεπικάλυψη υπάρχει μεταξύ τους δημιουργεί σύγχυση (Mulgan, 2006). Στη βάση αυτή πρέπει να διακριθεί η λειτουργία της κοινωνικής καινοτομίας ως πολιτικής που εστιάζεται σε προβλήματα που είναι τοπικά και της καινοτόμου πολιτικής που αφορά σε σχεδιασμένες στρατηγικές υποστήριξης στα διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης.

2 Το χρηματοδοτούμενο από την ΕΕ πρόγραμμα SIMPACT (Ενίσχυση των επιπτώσεων της κοινωνικής καινοτομίας στην Ευρώπη μέσω οικονομικών βάσεων) υπογράμμισε την ανάγκη για ενδυνάμωση και (επαν)ένταξη των περιθωριοποιημένων και ευάλωτων ομάδων στην κοινωνία. Η κοινωνική καινοτομία σύμφωνα με το πρόγραμμα αυτό αναφέρεται σε (νέους) συνδυασμούς ιδεών και μορφών συνεργασίας που υπερβαίνουν τα καθιερωμένα θεσμικά πλαίσια με αποτέλεσμα την ενδυνάμωση και συμμετοχή των ευάλωτων ομάδων είτε στη διαδικασία της καινοτομίας είτε ως αποτέλεσμα αυτής.

Ακριβώς επειδή η φύση της κοινωνικής καινοτομίας φαίνεται να είναι αναπόφευκτα μια απάντηση στον χώρο που καθορίζει και καθορίζεται τόσο από τις δομές τοπικής διακυβέρνησης, όσο και από την τοπική κοινωνική πολιτική, η προσπάθεια αυτή είναι εξίσου δύσκολη με τον ορισμό της κοινωνικής καινοτομίας. Εξάλλου, στο πλαίσιο της δημόσιας πολιτικής, η κοινωνική καινοτομία περιγράφει μια ποικίλη και διαφορετικής μορφής διαδικασία, με την οποία αναπτύσσονται νέες ανταποκρίσεις στις κοινωνικές ανάγκες για την επίτευξη καλύτερων κοινωνικών αποτελεσμάτων.

Η διαδικασία αυτή, ωστόσο, αποτελείται από τέσσερα βασικά στοιχεία: προσδιορισμός αναγκών που είναι νέες, μη ικανοποιημένες ή ανεπαρκώς ικανοποιημένες κοινωνικές απαντήσεις, ανάπτυξη νέων λύσεων για την αντιμετώπιση αυτών των κοινωνικών αναγκών, αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των νέων λύσεων για την κάλυψη των κοινωνικών αναγκών και εντατικοποίηση των αποτελεσματικών κοινωνικών καινοτομιών.

Με αυτό τον τρόπο, σε αυτό το άρθρο η κοινωνική καινοτομία και η σύνδεσή της με τον τόπο και τις τοπικές κοινωνικές πολιτικές αντιμετωπίζεται περισσότερο ως «ανοιχτή καινοτομία» (Chesbrough, 2003a· 2003b· Von Hippel, 2005· 1998), από την οποία προκύπτουν συνεργασίες με πολίτες, μικρές ή μεγαλύτερες ομάδες ανθρώπων που λειτουργούν επίσημα ή ανεπίσημα, καλύπτοντας τα κενά που αφήνει η επίσημη και θεσμοθετημένη κοινωνική πολιτική. Στην κατεύθυνση αυτή είναι χαρακτηριστικά τα παραδείγματα της Σκωτίας και πολλών δήμων της Δανίας, στα οποία φαίνεται ότι παράλληλα με την ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας δραστηριοποιείται μια δυναμική κοινωνία των πολιτών, η οποία δίνει απαντήσεις σε τοπικά κοινωνικά προβλήματα, διαμορφώνοντας τοπικά εστιασμένες λύσεις. Στις περιπτώσεις αυτές οι κοινωνικές καινοτομίες ενσωματώνονται στο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας (επαν)ορίζοντας τις παροχές και τις υπηρεσίες κοινωνικής ασφάλισης, υγείας, ημερήσιας φροντίδας, αγοράς εργασίας αλλά και τις αντίστοιχες προσπάθειες ένταξης των προσφύγων/μεταναστών (Nordregio Working Paper, 2017).

Εξάλλου, η πρόκληση της (υπο)χρηματοδότησης των βασικών κοινωνικών υπηρεσιών αναγκάζει τις επίσημες δομές της κοινωνικής πολιτικής σε αναζήτηση διαφορετικών τρόπων επίλυσης των πιέσεων που ασκούνται στα δημόσια οικονομικά. Έτσι, η εστίαση στην καινοτομία και την ίδια στιγμή στην αποδοτικότητα του δημόσιου και αυτοδιοικητικού τομέα στο κράτος πρόνοιας, αφορά πρωτίστως την «καινοτομία της διακυβέρνησης του δημόσιου τομέα και των υπηρεσιών του». Η καινοτομία του δημόσιου τομέα αναφέρεται κυρίως σε νέες λύσεις για την οργάνωση και την παροχή δημοτικών υπηρεσιών με στόχο την αύξηση της αποτελεσματικότητας. Η καινοτομία των υπηρεσιών αντίστοιχα χρησιμοποιείται για να περιγράψει τις καινοτόμες υπηρεσίες που βασίζονται στις ανάγκες των χρηστών μιας συγκεκριμένης υπηρεσίας (πειραματικό έργο της «έξυπνης υπαίθρου» · <http://www.pilotproject-smartvillages.eu/>).

Πρόκειται συνήθως για βέλτιστες πρακτικές που αφορούν:

- α) σε τοπικές και εστιασμένες προσπάθειες κοινότητας, χωριού ή σχεδίου τοπικής εμβέλειας,
- β) στην αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων του τόπου προκειμένου να βελτιωθεί η ποιότητα ζωής στις περιοχές και δυνατικά μπορούν να αποτελέσουν ένα παράδειγμα.

Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο οι δήμοι θεωρούνται ότι έχουν αφενός τις θεσμικές προϋποθέσεις, λόγω της αυτονομίας τους, για βελτίωση της καινοτομίας όσον αφορά στην οργάνωση των υπηρεσιών (Harmaakorpi and Melkas, 2005) και αφετέρου τις κοινωνικές επιδιώξεις να διατηρήσουν τις υπηρεσίες πρόνοιας στις επιμέρους περιοχές τους, ανεξάρτητα ή προς εξυπηρέτηση του απομακρυσμένου ή δυσπρόσιτου του χώρου τους. Επιπλέον, δε μπορεί να αγνοηθεί η συνεχώς αυξανόμενη ανησυχία ότι οι υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας, με την παραδοσιακή έννοια, μπορεί να μην επαρκούν για την αντιμετώπιση των μελλοντικών προκλήσεων, και οι κοινωνικές καινοτομίες μπορεί να καλύπτουν τα κενά της επίσημης πολιτείας (Sivesind, 2009).

Παρά την αυξημένη προσοχή που δίνεται, ωστόσο, στην κοινωνική καινοτομία, εξακολουθεί να είναι μια έννοια για την οποία δεν υπάρχουν επαρκείς γνώσεις σχετικά με τις δυνατότητές της (Hörnström et al., 2012).

2. Οι κοινωνικοί μηχανισμοί της καινοτομίας

Η αναπόφευκτη διαλεκτική μεταξύ των διαφορετικών ορισμών κοινωνικής καινοτομίας αντικατοπτρίζει μια ευρύτερη ανησυχία ότι «η κοινωνική καινοτομία δεν είναι ποτέ ουδέτερη, αλλά πάντα πολιτικά και κοινωνικά κατασκευασμένη» (Nicholls, 2013). Εκφράζει τη σύγκρουση των δυνάμεων που επιδιώκουν ριζική κοινωνική καινοτομία, η οποία προσανατολίζεται στην κοινωνική χειραφέτηση, και εκείνων που επιδιώκουν να διατηρήσουν μια κοινωνική τάξη μεροληπτική προς τις υπηρεσίες κερδοσκοπικού χαρακτήρα (Jessop et al., 2013). Αυτές οι σκέψεις αποτυπώνουν τις βασικές και διαφορετικές σχολές της κοινωνικής καινοτομίας που οριοθετούν τον ασαφή εννοιολογικό της χώρο.

Ο αμφισβητούμενος αυτός εννοιολογικός χώρος της κοινωνικής καινοτομίας επαναφέρει το κεντρικό ερώτημα που τίθεται στο παρόν άρθρο: ποια είναι η σχέση της κοινωνικής καινοτομίας με την κοινωνική πολιτική και τις επιδιώξεις της σε εστιασμένες περιοχές, τόπους και ανάγκες; Δεν μπορούμε να ξεκινήσουμε να απαντούμε σ' αυτή την ερώτηση χωρίς να λάβουμε υπόψη ότι σημείο εκκίνησης της κοινωνικής καινοτομίας που τη διαφοροποιεί από άλλες μορφές καινοτομίας και άλλες μορφές κοινωνικής δράσης είναι ότι για την κοινωνική καινοτομία, τα κοινωνικά οφέλη θεωρούνται η σημαντικότερη προστιθέμενη αξία, ενώ η κοινωνική πρόνοια αναφέρεται στην αντιμετώπιση κοινωνικών προβλημάτων και γι' αυτό θεωρείται και παρεμβατική. Η κοινωνική καινοτομία, αντίθετα είναι κατασκευαστική και βασίζεται στην κοινότητα. Υπό την έννοια αυτή, μετατοπίζεται η

εστίαση της πολιτικής από τις κοινωνικές ανάγκες στην αναπροσαρμογή της κοινότητας ως κοινωνικού παράγοντα και στη συνδημιουργία καθώς και στη συναίνεση των πολιτών γύρω από αυτές τις δραστηριότητες (Bason, 2010· Moore, 2008).

Σύμφωνα με τον ορισμό της BEPA (Bureau of European Policy Advisors) υπάρχουν τρεις προσεγγίσεις για την κοινωνική καινοτομία: Οι καινοτομίες που προκύπτουν ως αποτέλεσμα των κοινωνικών προκλήσεων, οι σχετικές με τις συστημικές αλλαγές και τέλος εκείνες που προκύπτουν λόγω της κοινωνικής ζήτησης. Ως έννοια η κοινωνική καινοτομία αφορά σε κάθε περίπτωση σε ζητήματα που δεν αντιμετωπίζονται από τις υπάρχουσες δομές και λύσεις και εστιάζονται σε ευάλωτες ομάδες στην κοινωνία (Nabatchi, 2010· Nabatchi, et al., 2014· Norval, 2014· Pateman, 2012).

Ειδικότερα δε οι τοπικές κοινωνικές καινοτομίες ορίζονται ως οι τοπικά ενσωματωμένες πρακτικές, δράσεις και πολιτικές που επιτρέπουν στα κοινωνικά αποκλεισμένα και φτωχά άτομα και κοινωνικές ομάδες να ικανοποιήσουν τις βασικές ανάγκες τους, για τις οποίες δεν βρίσκουν κατάλληλη λύση στην ιδιωτική αγορά ή τη θεσμοθετημένη πολιτική στον τόπο κατοικίας τους. Για τον λόγο αυτό η κοινωνική καινοτομία είναι καινοτόμος διαδικασία στους στόχους και στα μέσα της τόσο στο τοπικό επίπεδο, όσο και στο ευρύτερο (Wampler, 2012).

Μιλώντας, ωστόσο, κανείς για τις παρεμβάσεις της δημόσιας πολιτικής στην κοινωνική πολιτική, προσπαθώντας δηλαδή να ορίσει τον διαφορετικό τρόπο σκέψης και δράσης που αλλάζει τις συνήθειες πρακτικές για να δημιουργήσει κοινωνικό όφελος, κατανοεί ότι το πιο σημαντικό ζήτημα δεν είναι να ορίσουμε την κοινωνική καινοτομία αλλά να την αναγνωρίσουμε. Συγκεκριμένα, η κατανόηση ότι η καινοτομία έχει προϋποθέσεις και διαδικασίες που μπορούν να αναληφθούν είναι απαραίτητο βήμα προκειμένου να γίνει μια πρακτική επιλογή για οποιαδήποτε δραστηριότητα αλλά και για κάθε σχετική κοινωνική πολιτική.

Παρά, λοιπόν, τη συνεχή επίκληση του όρου «κοινωνική» σε όλη σχεδόν τη βιβλιογραφία για την κοινωνική καινοτομία, ο όρος «κοινωνική» επανατοποθετείται σ' ένα εμπορευματοποιημένο πλαίσιο δίνοντας έμφαση στην «προσφορά και τη ζήτηση» (BEPA, 2010· Leadbeater, 2012· Mulgan, 2006· Murray, et. al., 2010). Στη βάση αυτή, η καινοτομία αναφέρεται σε καινοτόμες δραστηριότητες και υπηρεσίες που κινούνται με στόχο την κάλυψη μιας κοινωνικής ανάγκης και διαχέονται κυρίως μέσω οργανώσεων των οποίων οι πρωταρχικοί στόχοι είναι κοινωνικοί.

Ωστόσο, αυτή η προσπάθεια αποσαφήνισης δεν επαρκεί για τον προσδιορισμό των πρωταρχικών κινήτρων των οργανισμών. Σε ορισμένους τομείς, η ασάφεια αυτή (Borzaga & Defourny, 2001· Teasdale, 2012) σχετίζεται με αυτό που ο Schumpeter ισχυρίζεται ότι «απαιτεί ικανότητες που είναι παρούσες σε ένα μικρό μόνο μέρος του πληθυσμού» (Schumpeter, 2011) και εισάγει το «κοινωνικό» για να ορίσει τη «μαλακή» ιδιωτικοποίηση υπηρεσιών του κεντρικού κράτους πρόνοιας.

Όπως παρατηρεί ο Moulaert (Moulaert et al., 2013) η κοινωνική καινοτομία (SI) υιοθετείται όλο και περισσότερο ως μια «νέα» προσέγγιση για την επίλυση της κρίσης του κράτους πρόνοιας, δημιουργώντας νέες θέσεις εργασίας στη «φθηνή» κοινωνική οικονομία και αναδιοργανώνοντας το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας μέσω της εμπορευματοποίησης και της ιδιωτικοποίησης ορισμένων από τις υπηρεσίες του και την αποτελεσματικότερη αναδιάρθρωση των άλλων. Η εστίαση στην αποτελεσματικότητα υπογραμμίζει τη σημασία των «αποτελεσματικών» δημόσιων υπηρεσιών ως απάντηση στην οικονομική κρίση αλλά και ως ανταπόκριση στη δημόσια ζήτηση (Bunt et al., 2010).

Η δημόσια ζήτηση αφορά στον ρόλο του πολίτη ως καταναλωτή δημοσίων υπηρεσιών (Hood, 1991· Le Grand et. al., 2009· Osborne, 2013) και μπορεί, μάλιστα, να χαρακτηριστεί ως τεχνοκρατική, καθώς προωθεί ταυτόχρονα την αποτελεσματικότητα και την ενδυνάμωση (Peck and Tickell, 2001).

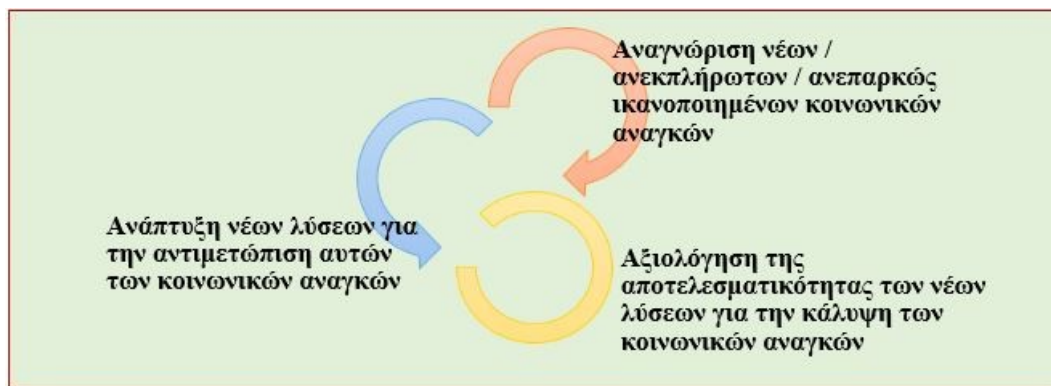
Η αποδοτικότητα της κοινωνικής καινοτομίας, εξάλλου, δεν μεταφράζεται εύκολα σε μετρήσιμα οφέλη (BEPA, 2010), αλλά κυρίως σε κοινωνικοπολιτικές ικανότητες. Ο αντίκτυπος αυτής της άποψης φαίνεται στο γεγονός ότι η καινοτομία αρχίζει όταν ένας εργαζόμενος ή πολίτης εντοπίσει ένα πρόβλημα σε μια κοινωνική υπηρεσία και επιδιώκει την επανόρθωση. Αυτή είναι η διαδικασία που δημιουργεί «τις κοινωνικές συνθήκες της καινοτομίας» (Lanzonic, 2007). Η κοινωνική καινοτομία, με την έννοια αυτή, αντιπροσωπεύει νέες απαντήσεις στα πιεστικά κοινωνικά ζητήματα, οι οποίες επηρεάζουν τη διαδικασία των κοινωνικών αλληλεπιδράσεων, στην ουσία επιμηκύνοντας τον άξονα των εμπλεκόμενων φορέων και προσώπων. Στόχος της είναι η βελτίωση της ανθρώπινης ευημερίας και περιγράφει ολόκληρη τη διαδικασία με την οποία αναπτύσσονται νέες απαντήσεις στις κοινωνικές ανάγκες για την επίτευξη καλύτερων κοινωνικών αποτελεσμάτων.

Η μοναδικότητα των νέων πρακτικών αφορά στην εστίαση, στον τρόπο δηλαδή που στρέφεται η προσοχή μας από αυτό που πρέπει να κάνει το κράτος στον τρόπο που πρέπει να το κάνει και στον διαμοιρασμό αυτής της γνώσης αλλά και της ευθύνης με τους πολίτες, για να αντιμετωπιστούν δύο βασικά ζητήματα: η πολυπλοκότητα των κοινωνικών και οικονομικών προβλημάτων και η ταχύρρυθμη αλλαγή στο παγκόσμιο περιβάλλον τους. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι το ζήτημα της ποσότητας στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών εμπλέκεται νοηματικά, αλλά κυρίως λειτουργικά με το αντίστοιχο ζήτημα της ποιότητας αυτών των υπηρεσιών. Αναγνωρίζεται, λοιπόν, ότι ο δημόσιος τομέας και δη ο τοπικός αδυνατεί να προσφέρει ικανοποιητικά αποτελέσματα και αναζητά εκ των ενόντων λύσεις και προτάσεις. Οφείλει, δηλαδή, να καινοτομήσει όχι μόνο στην αποτελεσματικότητα αλλά και στη δημιουργικότητα, στην αλίευση λύσεων και στην παροχή υπηρεσιών, επιχειρώντας ταυτόχρονα να προωθήσει μια δημόσια διοίκηση προσανατολισμένη στους πολίτες και περισσότερο συμμετοχική.

Οι πολίτες στην προσπάθεια αυτή επιστρατεύονται πλέον ως μέρος της λύσης για την κοινωνική πολιτική και αντιμετωπίζονται, θεωρητικά τουλάχιστον, ως κομβικός μηχανισμός εμπάθυνσης της δημοκρατίας (Morel et al., 2012· Toffler, 1980). Η προσαρμογή και η ευελιξία της κοινωνικής πολιτικής στην κατεύθυνση αυτή στοχεύουν ολοένα και περισσότερο στην οικοδόμηση κοινών οραμάτων και αποτελεσμάτων. Οράματα που δημιουργούν συμβιβασμούς σε επιμέρους στόχους (Gaventa & Barrett, 2012· Geissel & Newton, 2012) και απαιτούν διαφορετικές στρατηγικές, περισσότερο συμμετοχικές και ενδυναμωμένες από το κοινωνικό κεφάλαιο των πολιτών.

Η διαδικασία αυτή αποτελείται από τρία βασικά στοιχεία (Σχήμα 1):

Σχήμα 1. Η διαδικασία της κοινωνικής καινοτομίας.



Η κοινωνική καινοτομία, λοιπόν, δεν είναι μόνο η επιθυμητή προσέγγιση των κοινωνικών ζητημάτων αλλά και μια μεθοδική κοινωνική παρέμβαση. Αποτελεί, επίσης, έκφραση της «κοινωνίας της συμμετοχής», όπου οι πολίτες αναμένεται να αναλάβουν καθήκοντα που ανήκαν σε δημόσιους φορείς, μέσω τριών αλληλένδετων διεργασιών: (i) **κλιμάκωση επιτυχημένων πειραμάτων**, όπως κοινωνική καινοτομία, μέθοδοι μάθησης, διαπολιτισμικός διάλογος [π.χ. τα κέντρα υποστήριξης (CNAI) για τους πρόσφυγες-μετανάστες και το πρόγραμμα ACIDI στην Πορτογαλία] (ii) **επανακαθορισμό διαφόρων τύπων παρέμβασης**, π.χ. προσδιορίζοντας την κατάλληλη κλίμακα και το σωστό χρονοδιάγραμμα (iii) **διασύνδεση μέσω της προώθησης σταθερών και συνεκτικών δεσμών συνεργασίας σε διαφορετικά χωρικά επίπεδα παρέμβασης**, π.χ. γειτονιά, πόλη, πόλη-περιφερειακό επίπεδο, πολίτες (citizen sourcing)³. Αυτό, βέβαια,

³ Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι τα προγράμματα: Local Action Plan (LAP) στην περιοχή της North Rhine Westphalia αλλά και το πρόγραμμα ERDF of Finland.

προϋποθέτει την υιοθέτηση μιας ολιστικής άποψης και την προώθηση της συλλογικής μάθησης με επίκεντρο τα καθημερινά προβλήματα ζωής.

