



# ΑΣΙ Χώρος

Κείμενα Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Ανάπτυξης

Ειδικό τεύχος – Αφιέρωμα

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

2020

31



Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας  
Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης

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

---

*Επιμέλεια*

Παντολέων Σκάγιαννης

Επιστημονικό Περιοδικό

---

αιχλώρος

---

Διεύθυνση:  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας  
και Περιφερειακής Ανάπτυξης  
Περιοδικό ΑΕΙΧΩΡΟΣ  
Πεδίον Άρεως, 383 34 ΒΟΛΟΣ  
<http://www.aeihoros.gr>, e-mail: [aeihoros@prd.uth.gr](mailto:aeihoros@prd.uth.gr)  
τηλ.: 24210 – 74486

---

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

	<b>Π. Σκάγιαννης</b>	4
	Εισαγωγή	
	<b>G. Petrakos</b>	10
Geographies of Growth and Integration in Europe: old and new challenges for regional policy		
	<b>Σ. Πολύζος</b>	23
Διερεύνηση των Διαθρωπτικών Μεταβολών της Ελληνικής Οικονομίας την Περίοδο της Οικονομικής Κρίσης με Χρήση της Ανάλυσης Εισροών - Εκροών		
	<b>Ε. Ασπρογέρακας, Δ. Καλλιώρας</b>	62
Χωρικός και Αναπτυξιακός Σχεδιασμός στην Ελλάδα: ζητήματα σύμπλεξης		
	<b>Κ. Λαλένης, Σ. Βεζυριαννίδου</b>	94
Ο Χωρικός Σχεδιασμός και οι Συναφείς Απόπειρες Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, την Εποχή της Οικονομικής Κρίσης: αξιολόγηση αναγκαιότητας και αποτελεσμάτων		
	<b>Α. Δέφνερ, Ν. Μαντάς, Ε. Ψαθά, Ν. Βογιαζίδης</b>	119
Προσβασιμότητα στον Πολιτισμό και την Κληρονομιά: ο σχεδιασμός για όλους		
	<b>Α. Τράμπα</b>	145
Τα Σχέδια Βιώσιμης Αστικής Κινητικότητας (ΣΒΑΚ) και η Συσχέτιση με το Θεσμικό Πλαίσιο Χωρικού Σχεδιασμού: ευρωπαϊκή και ελληνική πραγματικότητα		
	<b>Ε. Ασπρογέρακας</b>	171
Πολιτική Στρατηγικών Παρεμβάσεων και Χωρική Διακυβέρνηση: η περίπτωση του «Ελληνικού»		
	<b>Π. Σκάγιαννης, Θ. Καναρέλης</b>	206
Οι Πλατείες της Αθήνας: μια διαδρομή προκλήσεων και ανατροπών		
	<b>ΚΡΙΤΙΚΕΣ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΕΙΣ</b>	
	<b>Π. Σκάγιαννης</b>	236
Παύλος Λουκάκης (2017) Πολεοδομικές & Χωροταξικές Εξελίξεις. Ελλάδα 1952-2012: εμπειρίες δράσης. Επιμέλεια τόμου Ι. Μωραΐτου. Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας		

## ***ΕΙΣΑΓΩΓΗ***

### ***Παντολέων Σκάγιαννης***

*Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας*

Το παρόν τεύχος είναι επετειακό για τα 30 χρόνια του ΤΜΧΠΠΑ. Την ακαδημαϊκή χρονιά 1989-1990 «μπήκαν» οι πρώτοι φοιτητές μας στο Τμήμα. Το πρόγραμμα καλό αλλά πολύ βασικό, οι επαγγελματικές προοπτικές ομιχλώδεις, το κτήριο από κοινού με τους Γεωπόνους, το Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας (ΠΘ) διοικούνταν από Διοικούσα Επιτροπή με ορισμένο από το Υπουργείο Πρόεδρο και μέλη, ενώ το Τμήμα ακόμη ήταν στη φάση της οργάνωσής του. Όλοι οι διδάσκοντες είχαν προσληφθεί με το ΠΔ 407/81 και ούτε λόγος για εξοπλισμό, ή βοηθητικό προσωπικό, πλην της στοιχειώδους γραμματειακής υποστήριξης.

Από τότε κύλησε πολύ νερό στο αυλάκι. Δημιουργήθηκε η Πολυτεχνική Σχολή στην οποία εντάχθηκε το Τμήμα, ενώ οι απόφοιτοί μας απέκτησαν τον τίτλο του Μηχανικού και εντάχθηκαν στο Τεχνικό Επιμελητήριο. Παράλληλα το αντικείμενο του Τμήματος εμπλουτίστηκε με την Πολεοδομία που αποτυπώθηκε και στον τίτλο. Το Τμήμα, με συγκεκριμένες προσπάθειες των μελών του, απέκτησε και ένα σημαντικό κτήριο, πολύ ικανοποιητικά εξοπλισμένο, αυτό στο οποίο σήμερα στεγάζεται.

Σήμερα μιλάμε για ένα Τμήμα με πολυπληθές ακαδημαϊκό και διοικητικό προσωπικό, με σημαντικές ακαδημαϊκές επιδόσεις, μέρος μιας εύρωστης Πολυτεχνικής Σχολής που αναπτύσσεται δυναμικά, ως κομβική Σχολή του ΠΘ, ενός Πανεπιστημίου με ισχυρό ακαδημαϊκό ερευνητικό προφίλ, με υποδειγματική δημοκρατική λειτουργία και διαρκώς καλύτερες διεθνείς επιδόσεις. Το Τμήμα συμμετέχει σε μεγάλους επιστημονικούς διεθνείς οργανισμούς και είναι ένα από τα ενεργότερα του ΠΘ σε δραστηριότητες και

έρευνα. Τόσο με το προσωπικό του όσο με τους αποφοίτους του έχει πλέον στελεχώσει τον δημόσιο τομέα της χώρας με Υπουργό, Βουλευτές, Γραμματείς Υπουργείων, Στελέχη Οργανισμών, Πρυτάνεις (μεταξύ των οποίων και δύο από τους έξι εκλεγμένους Πρυτάνεις του ΠΘ) και Αντιπρυτάνεις, Κοσμήτορες, Καθηγητές Πανεπιστημίου τόσο εδώ όσο και στο εξωτερικό, έχει ανακηρύξει επίτιμους διδάκτορες, έχει επίσης δώσει μέλη Συμβουλίων Διεθνών Οργανισμών, ενώ διάφορα μέλη του έχουν λάβει αξιοπρόσεκτα βραβεία. Ο μεγάλος αριθμός των αξιολογώτατων αποφοίτων του έχει δημιουργήσει και στηρίζει τον νέο κλάδο του Μηχανικού Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Ανάπτυξης (με καθιερωμένα πλέον δικαιώματα) και έχει δώσει πολύ καλά δείγματα στην αγορά εργασίας. Το Τμήμα έχει διοργανώσει μεγάλο αριθμό διεθνών γεγονότων, εκπαιδευεί πλέον πολύ μεγαλύτερο αριθμό φοιτητών, έχει δημιουργήσει μια αξιόλογη βιβλιοθήκη-αναγνωστήριο, «τρέχει» και συμμετέχει σε σειρά μεταπτυχιακών προγραμμάτων και ήδη έχει απονεμίσει 80 διδακτορικά.

Η επιτυχημένη αυτή πορεία έχει αποκρυσταλλωθεί και στις χρησιμότητες (και πολύ καλές) αξιολογήσεις που έχει κάνει το τμήμα (οι δύο πρώτες με δική του πρωτοβουλία που τις πλήρωσε με δικούς του πόρους) καθώς και στην τελευταία (άριστη) πιστοποίηση του Αυγούστου 2020.

Εννοείται, όμως, πως δεν ζούμε σε ιδανικό κόσμο, και έχουν υπάρξει, και ακόμη υπάρχουν, σημαντικά προβλήματα, όπως η σημαντικότερη υποχρηματοδότηση (ιδιαίτερα με την από το 2009 κοινωνικο-οικονομική κρίση) και ο πολύ μεγάλος αριθμός των εισακτέων που έχει επιβάλει το Υπουργείο Παιδείας.

Όμως ένα από τα σημαντικά επιτεύγματα που αποτελεί ήδη μια αξιοζήλευτη σταθερή αξία στον επιστημονικό μας χώρο στην Ελλάδα, είναι το επιστημονικό περιοδικό που κρατάτε στα χέρια σας: Ο *Αειχώρος*.

Ο *Αειχώρος* είναι το τέταρτο κατά χρονολογική σειρά επιστημονικό περιοδικό που εστιάζει στα ζητήματα του χώρου το οποίο εκδίδεται στην Ελλάδα. Μετά την *Πόλη και Περιφέρεια* και τον *ΤΟΠΟ*, αμφοτέρων των οποίων η έκδοση έχει εδώ και χρόνια σταματήσει, υπάρχει σήμερα ο *Αειχώρος* και οι *Γεωγραφίες*, ένα εξ'ίσου αξιόλογο περιοδικό την έκδοση του οποίου επιμελούνται συνάδελφοι από το Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο.

Ο *Αειχώρος* είναι ένα επιστημονικό περιοδικό. Αυτό σημαίνει ότι τα άρθρα που δημοσιεύουμε είναι υψηλού επιστημονικού επιπέδου και περνούν από διαδικασία ανώνυμης κρίσης τουλάχιστον δύο κριτών οι οποίοι δεν γνωρίζουν ποιος είναι ο κρινόμενος, αλλά ούτε και ο κρινόμενος γνωρίζει τους κριτές του. Τα πεδία που «θεραπεύει» ο *Αειχώρος* δεν είναι μόνο τα τρία βασικά αντικείμενα που αποτελούν τα συστατικά στοιχεία του Τμήματος, δηλαδή η Πολεοδομία, Χωροταξία, και Περιφερειακή Ανάπτυξη. Προφανώς το περιοδικό φιλοξενεί και αξιόλογα κείμενα με επιστημονικό προβληματισμό που αντιστοιχεί

και σε άλλα αντικείμενα, όπως το περιβάλλον και η κοινωνία, αλλά πάντα με αναφορά στον χώρο. Τα άρθρα που έχουν φιλοξενηθεί έχουν σημαντική επιστημονική αξία, αποτελούν σημαντικό εργαλείο για τη διδασκαλία και για τη σοβαρή επιστημονική ενημέρωση ενός ευρέως κοινού επιστημόνων, και συχνά η δημοσίευσή τους στο περιοδικό αποτελεί στόχο πολλών συναδέλφων προκειμένου να εμπλουτίσουν τα βιογραφικά τους έχοντας ο καθένας τις δικές του επιδιώξεις. Όμως, εκτός από τα «κανονικά» τεύχη, έχουμε εκδώσει τεύχη-αφιερώματα σε συγκεκριμένη θεματολογία, και τεύχη με τη συμμετοχή συγγραφέων ειδικών κατηγοριών, όπως αυτό των νέων επιστημόνων.

Το ανά χείρας τεύχος είναι το 31<sup>ο</sup> τεύχος. Για να γιορτάσουμε τα 30 χρόνια του Τμήματος, αποφασίσαμε αντί να εκδώσουμε έναν τόμο κειμένων (όπως κάναμε σε δύο προηγούμενες επετείους εκδίδοντας τα 17 και 25 κείμενα αντίστοιχα), να εκδώσουμε αυτό το τεύχος στο οποίο οι κύριοι συγγραφείς να είναι μέλη ΔΕΠ και ΕΔΙΠ του Τμήματος. Θα ακολουθήσει και επόμενο τεύχος, με τη συμμετοχή συνεργατών του Τμήματος. Οι εκδόσεις αυτές σηματοδοτούν την άποψή μας για τη σημασία των επιστημονικών κειμένων που κρίνονται από συναδέλφους και την διαρκή πρόθεσή μας να ανταποκρινόμαστε σε αυτό το επίπεδο της επιστημονικής συζήτησης.

Το παρόν τεύχος, φιλοξενεί οκτώ άρθρα που έχουν καταταγεί με μια σειρά από τα γενικότερα στα ειδικότερα και μια βιβλιοπαρουσίαση.

**Ο Πετράκος** στο κείμενό του «Γεωγραφίες Ανάπτυξης και Ολοκλήρωσης στην Ευρώπη: Παλιές και νέες προκλήσεις για την περιφερειακή πολιτική» ρίχνει φως στην αντιδιαστολή της θεωρητικής νεοκλασικής προσέγγισης σύγκλισης μεταξύ προηγμένων και λιγότερο προηγμένων περιοχών με βάση τις συνεχείς αποδόσεις κλίμακας στο σύστημα παραγωγής (και τους μηχανισμούς εξισορρόπησης) με τη σχολή σκέψης της απόκλισης, αλλά και με τη λογική της μίξης των θεωριών. Με αυτή την αφετηρία προσπαθεί να δώσει ερμηνείες για τη συστηματική αναποτελεσματικότητα της περιφερειακής πολιτικής. Στην ανάλυσή του επιστρατεύει τις έννοιες της ολοκλήρωσης, τη δυσαρέσκεια και της χωρικής επιλεκτικότητας. Καταλήγει στην αναγκαιότητα στοχευμένων και απλούστερων αποκεντρωμένων πολιτικών με ει δυνατόν περισσότερους πόρους ώστε να αντιμετωπισθούν οι σύγχρονες και μελλοντικές προκλήσεις.

**Ο Πολύζος**, στο άρθρο του «Διερεύνηση των Διαθρωπικών Μεταβολών της Ελληνικής Οικονομίας την Περίοδο της Οικονομικής Κρίσης με Χρήση της Ανάλυσης Εισροών – Εκροών», ερευνά τις τυχόν οικονομικές αναδιαρθρώσεις στην ελληνική οικονομία τα πρώτα χρόνια της κρίσης (2010-2015) χρησιμοποιώντας πίνακες εισροών-εκροών και βασιζόμενος στα διαθέσιμα επίσημα στατιστικά στοιχεία. Ελέγχει βασικά μακροοικονομικά μεγέθη για πιθανές οικονομικές διαρθρωτικές αλλαγές, υπολογίζοντας διάφορους δείκτες. Επικεντρώνεται στους πολλαπλασιαστές προϊόντος και απασχόλησης, στον δείκτη της

έντασης της διασποράς και ευαισθησίας της διασποράς, στον προσδιορισμό των ηγετικών κλάδων της οικονομίας, στη μεταβλητότητα των τεχνολογικών συντελεστών, στη σύγκριση των τεχνικών παραγωγής, και στη σύγκριση της ενδιάμεσης χρήσης. Ο συγγραφέας συμπεραίνει ότι στις περισσότερες περιπτώσεις οι αλλαγές ήταν περιορισμένες και τα αποτελέσματα των πολιτικών πενιχρά. Υπό την οπτική αυτή καταθέτει σειρά προτάσεων για την επιτάχυνση της ανάπτυξης.

Οι **Ασπρογέρακας** και **Καλλιώρας**, στο άρθρο τους «Χωρικός και Αναπτυξιακός Σχεδιασμός στην Ελλάδα: ζητήματα σύμπλεξης», διαπιστώνουν τη διαχρονικά ανεπαρκή αλλά προφανώς αναγκαία σύμπλεξη μεταξύ Χωρικού και του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού στην Ελλάδα. Αφού αναλύσουν τα δύο συστήματα σχεδιασμού, προσδιορίζουν τα ελλείματα συνεργειών και συνδέσεων έναντι των κατακόρυφων εσωτερικών δομών των δύο πεδίων σχεδιασμού, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για την ανάπτυξη και το περιβάλλον. Οι συγγραφείς αναδεικνύουν την αναγκαιότητα της ύπαρξης κατάλληλων εργαλείων και δράσεων προς την κατεύθυνση της άρσης των προβλημάτων που δημιουργούνται από αυτή την παραλληλία. Το άρθρο αυτό αποτελεί το ίδιο μια σύμπλεξη των προβληματικών της ανάπτυξης και του χωρικού σχεδιασμού και αποτελεί γέφυρα προς τα επόμενα, περισσότερο «χωρικά», άρθρα.

Οι **Λαλένης** και **Βεζυριαννίδου**, με το άρθρο τους «Ο Χωρικός Σχεδιασμός και οι συναφείς απόπειρες θεσμικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, την εποχή της οικονομικής κρίσης. Αξιολόγηση αναγκαιότητας και αποτελεσμάτων», μας περνούν από την οικονομία και την κρίση στον χωρικό σχεδιασμό. Με επίκεντρο τον Ν.4447/16, και συνακόλουθα με την εξέταση των Ειδικών και των Τοπικών Χωρικών Σχεδίων (ΕΧΣ και ΤΧΣ) επιχειρούν να αξιολογήσουν τη νέα την περίοδο εκείνη θεσμική χωρική μεταρρύθμιση ως προς την αποτελεσματικότητά της στη βελτίωση και ολοκλήρωση του χωρικού σχεδιασμού και ως προς τη συνεισφορά της στην αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης.

Το άρθρο των **Δέφνερ**, **Μαντά**, **Ψαθά** και **Βογιαζίδη** «Προσβασιμότητα στον Πολιτισμό και την Κληρονομιά: ο Σχεδιασμός για όλους» φωτίζει την πολιτισμική πλευρά της ανάπτυξης. Το κείμενο ορίζει τρία επίπεδα προσβασιμότητας, τη φυσική, αντιληπτική, και οικειοποιητική που οδηγούν στην οικειοποίηση του πολιτισμικού αγαθού και αναλύει τους τρόπους που δομείται η οικειοποίηση του πολιτιστικού αγαθού και των προσωπικών του αφηγημάτων από τον επισκέπτη. Οι συγγραφείς προτείνουν μια αειφόρο συνδυαστική διαχείριση του πολιτισμού, της κληρονομιάς και του τουρισμού στο πλαίσιο ενός Ολοκληρωμένου Σχεδιασμού με μια στρατηγική που διέπεται από τις αρχές της ισότητας, ενισχύοντας την προσβασιμότητα στο πολιτιστικό αγαθό.

Η **Τράμπα**, στο άρθρο της «Τα Σχέδια Βιώσιμης Αστικής Κινητικότητας (ΣΒΑΚ) και η συσχέτιση με το θεσμικό πλαίσιο χωρικού σχεδιασμού. Ευρωπαϊκή και ελληνική



πραγματικότητα» αναλύει την ευρωπαϊκή (και ειδικότερα τη Γαλλική) πολιτική για τα ΣΒΑΚ ως στρατηγικά σχέδια για τις αστικές περιοχές, και την θεσμική τους ένταξη στο σύστημα σχεδιασμού, διαπιστώνοντας ότι στην Ελλάδα ο συντονισμός του κυκλοφοριακού με τον χωρικό σχεδιασμό παρουσιάζει ελλείψεις. Εξετάζει τον Ν. 4599/19 και το θεσμικό πλαίσιο του στρατηγικού και ρυθμιστικού χωρικού σχεδιασμού στη χώρα, και αναδεικνύει την αναγκαιότητα ενός κατευθυντήριου πλαισίου οδηγιών για τα ΣΒΑΚ, και μιας ουσιαστικής διαδικασίας αξιολόγησής τους.

Ο **Ασπρογέρακας** με το άρθρο του «Πολιτική στρατηγικών παρεμβάσεων και χωρική διακυβέρνηση: η περίπτωση του «Ελληνικού» αναδεικνύει τις αδυναμίες της χωρικής διακυβέρνησης και του διαλόγου στα ζητήματα χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα, ειδικά στην κλίμακα της αστικής ανάπτυξης. Για να καταδείξει το ζήτημα αξιοποιεί το παράδειγμα του HafenCity στο Αμβούργο, έναντι της μεγάλης παρέμβασης στο «Ελληνικό». Αναλύοντας την περίπτωση του «Ελληνικού», στο πλαίσιο των στρατηγικών αστικών παρεμβάσεων στην Ελλάδα, αναλύει το ιστορικό και την προσπάθεια ένταξής του στον ευρύτερο σχεδιασμό, καθώς και τα προβλήματα στη διαχείριση του έργου. Ακολουθώντας, αναλύει το Σχέδιο Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης (ΣΟΑ) και τη θεσμική του ένταξη. Αναφερόμενος εν συνεχεία στον δημόσιο διάλογο καταλήγει στη σημασία του αποτελεσματικού διαλόγου και της έγκαιρης λήψης των αποφάσεων. Υπογραμμίζει, όμως, ότι στην περίπτωση του «Ελληνικού» η αντιπαράθεση δημόσιου - ιδιωτικού τομέα και η αδυναμία ουσιαστικής συνεργασίας κατέληξε στην αδυναμία διαμόρφωσης ενός αποτελεσματικού πλαισίου χωρικής διακυβέρνησης, πράγμα που φαίνεται να έχει ως αποτέλεσμα την υποχώρηση της δημόσιας πολιτικής και την ανάληψη της πρωτοβουλίας από τον ιδιωτικό τομέα.

Τέλος, οι **Σκάγιαννης** και **Καναρέλης** στο άρθρο τους «Οι Πλατείες της Αθήνας: μια διαδρομή προκλήσεων και ανατροπών» διατρέχουν χρονικά τον σχεδιασμό των πλατειών της ελληνικής πρωτεύουσας συνθέτοντας διάχυτες πληροφορίες από σημαντικούς συγγραφείς, δημιουργώντας ένα αφήγημα μιας εξέλιξης του δημόσιου χώρου με επίκεντρο τις πλατείες με πολλές παλινωδίες και με λιγότερη πρόοδο αναλογικά με τη σημασία του και την κλίμακα της νεωτερικής και μετα-νεωτερικής Αθήνας. Οι συγγραφείς προσδιορίζουν συγκεκριμένες χρονικές περιόδους από τη δημιουργία του νεοελληνικού κράτους στον 19<sup>ο</sup> αιώνα στην περίοδο του πρώτου μισού του 20<sup>ου</sup> αιώνα, στη μοντέρνα εποχή μέχρι το 1990, στη μετέπειτα εποχή των νέων αναζητήσεων, και τέλος στη μεταολυμπιακή εποχή των «έργων». Το κείμενο εκφράζει προβληματισμό εν σχέσει με τον τρόπο και το αποτέλεσμα του διαχρονικού μετασχηματισμού των πλατειών και με την εννοιολογική αυθεντικότητά τους.

Το παρόν τεύχος συμπληρώνεται με μια βιβλιοκριτική από τον Σκάγιαννη, του βιβλίου του Παύλου Λουκάκη «Πολεοδομικές & Χωροταξικές Εξελίξεις. Ελλάδα 1952-2012: εμπειρίες δράσης». Η κριτική αυτή παρουσίαση είναι η ομιλία του Π. Σκάγιαννη στην ειδική εκδήλωση παρουσίασης του βιβλίου του Π. Λουκάκη, στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, το 2018.

Ελπίζουμε το σύνολο των άρθρων που απαρτίζουν το τεύχος 31 του *Αειχώρου* να αντανακλά αρκετά από τα σημεία των σύγχρονων προβληματισμών και να ανταποκρίνεται στις προσδοκίες του επιστημονικού μας κοινού, τους επιστήμονες του χώρου στην Ελλάδα.

Παντολέον Σκάγιαννης  
Καθηγητής ΤΜΧΠΠΑ  
Αύγουστος 2020

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

## ***Geographies of Growth and Integration in Europe: old and new challenges for regional policy***

**George Petrakos**

*Professor, University of Thessaly*

### **Abstract**

*This paper presents in a synoptic way the evolution of theoretical and empirical knowledge related to spatial inequalities and unbalanced growth, including the rise and decline of schools of thought and the conditions behind policy (in)effectiveness. The drivers of spatial selectivity, the persistency of underperforming regions, their integration experience and the rise of a geography of discontent are discussed in relation to the old and new challenges for regional policy.*

### **Keywords**

*European integration, regional inequalities, discontent, regional policy*

## **Γεωγραφίες Ανάπτυξης και Ολοκλήρωσης στην Ευρώπη: παλιές και νέες προκλήσεις για την περιφερειακή πολιτική**

### **Περίληψη**

*Η εργασία παρουσιάζει συνοπτικά την εξέλιξη της θεωρητικής και εμπειρικής γνώσης η οποία συσχετίζεται με τις χωρικές ανισότητες και την άνιση ανάπτυξη, την άνοδο αλλά και την υποχώρηση των σχετικών σχολών σκέψης και τους παράγοντες που επηρεάζουν την (αν)αποτελεσματικότητα της περιφερειακής πολιτικής. Η χωρική επιλεκτικότητα, η επίμονη υπο-απόδοση των λιγότερο ανεπτυγμένων περιοχών, η εμπειρία τους από τη διαδικασία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και η άνοδος και διασπορά της πολιτικής δυσαρέσκειας εξετάζονται σε σχέση με τις παλιές και νέες προκλήσεις της περιφερειακής πολιτικής.*

### **Λέξεις κλειδιά**

*ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, περιφερειακές ανισότητες, δυσαρέσκεια, περιφερειακή πολιτική*

### **1. INTRODUCTION**

Scientific knowledge related to the spatial economy is in a state of flux. A wide spectrum of theories of socioeconomic growth and inequality have interacted, debated or enriched each other over the last few decades through a process of birth, growth, domination and decline that appears to have an embedded cyclical element. The evolution of knowledge in each round of scientific consolidation raises at least as many new questions as it answers, leading to new rounds of quest in an evolving space that constantly changes the conditions and the parameters of the discussion.

During this time period, the evidence seems to suggest that regional performance, especially in Europe, is, mostly, characterised by increasing or high and persistent inequalities (Iammarino et al., 2017), which are wider when they consider multidimensional measures of living standards and not just income (OECD, 2019).

The most critical issues in this long debate have been the identification of the drivers that differentiate growth performance across cities and regions and the ability of market forces or State mechanisms to reduce inequalities over space. Over the last 50 years, the theoretical debate on regional inequalities has been driven by the competition of two

schools of thought: the convergence school<sup>1</sup>, led by the neoclassical economic theory, and the divergence school<sup>2</sup>, led by the theory of cumulative causation. The neoclassical school predicts convergence among advanced and less advanced regions on the basis of constant returns of scale in the production system and three different equilibrating mechanisms: diminishing capital productivity, interregional trade and interregional migration. Its dominance in economic thinking for a long period is mainly based on its ability to use formal testable models for its propositions.

On the opposite side of the theoretical spectrum, the divergence school of thought claims that growth is a spatially selective and cumulative process, which is likely to increase regional inequalities. This basic argument has been over the years supported to varying degrees by a diverse set of theoretical approaches including the urban growth models, the core-periphery models, the path dependency and unequal integration models, the new economic geography models and the endogenous growth models. In this setting, the typical drivers of spatial inequality or asymmetry are the internal or external economies of scale, a favourable geography, high quality human resources, large market size and a favourable industrial structure, or simply sharply different initial conditions in the growth process (Petraikos, 2008).

## **2. THE RISE, DECLINE AND MIX OF THEORIES**

Although this long debate has been empirically supported by hundreds of research papers and reports, it may be the case that both processes of convergence and divergence coexist at all spatial levels, but in different proportions and different strengths, leading to multiple growth regimes. Their balance, however, over time and space changes with development levels and the broader geographical, institutional or political coordinates (Petraikos, 2008). Although national or regional evidence can go both ways, the persistence in regional inequalities over long periods of time in significant parts of the European economic space may suggest that market based automatic convergence mechanisms do not work effectively, or at least do not prevail over other, counteracting, divergence mechanisms.

These spatial dynamics may allow for a non-linear pattern of growth at the EU regional level and the formation of “growth” clubs in Europe (Iammarino et al., 2017): At the one end of the spectrum weaker regions converge to each other and, on the other, the more advanced regions form a European leading league with regions having high and very

---

1 Founded on the works of Solow (1956), Swan (1956), Heckscher (1919/1991), Ohlin (1933/1966) and later on Barro and Sala-i-Martin (1992).

2 Founded on the works of Myrdal (1957) and Hirschman (1958) and later on Romer (1986) and Krugman (1991).

high levels of development and a common set of favourable characteristics that diverge from the European average (Petракos, 2008).

In each round of scientific discussions and debate that lasted roughly a decade, new tides of methodological approaches, new ingredients and new sets of evidence were coming to set new grounds, attract attention and typically shape the new dominant theoretical paradigm. From the concepts of critical scale, the regional multipliers, the big push and the cumulative nature of growth over space, the literature moved gradually to the celebrated hypotheses and market clearance mechanisms of the marginalist school and the concept of equilibrium before it was able to reload the dynamic and time-dependent aspects of the economy, as well as the discontinuities and the less convenient properties of space.

This rise and decline of theories, as well as the beginning in each round of an advanced version with new embedded elements, may simply suggest that the basic ingredients for the understanding of the changing economic space are already available. In that sense, a major task of regional science is to gauge the new signals of each period and suggest the right mix of theories and drivers shaping spatial dynamics and balances. In doing so, it is important to leave some room for a non-linear behaviour arising from the diminishing performance of most theories when they attempt to explain reality beyond a certain space-time-size margin.

Equally controversial is the terrain of public policies. The theoretical debates and divides have always had at the centre of their attention the State: how much State, what type of State, how centralised or decentralised it should be, how much power we should have at the local or the central level, how much spatial redistribution we want, whether spatial equity does any good to national efficiency. Waves of arguments and evidence in favour or against regional cohesion and convergence were in fact taking part in this very essential debate about the organisation of the spatial economy and the role, size (and the very existence) of public goods.

However, the most controversial question here is that of policy failure. Why regional policy has failed in so many instances to close the gap between the advanced and the less advanced regions? At the margins of this discussion, critical questions that often went unnoticed are challenging the linearity of theoretical propositions (more is always better than less, regardless of the existing levels) and discuss the limits of mainstream paradigms. Does a given increase in public investment have the same impact in a poor and a rich region, in a large and a small economy? Does it have the same impact if the initial level of Public Investment is 1% or 10% of local GDP? If the answer is probably no, how does this affect the way we look for empirical evidence with the use of linear models (Arvanitidis et al., 2010).

As the physical and mental space shrinks and at the same time expands, a new synthesis is needed to map, knit and embed into the main corpus of knowledge the shadows, the new edges and the new frontiers that emerge and have a different view, respond to different questions and suffer from different dilemmas and controversies.

### **3. SPATIAL SELECTIVITY IN GROWTH PROCESSES**

Regional dynamics are characterised by spatial selectivity and an overall unfavourable environment for lagging-behind regions. Most drivers of regional growth tend to favour (conditionally or unconditionally) the larger, central, more advanced, metropolitan and with a better structure regions (Ciccone, 2002; Petrakos et al. 2011). A weaker growth performance is expected of peripheral, structurally diverging and lacking home-market and scale-effects regions. Although stories of success emerge in nearly all parts of Europe, their spatial frequency cannot change the dominant pattern, which remains intact for decades.

Although convergence and divergence patterns coexist, the former tend to prevail in the new millennium, as regional inequality in the EU has increased again, after a decline in the 1990s (Petrakos and Artelaris, 2009; Iammarino, et al., 2017). Convergence patterns are mostly explained by the stronger performance of a number of, mostly metropolitan, Central European regions, while divergence is mostly explained by the weaker performance of the low income regions (European Commission, 2018a). In fact, the EU is experiencing the formation of regional income clubs. The regions that belong to the “very high”, or “high” income group typically have a stronger performance in terms of GDP, employment and population growth, while the regions that belong to the “low” income group experience a net decline (Iammarino, et al., 2017). These diverging trends among the main regional clubs have an increasing importance, given that more than a quarter of EU residents live in “low” income regions (European Commission, 2017).

These regional groups are not equally prepared or able to deal with major challenges that will change significantly regional performance and balances in the future. According to the OECD (2019), three major megatrends will affect regions in the next decades: (a) digitalisation, automation and technological change in production, (b) demographic change, including urbanisation, ageing and migration, and (c) climate change and resource scarcity.

The first megatrend will lead to a major job reallocation across sectors and places, favouring productive systems, administrations and locations that have invested early enough in digital technology and higher education. The regions that will be unable to follow this trend will experience a dramatic decline in employment, as it is estimated that in some regions the jobs at risk can be up to 39% of total employment. Demographic change will

lead to asymmetric population decline in many weak regions and will affect tax bases, the pension system and public services. Although the larger cities in Europe will continue to attract younger and more educated population and benefit from agglomeration economies, many peripheral regions will be faced with increasing population gaps that can only be filled by external migration, which raises a number of issues related to assimilation and cultural diversity. Although it is not easy to predict the spatial pattern of its effects, it is more likely that the places with better infrastructure and resources will be able to adapt faster to minimise the negative consequences of climate change (OECD, 2019).

#### **4. PERSISTENTLY UNDERPERFORMING REGIONS**

The inability of the least advanced regions to close the development gap and converge towards the national or European average presents a critical challenge for theory and policy. It has been noticed that, despite some exceptions, there is a surprising stability at the low end of the development scale, where the least performing regions are in many cases persistently the same.

This persistency in underperformance takes the form of a path-dependent process largely driven by some unspecified, but certainly interacting, internal forces and dynamics and it seems that it does not respond to typical policy prescriptions. In some cases, this long-term underperformance has led to the emergence of an “assisted economy” culture and, in some cases, to a “failure” mentality that makes the potential for breaking out of the vicious circle of “lagging behind” even more difficult. In some other cases, of course, institutional and cultural “failures” are more deeply rooted in systemic weaknesses of the national economies.

The question that arises is whether this persistent failure is the result of a regional market failure, policy failure, geographic barriers, institutional and cultural rigidities, some type of a “missing factor” in the regional base, or a combination of all these. Yet another question is why these persistently underperforming regions cannot learn and benefit from the success stories of the more advanced regions.

There is no convincing answer to this question as yet, partly because regional theory and policy are rarely informed from the experience of these regions. Contemporary regional growth theories emphasise the role of human capital, knowledge, innovation and entrepreneurship for a successful growth performance. However, in most underperforming regions, such factors are not only typically weak in the corresponding local bases but, to the extent that they can in fact be mobilised, they are still largely unable to allow these regions to break out of the underdevelopment trap. An implication of this is that development strategies emanating from theoretical models built on the experience of dynamic regions



may be misleading or counterproductive for the persistently underperforming regional economies. In this way, we have a two-way missing causality: on the one hand, regional development theory practically ignores the lessons that can be derived from the experience of these regions and, on the other, its recommendations often fail to take into consideration the specific conditions of persistently lagging regions. As one may suspect, this eventually becomes a policy problem. Although regional policies and disposable funds intend to solve the underdevelopment problems of the lagging regions, they are informed by the experience of the successful ones. The argument is simple, but not necessarily correct: if a set of policies has contributed to the success of the advanced regions, then they should be capable to do the same in the less advanced ones.

This line of thought is based on two assumptions that are rarely made explicit: on the one hand, that less advanced regions are in the same trajectory (though in an earlier phase of development) as advanced ones; on the other, that success and failure are symmetric processes. This means that if the presence of a factor contributes to success in one place, its absence from another would explain failure. This should not necessarily be the case. In fact, extensive and diverse literature suggests that factors affecting economic potential may be different in advanced and less advanced regions and countries (Arvanitidis et al., 2010). The implications of this is that the same policy-framework is not appropriate to both advanced and less advanced regions.

## **5. INTEGRATING DISTANT AND WEAKER REGIONS**

East-West integration in Europe started three decades ago with mainly asymmetric trade flows of an inter-industry type and significant factor movements of a neoclassical type (labour moved west and capital moved east), in a selective way that affected to a large extent the geography of development, especially in Central and Eastern Europe (Petraokos et al, 2000).

Although economic integration is widely considered to be a positive-sum game, it has not escaped attention that (a) the EU has had an inferior growth performance than its main trade competitors during the last 2-3 decades, (b) that the post-euro period is characterised by lower growth, and (c) that the non-euro EU countries have better growth performance than the euro area. If integration is typically a win-win situation, how can the EU performance be explained? In fact, eliminating borders and all sorts of barriers to trade (including different currencies) releases forces of creation, but also forces of destruction. Inferior production structures in weaker regions are typically not able to maintain traditional and less competitive tradable activities that are typically replaced by imports from the more advanced regional trade partners. These destruction forces are

different in strength among regions, but it seems that in many cases they are not trivial and are not always easy to counterbalance with the introduction of other more dynamic activities. The lack of quick adjustment mechanisms that will replace the declining tradable sectors or activities with new ones is one of the factors that keep inequalities high and EU growth performance weak. Although the history of EU integration includes significant success stories of cities, regions, or countries, the question whether integration into the EU has provided a stable growth path for all regions, even the weaker, does not get always a positive or an unconditional answer (Camagni 1992; Giannetti, 2002; Petrakos et al., 2005; Kallioras and Petrakos 2010; Petrakos et al, 2011; Petrakos et al, 2012; Petrakos and Psycharis, 2016). Equally challenging is the question related to the geography of integration, as it seems that there are limits to the benefits of West-East integration for the more distant regions of the previous or the next EU enlargement (Anagnostou et al. 2016; Petrakos et al, 2016).

## **6. THE REVENGE OF THE UNHAPPY PLACES**

Despite progress in expanding and deepening the European project, the fact is that many people in the EU are not happy with it. According to the 2018 Eurobarometer, only 42% of EU citizens tend to trust the EU, while 48% tend not to trust it. These figures were even worse during the years of the economic crisis (2011-2014). This dissatisfaction by EU citizens is related to the conditions of their places and their lives and varies significantly among and within countries. Apart from the issues related to external conditions and the conflicts in the Middle East (immigration and terrorism), people are more frequently concerned about the state of public finances (deficits and austerity programs), the economic situation (weak or no growth) and unemployment (European Commission, 2018b).

Eight years after the financial crisis, most affected regions in the EU have not reached yet their pre-crisis GDP per capita levels, implying that the policy mix has left behind significant populations, failing to provide adequate support for their problems. This leads to rising dissatisfaction or discontent, which transforms economic pressure or difficulties in a number of locations to political developments that can be loud enough to be heard of or, even worse, that can set real and serious obstacles to the process of EU integration.

These political developments are in one sense the revenge of the unhappy places (Rodriguez-Pose, 2017) and may take the form of Brexit, growing political polarisation, collapse of established political parties, extreme nationalism or policies that threaten the global trading system (the latter, on the other side of the Atlantic).

This implies that places left behind by the process of integration, or places where policies were either weak or non-effective, and places that feel threatened by wider

European level processes or policies, have now found a way to fight back by voting populist, anti-systemic or anti-EU governments and politicians, or opt to leave the Union. This development is somehow changing the terrain of EU policymaking, as dissatisfaction with ineffective policies has now found a way to affect the grounds and balances on which policy decisions are made. Unhappy citizens change the composition of the EU Parliament (the two main centre-right and centre-left parties do not have any more the majority of the parliament) and perhaps that of the European Council, increasing the complexity in decision making and reducing the degrees of freedom in proceeding with the “business-as-usual” model of integration in the future. Given that democracy is deeply rooted in Europe, the voice of the excluded and the unhappy places and people will find ways to “disturb” political and economic orthodoxies. These disturbances can operate as a wake-up call in the short term, but in the longer term and in greater doses it is almost certain that they will cause centripetal forces and a permanent damage to the project of EU integration.

## **7. THE CHALLENGES FOR REGIONAL POLICY**

Regional policy has to promote efficiency and equity at the same time, by designing a mix of top-down and place-based policies that are based on development theory, while at the same time remain sensitive to the experiences, conditions and capabilities of each territory. The great variability of the European economic space and the great variability in policy experiences indicate that uniformity in policy choices and a strict framework of policy directives should be avoided. The EU policy framework should encourage each country or region to adopt a balanced, knowledgeable and creative synthesis of different policy options that will be more suitable to deal with the place-specific mix of development problems (Barca, 2009; Petrakos, 2012).

What do we know about regional policy in the EU? Although its impact is clearly significant in terms of improving infrastructure and to a certain extent human capital in lagging regions, regional policy has not managed to reduce the development gap between the more advanced and the less advanced regions in Europe. Many regions have benefited by the development of new transportation networks and new urban, education or health infrastructure, but the impact on the productive base of the weaker regions has been less decisive and as a result inequalities have remained high and in some cases have increased.

Regional policy can be more effective to reduce income and productivity gaps among the EU regions if the following two conditions apply at the same time: (a) there is a stronger commitment of funds allocated to its operations, (b) the design and implementation of policy is drastically simplified and decentralised, allowing it to be more place-sensitive and more responsive to local needs.

The European Union has allocated 351.8 Billion euros for Cohesion Policy in the 2014-20 Programming Period. This is 32.5% of the total EU budget (1,082 billion euros) for the same period (European Commission, 2014). Although this is a significant figure, it accounts only for about 360 euros per year/per head in the regions with a GDP per capita below 75% of the EU average, or 98 euros per year/per head when the entire EU population is taken into consideration. Given the persistency of the regional problems, regional policy clearly needs more resources in order to counterbalance the impact of centripetal forces developing in the one-market, one-currency setting, to counterbalance the impact of other EU policies with a strong spatial footprint and also account for the missing pillars of European integration (fiscal, financial and political integration).

The increase in resources is rather unlikely to come from an increase in national contributions or a reallocation of resources among existing policies. Following recent initiatives, it is more likely to come through the expansion of the tax base with the introduction of a modest levy on the multinational giants operating in the EU and paying disproportionately low taxes. According to a recent Oxfam report (based on the Credit Suisse Global Wealth Database), just 1810 billionaires on Forbes's list hold as much wealth as the poorest 70 percent of humanity. These individuals are owners of giant multinationals that operate globally (and in Europe), typically avoid taxation through various legal arrangements and can afford (some may welcome) a modest tax on their operation in order to support the cohesion of the Union.

The second requirement for a more effective regional policy calls for a drastic reduction of its complexity in design and implementation, a reduction in its administrative burden and its time requirements in terms of delivery and a greater focus on results, instead of procedures. Simplification also means a more decentralised overall structure where the EU and national levels maintain their redistributive role and mainly the strategic and audit functions, while the regional level maintains most operational functions and more space to adapt policies to local environments. This is a simple but not necessarily easy step, as centralisation and complexity are directly related to power and control of established national and EU bureaucracies over the entire system of Structural and Investment Funds. Decentralisation will be effective if the EU and national levels develop mechanisms to check not only the absorption of the funds but also their impact on promoting productivity growth, new firms creation, employment growth, income growth, innovation, etc. This should provide the grounds for a more meaningful type of accountability, where the lower levels are held responsible for the productive use of allocated resources.

Simplification and decentralisation will allow policies to be better aligned to the local conditions of the weaker regions. Implementing effective place-based policies will not be

an easy task. It requires the regional level to be able to meet the strategic priorities of the national and EU level and at the same time select a mix of policy instruments (infrastructure, human resources, investment and institutional reforms) that suits better its productive capabilities and advantages. This will take some time and local/regional administrations staffed with sufficient human resources. It will also take a thorough ex-post evaluation of policies in terms of stated goals, where local authorities are accountable for the results, not just the absorption of funds, in order to secure an optimum use of resources.

## References

- Anagnostou A., Kallioras D. and Petrakos G. (2016) ‘Integrating the Neighbors: Trade relations between the EU and the ENP countries’, *Comparative Economic Studies*, 58(1): 17-42.
- Arvanitidis, P., Petrakos, G. and Pavleas, S. (2010) “On the dynamics of growth performance: an expert survey”, *Contributions to Political Economy*, 29: 59-86.
- Barca F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report.
- Barro R. and Sala-i-Martin X. (1992), *Convergence*, *Journal of Political Economy* 100(2): 223-251.
- Camagni R. (1992), *Development Scenarios and Policy Guidelines for the Lagging Regions in the 1990s*, *Regional Studies*, 26(4): 361-374.
- Ciccone A. (2002), *Agglomeration Effects in Europe*, *European Economic Review*, 46: 213–227.
- European Commission (2014), *An introduction to EU Cohesion Policy 2014-2020*, European Commission. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/basic/basic\\_2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_en.pdf)
- European Commission (2017), *Seventh report on economic, social and territorial cohesion*, European Commission Directorate-General for Regional and Urban Policy. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr.pdf)
- European Commission (2018a), *EU wide income distribution: inequality levels and decompositions*, Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion, May 2018.
- European Commission (2018b) *Standard Eurobarometer 90, First Results, Public Opinion in the European Union*, European Commission, Directorate of Communication, Brussels.

- Eurostat (2019), GDP per capita in 281 Regions, News release 34, 26 February 2019. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9618249/1-26022019-AP-EN.pdf>.
- Giannetti M. (2002), The Effects of Integration on Regional Disparities: Convergence, Divergence or Both? *European Economic Review*, 46: 539-567.
- Heckscher E. (1919 / 1991), The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income, in Flam H. and Flanders M. (eds): *Heckscher-Ohlin Trade Theory*, Cambridge Massachusetts: MIT Press, 43-69.
- Hirschman, A.O. (1958), “The Strategy of Economic Development”, New Haven: Yale University Press.
- Iammarino, S., Rodriguez-Pose, A., Storper, M. (2017), Why Regional Development Matters for Europe’s Economic Future, Working Papers 07/2017, Directorate General for Regional and Urban Policy, European Commission.
- Kallioras D. and Petrakos G. (2010), Industrial Growth, Economic Integration and Structural Change: Evidence from the EU New Member-States Regions, *Annals of Regional Science*, 45: 667-680.
- Krugman, P. (1991) “Increasing returns and economic geography,” *Journal of Political Economy*, 99: 183-99.
- Myrdal, G. (1957) “Economic Theory and Underdeveloped Regions”, Harper and Row.
- OECD (2019), *OECD Regional Outlook 2019, Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas*, OECD Publishing, Paris.
- Ohlin B. (1933), *Interregional and International Trade*, Cambridge Massachusetts: Harvard University Press.
- Petrakos G. (2008) Regional inequalities in Europe: Evidence, theory and policy, *Town Planning Review*, Viewpoint, 79(5): i-vii.
- Petrakos, G. (2012) “Integration, spatial dynamics and regional policy dilemmas in the European Union”, *Region and Periphery*, 2: 7-20.
- Petrakos G., Maier G. and Gorzelak G. (2000) *Integration and Transition in Europe: The Economic Geography of Interaction*, London: Routledge.
- Petrakos, G., Rodriguez-Pose, A., Rovolis, A. (2005) Growth, Integration and Regional Inequalities in Europe, *Environment and Planning A*, 37(10): 1837-1855.
- Petrakos G. and Artelaris P. (2009), Regional Convergence Revisited: A WLS Approach, *Growth and Change*, 40(2): 319-331.
- Petrakos G., Kallioras D. and Anagnostou A. (2011), Regional Growth and Convergence in Europe: Understanding Patterns and Determinants, *European Urban and Regional Studies*, 18(4): 375-391.

- Petrakos, G. Fotopoulos, G., Kallioras, D. (2012) Peripherality and Integration: Industrial Growth and Decline in the Greek Regions, *Environment and Planning C*, 30(2): 347-361.
- Petrakos, G. and Psycharis, Y. (2016) 'The spatial aspects of economic crisis in Greece', *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 9(1): 137-152.
- Petrakos G., Tsiapa M. and Kallioras D. (2016) 'Regional Inequalities in the European Neighbourhood Countries: The effects of Growth and Integration', *Environment and Planning C*, 34(4): 698-716.
- Rodríguez-Pose, A. (2017), The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1): 189-209.
- Romer, P. (1986) "Increasing Returns and Long Run Growth," *Journal of Political Economy* 94(2): 1002-37.
- Solow R. (1956), A Contribution to the Theory of Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics*, 70: 65-94.
- Swan T. (1956), Economic Growth and Capital Accumulation, *Economic Record*, 32: 334-361.

*Γεώργιος Πετράκος*  
*Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης,*  
*Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Πεδίον Άρεως, 383 34 Βόλος,*  
*e-mail: petrakos(AT)uth.gr*

## **Διερεύνηση των Διαθρωτικών Μεταβολών της Ελληνικής Οικονομίας την Περίοδο της Οικονομικής Κρίσης με Χρήση της Ανάλυσης Εισροών – Εκροών**

**Σεραφείμ Πολύζος**

Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

### **Περίληψη**

Τα διαθρωτικά χαρακτηριστικά και οι αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας αναφέρονται στη βιβλιογραφία μεταξύ των βασικών παραγόντων που προκάλεσαν την οικονομική κρίση ή δεν επιτρέπουν την ταχεία «έξοδο» από αυτή. Η αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων που επιδιώκουν την τόνωση της οικονομικής ανάπτυξης, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την κατανόηση των γενικότερων χαρακτηριστικών της οικονομίας και κυρίως των διασυνδέσεων των παραγωγικών κλάδων. Η ένταση των σχέσεων που αναπτύσσονται μεταξύ των παραγωγικών κλάδων μιας οικονομίας, αποτελούν κρίσιμο παράγοντα για τις προοπτικές της μεγέθυνσης της και τη διόγκωση της παραγωγικής δραστηριότητας που επιφέρουν οι αναπτυξιακές δράσεις. Ένα ικανοποιητικό «πλαίσιο» περιγραφής των διακλαδικών σχέσεων μιας οικονομίας αποτελούν οι πίνακες εισροών – εκροών. Στο άρθρο αυτό χρησιμοποιούνται οι πίνακες εισροών – εκροών των ετών 2010 και 2015 για την εκτίμηση των βασικών μεταβολών που επήλθαν κατά την παραπάνω περίοδο στην ελληνική οικονομία. Αρχικά προτείνονται κατάλληλοι δείκτες που κάνουν χρήση τους πίνακες εισροών – εκροών και αποτυπώνουν βασικά χαρακτηριστικά της οικονομίας, στη συνέχεια υπολογίζονται οι τιμές των δεικτών αυτών και αξιολογούνται τα αποτελέσματα των υπολογισμών. Τέλος, διατυπώνονται συμπεράσματα και προτάσεις στρατηγικής για την επίτευξη της οικονομικής ανάπτυξης που απορρέουν από την ανάλυση που προηγήθηκε.

### **Λέξεις κλειδιά**

Ελληνική οικονομία, Ανάλυση εισροών – εκροών, οικονομικές μεταβολές, διαθρωτικές μεταβολές.



## ***Investigating Structural Changes in the Greek Economy in the Period of Economic Crisis Using Input - Output Analysis***

### **Abstract**

*The structural features and weaknesses of the Greek economy are mentioned in the literature among the key factors that caused or did not allow the rapid exit from the economic crisis. The effectiveness of interventions aimed at stimulating economic growth largely depends on an understanding of the general characteristics of the economy and, in particular, the interconnections of productive sectors. The intensity of the relationships that develop between the productive sectors of an economy are critical to the prospects for growth and the expansion of productive activity brought about by development actions. A satisfactory "framework" for describing the intersectoral relationships of an economy is input-output tables. This article uses the input - output tables for 2010 and 2015 to estimate the key changes that have occurred in the Greek economy during the above period. Initially, appropriate indicators are proposed that use the input-output tables and illustrate key features of the economy, then calculate the values of these indicators and evaluate the results of the calculations. Finally, conclusions and strategy proposals are formulated for achieving economic growth resulting from the preceding analysis.*

### **Keywords**

*Greek economy, Input – output Analysis, economic changes, structural changes*

### **1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Μετά το έτος 2009 η ελληνική οικονομία «εισήλθε» σε περίοδο κρίσης, η οποία είχε ως αποτέλεσμα μια γενική μείωση των εισοδημάτων και την επιδείνωση των περισσότερων οικονομικών και κοινωνικών δεικτών. Την περίοδο 2008-13 υπήρξε συρρίκνωση του πραγματικού ΑΕΠ της χώρας κατά 23%, ενώ τη δεκαετία 2008-2018 το ΑΕΠ της μειώθηκε περίπου κατά 26% (ΕΛΣΤΑΤ, 2020). Οι δημοσιονομικοί περιορισμοί και η οικονομική λιτότητα που επιβλήθηκαν, είχαν ως αναμενόμενο αποτέλεσμα τον περιορισμό της ζήτησης και προκάλεσαν βαθιά ύφεση, με συνέπειες την υψηλή ανεργία, η οποία ανήλθε σε ποσοστό 27,5% (ΕΛΣΤΑΤ, 2020). Η οικονομική κρίση επηρέασε το σύνολο των περιφερειών της χώρας, σε μικρό ή μεγάλο βαθμό, ανάλογα με τη διάρθρωση της

οικονομίας τους. Γενικότερα, η εν λόγω κρίση οδήγησε σε μεταβολές της διάρθρωσης της ελληνικής οικονομίας, των παραγωγικών προτύπων της και του τρόπου λειτουργίας της οικονομίας (Πολύζος, 2019).

Αναφορικά με τα αίτια της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα και τις στρατηγικές που πρέπει να εφαρμοστούν για την επίτευξη οικονομικής ανάπτυξης έχουν γίνει πολλές αναλύσεις και έχουν διατυπωθεί διάφορες και πολλές φορές αντικρουόμενες απόψεις. Εκτός των στρατηγικών που περιορίζονται στη θεώρηση και την επίλυση του δημοσιονομικού προβλήματος της χώρας, οι περισσότερες εκ των υπολοίπων καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι απαιτούνται να επιβληθούν ανατροπές στην αναπτυξιακή και βιομηχανική πολιτική. Οι πολιτικές αυτές θα πρέπει να στηρίζονται σε διαθρωτικές αλλαγές ή μεταρρυθμίσεις και σε εκσυγχρονισμό των παραγωγικών προτύπων, δηλαδή της δομής και του τρόπου λειτουργίας μιας οικονομίας (Christodoulakis, 2013· Daude, 2016· Mavridis, 2018).

Υπό μια γενική θεώρηση, για την υπέρβαση της οικονομικής κρίσης θεωρείται αναγκαία η δημιουργία ενδογενών προϋποθέσεων ανάπτυξης, οι οποίες σε συνδυασμό με τις αναγκαίες διαρθρωτικές αλλαγές για τη βελτίωση της παραγωγικότητας θα αμβλύνουν τις αρνητικές επιδράσεις των εξωτερικών διαταραχών. Η αποτελεσματικότητα των διαρθρωτικών αλλαγών είναι μεγαλύτερη, αν μέσω των διασυνδέσεων των οικονομικών κλάδων (linkages) επιτευχθεί η διάχυσή τους (spillover) σε ένα μεγάλο αριθμό οικονομικών δραστηριοτήτων. Η ανάπτυξη έντονων διακλαδικών σχέσεων μεταξύ ενός ευρέως πλέγματος παραγωγικών κλάδων αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για τη μεγέθυνση των οικονομιών (Pneumatikos et al., 2019· Πολύζος, 2019).

Είναι προφανές ότι κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης επήλθαν ή επιβλήθηκαν αλλαγές στις διαδικασίες οργάνωσης των παραγωγικών δραστηριοτήτων και των λειτουργικών διασυνδέσεων των παραγωγικών κλάδων της οικονομίας. Οι αλλαγές αυτές αποτυπώνουν την εξέλιξη της δομής της οικονομίας και του βαθμού αλληλεξάρτησης των παραγωγικών της κλάδων, ενώ έμμεσα εκφράζουν τεχνολογικές μεταβολές και μεταβολές στην τελική ζήτηση. Μια καταρχήν διερεύνηση των μεταβολών στον τρόπο οργάνωσης και αλληλεξάρτησης των παραγωγικών δραστηριοτήτων μιας οικονομίας μπορεί να επιτευχθεί με αξιοποίηση των πληροφοριών που εμπεριέχονται στους πίνακες εισροών – εκροών (Input – Output tables) (Miller and Blair, 2009· Πολύζος, 2019).

Με δεδομένο ότι η ανάλυση εισροών-εκροών ερμηνεύει τη λειτουργία του οικονομικού συστήματος ποσοτικοποιώντας την αλληλεξάρτηση των οικονομικών κλάδων του, στο άρθρο αυτό θα επιδιωχθεί η μελέτη των μεταβολών στην ελληνική οικονομία αξιοποιώντας τις πληροφορίες που περιλαμβάνει το εν λόγω υπόδειγμα. Συγκεκριμένα, μελετώντας τις μεταβολές στους τεχνολογικούς συντελεστές, στα διανύσματα τελικής ζήτησης και στις διακλαδικές σχέσεις των πινάκων εισροών - εκροών της ελληνικής

οικονομίας για τα έτη 2010 και 2015, εξετάζεται η επίδραση της οικονομικής κρίσης στην παραγωγική διάρθρωση της ελληνικής οικονομίας την περίοδο αυτή.

Στα επόμενα κεφάλαια του άρθρου θα αναλυθούν βασικές έννοιες και ορισμένα μακροοικονομικά μεγέθη που αφορούν την οικονομική κρίση στην Ελλάδα, τις διαρθρωτικές μεταβολές και το υπόδειγμα εισροών – εκροών. Επίσης, θα περιγραφούν οι βασικές σχέσεις και οι δείκτες, εντός του πλαισίου του υποδείγματος εισροών – εκροών, που θα χρησιμοποιηθούν για τη διερεύνηση των μεταβολών που επήλθαν στην ελληνική οικονομία την περίοδο 2010-15. Οι σχέσεις αυτές αξιοποιούν τις πληροφορίες που περιλαμβάνονται στους πίνακες εισροών – εκροών που συντάχθηκαν από την ΕΛΣΤΑΤ στην αρχή και στο τέλος της περιόδου αυτής. Στη συνέχεια, θα υπολογιστούν τα αποτελέσματα που προκύπτουν από την εφαρμογή των προτεινόμενων δεικτών με χρήση των στοιχείων που περιλαμβάνονται στους πίνακες εισροών – εκροών των ετών 2010 και 2015 και θα αξιολογηθούν τα αποτελέσματα αυτά. Τέλος, θα διατυπωθούν τελικά συμπεράσματα αναφορικά με τις μεταβολές στην ελληνική οικονομία στην εξεταζόμενη περίοδο, τα οποία προκύπτουν από την ανάλυση που προηγήθηκε.

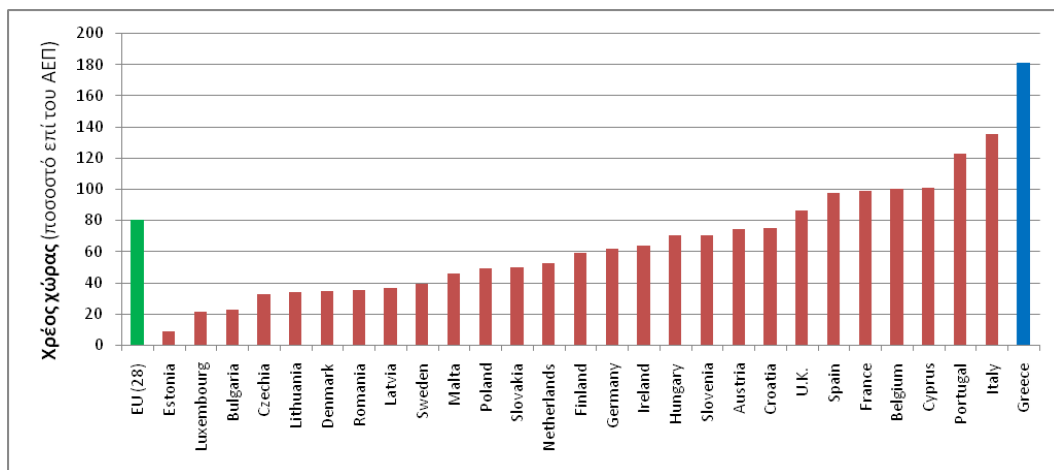
## **2. ΒΑΣΙΚΑ ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΜΕΓΕΘΗ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

Μετά την εμφάνιση της διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης το 2008, πολλές οικονομίες αναπτυγμένων χωρών ανέβασαν σημαντικά τα επίπεδα του δημόσιου χρέους τους. Η κρίση της αγοράς των στεγαστικών δανείων των ΗΠΑ μετατράπηκε σε κρίση κρατικού χρέους για τις χώρες της ευρωζώνης (Kouretas and Vlamis, 2010). Γενικότερα, το βασικό μακροοικονομικό χαρακτηριστικό των οικονομιών των χωρών της ευρωζώνης τη δεκαετία προ της κρίσης ήταν οι μεγάλες διακυμάνσεις του ιδιωτικού χρέους, το οποίο αυξήθηκε με μεγάλους ρυθμούς κατά τη διάρκεια περιόδων οικονομικής ανάπτυξης. Επίσης, την περίοδο αυτή η αύξηση του ιδιωτικού χρέους ήταν σημαντικά μεγαλύτερη από την ποσοστιαία αύξηση του δημόσιου χρέους. Κατά την περίοδο 2005-2007 σημειώθηκε μέση ετήσια αύξηση του ιδιωτικού χρέους των χωρών της ευρωζώνης κατά περίπου 35% του ΑΕΠ, ενώ την περίοδο έναρξης της οικονομικής ύφεσης 2008-2009 η μεταβολή του ιδιωτικού χρέους ήταν επιβραδυνόμενη και η μεταβολή του δημόσιου χρέους επιταχυνόμενη (Kouretas and Vlamis, 2010).

Είναι αναμφισβήτητο ότι το μέγεθος του δημόσιου χρέους μιας χώρας αποτελεί έναν σημαντικό δείκτη της οικονομικής και χρηματοοικονομικής βιωσιμότητας του κράτους και προσδιορίζει ως ένα βαθμό τις αναπτυξιακές προοπτικές μιας χώρας (Μαριόλης και Παπουλής, 2010). Για την απεικόνιση της θέσης των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως προς το μέγεθος του δημόσιου χρέους τους, έχει δημιουργηθεί το Διάγραμμα 1, όπου

εμφανίζεται το δημόσιο χρέος κάθε χώρας της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το έτος 2018 ως ποσοστό στο ΑΕΠ της. Παρατηρούμε ότι η Ελλάδα έχει το μεγαλύτερο ποσοστό δημόσιου χρέους, ίσο με 181,2%, όταν ο μέσος όρος των χωρών της Ε.Ε. είναι ίσο με 80,4%, γεγονός που δείχνει τη δεινή θέση της χώρας (EUROSTAT, 2020).

**Διάγραμμα 1.** Το δημόσιο χρέος των χωρών της Ε.Ε. ως ποσοστό στο ΑΕΠ κάθε χώρας



Πηγή: EUROSTAT

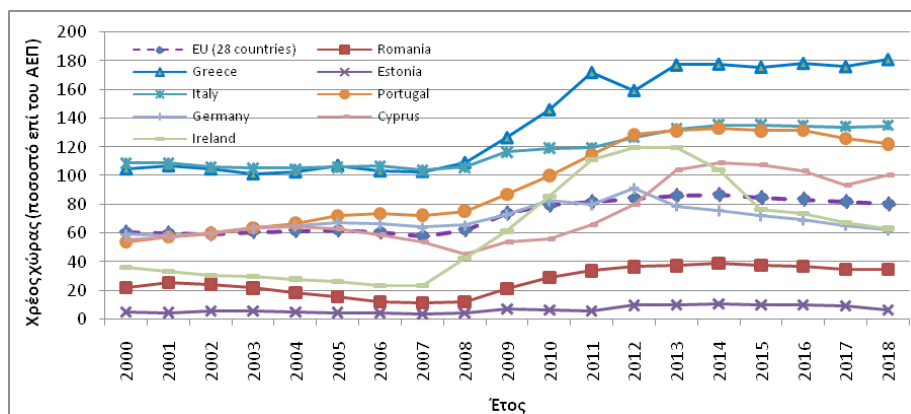
Ενώ οι περισσότερες χώρες της Ευρώπης αντιμετώπισαν την οικονομική κρίση σε σύντομο χρονικό διάστημα, για την Ελλάδα και ορισμένες ακόμη χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης η κρίση συνεχίστηκε και την επόμενη περίοδο. Στο Διάγραμμα 2 εμφανίζεται η εξέλιξη του δημόσιου χρέους της Ελλάδας και ορισμένων άλλων ευρωπαϊκών χωρών με υψηλά και χαμηλά ποσοστά χρέους για την περίοδο 2000-2018, όπου επίσης εμφανίζεται η σχετικά δυσμενής θέση της Ελλάδας (EUROSTAT, 2020).

Αναφορικά με τα αίτια της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα, αυτά θα πρέπει να αναζητηθούν στα γενικότερα διαρθρωτικά προβλήματα της ελληνικής οικονομίας, τα οποία ήταν αποτέλεσμα των πολιτικών που είχαν ασκηθεί στα προηγούμενα χρόνια. Τα προβλήματα αυτά αναδείχτηκαν έντονα κατά την περίοδο της διεθνούς χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης.

Αξίζει να σημειωθεί ότι, στο δημόσιο διάλογο που έλαβε χώρα και αφορούσε τα αίτια της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα, αυτά σε πολύ μεγάλο βαθμό αναζητήθηκαν στο δημόσιο χρέος της χώρας και στα δημόσια οικονομικά της χώρας, ενώ υποτιμήθηκαν τα γενικότερα χαρακτηριστικά της οικονομίας και οι διαρθρωτικές της αδυναμίες. Η

αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης επιδιώχθηκε με την εφαρμογή Προγραμμάτων που στόχευαν στην κατάργηση του λεγόμενου «διπλού προβλήματος του ελλείμματος» της οικονομίας και περιελάμβαναν ένα συνδυασμό μέτρων λιτότητας και εσωτερικής υλοτίμησης (Koratzanis and Pierros, 2017).

**Διάγραμμα 2.** Η εξέλιξη του δημόσιου χρέους ορισμένων χωρών της Ε.Ε. ως ποσοστό στο ΑΕΠ



Πηγή: EUROSTAT

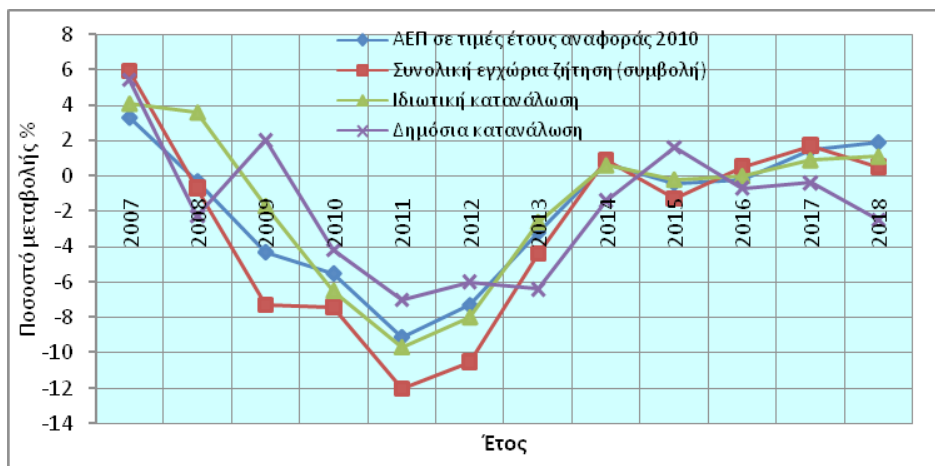
Η βασική επιδίωξη των Προγραμμάτων ήταν η συμπίεση του κόστους εργασίας ανά μονάδα προϊόντος στον ιδιωτικό τομέα, η οποία θα μπορούσε να οδηγήσει σε βελτίωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας και σε επόμενο στάδιο στην τόνωση της ενεργού ζήτησης, στην αύξηση των καθαρών εξαγωγών και σε μείωση του δημοσίου ελλείμματος. Με τα εν λόγω Προγράμματα επιτεύχθηκε η μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος ως απόλυτου αριθμού και του κόστους εργασίας ανά μονάδα προϊόντος, όμως κάποιοι βασικοί μακροοικονομικοί δείκτες δεν βελτιώθηκαν και ο βαθμός αβεβαιότητας για την μακροοικονομική προοπτική της χώρας δεν μειώθηκε στον προσδοκώμενο βαθμό.

Μεταξύ των προσπαθειών που καταβλήθηκαν για την υπέρβαση της κρίσης συμπεριλαμβάνεται μια σειρά διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, τόσο στη δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας (Katsikas, 2018· Manasse and Katsikas, 2018). Η δημοσιονομική προσαρμογή μετά το 2010 προχώρησε σε ικανοποιητικό βαθμό, ενώ ο σχεδιασμός και η υλοποίηση των απαραίτητων δομικών μεταρρυθμίσεων δεν είχε την ανάλογη επιτυχία. Σε αρκετές περιπτώσεις οι μεταρρυθμίσεις αυτές ήταν «συντηρητικές» στο σχεδιασμό τους, κυρίως για την αποφυγή πολιτικών συγκρούσεων και λόγω των ιδιαίτερα αντίξοων πολιτικών συνθηκών, ενώ η εφαρμογή τους δεν τήρησε τα αρχικά

χρονοδιαγράμματα. Γενικότερα, οι πολιτικές που εφαρμόστηκαν δεν ενίσχυσαν τις διατομεακές διασυνδέσεις στην ελληνική οικονομία, επηρέασαν αρνητικά σημαντικό μέρος του παραγωγικού δυναμικού της χώρας και οι αναπτυξιακές προοπτικές της χώρας δεν ενισχύθηκαν όσο αρχικά αναμενόταν (Katsikas, 2018).

Για την απεικόνιση ορισμένων βασικών μακροοικονομικών χαρακτηριστικών της ελληνικής οικονομίας την περίοδο της οικονομικής κρίσης (δεκαετία 2009-2018) και της εξέλιξής τους, τα οποία έμμεσα δείχνουν την κατάσταση της οικονομίας, δημιουργήθηκαν τα Διαγράμματα 3, 4 και 5. Στο Διάγραμμα 3 εμφανίζεται η εξέλιξη των εξής μεγεθών: ΑΕΠ (σε τιμές έτους αναφοράς 2010), συνολική εγχώρια ζήτηση, ιδιωτική κατανάλωση και δημόσια κατανάλωση (ΕΛΣΤΑΤ, 2020). Από το Διάγραμμα 3 είναι εμφανής η δυσμενής εξέλιξη των εν λόγω μεγεθών, κυρίως την περίοδο 2009 έως 2013, κάτι που απεικονίζει το «βάθος» της οικονομικής κρίσης στη χώρα, ενώ μετά το 2014 υπήρξε μια μικρή βελτίωση.

**Διάγραμμα 3.** Η εξέλιξη βασικών μακροοικονομικών μεγεθών της ελληνικής οικονομίας την περίοδο 2009-2020

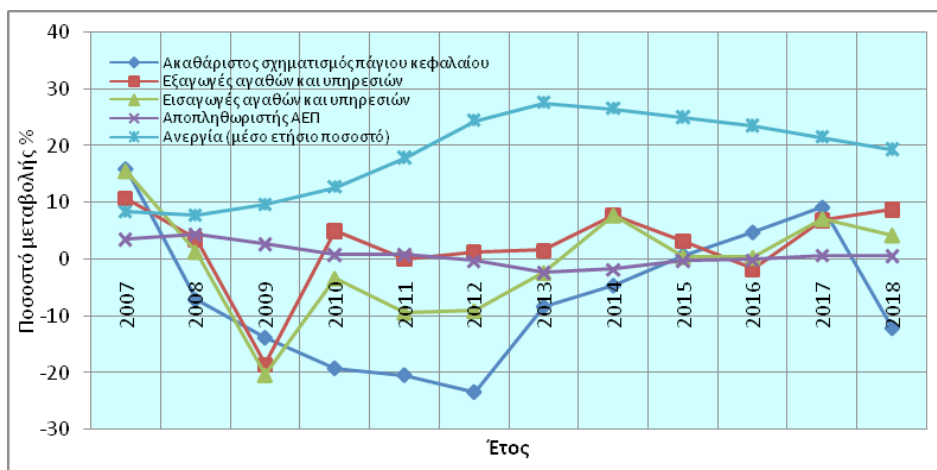


Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ

Στη συνέχεια, στο Διάγραμμα 4 εμφανίζεται η εξέλιξη των εξής μακροοικονομικών μεγεθών: Ακαθάριστος σχηματισμός πάγιου κεφαλαίου επιχειρήσεων, εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών, εισαγωγές αγαθών και υπηρεσιών, αποπληθωριστής ΑΕΠ και ανεργία ως μέσο ετήσιο ποσοστό. Και τα μεγέθη αυτά εμφάνισαν την περίοδο της οικονομικής κρίσης δυσμενείς εξελίξεις, οι οποίες ήταν εντονότερες την περίοδο 2009-2013. Αξίζει να σημειωθεί ότι η επιδίωξη για βελτίωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας μέσω της συμπίεσης του

κόστους εργασίας δεν είχε τα αναμενόμενα αποτελέσματα, αφού οι εξαγωγές δεν εμφάνισαν σημαντική αύξηση, ενώ οι εισαγωγές είχαν παράλληλη πορεία με τις εξαγωγές. Η εξέλιξη αυτή οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η μείωση του εργατικού κόστους δεν αποδείχτηκε ικανή να βελτιώσει την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας, ενώ οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις ήταν «ανααιμικές» ή δεν είχαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα στη μείωση του κόστους παραγωγής.