Τα διοικητικά όρια και οι σχετικές κοινωνικές πολιτικές ακολουθούν και προσαρμόζονται αναγκαστικά στις προκλήσεις αυτές με ευρύτερες εδαφικές περιφερειακές ή άλλες προσαρμογές και έχουν ρόλο στην εξασφάλιση της γενικότερης συνοχής. Για την εκπλήρωση των στόχων αυτών φαίνεται ότι χρειάζονται σταθεροί συντονιστικοί μηχανισμοί αλλά και μια ευέλικτη τεχνική υποστήριξη. Απαραίτητη, δηλαδή, προϋπόθεση για την εκπλήρωση της συνεκτικότητας των όποιων προσπαθειών είναι η βελτίωση των στρατηγικών προσέγγισης των ζητημάτων και η κινητοποίηση των ενδογενών δυνατοτήτων.

Αυτό περιλαμβάνει δύο βασικές παραμέτρους: τη ζωή στον χώρο και πώς αυτή θα διευκολυνθεί για όλους και, σε ένα δεύτερο και απόλυτα εξαρτημένο με τον πρώτο στόχο επίπεδο, στον σχεδιασμό των σχετικών κοινωνικών πολιτικών που πρέπει να γίνουν στη βάση τόσο της αποδοτικότητας, όσο και της αποτελεσματικότητας.

Εκτός, λοιπόν, από τις διάφορες χρήσεις του «κοινωνικού» που συνελάγονται θετικούς συνειρμούς (Evers et al., 2012· 2014), η απόσυρση των δημόσιων υπηρεσιών (Oosterlynck, et al. 2013) μπορεί να αποτελέσει μέρος μιας ευρύτερης στρατηγικής στην οποία η κοινωνική καινοτομία (επαν)εξετάζει την κοινωνική παραγωγή και κατανομή.

3. Κοινωνική ενδυνάμωση και κοινωνική πολιτική

Τις τελευταίες δεκαετίες η κοινωνική καινοτομία αποτέλεσε αντικείμενο εκτενούς έρευνας σε διάφορους τομείς. Ωστόσο, δεν υπάρχει ακόμη αρκετή βιβλιογραφία για την επίδραση της στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής (Jenson, 2014). Συνδέεται, ωστόσο, με τον εντοπισμένο και τοπικό χαρακτήρα των κοινωνικών καινοτομιών (Moulaert et al., 2005), χαρακτηριστικό που απορρέει από την πρόθεση να δίνονται λύσεις που θα ανταποκρίνονται άμεσα στις κοινωνικές ανάγκες. Θεωρητικά, δηλαδή, οι κοινωνικές καινοτομίες έχουν έναν χαρακτήρα από κάτω προς τα πάνω (bottom-up) (Moulaert et al., 2013), ο οποίος και δημιουργεί δυνητικά μια προνομιακή κλίμακα υπέρ των ευάλωτων κοινωνικών κατηγοριών. Προέκταση αυτής της προσέγγισης αποτελεί η σκέψη ότι η τοπική αυτοδιοίκηση ως διοίκηση του τόπου είναι η πλέον κατάλληλη για την υιοθέτηση καινοτόμων διαδικασιών κοινωνικής πολιτικής, καθώς είναι πιο κοντά στους πολίτες και στις ανάγκες τους (Andreotti et al., 2012) και άρα, κατά τεκμήριο, γνωρίζει καλύτερα τι χρειάζονται οι πολίτες του τόπου που ορίζει διοικητικά.

Αυτό υπογραμμίζει τον ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης στην προαγωγή των κοινωνικών καινοτομιών και προσθέτει νέους παράγοντες (π.χ. κοινωνικούς επιχειρηματίες) ή επαναπροσδιορίζει τον ρόλο των υφιστάμενων φορέων (τρίτο τμήμα / μη κυβερνητικές οργανώσεις ή τοπικές κυβερνήσεις) στην ανάπτυξη της κοινωνικής πολιτικής. Ωστόσο, η ευελιξία της τοπικής αυτοδιοίκησης σε διαδικασίες και δομές εξαρτάται, στις περισσότερες

περιπτώσεις, από τις σχέσεις με τους εθνικούς και υπερεθνικούς θεσμούς (κυρίως λόγω της εξαρτημένης οικονομικά σχέσης της μαζί τους). Συνεπώς, αυτή η προσέγγιση δεν αναγνωρίζει την κεντρική σημασία που έχει η τρέχουσα γενική πολιτική, δηλαδή τις επιδράσεις και τους περιορισμούς που θέτουν οι εθνικές και άλλες στρατηγικές των κοινωνικών πολιτικών.

Ωστόσο, από τη μέχρι τώρα εμπειρία φαίνεται ότι το ζήτημα της κοινωνικής καινοτομίας και η επίτευξή του στην κοινωνική πολιτική στον τόπο δεν είναι θέμα εδαφικής αναδιοργάνωσης των θεσμικών και λειτουργικών ικανοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αντίθετα, φαίνεται ότι η χωρική συνιστώσα έχει πρωταρχικά ρόλο συντονισμού και ομογενοποίησης των καινοτομιών που προκύπτουν από τις πρωτοβουλίες των πολιτών [Senior Citizen Link Team (SCLT), Action Programme of Large Families] και των νέων υπηρεσιών στην εφαρμογή της κοινωνικής πολιτικής. Αξιοποιώντας, δηλαδή, τις διαφορετικές απόψεις, τις ανάγκες και τις δεξιότητες των τοπικών υλικών και άυλων πόρων της, η τοπική αυτοδιοίκηση, δυνητικά, ανταποκρίνεται καλύτερα στις ανάγκες και τη διαφοροποίηση της κοινωνικής πολιτικής και των προσωπικών κοινωνικών υπηρεσιών. Στην ουσία, δηλαδή, το ζητούμενο αφορά στη διαδικασία λήψης καινοτόμων αποφάσεων και στον τρόπο που αποκτά νομιμοποίηση και δημοκρατική επιβεβαίωση (Moulaert, 2010).

Για να γίνει κατανοητή η σχέση της τοπικότητας και του τρόπου που επηρεάζει και επηρεάζεται από τις σύγχρονες κοινωνικές καινοτομίες, πρέπει να θεωρηθούν σχετικές οι έννοιες της ενδυνάμωσης, της αυτονομίας, της συμμετοχής και της αυτοδιαχείρισης. Αυτές οι επιμέρους έννοιες αφορούν στην έννοια της κοινωνικής καινοτομίας, την ανάγκη δηλαδή να παρακάμψουμε και να μετατρέψουμε τα αδύναμα συστήματα κοινωνικής πολιτικής με σύγχρονα τοπικά μοντέλα, δίνοντας έμφαση στην αλληλεπίδραση των ανθρώπων που καινοτομούν και στον τόπο, δηλαδή στο περιβάλλον τους (Mulgan, 2007).

Μια σειρά επιχειρημάτων έχει διατυπωθεί για να δικαιολογήσουν την πρακτική αυτή, πολλά από τα οποία αναφέρονται στην αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας, στη νομιμότητα των πολιτικών αποφάσεων, στην ενίσχυση των δημοκρατικών συστημάτων μέσω της συμμετοχής και σε περισσότερους οριζόντιους μηχανισμούς διακυβέρνησης και ελέγχου (Eschweiler & Hulgård, 2012· Ranci, et al., 2012).

Πώς αναμένεται να επιτύχουν τους στόχους τους; Μια από τις πιο σημαντικές απαντήσεις δόθηκε από τον Moulaert (Moulaert, et al., 2010, 2013) και αφορά στην ενδυνάμωση των κοινωνικών και πολιτικών ικανοτήτων. Στη λογική αυτή της «αυτοδιαχείρισης», που διατυπώθηκε αρχικά από τον Lefebvre (2009), αναγνωρίζεται ότι η ενδυνάμωση μέσω των αυξημένων κοινωνικοπολιτικών ικανοτήτων προσφέρει δυνατότητες για εναλλακτικές λύσεις στον χώρο. Ο (κοινωνικός) χώρος, κατά τον Henri Lefebvre, είναι ένα (κοινωνικό) προϊόν και στη βάση του είναι η φύση ή ο φυσικός χώρος, τον οποίο ο άνθρωπος αλλάζει με δική του επιλογή (Lefebvre, 1991). Στο ίδιο σκεπτικό, ο

Claude Raffestin έγραψε ότι ο χώρος είναι ο τόπος ή το πεδίο των δυνατοτήτων (Raffestin, 2012). Η επιδίωξη της ενδυνάμωσης μέσω της κοινωνικής καινοτομίας, λοιπόν, στον χώρο απομακρύνει την προσέγγιση της κοινωνικής καινοτομίας από την αντιμετώπιση των πολιτών ως καταναλωτών μόνο των δημόσιων υπηρεσιών. Προσανατολίζει, όμως, την προσέγγισή μας προς την συμμετοχή τους, η οποία είναι σημαντική όχι μόνο ως εναλλακτικό μέσο πολιτικής έκφρασης αλλά και ως γενικότερο μέσο για την ενθάρρυνση και ενίσχυση των δημοκρατικών πρακτικών μεταξύ των πολιτών. Εν ολίγοις, υπάρχει σημαντικό κοινωνικό κεφάλαιο που αποκτάται από την εμπλοκή των πολιτών στη διακυβέρνηση των δικών τους κοινοτήτων. Η βασική επιδίωξη είναι η ενδυνάμωση των χρηστών κι η ενεργοποίησή τους στα θέματα της γειτονίας και της πόλης τους, που δυναμικά και υπό προϋποθέσεις ενισχύουν την πολιτική έκφραση της κοινωνίας. Η σημασία είναι διπλή, καθώς διαμορφώνονται διάυλοι επικοινωνίας μεταξύ των κέντρων αποφάσεων και αναβαθμίζεται η θέση των χρηστών.

Η αναζήτηση καινοτόμων συστημάτων οργάνωσης φέρνει αντιμετώπιες τις δημόσιες πολιτικές με την ανάγκη να παρέμβουν άμεσα και εστιασμένα όλο και περισσότερο στο μικρο-επίπεδο εφαρμογής, στο τοπικό επίπεδο.

Κοινό ζητούμενο όλων αυτών των στόχων είναι η τεχνική υποστήριξη των δημόσιων πολιτικών με ορθές πρακτικές στη βάση των αναγκών των πληθυσμών που αφορούν. Για τον λόγο αυτό, οι υπηρεσίες που παρέχονται απευθείας στους πολίτες ολοένα και περισσότερο επιχειρούν να καλύψουν τις ανάγκες τους, εστιασμένες κυρίως, στον τόπο κατοικίας. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό για τους ανθρώπους που έχουν περιθωριοποιηθεί ή με κάποιο τρόπο αποκλείονται από την κοινωνία εξαιτίας φυσικών ή άλλων χαρακτηριστικών τους.

Η ανάγκη διερεύνησης του ρόλου των υπηρεσιών αναδεικνύει τις καινοτόμες διαδικασίες και εμπεριέχει την ενεργοποίηση και τη συμμετοχή φορέων και δρώντων σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Ο τρόπος, εξάλλου, που οι επιτελικές υπηρεσίες αλλά και οι αντίστοιχες περιφερειακές ανταποκρίνονται στον καθορισμό, τη διαχείριση και την εφαρμογή των κοινωνικών υπηρεσιών αποτελεί μια διαδικασία επικοινωνίας με τον πολίτη ατομικά αλλά και ως μέρος του συνόλου της κοινωνίας.

Επομένως, στο πλαίσιο αυτό, ο στόχος της κοινωνικής καινοτομίας είναι να αμφισβητήσει τις πρακτικές που δεν ενδυναμώνουν τον πολίτη και να δημιουργήσει πιο ευέλικτες τοπικές υπηρεσίες καλύτερα προσαρμοσμένες στις ανάγκες των σύγχρονων πολύπλοκων, ποικίλων και δυναμικών κοινωνιών (Grimm et. al, 2009). Ωστόσο, οι προκλήσεις αυτές εξηγούν την τρέχουσα σημασία της κοινωνικής καινοτομίας; Η απάντηση είναι εμφανής σε πλήθος σχετικών παραδειγμάτων: Οι κοινωνικές καινοτομίες αντιμετωπίζουν πολύπλοκα κοινωνικά προβλήματα είτε στο πλαίσιο του εθελοντισμού και της συμμετοχής των πολιτών (Δανία και Ισπανία) είτε ως μέσο προώθησης του εθνικού

συστήματος καινοτομίας και της οικονομικής ανάπτυξης (Γαλλία, Ιταλία, Ολλανδία και Ηνωμένο Βασίλειο).

Με τον τρόπο αυτό, εν τέλει, οι κοινωνικές καινοτομίες αποτελούν προέκταση της δημοκρατικής λειτουργίας της κοινωνίας και της ενεργού κοινωνίας των πολιτών αποτυπώνοντας σε υπηρεσίες τις καθημερινές ανάγκες των πολιτών. Από αυτή την άποψη, η καινοτομία αφορά στον δυναμισμό των πολιτικών και κοινωνικών συστημάτων, απαιτεί καθημερινή επιβεβαίωση της δημοκρατικής πολιτικής και του εγγυημένου ελεύθερου χώρου για την κοινωνία, με διπλό αντίκτυπο: Η κοινωνία των πολιτών αλλά και οι δημοκρατικοί θεσμοί με τις σύγχρονες πολιτικές διοικήσεις τους, είναι το πεδίο της διαβίωσης και οργάνωσης, όπως και της καινοτομίας. Η εφαρμογή της κοινωνικής πολιτικής από την άλλη έχει επιλεκτικές αξίες κοινωνικής χρήσης τους, και αυτός ο λόγος κάνει τις κοινωνικές καινοτομίες να είναι διαφορετικές, καθώς εκφράζουν μια διαφορετική εκδοχή της ανθρώπινης αναγκαιότητας. Εκφράζουν, εν τέλει, τι σημαίνει καινοτομία και τι αποτελεί καινοτόμος ικανότητα των κοινωνιών.

Αναγνωρίζοντας την κοινωνική διάσταση των καινοτομιών, η αντίληψή μας για τις κοινωνικές καινοτομίες επικεντρώνεται στην έκφραση των ανοικτών και πλουραλιστικών συστημάτων, τα οποία αντιμετωπίζουν, με πρωτοβουλίες της κοινωνίας των πολιτών, τις προκλήσεις για μια κοινωνική και αστική ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς. Αυτό συμβαίνει με διάφορους τρόπους: με ανοικτές προσεγγίσεις και εναλλακτικές λύσεις ταυτόχρονα με όσα προσφέρουν τα κράτη πρόνοιας και με συνδυασμό των υπηρεσιών και των τρόπων που θα ικανοποιήσουν τις πολύπλοκες ανάγκες των χρηστών για τον περιορισμό των κοινωνικών κινδύνων.

Οι καινοτομίες, έτσι, προσφέρουν εταιρική σχέση, προωθώντας μονάδες και τύπους οργανισμών που λειτουργούν με πιο κοινωνικά ενσωματωμένους τρόπους, ευνοώντας τη συμμετοχικότητα των μηχανισμών στον τόπο. Οι καινοτομίες στους τόπους εδραιώνουν, με τη σειρά τους, μορφές πολυλειτουργικής κοινωνικής δέσμευσης, συνδυάζοντας τον τρόπο σύλληψης των (τοπικών) συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας, προσεγγίζοντας και αναβαθμίζοντας την κοινοτική συνιστώσα με λιγότερο τυποποιημένες, πιο ποικίλες τοπικές ρυθμίσεις κοινωνικής πολιτικής.

Οι κοινωνικές καινοτομίες αποτελούν, δηλαδή, πολιτικές που επικεντρώνονται σε συνδυασμούς κοινωνικής πρόνοιας και κοινωνικής πολιτικής, εστιαζόμενες λιγότερο στις ομάδες και περισσότερο στις καταστάσεις και τις περιοχές. Αυτό επιτρέπει στην κοινωνική καινοτομία να είναι πολυεπίπεδη και να βασιζέται στην αλληλεπίδραση και τη διάδοση σε τομείς και πολλαπλά επίπεδα.

4. Συζήτηση και συμπέρασμα

Στο άρθρο αυτό η κοινωνική καινοτομία θεωρείται τομέας προτεραιότητας για την κοινωνική πολιτική. Παρότι ως έννοια εξακολουθεί να είναι μάλλον ασαφής από πολλές απόψεις, προωθείται ως λύση ικανή να βελτιώσει τα κοινωνικά προβλήματα. Η κύρια υπόθεση είναι ότι η κοινωνική καινοτομία όχι μόνο στοχεύει στην υποστήριξη των ασθενέστερων ατόμων και ομάδων, αλλά στοχεύει και στη μετατροπή των κοινωνικών σχέσεων μέσω της συμμετοχής καθώς και στην αύξηση της ευαισθητοποίησης και της μάθησης (Bynon, 2015· Department for Digital, Culture, Media and Sport, 2018· Mazumdar, et al., 2018· Royal Society for Public Health, 2017). Έτσι, η κοινωνική καινοτομία, εκτός από τα περιεχόμενα και τους στόχους της πολιτικής, λαμβάνει υπόψη τη σημασία των κοινωνικών διαδικασιών.

Η εδαφική, ειδικότερα, ανάπτυξη της έχει στόχο την πρόληψη, όχι μόνο την επίλυση των ήδη υπαρχόντων προβλημάτων, τονίζοντας ωστόσο την ατομική χρησιμότητα που προκύπτει από την καινοτομία και τη συνεργασία μεταξύ διαφορετικών ομάδων και των σχέσεων εξουσίας (Ayob et al., 2016· Fontan, et al. 2010). Ο γεωγραφικός χώρος, εξάλλου, ενσωματώνει φυσικά χαρακτηριστικά, κοινωνικές και οικονομικές δομές, και οι πολιτικές που σχεδιάζονται με βάση τον τόπο και τα χαρακτηριστικά του στοχεύουν σε συγκεκριμένα μέτρα για «τι» θέλουμε να έχουμε και «πού» (Delmas, 1963).

Κεντρική ιδέα αυτού του προβληματισμού είναι ότι οι αδυναμίες των κοινωνικών ομάδων είναι συλλογικές ιδιότητες των κατοίκων μιας περιοχής, και είναι χρήσιμο να αντιμετωπίζονται σε συγκεκριμένα χωρικά πλαίσια (Ντάφλου, 2018). Ο καινοτόμος σχεδιασμός οφείλει, έτσι, να έχει ένα «υποκείμενο», δηλαδή έναν προσδιορισμένο χώρο με πόρους, ανάγκες, δομές και τοπικά στοιχεία, τα οποία αναπροσαρμόζουν κάθε σχεδιασμό στα τοπικά δεδομένα.

Γίνεται αντιληπτό, ωστόσο, ότι τα προβλήματα με τα οποία βρίσκεται αντιμέτωπη μια τέτοια προσπάθεια είναι αλληλένδετα με τα διαφορετικά μέσα που χρησιμοποιούμε και μεταβάλλονται ανάλογα με το αντικείμενο και τον χώρο των ενεργειών μας. Η αναγνώριση της μεταβλητής φύσης των προβλημάτων και των εθνικών, αλλά και τοπικών τους χαρακτηριστικών είναι αυτή που οδηγεί στην υιοθέτηση τοπικών κοινωνικών πολιτικών, εστιασμένων και διαμορφωμένων με καινοτομίες που συμπεριλαμβάνουν και τοπικά κριτήρια. Η σχέση, ωστόσο, του τόπου με τη διαφορετικότητα οφείλει να θεωρηθεί δεδομένη, καθώς η παράμετρος του τόπου ορίζει καταρχάς τη μοναδικότητα κάθε προσπάθειας. Εν τέλει, δηλαδή, το επιχειρείν μιας καινοτόμου κοινωνικής πολιτικής στον τόπο δεν χαρακτηρίζεται από εύρος, αλλά από εστίαση.

Η καινοτομία στοχεύει στην αλλαγή. Οι προσπάθειες αυτές εμφανίζονται με διαφορετικούς τρόπους. Η βασική πρόκληση της υιοθέτησης μιας πολιτικής καινοτομίας είναι να κατανοήσουμε τις συνθήκες που μπορούν να συμβάλουν σε μια τέτοια αλλαγή. Οι κοινωνικές καινοτομίες πειραματίζονται με νέες, εναλλακτικές κοινωνικές σχέσεις και νέους τρόπους δράσεις ή, εναλλακτικά, αναβιώνουν παλιούς τρόπους (π.χ. συνεταιρισμοί) για να αντιμετωπίσουν τις σύγχρονες προκλήσεις. Ο κοινωνικός αντίκτυπος πολλών πρωτοβουλιών και δικτύων προς αυτή την κατεύθυνση είναι θετικός. Ωστόσο οι αλλαγές αυτές απαιτούν θεσμική μεταρρύθμιση, προκειμένου να υπάρξει σημαντικός αντίκτυπος. Στη βάση αυτή, είναι εξίσου σημαντικό να κατανοηθεί η κοινωνική καινοτομία ως μεταμόρφωση που προωθεί λύσεις και αλλαγές σε τοπικές, περιφερειακές και εθνικές κλίμακες, ακόμη και σε νέες μορφές και τρόπους παραγωγής γνώσης (Global Ecovillage Network, Transition Towns Network, Living Knowledge Network).

Η κοινωνική καινοτομία, όπως φάνηκε, επικεντρώνεται στην αντιμετώπιση βασικών, σύγχρονων κοινωνικών προβλημάτων, συχνά σε κοινοτικό επίπεδο (Fairweather, 1967). Μια τέτοια δραστηριότητα, συνήθως, έρχεται αντιμέτωπη με σημαντικά πρακτικά ζητήματα και προκλήσεις, μεταξύ αυτών η δημοκρατική νομιμότητα για τους ρόλους και τις ευθύνες των διακριτών τομέων (Nicholls, 2006). Μπορεί, επίσης, να υπάρχουν προκλήσεις στην κοινωνική καινοτομία αναφορικά με τις συστημικές αλλαγές που δυνητικά επιφέρει στο σύστημα της κοινωνικής πολιτικής και τυπικά απαιτεί συνδυασμό κλίμακας, γεωγραφικού πεδίου και πολιτικής υποστήριξης (Bloom and Dees, 2008) και επαρκή χρηματοδότηση (Nicholls, 2010).