**Διάγραμμα 4.** Η εξέλιξη βασικών μακροοικονομικών μεγεθών της ελληνικής οικονομίας την περίοδο 2009-2020



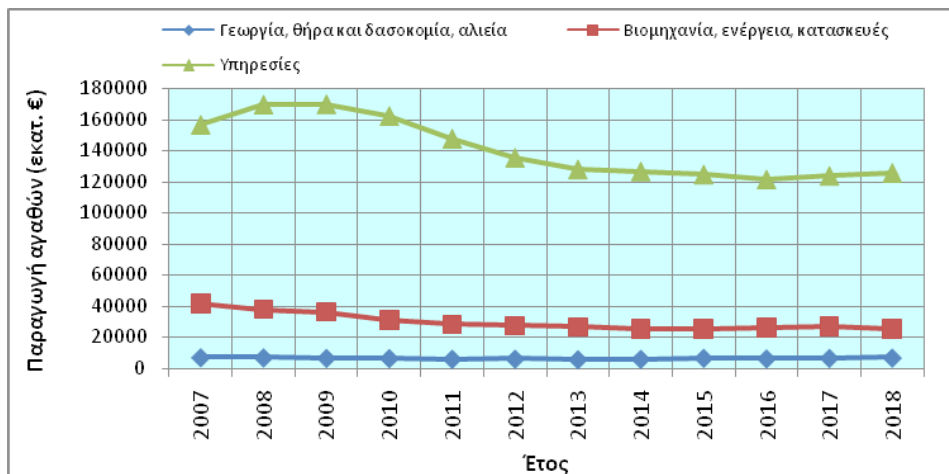
Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ

Τέλος, στο Διάγραμμα 5 εμφανίζονται οι μεταβολές στο παραγόμενο προϊόν των τριών κλάδων της οικονομίας (Α-γενής, Β-γενής και Γ-γενής). Παρατηρούμε ότι οι μεταβολές στους κλάδους Γεωργία, δασοκομία και αλιεία ήταν μικρότερες σε σχέση με τους άλλους κλάδους, αφού τα παραγόμενα αγαθά τους μπορούν να χαρακτηριστούν ως «βασικά», τα οποία εμφανίζουν μικρή ελαστικότητα ζήτησης ως προς τη μεταβολή του εισοδήματος. Συγκεκριμένα, οι κλάδοι Γεωργία, δασοκομία και αλιεία από το έτος 2009 έως το 2018 εμφάνισαν μείωση ίση με 2,8% στο παραγόμενο προϊόν, οι κλάδοι Βιομηχανία, ενέργεια και κατασκευές εμφάνισαν μείωση ίση με 39,8% και ο κλάδος των Υπηρεσιών εμφάνισε μείωση ίση με 19,5%.

Η διερεύνηση των μεταβολών που επήλθαν στην ελληνική οικονομία και η αναζήτηση των παραγόντων που επηρέασαν την αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων έχουν ιδιαίτερη αξία. Μπορούν να βοηθήσουν στην κατανόηση των προσδιοριστικών παραγόντων

της κρίσης και της εξέλιξής της και να εξυπηρετήσουν τον σχεδιασμό άλλων μέτρων στο μέλλον. Μια ανάλυση των μεταβολών εντός του πλαισίου που ορίζεται από το υπόδειγμα εισροών – εκροών θα επιδιωχθεί στη συνέχεια.

**Διάγραμμα 5.** Η εξέλιξη του παραγόμενου προϊόντος των 3 παραγωγικών κλάδων την περίοδο 2009-2020



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ

### 3. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ, ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΕΣ ΚΑΙ ΔΕΙΚΤΕΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ ΤΟΥΣ

Η φράση «οικονομικές διαρθρωτικές αλλαγές» χρησιμοποιείται πολύ συχνά στη βιβλιογραφία που ασχολείται με θέματα οικονομικής ανάπτυξης, αλλά έχει διαφορετική σημασία ή ορίζεται διαφορετικά από κάθε ομάδα συγγραφέων (Grabowski, 2013). Παρά τη μεγάλη σημασία που αποδίδονται στις «διαρθρωτικές αλλαγές» από την οικονομική θεωρία για την συμβολή τους στην ανάπτυξη, δεν έχει υιοθετηθεί από όλους τους συγγραφείς μια ενιαία προσέγγιση για τον ορισμό τους, με αποτέλεσμα την ύπαρξη έντονης ασάφειας. Η πλειονότητα πάντως των συγγραφέων συνδέουν τις «διαρθρωτικές αλλαγές» με τη βελτίωση της παραγωγικότητας μιας οικονομίας και ερευνούν τη σχέση τους με την παραγωγικότητα των κλάδων μιας οικονομίας ή του συνόλου της οικονομίας (Lucas, 1988· Lucas, 1993· Grossman and Helpman, 1991· Carree 2003· Singh 2004).

Πολλοί συγγραφείς συνδέουν τις «διαρθρωτικές αλλαγές» με την τεχνολογική ενίσχυση ορισμένων κλάδων με βαρύνουσα σημασία για την ανάπτυξη, την ευελιξία



του παραγωγικού συστήματος μιας οικονομίας, την ενσωμάτωση της τεχνολογίας στην παραγωγική διαδικασία κ.ά. Αναφορικά με τις «διαρθρωτικές αλλαγές» στο πλαίσιο της ανάλυσης εισροών-εκροών, αυτές κυρίως σχετίζονται με τις μεταβολές των τεχνολογικών συντελεστών (Λίβας, 1994· Miller and Blair, 2009· Πολύζος, 2019). Γενικότερα, οι μεταβολές των τεχνολογικών συντελεστών μπορούν να προκύψουν από την εισαγωγή καινοτομιών ή νέων τεχνολογιών στη διαδικασία παραγωγής, τη δημιουργία αυξουσών οικονομιών κλίμακας, την υποκατάσταση των προϊόντων που χρησιμοποιούνται ως εισροές κατά την παραγωγική διαδικασία, τις αλλαγές στη σύνθεση της παραγωγής των προϊόντων, στη μεταβολή των σχετικών τιμών που μπορεί να προκαλέσει υποκατάσταση μεταξύ των εισροών στην παραγωγική διαδικασία κ.ά. (Miller and Blair, 2009· Πολύζος, 2019).

Το υπόδειγμα εισροών-εκροών (Input - Output Model, I-O) εντάσσεται στην κατηγορία των υποδειγμάτων συνισχυουσών εξισώσεων (simultaneous equations models) και περιγράφει την ροή των αγαθών ή υπηρεσιών ανάμεσα στους επί μέρους κλάδους μιας οικονομίας σε μια δεδομένη χρονική στιγμή (π.χ. ένα έτος). Βασίζεται στο θεωρητικό πλαίσιο που ανέπτυξε στα μέσα της δεκαετίας του '30 ο W. Leontief, ενώ στην πρακτική του μορφή το υπόδειγμα του Leontief, όπως και άλλα σύγχρονα υποδείγματα γενικής ισορροπίας, βασίσθηκαν στις επιστημονικές εργασίες των F. Quesnay και L. Walras (Λίβας, 1994· Miller and Blair, 2009· Πολύζος, 2019).

Στην πιο απλουστευμένη μορφή του, το υπόδειγμα εισροών - εκροών αποτελεί μια μέθοδο συστηματικής ποσοτικοποίησης των αμοιβαίων παραγωγικών σχέσεων μεταξύ των διαφόρων κλάδων ή τομέων (sectors) στο πλαίσιο λειτουργίας ενός οικονομικού συστήματος. Διαφορετικά, είναι μια μέθοδος συστηματικής ποσοτικοποίησης των αλληλεξαρτήσεων των διαφόρων κλάδων οικονομικής δραστηριότητας και της δημιουργίας του προϊόντος, δεδομένης της τεχνολογίας παραγωγής και περιγράφει την ικανότητα ενός παραγωγικού συστήματος να δημιουργεί προϊόντα ενδογενώς, σε συνδυασμό με τις δραστηριότητες που το υποστηρίζουν (προστιθέμενη αξία, τελική ζήτηση). Στην ανάλυση υποτίθεται ότι η παραγωγή των κλάδων επηρεάζεται από την τελική ζήτηση και τις πρωτογενείς εισροές (Λίβας, 1994· Polyzos 2006· Miller and Blair, 2009· Polyzos and Sofios, 2008· Polyzos, 2009).

Η ανάλυση εισροών-εκροών έχει καθιερωθεί ως ένα ιδιαίτερα χρήσιμο «εργαλείο» της οικονομικής και της περιφερειακής επιστήμης λόγω των πλεονεκτημάτων που έχει. Παραμένει η πιο ακριβής και αξιόπιστη μεθοδολογία που διατίθεται για την ανάλυση των επιπτώσεων στους τομείς της οικονομίας σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, ύστερα από την ανάληψη επενδυτικών δράσεων ή άλλων οικονομικών μεταβολών (Miller and Blair, 2009· Λίβας, 1994· INE, 2010· Πολύζος, 2019). Οι πίνακες εισροών-εκροών

δομούνται με βάση δημοσιευμένα στοιχεία, κάτι που επιτρέπει τον έλεγχο και μεγιστοποιεί την διαφάνεια της ανάλυσης σε σχέση με άλλες μεθόδους. Η ενσωμάτωση σε αυτούς των διακλαδικών σχέσεων της εθνικής ή της περιφερειακής οικονομίας με αρκετά μεγάλη λεπτομέρεια, ανάλογα με τον αριθμό των παραγωγικών κλάδων που συμπεριλαμβάνουν παρέχει τη δυνατότητα υπολογισμών ανά κλάδο της οικονομίας.

Τα βασικά μειονεκτήματα της ανάλυσης εισροών-εκροών εντοπίζονται στις υποθέσεις τους για τη σταθερότητα των τεχνολογικών συντελεστών και την ύπαρξη όλων των παραγωγικών συντελεστών σε μεγάλες ποσότητες με αποτέλεσμα η ζήτηση να καθορίζει τα παραγωγικά αποτελέσματα. Οι ερευνητές αναφέρουν ότι οι τεχνολογικοί συντελεστές παραμένουν σταθεροί για μια περίοδο 5-10 ετών, γεγονός που προϋποθέτει τη σταθερή συσχέτιση μεταξύ του τελικού προϊόντος κάθε κλάδου και των χρησιμοποιούμενων από αυτόν εισροών (Λίβας, 1994· Πολύζος, 2019). Για μεγαλύτερα χρονικά διαστήματα απαιτείται η προσαρμογή των πινάκων των τεχνολογικών συντελεστών. Όσο πιο ανεπτυγμένη είναι η οικονομία μιας χώρας και των περιφερειών της, τόσο μικρότερες είναι διαχρονικά οι μεταβολές στο «μείγμα» των χρησιμοποιούμενων εισροών και συνεπώς οι μεταβολές των τεχνολογικών συντελεστών.

Ως βασικότεροι παράγοντες, οι οποίοι επηρεάζουν τη σταθερότητα των τεχνολογικών συντελεστών, μπορούν να αναφερθούν: (α) οι τεχνολογικές μεταβολές, (β) οι μεταβολές στην παραγωγική διαδικασία, (γ) οι μεταβολές τιμών, (δ) οι μεταβολές στο υπόδειγμα εμπορίου, (ε) η δημιουργία νέων επιχειρήσεων και (στ) τυχαίοι παράγοντες (Miller and Blair, 2009· Πολύζος, 2019).

Η σχέση η οποία αποτελεί τη βασική εξίσωση της μεθοδολογίας εισροών – εκροών υπό τη μορφή πινάκων, είναι η εξής (Miller and Blair, 2009):

$$X=(I-A)^{-1}Y \quad (1)$$

Όπου:

X = Το διάνυσμα του τελικού προϊόντος.

I = O μοναδιαίος πίνακας.

A = O πίνακας των τεχνολογικών συντελεστών ή άμεσων απαιτήσεων.

Y = Το διάνυσμα της τελικής ζήτησης.

O πίνακας A περιλαμβάνει τους τεχνολογικούς συντελεστές ( $a_{ij}$ ) που δείχνουν τα ποσά των εισροών που απαιτούνται από τον κλάδο (i) της οικονομίας, προκειμένου να παραχθεί ποσότητα προϊόντος μιας χρηματικής μονάδας από τον εξεταζόμενο κλάδο (j) και υπολογίζονται από τη σχέση,  $a_{ij}=x_{ij}/X_j$ . Συνεπώς, οι τεχνολογικοί συντελεστές

αντιπροσωπεύουν τη δομή του κόστους παραγωγής, δηλαδή τη χρησιμοποιούμενη τεχνολογία παραγωγής (Polyzos and Sofios, 2008· Miller and Blair, 2009).

Η μεταβολή στην παραγωγική δραστηριότητα ενός κλάδου προκαλεί δυο διαφορετικές επιδράσεις στην παραγωγή των άλλων κλάδων του συστήματος (Miller and Blair, 2009· Πνευματικός και Πολύζος, 2012). Οι επιδράσεις αυτές είναι οι εξής:

(α) Η αύξηση της παραγωγής του κλάδου  $j$  προκαλεί ταυτόχρονα αύξηση στη ζήτηση του κλάδου αυτού για εισροές από τους άλλους κλάδους (κάθετη διασύνδεση - backward linkage - του κλάδου  $j$ ).

(β) Η αύξηση του προϊόντος του κλάδου  $j$  αυξάνει την προσφορά του κλάδου αυτού προς τους άλλους κλάδους που χρησιμοποιούν το προϊόν του κλάδου  $j$  ως εισροή στην παραγωγή τους (οριζόντια διασύνδεση - forward linkage - του κλάδου  $j$ ).

Αν ο αντίστροφος πίνακας γραφεί ως  $B=(I-A)^{-1}$  και  $b_{ij}$  τα στοιχεία του πίνακα  $B$ , τότε για μεταβολή της ζήτησης του κλάδου  $i$  κατά 1 μονάδα, ενώ η ζήτηση των υπολοίπων κλάδων είναι μηδενική, θα δημιουργεί παραγωγή ανά κλάδο, η οποία θα δίνεται από τη σχέση (2) (Polyzos and Sofios, 2008· Miller and Blair, 2009).

$$X = \begin{bmatrix} b_{11} & \cdot & b_{1i} & \cdot & b_{1n} \\ \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot \\ b_{i1} & \cdot & b_{ii} & \cdot & b_{in} \\ \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot \\ b_{n1} & \cdot & b_{ni} & \cdot & b_{nn} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} 0 \\ \cdot \\ 1 \\ \cdot \\ 0 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} b_{1i} \\ \cdot \\ b_{ii} \\ \cdot \\ b_{ni} \end{bmatrix} \quad (2)$$

Διαφορετικά, η  $i$  στήλη του Πίνακα  $B$  δίνει την αύξηση της παραγωγής ύστερα από μεταβολή της ζήτησης της αντίστοιχης γραμμής κατά μια μονάδα. Αν αθροίσουμε τα στοιχεία της στήλης  $i$  (κλάδος  $i$ ) αποκτούμε τη συνολική παραγωγή ύστερα από μοναδιαία αύξηση της ζήτησης του κλάδου αυτού.

Στη συνέχεια θα δοθούν οι σχέσεις υπολογισμού ορισμένων δεικτών, οι οποίοι είναι χρήσιμοι για την αξιολόγηση των διαρθρωτικών μεταβολών μιας οικονομίας.

#### (α) Πολλαπλασιαστές προϊόντος και απασχόλησης

Οι πολλαπλασιαστές που προκύπτουν από τα στοιχεία των πινάκων εισροών-εκροών αποτελούν ιδιαίτερα σημαντικούς δείκτες που χρησιμοποιούνται για την εκτίμηση των επιδράσεων που επιφέρουν οι μεταβολές της τελικής ζήτησης στο προϊόν κάθε παραγωγικού κλάδου, στο εισόδημα, στην απασχόληση κλπ (Miller and Blair, 2009). Ο πολλαπλασιαστής προϊόντος ενός κλάδου  $j$  προσδιορίζεται ως η συνολική αξία της παραγωγής σε όλους τους τομείς της οικονομίας που είναι απαραίτητη για την ικανοποίηση μιας μονάδας τελικής ζήτησης για το προϊόν του κλάδου  $j$ . Ο πολλαπλασιαστής προϊόντος για κάθε κλάδο

υπολογίζεται από το άθροισμα των στοιχείων  $b_{ij}$  της αντίστοιχης στήλης της αντίστροφης μήτρας του Leontief (Miller and Blair, 2009· Πολύζος, 2019). Χρησιμοποιώντας τη σχέση (2), ο πολλαπλασιαστής προϊόντος θα ισούται με:

$$PM_j = \sum_{i=1}^n b_{ij} \quad (3)$$

όπου,

$PM_j$  = Ο πολλαπλασιαστής προϊόντος του κλάδου  $j$ .

$b_{ij}$  = Τα στοιχεία της αντίστροφης μήτρας του Leontief  $B$ .

Με ανάλογο τρόπο υπολογίζεται ο πολλαπλασιαστής απασχόλησης ενός κλάδου  $j$ , ο οποίος απεικονίζει τη συνολική μεταβολή της απασχόλησης που προκαλείται στην οικονομία από μία μεταβολή στην τελική ζήτηση κάθε παραγωγικού κλάδου. Για τον υπολογισμό του πολλαπλασιαστή απασχόλησης, απαιτείται η γνώση του αριθμού των απασχολούμενων  $E_j$  και η συνολική παραγωγή  $X_j$  κάθε κλάδου  $j$ . Για τον υπολογισμό των πολλαπλασιαστών απασχόλησης αρχικά υπολογίζεται το διάνυσμα των άμεσων συντελεστών απασχόλησης  $DE_j$  από τη σχέση (4) (Miller and Blair, 2009):

$$DE_j = \frac{E_j}{X_j} \quad (4)$$

Στη συνέχεια, οι συνολικοί πολλαπλασιαστές απασχόλησης  $EM_j$  υπολογίζονται από τη σχέση (5):

$$EM_j = DE_j B \quad (5)$$

*(β) Δείκτης της έντασης της διασποράς και ευαισθησίας της διασποράς (Index of the Power of Dispersion and Index of the sensitivity of dispersion by sector)*

Οι δείκτες διακλαδικών συναλλαγών συνιστούν ένα ιδιαίτερα χρήσιμο εργαλείο που μπορεί να συμβάλει στην αξιολόγηση της παραγωγικής δομής μιας οικονομίας. Επίσης, βοηθά στη διερεύνηση της σημαντικότητας κάθε κλάδου με κριτήριο την ένταση των διακλαδικών του συναλλαγών και στην ανάδειξη των ηγετικών κλάδων της οικονομίας.

Οι Chenery and Watanabe (1958) ανέφεραν ότι ο υπολογισμός των δεικτών κάθετης και οριζόντιας διασύνδεσης κάθε κλάδου πρέπει να γίνεται με βάση τις άμεσες απαιτήσεις του σε εισροές ή τις πωλήσεις του στην ενδιάμεση ζήτηση του συστήματος. Επομένως, οι δείκτες πρέπει να βασίζονται στη μήτρα των άμεσων απαιτήσεων. Ειδικότερα, το διάνυσμα των δεικτών κάθετης διασύνδεσης (backward linkages) υπολογίζεται από τη σχέση,

$BL_j = \sum_{i=1}^n a_{ij}$  ενώ το διάνυσμα των δεικτών οριζόντιας διασύνδεσης (forward linkages) εκτιμάται από την εξίσωση,

$FL_i = \sum_{j=1}^n a_{ij}$  όπου το  $a_{ij}$  δηλώνει τα στοιχεία της μήτρας των άμεσων απαιτήσεων.

Οι παραπάνω δείκτες λαμβάνουν υπόψη μόνο τα άμεσα αποτελέσματα που προκύπτουν από την αλληλεξάρτηση των κλάδων, ενώ αγνοούν τα έμμεσα αποτελέσματα που προκύπτουν στην οικονομία από εξωγενείς μεταβολές στο σύστημα. Για τον λόγο αυτόν, οι δείκτες αυτοί ονομάζονται και άμεσοι δείκτες κάθετης και οριζόντιας διασύνδεσης (direct backward or forward linkages). Όπως προαναφέρθηκε, το άθροισμα των στοιχείων της στήλης  $i$  των συντελεστών της αντίστροφης μήτρας δίνει τη συνολική παραγωγή που απαιτείται άμεσα και έμμεσα σε κάθε τομέα, όταν η τελική ζήτηση στην αντίστοιχη γραμμή του διανύσματος της τελικής ζήτησης αυξηθεί κατά μια μονάδα (Πνευματικός κ.ά., 2012· Pnevmatikos et al., 2019). Αν το άθροισμα των στοιχείων  $b_{ij}$  της στήλης  $i$  διαιρεθεί με το άθροισμα όλων των στηλών, τότε αποκτούμε το δείκτη της έντασης της διασποράς (Index of the Power of Dispersion)  $U_j$ .

$$U_i = \frac{\sum_{j=1}^n b_{ij}}{\frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n b_{ij}}{n^2}} \quad (6)$$

Επίσης, αν το άθροισμα των στοιχείων  $b_{ij}$  της σειράς  $j$  διαιρεθεί με τη με το άθροισμα όλων των στηλών, τότε αποκτούμε το δείκτη της ευαισθησίας της διασποράς (Index of the sensitivity of dispersion by sector)  $U_j$ .

$$U_j = \frac{\sum_{i=1}^n b_{ij}}{\frac{\sum_{j=1}^n \sum_{i=1}^n b_{ij}}{n^2}} \quad (7)$$

Ο δείκτης δυναμικής διασποράς  $U_j$  δίνει το σχετικό βαθμό διάχυσης στο οικονομικό σύστημα μιας μεταβολής στην τελική ζήτηση του κλάδου  $j$ . Αν  $U_j > 1$ , τότε μια αύξηση στην τελική ζήτηση του κλάδου  $j$  θα προκαλέσει αύξηση στην παραγωγική δραστηριότητα της

οικονομίας πάνω από το μέσο όρο. Αν  $U_j < 1$ , τότε μια μεταβολή στην τελική ζήτηση του κλάδου  $j$  θα επιφέρει μικρές μεταβολές στο οικονομικό σύστημα (Pneumatikos et al., 2019),

Ο δείκτης ευαισθησίας της διασποράς  $U_i$  δείχνει το βαθμό επίδρασης μιας μεταβολής στο οικονομικό σύστημα στον κλάδο  $i$ . Αν  $U_i > 1$ , τότε μια μοναδιαία μεταβολή στην τελική ζήτηση του συνόλου των κλάδων έχει μεγάλη επίδραση στον κλάδο  $i$  και θα προκαλέσει μεγάλη μεταβολή στην παραγωγική του δραστηριότητα, μεγαλύτερη του μέσου όρου. Αντίθετα, αν  $U_i < 1$ , η επίδραση που θα έχει μια μεταβολή στο οικονομικό σύστημα στην δραστηριότητα του κλάδου  $i$  είναι μικρότερη του μέσου όρου.

Επειδή ο υπολογισμός των δεικτών  $U_j$  και  $U_i$  στηρίζεται στη χρήση μέσων όρων, οι δείκτες αυτοί είναι ευαίσθητοι σε ακραίες τιμές. Για τον λόγο αυτόν, η περιγραφή της διάρθρωσης ενός κλάδου δεν είναι απολύτως ικανοποιητική. Για παράδειγμα, η μεταβολή της τελικής ζήτησης ενός κλάδου με υψηλό δείκτη δυναμικής διασποράς είναι πιθανόν να μην επηρεάσει τους υπόλοιπους κλάδους, όταν ο κλάδος αυτός έχει περιορισμένες συναλλαγές με πολλούς κλάδους.

Για τη βελτίωση του μεθοδολογικού υπόβαθρου και τον μετριασμό των παραπάνω αδυναμιών, ο Allaudin (1986) πρότεινε τον υπολογισμό των δεικτών κάθετης και οριζόντιας μεταβλητότητας ή διακύμανσης (backward and forward indices of variability), οι οποίοι λαμβάνουν υπόψη τη διασπορά της ενδιάμεσης κατανάλωσης και των ενδιάμεσων πωλήσεων του κλάδου αντίστοιχα. Ταυτόχρονα, δεν παρουσιάζουν ευαισθησία σε οριακές τιμές όπως οι ομαλοποιημένοι δείκτες. Ειδικότερα, για το μέγεθος της παραγωγής, η διακύμανση διαμορφώνεται από τις σχέσεις (8) και (9):

$$V_j = \sqrt{\frac{\frac{1}{n-1} [\sum_{i=1}^n (b_{ij} - \frac{\sum_{i=1}^n b_{ij}}{n})^2]}{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n b_{ij}}} \quad (8)$$

Και

$$V_i = \sqrt{\frac{\frac{1}{n-1} [\sum_{j=1}^n (b_{ij} - \frac{\sum_{j=1}^n b_{ij}}{n})^2]}{\frac{1}{n} \sum_{j=1}^n b_{ij}}} \quad (9)$$

Όπου:

$V_j$  = Ο δείκτης κάθετης διακύμανσης ή μεταβλητότητας,

$V_i$  = Ο δείκτης οριζόντιας διακύμανσης ή μεταβλητότητας.

Χαμηλές τιμές των δεικτών αυτών για έναν παραγωγικό κλάδο της οικονομίας δείχνουν ότι τα έμμεσα αποτελέσματα του συγκεκριμένου κλάδου κατανέμονται ομοιόμορφα στους υπόλοιπους κλάδους, ενώ το αντίθετο συμβαίνει σε περίπτωση που οι τιμές αυτών των δεικτών είναι υψηλές. Ο δείκτης κάθετης διακύμανσης  $V_j$  δείχνει τη σχετική διασπορά του έμμεσου αποτελέσματος, εξαιτίας μεταβολών στην τελική ζήτηση, στους κλάδους της οικονομίας. Ο δείκτης οριζόντιας διακύμανσης  $V_i$  δείχνει τη σχετική διασπορά του έμμεσου αποτελέσματος, εξαιτίας μεταβολών των τελικών πληρωμών στους παραγωγικούς κλάδους. Δηλαδή, υψηλές τιμές των δεικτών διακύμανσης δείχνουν μεγάλη διασπορά των ενδιάμεσων συναλλαγών του κλάδου στους υπόλοιπους παραγωγικούς κλάδους, άρα και σχετική ομοιομορφία των αποτελεσμάτων του και το αντίθετο.

#### (γ) Ηγετικοί κλάδοι της οικονομίας

Ως ηγετικοί κλάδοι ή κλάδοι «κλειδιά» της οικονομίας στο υπόδειγμα εισροών εκροών ορίζονται οι κλάδοι που έχουν ταυτόχρονα, οριζόντιες και κάθετες διασυνδέσεις μεγαλύτερες από τον μέσο όρο όλων των κλάδων της οικονομίας, όπως αυτές δίνονται από τους ομαλοποιημένους δείκτες των εξισώσεων (6) και (7). Ο εντοπισμός των ηγετικών κλάδων είναι δυνατόν να αφορά στο μέγεθος της παραγωγής, της απασχόλησης, των μισθών, ή και οποιοδήποτε άλλο μέγεθος το οποίο διερευνάται μέσω της ανάλυσης εισροών εκροών (Allaudin, 1986· Oosterhaven, 2003· Lenzen, 2003· Pnevmatikos et al., 2019).

Ο προσδιορισμός των ηγετικών κλάδων της οικονομίας διευκολύνει τη διερεύνηση του μεγέθους των επιδράσεων των μεταβολών της προσφοράς και της ζήτησης ενός κλάδου στην παραγωγή μιας οικονομίας. Διαφορετικά, διευκολύνεται ο εντοπισμός των κλάδων με την μεγαλύτερη ενσωμάτωση και διάχυση της ενδογενούς δυναμικής ανατροφοδότησης της οικονομίας, αφού συνδέονται με τα αποτελέσματα των μεταβολών της ζήτησης (κάθετες διασυνδέσεις) και της προσφοράς (οριζόντιες διασυνδέσεις). Ο προσδιορισμός των ηγετικών κλάδων μιας οικονομίας σε εθνική ή περιφερειακή κλίμακα διευκολύνει την άσκηση αναπτυξιακής πολιτικής Σύμφωνα με τον Allaudin (1986), ένας κλάδος θεωρείται ότι έχει ηγετικό ρόλο στην οικονομία όταν οι δείκτες  $U_i$  και  $U_j$  έχουν τιμές μεγαλύτερες από τη μονάδα ( $U_j > 1$  και  $U_i > 1$ ) και οι δείκτες  $V_i$  και  $V_j$  έχουν σχετικά χαμηλές τιμές. Αντίθετα, ένας κλάδος θεωρείται μη ηγετικός αν  $U_j < 1$  και  $U_i < 1$ , ενώ οι δείκτες  $V_i$  και  $V_j$  έχουν σχετικά υψηλές τιμές (Allaudin, 1986· Πνευματικός κ.ά., 2012· Pnevmatikos et al., 2019).

#### (δ) Μεταβλητότητα των τεχνολογικών συντελεστών

Ο βαθμός μεταβλητότητας της τεχνολογίας που χρησιμοποιείται στην παραγωγική διαδικασία των παραγωγικών κλάδων μιας οικονομίας και η πιθανή ύπαρξη δομικών μεταβολών στην παραγωγική διαδικασία εμφανίζεται έμμεσα στους τεχνολογικούς συντελεστές της ανάλυσης εισροών – εκροών. Για την ανάλυση των μεταβολών στους τεχνολογικούς συντελεστές της ελληνικής οικονομίας κατά την περίοδο 2005-2010,

γίνεται υπολογισμός κατάλληλων στατιστικών δεικτών. Ειδικότερα, υπολογίζεται ο δείκτης ομοιότητας ( $S_j$ ), που προκύπτει από τη σχέση (Le Masne, 1990 Πνευματικός και Πολύζος, 2012):

$$S_j = 100 \left( 1 - 0.5 \sum_{i=1}^n |a_{ij0} - a_{ij1}| \right) \quad (10)$$

Όπου:

$a_{ij0}$  και  $a_{ij1}$  = Οι κανονικοποιημένοι τεχνολογικοί συντελεστές για τη χρονική περίοδο που ερευνάται.

Τιμές του δείκτη κοντά στο 100, δείχνουν μεγάλη ομοιότητα μεταξύ των δεδομένων που εξετάζονται. Για την εξασφάλιση έγκυρων αποτελεσμάτων μπορούν να υπολογιστούν οι συντελεστές συσχέτισης Spearman ( $r_s$ ) και Kendall ( $\tau$ ) από τις εξής σχέσεις (Πνευματικός και Πολύζος, 2012· Πολύζος, 2019):

$$r_n = 1 - \frac{6 \sum_{i=1}^n d_i^2}{N^3 - N} \quad (11)$$

$$\tau = \frac{S}{\frac{1}{2}N(N-1)}$$

Όπου:

$N$  = Ο αριθμός των κλάδων.

$d_i$  = Η διαφορά ανάμεσα στις θέσεις που καταλαμβάνει η κάθε παρατήρηση στα 2 διαφορετικά έτη εξέτασης,

$S$  = Το άθροισμα των τιμών (1 ή -1) ανάλογα με την θέση που καταλαμβάνει η κάθε παρατήρηση στο δεύτερο έτος εξέτασης σε σύγκριση με το πρώτο

Οι συντελεστές συσχέτισης λαμβάνουν τιμές από -1 (αρνητική γραμμική συσχέτιση) έως 1 (θετική γραμμική συσχέτιση).

(ε) Σύγκριση των τεχνικών παραγωγής

Για τη σύγκριση των διαφορών στην παραγωγική διάρθρωση της ελληνικής οικονομίας κατά την εξεταζόμενη χρονική περίοδο, είναι δυνατόν να υπολογιστούν σχετικός δείκτης με τη χρήση των τεχνολογικών συντελεστών της ανάλυσης εισροών - εκροών. Ο δείκτης που μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την ανάλυση των διαρθρωτικών μεταβολών ονομάζεται «Απόλυτο μέτρο στήλης»  $PT_j$  (Bekhet, 2009). Ο δείκτης αυτός αποτελεί ένα μέτρο των μεταβολών στις τεχνικές παραγωγής μιας οικονομίας και υπολογίζεται ως το πηλίκο του αθροίσματος των απόλυτων τιμών των διαφορών των τεχνολογικών συντελεστών μιας



στήλης  $j$  δια του αριθμητικού μέσου όλων των συντελεστών της στήλης  $j$  των δύο πινάκων. Συγκεκριμένα, ο δείκτης  $PT_j$  μπορεί να υπολογιστεί από τη σχέση:

$$PT_j = \frac{\sum_{i=1}^n |a_{ij0} - a_{ij1}|}{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (a_{ij0} + a_{ij1})} \quad (12)$$

Όπου:

$a_{ij0}$  = Ο τεχνολογικός συντελεστής του έτους βάσης.

$a_{ij1}$  = Ο τεχνολογικός συντελεστής για το έτος σύγκρισης.

Από τον παραπάνω σχέση προκύπτει ότι οι τιμές του δείκτη  $PT_j$  κυμαίνονται από 0 έως 2 ( $0 < PT_j < 2$ ). Έτσι, όταν ο δείκτης  $PT_j$  ισούται με μηδέν ( $PT_j=0$ ), οι τεχνικές παραγωγής είναι απόλυτα όμοιες στις δυο εξεταζόμενες περιόδους, ενώ όταν ο δείκτης  $PT_j$  ισούται με δύο ( $PT_j=2$ ), οι τεχνικές παραγωγής έχουν το μεγαλύτερο επίπεδο της μετρήσιμης διαφοράς.

Κατά τους Chenery and Watanabe (1958), η τιμή  $PT_j=0.80$  μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως «διαχωριστική γραμμή». Αν  $PT_j < 0.80$ , οι τεχνικές παραγωγής που χρησιμοποιούνται και στις δύο τιμές (έτος βάσης και έτος σύγκρισης) είναι περίπου όμοιες ή δεν εμφανίζουν μεγάλες διαφορές.

(στ) Σύγκριση της ενδιάμεσης χρήσης

Μια άλλη χρήσιμη προσέγγιση του προβλήματος είναι η εξέταση του βαθμού ομοιότητας μεταξύ δυο πινάκων εισροών – εκροών στην ενδιάμεση χρήση ενός αγαθού. Η ομοιότητα μεταξύ των πινάκων εισροών-εκροών για δύο έτη (έτος βάσης 0 και έτος σύγκρισης 1) ως προς την ενδιάμεση χρήση μιας εισροής  $i$  από τον κλάδο  $j$  μπορεί να αναλυθεί συγκρίνοντας την υφιστάμενη ενδιάμεση χρήση στον πίνακα σύγκρισης με το πραγματικό επίπεδο χρήσης στον πίνακα αυτό, η οποία θα προέκυπτε αν ίσχυαν οι συντελεστές εισροής του πίνακα βάσης (Bekhet, 2009). Η σύγκριση αυτή θα μπορούσε να γίνει με τον υπολογισμό του δείκτη  $IU_i$  για κάθε κλάδο  $i$ , ο οποίος ισούται με το πηλίκο του αποτελέσματος του πολλαπλασιασμού των τιμών που αντιστοιχούν στα επίπεδα παραγωγής της οικονομίας στον πίνακα του έτους σύγκρισης με τους συντελεστές εισροής (κατά μήκος της σειράς) του έτους του πίνακα βάσης δια της συνολικής ενδιάμεσης χρήσης του κλάδου  $i$  του έτους σύγκρισης. Μαθηματικά, ο δείκτης αυτός μπορεί να υπολογιστεί ως εξής:

$$IU_i = \frac{\sum_{j=1}^n a_{ij0} X_{j1}}{\sum_{j=1}^n a_{ij1} X_{j1}} \quad (13)$$

Οι τιμές των  $IU_i$  επηρεάζονται από τα πρότυπα ενδιάμεσης χρήσης στο έτος βάσης, ενώ στην περίπτωση ομοιότητας των συγκρινόμενων πινάκων ο δείκτης  $IU_i$  προσεγγίζει το 1. Μεγάλη απόκλιση της τιμής του δείκτη  $IU_i$  από το 1 μπορεί να οφείλεται σε διάφορους παράγοντες, όπως υποκατάσταση εισροών χωρίς αντιστάθμιση των διακυμάνσεων των τιμών ή εννοιολογικές διαφορές στον ορισμό των προϊόντων ή των τομέων.

Δεδομένου ότι ο πίνακας εισροών – εκροών που επλέχθηκε ως βάση επηρεάζει τον λόγο της σύγκρισης, θα ήταν ενδιαφέρον να μειωθεί η επίδραση οποιουδήποτε πίνακα ως βασικού πίνακα, αποδεχόμενοι μια μικτή βάση (Bekhet, 2009). Ο λόγος της συνολικής σύγκρισης με μια μικτή βάση διαφορετικού επιπέδου παραγωγής,  $OC$ , μπορεί να εκφραστεί ως εξής:

$$OC = \frac{\left[ \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n a_{ij0} x_{j1} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n a_{ij0} x_{j0} \right]^{1/2}}{\left[ \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n a_{ij1} x_{j1} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n a_{ij1} x_{j0} \right]^{1/2}} \quad (14)$$

#### 4. ΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΔΕΙΚΤΩΝ ΓΙΑ ΤΑ ΕΤΗ 2010 ΚΑΙ 2015 ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ

Ο υπολογισμός των παραπάνω δεικτών, όπως προαναφέρθηκε, θα γίνει χρησιμοποιώντας τους εθνικούς πίνακες εισροών – εκροών των ετών 2010 και 2015 της ΕΛΣΤΑΤ (ΕΛΣΤΑΤ, 2018). Οι πίνακες αυτοί έχουν διαστάσεις 65x65, περιλαμβάνουν δηλαδή 65 παραγωγικούς κλάδους της ελληνικής οικονομίας. Το παραγωγικό περιεχόμενο κάθε κλάδου και ο κωδικός του εμφανίζονται στον Πίνακα 1.

**Πίνακας 1.** Παραγωγικοί κλάδοι της ελληνικής οικονομίας

Κωδικός	Παραγωγικός κλάδος
A01	Προϊόντα γεωργίας, θήρας και συναφείς υπηρεσίες
A02	Προϊόντα δασοκομίας και υλοτομίας και συναφείς υπηρεσίες
A03	Ψάρια και άλλα αλιευτικά προϊόντα, προϊόντα υδατοκαλλιέργειας, κ.λπ. υπηρεσίες
B	Ορυχεία και λατομεία
C10-C12	Είδη διατροφής, ποτά, προϊόντα καπνού
C13-C15	Προϊόντα κλωστοϋφαντουργίας, είδη ένδυσης, δέρμα και συναφή προϊόντα
C16	Ευλεία και προϊόντα από ξύλο και φελλό (εκτός από έπιπλα)
C17	Χαρτί και προϊόντα από χαρτί
C18	Προϊόντα εκτύπωσης και εγγραφής προεγγεγραμμένων μέσων

C19	Προϊόντα οπάνθρακα και προϊόντα διύλισης πετρελαίου
C20	Χημικές ουσίες και προϊόντα
C21	Βασικά φαρμακευτικά προϊόντα και φαρμακευτικά σκευάσματα
C22	Προϊόντα από ελαστικό (καουτσούκ) και πλαστικές ύλες
C23	Άλλα μη μεταλλικά ορυκτά προϊόντα
C24	Βασικά μέταλλα
C25	Κατασκευασμένα μεταλλικά προϊόντα εκτός μηχανημάτων και ειδών εξοπλισμού
C26	Ηλεκτρονικοί υπολογιστές, ηλεκτρονικά και οπτικά προϊόντα
C27	Ηλεκτρολογικός εξοπλισμός
C28	Μηχανήματα και είδη εξοπλισμού π.δ.κ.ά.
C29	Μηχανοκίνητα οχήματα, ρυμουλκούμενα και ημρυμουλκούμενα
C30	Άλλος εξοπλισμός μεταφορών
C31_C32	Έπιπλα, άλλα προϊόντα μεταποίησης
C33	Υπηρεσίες επισκευής και εγκατάστασης μηχανημάτων και εξοπλισμού
D35	Ηλεκτρικό ρεύμα, φυσικό αέριο, ατμός και κλιματισμός
E36	Φυσικό νερό, υπηρεσίες επεξεργασίας και παροχής νερού
E37-E39	Υπηρεσίες επεξεργασίας λυμάτων, υπηρεσίες συλλογής, επεξεργασίας και διάθεσης αποβλήτων· ανάκτηση υλικών, υπηρεσίες εξυγίανσης και διαχείρισης αποβλήτων
F	Κατασκευές και κατασκευαστικές εργασίες
G45	Υπηρεσίες χονδρικού και λιανικού εμπορίου και υπηρεσίες επισκευής οχημάτων
G46	Υπηρεσίες χονδρικού εμπορίου, εκτός χονδρικού εμπορίου μηχανοκίνητων οχημάτων
G47	Υπηρεσίες λιανικού εμπορίου, εκτός από το λιανικό εμπόριο μηχανοκίνητων οχημάτων
H49	Υπηρεσίες χερσαίων μεταφορών και υπηρεσίες μεταφορών μέσω αγωγών
H50	Υπηρεσίες πλωτών μεταφορών
H51	Υπηρεσίες αεροπορικών μεταφορών
H52	Υπηρεσίες αποθήκευσης και υποστηρικτικές προς τη μεταφορά υπηρεσίες
H53	Ταχυδρομικές και ταχυμεταφορικές υπηρεσίες
I	Υπηρεσίες διαμονής και υπηρεσίες εστίασης
J58	Εκδοτικές υπηρεσίες
J59_J60	Υπηρεσίες παραγωγής κινηματογραφικών ταινιών, βίντεο και τηλεοπτικού προγράμματος, ηχογραφήσεις και μουσικές εκδόσεις κ.λπ.
J61	Υπηρεσίες τηλεπικοινωνιών
J62_J63	Υπηρεσίες προγραμματισμού ηλεκτρονικών υπολογιστών, παροχής συμβουλών, υπηρεσίες πληροφορίας
K64	Χρηματοοικονομικές υπηρεσίες εκτός από ασφαλιστικές υπηρεσίες και τα συνταξιοδοτικά ταμεία

K65	Ασφαλιστικά, αντασφαλιστικά και συνταξιοδοτικά ταμεία, εκτός από την υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση
K66	Υπηρεσίες συναφείς προς τις χρηματοοικονομικές και τις ασφαλιστικές υπηρεσίες
L68B	Διαχείριση ακίνητης περιουσίας εκτός από τα τεκμαρτά ενοίκια
L68A	Τεκμαρτά ενοίκια
M69_M70	Νομικές και λογιστικές υπηρεσίες· υπηρεσίες κεντρικών γραφείων (εδρών) εταιρειών· υπηρεσίες παροχής συμβουλών διαχείρισης
M71	Υπηρεσίες αρχιτεκτόνων και μηχανικών· υπηρεσίες τεχνικών δοκιμών και αναλύσεων
M72	Υπηρεσίες επιστημονικής έρευνας και ανάπτυξης
M73	Υπηρεσίες διαφήμισης και έρευνας αγοράς
M74_M75	Άλλες επαγγελματικές, επιστημονικές και τεχνικές υπηρεσίες· κτηνιατρικές υπηρεσίες
N77	Υπηρεσίες ενοικίασης και χρηματοδοτικής μίσθωσης
N78	Υπηρεσίες απασχόλησης
N79	Υπηρεσίες ταξιδιωτικών πρακτορείων, γραφείων οργανωμένων ταξιδιών και άλλες υπηρεσίες κράτησης και συναφείς υπηρεσίες
N80-N82	Υπηρεσίες παροχής προστασίας και ερευνών, υπηρεσίες σε κτίρια και εξωτερικούς χώρους· υπηρεσίες διοίκησης γραφείου, γραμματειακής υποστήριξης
O84	Υπηρεσίες δημόσιας διοίκησης και άμυνας· υπηρεσίες υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης
P85	Υπηρεσίες εκπαίδευσης
Q86	Υπηρεσίες ανθρώπινης υγείας
Q87_Q88	Υπηρεσίες φροντίδας κατ' οίκον· υπηρεσίες κοινωνικής μέριμνας χωρίς παροχή καταλύματος
R90-R92	Υπηρεσίες δημιουργικής δραστηριότητας, τεχνών και ψυχαγωγίας, υπηρεσίες βιβλιοθηκών, αρχειοφυλακείων, μουσείων, υπηρεσίες τυχερών παιχνιδιών και στοιχημάτων
R93	Αθλητικές υπηρεσίες και υπηρεσίες διασκέδασης και ψυχαγωγίας
S94	Υπηρεσίες παρεχόμενες από οργανώσεις
S95	Υπηρεσίες επισκευής ηλεκτρονικών υπολογιστών και ειδών ατομικής και οικιακής χρήσης
S96	Άλλες προσωπικές υπηρεσίες
T	Υπηρεσίες νοικοκυριών ως εργοδοτών οικιακού προσωπικού και μη διαφοροποιημένα αγαθά και υπηρεσίες που παράγονται από ιδιωτικά νοικοκυριά για ίδια χρήση
U	Υπηρεσίες παρεχόμενες από ετερόδικους οργανισμούς και φορείς

Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Χρησιμοποιώντας τα βασικά στοιχεία των διακλαδικών συναλλαγών που περιλαμβάνουν οι πίνακες της ΕΛΣΤΑΤ για τα έτη 2010 και 2015 υπολογίζονται οι τεχνολογικοί συντελεστές  $a_{ij}$  με χρήση της εξίσωσης  $a_{ij} = x_{ij} / X_j$  και τα στοιχεία των αντίστροφων πινάκων (I-A)<sup>1</sup>. Στη συνέχεια υπολογίζονται οι πολλαπλασιαστές προϊόντος

PMj με χρήση της εξίσωσης (3) και τα τελικά αποτελέσματα των υπολογισμών εμφανίζονται στον Πίνακα 2.

Συγκεκριμένα στον Πίνακα 2 εμφανίζονται οι πολλαπλασιαστές προϊόντος PMj ανά παραγωγικό κλάδο για τα έτη 2010 και 2015, καθώς και οι διαφορές των τιμών των πολλαπλασιαστών (PMj-2015-PMj-2010). Μια θεώρηση των τιμών που περιλαμβάνει ο Πίνακας 2 μας οδηγεί σε ορισμένα χρήσιμα συμπεράσματα για τα χαρακτηριστικά και τις μεταβολές της ελληνικής οικονομίας την περίοδο που εξετάζεται. Τα συμπεράσματα αυτά μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

(α) Οι τιμές των πολλαπλασιαστών των κλάδων κυμαίνονται για το έτος 2010 από 1,029917 έως 2,139624, τιμές που αντιστοιχούν στους κλάδους C30 (Εξοπλισμός μεταφορών) και N79 (Υπηρεσίες ταξιδιωτικών πρακτορείων, γραφείων οργανωμένων ταξιδιών και άλλες υπηρεσίες κράτησης και συναφείς υπηρεσίες). Για το έτος 2015 η μικρότερη τιμή είναι 1,034288 και αντιστοιχεί επίσης στον κλάδο C30 και η μεγαλύτερη τιμή είναι 2,232805, η οποία αντιστοιχεί στον κλάδο N79.

(β) Ορισμένοι κλάδοι εμφανίζουν θετική μεταβολή και ορισμένοι αρνητική στις τιμές των αντίστοιχων πολλαπλασιαστών προϊόντος για τις δυο χρονικές περιόδους. Τις μεγαλύτερες θετικές μεταβολές εμφανίζουν ο κλάδος C17 (Χαρτί και προϊόντα από χαρτί) με τιμή μεταβολής +0,174146, ο κλάδος G47 (Υπηρεσίες λιανικού εμπορίου, εκτός από το λιανικό εμπόριο μηχανοκίνητων οχημάτων) με τιμή μεταβολής +0,135599 και ο κλάδος M71 (Υπηρεσίες αρχιτεκτόνων και μηχανικών· υπηρεσίες τεχνικών δοκιμών και αναλύσεων) με τιμή μεταβολής +0,131946. Τις μεγαλύτερες αρνητικές μεταβολές εμφανίζουν ο κλάδος K66 (Υπηρεσίες συναφείς προς τις χρηματοοικονομικές και τις ασφαλιστικές υπηρεσίες) με τιμή μεταβολής -0,35415, ο κλάδος C24 (Βασικά μέταλλα) με τιμή μεταβολής -0,28799 και ο κλάδος Q87\_Q88 (Υπηρεσίες φροντίδας κατ' οίκον· υπηρεσίες κοινωνικής μέριμνας χωρίς παροχή καταλύματος) με τιμή μεταβολής --0,28385.

(γ) Το άθροισμα των συνολικών μεταβολών στους πολλαπλασιαστές όλων των κλάδων έχει την τιμή -0,83534. Αυτό δείχνει ότι η πολλαπλασιαστική παραγωγική ικανότητα της ελληνικής οικονομίας περιορίστηκε το έτος 2015 σε σχέση με το 2010, αφού το 2015 παρήγαγε λιγότερο συνολικό προϊόν για μια ισόποση μεταβολή στην τελική ζήτηση όλων των κλάδων σε σχέση με το έτος 2010. Επισημαίνεται ότι, η ισόποση μεταβολή στην τελική ζήτηση όλων των κλάδων αποτελεί μια θεωρητική παραδοχή, γιατί στην πραγματικότητα η τελική ζήτηση ουδέποτε είναι ίση μεταξύ των κλάδων, αλλά εμφανίζει σημαντικές διαφοροποιήσεις. Αυτό δεν περιορίζει την αξία του συμπεράσματος για δυσμενή εξέλιξη των παραγωγικών χαρακτηριστικών και της παραγωγικής ικανότητας της ελληνικής οικονομίας λόγω της αρνητικής μεταβολής στο σύνολο των πολλαπλασιαστών των παραγωγικών κλάδων.

**Πίνακας 2.** Πολλαπλασιαστές προϊόντος ανά παραγωγικό κλάδο της ελληνικής οικονομίας

A/A	Κλάδος	PMj - 2010	PMj - 2015	PMj (2015-2010)	A/A	Κλάδος	PMj - 2010	PMj - 2015	PMj (2015-2010)
1	A01	1,639297	1,635094	-0,0042	33	H51	1,726069	1,783834	0,057765
2	A02	1,384283	1,412265	0,027982	34	H52	1,298728	1,415784	<b>0,117056</b>
3	A03	1,426859	1,448416	0,021557	35	H53	1,564412	1,659418	0,095006
4	B	1,085902	1,076613	-0,00929	36	I	1,789266	1,755326	-0,03394
5	C10-C12	1,856865	1,780482	-0,07638	37	J58	1,670051	1,656073	-0,01398
6	C13-C15	1,343407	1,258085	-0,08532	38	J59_ J60	1,688178	1,527041	-0,16114
7	C16	1,78686	1,87055	0,08369	39	J61	1,501498	1,579053	0,077555
8	C17	1,56173	1,735876	<b>0,174146</b>	40	J62_ J63	1,554126	1,541923	-0,0122
9	C18	1,821334	1,875196	0,053862	41	K64	1,314397	1,368489	0,054092
10	C19	1,837387	1,812071	-0,02532	42	K65	1,618373	1,556074	-0,0623
11	C20	1,348933	1,247999	-0,10093	43	K66	1,844964	1,490814	-0,35415
12	C21	1,228343	1,251549	0,023206	44	L68B	<b>1,13344</b>	<b>1,146722</b>	0,013282
13	C22	1,635757	1,697022	0,061265	45	L68A	<b>1,126521</b>	<b>1,138744</b>	0,012223
14	C23	1,854967	1,685731	-0,16924	46	M69_ M70	1,372871	1,358088	-0,01478
15	C24	<b>2,00748</b> 7	1,719498	<b>-0,28799</b>	47	M71	1,613188	1,745134	<b>0,131946</b>
16	C25	1,888508	1,743052	-0,14546	48	M72	1,496887	1,399554	-0,09733
17	C26	1,041718	1,092231	0,050513	49	M73	<b>1,98448</b> 1	1,784962	-0,19952
18	C27	1,537353	1,546739	0,009386	50	M74_ M75	1,688029	1,677381	-0,01065
19	C28	1,312712	1,294808	-0,0179	51	N77	1,640774	1,669585	0,028811
20	C29	1,123534	1,112245	-0,01129	52	N78	1,228467	1,181843	-0,04662
21	C30	<b>1,029917</b> 8	<b>1,03428</b> 8	0,004372	53	N79	<b>2,13962</b> 4	<b>2,23280</b> 5	0,093181
22	C31_ C32	1,402572	1,385933	-0,01664	54	N80-N82	1,475904	1,598857	0,122954
23	C33	1,677542	1,578465	-0,09908	55	O84	1,373444	1,331176	-0,04227
24	D35	1,706533	1,537082	-0,16945	56	P85	1,113756	1,094545	-0,01921
25	E36	1,677042	1,737891	0,060848	57	Q86	1,378155	1,419371	0,041217
26	E37-E39	1,459218	1,432634	-0,02658	58	Q87_ Q88	1,789631	1,505782	<b>-0,28385</b>
27	F	1,933263	1,976139	0,042875	59	R90-R92	1,463103	1,462587	-0,00052
28	G45	1,463915	1,565239	0,101324	60	R93	1,830111	1,884053	0,053942
29	G46	1,686406	1,695077	0,008671	61	S94	1,924406	1,705705	<b>-0,2187</b>
30	G47	1,500135	1,635734	<b>0,135599</b>	62	S95	1,19342	1,265902	0,072481
31	H49	1,670084	1,735091	0,065006	63	S96	1,291346	1,330445	0,039099
32	H50	1,802676	1,848651	0,045975	64	T	1	1	0

Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Οι κλάδοι με τις μεγαλύτερες τιμών των πολλαπλασιαστών μπορούν να χαρακτηριστούν και ως «κλάδοι κλειδιά» της ελληνικής οικονομίας (INE, 2010). Είναι οι κλάδοι που δημιουργούν τα μεγαλύτερα πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα στην οικονομία μέσω των διασυνδέσεων τους με τους άλλους κλάδους.

Επισημαίνεται ότι στην εργασία αυτή δεν υπολογίζονται οι πολλαπλασιαστές απασχόλησης με την εφαρμογή των εξισώσεων (4) και (5), αφού δεν διατίθενται ικανοποιητικά στατιστικά στοιχεία απασχόλησης για όλους τους παραγωγικούς κλάδους. Τα στοιχεία της απασχόλησης για όλους τους κλάδους προέρχονται κατά βάση από τις Εθνικές Απογραφές που πραγματοποιούνται ανά δεκαετία και συνελώς για το έτος 2015 δεν υπάρχουν στην ΕΛΣΤΑΤ τα στοιχεία αυτά.

**Πίνακας 3.** Υπολογισμός του δείκτη έντασης της διασποράς  $U_j$  και του δείκτη ευαισθησίας της διασποράς  $U_i$ .

Α/Α	Κλάδος	Έτος 2010		Έτος 2015		Α/Α	Κλάδος	Έτος 2010		Έτος 2015	
		$U_j$	$U_i$	$U_j$	$U_i$			$U_j$	$U_i$	$U_j$	$U_i$
1	A01	1.07025	1.094351	1.07653	1.09944	33	H51	1.126901	0.7355	1.17446	0.740177
2	A02	0.903759	0.707236	0.92982	0.72059	34	H52	0.847902	1.67625	0.93214	1.31926
3	A03	0.931555	0.702545	0.95363	0.71306	35	H53	1.02136	0.87431	1.09255	0.841706
4	B	0.708954	1.2375	0.70883	1.83948	36	I	1.168161	0.92676	1.15569	0.942173
5	C10-C12	1.212294	1.024001	1.17226	1.01512	37	J58	1.090328	0.80780	1.09035	0.785251
6	C13-C15	0.877072	0.874821	0.82831	0.87614	38	J59 J60	1.102163	0.79282	1.00539	0.718194
7	C16	1.16659	1.033081	1.23156	1.05177	39	J61	0.980285	1.10038	1.03964	1.095305
8	C17	1.019608	1.201613	1.14289	1.29135	40	J62 J63	1.014644	0.85463	1.01519	0.864072
9	C18	1.189097	0.795819	1.23462	0.74356	41	K64	0.858132	1.87540	0.90100	1.856223
10	C19	1.199577	1.626874	1.19306	1.77170	42	K65	1.056589	0.81149	1.02451	0.824325
11	C20	0.880679	1.149074	0.82167	1.24897	43	K66	1.204524	1.16443	0.98154	1.005954
12	C21	0.80195	0.67535	0.82401	0.73875	44	L68B	0.73999	3.25396	0.75499	3.480319
13	C22	1.067939	0.98843	1.11731	1.09868	45	L68A	0.735473	0.65287	0.74974	0.658396
14	C23	1.211055	0.941133	1.10987	0.90216	46	M69 M70	0.896308	1.76570	0.89416	1.725326
15	C24	1.310631	1.679754	1.13211	1.64565	47	M71	1.053204	0.89370	1.14898	0.882913
16	C25	1.232952	1.085198	1.14761	1.14102	48	M72	0.977275	0.69814	0.92146	0.709455
17	C26	0.680108	0.799847	0.71912	0.84832	49	M73	1.295611	1.03380	1.17521	0.874014
18	C27	1.093694	0.863701	1.01836	0.85269	50	M74 M75	1.102066	0.87885	1.10438	0.852986
19	C28	0.857932	0.717737	0.85249	0.75477	51	N77	1.071214	0.91269	1.09924	0.844355
20	C29	0.733523	0.68177	0.73229	0.68926	52	N78	0.802031	0.66811	0.77812	0.711783
21	C30	0.672403	0.697031	0.68697	0.69181	53	N79	1.396899	0.70238	1.47006	0.74826
22	C31 C32	0.915699	0.723335	0.91249	0.71283	54	N80-N82	0.963575	1.19945	1.05268	1.214289
23	C33	1.095219	0.871729	1.03925	0.89498	55	O84	0.896682	0.65287	0.87641	0.658399
24	D35	1.114147	1.409355	1.01200	1.65973	56	P85	0.72714	0.72533	0.72064	0.738251
25	E36	1.094893	0.73014	1.14422	0.754273	57	Q86	0.899758	0.71023	0.93450	0.683486
26	E37-E39	0.952682	0.817131	0.94324	0.866563	58	Q87 Q88	1.168399	0.66151	0.9914	0.667312
27	F	1.262172	0.980707	1.30108	1.028263	59	R90-R92	0.955218	0.95577	0.96296	0.897496
28	G45	0.955748	0.957463	1.03054	0.885609	60	R93	1.194827	0.77929	1.24045	0.735995
29	G46	1.101006	2.05716	1.11603	1.865427	61	S94	1.256389	0.74818	1.12302	0.728111
30	G47	0.979395	1.446059	1.07696	1.28982	62	S95	0.77915	0.74362	0.83346	0.753252
31	H49	1.09035	0.963063	1.14237	1.026343	63	S96	0.843083	0.65884	0.87595	0.666301
32	H50	1.176915	0.72971	1.21714	0.739257	64	T	0.652871	0.65293	0.65839	0.660748

Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Στη συνέχεια θα γίνει ο υπολογισμός του δείκτη της έντασης της διασποράς (Index of the Power of Dispersion)  $U_j$  και του δείκτη ευαισθησίας της διασποράς (Index of the sensitivity of dispersion by sector)  $U_i$  με εφαρμογή των εξισώσεων (6) και (7). Τα αποτελέσματα των υπολογισμών εμφανίζονται στον Πίνακα 3. Όπως προαναφέρθηκε, αν  $U_j > 1$ , τότε μια αύξηση στην τελική ζήτηση του κλάδου  $j$  θα προκαλέσει αύξηση στην παραγωγική δραστηριότητα της οικονομίας πάνω από το μέσο όρο, ενώ αν  $U_j < 1$ , τότε μια μεταβολή στην τελική ζήτηση του κλάδου  $j$  θα επιφέρει μικρές μεταβολές στο οικονομικό σύστημα.

Επισημαίνεται ότι υπάρχει θετική σχέση μεταξύ της ανταγωνιστικότητας ενός κλάδου με την ανταγωνιστικότητα των συναλλασσόμενων κλάδων της οικονομίας. Αναφορικά με τη συνολική ανταγωνιστικότητα της οικονομίας, αυτή προκύπτει δεν είναι απλά το άθροισμα των επιδόσεων των βιομηχανιών συνολικά, αλλά είναι το αποτέλεσμα μιας πιο σύνθετης διαδικασίας, των σχέσεων της με τους υπόλοιπους κλάδους. Για τον λόγο αυτόν η ενίσχυση των κλαδικών διασυνδέσεων, εμπεριέχεται στις διαρθρωτικές πολιτικές που επιδιώκουν την ανάπτυξη μιας οικονομίας (Hu and McAleer, 2004).

Από τα στοιχεία του Πίνακα 3 προκύπτει ότι οι κλάδοι με υψηλές τιμές του δείκτη  $U_j$  ( $U_j > 1,25$ ) για το έτος 2010 είναι οι N79 (Υπηρεσίες ταξιδιωτικών πρακτορείων, γραφείων οργανωμένων ταξιδιών και συναφείς υπηρεσίες), C24 (Βασικά μέταλλα), M73 (Υπηρεσίες διαφήμισης και έρευνας αγοράς) και S94 (Υπηρεσίες παρεχόμενες από οργανώσεις), F (Κατασκευές και κατασκευαστικές εργασίες). Αντίστοιχα, για το έτος 2015 οι κλάδοι με υψηλές τιμές του δείκτη  $U_j$  είναι οι N79 (Υπηρεσίες ταξιδιωτικών πρακτορείων, γραφείων οργανωμένων ταξιδιών και άλλες υπηρεσίες κράτησης και συναφείς υπηρεσίες), F (Κατασκευές και κατασκευαστικές εργασίες), R93 (Αθλητικές υπηρεσίες και υπηρεσίες διασκέδασης και ψυχαγωγίας), C18 (Προϊόντα εκτύπωσης και εγγραφής προεγγεγραμμένων μέσων) και C16 (Ξυλεία και προϊόντα από ξύλο και φελλό). Οι κλάδοι με τις χαμηλότερες τιμές  $U_j$ , ( $U_j < 0,70$ ) και για τα δυο έτη είναι οι ίδιοι, οι εξής: U (Υπηρεσίες παρεχόμενες από ετερόδικους οργανισμούς και φορείς), C30 (Άλλος εξοπλισμός μεταφορών), C26 (Ηλεκτρονικοί υπολογιστές, ηλεκτρονικά και οπτικά προϊόντα), B (Ορυχεία και λατομεία).

Αναφορικά με τον δείκτη  $U_i$ , αν  $U_i > 1$ , τότε μια μοναδιαία μεταβολή στην τελική ζήτηση του συνόλου των κλάδων έχει μεγάλη επίδραση στον κλάδο  $i$  και θα προκαλέσει μεγάλη μεταβολή στην παραγωγική του δραστηριότητα, μεγαλύτερη του μέσου όρου, ενώ αν  $U_i < 1$ , η επίδραση που θα έχει μια μεταβολή στο οικονομικό σύστημα στην δραστηριότητα του κλάδου  $i$  είναι μικρότερη του μέσου όρου.



**Πίνακας 4.** Υπολογισμός των δεικτών κάθετης  $V_j$  και οριζόντιας μεταβλητότητας ή διακύμανσης  $V_i$

A/A	Κλάδος	Έτος 2010		Έτος 2015		A/A	Κλάδος	Έτος 2010		Έτος 2015	
		$V_j$	$V_i$	$V_j$	$V_i$			$V_j$	$V_i$	$V_j$	$V_i$
1	A01	0,90111	0,90711	0,90106	0,90610	33	H51	0,76270	0,94158	0,75071	0,94280
2	A02	0,90317	1,02239	0,89236	1,01486	34	H52	0,90781	0,65704	0,86487	0,732
3	A03	0,88411	1,01901	0,88775	1,02750	35	H53	0,80197	0,86390	0,77886	0,88444
4	B	0,96374	0,68798	0,96827	0,67199	36	I	0,75761	0,84716	0,76284	0,84126
5	C10-C12	0,80219	0,86646	0,81075	0,87522	37	J58	0,78615	0,90945	0,78732	0,92643
6	C13-C15	0,94497	0,94551	0,95242	0,92485	38	J59_J60	0,82278	0,96881	0,83902	0,99328
7	C16	0,95687	1,01644	1,00986	1,00462	39	J61	0,84885	0,7816	0,83709	0,79004
8	C17	0,98266	0,92955	0,999	0,9667	40	J62_J63	0,80817	0,88095	0,81227	0,88080
9	C18	0,77975	0,91124	0,77150	0,94501	41	K64	0,90501	0,60751	0,89136	0,61752
10	C19	0,86605	0,67482	0,881	0,64861	42	K65	0,82062	0,89797	0,82905	0,89423
11	C20	0,89733	0,79173	0,92125	0,75688	43	K66	0,93845	0,97464	0,87979	0,8910
12	C21	0,90310	0,98628	0,90281	0,9566	44	L68B	0,9638	0,5125	0,95993	0,50009
13	C22	0,80823	0,82674	0,80289	0,79057	45	L68A	0,9422	1	0,93638	1
14	C23	0,86666	0,98186	0,86557	0,96145	46	M69_M70	0,88057	0,6160	0,88520	0,62482
15	C24	0,97889	0,88149	0,97979	0,83328	47	M71	0,80007	0,85379	0,77794	0,86335
16	C25	0,79631	0,82702	0,82016	0,8053	48	M72	0,85065	1,01096	0,88257	1,00959
17	C26	0,98340	0,90456	0,97627	0,89649	49	M73	0,77429	0,80287	0,79119	0,86969
18	C27	0,83858	0,89057	0,83790	0,89529	50	M74_M75	0,80797	0,86204	0,81050	0,87849
19	C28	0,87817	0,95920	0,88730	0,94169	51	N77	0,82575	0,89393	0,80212	0,91492
20	C29	0,94599	0,98199	0,9500	0,97994	52	N78	0,90970	0,97623	0,92562	0,96848
21	C30	0,98889	0,97099	0,98510	0,97719	53	N79	0,70440	0,99247	0,71128	0,99378
22	C31_C32	0,84776	0,95476	0,85353	0,96417	54	N80-N82	0,84654	0,76146	0,84600	0,78982
23	C33	0,78706	0,87801	0,8131	0,87295	55	O84	0,85037	0,99999	0,8645	0,99999
24	D35	0,84816	0,74191	0,85924	0,66986	56	P85	0,94742	0,94928	0,96553	0,95424
25	E36	0,77786	0,95085	0,79261	0,96148	57	Q86	0,85450	0,96465	0,84450	0,98896
26	E37-E39	0,82782	0,89339	0,87369	0,907943	58	Q87_Q88	0,74760	0,99673	0,8144	0,99632
27	F	0,77404	0,87048	0,76961	0,85671	59	R90-R92	0,98791	0,99086	0,94535	0,98204
28	G45	0,83792	0,82535	0,81757	0,863	60	R93	0,81130	0,99636	0,77432	0,99702
29	G46	0,80353	0,57904	0,80047	0,60816	61	S94	0,7304	0,94304	0,77014	0,95712
30	G47	0,83133	0,67107	0,80482	0,71433	62	S95	0,91484	0,93590	0,8890	0,93408
31	H49	0,77711	0,82634	0,76423	0,8030	63	S96	0,87838	0,99537	0,86866	0,9971
32	H50	0,7626	0,95055	0,74884	0,95017	64	T	1	0,99995	1	0,99816

Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Από τις τιμές του Πίνακα 3 προκύπτει ότι τόσο για το έτος 2010 όσο και για το έτος 2015 οι κλάδοι με τις μικρότερες τιμές του δείκτη  $U_i$  ( $U_i < 0.66$ ) είναι κλάδοι υπηρεσιών. Οι κλάδοι αυτοί είναι οι L68A (Τεκμαρτά ενοίκια), O84 (Υπηρεσίες δημόσιας διοίκησης και άμυνας· υπηρεσίες υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης), T (Υπηρεσίες νοικοκυριών ως εργοδοτών οικιακού προσωπικού και μη διαφοροποιημένα αγαθά και υπηρεσίες που παράγονται από ιδιωτικά νοικοκυριά για ίδια χρήση), S96 (Άλλες προσωπικές υπηρεσίες)

και Q87\_Q88 (Υπηρεσίες φροντίδας κατ' οίκον, υπηρεσίες κοινωνικής μέριμνας χωρίς παροχή καταλύματος).

Αναφορικά με τους κλάδους με υψηλές τιμές του δείκτη  $U_i$  ( $U_i > 1.72$ ), επίσης είναι οι ίδιοι κλάδοι και για τις δυο χρονικές περιόδους. Οι κλάδοι αυτοί είναι οι: L68B (Διαχείριση ακίνητης περιουσίας εκτός από τα τεκμαρτά ενοίκια), G46 (Υπηρεσίες χονδρικού εμπορίου, εκτός χονδρικού εμπορίου μηχανοκίνητων οχημάτων), K64 (Χρηματοοικονομικές υπηρεσίες εκτός από ασφαλιστικές υπηρεσίες και τα συνταξιοδοτικά ταμεία), M69\_M70 (Νομικές και λογιστικές υπηρεσίες, υπηρεσίες κεντρικών γραφείων (εδρών) εταιρειών, υπηρεσίες παροχής συμβουλών διαχείρισης) και B (Ορυχεία και λατομεία).

Στη συνέχεια, υπολογίζονται οι τιμές των δεικτών κάθετης  $V_j$  και οριζόντιας μεταβλητότητας ή διακύμανσης  $V_i$  με τη χρήση των σχέσεων (8) και (9) και τα αποτελέσματα των υπολογισμών παρουσιάζονται στον Πίνακα 4. Όπως προαναφέρθηκε, χαμηλές τιμές των δεικτών αυτών για έναν κλάδο της οικονομίας δείχνουν ότι τα έμμεσα αποτελέσματά κατανέμονται ομοιόμορφα στους υπόλοιπους κλάδους, ενώ το αντίθετο συμβαίνει σε περίπτωση υψηλών τιμών. Στον Πίνακα 4 έχουν σημειωθεί οι υψηλές και οι χαμηλές τιμές των εν λόγω δεικτών. Από μια θεώρηση των στοιχείων του Πίνακα 4 προκύπτει ότι δεν υπήρξαν μεγάλες μεταβολές στις τιμές των δεικτών αυτών στις δυο χρονικές περιόδους που εξετάζονται.

Αναφορικά με τον προσδιορισμό των ηγετικών κλάδων της ελληνικής οικονομίας, υιοθετήθηκε η προσέγγιση που αναφέρθηκε στην προηγούμενη ενότητα, σύμφωνα με την οποία ένας κλάδος θεωρείται κυρίαρχος στη λειτουργία μιας οικονομίας, όταν οι δείκτες ευαισθησίας διασποράς και δυναμικής διασποράς ( $U_i$  και  $U_j$ ) έχουν τιμές μεγαλύτερες από τη μονάδα ( $U_i > 1$  και  $U_j > 1$ ) και οι δείκτες κάθετης  $V_j$  και οριζόντιας μεταβλητότητας ή διακύμανσης  $V_i$  έχουν σχετικά χαμηλές τιμές (Lenzen, 2003).

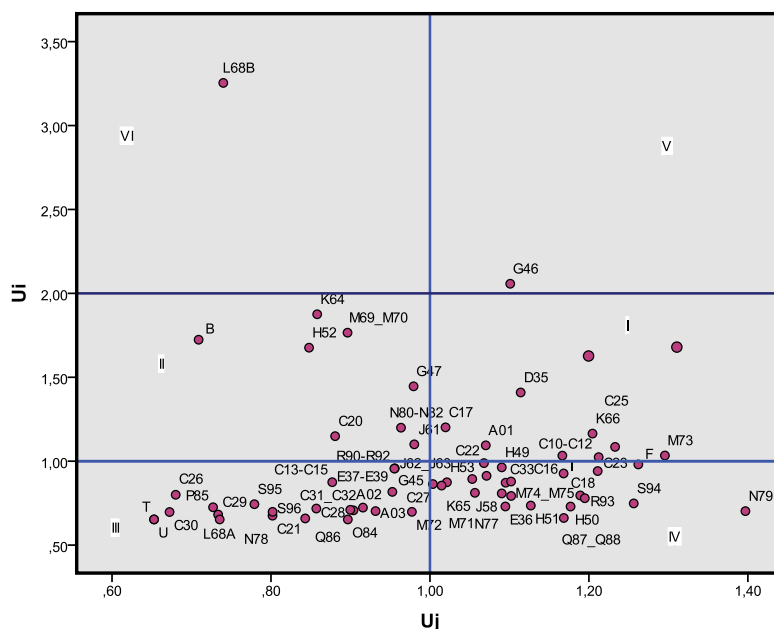
Με βάση τα στοιχεία των Πινάκων 3 και 4, και την εξέταση των τιμών των δεικτών  $U_i$ ,  $U_j$ ,  $V_j$  και  $V_i$ , προκύπτει ότι κατά τη χρονική περίοδο 2010-2015, η ελληνική οικονομία διαθέτει έναν αριθμό παραγωγικών κλάδων που είναι ισχυρά διασυνδεδεμένοι, τόσο σε οριζόντιο, όσο και σε κάθετο επίπεδο, αλλά όχι ιδιαίτερα μεγάλο. Οι κλάδοι οι οποίοι μπορούν να χαρακτηριστούν ως ηγετικοί, έχουν ιδιαίτερη βαρύτητα στο σχηματισμό του προϊόντος και μπορούν να αποτελέσουν καθοριστικούς παράγοντες για την ανάπτυξη της οικονομίας και τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της.