Ωστόσο, για να έχει οποιαδήποτε προσπάθεια ευρύτερο κοινωνικό αντίκτυπο, οφείλει να υπερβαίνει αυτό που επιτυγχάνεται σε τοπικό επίπεδο, και αυτό μόνο οι θεσμικές αλλαγές θα μπορούσαν να το επιτύχουν. Γι' αυτό τον λόγο, είναι δύσκολο να εκτιμηθεί με ακρίβεια μέχρι στιγμής ο συνολικός αντίκτυπος των κοινωνικών καινοτομιών στην κοινωνική πολιτική. Οι μετασχηματισμοί που πηγάζουν από το συλλογικό αποτέλεσμα αυτών των καινοτομιών έχουν τοπικό αντίκτυπο. Οι ευρύτερες, από την άλλη, στρατηγικές και πολιτικές της κοινωνικής πολιτικής μπορούν να αναθεωρηθούν, αν εξελίσσονται οι υποκείμενες τοπικές καινοτομίες. Ενώ, λοιπόν, η αρχική εστίαση των κοινωνικών καινοτομιών αφορά στην τοπική εφαρμογή και αφετηρία, ο κοινωνικός τους αντίκτυπος οφείλει να εστιάζεται στην ευρύτερη λειτουργία και προσαρμοστικότητα του συστήματος κοινωνικής πολιτικής.

Η κοινωνική καινοτομία μπορεί να έχει αδύναμες πρακτικές πλευρές (Tracey & Jarvis, 2006). Μια από τις βασικές αδυναμίες της αφορά σ' αυτόν ακριβώς τον ιδιαίτερα περιορισμένο αντίκτυπό τους σε ένα συνολικό κοινωνικό και πολιτικό πλαίσιο, κυρίως γιατί εκδηλώνεται σε διαφορετικά πολιτικοοικονομικά πλαίσια (Kerlin, 2009). Επίσης, οφείλει να αναφερθεί ότι οι κοινωνικές καινοτομίες διαμορφώνονται μέσα από την κοινωνία των πολιτών. Γι' αυτό, δεν είναι πάντα βέβαιο ότι οι καινοτομίες θα είναι αποτελεσματικές,

δεδομένου ότι βασίζονται στις ανθρώπινες σχέσεις και, επομένως, επηρεάζονται από τις ανθρώπινες συγκρούσεις και αποτυχίες. Ο βραχύβιος και περιορισμένος αυτός αντίκτυπος αφορά ιδιαίτερα στις τοπικές κοινωνικές καινοτομίες. Από τα σχετικά στοιχεία (Brandsen, et al., 2016) φαίνεται ότι η πλειοψηφία των τοπικών καινοτομιών δεν έχει κλιμάκωση σε χρονικό και πολιτικό επίπεδο αλλά και διαρθρωτικό χαρακτήρα παρά την υψηλή τους αξία στο τοπικό τους πλαίσιο.

Βασική αιτία γι' αυτό θεωρείται η εξάρτηση των κοινωνικών καινοτομιών από τη χρηματοδότηση των καινοτόμων έργων και από χαρισματικούς ανθρώπους, που υποκινούν τις καινοτόμες προσπάθειες και αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες, οι οποίες ωστόσο δεν έχουν άμεσο ενδιαφέρον πέρα από το τοπικό τους πλαίσιο. Σύμφωνα με τη σχετική ρητορική, η τοπική αυτή δυναμική αποτελεί μέρος της ευρύτερης «κοινωνικής ικανότητας» (Abramowitz, 1994). Η «κοινωνική ικανότητα» αναφέρεται στα γενικά χαρακτηριστικά των εθνικών συστημάτων όπως το επίπεδο εκπαίδευσης, το κοινωνικό κεφάλαιο, την οικονομική υποδομή και, βέβαια, τους πολιτικούς και οικονομικούς θεσμούς.

Το στοιχείο αυτό περιορίζει τον αντίκτυπο της κοινωνικής καινοτομίας στον τόπο, τόσο επειδή αφορά τη δέσμευση της διαδικασίας στις τοπικές ανάγκες, όσο και επειδή δεν έχει δυνατότητα γενίκευσης πέρα από τα σύνορα της κοινότητας. Οι τοπικές κοινωνικές καινοτομίες συνδέονται έτσι με παρεμβάσεις της κοινωνικής πολιτικής με εστιασμένες, παρότι ποικιλόμορφες, εφαρμογές.

Εξάλλου, σημαντικό μέρος των κοινωνικών καινοτομιών αντιπροσωπεύει πολιτιστικούς, οικονομικούς και κοινωνικούς στόχους. Οι καινοτομίες αυτές θεωρούνται σε μεγάλο βαθμό σχετικές με τις καινοτομίες που προέρχονται από επιχειρήσεις και έχουν θεμελιώδεις διαφορές με εκείνες που ανταποκρίνονται στις κοινωνικές προκλήσεις. Το χαρακτηριστικό αυτό δυσχεραίνει συχνά την αναγνώριση των κοινωνικών καινοτομιών στη μεταρρύθμιση του κράτους πρόνοιας. Αγνοεί, επίσης, τον βασικό ρόλο της καινοτομίας, που από τη βάση του έχει πολιτική χροιά απέναντι στα κοινωνικοοικονομικά προβλήματα. Η καινοτομία, άλλωστε, ως έννοια αφορά στις συνεχείς προσδοκίες για το μέλλον, πώς πρέπει να είναι αυτό το μέλλον και έτσι είναι μια έννοια μεταβλητή, καθώς καθορίζεται κάθε φορά από το όραμα που της δίνει η κοινωνία και οι πολίτες της. Είναι, εν τέλει, μια εξελικτική διαδικασία μάθησης που ξεπερνά τις ατομικές δραστηριότητες.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Delmas, C. (1963) *L' aménagement du territoire*. Paris: PUF. Στο Βασενχόβεν Α. (1997) Χωροταξία: θεωρία και πράξη. Βιώσιμη ανάπτυξη με την περιβαλλοντική αγωγή. Μεσολόγγι: Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αιτωλοακαρνανίας, 180-200.
- Ντάφλου, Α. (2018) «Γεωγραφικές προκλήσεις και προσβασιμότητα των κοινωνικών υπηρεσιών στην ελληνική επαρχία». *Κοινωνική Πολιτική*, 9, 111-132.

Ξενόγλωσση

- Abramovitz, M. (1994) *Convergence and deferred catch-up*. Stanford: Stanford University Press.
- Andreotti, A., Mingione, E. & Polizzi, E. (2012) “Local welfare systems: a challenge for social cohesion”. *Urban Studies*, 49 (9), 1925-1940.
- Ayob, N., Teasdale, S. & Fagan, K. (2016) “How social innovation ‘came to be’: tracing the evolution of a contested concept”. *Journal of Social Policy*, 1, 1-19.
- Bason, C. (2010) *Leading public sector innovation: co-creating for a better society*. Bristol: The Policy Press.
- Bittencourt, B. de Lourdes & Ronconi, L.F. de Abreu (2016) “Social innovation and development policies: the case of land exchange (Bolsa de Terras)”. *Revista de Administração Pública*, 50 (5), 795-818.
- Bloom, P.N. & Dees, J.G. (2008) “Cultivate your ecosystem”. *Stanford Social Innovation Review*, (Winter). Available at http://ssir.org/articles/entry/cultivate_your_ecosystem.
- Bock, B. (2016) “Social innovation and sustainability: how to disentangle the buzzword and its application in the field of agriculture and rural development”. *Studies in Agricultural Economics*, 114, 57-63.
- Borzaga, C. & Defourny, J., eds. (2001) *The emergence of social enterprise*. London: Routledge.
- Bosworth, G. (2012) “Commercial counterurbanisation: an emerging force in rural economic development”. *Environment and Planning A*, 42, 966-981.
- Bosworth, G., Annibal, I., Carroll, T., Price, L., Sellick, J. & Shepherd, J. (2015a) “Empowering local action through neo-endogenous development: the case of LEADER in England”. *Sociologia Ruralis*.

- Bosworth, G., Rizzo, F., Marquardt, D., Strijker, D., Haartsen, T. & Aargaard Thuesen, A. (2015b) “Identifying social innovations in local rural development initiatives”. *European Society for Rural Sociology Congress*, Aberdeen.
- Brandsen, T., Evers, A., Cattacin, S. & Zimmer, A. (2016) “The good, the bad and the ugly in social innovation”. In T. Brandsen, S. Cattacin, A. Evers & A. Zimmer (eds) *Social innovations in the urban context: nonprofit and civil society studies*. Cham: Springer.
- Brenner, N. (2009) “Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960-2000”. In B. Arts., A. Lagendijk & H. van Houtum (eds.) *The disoriented state: shifts in governmentality, territoriality and governance*. Berlin: Springer, 41-77.
- Bunt, L. & Harris, M. (2010) *Mass localism: a way to help small communities solve big social challenges*. London: NESTA.
- Bureau of European Policy Advisers (2010) *Empowering people, driving change: social innovation in the European Union*. European Commission. Available at http://www.net4society.eu/media/Social_innovation_europe.pdf.
- Bynon, R. & Rishbeth, C. (2015) *Benches for everyone: solitude in public, sociability for free*. Available at <https://youngfoundation.org>.
- Caulier-Grice, J., Davies, A., Patrick, R., & Norman, W. (2012) *Defining social innovation: a deliverable of the project: “The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe”*. European Commission – 7th Framework Programme. Brussels: European Commission, DG Research.
- Chesbrough, H. (2003a) *Open innovation*. Boston: Harvard Business School Press.
- Chesbrough, H. (2003b) “The era of open innovation”. *Sloan Management Review*, 44 (3), 35-41.
- Defourny, J. & Nyssens, M. (2010) “Conceptions of social enterprise and social entrepreneurship in Europe and the United States: convergences and divergences”. *Journal of Social Entrepreneurship*, 1 (1), 32-53.
- Defourny, J. & Nyssens, M. (2012) *The EMES approach of social enterprise in a comparative perspective*. EMES European Research Network, Working Paper No. 12/03. Available at http://www.emes.net/site/wp-content/uploads/EMES-WP-12-03_Defourny-Nyssens.pdf.
- Department for Digital, Culture, Media and Sport (2018) *Civil society strategy: building a future that works for everyone*.

- Eschweiler J. Hulgård L. (2012) *Social innovation and deliberative democracy*. EMES European Research Network asbl . WP no. 12/04.
- European Commission (2014b) *Community-led local development*. Cohesion Policy Factsheet. Available at http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_en.pdf.
- Evers, A. & Guillemand, A-M., eds. (2012) *Social policy and citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Evers, A., Ewert, B. & Brandsen, T., eds. (2014) *Social innovations for social cohesion: transnational patterns and approaches from 20 European cities*. Available at <http://www.wilcoproject.eu/downloads/WILCO-project-eReader.Pdf>.
- Ferrera, M. (2005) *The boundaries of welfare: European integration and the new spatial politics of social protection*. Oxford: Oxford University Press.
- Fontan, Jean-M., Klein, Juan-L. & Tremblay, D.-G. (2010) *Innovation and society: broadening the analysis of the territorial effects of innovation*. Research Note no 2004-07A. Canada Research Chair on the Socio-Organizational Challenges of the Knowledge Economy. Télé-université/Université du Québec à Montréal, 2004.
- Gaventa, J. & Barrett, G. (2012) « Mapping the outcomes of citizen engagement ». *World Development*, 40, 2399-2410
- Geissel, B. & Newton, K. (2012) *Evaluating democratic innovations: curing the democratic malaise?* New York, NY: Routledge.
- Grimm, R. & Milestone, K. (2009) “Manchester, Huddersfield: place, culture and urban change”. In N. van Boom & H. Mommaas (eds.) *Transformation strategies for former industrial cities*. Tilburg: NAI Publisher.
- Greer, S., ed. (2009) *Devolution and social citizenship in the UK*. Bristol: Policy Press.
- Haxeltine, A., Avelino, F., Pel, B., Dumitru, A., Kemp, R., Longhurst, N., Chilvers, J. & Wittmayer, J.M. (2016) “A framework for transformative social innovation”. *TRANSIT working paper*, 5.
- Harris, M. & Albury, D. (2009) *The innovation imperative*. London: NESTA.
- Hartley, J. (2014) “New development: eight and a half propositions to stimulate frugal innovation”. *Public Money & Management*, 34 (3), 227-232.

- Harmaakorpi, V. & Melkas, H. (2005) "Knowledge management in regional innovation networks: the case of Lahti, Finland". *European Planning Studies*, 13 (5), 641-59.
- Hood, C. (1991) "A public management for all seasons". *Public Administration*, 69 (1), 3-19.
- Hörnström, L., Smed Olsen, L. & Van Well, L. (2012) "Added value of cross-border and transnational cooperation in Nordic regions". *Nordregio Working Paper*, 14.
- Jeffery, C. (2008) "The challenge of territorial politics". *Policy and Politics*, 36 (4) ,545-557.
- Jenson, J. (2014) "Modernising paradigms: social investments via social innovation". In *Towards Inclusive Employment and Welfare Systems for a Social Europe Conference*, Berlin.
- Jessop, B., Moulaert, F., Hulgård, L. & Hamdouch, A. (2013) "Social innovation research: a new stage in innovation research?" In Moulaert et al. (eds.) 110-127.
- Kazepov, Y., ed. (2010) *Rescaling social policies: towards multilevel governance in Europe*. Surrey: Ashgate.
- Kerlin, J.A. (2013) "Defining social enterprise across different contexts: a conceptual framework based on institutional factors". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 42 (1), 84-108.
- Lanzonick, W. (2005). "The innovative firm". In J. Fagerberg, D. Mowery & R. Nelson (eds) *The Oxford handbook of innovation*. Oxford: Oxford University Press, 29-55.
- Leadbeater, C. (2012) *It's cooperation stupid: why Richard Dawkins, Thomas Hobbes and Milton Friedman got it wrong*. London: IPPR/Co-operatives UK.
- Le Grand, J., Propper, C. & Smith, S. (2009) *The economics of social problems*. 4th ed. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Lefebvre, H. (1991) *The production of space*. Oxford: Blackwell.
- Lefebvre, H. (2009) *State, space, world: selected essays*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Mazumdar, S., Learnihan, V., Cochrane, T. & Davey, R. (2018) "The built environment and social capital: a systematic review". *Environment and Behavior*, 50 (2), 119-158.
- Moore, M. & Hartley, J. (2008) "Innovations in governance". *Public Management Review*, 10 (1), 3-20.
- Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (2012) "Beyond the welfare state as we knew it?" In N. Morel, B. Palier & J. Palme (eds.) *Towards a social investment welfare state?: ideas, policies, challenges*. Bristol: Policy Press, 1-30

- Moulaert, F. (2010) "Social innovation and community development: Concepts, theories and challenges". In F. Moulaert, F. Martinelli, E. Swyngedouw & S. Gonzalez (eds.), *Can neighbourhoods save the city?* London: Routledge, 4-16.
- Moulaert, F., MacCallum, D., Mehmood, A. & Hamdouch, A. (2013) *The international handbook on social innovation. Collective action, social learning and transdisciplinary research*. Cheltenham: Edgar Elgar.
- Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E., & Gonzalez, S. (2005) "Towards alternative model(s) of local innovation". *Urban Studies*, 42 (11), 1169-1990.
- Moulaert, F. et al., eds. (2010) *Can neighbourhoods save the city?: community development and social innovation*. Nova York: Routledge.
- Moulaert, F. & Sekia, F. (2003) "Territorial innovation models: a critical survey". *Regional Studies*, 37 (3), 289-302.
- Mulgan, G. (2006) "The process of social innovation". *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 1 (2), 145-162.
- Mulgan, G. (2007) *Social innovation: What it is, why it matters and how it can be accelerated*. London: Young Foundation.
- Murray, R., Caulier-Grice, J. & Mulgan, G. (2010) *The open book of social innovation*. The Young Foundation. Available at www.nesta.org.uk/publications/open-book-social-innovation.
- Nabatchi, T. (2010) "Addressing the citizenship and democratic deficits: the potential of deliberative democracy for public administration". *The American Review of Public Administration*, 40, 376-399.
- Nabatchi, T. & Blomgren Amsler, L. (2014) "Direct public engagement in local government". *The American Review of Public Administration*, 44, 63S-88S.
- Nicholls, A. (2006) *Social entrepreneurship: new models of sustainable social change*. Oxford: Oxford University Press.
- Nicholls, A. (2010) "The institutionalization of social investment: the interplay of investment logics and investor rationalities". *Journal of Social Entrepreneurship*, 1, 70-100.
- Nicholls, A. (2010) "The legitimacy of social entrepreneurship: reflexive isomorphism in a pre-paradigmatic field". *Entrepreneurship Theory and Practice*, 34 (4), 611-633.

- Nicholls, A. (2013) "The social entrepreneurship-social policy nexus in developing countries". In R. Surender & R. Walker (eds.) *Social policy in a developing world*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 183-216.
- Nordregio Working Paper (2017) *Social innovation in local development: lessons from the Nordic countries and Scotland*. Available at www.nordregio.se. www.norden.org.
- Norval, A.J. (2014) "Beyond deliberation: agonistic and aversive grammars of democracy: the question of criteria". In S. Griggs, A.J. Norval & H. Wagenaar (eds.) *Practices of freedom: decentered governance, conflict and democratic participation*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 60-84.
- Neumeier, S. (2012). "Why do social innovation in rural development matter and should they be considered more seriously in rural development research?: proposal for a stronger focus on social innovations in rural development research". *Sociologica Ruralis*, 52, 48-69.
- Okawa, K. & Rosovski, H. (1973) *Japanese economic growth: trend acceleration in the twentieth century*. Stanford: Stanford University Press.
- Oosterlynck, S., Kazepov, Y., Novy, A., Cools, P., Wukovitsch, F., Sarius, T., Barberis, E. & Leubolt, B. (2013) "Exploring the multi-level governance of welfare provision and social innovation: welfare mix, welfare models and rescaling", *ImPRovE Discussion paper*, 13.
- Osborne, S.P. (2013) *Routledge studies in the management of voluntary and non-profit organizations: voluntary organizations and innovation in public services*. London, England: Routledge.
- Pateman, C. (2012) "Participatory democracy revisited". *Perspectives on Politics*, 10, 7-19.
- Peck, J. & Theodore, N. (2001) "Exporting workfare/importing welfare-to-work: exploring the politics of third way policy transfer". *Political Geography*, 20, 427-460.
- Phills, J.A., Deiglmeier, K. & Miller, D.T. (2008) "Rediscovering social innovation". *Stanford Social Innovation Review*, 6, 34-43.
- Raffestin, C. (2012) "Space, territory, and territoriality". *Environment and Planning D: Space and Society*, 30, 121-141.
- Ranci, C., Costa, G. & Sabatinelli, S. (2012) "Measures of social cohesion: comparative report". *Working Papers Series*, no. 12/02, Liege: EMES European Research Network.

- Rauschmayer F., Bauler T. & Schäpke N. (2015) "Toward a thick understanding of sustainability transitions: linking transition management, capabilities, and social practices". *Ecological Economics*, 109, 211-221.
- Ray, C. (2006) "Neo-endogenous rural development in the EU". In P. Cloke, T. Marsden & P.H. Mooney (eds.) *Handbook of rural studies*. London: Sage, chapter 19.
- Royal Society for Public Health (2017) #StatusOfMind: *Social media and young people's mental health and wellbeing*. Available at <https://www.rsph.org.uk>.
- Schumpeter, J.A. (1976) *Capitalism, socialism and democracy*. London: George Allen & Unwin.
- Scottish Government (2008) "Enterprising third sector action plan 2008-2011". *Public Administration*, 92 (1), 192-207.
- Scottish Government (2011) *Renewing Scotland's public services: Priorities for reform in response to the Christie Commission*. Available at <http://www.gov.scot/Publications/2011/09/21104740/0>.
- Sivesind, K.H. & Selle, P. (2009) "Does public spending 'crowd out' nonprofit welfare?" *Comparative Social Research. A Research Annual*, 26, 105-134.
- Shove, E., Pantzar, M. & Watson, M. (2012) *The dynamics of social practice: everyday life and how it changes*. London: Sage.
- Teasdale, P. (2011) "What's in a name? Making sense of social enterprise discourses". *Public Policy and Administration*, 27 (2), 99-119.
- Terstriep, J., Totterdill, P. (2014) "Economic foundation of social innovation: New modes of policy production". *RIP Working paper*, 9th Regional Innovation Policies Conference, University of Stavanger, Stavanger, Norway. Available at http://www.simpactproject.eu/publications/scientific/Terstriep_Totterdill_RIP2014.pdf.
- Thorslund, M., Bergmark, Å. & Parker, M. (2000) "Care for elderly people in Sweden: do cutbacks reflect changing principles or simply adjustments to economic pressure?" In D.N. Weisstub, S. Thomasma, S. Ganthier & G.F. Tomossy (eds.) *International Library of Ethics and the New Medicine: volume of aging*. The Netherlands: Kluwer.
- Toffler, A. (1980) *The third wave: the classic study of tomorrow*. New York: Bantam.
- Tracey, P. & and Jarvis, O. (2006) "An enterprising failure: why a promising social franchise collapsed". *Stanford Social Innovation Review*, Spring.

- Von Hippel, E. (1988) *The sources of innovation*. New York: Oxford University Press.
- Von Hippel, E. (2005) *Democratizing innovation*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Wampler, B. (2012) “Participation, representation, and social justice: Using participatory governance to transform representative democracy”. *Polity*, 44, 666-682.
- Weaver, H.N. (1998) “Indigenous people in a multicultural society: Unique issues for human services”. *Social Work*, 43, 203-211.
- Westley, F. & Antazde, N. (2010) “Making a difference: Strategies for scaling social innovation for greater impact”. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 15, 3-20.
- Unger, R.M. (2015) “Conclusion: The task of the social innovation movement”. In A. Nicholls, J. Simon & M. Gabriel (eds.) *New frontiers in social innovation research*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 233-251.