Από τα στοιχεία των Πινάκων 3 και 4 και με βάση τις τιμές των δεικτών προκύπτει ότι δεν υπήρξαν ιδιαίτερες μεταβολές αναφορικά με την «ιεραρχία» των ηγετικών κλάδων της ελληνικής οικονομίας κατά τη χρονική περίοδο 2010-2015. Ως ηγετικοί με ισχυρή διασύνδεση μπορούν να χαρακτηριστούν οι κλάδοι: F (Κατασκευές και κατασκευαστικές εργασίες), N<sub>79</sub> (Υπηρεσίες ταξιδιωτικών πρακτορείων, γραφείων οργανωμένων ταξιδιών

και άλλες υπηρεσίες κράτησης και συναφείς υπηρεσίες), C<sub>19</sub> (Προϊόντα οπτάνθρακα και προϊόντα διύλισης πετρελαίου) και D<sub>35</sub> (Ηλεκτρικό ρεύμα, φυσικό αέριο, ατμός και κλιματισμός).

Υπάρχει η δυνατότητα συνδυασμού των δεικτών έντασης της διασποράς U<sub>j</sub> και των δεικτών ευαισθησίας της διασποράς U<sub>i</sub> για τα έτη 2010 και 2015 και να δημιουργηθεί μια «τυπολογική» παρουσίαση των λειτουργιών κάθε παραγωγικού τομέα. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με την κατασκευή διαγραμμάτων διασποράς (Διαγράμματα 6 και 7) και την τοποθέτηση στον οριζόντιο άξονα των τιμών των δεικτών έντασης της διασποράς U<sub>j</sub> και στον κατακόρυφο των τιμών των δεικτών ευαισθησίας της διασποράς U<sub>i</sub>. Η θέση κάθε παραγωγικού τομέα στο διάγραμμα μπορεί να αποκαλύψει τα χαρακτηριστικά του.

**Διάγραμμα 6.** Δείκτες έντασης της διασποράς U<sub>j</sub> και του δείκτη ευαισθησίας της διασποράς U<sub>i</sub> για το 2010



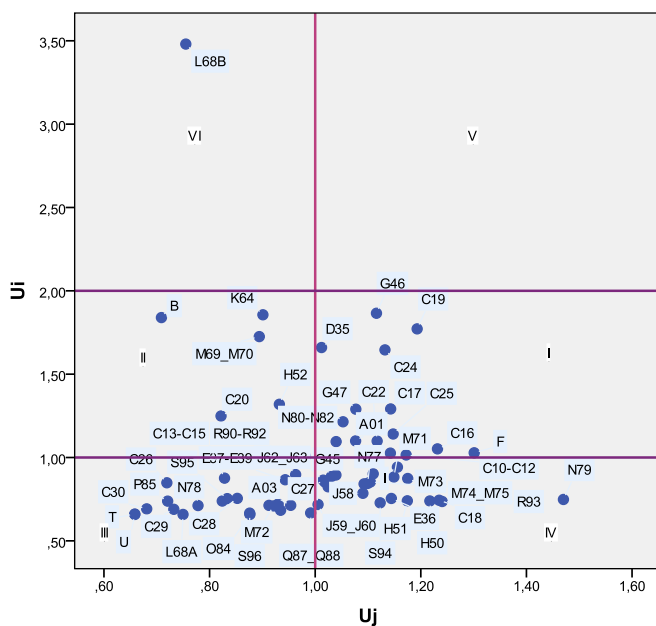
Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Οι παραγωγικοί τομείς ή κλάδοι που βρίσκονται στο μεσαίο δεξιό τμήμα του διαγράμματος (τμήμα «I») μπορούν να ασκήσουν ισχυρή επιρροή στους άλλους τομείς και επηρεάζονται περισσότερο από εξωτερικές επιρροές. Οι κυριότεροι των τομέων αυτού του τμήματος είναι οι τομείς παραγωγής ηλεκτρικού ρεύματος, ειδών διατροφής, παραγωγής

χάρτου και προϊόντων χάρτου, παραγωγής ελαστικών κ.λπ. που ανήκουν στη μεταποίηση και στη βιομηχανία. Το μεσαίο αριστερά τμήμα (τμήμα «II») περιλαμβάνει τομείς των οποίων η ευαισθησία είναι υψηλή, αλλά η επιρροή στους άλλους κλάδους είναι αδύναμη. Συνήθως, αυτοί οι τομείς παρέχουν υπηρεσίες σε άλλους τομείς, όπως επιχειρηματικές υπηρεσίες, νομικές υπηρεσίες, υπηρεσίες παροχής προστασίας και ερευνών, υπηρεσίες σε κτίρια και εξωτερικούς χώρους, υπηρεσίες διοίκησης γραφείου, γραμματειακής υποστήριξης κ.λπ. αλλά περιλαμβάνουν και μεταποιητικούς κλάδους, όπως είναι τα ορυκτά, λατομεία, χημικά προϊόντα κ.λπ.

Το κάτω αριστερά τμήμα (τμήμα «III») περιλαμβάνει τομείς των οποίων η επιρροή και η ευαισθησία είναι αδύναμες. Στο τμήμα αυτό ανήκουν κλάδοι του πρωτογενούς τομέα, όπως η δασοκομία και η αλιεία, καθώς εξοπλισμός, ηλεκτρονικοί υπολογιστές, μηχανήματα και τα κεραμικά ή ανεξάρτητοι τομείς, όπως είναι οι υπηρεσίες νοικοκυριών ως εργοδοτών οικιακού προσωπικού, μη διαφοροποιημένα αγαθά και υπηρεσίες. υπηρεσίες παρεχόμενες από ετερόδικους οργανισμούς και φορείς κ.λπ.

**Διάγραμμα 7.** Δείκτες έντασης της διασποράς  $U_j$  και του δείκτη ευαισθησίας της διασποράς  $U_i$  για το 2015



Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Το κάτω δεξιά τμήμα (τμήμα «IV») περιλαμβάνει τομείς με έντονη επίδραση σε ολόκληρους τομείς, αλλά σχετικά αδύναμες επιδράσεις στην παραγωγή. Συνήθως, αυτοί οι τομείς αφορούν την παραγωγή υπηρεσιών φυσικού αερίου και επεξεργασίας ύδατος, καθώς και υπηρεσίες μεταφορών, υπηρεσίες πολιτιστικού χαρακτήρα, υπηρεσίες διαφήμισης κ.λπ. Τέλος, στα δυο ανώτερα τμήματα (τμήμα «V» και «VI»), υπάρχουν οι κλάδοι Διαχείρισης ακίνητης περιουσίας και Υπηρεσίες χονδρικού εμπορίου, των οποίων η επιρροή και η ευαισθησία είναι αδύναμες.

Στη συνέχεια, θα υπολογιστούν οι δείκτες ομοιότητας των τεχνολογικών συντελεστών, καθώς και οι συντελεστές συσχέτισης Spearman και Kendall με τη χρήση των σχέσεων (10) και (11). Τα αποτελέσματα των υπολογισμών εμφανίζονται στον Πίνακα 5.

Από τον υπολογισμό του δείκτη ομοιότητας ( $S_j$ ) διαπιστώνεται ότι η πλειονότητα των κλάδων έχει τιμή άνω του 85, γεγονός που δείχνει τη μη ύπαρξη σημαντικών μεταβολών στους τεχνολογικούς συντελεστές των κλάδων μεταξύ των ετών 2010 και 2015. Τα παραπάνω επιβεβαιώνονται και από τις τιμές των δεικτών συσχέτισης Kendall και Spearman, οι οποίες είναι ιδιαίτερα υψηλές για όλους σχεδόν τους κλάδους, γεγονός που συνεπάγεται ότι οι τεχνολογικοί συντελεστές του 2010 συσχετίζονται σε μεγάλο βαθμό με τους τεχνολογικούς συντελεστές του 2015.

Στη συνέχεια, θα υπολογιστούν οι δείκτες «Σύγκρισης των τεχνικών παραγωγής» για τον εντοπισμό των διαφορών στην παραγωγική διάρθρωση της ελληνικής οικονομίας κατά την εξεταζόμενη χρονική περίοδο. Οι δείκτες αυτοί υπολογίζονται με τη χρήση της εξίσωσης (12), ενώ τα αποτελέσματα των υπολογισμών εμφανίζονται στον Πίνακα 5.

**Πίνακας 5.** Υπολογισμός των δεικτών ομοιότητας S<sub>j</sub> και συντελεστών συσχέτισης Spearman και Kendall των τεχνολογικών συντελεστών

A/A	Κλάδος	Δείκτης S <sub>j</sub>	Συντελεστής συσχέτισης Kendall	Συντελεστής συσχέτισης Spearman	A/A	Κλάδος	Δείκτης S <sub>j</sub>	Συντελεστής συσχέτισης Kendall	Συντελεστής συσχέτισης Spearman
1	A01	97,29	0,893	0,96	34	H52	94,723	0,849	0,952
2	A02	98,142	0,88	0,95	35	H53	94,403	0,914	0,985
3	A03	98,705	0,951	0,991	36	I	95,890	0,804	0,894
4	B	99,046	0,949	0,989	37	J58	93,789	0,844	0,940
5	C10-C12	95,341	0,921	0,988	38	J59-J60	94,670	0,781	0,908
6	C13-C15	96,643	0,84	0,95	39	J61	95,064	0,869	0,961
7	C16	93,985	0,823	0,915	40	J62-J63	95,831	0,843	0,934
8	C17	94,533	0,833	0,954	41	K64	98,189	0,644	0,809
9	C18	94,56	0,909	0,984	42	K65	99,100	0,76	0,902
10	C19	96,006	0,888	0,977	43	K66	90,099	0,922	0,985
11	C20	96,337	0,843	0,956	44	CL68B	98,712	0,813	0,914
12	C21	97,728	0,916	0,962	45	L68A	98,333	x	x
13	C22	95,185	0,825	0,916	46	M69-M70	98,150	0,834	0,952
14	C23	91,288	0,896	0,969	47	M71	93,65	0,881	0,963
15	C24	92,478	0,934	0,983	48	M72	95,843	0,995	1,00
16	C25	94,451	0,884	0,970	49	M73	92,255	0,83	0,932
17	C26	97,934	0,759	0,897	50	M74-M75	97,981	0,889	0,965
18	C27	95,946	0,849	0,938	51	N77	95,588	0,841	0,928
19	C28	98,078	0,873	0,972	52	N78	98,376	0,791	0,934
20	C29	98,52	0,891	0,946	53	N79	89,785	0,911	0,955
21	C30	99,474	0,855	0,954	54	CN80-N82	93,442	0,828	0,95
22	C31-C32	95,751	0,889	0,966	55	O84	92,834	0,807	0,81
23	C33	94,207	0,799	0,903	56	P85	98,337	0,938	0,991
24	D35	89,234	0,823	0,941	57	Q86	95,149	0,936	0,985
25	E36	86,372	0,847	0,926	58	Q87-Q88	82,97	0,948	0,957
26	E37-E39	86,530	0,897	0,958	59	R90-R92	95,884	0,931	0,978
27	F	95,117	0,934	0,989	60	R93	87,992	0,952	0,991
28	G45	94,733	0,796	0,936	61	S94	91,455	0,839	0,936
29	G46	95,259	0,853	0,967	62	S95	97,218	0,905	0,982
30	G47	93,372	0,839	0,958	63	S96	84,605	0,901	0,906
31	H49	94,159	0,651	0,784	64	T	100	0,671	0,733
32	H50	90,117	0,859	0,949	65			x	x
33	H51	94,178	0,889	0,979		U	100		

Πηγή: Ϊδια επεξεργασία

**Πίνακας 5.** Υπολογισμός των δεικτών σύγκρισης των τεχνικών παραγωγής ΡΤj

A/A	Κλάδος	ΡΤj	A/A	Κλάδος	ΡΤj	A/A	Κλάδος	ΡΤj
1	A01	0,138451	22	C31 C32	0,355705	43	K66	0,462534
2	A02	0,145039	23	C33	0,292222	44	CL68B	0,269552
3	A03	0,087513	24	D35	0,512086	45	L68A	0,381319
4	B	0,356533	25	E36	0,583242	46	M69 M70	0,136599
5	C10-C12	0,187467	26	E37-E39	0,948378	47	M71	0,257164
6	C13-C15	0,326867	27	F	0,174055	48	M72	0,285798
7	C16	0,248548	28	G45	0,277045	49	M73	0,232622
8	C17	0,273665	29	G46	0,195366	50	M74 M75	0,076216
9	C18	0,204258	30	G47	0,316715	51	N77	0,205461
10	C19	0,120222	31	H49	0,272486	52	N78	0,231691
11	C20	0,391501	32	H50	0,365323	53	N79	0,279675
12	C21	0,29489	33	H51	0,243739	54	CN80-N82	0,376655
13	C22	0,213682	34	H52	0,449654	55	O84	0,620443
14	C23	0,348186	35	H53	0,288922	56	P85	0,492514
15	C24	0,299374	36	I	0,176139	57	Q86	0,368508
16	C25	0,229927	37	J58	0,282222	58	Q87 Q88	0,796807
17	C26	0,891051	38	J59 J60	0,274811	59	R90-R92	0,269369
18	C27	0,256146	39	J61	0,238333	60	R93	0,446446
19	C28	0,2088	40	J62 J63	0,221897	61	S94	0,352225
20	C29	0,397168	41	K64	0,153349	62	S95	0,346984
21	C30	0,4943	42	K65	0,049141	63	S96	<b>1,518581</b>

Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Όπως προαναφέρθηκε, οι τιμές του δείκτη ΡΤj κυμαίνονται από 0 έως 2 ( $0 < ΡΤj < 2$ ). Για μικρές τιμές του δείκτη, οι τεχνικές παραγωγής δεν διαφέρουν σημαντικά στις δυο εξεταζόμενες περιόδους, ενώ η τιμή η τιμή  $ΡΤj = 0.80$  μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως «διαχωριστική γραμμή» για τον προσδιορισμό των κλάδων με μεγάλες ή μικρές μεταβολές στην παραγωγική διαδικασία (Chenery and Watanabe, 1958).

Από τις τιμές του Πίνακα 5 προκύπτει ότι δεν υπήρξαν μεγάλες μεταβολές στις τεχνικές παραγωγής στους περισσότερους κλάδους, αφού οι τιμές του δείκτη ΡΤj είναι σχετικά μικρές. Οι κλάδοι με τις μεγαλύτερες τιμές του δείκτη ( $ΡΤj > 0.80$ ) είναι οι: S96 (Άλλες προσωπικές υπηρεσίες), E37-E39 (Υπηρεσίες επεξεργασίας λυμάτων, υπηρεσίες συλλογής, επεξεργασίας και διάθεσης αποβλήτων· ανάκτηση υλικών, υπηρεσίες εξυγίανσης και διαχείρισης αποβλήτων), C26 (Ηλεκτρονικοί υπολογιστές, ηλεκτρονικά και οπτικά προϊόντα). Το γενικό πάντως συμπέρασμα που μπορεί να προκύψει από μια γενική θεώρηση των τιμών του Πίνακα 5, είναι ότι στο χρονικό διάστημα 2010 έως 2015 δεν υπήρξαν σημαντικές μεταβολές στις τεχνικές παραγωγής της ελληνικής οικονομίας στην πλειονότητα των παραγωγικών κλάδων, κάτι που ενισχύει στο συμπέρασμα ότι εντός

μιας 5-ετίας δεν παρατηρούνται σημαντικές μεταβολές στην παραγωγική διαδικασία των επιχειρήσεων.

Στη συνέχεια θα υπολογιστούν οι δείκτες σύγκρισης της ενδιάμεσης χρήσης ΙΥί που εξετάζουν το βαθμό ομοιότητας μεταξύ δυο πινάκων εισροών – εκροών. Η ομοιότητα μεταξύ των πινάκων εισροών-εκροών για τα δύο έτη (έτος βάσης το 2010 και έτος σύγκρισης το 2015) εξετάζεται με τη χρήση της εξίσωσης (13), ενώ τα αποτελέσματα των υπολογισμών εμφανίζονται στον Πίνακα 6.

Στον Πίνακα 6 έχουν σημειωθεί οι τιμές και οι αντίστοιχοι κλάδοι που απέχουν κατά 0.25 από τη μονάδα ( $IY_i < 0.75$  και  $IY_i > 1.25$ ), δηλαδή εμφανίζουν σχετικά μεγάλη απόκλιση από το 1. Οι κλάδοι με τιμές  $IY_i < 0.75$  είναι οι: Α<sub>02</sub> (Προϊόντα δασοκομίας και υλοτομίας και συναφείς υπηρεσίες), C<sub>21</sub> (Βασικά φαρμακευτικά προϊόντα και φαρμακευτικά σκευάσματα), C<sub>28</sub> (Μηχανήματα και είδη εξοπλισμού), E<sub>37</sub>-E<sub>39</sub> (Υπηρεσίες επεξεργασίας λυμάτων, υπηρεσίες συλλογής, επεξεργασίας και διάθεσης αποβλήτων· ανάκτηση υλικών, υπηρεσίες εξυγίανσης και διαχείρισης αποβλήτων), N<sub>78</sub> (Υπηρεσίες απασχόλησης) και N<sub>79</sub> (Υπηρεσίες ταξιδιωτικών πρακτορείων, γραφείων οργανωμένων ταξιδιών και άλλες υπηρεσίες κράτησης και συναφείς υπηρεσίες).

**Πίνακας 6.** Υπολογισμός των δεικτών σύγκρισης της ενδιάμεσης χρήσης ΙΥί

A/A	Κλάδος	PT <sub>j</sub>	A/A	Κλάδος	PT <sub>j</sub>	A/A	Κλάδος	PT <sub>j</sub>
1	A01	0,138451	22	C31_C32	0,355705	43	K66	0,462534
2	A02	0,145039	23	C33	0,292222	44	CL68B	0,269552
3	A03	0,087513	24	D35	0,512086	45	L68A	0,381319
4	B	0,356533	25	E36	0,583242	46	M69_M70	0,136599
5	C10-C12	0,187467	26	E37-E39	0,948378	47	M71	0,257164
6	C13-C15	0,326867	27	F	0,174055	48	M72	0,285798
7	C16	0,248548	28	G45	0,277045	49	M73	0,232622
8	C17	0,273665	29	G46	0,195366	50	M74_M75	0,076216
9	C18	0,204258	30	G47	0,316715	51	N77	0,205461
10	C19	0,12022	31	H49	0,272486	52	N78	0,231691
11	C20	0,391501	32	H50	0,365323	53	N79	0,279675
12	C21	0,29489	33	H51	0,243739	54	CN80-N82	0,376655
13	C22	0,213682	34	H52	0,449654	55	O84	0,620443
14	C23	0,348186	35	H53	0,288922	56	P85	0,492514
15	C24	0,299374	36	I	0,176139	57	Q86	0,368508
16	C25	0,229927	37	J58	0,28222	58	Q87_Q88	0,796807
17	C26	0,891051	38	J59_J60	0,274811	59	R90-R92	0,269369
18	C27	0,256146	39	J61	0,238333	60	R93	0,446446
19	C28	0,2088	40	J62_J63	0,221897	61	S94	0,352225
20	C29	0,397168	41	K64	0,153349	62	S95	0,346984
21	C30	0,4943	42	K65	0,049141	63	S96	<b>1,518581</b>

Πηγή: Ιδία επεξεργασία



Αντίθετα, οι κλάδοι με τιμές  $IU_i > 1.25$  είναι οι: C<sub>16</sub> (Ξυλεία και προϊόντα από ξύλο και φελλό), C<sub>18</sub> (Προϊόντα εκτύπωσης και εγγραφής προεγγεγραμμένων μέσων), G<sub>45</sub> (Υπηρεσίες χονδρικού και λιανικού εμπορίου και υπηρεσίες επισκευής οχημάτων), H<sub>52</sub> (Υπηρεσίες αποθήκευσης και υποστηρικτικές προς τη μεταφορά υπηρεσίες), J<sub>59–J60</sub> (Υπηρεσίες παραγωγής κινηματογραφικών ταινιών, βίντεο και τηλεοπτικού προγράμματος, ηχογραφήσεις και μουσικές εκδόσεις κ.λπ.), M<sub>73</sub> (Υπηρεσίες διαφήμισης και έρευνας αγοράς), N<sub>77</sub> (Υπηρεσίες ενοικίασης και χρηματοδοτικής μίσθωσης), Q<sub>86</sub> (Υπηρεσίες ανθρώπινης υγείας), R<sub>93</sub> (Αθλητικές υπηρεσίες και υπηρεσίες διασκέδασης και ψυχαγωγίας) και S<sub>94</sub> (Υπηρεσίες παρεχόμενες από οργανώσεις).

Τέλος, θα υπολογιστεί ο δείκτης της συνολικής σύγκρισης OC με εφαρμογή της σχέσης (14). Μετά τους υπολογισμούς προκύπτει η τιμή  $OC=1,0119$ , μια τιμή που δείχνει μικρές μεταβολές για την εξεταζόμενη χρονική περίοδο.

## 5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Οι εξελίξεις και οι αλλαγές που αφορούν στα διαθρωτικά χαρακτηριστικά μιας οικονομίας, όπως αυτά έμμεσα αποτυπώνονται στις διασυνδέσεις των παραγωγικών της κλάδων, συνδέονται με την ικανότητα της οικονομίας να αναπτύσσει νέες δραστηριότητες, να παράγει περισσότερο προϊόν και γενικότερα με την ανάπτυξη της. Η ανάλυση της ελληνικής οικονομίας που πραγματοποιήθηκε στις προηγούμενες ενότητες για την περίοδο 2010-2015, ανέδειξε ορισμένα από τα χαρακτηριστικά της και τις μεταβολές που επήλθαν σε αυτά στο εν λόγω χρονικό διάστημα.

Τα τελικά συμπεράσματα της ανάλυσης που προηγήθηκε, μπορούν συνοπτικά να διατυπωθούν ως ακολούθως:

(α) Υπό μια γενική θεώρηση των παραπάνω αποτελεσμάτων προκύπτει ότι, η οικονομική κρίση δεν επηρέασε σημαντικά την παραγωγική διαδικασία πολλών κλάδων της οικονομίας και δεν υπήρξαν σημαντικές μεταβολές στη διάρθρωση τους. Επισημαίνεται ότι η χρονική περίοδος που μελετήθηκε είναι σχετικά μικρή, ώστε να μην προσδοκούνται έντονες μεταβολές στη λειτουργία της οικονομίας. Διαφορετικά, οι πολλαπλασιαστικές επιδράσεις των κλάδων της ελληνικής οικονομίας, αποτέλεσμα των μεταξύ τους λειτουργικών σχέσεων και συναλλαγών, συνολικά δεν εμφανίζουν αξιόλογες μεταβολές.

(β) Δεν έχουν υπάρξει σημαντικές τεχνολογικές αλλαγές, όπως αυτό απεικονίζεται στους σχετικούς δείκτες που υπολογίστηκαν, με συνέπεια να μην βελτιώνεται η ενδογενής ικανότητα των κλάδων για δημιουργία επιπλέον προϊόντος, απασχόλησης και εισοδημάτων. Ωστόσο, εντοπίζονται ορισμένοι ηγετικοί κλάδοι, που μπορούν να βρεθούν στον «πυρήνα» των σχεδιαζόμενων αναπτυξιακών πολιτικών, αλλά και να αναδειχθούν άλλοι κλάδοι με προοπτικές ανάπτυξης.

(γ) Η απουσία σημαντικών τεχνολογικών μεταβολών είχε ως αποτέλεσμα τη διατήρηση της διαδικασίας παραγωγής των κλάδων της οικονομίας. Ο εκσυγχρονισμός της παραγωγικής διαδικασίας θα βελτιώνει την αποδοτικότητα των επιμέρους κλάδων και εν τέλει την αποδοτικότητα του συνόλου της οικονομίας.

(δ) Οι μεταβολές στους πολλαπλασιαστές προϊόντος ήταν σχετικά μικρές, πολλές εξ αυτών θετικές και πολλές αρνητικές, ενώ το συνολικό αποτέλεσμα ήταν αρνητικό, αφού ο συνολικός πολλαπλασιαστής για μοναδιαία μεταβολή στην τελική ζήτηση κάθε κλάδου μειώθηκε.

(ε) Η μεταβλητότητα των τεχνολογικών συντελεστών ήταν περιορισμένη, μια διαπίστωση που προκύπτει από μια θεώρηση των δεικτών ομοιότητας και των συντελεστών συσχέτισης. Επίσης, η σύγκριση των δεικτών των τεχνικών παραγωγής και δεικτών σύγκρισης της ενδιάμεσης χρήσης δεν έδειξε αξιόλογες μεταβολές στη διάρθρωση της ελληνικής οικονομίας.

(στ) Δεν υπήρξαν σημαντικές μεταβολές στην ιεραρχία των ηγετικών κλάδων της οικονομίας, ενώ ηγετική θέση κατά την εξεταζόμενη χρονική περίοδο κατέχουν οι κλάδοι των μεταφορών και της παραγωγής ενέργειας.

(ζ) Τέλος, οι διαρθρωτικές αλλαγές που εφαρμόστηκαν στην οικονομία της χώρας δεν είχαν το αναμενόμενο αποτέλεσμα. Αυτό ίσως οφείλεται στην λανθασμένη επιλογή των αλλαγών αυτών, είτε στην μικρή έκταση τους. Όπως προαναφέρθηκε, οι πολιτικές και κοινωνικές συνθήκες της εξεταζόμενης περιόδου δεν ευνοούσαν την εφαρμογή ριζικών αλλαγών στον τρόπο λειτουργίας της οικονομίας.

Τέλος, οι προτάσεις πολιτικής οι οποίες εκτιμάται ότι θα πρέπει να υιοθετηθούν και εφαρμοστούν για την επιτάχυνση της ανάπτυξης, διατυπώνονται συνοπτικά ως εξής:

(α) Οι γενικότερες συνθήκες που έχουν διαμορφωθεί τη δεκαετία μετά το 2010 και με δεδομένη την οικονομική κρίση που πλήττει την Ελλάδα την περίοδο αυτή, επιβάλλουν δράσεις που θα οδηγήσουν στην ανασυγκρότηση της ελληνικής οικονομίας. Οι δράσεις αυτές πρέπει να επιδιώκουν τον διαρθρωτικό και τεχνολογικό μετασχηματισμό του παραγωγικού συστήματος της χώρας με σκοπό τη δημιουργία μιας ισχυρής, ανταγωνιστικής και βιώσιμης οικονομίας.

(β) Ο διαρθρωτικός και τεχνολογικός μετασχηματισμός του παραγωγικού συστήματος προϋποθέτει την εισαγωγή της «γνώσης» στην παραγωγική διαδικασία, την εύκολη πρόσβαση σε στρατηγικούς πόρους (τεχνολογία, δεξιότητες κ.ά.), την ενίσχυση των δικτύων συνεργασίας των επιχειρήσεων, την προώθηση βελτιώσεων σε διαδικασίες, προϊόντα και υπηρεσίες, την ενίσχυση και ενθάρρυνση εισαγωγής νέων τεχνολογικών και οργανωτικών συστημάτων με την υλοποίηση σχετικών επενδύσεων και στην επέκταση του επενδυτικού και επιχειρηματικού ορίζοντα των επιχειρήσεων.

(γ) Οι σύγχρονες ανταγωνιστικές οικονομίες χαρακτηρίζονται από ισχυρές σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ των κλάδων τους. Η άνοδος του επιπέδου ανάπτυξης μιας οικονομίας συνδέεται με την αύξηση της πολυπλοκότητας των λειτουργικών σχέσεων των παραγωγικών της κλάδων, ενώ η ενίσχυση των σχέσεων αυτών βελτιώνει την προοπτική δημιουργίας νέων παραγωγικών δραστηριοτήτων που θα διευρύνουν τη παραγωγική βάση της οικονομίας. Η ενίσχυση των κάθετων και οριζόντιων συνεργασιών μεταξύ των επιχειρήσεων θα επιτρέψει τη δημιουργία οικονομιών κλίμακας, στην επικέντρωση σε δραστηριότητες υψηλής προστιθέμενης αξίας και στην ενσωμάτωση διεργασιών που απαιτούν υψηλό βαθμό ενσωμάτωσης παραγωγικών γνώσεων και δεξιοτήτων.

(δ) Θα πρέπει επομένως να ενισχυθεί η λειτουργική αλληλεξάρτηση των παραγωγικών κλάδων, ώστε να αυξηθεί το μέγεθος των πολλαπλασιαστών προϊόντος, εισοδήματος και απασχόλησης. Η ενίσχυση της λειτουργικής αλληλεξάρτησης θα μειώσει την αξία των εισαγωγών και θα αυξήσει τα τελικά πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα (πολλαπλασιαστές προϊόντος, εισοδήματος, απασχόλησης κ.ά.) για τους επιμέρους κλάδους και το σύνολο της οικονομίας.

(ε) Βασική επιδίωξη θα πρέπει επίσης να είναι η περαιτέρω ανάπτυξη των ηγετικών κλάδων και η ενίσχυση των κλάδων τα μεγαλύτερα πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα. Οι κλάδοι αυτοί θα πρέπει να βρίσκονται στο επίκεντρο των αναπτυξιακών δράσεων, ώστε να αποτελέσουν τις βάσεις για τη δημιουργία και τη διατήρηση ενός ισχυρού παραγωγικού ιστού που θα έχει ως απώτερο στόχο τη βιώσιμη και αυτοτροφοδοτούμενη ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας και την έξοδο από την κρίση.

Τέλος, επισημαίνεται ότι η ανάλυση που έγινε και η αξιολόγηση των τελικών αποτελεσμάτων που βρέθηκαν υπόκεινται σε ορισμένους περιορισμούς, οι οποίοι συνδέονται με τις βασικές υποθέσεις του υποδείγματος εισροών – εκροών και την πιθανή απώλεια πληροφοριών κατά την κατάρτιση των διαθέσιμων πινάκων από την ΕΛΣΤΑΤ. Ωστόσο, τα ευρήματά της είναι ιδιαίτερα χρήσιμα για τη διαμόρφωση προτάσεων αναπτυξιακής πολιτικής σε κλαδικό επίπεδο και σε εθνική κλίμακα.

## **Βιβλιογραφία**

### **Ελληνόγλωσση**

Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ) (2018) Πίνακες εισροών – εκροών 2010 και 2015.

ΕΛΣΤΑΤ: Πειραιάς.

Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ) (2020) Η ελληνική οικονομία. ΕΛΣΤΑΤ: Πειραιάς.

- ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΓΣΕΕ – ΑΔΕΔΥ (ΙΝΕ) (2010) Διακλαδικές σχέσεις στην ελληνική οικονομία. Αθήνα: ΙΝΕ.
- Λίβας, Π. (1994) Ανάλυση εισροών – εκροών. Αθήνα-Πειραιάς: Σταμούλη.
- Μαριόλης, Θ. και Παπουλής, Κ. (2010) «Δυναμική του δημοσίου χρέους, οικονομική πολιτική και κοινωνική συνοχή στην Ελλάδα: Μία σημείωση». Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη, 5(1), σελ. 27-40.
- Πνευματικός, Τ. και Πολύζος, Σ. (2012) «Ανάλυση της διαχρονικής σταθερότητας των τεχνολογικών συντελεστών της ανάλυσης εισροών-εκροών στην ελληνική οικονομία». PRIME International Journal, 5, pp. 103-114.
- Πολύζος, Σ. (2019) Περιφερειακή ανάπτυξη. Αθήνα: Κριτική.
- Ξενόγλωσση
- Alauddin, M. (1986) “Identification of key sector in the Bangladesh economy: A linkage analysis approach”. Applied Economics, 18(4), pp. 421-442.
- Bekhet, H.A. (2009) “Decomposition of Malaysian production structure: Input-output approach”. International Business Research, 2(4), pp. 129-139.
- Carree, M.A. (2003) “Technological progress, structural change and productivity growth: A comment”. Structural Change and Economic Dynamics, 14(1), pp. 109-115.
- Chenery, H.B. and Watanabe, T. (1958) “International comparisons of the structure of production”. Econometrica, 26(4), pp. 487-521.
- Christodoulakis, N. (2013) “From Grexit to growth: On fiscal multipliers and how to end recession in Greece”. National Institute Economic Review, 224, pp. R66-R76.
- Daude, C. (2016) “Structural reforms to boost inclusive growth in Greece”. OECD Economics Department Working Papers No. 1298. Available at <https://dx.doi.org/10.1787/5jlz404fx631-en>
- EUROSTAT (2020) General government gross debt. Brussels: EUROSTAT.
- Grabowski, R. (2013) “Agricultural distortions and structural change”. Journal of Asian Economics, 24(C), pp. 17-25.
- Grossman, G.M. and Helpman, E. (1991) Innovation and growth in the global economy. Cambridge MA: MIT Press.
- Hu, B. and McAleer, M. (2004) “Input output structure and growth in China”. Mathematics and Computers in Simulation, 64(1), pp. 193-202.
- Le Masne, P. (1990) “Le système productif français face a ses voisins européens ». In: Archanbault, A. and Arkhipof, O. (eds.) La comptabilité nationale face au Defi International. Paris: Economica.

- Lenzen, M. (2003) “Environmentally important paths, linkages and key sectors in the Australian economy”. *Structural Change and Economic Dynamics*, 10(6), pp. 545-572.
- Katsikas, D. (2018) “Designing structural reforms in times of crisis: Lessons from the past”. In: Manasse, P. and Katsikas, D. (eds.) *Economic crisis and structural reforms in Southern Europe: Policy Lessons*. London: Routledge.
- Koratzanis, N. and Pierros, C. (2017) “Assessing the impact of austerity in the Greek economy: A sectoral financial balances approach”. *Real-world Economics Review*, 82, pp. 122-142.
- Kouretas, G. and Vlamis, P. (2010) “The Greek crisis: Causes and implications”. *PANOECONOMICUS*, 4, pp. 391-404.
- Lucas, R.E. (1988) “On the mechanics of economic development”. *Journal of Monetary Economics*, 22(1), pp. 3-42.
- Lucas, R.E. (1993) “Making a miracle”. *Econometrica*, 61(2), pp. 251-272.
- Manasse, P. and Katsikas, D., eds. (2018) *Economic crisis and structural reforms in Southern Europe: Policy Lessons*. London: Routledge.
- Mavridis, S. (2018) “Greece’s economic and social transformation 2008–2017”. *Social Sciences*, 7, pp. 2-14.
- Miller, R. and Blair, P. (2009) *Input–output analysis: Foundations and extensions*. 2<sup>nd</sup> ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oosterhaven, J. (2003) “On the definition of key sectors and the stability of net versus gross multipliers”. In 50<sup>th</sup> North American Congress of the RSAI. November, Philadelphia.
- Pnevmatikos, T., Polyzos, S. and Tsiotas, D. (2019) “Assessing the structural changes in the Greek economy for the period prior to economic crisis”. *Regional Science Inquiry*, XI(3), pp. 69-82.
- Polyzos, S. (2006) “Public investments and regional development: The role of regional multipliers”. *International Journal of Sustainable Planning and Development*, 1(3), pp. 1-16.
- Polyzos, S. and Sofios, S. (2008) “Regional multipliers, inequalities and planning in Greece”. *South Eastern Europe Journal of Economics*, 6(1), pp. 75-100.
- Polyzos, S. (2009) “Regional inequalities and spatial economic interdependence: Learning from the Greek Prefectures”. *International Journal of Sustainable Development and Planning*, 4(2), pp. 123-142.

Singh, L. (2004) “Technological progress, structural change and productivity growth in the manufacturing sector of South Korea”. *World Review of Science, Technology and Sustainable Development*, 1(1), pp. 37-49.

*Σεραφείμ Πολύζος  
Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης  
Πολυτεχνική Σχολή, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Πεδίον Άρεως, 38 334, Βόλος  
e-mail: spolyzos(AT)uth.gr*

## **Χωρικός και Αναπτυξιακός Σχεδιασμός στην Ελλάδα: ζητήματα σύμπλεξης**

**Ευάγγελος Ασπρογέρακας**

*Επίκουρος Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας*

**Δημήτρης Καλλιώρας**

*Αναπληρωτής Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας*

### **Περίληψη**

*Κοινή διαπίστωση αποτελεί η, διαχρονικά, μη επαρκής σύμπλεξη η οποία διέπει το ρόλο και τη σχέση των πολιτικών του Χωρικού και του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού στην Ελλάδα. Τούτο διότι τα συστήματα του Χωρικού και του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού, τα οποία στο εσωτερικό τους καθορίζονται από κατακόρυφα ιεραρχικές, δεσμευτικές, σχέσεις, δεν παρουσιάζουν τις απαραίτητες συνέργειες και συνδέσεις. Η απουσία επαρκούς σύμπλεξης είναι αυτή η οποία, εν τέλει, επιφέρει επιπτώσεις στη χωρική ανάπτυξη και στο περιβάλλον. Ο διττός στόχος του άρθρου είναι αφενός η ανάδειξη της αναγκαιότητας διαμόρφωσης συνεργειών μεταξύ του Χωρικού και του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού στην Ελλάδα και αφετέρου η αναζήτηση κατάλληλων εργαλείων και δράσεων προς αυτή την κατεύθυνση.*

### **Λέξεις κλειδιά**

*Χωρικός Σχεδιασμός, Αναπτυξιακός Σχεδιασμός, σύμπλεξη, Ελλάδα, χωρική ανάπτυξη, περιβάλλον*

## ***Spatial and Developmental Planning in Greece: interplay issues***

### **Abstract**

*The insufficient interplay that governs, over time, the role and the relationship among Spatial and Developmental Planning policies in Greece is a common finding. This is because Spatial and Developmental planning systems, which are internally defined by vertically hierarchical, binding, relationships, lack the necessary synergies and connections. It is the lack of sufficient interplay that, ultimately, has an impact on spatial development and the environment. The twofold aim of the paper is to highlight the need for synergies between Spatial and Developmental Planning in Greece and to seek appropriate tools and actions in this regard.*

### **Keywords**

*Spatial Planning, Developmental Planning, interplay, Greece, spatial development, environment*

### **1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Ως σχεδιασμός του χώρου – και όχι στον χώρο - νοείται η διαδικασία παρέμβασης η οποία αποβλέπει στον εντοπισμό και στη διευθέτηση ζητημάτων τα οποία θεωρούνται κρίσιμα για την αποτελεσματική λειτουργία ενός χωρικού συστήματος. Η διαδικασία σχεδιασμού περιλαμβάνει μια σειρά από ενέργειες οι οποίες αποσκοπούν στην επίτευξη συγκεκριμένων στόχων, οι οποίοι διατυπώνονται από τα κέντρα λήψης αποφάσεων στα επιμέρους στάδια της εκάστοτε διαδικασίας παρέμβασης. Η εν λόγω προσέγγιση της διαδικασίας του σχεδιασμού προσανατολίζει το περιεχόμενό του στο θεσμικό διαδικαστικό πλαίσιο εντός του οποίου ασκείται, τον ανάγει δε στο επίπεδο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων (Βασενχόβεν, 2002· Μεταξάς και Λαλήνης, 2006· Αραβαντινός, 2007).

Ο σχεδιασμός του χώρου εκφράζεται, διαχρονικά, στη βάση της διάδρασης των συστημάτων του Χωρικού και του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού (Boudeville, 1972). Το σύστημα του Χωρικού Σχεδιασμού εστιάζει στη φυσική διάσταση του σχεδιασμού, ήτοι στη διευθέτηση και στην οργάνωση του χώρου, κυρίως μέσω του ελέγχου και της ρύθμισης των χρήσεων γης, και της διαμόρφωσης υποδομών στις διάφορες κλίμακες. Το σύστημα του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού εστιάζει στην οικονομική διάσταση του σχεδιασμού, ήτοι στη διευθέτηση και στην οργάνωση του χώρου, κυρίως μέσω της ενίσχυσης της ποιότητας και της επάρκειας των παραγωγικών συστημάτων, στις διάφορες κλίμακες.



Η σύζευξη μεταξύ περιφερειακής οικονομικής ανάπτυξης και χωρικού σχεδιασμού αποτελεί σύμφωνα με τον Βασενχόβεν ένδειξη μακροπρόθεσμης και στρατηγικής οπτικής για τον σχεδιασμό της επικράτειας ενός κράτους. Η συσχέτιση των πολιτικών απεικονίζεται στις σχέσεις και την κατανομή αρμοδιοτήτων των μονάδων της κεντρικής κυβέρνησης αλλά και το χαρακτήρα των σχετικών εργαλείων (Βασενχόβεν κ.ά., 2010: 127). Οι «διασυνδέσεις» ποικίλουν στα ευρωπαϊκά κράτη, σχετίζονται με τις ιδιαιτερότητες των συστημάτων σχεδιασμού και την παράδοση διακυβέρνησης και μεταβάλλονται στο χρόνο.

Στο Βέλγιο, τα «σχέδια περιφερειακής ανάπτυξης» καλύπτουν και ζητήματα χωρικού σχεδιασμού ενώ σε χώρες όπως η Δανία, η Σουηδία και η Φινλανδία διαθέτουν διατομεακό χαρακτήρα με χωρικές εκφάνσεις (NTUA, 2006). Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει ο χωρικός σχεδιασμός στη Γαλλία καθώς αποτέλεσε ένα υπόδειγμα προσέγγισης «περιφερειακής ανάπτυξης» από το 1960 και μετά. Ως κύριο χαρακτηριστικό αναφέρεται η υιοθέτηση ευρύτερων κοινωνικών και οικονομικών στόχων, κυρίως σε σχέση με διαπεριφερειακές ανισότητες (CEC, 1997). Σημαντικό ρόλο είχαν φορείς πέραν της κεντρικής κυβέρνησης όπως η CIADT (Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire), μια διυπουργική επιτροπή με αποφασιστικές αρμοδιότητες, και η DATAR (Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale), διυπουργικό όργανο το οποίο, inter alia, στόχευε στο συντονισμό των δράσεων του κράτους ως προς το σχεδιασμό του χώρου. Τις τελευταίες δεκαετίες, η Γαλλία απομακρύνεται μεν από το υπόδειγμα αυτό, κατευθύνεται δε προς την υιοθέτηση μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης που φέρει εργαλεία οριζόντιου συντονισμού των πολιτικών (Geppert, 2014).

Αναφορικά με την ελληνική πραγματικότητα, κοινή διαπίστωση αποτελεί η, διαχρονικά, μη επαρκής σύμπλεξη η οποία διέπει τον ρόλο και τη σχέση των πολιτικών του Χωρικού και του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού (Οικονόμου, 2000). Τούτο, διότι τα συστήματα του Χωρικού και του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού στην Ελλάδα, τα οποία στο εσωτερικό τους καθορίζονται από κατακόρυφα ιεραρχικές, δεσμευτικές, σχέσεις, συμπλέκονται ανεπαρκώς. Η μη εναρμόνιση των δύο συστημάτων, μεταξύ άλλων και ελλείπει οικείας θεσμικής υποχρέωσης, σηματοδοτεί την αποσύνδεση του χωρικού και του αναπτυξιακού προγραμματισμού καίτοι η σχέση τους θεωρείται αμφίδρομη και αλληλοσχετιζόμενη (Παναγιωτάτου, 1983· Βασενχόβεν, 2004· Καυκαλάς, 2004· Βασενχόβεν κ.ά., 2010). Τούτο, συχνά, συνεπάγεται την «επικράτηση» των επιλογών του αναπτυξιακού σχεδιασμού και τη συνακόλουθη, και σε συνθήκες ελλιπούς χωρικής προβληματικής, δυσχέρεια στην υλοποίησή τους. Εν τέλει, είναι η απουσία επαρκούς σύμπλεξης αυτή η οποία επιφέρει επιπτώσεις στη χωρική ανάπτυξη και στο περιβάλλον.

Ο διττός στόχος του άρθρου είναι αφενός η ανάδειξη της αναγκαιότητας διαμόρφωσης συνεργειών μεταξύ του Χωρικού και του Αναπτυξιακού σχεδιασμού στην Ελλάδα και αφετέρου η αναζήτηση κατάλληλων εργαλείων και δράσεων προς αυτή την κατεύθυνση. Η παρούσα ενότητα επέχει θέση εισαγωγής. Η επόμενη ενότητα αναλύει τα συστήματα του Χωρικού και του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού στην Ελλάδα. Η τρίτη ενότητα αναδεικνύει τη μη επαρκή σύμπλεξη των συστημάτων του Χωρικού και του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού εμβαθύνοντας στις σχετικές διατάξεις του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου. Η τέταρτη ενότητα εστιάζει στις παρενέργειες της μη επαρκούς σύμπλεξης των συστημάτων του Χωρικού και του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού και παραθέτει το χαρακτηριστικό παράδειγμα της περιοχής του Σχηματαρίου με στόχο να αναγνωριστούν δυνατότητες ενδυνάμωσης της σύμπλεξης των δύο συστημάτων Σχεδιασμού. Η τελευταία ενότητα προσφέρει τα συμπεράσματα.

## **2. ΧΩΡΙΚΟΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

Η χωροταξική αναδιάρθρωση της Χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδομία και η επέκταση των πόλεων, και των οικιστικών, γενικά, περιοχών, υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και στον έλεγχο του Κράτους, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης. Τούτο κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα της Ελλάδας (Άρθρο 24)<sup>1</sup>, γεγονός το οποίο ανάγει το σχεδιασμό σε έννομο αγαθό που τελεί υπό την προστασία του Κράτους.

### **2.1. Το σύστημα του Χωρικού Σχεδιασμού στην Ελλάδα**

Η Ελλάδα, παρακολουθώντας τις εξελίξεις στον ευρύτερο ευρωπαϊκό χώρο, εισάγει πρακτικές και εργαλεία χωρικού σχεδιασμού αρχικά στο επίπεδο της πολεοδομικής κλίμακας, ώστε να αντιμετωπιστούν ζητήματα τα οποία σχετίζονται με την ανάπτυξη των αστικών κέντρων (Αραβαντινός 2007), και εν συνεχεία στο περιφερειακό επίπεδο, προκειμένου να αντιμετωπιστούν ζητήματα αναπτυξιακής υστέρησης και χωρικών ανισοτήτων (Βασενχόβεν και Γεωργουλής, 1997· Αγγελίδης, 2000)<sup>2</sup>. Παρά την ύπαρξη σχετικού νομικού πλαισίου (Ν. 360/1976)<sup>3</sup>, ωστόσο, για παρατεταμένο χρονικό διάστημα η ελληνική Πολιτεία έδειξε ατομία και διστακτικότητα ως προς την εφαρμογή του

1 Βλ. <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>.

2 Για τη συνολική παρουσίαση της ιστορικής εξέλιξης του θεσμικού πλαισίου του χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα βλ. ενδεικτικά: Γιαουτζή και Στρατηγέα (2011).

3 Βλ. ΦΕΚ 151/Α'/22.6.1976.

χωροταξικού σχεδιασμού<sup>4</sup>, παρά τις όποιες επιμέρους προσπάθειες οι οποίες κάλυπταν άμεσες ανάγκες<sup>5</sup>.

Σε κάθε περίπτωση, προϊόντος του χρόνου, η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης<sup>6</sup> διαπνέει τη διαμόρφωση του Χωρικού Σχεδιασμού (Parker και Doak, 2012) (και στην Ελλάδα, θέτοντας, σε τοπικό επίπεδο, στόχους με οικουμενικό και διαγενεακό χαρακτήρα (Κυβέλου, 2010) και επιβάλλοντας μια ολιστική προσέγγιση (Βασενχόβεν, 2004). Παράλληλα, η οπτική της διακυβέρνησης<sup>7</sup> έχει εντάξει στη θεώρηση του Χωρικού Σχεδιασμού (Βασενχόβεν κ.ά., 2010): (α) σφαιρικότερη οπτική, (β) εντονότερα το στοιχείο της στρατηγικής μεθοδολογίας κατά τον καθορισμό στόχων και προτεραιοτήτων με αναπτυξιακό προσανατολισμό και (γ) την αναγνώριση της ανάγκης για συνεργασία και διάλογο.

Το υφιστάμενο σύστημα Χωρικού Σχεδιασμού στην Ελλάδα (Ν. 4447/2016)<sup>8</sup> καλύπτει το εθνικό, το περιφερειακό και το τοπικό επίπεδο. Στο εθνικό επίπεδο, ο χωρικός σχεδιασμός προβλέπει την Εθνική Χωρική Στρατηγική (ΕΘΧΣ). Πρόκειται για ένα κείμενο αρχών, πολιτικού χαρακτήρα, το οποίο περιλαμβάνει τις βασικές κατευθύνσεις και τους βασικούς στόχους χωρικής οργάνωσης και ανάπτυξης, στο επίπεδο της Γενικής Κυβέρνησης, καθώς και τα προτεινόμενα οικεία μέτρα, χωρίς ωστόσο, να συνιστά σαφές επίπεδο χωρικού σχεδιασμού<sup>9</sup>. Τα εργαλεία του συστήματος Χωρικού Σχεδιασμού αναφέρονται ως σύνολα κειμένων, χαρτών ή και διαγραμμάτων, διαρθρώνονται συστηματικά και ιεραρχούνται σε επίπεδα, με βάση τη γεωγραφική κλίμακα στην οποία αναφέρονται, την αποστολή και το περιεχόμενό τους. Αναλόγως του χαρακτήρα τους, διακρίνονται σε χωροταξικά και

4 Επί παραδείγματι, Περιφερειακά Χωροταξικά Σχέδια θεσμοθετούνται στις αρχές της δεκαετίας του 2000.

5 Βλ. ενδεικτικά τις «Προτάσεις Χωροταξικής Οργάνωσης» σε επίπεδο νομού (Υπουργείο Χωροταξίας Οικισμού και Περιβάλλοντος, 1984) και τις «Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες» οι οποίες χρηματοδοτήθηκαν από το Κοινοτικό Πρόγραμμα ENVIREG με στόχο την προστασία του περιβάλλοντος σε συγκεκριμένες περιοχές οι οποίες θεσμοθετήθηκαν μέσω του εργαλείου των Ζωνών Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ) (βλ. Ν. 1337/1983 – ΦΕΚ 33/Α'/14.3.1983).

6 Βλ. World Commission on Environment and Development (1987) (ή Brundtland Report, όπως είναι ευρύτερα γνωστό).

7 Βλ. Boddy και Parkinson (2004).

8 Βλ. ΦΕΚ 241/Α'/23.12.2016.

9 Σε αντιδιαστολή με το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΓΠΧΣΑΑ) το οποίο, ως εργαλείο, έχει καταργηθεί (Ν. 4269/2014 - ΦΕΚ 142/Α'/28.6.2014). Το ισχύον ΓΠΧΣΑΑ (Βλ. Απόφαση 6876/4871 - ΦΕΚ 128/Α'/3.7.2008), το οποίο επέχει θέση ΕΘΧΣ, στην πράξη αποτελεί, ίσως, το πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα της σφαιρικότερης οπτικής η οποία διαπνέει τον Χωρικό Σχεδιασμό).

σε πολεοδομικά (Διάγραμμα 1)<sup>10</sup>. Η εναρμόνιση των επιπέδων του Χωρικού Σχεδιασμού συνιστά ευθέως νομική υποχρέωση της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, περιφρουρείται από τη νομοθεσία και αποτελεί νομολογιακή επιταγή (Μέλισσας, 2019).

Ο Χωροταξικός Σχεδιασμός εκπονείται σε εθνική και σε περιφερειακή κλίμακα προκειμένου να τεθούν στόχοι ανάπτυξης και οργάνωσης του χώρου καθώς και οι γενικές κατευθύνσεις και οι αναγκαίες, όπου απαιτούνται, ρυθμίσεις, για τη διαμόρφωση των οικιστικών περιοχών, των περιοχών ασκήσεως παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και των περιοχών προστασίας. Στην εθνική κλίμακα, εκπονούνται τα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια (ΕΧΠ). Σήμερα, βρίσκονται εν ισχύ, με βάση προγενέστερη νομοθεσία (Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης – ΕΠΧΣΑΑ του Ν. 2742/1999<sup>11</sup>) Ειδικά Πλαίσια για: (α) «Υδατοκαλλιέργειες<sup>12</sup>», (β) «Τουρισμό<sup>13</sup>», (γ) «Βιομηχανία<sup>14</sup>», (δ) «Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας<sup>15</sup>» και (ε) «Καταστήματα Κράτησης<sup>16</sup>». Στην περιφερειακή κλίμακα προβλέπονται τα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια (ΠΧΠ). Τα πρώτα Περιφερειακά Χωροταξικά 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)<sup>17</sup>. Τα εργαλεία Χωροταξικού Σχεδιασμού συνοδεύονται από Πρόγραμμα Έργων, Ενεργειών και Προτεραιοτήτων, στο οποίο εξειδικεύονται οι

10 Διευκρινίζεται ότι πρόκειται για διάκριση η οποία προβλέπεται από τη σχετική νομοθεσία. Με την παρ. 1 του αρ. 99 του Ν. 4685/2020 (ΦΕΚ 92/Α'/7.5.2020), οι όροι «χωροταξικός σχεδιασμός» και «πολεοδομικός σχεδιασμός» αντικατέστησαν τους όρους «στρατηγικός σχεδιασμός» και «ρυθμιστικός σχεδιασμός», αντίστοιχα, όπως αυτοί είχαν καθιερωθεί από το 2014 (Ν. 4269/2014 - ΦΕΚ142/Α'/28.6.2014).

11 Βλ. ΦΕΚ 207/Α'/7.10.1999.

12 Βλ. ΦΕΚ 2505/Β'/4.11.2011.

13 Βλ. ΦΕΚ 1138/Β'/11.6.2009. Το Πλαίσιο αυτό, όπως και η αναθεώρηση του (βλ. Απόφαση 67659 - ΦΕΚ 3155/Β'/12.12.2013), ακυρώθηκαν από το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ).

14 Βλ. ΦΕΚ 151/ΑΑΠ/13.4.2009.

15 Βλ. ΦΕΚ 2464/Β'/3.12.2008.

16 Βλ. ΦΕΚ 1575/Β'/28.11.2001.

17 Αναλυτικότερα, σήμερα βρίσκονται σε ισχύ τα ΠΠΧΣΑΑ: (α) «Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης» (Απόφαση ΥΠΕΝ/ΔΧΩΡΣ/68605/1092), ΦΕΚ 248/ΑΑΠ/25.10.2018 (β) «Κεντρικής Μακεδονίας» (Απόφαση 674, ΦΕΚ 218/ΑΑΠ/6.2.2004), (γ) «Δυτικής Μακεδονίας» (Απόφαση 26295, ΦΕΚ 1472/Β'/9.10.2003), (δ) «Ηπείρου» (Απόφαση ΥΠΕΝ/ΔΧΩΡΣ/78523/1208, ΦΕΚ 286/ΑΑΠ/28.11.2018), (ε) «Θεσσαλίας» (Απόφαση ΥΠΕΝ/ΔΧΩΡΣ/69722/1108, ΦΕΚ 269/ΑΑΠ/15.11.2018), (στ) «Ιονίων Νήσων» (Απόφαση ΥΠΕΝ/ΔΧΩΡΣ/4659/57, ΦΕΚ 16/ΑΑΠ/5.2.2019), (ζ) «Δυτικής Ελλάδας» (Απόφαση Α. Π. 25297, ΦΕΚ 1470/Β'/9.10.2003), (η) «Στερεάς Ελλάδας» (Απόφαση ΥΠΕΝ/ΔΧΩΡΣ/76104/1176, ΦΕΚ 299/ΑΑΠ/14.12.2018), (θ) «Πελοποννήσου» (Απόφαση 25294, ΦΕΚ 1485/Β'/10.10.2003), (ι) «Βορείου Αιγαίου» (Απόφαση ΥΠΕΝ/Δ ΧΩΡΣ/28990/358, ΦΕΚ 181/Δ'/16.4.2019), (ια) «Νοτίου Αιγαίου» (Απόφαση 25290, ΦΕΚ 1487/Β'/10.10.2003) και (ιβ) «Κρήτης» (Απόφαση 42284, ΦΕΚ 260/ΑΑΠ/8.11.2017).

απαιτούμενες για την εφαρμογή τους ενέργειες και δράσεις καθώς και οι φορείς και το χρονοδιάγραμμα εφαρμογής τους.

Ο 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. Το πρώτο επίπεδο περιλαμβάνει τα Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΤΠΣ), τα οποία ρυθμίζουν τη βιώσιμη χωρική ανάπτυξη και οργάνωση ενός Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) ή επιμέρους ενοτήτων του (Δημοτικών Ενοτήτων), και τα Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΕΠΣ), τα οποία αποτελούν υποδοχείς σχεδίων, έργων και προγραμμάτων, ανεξαρτήτως διοικητικών ορίων<sup>18</sup>. Τα ΤΠΣ, παρά τον αδιαμφισβήτητο ρυθμιστικό χαρακτήρα τους, περιλαμβάνουν και στρατηγική θεώρηση για την τοπική χωρική ανάπτυξη. Το δεύτερο επίπεδο περιλαμβάνει τα Πολεοδομικά Σχέδια Εφαρμογής (ΠΣΕ), τα οποία αποτελούν εργαλεία εξειδίκευσης και εφαρμογής των σχεδίων του πρώτου επιπέδου. Τα δύο αυτά επίπεδα έχουν καθιερωθεί με την πρώτη απόπειρα συστηματικής αντιμετώπισης του πολεοδομικού σχεδιασμού (Ν. 947/1979)<sup>19</sup> και διατηρούνται εν συνεχεία<sup>20</sup> χωρίς ανατροπή της αρχής της εναρμόνισης, παρά τις διαφοροποιήσεις ως προς την ορολογία και το περιεχόμενό τους (Μέλισσας, 2019).

Στην περίπτωση του Χωρικού Σχεδιασμού δεν προκύπτει ανάγκη υιοθέτησης συγκεκριμένου ενωσιακού προγραμματικού πλαισίου, καθώς η ΕΕ δεν διαθέτει διαμορφωμένη και συνεκτική χωρική πολιτική, με αποτέλεσμα αυτή να παραμένει πεδίο εθνικής αρμοδιότητας (Καμχής, 2007· Βασενχόβεν κ.ά., 2010)<sup>21</sup>. Έπειτα από πολυετή διαβούλευση, το 1999, διατυπώθηκε το Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου (ΣΑΚΧ) (European Spatial Development Perspective)<sup>22</sup>. Το ΣΑΚΧ συνιστά ένα μη δεσμευτικό κείμενο "χωροταξικού" χαρακτήρα και οι κατευθύνσεις του διαπνέουν τη διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου, καθώς και του περιεχομένου, του χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα.

18 Με το αρ.99 του Ν. 4685/2020 (ΦΕΚ 92/Α'/7.5.2020), μετονομάστηκαν σε ΤΠΣ και ΕΠΣ, τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια (ΤΧΣ) και τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια (ΕΧΣ), του Ν. 4269/2014 (ΦΕΚ142/Α'/28.6.2014), αντίστοιχα.

19 Βλ. ΦΕΚ 169/Α'/26.7.1979.

20 Βλ. Ν. 1337/1983 – ΦΕΚ 33/Α'/14.3.1983, Ν. 2508/1997 – ΦΕΚ 124/Α'/13.6.1997 και Ν. 4269/2014 – ΦΕΚ 142/Α'/28.6.2014.

21 Βεβαίως, διαχρονικά υπήρξαν κείμενα πολιτικής με έντονα χωρική διάσταση. Βλ. Europe 2000 (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b1380f75-b5c2-4deb-94b4-49ab9a6c853b>) και Europe 2000+ (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a013b868-0e56-433f-98f7-5ae827c7f887>), inter alia.

22 Βλ. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/som\\_en.htm](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_en.htm). Βλ. και Faludi και Waterhout (2002).

Συνέχεια του ΣΑΚΧ θεωρείται η Εδαφική Ατζέντα (ΕΑ) (Territorial Agenda)<sup>23</sup>, ένα κείμενο πολιτικής εδαφικής ανάπτυξης, αποτέλεσμα διακυβερνητικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ. Στο ίδιο πλαίσιο, σημαντική είναι η εισαγωγή της εδαφικής συνοχής (territorial cohesion) στη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Treaty on the Functioning of the European Union)<sup>24</sup>. Αν και το περιεχόμενο και οι επιχειρησιακές διαστάσεις της έννοιας της εδαφικής συνοχής παραμένουν γενικά και, ενδεχομένως ανεπαρκώς, προσδιορισμένες (Begg, 2010· Nosek, 2017· Karanika και Kallioras, 2018), ο επιστημονικός διάλογος αναγνωρίζει μια προσέγγιση που διαμορφώνει το πλαίσιο για χωρικό σχεδιασμό περισσότερο στρατηγικό, ολοκληρωμένο και ευέλικτο με έμφαση στην πρόληψη (Allmendinger και Tewdwr-Jones, 2006· Allmendinger και Haughton, 2009. Cotella και Stead, 2011)<sup>25</sup>.

Πρόσφατα, ενσωματώθηκε στο ελληνικό δίκαιο η Κοινοτική Οδηγία 2014/89<sup>26</sup> (Ν. 4546/2018<sup>27</sup>) διαμορφώνοντας το εθνικό θεσμικό πλαίσιο για Θαλάσσιο Χωροταξικό Σχεδιασμό. Προβλέπεται, η Εθνική Χωρική Στρατηγική για το Θαλάσσιο Χώρο (ΕΘΧΣΘΧ) η οποία εντάσσεται στην ΕΘΧΣ και τα Θαλάσσια Χωροταξικά Πλάισια (ΘΧΠ) τα οποία υπάγονται στην κατηγορία του χωροταξικού σχεδιασμού περιφερειακού επιπέδου. Ο στόχος των ΘΧΠ είναι η κατανομή υφιστάμενων και μελλοντικών δραστηριοτήτων και χρήσεων στις θαλάσσιες περιοχές και στις παράκτιες ζώνες. Η εκπόνηση ΘΧΠ δεν έχει ακόμα δρομολογηθεί ενώ προκύπτουν ζητήματα ως προς τη σχέση τους με τα εργαλεία του συστήματος σχεδιασμού του χερσαίου χώρου τα οποία χρίζουν αποσαφήνισης (Ασπρογέρακας και Λάζογλου, 2018· Asprogerakas κ.ά., 2020).

---

23 Βλ. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/communications/2007/territorial-agenda-of-the-european-union-towards-a-more-competitive-and-sustainable-europe-of-diverse-regions](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2007/territorial-agenda-of-the-european-union-towards-a-more-competitive-and-sustainable-europe-of-diverse-regions). Βλ. και Dühr κ.ά. (2007).

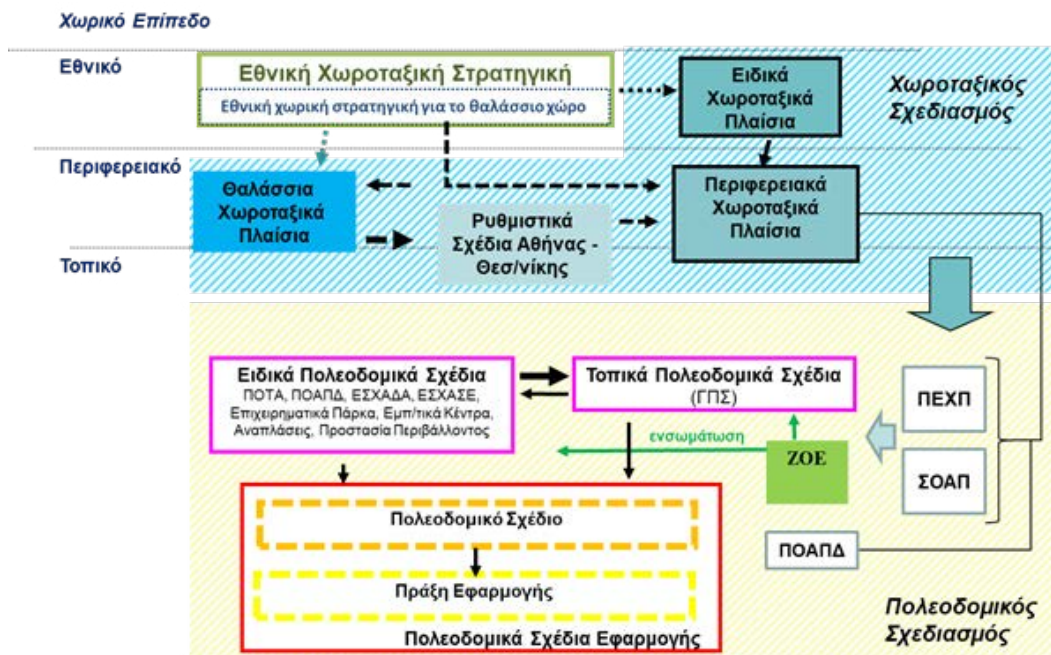
24 Βλ. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.

25 Σύμφωνα με πορίσματα έρευνας επί του περιεχομένου του νέου Ρυθμιστικού Σχεδίου της Αθήνας (Ν. 4247/2014 – ΦΕΚ 64/Α'/11.3.2014), υπάρχουν ενδείξεις υιοθέτησης αυτής της οπτικής στην πρακτική του σχεδιασμού στην Ελλάδα, χωρίς απαραίτητα αυτό να δηλώνεται ή να επιδιώκεται πολιτικά (Asprogerakas και Zachari, 2019).

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

27 Βλ. ΦΕΚ 101/Α'/12.6.2018.

**Διάγραμμα 1.** Απεικόνιση του συστήματος Χωρικού Σχεδιασμού στην Ελλάδα



Πηγή: Ϊδια Επεξεργασία

## 2.2. Το σύστημα του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού στην Ελλάδα

Η φιλοσοφία του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού έγκειται στην αξιοποίηση (θεωρητική θεμελίωση, εμπειρική επαλήθευση, κριτική αξιολόγηση) της υφιστάμενης γνώσης, αναφορικά με τα αναπτυξιακά ζητήματα, στην κατεύθυνση της εκπόνησης προγραμμάτων ανάπτυξης (Κόνσολας, 1997· Παπαδασκαλόπουλος και Χριστοφάκης, 2016· Πετράκος και Ψυχάρης, 2016). Στόχος των προγραμμάτων ανάπτυξης είναι η κατάθεση ρεαλιστικών, και δημοσιονομικά συνεπών, αναπτυξιακών πολιτικών (οι οποίες εξειδικεύονται, χρονικά και χρηματικά, σε στόχους, άξονες, μέτρα και δράσεις), στη βάση υφιστάμενων αναπτυξιακών χαρακτηριστικών και προτεινόμενης αναπτυξιακής στόχευσης. Οι αναπτυξιακές πολιτικές αξιολογούνται στα επιμέρους στάδια της εκπόνησης και της εφαρμογής των προγραμμάτων ανάπτυξης (εκ των προτέρων, ενδιαμέσως, εκ των υστέρων) ως προς την προσαρμογή τους στις καταγεγραμμένες ανάγκες και στους διαθέσιμους πόρους, ως προς τις διαδικασίες εφαρμογής τους και την πορεία υλοποίησής τους και ως προς τα αποτελέσματα και τις επιπτώσεις τους (Μιχαηλίδης, 2012· Θεοδωροπούλου, 2017· Ιωάννου, 2017).

Ο Αναπτυξιακός Σχεδιασμός στην Ελλάδα συστηματοποιείται με τη θεσμοθέτηση της Πολιτικής Συνοχής (Cohesion Policy)<sup>28</sup> της ΕΕ, ως το αντιστάθμισμα (ή το συμπλήρωμα) της πολιτικής για την ενδυνάμωση της ενιαίας αγοράς (Ανδρικοπούλου, 1995) και ως απτή εκδήλωση (κοινοτικής) αλληλεγγύης (Γετίμης, 2000). Η συστηματοποίηση του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού συνίσταται στη σταδιακή μετάβαση από το καθεστώς της χρηματοδότησης μεμονωμένων (αναπτυξιακών;) έργων στο καθεστώς της συγχρηματοδότησης αναπτυξιακών προγραμμάτων. Η μετάβαση αυτή σηματοδοτεί τη λειτουργική ένταξη του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού στις διαδικασίες της Πολιτικής Συνοχής (Οικονόμου, 2000).

Το ΕΣΠΑ (Εταιρικό Σχέδιο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης) 2014-2020<sup>29</sup> αποτελεί το υφιστάμενο στρατηγικό σχέδιο για την ανάπτυξη της Ελλάδας (Ν. 4314/2014)<sup>30</sup>. Η δυνητική χρηματοδότηση του ΕΣΠΑ 2014-2020 της Ελλάδας ανέρχεται περί τα €20.000.000.000 και προέρχεται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ)<sup>31</sup> (80%) και από εθνικούς πόρους (20%)<sup>32</sup>. Στη βάση της ενσωμάτωσης των κατευθυντηρίων γραμμών της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020»<sup>33</sup> - της στρατηγικής της ΕΕ για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη - το ΕΣΠΑ 2014-2020 αποσκοπεί στην αντιμετώπιση των διαρθρωτικών χαρακτηριστικών τα οποία συνετέλεσαν στην εμφάνιση της οικονομικής κρίσης. Το αναπτυξιακό όραμα του ΕΣΠΑ έγκειται στη: «συμβολή στην αναγέννηση της ελληνικής οικονομίας με ανάταξη και αναβάθμιση του παραγωγικού και κοινωνικού ιστού της χώρας και τη δημιουργία και διατήρηση βιώσιμων θέσεων απασχόλησης, έχοντας ως αιχμή την εξωστρέφει, καινοτόμο και ανταγωνιστική επιχειρηματικότητα και γνώμονα την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης».

Οι θεματικοί στόχοι του ΕΣΠΑ 2014-2020 είναι: (α) η ενίσχυση της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας, (β) η βελτίωση της πρόσβασης σε τεχνολογίες

28 Βλ. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/el/policy/what/glossary/c/cohesion-policy](https://ec.europa.eu/regional_policy/el/policy/what/glossary/c/cohesion-policy). Βλ. Καμής (2007), Γιαννακούρου (2008), Hübner (2008), Delors (2018), Camagni και Capello (2015), McCann (2015), Μούσης (2018), inter alia.

29 Βλ. <https://www.espa.gr/el/Pages/staticESPA2014-2020.aspx>.

30 Βλ. ΦΕΚ 265/Α'/23.12.2014.

31 Πρόκειται για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), το Ταμείο Συνοχής (ΤΣ), το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (ΕΤΘΑ).

32 Πέραν των ΕΔΕΤ, πόροι για τη χρηματοδότηση του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού δύναται να ληφθούν και από τα λοιπά εργαλεία χρηματοδότησης της ΕΕ. Πρόκειται για το Horizon 2020, το Connecting Europe Facility, το COSME, το LIFE, το Creative Europe, το EaSI, το ERASMUS+ και το Public Health. Τα εν λόγω εργαλεία χρηματοδότησης υπόκεινται σε κεντρική διαχείριση και οι δράσεις τους υλοποιούνται μέσω προσκλήσεων για υποβολή προτάσεων απευθείας προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τους εκτελεστικούς της οργανισμούς.

33 Βλ. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:emo028&from=EL>.



πληροφορικής και επικοινωνιών, της χρήσης και της ποιότητάς τους, (γ) η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των μικρομεσαίων επιχειρήσεων συμπεριλαμβανομένων και αυτών του γεωργικού τομέα και του τομέα της αλιείας και της υδατοκαλλιέργειας, (δ) η υποστήριξη της μετάβασης σε μια οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα σε όλους τους τομείς, (ε) η προώθηση της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή και της πρόληψης των κινδύνων, (στ) η διατήρηση και προστασία του περιβάλλοντος και η προώθηση της αποδοτικής χρήσης των πόρων, (ζ) η προώθηση των βιώσιμων μεταφορών και η άρση των εμποδίων σε βασικές υποδομές δικτύων, (η) η προώθηση της βιώσιμης και ποιοτικής απασχόλησης και η υποστήριξη της κινητικότητας των εργαζομένων, (θ) η προώθηση της κοινωνικής ένταξης και της καταπολέμησης της φτώχειας και κάθε διάκρισης, (ι) η επένδυση στην εκπαίδευση και κατάρτιση για την απόκτηση δεξιοτήτων και στη δια βίου μάθηση, και (ια) η ενίσχυση της θεσμικής ικανότητας των δημοσίων υπηρεσιών και των φορέων καθώς και της αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης.

Οι χρηματοδοτικές προτεραιότητες του ΕΣΠΑ 2014-2020 είναι: (α) η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της εξωστρέφειας των επιχειρήσεων, η μετάβαση στην ποιοτική επιχειρηματικότητα με αιχμή την καινοτομία και η αύξηση της εγχώριας προστιθέμενης αξίας, (β) η ανάπτυξη και αξιοποίηση των ικανοτήτων ανθρώπινου δυναμικού και η ενεργός κοινωνική ενσωμάτωση, (γ) η προστασία του περιβάλλοντος και η μετάβαση σε μία οικονομία φιλική στο περιβάλλον, (δ) η ανάπτυξη, ο εκσυγχρονισμός και η ολοκλήρωση των υποδομών για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη και (ε) η βελτίωση της θεσμικής επάρκειας και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το ΕΣΠΑ 2014-2020 εξειδικεύεται σε Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΤΕΠ), σε Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ) και σε Προγράμματα Εδαφικής Συνεργασίας (ΠΕΣ). Τα ΤΕΠ επικεντρώνονται σε συγκεκριμένους τομείς, καλύπτουν το σύνολο της επικράτειας («οριζόντια» κάλυψη) και είναι τα ακόλουθα: (α) «Ανταγωνιστικότητα, Επιχειρηματικότητα και Καινοτομία», (β) «Υποδομές Μεταφορών, Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη», (γ) «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού – Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση», (δ) «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα», (ε) «Τεχνική Βοήθεια», (στ) «Αγροτική Ανάπτυξη» και (ζ) «Αλιείας και Θάλασσας». Τα ΠΕΠ είναι πολυ-τομεακά, εμφανίζουν χωρική εστίαση και είναι τα ακόλουθα: (α) «Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης», (β) «Κεντρικής Μακεδονίας», (γ) «Δυτικής Μακεδονίας», (δ) «Ηπείρου», (ε) «Θεσσαλίας», (στ) «Ιονίων Νήσων», (ζ) «Δυτικής Ελλάδας», (η) «Στερεάς Ελλάδας», (θ) «Αττικής», (ι) «Πελοποννήσου», (ια) «Βορείου Αιγαίου», (ιβ) «Νοτίου Αιγαίου» και (ιγ) «Κρήτης». Τα ΠΕΣ αποτελούν εργαλεία για την ενδυνάμωση της χωρικής συνεργασίας με χώρες της ΕΕ, καθώς και με «τρίτες» χώρες, και είναι τα ακόλουθα: (α) «Ελλάδα - Κύπρος»,

(β) «Ελλάδα - Βουλγαρία», (γ) «Ελλάδα - Ιταλία», (δ) «Ελλάδα - Αλβανία», (ε) «Ελλάδα – Βόρεια Μακεδονία», (στ) «Αδριατικής - Ιονίου», (ζ) «MED», (η) «MED ENI CBC», (θ) «Black Sea basin ENI CBC», (ι) «INTERREG Europe» και (ια) Balkan Mediterranean.