Ντάφλου Αικατερίνη
Πάντειο Πανεπιστήμιο
email: katentaf@yahoo.gr

Πρόταση δημιουργίας ενός πολυκριτηριακού συστήματος καταγραφής και αξιολόγησης των υλικών και αύλων πολιτιστικών πόρων ενός τόπου: η περίπτωση της Άνω Σύρου

Λινάκη Ελένη

Μηχανικός Χωροταξίας και Ανάπτυξης, Διδάκτωρ Αρχιτεκτονικής Σχολής ΕΜΠ

Σερράος Κωνσταντίνος

Καθηγητής Αρχιτεκτονικής Σχολής ΕΜΠ

Περίληψη

Το παρόν άρθρο έχει ως βασικό αντικείμενο μελέτης την πρόταση ενός καινοτόμου πολυκριτηριακού συστήματος για την καταγραφή και αξιολόγηση των αύλων και υλικών πολιτιστικών πόρων ενός τόπου. Συγκεκριμένα, αφορά την πρόταση και τη δημιουργία ενός νέου επιστημονικού εργαλείου που αρχικά καταγράφει και εν συνεχεία, με τη χρήση ποσοτικών και ποιοτικών δεικτών, αξιολογεί την πολιτιστική σημαντικότητα της έννομης και καταγεγραμμένης για κάθε τόπο άυλης και υλικής πολιτιστικής κληρονομιάς. Η εργασία καταλήγει στην ανάπτυξη μιας πλατφόρμας ανοιχτού κώδικα και στην κατάρτιση ενός εύκολα κατανοητού και διαχειρίσιμου από τον εκάστοτε χρήστη (φορέα, ιδιώτη, εταιρεία κ.λπ.) εγχειριδίου. Η βασική μεθοδολογία της έρευνας στηρίζεται σε τρία στάδια. Το πρώτο στάδιο αφορά το θεωρητικό κομμάτι της έρευνας, με την βιβλιογραφική επισκόπηση του άυλου και υλικού πολιτισμού. Το δεύτερο στάδιο αφορά το αμιγώς ερευνητικό κομμάτι, με την ανάπτυξη του πολυκριτηριακού συστήματος και την ολοκλήρωση του εγχειριδίου χρήσης, μέσα από την περιγραφή των αναλυτικών του βημάτων. Στο τρίτο στάδιο η εργασία προχωρά στην εφαρμογή του συστήματος στον παραδοσιακό οικισμό της Άνω Σύρου, με στόχο τον έλεγχο του ορθού τρόπου λειτουργίας του μέσα από πραγματικά δεδομένα.

Λέξεις κλειδιά

Πολυκριτηριακό σύστημα, Άυλος πολιτισμός, Υλικός πολιτισμός, Άνω Σύρος

Proposal for the creation of a multi-criteria system for recording and evaluating the tangible and intangible cultural assets of a place: the case of Ano Syros

Abstract

The paper sheds new light on multicriteria decision-making systems, through the proposal of a new open access multicriteria evaluation based on a decision-making method. This methodology calls into question the creation of a calibration though a ranking list -best to worse- of the most significant tangible and intangible cultural assets of a place. It proposes a step by step, user-friendly manual in order to provide an easy understanding and application. The study follows the following steps: (a) a brief overview of the literature of the tangible and intangible cultural assets of places on a national and international level (b) the multicriteria decision-making system (in this step, the study proposes a new procedure for the recording and evaluation of the cultural assets of a place) (c) the case study of Ano Syros (d) conclusions. The research project proposes a new methodology, firstly as a new initiative to create a new multi criteria scientific tool and secondly through the in-depth, and detailed examination of this multicriteria method in the particular case of Ano Syros.

Keywords

Multicriteria system, Tangible cultural heritage, Intangible cultural heritage, Ano Syros.

1. Εισαγωγή

Η παρούσα εργασία αποτελεί τμήμα της διδακτορικής διατριβής της συγγραφέως με τίτλο «Πολυκριτηριακό σύστημα καταγραφής, αξιολόγησης των άυλων και υλικών πολιτιστικών πόρων ενός τόπου, για τη διαχείριση της πολιτιστικής κληρονομιάς. Εφαρμογή στην Άνω Σύρο» (επίβλεψη Καθηγητής Κ. Σερράος), που υποστηρίχθηκε το 2021 στην Αρχιτεκτονική Σχολή του ΕΜΠ.

Κεντρική ιδέα για την επιλογή του θέματος είναι η πρόθεση σύνδεσης του πολιτισμού με μεθόδους καταγραφής και, κυρίως, αξιολόγησης. Στη σύγχρονη αντιμετώπιση της διαφύλαξης, προστασίας και διαχείρισης του πολιτισμού σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, ολοένα και περισσότερο εντοπίζονται προσπάθειες σύνδεσής του με την ψηφιακή τεχνολογία μέσω της αποκρυστάλλωσης του σε ψηφιακά περιβάλλοντα (ψηφιοποίηση, 3d scanner κ.λπ.) αλλά και της καταγραφής του πολιτισμού μέσω αποθετηρίων.

Κατόπιν ενδελεχούς βιβλιογραφικής έρευνας, εντοπίστηκε ένα διπλό, βιβλιογραφικό και ταυτοχρόνως μελετητικό κενό σε εθνικό και διεθνές επίπεδο. Τα ευρήματα αυτής της έρευνας αφορούν πρώτον την ισχνή παρουσία μελετών, άρθρων και προσπαθειών που ενσωματώνουν παράλληλα τον άυλο και υλικό πολιτισμό και δεύτερον την έλλειψη μεθόδων αξιολόγησης και, κατ' επέκταση, τη χρήση πολυκριτηριακών συστημάτων στον πολιτισμό, όπως αναλυτικά αναφέρεται στο δεύτερο κεφάλαιο. Για τους παραπάνω λόγους αποφασίστηκε η πρόταση δημιουργίας ενός νέου επιστημονικού εργαλείου μέσω μιας πολυκριτηριακής μεθόδου, η οποία αρχικά θα καταγράφει και εν συνεχεία θα αξιολογεί την πολιτιστική σημαντικότητα των άυλων και υλικών πολιτιστικών πόρων κάθε τόπου. Με τη χρήση ποσοτικών και ποιοτικών δεικτών και μέσα από διαδοχικά αναλυτικά βήματα, θα κατατάσσει, βαθμονομημένα από τον σημαντικότερο προς τον λιγότερο σημαντικό, τους πόρους αυτούς για κάθε τόπο. Το νέο αυτό εργαλείο είναι ανοιχτού κώδικα και αποτελεί μια συνολική μεθοδολογία, που δύναται να εφαρμοστεί σε κάθε τόπο.

Η δομή και η μεθοδολογία ανάπτυξης του πολυκριτηριακού συστήματος, που αποτελεί και το κεντρικό σημείο του παρόντος άρθρου, αφορά τη δημιουργία ενός μεθοδολογικού εργαλείου που χωρίζεται σε δύο διακριτά μέρη, την «Καταγραφή» και την «Αξιολόγηση», μέσα από την κατάρτιση ενός πίνακα και ενός εγχειριδίου περιγραφής των αναλυτικών βημάτων των δυο σταδίων. Στην «Καταγραφή» δημιουργείται η αρχική δομή του πολυκριτηριακού συστήματος μέσω ενός πίνακα με στήλες και γραμμές, στις οποίες αναπτύσσονται οι κατηγορίες και υποκατηγορίες «Εγγραφών» που συντίθενται από το σύνολο των υλικών και των άυλων πολιτιστικών πόρων του κάθε τόπου, ως απόρροια της βιβλιογραφίας. Στο δεύτερο στάδιο συμπληρώνεται ο αρχικός πίνακας της «Καταγραφής» με επιπλέον στήλες που σχετίζονται με το στάδιο της «Αξιολόγησης». Οι στήλες αυτές αφορούν τα κριτήρια αξιολόγησης και τη βαθμονόμησή τους. Για την συγκρότηση του παρόντος σταδίου εισάγονται πέντε ποσοτικά ή ποιοτικά κριτήρια· εν συνεχεία,

πραγματοποιείται η βαθμονόμηση τους με τιμή 0-4, καθώς και η αναλυτική περιγραφή του τρόπου βαθμονόμησης. Επεξηγηματικά, η τελευταία στήλη αναφέρεται σε μια αναλυτική περιγραφή της κάθε τιμής (π.χ., αν ένα κτήριο είναι σε ερειπωμένη κατάσταση λαμβάνει τιμή: 0). Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται η κοινή αξιολόγηση των κριτηρίων του συστήματος από τον εκάστοτε χρήστη του συστήματος. Η δημιουργία κοινής βαθμονόμησης αποτελεί σημαντικό σημείο του συστήματος, καθώς διασφαλίζει την καθολικότητα, τη σαφήνεια και την όμοια απόδοση αποτελεσμάτων για κάθε τόπο. Στο τελικό στάδιο, αναπτύσσονται μαθηματικά μοντέλα μέσης τιμής, ώστε οι πολιτιστικοί πόροι του πολυκριτηριακού συστήματος να βαθμονομούνται και να ταξινομούνται με άξονα την πολιτιστική τους σημαντικότητα, σε σειρά βαθμολογικής κατάταξης από τον σημαντικότερο προς τον λιγότερο σημαντικό. Η περιγραφή του συστήματος σε όλα τα στάδια γίνεται μέσω του πίνακα και της επεξήγησης του τρόπου χρήσης του μέσω ενός αναλυτικού εγχειριδίου περιγραφής των διαδοχικών βημάτων.

Για τη διευκόλυνση κατανόησης του εγχειριδίου από τον εκάστοτε χρήστη, αποφασίστηκε η χρήση της μελέτης περίπτωσης και η συμπλήρωση του πολυκριτηριακού συστήματος με τους άυλους και υλικούς πολιτιστικούς πόρους του παραδοσιακού οικισμού της Άνω Σύρου, ώστε εκτός από την χρήση του ως παράδειγμα, η μελέτη περίπτωσης να συντελέσει ώστε αυτό να διορθωθεί και να ενισχυθεί στον καλύτερο δυνατό βαθμό. Ταυτοχρόνως επαληθεύει την εύκολη διαχείριση του συστήματος, εξασφαλίζει την εύρυθμη λειτουργία του, καθώς και την ορθότητα των κριτηρίων που τέθηκαν. Με αυτόν τον τρόπο διασφαλίζει στους μελλοντικούς χρήστες όχι μόνο ένα πλήρως διαχειρίσιμο και ολοκληρωμένο εγχειρίδιο με αναλυτικά βήματα, αλλά και ένα παράδειγμα πραγματικών δεδομένων, διευκολύνοντας πολλαπλά την κατανόηση του.

Συνολικά, το παρόν άρθρο προτείνει ένα πρωτότυπο νέο επιστημονικό εργαλείο μέσα από την σύνδεση του πολιτισμού με ένα πολυκριτηριακό σύστημα, το οποίο μπορεί διαχρονικά, για οποιονδήποτε τόπο χρησιμοποιείται, να εμπλουτίζεται με νέους πόρους ή να επαναξιολογεί τους ήδη υπάρχοντες (π.χ., αν ένα κτήριο υποστεί σημαντικές αλλοιώσεις, μπορεί να επαναξιολογηθεί). Το αναλυτικό αυτό εγχειρίδιο χρήσης παρέχει ένα πρωτογενές σύστημα, που δύναται να χρησιμοποιηθεί σε κάθε τόπο, ενώ η μελέτη περίπτωσης λειτουργεί συμπληρωματικά του ίδιου επιστημονικού εργαλείου. Το ανοιχτού κώδικα σύστημα και η παροχή μιας γενικής μεθοδολογίας έρευνας εύκολης πρόσβασης αλλά και ικανής να εφαρμοστεί σε κάθε τόπο, είναι τα δύο κομβικά σημεία συνεισφοράς στο πλαίσιο της επιστήμης του πολιτισμού.

2. Η πρωτοτυπία της έρευνας μέσα από τη βιβλιογραφική επισκόπηση παρόμοιων μελετών

Η πιστοποίηση της πρωτοτυπίας της έρευνας έγκειται στη μελέτη συναφών θεμάτων, εργασιών, μελετών για τον εντοπισμό πιθανών ερευνητικών και μελετητικών κενών μέσα από τη βιβλιογραφική επισκόπηση άρθρων, βιβλίων, εργασιών κ.λπ., με στόχο την απόδοση ενός νέου και άμεσα πρωτότυπου/πρωτόλειου επιστημονικού εργαλείου. Η απόδειξη της πρωτοτυπίας της, αρχικά, πιστοποιείται μέσα από την έρευνα συναφών επιστημονικών πηγών και κυρίως μέσα από τη διαπίστωση ότι δεν εμφανίζονται παρόμοιες μελέτες σε εθνικό και διεθνές επίπεδο. Για τον λόγο αυτό, ως πρώτο βήμα, διεξήχθη επισκόπηση, συλλογή και καταγραφή σε κατάλογο των εθνικών και διεθνών συναφών βιβλιογραφικών πηγών, ώστε να παρουσιαστεί η θεματολογία και το εύρος των ήδη υπάρχουσών μελετών. Ακολούθως, παρουσιάζονται οι επιλεγμένες ανάλογες μελέτες από την εγχώρια και τη διεθνή βιβλιογραφία.

Ελληνική βιβλιογραφία

- Αλεξανδρή, Ε. (2015) *Πολιτισμική κληρονομιά – διαχείριση: πολιτιστική αναγέννηση της Αθήνας του 19ου αιώνα*. Αθήνα: Ίων.
- Αριστείδου, Α. κ.ά. (2015) «Άυλη πολιτιστική κληρονομιά: καταγραφή κυπριακών παραδοσιακών χορών και ηλεκτρονικοί τρόποι εκμάθησης». Στο *1ο Πανελλήνιο Συνέδριο Ψηφιοποίησης Πολιτιστικής Κληρονομιάς EuroMed*, 24-26/09, Βόλος.
- Γιαλούρα, Α. κ.ά. (2012) *Υλικός πολιτισμός: η ανθρωπολογία στη χώρα των πραγμάτων*. Αθήνα: Πολιτεία.
- Κανελάτου, Α. (2017) *UNESCO και άυλη πολιτιστική κληρονομιά: κριτική μελέτη ως προς την ένταξη στοιχείων στο Ελληνικό Εθνικό Αποθετήριο*. Μεταπτυχιακή εργασία. Αθήνα: Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο.
- Καραδήμου, Γ. (2014) «Καθορισμός δεικτών αξιολόγησης τοπίων του ελληνικού χώρου». Στο *10ο Διεθνές Συνέδριο της Ελληνικής Γεωγραφικής Εταιρείας*, 22-24/10, Θεσσαλονίκη.
- Κόρκα, Τ. (2020) *Άυλη πολιτιστική κληρονομιά: συγκριτική μελέτη δικαίων*. Αθήνα: Σάκκουλας.
- Κτόρη, Μ. (2020) «Διαχείριση άυλης πολιτιστικής κληρονομιάς και εκπαίδευση: τα εκπαιδευτικά προγράμματα λευκαρίτικου κεντήματος». *Κυπριακαί Σπουδαί*, 76.
- Μπόντα-Ντουμανάκη, Κ. (2017) *Η άυλη πολιτιστική κληρονομιά της Σιάτιστας*. [χ.ό.]: Σιάτιστα.
- Τζαβάρα Ι., κ.ά. (2018) *Άυλη πολιτιστική κληρονομιά*. Αθήνα: Υπουργείο Πολιτισμού και Τουρισμού.

- Τσίπης, Φ.Σ. (2018) *Αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών διαδικτύου και εφαρμογών κινητών συσκευών για την ανάδειξη και προβολή της άυλης πολιτιστικής κληρονομιάς*. Μεταπτυχιακή εργασία. Πάτρα: Πανεπιστήμιο Πατρών.
- Τυροβόλα, Β.(2019) *Υλική και άυλη πολιτισμική παρακαταθήκη της Τσακωνιάς και προτάσεις για την αιεφόρο ανάπτυξη της περιοχής*. Μεταπτυχιακή εργασία. Πελοπόννησος: Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου.
- Οικονόμου, Α. (2014) *Υλικός πολιτισμός: θεωρία, μεθοδολογία, αξιοποίηση*. Αθήνα: Παπαζήση.
- Παπούλιας, Ε.(2012) *Η διαχείριση της πολιτισμικής κληρονομιάς στην Ελλάδα*. Αθήνα: Πολιτεία.
- Πούλιος, Ι. (2015) *Διαχείριση άυλης πολιτισμικής κληρονομιάς, τοπική κοινωνία και βιώσιμη ανάπτυξη*. Αθήνα: ΣΕΑΒ.
- Χατζηγηρηγορίου, Π. κ.ά. (2019) «Μουσείων τόπος: σύνδεση υλικής και άυλης πολιτιστικής κληρονομιάς με χρήση προηγμένης τεχνολογίας». Στο 9^ο Διαπανεπιστημιακό Σεμινάριο Βιώσιμης Ανάπτυξης Πολιτισμού και Παράδοσης. Σύρος: Ινστιτούτο Σύρου.
- Χατζηγηρηγορίου, Π. (2013) *Ανάπτυξη πολυκριτηριακού συστήματος ψηφιακής διαχείρισης αξιόλογων κτηρίων και συνόλων με βάση δεδομένων και GIS: η περίπτωση του ιστορικού τόπου της Ερμούπολης*. Διδακτορική διατριβή. Αθήνα: Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο.

Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

- Baglieri, M. κ.ά. (2001) “Evaluating intangible assets: the measurement of R & D performance”. *Research Division Working Paper*, No. 01/49.
- Bottero, M. (2018) “Evaluating tangible and intangible aspects of cultural heritage: an application of the PROMETHEE method for the reuse project of the Ceva–Ormea railway”. Στο Mondini, G κ.ά. (επιμ.) *Integrated evaluation for the management of contemporary cities: results of SIEV 2016*. Cham: Springer, 285-295.
- Bruschi, E. και Cendero, A. (2005) “Geosite evaluation: can we measure intangible values”. *Italian Journal of Quaternary Sciences*, vol. Speciale, 291-304.
- Dickel, D. (2013) “Organizational performance evaluation in intangible criteria: a model based on knowledge management and innovation management”. *RAI Revista de Administração e Inovação*, 13, 213-220.
- Doulamis, N. (2017) “Modelling of static and moving objects: digitizing tangible and intangible cultural heritage: mixed reality and gamification for cultural heritage”. *Heritage Journal*, 567-589.

- Giove, S. κ.ά. (2010) An application of multicriteria decision making to build heritage. the case of Calcutta: impact of culture on tourist decision-making styles. *Journal of Multi-Criteria Decision Analysis*, 17 (3-4), 85-99.
- Guzman, A. κ.ά. (2017) “Measuring links between cultural heritage management and sustainable urban development: an overview of global monitoring tools”. *Cities*, 60, 192-201.
- Ioannides, κ.ά. 2016, “Immersive digital heritage experience with the use of interactive technology”. Presented in Euro-Mediterranean Conference, Springer.
- Jamal T. και Hill, S. (2007) “Developing a framework for indicators of authenticity: the place and space of cultural and heritage tourism”. *Asia Pacific Journal of Tourism Research*, 9, 353-372.
- Kioussi, M. κ.ά. (2013), ‘Integrated documentation protocols enabling decision making in cultural heritage protection’, *J. Cultural Heritage*, 14, 141-146.
- Klopp, J. και Petretta, D. (2017) ‘The urban sustainable development goal: indicators, complexity and the politics of measuring cities’. *Cities*, 63, 92-97.
- Lenzerini, F. (2011) “Intangible cultural heritage: the living culture of peoples”. *International Law*, 22, 78-86.
- Lin, B. και Tang, A. (2008) “Appraising intangible assets from the viewpoint of value drivers”. *Journal of Business Ethics*, 88, 679-689.
- Ruggles, F. and Silverman, H. (2009) *From tangible to intangible heritage*. Springer, 131-142.
- Saaty (2010) “Economic forecasting with tangible and intangible criteria: the analytic hierarchy process of measurement and its validation”. *Ekonomski horizonti*, 12, 5-45.
- Scott, C. (2011) “Measuring the immeasurable: capturing intangible values”. *Marketing and Public Relations International Committee of ICOM (International Council of Museums)*, Brno, Czech Republic.
- Severo, M. και Venturini, T. (2016) “Intangible cultural heritage webs comparing national networks with digital methods”. *New Media & Society*, 18, 341-364.
- Shannon, L. κ.ά. (2005) “Dimensions of territorial conflict and resolution: tangible and intangible values of territory”. *GeoJournal*, 64, 259-261.
- Sowińska-Świerkosz, B. (2017) “Review of cultural heritage indicators related to landscape: types, categorisation schemes and their usefulness in quality assessment”. *Ecological Indicators*, 81, 526-524.
- Swensen, G. (2012) “Capturing the intangible and tangible aspects of heritage: personal versus official perspectives in cultural heritage management”. *Landscape Research*, 38 (2), 203-221.

- Taras A. κ.ά. (2009), ‘Half a century of measuring culture: Review of approaches, challenges, and limitations based on the analysis of 121 instruments for quantifying culture’, *Intangible Management*, 15, 357-373.
- Tupja E. κ.ά. (2016) “A digital collection of intangible cultural heritage: potentials and limits of safeguarding intangible cultural practices in virtual environments”. *Cultural Collection*, 10, 241-244.
- Vecco, M. (2010) “A definition of cultural heritage: from the tangible to the intangible”. *Cultural Heritage*, 11, 321-324.

Συνολικά παρατηρούμε ότι δεν εμφανίζεται καμία συναφής πηγή που να συνδυάζει την αξιολόγηση του υλικού και άυλου πολιτισμού μέσω πολυκριτηριακού συστήματος. Στην ελληνόγλωσση βιβλιογραφία, παρατηρούμε ότι η πλειονότητα των μελετών αφορά τη γενική ερμηνεία με στόχο την αξιοποίηση, την προστασία, την καταγραφή ή τη διαχείριση του πολιτισμού (Αλεξανδρή, Παπούλιας), ενώ εντοπίζονται και μεμονωμένες θεωρητικές έρευνες και μελέτες του υλικού (Γιαλούρα κ.ά., Οικονόμου) και του άυλου (Κανελάτου, Κόρκα, Τζαβάρα) πολιτισμού. Οι μελέτες που συνδυάζουν τον άυλο και υλικό πολιτισμό είναι ελάχιστες (Χατζηγηγορίου, Τυροβόλα), ενώ μεμονωμένες είναι και εκείνες που προσπαθούν να εισάγουν νέες τεχνολογίες (Τσίπης, Κτόρη, Αριστείδου) ή κριτήρια αξιολόγησης (Χατζηγηγορίου, Καραδήμου). Είναι εμφανές, λοιπόν, ότι τα πολυκριτηριακά συστήματα χρησιμοποιούνται μόνο στον υλικό πολιτισμό (κτηρία, φυσικό περιβάλλον) και αυτό σε πολύ μικρό βαθμό απόδοσης μελετών. Η ανάδυση του άυλου πολιτισμού συντέλεσε στη μελέτη και την προσπάθεια διάσωσης των στοιχείων του σε τοπικό επίπεδο, μα οι μελέτες αυτές συνιστούν θεωρητικές ή ιστορικές προσεγγίσεις, χωρίς να παρέχουν προτάσεις ή τρόπους καταγραφής και, κυρίως, αξιολόγησης. Οι έννοιες του «υλικού πολιτισμού» και του «πολιτισμού» συνιστούν ένα χαοτικά εξαντλητικό θεωρητικό υπόβαθρο προσεγγίσεων, καθώς η μελέτη, ερμηνεία και απόδοσή τους από πλήθος φορέων, σχολών και εκπαιδευτικών προγραμμάτων (Αρχιτεκτονική, Αρχαιολογία, Πολιτιστική διαχείριση, Ψηφιακός πολιτισμός κ.λπ.) δημιουργεί ασαφείς ερμηνείες, πολλαπλές μεταβλητές, ερμηνευτικά εργαλεία, ορισμούς και αναγνώσεις του πολιτισμού, δυσχεραίνοντας τον εκάστοτε ερευνητή, αναφορικά με τον τρόπο σύνταξης μιας ολοκληρωμένης μελέτης και την επιλογή των βέλτιστων δεδομένων για την πιστοποίηση της πληρότητας και της πρωτοτυπίας μιας έρευνας.

Σε διεθνές επίπεδο, η βιβλιογραφική επισκόπηση κινήθηκε στον εντοπισμό μελετών που αξιολογούν την πολιτιστική κληρονομιά ή που σχετίζονται με την καταγραφή και την αξιολόγηση του άυλου πολιτισμού, καθώς δεν εντοπίστηκαν σχετικές πηγές στην ελληνόγλωσση βιβλιογραφία. Οι κύριες βιβλιογραφικές πηγές που εντοπίστηκαν και επιλέχθηκαν αφορούν είτε μεμονωμένες θεωρητικές έρευνες (Bouchenaki, Ruggles, Lenzerini, Unesco, Vecco etc.) είτε σχετίζονται με την αξιολόγηση της πολιτιστικής

κληρονομιάς (Bottero, Doulamis, Giove, Kíoussi) ή της άυλης πολιτιστικής κληρονομιάς (Scott, Baglieri, Bruschi and Cendero). Τέλος, εντοπίζονται παραδείγματα σύνδεσης της πολιτιστικής κληρονομιάς με τις νέες τεχνολογίες (Ioannides, Guzman, Schannon, Severo and Venturini). Ωστόσο, εντοπίζεται μόνο από ένα παράδειγμα χρήσης πολυκριτηριακής μεθόδου για τον υλικό (Giove) και τον άυλο πολιτισμό (Kíoussi). Οι υπόλοιπες μελέτες συνδέονται είτε με οικονομικούς είτε με τουριστικούς δείκτες. Παρατηρείται, λοιπόν, ότι και διεθνώς απουσιάζει μια συνολική μελέτη του άυλου και υλικού πολιτισμού στο πλαίσιο της καταγραφής και κυρίως της αξιολόγησής του, ενώ το μεγαλύτερο μέρος των μελετών είτε είναι θεωρητικό είτε συνδέεται με νέες τεχνολογίες (GIS, application systems, 3d scanner etc.). Τα παραπάνω πιστοποιούν επαρκώς την πρωτοτυπία της έρευνας και ενισχύουν την σημαντικότητά της σε εθνικό και διεθνές επίπεδο.

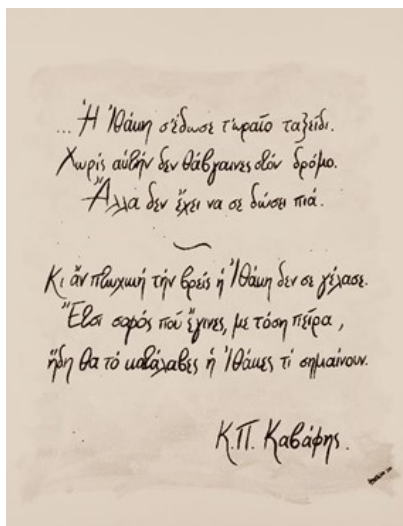
3. Η συσχέτιση άυλου και υλικού πολιτισμού

Ο πολιτισμός αποτελεί μια απολύτως διευρυμένη και δυσνόητη έννοια, που συνεχώς ανανεώνεται, αναθεωρείται και εμπεριέχει νέες εισροές ερμηνείας από την ανθρωπότητα, την τέχνη, την λαογραφία, την αρχιτεκτονική. Οι ερμηνείες που έχουν αποδοθεί στον πολιτισμό είναι πολλές και σε πλήθος πεδίων, καθιστώντας δύσκολο τον σαφή ορισμό του. Ο πιο απλός και ευκρινής διαχωρισμός είναι αυτός που πραγματοποιείται μέσω του υλικού και άυλου πολιτισμού. Ο υλικός πολιτισμός σχετίζεται με το απτό, το άμεσα ορατό και κατανοητό, ενώ ο άυλος με το υπερβατικό, το με όρια ασαφή (Λινάκη και Σερράος, 2019). Η πολιτιστική κληρονομιά αποτελείται όχι μόνο από τον υλικό πολιτισμό —δηλαδή κτήρια, μνημεία και άλλα υλικά αγαθά— αλλά και άυλα πολιτιστικά αγαθά, όπως έθιμα, λαογραφία, παραδοσιακές τέχνες, γαστρονομία, εθνική ενδυμασία, καλλιτεχνικά και λογοτεχνικά έργα. Στο επίπεδο ερμηνείας τους, η κύρια διαφορά είναι ότι, αναφορικά με την έγνοια της κοινωνίας στη διατήρηση του πολιτισμού, πρώτα ξεκινά η έννομη προστασία του υλικού πολιτισμού μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, από το μεμονωμένο μνημείο και διαχρονικά με επιπλέον συμβάσεις, διατάξεις και προσπάθειες διευρύνεται με τον περιβάλλοντα χώρο, με άλλες μορφές κτισμάτων (βιομηχανικά κτήρια, στρατόπεδα, ερείπια κ.λπ.), έως το 2003 όπου έννομα εισάγεται και η έννοια της προστασίας του άυλου πολιτισμού.

Σχήμα 1. Η έννοια του υλικού πολιτισμού. Κιουσούκ Χασάν Τζαμί, Χανιά (Λήψη Ελ. Λινάκη, 2019).



Σχήμα 2. Η έννοια του άυλου πολιτισμού. Ποίημα «Ιθάκη», Καβάφης (fortunegreece.gr).



Ο όρος «άυλη πολιτιστική κληρονομιά» θεωρείται μετάφραση της ιαπωνικής έκφρασης “*mukey bunkazai*” (Lenzerini, 2011), στην οποία στηρίχθηκε όλη η έννομη προστασία και νομοθεσία της άυλης πολιτιστικής κληρονομιάς της Κίνας, που αποτέλεσε και την εναρκτήρια παράμετρο για τη διάδοση, γνωστοποίηση, συνειδητοποίηση και θεσμοθέτηση της άυλης πολιτιστικής κληρονομιάς σε παγκόσμιο επίπεδο (Park, 2011). Η αρχή προστασίας της άυλης πολιτιστικής κληρονομιάς προήλθε από τις χώρες της Αφρικής, της Ασίας και της Λατινικής Αμερικής λόγω της ύπαρξης των ζωντανών παραδόσεων αλλά

και από την Κίνα (Bouchenaki, 2003). Στον δυτικό πολιτισμό και κόσμο η άυλη πολιτιστική κληρονομιά αναδείχθηκε αντικείμενο μελέτης μετά την κύρωσή της με τη σύμβαση της Unesco το 2003 (Διαφύλαξη της άυλης πολιτιστικής κληρονομιάς), σύμφωνα με την οποία είναι: «οι πρακτικές, αναπαραστάσεις, εκφράσεις, γνώσεις και τεχνικές –καθώς και τα εργαλεία, αντικείμενα, χειροτεχνήματα και οι πολιτιστικοί χώροι που συνδέονται με αυτές και τις οποίες οι κοινότητες, οι ομάδες και, κατά περίπτωση, τα άτομα αναγνωρίζουν ότι αποτελεί μέρος της πολιτιστικής κληρονομιάς τους» (άρθρο 2. παρ. 1) (Unesco, 2013).

Η άυλη κληρονομιά είναι ένας σχεσιακός όρος που αντιλαμβάνεται κάποιος σε αντίθεση με τον όρο υλική κληρονομιά, καθώς η άυλη κληρονομιά θεωρείται λιγότερο προφανής σε σχέση με την υλική. Η άυλη κληρονομιά έχει συνδεθεί περισσότερο με το ασήμαντο ή το εφήμερο, σε αντίθεση με το υλικό ή το διαρκές, που είναι ομοιόμορφο και μόνιμο (Arizpe, 2013). Η κυριότερη συσχέτιση του άυλου και υλικού πολιτισμού είναι η συνειδητοποίηση ότι ο πολιτισμός ως κατάκτηση ήταν πάντοτε ταυτόχρονα άυλος και υλικός, και ότι ο διαχωρισμός αυτός γίνεται για λόγους κυρίως κρατικών και για να μπορούν να γίνουν άμεσα εύληπτοι και κατανοητοί οι δύο αυτοί πόροι από ειδήμονες και μη. Είναι, δηλαδή, ένας διαχωρισμός μη ουσιαστικός, καθώς σε κάθε αντικείμενο ενυπάρχουν και οι δυο φύσεις και εκφράζονται ταυτοχρόνως και αμοιβαία (Λινάκη, 2019). Χωρίς ισότιμη προστασία των δυο αυτών στοιχείων, ο πολιτισμός, κυρίως των δυτικών κοινωνιών, δεν θα είναι ποτέ ολοκληρωμένος διαχειρίσιμος. Η διάκριση μεταξύ υλικής και άυλης κληρονομιάς είναι τεχνητή, καθώς η υλική κληρονομιά επιτυγχάνεται μόνο στην πραγματική της διάσταση, ενώ η άυλη, για να γίνει ορατή, πρέπει να ενσαρκωθεί σε υλική εκδοχή. Αφού, λοιπόν, δεν υπάρχει ήχος χωρίς σιωπή, και χωρίς το τίποτε, το άδειο, δεν μπορεί να υπάρξει το υλικό. Κάθε υλικό αντικείμενο, προέρχεται από το τίποτε και επιστρέφει στο τίποτε. Το τίποτε –ο χώρος– είναι ένα φαινόμενο του κόσμου ορατό από τις αισθήσεις. Αυτό σημαίνει ότι ο άυλος πολιτισμός λειτουργεί ως το υπόβαθρο του υλικού πολιτισμού. Παραδείγματος χάριν, χωρίς την ύπαρξη θρησκείας δεν θα κατασκευάζονταν εκκλησιαστικά κτήρια. Ωστόσο, η σύνδεση αυτή δεν είναι πάντοτε ξεκάθαρη, καθώς παρατηρούμε ότι οι εκκλησιαστικές μορφές μεταλλάσσονται, αν και μπορεί το άυλο στοιχείο, εν προκειμένω η θρησκεία, να είναι το ίδιο υπόβαθρο για κάθε υλικό κατασκεύασμα. Αυτό φανερώνει ότι το δρών άτομο αντιλαμβάνεται διαφορετικά τον πολιτισμό και τον διαχωρισμό αυτό. Η δεξιότητα και η ικανότητα του κάθε ατόμου ξεκινά από ένα άυλο κοινό στοιχείο, π.χ. θρησκεία, εμπλουτίζεται με τις δεξιότητες του κάθε ατόμου, που και αυτές είναι άυλες, και ολοκληρώνεται σε μορφή υλική. Συνολικά ο υλικός πολιτισμός αποτελεί ένα σύνολο σχέσεων, κανόνων, τεχνολογιών και αντικειμένων, τα οποία λαμβάνουν μορφή και σημασία μέσω του άυλου πολιτισμού (Λινάκη, 2018).

Η ανάγκη διατήρησης τόσων των υλικών, όσο και των άυλων πόρων, μπορεί να συμπυκνωθεί μέσα από την προσέγγιση και διασύνδεση και των δύο πόρων (Solanilla, 2008). Πρώτον, η υλική κληρονομιά να συνδεθεί περισσότερο με τις κοινότητες και τους

ενδιαφερόμενους, αναπτύσσοντας έτσι τις πνευματικές, πολιτικές και κοινωνικές αξίες. Δεύτερον, η άυλη κληρονομιά να μεταφραστεί σε υλική μορφή, π.χ. σε αρχεία, αποθέματα, μουσεία, αρχεία ήχου. Αυτό προϋποθέτει την ύπαρξη των κατάλληλων μεθόδων αλλά και τη συνειδητοποίηση της ευθραυστότητας του άυλου πολιτισμού, που δύναται να οδηγήσει σε μια ορθότερη διαχείριση, όπου άυλοι και υλικοί πόροι συμπλέκονται και αλληλεξαρτώνται. Αυτή είναι και η βασική στόχευση του πολυκριτηριακού συστήματος που προτείνεται, η σύνδεση των δυο βασικών παραμέτρων του πολιτισμού και η ανάπτυξη κατάλληλης μεθόδου για την καταγραφή και την αξιολόγηση του.

4. Μεθοδολογία του πολυκριτηριακού συστήματος καταγραφής και αξιολόγησης των άυλων και υλικών πολιτιστικών πόρων ενός τόπου

4.1 Βασικά μεθοδολογικά βήματα

Στόχος του παρόντος κεφαλαίου είναι η επεξήγηση των βασικών βημάτων της οργάνωσης της μεθοδολογίας του πολυκριτηριακού συστήματος καταγραφής και αξιολόγησης των άυλων και υλικών πολιτιστικών πόρων ενός τόπου. Η δομή του πολυκριτηριακού συστήματος ξεκινά από τη βασική πρόθεση για τη δυνατότητα εφαρμογής του σε κάθε τόπο. Κατά τη διάρκεια του κεφαλαίου εκτίθεται ο καμβάς πάνω στον οποίο δομείται η μεθοδολογία και τα βασικά στάδια μελέτης και δημιουργίας των βημάτων χρήσης του πολυκριτηριακού συστήματος. Συνολικά, το πολυκριτηριακό σύστημα δομείται μέσω ενός συνολικού πίνακα και εγχειρίδιου χρήσης των αναλυτικών του βημάτων, που εξασφαλίζει την χρήση του για κάθε τόπο. Η βασική μεθοδολογία δομείται στη συγκρότηση της καταγραφής και της αξιολόγησης, μέσα από τα τέσσερα ακόλουθα στάδια:

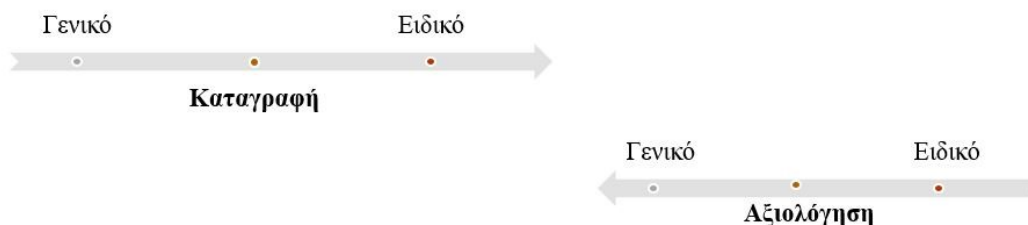
Σχήμα 3. Βασικά μεθοδολογικά βήματα (Ιδία επεξεργασία).



Ακριβέστερα των παραπάνω, στο στάδιο της καταγραφής εισάγονται και υποδιαιρούνται οι κατηγορίες του πολιτισμού από το γενικό στο ειδικό. Η εισαγωγή και η καταγραφή της πολιτιστικής κληρονομιάς ξεκινά μέσα από τον αρχικό διαχωρισμό της σε άυλους και υλικούς πόρους και τη μετέπειτα υποκατηγοριοποίηση για τους υλικούς πόρους σε φυσικούς και ανθρωπογενείς και σε άυλους. Η υποκατηγοριοποίηση προχωρά σε πιο «λεπτομερείς κατηγορίες» για να καταλήξει στις πιο εξειδικευμένες, πληρέστερες και ακριβέστερες κατηγορίες που ονομάζονται «Εγγραφές». Η κατηγορία αυτή είναι και η

σύνδεση με το επόμενο στάδιο, αυτό της αξιολόγησης, καθώς σε αυτή την κατηγορία θα εισαχθούν οι ποσοτικοί και ποιοτικοί αξιολογικοί δείκτες (Linaki and Serraos, 2020). Με τη λήξη του πρώτου σταδίου, το σύστημα προχωρά στο στάδιο της αξιολόγησης, το οποίο ακολουθεί την αντίθετη πορεία, από το ειδικό στο γενικό. Αξιολογεί, δηλαδή, τους άυλους και υλικούς πολιτιστικούς πόρους μέσα από την πρόταση ενός μαθηματικού μοντέλου μέσης τιμής, προχωρώντας από τις «Εγγραφές» προς τις ευρύτερες κατηγορίες για την εύρεση των «πολιτιστικά σημαντικότερων» πολιτιστικών πόρων ενός τόπου.

Σχήμα 4. Πορεία οργάνωσης καταγραφής και αξιολόγησης (Ιδία επεξεργασία).



Κατά τη διάρκεια δημιουργίας και συγκρότησης της μεθοδολογίας του πολυκριτηριακού συστήματος αποφασίστηκαν τα προαναφερθέντα μεθοδολογικά βήματα. Ωστόσο, πριν την τελική απόδοση του αποφασίστηκε ο έλεγχος της μεθοδολογίας και της πληρότητας του εργαλείου. Για τον λόγο αυτό, το πολυκριτηριακό σύστημα ελέγχθηκε μέσα από τη μελέτη περίπτωσης των άυλων και υλικών πολιτιστικών πόρων της Άνω Σύρου και συμπληρώθηκε με πιθανές παραλείψεις (σε κείμενα, δείκτες κ.λπ.), επαναπροσδιορίστηκαν οι δείκτες που δεν ήταν εφικτό να εφαρμοστούν ή συνιστούσαν «άσκοπες» προσθήκες, οριστικοποιήθηκε το μαθηματικό μοντέλο, και ελέγχθηκε η συνολική πληρότητα, η ευχρηστία, η κατανόηση και, σαφώς, η πλήρης εύρυθμη λειτουργία του συστήματος.

4.2 Γενική μεθοδολογία της έρευνας

Η δημιουργία ενός πολυκριτηριακού συστήματος αφορά τον εντοπισμό και την κατάρτιση των αναγκαίων βημάτων για τη δόμησή του. Η γενική μεθοδολογία της παρούσας μελέτης στηρίζεται στη θεωρία λήψης αποφάσεων, η οποία στοχεύει στην επίλυση προβλημάτων με πολλαπλές παραμέτρους, καθορίζοντας τα κριτήρια/παράγοντες που επηρεάζουν τη λήψη της κατάλληλης απόφασης. Το αποτέλεσμα της πολυκριτηριακής ανάλυσης μπορεί να αξιοποιηθεί από τους λήπτες αποφάσεων ως μια νέα μεθοδολογία στο πεδίο της θεωρίας λήψης αποφάσεων, διευρύνοντας τους ορίζοντες της ήδη υπάρχουσας έρευνας με ένα νέο τομέα, όπως αυτόν του πολιτισμού. Η μεθοδολογία θέτει τα βασικά βήματα που ακολουθεί η πολυκριτηριακή ανάλυση στο πολιτισμό, σχεδιάζοντας εξ αρχής ένα νέο πολυκριτηριακό σύστημα λήψης αποφάσεων.

Σε κάθε νέο πολυκριτηριακό σύστημα λήψης αποφάσεων ακολουθούνται τα εξής βήματα: Ορίζεται ο «αποφασίζων» (ΒΗΜΑ 1ο), που είναι ο κεντρικός δημιουργός του συστήματος και υλοποιεί συνειδητά τη σύνθεση πολλαπλών παραμέτρων για τη δημιουργία του συστήματος προτιμήσεων και αξιών (Δούκας, 2015). Εν συνεχεία, καθορίζεται η «προβληματική της απόφασης» (ΒΗΜΑ 2ο), τι θέλουμε να λύσουμε. Ακολούθως, δημιουργείται το «μοντέλο ολικής προτίμησης» (ΒΗΜΑ 3ο) μέσα από τη σύνθεση των δεικτών. Στα δύο τελευταία βήματα μετά τη σύνθεση των δεικτών, ξεκινά η δημιουργία του μοντέλου, δηλαδή η σύνθεση των δεικτών/κριτηρίων που είναι και η βασική παράμετρος των πολυκριτηριακών συστημάτων. Μετά τη βιβλιογραφική επισκόπηση των πολλαπλών θεωριών λήψης αποφάσεων, ως πιο ταιριαστή για την παρούσα μελέτη θεωρήθηκε η πολυκριτηριακή θεωρία της χρησιμότητας (Multiple Attribute Utility Theory, MUAT). Σύμφωνα με τον Wallnau (1998), η MUAT είναι «[...] η μοντελοποίηση και αναπαράσταση των προτιμήσεων του αποφασίζοντος μέσω μιας συνάρτησης χρησιμότητας η οποία συνθέτει όλα τα επιμέρους κριτήρια αξιολόγησης». Το σύστημα αξιών που κατασκευάζεται ενοποιεί την προτίμηση που θέτει ο αποφασίζων σε σχέση με όλα τα κριτήρια επιλογής, παρέχοντας ένα ποσοτικό μέτρο. Δημιουργεί, δηλαδή, ένα μαθηματικό πρόβλημα από το μηδέν (Σίσκος, 2008), τεκμήριο που ήταν απαραίτητο και για τη δόμηση του παρόντος πολυκριτηριακού συστήματος και οδήγησε στην επιλογή της θεωρίας αυτής.