Τμήμα της χρηματοδότησης των ΠΕΠ «δεσμεύεται» και «κατευθύνεται» στην υλοποίηση των οικείων Στρατηγικών Έρευνας και Καινοτομίας για την Έξυπνη Εξειδίκευση (ΣΕΚΕΕ<sup>34</sup>) (McCann και Ortega-Argilés, 2016). Η ΣΕΚΕΕ είναι μία ολοκληρωμένη ατζέντα οικονομικού μετασχηματισμού, προσαρμοσμένη στις ιδιαιτερότητες της εκάστοτε περιοχής, εντός του πλαισίου της οικονομίας της γνώσης. Οι περιφερειακές ΣΕΚΕΕ είναι ενταγμένες στην εθνική ΣΕΚΕΕ η οποία εντόπισε τους κλάδους στους οποίους η έρευνα και η καινοτομία μπορούν να συμβάλουν στην ανάπτυξη σημαντικού ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος. Οι κλάδοι αυτοί είναι: (α) της αγρο-διατροφής, (β) της υγείας-φαρμάκων, (γ) των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών, (δ) της ενέργειας, (ε) του περιβάλλοντος και της βιώσιμης ανάπτυξης, (στ) των μεταφορών, (ζ) των υλικών-κατασκευών και (η) του τουρισμού-πολιτισμού-δημιουργικών βιομηχανιών.

Τμήμα της χρηματοδότησης των ΠΕΠ «δεσμεύεται» και «κατευθύνεται» και στην υλοποίηση των δράσεων οι οποίες εντάσσονται στη λογική της Ολοκληρωμένης Χωρικής Ανάπτυξης (ΟΧΑ) (Ασπρογέρακας, 2016α). Στο πλαίσιο της ΟΧΑ, παρέχεται η δυνατότητα αξιοποίησης (νέων) εργαλείων με γνώμονα την αντιμετώπιση των αναπτυξιακών ανασχέσεων και τη διερεύνηση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων επιμέρους χωρικών ενοτήτων (υπο-περιφερειακές, δια-περιφερειακές, αστικές, αγροτικές, αστικές-αγροτικές) στη βάση συνδυασμού παρεμβάσεων και με πρωτοβουλία των τοπικών αναπτυξιακών φορέων. Τα εργαλεία αυτά είναι οι Ολοκληρωμένες Χωρικές Επενδύσεις (ΟΧΕ), η Βιώσιμη Αστική Ανάπτυξη (ΒΑΑ) και η Τοπική Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία των Τοπικών Κοινοτήτων (ΤΑΠΤοΚ) τα οποία υπηρετούν την τοποκεντρική προσέγγιση<sup>35</sup> η οποία διαπνέει την άσκηση της αναπτυξιακής πολιτικής. Χρηματοδοτικά, τα εν λόγω εργαλεία δύναται να υποστηριχθούν, επιπροσθέτως, από ευρωπαϊκές (μέσω των υφιστάμενων χρηματοδοτικών εργαλείων και προγραμμάτων) και από κρατικές ενισχύσεις.

Η Πολιτική Συνοχής συμπληρώνει και συντονίζει – δίχως να υποκαθιστά – τον εθνικό Αναπτυξιακό Σχεδιασμό. Εντούτοις, το εθνικό σκέλος του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού στην Ελλάδα έχει, διαχρονικά, καταστεί, μάλλον, ατροφικό καθώς το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων είναι «προσανατολισμένο» στη Στρατηγική «Ευρώπη 2020» και δη στην επεξήγηση του τρόπου επίτευξης των στρατηγικών στόχων της από μέρους της χώρας (Αρτελάρης και Καλλιώρας, 2018). Στο πλαίσιο αυτό, η θεσμική υποχρέωση για την

34 Ευρύτερα γνωστή ως RIS3.

35 Βλ. Barca (2009), Bachtler (2010), Garcilazo κ.ά. 2010, Farole κ.ά. 2011, Barca κ.ά. (2012), Avdikos και Chardas (2016), inter alia.

κατάρτιση αναπτυξιακών προγραμμάτων περιορίζεται στο περιφερειακό και στο τοπικό επίπεδο. Ειδικότερα, στο πλαίσιο του Προγράμματος Καλλικράτης (Ν. 3852/2010)<sup>36</sup>, θεσπίζεται η υποχρέωση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) Α' και Β' βαθμού να εκπονούν και να υλοποιούν Επιχειρησιακά Προγράμματα, στο χρονικό πλαίσιο μιας αυτοδιοικητικής θητείας. Ωστόσο, τα εν λόγω Επιχειρησιακά Προγράμματα, καθότι δεν είναι άμεσα διασυνδεδεμένα με πηγές χρηματοδότησης, τείνουν να προσαρμίζονται, ως προς το περιεχόμενό τους, στα ΠΕΠ προκειμένου να είναι σε θέση να «απορροφήσουν» τους χρηματικούς πόρους οι οποίοι προέρχονται από τα ΕΔΕΤ<sup>37</sup>.

Το κενό στον εθνικό Αναπτυξιακό Σχεδιασμό καλύπτεται εν μέρει από το περιφερειακό σκέλος του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ). Το ΠΔΕ καλείται να χρηματοδοτήσει τον εθνικό Αναπτυξιακό Σχεδιασμό και περιλαμβάνει δαπάνες οι οποίες συγχρηματοδοτούν την υλοποίηση των αναπτυξιακών προγραμμάτων της ΕΕ, δαπάνες οι οποίες χρηματοδοτούν έργα τα οποία δεν είναι ενταγμένα στα αναπτυξιακά προγράμματα της ΕΕ και δαπάνες για τη χορήγηση επιδοτήσεων και επιχορηγήσεων κεφαλαίου προς τους ιδιωτικούς φορείς για την ανάληψη επιχειρηματικών πρωτοβουλιών (Ν. 3614/2007<sup>38</sup> και Ν. 4270/2014<sup>39</sup>). Το υφιστάμενο (έτος 2020) ΠΔΕ ανέρχεται περί τα €6.750.000.000 εκ των οποίων τα €6.000.000.000 αφορούν συγχρηματοδοτούμενα έργα και τα €750.000.000 αφορούν έργα τα οποία χρηματοδοτούνται αμιγώς από εθνικούς πόρους. Η χρηματοδότηση των έργων τα οποία είναι ενταγμένα στο ΕΣΠΑ 2014-2020 ανέρχεται στα €4.200.000.000 και η χρηματοδότηση έργων τα οποία είναι ενταγμένα σε λοιπά συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα ανέρχεται στα €1.800.000.000. Καθίσταται σαφές ότι και το ΠΔΕ είναι «προσανατολισμένο» στη χρηματοδότηση έργων τα οποία είναι ενταγμένα σε συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα και δη στο ΕΣΠΑ 2014-2020.

Το κενό στον εθνικό Αναπτυξιακό Σχεδιασμό καλύπτεται εν μέρει και από τους αναπτυξιακούς νόμους. Οι αναπτυξιακοί νόμοι αποσκοπούν αφενός στην προσέλκυση ιδιωτικών επενδύσεων στη χώρα και αφετέρου στην «εκτροπή» των ιδιωτικών επενδύσεων προς τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες (Παπαδούλης, 2003, Παπαδούλης κ.ά., 2004). Στην κατεύθυνση αυτή, καλύπτουν μέρους του επενδυτικού κόστους μέσω της παροχής κινήτρων τα οποία εντάσσονται στη λογική των επιχορηγήσεων, των επιδοτήσεων

36 Βλ. ΦΕΚ 87/Α'/7.6.2010.

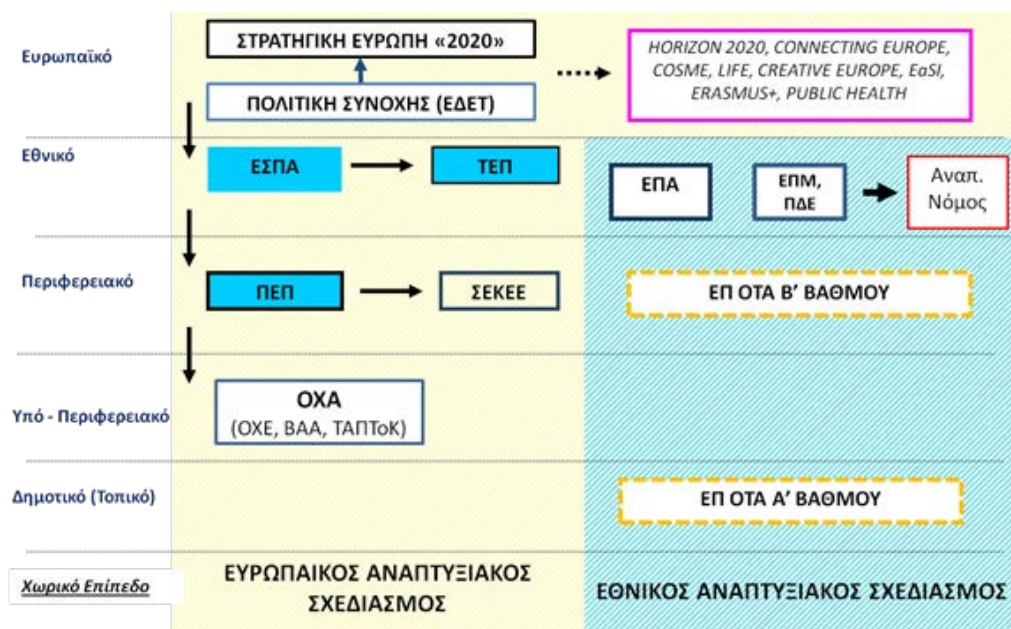
37 Κατά περιόδους, θεσπίζονται εγχώρια ad hoc προγραμματικά πλαίσια για τη χρηματοδοτική υποστήριξη των ΟΤΑ, στην κατεύθυνση της υλοποίησης του αναπτυξιακού προγραμματισμού. Ενδεικτικά, βλ. πρόγραμμα ΘΗΣΕΑΣ (Ν. 3274/2004 – ΦΕΚ 195/Α'/19.10.2014), πρόγραμμα ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ Ι (ΚΥΑ 30595 - ΦΕΚ 1590/Β'/9.5.2019), πρόγραμμα ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ ΙΙ (Απόφαση 4748 – ΦΕΚ 612/Β'/22.2.2018) και πρόγραμμα ΑΝΤΩΝΗΣ ΤΡΙΤΣΗΣ (ΚΥΑ 227766 – ΦΕΚ 1386/Β'/14.4.2020).

38 Βλ. ΦΕΚ 267/Α'/3.12.2007.

39 Βλ. ΦΕΚ 143/Α'/28.6.2014.

του επιτοκίου δανεισμού και των φοροαπαλλαγών. Ο υφιστάμενος Αναπτυξιακός Νόμος (Ν. 4635/2019)<sup>40</sup> αποσκοπεί, ιδιαιτέρως, στην προσέλκυση στρατηγικών επενδύσεων - ήτοι επενδύσεων οι οποίες παράγουν προστιθέμενη αξία για την οικονομία και την κοινωνία (Ν. 4608/2019)<sup>41</sup> – και εμφανίζει ως καινοτομία την κατάρτιση του Εθνικού Προγράμματος Ανάπτυξης (ΕΠΑ). Το ΕΠΑ φιλοδοξεί να αποτελέσει ένα συγκροτημένο σύστημα διαχείρισης για την κατάρτιση και την υλοποίηση του ΠΔΕ, ενδυναμώνοντας σαφώς το εθνικό σκέλος του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού. Στην κατεύθυνση αυτή, το ΕΠΑ προβλέπει την κατάρτιση Τομεακών Προγραμμάτων Ανάπτυξης (ΤΠΑ) και Περιφερειακών Προγραμμάτων Ανάπτυξης (ΠΠΑ) «αναπαράγοντας», κατ' αυτόν τον τρόπο, τη διάρθρωση η οποία διακρίνει το ευρωπαϊκό σκέλος του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού. Βασική αρχή του ΕΠΑ αποτελεί ο αυτόνομος, μεσοπρόθεσμος, προγραμματικός σχεδιασμός, ο οποίος συνδυάζεται με τη διαμόρφωση μιας σχέσης συμπληρωματικότητας και συνέργειας με τα συγχρηματοδοτούμενα αναπτυξιακά προγράμματα.

**Διάγραμμα 2.** Απεικόνιση του συστήματος Αναπτυξιακού Σχεδιασμού στην Ελλάδα



Πηγή: Ιδία Επεξεργασία

<sup>40</sup> Βλ. ΦΕΚ 167/Α'/30.10.2019.

<sup>41</sup> Βλ. ΦΕΚ 66/Α'/25.4.2019.

### 3. ΧΩΡΙΚΟΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: ΔΥΟ ΠΑΡΑΛΛΗΛΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ;

Κοινή διαπίστωση αποτελεί η, διαχρονικά, μη επαρκής σύμπλεξη η οποία διέπει το ρόλο και τη σχέση των πολιτικών του Χωρικού και του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού στην Ελλάδα. Τούτο διότι τα δύο συστήματα, τα οποία στο εσωτερικό τους καθορίζονται από κατακόρυφα ιεραρχικές, δεσμευτικές, σχέσεις, συμπλέκονται ανεπαρκώς. Η απουσία επαρκούς σύμπλεξης είναι αυτή η οποία, εν τέλει, επιφέρει επιπτώσεις στη χωρική ανάπτυξη και στο περιβάλλον, υπονομεύοντας την αποτελεσματικότητα των εργαλείων των δύο συστημάτων Σχεδιασμού και εμποδίζοντας τη διαμόρφωση ολοκληρωμένου σχεδιασμού χωρικής ανάπτυξης (Βασενχόβεν κ.ά., 2010).

Επιχειρώντας επικαιροποίηση παλαιότερης έρευνας (Ασπρογέρακας και Ζαχαρή, 2012), με βάση τις διατάξεις του πρόσφατου θεσμικού πλαισίου (Ν. 4269/2014 και Ν. 4447/2016)<sup>42</sup>, καθίσταται εμφανής η πρόθεση για «πλήρη αντιστοίχιση των επιπέδων χωρικού σχεδιασμού με τα επίπεδα άσκησης αναπτυξιακού προγραμματισμού<sup>43</sup>», με ορισμένες αξιοσημείωτες αλλαγές στη σύνδεση των εργαλείων. Ειδικότερα, η ΕΘΧΣ θεσπίζεται ως βάση για το συντονισμό των στρατηγικών χωροταξικών πλαισίων αλλά και των επιμέρους επενδυτικών σχεδίων και προγραμμάτων του Κράτους και της τοπικής αυτοδιοίκησης, λαμβάνοντας υπόψη, για την κατάρτισή της, το ΠΔΕ και τον εν γένει αναπτυξιακό προγραμματισμό. Η ΕΘΧΣ αντικαθιστά το ΓΠΧΣΑΑ (Ν. 2742/1999)<sup>44</sup> το οποίο όφειλε «να εναρμονίζεται» με τις κατευθύνσεις του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού (και δη του ΕΣΠΑ). Η διαφοροποίηση αυτή, σκιαγραφεί μια μη δεσμευτική σχέση μεταξύ του Χωρικού και του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού, με τον πρώτο να διατηρεί ένα συντονιστικό ρόλο. Το ΠΔΕ και ο εν γένει αναπτυξιακός προγραμματισμός λαμβάνονται υπόψη και για την κατάρτιση της ΕΘΧΣΘΧ (Ν. 4546/2018)<sup>45</sup>.

Η απροσδιοριστία της σχέσης μεταξύ Χωρικού και Αναπτυξιακού Σχεδιασμού αίρεται<sup>46</sup> στην περίπτωση των ΕΧΠ καθώς κατά την εκπόνησή τους «λαμβάνονται υπόψη» οι άξονες και στόχοι του Χωρικού και του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού στην εθνική κλίμακα, το ΠΔΕ, και τα όποια, κατά περίπτωση, σχετικά κείμενα αναπτυξιακού προγραμματισμού. Η εξέλιξη αυτή αποκτά ιδιαίτερη σημασία καθώς τα ΕΧΠ εστιάζουν στην οργάνωση κλάδων παραγωγικών δραστηριοτήτων και αναπτυξιακών υποδομών.

42 Βλ. ΦΕΚ 142/Α'/28.6.2014 και ΦΕΚ 241/Α'/23.12.2016, αντίστοιχα.

43 Βλ. Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4269/2014 - ΦΕΚ 142/Α'/28.6.2014.

44 Βλ. ΦΕΚ 207/Α'/7.10.1999.

45 Βλ. ΦΕΚ 101/Α'/12.6.2018.

46 Βλ. Ν.4447/2016 - ΦΕΚ 241/Α'/23.12.2016.

Τα ΠΧΠ «εναρμονίζονται» με τις κατευθύνσεις των ΕΧΠ, τις οποίες συντονίζουν, εξειδικεύουν ή και συμπληρώνουν, και κατά την κατάρτισή τους «λαμβάνονται υπόψη» κείμενα αναπτυξιακού προγραμματισμού στην εθνική και στην περιφερειακή κλίμακα. Με τον υπερκείμενο Χωρικό Σχεδιασμό διατηρείται μια αυστηρή, ιεραρχική, σχέση, ενώ με τον Αναπτυξιακό Σχεδιασμό η συσχέτιση εμφανίζεται χαλαρή. Προβλέπεται η δυνατότητα διευθέτησης στις περιπτώσεις κατά τις οποίες προκύπτουν ασάφειες ή αντικρουόμενες κατευθύνσεις μεταξύ του Χωρικού Σχεδιασμού στην εθνική και στην περιφερειακή κλίμακα καθώς και μεταξύ των ΕΧΠ. Δεν υφίσταται ανάλογη πρόβλεψη, ωστόσο, για τη σχέση μεταξύ του Χωρικού και του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού.

Τα ΕΠΧΣΑΑ και τα ΠΠΧΣΑΑ αποτελούσαν, σύμφωνα με την προϋπάρχουσα νομοθεσία (Ν. 2742/1999)<sup>47</sup> τη «βάση αναφοράς για το συντονισμό και εναρμόνιση των επιμέρους πολιτικών, προγραμμάτων και επενδυτικών σχεδίων». Κάτι τέτοιο, δεν υφίσταται πλέον. Σε επιχειρησιακό επίπεδο, ο Αναπτυξιακός Σχεδιασμός οφείλει να υποστηρίζει την υλοποίηση των κατευθύνσεων του Χωρικού Σχεδιασμού στην περιφερειακή κλίμακα καθώς «στο αναπτυξιακό πρόγραμμα κάθε περιφέρειας περιλαμβάνονται κατά προτεραιότητα τα έργα και οι δράσεις που προωθούν την εφαρμογή» του οικείου ΠΠΧΣΑΑ. Τα ΤΠΣ εναρμονίζονται με τις κατευθύνσεις του Περιφερειακού Χωροταξικού σχεδιασμού περιέχοντας τις αναγκαίες ρυθμίσεις για την επίτευξη των σκοπών τους ενώ προβλέπεται σχετικός έλεγχος συμβατότητας<sup>48</sup>. Απουσιάζει στην περίπτωση αυτή κάποια αναφορά σε πιθανές κατευθύνσεις του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού. Αξιοσημείωτη, ωστόσο, είναι η διαφοροποίηση η οποία εντοπίζεται σε σχέση με τα ΕΠΣ τα οποία εναρμονίζονται τόσο με τον υπερκείμενο Χωρικό Σχεδιασμό όσο και με τις κατευθύνσεις του οικείου Αναπτυξιακού Σχεδιασμού. Τονίζεται, κατ' αυτόν τον τρόπο, η αναπτυξιακή διάστασή τους η οποία προκύπτει, ούτως ή άλλως, από τον χαρακτήρα τους ο οποίος αφορά, κυρίως, την υποδοχή επενδύσεων.

Παρά ταύτα, επισήμανσης χρήζει το ότι εξακολουθεί η μη υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων με κοινές, οριζόντιες, προδιαγραφές σε τοπικό επίπεδο<sup>49</sup>. Η εν λόγω υλοποίηση περιορίζεται σε επιμέρους εργαλεία, και δη σε αυτά τα οποία εντάσσονται στη λογική της ΟΧΑ<sup>50</sup>, τα οποία εφαρμόζονται σε υπο-περιφερειακό και σε τοπικό επίπεδο. Εξακολουθεί να υφίσταται, συνεπώς, η εν μέρει αναντιστοιχία μεταξύ του Χωρικού και

47 Βλ. ΦΕΚ 207/Α'/7.10.1999.

48 Γίνεται από την αρμόδια υπηρεσία της διοίκησης και το Κεντρικό Συμβούλιο Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων (ΚΕΣΥΠΟΘΑ, Ν. 4495/2017 - ΦΕΚ 167/Α'/3.11.2017).

49 Βλ., επί παραδείγματι, Ν. 1622/1986 – ΦΕΚ 92/Α'/14.7.1986.

50 Ιδιαίτερα το εργαλείο της ΟΧΕ εμφανίζει έντονα χωρική διάσταση ενώ κατά τη διαμόρφωσή του λαμβάνεται υπόψη ο Χωρικός Σχεδιασμός, (βλ. σχετικές προδιαγραφές: ΥΠΟΙΚ 2015).

του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού, με επακόλουθα το έλλειμμα εισροών αναπτυξιακών κατευθύνσεων για τα ΤΠΣ και την απουσία δυνατότητας ενίσχυσης της εφαρμογής του φυσικού σχεδιασμού μέσω αναπτυξιακών δράσεων (Οικονόμου, 2009).

Πρακτικά, ο Χωροταξικός Σχεδιασμός περιλαμβάνει κατευθύνσεις και ρυθμίσεις δεσμευτικές για τους δημόσιους φορείς που είναι αρμόδιοι για την εφαρμογή Χωρικής Πολιτικής, όσον αφορά στον υποκείμενο σχεδιασμό και υποδείξεις, ενδεικτικού χαρακτήρα όταν αφορούν άλλους δημόσιους φορείς όπως οι αρμόδιοι για την αναπτυξιακή πολιτική. Καθίσταται σαφές ότι ένα Χωροταξικό πλαίσιο, δύναται να προβλέψει τους υποδοχείς των παραγωγικών δραστηριοτήτων, όπως αυτές προκρίνονται από τον Αναπτυξιακό Σχεδιασμό, και να θέσει χωρικούς περιορισμούς (ενδεικτικά: με προσδιορισμό ζωνών προτεραιότητας ή εντατικοποίησης). Δεν δύναται ωστόσο, ούτε να δώσει δεσμευτικές κατευθύνσεις σχετικές με το αναπτυξιακό πρότυπο μιας χωρικής ενότητας (ενδεικτικά: προτεραιότητες κλαδικού χαρακτήρα) ούτε να «επιβάλλει» τα μέσα παρέμβασης της αναπτυξιακής πολιτικής (ενδεικτικά: επιδοτήσεις).

Σήμερα, δεν προβλέπεται κάποια διαδικασία ή μηχανισμός συντονισμού Χωρικής και Αναπτυξιακής πολιτικής μέσω δεσμευτικών διατάξεων. Τουναντίον, η διαμόρφωσή τους προκύπτει από διακριτές διαδικασίες οποίες έχουν διαφορετική μεθοδολογία και φιλοσοφία προσέγγισης και προωθούνται από διαφορετικούς κεντρικούς φορείς<sup>51</sup>. Βεβαίως, κατά καιρούς η ελληνική Πολιτεία έχει προβλέψει συντονιστικές δομές, όπως το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας και Περιβάλλοντος (Ν. 360/1976)<sup>52</sup> και την Επιτροπή Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής στον τομέα του Χωροταξικού Σχεδιασμού και της Αειφόρου Ανάπτυξης (Ν. 2742/1999)<sup>53</sup>, με αποφασιστικές αρμοδιότητες. Ωστόσο, η λειτουργία των εν λόγω δομών κρίνεται, τουλάχιστον, αμφιλεγόμενη και, πιθανότατα, αυτός είναι και ο λόγος της κατάρτησής τους (Ν. 4269/2014)<sup>54</sup>. Κατά το πρότυπο των χερσαίων πλαισίων, η αποκλειστική αρμοδιότητα για την κατάρτιση και παρακολούθηση του θαλασσιού χωροταξικού σχεδιασμού ανατίθεται αποκλειστικά στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΥΠΕΝ) (Ν. 4546/2018)<sup>55</sup>. Η επιλογή αυτή καίτοι, ενδεχομένως, εξασφαλίζει ευελιξία και αμεσότητα, υφίσταται κριτική κυρίως λόγω της πολυπλοκότητας των σχέσεων στο θαλάσσιο περιβάλλον, το πλήθος των εμπλεκομένων και την πολυδιάσπαση των σχετικών διοικητικών αρμοδιοτήτων (Ασπρογέρακας και Λάζογλου, 2018).

<sup>51</sup> Άμεση σύνδεση υπήρξε κατά την περίοδο λειτουργίας του Υπουργείου Συντονισμού (1945-1982). Βλ. Α.Ν. 718 – ΦΕΚ 298/Α'/11.12.1945 και Ν. 1266/1982 - ΦΕΚ 12/Α'/2.2.1982.

<sup>52</sup> Βλ. ΦΕΚ 151/Α'/22.06.1976.

<sup>53</sup> Βλ. ΦΕΚ 207/Α'/7.10.1999.

<sup>54</sup> Βλ. ΦΕΚ 142/Α'/28.6.2014.

<sup>55</sup> Βλ. ΦΕΚ 101/Α'/12.6.2018.

Η πολιτική χορήγησης ενισχύσεων (κινήτρων) για την προσέλκυση ιδιωτικών επενδύσεων παρουσιάζει και αυτή περιορισμένη συνέργεια με το Χωρικό Σχεδιασμό, διαχρονικά, και τα χωρικά αποτελέσματά της χαρακτηρίζονται, αν μη τι άλλο, ως αμφιλεγόμενα. Τούτο προκύπτει παρά το γεγονός ότι τα σχετικά θεσμικά εργαλεία περιλαμβάνουν χωρικά κριτήρια στην κατανομή των ενισχύσεων (μέσω του συστήματος ζωνών). Αυτό διότι σε αρκετούς από τους προϊσχύσαντες Αναπτυξιακούς Νόμους<sup>56</sup> η χωρική διάσταση των οικείων διατάξεων εμφανίζεται ισχνή. Ο υφιστάμενος Αναπτυξιακός Νόμος (Ν. 4399/2016 όπως τροποποιήθηκε από τον Ν. 4635/2019)<sup>57</sup>, ωστόσο, εμφανίζει σαφέστερη χωρική θεώρηση. Τούτο διότι στην κατεύθυνση του εντοπισμού των λιγότερο ευνοημένων περιοχών και της ένταξής τους σε ειδικές κατηγορίες ενίσχυσης, χαρακτηρίζει μια περιοχή (στο χωρικό επίπεδο της Δημοτικής Ενότητας, πρωτοβάθμιου ΟΤΑ) ως «ειδική»: (α) με γεωγραφικά κριτήρια: όταν μια περιοχή πληροί τουλάχιστον ένα εκ των κριτηρίων της ορεινότητας<sup>58</sup>, της μεθοριακότητας<sup>59</sup> και της νησιωτικότητας<sup>60</sup>, (β) όταν καταγράφει πληθυσμιακή μείωση της τάξης του 30% και άνω, μεταξύ των ετών απογραφής 2001 και 2011, και (γ) όταν αποτελεί υποδοχέα ιδιαίτερα αυξημένων προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών (Αγαθονήσι, Κάλυμνος, Καστελόριζο, Κως, Λέρος, Λέσβος, Σάμος, Σύμη, Χίος).

Η ενισχυμένη χωρική θεώρηση τεκμαίρεται και από την ένταξη στις διατάξεις του νόμου της προσπάθειας καθιέρωσης Ενιαίου Ψηφιακού Χάρτη με την ανάπτυξη ηλεκτρονικής βάσης κρίσιμων γεωχωρικών δεδομένων που συνδέονται με την άσκηση επενδυτικής ή κατασκευαστικής δραστηριότητας. Στόχο αποτελεί η επιτάχυνση της

56 Επί παραδείγματι, βλ. Ν. 3908/2011 – ΦΕΚ 8/Α'/1.2.2011. Ο εν λόγω Αναπτυξιακός Νόμος καθορίζει το ποσοστό των περιφερειακών ενισχύσεων βασιζόμενος αποκλειστικά στο μακροοικονομικό δείκτη του κατά κεφαλήν ΑΕΠ (ως προς τον αντίστοιχο εθνικό μέσο όρο) και αγνοώντας την εσωτερική γεωγραφική δομή των περιφερειών και κάποια, ενδεχομένως ιδιαίτερα, χωρικά χαρακτηριστικά της κατανομής των παραγωγικών λειτουργιών καθώς και τις κατευθύνσεις του Χωρικού Σχεδιασμού (Ασπρογέρακας, 2016β).

57 Βλ. ΦΕΚ 117/Α'/22.06.2016 και ΦΕΚ 167/Α'/30.10.2019 αντίστοιχα.

58 Σύμφωνα με την ΕΛΣΤΑΤ, η ορεινή περιοχή ορίζεται ως: δημοτικά και κοινοτικά διαμερίσματα, των οποίων η επιφάνεια είναι κατ' εξοχήν κεκλιμένη και ανώμαλη, διακόπτεται από χαράδρες ή καλύπτεται από απότομους ορεινούς όγκους, οι οποίοι δημιουργούν στο έδαφος βαθιές και πολλαπλές πτυχώσεις με υψομετρικές διαφορές σημείων των δημοτικών ή κοινοτικών διαμερισμάτων πάνω από 400 μέτρα, καθώς, επίσης, δημοτικά και κοινοτικά διαμερίσματα των οποίων ολόκληρη η επιφάνεια ή μεγάλο μέρος αυτής βρίσκεται σε υψόμετρο πάνω από 800 μέτρα από την επιφάνεια της θάλασσας. Εξαιρούνται του ορισμού οι Δημοτικές Ενότητες του πολεοδομικού συγκροτήματος της Αθήνας.

59 Στην κατηγορία αυτή υπάγονται περιοχές με απόσταση ως και 30 χιλιομέτρων από τα χερσαία σύνορα. Υπάγονται, επίσης, τα νησιά της Περιφέρειας Βορείου Αιγαίου, η Σαμοθράκη και τα νησιά του Νομού Δωδεκανήσου.

60 Στην κατηγορία αυτή υπάγονται νησιά με μόνιμο πληθυσμό μικρότερο των 3.100 κατοίκων (όπως προέκυψε κατά την απογραφή του έτους 2011).



οικονομικής ανάπτυξης μέσω της αντιμετώπισης των γραφειοκρατικών αγκυλώσεων, της εξάλειψης των δυνητικών εστιών διαφθοράς και της ενίσχυσης της ασφάλειας δικαίου κατά τη διενέργεια επενδύσεων. Προς την ίδια κατεύθυνση, η διαδικασία προέγκρισης των ΕΠΣ καθίσταται προαιρετική<sup>61</sup>, προσδοκώντας στην επιτάχυνση της χωροθέτησης επενδύσεων<sup>62</sup>, και η εκπόνηση των ΤΠΣ δύναται να πραγματοποιείται και στο χωρικό επίπεδο των Δημοτικών Ενοτήτων ΟΤΑ<sup>63</sup> (μιας ή περισσότερων), κάτι που θα επιτρέψει τη χωρική εστίαση σε περιοχές προτεραιότητας και την ταχύτερη ολοκλήρωση του σχεδιασμού, ιδιαίτερα σε περιοχές οι οποίες υφίστανται αυξημένες πιέσεις.

Ο χαρακτήρας των ΕΠΣ, η συντομότερη διαδικασία έγκρισής τους και οι περιορισμένες από το νόμο απαιτήσεις ένταξης στις διατάξεις τους, διαμορφώνουν κλίμα προβληματισμού σε σχέση με την ενδεχόμενη επικράτηση του «ειδικού» επί του τυπικού σχεδιασμού που εκφράζουν τα ΤΠΣ. Διαμορφώνεται ο κίνδυνος, διάσπαρτων, αποσπασματικών, παρεμβάσεων, σε βάρος μιας στρατηγικής - καθολικής θεώρησης, ιδιαίτερα σε χωρικές ενότητες με έντονο επενδυτικό - αναπτυξιακό ενδιαφέρον.

Χωρική διάσταση αναγνωρίζεται και στην προσπάθεια ενίσχυσης της βιομηχανικής δραστηριότητας σε οργανωμένους υποδοχείς<sup>64</sup> και των επιχειρηματικών συστάδων (clusters)<sup>65</sup>. Ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει στη δυνατότητα ανάπτυξης βιομηχανικών δραστηριοτήτων «μέσης όχλησης» (κατηγορία Α2 της περιβαλλοντικής αδειοδότησης) στην Αττική, υπό την προϋπόθεση ότι αυτές εγκαθίστανται σε οργανωμένους υποδοχείς διάταξη που εναρμονίζεται με τη στόχευση του Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας (ΡΣΑ) (Ν. 4277/2014)<sup>66</sup> αναφορικά με την προσέλκυση των εν λόγω δραστηριοτήτων.

Τέλος, σε σχέση με ρυθμίσεις οριζόντιου χαρακτήρα αξίζει αναφοράς η παλαιότερη προσπάθεια αντιστοίχισης των κατηγοριών χρήσεων γης (Ν. 4269/2014)<sup>67</sup> με τους Κωδικούς Αριθμούς Δραστηριότητας (ΚΑΔ), όπως αυτοί αναφέρονται στην εκάστοτε

61 Βλ. Ν. 4635/2019 - ΦΕΚ 167/Α'/30.10.2019.

62 Εκφράζεται, ωστόσο, επιφύλαξη ως προς τη σκοπιμότητα σε επίπεδο ασφάλειας δικαίου καθώς η διαδικασία προέγκρισης διαμορφώνει δεσμεύσεις ως προς τους όρους ανάπτυξης της επένδυσης και από την πλευρά του δημοσίου. Σε κάθε περίπτωση, η δυνατότητα επιλογής αποτελεί στοιχείο διευκόλυνσης της διαδικασίας χωροθέτησης.

63 Δηλ. των πρώην «Καποδιστριακών» δήμων.

64 Η αναφορά γίνεται για τις Βιομηχανικές και Επιχειρηματικές Περιοχές (ΒΕΠΕ), τα Επιχειρηματικά Πάρκα, εξαιρουμένων των Επιχειρηματικών Πάρκων Ενδιάμεσου Βαθμού Οργάνωσης (ΕΠΕΒΟ), τα Τεχνολογικά Πάρκα και τους Θύλακες Υποδοχής Καινοτόμων Δραστηριοτήτων (ΘΥΚΔ).

65 Οι επιχειρηματικές συστάδες απαρτίζονται από τουλάχιστον 6 επιχειρήσεις στην Περιφέρεια Αττικής ή στο Νομό Θεσσαλονίκης ή από τουλάχιστον 4 επιχειρήσεις στους υπόλοιπους νομούς.

66 Βλ. ΦΕΚ 156/Α'/2.8.2014.

67 Ν. 4269/2014 - ΦΕΚ 142/Α'/28.6.2014.

Εθνική Ονοματολογία Οικονομικών Δραστηριοτήτων (ΕΟΟΔ)<sup>68</sup>. Οι σχετικές διατάξεις δεν έτυχαν εφαρμογής λόγω του βραχύβιου χαρακτήρα τους<sup>69</sup> ενώ απουσιάζουν από την ισχύουσα νομοθεσία περί χρήσεων γης<sup>70</sup>.

#### **4. ΠΑΡΕΝΕΡΓΕΙΕΣ ΤΗΣ ΜΗ ΕΠΑΡΚΟΥΣ ΣΥΜΠΛΕΞΗΣ ΤΟΥ ΧΩΡΙΚΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΤΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ ΣΤΟ ΧΩΡΟ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΣΧΗΜΑΤΑΡΙΟΥ**

##### **4.1. Η πολιτική "αποκέντρωσης" και οι χωρικές της παρενέργειες**

Η έλλειψη συγχρονισμού και συνέπειας μεταξύ των πολιτικών οι οποίες στοχεύουν στη σχεδιασμένη χωρική ανάπτυξη, σε διάφορες χωρικές κλίμακες, υπονομεύει την αποτελεσματικότητά τους και, επιπρόσθετα, εγκυμονεί κινδύνους υποβάθμισης του φυσικού και του ανθρωπογενούς περιβάλλοντος. Στην Ελλάδα, η πλέον χαρακτηριστική περίπτωση είναι αυτή της ανεξέλεγκτης συγκέντρωσης βιομηχανικών δραστηριοτήτων πλησίον της Αττικής (Βοιωτία, Εύβοια, Κορινθία), ένεκα της αποσπασματικής θεώρησης του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού και της συνακόλουθης αδράνειας του Χωρικού Σχεδιασμού<sup>71</sup>. Ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1960 διαμορφώνεται στην Ελλάδα μια πολιτική αποκέντρωσης των βιομηχανικών δραστηριοτήτων, με την πρόβλεψη – και την παγίωση – κινήτρων για την εγκατάσταση βιομηχανικών επιχειρήσεων εκτός Αττικής<sup>72</sup>. Ωστόσο, οι κατά καιρούς διατάξεις για την ανάγκη χωροταξικού σχεδιασμού για την ανάπτυξη των βιομηχανικών ζωνών καθώς και για την επιλογή των Βιομηχανικών Περιοχών (ΒΙΠΕ) βάσει των υφιστάμενων σχεδίων και προγραμμάτων χωροταξίας και προστασίας του περιβάλλοντος, παρέμειναν, επί της ουσίας, ανενεργές<sup>73</sup>.

Το προηγούμενο ΡΣΑ (Ν. 1515/1985)<sup>74</sup>, συνεχίζοντας τη μέχρι τότε υφιστάμενη πολιτική, έθετε ως βασικό στόχο την ανάσχεση της διόγκωσης των οικονομικών

68 Α.Υ.Ο.Ο. 1100330/1954/ΔΜ/ΠΟΛ. 1133/6.10.2008, όπως τροποποιήθηκε με την Α.Υ.Ο.Ο. 1061748/987/ΔΜΒ'/ΠΟΛ. 1086/22.6.2009.

69 Καταργήθηκαν με το Ν. 4389/2016 - ΦΕΚ 94/Α'/27.5.2016.

70 Προεδρικό Διάταγμα 59/18 - ΦΕΚ 114/Α'/29.6.2018.

71 Ενδεικτικά, στη Βοιωτία λειτουργεί μόνο ένας οργανωμένος υποδοχέας (ΒΙΠΕ Θίσβης, Ν. 4458/1965 – ΦΕΚ 33/Α'.27.2.1965 και Ν. 2545/1997 – ΦΕΚ 254/Α'/15.12.1997), καλύπτοντας τις ανάγκες περιορισμένου αριθμού επιχειρήσεων.

72 Ενδεικτικά, βλ. Α. Ν. 147/1967 – ΦΕΚ 173/Α'/9.10.1967, Ν. 1078/1971 – ΦΕΚ 273/Α'/27.12.1971, Ν. 849/1978 – ΦΕΚ 232/Α'/22.12.1978 και Ν. 1116/1981 – ΦΕΚ 8/Α'/14.1.1981. Βλ. και Καλογήρου κ.ά. (1989).

73 Ενδεικτικά, βλ. Ν. 742/1977 – ΦΕΚ 319/Α'/17.10.1977 και Ν. 360/1976 – ΦΕΚ 151/Α'/22.6.1976.

74 Βλ. ΦΕΚ 18/Α'/18.2.1985.

δραστηριοτήτων στην Αττική, χωρίς, ωστόσο, να έχει ρυθμιστεί το ζήτημα της υποδοχής της οικείας ζήτησης στις γειτονικές περιφέρειες. Ως εκ τούτου, οι οικονομικές δραστηριότητες, και δη οι βιομηχανικές, αναπτύσσονται σε άτυπους, ανοργάνωτους, θύλακες, με αξιοποίηση του ευνοϊκού καθεστώτος της εκτός σχεδίου δόμησης. Η μετακίνηση αυτή των οικονομικών δραστηριοτήτων είχε ως αποτέλεσμα να δαπανούνται καθημερινά σημαντικοί πόροι στη μεταφορά υλικών, προϊόντων και εργαζομένων (μεταξύ Αττικής, Βοιωτίας και Κορινθίας), με συνέπεια τόσο την επιβάρυνση του περιβάλλοντος όσο και των τιμών των τελικών προϊόντων. Οι επιπτώσεις για το περιβάλλον και ειδικά για τη δημόσια υγεία, οι οποίες απορρέουν από αυτή την πρακτική, αναδείχθηκαν εμφατικά με τη διαπίστωση υψηλού επιπέδου ρύπανσης, από υγρά τοξικά απόβλητα (εξασθενές χρώμιο), στην ευρύτερη περιοχή του ποταμού Ασωπού<sup>75</sup>. Το ζήτημα έλαβε έντονη δημοσιότητα<sup>76</sup> και, μάλιστα, προκάλεσε και την παρέμβαση του ΣτΕ<sup>77</sup>, έπειτα από προσφυγή πολιτών.

Το υφιστάμενο ΡΣΑ (Ν. 4277/2014)<sup>78</sup>, το οποίο επέχει θέση Περιφερειακού Χωροταξικού Πλαισίου για την Αττική, ανατρέπει την πολιτική της αποκέντρωσης, επιτρέποντας εκ νέου την εγκατάσταση βιομηχανικών δραστηριοτήτων «μέσης όχλησης» στην Περιφέρεια Αττικής, υπό την προϋπόθεση ότι αυτές εγκαθίστανται σε οργανωμένους υποδοχείς. Ο υφιστάμενος Αναπτυξιακός Νόμος (Ν. 4635/2019)<sup>79</sup> εναρμονίζεται με το ΡΣΑ, συμπεριλαμβάνοντας ανάλογη σχετική πρόβλεψη.

Η εν λόγω εναρμόνιση αναμένεται να επιδράσει θετικά και στην παρενέργεια η οποία σχετίζεται με την αποτίμηση του (κατά κεφαλήν) ΑΕΠ. Η «εξαγωγή» τμήματος της βιομηχανικής δραστηριότητας της Αττικής στις όμορες περιοχές, προκαλεί την αναντιστοιχία μεταξύ των επίσημων στοιχείων του (κατά κεφαλήν) ΑΕΠ, όπως αυτά αποτιμώνται από την ΕΛΣΤΑΤ, και της πραγματικής, βάσει της εμπειρικής παρατήρησης, κατάστασης (Αρτελάρης κ.ά. 2011· Πετράκος και Ψυχάρης, 2016). Ως εκ τούτου, το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της περιφέρειας Στερεάς Ελλάδος εμφανίζεται «διογκωμένο», καθότι το μεγαλύτερο μέρος του παραγόμενου βιομηχανικού ΑΕΠ «επιστρέφει» στην Περιφέρεια Αττικής. Αντιστοίχως, το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της περιφέρειας Αττικής εμφανίζεται

75 Βλ. και σχετική μελέτη από το ΤΕΕ (ΤΕΕ 2009), inter alia. Βλ. και Χριστοφορίδου κ.ά. (2011).

76 Κυρίως στον έντυπο Τύπο. Ενδεικτικά, βλ. ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ (27.08.2006), «Η ρύπανση πνίγει τη ζωή στον Ασωπό».

77 Βλ. Απόφαση 3943/2015 του Ε' Τμήματος του ΣτΕ. Ενδεικτικά, βλ. και ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ (19.11.2015), «ΣτΕ: Άμεσα μέτρα για τον Ασωπό και κυρώσεις» και ΕΘΝΟΣ (19.11.2015), «Λουκέτο σε μονάδες που μολύνουν τον Ασωπό».

78 Βλ. ΦΕΚ 156/Α'/2.8.2014.

79 Βλ. ΦΕΚ 167/Α'/30.10.2019.

«συρρικνωμένο». Παρενέργεια αυτής της στρέβλωσης για την Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας είναι η αποστέρηση κονδυλίων από τα ΕΔΕΤ<sup>80</sup>.

#### **4.2. Δυνατότητες σύμπλεξης του Χωρικού και του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού στην Ελλάδα**

Μέσω του Χωρικού Σχεδιασμού είναι δυνατή η ρύθμιση του χώρου ούτως ώστε να υποστηρίζονται οι επιλογές του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού. Η δυνατότητα αυτή επιτρέπει την ορθολογική αξιοποίηση του χώρου, εντός φάσματος ανταγωνιστικών – και ενίοτε αμοιβαίως αποκλειομένων - επιλογών. Στην κατεύθυνση αυτή, λειτουργεί ήδη η χωροθέτηση οργανωμένων υποδοχέων παραγωγικών δραστηριοτήτων<sup>81</sup>. Στο πεδίο αυτό, ο Χωρικός Σχεδιασμός δρα ως εξής: (α) επιτρέπει την, σε στρατηγικό επίπεδο, κατάλληλη μακροσκοπική χωροθέτηση του υποδοχέα (β) την εξασφάλιση των απαραίτητων υποδομών (π.χ. υποδομές πρόσβασης), (γ) εξυπηρετεί την αποτελεσματική διασύνδεση και εσωτερική οργάνωση των ενοτήτων και των εγκαταστάσεων του υποδοχέα και την ένταξή του στον ευρύτερο χώρο, με όρους φυσικού σχεδιασμού και (δ) διευκολύνει την αποτελεσματική λειτουργία του υποδοχέα δίνοντας τη δυνατότητα ρύθμισης του περιβάλλοντα χώρου, με εργαλεία τα οποία αποτρέπουν τη χωροθέτηση των παραγωγικών δραστηριοτήτων εκτός των οργανωμένων ενοτήτων.

Προς την κατεύθυνση αυτή, λειτουργεί το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΓΠΣ)<sup>82</sup> του Δήμου Σχηματαρίου<sup>83</sup> (Απόφαση 105787/12588)<sup>84</sup> με το οποίο επιχειρείται η ρύθμιση του χώρου, σε μια χωρική ενότητα με σημαντικές υποδομές (οδικό δίκτυο, σιδηροδρομικό δίκτυο, αεροδρόμιο) και έντονη συγκέντρωση βιομηχανικών και εμπορικών επιχειρήσεων, εθνικής και διεθνούς εμβέλειας. Η προσβασιμότητα στην εθνική οδό αποτέλεσε την κυριότερη παράμετρο για την ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων στην περιοχή και τη διαμόρφωση των σχετικών θυλάκων. Τούτο διότι οι οικονομικές δραστηριότητες

80 Η κατανομή των χρηματοδοτικών πόρων της Πολιτικής Συνοχής στις περιφέρειες της ΕΕ γίνεται στη βάση της κατάταξής τους σε: (α) λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες (με κατά κεφαλήν ΑΕΠ μικρότερο του 75% του μέσου όρου της ΕΕ), (β) περιφέρειες μετάβασης (με κατά κεφαλήν ΑΕΠ μεγαλύτερο του 75% και μικρότερο του 90% του μέσου όρου της ΕΕ) και (γ) περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες (με κατά κεφαλήν ΑΕΠ μεγαλύτερο του 90% του μέσου όρου της ΕΕ). Η Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας εντάσσεται στις περιφέρειες μετάβασης.

81 Βλ. Ν. 3982/2011 - ΦΕΚ 143/Α'/17.6.2011.

82 Τα ΓΠΣ αποτέλεσαν κατευθυντήρια σχέδια για την ορθολογική οργάνωση και ανάπτυξη των πόλεων, στη βάση της θεώρησης των πόλεων ως ενιαία σύνολα (Αραβαντινός, 2007. Μέλισσας, 2010). «Διάδοχοι» των ΓΠΣ θεωρούνται τα ΟΠΣ τα οποία εγκρίνονται με Προεδρικό Διάταγμα.

83 Με την εφαρμογή του Προγράμματος Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 - ΦΕΚ 87/Α'/7.6.2010) ο Δήμος Σχηματαρίου καταργήθηκε και ενσωματώθηκε στο νέο Δήμο Τανάγρας.

84 Βλ. ΦΕΚ 607/ΑΑΠ/31.12.2010.

αναπτύχθηκαν εκατέρωθεν και κατά μήκος της εθνικής οδού, επί των βοηθητικών οδών. Το εν λόγω ΓΠΣ διαμορφώνει "υποδοχείς παραγωγικών δραστηριοτήτων" και καθορίζει ζώνες "περιορισμού της ανάπτυξης και προστασίας ευαίσθητων περιοχών" ούτως ώστε να προκύψουν αντικίνητρα για τη χωροθέτηση επιχειρήσεων εκτός των προσδιορισμένων υποδοχέων. Με τον τρόπο αυτό, περιορίζεται το έλλειμμα ανταγωνιστικότητας της οργανωμένης, και για το λόγο αυτό ακριβότερης, γης σε σχέση με το μη οργανωμένο χώρο της υπαίθρου ο οποίος επιτρέπει την οικονομικότερη, για τον επιχειρηματία, αρχική εγκατάσταση. Η πρακτική της εγκατάστασης σε χώρους εκτός των προσδιορισμένων υποδοχέων, πέρα από το γεγονός ότι εγκυμονεί κινδύνους για το περιβάλλον, υπονομεύει την προοπτική ανάπτυξης επιχειρηματικού οικοσυστήματος (λειτουργώντας ανασχετικά ως προς τη δυνατότητα διαμόρφωσης οικονομικών κλίμακας). Καθίσταται προφανές ότι ο Χωρικός Σχεδιασμός πρέπει να έχει προληπτικό χαρακτήρα. Η *a posteriori* προσπάθεια ρύθμισης έχει περιορισμένες δυνατότητες και, συνήθως, εξαντλείται σε μια προσέγγιση τακτοποίησης της ανοργάνωτης υφιστάμενης κατάστασης.

Στην ευρύτερη χωρική ενότητα Οινόφυτα – Θήβα – Θίβη, ο Χωροταξικός Σχεδιασμός, και δη το οικείο ΠΠΧΣΑΑ, προβλέπει την οργάνωση μιας Περιοχής Ειδικών Χωρικών Παρεμβάσεων (ΠΕΧΠ) (Ν. 2742/1999)<sup>85</sup>. Οι ΠΕΧΠ τοποθετούνται, στο σύστημα του Χωρικού Σχεδιασμού, μεταξύ της περιφερειακής και της τοπικής κλίμακας. Η έγκρισή τους αφορά, κατά περίπτωση, το ΥΠΕΝ, το Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων και το Υπουργείο Οικονομικών ενώ η παρακολούθησή τους γίνεται αποκλειστικά από το ΥΠΕΝ. Οι προδιαγραφές σύνταξης των ΠΕΧΠ, ωστόσο, δεν υφίστανται, με αποτέλεσμα το εργαλείο να καθίσταται ανενεργό.

Το εργαλείο των ΠΕΧΠ έχει, επί της αρχής, αμυντικό, αποκαταστατικό, ρόλο καθώς προβλέπεται για περιοχές οι οποίες παρουσιάζουν ιδιαίτερα ή/και σημαντικά προβλήματα χωρικής ανάπτυξης. Ως τέτοιες θεωρούνται, ενδεικτικά και όχι αποκλειστικά, οι περιοχές οι οποίες: (α) υφίστανται χωρικές επιπτώσεις από μεγάλης κλίμακας έργα ή παρεμβάσεις, (β) εμφανίζουν ιδιαίτερα γεωγραφικά χαρακτηριστικά (ορεινότητα, νησιωτικότητα, μεθοριακότητα, δυσχερής προσπελασιμότητα) και (γ) αντιμετωπίζουν έκτακτες ανάγκες εξαιτίας φυσικών ή τεχνολογικών καταστροφών και κινδύνων (σεισμοί, πλημμύρες, κατολισθήσεις, δυσμενείς κλιματικές συνθήκες).

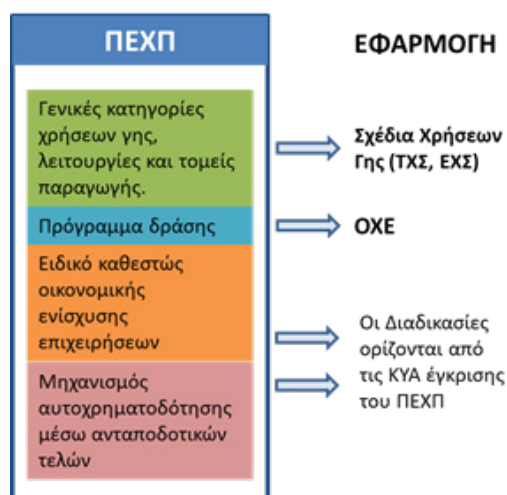
Η θεσμοθέτηση μιας ΠΕΧΠ δύναται, να περιλαμβάνει χωρικές ρυθμίσεις, πρόγραμμα δράσης και μηχανισμό αυτοχρηματοδότησης. Αναλυτικότερα προσδιορίζει: (α) γενικές κατηγορίες χρήσεων γης, λειτουργίες και τομείς παραγωγής, (β) συντονισμένο πρόγραμμα μέτρων και έργων, κατά φάσεις και φορείς χρηματοδότησης, (γ) ειδικά καθεστώτα οικονομικής ενίσχυσης των επιχειρήσεων οι οποίες εγκαθίστανται σε

85 Βλ. ΦΕΚ 207/Α'/7.10.1999.

αυτήν, κατά παρέκκλιση της ισχύουσας αναπτυξιακής νομοθεσίας μετά από κατάρτιση σχετικής μελέτης σκοπιμότητας και (δ) ανταποδοτικά τέλη στις δραστηριότητες οι οποίες αναπτύσσονται σε αυτήν, για τη χρηματοδότηση προγραμμάτων και έργων.

Ως προς τις κατευθύνσεις ρύθμισης των χρήσεων γης και των επιτρεπόμενων λειτουργιών, η εξειδίκευση και η εφαρμογή με κανονιστικούς όρους δύναται να γίνει μέσω είτε των ΤΠΣ είτε των ΕΠΣ (Ν. 4447/2016)<sup>86</sup>. Για τη χρηματοδότηση του προγράμματος δράσης υπάρχει η δυνατότητα συνεργειών με το εργαλείο των ΟΧΕ (για την προώθηση στρατηγικών εκτός της ΒΑΑ). Μέσω ειδικών καθεστώτων κινήτρων και των ανταποδοτικών τελών, είναι δυνατή η άμεση ενσωμάτωση κατευθύνσεων αναπτυξιακής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο. Σε κάθε περίπτωση, το εργαλείο των ΠΕΧΠ διακρίνεται για τον σύνθετο, ολοκληρωμένο, χαρακτήρα του καθώς συνδυάζει ρυθμίσεις και δράσεις χωρικού και αναπτυξιακού χαρακτήρα, δίνοντας τη δυνατότητα συνεργειών μεταξύ των οικείων πολιτικών.

**Διάγραμμα 3.** Το εργαλείο των ΠΕΧΠ και η προτεινόμενη λειτουργία του



Πηγή: Ιδία Επεξεργασία

Ο Χωρικός Σχεδιασμός δεν αποτέλεσε, ωστόσο την πρώτη επιλογή, ούτε στην εν λόγω περίπτωση, καθώς για την αντιμετώπιση του ζητήματος της ρύπανσης του ποταμού Ασωπού προκρίθηκε η επιλογή ενός *ad hoc* Ολοκληρωμένου Σχεδίου Στρατηγικών

86 Βλ. ΦΕΚ 241/Α'/23.12.2016.

Παρεμβάσεων (ΟΣΣΠ) της Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας (Ν. 4605/2019)<sup>87,88</sup>. Το εν λόγω ΟΣΣΠ περιλαμβάνει δράσεις για την οργάνωση και εξυγίανση της άτυπης βιομηχανικής συγκέντρωσης στην περιοχή των Οινοφύτων και για την αστική, κοινωνική, περιβαλλοντική και επιχειρηματική εξυγίανση της ευρύτερης περιοχής της λεκάνης απορροής του ποταμού Ασωπού<sup>89</sup>. Επιδιώκεται, *inter alia*, η ίδρυση ενός Επιχειρηματικού Πάρκου Εξυγίανσης (ΕΠΕ) και η χρηματοδότηση του προγράμματος δράσης μέσω του εργαλείου της ΟΧΕ (προϋπολογισμός: €251.000.000)<sup>90</sup>.

Οι ΟΧΕ αποτελούν αναπτυξιακό εργαλείο με ενσωματωμένο χρηματοδοτικό μηχανισμό και φέρουν ομοιότητες, ως προς τη φιλοσοφία και τη στρατηγική προσέγγιση, με τα Σχέδια Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων (ΣΟΑΠ) τα οποία υλάγονται στην νομοθεσία του χωροταξικού σχεδιασμού<sup>91</sup>. Τα τελευταία δύναται να χαρακτηριστούν ως χωρικά σχέδια με προγραμματικό χαρακτήρα<sup>92</sup>. Τόσο οι ΟΧΕ όσο και τα ΣΟΑΠ καλύπτουν περιοχές με προβλήματα χωρικής ανάπτυξης. Οι ΟΧΕ, ωστόσο, διαθέτουν επιθετικότερη προσέγγιση και ευκρινέστερο αναπτυξιακό προσανατολισμό. Σε κάθε περίπτωση, ωστόσο, έχει αναδειχθεί (Ασπρογέρακας, 2016α) η σημασία των συνεργειών οι οποίες επιτυγχάνονται μεταξύ των εργαλείων των ΟΧΕ και των ΣΟΑΠ καθώς: (α) κατά την διαμόρφωση των ΟΧΕ, λαμβάνεται υπόψη ο Χωρικός Σχεδιασμός, τόσο σε επίπεδο κατευθύνσεων όσο και σε προγραμματικό επίπεδο (ΣΟΑΠ) και (β) οι ΟΧΕ αποτέλεσαν βασικό εργαλείο χρηματοδότησης των ΣΟΑΠ κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο. Βεβαίως, αν και πρόκειται για σημαντικό βήμα συντονισμού των πολιτικών σε τοπικό επίπεδο, με ευθυγράμμιση των προτεραιοτήτων τους, είναι ακόμα μεγάλα τα περιθώρια συνεργειών, κυρίως ως προς την επιχειρησιακή σύνδεση και τις δομές διακυβέρνησης (Ασπρογέρακας, 2016α· Asprogerakas, 2020).

87 Βλ. ΦΕΚ 52/Α'/01.04.2019 και ΦΕΚ 81/Α'/28.05.2019.

88 Η επιλογή *ad hoc* λύσεων για σημαντικές παρεμβάσεις αποτελεί πάγια τακτική στην Ελλάδα. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν η χωροθέτηση των Ολυμπιακών έργων (Serraos κ.ά., 2009) και η ανάπτυξη του χώρου του πρώην αεροδρομίου του Ελληνικού (Βασενχόβεν, 2018).

89 Βάσει σχετικής πρότασης της Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας (βλ. επιστολή αριθμ. πρωτ. 287157/2899/22.12.2017). Βλ. και Απόφαση 16784 – ΦΕΚ 609/Β' 22.09.2018.

90 Βλ. Ηλεκτρονική Καθημερινή Ενημέρωση ΤΕΕ, τεύχος 1656 (14.01.2019), «Εγκρίθηκε η ΟΧΕ του Ασωπού».

91 Το ΣΟΑΠ διαφοροποιείται από την ΠΕΧΠ καθώς εστιάζει στην αστική – περιαστική χωρική κλίμακα. Βλ. Ν. 2742/1999 – ΦΕΚ 207/Α'/7.10.1999.

92 Οι ΟΧΕ περιορίζονται στις δράσεις για τις οποίες προβλέπεται η σχετική χρηματοδότηση ενώ το ΣΟΑΠ περιλαμβάνει, εκτός από έργα και νομοθετικές, διοικητικές ρυθμίσεις, ή και άλλες, άυλες, δράσεις.

## 5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η, διαχρονικά, μη επαρκής σύμπλεξη η οποία διέπει το ρόλο και τη σχέση των πολιτικών του Χωρικού και του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού στην Ελλάδα αποτελεί κοινή διαπίστωση. Τούτο διότι τα συστήματα του Χωρικού και του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού στην Ελλάδα, τα οποία στο εσωτερικό τους καθορίζονται από κατακόρυφα ιεραρχικές, δεσμευτικές, σχέσεις, συμπλέκονται ανεπαρκώς. Η απουσία επαρκούς σύμπλεξης, εν τέλει, επιφέρει πολύπλευρες παρενέργειες στη χωρική ανάπτυξη και στο περιβάλλον. Το παράδειγμα διαμόρφωσης της άτυπης βιομηχανικής ενότητας στην ευρύτερη περιοχή Οινόφυτα – Θήβα – Θίβη, είναι, ίσως, το πλέον αξιοσημείωτο με επιπτώσεις στον περιφερειακό αναπτυξιακό σχεδιασμό, στην οργάνωση του χώρου, στο περιβάλλον και στη δημόσια υγεία.

Η πρόσφατη θεσμική μεταρρύθμιση του πλαισίου το οποίο διέπει το σχεδιασμό στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από αμφισημία σε σχέση με τη σύνδεση των δύο πολιτικών. Παύει να δίνει προτεραιότητα στον Αναπτυξιακό Σχεδιασμό (έναντι του Χωρικού Σχεδιασμού), ενώ ταυτόχρονα αποκαθιστά μια, έστω μη δεσμευτική, σχέση των Ειδικών (τομεακών) Πλαισίων με τα αντίστοιχα αναπτυξιακά εργαλεία. Ιδιαίτερης μνείας χρήζει το εργαλείο των ΕΠΣ το οποίο «προσαρμόζεται» πολυδιάστατα στον Αναπτυξιακό Σχεδιασμό και το οποίο έχει, δεχτεί αρνητική κριτική, καθότι θεωρείται ότι συνιστά μέσο παράκαμψης του «παραδοσιακού» Χωρικού Σχεδιασμού. Προς την ίδια κατεύθυνση, κινείται η πολιτική κινήτρων προς επιχειρήσεις η οποία απέκτησε, τα τελευταία χρόνια, εντονότερη χωρική διάσταση.

Η ανάδυση της διάστασης της εδαφικής συνοχής διαμορφώνει ένα πλαίσιο ανάδειξης του Χωρικού Σχεδιασμού σε εργαλείο συντονισμού και ολοκλήρωσης των πολιτικών σχεδιασμού, καθώς και καθοδήγησης των χωρικών αποτελεσμάτων, με έμφαση στον στρατηγικό χαρακτήρα του. Επιπρόσθετα, η τοποκεντρική προσέγγιση η οποία διαπνέει τον σχεδιασμό επιδρά καταλυτικά στην προσπάθεια του Αναπτυξιακού Σχεδιασμού για τη βέλτιστη αξιοποίηση των χωρικών πλεονεκτημάτων. Πρόδηλη καθίσταται η διαμόρφωση (ευνοϊκών) συνθηκών ανάπτυξης συνεργειών, οριζόντια, ανάμεσα στις χωρικές και στις αναπτυξιακές πολιτικές. Προς αυτή την κατεύθυνση, απαραίτητη κρίνεται η ενεργοποίηση οικείων εργαλείων τα οποία διακρίνονται για τον σύνθετο, ολοκληρωμένο, χαρακτήρα τους. Ιδιαίτερη μνεία γίνεται για το εργαλείο των ΠΕΧΠ το οποίο συνδυάζει ρυθμίσεις και δράσεις χωρικού και αναπτυξιακού χαρακτήρα, δίνοντας τη δυνατότητα συνεργειών μεταξύ των οικείων πολιτικών.

Η παρούσα εργασία πραγματεύεται τις σχέσεις Χωρικού – Αναπτυξιακού Σχεδιασμού διερευνώντας κυρίως το ρόλο της νομοθεσίας, ο οποίος κρίνεται σημαντικός ως αποτέλεσμα προθέσεων πολιτικής και πλαισίου λειτουργίας της διοίκησης. Συχνά δε, θεσμικές ασάφειες, αδυναμίες και αγκυλώσεις αναδεικνύονται σε τροχοπέδη της όποιας



πολιτικής βούλησης. Ως συνέχεια της έρευνας, προτείνεται η διερεύνηση της σχέσης των διαμορφωμένων πολιτικών Χωρικού και Αναπτυξιακού Σχεδιασμού σε επίπεδο στόχων, προτεραιοτήτων και επιλογών, όπως εκφράζονται στα σχετικά κείμενα και στην προσπάθεια εφαρμογής τους.

## **Βιβλιογραφία**

### **Ελληνόγλωσση**

- Αγγελίδης, Μ. (2000) *Χωροταξικός σχεδιασμός και βιώσιμη ανάπτυξη*. Αθήνα: Συμμετρία.
- Ανδρικοπούλου, Ε. (1995) *Οι περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Αραβαντινός, Α. (2007) *Πολεοδομικός σχεδιασμός για την βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου*, Αθήνα: Συμμετρία.
- Αρτελάρης, Π. και Καλλιώρας, Δ. (2018) «Το πλαίσιο άσκησης και η αποτελεσματικότητα της περιφερειακής πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση υπό συνθήκες οικονομικής κρίσης». *Γεωγραφίες*, 32, σσ. 99-109.
- Αρτελάρης, Π., Καλλιώρας, Δ. και Πετράκος, Γ. (2011) «Εισοδηματικές ανισότητες μεταξύ των ελληνικών νομών, 1995-2005: Διερεύνηση της ύπαρξης σύγκλισης κατά ομάδες». *Αιχώρος*, 15, σσ. 42-67.
- Ασπρογέρακας, Ε. (2016α) «Προσεγγίσεις ολοκληρωμένων αστικών παρεμβάσεων στην Ελλάδα: Εργαλεία και στοιχεία διακυβέρνησης». *Αιχώρος*, 26, σσ. 4-36.
- Ασπρογέρακας, Ε. (2016β) «Η αναπτυξιακή διάσταση της χωροταξίας: Προοπτικές και προϋποθέσεις εφαρμογής του νέου Ρυθμιστικού Σχεδίου Αττικής». Στο *14<sup>ο</sup> Τακτικό Επιστημονικό Συνέδριο ERSA-GR (Αθήνα, 24-25 Ιουνίου): Πρακτικά συνεδρίου*, Αθήνα: ΤΟΠΑ, Πάντειο Πανεπιστήμιο.
- Ασπρογέρακας, Ε. και Ζαχαρή, Β. (2012) «Αναζήτηση χωρικής πολιτικής για την ΕΕ και η προοπτική ολοκληρωμένων προσεγγίσεων σχεδιασμού στην Ελλάδα», *Κείμενα Περιφερειακής Επιστήμης*, 3(1), σσ. 87-105.
- Ασπρογέρακας, Ε. και Λάζογλου, Μ. (2018) «Τα θαλάσσια χωροταξικά σχέδια ως εργαλεία του ελληνικού συστήματος χωρικού σχεδιασμού». Στο *5<sup>ο</sup> Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης (Βόλος, 27-30 Σεπτεμβρίου): Πρακτικά συνεδρίου*, Βόλος: ΤΜΧΠΠΑ, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας.
- Βασενχόβεν, Λ. (2002) «Η δημοκρατικότητα του σχεδιασμού του χώρου και η αμφισβήτηση του «ορθολογικού» μοντέλου». *Αιχώρος*, 1(1), σσ. 30-50.
- Βασενχόβεν, Λ. (2004) *Θεωρία του σχεδιασμού του χώρου*. Σημειώσεις μαθήματος. Αθήνα: ΕΜΠ.

- Βασενχόβεν, Λ. (2018) *ΕΛΛΗΝΙΚΟΝ... πάθος: Η ανάπτυξη του πρώην αεροδρομίου Ελληνικού*. Αθήνα: Σάκκουλας.
- Βασενχόβεν, Λ. και Γεωργουλής, Δ. (1997) *Χωροταξία: Θεωρία και εφαρμογές. Διδακτικό εγχειρίδιο*. Αθήνα: ΕΜΠ.
- Βασενχόβεν, Λ., Σαπουντζάκη, Κ., Ασπρογέρακας, Ε., Γιαννίρης, Η. και Παγώνης, Θ. (2010) *Χωρική διακυβέρνηση: Θεωρία, ευρωπαϊκή εμπειρία και η περίπτωση της Ελλάδας*. Αθήνα: Κριτική.
- Γετίμης, Π. (2000) «Περιφερειακή πολιτική και ανισότητες». *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 2538, σσ. 34-36.
- Γιαννακούρου, Γ. (2008) *Η χωροταξία στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Εθνικές πολιτικές και ευρωπαϊκή διακυβέρνηση*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Γιαουτζή, Μ. και Στρατηγέα, Α. (2011) *Χωροταξικός σχεδιασμός*. Αθήνα: Κριτική.
- Θεοδωροπούλου, Μ. (2017) «Θέση, αντίληψη και χρήση της αξιολόγησης στο πλαίσιο των αναπτυξιακών παρεμβάσεων στην Ελλάδα (Συνέντευξη)». *Επιθεώρηση Ελληνικής Εταιρείας Αξιολόγησης*, 1, σσ. 56-60.
- Ιωάννου, Δ. (2017) «Η εφαρμογή της θεωρίας της αλλαγής στην αξιολόγηση δημόσιων πολιτικών και αναπτυξιακών προγραμμάτων». *Επιθεώρηση Ελληνικής Εταιρείας Αξιολόγησης*, 1, σσ. 28-34.
- Καλογήρου, Ν., Καραγιάννη, Σ. και Λαμπριανίδης, Α. (1989) «Οι επιπτώσεις των κινήτρων στην περιφερειακή ανάπτυξη της ελληνικής βιομηχανίας». *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 73(73), σσ. 39-77.
- Καμχής, Μ. (2007) *Η ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου: Ένα σχεδιαστικό εγχείρημα μεγάλης κλίμακας*. Αθήνα: Κριτική.
- Καυκαλάς, Γ. (2004) «Το επιστημονικό πεδίο της χωρικής ανάπτυξης: Εξελίξεις και βασικές συνιστώσες». Στο Καυκαλάς, Γ. (επιμ.) *Ζητήματα χωρικής ανάπτυξης*. Αθήνα: Κριτική, σσ. 15-38.
- Κόνσολας, Ν. (1997) *Σύγχρονη περιφερειακή οικονομική πολιτική*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Κυβέλου, Σ. (2010) *Από τη χωροταξία στη χωροδιαχείριση*. Αθήνα: Κριτική.
- Μέλισσας, Δ. (2010) *Οι χρήσεις γης, το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο και η Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου*. Αθήνα: Σάκκουλας.
- Μέλισσας, Δ. (2019) *Το Τοπικό Χωρικό Σχέδιο και το Ειδικό Χωρικό Σχέδιο*. Αθήνα: Σάκκουλας.
- Μεταξάς, Θ. και Λαλένης, Κ. (2006) «Ο στρατηγικός σχεδιασμός ως τύπος σχεδιασμού και ως εργαλείο αποτελεσματικής αστικής διαχείρισης». *Αειχώρος*, 5(1), σσ. 4-37.
- Μιχαηλίδης, Γ. (2012) *Σχεδιασμός και αξιολόγηση στην ανάπτυξη και στην κρίση*. Θεσσαλονίκη: Βάνιας.