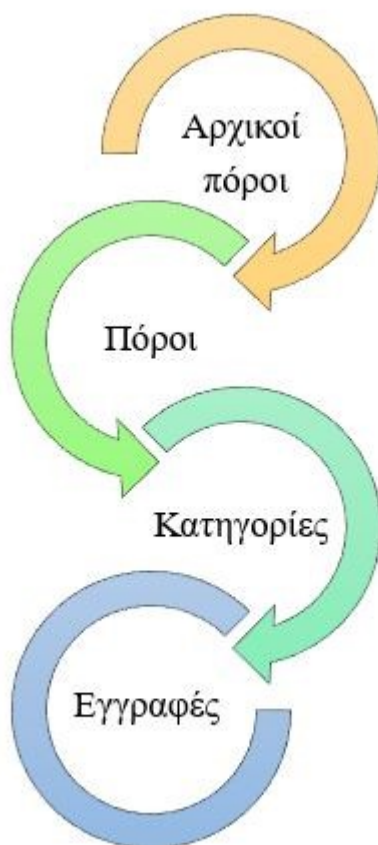
Σχήμα 4. Τα διαδοχικά βήματα δημιουργίας ενός πολυκριτηριακού συστήματος (Ιδία επεξεργασία).



4.3 Μεθοδολογία ανάπτυξης του συστήματος στο πλαίσιο «Καταγραφής» των άυλων και υλικών πολιτιστικών πόρων

Μετά την επιλογή της κατάλληλης μεθοδολογίας (MAUT) εισάγεται η βασική μέθοδος ανάπτυξης του πολυκριτηριακού συστήματος, μέσα από το στάδιο της Καταγραφής και της Αξιολόγησης. Όπως προαναφέρθηκε, τα δυο αυτά στάδια αναπτύσσονται μέσα από ένα διαμορφούμενο πίνακα και ένα συνοδευτικό εγχειρίδιο χρήσης, ενώ η οργάνωση του πίνακα στο στάδιο αυτό γίνεται από το γενικό στο ειδικό, μέσα από την κατηγοριοποίηση των υλικών και άυλων πόρων ενός τόπου. Η κατηγοριοποίηση του πίνακα διαμορφώνεται ως εξής: Οι «Αρχικοί πόροι» αφορούν τους άυλους και υλικούς πόρους. Εν συνέχεια χωρίζονται σε «Πόρους», δηλαδή σε τρεις μικρότερες κατηγορίες (Άυλοι, Υλικοί, Ανθρωποποίητοι), οι οποίοι εκ νέου διαιρούνται στις «Κατηγορίες», και αυτές στη μικρότερη δυνατή μονάδα καταγραφής, τις «Εγγραφές», που αποτελούν τις λεπτομερέστερες καταγραφές του συστήματος, στις οποίες θα τοποθετηθούν τα κριτήρια αξιολόγησης κατά το δεύτερο στάδιο.

Σχήμα 5. Τα διαδοχικά βήματα για τη δημιουργία του σταδίου της καταγραφής του πολυκριτηριακού συστήματος (Ιδια επεξεργασία)



Το πρώτο στάδιο του συστήματος είναι η καταγραφή των άυλων και υλικών πολιτιστικών πόρων ενός τόπου, όπου για τη διαμόρφωση του αρχικού πίνακα χρησιμοποιούνται ως δεδομένοι οι «Αρχικοί Πόροι». Ο πίνακας αρχικά διαμορφώνεται με τρεις διακριτές γραμμές και δυο πρώτες στήλες (Κατηγορίες–Εγγραφές). Οι τρεις γραμμές είναι οι φυσικοί, ανθρωποποίητοι και άυλοι πόροι. Οι γραμμές αυτές αφορούν τον γενικό οδηγό δημιουργίας των δυο στηλών. Οι στήλες αυτές, «Κατηγορίες» και «Εγγραφές», αναλύονται μέσω των γραμμών του συστήματος σε αναλυτικές, λεπτομερέστερες υποενότητες του. Αρχικά η στήλη «Κατηγορία» αφορά τις γενικές κατηγορίες του συστήματος, και η στήλη «Εγγραφές» τις ειδικότερες κατηγορίες, στις οποίες θα τοποθετηθούν τα κριτήρια της αξιολόγησης. Παραδείγματος χάριν, η Κατηγορία «Τοπίο», αφορά τις «Εγγραφές»: «οσμητικό τοπίο, απτικό τοπίο, ηχητικό τοπίο, γευστικό τοπίο, οπτικό τοπίο».

Σχήμα.7. Κατηγορία «Τοπίο» και Εγγραφές (Ιδία επεξεργασία).



Στο τέλος αυτού του βήματος έχουμε την αρχική δομή του πίνακα:

Σχήμα 8. Πίνακας Στάδιο «Καταγραφής» (Ιδία επεξεργασία)

ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ	
Χερσαία γη-Νησί	
Δήμος	
Διοικητική ενότητα	
Δημοτικό διαμέρισμα	
ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ	ΕΓΓΡΑΦΕΣ

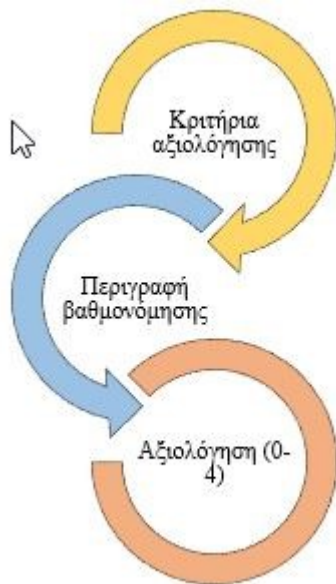
Φυσικοί πόροι, Ανθρωποποίητοι πόροι, Άυλοι πόροι

4.4 Μεθοδολογία ανάπτυξης του συστήματος στο πλαίσιο «Αξιολόγησης» των υλικών και άυλων πολιτιστικών πόρων

Μετά την ολοκλήρωση του πρώτου σταδίου της «Καταγραφής» και την αναλυτική περιγραφή των κατηγοριών και υποκατηγοριών των άυλων και υλικών πολιτιστικών πόρων, σε αυτό το υποκεφάλαιο ακολουθεί η οργάνωση του δεύτερου σταδίου, που αποτελεί την «Αξιολόγηση». Για την ολοκλήρωση του δεύτερου σταδίου στον ήδη υπάρχοντα πίνακα προστίθενται τρεις νέες στήλες, οι οποίες είναι:

1. Κριτήρια αξιολόγησης,
2. Περιγραφή βαθμονόμησης,
3. Αξιολόγηση (0-4).

Σχήμα 6. Τα διαδοχικά βήματα για τη δημιουργία του σταδίου της αξιολόγησης του πολυκριτηριακού συστήματος (Ιδία επεξεργασία).



Αναφορικά με τα κριτήρια αξιολόγησης, η αρχική φιλοσοφία του συστήματος είναι ότι βάσει της μεθοδολογίας της θεωρίας χρησιμότητας, τα κριτήρια είναι μονός αριθμός. Μετά τους διαδοχικούς ελέγχους τριών, πέντε και επτά κριτηρίων, επιλέχθηκε η τοποθέτηση πέντε κριτηρίων, αριθμού εύληπτου, μικρού και εύκολα διαχειρίσιμου. Τα κριτήρια αφορούν ποσοτικούς και ποιοτικούς δείκτες, που τοποθετούνται στη στήλη «Εγγραφές» και εν συνεχεία βαθμονομούνται με τιμές βαθμολογικής κλίμακας 0-4.

Στην ακόλουθη στήλη της περιγραφής της βαθμονόμησης, επεξηγείται αναλυτικά για κάθε κριτήριο ο τρόπος τοποθέτησης της κλίμακας από το 0-4, ώστε να διασφαλίζεται η κοινή ερμηνεία και αξιολόγηση του συστήματος, από τον εκάστοτε γράφοντα και μελετητή. Η εφαρμογή των κριτηρίων έγινε με δύο άξονες: πρώτον, τη χρήση ποσοτικών και ποιοτικών δεδομένων, άυλων και υλικών· και δεύτερον, τη διασφάλιση ότι τα κριτήρια αυτά ταιριάζουν και αξιολογούν τον κάθε πόρο ως προς την πολιτιστική του σημαντικότητα. Μια επιπλέον δέσμευση του αξιολογικού συστήματος είναι ότι η βαθμονόμηση ακολουθεί τη λογική από το χειρίστο στο βέλτιστο, έτσι κάθε βαθμονόμηση σημαίνει 0: ασήμαντο και 4: εξαιρετικά σημαντικότερο, με ενδιάμεσες τιμές. Στο πλαίσιο αυτής της παραδοχής, η επιλογή των κριτηρίων και του τρόπου εκφοράς τους πραγματοποιήθηκε, ώστε αυτά να μπορούν να βαθμονομηθούν και να αξιολογηθούν από το αρνητικό προς το θετικό. Γι' αυτό και όλα τα κριτήρια έχουν πρόσημο θετικό (δηλ. δεν επιλέγεται βαθμός μόλυνσης των υδάτων, όπου το 4 θα σήμαινε «πολλαπλά μολυσμένα ύδατα», άρα στοιχείο αρνητικό, αλλά η ποιότητα των υδάτων όπου το 4 σημαίνει «καθάρια νερά»). Οι δείκτες σε ορισμένους πόρους είναι κοινοί, ιδιαίτερα όταν πρόκειται για την αξιολόγηση πόρων ίδιας κατηγορίας (π.χ. λίμνες-θάλασσες). Αυτό έγινε για λόγους πιστότητας και κοινής αξιολογικής ταυτότητας του συστήματος. Ακολουθώς εκτίθεται ένα τυχαίο παράδειγμα για την απεικόνιση της μορφής του πίνακα αξιολόγησης.

Σχήμα 7. Πίνακας αξιολόγησης (Ιδία επεξεργασία).

ΕΓΓΡΑΦΕΣ	ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ	ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΒΑΘΜΟΝΟΜΗΣΗΣ	ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ Η (0-4)
Αντικείμενα αρχαιολογικού χαρακτήρα	Βαθμός καταγραφής και ψηφιοποίησης εγγραφής	0: Καμία καταγραφή ή ψηφιοποίηση	62C
		1: Καταγραφή σε αναλογική μορφή, προσωπικής χρήσης (χειρόγραφο, διαθήκη κ.λπ.)	
		2: Καταγραφή σε αναλογική μορφή (δημοσίευση, βιβλίο, κατάλογος κ.λπ.)	
		3: Καταγραφή και ψηφιοποίηση σε μορφή απλής αναφοράς (ηλεκτρονική καταγραφή σε κατάλογο κ.λπ.)	
		4: Καταγραφή και ψηφιοποίηση σε μορφή προς επεξεργασία και διαχείριση (3d scanner, 3d printer)	

Μετά το πέρας των δύο σταδίων έχει ολοκληρωθεί ο συνολικός πίνακας του πολυκριτηριακού συστήματος, και ακολουθεί η κατάρτιση του μαθηματικού μοντέλου μέσης τιμής. Για την περαιτέρω κατανόηση του τρόπου λειτουργίας του πολυκριτηριακού συστήματος, επιλέχθηκε η ολοκληρωμένη παρουσίαση της συνολικής Καταγραφής και Αξιολόγησης, καθώς και του τελικού βήματος μέσα από την μελέτη περίπτωσης της Άνω Σύρου. Άλλωστε, όπως από την αρχή αναφέρθηκε, η μελέτη περίπτωσης συντέλεσε στην τελική μορφή του πολυκριτηριακού συστήματος.

Αναφορικά με την όμοια καταγραφή και αξιολόγηση, καθώς και την παροχή όμοιων αποτελεσμάτων και κοινής μεθοδολογίας από κάθε επόμενο χρήστη του συστήματος (φορέα, ιδιώτη κ.λπ.), αυτή εξασφαλίζεται από τις εξής παραμέτρους του συστήματος:

1. Την αναλυτική περιγραφή των εγγραφών που εξασφαλίζουν την καθολική περιγραφή των άυλων και υλικών πολιτιστικών πόρων ενός τόπου.
2. Την κοινή βαθμονόμηση (0-4) και το εκτενές κείμενο περιγραφής των τιμών 0-4, που διασφαλίζει κοινές τιμές (π.χ. ένα ερείπιο θα λαμβάνει 0 από όλους τους χρήστες).

Οποιαδήποτε αλλαγή αποτελεσμάτων δεν συνίσταται στην αλλαγή της μεθοδολογίας ή των κριτηρίων του συστήματος, παρά στο γεγονός της μοναδικότητας κάθε τόπου. Επεξηγηματικά, δεν έχει κάθε τόπος λίμνη ή ποτάμι και άρα π.χ. στα Τρίκαλα θα υπάρχει η εγγραφή του Ληθαίου ποταμού, ενώ στην Άνω Σύρο αυτή παραλείπεται και καταγράφονται/αξιολογούνται μόνο οι υπάρχουσες (π.χ. λόφος). Το σύστημα παραμένει ανοιχτό στον χρόνο για τη διαχρονική αξιοποίηση του και χρησιμοποιεί νέες εισροές. Παραδείγματος χάρη, αν γίνει μια ομάδα προφορικής ιστορίας σε κάποιον οικισμό, μετέπειτα της εφαρμογής του συστήματος, μπορούν οι προφορικές ιστορίες να εισαχθούν εκ νέου στο σύστημα.

5. Μεθοδολογία της έρευνας για την Άνω Σύρο

5.1 Γενική μεθοδολογία της έρευνας

Η γενική μεθοδολογία της έρευνας για την Άνω Σύρο ακολουθεί τα εξής βήματα:

1. Βιβλιογραφική επισκόπηση των βασικών χωρικών και πληθυσμιακών δεδομένων γενικά στοιχεία για την Άνω Σύρο
2. Διαχρονική ιστορική, πολιτιστική και συμβολική αξία της Άνω Σύρου και αναφορά σε Απανωσυριανούς (στην καταγωγή ή διαμένοντες), σημαντικές προσωπικότητες της Άνω Σύρου, καθώς αυτοί προωθούν εκτός των τειχών τον πολιτισμό της αλλά και την διεθνή της αξία.
3. Εντοπισμός των υλικών και άυλων πολιτιστικών πόρων της Άνω Σύρου μέσα από τη βιβλιογραφική επισκόπηση, την επιτόπια έρευνα και την άντληση πληροφοριών από τους αρμόδιους φορείς, με στόχο την εισαγωγή τους στο πολυκριτηριακό σύστημα.

Για λόγους οικονομίας του παρόντος άρθρου επιλέχθηκε η συνοπτική παρουσίαση μέρους του δεύτερου και τρίτου βήματος, μέσα από την απόδοση των βασικών άυλων και υλικών πολιτιστικών στοιχείων που συγκροτούν τον οικισμό της Άνω Σύρου και αποτέλεσαν μέρος των συνολικών «Εγγραφών» του πολυκριτηριακού συστήματος.

5.2 Ο άυλος και υλικός πολιτισμός της Άνω Σύρου

Η Σύρος στην πορεία του χρόνου άκμασε και διήλθε τριών ιστορικών πολιτισμών:

1. Του «Πρωτοκυκλαδικού», που ήδη από την 3^η χιλιετία π.Χ. δημιουργείται στη Σύρο. Ιστορικά, ο πολιτισμός «Σύρου–Κέρου», όπως ονομάστηκε, θεωρείται ο πρώτος ελληνικός πολιτισμός, όπου σύμφωνα με τον Στεφάνου(2014) αποτέλεσε την έναρξη του ευρωπαϊκού πολιτισμού.
2. Τον «Μεσαιωνικό πολιτισμό» της Άνω Σύρου.
3. Τον «Νεοκλασικό πολιτισμό» της Ερμούπολης.

Η Άνω Σύρος, κτισμένη σε λόφο, δεσπόζει ήδη από την είσοδο του πλοίου στο λιμάνι, όπου η αρχική εικόνα του επισκέπτη απαντά σε δύο ψηλούς λόφους, ενώ στους πρόποδες του λιμανιού αρθρώνεται η Ερμούπολη. Στον αριστερό λόφο, ύψους 182 μέτρων με εμβαδόν οριζόντιας τομής, 200 επί 800 μέτρα, διαρθρώνεται η Άνω Σύρος. Είναι άμεσα ορατή από πολλαπλές πλευρές και σημεία θέασης του νησιού, και η κτίση της σε ψηλό σημείο επιλέχθηκε για λόγους προστασίας και επιτήρησης από τις διαχρονικές επιδρομές και πειρατείες.

Η αρχική ονομασία της Σύρου κατά τους ιστορικούς χρόνους και τον εποικισμό της από φοινικικά φύλα είναι «Οσσούρα» ή «Οσσύρα», που στα φοινικικά σημαίνει «ευτυχής». Αργότερα, κατά τον Μεσαίωνα, αναφέρεται ως Σούδα. Ο όρος και η μεσαιωνική ονομασία του νησιού *Σούδα*¹ θα δοθεί από τον Buondelmonti (Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών, 2008), αλλά δεν γνωρίζουμε τους λόγους για τους οποίους δόθηκε. Παρατηρούμε, ωστόσο, ότι η αναφορά της νήσου στα επίσημα έγγραφα κατά του ρωμαϊκών και βυζαντινών χρόνους, γίνεται με το όνομα «Σύρος»² ή «Συρίη», και παραμένει καθ' όλη τη διάρκεια της εκτενούς αυτής περιόδου. Τα παραπάνω αποτελούν τις πρώτες βιβλιογραφικές ιστορικές αναφορές για τη Σύρο, ενώ ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η απουσία πηγών έως τον 7^ο αιώνα και κυρίως τη χρονική περίοδο 4^ο-7^ο αιώνα, όπου οι Κυκλάδες μαστίζονται από έντονους λοιμούς, σεισμούς και εκτενείς πειρατικές επιδρομές. Σύμφωνα με τις βιβλιογραφικές πηγές (Αμπελάς), ο εποικισμός της Άνω Σύρου, ξεκινά τον 8^ο-9^ο αιώνα γύρω από τον τότε ναό του Αγίου Γεωργίου, στο βουνό Μεσοβούνι, χωρίς αυτό να επιβεβαιώνεται πλήρως. Ωστόσο, πηγές (Μαρινέλης και Μαραγκός) υποστηρίζουν ότι τον 9^ο αιώνα υπήρχαν στον οικισμό Δυτικοευρωπαίοι κάτοικοι, και λειτουργούσε λατινική επισκοπή. Οι επιζώντες πρώην κάτοικοι της νήσου, λόγω των παραπάνω συνθηκών και επιδρομών, είχαν φύγει και

¹ Ιταλική μεταφορά του ελληνικού Σούδα.

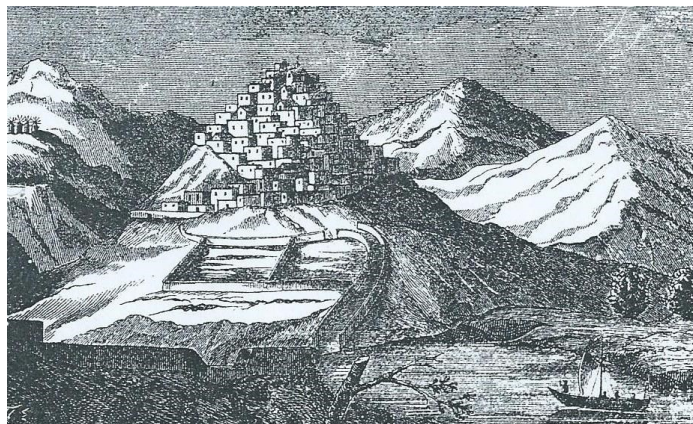
² Σύμφωνα με τον Ι. Στεφάνου, το όνομα Σύρος δόθηκε από τους Φοίνικες, καθώς ο Σύρος ήταν ο γιός του Απόλλωνα και της Σινώπης. Όλα τα νησιά των Κυκλάδων έχουν ονόματα ημίθεων ή ηρώων.

για τον λόγο αυτό την νήσο εποικούν, μετά από πρόσκληση του βυζαντινού αυτοκράτορα, άποικοι από ευρωπαϊκές και Ασιατικές περιοχές (Πρίντεζης, 1984).

Σχήμα 8. Όψη της Άνω Σύρου από το λιμάνι, πριν την κτίση της Ερμούπολης (17ος αιώνας) (sxoleiomethea.blogspot.com).



Σχήμα 9. Βόρεια όψη του οικισμού της Άνω Σύρου, όπου φαίνεται η σχρωματική της δομή και η αποκοπή της από την Ερμούπολη (17ος αιώνας) (Αρχείο Ι. Στεφάνου).



Η «Χώρα³» συνδέεται στενά με την ύπαρξη της Φραγκοκρατίας στην Ελλάδα (λήξη 1537). Το 1204 ιδρύεται η Φράγκικη Δυναστεία, η οποία εδραιώνεται το 1207 με τη διανομή του βυζαντινού κράτους σε Ενετούς και Γάλλους. Τα 3/8 της έκτασής της διανέμονται σε εκείνους, εμπεριέχοντας και όλα τα νησιά του Αιγαίου. Τον 13^ο αιώνα στο νησί της Σύρου

³ Όπου «Χώρα» στην βιβλιογραφία και το κείμενο, θα εννοείται εφεξής η Άνω Σύρος.