- Μούσης, Ν. (2018) *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, οικονομία, πολιτική*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Οικονόμου, Δ. (2000) «Σύστημα χωρικού σχεδιασμού: Η ελληνική πραγματικότητα και η διεθνής εμπειρία». *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 101-102, σσ. 3-57.
- Οικονόμου, Δ. (2009) *Χωροταξική πολιτική*. Σημειώσεις μαθήματος. Βόλος: Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας.
- Παναγιωτάτου, Ε. (1983) *Θέματα ανάπτυξης του χώρου*. Αθήνα: ΕΜΠ.
- Παπαδασκαλόπουλος, Α. και Χριστοφάκης, Μ. (2016) *Περιφερειακός προγραμματισμός και αναπτυξιακός σχεδιασμός*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Παπαδούλης, Α. (2003) «Η διαχείριση αναπτυξιακών πόρων σε φθίνουσες βιομηχανικές περιοχές». *Αειχώρος*, 2(2), σσ. 140-158.
- Παπαδούλης, Α., Πετράκος, Γ. και Ψυχάρης, Γ. (2004) «Πολιτικές επενδυτικών κινήτρων και περιφερειακή ανάπτυξη: Επισκόπηση και πρώτη αξιολόγηση». *Επιθεώρηση Οικονομικών Επιστημών*, 5, σσ. 5-40.
- Πετράκος, Γ. και Ψυχάρης, Γ. (2016) *Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα*. Αθήνα: Κριτική.
- ΤΕΕ (2009) *Το πρόβλημα του Ασωπού ποταμού: Προτάσεις αντιμετώπισής του*. Αθήνα: ΤΕΕ.
- Χριστοφορίδου, Ε.Π., Kales, S.N., Χατζησταύρου, Κ., Στολτίδη, Μ. και Λινού, Α. (2011) «Η περιοχή των Οινοφύτων και η ρύπανση των πηγών πόσιμου νερού από βαρέα μέταλλα». *Ιατρική*, 100(5-6), σσ. 281-287.

### **Ξενόγλωσση**

- Allmendinger, P. και Houghton, G. (2009) "Soft spaces, fuzzy boundaries and metagovernance: The new spatial planning in the Thames Gateway". *Environment and Planning A*, 41, pp. 617-633.
- Allmendinger, P. και Tewdwr-Jones, M. (2006) "Territory, identity and spatial planning". Στο Tewdwr-Jones, M. και Allmendinger, P. (επιμ.) (2006) *Territory, identity and spatial planning: Spatial governance in a fragmented nation*. London: Routledge, pp. 3-21.
- Asprogerakas, E. (2020) "Strategies of integrated interventions in Greece: Tools and governance schemes". *Planning Practice & Research*, DOI: 10.1080/02697459.2020.1794664.
- 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(18), <https://doi.org/10.1007/s41207-020-00154-2>.

- Asprogerakas, E. & Zachari, V. (2019) "The EU territorial cohesion discourse and the spatial planning system in Greece". *European Planning Studies*, 28(3), pp. 583-603.
- Avdikos, V. και Chardas, A. (2016) "European Union Cohesion Policy post 2014: More (place-based and conditional) growth – Less redistribution and cohesion". *Territory, Politics, Governance*, 4(1), pp. 97-117.
- Bachtler, J. (2010) "Place-based policy and regional development in Europe". *Horizons*, 10(44), pp. 54-58.
- Barca, F. (2009) *An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Brussels: European Commission.
- Barca, F., McCann, P. και Rodriguez-Pose, A. (2012) "The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches". *Journal of Regional Science*, 52(1), pp. 134-152.
- Begg I. (2010) "Cohesion or confusion: A policy searching for objectives". *Journal of European Integration*, 32(1), pp. 77-96.
- Boddy, M. και Parkinson, M. (2004) *City matters: Competitiveness, cohesion and urban governance*. Bristol: Policy Press.
- Boudeville, R.J. (1972) *Amenagement du territoire et polarisation*. Paris: M. Th. Genin, Librairies Techniques.
- Camagni, R. και Capello, R. (2015) "Rationale and design of EU cohesion policies in a period of crisis". *Regional Science Policy and Practice*, 7(1), pp. 25-47.
- CEC – Commission of the European Communities (1997) *The EU Compendium of spatial planning and policies*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Cotella, G. και Stead, D. (2011) "Spatial planning and the influence of domestic actors: Some conclusions", *DISP - The Planning Review*, 3(186), pp. 77-84.
- Delors, J. (2012) "Reflections on cohesion policy". *Panorama Inforegio*, 43, pp. 4-7.
- Dühr, S., Stead, D. και Zonneveld, W. (2007) "The Europeanization of spatial planning through territorial cooperation". *Planning Practice and Research*, 22(3), pp. 291-307.
- Faludi, A. και Waterhout, B. (2002) *The making of the European spatial development perspective: No masterplan*. London: Routledge.
- Farole, T., Rodriguez-Pose, A. και Storper, M. (2011) "Cohesion policy in the European Union: Growth, geography, institutions". *Journal of Common Market Studies*, 49(51), pp. 1089-1111.

- Garcilazo, J.E., Oliveira Martins, J. και Tompson, W. (2010) *Why policies may need to be place-based in order to be people-centered*. Paris: OECD.
- Geppert, A. (2014) “France, drifting away from the “regional economic” approach”. Στο Reimer, M., Getimis, P. and Blotevogel, H. (eds) *Spatial planning systems and practices in Europe: A comparative perspective on continuity and changes*. London: Routledge.
- Hübner, D. (2008) “EU cohesion policy 1988-2008: Investing in Europe’s future”. *Panorama Inforegio*, 26, pp. 2-5.
- Karanika, M. και Kallioras, D. (2018) “EU spatiality under question: Territorial cohesion in danger”. *Territories*, 1(1), pp. 60-72.
- McCann, P. (2015) *The regional and urban policy of the European Union: Cohesion, results-orientation and smart specialization*. Cheltenham: Edward Elgar.
- McCann, P. και Ortega-Argilés, R. (2013) “Redesigning and reforming European regional policy: The reasons, the logic and the outcomes”. *International Regional Science Review*, 36(3), pp. 424-445.
- McCann, P. και Ortega-Argilés, R. (2016) “Smart specialization: Insights from the EU experience and implications for other economies”. *Investigaciones Regionales*, 36, pp. 279-293.
- Nosek, Š. (2017) “Territorial cohesion storylines in 2014–2020 Cohesion Policy”. *European Planning Studies*, 25(12), pp. 2157-2174.
- NTUA (2006) *Identification of policy packages with a high degree of synergy*. Working Document – 02.05.06, ESPON Project 2.3.2.
- Parker, G. και Doak, J. (2012) *Key concepts in planning*. London: Sage.
- Serraos, K., Asprogerakas, E. και Ioannou, B. (2009) “Planning culture and the interference of major events: The recent experience of Athens”. Στο Knieling, J. και Othengrafen, F. (επιμ.) (2009) *Planning cultures in Europe: Decoding cultural phenomena in urban and regional planning*. Aldershot: Ashgate, pp. 203-218.
- World Commission on Environment and Development (1987) *Our common future*. Oxford: Oxford University Press.

*Ευάγγελος Ασπρογέρακας*

*Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης  
Πολυτεχνική Σχολή, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Πεδίον Άρεως, 38 334, Βόλος  
e-mail: asprogerakas(AT)prd.uth.gr*

*Δημήτρης Καλλιώρας*

*Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης  
Πολυτεχνική Σχολή, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Πεδίον Άρεως, 38 334, Βόλος  
e-mail: dkallior(AT)prd.uth.gr*

## **Ο Χωρικός Σχεδιασμός και οι Συναφείς Απόπειρες Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα την Εποχή της Οικονομικής Κρίσης: αξιολόγηση αναγκαιότητας και αποτελεσμάτων**

**Κωνσταντίνος Λαλένης**

Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

**Σουλτάνα Βεζυριαννίδου**

Αρχιτέκτων Μηχανικός, MSc Πολεοδομίας-Χωροταξίας

### **Περίληψη**

Η οικονομική κρίση στην Ελλάδα οδήγησε στην ανάγκη για μεταρρυθμίσεις με κύριο στόχο την προαγωγή της ανάπτυξης. Μια σημαντική μεταρρύθμιση ήταν αυτή στο χωρικό σχεδιασμό, η οποία τέθηκε σε ισχύ με τον ν.4447/16, σε αντικατάσταση του ν.4269/14, που δεν εφαρμόστηκε. Βασικές της επιδιώξεις ήταν η ενοποίηση του χωροταξικού με τον πολεοδομικό σχεδιασμό σε ένα ενιαίο θεσμικό πλαίσιο, η επιτάχυνση των διαδικασιών του σχεδιασμού και η απλούστευση της διαδικασίας του με τη μείωση των σχετικών επιπέδων. Νέο στοιχείο της ήταν η δημιουργία μιας νέας κατηγορίας σχεδίων, των Ειδικών Χωρικών Σχεδίων (ΕΧΣ), στο τρίτο ιεραρχικά χωρικό επίπεδο, στο οποίο επίσης τοποθετούνται τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια (ΤΧΣ), μικρότερης όμως κλίμακας αυτών και με επίκεντρο τις στρατηγικές επενδύσεις. Σκοπός του άρθρου είναι να εξετάσει τις τελευταίες εξελίξεις στο χωρικό σχεδιασμό στην Ελλάδα, με σύντομη αναφορά στο προηγούμενο θεσμικό πλαίσιο, επιδιώκοντας την αξιολόγηση της νέας χωρικής μεταρρύθμισης ως προς την αποτελεσματικότητά της στη βελτίωση και ολοκλήρωση του χωρικού σχεδιασμού σε όλα τα επίπεδα και τη συνεισφορά της στην αντιμετώπιση της τρέχουσας οικονομικής κρίσης.

### **Λέξεις κλειδιά**

οικονομική κρίση, ειδικά χωρικά σχέδια, ευελιξία στον χωρικό σχεδιασμό

## ***Spatial Planning and Related Attempts for Institutional Reforms in Greece in the Period of Economic Crisis: an assessment of necessities and outcomes***

### **Abstract**

*The economic crisis in Greece has led to the need for reforms the main aim of which is to promote growth. An important reform has been in the area of spatial planning. It has been put into force by the L.4447/16, that replaced L.4269/14, which had never been implemented. Its main objectives are to integrate regional and urban planning into a single institutional framework, accelerate its integration and simplify the whole procedure by reducing planning levels from six to three. A key innovation of spatial reform is the introduction of a new category of plans, the Special Spatial Plans (SSPs), which are applied at the third hierarchical spatial level, the municipal, the same as the Local Spatial Plans (LSPs), but on a smaller scale than those and focus on strategic investments. The present paper aims to examine the latest developments in spatial planning in Greece and present a brief description of the previous institutional framework. Its main objective is to assess whether the new spatial reform will improve the effectiveness of spatial planning, contributing to its integration at all levels and at the same time to the handling of the current economic crisis.*

### **Keywords**

*economic crisis, special spatial plans, flexibility in spatial planning*

## **1. ΓΕΝΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΟΥ ΧΩΡΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ**

### **1.1. Χαρακτηριστικά λειτουργίας του χωρικού σχεδιασμού**

Τα συστήματα χωρικού σχεδιασμού αναπτύσσονται σε τρία πεδία: το πεδίο των θεσμών και των νόμων, το πεδίο της πολιτικής, και το πεδίο της εφαρμογής (Lalenis et al., 2002). Η επιτυχής και ισόρροπη αλληλεπίδραση αυτών των πεδίων προϋποθέτει σταθερότητα και δυνατότητες αξιόπιστης αξιολόγησης, μετά από επαρκή χρόνο λειτουργίας τους, για την επιτυχή υλοποίηση των δράσεων διακυβέρνησης (Lalenis et al., 2002). Σύμφωνα με πρόσφατη έρευνα του ΟΟΣΑ η μέση ηλικία των σημερινών συστημάτων χωρικού σχεδιασμού με τα γενικά χαρακτηριστικά τους είναι 37 έτη για τις 32 χώρες που συμμετείχαν στην



έρευνα, ενώ τα περισσότερα από αυτά θεσμοθετήθηκαν πριν από 1970 (OECD, 2017a: 30). Αντίθετα από όσα ισχύουν διεθνώς, το θεσμικό πλαίσιο στην Ελλάδα είναι ευμετάβλητο. Είναι χαρακτηριστικό ότι την πενταετία 2010-2015, οι νόμοι αρμοδιότητας του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής έφτασαν τους τριάντα ένα (31) και οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, τις 150 (Melissas, 2015: 2).

Κι ενώ τα συστήματα χωρικού σχεδιασμού στην Ευρώπη καθορίζονται από το νομικό σύστημα κάθε χώρας και τις συναφείς πολιτικές, η εφαρμογή του σχεδιασμού εξαρτάται από το διοικητικό σύστημα της χώρας, δεδομένου ότι οι διαδικασίες και οι επίσημες/ ανεπίσημες σχέσεις μεταξύ των διοικητικών δομών διαμορφώνουν και επηρεάζουν κάθε εφαρμογή σχεδιασμού (Lalenis, 2010). Η αλληλεπίδραση άλλωστε νομικών και διοικητικών δομών απασχολεί τους θεωρητικούς του σχεδιασμού για περισσότερο από μια δεκαετία. Οι Newman και Thornley (1996), κατά τη διάκριση μεταξύ των νομικών και των διοικητικών οικογενειών βασίζουν την ανάλυσή τους στην ισόρροπη σχέση μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και η μεταβίβαση εξουσιών και πόρων από το κεντρικό κράτος στα κατώτερα επίπεδα, τις τελευταίες δεκαετίες, αποτελούν καίριας σημασίας χαρακτηριστικά των συστημάτων σχεδιασμού. Συγκεκριμένα, οι βόρειες και κεντρικές χώρες της Ευρώπης, όπου σημειώνονται υψηλά επίπεδα οικονομικής ανάπτυξης, χαρακτηρίζονται από ισχυρή τοπική αυτοδιοίκηση. Οι Δήμοι, με σημαντική ενίσχυση των αρμοδιοτήτων τους, αποτελούν το πιο σημαντικό επίπεδο σχεδιασμού, που πετυχαίνει την από κάτω προς τα πάνω (bottom-up) επικοινωνία, με το κεντρικό κράτος να παρέχει το γενικό πλαίσιο και τους απαραίτητους πόρους στα κατώτερα επίπεδα (περιφερειακά και τοπικά). Στον αντίποδα, οι νότιες χώρες της Ευρώπης λειτουργούν με το κεντρικό κράτος να εξακολουθεί να έχει ρυθμιστικό ρόλο, με αυστηρή την από πάνω προς τα κάτω (top-down) ιεραρχία εξουσιών και αρμοδιοτήτων, οι οποίες καθίστανται πολλές φορές συγκρουσιακές και αναποτελεσματικές (Lalenis, 2010).

Γενικά ο σχεδιασμός, σε συχνή απόκλιση από όσα περιγράφονται στην εθνική νομοθεσία, παρουσιάζει ένα ευρύ φάσμα παραλλαγών, λόγω της συνύπαρξης διαφόρων μεθόδων δράσης, περισσότερο άτυπων από επίσημων και/ή θεσμοθετημένων, οι οποίες είναι ιδιαίτερες για κάθε χώρα (Lalenis, 2010: 27). Το πεδίο εφαρμογής του σχεδιασμού, αντίθετα από τη συγκριτική σταθερότητα του θεσμικού πλαισίου, εμφανίζει ευελιξία όταν υποστηρίζεται από τη διοίκηση και τους εμπλεκόμενους φορείς (OECD, 2017a: 29). Χαρακτηριστικό παράδειγμα οι βόρειες και κεντρικές χώρες της Ευρώπης, όπου η εφαρμογή του σχεδιασμού υποστηρίζεται από τους εμπλεκόμενους φορείς σε όλα τα επίπεδα, κυρίως όμως στο τοπικό. Η Ελλάδα διαφοροποιείται από τις παραπάνω χώρες, καθώς το θεσμικό πεδίο εμφανίζει αποκλειστική ισχύ και κυριαρχεί επί των άλλων πεδίων

και ο σχεδιασμός δυσκολεύεται να λειτουργήσει κατά την εφαρμογή του, λόγω έλλειψης πολιτικής βάσης και αδυναμιών κατά τη συνεργασία των οριζόντιων και κατακόρυφων επιπέδων διαχείρισής του. Η επιτυχής και ισόρροπη σχέση μεταξύ του θεσμικού πεδίου και του πεδίου εφαρμογής επιτυγχάνεται με την τρίτη παράμετρο, αυτή της πολιτικής βούλησης, η οποία τελικά αποτελεί το κλειδί που ισορροπεί τη σχέση μεταξύ των τριών πεδίων.

## **1.2. Επίπεδα εφαρμογής του χωρικού σχεδιασμού**

Τα επίπεδα του χωρικού σχεδιασμού, στην πλειονότητα των χωρών του ΟΟΣΑ, είναι κατά κανόνα τρία, το εθνικό, το περιφερειακό και το τοπικό (OECD, 2017a: 13), με τα ανώτερα (εθνικό και περιφερειακό) να διατηρούν κυρίως ένα στρατηγικό ρόλο και να παρέχουν τις πολιτικές κατευθύνσεις με τους νόμους-πλαίσια, ενώ το τοπικό επίπεδο να επικεντρώνεται στο σχεδιασμό των χρήσεων γης. Τα σχέδια -χωρικά και χρήσεων γης- είναι, στις περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ, σύμφωνα με την έρευνα του 2017, περίπου ομοιόμορφα καταναμημένα μεταξύ των εθνικών (37%), των περιφερειακών (31%) και των τοπικών επιπέδων (32%) (OECD, 2017a: 14). Οι παράγοντες που χαρακτηρίζουν τα περισσότερα χωρικά σχέδια είναι το διοικητικό επίπεδο που τα εγκρίνει, το γεωγραφικό πεδίο που αναπτύσσονται, η λειτουργία τους ή το θεματικό τους περιεχόμενο, το αν ανήκουν σε ομοσπονδιακές ή ενιαίες χώρες κ.ά. (OECD, 2017a: 16).

Στα συστήματα σχεδιασμού, ο πιο κοινός μηχανισμός συντονισμού μεταξύ των επιπέδων είναι ο ιεραρχικός (OECD, 2017a: 30), όπου τα σχέδια χαμηλότερου επιπέδου οφείλουν να συμμορφώνονται με τα σχέδια υψηλότερου. Τα χωρικά σχέδια σε τοπικό επίπεδο επεξεργάζονται την εφαρμογή των κατευθύνσεων των υπερκείμενων σχεδίων στο επίπεδο αυτό και για την υλοποίησή τους απαιτείται ο σαφής ρυθμιστικός χαρακτήρας του περιεχομένου τους. Για το λόγο αυτό, τα σχέδια τοπικού επιπέδου είναι δεσμευτικά και καθορίζουν, κατά κανόνα, τις επιτρεπόμενες χρήσεις γης μιας περιοχής.

Η ευελιξία κατά την εφαρμογή του σχεδιασμού αποτελεί σημαντικό παράγοντα αποτελεσματικότητας. Η Ελλάδα αποτελεί κλασικό παράδειγμα χώρας με αδυναμία εφαρμογής στην πράξη του επίσημου συστήματος σχεδιασμού στο τοπικό επίπεδο, καθώς μόλις το 16% των «στρατηγικών» χωρικών σχεδίων τοπικού επιπέδου έχουν εγκριθεί σε ολόκληρη τη χώρα (Βεζυριαννίδου, 2015α· 2015 β). Η ανωτέρω αδυναμία επιτείνεται την παρούσα χρονική περίοδο της οικονομικής ύφεσης (Βεζυριαννίδου, 2018), όπως θα δούμε στη συνέχεια.

## 2. Ο ΧΩΡΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

### 2.1. Ταξινόμηση της Ελλάδας στα συστήματα χωρικού σχεδιασμού

Δύο από τις ευρέως χρησιμοποιούμενες τυπολογίες του χωρικού σχεδιασμού στα τέλη του 20ου αιώνα, ήταν η τυπολογία των οικογενειών των εθνών, των Newman και Thornley (1996) και αυτή των παραδόσεων του χωρικού σχεδιασμού, που περιγράφεται στην Ευρωπαϊκή Επιτομή του 1997 (CEC, 1997). Το σύστημα χωρικού σχεδιασμού της Ελλάδας ανήκει, σύμφωνα με την κατάταξη των Newman και Thornley (1996), στη Ναπολεόντεια Οικογένεια και έχει την τάση να χρησιμοποιεί νομικούς κανόνες γενικής εφαρμογής, όπου θα μπορούσε να ενταχθεί το σύνολο των περιπτώσεων χωρικού σχεδιασμού (Newman and Thornley, 1996:31). Σύμφωνα με την κατάταξη του EU Compendium 1997, η Ελλάδα ανήκει στην παράδοση Urbanism, η οποία εκπροσωπείται κυρίως από τις χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου (Πορτογαλία, Ισπανία, Ιταλία και Ελλάδα) και χαρακτηρίζεται από έντονη αρχιτεκτονική επιρροή και ενδιαφέρον για τον αστικό σχεδιασμό και το τοπίο, και από αυστηρούς κανόνες ελέγχου της δόμησης, συχνά άκαμπτους (CEC 1997: 37· Γιαννακούρου, 2008· Lalenis, 2010), με αποτέλεσμα η παράδοση αυτή να είναι λιγότερο αποτελεσματική σε αναπτυξιακές κατευθύνσεις και να έχει προβλήματα υλοποίησης. Τα χωρικά σχέδια σε υψηλότερη κλίμακα είναι συχνά αντιφατικά ή δύσκολα κατά την εφαρμογή τους (CEC 1997: 37· ΤΕΕ, 2005· Lalenis, 2010).

Δέκα χρόνια μετά την Ευρωπαϊκή Επιτομή του 1997, η παγκοσμιοποίηση και η αυξημένη επικοινωνία μεταξύ των εθνών και των κοινωνιών οδήγησε σε αλλαγές στα συστήματα σχεδιασμού και στην ανάμειξη στοιχείων από διαφορετικά συλ σχεδιασμού (ESPON, 2007· Lalenis, 2010). Στην Ελλάδα, όπως αναλύεται στο ESPON 2.3.2. (ESPON, 2007), το ελληνικό σύστημα σχεδιασμού χαρακτηρίζεται τόσο από την παράδοση Urbanism, όσο και από την παράδοση του σχεδιασμού των χρήσεων γης (ESPON 2007: 259). Παράλληλα, η Ελλάδα εξακολουθεί να ανήκει στο Μεσογειακό μοντέλο (La Spina and Sciortino, 1993), το οποίο χαρακτηρίζεται από αυστηρούς και συχνά άκαμπτους νομικούς κανόνες (Lalenis, 2010).

Αν και οι προαναφερθείσες μελέτες και τυπολογίες αναδεικνύουν σημαντικά χαρακτηριστικά του ελληνικού χωροταξικού σχεδιασμού, πρέπει να σημειωθεί ότι δεν καταγράφουν τις αλλαγές, τις αντιφάσεις αλλά και τις νέες προκλήσεις στις συζητήσεις και στις πρακτικές του χωροταξικού σχεδιασμού που συνέβησαν τις τελευταίες δύο δεκαετίες (Getimis και Giannakourou, 2014: 151).

Η πρόσφατη έρευνα του ΟΟΣΑ για τα συστήματα χωρικού σχεδιασμού (OECD, 2017a) δεν αναφέρεται πλέον σε τυπολογίες των συστημάτων σχεδιασμού αλλά επικεντρώνεται

στα χαρακτηριστικά τους που μπορούν να περιγραφούν με σαφήνεια και δεν υπόκεινται σε δευτέρου επιπέδου ερμηνεία, περιγράφει δηλαδή, κυρίως τα επίσημα χαρακτηριστικά των συστημάτων σχεδιασμού (όπως π.χ. τις επίσημες διαδικασίες σχεδιασμού, τις νομικές απαιτήσεις, κ.ά. (OECD, 2017a: 16). Η μελέτη του ΟΟΣΑ αναφέρει για την Ελλάδα ότι το σύστημα χωρικού σχεδιασμού είναι ιδιαίτερα περίπλοκο και ότι η εθνική κυβέρνηση έχει μακράν τις σημαντικότερες αρμοδιότητες (είναι αρμόδια για τους νόμους-πλαίσια για τον εθνικό, περιφερειακό και πολεοδομικό σχεδιασμό, την προστασία του περιβάλλοντος και την περιφερειακή ανάπτυξη). Αυτό συμβαίνει διότι ο χωρικός σχεδιασμός υπάγεται στη ρυθμιστική αρχή και τον έλεγχο του κράτους, σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος του 1975 – όπως ισχύει μετά την αναθεώρηση του 1986, του 2001 και του 2008. Με βάση τα ανωτέρω, το σύστημα χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα ακολουθεί μια αυστηρά ιεραρχική δομή, όπου η επικοινωνία μεταξύ των επιπέδων σχεδιασμού γίνεται από πάνω προς τα κάτω και το κατώτερο επίπεδο οφείλει να συμμορφώνεται με τις προβλέψεις των υπερκείμενων σχεδίων (OECD, 2017a: 30).

## **2.2. Ιστορική Αναδρομή και Θεσμικό Πλαίσιο στην Ελλάδα, προ οικονομικής κρίσης**

Ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός στην νεότερη ιστορία της Ελλάδας μπορεί να ταξινομηθεί σε τρεις βασικές περιόδους: 1) από την εγκαθίδρυση του ελληνικού κράτους έως το 1923, 2) από το 1923 έως την πτώση της χούντας, το 1974, και 3) από το 1974 έως σήμερα (Lalenis, 2001· Melissas, 2015). Αναλυτικά, την πρώτη περίοδο έχουμε τα πρώτα σχέδια πόλεων στο νεοσύστατο ελληνικό κράτος (Πατρών 1828· Πύλου 1829, Αθηνών 1830· Ναυπλίου 1834 κλπ.), ενώ νομοθετήματα πολεοδομικού περιεχομένου με γενικότερη εφαρμογή, ήταν τα Βασιλικά Διατάγματα των 3-4-1835 και 5-6-1842, και ο Πολεοδομικός Νόμος του 1867 (Σκλαβούνου). Τη δεύτερη περίοδο, κυριάρχησε το πρώτο Νομοθετικό Διάταγμα (Ν.Δ.) για τον πολεοδομικό σχεδιασμό, το Ν.Δ. 17/7/1923, το οποίο είχε ως αρχικό σκοπό την αντιμετώπιση της έλευσης 1.300.000 προσφύγων στην Ελλάδα, μετά την Μικρασιατική Καταστροφή. Το Ν.Δ. 17/7/1923 ήταν ιδιαίτερα πρωτοπόρο για την εποχή του σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, και για εξήντα χρόνια αποτελούσε το μοναδικό πολεοδομικό εργαλείο στην Ελλάδα, άρθρα του οποίου εφαρμόζονται ακόμα και σήμερα. Το Ν.Δ. 17/7/1923 καθιέρωσε ένα στάδιο σχεδιασμού, το Ρυμοτομικό Σχέδιο. Την τρίτη περίοδο, ο ν. 1337/83 υπήρξε ο βασικός πολεοδομικός νόμος που καθόρισε δύο στάδια σχεδιασμού: το 1ο στάδιο με εργαλείο το στρατηγικού χαρακτήρα Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο, και το 2ο στάδιο με πολεοδομικά εργαλεία την Πολεοδομική Μελέτη και την Πράξη Εφαρμογής (που αφορούσε στην εφαρμογή της Πολεοδομικής Μελέτης επί του εδάφους). Είναι επίσης χαρακτηριστικό ότι στην Ελλάδα ο πολεοδομικός σχεδιασμός

προηγήθηκε κατά πολύ του χωροταξικού σχεδιασμού. Η πρώτη σχετική αναφορά για τη χωροταξία, γίνεται στο Σύνταγμα της Ελλάδας του 1975, το οποίο μάλιστα ήταν και το πρώτο ευρωπαϊκό Σύνταγμα με αναφορά στη χωροταξία (Χλέπας, 2006), ενώ ο πρώτος νόμος για τη χωροταξία, ο ν.360/76, έμεινε ανενεργός. Οι ερμηνείες που δίνονται για την χρονική προτεραιότητα του πολεοδομικού από τον χωροταξικό σχεδιασμό είναι πολλές, με μια από τις κυριότερες να αφορά στο ότι ο πολεοδομικός σχεδιασμός ασχολείται άμεσα με την ιδιοκτησία στη γη, και την διαμόρφωση του άμεσου περιβάλλοντος των πολιτών, παραγόντων δηλαδή πολύ σημαντικών για την καθημερινή ζωή, και συνεπώς σημαντικών στο πολιτικό επίπεδο. Άλλη ερμηνεία έχει σχέση με την παραδοσιακή έλλειψη μεσομακροπρόθεσμου σχεδιασμού στην Ελλάδα, κάτι που συμπαρέσυρε και τον χωροταξικό σχεδιασμό. Επίσης, η ανυπαρξία χωροταξικού σχεδιασμού για όλα αυτά τα χρόνια αποδίδεται στην υλοκατάστασή του από αναπτυξιακά σχέδια και μελέτες, με εντονότερες οικονομικές διαστάσεις, και πλέον μεμονωμένες και αποσπασματικές στοχεύσεις.

Στη σύγχρονη εποχή του χωρικού σχεδιασμού, για πρώτη φορά δημιουργήθηκε ένα ολοκληρωμένο σύστημα σχεδιασμού με χαρακτηριστικά βιωσιμότητας, με τον ν.2508/97 για την πολεοδομία και τον ν.2742/99 για τη χωροταξία, που προέβλεπε χωρικά σχέδια σε όλα τα επίπεδα και για όλες τις περιπτώσεις -τομεακές, οικονομικές ή περιβαλλοντικές (Βερίατος, 2005). Κύριος στόχος των δύο νόμων, των οποίων η ισχύς διατηρήθηκε μέχρι τον Ιούνιο του 2014, ήταν να καταστήσουν το σύστημα σχεδιασμού απλό και ευέλικτο και να ενισχύσουν την αποδοτικότητά του (Getimis και Giannakourou 2014: 153). Οι τομείς στους οποίους δόθηκε έμφαση από τους δύο νόμους αφορούσαν κυρίως, τον στρατηγικό σχεδιασμό με τη μετατόπιση της εστίασης από το τοπικό στο περιφερειακό και εθνικό επίπεδο, την αποκέντρωση του κεντρικού συστήματος χωροταξικού σχεδιασμού με την παροχή αρμοδιοτήτων στις περιφέρειες και τις τοπικές αρχές, και αργότερα, "την παράκαμψη" των εμποδίων του γενικού σχεδιασμού, μέσω ad hoc λύσεων "fast track" (Οικονόμου, 2002· Getimis και Giannakourou 2014: 153).

Ο ν.2742/99 καθόρισε δύο επίπεδα σχεδιασμού. Το πρώτο επίπεδο, που αφορά στον εθνικό σχεδιασμό, έχει αμιγώς στρατηγικό χαρακτήρα και εκφράζει το πρόγραμμα της κυβερνητικής πολιτικής. Το ισχύον Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (Γ.Π.Χ.Σ.Α.Α.) θεσμοθετήθηκε το 2008 (ΥΠΕΧΩΔΕ, 2008). Το πρώτο επίπεδο σχεδιασμού συμπληρώνεται από τα Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (Ε.Π.Χ.Σ.Α.Α.) που εξειδικεύουν τις κατευθύνσεις του Γ.Π.Χ.Σ.Α.Α. και λαμβάνονται υποχρεωτικά υπόψη από τα κατώτερα επίπεδα σχεδιασμού (περιφερειακό και τοπικό). Αυτά έχουν στρατηγικό χαρακτήρα, εμπεριέχουν όμως και κανονιστικές διατάξεις. Τα Ε.Π.Χ.Σ.Α.Α. διακρίνονται σε δύο κατηγορίες: α) σ' αυτήν που αναφέρεται σε τομείς παραγωγικών δραστηριοτήτων εθνικής σημασίας και

έχει 4 εγκεκριμένα Ε.Π.Χ.Σ.Α.Α. έως σήμερα (Καταστημάτων Κράτησης, Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας, Βιομηχανίας, Υδατοκαλλιεργειών), ενώ ένα ακόμη, του Τουρισμού, εγκρίθηκε, αλλά αργότερα ακυρώθηκε, και β) στην κατηγορία που αναφέρεται στα πλαίσια λειτουργικών ζωνών ή εκτάσεων σχεδιασμού εθνικής κλίμακας (π.χ. Παράκτιας ζώνης, Νησιωτικού χώρου κ.λπ.), που όμως δεν έχει εφαρμοσθεί έως σήμερα. Το δεύτερο επίπεδο σχεδιασμού, που αφορά στον περιφερειακό σχεδιασμό, προβλέπει εκπόνηση και εφαρμογή Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (Π.Π.Χ.Σ.Α.Α.), έχει στρατηγικό χαρακτήρα, και εξειδικεύει τις κατευθύνσεις των πλαισίων εθνικού επιπέδου σε περιφερειακό επίπεδο. Τα ισχύοντα Π.Π.Χ.Σ.Α.Α. θεσμοθετήθηκαν το 2003-2004 και βρίσκονται σε διαδικασία αναθεώρησης, ήδη από το 2012. Το 2017 θεσμοθετήθηκε το πρώτο αναθεωρημένο Π.Π.Χ.Σ.Α.Α., αυτό της Κρήτης. Ωστόσο πολλές φορές «ο βαθμός γενικότητας και ασάφειας των κατευθυντήριων προβλέψεων των στρατηγικών χωρικών πλαισίων σε εθνική και περιφερειακή κλίμακα είναι τέτοιος, ώστε δύσκολα είναι προσδύσιμος σε αυτές ένας αξιόπιστος για τη Διοίκηση ρυθμιστικός προσανατολισμός» (Χαϊνταρλής, 2012· Οικονόμου, 2008).

Ο ν.2508/97 καθόρισε δύο επίπεδα (ένα στρατηγικό κι ένα εφαρμοσμένο) και τέσσερις βαθμίδες πολεοδομικού σχεδιασμού (Οικονόμου 2007). Το πρώτο επίπεδο, το στρατηγικό, περιλαμβάνει το ρυθμιστικό σχέδιο, ως πρώτη βαθμίδα, και αφορά μόνο έξι συγκεκριμένα μεγάλα αστικά κέντρα -εκτός των Αθηνών και της Θεσσαλονίκης- των οποίων τα Ρυθμιστικά Σχέδια προϋπήρχαν με διαφορετικούς νόμους. Η δεύτερη βαθμίδα του ίδιου επιπέδου περιλαμβάνει τα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδιά (ΓΠΣ/ ΣΧΟΟΑΠ) «τα οποία αποτελούν ένα πεδίο συνάντησης και σύνθεσης απόψεων ετερογενών φορέων και ιδεών, που οφείλει να εκλάβει συγκεκριμένες χωρικές, ποιοτικές και ποσοτικές ιδιότητες» (Αραβαντινός, 2007· Λαλένης και Κυριαζής, 2012). Τα εγκεκριμένα ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ σε επίπεδο χώρας, την περίοδο 1997-2014, κατά την οποία εφαρμόστηκε ο ν.2508/97, αποτελούν μόλις το 16% του δυνητικού συνόλου, ενώ και οι χρόνοι εκπόνησης των σχετικών μελετών ήταν ιδιαίτερα μεγάλοι (5-6 χρόνια κατά μέσο όρο) (Βεζυριαννίδου, 2015α). Ως λόγοι της χαρακτηριστικής αυτής αναποτελεσματικότητας και μικρής εφαρμοσιμότητας των σχεδίων, θεωρούνται η αδυναμία οριζόντιας συνέργειας τομεακών πολιτικών, η έλλειψη συμμετοχικών διαδικασιών, και τα προβλήματα αποδοχής των σχεδίων από τους εμπλεκόμενους κατοίκους/χρήστες, η αδυναμία χρηματοδότησης των μελετών, διάφορες γραφειοκρατικές εμπλοκές κ.ά., κυρίως όμως, η έλλειψη πολιτικής βούλησης για την επιτάχυνση της διαδικασίας ολοκλήρωσης του σχεδιασμού. Το δεύτερο επίπεδο σχεδιασμού προβλέπει τις πολεοδομικές μελέτες (τρίτη βαθμίδα) -που υλοποιούν τους στόχους των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ- και τις πράξεις εφαρμογής (τέταρτη βαθμίδα) -που εφαρμόζουν επί του εδάφους τον πολεοδομικό σχεδιασμό. Το επίπεδο αυτό εμφανίζει επίσης, μεγάλους

χρόνους κατά την υλοποίησή του. Γενικότερα, «το σύστημα πολεοδομικού σχεδιασμού είναι πολύ πολύπλοκο, χρονοβόρο και με πολύ μειωμένα αντανακλαστικά και εμφανίζει αδυναμία ανταπόκρισης σε όλο και πιο γρήγορα εξελισσόμενες ανάγκες. Πέρα όμως από τις 'εσωτερικές' αδυναμίες που παρουσιάζει το σύστημα των πολεοδομικών σχεδίων καθαυτό, πολύ σημαντικά προβλήματα παρατηρούνται στη γενικότερη πολεοδομική πολιτική, αλλά και στη σχέση της τελευταίας με τις άλλες χωρικές πολιτικές» (Οικονόμου και Πετράκος, 1999· Οικονόμου, 2007).

Παράλληλα, ο οικοδομικός κανονισμός (ΝΟΚ ή ν.4067/12, ο οποίος αντικατέστησε τον ΓΟΚ ή ν.1577/85, όπως ίσχυε με τον ν.2831/200), είναι ένας σημαντικός νόμος, που αναφέρεται στους διάφορους τομείς της οικοδομικής δραστηριότητας. Στην περίπτωση που έχουν καθορισθεί ειδικά καθεστώτα και κανόνες σε μία περιοχή (όπως π.χ. σε αρχαιολογικούς χώρους, παραδοσιακούς οικισμούς, κ.ά.), τότε αυτά υπερισχύουν του ΝΟΚ (ΟΟΣΑ, 2017α: 30). Δύο σημαντικά Προεδρικά Διατάγματα (ΠΔ) ρυθμίζουν τη δόμηση στις εκτός σχεδίου περιοχές (το ΠΔ '85 και ΠΔ '78 ) και εντός οριοθετημένων οικισμών (το ΠΔ289/11). Δεδομένου ότι οι περιοχές αυτές αντιστοιχούν σε σημαντικό τμήμα της εθνικής επικράτειας, τα εν λόγω διατάγματα έχουν σημαντικό βαθμό επιρροής στην εφαρμογή της χωροταξικής πολιτικής. Ένα άλλο σημαντικό διάταγμα καθόριζε τις κατηγορίες χρήσεων γης (ΠΔ 87), το οποίο αφορούσε μόνο στις περιοχές με σχέδιο πόλης και όχι σε χρήσεις γης στον εξωαστικό χώρο ή σε οικισμούς χωρίς σχέδιο (OECD, 2017α: 30) και μετά την 30χρονη εφαρμογή του αντικαταστάθηκε πρόσφατα, με το ΠΔ 59/2018 (ΦΕΚ114/Α/2018). Το νέο ΠΔ περί χρήσεων γης, στο ελάχιστο χρονικό διάστημα που βρίσκεται σε ισχύ, έχει συγκεντρώσει αρνητικές κριτικές για την πολυπλοκότητά του και την έλλειψη στρατηγικής προσέγγισης στην διαχείριση των κατηγοριών χρήσεων γης και κυρίως διότι συνεχίζει να αναφέρεται σε χρήσεις γης στον αστικό χώρο και όχι και στον εξωαστικό.

Η έκδοση μιας Οικοδομικής Άδειας (Ο.Α.) –στην περίπτωση της Ελλάδας- πρέπει να συμμορφώνεται τόσο με τις προβλέψεις του υπερκείμενου σχεδιασμού, όσο και με τον ισχύοντα Γενικό Οικοδομικό Κανονισμό (ΓΟΚ/ΝΟΚ), που ισχύει για όλη τη χώρα. Ελλείπει όμως, ενός ολοκληρωμένου σχεδιασμού στο τοπικό επίπεδο, και με τα χωροταξικά σχέδια ανώτερης κλίμακας (εθνικό-περιφερειακό) να έχουν καθαρά κατευθυντήριο ρόλο, συχνά αντιφατικό και δύσκολο στην εφαρμογή του, η έκδοση μιας οικοδομικής άδειας ακολουθεί κατά κανόνα, μόνο τον ισχύοντα Γενικό Οικοδομικό Κανονισμό (ΓΟΚ/ΝΟΚ). Στο επίπεδο εφαρμογών στο δομημένο περιβάλλον, ο έντονος διοικητικός συγκεντρωτισμός και το απόλυτα κανονιστικό πλαίσιο, οδηγούν σε παρεκκλίσεις από το θεσμικό πλαίσιο, αναδεικνύοντας ως κυρίαρχη παθογένεια την αυθαίρετη δόμηση. Το φαινόμενο αυτό ενθαρρύνεται από την παραδοσιακή έλλειψη στεγαστικής πολιτικής στην Ελλάδα, αλλά και από την ανεπάρκεια ελέγχου της δόμησης και το καθεστώς ατιμωρησίας για τους

παραβάτες. Τα φαινόμενα κακοδιοίκησης και οι πελατειακές σχέσεις στο διοικητικό και πολιτικό σύστημα αποτελούν τις κύριες αιτίες καταστρατήγησης στην υλοποίηση του σχεδιασμού, με αποτέλεσμα το όλο σύστημα χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα να χαρακτηρίζεται από διάχυτη αναποτελεσματικότητα.

Τέλος, πρέπει να επισημανθεί ότι το θεσμικό πλαίσιο που διέπει σήμερα τον χωρικό σχεδιασμό οφείλει, σε μεγάλο βαθμό, τη δημιουργία του στην νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία ανέδειξε, τα προβλήματα που σχετίζονται με την απουσία συγκροτημένου πλαισίου για τον χωροταξικό σχεδιασμό (Παπαπετρόπουλος, 2005). Συγκεκριμένα, το ΣτΕ έχει επισημάνει πολλάκις με σχετική νομολογία του (αποφ. ΣτΕ 3920/2010, 387/2014 κ.ά.) την αναγκαιότητα ολοκλήρωσης του χωρικού σχεδιασμού σε όλα τα επίπεδα, προκειμένου να είναι εφικτή η χωροθέτηση έργων και δραστηριοτήτων, ενώ έχει κρίνει αντισυνταγματικούς μια σειρά νόμων και πράξεων της διοίκησης<sup>1</sup>.

### **3. Ο ΧΩΡΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΣΕ ΠΕΡΙΟΔΟΥΣ ΥΦΕΣΗΣ**

#### **3.1. Η διεθνής εμπειρία**

Η ύφεση, όπως και η ανάπτυξη, αποτελούν διαδικασίες με ευδιάκριτο χωρικό αποτύπωμα (Johnston, 1997). Σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο, η παγκόσμια οικονομική κρίση οδήγησε τις χώρες στην αναδιατύπωση των συστημάτων χωρικού σχεδιασμού, ώστε να ανταποκριθούν στις ανάγκες που έφερε στο προσκήνιο η νέα διεθνοποιημένη οικονομική και χρηματοπιστωτική δραστηριότητα και η προώθηση νέων επενδύσεων στην αγορά ακινήτων (Adams & Tiesdell, 2010· Allmendinger & Haugthon, 2012· Waterhout et al., 2013 στο Γιαννακούρου και Κανκαλάς, 2014: 513).

Στο πλαίσιο αυτό, η στροφή του χωρικού σχεδιασμού προς την ανάπτυξη μέσω επενδυτικών έργων μοιάζει να αποκτά τα χαρακτηριστικά ενός νέου «τύπου» χωρικής ρύθμισης, που υπαγορεύεται πρωτίστως από την υποχώρηση του ρόλου του κράτους και την ανάδειξη του ρόλου της αγοράς, ιδίως σε περιόδους κρίσης (Florida, 2010· Adams & Tiesdell, 2010 στο Γιαννακούρου και Κανκαλάς, 2014: 513). Ταυτόχρονα, ο χωρικός σχεδιασμός, ήδη από τις αρχές του 21<sup>ου</sup> αιώνα, σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο, συμπεριέλαβε στους κόλπους του τους τρεις βασικούς πυλώνες της βιώσιμης ανάπτυξης, που είναι η προστασία του περιβάλλοντος, η οικονομική ανταγωνιστικότητα και η κοινωνική δικαιοσύνη (Brudtland Report, 1987). Επομένως, σήμερα, ο χωρικός

1 Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η υπ. αριθμ. 3661/2005 απόφαση της ολομέλειάς του ΣτΕ, η οποία έκρινε αντισυνταγματικό το άρθρο 10 του ν.3044/2002 που αφορούσε την εκχώρηση αρμοδιοτήτων πολεοδομικού σχεδιασμού στον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ, τους Γενικούς Γραμματείς Περιφερειών και τους Νομάρχες και έκανε δεκτό ότι όλες οι πολεοδομικές ρυθμίσεις θα πρέπει να γίνονται με ΠΔ.



σχεδιασμός καλείται να αντιμετωπίσει ζητήματα τα οποία δεν μπορούν να έχουν εύκολες, μονοσήμαντες και οριστικές απαντήσεις, αλλά προϋποθέτουν αφενός προσεκτική διάγνωση των χαρακτηριστικών της κοινωνικοοικονομικής κρίσης και αφετέρου σαφή οριοθέτηση των στόχων και προτεραιοτήτων, ώστε να κατευθύνουν την εκ των πραγμάτων αναγκαία μεταρρύθμιση του συστήματος χωρικού σχεδιασμού στην αποτελεσματική αντιμετώπιση πραγματικών αναγκών και την ουσιαστική προώθηση της ανάκαμψης (Γιαννακούρου και Καυκαλάς, 2014: 513).

Πολλές χώρες του ΟΟΣΑ, προκειμένου να βελτιώσουν την ταχύτητα και την αποτελεσματικότητα του χωρικού σχεδιασμού τους, όταν επιδιώκουν να εφαρμόσουν αναπτυξιακές δραστηριότητες σε σύντομο χρονικό διάστημα, έχουν υιοθετήσει πιο ευέλικτα συστήματα διαχείρισης του σχεδιασμού και λήψης αποφάσεων. Τα ευέλικτα συστήματα όμως, προκειμένου να εφαρμοστούν, απαιτούν υψηλό βαθμό ικανότητας στο τοπικό επίπεδο. Ταυτόχρονα, χρειάζονται αποτελεσματική παρακολούθηση και αξιολόγηση, προκειμένου να διασφαλισθεί η επίτευξη των βασικών τους στόχων (OECD, 2017b: 15). Η μεγαλύτερη ευελιξία στα συστήματα σχεδιασμού δεν πρέπει να οδηγήσει ωστόσο, στην καταστρατήγηση των κανονικών διαδικασιών σχεδιασμού και προσφυγής. Ο σχεδιασμός θα πρέπει να εφαρμόζεται μέσω κανονικών διαδικασιών και να υπόκειται σε έγκαιρη και επαρκή εποπτεία από το νομικό σύστημα. Εάν ο κανονικός σχεδιασμός και οι διαδικασίες προσφυγής θεωρούνται ανεπαρκείς για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων αναπτυξιακών δραστηριοτήτων, είναι προτιμότερο να μεταρρυθμιστούν αυτές, αντί να εφαρμοσθούν έκτακτα μέτρα σχεδιασμού (OECD, 2017b: 15).

Σε κάθε περίπτωση όμως, «η προσπάθεια ανάκαμψης από την κρίση θα πρέπει να συμπεριλάβει στο επίκεντρο του σύγχρονου χωρικού σχεδιασμού, εκτός από «γρήγορες επενδύσεις» και την έννοια του δημόσιου συμφέροντος με ουσιαστική τη συμβολή του στην κοινωνική, οικονομική και περιβαλλοντική πραγματικότητα της κρίσης, στο ελληνικό και σε διεθνές επίπεδο, ώστε ο ρόλος του σχεδιασμού και των εμπλεκόμενων σε αυτόν, να αποκτήσει ιδιαίτερα επιστημονική, κοινωνική και πολιτική σημασία» (Κλαμπατσέα, 2012).

### **3.2. Η αναγκαιότητα των μεταρρυθμίσεων στην περίπτωση της Ελλάδας**

«Η εξελικτική πορεία του ελληνικού συστήματος χωρικού σχεδιασμού καταγράφεται ως μια συνεχής αλλά ατελής μεταρρύθμιση, μετέωρη ανάμεσα στα συμφέροντα που εκπροσωπούν τη δυναμική του εκσυγχρονισμού από τη μια πλευρά και από την άλλη την αδράνεια της παράδοσης» (Γιαννακούρου και Καυκαλάς, 2014: 516). Η προσπάθεια «στροφής προς τη Δύση», προσέκρουσε συχνά σε αντιδράσεις ποικίλων πολιτικών, οικονομικών ή και συντεχνιακών συμφερόντων, τα οποία προασπίζονταν τις παραδοσιακές δομές και θεσμούς του ελληνικού προτύπου οικιστικής και επιχειρηματικής ανάπτυξης, που στηρίχθηκε στην

υπεραξιοποίηση, νόμιμη ή παράνομη, της μικρής ιδιοκτησίας και στην κατασκευαστική δραστηριότητα, μικρομεσαίου κυρίως χαρακτήρα (Οικονόμου, 1988 στο Γιαννακούρου και Καυκαλάς, 2014: 515).

Οι αλλαγές που προκλήθηκαν, ως συνέπεια της κρίσης, στο οικονομικό και κοινωνικό σύστημα της χώρας, και εν τέλει στο παραγωγικό της πρότυπο, έχουν ως αποτέλεσμα την αμφισβήτηση και την εκ βάθρων αποδόμηση του παραδοσιακού προτύπου οικιστικής και επιχειρηματικής ανάπτυξης, που κυριάρχησε υπό διάφορες εκδοχές καθόλη τη μεταπολεμική περίοδο και τη μεταπολίτευση, δηλαδή για μια περίοδο περίπου 60 χρόνων (Ψυχάρης, 2011 στο Γιαννακούρου και Καυκαλάς, 2014: 516). Οι αλλαγές αυτές στην Ελλάδα οδήγησαν στην ανάγκη για μεταρρυθμίσεις, με κύριο στόχο την προαγωγή της ανάπτυξης. Ωστόσο, η στροφή προς την ανάπτυξη –σε συνδυασμό με το ξεπέραςμα της κρίσης- επιχειρήθηκε σπασμωδικά με υπερβολική παραγωγή νόμων. Είναι χαρακτηριστικό ότι την πενταετία 2010-2015, οι νόμοι αρμοδιότητας ΥΠΕΝ παρατήρησαν αύξηση κατά 244% από την πενταετία 2005-2010, προ μνημονίου (Melissas, 2015).

Το 2010, χρονιά εισόδου της Ελλάδας στο πρώτο μνημόνιο, ένας από τους πρώτους νόμους που θεσμοθετήθηκε, ο ν.3852/2010, γνωστός ως «πρόγραμμα Καλλικράτης» αφορούσε τη διοικητική μεταρρύθμιση της χώρας, με σημαντικές εδαφικές αναδιαρθρώσεις, κυρίως στο επίπεδο των α' βαθμίων ΟΤΑ. Η διοικητική μεταρρύθμιση «Καλλικράτης» δεν ακολούθησε τη συνέργεια διοικητικών και χωρικών δομών, η οποία αποτελεί βασικό χαρακτηριστικό χωρών με υψηλά επίπεδα οικονομικής ανάπτυξης και με ισχυρή τοπική αυτοδιοίκηση. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεσματικής συνέργειας της διοικητικής με τη χωρική δομή αποτελεί η περίπτωση της Δανίας, όπου η χωρική μεταρρύθμιση του 2010 έγινε ταυτόχρονα με τη διοικητική. Στην Ελλάδα η προσαρμογή των πολεοδομικών διατάξεων στη νέα διοικητική διαίρεση της χώρας, ώστε τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια να αναφέρονται στην εδαφική περιφέρεια του διευρυμένου δήμου, επετεύχθη 6 χρόνια μετά, με τη θεσμοθέτηση του ν.4447/16.

Το 2010, σε συνέχεια της διοικητικής μεταρρύθμισης θεσμοθετήθηκε ο ν.3894/2010 «Επιτάχυνση και διαφάνεια υλοποίησης Στρατηγικών Επενδύσεων», ο οποίος εισάγει για πρώτη φορά την έννοια των στρατηγικών επενδύσεων, που σκοπό έχουν να «επιφέρουν ποσοτικά και ποιοτικά αποτελέσματα σημαντικής εντάσεως στη συνολική εθνική οικονομία και προάγουν την έξοδο της χώρας από την οικονομική κρίση». Η εισηγητική έκθεση του ν.3894/2010 επισημαίνει ότι «... η Ελλάδα, σε αντίθεση με ό,τι συμβαίνει τις τελευταίες δεκαετίες στην Ευρώπη, δεν έχει μέχρι σήμερα διαμορφώσει ένα ολοκληρωμένο και σύγχρονο πλαίσιο προκειμένου να ενθαρρύνει την αναπτυξιακή προοπτική της χώρας, μέσω ρυθμίσεων που διευκολύνουν την προσέλκυση στρατηγικών επενδύσεων και τη χρηματοδότηση και κατασκευή μεγάλων αναπτυξιακών έργων, κυρίως μέσω συνεργασιών

Δημοσίου και ιδιωτικού τομέα. Οι μεγάλες καθυστερήσεις που σημειώνονται λόγω των γνωστών, χρόνιων αδυναμιών της διοίκησης συντηρούν ένα περιβάλλον που αποθαρρύνει σταθερά τους επενδυτές και συνθλίβει την ανάπτυξη της χώρας. Η κρίσιμη οικονομική συγκυρία απαιτεί ταχύτητα, ευελιξία και αποτελεσματικότητα...». Κατά την εισηγητική έκθεση του ν.3894/2010, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες της Ελληνικής, της Ευρωπαϊκής αλλά και της παγκόσμιας οικονομίας, ο νόμος αυτός εισάγει «...ένα ειδικό, ευέλικτο, διαφανές, αντικειμενικό και αποτελεσματικό πλαίσιο κανόνων, διαδικασιών και διοικητικών δομών για την υλοποίηση μεγάλων δημοσίων και ιδιωτικών έργων, σε σύμπνοια με τις περιβαλλοντικές αρχές με σκοπό τη δημιουργία σύγχρονων υποδομών, δικτύων και τελικά υπηρεσιών προς τους πολίτες ...». Οι επιδιωκόμενες στρατηγικές επενδύσεις αφορούν ιδίως στην κατασκευή, ανακατασκευή, επέκταση ή στον εκσυγχρονισμό υποδομών και δικτύων: (α) στη βιομηχανία, (β) στην ενέργεια, (γ) στον τουρισμό, (δ) στις μεταφορές και επικοινωνίες, (ε) στην παροχή υπηρεσιών υγείας, (στ) στη διαχείριση απορριμμάτων και (ζ) σε έργα υψηλής τεχνολογίας και καινοτομίας.

Ωστόσο, από την πρώτη χρονιά εισόδου της Ελλάδας στο πρώτο μνημόνιο, ο αναπροσανατολισμός αυτός του χωρικού σχεδιασμού προς την ενίσχυση της ανάπτυξης δια των μηχανισμών της ελεύθερης αγοράς επιχειρήθηκε με τρόπο που ενείχε στοιχεία αντίφασης. Παρά την τάση ενίσχυσης των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων του ιδιωτικού τομέα, η μακρά παράδοση κρατισμού διατηρήθηκε, εφόσον ως χαρακτηριστικό της προσπάθειας αυτής παρέμεινε η διατήρηση υπερτροφισμού του πεδίου θεσμών και νόμων, και η συγκριτική αδυναμία των πεδίων πολιτικής και εφαρμογής (Λαλένης και Βεζυριαννίδου, 2018).

### **3.3. Η χωρική μεταρρύθμιση**

Το 2011 εγκρίθηκε η εφαρμογή του δεύτερου μνημονίου στο ν.4024/2011, στο οποίο υπό τον τίτλο «Πολεοδομική μεταρρύθμιση» (Planning Reform) συμπεριλήφθηκε και η υποχρέωση της Ελλάδας, να επανεξετάσει και να αναθεωρήσει τη γενική νομοθεσία περί χωροταξίας και πολεοδομίας, ώστε να εξασφαλίσει μεγαλύτερη ευελιξία στην αξιοποίηση ακινήτων για ιδιωτικές επενδύσεις και να απλουστεύσει και να επιταχύνει τα χωροταξικά σχέδια (Γιαννακούρου και Καυκαλάς, 2014).

Το 2014 θεσμοθετήθηκε, μετά από 2,5 χρόνια επεξεργασίας και με την διαδικασία του κατεπείγοντος, ο ν.4269/2014, για τη Χωροταξική και Πολεοδομική Μεταρρύθμιση, χωρίς σαφή αξιολόγηση του προηγούμενου νομικού πλαισίου και της εφαρμογής του, και με σοβαρές παραλήψεις από τον αρχικό φιλόδοξο σχεδιασμό. Η μεταρρύθμιση του 2014 περιελάμβανε: (α) μείωση των επιπέδων σχεδιασμού από έξι σε τέσσερα, καταργώντας τα ρυθμιστικά σχέδια του ν.2508/97 και ενοποιώντας τα σχέδια στα χαμηλότερα επίπεδα,

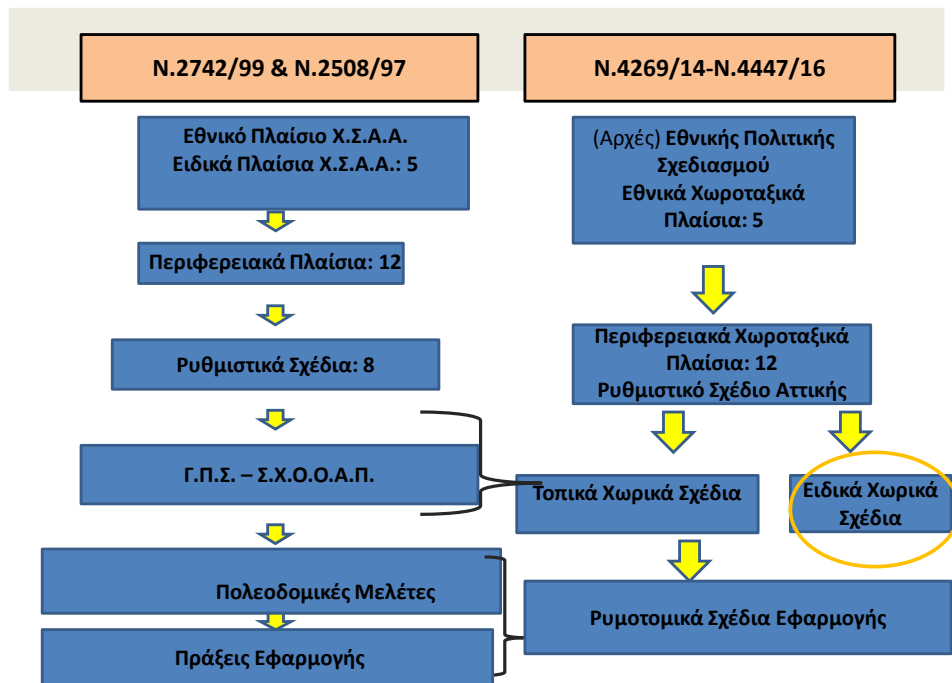
δηλαδή τις πολεοδομικές μελέτες με τις πράξεις εφαρμογής του ν.2508/97 τα οποία και μετονόμασε σε ρυμοτομικά σχέδια εφαρμογής<sup>2</sup>, (β) την αναθεώρηση των κατηγοριών των χρήσεων γης για τον αστικό χώρο και την θεσμοθέτηση χρήσεων για τον αγροτικό χώρο, και γ) τη δημιουργία μιας νέας κατηγορίας σχεδίων, των Ειδικών Χωρικών Σχεδίων, που θα εξυπηρετούσαν τις γρήγορες επενδύσεις. Ο νόμος στο μεγαλύτερο μέρος του έμεινε ανενεργός για 2,5 περίπου χρόνια. Μόνες εξαιρέσεις αποτέλεσαν οι διατάξεις για τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια, τα οποία έτυχαν άμεσης εφαρμογής με την έγκριση των σχετικών προδιαγραφών τον Δεκέμβριο του 2014, και τα άρθρα περί χρήσεων γης τα οποία προβλεπόντουσαν ως άμεσης εφαρμογής, αλλά καταργήθηκαν με τον αμέσως επόμενο για τον χωρικό σχεδιασμό νόμο, τον ν.4447/16. Το 2015, στο Μνημόνιο ΙΙΙ (ν.4336/15) για το χωρικό σχεδιασμό, συμπεριλήφθηκε η υποχρέωση της Ελλάδας για την απλοποίηση και τη μείωση του χρόνου που απαιτείται για την εφαρμογή των πολεοδομικών διαδικασιών, με απώτερο στόχο την αποτελεσματική εφαρμογή του σχεδιασμού.

Τον Δεκέμβριο του 2016 θεσμοθετήθηκε ο ισχύων σήμερα νόμος για τον χωρικό σχεδιασμό και τη βιώσιμη ανάπτυξη, ο ν.4447/16, σε αντικατάσταση του ν. 4269/14. Ο ν.4447/16 κατήργησε τα άρθρα περί χρήσεων γης, αλλά διατήρησε όλους τους υπόλοιπους τύπους πλαισίων και σχεδίων καθώς και τα προβλεπόμενα από τον ν.4269/14 χωρικά επίπεδα, οπότε ο αναμορφωτικός χαρακτήρας του ήταν ιδιαίτερα περιορισμένος (Parageorgiou, 2017: 1827).

Ο χωρικός σχεδιασμός, σύμφωνα με τον ν.4447/16, αλλά και τον καταργηθέντα ν.4269/14, ασκείται σε τρία επίπεδα, το εθνικό, το περιφερειακό και το τοπικό και διακρίνεται, ανάλογα με το περιεχόμενό του, σε στρατηγικό και ρυθμιστικό. Ο στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός που εκπονείται σε εθνική ή περιφερειακή κλίμακα θέτει τους μεσοπρόθεσμους ή και μακροπρόθεσμους στόχους της ανάπτυξης και οργάνωσης του χώρου, καθώς και τις γενικές κατευθύνσεις και τις αναγκαίες, όπου απαιτείται, ρυθμίσεις για τη διαμόρφωση των οικιστικών περιοχών, των περιοχών ασκήσεως παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και των περιοχών προστασίας. Ο ρυθμιστικός χωρικός σχεδιασμός αποτελείται από δύο βαθμίδες, α) τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια και τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια (βλέπε παρακάτω), και β) τα Ρυμοτομικά Σχέδια Εφαρμογής. Καθορίζει τους κανόνες για τη χρήση, τη δόμηση και την εν γένει εκμετάλλευση του εδάφους στον αστικό χώρο και την ύπαιθρο, ενώ οφείλει να εναρμονίζεται με τις κατευθύνσεις του υπερκείμενου στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού.

2 Η μείωση των επιπέδων σχεδιασμού παρουσιάστηκε ως ιδιαίτερα σημαντική, αλλά στην πραγματικότητα αυτό δεν ίσχυε, διότι καταργήθηκαν μεν τα ρυθμιστικά σχέδια του ν.2508/97 αλλά προστέθηκαν ως νέα κατηγορία σχεδίων τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια, ενώ τα ρυμοτομικά σχέδια εφαρμογής ήταν απλά οι πολεοδομικές μελέτες και οι πράξεις εφαρμογής ενοποιημένα, κάτι που έτσι κι αλλιώς ήταν η κοινή πρακτική των σχετικών προκηρύξεων πολεοδομικών μελετών και πράξεων εφαρμογής για όλη την περίοδο εφαρμογής του ν.2508/97.

**Σχήμα 1.** Από τους ν.2508/97 & ν.2742/99 στους ν.4269/2014 & ν.4447/16



21

Πηγή: Λαλένης και Βεζυριαννίδου, 2018

Στο σύστημα χωρικού σχεδιασμού, η κεντρική κυβέρνηση συγκεντρώνει τις σημαντικότερες και περισσότερες αρμοδιότητες, όπως προβλέπει το Σύνταγμα (σχήμα 2). Εγκρίνει σχεδόν το σύνολο των χωρικών σχεδίων, με τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις να είναι υπεύθυνες για την έγκριση των σχεδίων του κατώτερου επιπέδου σχεδιασμού, των ρυμοτομικών σχεδίων εφαρμογής και των τροποποιήσεών τους. Οι Περιφέρειες και οι Δήμοι έχουν κυρίως γνωμοδοτικό ρόλο στην έγκριση των χωρικών σχεδίων και των σχεδίων χρήσεων γης.

**Σχήμα 2.** Χωρικά Σχέδια και νομικά εργαλεία έγκρισης αυτών σύμφωνα με τους ν.4269/14 και ν.4447/16

Τύποι και επίπεδα χωρικού σχεδιασμού	Νομικά μέσα έγκρισης χωρικών σχεδίων	
(αρχές) Εθνική Πολιτική Σχεδιασμού	Νόμοι εγκεκριμένοι απ το Εθνικό Κοινοβούλιο	(1)
Εθνικά Χωροταξικά Πλαίσια	Προεδρικά Διατάγματα	(2)
Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια	Αποφάσεις Υπουργικού Συμβουλίου, μετά από γνώμη του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξίας	(3)
<i>Ρυθμιστικό Αθηνών – Αττικής (Ν. 4277/2014)</i>	Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις (τουλάχιστον δύο Υπουργείων)	(4)
<i>Τοπικά Χωρικά Σχέδια</i> <i>Ειδικά Χωρικά Σχέδια</i> <i>Τροποποιήσεις Χωρικών Σχεδίων</i>	Υπουργικές Αποφάσεις	(5)
<i>Ρυθμιστικά Σχέδια Εφαρμογής (Πολεοδομικές μελέτες και Πράξεις Εφαρμογής)</i> <i>(ειδικές περιπτώσεις – ειδικές ρυθμίσεις)</i>	Αποφάσεις Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης	(6)
<i>Τροποποιήσεις Ρυθμιστικών Σχεδίων Εφαρμογής</i> <i>(ειδικές περιπτώσεις – ειδικές ρυθμίσεις)</i>	<i>Αποφάσεις Περιφερειάρχη</i>	(7)
<i>Οριοθετήσεις οικισμών κάτω των 2000 κατοίκων</i>	<i>Αποφάσεις Δημοτικού Συμβουλίου</i>	(8)
	<i>Αποφάσεις Δημοτικού Συμβουλίου</i>	(8)

Πηγή: Lalenis και Vezyriannidou, 2016

Σε συσχέτισμό με το προηγούμενο πλαίσιο πολεοδομικού σχεδιασμού (ν.2508/97) οι αντιστοιχίσεις υπάρχουν μεταξύ των Τοπικών Χωρικών Σχεδίων (ΤΧΣ) του νέου νόμου και των Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων (ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ) του ν.2508/97, ενώ τα Ρυμοτομικά Σχέδια Εφαρμογής του νέου νόμου ενσωματώνουν τις Πολεοδομικές Μελέτες και τις Πράξεις Εφαρμογής που προϋπήρχαν. Τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια είναι ένα νέο είδος χωρικού σχεδίου που αρχικά θεσπίστηκε με τον ν.4269/14 και διατηρήθηκε αυτούσιο και στον ν.4447/16. Έχουν ρυθμιστικό χαρακτήρα, βρίσκονται στο ίδιο ιεραρχικό επίπεδο με τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια, είναι μικρότερης κλίμακας και παρουσιάζουν μεγαλύτερη εξειδίκευση χαρακτηριστικών, που επικεντρώνονται σε τομείς έλξης επενδύσεων, κατά κανόνα στρατηγικών, όπως περιγράφονται στο ν.3894/2010. Η αναγκαιότητα εισαγωγής των ΕΧΣ έγκειται στο γεγονός ότι το προηγούμενο θεσμικό πλαίσιο είχε δημιουργήσει

σημαντικά εμπόδια στις επενδύσεις, εξαιτίας του υπερβολικού ρυθμιστικού παρεμβατισμού του, της καθυστέρησης στην υλοποίηση των σχεδίων χρήσεων γης και της αβεβαιότητας και της ανασφάλειας που δημιουργούσε η αναποτελεσματικότητα εφαρμογής των θεσμών στους επενδυτές (Giannakourou, G. and Balla E., 2012· ΣΕΒ, 2010: 14). Τα ΕΧΣ θεσμοθετούνται σχετικά γρήγορα, σε αντίθεση με τα υπόλοιπα χωρικά σχέδια στο δημοτικό επίπεδο (ΤΧΣ, ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ), τα οποία απαιτούν μεγάλο χρόνο θεσμοθέτησης -5-6 χρόνια κατά μέσο όρο- ο οποίος σε κάποιες περιπτώσεις ξεπερνά τα 10 χρόνια και καθιστά τα σχέδια ανεπικαιρά, με αναγκαία την τροποποίηση –επικαιροποίησή τους) (Βεζυριαννίδου, 2015β· Βεζυριαννίδου, 2018). Τα ΕΧΣ αποτελούν υποδοχείς σχεδίων, έργων και προγραμμάτων, υπερτοπικής κλίμακας ή στρατηγικής σημασίας, για τα οποία απαιτείται ειδική ρύθμιση των χρήσεων γης και των λοιπών όρων ανάπτυξής τους, δεν είναι χωρικά περιορισμένα και μπορούν να τροποποιούν τα ΤΧΣ. Επίσης, ΕΧΣ μπορούν να καταρτιστούν και για προγράμματα αστικής ανάπλασης, περιβαλλοντικής προστασίας, ή και αντιμετώπισης των συνεπειών από φυσικές καταστροφές (άρθρο 8 παρ. 1). Είδη ΕΧΣ αποτελούν: α) Οι Περιοχές Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης (ΠΟΤΑ) του άρ. 29 του ν.2545/1997, οι Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων (ΠΟΑΠΔ) του άρ. 24 του ν.1650/1986, και τα Τοπικά Ρυμοτομικά Σχέδια του άρ. 26 του ν.1337/1983. β) Οι Οργανωμένοι Υποδοχείς Μεταποιητικών και Επιχειρηματικών Δραστηριοτήτων της παρ. 4 του άρθρ.41 του ν.3982/2011.γ) Τα Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων (ΕΣΧΑΔΑ) του άρθρου 12 του ν.3986/2011, και τα Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΣΧΑΣΕ) του άρθρου 24 του ν.3894/2010 (άρθρο 8 παρ. 9).

Για την επιτάχυνση των ΕΧΣ σημαντικό ρόλο διαδραματίζει ο οργανισμός Enterprise Greece, ο οποίος παρέχει την υπηρεσία του «Διαμεσολαβητή του Επενδυτή», που είναι μία διεθνής πρακτική απεμπλοκής και διευκόλυνσης υλοποίησης επενδυτικών σχεδίων. Ο οργανισμός Enterprise Greece διαχειρίζεται και μεριμνά για επενδυτικά σχέδια άνω των €2.000.000, όπως τα ΕΣΧΑΔΑ και ΕΣΧΑΣΕ, παρακάμπτοντας τις χρονοβόρες διαδικασίες έγκρισης των κανονικών σχεδίων (Vezyriannidou και Portokalidis, 2018).

Πέραν των ανωτέρω, ο πιο πρόσφατος νόμος για τον έλεγχο και την προστασία του δομημένου περιβάλλοντος είναι ο ν.4495/16, ο οποίος εισάγει μια νέα οργανωτική δομή για τον έλεγχο και την εφαρμογή του σχεδιασμού, σε επίπεδο Περιφέρειας, το Παρατηρητήριο Δομημένου Περιβάλλοντος, το οποίο θα έχει την ευθύνη τόσο για την αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης όσο και για την παρακολούθηση και επίτευξη εφαρμογής του χωρικού σχεδιασμού. Η δομή αυτή δεν έτυχε εφαρμογής μέχρι σήμερα, διότι για να τεθεί σε ισχύ, απαιτείται η έκδοση μιας σειράς προεδρικών διαταγμάτων που βρίσκονται σε εκκρεμότητα.

Τέλος, κρίνεται αναγκαία η αναφορά στον ν.4546/2018 για τον θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό που κύριο στόχο έχει την στήριξη και προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης και της χωρικής συνοχής μεταξύ του θαλάσσιου και του παράκτιου χώρου μέσα από την ορθολογική και ολοκληρωμένη χωρική ανάπτυξη δραστηριοτήτων στο θαλάσσιο και παράκτιο χώρο, όπως είναι μεταξύ άλλων οι μεταφορές, η ναυτιλία, ο ενεργειακός τομέας, η εξόρυξη πρώτων υλών, ορυκτών και αδρανών υλικών, η αλιεία, η υδατοκαλλιέργεια και ο τουρισμός, καθώς και τη διατήρηση, προστασία και βελτίωση του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, λαμβάνοντας υπόψη εν γένει την ενάλια πολιτιστική κληρονομιά. Στο πλαίσιο αυτό, επιδιώκεται η αρμονική συνύπαρξη όλων των σχετικών δραστηριοτήτων και χρήσεων και διασφαλίζεται η ανθεκτικότητα στις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής (άρθρο 4 ν.4546/18). Η εθνική χωρική στρατηγική για το θαλάσσιο χώρο αποτελεί μέρος της εθνικής χωρικής στρατηγικής του άρθρου 3 του ν.4447/2016, ενώ τα θαλάσσια χωροταξικά σχέδια τα οποία αναφέρονται σε θαλάσσιες και παράκτιες χωρικές ενότητες, οι οποίες μπορεί να είναι υποπεριφερειακού, περιφερειακού ή διαπεριφερειακού επιπέδου, αντιστοιχούν στο περιφερειακό επίπεδο σχεδιασμού του άρθρου 2 του ν.4447/2016.

### **3.4. Ο χωρικός σχεδιασμός κατά την εφαρμογή του στην Ελλάδα της κρίσης**

Η υπερβολική παραγωγή νόμων στην Ελλάδα, η οποία έχει αυξηθεί σημαντικά την εποχή της οικονομικής ύφεσης, αναδεικνύει ως κυρίαρχη παθογένεια την κυριαρχία του θεσμικού πλαισίου σε βάρος του τομέα διαμόρφωσης πολιτικών, και την συνεπαγόμενη ανεπάρκεια του πεδίου εφαρμογών (βλέπε παραπάνω υποκεφ.2.1, παρ.1).