γίνονται νέες εκτενείς πειρατικές επιδρομές. Για λόγους προστασίας, θέασης των πιθανών επιδρομών και άμυνας, νέοι κάτοικοι σταδιακά εποίκουν και οργανώνουν αμυντικά τον λόφο της Παλιάς Σύρας, που αρχικά ονομάζεται «Σούδα», ονομασία που θα κρατήσει και έως τον 15^ο αιώνα (Αμπελάς, 1998). Ο οικισμός της Άνω Σύρου, εκτός των Ευρωπαίων εποίκων, αρχίζει να επανακάμπτει με νέους γηγενείς κατοίκους της νήσου. Ο Στέφανος Μάγνος αναφέρει ότι : «στα 1494 καταγράφονται 1400 άτομα εντός του οικισμού, μάλλον νούμερο υπερβολικό, αλλά σίγουρα δεν ξεπερνούν τους 800 κατοίκους» (Πατέρας, 1947). Τον 17^ο αιώνα το νησί, που στο μεγαλύτερο μέρος του ήταν καθολικό, θα αποκτήσει το ενδιαφέρον του βασιλιά της Γαλλίας (Ρούσσο-Μηλιδώνης, 2007). Λόγω της γαλλικής προστασίας οι κάτοικοι της Άνω Σύρου διατηρούν ουδετερότητα, αποδίδοντας φόρους και στο ελληνικό κράτος και στους Τούρκους (Δρακάκης, 1971), με πλήρη απουσία της τούρκικης κυριαρχίας, αναπτύσσοντας ανεξάρτητα πλήθος θρησκευτικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων.

Αναφορικά με την εκπαίδευση και την πρόνοια της περιόδου, τα καθολικά μοναστήρια που οργανώνονται στην Άνω Σύρο και διαχρονικά ιδρύονται και πυκνώνουν, ασκούν παιδεία, πρόνοια, κοινωνική οργάνωση και πολιτισμική εξέλιξη σε πρότυπα ευρωπαϊκά (Στεφάνου, 2014). Το 1633 στην Άνω Σύρο θα εγκατασταθεί το τάγμα των Καπουτσίνων, με οριστική εγκατάστασή τους το 1635, ιδρύοντας την ομώνυμη Μονή των Καπουτσίνων, και περίπου έναν αιώνα μετά (1744) ιδρύεται και η Μονή Ιησουϊτών, από το ομώνυμο τάγμα. Εν συνεχεία, ιδρύονται οι μονές του St. Vincent de Paul, που ασχολείται με την πρόνοια ιδρύοντας νοσοκομεία, γηροκομεία, ορφανοτροφεία και ιατρεία και η μονή του St Jean de la Salle, που έχει ως κύρια μέριμνα την παιδεία. Διαχρονικά συναντώνται πλήθος καθολικών Εκκλησιαστικών ταγμάτων, όπως αυτό των Ουρσουλίνων, Δομικανίδων, Κλαρισσών, Καρμελητισσών, St. Joseph κ.λπ. (Στεφάνου, 2014).

Τον 19^ο αιώνα, και συγκεκριμένα το 1824, αρχίζει να εποίκείται και σταδιακά να κτιζεται σε τρία χρόνια η Ερμούπολη, μετά τα γεγονότα της Χίου και των Ψαρών του 1822 και 1824 αντίστοιχα. Οι πρώτοι κάτοικοι της Σύρου, οι οποίοι είναι πρόσφυγες από τη Σμύρνη, τις Κυδωνιές, τη Χίο, τα Ψαρά και την Κρήτη (Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών, 2008), θα κτίσουν στη χέρσα περιοχή του νησιού, δίπλα στο λιμάνι και στο λόφο του Βροντάδου (Αμπελάς, 1998). Οι πρώτοι πρόσφυγες που καταφθάνουν και εποίκουν την Ερμούπολη χαρακτηρίζονται από πνεύμα αντιπαλότητας προς τη Χώρα. Αυτό διαφαίνεται και από τις επιδρομές του Νέστορα Φαζιόλη, ο οποίος εξ' αρχής προσπαθεί να αλώσει την Άνω Σύρο. Για τους λόγους αυτούς υπήρχε κενή χωρική απόσταση μεταξύ των δύο οικισμών, η οποία παραμένει έως σήμερα (Στεφάνου, 2014).

Σχήμα 10. Εικόνες καθημερινότητας. Η καθολική παρουσία στον οικισμό της Άνω Σύρου μέσα από ναούς και κληρικούς (Αρχείο Ι. Στεφάνου).



Υλικοί πολιτιστικοί πόροι

Οι υλικοί πόροι χωρίζονται σε φυσικούς και ανθρωποποιητούς. Εκκινώντας από τους φυσικούς πόρους, ο λόφος της Άνω Σύρου αποτελεί το βασικό στοιχείο συγκρότησής της, που συμπληρώνεται με την ύπαρξη ρεμάτων, πηγών, στοιχείων γεωμορφολογίας και πλήθος πανίδας και χλωρίδας. Προχωρώντας στους ανθρωποποιητούς πόρους και τη μορφή της Άνω Σύρου, η πολεοδομική της διάταξη ακολουθεί τη δομή της συγκρότησης οικισμού σε λόφο. Τα οικήματα αρθρώνονται σε σειρά, χωρίς κενά, με τις όψεις της περιμέτρου του οικισμού να είναι τυφλές ή με πολύ ψηλά παράθυρα. Η οποιαδήποτε κατασκευή δεν ακολουθεί αυτή τη συνθετική δομή και κτίση, είναι μεταγενέστερη. Η μικρή ιδιαιτερότητα των στοιχείων πολεοδόμησης της Άνω Σύρου έγκειται στη μικρή διάσταση ανάπτυξης των κελυφών αυτών που ακολουθούν τη δομή του βράχου και τις ιδιαιτερότητες των μορφών του τόπου (μπλε γείσα, εφαπτόμενες τaráτσες). Είναι ένας οργανωμένος οικισμός με ικανοποιητικό βαθμό ιδιοποίησης, πρακτική λειτουργία, ικανοποιητική σε όλα τα επίπεδα και ιδιαίτερη χάραξη. Είναι συνεκτικός και οργανωμένος σε σύστημα ακτινωτών κλιμακωτών δρομίσκων, οι οποίοι συνδέουν την περίμετρο με την κορυφή του βράχου, όπου είναι κτισμένος ο Μητροπολιτικός Ναός του Αγίου Γεωργίου.

Η στοιχειοθέτηση της φυσιογνωμίας της συμπληρώνεται με τα τοπία του οικισμού (ακουστικό, οσμητικό, απτικό κ.λπ.). Αρχικά το ηχοτοπίο του οικισμού απαντά στη λαϊκή μουσική παράδοση, με πλήθος λαϊκών και ρεμπέτικων τραγουδιών, όπως αυτά δημιουργήθηκαν με άξονα τον Μάρκο Βαμβακάρη, έως τους λατινικούς ψαλμούς και την

ομαδική προσευχή. Οι φωνές, τα γέλια, τα τραγούδια , αλλά και η καμπάνα, νοηματοδότες του χαρμόσунου, λυπητερού και ελπιδοφόρου μηνύματος για τον οικισμό της Χώρας. Το φως του ήλιου και ο παλλόμενος αέρας στα σοκάκια συμπληρώνουν το απτικό τοπίο του οικισμού. Τα τοπία της Άνω Σύρου συμπληρώνονται με το γευστικό τοπίο των ευχάριστων (βασιλικός, γιασεμί) και των δυσάρεστων μυρωδιών (σκουπιδότοποι), αλλά και των οσμών της συριανής κουζίνας, που συνθέτουν ένα γευστικό και ταυτόχρονα οσμητικό τοπίο, ενθύμησης και αναγνώρισης.

Σχήμα 11. Μορφή από τα καλντερίμια/σοκάκια της Άνω Σύρου (Λήψη Ελ. Λινάκη, 2016).

Σχήμα 12. Μορφή στεγαδιού στην Άνω Σύρο (Λήψη Ελ. Λινάκη, 2016).

Σχήμα 13. Πολεοδομική διάταξη της Άνω Σύρου (Λήψη Ι. Στεφάνου, 2016)



Ακόμη, κατά τη διάρκεια της έρευνας συλλέχθηκαν επιπλέον στοιχεία αναφορικά με στοιχεία του αγροτικού χώρου (ξωκκλήσια, πεζούλες, ανεμόμυλοι κ.λπ.), άλλα κτηριακά σύνολα (εμπορικά καταστήματα, σχολείο κ.λπ.), καθώς και τα τρία μεγάλα αρχειακά αποθετήρια του οικισμού: α) το Αρχείο και η Βιβλιοθήκη Ιησουιτών, β) το Αρχείο του Πρώην Δήμου Άνω Σύρου και γ) Το Κέντρο Ιστορικών Μελετών Καθολικής Επισκοπής Σύρου (Κ.Ι.Μ.Κ.Ε.Σ.), τα οποία συντέλεσαν ως αρχειακό υλικό αλλά και ως βιβλιογραφικές πηγές.

Άυλοι πολιτιστικοί πόροι

Στη μελέτη των άυλων πολιτιστικών πόρων μελετήθηκαν στοιχεία προφορικών μαρτυριών, τρόπων ζωής, ηθών-εθίμων κ.λπ, που διαχρονικά εντοπίζονται στον οικισμό και συντηρούνται σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό. Αναφορικά με τους τρόπους ζωής, επικρατεί μια πυραμίδα κοινωνικής διαστρωμάτωσης, όπου στην κορυφή βρίσκεται ολόκληρος ο κλήρος και σε μια πλατιά βάση ο λαός. Ωστόσο, δεν υπάρχει ιδιαίτερη οικονομική διαστρωμάτωση, καθώς διαχρονικά το κριτήριο κατατάσσει τις οικογένειες σε «καλές» και «παρακατιανές», σύμφωνα με την ηθική τους. Η οικειοποίηση του χώρου της Άνω Σύρου αφορά ένα πόρο με ιδιαίτερη θεματολογία, που όμως έχει τοπική αξία και χωρίζεται σε τέσσερις κατηγορίες. Στην πρώτη κατηγορία κυριαρχεί το αμιγώς ιδιωτικό που ήταν η κρεβατοκάμαρα· στη δεύτερη το ημιδιωτικό, δηλαδή η υπόλοιπη ημερήσια κατοικία· ακολούθως συναντάμε την κατηγορία ημιδιωτικό- ημιδημόσιο που εμπεριέχει τον δρόμο και τμήμα της αυλής· και το αμιγώς δημόσιο, δηλαδή τους δρόμους και τις πλατείες. Η χρήση του χώρου δεν έχει μεταβιβαστεί στις νεότερες γενιές· εμφανίζεται μόνο σε προφορικές μαρτυρίες και έχει σταδιακά εγκαταλειφθεί, κυρίως μετά τη ριζική αλλαγή της τοποθέτησης αλουμιένων κουφωμάτων, που «εγκλώβισαν» τους κατοίκους εντός των οικημάτων, και δεν έχει πλέον διατηρηθεί. Επίσης, η αγορά πολλών κατοικιών, διαφοροποίησε την έννοια σε ιδιωτικό χώρο κατοίκησης και δημόσιο χώρο περιδιάβασης, φέρνοντας νέες ισορροπίες στον οικισμό.

Διαχρονικά στον οικισμό εντοπίζονται φεστιβάλ που ενισχύουν τον πολιτισμό της Άνω Σύρου. Συχνά, συνδέονται με την ιστορία του τόπου (Ρεμπέτικο, Απανωσύρια), χωρίς αυτό καθολικά να πιστοποιείται. Αποτελούν μια νέα δομή αντίληψης του πολιτισμού, δίνοντας ένα νέο παρόν και μέλλον για τον οικισμό. Ορισμένα από τα γνωστότερα είναι τα Απανωσύρια (1981-2000), Φεστιβάλ Ακορντεόν (2011-2020), Φεστιβάλ Ακορντεόν (2011-2012), Syros International Film Festival (2013-2020), Anima Syros (2008-2020), World wide lab (2015), Eyes walk festival (2015-2020), ΑΝΩ: Φεστιβάλ εκκλησιαστικού οργάνου (2017-2020), Διαπανεπιστημιακό Σεμινάριο Ινστιτούτου Σύρου (2010-2019), Syros Sound meetings (2010-2019).

Προχωρώντας στα ήθη και έθιμα του οικισμού της Άνω Σύρου, ένα από τα σημαντικά ετήσια γεγονότα του οικισμού είναι το Καρναβάλι της Άνω Σύρου, που κάθε χρόνο έχει τη μαζικότερη προσέλευση επισκεπτών, με αναβιώσεις εθίμων (Δανάμπασης, 2016), και έχει ως αποκορύφωμα τα «Ζεϊμπέκια». Τα Ζεϊμπέκια αποτελούν μια αποκριάτικη παράσταση και τοπικής σημασίας έθιμο με θέμα την απαγωγή της νύφης (αρχιχανούμισσας), που είναι γυναικεία του καπετάνιου (Sygos Agenda, 2014). Τα έθιμα που συμπληρώνουν τον άυλο πολιτισμό του οικισμού σχετίζονται με τα χρονόσημα του Πάσχα ή των Χριστουγέννων, καθώς και εορταστικές εκδηλώσεις (Άι Γιάννης ο Κλήδονας, Σπάσιμο των πηλίνων κ.λπ.) Σημαντικές είναι και οι κοινωνικές πρακτικές και τελετουργίες που αφορούν το καθολικό δόγμα, όπως η Πρώτη κοινωνία, η Αγία Δωρεά κ.λπ., καθώς και οι λιτανείες. Τέλος, η Άνω Σύρος φέρει πλούσιο λαογραφικό υλικό (ποιήματα, νανουρίσματα, τραγούδια κ.λπ.), που καταγράφηκε μέσα από αρχαικά υλικά και βιβλιογραφικές πηγές.

6. Ανάπτυξη πρότυπου πολυκριτηριακού συστήματος για την Άνω Σύρο

6.1 Στάδιο καταγραφής υλικών και άυλων πολιτιστικών πόρων

Μετά την εκτενή βιβλιογραφική επισκόπηση, μέρος της οποίας παρουσιάστηκε στο υποκεφάλαιο 4.2, έγινε τοποθέτηση των άυλων και υλικών πολιτιστικών πόρων της Άνω Σύρου στην στήλη «Εγγραφές» του πολυκριτηριακού συστήματος. Από τη συνολική καταγραφή των στοιχείων προέκυψαν 118 υλικοί και άυλοι πολιτιστικοί πόροι ως «Εγγραφές» του πολυκριτηριακού συστήματος. Το αποθετήριο αυτό αποτελεί τους πολιτιστικούς πόρους που συλλέχθηκαν έως την ημέρα κατάθεσης της παρούσας εργασίας και θεωρούνται οι υπάρχοντες άυλοι και υλικοί πολιτιστικοί πόροι της Άνω Σύρου. Κατά τη διάρκεια καταγραφής κάθε πόρου (Εγγραφής) στο στάδιο της συλλογής στοιχείων της βιβλιογραφικής έρευνας συντάχθηκε συνοδευτικό κείμενο, το οποίο περιγράφει και αξιολογεί αναλυτικά τα κριτήρια της κάθε Εγγραφής, ώστε να μην εγείρονται παρανοήσεις ως προς τη βαθμονόμηση της τιμής των δεικτών στο στάδιο της αξιολόγησης.

6.2 Στάδιο αξιολόγησης υλικών και άυλων πολιτιστικών πόρων

Βήμα 1^ο: Αξιολόγηση στήλης «Εγγραφές»

Το πρώτο βήμα αποτελεί και την πρώτη βαθμονόμηση του συστήματος, που αφορά την σημαντικότερη στήλη, αυτή των «Εγγραφών». Η κάθε εγγραφή, αποτελούμενη από 5 κριτήρια (n=5, ίσος αριθμός κριτηρίων για όλες τις εγγραφές), αξιολογείται αντιστοίχως και λαμβάνει τον αριθμό στη στήλη «Αξιολόγηση 0-4». Για την αξιολόγηση και την επιλογή του αριθμού της ομώνυμης στήλης χρησιμοποιείται η επεξήγηση της στήλης «Περιγραφή βαθμονόμησης», του εγχειριδίου του 3^{ου} κεφαλαίου. Για λόγους αποτροπής ασαφειών, αποφεύχθηκε η τοποθέτηση της παρούσας στήλης στο συγκεκριμένο βήμα. Ωστόσο, η περιγραφή του κειμένου των στοιχείων της Άνω Σύρου συνάδει και αιτιολογεί απολύτως

την κάθε επιλογή. Τέλος, σε κάθε εγγραφή δημιουργούνται οι ΑΜΟ, που αφορούν τη στήλη «Βήμα 1ο». Για την κατανόηση δίνεται παράδειγμα της πρώτης εγγραφής με τίτλο 1. Ισχυρό ανάγλυφο, τα κριτήρια είναι 5 (N=5) και ακολουθούν 5 τιμές αξιολόγησης. Έτσι, για την ολοκλήρωση του πρώτου βήματος προστίθενται και διαιρούνται δια 5. Συγκεκριμένα για το παράδειγμα αυτό η εξίσωση είναι $\frac{4+3+3+4+4}{5} = 3,6$. Έτσι, σε κάθε εγγραφή ακολουθείται η ίδια διαδικασία μέχρι την εγγραφή 118, όπου και ολοκληρώνεται το πρώτο στάδιο. Παρακάτω παρατίθεται παράδειγμα του τρόπου δόμησης του συστήματος.

Σχήμα 14. Βήμα 1^ο (Ίδια επεξεργασία).

ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ	ΕΓΓΡΑΦΕΣ	ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ	N	ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ (04)	ΒΗΜΑ 1 ^ο
Φυσικοί πόροι					
1. Μορφολογία εδάφους	1. Ισχυρό ανάγλυφο	Επίδραση στο τοπίο	5	4	3,6
		Βαθμός διατήρησης		3	
		Σύνδεση με την ιστορία και την παράδοση του τόπου		3	
		Επίδραση στη μορφή του		4	
		Βαθμός αισθητικής απόδοσης ποιότητας		4	

Βήμα 2^ο: Αξιολόγηση στήλης «Κατηγορίες»

Μετά την ολοκλήρωση του πρώτου βήματος, το 2^ο βήμα αφορά την αξιολόγηση της ευρύτερης των εγγραφών στήλης με τίτλο «Κατηγορίες». Για την ολοκλήρωση του βήματος αυτού λαμβάνονται οι ΑΜΟ από το 1^ο Βήμα και προστίθενται δύο νέες στήλες: η στήλη αριθμός κριτηρίων, που αφορά τον συνολικό αριθμό εγγραφών που απαρτίζουν την ευρύτερη κατηγορία, και η στήλη Βήμα 2^ο, στην οποία θα τοποθετηθούν τα αποτελέσματα των ΑΜΟ της κάθε κατηγορίας. Έτσι, π.χ. για την κατηγορία 1. Μορφολογία εδάφους υπάρχουν 6 εγγραφές (N=6). Οι αριθμητικοί μέσοι όροι των 6 αυτών εγγραφών προστίθενται και διαιρούνται δια του 6. Έτσι έχουμε $\frac{3,6+1,6+2+2,2+3,8+1}{6} = 2,37$. Το ίδιο γίνεται και για τις επόμενες κατηγορίες. Στο τέλος, προκύπτει ένας συνολικός πίνακας ΑΜΟ (στήλη Βήμα 2^ο), που είναι ο ακόλουθος:

Σχήμα 15. Βήμα 2^ο (Ιδία επεξεργασία).

ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ	ΕΓΓΡΑΦΕΣ	ΒΗΜΑ 1 ^ο	N (ΑΡΙΘΜΟΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΩΝ)	ΒΗΜΑ 2 ^ο
1. Μορφολογία εδάφους	1. Ισχυρό ανάγλυφο	3,6	6	2,37
	2. Ζωνικά και ασβεστομορφικά εδάφη	1,6		
	3. Μεταμορφωμένα Πετρώματα	2		
	4. Περιμετρικά βράχια Νιχωρίου	2,2		
	5. Ο λόφος της Άνω Σύρου	3,8		
	6. Εύκρατο κλίμα	1		

Βήμα 3^ο: Αξιολόγηση στήλης «Πόροι»

Στο τρίτο βήμα ακολουθείται η ίδια διαδικασία ΑΜΟ των προηγούμενων βημάτων, για τη στήλη «Πόροι». Αρχικά προστίθεται η στήλη και εν συνεχεία οι κατηγορίες διαχωρίζονται αναλόγως των πόρων στους οποίους εμπίπτουν (π.χ. Θρησκεία στον Πόρο: «Άυλοι πόροι»). Ακολούθως, γίνεται προσθήκη της στήλης «Αριθμός κριτηρίων» και «Βήμα 3^ο», όπου για κάθε πόρο τοποθετείται ο αριθμός κριτηρίων που το απαρτίζουν και ο Α.Μ.Ο. , αντίστοιχα. Παραδείγματος χάριν για τον Πόρο, 1. Φυσικοί πόροι, με τις τρεις κατηγορίες κριτηρίων (N=3) η εξίσωση είναι $\frac{2,37+1,93+0,73}{3} = 1,68$. Ακολούθως παρουσιάζεται ο συνολικός πίνακας του 3ου βήματος:

Σχήμα 16. Βήμα 3^ο (Ιδία επεξεργασία).