Αναλυτικά η εφαρμογή του χωρικού σχεδιασμού στα χρόνια της κρίσης έχει ως εξής:

Σε εθνικό επίπεδο, η επανεκκίνηση του Εθνικού Χωροταξικού Σχεδιασμού, που όφειλε να αποτελέσει απόλυτη προτεραιότητα για τη χώρα, όπως αναφέρει το μνημόνιο ΙΙΙ, δεν επετεύχθη. Νέα τομεακά χωρικά πλαίσια, όπως αυτά του παράκτιου και ορεινού χώρου, που εξειδικεύουν τις κρατικές πολιτικές, δεν θεσμοθετήθηκαν έως σήμερα, ενώ αυτό του τουρισμού ακυρώθηκε από το Συμβούλιο της Επικρατείας και βρίσκεται σε φάση επανασχεδιασμού.

Σε περιφερειακό επίπεδο, η μνημονιακή επιταγή της ολοκλήρωσης και νομοθέτησης και των 12 αναθεωρημένων Περιφερειακών Πλαισίων (ΠΠ) μέχρι τον Δεκέμβριο του 2013 (μνημόνιο ΙΙΙ), ώστε τα ΠΠ να είναι συμβατά με τα τομεακά πλαίσια, δεν επετεύχθη έως σήμερα για το σύνολο της χώρας, με εξαίρεση το ΠΠ Κρήτης, που θεσμοθετήθηκε το 2017, τα ΠΠ Αν. Μακεδονίας-Θράκης, Στερεάς Ελλάδας, Ηπείρου και Θεσσαλίας που θεσμοθετήθηκαν το 2018 και τα ΠΠ των Ιονίων Νήσων και του Βορείου Αιγαίου που θεσμοθετήθηκαν το 2019.



Σε τοπικό επίπεδο η κατάσταση είναι ακόμη πιο προβληματική. Όπως διαπιστώθηκε σε σχετική έρευνα (Βεζυριαννίδου, 2015α), ο χωρικός σχεδιασμός παρουσιάζει σημαντική ανεπάρκεια κάλυψης των ΟΤΑ της επικράτειας από εγκεκριμένα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΓΠΣ) και ΣΧΟΟΑΠ. Στα 17 χρόνια ισχύος του ν.2508/97 (1997-2014), μόλις το 16% των καποδιστριακών δήμων της χώρας (πλην της Περιφέρειας Αττικής) απέκτησαν μελέτες ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ. Χαρακτηριστικό είναι ότι το πρώτο γενικό πολεοδομικό σχέδιο 2<sup>ης</sup> γενιάς<sup>3</sup> εγκρίθηκε 10 χρόνια μετά την ψήφιση του ν.2508/97. Η έρευνα επικαιροποιήθηκε το 2018 (Βεζυριαννίδου, 2018), προκειμένου να αξιολογηθεί η πορεία υλοποίησης των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ/ν.2508/97 την 4ετία 6/2014-6/2018, δηλ. την χρονική περίοδο ισχύος της πρώτης χωρικής μεταρρύθμισης με το ν.4269/14 και της δεύτερης, με τον ισχύοντα ν.4447/16 έως και τον 6/2018. Από την έρευνα διαπιστώθηκε ότι από την έναρξη ισχύος του ν.4269/2014 μέχρι και τον 6/2018 το ποσοστό των μελετών ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ που ολοκληρώθηκαν με τον ν.2508/97 ήταν πολύ μικρό (μόλις 3%), ενώ δεν προκηρύχθηκαν νέες μελέτες Τοπικών Χωρικών Σχεδίων (ΤΧΣ) με τους ν.4269/14 και ν.4447/16.

Το ΥΠΕΝ έκανε μικρά και σταθερά βήματα έως σήμερα προκειμένου να ανταποκριθεί στη μνημονιακή υποχρέωση για επιτάχυνση της ολοκλήρωσης του σχεδιασμού μέσω της απλοποίησης και της μείωσης του χρόνου υλοποίησης των πολεοδομικών διαδικασιών (Μνημόνιο ΙΙΙ-Ν.4336/15). Ειδικότερα, το 2015 και ενώ είχε ήδη αντικατασταθεί ο ν.2508/97 από τον ν.4269/14, ζήτησε με έγγραφό<sup>4</sup> του από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, που είχαν την αρμοδιότητα έγκρισης των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ/ν.2508/97, ενημέρωση για την πορεία υλοποίησής τους, χωρίς εν συνεχεία να προχωρήσει σε παροχή οδηγιών προκειμένου να αντιμετωπισθεί ενιαία η δυνατότητα ολοκλήρωσης των εν εξελίξει μελετών (Βεζυριαννίδου, 2018). Το ανωτέρω επετεύχθη μόλις το 2018, με την έκδοση ενός Προεδρικού Διατάγματος (ΠΔ 90/2018) που καθορίζει το οργανωτικό πλαίσιο ολοκλήρωσης του χωρικού σχεδιασμού. Παράλληλα, το ΥΠΕΝ έχει συμφωνήσει να χρηματοδοτήσει την εκπόνηση και των 325 Τοπικών Χωρικών Σχεδίων της χώρας, ένα για κάθε δήμο, μέσω λήψης δανείου από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ) – για το οποίο έχει εξασφαλιστεί η συναίνεσή της, καθώς η ύπαρξη σαφών χρήσεων γης σε όλη την Ελλάδα έχει (και) προφανή αναπτυξιακό χαρακτήρα (Λιάλιος, 2017). Για τον λόγο αυτόν, το 2018 το ΥΠΕΝ προχώρησε στην ανάθεση και χρηματοδότηση μέσω του Πράσινου Ταμείου ειδικής υποστηρικτικής μελέτης βάσης με τίτλο: «Αναγνώριση – αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης και διατύπωση προτάσεων οργανωτικού πλαισίου και

3 Αναφέρεται σε ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ του ν. 2508/97

4 Με το υπ' αριθμ. οικ.1329/27-07-2015 έγγραφό του το ΥΠΕΝ ζήτησε από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις τον ακριβή αριθμό των εν εξελίξει ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ, τον βαθμό ολοκλήρωσής τους, τη χρηματοδότηση και τη δυνατότητα ολοκλήρωσής τους.

πλαισίου χρηματοδότησης για την ολοκλήρωση του χωρικού σχεδιασμού στο σύνολο της χώρας, σύμφωνα με τις προβλέψεις του νόμου 'Χωρικός Σχεδιασμός - Βιώσιμη Ανάπτυξη' (4447/2016)».

Η καθυστέρηση προώθησης μελετών χωρικών σχεδίων στο τοπικό επίπεδο που εμφάνισε έως σήμερα η κυβέρνηση επιχειρήθηκε να υπερκεραστεί σε περιφερειακό επίπεδο από την Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης (ΠΑΜΘ), η οποία πήρε την πρωτοβουλία, να χρηματοδοτήσει μελέτες Τοπικών Χωρικών Σχεδίων (ΤΧΣ) για τους Δήμους της ΠΑΜΘ, μέσω του επιχειρησιακού προγράμματος ΕΣΠΑ 2014-2020, παρά την έλλειψη γενικών κατευθύνσεων από το κεντρικό υπουργείο (Βεζυριαννίδου, 2018). Η πρωτοβουλία αυτή της ΠΑΜΘ στοχεύει στην αναβάθμιση της μέχρι σήμερα θέσης της στην ελληνική επικράτεια, ως μία από τις περιφέρειες της χώρας με πολύ μικρή κάλυψη σε ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ/ ν.2508/97 και ως η τελευταία περιφέρεια ως προς τη χρηματοδότηση μελετών (Βεζυριαννίδου, 2015β· Βεζυριαννίδου, 2018). Παρά ταύτα, ενώ έχει ολοκληρωθεί η αξιολόγηση για τη χρηματοδότηση των μελετών για τους δέκα πρώτους από τους είκοσι δύο συνολικά δήμους της ΠΑΜΘ, οι Δήμοι εμφανίζουν σχετική ατολμία για την προκήρυξη των μελετών ΤΧΣ, διότι δεν διαθέτουν ούτε το κατάλληλο στελεχιακό δυναμικό που θα τις επιβλέψει, ούτε υπάρχει επαρκής διεπιστημονική κάλυψη για την διαχείρισή τους, που προβλέπεται απαραίτητη, εφόσον οι μελέτες αυτές εκπονούνται για πρώτη φορά σε επίπεδο καλλικράτειου δήμου και εγκρίνονται με Προεδρικό Διάταγμα.

#### **4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ**

Στην Ελλάδα ο χωρικός σχεδιασμός παραμένει ατελής. Η μνημονιακή επιταγή για επανεξέταση και αναθεώρηση της γενικής πολεοδομικής και χωροταξικής νομοθεσίας, ώστε να απλουστευτεί και να επιταχυνθεί η υλοποίηση του σχεδιασμού, εξασφαλίζοντας παράλληλα μεγαλύτερη ευελιξία στην αξιοποίηση ακινήτων για ιδιωτικές επενδύσεις, οδήγησε σε παραγωγή νέων νόμων, που δημιούργησαν νέες μεγάλες καθυστερήσεις στην εφαρμογή του σχεδιασμού.

Τόσο ο νέος ν.4447/2016 για τον χωρικό σχεδιασμό, όσο και ο προηγούμενος ν.4269/14, είχαν πράγματι σαφή διττό στόχο, όπως το μνημόνιο επέβαλε: α) τη διευκόλυνση ιδιωτικών επενδύσεων και β) την επιτάχυνση και απλούστευση της διαδικασίας του σχεδιασμού. Κι ενώ ο πρώτος στόχος επετεύχθη με τη θεσμοθέτηση των Ειδικών Χωρικών Σχεδίων και την άμεση δυνατότητα εφαρμογή τους μέσω του μηχανισμού της Enterprise Greece, ο δεύτερος στόχος καθυστερεί ακόμα δραματικά, όπως ειδικότερα αναλύθηκε στο κεφ. 3.4. αλλά και διότι δεν έχει δημιουργηθεί έως σήμερα ένας ελεγκτικός μηχανισμός που θα εποπτεύει, παρακολουθεί, συντονίζει και επισπεύδει τις διαδικασίες τήρησης των χρονοδιαγραμμάτων σύνταξης, έγκρισης και εφαρμογής του χωρικού σχεδιασμού, όπως

προβλέπει το άρθρο 66 παρ. 1 του ν.4495/17. Η απόφαση όμως της εφαρμογής του πρώτου στόχου ως άμεσης προτεραιότητας μέσω ενός «ευέλικτου» συστήματος σχεδιασμού με συγκεκριμένες στοχεύσεις που επιτρέπει στην αγορά να ηγηθεί και να αποφασίσει για την κατανομή των εδαφικών πόρων, με ταυτόχρονη έλλειψη ολοκληρωμένου σχεδιασμού, ενέχει τον κίνδυνο να υποβαθμίσει τον ολοκληρωμένο χαρακτήρα του σχεδιασμού, και τις δημοκρατικές/ συμμετοχικές διαστάσεις του. Για τον λόγο αυτόν, η κυριαρχία του δημοσίου συμφέροντος πρέπει να παραμείνει αδιαπραγμάτευτη, υπό την προϋπόθεση ότι δεν θα αποθαρρύνει τις ιδιωτικές πρωτοβουλίες, που είναι τόσο αναγκαίες για την οικονομική ανάκαμψη.

Για την αποτελεσματικότητα της εφαρμογής της χωρικής μεταρρύθμισης, κρίνεται αναγκαία η ορθολογική διαχείριση και συνέργεια πολλών παραγόντων, όπως παρουσιάζονται ακολούθως:

- Αρχικά απαιτείται η δημιουργία νομοθετικής σταθερότητας που θα βασίζεται σε μια επιστημονικά αποδεκτή και εφαρμοστέα νομοθεσία, χωρίς κενά και περιθώρια παρερμηνείας και θα παρέχει ασφάλεια τόσο στον πολίτη όσο και στο όργανο της διοίκησης που καλείται κάθε φορά να εφαρμόσει τον νόμο,
- η βελτίωση των διοικητικών διαδικασιών μέσα από την επίλυση του κατακερματισμού των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων σε όλα τα επίπεδα διοίκησης,
- η αναδιάρθρωση και ο εκσυγχρονισμός των διοικητικών δομών με διαφάνεια και ορθολογική αξιοποίηση του στελεχειακού δυναμικού με ικανά, άρτια καταρτισμένα και έμπειρα στελέχη,
- η δημιουργία ενός επαρκούς μηχανισμού παρακολούθησης και ελέγχου που θα εποπτεύει, συντονίζει και επισπεύδει τις διαδικασίες τήρησης των χρονοδιαγραμμάτων σύνταξης, έγκρισης και εφαρμογής του χωρικού σχεδιασμού, όπως ο ν.4495/17 προβλέπει, και
- η διαθεσιμότητα πόρων για τη δημιουργία και την ορθή λειτουργία των ανωτέρω δομών, τον κατάλληλο εξοπλισμό τους και την επαρκή στελέχωσή τους.

Για να μπορέσουν ωστόσο να λειτουργήσουν τα ανωτέρω συνδυαστικά απαιτείται πολιτική βούληση αυτών που διαμορφώνουν χωρικές πολιτικές.

## Βιβλιογραφία

### Ελληνόγλωσση

- Αραβαντινός, Α. (1997) Πολεοδομικός σχεδιασμός: Για μια βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου. Αθήνα: Συμμετρία.
- Βεζυριαννίδου, Σ. (2015α) «Ρυθμιστικός χωρικός σχεδιασμός σε τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα: Αξιολόγηση της πολιτικής και της υλοποίησής του, μέσα από το εργαλείο των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του Ν.2508/97». Στο 4<sup>ο</sup> Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης. Βόλος, 24-27/9/2015.
- Βεζυριαννίδου, Σ. (2015 β) «Ο τοπικός χωρικός σχεδιασμός στην Ελλάδα μέσα από την εμπειρία των Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων (ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ) του Ν.2508/97». Στο 13ο συνέδριο της ERSA –GR με θέμα: «Αυτοδιοίκηση και τοπική και περιφερειακή διοίκηση: σύγχρονες προοπτικές». Αθήνα, 26-27/6/2015.
- Βεζυριαννίδου, Σ. (2018) «Πορεία υλοποίησης του χωρικού σχεδιασμού στο τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα την περίοδο της κρίσης. Περίπτωση μελέτης η Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης». Στο 5ο Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης. Βόλος, 27-30/9/2015.
- Γιαννακούρου, Γ.(2008) *Η χωροταξία στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Αθήνα: Παπαζήση.
- Γιαννακούρου, Γ. και Καυκαλάς, Γ. (2014) *Επανεξετάζοντας τη χωροταξία σε περίοδο κρίσης: Αναγκαιότητα, περιεχόμενο και προϋποθέσεις της μεταρρύθμισης*.
- Κλαμπατσέα, Ε. (2012) «Ο σχεδιασμός του χώρου ως μέσο διαχείρισης της κρίσης στην Ελλάδα». Στο 3<sup>ο</sup> Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης. Βόλος, 27-30/9/2012.
- Λαλένης, Κ. και Κυριαζής, Α. (2012) «Αντιφατικότητες θεσμικού πλαισίου και αδιέξοδα σχεδιασμού: Αστικό περιβάλλον και δάσος σε σύγκρουση στο νέο Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο Καβάλας Στο 3<sup>ο</sup> Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης. Βόλος, 27-30/9/2012, σελ.312-318.
- Λαλένης Κ. και Βεζυριαννίδου, Σ. (2018) «Η χωρική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα, την εποχή της ύφεσης». Στο 20<sup>ο</sup> Επιστημονικό Συνέδριο του Συνδέσμου Ελλήνων Περιφερειολόγων. Αθήνα, 4-5/06/2018.
- Λιάλιος, Γ. (2017) «Νέα πολεοδομικά σχέδια στους 325 δήμους της χώρας». *Καθημερινή*, 23 Σεπτεμβρίου.
- Μπεριάτος, Η. και Παπαγεωργίου, Μ. (2012) Εισαγωγή στο «Χωροταξία-Πολεοδομία-Περιβάλλον στον 21<sup>ο</sup> αιώνα». Βόλος: Πανεπιστημιακές εκδόσεις Θεσσαλίας, σελ.13-19.

- N. 2508/97 (ΦΕΚ 124/Α/97) «Βιώσιμη Οικιστική Ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας και άλλες διατάξεις».
- N.2742/99 «Χωροταξικός Σχεδιασμός και Αειφόρος Ανάπτυξη και άλλες διατάξεις».
- N. 3894/2010 «Επιτάχυνση και διαφάνεια υλοποίησης Στρατηγικών Επενδύσεων».
- N. 4269/14 «Χωροταξική και Πολεοδομική Μεταρρύθμιση-Βιώσιμη Ανάπτυξη».
- N. 4447/16 «Χωρικός σχεδιασμός-Βιώσιμη Ανάπτυξη και άλλες διατάξεις».
- Οικονόμου, Δ. (2002) «Το θεσμικό πλαίσιο της χωροταξίας και οι περιπέτειές του». *Αειχώρος*, 1, σελ. 116-127.
- Οικονόμου, Δ. (2007) «Η σχέση των επιπέδων και των βαθμίδων του πολεοδομικού σχεδιασμού». *Νόμος και Φύση*, 9/2007.
- Οικονόμου, Δ. (2008) «Το πλαίσιο του χωροταξικού σχεδιασμού και αειφόρου ανάπτυξης». Στο Γιαννακούρου, Γ., Μενουδάκος, Κ. και Βασενχόβεν, Α. (επιμ.) *Ο χωροταξικός σχεδιασμός στην Ελλάδα: Νομικό πλαίσιο και εφαρμογή στην πράξη*. Αθήνα: Αντ. Σάκκουλα, σελ. 105-110.
- Οικονόμου, Δ. (2009) «Τα συστήματα χωροταξικού σχεδιασμού στον διεθνή χώρο σήμερα: Μια συγκριτική επισκόπηση». Στο Γοσποδίνη, Α. (επιμ.) *Διάλογοι για το σχεδιασμό του χώρου και την ανάπτυξη*. Αθήνα: Κριτική, σελ. 171-198.
- Οικονόμου, Δ. και Πετράκος, Γ. (1999) «Πολιτικές οικιστικής ανάπτυξης και πολεοδομικής οργάνωσης στην Ελλάδα». Στο Οικονόμου, Δ. και Πετράκος, Γ. (επιμ.) *Η ανάπτυξη των ελληνικών πόλεων: Διεπιστημονικές προσεγγίσεις αστικής ανάλυσης και πολιτικής*. Βόλος: Πανεπιστημιακές εκδόσεις Θεσσαλίας, σελ. 413-446.
- Παπαπετρόπουλος, Α.(2005) «Η νομολογιακή διαμόρφωση της έννοιας του ευρύτερου χωροταξικού σχεδιασμού». *Νόμος και Φύση*, 3/2005.
- Σύνδεσμος Ελλήνων Βιομηχάνων (ΣΕΒ) (2010) *Επιχειρηματικότητα χωρίς εμπόδια*. Διαθέσιμο στο [http://www.sev.org.gr/Uploads/pdf/3oembodia\\_big\\_2\\_12\\_2010.pdf](http://www.sev.org.gr/Uploads/pdf/3oembodia_big_2_12_2010.pdf)
- ΣτΕ (2010) Απόφαση 3920.
- ΤΕΕ (2005) *Μελέτη συστημάτων και επιπέδων σχεδιασμού σε χώρες της Ευρώπης*. Αθήνα: ΤΕΕ.
- ΥΠΕΧΩΔΕ (2008) *Εθνικός χωροταξικός σχεδιασμός*. Αθήνα: ΥΠΕΧΩΔΕ.
- Χαϊνταρλής, Μ.(2012) «Περί της δεσμευτικότητας των εργαλείων χωρικού σχεδιασμού και της μεταξύ τους νομικής σχέσης». Στο *3ο Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης*. Βόλος, 27-30/9/2012, σελ.18-24.
- Χλέπας, Ν.Κ. (2006) «Η κατανομή των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων κατά το Σύνταγμα». *Νόμος και Φύση*.

## Ξενογλώσση

- Beriatos, E. (2005) “Environmental policy and spatial planning in Greece: Institutional aspects”. *Water, Air and Soil Pollution: Focus*, 4(4-5), pp. 433-444.
- Brundtland Report “Our Common Future” (1987).
- CEC-Commission of the European Communities (1997) *The EU Compendium of spatial planning systems and policies*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Getimis, P. και Giannakourou, G. (2014) Spatial planning systems and practices in Europe: *A comparative perspective*, pp. 149-168.
- Giannakourou, G. και Balla, E. (2012) “Privatization of planning powers and planning processes in Greece: Currents trends, future prospects”. Conference paper.
- ESPON (2007) *ESPON 2006 project 2.3.2., Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level: Final report*.
- Johnston, R.J. (1997) *Geography and geographers: Anglo-American human geography since 1945*. London: Arnold.
- Lalenis, K. (2001) “Planning by decree: Incompatibilities of planning laws and planning policies in Greece, during the 20th century: Analysis, perspectives”. In *WPSC: Planning at the Turn of the Century*. Shanghai, China.
- Lalenis, K., De Jong, M. και Mamadouh, V. (2002) “Families of nations and institutional transplantation”. Στο De Jong, M., Lalenis, K. και Mamadouh, V. (επιμ.) *Institutional transplantation*. The Hague: Kluwer Academic Publishers.
- Lalenis, K. (2010) *Typology of EU national governance and spatial planning systems*. PLUREL WP2.2
- Lalenis, K. και Vezyriannidou S.(2016) “Existing deficiencies and new initiatives in spatial planning in Greece: Seeking effectiveness in inter-level coordination”. Στο *10<sup>th</sup> Annual Conference of the International Academic Association for Planning Law and Property Rights*. Bern: 17-19 February.
- Melissas, (2015) “Recent developments in planning legislation in Greece”. Στο *9<sup>th</sup> Annual Conference of the International Academic Association on Planning, Law, and Property Rights*. Volos, Greece, 25-27 February.
- Newman, P. και Thornley, A. (1996) *Urban planning in Europe: International competition, national systems and planning projects*. London: Routledge.
- OECD-Organization of Economic Co-operation and Development (2017a) *Land use planning systems in the OECD: Country fact sheets*. Paris: OECD.
- OECD-Organization of Economic Co-operation and Development (2017b) *The governance of land use in OECD countries: Policy analysis and recommendations*.

- Papageorgiou, M. (2017) "Spatial planning in transition in Greece: A critical overview". *European Planning Studies*, 25(10), pp. 1818-1833.
- Spina, A. la & Sciortino, G.(1993) "Common agenda, southern rules: European integration and environmental change in the Mediterranean states". Στο Liefferink, J.D., Lowe, P.H. & Mol, A.P.J. (eds.) *European integration and environmental policy*. London: Belhaven Press, pp. 217-236.
- Vezyriannidou, S. και Portokalidis, K. (2018) "Special spatial plans vs local spatial plans: Towards a new vision of planning system at the local level in Greece, during the period of economic crisis". *International Journal of Real Estate and Land Planning*, 1, pp. 402-408.

Κωνσταντίνος Λαλένης  
Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης  
Πολυτεχνική Σχολή, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πεδίον Άρεως, 38 334, Βόλος  
e-mail: klalenis@uth.gr

Σουλτάνα Βεζυριαννίδου  
Διεύθυνση Περ/ντος & Χωρικού Σχεδιασμού ΑΜ-Θ Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μ-Θ  
e-mail: svezyriannidou@uth.gr

## **Προσβασιμότητα στον Πολιτισμό και την Κληρονομιά: ο σχεδιασμός για όλους**

**Αλέξιος Δέφνερ**

Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

**Νεοκλής Μαντάς**

Διδάκτωρ, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

**Εύα Ψαθά**

Διδάκτωρ Πολεοδομίας, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

**Νικολός Βογιαζίδης**

Διδάκτωρ Κοινωνικής & Πολιτικής Σκέψης, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

### **Περίληψη**

Το άρθρο εξετάζει το ζήτημα της προσβασιμότητας στο πολιτιστικό αγαθό (πολιτισμός και κληρονομιά) ορίζοντας τρία επίπεδα προσβασιμότητας: α) τη φυσική προσβασιμότητα, όπου ο επισκέπτης ή δέκτης ενός πολιτιστικού αγαθού χρησιμοποιεί τη σωματική του δομή για να μετακινηθεί μέσα στην πρωτότυπη υλική έκφανση του αγαθού ή να νιώσει αισθητηριακά τις υλικές ή άυλες αναπαραγωγές του αγαθού, β) την αντιληπτική προσβασιμότητα, όπου ο επισκέπτης ή δέκτης ενός πολιτιστικού αγαθού αντιλαμβάνεται το πολιτιστικό αγαθό σύμφωνα με το εκπαιδευτικό του υπόβαθρο, τον τρόπο ζωής και το συνήθη ως προς αυτόν τρόπο διανοητικής επεξεργασίας και τελικά γ) την οικειοποιητική προσβασιμότητα, όπου ο επισκέπτης ή δέκτης ενός πολιτιστικού αγαθού, έχοντας περάσει από τα δυο προαναφερθέντα επίπεδα προσβασιμότητας, οικειοποιείται και κάνει κτήμα του το πολιτιστικό αγαθό, ενώ μπορεί να χρησιμοποιεί την αποκτηθείσα εμπειρία για να δημιουργήσει το προσωπικό του αφήγημα. Το προτεινόμενο πλαίσιο υποστηρίζει την ιδέα μιας αειφόρου συνδυαστικής διαχείρισης του πολιτισμού, της κληρονομιάς και του τουρισμού, η οποία διαπνέεται από την βασική



αρχή του Ολοκληρωμένου Σχεδιασμού: όλοι οι πολίτες θα πρέπει να απολαμβάνουν τα ίδια προνόμια και τις ίδιες ποιοτικές υπηρεσίες. Τέλος, προσπαθεί να διασαφηνίσει τις συγχύσεις που συνδέονται με την έννοια της προσβασιμότητας, να προτείνει πολιτικές που να ενισχύουν την προσβασιμότητα σε όλες τις πολιτιστικές δραστηριότητες και να δώσει ορισμένες κατευθυντήριες αρχές για τη στρατηγική διαχείριση της προσβασιμότητας στο πολιτιστικό αγαθό.

### **Λέξεις κλειδιά**

φυσική προσβασιμότητα, αντιληπτική προσβασιμότητα, οικειοποιητική προσβασιμότητα, Ολοκληρωμένος Σχεδιασμός

## ***Accessibility to Culture and Heritage: designing for all***

### **Abstract**

*The paper examines the Accessibility to Heritage for all people by defining three moments: a) physical accessibility: the visitor to / receiver of a cultural good uses his/her body structure and functions in order to move inside the product in its original material manifestation or experience sensorially its tangible or intangible reproductions, b) perceptual accessibility: the moment of understanding culture/heritage and it has to do with the perceptiveness of the receiver and is closely linked to the receiver's educational background, way of living and habitual mode of intellectual operation and finally c) appropriational accessibility: the apex of accessibility is the combination of the two previously acquired moments and it happens when the visitor/receiver may consider culture/heritage as part of himself/herself (familiarization) and use the adopted experience to intertwine his/her own story (narrational production). The suggested framework is based on the idea of a sustainable and multidisciplinary management of culture, heritage and tourism, which is inspired by the basic principle of the Integrated Design: all citizens should enjoy the same privileges and the same quality services. Lastly, the paper attempts to clarify some of the confusions that are associated with the concept of accessibility, to propose policies that may enhance accessibility to all cultural activities and to provide some guidelines for the strategic management of accessibility to cultural property.*

### **Keywords**

*physical accessibility, perceptual accessibility, appropriational accessibility, Universal Design*

## 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η αφηρηρία του άρθρου<sup>1</sup> είναι το εννοιολογικό πλαίσιο της φυσικής και διανοητικής πρόσβασης. Εν συνεχεία, ορίζει την προσβασιμότητα ως ιδιότητα πρόσβασης και καθολικά απαραίτητη προϋπόθεση για την εμπειρία και την εκτίμηση τοποθεσιών ή συλλογικών δραστηριοτήτων από οποιονδήποτε, ενώ τη χρίζει ως προτεραιότητα του Ολοκληρωμένου Σχεδιασμού. Έπειτα, επικεντρώνεται στο ζήτημα της προσβασιμότητας στο πολιτιστικό αγαθό, το οποίο ορίζει ως συνισταμένη του πολιτισμού (όλα τα προϊόντα, καταστάσεις και δραστηριότητες συμβολικής αξίας κατά το χρονικό συνεχές) και της κληρονομιάς (η διήθηση παλαιότερων πολιτισμικών στοιχείων στη σύγχρονη εποχή) και εντοπίζει τον τρόπο που η Προσβασιμότητα στον Πολιτισμό και την Κληρονομιά εκτυλίσσεται σε τρία επίπεδα: το υλικό (τοποθεσίες και υποδομές), το αντιληπτικό (κατανόηση νοημάτων) και το απώτερο οικειοποιητικό (επεξεργασία νοημάτων και παραγωγή προσωπικού αφηγήματος). Τα κύρια ερευνητικά ερωτήματα αφορούν τη δυναμική ενίσχυση του τουρισμού, της ποιότητας και την προστιθέμενης αξίας του πολιτιστικού αγαθού, το κατά πόσο συμβάλλουν αυτοί οι παράγοντες στην επίτευξη της τριπλής προσβασιμότητας στο πολιτιστικό αγαθό.

Σημαντική είναι και η διερεύνηση της σχέσης του πολιτιστικού αγαθού με την ανανέωση του τουριστικού προϊόντος. Με αυτό το σκεπτικό, η εργασία εντοπίζει ορισμένες ξεχωριστές περιπτώσεις αναβάθμισης του τουριστικού προϊόντος μέσω της επίτευξης μιας αποτελεσματικής προσβασιμότητας στον πολιτισμό και την κληρονομιά και καταλήγει σε μια λίστα καλών πρακτικών από την ευρωπαϊκή εμπειρία για την επίτευξη αυτού του στόχου.

Βασικός σκοπός της εργασίας είναι ο εντοπισμός των προϋποθέσεων υπό τις οποίες ο σχεδιασμός μπορεί να πετύχει μία ικανοποιητική τριπλή προσβασιμότητα, όπως ορίστηκε παραπάνω, στο πολιτιστικό αγαθό για το σύνολο των εν δυνάμει χρηστών του. Η διαδρομή για την επίτευξη αυτού του στόχου διερχεται, όπως είναι φυσικό, από τη διερεύνηση των ιδίων των εννοιών της προσβασιμότητας και του πολιτιστικού αγαθού που παραμένουν πολυδιάστατες.

Υπό αυτό το πρίσμα, η έννοια της πρόσβασης προσεγγίζεται σύμφωνα με τον ευρύτερο ορισμό της, ο οποίος περιλαμβάνει τόσο την υλική, όσο και την άυλη διάστασή

1 Η πρώτη, και συντομότερη, εκδοχή αυτού του άρθρου παρουσιάστηκε στα Αγγλικά στο ετήσιο συνέδριο του AESOP (Association of European Schools of Planning) 'Definite Space – fuzzy responsibility', Czech Technical University, Faculty of Architecture, Prague, 13-16 Ιουλίου, 2015. Ο Οδηγός Καλών Πρακτικών (Good Practice Guide) για την «Προσβασιμότητα στον Πολιτισμό και την Κληρονομιά» χρηματοδοτήθηκε στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Προγράμματος INTERREG IVC και αποτελεί παραδοτέο του υπο-προγράμματος CHARTS (Culture & Heritage Added-value to Regional Policies for Tourism Sustainability Program) και είναι διαθέσιμος στο: [www.charts-interreg4c.eu/good-practices/accessibility-to-heritage](http://www.charts-interreg4c.eu/good-practices/accessibility-to-heritage).

της. Η επέκταση της έννοιας της πρόσβασης πέραν της αναπηρίας και των λοιπών φυσικών περιορισμών προς τις ικανότητες αντίληψης και κατανόησης ιδεών και νοημάτων αποτελούν διακυβεύματα ισάξιας βαρύτητας.

Ειδικότερα, το θεωρητικό σκέλος της εργασίας που σχετίζεται με τις έννοιες της πρόσβασης και της προσβασιμότητας εμπλουτίζει τη σχετική προβληματική γύρω από το ζήτημα της προσβασιμότητας στον πολιτισμό και την κληρονομιά. Παράλληλα, η αναφορά σε επιτυχημένες εφαρμογές καλών πρακτικών από τον Ευρωπαϊκό χώρο παρέχει ορισμένες κατευθυντήριες αρχές προς την εξασφάλιση μιας αποτελεσματικότερης προσβασιμότητας στο πολιτιστικό αγαθό, ενώ η ανίχνευση της αμφίδρομης σχέσης μεταξύ πολιτισμού-τουρισμού αναδεικνύει θεματικές οι οποίες μπορούν να αποτελέσουν έμπνευση νέων καλών πρακτικών της βιώσιμης ανάπτυξης τους. Απώτερος στόχος της εργασίας είναι η παρουσίαση μιας σειράς συγκεκριμένων προτάσεων για τη βελτιστοποίηση της φυσικής, διανοητικής και οικειοποιητικής προσβασιμότητας όλων στον πολιτισμό και την κληρονομιά υπό το πρίσμα του τουρισμού. Ο Συνοπτικός Πίνακας Αρχών (Do's και Don't s), στον οποίο καταλήγει το άρθρο, συγκεντρώνει τα συμπεράσματα για την επίτευξη μιας αποτελεσματικότερης φυσικής, διανοητικής και οικειοποιητικής προσβασιμότητας και αναδεικνύει τις κύριες θεματικές που προκύπτουν ως ζητούμενα για την ενδυνάμωση του τουριστικού προϊόντος μέσω της εξασφάλισης της μέγιστης προστιθέμενης αξίας του.

## 2. ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Η αφετηρία είναι η έννοια της πρόσβασης, η οποία προσεγγίζεται σε σχέση με τη διττή της υπόσταση ως φυσική (είσοδος, αίσθηση) και διανοητική (κατανόηση, αντίληψη) και ερμηνεύεται ως μείζον ζήτημα χρήσης με επίκεντρο τη δυνατότητα όλων, ανεξαρτήτως ιδιαιτεροτήτων (αναπηρίας, ηλικίας, προσανατολισμού) ή πλαισίου χρήσης, να χρησιμοποιούν ένα αγαθό ή μια υπηρεσία. Σε αυτό το πλαίσιο, οτιδήποτε αναφέρεται ως μη-προσβάσιμο, θεωρείται και μη φιλικό ως προς το χρήστη. Η πρόσβαση διακρίνεται σε:

α) Φυσική Πρόσβαση: Εννοείται η κατάσταση κατά την οποία οποιοδήποτε αγαθό ή υποδομή μπορεί να προσεγγιστεί ή να προσπελαστεί, χωρίς να προκύπτει κανένα εμπόδιο φυσικής εισόδου βάσει κάποιας ενδεχόμενης διαφορετικότητας (ενδεικτικά: φύλο, ηλικία, κοινωνική τάξη, σεξουαλικός προσανατολισμός).

β) Διανοητική Πρόσβαση: Εννοείται η πρόσβαση σε υπηρεσίες, παροχές και εμπειρίες, η οποία επιτυγχάνεται σε συνδυασμό με το εκπαιδευτικό υπόβαθρο, τον τρόπο ζωής και τον συνήθη τρόπο διανοητικής επεξεργασίας του χρήστη και παρέχει στο άτομο «έναν ικανοποιητικό βαθμό αυτονομίας και ασφάλειας σε σχέση με την διάδρασή του με τον φυσικό, ανθρωπογενή ή εικονικό περιβάλλοντα χώρο δράσης του» (Τζαναβάρα, 2013).

Από τη μία πλευρά, το ευρύ πεδίο αναφοράς της πρόσβασης και η επιτακτική συμπερίληψή του ως αντικείμενο σχεδιασμού σε διάφορες επιστημονικές εργασίες (αστικός, κοινωνικός, πολιτιστικός, τεχνολογικός, περιβαλλοντικός σχεδιασμός και σχεδιασμός μεταφορών και υποδομών) τοπικής, περιφερειακής, εθνικής, ευρωπαϊκής και παγκόσμιας κλίμακας, επιβεβαιώνουν την καθολική φύση του (Χριστοφή, 2010). Από την άλλη πλευρά, εμφανίζεται ως επιτακτική ανάγκη ένας ολοκληρωμένος (ολιστικός) σχεδιασμός, ο οποίος θα λαμβάνει υπόψη το δικαίωμα όλων των πολιτών για φυσική και διανοητική πρόσβαση και θα προωθεί με αυτόν τον τρόπο μια αίσθηση ισότητας και συλλογικού οράματος, παρέχοντας παράλληλα διαφορετικές διαδρομές προσέγγισης.

Κατά συνέπεια, για την επίτευξη ενός αποτελεσματικού επιπέδου πρόσβασης θα πρέπει να διασφαλίζονται οι βασικές αρχές του Ολοκληρωμένου Σχεδιασμού ([http://www.ncsu.edu/ncsu/design/cud/pubs\\_p/docs/poster.pdf](http://www.ncsu.edu/ncsu/design/cud/pubs_p/docs/poster.pdf)):

- Ευρεία Δυνατότητα Χρήσης: Ο σχεδιασμός θα πρέπει να αποσκοπεί στη δυνατότητα χρήσης από τις περισσότερες δυνατές ομάδες χρηστών όπως π.χ. τα άτομα με διάφορες αναπηρίες ή ιδιαιτερότητες.
- Ευελιξία Χρήσης: Ο σχεδιασμός οφείλει να καλύπτει μια μεγάλη γκάμα προσωπικών προτιμήσεων και ικανοτήτων.
- Απλότητα Χρήσης: Η διαδικασία χρήσης του αγαθού/υπηρεσιών θα πρέπει να είναι απλή, ευκόλως κατανοητή και να εμπλέκει όλους τους χρήστες –ή το μεγαλύτερο δυνατό μέρος τους- ανεξαρτήτως υποβάθρου, καλλιέργειας, τεχνογνωσίας ή επιπέδων συγκέντρωσης.
- Πληροφόρηση για τη Χρήση: Ο σχεδιασμός θα πρέπει να παρέχει τις απαραίτητες οδηγίες/πληροφορίες χρήσης, ανεξαρτήτως των συνθηκών του περιβάλλοντος ή των αισθητηριακών ικανοτήτων του χρήστη.
- Ανοχή Σφαλμάτων: Ο σχεδιασμός θα πρέπει να ελαχιστοποιεί τους κινδύνους και τις δυσμενείς συνέπειες από τυχαίες ή ακούσιες ενέργειες.
- Ελάχιστη Σωματική Προσπάθεια: Ο σχεδιασμός θα πρέπει να ευνοεί την αποτελεσματική και άνετη χρήση με την ελάχιστη δυνατή κόπωση του χρήστη.
- Ορθολογικές Διαστασιολογήσεις για Δυνατότητα Προσέγγισης και Αποτελεσματική Χρήση.

Στη συνέχεια, επιχειρείται μια θεωρητική συμπύκνωση της έννοιας της πρόσβασης στον όρο της «προσβασιμότητας» ως ιδιότητας πρόσβασης σε αγαθά, υπηρεσίες, παροχές και εμπειρίες, ενώ η προβληματική επικεντρώνεται γύρω από την προσβασιμότητα στο πολιτιστικό αγαθό και τη διερεύνηση της ανανεωτικής σχέσης πολιτισμού-τουρισμού.

## **2.1 ΠΡΟΣΒΑΣΙΜΟΤΗΤΑ ΣΤΟΝ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟ ΚΑΙ ΤΗΝ ΚΛΗΡΟΝΟΜΙΑ: ΤΑ ΕΠΙΠΕΔΑ ΤΗΣ ΠΡΟΣΒΑΣΙΜΟΤΗΤΑΣ**

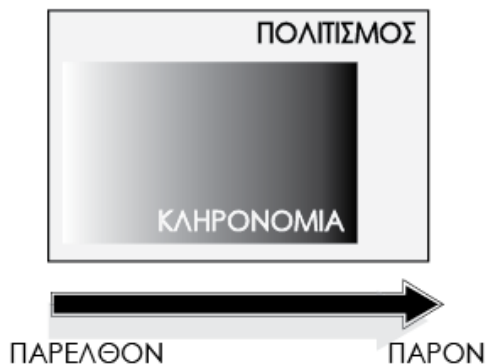
Το άρθρο υιοθετεί μια ευρύτερη προσέγγιση της προσβασιμότητας, πέρα από τα στενά όρια της φυσικής διάστασης. Εκτός από τα άτομα που βρίσκονται αποκλεισμένα από αγαθά, χώρους ή υπηρεσίες λόγω ιδιαιτεροτήτων φυσιολογίας, υπάρχουν πολυάριθμες κατηγορίες χρηστών, οι οποίες αντιμετωπίζουν διαφορετικά –αλλά εξίσου σημαντικά– προβλήματα πρόσβασης.

Το ζήτημα γίνεται συνθετότερο όταν εισάγεται η διάσταση της προσβασιμότητας στον πολιτισμό και την κληρονομιά. Τί είναι ο πολιτισμός; Τί είναι η κληρονομιά; Ποιοι είναι οι λόγοι που αποτρέπουν κάποιον από το να έχει πρόσβαση σε αυτές τις έννοιες; Πώς μπορούν αυτές οι δύο έννοιες να καταστούν προσβάσιμες; Είναι η προσβασιμότητα στον πολιτισμό και την κληρονομιά διαδραστική;

Σε αυτό το πλαίσιο, το πολιτιστικό αγαθό αποτελεί τη συνισταμένη πολιτισμού και κληρονομιάς. Στο παρόν πλαίσιο, ο πολιτισμός προσεγγίζεται ως όρος ευρύτερος της κληρονομιάς, καθώς την περιλαμβάνει. Ο πολιτισμός ορίζεται ως «το σύνολο των επιτευγμάτων των ανθρώπων γενικώς ή και μόνο σε συγκεκριμένο τόπο στους τομείς της επιστήμης, της καλλιτεχνικής δημιουργίας, των τεχνικών μέσων, της εκπαίδευσης, καθώς και των καθοριζόμενων κανόνων συμβίωσης, όπως η γλώσσα, η θρησκεία και ό,τι άλλο συμβάλλει στην εξημέρωση των ηθών» (Κριαράς, 1995), ενώ η κληρονομιά ορίζεται ως «το σύνολο των ιδιοτήτων, παραδόσεων και επιτευγμάτων που περνούν από τη μια γενιά στην άλλη και εξακολουθούν να επηρεάζουν το μέλλον» (Κριαράς, 1995). Εδώ, ο πολιτισμός περιλαμβάνει τις καλλιτεχνικές και λουπές εκδηλώσεις της ανθρώπινης διανοίας, οι οποίες προσεγγίζονται υπό το πρίσμα του συλλογικού αισθήματος και εκτείνονται στο χρονικό συνεχές από το μακρινό παρελθόν έως και το σήμερα, ενώ ως κληρονομιά χαρακτηρίζονται όλα τα αντικείμενα και οι ποιότητες που συμπυκνώνουν τη συμβολική αξία και την πολιτισμική παράδοση που περνούν από γενιά σε γενιά.

Η διαφορά μεταξύ πολιτισμού και κληρονομιάς μπορεί να εντοπιστεί στο πλαίσιο της χρονολογικής τους αναφοράς. Ενώ ο πολιτισμός περιλαμβάνει όλα τα διανοητικά επιτεύγματα της ανθρωπότητας από την αρχή της έως σήμερα, η κληρονομιά αναφέρεται σε μη-σύγχρονα διανοητικά επιτεύγματα τα οποία έχει περιβάλλει η σκόνη του χρόνου (Σχήμα 1). Αλλά πώς μπορεί κάποιος να αποκτήσει πρόσβαση στον πολιτισμό και την κληρονομιά;

**Σχήμα 1.** Ο Πολιτισμός και η Κληρονομιά στο Χρόνο



Πηγή: ίδια επεξεργασία

Όπως είχε διατυπωθεί το 1993 στην Ευρωπαϊκή Στρογγυλή Τράπεζα του Ελσίνκι για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα και τις Πολιτιστικές Πολιτικές στην Ευρώπη, «ο καθένας έχει το δικαίωμα να παράγει, να συμμετέχει και να έχει πρόσβαση στην πολιτιστική ζωή» (Fisher, 1993), ενώ η πολυπολιτισμικότητα, ο πλουραλισμός και η διαφορετικότητα είναι οι κατάλληλες λέξεις-κλειδιά που συνοψίζουν την κυρίαρχη προβληματική στο θέμα της προσβασιμότητας στον πολιτισμό και την κληρονομιά.

Ως αποτέλεσμα της αλλαγής της νομοθεσίας που επικεντρώνεται στην εκπαίδευση, την απασχόληση και την πρόσβαση σε δημόσιες και ιδιωτικές υπηρεσίες για τα άτομα με αναπηρίες, αυτά καθίστανται σταδιακά μια νέα οικονομική δύναμη που διεκδικεί πρόσβαση στα πολιτιστικά αγαθά. Οι πολιτιστικοί φορείς πρέπει να αφήσουν πίσω τους την αντίληψη που αντιμετωπίζει ανθρώπους με προβλήματα πρόσβασης όπως (αλλά όχι μόνο) τα άτομα με ειδικές ανάγκες και οι ηλικιωμένοι ως «ειδικές» ομάδες ανθρώπων. Το επίκεντρο των πολιτικών τους πρέπει να στραφεί σε μια πολιτική ένταξης. Καθώς η προσβασιμότητα οδηγεί στην ένταξη, θα πρέπει να θεωρείται ως οργανωτικό πλεονέκτημα που δημιουργεί μεγαλύτερο κοινό για τον πολιτισμό. Με τη σειρά τους, τα άτομα με προβλήματα πρόσβασης θα υποστηρίζουν τους οργανισμούς που τους κάνουν να αισθάνονται άνετα και ευπρόσδεκτα (NASAA, 2003).

Κανένα άτομο δεν μπορεί να αποκλείεται από την παραγωγή ή την πρόσβαση στα πολιτιστικά αγαθά. Η εργασία επικεντρώνεται στα επίπεδα αυτής της διαδικασίας προσβασιμότητας, όπως αυτά απεικονίζονται στο Σχήμα 2.

**Σχήμα 2.** Τα Επίπεδα Προσβασιμότητας στον Πολιτισμό και την Κληρονομιά



Πηγή: ίδια επεξεργασία

Στο Σχήμα 2 παρατηρούνται δυο βασικά επίπεδα προσβασιμότητας, τα οποία είτε προηγούνται, είτε έπονται το ένα του άλλου. Αυτά είναι:

ι. *Φυσική Προσβασιμότητα*: Σε αυτό το επίπεδο, ο επισκέπτης ή ο δέκτης του πολιτιστικού αγαθού χρησιμοποιεί τη σωματική δομή και την αισθητηριακή του λειτουργία, ώστε να κινηθεί μέσα στην πρωτότυπη υλική διάσταση του εκάστοτε πολιτιστικού αγαθού ή να νιώσει αισθητηριακά τις ενδεχόμενες υλικές ή άυλες αναπαραγωγές του. Συνεπώς, μέσω των πέντε βασικών αισθήσεων (όραση, ακοή, γεύση, όσφρηση, αφή) και των συνδυασμών τους (κιναισθησία), ο χρήστης μπορεί να συλλέγει ερεθίσματα για περαιτέρω ανάμειξη με τον πολιτισμό και την κληρονομιά (πυροδότηση) ή εμπειρίες σχετικές με αποκτηθείσες πληροφορίες που προηγήθηκαν (ολοκλήρωση). Η κυριότερη υπο-ομάδα χρηστών που αντιμετωπίζει προβλήματα σε αυτό το επίπεδο προσβασιμότητας είναι τα άτομα με κινητικά προβλήματα. Επιπρόσθετα, εντοπίζεται και μια ενδεχόμενη εξαίρεση χρηστών από τον πολιτισμό και την κληρονομιά λόγω οικονομικών αδυναμιών (π.χ. ένα υψηλό αντίτιμο εισιτηρίου σε έναν αρχαιολογικό χώρο, ένα μουσείο ή ένα πολιτιστικό κέντρο).

ii. *Αντιληπτική Προσβασιμότητα*: Σε αυτό το επίπεδο, ο χρήστης κατανοεί τον πολιτισμό και την κληρονομιά και η προσωπική αντιληπτικότητα του παρατηρητή/δέκτη αναδεικνύεται σε βασική διάσταση. Ο ακρογωνιαίος λίθος αυτής της φάσης είναι η δομή και η λειτουργία του ανθρωπίνου εγκεφάλου. Το άτομο αντιλαμβάνεται το πολιτιστικό αγαθό σύμφωνα με το εκπαιδευτικό του υπόβαθρο, τον τρόπο ζωής και το συνήθη ως προς αυτόν τρόπο διανοητικής επεξεργασίας. Η κυριότερη υπο-ομάδα χρηστών που μπορεί να αποκλειστεί από αυτό το επίπεδο είναι τα άτομα με διανοητικά και μαθησιακά προβλήματα, αλλά και τα άτομα που αδιαφορούν για την έκθεσή τους στο πολιτιστικό αγαθό.

Η ‘φυσική’ και η αντιληπτική προσβασιμότητα τέμνονται στις περιπτώσεις που η πρόσβαση στο πολιτιστικό αγαθό επιχειρείται μέσω εφαρμογών των νέων τεχνολογιών. Από την ίδρυσή τους, τα μουσεία και οι πολιτιστικοί πόροι αγωνίζονται για την επίτευξη αντιληπτικής συνάφειας με την κοινότητα, κάτι που εξακολουθεί να αποτελεί ζητούμενο σε πλήθος εν δυνάμει χρηστών τους, όπως τα άτομα με (διάφορες) ειδικές ανάγκες. Σήμερα, η τεχνολογία έχει προσφέρει δυνατότητες διασύνδεσης και επικοινωνίας των πολιτιστικών αγαθών με τους επισκέπτες και χρήστες τους, με τρόπους που μέχρι πρόσφατα δεν θεωρούνταν εφικτοί (McMillan και Alter, 2017).

Το θεωρητικό μοντέλο των επιπέδων προσβασιμότητας στον πολιτισμό και την κληρονομιά ολοκληρώνεται στην τρίτη φάση της «Οικειοποιητικής Προσβασιμότητας».

iii. *Οικειοποιητική Προσβασιμότητα*: Σε αυτό το επίπεδο συνδυάζονται οι δυο προσβασιμότητες που έχουν ήδη αποκτηθεί: η φυσική και η αντιληπτική προσβασιμότητα. Αρχικά, ο επισκέπτης/δέκτης αισθάνεται ότι κατέχει τη γνώση και την εμπειρία του πολιτιστικού αγαθού, ενώ ενδέχεται να νιώθει και συναισθηματικά συνδεδεμένος και οικείος με αυτό (εξοικείωση). Έπειτα, το σώμα και το μυαλό του επισκέπτη/δέκτη χρησιμοποιεί την αποκτηθείσα εμπειρία και γνώση για να δημιουργήσει το προσωπικό του αφήγημα (παραγωγή αφηγήματος). Με αυτό τον τρόπο, το άτομο αναπαράγει το πολιτιστικό αγαθό σε μια νέα, προσωπική, ιδιοσυγκρασιακή και οικεία μορφή. Στο τελικό αυτό επίπεδο η προσβασιμότητα φτάνει στο απόγειό της, και συνεπώς θα πρέπει να αποτελεί τον απώτερο στόχο των εμπειρογνομόνων που χαράσσουν τις πολιτικές πρόσβασης.

Το θεωρητικό σχήμα των επιπέδων προσβασιμότητας εμπλουτίζεται από το πρίσμα του συλλογισμού της πρακτικής του Bourdieu (1972/1977· 1980/2006). Η Φυσική Προσβασιμότητα αντιστοιχίζεται με το συλλογικό πολιτισμικό κεφάλαιο και μπορεί να συνοψισθεί ως ζήτημα πρακτικής πρόσβασης, σε αντιδιαστολή με την Αντιληπτική Προσβασιμότητα, η οποία αφορά το ατομικό πολιτισμικό κεφάλαιο και προσεγγίζεται ως νοηματοδότηση της πρακτικής της πρόσβασης. Στο τρίτο επίπεδο της Οικειοποιητικής



Προσβασιμότητας, όπου συντελείται η διάδραση μεταξύ συλλογικού και ατομικού πολιτισμικού κεφαλαίου, προσφέρεται το υπόβαθρο για την εξάσκηση της Πράξης ως συνειδητής και λογικής πρακτικής μέσω του δημιουργικού συνδυασμού πρακτικής και εννοιολογικής πρόσβασης (βλ. Σχήμα 3).

**Σχήμα 3.** Η Αντιστοίχιση των Επιπέδων Προσβασιμότητας στον Πολιτισμό και την Κληρονομιά με το Σύλλογισμό του Bourdieu



Πηγή: Bourdieu (1972/1977 και 1980/2006), ίδια επεξεργασία

Η μετατροπή της διττής φύσης της πρόσβασης σε φυσική και αντιληπτική σε δύο κάθετους μεταξύ τους άξονες δημιουργεί τέσσερα τεταρτημόρια, όπου η αποτελεσματικότερη μορφή της Οικειοποιητικής Προσβασιμότητας εντοπίζεται στο πρώτο τεταρτημόριο (Οικειοποίηση= Φυσική + Αντιληπτική Πρόσβαση) (βλ. Σχήμα 4).

**Σχήμα 4.** Συσχέτιση Πρόσβασης και Αποτελεσματικότητας Προσβασιμότητας



Πηγή: ίδια επεξεργασία

Στο στάδιο της «Οικειοποιητικής Προσβασιμότητας», ο χρήστης εξοικειώνεται με τον πολιτισμό και την κληρονομιά, αφού έχει βιώσει την εμπειρία της φυσικής πρόσβασης (φυσική προσβασιμότητα) και αποκωδικοποιήσει τα νοήματα μέσω της διανοητικής πρόσβασης (αντιληπτική προσβασιμότητα).

## **2.2 ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΠΡΟΣΒΑΣΙΜΟΤΗΤΑΣ ΣΤΟΝ ΤΟΥΡΙΣΜΟ ΚΑΙ ΣΗΜΕΙΑ ΠΡΟΣΟΧΗΣ ΣΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΟΥΣ**

Ο τουρισμός εισάγεται στην έρευνα για την προσβασιμότητα στον πολιτισμό και την κληρονομιά, διότι αποτελεί πλέον μια ευρέως αναγνωρισμένη και διαδεδομένη πρακτική σύνδεσης αυτών των εννοιών. Συνεπώς, η διττή φύση της πρόσβασης σε τουριστικές υποδομές και δραστηριότητες διαδραματίζει ένα σημαντικό ρόλο στη βιωματική εμπειρία (φυσική πρόσβαση) και την κατανόηση (διανοητική πρόσβαση) του πολιτιστικού αγαθού και οφείλει να διασφαλίζεται στο πλαίσιο του σχεδιασμού με τη μορφή της φυσικής και αντιληπτικής προσβασιμότητας. Τέλος, ο ικανοποιητικός βαθμός φυσικής και αντιληπτικής προσβασιμότητας στον πολιτισμό και την κληρονομιά που προσφέρεται στον χρήστη μπορεί να οδηγήσει στο τελικό επιθυμητό επίπεδο προσβασιμότητας – την οικειοποιητική προσβασιμότητα.

Κρίσιμη κρίνεται και η αναφορά στις θετικές και αρνητικές οικονομικές, κοινωνικές, πολιτιστικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις των βαθμών προσβασιμότητας στο τουριστικό αγαθό. Δεδομένου ότι η οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική διάσταση της τουριστικής ανάπτυξης καθορίζουν τη βιωσιμότητά της, δεν μπορούν να ξεετάζονται αποκομμένα αλλά ως σύνολο. Ιδιαίτερα η αντιμετώπιση της οικονομικής διάστασης ως προτεραιότητα είναι επιζήμια για την ταυτόχρονη ανάπτυξη της κοινωνικής, μέρος της οποίας αποτελεί η εξασφάλιση της προσβασιμότητας (Lulanski και Lulanski, 2011).

Όπως είναι λογικό, η σχέση μεταξύ του βαθμού προσβασιμότητας και του προσήμου των επιπτώσεων στον τουρισμό αναμένεται ανάλογη: ένας ικανοποιητικός βαθμός προσβασιμότητας προκαλεί θετικές οικονομικές, κοινωνικές, πολιτιστικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις στο τουριστικό αγαθό, ενώ η τουριστική ανάπτυξη παρεμποδίζεται στις περιπτώσεις που παρατηρούνται χαμηλοί βαθμοί προσβασιμότητας (NASAA, 2003).

Όπως διαφαίνεται στον Πίνακα 1, η ευεργετική επίδραση, που προέρχεται από τη διασφάλιση ενός ικανοποιητικού βαθμού προσβασιμότητας στον πολιτισμό και την κληρονομιά, συμβάλλει καθοριστικά στη βιώσιμη ανάπτυξη του τουριστικού αγαθού. Αυτή η ευεργετική επίδραση μπορεί να διακριθεί σε δύο επίπεδα: α) στο στενό επίπεδο της ενίσχυσης της ποιότητας του ίδιου του τουριστικού αγαθού και της τοπικής οικονομίας (βραχυπρόθεσμες οικονομικές τονώσεις και αειφόρα περιβαλλοντικές ευαισθητοποιήσεις)

και β) στο ευρύτερο επίπεδο της αισθητής βελτίωσης και ολοκλήρωσης της εμπειρίας που προσφέρεται στους χρήστες/τουρίστες, μέσα από μακροπρόθεσμες κοινωνικές συγκλίσεις και (κοσμο)πολιτικούς επαναπροσδιορισμούς. Επίσης, διακρίνεται και μια δευτερεύουσα εναλλαγή ανάμεσα στο τοπικό μικρο-επίπεδο και στο παγκόσμιο μακρο-επίπεδο.

**Πίνακας 1.** Θετικές Επιπτώσεις στον Τουρισμό. [Υψηλή/Καλή Προσβασιμότητα => Θετικός Αντίκτυπος]

<p><b><u>+ Οικονομικές Επιπτώσεις</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Περαιτέρω συνεισφορά στην οικονομική ανάπτυξη και ενσωμάτωση στην παγκόσμια ιεραρχία</li> <li>✓ Ανάπτυξη της τοπικής οικονομίας (ενδυνάμωση επενδύσεων και υποδομών &amp; δημιουργία νέων θέσεων εργασίας)</li> <li>✓ Βελτίωση υπηρεσιών και παροχών</li> </ul>	<p><b><u>+ Κοινωνικές Επιπτώσεις</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Προώθηση κοινωνικής συνοχής</li> <li>✓ Καλλιέργεια αποδοχής της διαφορετικότητας &amp; περιορισμός του αισθήματος του κοινωνικού αποκλεισμού</li> <li>✓ Ψυχολογικές διαβεβαιώσεις για συμπερίληψη στην παγκόσμια κοινωνία των πολιτών</li> </ul>
<p><b><u>+ Περιβαλλοντικές Επιπτώσεις</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ικανοποιητική πρόσβαση σε όλους τους χώρους υψηλής πολιτιστικής σημασίας, με έμφαση στη διασφάλιση της αισθητικής τους ακεραιότητας</li> <li>✓ Τόνωση της περιβαλλοντικής συνείδησης για τη διαφύλαξη της ισορροπίας και της βιοποικιλότητας</li> </ul>	<p><b><u>+ Πολιτιστικές Επιπτώσεις</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Διεύρυνση πολιτισμικών και πολιτιστικών οριζώντων</li> <li>✓ Ευκαιρίες απόκτησης εμπειριών και γνώσης σχετικών με τον πολιτισμό και την κληρονομιά (ανάπτυξη προσωπικού πολιτισμικού κεφαλαίου και εξοικείωση με τον πολιτισμό και την κληρονομιά)</li> <li>✓ Καλλιέργεια αισθήματος μετοχής και τοποθέτησης εντός του ευρύτερου φάσματος των συλλογικών πολιτιστικών κεφαλαίων</li> </ul>

Πηγή: ίδια επεξεργασία

Από τη μια πλευρά, οι οικονομικές επιπτώσεις αφορούν τόσο στην τοπική ανάπτυξη (προσέλκυση επενδύσεων, άνοιγμα νέων θέσεων εργασίας, βελτίωση παροχής υπηρεσιών),

όσο και στην ευθυγράμμιση των ιδιαιτεροτήτων των τουριστικών αγαθών με τις παγκόσμιες συμβάσεις (τοποθέτηση στην παγκόσμια πραγματικότητα), ενώ οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις αφορούν στη διασφάλιση της αισθητικής ακεραιότητας του τουριστικού αγαθού και στην εναρμόνιση με τις αρχές της παγκόσμιας περιβαλλοντικής συνείδησης για διασφάλιση της αειφορίας και της βιοποικιλότητας. Από την άλλη, οι μακροπρόθεσμες κοινωνικές συγκλίσεις λαμβάνουν χώρα σε τοπικό (κοινωνική συνοχή, άρση αποκλεισμού και αποδοχή διαφορετικότητας) και σε παγκόσμιο επίπεδο (ψυχολογικές διαβεβαιώσεις για συμπερίληψη στην παγκόσμια -πλέον- κοινωνία των πολιτών), με τους (κοσμο)πολιτικούς επαναπροσδιορισμούς να συντελούνται ταυτόχρονα μέσα από τη διάδραση του ατομικού πολιτισμικού κεφαλαίου με το συλλογικά ευρύτερο πολιτιστικό κεφάλαιο.

Κατ' αναλογία, ο Πίνακας 2 παρουσιάζει το δυνητικά αρνητικό αντίκτυπο, που μπορεί να έχει στη βιώσιμη ανάπτυξη του τουριστικού αγαθού, ένας μη ικανοποιητικός βαθμός προσβασιμότητας στον πολιτισμό και την κληρονομιά. Σε ένα άμεσο επίπεδο, μπορούν βραχυπρόθεσμο να εμφανιστούν σημάδια οικονομικής στασιμότητας και περιβαλλοντικής υποβάθμισης, ενώ έμμεσα, οι κοινωνικές αποκλίσεις μπορεί να ενταθούν και η δημιουργική ανανέωση των πολιτισμικών χαρακτηριστικών με νέα πολιτιστικά στοιχεία να παυθεί, βλάπτοντας μακροπρόθεσμα την κοινωνικο-πολιτισμική συνοχή. Όπως είναι φυσικό, ένα τέτοιο ενδεχόμενο δεν αφήνει ανεπηρέαστες ούτε την τοπική, ούτε την παγκόσμια κλίμακα, ναρκοθετώντας μεθοδικά το γενικότερο πλάνο για μια πολυ-επίπεδη βιωσιμότητα. Με την οικονομική εσωστρέφεια να συνεπάγεται τον αποκλεισμό από την παγκόσμια αγορά, την περιβαλλοντική οπισθοδρόμηση να μην συνάδει με τις σύγχρονες επιταγές για μια κοινή οικολογική μέριμνα και τον κοινωνικό αποκλεισμό να μην υποστηρίζει το όραμα για μια κοινή πλανητική συνθήκη, αλλά αντιθέτως να υποδαυλίζει τον πολιτισμικό απομονωτισμό και τον πολιτιστικό αναχρονισμό, ο αρνητικός αντίκτυπος διαχέεται από το τοπικό στο παγκόσμιο επίπεδο.

Σύμφωνα με την επισκόπηση των κύριων -θετικών και αρνητικών- οικονομικών, κοινωνικών, πολιτιστικών και περιβαλλοντικών επιπτώσεων που μπορεί να έχει ο εξασφαλισμένος βαθμός προσβασιμότητας στο τουριστικό αγαθό, η βιωσιμότητα αποτελεί τη βασική προτεραιότητα του σχεδιασμού σήμερα. Αυτή μπορεί να επιτευχθεί μέσα από τη 'χρυσή' ισορροπία ανάμεσα στους πόλους του πολιτισμού και του τουρισμού, δηλαδή μέσω του πολιτιστικού και του τουριστικού σχεδιασμού που να λαμβάνουν υπόψη τους τόσο τις τοπικές/εθνικές επιδιώξεις (ανάπτυξιακοί στόχοι ειδικών σχεδίων), όσο και στις παγκόσμιες (προ)απαιτήσεις (διακηρύξεις διεθνών οργανισμών) (βλ. Πίνακα 3).

**Πίνακας 2.** Αρνητικές Επιπτώσεις στον Τουρισμό. [Χαμηλή/Κακή Προσβασιμότητα => Αρνητικός Αντίκτυπος]

<p align="center"><b><u>- Οικονομικές Επιπτώσεις</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Αποτυχία ανάπτυξης ενός ολοκληρωμένου τουριστικού προϊόντος</li> <li>✓ Αποτυχία επέκτασης των ομάδων-στόχων του τουριστικού προϊόντος (π.χ. άτομα με ειδικές ανάγκες)</li> <li>✓ Άνοδος ανταγωνιστικών τουριστικών προορισμών με ολοκληρωμένο σχεδιασμό προσβασιμότητας</li> </ul>	<p align="center"><b><u>- Κοινωνικές Επιπτώσεις</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Επιλεκτική κάλυψη αναγκών και επιθυμιών των χρηστών (χρήστες «πολλών ταχυτήτων»)</li> <li>✓ Υπογράμμιση κοινωνικών ανισοτήτων</li> <li>✓ Αίσθημα κοινωνικού αποκλεισμού σε συγκεκριμένες ομάδες χρηστών</li> </ul>
<p align="center"><b><u>- Περιβαλλοντικές Επιπτώσεις</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Πρόκληση ατυχημάτων λόγω κακού σχεδιασμού ή μη πρόβλεψης προσβασιμότητας</li> <li>✓ Περιορισμός της εμπειρίας ειδικών περιβαλλοντικών και κοινωνικο-πολιτισμικών ιδιαιτεροτήτων δύσκολα προσβάσιμων περιοχών</li> <li>✓ Αισθητική υποβάθμιση λόγω άστοχων παρεμβάσεων προσβασιμότητας</li> </ul>	<p align="center"><b><u>- Πολιτιστικές Επιπτώσεις</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Παρεμπόδιση ανάπτυξης προσωπικού πολιτισμικού κεφαλαίου ή/και αδιαφορία ως προς τα πολιτιστικά θέματα</li> <li>✓ Μη καλλιέργεια του αισθήματος ένταξης στο συλλογικό πολιτιστικό κεφάλαιο</li> <li>✓ Παύση της δημιουργικότητας</li> </ul>

Πηγή: ίδια επεξεργασία

Όπως φαίνεται στον Πίνακα 3, κατά τη Νέα Χιλιετία, οι βασικοί στόχοι του πολιτιστικού σχεδιασμού, που αφορούν στην τοπική ανάπτυξη μέσα από την προστασία του πολιτισμού και της κληρονομιάς, την οργάνωση των υπηρεσιών και τη διασύνδεση με το δίκτυο των πολιτιστικών βιομηχανιών, αλλά και οι βασικοί στόχοι του τουριστικού σχεδιασμού (ορισμός των Ομάδων-Στόχων, Προβολή και Ανάδειξη του Συγκριτικού Πλεονεκτήματος του Προορισμού/Τουριστικού Προϊόντος) οφείλουν να βρίσκονται σε δημιουργικό διάλογο με τις βασικές έννοιες-κλειδιά που διαπνέουν τις διεθνείς οδηγίες για την προσβασιμότητα στον πολιτισμό, την κληρονομιά και τον τουρισμό (διακήρυξη UNESCO, διακήρυξεις UNWTO).

**Πίνακας 3.** Θέματα Προορισμών Πολιτιστικού Τουρισμού

<i>ΠΟΛΟΙ</i>	<i>ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ</i>	<i>ΤΟΥΡΙΣΜΟΣ</i>
<b>ΦΑΣΗ ΠΡΟΛΗΨΗΣ</b>	Πολιτιστικός Σχεδιασμός	Τουριστικός Σχεδιασμός
Ειδικοί Στόχοι για Τοπική Ανάπτυξη	I. Προστασία Πολιτισμού/Κληρονομιάς II. Οργάνωση Υπηρεσιών Πολιτιστικών Βιομηχανιών III. Παροχή Επιλογών Ψυχαγωγίας και Αναψυχής	I. Ορισμός των Χαρακτηριστικών των Ομάδων-Στόχων (Επισκέπτες) II. Ανάδειξη του Συγκριτικού Πλεονεκτήματος του Προορισμού III. Προβολή του Τουριστικού Προϊόντος
<b>ΦΙΛΤΡΟ</b>	<i>ΠΡΟΣΒΑΣΙΜΟΤΗΤΑ ΣΤΟΝ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟ</i>	<i>ΠΡΟΣΒΑΣΙΜΟΤΗΤΑ ΣΤΟΝ ΤΟΥΡΙΣΜΟ</i>
Βασικές Αναφορές από την Παγκόσμια Συγκυρία	<b>UNESCO</b> Οικουμενική Διακήρυξη του Παρισιού για την Πολιτιστική Πολυμορφία (2001) <b>Έννοιες-Κλειδιά:</b> Διαφορετικότητα, Πλουραλισμός, Δημιουργικότητα	<b>UNWTO</b> Διακήρυξη της Μαδρίτης για τη Διευκόλυνση του Τουριστικού Ταξιδιού (2009) <b>Έννοιες-Κλειδιά:</b> Περιορισμός Εμποδίων, Διευκόλυνση Ταξιδιού, Απόκτηση Εμπειριών
	<b>Διακήρυξη του Κυτό για τον Τουρισμό και τον Πολιτισμό (2019) + Οδηγίες Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2004, 2014)</b> [European Commission (2004), Improving Information on Accessible Tourism for Disabled People/ European Commission (2014), Towards an Integrated Approach to Cultural Heritage for Europe]	

Πηγή: ίδια επεξεργασία

Σημαντικό ρόλο φαίνεται να παίζουν και οι νέες τεχνολογίες, καθώς η χρήση διαδικτυακών εφαρμογών έχει στοιχειοθετηθεί πώς καθιστά την πολιτιστική κληρονομιά ευκολότερα προσβάσιμη για διάφορες ομάδες χρηστών. Εφαρμογές για το σχεδιασμό επισκέψεων και ταξιδιών, για ξενάγηση, αλλά και για αξιολόγηση της επίσκεψης, ενισχύουν γνωστικά την εμπειρία του επισκέπτη σε έναν πολιτιστικό πόρο πριν, κατά τη διάρκεια και μετά την επίσκεψη. Επιπλέον, οι ειδικές εφαρμογές μέσω κινητού τηλεφώνου καθιστούν τους πολιτιστικούς πόρους ευκολότερα κατανοητούς και διευκολύνουν την οικειοποίησή τους μέσω της ψυχαγωγίας (Hausmann et al., 2015).

Ο πολιτισμός και ο τουρισμός δεν αντιμετωπίζονται πλέον ως δύο διαφορετικές θεματικές. Με βάση το φίλτρο της προσβασιμότητας, οι κοινωνικές, πολιτισμικές και πολιτιστικές έννοιες της Διαφορετικότητας, του Πλουραλισμού και της Δημιουργικότητας, που εμπνέουν τον Πολιτιστικό Σχεδιασμό, συναντιούνται με τις τουριστικές επιδιώξεις για Περιορισμό των Ταξιδιωτικών Εμποδίων και Διεύρυνσης του Ταξιδιού για την Απόκτηση Εμπειριών, που καθοδηγούν τον Τουριστικό Σχεδιασμό. Μέσα από αυτή την ανανεωτική σύνθεση, μια νέα εκδοχή Ολοκληρωμένου Σχεδιασμού αναδύεται, στο σημείο τομής Πολιτισμού-Τουρισμού, η οποία δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην εξασφάλιση της διττής πρόσβασης (φυσικής και διανοητικής), ενώ ενδιαφέρεται για την εξασφάλιση κατάλληλων συνθηκών για να μπορέσει να συντελεστεί μελλοντικά η «Οικειοποιητική Προσβασιμότητα». Επισφράγισμα αυτής της σύνθεσης αποτελεί η πρόσφατη διακήρυξη που εξέδωσε ο Παγκόσμιος Οργανισμός Τουρισμού (UNWTO) το 2019, στο Κυτό. Εντούτοις, αν και οι βασικές αρχές του Ολοκληρωμένου Σχεδιασμού μπορούν εύκολα να διακριθούν στη βάση της εν λόγω διακήρυξης, κρίσιμη θεωρείται η διαρκής ρητή αναφορά και υπενθύμιση παλαιότερων οδηγιών, όπως για παράδειγμα το Ευρωπαϊκό Σχέδιο Δράσης (2004-2010) Ίσων Ευκαιριών για τα άτομα με αναπηρία. Για ακόμη μια φορά, η διαπλοκή τοπικού (ευρωπαϊκού) και παγκόσμιου προτείνεται ως ευεργετική.