ΠΟΡΟΙ	ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ	ΒΗΜΑ 2 ^ο	N	ΒΗΜΑ 3 ^ο
1. Φυσικοί πόροι	1. Μορφολογία εδάφους	2,37	3	1,68
	2. Γαλάζιες-κυανές επιφάνειες	1,93		
	3. Βιοποικιλότητα	0,73		

Βήμα 4^ο: Αξιολόγηση στήλης «Αρχικοί Πόροι»

Στο τέταρτο βήμα, ακολουθείται η ίδια διαδικασία Α.Μ.Ο., των προηγούμενων βημάτων, για τη στήλη «Αρχικοί Πόροι». Αρχικά προστίθεται η στήλη και εν συνεχεία οι κατηγορίες διαχωρίζονται αναλόγως των πόρων στους οποίους εμπίπτουν (π.χ. Φυσικοί Πόροι στον Αρχικό Πόρο: «Υλικοί πόροι»). Ακολούθως, γίνεται προσθήκη της στήλης «Αριθμός κριτηρίων» και «Βήμα 4^ο», όπου για κάθε πόρο τοποθετείται ο αριθμός κριτηρίων που το απαρτίζουν και ο ΑΜΟ, αντίστοιχα. Παραδείγματος χάριν, για τον αρχικό πόρο 1. Υλικοί πόροι, με τις δύο κατηγορίες κριτηρίων (N=2) η εξίσωση είναι $\frac{1,68+2,54}{2} = 2,11$. Ακολούθως παρουσιάζεται ο συνολικός πίνακας του 4ου βήματος:

Σχήμα 17. Βήμα 4^ο (Ιδία επεξεργασία).

ΑΡΧΙΚΟΙ ΠΟΡΟΙ	ΠΟΡΟΙ	ΒΗΜΑ 3 ^ο	N (ΑΡΙΘΜΟΣ ΠΟΡΩΝ)	ΒΗΜΑ 4 ^ο
ΥΛΙΚΟΙ ΠΟΡΟΙ	1. Φυσικοί πόροι	1,68	2	2,11
	2. Ανθρωποποιήτοι πόροι	2,54		
ΑΨΛΟΙ ΠΟΡΟΙ	3. Άυλοι πόροι	2,26	1	2,26

Βήμα 5^ο: Τελικός πίνακας και αριθμημένος πίνακας υλικών και άυλων πολιτιστικών πόρων Άνω Σύρου

Μετά την ολοκλήρωση όλων των ΑΜΟ των βημάτων, δημιουργείται ο τελικός πίνακας των υλικών και άυλων πολιτιστικών πόρων της Άνω Σύρου. Όπως επεξηγήθηκε και στο αρχικό εγχειρίδιο του πολυκριτηριακού συστήματος, οι ΑΜΟ των ενδιάμεσων βημάτων δεν μπορούν να αποδώσουν τη συνολική βαθμονομημένη κατάταξη των πολιτιστικών πόρων αλλά τις τάσεις και τις κατατάξεις των ευρύτερων στηλών. Λειτουργούν ως τα ενδιάμεσα βήματα για την κατάρτιση του τελικού πίνακα βαθμονόμησης των υλικών και άυλων πολιτιστικών πόρων της Άνω Σύρου. Το πρώτο στάδιο για την ολοκλήρωση του παρόντος βήματος είναι η δημιουργία ενός ενιαίου πίνακα με 4 στήλες. Οι στήλες είναι οι:

1. Οι «Εγγραφές», όπου τοποθετούνται οι εγγραφές του πρώτου βήματος κατά βαθμονομημένη σειρά κατάταξης από το μεγαλύτερο προς το μικρότερο.
2. Εν συνεχεία προστίθενται οι άλλες τρεις στήλες των ευρύτερων κατηγοριών, δηλαδή οι στήλες «Κατηγορίες», «Πόροι», Αρχικοί Πόροι». Αυτές αποτελούν και τις στήλες όλων των προηγούμενων βημάτων που θα χρησιμοποιηθούν και στο στάδιο αυτό για την τελική βαθμονόμηση του συστήματος.
3. Για κάθε εγγραφή της πρώτης στήλης τοποθετείται η «Κατηγορία», ο «Πόρος» και ο «Αρχικός Πόρος» στον οποίο ανήκει. Παραδείγματος χάριν, για την εγγραφή «Ο λόφος της Άνω Σύρου», η ευρύτερη κατηγορία είναι «Μορφολογία εδάφους», ο

Πόρος είναι οι «Ανθρωποποίητοι πόροι» και οι Αρχικοί πόροι είναι οι «ΥΛΙΚΟΙ ΠΟΡΟΙ». Η ίδια διαδικασία ακολουθείται και για τις 118 εγγραφές του πολυκριτηριακού συστήματος της Άνω Σύρου.

4. Με την ολοκλήρωση του βήματος αυτού, έχουμε ένα ολοκληρωμένο πίνακα, ο οποίος μπορεί να λάβει τις αριθμητικές τιμές των Α.Μ.Ο. κάθε στήλης.

Για την «Μορφολογία εδάφους» η δομή του πίνακα είναι:

Σχήμα 18. Βήμα 5^ο (Ιδία επεξεργασία).

ΕΓΓΡΑΦΕΣ	ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ	ΠΟΡΟΙ	ΑΡΧΙΚΟΙ ΠΟΡΟΙ
1. Ισχυρό ανάγλυφο	Μορφολογία εδάφους	Φυσικοί πόροι	ΥΛΙΚΟΙ ΠΟΡΟΙ

Ακολουθώντας του προηγούμενου σταδίου και με ολοκληρωμένο τον τελικό πίνακα, στο στάδιο αυτό τοποθετείται ακόμη μία στήλη δίπλα από τις Εγγραφές. Η στήλη είναι το «Βήμα 1^ο». Εν συνεχεία τοποθετούνται οι τιμές των ΑΜΟ. των Εγγραφών (στη στήλη Βήμα 1^ο) και αντίστοιχα και στις επόμενες εγγραφές. Συνεχίζοντας το προηγούμενο παράδειγμα για την Εγγραφή «Ο λόφος της Άνω Σύρου», στο Βήμα 1^ο έλαβε ΑΜΟ 3,8, η κατηγορία «Μορφολογία εδάφους» έχει λάβει στο Βήμα 2^ο τον ΑΜΟ 2,37 και αντίστοιχα στο Βήμα 3^ο η ευρύτερη κατηγορία «Πόροι» τον ΑΜΟ 2,54 και στο Βήμα 4^ο η κατηγορία Αρχικοί Πόροι τον ΑΜΟ 2,11. Με βάση τα παραπάνω και την προσθήκη στο τέλος της στήλης «Άθροισμα», αθροίζονται οι ΑΜΟ όλων των κατηγοριών, ώστε ο πίνακας να βαθμονομηθεί εκ νέου κατά σειρά κατάταξης. Έτσι, για το παράδειγμα μας η εξίσωση είναι: $3,8 + 2,37 + 2,54 + 2,11 = 10,82$. Αντίστοιχα συμπληρώνονται και οι υπόλοιπες εγγραφές στον πίνακα που ακολουθεί.

Σχήμα 19. Άθροισμα ΜΟ ενδιάμεσων βημάτων (Ιδία επεξεργασία).

ΕΓΓΡΑΦΕΣ	ΒΗΜΑ 1 ^ο	ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ	ΠΟΡΟΙ	ΑΡΧΙΚΟΙ ΠΟΡΟΙ	ΑΘΡΟΙΣΜΑ
1. Ισχυρό ανάγλυφο	3,6	2,83	1,68	2,11	10,22

Τέλος, με την ολοκλήρωση του 5^{ου} βήματος, στην τελευταία στήλη είναι τοποθετημένοι οι τελικοί ΑΜΟ όλων των εγγραφών. Με το πέρας αυτού του βήματος, αναδημιουργούμε έναν τελικό πίνακα βαθμονομημένης κατάταξης με δύο στήλες, αυτή των «Εγγραφών» και αυτή της «Τελικής κατάταξης», όπου από το μεγαλύτερο προς το μικρότερο βαθμονομούνται οι εγγραφές και αποδίδονται οι πολιτιστικά σημαντικότεροι

(από το σημαντικότερο προς το λιγότερο σημαντικό) άυλοι και υλικοί πολιτιστικοί πόροι της Άνω Σύρου.

7. Συμπεράσματα

Καθώς ο πολιτισμός —κυρίως ο άυλος πολιτισμός— εμφανίζουν μεγάλη ευθραυστότητα και τείνουν να εκλείψουν από φυσικά (φθορά, λήθη, φυσική καταστροφή) ή τεχνητά (πόλεμοι, εσκεμμένες καταστροφές) αίτια, η ανάγκη διάσωσης των άυλων και υλικών πολιτιστικών πόρων είναι πρώτης προτεραιότητας, καθώς χωρίς μνήμη οι τόποι δεν έχουν παρελθόν, ιστορία, ανάμνηση και σύνδεση με το παρόν. Το αντικείμενο, λοιπόν, της παρούσας εργασίας αποτελεί για την Ελλάδα αλλά και διεθνώς μια νέα πρωτότυπη έρευνα, που αφορά ένα αντικείμενο που δεν έχει αναλυθεί, σε αυτό τον βαθμό, στο παρελθόν. Η φιλοσοφία της έρευνας ενσωματώνει τις βασικές αρχές του πολιτισμού, που είναι η προστασία, η διάσωση και η μετάβαση στις επόμενες γενιές. Το νέο αυτό εργαλείο, είναι ένα ανοιχτού κώδικα λογισμικό και η σημασία του είναι τριπλή. Πρώτον, δεν περιορίζεται σε τοπική χρήση, αλλά έχει εθνικό και διεθνή χαρακτήρα, αφού αξιολογεί τον ήδη έννομο και κοινώς αποδεκτό σε διεθνές επίπεδο πολιτισμό, καθώς παρέχει μια μεθοδολογία ικανή να εφαρμοστεί σε κάθε τόπο. Δεύτερον, μπορεί να αξιολογεί και να δίνει προτεραιότητες στους σημαντικότερους για κάθε τόπο, άυλους και υλικούς πόρους (προστασία-διαχείριση-αξιοποίηση), καθώς και διαχρονικά να συμπληρώνεται με νέους πολιτιστικούς πόρους και να επαναξιολογείται (σε κάθε χρονική περίοδο, αναγνωρίζονται έννομα και νέοι πολιτιστικοί πόροι σε ένα τόπο, που μπορούν να τοποθετούνται στο σύστημα). Τρίτον, μέσα από τη χρήση της μελέτης περίπτωσης για την Άνω Σύρο, δεν παρέχει μόνο το πλαίσιο μελέτης και το εγχειρίδιο, αλλά και τον τρόπο λειτουργίας του συστήματος με πραγματικά δεδομένα (άυλοι και υλικοί πολιτιστικοί πόροι Άνω Σύρου).

Τέλος, συμπληρωματικά των παραπάνω, το σύστημα αυτό θα μπορούσε μελλοντικά να αποτελέσει έναν ισχυρό άξονα για την στήριξη της προτεινόμενης υποψηφιότητας της Άνω Σύρου ως ιστορική πόλη της UNESCO, ο φάκελος της οποίας βρίσκεται σε εξέλιξη. Εκτός αυτού, μπορεί να συντελέσει ως σύστημα αξιολόγησης διεθνών φορέων, όπως ο Κατάλογος Άυλης Πολιτιστικής Κληρονομιάς της UNESCO, το Εθνικό ευρετήριο κ.λπ., καθώς οι διάφοροι εθνικοί και διεθνείς φορείς εγγράφουν προτεινόμενους πολιτιστικούς πόρους, χωρίς κοινό αξιολογικό πλαίσιο, δημιουργώντας συχνά παρερμηνείες και παρανοήσεις ως προς τους τρόπους καταγραφής και αξιολόγησης.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Αλιβιζάτου, Μ. και Πούλιος, Ι. (2015) «Διαχείριση άυλης πολιτιστικής κληρονομιάς, τοπική κοινωνία και βιώσιμη ανάπτυξη». Στο *Τουρισμός, πολιτισμική διαχείριση, τοπική κοινωνία και βιώσιμη ανάπτυξη (2015)*. Αθήνα: ΣΕΑΒ.
- Αμπέλας, Ι. (1874) *Η ιστορία της νήσου Σύρου*. Ερμούπολη: Καλημέρης.
- Δούκας, Χ. κ.ά. (2015) *Πολυκριτηριακά συστήματα υποστήριξης αποφάσεων*. Σημειώσεις μαθήματος Θεωρία Λήψης Αποφάσεων. Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο
- Τόλιας Γ. κ.ά. (2008) *Σύρος και Ερμούπολη: συμβολές στην ιστορία του νησιού 15^{ος}-19^{ος} αιώνας*. Αθήνα: Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών.
- Λινάκη, Ε., Βασιλαρά, Α. και Στεφάνου, Ι. (2016) *Άνω Σύρος: υλικοί και άυλοι πολιτιστικοί πόροι του παραδοσιακού οικισμού*. Σύρος: Ινστιτούτο Σύρου.
- Λινάκη, Ε. και Σεργιάς, Κ. (2019) «Η μνήμη και ο τόπος ως υπόβαθρα πολιτισμού». *Πανελλήνιο συνέδριο για τον δημόσιο χώρο*, 28-30/03, Θεσσαλονίκη.
- Λινάκη, Ε. (2019) «Αξιολόγηση της πολιτιστικής σημαντικότητας του φυσικού και ανθρωποποιητού τοπίου στην Άνω Σύρο». *9^ο Ειδικό τεύχος Ινστιτούτου Σύρου για το 9ο Διαπανεπιστημιακό Σεμινάριο βιώσιμης ανάπτυξης, πολιτισμού και παράδοσης*, 16-21/09/2019, Αθήνα.
- Λινάκη, Ε. (2018) «Η κατανόηση του άυλου και υλικού πολιτισμού στην ψηφιακή τεχνολογία». *8ο Ειδικό τεύχος Ινστιτούτου Σύρου για το 8ο Διαπανεπιστημιακό Σεμινάριο βιώσιμης ανάπτυξης, πολιτισμού και παράδοσης*, 25-30/6/2018, Αθήνα.
- Μονογυιός, Ε. (1933) «Το Πανόραμα της Σύρου». *Κήρυξ των Κυκλάδων*, 21-22.
- Όμηρος (2015) *Οδύσσεια*. Αθήνα: Ινστιτούτο Νεοελληνικών Σπουδών, Ίδρυμα Μανόλη Τριανταφυλλίδη.
- π. Μαραγκός, Γ. (2012) *Η Παναγία: Ναός και Μονή Ιησουιτών σε πορεία μέσα από τις ιστορικές μνήμες μιας πνευματικής παρουσίας στην Άνω Σύρο*. Αθήνα: Ινστιτούτο Ανθρωπιστικών Επιστημών.
- Πατέρας Γ.Μ. (1947) *Η ιστορία της Σύρου*. Ερμούπολη.
- Πρίντεζης, Γ. (1984) *Ματιές στο συριανό χθες*. Σύρος.

- Σίσκος, Γ. (2008) *Μοντέλα αποφάσεων, μεθοδολογία επιχειρησιακής έρευνας, θεωρία πολυκριτήριας ανάλυσης, εφαρμογές σε επιχειρήσεις και οργανισμούς νέων τεχνολογιών*. Αθήνα: Πολιτεία.
- Στεφάνου, Ι. (2014) *Σύρος: Ο τόπος που γέννησε τρεις μεγάλους πολιτισμούς*. Σύρος: Ινστιτούτο Σύρου.
- Στεφάνου, Ι. (2003) *Ο πολεοδομικός σχεδιασμός της Ερμούπολης*. Αθήνα: Πανεπιστημιακές εκδόσεις ΕΜΠ.

Ξενόγλωσση

- Arizpe, S. (2013) "Singularity and micro-regional strategies in intangible cultural heritage". In *Anthropological perspectives on intangible cultural heritage*. Springer.
- Bouchenaki, M., (2003) "The interpedency of the tangible and intangible cultural heritage". *ICOMOS 14th General Assembly Science Symposium*.
- Linaki, E. and Serrao, K. (2020) "Recording and evaluating the tangible and intangible cultural assets of a place through a multicriteria decision-making system". *Heritage Journal*, 3(4), 1483-1495, <https://doi.org/10.3390/heritage3040082>.
- Lenzerini, F. (2011) "Intangible cultural heritage: the living culture of peoples". *European Intangible Law*, 22, 311-314.
- Park, H. (2011) "Shared national memory as intangible heritage: re-imagining two Koreas as one nation". *Annals of Tourism Research*, 38 (2), 520-539.
- Solanilla, L. (2008) "The Internet as a tool for communicating life stories: a new challenge for 'memory Institutions'". *Intangible Heritage*, 3, 103-116.
- Unesco (2013) "Culture for development indicators". [https://en.unesco.org/creativity/activities/cdis#:~:text=Context%2FOverview%3A-The%20Culture%20for%20Development%20Indicators%20Suite%20\(CDIS\)%20is%20an%20advocacy,processes%20through%20facts%20and%20figures](https://en.unesco.org/creativity/activities/cdis#:~:text=Context%2FOverview%3A-The%20Culture%20for%20Development%20Indicators%20Suite%20(CDIS)%20is%20an%20advocacy,processes%20through%20facts%20and%20figures) [προσπελάστηκε στις 26/01/2022].
- Wallnau, K. (1998) *The 99 software engineering symposium: software*. Pittsburgh: Engineering Institute Carnegie Mellon University.

Λινάκη Ελένη

Μηχανικός Χωροταξίας και Ανάπτυξης, Διδάκτωρ Αρχιτεκτονικής Σχολής ΕΜΠ

email: eleni.linaki@gmail.com

Σερράος Κωνσταντίνος

Καθηγητής Αρχιτεκτονικής Σχολής ΕΜΠ

email: kserr@central.ntua.gr

ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Δημήτρης Καλλιώρας
Ευάγγελος Ασπρογέρακας
Νικόλαος Γαβανάς
Ανέστης Γουργιώτης
Νικόλαος Τριανταφυλλόπουλος

ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΣΥΝΤΑΞΗΣ

Ελένη Ανδρικοπούλου - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Πασχάλης Αρβανιτίδης - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Παναγιώτης Αρτελάρης - Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Σοφία Αυγερινού-Κολώνια - Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο
Αθηνά Βιτοπούλου - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Γιώργος Βλόντζος - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Νικολός Βογιαζίδης - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Γεωργία Γεμενετζή - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Ηλίας Γεωργαντάς - Πανεπιστήμιο Κρήτης
Αθηνά Γιαννακού - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Σπύρος Γκολφινόπουλος - Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Άσπα Γοσποδίνη - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Δημήτρης Γούσιος - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Παύλος-Μαρίνος Δελλαδέτσημας - Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Αλέξης Δέφνερ - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Δέσποινα Διμέλλη - Πολυτεχνείο Κρήτης
Ασπασία Ευθυμιάδου - Ελληνικός Γεωργικός Οργανισμός «Δήμητρα»
Μιχάλης Ζουμπουλάκης - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Ελισάβετ Θωίδου - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Γιώργος Κανδύλης - Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών
Νικόλαος-Γεώργιος Καραχάλης - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Κώστας Καρτάλης - Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Γρηγόρης Καυκαλάς - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Ειρήνη Κλαμπατσέα - Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο
Χάρης Κοκκώσης - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Παναγιώτης Κοσμόπουλος - Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης
Βύρων Κοτζαμάνης - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Χρήστος Κουσιδώνης - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Αλέξανδρος-Φαίδων Λαγόπουλος - Ακαδημία Αθηνών & Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Κώστας Λαλένης - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Λόης Λαμπριανίδης - Πανεπιστήμιο Μακεδονίας
Λίλα Λεοντίδου - Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο
Παύλος Λουκάκης - Πάντειο Πανεπιστήμιο
Θωμάς Μαλούτας - Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Δημήτρης Μέλισσας - Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο
Αγγελική Μενεγάκη - Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Θεόδωρος Μεταξάς - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Κώστας Μπαγινέτας - Αποκεντρωμένη Διοίκηση Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδος
Νίκος Μπάτης - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Ηλίας Μπεριάτος - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Κώστας Μωραΐτης - Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο
Σπύρος Νιαβής - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Μαρί-Νοέλ Ντυκέν - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Δημήτρης Οικονόμου - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Απόστολος Παπαγιαννάκης - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Κωνσταντίνος Περάκης - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Γιώργος Πετράκος - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Μάγδα Πιτσιάβα-Λατινοπούλου - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Σεραφείμ Πολύζος - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Αντώνης Ροβολής - Πάντειο Πανεπιστήμιο
Νίκος Σαμαράς - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Άρης Σαπουνάκης - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Κώστας Σερράος - Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο
Παντολέων (Παντελής) Σκάγιαννης - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Σοφία Σκορδίλη - Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Νίκος Σουλιώτης - Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών
Δημήτρης Σταθάκης - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Αναστασία Τασοπούλου - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πάρις Τσάρτας - Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Γιώργος Τσιλιμίγκας - Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Δημήτρης Τσιώτας - Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Δημήτρης Φουτάκης - Διεθνές Πανεπιστήμιο
Γιώργος Φωτόπουλος - Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Μάριος Χαϊνταρλής - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Όλγα Χριστοπούλου - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Μανώλης Χριστοφάκης - Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Γιάννης Ψυχάρης - Πάντειο Πανεπιστήμιο

Περιεχόμενα

ΤΕΥΧΟΣ
ISSUE

35

ΕΤΟΣ
YEAR

2022

- Πρέζα Ελισάβετ, Ασπρογέρακας Ενάγγελος** 5
Η ολοκληρωμένη χωρική ανάπτυξη στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής 2014-2020: η περίπτωση της Ελλάδας
- Γουργιώτης Ανέστης, Σαραντάκου Ευθυμία, Στεφανή Φωτεινή, Χαϊνταρλής Μάριος** 42
Χωρικός σχεδιασμός και τουριστική επιχειρηματικότητα: η περίπτωση των Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων
- Ασπρογέρακας Ενάγγελος** 73
Ιεραρχία και αρχή της δεσμευτικότητας στο ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού
- Ντάφλου Αικατερίνη** 95
Κοινωνική πολιτική και κοινωνική καινοτομία: ο χώρος ως βάση για την κοινωνική καινοτομία
- Λινάκη Ελένη, Σερράος Κωνσταντίνος** 122
Πρόταση δημιουργίας ενός πολυκριτηριακού συστήματος καταγραφής και αξιολόγησης των υλικών και άυλων πολιτιστικών πόρων ενός τόπου: η περίπτωση της Άνω Σύρου

ISSN: 1109-5008
e-ISSN: 2944-9847
www.aeihoros.gr