### **3. ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΜΕ ΕΠΙΤΥΧΗΜΕΝΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ**

Η φυσική και η διανοητική διάσταση της έννοιας της πρόσβασης σε συνδυασμό με την ανάγκη για έναν προληπτικό σχεδιασμό με επίκεντρο όλες τις δυνητικά ενδιαφερόμενες ομάδες χρηστών (Ολοκληρωμένος Σχεδιασμός) οδήγησε στο θεωρητικό πλαίσιο για το σχεδιασμό επίτευξης προσβασιμότητας σε τρία επίπεδα. Σύμφωνα με αυτό το μοντέλο, κάθε χρήστης απολαμβάνει φυσική πρόσβαση στους χώρους και τις δραστηριότητες του πολιτιστικού αγαθού, διευκολύνεται στο να αντιληφθεί τις επίσημες αφηγήσεις και τέλος τις οικειοποιείται μέσω της αποδοχής, της επανερμηνείας ή/και της αναδιαμόρφωσης, βάσει του προσωπικού του πολιτισμικού υποβάθρου και στάσης. Ωστόσο, ενισχυτική του θεωρητικού τμήματος είναι και η ανάλυση της επιτυχούς εφαρμογής συγκεκριμένων πολιτικών που βοηθούν στην προώθηση μιας πιο ολοκληρωμένης πολιτιστικής κατανάλωσης με έμφαση στη συμβολική διάσταση του πολιτιστικού αγαθού.

Από την ελιτίστικη και ερμητική κατανάλωση του πολιτιστικού αγαθού κατά την Αναγέννηση -όπου ένα κοινό συγκεκριμένου προφίλ μπορούσε να θαυμάσει ένα έργο τέχνης- έως τη σημερινή ευρεία έκθεση του πολιτιστικού αγαθού μέσω του κυβερνοχώρου, η φυσική και η διανοητική πρόσβαση στον πολιτισμό και την κληρονομιά διευκολύνεται και μαζικοποιείται. Μέσα σε αυτό το διαχρονικό πλαίσιο, κατά τις τελευταίες δεκαετίες έρχονται να προστεθούν: α) η διαρκώς αυξανόμενη συνειδητοποίηση της διαφορετικότητας, β) η

ανάδειξη του πλουραλισμού ως ερμηνευτικού τρόπου και γ) η επιμονή στην πρόσβαση στον πολιτισμό και την κληρονομιά ως αιτήματος βαθιάς υπαρξιακής ανάγκης. Ουσιαστικά, το πνεύμα του μεταμοντερνισμού είναι αυτό που διαστέλλει τη στενότητα του πολιτιστικού ορισμού -απαλοιφή του παρωχημένου διαχωρισμού σε υψηλή και δημοφιλή (ποπ) τέχνη- και αναδεικνύει την προσβασιμότητα εξίσου απαραίτητη με το πολιτιστικό αγαθό. Η εν λόγω διαπίστωση τεκμηριώνεται και στις σχετικές Ευρωπαϊκές Πολιτικές, οι οποίες ανταποκρίνονταν σε μια μετατόπιση του πολιτιστικού αγαθού προς μια πιο υποκειμενική οπτική, νομιμοποιώντας και ενισχύοντας την ίδια του τη φύση.

Στη συνέχεια παρουσιάζονται συγκεκριμένες μελέτες περίπτωσης του Ευρωπαϊκού χώρου, οι οποίες περιλαμβάνουν επιτυχείς προσπάθειες άσκησης πίεσης (lobbying) και εφαρμοσμένων πολιτικών σχετικά με το σχεδιασμό μιας αποτελεσματικότερης προσβασιμότητας στον πολιτισμό και την κληρονομιά. Τα παραδείγματα είναι προωθητικές ενέργειες (βραβεία, επίσημοι ιστότοποι), ειδικές πρωτοβουλίες, μηχανισμοί (βάσεις δεδομένων), οδηγοί και site-specific πρακτικές.

- *Bραβείο Access City*: Μια καινοτόμος προωθητική ενέργεια, η οποία βρίσκεται σε εφαρμογή από το 2010 καλλιεργεί το συναγωνισμό ανάμεσα στις ευρωπαϊκές πόλεις πάνω σε θέματα προσβασιμότητας στο αστικό περιβάλλον. Στόχος του βραβείου είναι η συμπερίληψη των ατόμων με ειδικές ανάγκες στο σχεδιασμό της προσβασιμότητας και η διασφάλιση της πρόσβασης όλων των κατοίκων στις αστικές λειτουργίες. Η διεκδίκηση του Βραβείου Access City είναι ανοιχτή για όλες τις πόλεις της Ε.Ε. με πληθυσμό άνω των 50.000 κατοίκων, ή συνδυασμό πόλεων με συνολικό πληθυσμό άνω των 50.000 κατοίκων. Οι πόλεις που πήραν το πρώτο βραβείο τα τελευταία 5 χρόνια είναι: η Βαρσοβία της Πολωνίας (2020, χρόνια κατά την οποία τα Χανιά απέσπασαν ειδική μνεία), η Μπρέντα της Ολλανδίας (2019), η Λουμπλιάνα της Σλοβενίας (2018), το Τσέστερ του Ηνωμένου Βασιλείου (2017) και το Μιλάνο της Ιταλίας (2016). Το βραβείο αφορά σε ευρωπαϊκές πόλεις που εξασφαλίζουν τη φυσική πρόσβαση σε κτήρια/δημόσιους χώρους, μέσα συγκοινωνίας και λοιπές δημόσιες υπηρεσίες (υπηρεσίες υγείας, αθλητισμού, εμπορίου) ή/και διευκολύνουν τη διανοητική πρόσβαση μέσω παρεχόμενων πληροφοριών (επικοινωνία, διαδίκτυο, ειδικές ηλεκτρονικές εφαρμογές).
- *Pantou.org*: Ο επίσημος ιστότοπος του Μη Κερδοσκοπικού Οργανισμού ENAT (European Network for Accessible Tourism - Ευρωπαϊκό Δίκτυο για την Πρόσβαση στον Τουρισμό) με αποστολή τη μελέτη και την προώθηση πρακτικών σχετικών με την αποτελεσματική πρόσβαση στο τουριστικό αγαθό υπό τη χρηματοδότηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Στόχος του όλου εγχειρήματος αποτελεί η δωρεάν διασύνδεση των παρόχων προσβασιμότητας στον τουρισμό και των επισκεπτών



της Ευρώπης και ειδικότερα: α) η διευκόλυνση κάθε πρόσβασης των δυνητικών επισκεπτών σε ένα προορισμό και β) η προώθηση των ευρωπαϊών παρόχων τουρισμού εύκολης πρόσβασης. Οι ομάδες-στόχοι είναι οι Πάροχοι Τουρισμού (υπηρεσίες φιλοξενίας, εστίασης, μεταφοράς, εξοπλισμού) και οι ίδιοι οι Επισκέπτες Ειδικών Κατηγοριών (άτομα που αντιμετωπίζουν προβλήματα προσβασιμότητας όπως αναπηρίες, μαθησιακές δυσκολίες). Η πρωτοβουλία Pantou εστιάζει στην προώθηση προσπαθειών για καθολική προσβασιμότητα σε διάφορους τουριστικούς προορισμούς ανά την υφήλιο, αποτελώντας ταυτόχρονα μια ανοιχτή και διαρκώς ενημερωμένη εφαρμογή. Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι η συντριπτική πλειονότητα των καταγεγραμμένων καλών πρακτικών που υπάρχουν στην επίσημη σελίδα του αφορά στην φυσική πρόσβαση.

- *ACA-Accessible Culture for All*: Το ACA στοχεύει στην ανάπτυξη μιας κουλτούρας που θα διευκολύνει τον κοινωνικό τουρισμό και την προσβασιμότητα ανθρώπων με αναπηρίες σε αυτόν. Η καλλιέργεια του αισθήματος της ένταξης επιτυγχάνεται μέσω κατάλληλων δομών. Η πρωτοβουλία ACA επικεντρώνεται στους τρόπους με τους οποίους η προσβασιμότητα στο τουριστικό αγαθό βοηθά στην ανάπτυξη του κοινωνικού τουρισμού στην Ευρώπη. Οι πρακτικές της πρωτοβουλίες περιλαμβάνουν: α) τη σύσταση ομάδων στους χώρους των Εθνικών Αρχών, οι οποίες θα δρουν ως ειδικές στην προώθηση του κοινωνικού τουρισμού και την προώθηση των συνεργασιών μεταξύ των τουριστικών επενδυτών, β) την εφαρμογή σχετικών μελετών που θα διευκολύνουν τη σύνδεση των περιόδων μη-υψηλής τουριστικής κίνησης με την τουριστική κίνηση ατόμων με αναπηρίες, γ) τη δημιουργία ενός web-portal με τη διαδικτυακή πλατφόρμα CALYPSO, και δ) τη διάχυση της πληροφορίας μεταξύ δυνητικών επισκεπτών και ατόμων που ενδιαφέρονται να ταξιδέψουν και ανήκουν στην ειδική κατηγορία των κοινωνικών επισκεπτών. Όπως ακριβώς συμβαίνει και με την εφαρμογή Pantou, η πλειοψηφία των καταγεγραμμένων καλών πρακτικών του ACA αφορά στην προώθηση ενός καλού επιπέδου φυσικής πρόσβασης.
- *T-Guide*: Η συγκεκριμένη πρωτοβουλία φιλοδοξεί να εμπνεύσει τη δημιουργία Τουριστικών Οδηγών χρήσιμων σε άτομα με μαθησιακές και νοητικές δυσκολίες, προσθέτοντας χαρακτηριστικά και ιδιότητες που μπορούν να ενισχύσουν το καθοδηγητικό τους έργο και να επεκτείνουν την προσφορά του ευρωπαϊκού τουριστικού αγαθού σε ιδιαίτερες ομάδες-στόχους. Ο στόχος της πρωτοβουλίας είναι η σύνθεση ενός ευρωπαϊκού τουριστικού εγχειριδίου εκμάθησης και καθοδήγησης ατόμων με μαθησιακές και νοητικές δυσκολίες. Η ένταξη αυτών των ιδιαίτερων ομάδων χρηστών και η δυνατότητα πρόσβασής τους στην τουριστική εμπειρία συμβάλλει στην αναβάθμιση του τουριστικού αγαθού. Η πρωτοβουλία T-Guide ενδιαφέρεται

ιδιαίτερα για την διασφάλιση της διανοητικής πρόσβασης που επεκτείνεται, πέρα της συγγραφής ειδικών τουριστικών οδηγών, στην κατάλληλη προετοιμασία και βελτίωση των τουριστικών ξεναγήσεων για τις πιθανές ευαίσθητες ομάδες που απαρτίζουν το τουριστικό κοινό (διεξαγωγή επισκέψεων, ανατροφοδότηση βάσει της εμπειρίας, προώθηση ειδικών κοινωνικών και επιχειρηματικών συνεργειών). Εδώ, εντοπίζεται μια διττή μέριμνα για φυσική και διανοητική πρόσβαση.

- *TD - Βάση Δεδομένων Δημόσιας Πρόσβασης (TD - Database for Access to Public):* Μια βάση δεδομένων για: α) την πληροφόρηση των πολιτών και την ενίσχυση των καταναλωτών, β) την ανάδειξη πάσης φύσεως εμποδίων και προβλημάτων που δυσχεραίνουν την προσβασιμότητα και γ) την ανακίνηση του διαλόγου σχετικώς με το πώς μπορεί να επιτευχθεί ένα υψηλό επίπεδο προσβασιμότητας. Επιπλέον, η TD παρέχει χρήσιμες πληροφορίες στους ειδήμονες (stakeholders) που στοχεύουν στις ακόλουθες ομάδες: άτομα με σωματικές αναπηρίες, παιδιά, ηλικιωμένα άτομα, αλλοδαποί, άτομα διαφορετικού σεξουαλικού και θρησκευτικού προσανατολισμού.
- *CadW(ales):* Με το ακρωνύμιο Cadw –που στην ουαλική διάλεκτο σημαίνει ‘κρατώ’ ή ‘διαφυλάσσω’- ονομάζεται η πρωτοβουλία για τη διατήρηση της κληρονομιάς της Ουαλίας, η οποία αναλαμβάνει να προωθήσει την κατανόηση της ξεχωριστής ουαλικής ταυτότητας. Η διαδικασία ακολουθεί τα εξής βήματα: α) εντοπίζει μέρη ειδικής ιστορικής σημασίας, β) παρέχει εξειδικευμένες συμβουλές και οδηγίες ως προς τον κεντρικό σχεδιασμό και τους φορείς αξιολόγησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, και γ) αποδίδει χορηγίες για την προστασία και την αναστήλωση ιστορικών κτηρίων σε ειδικά προστατευόμενες περιοχές. Η πρωτοβουλία αυτή στάθηκε ευεργετική για τη διανοητική πρόσβαση στην πολιτισμική και πολιτιστική ιδιαιτερότητα της Ουαλίας, καθώς βοήθησε τόσο στην ισχυροποίηση του τοπικού ουαλικού πολιτισμικού αποτυπώματος, όσο και στη διαμόρφωση ενός ξεχωριστού πολιτιστικού προφίλ για την προσέλκυση περισσότερων επισκεπτών και την τοποθέτηση στον παγκόσμιο τουριστικό χάρτη.
- *CLEAR – Πολιτιστικές Αξίες & Περιβάλλοντα Αναψυχής Προσβάσιμα για Όλους (Cultural Values & Leisure Environments Accessible Roundly For All):* Ένα πρόγραμμα διεθνούς συνεργασίας που χρηματοδοτήθηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση στο πλαίσιο Συνεργασίας των περιφερειών της Νότιας και της Ανατολικής Ευρώπης. Το πρόγραμμα επικεντρώθηκε στη συνεργασία Μη-Κυβερνητικών Οργανισμών του δημοσίου τομέα με ερευνητικά κέντρα από επτά διαφορετικές χώρες με στόχο την ανταλλαγή τεχνογνωσίας γύρω από το θέμα της προσβασιμότητας στις πολιτιστικές αξίες. Το πρόγραμμα CLEAR παρέχει εργαλεία και καλές πρακτικές στα συμβαλλόμενα μέρη (κυβερνήσεις, ειδήμονες του τουριστικού

τομέα, πολιτιστικοί φορείς) για την ανανέωση του τουριστικού και πολιτιστικού αγαθού, ενώ αναδεικνύει την προσβασιμότητα σε αυτά ως προτεραιότητα. Το CLEAR κατηγοριοποιεί την προσβασιμότητα στις πολιτιστικές αξίες σε: α) φυσική προσβασιμότητα (ζητήματα εισόδου, πέρα από το εκάστοτε νομοθετικό πλαίσιο), β) πληροφοριακή προσβασιμότητα (παροχή πληροφοριών και γνώσης), γ) οικονομική προσβασιμότητα (δυνατότητες δωρεάν πρόσβασης/ αξιολόγηση κοστολόγησης εξατομικευμένων υπηρεσιών), δ) ψυχο-κοινωνική προσβασιμότητα, συνεκτιμώντας όλες τις τυπολογίες και τους τρόπους εκμάθησης/αποτύπωσης της πληροφορίας και ε) κοινωνικο-πολιτιστική προσβασιμότητα, με έμφαση στην αντικειμενική διάσταση των πολιτιστικών αξιών ανεξάρτητα από το πολιτισμικό, κοινωνικό, θρησκευτικό ή φυλετικό υπόβαθρο υποκειμενικής επεξεργασίας. Όπως είναι φανερό, η έννοια της φυσικής πρόσβασης αποκτά σαφείς εμπειρικές και οικονομικές διαστάσεις και αντίστοιχα, η έννοια της διανοητικής πρόσβασης αναλύεται στην πληροφοριακή, ψυχο-κοινωνική και κοινωνικο-πολιτιστική της διάσταση.

- *Χωρικά Εντοπισμένες Πρακτικές:* Παράλληλα με τις πρωτοβουλίες, τα ερευνητικά προγράμματα και τις πλατφόρμες που έχουν επιφορτιστεί με το έργο της καταγραφής καλών πρακτικών για τη διευκόλυνση της φυσικής και της διανοητικής πρόσβασης, επισημαίνονται και δύο χαρακτηριστικά παραδείγματα χωρικά εντοπισμένων πρακτικών, που αποτελούν προϊόντα σχεδιασμού για μια ικανοποιητική προσβασιμότητα. Στους Κήπους Τίβολι της Κοπεγχάγης αναγνωρίζεται ένας αποτελεσματικός σχεδιασμός για τη φυσική προσβασιμότητα. Οι Κήποι του Τινολί είναι πάρκο αναψυχής στην Κοπεγχάγη, το οποίο βραβεύτηκε το 2005 για το επίπεδο προσβασιμότητάς του (Accessibility Label, 2005). Η φυσική προσβασιμότητα επιτυγχάνεται μέσω: ύπαρξης ραμπών σε όλες τις εισόδους του πάρκου, δυνατότητα χρήσης θέσεων πάρκινγκ για άτομα με αναπηρία, παροχή αναπηρικών καρεκλών χωρίς χρέωση και δυνατότητα χρήσης ειδικών σημείων για την επαναφόρτίσή τους. Ωστόσο, η ύπαρξη αντιτίμου στις λοιπές υπηρεσίες αναψυχής που προσφέρει το πάρκο αποτελεί εμπόδιο φυσικής προσβασιμότητας. Ακόμα, μια περίπτωση πιο ολοκληρωμένου σχεδιασμού αποτελεί το Μετρό της Αθήνας. Οι σταθμοί του Μετρό στην Αθήνα, καθώς και όλα τα βαγόνια, είναι άκρως φιλικά ως προς τους χρήστες με κινητικά προβλήματα λόγω των επαρκών υποδομών προσβασιμότητας. Ένα επιπλέον ιδιαίτερο χαρακτηριστικό του Αθηναϊκού Μετρό αποτελεί η προβολή εν είδει εκθεμάτων αρχαίων ευρημάτων στους διάφορους σταθμούς. Η συνδιαλλαγή αποσπασμάτων πληροφορίας και ευρημάτων σημαντικής αρχαιολογικής σημασίας, όσο και η εναπόθεσή τους στους χώρους όπου εκτυλίσσεται είτε μια αγχώδης καθημερινότητα, είτε μια ενδιάμεση παύση του τουριστικού ταξιδιού δίνει μια

πραγματική ευκαιρία πρόσβασης στη συμβολική διάσταση της κληρονομιάς και θέτει κάποιες προϋποθέσεις για την έναρξη της οικειοποιητικής προσβασιμότητας.

#### 4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στο Συνοπτικό Πίνακα Αρχών (Πίνακας 4) παρατίθενται κάποιες βασικές αρχές (“DOs”) που θα πρέπει να ακολουθούνται και υπογραμμίζονται κάποια λάθη που παρατηρούνται συχνά (“DON’Ts”) στο σχεδιασμό της προσβασιμότητας. Η οργάνωση των συμπερασμάτων ακολουθεί τα τρία επίπεδα προσβασιμότητας.

**Πίνακας 4.** Συνοπτικός Πίνακας Αρχών για τα 3 Επίπεδα Προσβασιμότητας

	<b>DOs</b>	<b>DON’Ts</b>
<b>ΦΥΣΙΚΗ</b>	Διασφάλιση μεταφορικής συνδεσιμότητας και ικανοποιητικής σήμανσης όλων των πολιτιστικών δραστηριοτήτων με τον υπόλοιπο αστικό ιστό.	Μεμονωμένη κάλυψη της φυσικής προσβασιμότητας στους χώρους πολιτιστικών δραστηριοτήτων και αποκοπή από το ευρύτερο αστικό δίκτυο.
	Διασφάλιση φυσικής προσβασιμότητας στις πολιτιστικές δραστηριότητες και τους πολιτιστικούς χώρους για ΚΑΘΕ χρήστη.	Αισθητική όχληση των πολιτιστικών χώρων, τοποθεσιών και κτηριών από τις παρεμβάσεις.
	Προσφορά δωρεάν εισόδου ή εισόδου χαμηλού αντίτιμου για όλους.	Εξάρτηση των πολιτιστικών δραστηριοτήτων από ιδιωτικές χορηγίες.
<b>ΑΝΤΙΛΗΠΤΙΚΗ</b>	Διασφάλιση διάχυσης της πολιτιστικής πληροφορίας.	Παροχή παρωχημένων, ή μη-ανανεωμένων, πληροφοριών με αποτέλεσμα το μη φιλικό ως προς τη χρήση υλικό ενημέρωσης.
	In situ παροχή πολύγλωσσου σχετικού οπτικο-ακουστικού υλικού.	Χρήση εκτός κλίμακας πινακίδων πληροφόρησης.
	Παροχή ενημερωτικού υλικού σε διαφορετικές εκδοχές για ειδικές τύπους επισκεπτών.	Βομβαρδισμός του επισκέπτη με άχρηστες πληροφορίες που καλλιεργούν την αδιαφορία.
<b>ΟΙΚΕΙΟΠΟΙΗΤΙΚΗ</b>	Ανάπτυξη διαδραστικών πρωτοβουλιών φιλικών ως προς τη χρήση, οι οποίες θα προωθούν την ενεργή συμμετοχή των χρηστών	Ανάπτυξη υποστηρικτικών πρωτοβουλιών που υπαγορεύουν μια κυρίαρχη ή συμβατική αφήγηση.

Πηγή: ίδια επεξεργασία

Ο Πίνακας 4 για την αποτελεσματική προσβασιμότητα στον πολιτισμό και την κληρονομιά χαρακτηρίζεται από κάποια βασικά ζητήματα αναφοράς: η ποιότητα ζωής, η ενημέρωση του κοινού, ο εκσυγχρονισμός των διοικητικών δομών, η σχέση πολιτιστικού αγαθού-τουριστικού τομέα, η οικονομική ευελιξία, η διεπιστημονικότητα και η τεχνολογική καινοτομία.

Αρχικά, η αναφορά στην προσβασιμότητα στο πολιτιστικό αγαθό γενικά, θα πρέπει να συνοδεύεται από μια ειδική μνεία στο ζήτημα της ποιότητας ζωής με τη μορφή της κοινωνικής ενσωμάτωσης, των ίσων ευκαιριών και της βελτίωσης της γνώσης. Για μια αποτελεσματική προσβασιμότητα, υπάρχει η ανάγκη ενός σχεδίου δράσης με πρωτοβουλίες στρατηγικής και τεχνικής φύσης. Η κάλυψη των αναγκών όλων των χρηστών θα πρέπει να αποτελεί προτεραιότητα και να αποτελεί διαρκές σημείο συνεννόησης μεταξύ των ειδικών, της κοινωνίας των πολιτών, των επαγγελματιών και των επενδυτών (Laquidara κ.ά., 2013).

Άλλο ένα ζήτημα αποτελεί η ελλιπής ενημέρωση, η οποία φαίνεται να σχετίζεται συχνά με την προβληματική προσβασιμότητα. Η πληροφορία του πολιτιστικού αγαθού θα πρέπει να διατίθεται και να είναι προσιτή σε όλους, ώστε να μπορεί να μεταφερθεί η εμπειρία του σε επόμενο στάδιο. Οι δράσεις ενδυνάμωσης θα πρέπει να επικεντρώνονται στη διάχυση των καλών εμπειριών. Συνεπώς, η μεταφορά της πληροφορίας θα πρέπει να έχει τόσο χαρακτηριστικά προσαρμοστικότητας στο εκάστοτε κοινό, όσο και δυνατότητα μεταμόρφωσης. Η συνεργασία είναι βασική οδός για μια αποτελεσματικότερη επικοινωνία των καλών εμπειριών.

Σοβαρό ζήτημα εξακολουθεί να αποτελεί η αναθεώρηση και ο εκσυγχρονισμός των διοικητικών δομών, η οποία μπορεί να συντελεστεί σε τρία στάδια: α) προσέλκυση του ενδιαφέροντος του κοινού και κατανόηση της υφιστάμενης κατάστασης της τουριστικής βιομηχανίας, β) κατανόηση των πραγματικών αναγκών και αντικατοπτρισμός τους στην άσκηση του κεντρικού σχεδιασμού, γ) υιοθέτηση συμμετοχικών δράσεων συνεργασίας μεταξύ αρχών, θεσμών και επιχειρήσεων (Centre for Strategy and Evaluation Services, 2013).

Επισημαίνεται επίσης, η στενή σχέση μεταξύ του πολιτιστικού αγαθού και του τουριστικού τομέα. Οι κατάλληλες δομές μπορούν να ευνοήσουν τη δημιουργία δικτύων μεταφοράς καινοτομίας και καλών πρακτικών μεταξύ των παρόχων του τουρισμού (ταξιδιωτικοί πράκτορες, ξεναγοί, υπηρεσίες φιλοξενίας και εστίασης). Έτσι, η ανταλλαγή της τεχνογνωσίας μπορεί να προκαλέσει διαδικασίες θέσπισης μηχανισμών επιμήκυνσης της τουριστικής περιόδου, να ανανεώσει ποιοτικά το brand του τουριστικού προϊόντος, να δώσει έμφαση σε επικοινωνιακά εργαλεία στοχευμένης προσέλκυσης κοινού και να οδηγήσει στην επιστροφή σε έναν προορισμό. Επιπλέον, η επαφή των κατοίκων με τους

επισκέπτες μπορεί να σταθεί ιδιαίτερος διαφωτιστική για την αναβάθμιση του τουριστικού προϊόντος (Shaw και Williams, 2009).

Η σύνδεση της οικονομικής ευελιξίας της προσβασιμότητας είναι ένα ακόμα κρίσιμο ζήτημα σε μια περίοδο κοινωνικο-οικονομικής κρίσης, όπου οι προϋπολογισμοί των κρατών –ιδιαίτερα στην εκπαίδευση και τον ελεύθερο χρόνο- έχουν υποστεί σημαντικές περικοπές. Η χρηματοδότηση μέσω Ευρωπαϊκών προγραμμάτων μπορεί να βελτιώσει το βαθμό φυσικής προσβασιμότητας τόσο σε επίπεδο υποδομών, όσο και σε επίπεδο δυνατότητας παροχής μιας ευρύτερης δωρεάν φυσικής πρόσβασης (όπως η πολιτική διοχέτευσης ασθενών οικονομικά ομάδων στην αγορά των υπηρεσιών φιλοξενίας στο Ηνωμένο Βασίλειο - Martin, 2003).

Η ευρύτητα των ωφελούμενων ομάδων βάσει ηλικίας, ικανοτήτων ή ειδικών αναγκών, θρησκευμάτων, οικονομικής κατάστασης και λοιπών ειδικών κατηγοριών πληθυσμού καλεί σε μια διεπιστημονική προσέγγιση του σχεδιασμού της προσβασιμότητας. Καινοτόμες ιδέες και πρακτικές μπορούν να εμπλακούν στη διαδικασία σχεδιασμού της προσβασιμότητας και να εντάξουν το πολιτιστικό αγαθό και το τουριστικό προϊόν κάθε τόπου στο σημερινό παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον (branding τόπων/ προορισμών/ χώρων, δημιουργικές πρωτοβουλίες επικοινωνίας της πληροφορίας) [Centre for Strategy and Evaluation Services, 2013]. Σε αυτό το πλαίσιο, ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δοθεί στην προώθηση της τεχνολογικής καινοτομίας, και συγκεκριμένα της χρήσης των ΤΠΕ (π.χ. υιοθέτηση ΤΠΕ στρατηγικών μέσω γεωγραφικού εντοπισμού, ανάπτυξη εφαρμογών για κινητά τηλέφωνα- Centre for Strategy and Evaluation Services, 2013).

Ένα περιβάλλον το οποίο δίνει έμφαση στην ποιότητα του σχεδιασμού της προσβασιμότητας και επιτρέπει τη διάχυση καλών πρακτικών δεν μπορεί να παραγκωνιστεί στο πεδίο του παγκοσμιοποιημένου ανταγωνισμού. Η προώθηση των καλών πρακτικών μέσω της μαθησιακής διαδικασίας μπορεί να συντελέσει σε μια σταδιακή πολιτισμική στροφή, η οποία ενώ θα λαμβάνει υπόψη τις τάσεις της αγοράς, θα επιχειρεί και έναν πολιτισμικό εξορθολογισμό τους ξεπερνώντας το πλαίσιο της απλής κερδοφορίας.

## **Βιβλιογραφία**

### **Ελληνόγλωσση**

Αραμπατζή, Κ. (2008) *Design for all: Ο καθολικός σχεδιασμός και η εφαρμογή του στην εκπαίδευση*. Διαθέσιμο στο: [http://www.google.gr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.pi-schools.gr%2Fspecial\\_education\\_new%2Fftp%2Fekp\\_yliko%2Fkatholikos\\_sxediasmos\\_](http://www.google.gr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.pi-schools.gr%2Fspecial_education_new%2Fftp%2Fekp_yliko%2Fkatholikos_sxediasmos_)

final.doc&ei=HV3PU5zqENPYoQWRpIHABw&usg=AFQjCNGRiPtKYSjalQoj75GR749xdSy1MA&sig2=grX-btNsGyoi3RMMngVbjw&cad=rja

Bourdieu, P. (1980/2006) *Η αίσθηση της πρακτικής*. Αθήνα: Αλεξάνδρεια.

Κριαράς, Ε. (1995) *Νέο ελληνικό λεξικό*. Αθήνα: Εκδοτική Αθηνών.

Οικουμενική Διακήρυξη της Unesco για την Πολιτιστική Πολυμορφία (2001) Διαθέσιμο στο: [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/CLT/pdf/declaration\\_cultural\\_diversity\\_el.pdf.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/CLT/pdf/declaration_cultural_diversity_el.pdf.pdf)

Τζαναβάρα, Α. (2013) *Μουσείο και άτομα με αναπηρίες: Προσβασιμότητα – εκπαίδευση - κοινωνική ενσωμάτωση*. Διδακτορική Διατριβή, Πανεπιστήμιο Αιγαίου. Διαθέσιμο στο: <http://thesis.ekt.gr/thesisBookReader/id/28536#page/1/mode/2up>

Χριστοφή, Μ. (2013) *Εκπαιδευτικό εγχειρίδιο: Προσβασιμότητα και αναπηρία (No 4)*. Διαθέσιμο στο: <http://www.esamea.gr/publications/books-studies/496-ekpaideytiko-egxeiridio-no-4-prosbasimotita-kai-anapiria-tis-marilys-xristofi>

### **Ξενόγλωσση**

Bourdieu, P. (1972/1977) *Outline of a theory of practice*. Cambridge: Cambridge University Press.

Centre for Strategy and Evaluation Services (2013) *Final Report - Enhancing the competitiveness of tourism in the EU: An evaluation approach to establishing 20 cases of innovation and good practice*. Διαθέσιμο στο: [http://ec.europa.eu/enterprise/dg/files/evaluation/cses-gp-tourism\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/dg/files/evaluation/cses-gp-tourism_en.pdf)

Center for Universal Design, The (2014) *Poster about the principles of universal design*. Διαθέσιμο στο: [http://ncsu.edu/ncsu/design/cud/pubs\\_p/docs/poster.pdf](http://ncsu.edu/ncsu/design/cud/pubs_p/docs/poster.pdf)

Council of the European Union (2014) *Conclusions on cultural heritage as a strategic resource for a sustainable Europe*. Διαθέσιμο στο: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/educ/142705.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/educ/142705.pdf)

Darcy, S. & Dickson, T. (2009) “A whole-of-life approach to tourism: The case for accessible tourism experiences”. *Journal of Hospitality and Tourism Management*, 16(1), pp. 32-44.

Declaration on the Facilitation of Tourist Travel (2009) Διαθέσιμο στο: <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/unwtodeclarations.2009.19.03>

ENAT - European Network for Accessible Tourism. Διαθέσιμο στο: [http://www.accessibletourism.org/resources/enat-a3\\_greek.pdf](http://www.accessibletourism.org/resources/enat-a3_greek.pdf)

European Commission (2004) *Improving information on accessible tourism for disabled people*. Διαθέσιμο στο: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/37988a99-87b7-426a-8a62-6f2227e74424/language-en/format-PDFX>

- European Commission (2014) *Towards an integrated approach to cultural heritage for Europe*. Διαθέσιμο στο: [http://ec.europa.eu/culture/library/publications/2014-heritage-communication\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/culture/library/publications/2014-heritage-communication_en.pdf)
- Fisher, R., επιμ. (1993) *Human rights and cultural policies in a changing Europe: The right to participate in cultural life*. Helsinki: Helsinki University Press.
- Hausmann, A., Weuster, L. & Nouri-Fritsche, N. (2015) “Making heritage accessible: Usage and benefits of web-based applications in cultural tourism”. *International Journal of Cultural and Digital Tourism*, 2(1), pp. 9-27.
- Kyoto Declaration on Tourism and Culture: Investing in Future Generations (2019) Διαθέσιμο στο: <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/unwtodeclarations.2019.28.04>
- Laboratory of Tourism Planning, Research and Policy, Department of Planning and Regional Development, University of Thessaly (2014) *Good practice guide: Accessibility to heritage* [CHARTS report]. Διαθέσιμο στο: <http://www.charts-interreg4c.eu/good-practices/accessibility-to-heritage>
- Laquidara, G., Mazzi Boém, M., Colombani, M., Lopez Briones, I. & Marano, F. (2013) *Network for European cultural heritage tourism (EU Heritage Tour)*. Διαθέσιμο στο: [http://www.euheritage-tour.eu/Dossier\\_Public/EUheritageTour\\_Concept-Presentation.pdf](http://www.euheritage-tour.eu/Dossier_Public/EUheritageTour_Concept-Presentation.pdf)
- Lulanski, T. & Lulanski, V. (2011) “The sustainable integration of cultural heritage and tourism: a meta-study”, *Journal of Sustainable Tourism*, 19(7), pp. 837-862.
- Martin, A. (2003) “The impact of free entry to museums”. *Cultural Trends*, 12(47), pp. 1-12.
- McMillan, R. & Alter, F. (2017) “Social media, social inclusion, and museum disability access”. *Museums and Social Issues*, 12(2), pp. 115-125.
- NASAA (National Assembly of State Art Agencies) (2003) *Design for accessibility: A cultural administrator’s handbook*. Washington D.C.: NASAA.
- Shaw, G. and Williams, A. (2009) “Knowledge transfer and management in tourism organisations: An emerging research agenda”. *Tourism Management*, 30(3), pp. 325-335.



*Αλέξιος Δέφνερ*

*Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης  
Πολυτεχνική Σχολή, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πεδίον Άρεως, 38 334, Βόλος  
e-mail: adeffner(AT)uth.gr*

*Νεοκλής Μαντάς*

*Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης  
Πολυτεχνική Σχολή, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πεδίον Άρεως, 38 334, Βόλος  
e-mail: neoklis.mantas(AT)gmail.com*

*Εύα Ψαθά*

*Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης  
Πολυτεχνική Σχολή, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πεδίον Άρεως, 38 334, Βόλος  
e-mail: epsatha(AT)uth.gr*

*Νικολός Βογιαζίδης*

*Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης  
Πολυτεχνική Σχολή, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Πεδίον Άρεως, 38 334, Βόλος  
e-mail: nbog(AT)uth.gr*

## **Τα Σχέδια Βιώσιμης Αστικής Κινητικότητας (ΣΒΑΚ) και η Συσχέτιση με το Θεσμικό Πλαίσιο Χωρικού Σχεδιασμού: ευρωπαϊκή και ελληνική πραγματικότητα**

**Αναστασία Τράμπα**

ΕΔΙΠ, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας & Περιφερειακής Ανάπτυξης, Π.Θ.

### **Περίληψη**

Η διασφάλιση της βιώσιμης κινητικότητας στις αστικές περιοχές αποτελεί πρωταρχική επιδίωξη για την ευρωπαϊκή πολιτική με στόχο την επίτευξη της βιώσιμης ανάπτυξης και την βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων των πόλεων. Στο πλαίσιο αυτό η ευρωπαϊκή πολιτική έχει προτείνει την εκπόνηση των Σχεδίων Βιώσιμης Αστικής Κινητικότητας (ΣΒΑΚ), ως στρατηγικών σχεδίων για τις αστικές περιοχές, με σκοπό την οργάνωση των βιώσιμων μετακινήσεων εντός των πόλεων αλλά και την βέλτιστη διασύνδεσή τους με τις ευρύτερες λειτουργικές περιοχές τους. Πολλές ευρωπαϊκές πόλεις έχουν προχωρήσει στην εκπόνηση τέτοιων σχεδίων αστικής κινητικότητας καθώς ο κυκλοφοριακός σχεδιασμός αποτελεί παράδοση σε χώρες όπως Γαλλία, Αγγλία, Γερμανία κ.ά. και εντάσσεται ως θεσμική υποχρέωση στο γενικότερο πλαίσιο του χωρικού σχεδιασμού, ενώ στη χώρα μας διαπιστώνεται διαχρονικά έλλειψη κυκλοφοριακού σχεδιασμού σε συντονισμό με τον χωρικό σχεδιασμό. Η παρούσα εργασία αναλύει το ευρωπαϊκό πλαίσιο και τους στρατηγικούς στόχους εκπόνησης των ΣΒΑΚ και ιδιαίτερα εξετάζει το θεσμικό πλαίσιο ένταξής τους στο σύστημα χωρικού σχεδιασμού στην Γαλλία. Επίσης, εξετάζει την ισχύουσα πολεοδομική νομοθεσία στη χώρα μας και την συσχέτιση με τον κυκλοφοριακό σχεδιασμό καθώς επίσης και την πρόσφατη νομοθετική ρύθμιση (Ν. 4599/19, αρθ.22) για την ένταξη των ΣΒΑΚ στο θεσμικό πλαίσιο του χωρικού σχεδιασμού. Στην πράξη διαπιστώνονται σοβαρές ελλείψεις κυρίως στο επίπεδο του στρατηγικού σχεδιασμού των μεταφορών καθώς και στη συσχέτισή του με τον χωρικό σχεδιασμό.

### **Λέξεις κλειδιά**

Σχέδια Βιώσιμης Αστικής Κινητικότητας (ΣΒΑΚ), θεσμικό πλαίσιο χωρικού σχεδιασμού, πολεοδομικός σχεδιασμός, στρατηγικός κυκλοφοριακός σχεδιασμός

## ***Sustainable Urban Mobility Plans (SUMs) and Coordination with Spatial and Urban Planning: european and greek reality***

### **Abstract**

*Ensuring sustainable mobility in urban areas has been a key to European policy over the last 30 years with the aim to achieve sustainable development of cities and improve the citizens' quality of life. In this context, European policies propose Sustainable Urban Mobility Plans (SUMP), as strategic plans supporting sustainable mobility within urban areas, as well as a better connection between cities and broader functional areas. Many European countries have already implemented SUMP in their cities since traffic planning is included in their spatial and urban planning frameworks as an obligation, while in Greece there is a lack of coordination between spatial and traffic planning. This paper analyses the European framework as well as the main objectives and elaboration process of a SUMP especially their coordination with spatial and traffic planning in France. It also explores the Greek institutional framework in spatial and urban planning as well as the recent Law (4599/19, art. 22) introducing SUMP in this framework and highlights the lack of the strategic traffic planning, as well as its coordination with spatial and urban planning.*

### **Keywords**

*Sustainable Urban Mobility Plans (SUMP), Institutional framework for spatial planning, city planning, strategic traffic planning.*

### **ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Η βιωσιμότητα των αστικών περιοχών, ως προϋπόθεση για την παγκόσμια βιωσιμότητα, αποτελεί σήμερα μια τεράστια πρόκληση εν όψει των νέων δημογραφικών τάσεων και των διαρκώς αυξανόμενων αναγκών για μετακινήσεις ατόμων και αγαθών. Πράγματι σύμφωνα με προβλέψεις (UNECE, 2015) μέχρι το 2030 αναμένεται αύξηση της ετήσιας επιβατικής κίνησης κατά 50%, και της εμπορευματικής κατά 70% , ενώ η ατζέντα για την Βιώσιμη Ανάπτυξη, 'Ατζέντα 2030'<sup>1</sup>, προωθεί την ενσωμάτωση των τριών διαστάσεων της Βιώσιμης Ανάπτυξης (κοινωνία, οικονομία, περιβάλλον) σε όλες τις τομεακές πολιτικές και τις μεταφορές, μέσα από 17 Στόχους για την Βιώσιμη Ανάπτυξη (ΣΒΑ).

<sup>1</sup> The 2030 Agenda for Sustainable Development, United Nations, 2015

Ο τομέας των μεταφορών συμβάλλει στους περισσότερους από τους ανωτέρω 17 στόχους είτε άμεσα, στην στήριξη της οικονομικής ανάπτυξης και ανθρώπινης ευημερίας και την βελτίωση της ενεργειακής αποδοτικότητας, με την δημιουργία βιώσιμων και ανθεκτικών υποδομών, την ασφάλεια και μείωση των θανατηφόρων τροχαίων ατυχημάτων, την άμβλυνση των κοινωνικών ανισοτήτων, με ισότιμη πρόσβαση σε βιώσιμα δημόσια συστήματα μεταφοράς για όλους (με πρόνοια για τα ευάλωτα άτομα), είτε έμμεσα για την υποστήριξη της λειτουργίας ‘βιώσιμων πόλεων’, την μείωση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης και την άμβλυνση του φαινομένου της κλιματικής αλλαγής.

Πράγματι, η ευρωπαϊκή πολιτική έχει θέσει ως πρωταρχικό στόχο την δημιουργία ‘βιώσιμων πόλεων’ και στο πλαίσιο αυτό βασική προϋπόθεση αποτελεί η επίτευξη της Βιώσιμης Αστικής Κινητικότητας (BAK), η οποία επιδιώκει την διασφάλιση της κινητικότητας των κατοίκων και της προσβασιμότητας στις χρήσεις γης, σύμφωνα με όρους ‘βιωσιμότητας’, δηλαδή οικονομίας, κοινωνικής ισότητας και προστασίας της υγείας και ασφάλειας για όλους τους πολίτες, λαμβάνει μέριμνα για ‘τα εμποδιζόμενα άτομα’ και ταυτόχρονα ελαχιστοποιεί τις αρνητικές επιπτώσεις από την κυκλοφορία στο περιβάλλον. Επίσης αυτή περιλαμβάνει μέτρα για τον συντονισμό των χρήσεων γης και μεταφορών, την προώθηση των πολύ-τροπικών και συνδυασμένων μεταφορών, την οργάνωση των εναλλακτικών στο Ι.Χ. τρόπων μετακίνησης, με την οργάνωση αποτελεσματικών και ελκυστικών Δημόσιων Συγκοινωνιών και παράλληλα την προώθηση των ήπιων μετακινήσεων (πεζών και ποδηλάτων) (Πράσινη Βίβλος, 2007).

Έτσι, αναδεικνύεται η ανάγκη εκπόνησης ‘ολοκληρωμένου στρατηγικού σχεδιασμού’ των μεταφορών στο πλαίσιο αστικής διακυβέρνησης, που θα συνδέει την ανάπτυξη υποδομών και υπηρεσιών μεταφορών με την πολιτική περιβάλλοντος και χρήσεων γης, την στέγαση, τις κοινωνικές πτυχές της προσβασιμότητας και κινητικότητας, καθώς και την συνεργασία μεταξύ φορέων για την αντιμετώπιση των μακροχρόνιων προκλήσεων αστικής κινητικότητας.

## 1. ΣΧΕΔΙΑ ΒΙΩΣΙΜΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΚΙΝΗΤΙΚΟΤΗΤΑΣ (ΣΒΑΚ)- ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Τα σχέδια αστικής κινητικότητας (S.U.T.P., S.U.M.P.)<sup>2</sup> προτείνονται σε πλήθος ευρωπαϊκών κειμένων<sup>3</sup> ως τα απαραίτητα ‘στρατηγικά εργαλεία σχεδιασμού’ για τις αστικές περιοχές με βασικούς στόχους την ικανοποίηση των μεταφορικών αναγκών ατόμων και αγαθών και την βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων στις αστικές περιοχές και τα περίχωρά τους.

Ειδικότερα, το ‘Σχέδιο Δράσης για την Αστική Κινητικότητα’ (COM (2009) 490) υποστηρίζει την ανάπτυξη τέτοιων σχεδίων κινητικότητας για πόλεις και μητροπολιτικές περιοχές και ενθαρρύνει την ανάπτυξη κινήτρων, με σεβασμό στην τοπική ιδιαιτερότητα, καθώς υπάρχουν διαφορετικές προκλήσεις, ανάλογα με το μέγεθος, τη γεωγραφική θέση και το επίπεδο ευημερίας των περιοχών.

Επίσης η Λευκή Βίβλος Μεταφορών (2011), η οποία αποδίδει ιδιαίτερη έμφαση στην ‘ενεργειακή μετάβαση’, την απεξάρτηση από υγρά καύσιμα καθώς και την καταπολέμηση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης και των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου, προτείνει τα SUMP ‘Σχέδια Βιώσιμων Αστικών Μεταφορών’ ως υποχρεωτική προσέγγιση για πόλεις ορισμένου μεγέθους<sup>4</sup> και ως εργαλεία πολιτικής με σκοπό την εκτίμηση της προόδου που οφείλουν να επιδιώκουν οι πόλεις στην ‘πορεία τους προς την βιωσιμότητα’, σύμφωνα με εθνικά πρότυπα και με βάση τις κατευθυντήριες γραμμές της Ε.Ε.

2 Sustainable Urban Transport Plans (SUTP) ή Sustainable Urban Mobility Plans (SUMP)

3 « Πράσινη Βίβλος για την αστική κινητικότητα», Ε.Ε. (9/2007), «Σχέδιο Δράσης για την αστική κινητικότητα», Ε.Ε (9/2009), «Λευκή Βίβλος Μεταφορών ‘Χάρτης πορείας για έναν Ενιαίο Ευρωπαϊκό Χώρο Μεταφορών», 2011, «Προς μια ανταγωνιστική και ενεργειακά αποτελεσματική αστική κινητικότητα», (Ε.Ε 12/2013)

4 (πληθυσμό Π>100.000 κατοίκων)

## 2. ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΙ ΑΞΟΝΕΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΤΩΝ "ΣΒΑΚ"

Οι βασικές αρχές για την εκπόνηση των ΣΒΑΚ περιγράφονται σε ειδικό έγγραφο καθοδήγησης<sup>5</sup> της Ε.Ε. όπου παρουσιάζονται η ιδέα και οι αρχές<sup>6</sup> τους ενώ στις βασικές επιδιώξεις περιλαμβάνονται αφενός η ικανοποίηση της ζήτησης για αστικές μετακινήσεις με ασφάλεια και αφετέρου ο περιορισμός της ρύπανσης και της κατανάλωσης φυσικών πόρων, η ενεργειακή αποδοτικότητα, η προστασία του περιβάλλοντος και της ποιότητας ζωής. Με τον τρόπο αυτόν επιχειρείται η σύνδεση της Βιώσιμης Αστικής Κινητικότητας (ΒΑΚ) με την ενεργειακή αποτελεσματικότητα και την περιφερειακή ανάπτυξη και το Ταμείο Συνοχής εξασφαλίζοντας έτσι οικονομική στήριξη για την εκπόνηση τέτοιων σχεδίων (ΣΒΑΚ) σε πόλεις και αστικές συγκεντρώσεις, καθώς αυτά θα αποτελέσουν εργαλεία για την καλύτερη οργάνωση του χώρου και την ενεργειακά αποδοτικότερη αξιοποίηση πόρων από τα μεταφορικά συστήματα.

Σύμφωνα με το έγγραφο καθοδήγησης η εκπόνησή των ΣΒΑΚ θα βασίζεται στις αρχές α) της ολοκληρωμένης προσέγγισης στρατηγικού και καθολικού σχεδιασμού (integrated strategic planning), β) της ενοποίησης του χώρου με τις υφιστάμενες λειτουργικές διασυνδέσεις, γ) την ανάπτυξη συμμετοχικών διαδικασιών (participatory approach), δ) την συνεχή παρακολούθηση και αξιολόγηση (evaluation) των επιδιωκόμενων στόχων. Πράγματι, η νέα αυτή φιλοσοφία που εισάγουν, η *‘εκ των κάτω’* προσέγγιση του σχεδιασμού, στοχεύει στην εμπλοκή όλων των τοπικών φορέων στην διαδικασία του σχεδιασμού ώστε να διασφαλιστεί η μεγαλύτερη δυνατή *‘συναίνεση και στήριξη’* του σχεδιασμού. Ιδιαίτερα, τονίζεται ότι τα ΣΒΑΚ, δεν επιβάλλουν πολιτικές, αλλά *‘προτείνουν μια μεθοδολογία’* για την υλοποίηση ενός οράματος, του *‘σχεδίου βιώσιμης κινητικότητας’*, με στόχο την ικανοποίηση των αναγκών κινητικότητας στο παρόν και το μέλλον, για την βελτίωση της ποιότητας ζωής και την ευημερία των πολιτών.

Επίσης τα ΣΒΑΚ θα καταρτίζονται με μακροχρόνιο ορίζοντα (10ετία), με συνεχή παρακολούθηση, θέσπιση μετρήσιμων στόχων, αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας, επαναπροσδιορισμό των στόχων και μέτρων για την δημιουργία *‘βιώσιμων μεταφορικών συστημάτων’* που θα διασφαλίζουν την προσβασιμότητα, την ενίσχυση της ασφάλειας, της αποτελεσματικότητας και της οικονομικής αποδοτικότητας των μεταφορών, τη μείωση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης και των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, τη βελτίωση της ποιότητας του αστικού περιβάλλοντος.

Ιδιαίτερη έμφαση δίδεται στο τρίπτυχο:

5 [http://www.eltis.org/sites/eltis/files/guidelines-developing-and-implementing-a-sump\\_final\\_web\\_jan2014b.pdf](http://www.eltis.org/sites/eltis/files/guidelines-developing-and-implementing-a-sump_final_web_jan2014b.pdf)

6 [http://www.rupprecht-consult.eu/uploads/tx\\_rupprecht/SUMP\\_state-of-the-art\\_of\\_report.pdf](http://www.rupprecht-consult.eu/uploads/tx_rupprecht/SUMP_state-of-the-art_of_report.pdf)

α) *χωρική ολοκλήρωση των περιοχών* καθώς αναφέρονται σε μια ευρύτερη περιοχή και δεν περιορίζονται στον αστικό χώρο ή τα διοικητικά όρια μιας περιοχής (π.χ. σε μια πόλη ή ένα πολεοδομικό συγκρότημα με τους γύρω οικισμούς ή σε ένα δήμο με όμορους δήμους, ή σε μια περιφέρεια) αλλά μπορεί να περιλαμβάνει δημοτικές, διαδημοτικές, διαπεριφερειακές, διακρατικές και λοιπές ‘λειτουργικές χωρικές ενότητες’ (functional urban areas), (π.χ. ορεινές, παράκτιες, νησιωτικές περιοχές) με κοινές λειτουργίες ή χαρακτηριστικά. Ιδιαίτερα τονίζεται ότι τα σχέδια βιώσιμων μετακινήσεων για ημι-αστικές, αγροτικές, ορεινές ή νησιωτικές περιοχές οφείλουν να είναι ‘προσαρμοσμένα στις ιδιαιτερότητες κάθε περιοχής’ (υπόμετρο, ανάγλυφο, κλιματολογικές συνθήκες, εποχιακή κίνηση κ.ά.) και να λαμβάνουν υπόψη τις τοπικές δραστηριότητες.

β) *ολοκληρωμένος στρατηγικός σχεδιασμός* ο οποίος θα ενσωματώνει την αναπτυξιακή διάσταση για τη βιωσιμότητα και την ενεργειακή αποτελεσματικότητα, τις νέες κατευθύνσεις για ‘πράσινη - έξυπνη - βιώσιμη ανάπτυξη’.

Ιεραρχικά οφείλει να λαμβάνει υπόψη όλα τα προϋπάρχοντα σχέδια, εξετάζοντας τις παρούσες αλλά και τις μελλοντικές συνθήκες με βάση τα σενάρια ανάπτυξης της περιοχής που εκπονούνται στο πλαίσιο ενός ολοκληρωμένου χωρικού σχεδιασμού.

γ) *συμμετοχικός σχεδιασμός* με στόχο να επιτευχθεί ευρεία κοινωνική συναίνεση για την αντιμετώπιση προβλημάτων αφενός με βραχυπρόθεσμα μέτρα, αλλά και με δυνατότητα επέκτασης με στόχο να ανταποκριθεί και σε μελλοντικές ανάγκες.

Βασική προϋπόθεση αποτελεί η ευαισθητοποίηση των πολιτών και όλων των τοπικών φορέων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Στο πλαίσιο αυτό, η εκπόνηση ενός ΣΒΑΚ επιδιώκει την ευρεία συμμετοχή τοπικών φορέων, αρχών και πολιτών από τα πρώτα βήματα του σχεδιασμού και όχι μόνο στην τελική φάση έγκρισης, ή επικύρωσης αποφάσεων. Πράγματι η συμμετοχική διαδικασία διαφοροποιεί ουσιαστικά τα ΣΒΑΚ από τις άλλες κλασσικές κυκλοφοριακές μελέτες καθώς επιδιώκει την ενημέρωση, την συνεργασία όλων των φορέων και της τοπικής κοινωνίας ώστε να επιτευχθεί η ευρύτερη αποδοχή και να εξασφαλιστεί η στήριξη του σχεδιασμού για την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων.

### **3. ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΚΠΟΝΗΣΗΣ ΤΩΝ ΣΒΑΚ**

Στους επιδιωκόμενους στόχους περιλαμβάνονται: α) η βελτίωση της ασφάλειας και κινητικότητας για όλους β) ο εξορθολογισμός των μετακινήσεων στο πλαίσιο βιώσιμης ανάπτυξης με μείωση της κατανάλωσης ενέργειας και των μετακινήσεων με χρήση Ι.Χ. και η αύξηση της χρήσης των ΔΜΜΜ γ) η προώθηση της πολυ-τροπικής μετακίνησης και η συμπληρωματικότητα των διαφόρων τρόπων μετακίνησης καθώς και της ενεργού (ήπιας, ή μη-μηχανοκίνητης μετακίνησης πεζών – ποδηλάτων) και δ) το ενεργειακό όφελος που θα προκύψει, επιλέγοντας τις περιβαλλοντικά ορθές λύσεις και αξιοποιώντας

τις νέες τεχνολογίες αιχμής, ενώ τα ΣΒΑΚ θα αποτελέσουν τα εργαλεία που θα παρέχουν στην τοπική αυτοδιοίκηση συγκεκριμένα μέτρα και προτάσεις για την εφαρμογή των στρατηγικών βιώσιμης αστικής κινητικότητας.

Στους τρόπους περιλαμβάνονται: α) η έξυπνη διαχείριση του οδικού δικτύου και της κινητικότητας, β) η αναδιάταξη/ επανασχεδιασμός των διατομών οδών με στόχο την προώθηση των εναλλακτικών τρόπων μετακίνησης, η προτεραιότητα σε Δ.Σ. (λωρίδες αποκλειστικής κυκλοφορίας ΔΜΜΜ, λωρίδες πεζών και ποδηλάτων), γ) η χρήση νέας τεχνολογίας για την πληροφόρηση του κοινού δ) η οργάνωση της στάθμευσης, ε) η οργάνωση των εμπορευματικών μεταφορών (αστικός εφοδιασμός) και μεταφορών των εργαζομένων σε επιχειρήσεις, στ) ενιαίο σύστημα τιμολόγησης μεταφορικών μέσων, ζ) ηλεκτροκίνηση.

Η διαδικασία εκπόνησης των ΣΒΑΚ περιλαμβάνει μια κυκλική διαδικασία σε 4 φάσεις, με 11 διαδοχικά βήματα και 32 δράσεις, όπως παρουσιάζεται παρακάτω.

Η Α' ΦΑΣΗ περιλαμβάνει τη σωστή προετοιμασία, με ανάλυση της υπάρχουσας κατάστασης, διάγνωση δυνατοτήτων, καθορισμό της διαδικασίας, εμπλεκόμενων φορέων.

Η Β' ΦΑΣΗ περιλαμβάνει τον καθορισμό ενός πλαισίου στόχων, με διαμόρφωση από ένα σαφές 'μακροπρόθεσμο όραμα' και μια ποιοτική περιγραφή του 'επιθυμητού αστικού μέλλοντος' που θα πρέπει να καθορίζεται από συγκεκριμένους και μετρήσιμους στόχους και ανάπτυξη κατάλληλων μέτρων για την βελτίωση της κινητικότητας, της ενεργειακής αποδοτικότητας και της ποιότητας του αστικού περιβάλλοντος.

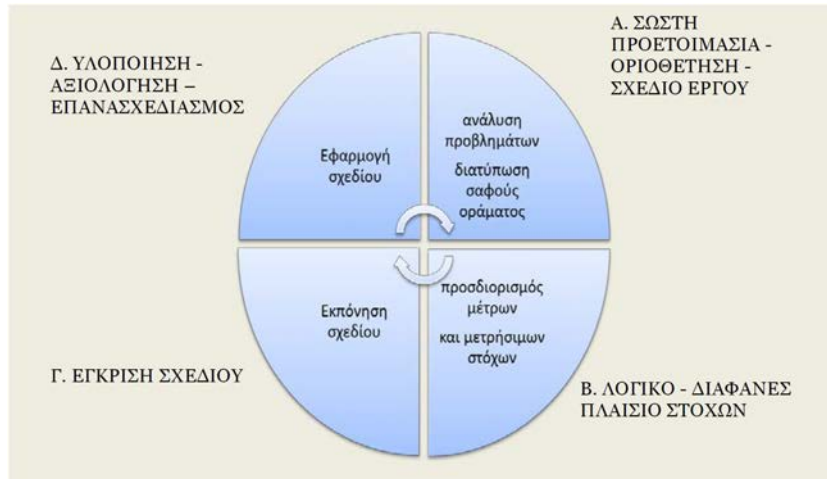
Κατά την Γ' ΦΑΣΗ απαιτείται η 'έγκριση του Σχεδίου ΒΑΚ' των μέτρων και του προϋπολογισμού με αποδοχή του σχεδίου εκ μέρους όλων των εμπλεκόμενων φορέων και πολιτών.

Η Δ' ΦΑΣΗ αφορά στην υλοποίηση και εφαρμογή του σχεδίου, με την ορθή διαχείριση, την συνεχή παρακολούθηση - αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των μέτρων και την επανεκτίμηση του σχεδιασμού και των προτεινόμενων μέτρων.

Ειδικότερα, ο κύκλος ανάπτυξης ενός ΣΒΑΚ παρουσιάζεται σχηματικά παρακάτω. Σχ.1 οι 4 φάσεις (Α, Β, Γ, Δ) και Σχ.2 οι επιμέρους δράσεις σε κάθε φάση ως μια συνεχής, κυκλική διαδικασία με συνεχή ανατροφοδότηση, επικαιροποίηση στοιχείων και αξιολόγηση σε όλα τα στάδια εκπόνησης του σχεδίου.



**Σχεδιάγραμμα 1.** Ο κύκλος ανάπτυξης ενός ΣΒΑΚ (4 φάσεις, Α,Β,Γ,Δ. )



Πηγή: <https://www.eltis.org/mobility-plans/sump-process>

**Σχεδιάγραμμα 2.** Ο κύκλος ανάπτυξης ενός ΣΒΑΚ (οι επιμέρους δράσεις σε κάθε φάση)



Πηγή: <https://www.eltis.org/mobility-plans/sump-process>

Η πρόσφατη έκθεση αξιολόγησης - αναθεώρησης<sup>7</sup> των οδηγιών εκπόνησης ΣΒΑΚ (2019) δίδει έμφαση αφενός στην χωρική ολοκλήρωση και αφετέρου την επίλυση θεσμικών εμποδίων, για την ένταξη των ΣΒΑΚ στο σύστημα σχεδιασμού των κρατών και περιλαμβάνει τις παρακάτω 8 αρχές

1. Σχεδιασμός για βιώσιμη κινητικότητα σε 'Λειτουργική Αστική Περιοχή' (ΛΑΠ)
2. Συντονισμός τομεακών πολιτικών, επίλυση θεσμικών εμποδίων
3. Προσδιορισμός ενός 'μακροπρόθεσμου οράματος και σαφούς σχεδίου υλοποίησης
4. Εγγύηση ποιότητας σχεδιασμού
5. Εκτίμηση τρέχουσας και μελλοντικής αποδοτικότητας σχεδιασμού
6. Ανάπτυξη και ενσωμάτωση όλων των υφιστάμενων 'τρόπων/μέσων μετακίνησης'
7. Επίτευξη συνεργασίας μεταξύ φορέων και πολιτών
8. Παρακολούθηση, αξιολόγηση, επανασχεδιασμός

#### **4. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΕΚΠΟΝΗΣΗΣ ΤΩΝ ΣΒΑΚ**

Στον ευρωπαϊκό χώρο γενικά υπάρχει μακρά παράδοση στο σχεδιασμό των αστικών μεταφορών, ο οποίος κατά κανόνα συμπεριλαμβάνεται στο πλαίσιο του ευρύτερου χωρικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, ενώ ταυτόχρονα η θεσμική κατοχύρωσή τους είναι δεδομένη, γεγονός που τους προσδίδει έναν υποχρεωτικό χαρακτήρα. Έτσι π.χ. στην Γαλλία εκπονούνται τα Σχέδια Αστικών Μετακινήσεων - Plans de Deplacements Urbains (P.D.U.), στο Ηνωμένο Βασίλειο εκπονούνται τα Local Transport Plans (L.T.P.) που καλύπτουν το σύνολο της χώρας βασιζόμενα στην υπάρχουσα διοικητική δομή, στην Ιταλία τα σχέδια Piano Urbano della Mobilita (PUM), στην Γερμανία, τα σχέδια για ολοκληρωμένο σχεδιασμό μεταφορών (Kommunale Verkehrsentwicklungsplanung) ή στο Βέλγιο τα περιφερειακά σχέδια κινητικότητας Plans Communaux de Mobilite κ.ά.

Έτσι, τα υφιστάμενα σχέδια κυκλοφοριακού σχεδιασμού, αφού ενημερώθηκαν και ενσωμάτωσαν τις αρχές της «αειφορίας» και της βιώσιμης αστικής κινητικότητας προκρίθηκαν ως «Σχέδια Βιώσιμης Αστικής Κινητικότητας» ή (Sustainable Urban Mobility Plans).

Επιπλέον, τα τελευταία χρόνια η Ε.Ε. έχει αναπτύξει μεγάλη δραστηριότητα και παρέχει οικονομική στήριξη για την ανάπτυξη δικτύων συνεργασίας σε διεθνές επίπεδο (π.χ. ELTIS, CIVITAS, EPOMM, ADVANCE, QUEST, IEE κ.ά) για την προώθηση συνεργασίας περιφερειακών και τοπικών αρχών με στόχο την εκπόνηση σχεδίων κινητικότητας στο πλαίσιο βελτίωσης του αστικού περιβάλλοντος. Επίσης υποστηρίζει

<sup>7</sup> [https://www.eltis.org/sites/default/files/sump-guidelines-2019\\_mediumres.pdf](https://www.eltis.org/sites/default/files/sump-guidelines-2019_mediumres.pdf)

δράσεις, διεθνή συνέδρια, πρωτοβουλίες<sup>8</sup>, εκστρατείες ενημέρωσης με σκοπό την ανάπτυξη και την προώθηση της βιώσιμης αστικής κινητικότητας. Στο πλαίσιο αυτό αρκετές ευρωπαϊκές πόλεις<sup>9</sup> συμμετέχουν σε ευρωπαϊκά προγράμματα και λαμβάνουν στήριξη για την προώθηση της βιώσιμης κινητικότητας και την ανάπτυξη των ΣΒΑΚ εφαρμόζοντας βήματα για την συστηματική διαβούλευση και μέτρα για τον περιορισμό της μηχανοκίνητης κυκλοφορίας με στόχο ένα ‘βιώσιμο μοντέλο αστικών μετακινήσεων’ και για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των μέτρων.

Επίσης, από την Ε.Ε. στηρίζονται πρωτοβουλίες για την ευρύτερη χωρική συνεργασία και την βιώσιμη μετακίνηση σε ευρύτερες περιοχές, όπως π.χ. μέσα από τη διάσταση του έργου Poly-SUMP<sup>10</sup> προσεγγίζονται πολυκεντρικές περιοχές, όπου οι αστικές λειτουργίες κατανέμονται σε διάφορους πόλους, ενώ τα σχέδια βιώσιμης κινητικότητας θα πρέπει να αναπτυχθούν και να εφαρμοστούν με μια ολιστική αντιμετώπιση των τοπικών ζητημάτων και μέσα από μια πολύ-επίπεδη διακυβερνητική προσέγγιση (σύνδεση διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης στην περιοχή).

Στο έργο αυτό συμμετέχουν πολυκεντρικές περιοχές αποτελούμενες από συνενώσεις επαρχιών ή περιφερειακών ή δημοτικών ενοτήτων οι οποίες αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα αστικής διάχυσης, αύξησης της ιδιωτικής μετακίνησης και μείωσης της βιωσιμότητάς τους, ενώ ενδιαφέρονται να προωθήσουν την διασύνδεση με Δημόσια Μεταφορικά Μέσα. Στο πλαίσιο αυτού του έργου ‘Σχεδιάζοντας για την βιώσιμη αστική κινητικότητα στις περιφέρειες διάχυτων αστικών χρήσεων’, συμμετέχει η Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας αποτελούμενη από 7 Περιφερειακές Ενότητες<sup>11</sup> με στόχο την ενίσχυση της προσβασιμότητας των περιοχών, την ασφάλεια των μετακινουμένων, την ανάπτυξη Δημοσίων Συγκοινωνιών, προαστιακού σιδηροδρόμου, κ.ά.

Σκοπός του έργου είναι η διαμόρφωση κατευθυντήριων γραμμών για την ανάπτυξη των ΣΒΑΚ σε πολυκεντρικές περιοχές, η οργάνωση εργαστηρίων αναζήτησης ‘κοινού οράματος’ και δημιουργίας σχεδίου δράσης με ανταλλαγή εμπειριών, ευαισθητοποίηση φορέων και κοινού, κ.ά.

8 European mobility week, Do the right mix. κ.ά.

9 West Yorkshire, Cambridgeshire (Ηνωμένο Βασίλειο), Coprivnica (Κροατία), Lille (Γαλλία), Πάρμα (Ιταλία), Gent (Βέλγιο) κ.ά.

10 <http://www.poly-sump.eu/>

11 Χαλκιδική, Ημαθία, Πέλλα, Κιλκίς, Πιερία, Σέρρες και κέντρο την Θεσσαλονίκη η οποία αποτελείται από 38 δήμους με πληθυσμό 2 εκ. κατοίκους

## 5. ΣΥΣΧΕΤΙΣΗ ΕΠΙΠΕΔΩΝ ΧΩΡΙΚΟΥ - ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ (ΓΑΛΛΙΑ)

Στη Γαλλία, ήδη από την δεκαετία του 80, το θεσμικό πλαίσιο<sup>12</sup> προέβλεπε την εκπόνηση Σχεδίων Αστικών Μετακινήσεων (P.D.U.) ως μεθοδολογικά εργαλεία για ολοκληρωμένο στρατηγικό συγκοινωνιακό σχεδιασμό, ενώ στη συνέχεια τα σχέδια αυτά περιλαμβάνονται σε όλους τους νόμους που ψηφίστηκαν και αφορούν στον σχεδιασμό του χώρου, το κλίμα, την ενέργεια και το περιβάλλον.

Συγκεκριμένα στην πράξη αναπτύχθηκαν P.D.U. για πρώτη φορά (προαιρετικά) με το νόμο για την πολιτική των εσωτερικών μεταφορών (LOTI, 1982) και στη συνέχεια με τον νόμο για την ποιότητα του αέρα και την εκλογίκευση της χρήσης ενέργειας (LAURE, 1996) παίρνουν έναν χαρακτήρα υποχρεωτικό για αστικές συγκεντρώσεις άνω των 100.000 κατοίκων (και προαιρετικά για μικρότερες), ενώ ο νόμος για την αλληλεγγύη και την αστική αναγέννηση (SRU, 2000) ενδυναμώνει ακόμα περισσότερο τον ρόλο τους και δίνει έμφαση στη χωρική ολοκλήρωση και τον εναρμονισμό μεταξύ πολεοδομικού σχεδιασμού και πολιτικής μεταφορών. Ακόμα τα P.D.U. ενσωματώνονται σε όλους τους νόμους που ακολούθησαν για την ισότητα και τα δικαιώματα ατόμων με μειωμένη κινητικότητα (PH, 2005), στον νόμο για την κλιματική αλλαγή και την ηλεκτροκίνηση (Grenelle II, 2010) και τελευταία στον νόμο για τον σχεδιασμό της αστικής αναγέννησης και της υπαίθρου (ALUR, 2014).

Η νομοθετική κατοχύρωσή τους στηρίζεται στην ‘αρχή της προστασίας έναντι οχλήσεων και απειλών της ανθρώπινης υγείας & ασφάλειας’ και έχουν στόχο να περιορίσουν ή να καταργήσουν τον κίνδυνο για τους κατοίκους των αστικών περιοχών σύμφωνα με το άρθρο L.221-2 του *Κώδικα για το Περιβάλλον*<sup>13</sup> για την παρακολούθηση της ποιότητας του αέρα υποχρεωτικά σε πολεοδομικό συγκρότημα άνω των 100.000 κατοίκων.

Ειδικότερα, τα περιφερειακά χωροταξικά σχέδια S.Co.T<sup>14</sup> καθορίζουν τις συνθήκες και προϋποθέσεις που επιτρέπουν την πρόληψη των φυσικών κινδύνων, των τεχνολογικών απειλών, των ρυπαντών και των παντός είδους οχλήσεων. Ομοίως και τα P.D.U. εντάσσονται στο πλαίσιο καταπολέμησης ατμοσφαιρικής ρύπανσης προωθώντας την ανάπτυξη μη-ρυπογόνων και εναλλακτικών τρόπων μετακίνησης.

Ακόμα τα P.D.U. αποσαφηνίζονται νομικά στον *Κώδικα Κυκλοφορίας*<sup>15</sup> (Code de Transport, άρθρα L 1214-1 έως L. 1214-37) όπως π.χ. η υποχρέωση για εκπόνησή τους σε

<sup>12</sup> <http://legifrance.gouv.fr/>

<sup>13</sup> <http://legifrance.gouv.fr/>

<sup>14</sup> Schéma de Cohérence Territoriale

<sup>15</sup> Le code de transport

πολεοδομικό συγκρότημα άνω των 100.000 κατοίκων (άρθρο L. 1214-3) όπως και οι αρχές, ο σκοπός, η διαδικασία εκπόνησης, η αξιολόγηση και η αναθεώρησή τους κάθε 5 χρόνια.

Στα άρθρα αυτά περιγράφονται αναλυτικά οι βασικές αρχές για βιώσιμη κινητικότητα, για τον συντονισμό τους με πολεοδομικό σχεδιασμό, την ικανοποίηση των αναγκών μετακίνησης, τη διασφάλιση της ισότιμης πρόσβασης για όλους, ιδιαίτερα των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού και την προστασία του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας.

Στην Γαλλία η εκπόνηση ενός ΣΒΑΚ ταυτίζεται με P.D.U., αποσαφηνίζεται νομικά και προϋποθέτει τον εναρμονισμό με τον ευρύτερο εθνικό, περιφερειακό, τομεακό σχεδιασμό, προβλέπει την εμπλοκή όλων των τοπικών φορέων και των πολιτών, δημόσιες έρευνες, την αξιολόγηση και την αναθεώρησή του κάθε 5 χρόνια.

Η εκπόνηση, υλοποίηση και αναθεώρηση ενός σχεδίου P.D.U. είναι αρμοδιότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης<sup>16</sup>, στο χωρικό πλαίσιο μιας 'Περιμέτρου Αστικών Μετακινήσεων', ΑΟΤΥ<sup>17</sup>. Τα σχέδια αυτά αποτελούν δια-τομεακή προσέγγιση στρατηγικού σχεδιασμού, με βασική επιδίωξη να ικανοποιούν τις ανάγκες κινητικότητας των κατοίκων και ταυτόχρονα να διασφαλίζουν την προστασία του περιβάλλοντος και την υγεία, με στόχο την βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών.

Πράγματι, τα σχέδια αστικών μετακινήσεων (P.D.U.) εντάσσονται στο σύστημα και την ιεραρχία του χωρικού σχεδιασμού και οφείλουν να είναι συμβατά (υπακούουν) τα χωροταξικά σχέδια (S.Co.T)<sup>18</sup> τα οποία αποτελούν τα στρατηγικά σχέδια με κατευθύνσεις για την βιώσιμη ανάπτυξη σε δια-δημοτικό επίπεδο να είναι σε συντονισμό με επιμέρους ειδικές θεματικές πολιτικές και να εξειδικεύουν λεπτομερείς στρατηγικές κατευθύνσεις καθώς και επιχειρησιακό περιεχόμενο και πρόγραμμα δράσεων (CERTU, 2012).

Ο συντονισμός και η ιεράρχηση των σχεδίων παρουσιάζεται στον πίνακα παρακάτω όπου τα (P.D.U.) οφείλουν να εναρμονίζονται με τις κατευθύνσεις από τα αντίστοιχα περιφερειακά σχέδια (S.Co.T.), ενώ αποτελούν κατευθυντήριες γραμμές για τα Τοπικά Αστικά Σχέδια (P.L.U.)<sup>19</sup>, τα οποία οφείλουν να εναρμονίζονται με τα (P.D.U.) και με τα περιφερειακά (S.Co.T.) και να εξειδικεύουν τις κατευθύνσεις αυτών σε θέματα χρήσεων γης, διαχείρισης των δικτύων κίνησης κ.ά.

Παρακάτω εμφανίζεται σε σχεδιάγραμμα η συσχέτιση των επιπέδων χωρικού και συγκοινωνιακού σχεδιασμού στη Γαλλία.

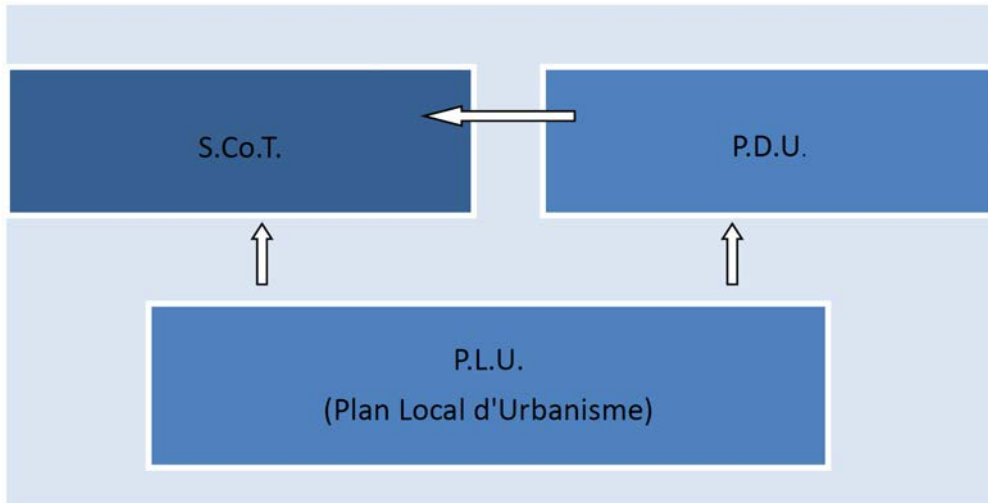
<sup>16</sup> CERTU, 2012

<sup>17</sup> Autorites Organisatrices de Transports Urbains

<sup>18</sup> S.Co.T, Schema de Coherence Territoriale

<sup>19</sup> P.L.U. 'Plans Locales Urbains'

**Σχεδιάγραμμα 3.** Χωρικός σχεδιασμός και συγκοινωνιακός σχεδιασμός. (Γαλλία)

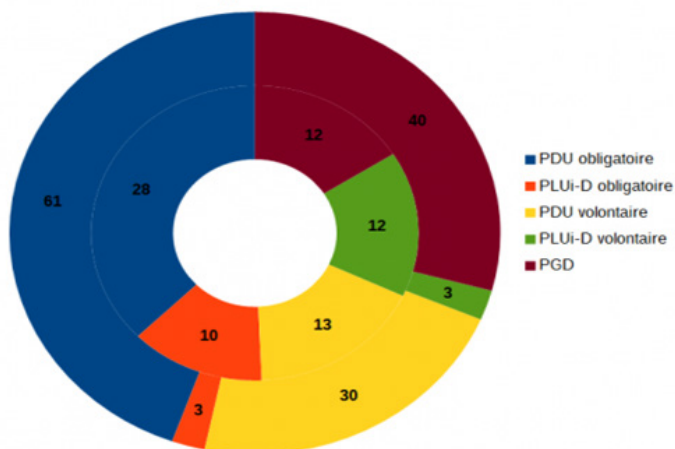


Πηγή: Ιδία επεξεργασία

**Σχεδιάγραμμα 4.** Πόλεις στη Γαλλία, οι οποίες είτε έχουν εκπονήσει είτε βρίσκονται σε διαδικασία εκπόνησης σχεδίων μετακινήσεων P.D.U.

**PDU 2017 - Plans approuvés et démarches en cours**

*Anneau extérieur : approuvés / Intérieur : en cours d'élaboration*



Πηγή: Durlin, 2018, [www.cerema.fr/fr/actualites/base-pdu-autres-plans-deplacements-au-1er-janvier-2017](http://www.cerema.fr/fr/actualites/base-pdu-autres-plans-deplacements-au-1er-janvier-2017)

Στη Γαλλία, σύμφωνα με στοιχεία<sup>20</sup>, πάνω από 100 πόλεις είτε έχουν εκπονήσει είτε βρίσκονται σε διαδικασία εκπόνησης σχεδίων μετακινήσεων P.D.U. (υποχρεωτικά ή εθελοντικά), 50% των τοπικών αυτοδιοικήσεων έχουν δεσμευτεί σε εκπόνηση σχεδίων βιώσιμης κινητικότητας, ενώ 66% του πληθυσμού της χώρας καλύπτεται από αυτά. Υποχρεωτική καθίσταται η αξιολόγηση ανά 5ετία, ή νωρίτερα εάν συντρέχουν λόγοι, που μπορεί να οδηγήσουν και σε αναθεώρηση του σχεδίου.

## **6. ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ**

Στη χώρα μας, είναι γεγονός ότι δεν υφίσταται θεσμική υποχρέωση για την εκπόνηση κυκλοφοριακού σχεδιασμού στο πλαίσιο του ευρύτερου χωρικού σχεδιασμού. Πράγματι, μέχρι σήμερα οι μελέτες αστικού συγκοινωνιακού σχεδιασμού δεν επιβάλλονται νομοθετικώς, ούτε διέπονται από σταθερές κοινώς αναγνωρισμένες και αποδεκτές τεχνικές προδιαγραφές (Γιαννόπουλος, 2010). Επιπλέον, οι μελέτες που εκπονούνται κατά καιρούς σε διάφορες πόλεις, ανεξάρτητα και χωρίς συντονισμό με τον πολεοδομικό σχεδιασμό, στηρίζονται κυρίως στη λογική εξυπηρέτησης των κυκλοφοριακών ροών στις πόλεις με στόχο την επίλυση προβλημάτων κυκλοφορίας και στάθμευσης των Ι.Χ. οχημάτων. (Βλαστός κ.ά., 2006).

Εξαίρεση ίσως αποτελούν οι μητροπολιτικές περιοχές, Αθήνας και Θεσσαλονίκης για τις οποίες έχουν εκπονηθεί τα τελευταία χρόνια σημαντικές κυκλοφοριακές μελέτες, κυρίως στο πλαίσιο υλοποίησης σημαντικών μεταφορικών υποδομών π.χ. η «Μελέτη ανάπτυξης μετρό Αθήνας 1995-1999» (Αττικό Μετρό Α.Ε.), το «Στρατηγικό Σχέδιο για τη Βιώσιμη Κινητικότητα και τις Μεταφορές» (Δήμος Αθηναίων, 2012), το Σχέδιο Βιώσιμων Μεταφορών Θεσσαλονίκης (ΣΑΣΘ) κ.ά.

Γενικά, ο κυκλοφοριακός σχεδιασμός των ελληνικών πόλεων έχει αντιμετωπιστεί αποσπασματικά μέσα από διάφορες κυκλοφοριακές μελέτες, όπως οι «Γενικές Μελέτες Μεταφορών και Κυκλοφορίας» (Γ.Μ.Μ.Κ., ΥΠΕΧΩΔΕ) που εκπονήθηκαν κατά τη δεκαετία του '90 για όλες τις μεσαιού μεγέθους ελληνικές πόλεις (Πάτρα, Ιωάννινα, Λάρισα, Βόλος, Καβάλα, Ηράκλειο) είτε μέσα από άλλες συναφείς μελέτες με πρωτοβουλίες των τοπικών φορέων (Δήμοι, Οργανισμοί, Επιμελητήρια κ.ά.) με σκοπό την άμεση αντιμετώπιση κυκλοφοριακών προβλημάτων, είτε τη λήψη διαχειριστικών μέτρων ή κυκλοφοριακών ρυθμίσεων. Οι μελέτες αυτές χαρακτηρίζονται ως 'αποσπασματικές', εκπονούνται κατά περίπτωση, δεν υπακούουν σε κοινώς αποδεκτές προδιαγραφές, και δεν έχουν στρατηγικό χαρακτήρα καθορισμού στόχων και κατευθύνσεων (Τσουκαλά, 2009).

<sup>20</sup> [www.cerema.fr/fr/actualites/base-pdu-autres-plans-deplacements-au-1er-janvier-2017](http://www.cerema.fr/fr/actualites/base-pdu-autres-plans-deplacements-au-1er-janvier-2017)

Επιπλέον, η εφαρμογή και υλοποίηση των προτεινόμενων κυκλοφοριακών μέτρων και έργων υπήρξε περιορισμένη, είτε λόγω έλλειψης προγραμματικού πλαισίου χρηματοδότησης, είτε λόγω αντιδράσεων εκ μέρους των πολιτών που οφείλεται κυρίως στην απουσία κοινωνικής διαβούλευσης (Αθανασόπουλος, 2009).

Στην πράξη, αρμοδιότητες για πολεοδομικές παρεμβάσεις μικρής κλίμακας αναλαμβάνουν οι Δήμοι για λήψη μέτρων και υλοποίηση κυκλοφοριακών ρυθμίσεων με κανονιστικές αποφάσεις. Πράγματι, σύμφωνα με τον Ν.3463/2006 (Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας) οι Δήμοι και οι Κοινότητες ασκούν ένα πλήθος από αρμοδιότητες που σχετίζονται με την ανάπτυξη, το περιβάλλον, την ποιότητα ζωής, την απασχόληση, την κοινωνική μέριμνα και φτάνουν έως την οργάνωση της πολιτικής προστασίας, ενώ αποτελούν γνωμοδοτικά όργανα σε μια σειρά από πολεοδομικά θέματα, όπως η επέκταση του σχεδίου πόλεως καθώς και οι κυκλοφοριακές ρυθμίσεις.

Γενικότερα, διαπιστώνεται αποσπασματική υλοποίηση έργων (π.χ. ποδηλατόδρομοι κ.ά.), καθώς και μια σύγχυση και παρανόηση της έννοιας της 'βιώσιμης κινητικότητας' που οφείλεται αφενός στην ευρύτητά της καθώς αυτή στηρίζεται σε δια-τομεακή προσέγγιση και αφορά στο τρίπτυχο 'οικονομία- κοινωνία- περιβάλλον' και αφετέρου σε έλλειψη τεχνογνωσίας και σχετικής εμπειρίας από αρμόδιες υπηρεσίες δήμων και υπεύθυνους λήψης αποφάσεων. Επίσης επισημαίνεται η έλλειψη πόρων των ΟΤΑ για την εκπόνηση κυκλοφοριακών μελετών, ενώ η προσπάθεια για συγχρηματοδότηση μελετών με πόρους από διάφορα ευρωπαϊκά προγράμματα θέτει περιορισμούς στην εκπόνηση και την ολοκλήρωσή τους (ΣΕΣ, 2015).

### ***Η εκπόνηση μελετών ΣΒΑΚ στην Ελλάδα***

Τα τελευταία χρόνια η εκπόνηση των ΣΒΑΚ στον ελληνικό χώρο επιχειρείται μέσα από το χρηματοδοτικό πλαίσιο ΕΣΠΑ 2014-2020, με στόχους τη βελτίωση της ποιότητας της ζωής των κατοίκων, τη μείωση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης και την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής με την υλοποίηση έργων εξοικονόμησης ενέργειας και αξιοποίησης των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας (Α.Π.Ε.).

Στο πλαίσιο αυτό, το Υπουργείο Περιβάλλοντος έχει ανακοινώσει το ειδικό πρόγραμμα στήριξης «Βιώσιμες Πόλεις- Μαθιός Καρλαύτης» (30/9/2014), με στόχο την αναβάθμιση των αστικών περιοχών, τη βελτίωση της ποιότητας ζωής, την πολεοδομική εναρμόνιση και την οικολογική και εναλλακτική κινητικότητα, με δικαιούχους χρηματοδότησης τα αστικά κέντρα με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων, εκτός των περιοχών που καλύπτουν τα Ρυθμιστικά Σχέδια Αθήνας και Θεσσαλονίκης. Περιλαμβάνονται επίσης τα οικιστικά κέντρα με πληθυσμό μικρότερο των 10.000 κατοίκων, τα οποία συνιστούν διοικητικούς ή οικονομικούς πόλους σε επίπεδο ΟΤΑ ή ευρύτερων χωρικών ενότητων (π.χ. τουριστικά κέντρα, ιδίως του νησιωτικού χώρου).



Σύμφωνα με την ανακοίνωση, η χρηματοδότηση αφορά σε: α) ενιαίες συγκοινωνιακές, κυκλοφοριακές και πολεοδομικές μελέτες, β) υλοποίηση έργων υποδομής ή προμήθεια εξοπλισμού, εφόσον υπάρχουν εγκεκριμένες μελέτες, γ) χρηματοδότηση υλοποίησης συγκοινωνιακού έργου σε δημοτικό ή διαδημοτικό επίπεδο, εφόσον υπάρχουν μελέτες και προγραμματικές συμφωνίες, ενώ οι πόλεις που διαθέτουν τέτοια Σχέδια Βιώσιμης Αστικής Κινητικότητας θα έχουν ανταγωνιστικό πλεονέκτημα στη διεκδίκηση πόρων από τα διαρθρωτικά ταμεία της νέας προγραμματικής περιόδου 2014–2020.

Τα τελευταία χρόνια υπήρξαν σημαντικές πρωτοβουλίες για εκπόνηση κυκλοφοριακών μελετών, ΣΒΑΚ, με χρηματοδότηση μέσω ευρωπαϊκών προγραμμάτων π.χ. μητροπολιτική περιοχή Θεσσαλονίκης (2014), όπου το ΣΑΣΘ<sup>21</sup> σε συνεργασία με τον ΟΑΣΘ<sup>22</sup> και τον δήμο Θεσσαλονίκης εκπόνησαν αντίστοιχο 'Σχέδιο Βιώσιμων Μετακινήσεων' για την μητροπολιτική περιοχή Θεσσαλονίκης στο πλαίσιο συμμετοχής σε ευρωπαϊκά προγράμματα στήριξης της βιώσιμης κινητικότητας ή σε δίκτυα για την βιωσιμότητα των πόλεων (ΑΤΤΑC, INTEREG, URBACT, LIFE κ.ά.).

Αρκετές μελέτες ΣΒΑΚ εκπονήθηκαν ήδη για ελληνικές πόλεις μεσαίου μεγέθους όπως για τον Δήμο Λάρισας, καθώς και για τους Δήμους Δυτικής Αθήνας, με τοπική πρωτοβουλία από τον ΑΣΔΑ<sup>23</sup>. Το σχέδιο αυτό αποτελεί δέσμευση προκειμένου οι Δήμοι αυτοί στο μέλλον να δράσουν συντονισμένα για την προώθηση της βιώσιμης κινητικότητας, ενώ έχουν προκηρυχτεί τα ΣΒΑΚ για αρκετές ελληνικές πόλεις.

Ειδικότερα για την εκπόνηση κυκλοφοριακών μελετών ανακοινώθηκε χρηματοδότηση από το Πράσινο Ταμείο<sup>24</sup> (12/2016) με δικαιούχους 150 Δήμους της χώρας για χρηματοδότηση<sup>25</sup> συνολικού προϋπολογισμού 8.991.000 €, στον άξονα προτεραιότητας 4 «Αστική Βιώσιμη Κινητικότητα» του Χρηματοδοτικού Προγράμματος «Λοιπές δράσεις περιβαλλοντικού ισοζυγίου 2016». Σε ανακοίνωσή του τονίζεται η αναγκαιότητα ανάπτυξης των ΣΒΑΚ στις αστικές περιοχές της χώρας, με στόχο τη χωρική ανάπτυξη, την χάραξη κοινής πολιτικής για αστικές μετακινήσεις, την αντιμετώπιση θεμάτων που αφορούν στις μετακινήσεις ατόμων και αγαθών, όπως η λήψη αποσπασματικών μέτρων από φορείς λόγω έλλειψης συντονισμού πολεοδομικού και κυκλοφοριακού σχεδιασμού.

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε για την ένταξη των δικαιούχων Δήμων στο πρόγραμμα βασίστηκε σε πολλαπλά κριτήρια όπως πληθυσμός, πυκνότητα πληθυσμού,

21 Συμβούλιο Αστικών Συγκοινωνιών Θεσσαλονίκης (ΣΑΣΘ)

22 Οργανισμό Αστικών Συγκοινωνιών Θεσσαλονίκης (ΟΑΣΘ)

23 Αναπτυξιακός Σύνδεσμος Δυτικής Αθήνας

24 <http://www.prasinotameio.gr/index.php/el/> (φορέας που εποπτεύεται από το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΥΠ.Π.ΕΝ))

25 <https://myota.gr/>, <http://www.prasinotameio.gr/index.php/el/anakoinoseis/>

περιφερειακή κατάταξη, η ύπαρξη τερματικών σταθμών, σταθερή τουριστική έλξη, εποχική πληθυσμιακή αύξηση κ.ά., καθώς και ο βαθμός ωριμότητας κάθε Δήμου στον σχεδιασμό, δηλαδή, η ύπαρξη ή μη μελετών και πρόσφατων κυκλοφοριακών και πολεοδομικών δεδομένων.

Σύμφωνα με εκτιμήσεις των αρμοδίων, τα ΣΒΑΚ που προβλέπεται να εκπονηθούν αναμένεται να έχουν θετική συνεισφορά για τον κυκλοφοριακό σχεδιασμό των πόλεων ενώ η εκπόνησή τους θα εισάγει τους μελετητές και την τοπική κοινωνία στην φιλοσοφία του ολοκληρωμένου χωρικού σχεδιασμού και θα εξοικειώσει τους εμπλεκόμενους στον χωρικό σχεδιασμό με τις βασικές αρχές του συμμετοχικού σχεδιασμού, της βιώσιμης μετακίνησης, για την βελτίωση της ποιότητας ζωής (ΣΕΣ, 2015).

### **Θεσμικό πλαίσιο - κυκλοφοριακός σχεδιασμός**

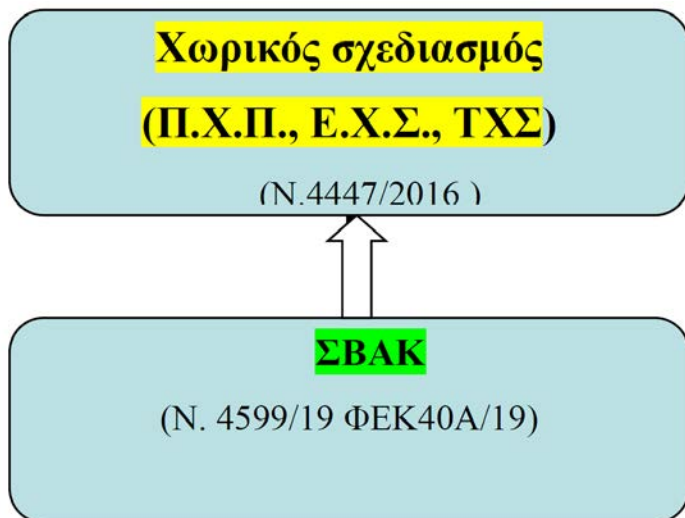
Η θεσμική κατοχύρωση εκπόνησης των ΣΒΑΚ στην χώρα μας έγινε πρόσφατα με την ψήφιση του Ν. 4599/19, άρθρο 22 ΦΕΚ40Α/19, όπου ενσωματώνεται το ευρωπαϊκό πλαίσιο οδηγιών και οι κατευθυντήριες γραμμές, για το σκοπό και τη διαδικασία εκπόνησης των ΣΒΑΚ., ως 'στρατηγικά σχέδια' για την ικανοποίηση των αναγκών για την κινητικότητα των ανθρώπων και τη μεταφορά αγαθών με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας ζωής στις αστικές περιοχές και τα περίχωρά τους, με απόλυτο σεβασμό στην ιδέα της χωρικής ολοκλήρωσης. Ως φορέας εκπόνησης ορίζεται ο ΟΤΑ, α ή β' βαθμού που είναι αρμόδιος για την περιοχή παρέμβασης, ή ο σύνδεσμος περισσότερων ΟΤΑ οι οποίοι είναι υπεύθυνοι για την συγκρότηση ομάδας εργασίας και την σύσταση δικτύου φορέων και υπογραφής 'Συμφώνου Συμμετοχής' ώστε να διασφαλίζεται η συνεργασία όλων των ενδιαφερομένων. Πράγματι, ιδιαίτερη βαρύτητα αποδίδεται στη διαδικασία εκπόνησης ΣΒΑΚ με συμμετοχικές διαδικασίες (§ 2α) με συγκρότηση ομάδας εργασίας, δίκτυο εμπλεκόμενων τοπικών φορέων και πολιτών, και περιλαμβάνει παρακολούθηση της εφαρμογής των μέτρων και αξιολόγηση της πορείας υλοποίησής τους.

Σύμφωνα με αυτό, τα ΣΒΑΚ θα σχεδιάζονται και θα καταρτίζονται με μακροχρόνιο ορίζοντα στο πλαίσιο σχεδιασμού και ανάπτυξης της βιωσιμότητας του αστικού χώρου, με κριτήρια κοινωνικά, οικονομικά και περιβαλλοντικά και καλύπτει όλους τους τρόπους και τα μέσα μεταφοράς στην περιοχή παρέμβασης, ώστε οι αστικές μεταφορές να καθίστανται λειτουργικές και βιώσιμες για το σύνολο των χρηστών.

Ειδικότερα αναφέρεται ότι στα ΣΒΑΚ συνεκτιμώνται στρατηγικά κείμενα και εθνικές πολιτικές που αφορούν, ιδίως την ανάπτυξη των μεταφορών, την προώθηση της βιώσιμης κινητικότητας, την οδική ασφάλεια και την επίτευξη των στόχων βιώσιμης ανάπτυξης, καθώς και της συνεργατικής και κυκλικής οικονομίας για τα θέματα μεταφορών ενώ ορίζεται ότι τα ΣΒΑΚ λαμβάνουν υπόψη τα δομικά σχέδια χωρικής οργάνωσης των ΓΠΣ ή ΤΧΣ και τα αντίστοιχα σενάρια χωρικής ανάπτυξης (1).

Έτσι διαμορφώνεται η συσχέτιση μεταξύ χωρικού σχεδιασμού και κυκλοφοριακού (ΣΒΑΚ) σύμφωνα με το παρακάτω σχεδιάγραμμα.

**Σχεδιάγραμμα 5.** Χωρικός σχεδιασμός<sup>26</sup> και ΣΒΑΚ (Ελλάδα)



Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Επίσης τονίζεται ότι στο πλαίσιο ενός ΣΒΑΚ εξετάζονται ιδίως θέματα που αφορούν σε δημόσιες μεταφορές, μη μηχανοκίνητα μέσα (μετακίνηση πεζή, ποδήλατο), συνδυασμένες μεταφορές, οδική ασφάλεια, διαχείριση κινητικότητας και ευφυή συστήματα, ενώ έμφαση δίδεται στη διεύρυνση των δικτύων ήπιας κυκλοφορίας με ολοκληρωμένη διαχείριση του δημόσιου χώρου (§ 1). Ειδικότερα, τα μέτρα ή έργα ή δράσεις αφορούν είτε σε ρυθμίσεις πολεοδομικού χαρακτήρα (χρήσεις γης, ρυμοτομικές ρυθμίσεις, κ.ά.), είτε σε έργα υποδομών, παρεμβάσεις για την αναβάθμιση της λειτουργίας των συστημάτων μεταφορών με στόχο την προώθηση της βιώσιμης αστικής κινητικότητας (§ 2β).

Το σχέδιο δράσης, περιλαμβάνει τον ενδεικτικό προϋπολογισμό, τις πιθανές πηγές χρηματοδότησης, τους πιθανούς φορείς υλοποίησης των προτεινόμενων μέτρων παρέμβασης, και ενδεικτικό χρονοδιάγραμμα υλοποίησής τους καθώς και, τη μεθοδολογία παρακολούθησης της εφαρμογής των μέτρων και της αξιολόγησης της υλοποίησής τους.

Από τα ανωτέρω διαπιστώνουμε ότι:

<sup>26</sup> Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια (Π.Χ.Π.), Ειδικά Χωρικά Σχέδια (Ε.Χ.Σ.), Τοπικά Χωρικά Σχέδια (Τ.Χ.Σ.)

α) τα ΣΒΑΚ οφείλουν να ακολουθούν τον πολεοδομικό σχεδιασμό, σε όποια χωρική ενότητα έχει εκπονηθεί και όχι απαραίτητα σε ενοποιημένες χωρικές ενότητες, ενώ τα προτεινόμενα έργα και οι παρεμβάσεις αναφέρονται κυρίως σε διαχειριστικά μέτρα ή στον κυκλοφοριακό σχεδιασμό μικρής κλίμακας (μονοδρομήσεις οδών, ρύθμιση των κανόνων για κυκλοφορία και στάθμευση, άλλες τοπικές παρεμβάσεις, επανασχεδιασμός των Δ.Χ., ανακατασκευή οδών και μετατροπή σε περιοχές ήπιας κυκλοφορίας (ΠΗΚ), δημιουργία πεζοδρόμων, ποδηλατοδρόμων κ.ά.).

β) υπάρχει έλλειψη του στρατηγικού επιπέδου κυκλοφοριακού σχεδιασμού και απουσία ολοκλήρωσης της ορθολογικής διαδικασίας σχεδιασμού των μεταφορών η οποία δεν ολοκληρώνεται στο πλαίσιο εκπόνησης ενός ΣΒΑΚ.

Πράγματι, η διαδικασία στρατηγικού σχεδιασμού μεταφορών, θα πρέπει να περιλαμβάνει τη διαδικασία πρόβλεψης μελλοντικών αναγκών μετακινήσεων, μέσω της ανάλυσης νέων επίκαιρων κυκλοφοριακών δεδομένων, προσομοίωσης και κατανομής της κυκλοφορίας, σε υφιστάμενα και προτεινόμενα μεταφορικά δίκτυα κυκλοφορίας, διαμόρφωσης εναλλακτικών σεναρίων κινητικότητας καθώς και την εφαρμογή κατάλληλων κριτηρίων για τη αξιολόγηση προτάσεων με μακροπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα 15-20ετίας. Στο πλαίσιο αυτό να γίνεται επαναπροσδιορισμός του κυκλοφοριακού, αλλά και του λειτουργικού ρόλου των οδών (αναβάθμιση είτε υποβάθμιση της λειτουργικής κατηγορίας, κατά ΟΜΟΕ), πιθανή ανακατανομή των κυκλοφοριακών ροών στο δίκτυο και στα μεταφορικά μέσα, είτε λόγω κατασκευής νέων έργων (π.χ. κυκλικών κόμβων, παρακαμπτήριων οδών), είτε ύπαρξης νέων γραμμών Δ.Σ., ή νέων κυκλοφοριακών ρυθμίσεων (Π.Η.Κ., πεζοδρομήσεις), κ.ά.

#### **Θεσμικό πλαίσιο- χωρικός σχεδιασμός**

Για να εξετάσουμε την συσχέτιση μεταξύ χωρικού και συγκοινωνιακού σχεδιασμού θα πρέπει να αναλύσουμε τα θεσμικά εργαλεία καθώς και τις τομεακές πολιτικές που ισχύουν, ενώ η επίτευξη μιας βιώσιμης ανάπτυξης προϋποθέτει τον συντονισμό του χωρικού με τον αναπτυξιακό σχεδιασμό και προγραμματισμό που εκφράζεται μέσα από εξειδικευμένες τομεακές πολιτικές .

Ειδικότερα το επίπεδο οργάνωσης και ρύθμισης του χώρου και τα εργαλεία χωρικού σχεδιασμού διακρίνονται σε 2 μεγάλες κατηγορίες: τα εργαλεία στρατηγικού χαρακτήρα και αυτά κανονιστικού χαρακτήρα, ενώ το θεμελιώδες κριτήριο διάκρισης μεταξύ των 2 αυτών κατηγοριών συνίσταται στο ότι τα 'κανονιστικού τύπου' παρέχουν σαφείς ρυθμίσεις, ακριβείς, άμεσα εφαρμόσιμες και δεσμευτικές τόσο για την διοίκηση όσο και για τους πολίτες, ενώ το αντίθετο συμβαίνει με τις ρυθμίσεις των 'στρατηγικών εργαλείων' των οποίων η κανονιστική εμβέλεια αποτελεί την εξαίρεση. Επίσης, ο όρος του στρατηγικού σχεδιασμού παραπέμπει σε έναν χρονικά μακροπρόθεσμο σχεδιασμό που έχει ως κύριο

σκοπό τον καθορισμό γενικών στόχων και κατευθύνσεων με περιθώρια προσαρμογής προς μια πολύπλοκη και διαρκώς μεταβαλλόμενη πραγματικότητα (Χαϊνταρλής, 2017).

Ειδικότερα, όπως ορίζεται (Ν. 4447/2016) η εθνική χωρική στρατηγική καταρτίζεται από τα συναρμόδια υπουργεία και για την κατάρτισή της λαμβάνονται υπόψη προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, η Εθνική Αναπτυξιακή στρατηγική της χώρας καθώς και οι διεθνείς και ευρωπαϊκές πολιτικές που αποτυπώνονται σε εθνικά στρατηγικά κείμενα όπως, Αναπτυξιακή Στρατηγική 2030 (5/2019), το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Μεταφορών (6/2019), Στρατηγικό Πλαίσιο Επενδύσεων Μεταφορών 2014-2025 (6/2019) Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το κλίμα (1/2019).

Εξετάζοντας την πρόσφατη νομοθεσία<sup>27</sup> στη χώρα μας και το σύστημα χωρικού σχεδιασμού, οι νόμοι 4269/14 και 4447/2016 περιλαμβάνουν:

α) τον στρατηγικό χωρικό σχεδιασμό (χωροταξικός σχεδιασμός) που εκπονείται σε εθνική ή περιφερειακή κλίμακα όπου τίθενται οι μεσοπρόθεσμοι και μακροπρόθεσμοι στόχοι της ανάπτυξης και οργάνωσης του χώρου,

β) τον ρυθμιστικό χωρικό σχεδιασμό (πολεοδομικός σχεδιασμός) όπου καθορίζονται οι κανόνες για τη χρήση, τη δόμηση και την εν γένει εκμετάλλευση του εδάφους στον αστικό χώρο και την ύπαιθρο.

Ειδικότερα η έννοια της 'χωρικής ολοκλήρωσης' διαπιστώνουμε ότι έχει ενσωματωθεί ισχυρά στα προβλεπόμενα σχέδια, ενώ περιλαμβάνεται η καταγραφή μεταφορικών δικτύων.

**Α) Ο στρατηγικός χωροταξικός σχεδιασμός** περιλαμβάνει:

- Εθνικά Χωροταξικά Πλαίσια (Ε.Χ.Π.) (άρθρο 5), όπου τίθενται οι μεσοπρόθεσμοι και μακροπρόθεσμοι στόχοι ανάπτυξης και οργάνωσης του χώρου και τα οποία ενσωματώνουν τη χωρική διάρθρωση των δικτύων και υπηρεσιών τεχνικής υποδομής εθνικού ενδιαφέροντος.
- τα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια (Π.Χ.Π.) (άρθρο 6), τα οποία παρέχουν κατευθύνσεις στρατηγικού χωροταξικού σχεδιασμού σε περιφερειακό επίπεδο, στοχεύουν στη διαμόρφωση αστικών πόλων με διαπεριφερειακό και διεθνή ρόλο με την αξιοποίηση και ολοκλήρωση των μεταφορικών δικτύων, ενισχύουν την χωρική συνοχή, την οικονομική αποδοτικότητα και την περιβαλλοντική προστασία.

Αυτά περιλαμβάνουν ειδική αναφορά στη χωρική διάρθρωση των περιφερειακών δικτύων μεταφορών, με τα υπερτοπικά /διαδημοτικά δίκτυα υποδομής και λοιπής τεχνικής

<sup>27</sup> Ν.4269/2014 «Χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση – βιώσιμη ανάπτυξη», Ν.4447/2016 «Χωρικός σχεδιασμός, Βιώσιμη ανάπτυξη και άλλες διατάξεις»

υποδομής (1αγ), ενώ περιλαμβάνουν σε ειδικό παράρτημα τα βασικά δίκτυα υποδομής της Περιφέρειας (με κατευθύνσεις οργάνωσης δικτύων ανά Δήμο) (δδ).

**Β) Ο ρυθμιστικός χωρικός σχεδιασμός** περιλαμβάνει:

- τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια (Τ.Χ.Σ.) (άρθρο 7), στα οποία εισάγεται η έννοια της ολοκληρωμένης χωρικής ανάπτυξης, καθώς τα Τ.Χ.Σ. 'καλύπτουν χωρικά την έκταση μιας ή περισσότερων Δημοτικών Ενοτήτων (Ο.Τ.Α)' και δύνανται να εκπονούνται και σε διαδημοτικό επίπεδο (§ 2) ενώ δύνανται να καθορίζουν τις εν γένει δημόσιες υποδομές και δίκτυα (§ 3ββ). Στους στόχους περιλαμβάνονται η οικονομική ανάπτυξη, η εδαφική και κοινωνική συνοχή, η ποιότητα ζωής, η άρση των αποκλεισμών, η ορθολογικοποίηση της έντασης των μετακινήσεων με Ι.Χ. και η 'προώθηση των εναλλακτικών ή ήπιων τρόπων μετακίνησης'.
- τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια (Ε.Χ.Σ.) (άρθρο 8), τα οποία εκπονούνται σε περιοχές που μπορεί να λειτουργήσουν ως υποδοχείς σχεδίων, έργων ή προγραμμάτων υπερτοπικής κλίμακας ή στρατηγικής σημασίας, ανεξαρτήτως των διοικητικών ορίων, και περιλαμβάνουν απλή περιγραφή δικτύων τεχνικής υποδομής.
- τα Ρυμοτομικά Σχέδια Εφαρμογής (Ρ.Σ.Ε.) (άρθρο 10). Στα σχέδια αυτά καθορίζονται κοινόχρηστοι, κοινωφελείς και οικοδομήσιμοι χώροι της προς πολεοδόμηση περιοχής καθώς και τα διαγράμματα δικτύων υποδομής.

Ειδικότερα, οι «Τεχνικές Προδιαγραφές για εκπόνηση Ε.Χ.Σ.» (ΦΕΚ 142/Α/2014) εστιάζουν σε ολοκληρωμένη χωρική προσέγγιση και 'χωρική ενοποίηση' με διάκριση σε τρία χωρικά επίπεδα όπου περιλαμβάνεται η καταγραφή και ο λειτουργικός ρόλος των δικτύων:

α) στην ευρύτερη περιοχή μελέτης με περιγραφή μεταφορικών και ενεργειακών δικτύων τεχνικής υποδομής και κατευθύνσεις από ανώτερα επίπεδα σχεδιασμού, ευρωπαϊκές στρατηγικές κ.ά.

β) στη ζώνη άμεσης επιρροής με περιγραφή, αποτύπωση σε χάρτες των βασικών (υφιστάμενα και προγραμματιζόμενα) δικτύων υποδομής (κλ.: 1.2000 ή 1.5000),

γ) στην περιοχή επέμβασης με καθορισμό και η ιεράρχηση του βασικού οδικού δικτύου, δίκτυο πεζοδρόμων κ.ά. (αποτύπωση σε χάρτες κλ.: 1.2000 ή 1.5000).

Επίσης, οι «Τεχνικές Προδιαγραφές για εκπόνηση Τ.Χ.Σ.» (ΦΕΚ 1975/2017) ενσωματώνουν τη 'χωρική συνοχή και ολοκλήρωση', καθώς εκπονούνται σε επίπεδο 'καλλικράτειου δήμου' στοιχείο που εντείνει τον στρατηγικό τους χαρακτήρα, ενώ η έγκρισή τους με Π.Δ. ισχυροποιεί τον ρυθμιστικό τους χαρακτήρα.

Ειδικότερα η κύρια μελέτη διαρθρώνεται σε 3 φάσεις: Πράγματι

- Στην Α φάση περιλαμβάνεται η διάγνωση δυνατοτήτων, προβλημάτων χωρική ανάπτυξης με ένταξη της περιοχής στον ευρύτερο χώρο με απλή

αποτύπωση για υφιστάμενα μεταφορικά δίκτυα (κεφ. Α3.2.3.), διασυνδέσεις με οικιστικές περιοχές- μετακινήσεις (κεφ. Α3.3.4.) και την οργάνωση, υποδομών επικοινωνίας και μετακινήσεων (κεφ. Α.3.5.) για τα υφιστάμενα δίκτυα (οδικά, σιδηροδρομικά, θαλάσσια και διαδρομές εναλλακτικών μετακινήσεων).

- Στην Β φάση αναπτύσσεται η συνθετική αξιολόγηση δεδομένων και η διατύπωση εναλλακτικών σεναρίων χωρικής ανάπτυξης καθώς και η επιλογή σεναρίου για την χωρική ανάπτυξη και οργάνωση της περιοχής.
- Στην Γ φάση, η οποία αποτελεί την πρόταση του Τ.Χ.Σ., αναπτύσσονται οι χωρικές κατευθύνσεις κυρίως στα παρακάτω κεφ. Π1, Π3, Π4, όπου περιγράφονται στο κεφ. Π.1. Δομικό Σχέδιο Χωρικής Οργάνωσης (Π.1.4.) οι βασικές μετακινήσεις και βασικά δίκτυα υποδομής (θεσμοθετημένα και προτεινόμενα), καθώς και στο κεφ. Π.3. Χωροταξική Οργάνωση – Χρήσεις Γης – Προστασία Περιβάλλοντος η οργάνωση επικοινωνιών μετακινήσεων για οδικά, σιδηροδρομικά, θαλάσσια δίκτυα και εναλλακτικές μετακινήσεις ( Π.3.2), στο κεφ. Π.4., ο σχεδιασμός και ρυθμίσεις οικιστικών υποδοχέων, η πολεοδομική οργάνωση και ποιότητα ζωής, η οργάνωση του Δημοσίου Χώρου και των εναλλακτικών μετακινήσεων (Π4.2.) καθώς και η πρόταση βασικών τεχνικών υποδομών (Π4.3).

Από την ανωτέρω εξέταση των σχεδίων χωρικού σχεδιασμού, διαπιστώνουμε ότι ο χωρικός σχεδιασμός και τα σχέδια που αυτός περιλαμβάνει δεν εμπεριέχουν τον στρατηγικό σχεδιασμό μεταφορών σε λειτουργικές χωρικές ενότητες, (Λ.Α.Π.<sup>28</sup>, περιορίζονται στην απλή καταγραφή των υφισταμένων ή προτεινόμενων (από τον αναπτυξιακό σχεδιασμό) μεταφορικών δικτύων, ενώ στη συνέχεια αυτά θα αποτελέσουν το κατευθυντήριο πλαίσιο για την εκπόνηση ενός ΣΒΑΚ (Ν. 4599/19), δηλαδή στην πράξη ουσιαστικά παρακάμπτεται η διαδικασία του στρατηγικού σχεδιασμού των μεταφορών.

## 7. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στην χώρα μας παραμένει η έλλειψη πλαισίου εκπόνησης στρατηγικού σχεδιασμού των μεταφορών ο οποίος δεν υφίσταται ως θεσμική υποχρέωση και δεν ολοκληρώνεται σε κανένα από τα προβλεπόμενα σχέδια χωρικού σχεδιασμού.

Η έλλειψη αυτή εν μέρει υποκαθίσταται με την πρόσφατη νομοθετική ρύθμιση για εκπόνηση των ΣΒΑΚ (άρθρο 22 του Ν. 4599/19) σε ελληνικές πόλεις, με βάση τις κατευθυντήριες γραμμές και το αντίστοιχο ευρωπαϊκό πλαίσιο. Πράγματι, η διαδικασία για την εκπόνηση ενός ΣΒΑΚ, περιλαμβάνει μεγάλες προκλήσεις για την ελληνική πραγματικότητα, καθώς επιχειρεί τη χωρική ολοκλήρωση, ενώ θεωρητικά πρεσβεύει τον

<sup>28</sup> Λειτουργική Αστική Περιοχή

‘εκ-των κάτω’ σχεδιασμό με συμμετοχικές διαδικασίες και την εμπλοκή όλων των τοπικών φορέων και κατοίκων.

Όμως, πρέπει να τονιστεί ιδιαίτερα ότι η εκπόνηση των ΣΒΑΚ χωρίς σαφές πλαίσιο προδιαγραφών (εκκρεμεί η έκδοση σχετικής Κ.Υ.Α.) θέτει ερωτηματικά για την ορθότητά τους, ενώ ο στρατηγικός τους χαρακτήρας και η χωρική ενοποίηση που πρεσβεύουν δεν επιτυγχάνονται, καθώς αυτά οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τις κατευθύνσεις του υφιστάμενου πολεοδομικού σχεδιασμού, ο οποίος δεν είναι απαραίτητα επικαιροποιημένος και κατά βάση έχει εκπονηθεί στις υπάρχουσες διοικητικές περιοχές και όχι σε ενοποιημένες χωρικές ενότητες (Λ.Α.Π.).

Έτσι παραμένει η έλλειψη στο επίπεδο ‘στρατηγικού σχεδιασμού των μεταφορών’ καθώς ούτε ο υπερκείμενος χωρικός σχεδιασμός (Π.Χ.Σ., Ε.Χ.Σ., Τ.Χ.Σ.), ούτε τα ΣΒΑΚ (όπως περιγράφονται στο παρόν άρθρο 22 του Ν. 4599/19) δύνανται να στηρίξουν τεκμηριωμένες προτάσεις για την οργάνωση των μεταφορικών ροών, λόγω μη ολοκλήρωσης της ορθολογικής διαδικασίας σχεδιασμού των μεταφορών. Έτσι τα προτεινόμενα έργα και δράσεις των ΣΒΑΚ αναφέρονται κυρίως στον ‘κυκλοφοριακό σχεδιασμό μικρής κλίμακας’.

## **8. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ**

Σύμφωνα με την διερεύνηση το κατάλληλο χωρικό επίπεδο, για την εκπόνηση του στρατηγικού σχεδιασμού των μεταφορών είναι αυτό των Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων (ΠΧΠ) (όπως προβλέπεται ήδη από Ν. 4269/14, άρθρο 6, δδ), αλλά στην πράξη δεν εφαρμόζεται) καθώς σε αυτό το χωρικό επίπεδο θα έπρεπε να δίδονται οι βασικές κατευθύνσεις για χωρική ανάπτυξη των μεταφορικών δικτύων ανά περιφερειακή ενότητα και οι κατευθύνσεις οργάνωσης των μεταφορικών δικτύων ανά δήμο.

Επίσης, η εκπόνηση των ΣΒΑΚ σε ενοποιημένη χωρική ενότητα (Λ.Α.Π.) είναι απαραίτητο να ακολουθεί την ορθολογική διαδικασία σχεδιασμού των μεταφορών η οποία στηρίζεται σε ανάλυση επίκαιρων πολεοδομικών (χρήσεις γης κ.ά.) και κυκλοφοριακών δεδομένων (ροές οχημάτων, πεζών κ.ά.), να περιλαμβάνει την διαδικασία πρόβλεψης των μελλοντικών αναγκών μετακινήσεων με προσομοίωση και κατανομή της κυκλοφορίας σε υφιστάμενα και προτεινόμενα μεταφορικά δίκτυα. Η διαδικασία αυτή κρίνεται απαραίτητη καθώς οδηγεί στην ιεράρχηση των μεταφορικών δικτύων, υφιστάμενων και προτεινόμενων, την κατανομή σε μεταφορικά δίκτυα και μέσα, και την υιοθέτηση τεκμηριωμένων προτάσεων με μακροπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα 15-20ετίας.

Επίσης, η αξιολόγηση τους παραμένει ένα ζητούμενο καθώς απαιτεί ποσοτικοποιημένους και μετρήσιμους στόχους και δεν έχει καθοριστεί το ακριβές πλαίσιο ή άλλες σχετικές οδηγίες για την αξιολόγηση (δείκτες κ.ά.) αναφορικά με το είδος και τον τρόπο με τον οποίον θα πρέπει να εκτιμηθούν τα αποτελέσματα, καθώς είναι δύσκολο να



απομονωθούν οι επιπτώσεις από εξωγενείς παράγοντες (π.χ. οικονομική ή υγειονομική συγκυρία, πανδημία, τιμές καυσίμων κ.ά.) ή άλλες πολιτικές που επηρεάζουν την συμπεριφορά κινητικότητας των ατόμων.

Στο πλαίσιο αυτό προτείνεται να συμπεριληφθούν όχι μόνο ποσοτικοί αλλά και ποιοτικοί δείκτες για την αξιολόγηση των μεταφορικών υποδομών π.χ. ο βαθμός οργάνωσης και η αποτελεσματικότητα, η χρήση των Δημοσίων Συγκοινωνιών, ή η οργάνωση και ικανοποίηση πολιτών για προσφερόμενες υποδομές ήπιας μετακίνησης (π.χ. ποιότητα/βατότητα πεζοδρομίων/πεζοδρόμων ή ο βαθμός χρήσης ποδηλάτου/ποδηλατοδρόμων κ.ά.).

## **Βιβλιογραφία**

### **Ελληνόγλωσση**

- Αθανασόπουλος, Κ. (2009) *Προς μια μέθοδο ένταξης των πολιτών στο σχεδιασμό έργων και ο συμμετοχικός σχεδιασμός*. Αθήνα: ΕΜΠ.
- Αραβαντινός, Α. (2007) *Πολεοδομικός σχεδιασμός: Για μια βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου*. Συμμετρία: Αθήνα.
- Βλαστός, Θ. και Μηλάκης, Δ. (2006) *Πολεοδομία vs μεταφορές: Από την απόκλιση στη σύγκλιση*. Αθήνα: Παπασωτηρίου.
- Γιαννόπουλος, Γ. (2010) *Πρότυπες διαδικασίες και περιεχόμενα μελετών στον τομέα των μεταφορών: Τ. Α. Θεσσαλονίκη: IMET*.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2009) *Το Σχέδιο Δράσης για την αστική Κινητικότητα (COM (2009) 490 , Βρυξέλλες*.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010) *‘ΕΥΡΩΠΗ 2020’: Στρατηγική για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη*. COM(2010) 2020 τελικό.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010) *Αποτελέσματα Σχεδίου Δράσης για αστική κινητικότητα*.
- Η Λευκή Βίβλος Μεταφορών (2011) *Χάρτης πορείας για έναν Ενιαίο Ευρωπαϊκό Χώρο Μεταφορών: Προς ένα ανταγωνιστικό και ενεργειακά αποδοτικό σύστημα μεταφορών*. COM (2011) 0144, Βρυξέλλες.
- Η Πράσινη Βίβλος (2007) *Προς μια νέα παιδεία αστικής κινητικότητας (COM (2007) 551, Βρυξέλλες*.
- ΣΕΣ (2015) *‘Οι θέσεις του Συλλόγου Ελλήνων Συγκοινωνιολόγων για τα ΣΒΑΚ’*, τ. 192.
- Τσουκαλά, Α. (2009) *«Προς ένα πρότυπο ελληνικού σχεδίου αστικών μετακινήσεων»*. Στο 5<sup>ο</sup> Διεθνές Συνέδριο για την έρευνα στις Μεταφορές.
- Χαϊνταρλής, Μ. (2017) *Τα νομικά χωρικά εργαλεία στρατηγικού χαρακτήρα*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

### **Ελληνική νομοθεσία**

- N. 2742/99 για τον «Χωροταξικό Σχεδιασμό και την Αειφόρο Ανάπτυξη», Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης.
- Υ.Α. 9572/1845/2000 «Τεχνικές Προδιαγραφές μελετών Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων (Γ.Π.Σ.) και Σχεδίων Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης (Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π.)» (ΦΕΚ 209/2000).
- Υ.Α. 10788/2004 «Έγκριση πολεοδομικών σταθεροτύπων και ανώτατα όρια πυκνοτήτων, (ΦΕΚ 285/2004).
- N. 4269/2014 «Χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση – βιώσιμη ανάπτυξη».
- N. 4447/2016 ‘Χωρικός σχεδιασμός, Βιώσιμη ανάπτυξη και άλλες διατάξεις’.
- Υ.Α. (ΦΕΚ 1975, 2017) για «Τεχνικές Προδιαγραφές μελετών Τοπικών Χωρικών Σχεδίων (ΤΧΣ) του ν. 4447/2016.
- N. 4599/19 ΦΕΚ40Α/19, αρ. 22 Σχέδια Βιώσιμης Αστικής Κινητικότητας.

### **Ξενόγλωσση**

- CERTU (2012) Le Plan de Déplacements Urbains (PDU): Pour une intégration des politiques de mobilité.
- CERTU (2013) Mobilités et transports - le point sur: 30 ans de PDU en France. L’âge de la maturité.
- Droit de l’Urbanisme, Dalloz 2015.
- Durlin, (2018) “Assessing SUMP in France, converging approaches for a complex reality”. Στο 5<sup>th</sup> European Conference on SUMP, Nicosia 2018.
- ECMT (2001) European Conference of Ministers of Transport.
- ELTIS: *The urban mobility observatory*. Διαθέσιμο στο <https://www.eltis.org/mobility-plans/sump-guidelines> και [https://www.eltis.org/sites/default/files/sump-guidelines-2019\\_mediumres.pdf](https://www.eltis.org/sites/default/files/sump-guidelines-2019_mediumres.pdf)
- Rupprecht Consult (2012) The state of the art of Sustainable Urban Mobility Plans. Διαθέσιμο στο <https://www.rupprecht-consult.eu/project/sumps-up.html>.
- Rupprecht Consult (2012) *Understanding of a SUMP*. Διαθέσιμο στο <https://www.rupprecht-consult.eu/project/sumps-up.html>.
- NECE (2015) Transforming our world: The 2030 sustainable development agenda. Διαθέσιμο στο <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>
- Wefering, F. και Rupprecht, S. (2014) *Developing and Implementing a SUMP*. Brussels: E.C.

*Αναστασία Τράμπα*  
*Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης*  
*Πολυτεχνική Σχολή, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας*  
*Πεδίον Άρεως, 38 334, Βόλος*  
*e-mail: atrampa(AT)prd.uth.gr*

## **Πολιτική Στρατηγικών Παρεμβάσεων και Χωρική Διακυβέρνηση: η περίπτωση του «Ελληνικού»**

**Ευάγγελος Ασπρογέρακας**

*Επίκουρος Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας*

### **Περίληψη**

*Η περίπτωση της αξιοποίησης του πρώην αεροδρομίου του "Ελληνικού" αποτελεί ένα ενδιαφέρον παράδειγμα στρατηγικής αστικής παρέμβασης κατά το σχεδιασμό της οποίας διατυπώθηκαν και συζητήθηκαν διαφορετικές πολιτικές και επιστημονικές απόψεις και πρακτικές. Στην παρούσα εργασία στόχος είναι να προσεγγισθούν ορισμένα βασικά σημεία του μακροχρόνιου διαλόγου σε θέματα χωρικού σχεδιασμού και πολιτικής αναπλάσεων με έμφαση στα ζητήματα χωρικής διακυβέρνησης που προκύπτουν. Για τις ανάγκες της διερεύνησης αυτής επιχειρείται, αρχικά, συνοπτική αναφορά των τάσεων διαμόρφωσης τόσο του θεωρητικού πλαισίου όσο και των πρακτικών που σχετίζονται με την πολιτική στρατηγικών παρεμβάσεων σε αστικά κέντρα. Αναλύονται παραδείγματα από τον Ευρωπαϊκό χώρο με έμφαση στις επιλογές πολιτικής και διαχείρισης της ανάπτυξης του HafenCity στο Αμβούργο, όπου ο δημόσιος τομέας παραμένει υπεύθυνος για τις βασικές επιλογές και κατευθύνει την διαδικασία ανάπτυξης. Στην περίπτωση του Ελληνικού, η αρνητική οικονομική συγκυρία καθώς και η αδυναμία διαμόρφωσης ενός αποτελεσματικού πλαισίου χωρικής διακυβέρνησης φαίνεται να έχει ως αποτέλεσμα την υποχώρηση της δημόσιας πολιτικής και την ανάληψη της πρωτοβουλίας από τον ιδιωτικό τομέα.*

### **Λέξεις κλειδιά**

*στρατηγικές παρεμβάσεις, αστική ανάπτυξη, χωρική διακυβέρνηση, «Ελληνικό»*

## ***Strategic Intervention Policy and Spatial Governance: the case of "Hellenikon"***

### **Abstract**

*The regeneration of the former "Hellenikon" airport area in Athens is an interesting example of a strategic urban intervention in which different scientific approaches, policies and practices were formulated and discussed. The purpose of this paper is to address some of the key points of the long-term spatial planning and refurbishment policy dialogue focusing on spatial governance issues. Initially, what is attempted is to summarize trends in the theoretical framework along with policy practices related to strategic urban interventions. Examples from European cities are highlighted with emphasis on the policy and management practices in HafenCity, Hamburg where the public sector remains responsible for strategic planning and guides the development process. In the case of Hellenikon, the unfavourable economic situation as well as the inability to form an effective spatial governance framework seems to result in public policy retreat.*

### **Keywords**

strategic interventions, urban development, spatial governance, "Hellenikon"

### **1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Οι ανάγκες των πόλεων των βιομηχανικά αναπτυγμένων χωρών συνδέονται με την εξέλιξη και προσαρμογή του αστικού περιβάλλοντος στις κάθε φορά νέες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες που διαμορφώνονται. Η προσαρμογή αυτή έχει τον χαρακτήρα βελτίωσης μιας υπάρχουσας κατάστασης η οποία δεν κρίνεται πλέον ικανοποιητική ή δημιουργίας μιας νέας, ενδεχομένως και με ολοκληρωτική αντικατάσταση της αστικής υποδομής.

Ανάλογα με την ένταση και το στόχο τους οι αστικές παρεμβάσεις μπορούν να χαρακτηριστούν ως (α) αμυντικές όταν οι στόχοι αφορούν στην αντιμετώπιση προβλημάτων, στη βελτίωση των υποδομών και της λειτουργίας του αστικού χώρου και (β) επιθετικές, όταν οι στόχοι έχουν και αναπτυξιακές διαστάσεις. Η εξασφάλιση εσόδων σχετίζεται και με τη δυνατότητα αυτοχρηματοδότησης τόσο της αρχικής επένδυσης όσο και της συντήρησης των υποδομών. Στη δεύτερη περίπτωση οι σχετικές δημόσιες πολιτικές καλύπτουν παράλληλα την ανάγκη επενδυτικών πρωτοβουλιών του ιδιωτικού τομέα. Η εξισορρόπηση ωστόσο δημόσιου – ιδιωτικού συμφέροντος δεν είναι δεδομένη και αυτονόητη και συχνά διαμορφώνει το πλαίσιο αντιπαραθέσεων ως αποτέλεσμα των

διαφορετικών προσεγγίσεων που αναπτύσσονται και του προβληματισμού της κοινωνίας των πολιτών.

Η περίπτωση της αξιοποίησης του πρώην αεροδρομίου του "Ελληνικού" αποτελεί ένα ενδιαφέρον παράδειγμα παράθεσης πολιτικών και επιστημονικών απόψεων και πρακτικών χωρικού σχεδιασμού. Στην παρούσα εργασία στόχος είναι να προσεγγισθούν ορισμένα βασικά σημεία του μακροχρόνιου διαλόγου που σε πολλές περιπτώσεις πήρε το χαρακτήρα σύγκρουσης, καλύπτοντας διλήμματα όπως οργανωμένος σχεδιασμός vs μεγάλες παρεμβάσεις, δημόσια vs ιδιωτική πρωτοβουλία, κοινωνικοί vs αναπτυξιακοί στόχοι εντός ενός πλαισίου χωρικής διακυβέρνησης.

Στο πλαίσιο αυτό το βασικό ερευνητικό ερώτημα αφορά στην αποτελεσματικότητα του διαλόγου, το βαθμό στον οποίο συνέβαλε, αλλά και τους παράγοντες που επηρέασαν τελικά τις στρατηγικές επιλογές πολεοδομικής ανάπτυξης και διαχείρισης της παρέμβασης. Δεν επιδιώκεται να αξιολογηθεί η ορθότητα ή μη των επιλογών αυτών αλλά περισσότερο να αναδειχθούν τα στοιχεία εκείνα που τις συνδέουν με τις πολιτικές αστικής ανάπτυξης και τις τάσεις στις πρακτικές σχεδιασμού σε Ευρωπαϊκό επίπεδο καθώς και την οικονομική και κοινωνική συγκυρία στην Ελλάδα.

## **2. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ**

Για τις ανάγκες της διερεύνησης επιχειρείται, αρχικά, η διαμόρφωση ενός ικανού πλαισίου με βιβλιογραφική επισκόπηση και συγκριτική παράθεση θεμάτων θεωρίας και πρακτικής χωρικού σχεδιασμού, με επίκεντρο την πολιτική στρατηγικών παρεμβάσεων σε αστικά κέντρα. Έμφαση δίνεται στη διαμόρφωση νεοφιλελεύθερων προσεγγίσεων και την υποχώρηση του ορθολογικού - στρατηγικού σχεδιασμού που εκφράζεται με την πρακτική του «σχεδιασμού των έργων», και στη δυναμική που διαμορφώθηκε από την ανάγκη αξιοποίησης «γκρίζων περιοχών».

Η οπτική της χωρικής διακυβέρνησης έρχεται να πλαισιώσει βασικές πτυχές του προβληματισμού και να αποτελέσει πρίσμα αξιολόγησης των πρακτικών που ακολουθούνται με τη συνεισφορά και παραδειγμάτων από τον Ευρωπαϊκό χώρο (βλ. London Docklands, Berlin Tempelhof). Σημαντικότερη μεθοδολογικά, είναι ωστόσο η ανάλυση της περίπτωσης του HafenCity στο Αμβούργο, μιας εμβληματικής παρέμβασης στην οποία μπορούμε να διακρίνουμε ανάλογα διλήμματα με την περίπτωση του Ελληνικού και να αναγνωρίσουμε σχετικές επιλογές πολιτικής και διαχείρισης.

Στο δεύτερο μέρος την εργασίας γίνεται, αρχικά, παράθεση των βασικών εργαλείων του ελληνικού θεσμικού πλαισίου σχετικά με τις αστικές παρεμβάσεις/ αναπλάσεις και τη διαχείρισή τους, με αναφορά και σε ορισμένα χαρακτηριστικά παραδείγματα. Η ανάλυση της περίπτωσης του Ελληνικού περιλαμβάνει ένα σύντομο ιστορικό με αναφορά

στην προσπάθεια ένταξης της παρέμβασης στον ευρύτερο χωρικό σχεδιασμό, τις βασικές επιλογής πολιτικής, διαχείρισης και πολεοδομικής σύνθεσης καθώς και κομβικά σημεία του διαλόγου που αναπτύχθηκε γύρω από αυτές. Αναπόφευκτα γίνεται αναφορά σε προηγούμενες μελέτες, προσεγγίσεις και προτάσεις για το Ελληνικό χωρίς να αποτελεί στόχο η εξαντλητική παρουσίαση και αξιολόγησή τους (βλ. σχετική ανάλυση στο Βασενχόβεν, 2018). Στη συζήτηση που ακολουθεί επιχειρείται συγκριτική αξιολόγηση των επιλογών στην περίπτωση του Ελληνικού και του HafenCity, στην προσπάθεια, συμπερασματικά, να προκύψουν απαντήσεις στα βασικά ερωτήματα της έρευνας.

### **3. ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΩΝ ΚΑΙ ΑΣΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ: ΑΝΑΦΟΡΑ ΣΕ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ, ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ**

#### **3.1 Ο «σχεδιασμός των έργων»**

Οι πρακτικές παρέμβασης και ανανέωσης στο αστικό περιβάλλον εντάσσονται στον ευρύτερο διάλογο για τον χωρικό σχεδιασμό και τις θεωρητικές προσεγγίσεις που τον πλαισιώνουν. Ο σχεδιασμός των πόλεων, έχοντας εμφανώς επηρεαστεί από τις αρχιτεκτονικές του καταβολές, υιοθέτησε αρχικά προσεγγίσεις που επιδίωκαν την παραγωγή μιας μελλοντικής ιδεώδους εικόνας. Σταδιακά, ο σχεδιασμός του χώρου ενσωμάτωσε στις προσεγγίσεις του κοινωνικές και οικονομικές παραμέτρους, διαμορφώνοντας μια οπτική οργάνωσης και λειτουργίας των υπό μελέτη χωρικών ενοτήτων. Ο "ορθολογικός και καθολικός σχεδιασμός" γνώρισε άνθηση στις δεκαετίες του 1960 και '70 στο δυτικό κόσμο, για να αμφισβητηθεί στη συνέχεια. Η κατάκτηση της σφαιρικής γνώσης του συνόλου ενός συστήματος ως προϋπόθεση για την εφαρμογή του αναγνωρίζεται ως ουτοπική από όσους έχουν την πεποίθηση ότι η οργάνωση του χώρου θα ήταν πολύ αποτελεσματικότερη, αν αφήνονταν περισσότερο στις δυνάμεις της αγοράς. Από την άλλη πλευρά, ο ορθολογικός σχεδιασμός ταυτίστηκε με μια εκ των άνω, αυταρχική προσέγγιση, σύμφωνα με την οποία τα συμφέροντα των δρώντων όφειλαν να υποταχθούν σε ένα κοινό συμφέρον ή ενδεχομένως, και πιο επιλήψιμο, στο συμφέρον μιας πλειοψηφίας (πρβλ. στο Βασενχόβεν, 2002).

Ο Βασενχόβεν (2018: Κεφ. 6.3) αναγνωρίζει ως νέα αντίληψη περί σχεδιασμού, ταυτισμένη σε μεγάλο βαθμό με την νεοφιλελεύθερη ιδεολογία, την ανάπτυξη των πόλεων που βασίζεται σε μεγάλα έργα (project-led development). Προκύπτει ως επιλογή μετά την υποχώρηση του ορθολογικού - στρατηγικού σχεδιασμού ως κυρίαρχου υποδείγματος κατά τη δεκαετία του 1980, εντός ενός πλαισίου αμφισβήτησής του από νεο-συντηρητικές πολιτικές αλλά και έναν μετά-νεωτερικό σκεπτικισμό που καταλήγει στην αναζήτηση μιας προσέγγισης "προσανατολισμένης στη δράση" (Albrechts, 2006: 1490). Η προσέγγιση

αυτή άνθισε στο περιβάλλον του αστικού ανταγωνισμού που διαμορφώνεται κατά την ίδια περίοδο (Asprogerakas, 2004β· Begg, 2002· Oatley, 1998· Jensen-Butler κ.ά., 1997) και κατευθύνει τις πόλεις στην προσπάθεια ανάδειξης των συγκριτικών τους πλεονεκτημάτων και απόκτησης διακριτής "ταυτότητας".

Η περίπτωση της παρέμβασης στην περιοχή των Docklands στο Λονδίνο, κατά την περίοδο διακυβέρνησης της χώρας από τη Μ.Θάτσερ, αποτελεί ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα εφαρμογής μιας τέτοιας κεντρικής πολιτικής με την τοπική αυτοδιοίκηση να αγνοείται και την προσπάθεια να επικεντρώνεται στη μόχλευση ιδιωτικών κεφαλαίων. Ο ύψους 235 μ. πύργος Canary Wharf (Εικόνα 1), ήταν το σημείο αναφοράς και «σύμβολο» της περιοχής ανάπτυξης, ένα έργο «ναυαρχίδα» (flagship developments) από εκείνα που αναδείχθηκαν ως βασικά εργαλεία της προώθησης των πόλεων μέσω στρατηγικών παρεμβάσεων (Paddison, 1993). Το συνολικό εγχείρημα δεν πέτυχε αρχικά να προσελκύσει ιδιωτικά κεφάλαια στο βαθμό που αυτό επιδιώκονταν, ενώ το νέο επιχειρηματικό κέντρο καθυστέρησε χαρακτηριστικά να προσελκύσει επιχειρήσεις. Το γεγονός αποδίδεται στην ύφεση της αγοράς ακινήτων, για την οποία ενδεχομένως ευθύνεται και το ίδιο το εγχείρημα. Ωστόσο, αξιολογώντας την παρέμβαση με μια πολεοδομική οπτική δεν θα πρέπει να αγνοηθεί η απομόνωση της περιοχής, η απουσία υποδομών και αστικών λειτουργιών (π.χ. δραστηριοτήτων πολιτισμού, αναψυχής και εστίασης) και η έλλειψη εξυπηρέτησης από γραμμή μετρό έως το 1999.

Η επιδίωξη της διαμόρφωσης μιας διακριτής ταυτότητας σχετίζεται και απαιτεί κατάλληλη στρατηγική ευρύτερου χωρικού σχεδιασμού (βλ. ανλ., στο Asprogerakas & Mountanea, 2020). Ο Ward (1998) εντοπίζει την ανάγκη αυτή στο επίπεδο του φυσικού σχεδιασμού επισημαίνοντας ότι πίσω από τις λέξεις και τις εικόνες θα πρέπει να υπάρχει ένα ελάχιστο επίπεδο χωρικής παρέμβασης που να περιλαμβάνει κτήρια, δημόσιους χώρους και δραστηριότητες. Ο Albrechts (2006) από την πλευρά του υποστηρίζει ότι τα στρατηγικά έργα μπορούν να στοχεύουν στην ενσωμάτωση των οραμάτων από διάφορους τομείς πολιτικής καθώς και της φιλοδοξίας του ιδιωτικού τομέα, δρώντας ολοκληρωτικά και μετασχηματιστικά, αντιμετωπίζοντας βασικά ζητήματα μιας χωρικής ενότητας.

### **3.2 Στρατηγικές παρεμβάσεις στις πόλεις. Αναγκαιότητα και πρακτικές**

Η προσέγγιση των μεγάλων έργων ευνοήθηκε κι από την ανάγκη παρέμβασης και αστικής αναγέννησης στις εγκαταλελειμμένες και υποβαθμισμένες πρώην βιομηχανικές περιοχές των πόλεων της Δύσης. Στο ίδιο πλαίσιο μπορεί να ενταχθεί η επανάχρηση συγκοινωνιακών υποδομών όπως τα αεροδρόμια αλλά και περιοχές σε εγγύτητα με το κέντρο της πόλης όπου σε προηγούμενες δεκαετίες αναπτύχθηκαν λιμενικές εγκαταστάσεις. Μέρος των εγκαταστάσεων αυτών σταδιακά έπαψε να χρησιμοποιείται ως αποτέλεσμα της ανάπτυξης νέων υποδομών, συνήθως στην περιφέρεια της πόλης, σε συμμόρφωση



με τις ανάγκες των σύγχρονων θαλάσσιων μεταφορών. Οι περιοχές αυτές αποτελούν προνομιακό πεδίο αστικών παρεμβάσεων καθώς συνήθως το δημόσιο έχει την ιδιοκτησία της γης. Παραδείγματα ανάπτυξης του θαλασσιού μετώπου περιλαμβάνουν ανάπτυξη τριτογενών δραστηριοτήτων, εγκαταστάσεων αναψυχής αλλά και προνομιακούς θύλακες κατοικίας (Norcliff κ.ά., 1996· Schubert, 2016).

Οι σχετικές πρωτοβουλίες συνδέονται με τη δημιουργία θέσεων εργασίας, ζητήματα ασφάλειας και υγιεινής των πόλεων (Dorsey, 2003) αλλά και την αναβάθμιση του αστικού περιβάλλοντος μέσω της διαμόρφωσης ανοιχτών και πράσινων χώρων (βλ. παραδείγματα στο Sousa, 2004). Στις ΗΠΑ διαμορφώθηκε νωρίς κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο για την αξιοποίηση "γκρίζων περιοχών" ιδίως στις περιπτώσεις που απαιτούνταν εξυγίανση του εδάφους (Heberle & Wernstedt, 2006). Οι δράσεις δεν εξαντλούνται στις υποβαθμισμένες περιοχές αλλά περιλαμβάνουν γενικότερα γη η οποία έχει φιλοξενήσει ανθρωπογενείς δραστηριότητες. Το Ηνωμένο Βασίλειο από το 1995 υιοθέτησε ποσοτικούς στόχους για την οικιστική ανάπτυξη σε ήδη δομημένες περιοχές (previously developed land) (Karadimitriou, 2013). Πιο πρόσφατα, με την ανάπτυξη της δημιουργικής βιομηχανίας, διαμορφώνεται μια ευρύτερη τάση κεφαλαιοποίησης των πολιτισμικών και πολιτιστικών στοιχείων που μετουσιώνεται σε θέσεις εργασίας και εισόδημα για τον τοπικό πληθυσμό. Πολιτισμικό κεφάλαιο μιας πόλης μπορεί να θεωρηθεί ένα σημειακό χαρακτηριστικό, μια χωρική ενότητα ή συνολικά η αστική εμπειρία που προσφέρεται προς κατανάλωση (Ασπρογέρακας, 2004).

Για τη χρηματοδότηση των παρεμβάσεων, επιδιώκεται η εμπλοκή του ιδιωτικού κεφαλαίου ιδιαίτερα σε περιόδους όπως η τρέχουσα, κατά την οποία είναι περιορισμένη η δυνατότητα δημόσιας χρηματοδότησης. Προς την κατεύθυνση αυτή διαμορφώθηκαν πολιτικές που κατατάσσονται στις νεοφιλελεύθερες, κυρίως στις ΗΠΑ όπου υπάρχει σχετική παράδοση (Morcol κ.ά., 2008). Ο νεοφιλελευθερισμός προσδιορίζεται από τους Brenner κ.ά. (2010: 330), ως μια "υβριδική τάση ρυθμιστικής αναδιάρθρωσης με οδηγό την αγορά". Στο σχεδιασμό του χώρου μπορεί να ιδωθεί ως επαναπροσδιορισμός της σχέσης μεταξύ ιδιωτικού κεφαλαίου και κρατικής παρέμβασης με μια οπτική που επιτάσσει τη διαμόρφωση υπεραξίας ως προτεραιότητας (Sager, 2011). Στην προσέγγιση αυτή ο ρυθμιστικός ρόλος του κράτους με στόχο την πρόληψη αστοχιών της αγοράς περιορίζεται με κύριο άλλοθι τη διευκόλυνση της ανάπτυξης (Gleeson & Low, 2000).

### **3.3 Στοιχεία Χωρικής Διακυβέρνησης στις στρατηγικές παρεμβάσεις**

Οι πολιτικές διαχείρισης του χώρου είναι σκόπιμο να δίνουν επαρκή διέξοδο στις επενδυτικές πρωτοβουλίες του ιδιωτικού τομέα που παρουσιάζει σήμερα μια δυναμική. Ο κρατικός σχεδιασμός εκλαμβάνεται συχνά ως τροχοπέδη της αγοράς διαμορφώνοντας

συνθήκες εχθρικής αντιμετώπισής του. Η ανταγωνιστικότητα και αποτελεσματικότητα των δημόσιων πολιτικών αποτέλεσε ιδιαίτερο μέλημα για τις ευρωπαϊκές κυβερνήσεις μετά τη δεκαετία του 1990 ευνοώντας νεοφιλελεύθερες προσεγγίσεις ενώ η παγκόσμια οικονομική κρίση αποτέλεσε μια πρόκληση για τις αστικές πολιτικές (Knieling, Othengrafen & Vladova, 2016) και οδήγησε σε άμεσες παρεμβάσεις στα συστήματα χωρικού σχεδιασμού, κυρίως στις χώρες που επλήγησαν περισσότερο (Getimis, Reimer & Blotevogel, 2014· Γιαννακούρου & Καυκαλάς, 2014).

Θεωρείται ωστόσο δεδομένη η ευθύνη της διοίκησης για το μακροπρόθεσμο σχεδιασμό και συντονισμό των σχετικών δράσεων (Jörn Walter στο Asprogerakas, 2016) ώστε να εξασφαλιστούν κατευθύνσεις με βάση στόχους τόσο αναπτυξιακούς όσο και κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς (Αραβαντινός, 1997) και να αντιμετωπιστεί ο κίνδυνος η αστική ανάπτυξη να ταυτιστεί με την ικανότητα προσέλκυσης επενδύσεων (Βασενχόβεν, 2004: 112) προς εκ πλήρωση των μεταναωτερικόν προτύπων που επιτάσσουν τη διαμόρφωση της αστικής εμπειρίας σε εμπορεύσιμο προϊόν προς κατανάλωση (πρβλ. Ασπρογέρακας, 2004). Η απαίτηση συντονισμού κατά τον χωρικό σχεδιασμό περιλαμβάνει τόσο τις ιδιωτικές πρωτοβουλίες όσο και τη δράση των διαφόρων φορέων του δημοσίου, ενεργών ή μη (Βασενχόβεν, 1995). Στην περίπτωση των αστικών παρεμβάσεων ο συντονιστικός ρόλος του δημοσίου καθορίζεται και από τις διαπραγματευτικές του δυνατότητες οι οποίες εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τον έλεγχο της γης και τη δυνατότητα χρηματοδότησης των δράσεων εφαρμογής της πολιτικής (Σερράος & Ασπρογέρακας, 2012).

Αυτή η εταιρική σχέση δημόσιου - ιδιωτικού τομέα εντάσσεται στην προσέγγιση της Χωρικής Διακυβέρνησης που ήρθε να «ανοίξει» τη διαδικασία χάραξης πολιτικής και να οργανώσει την κάθετη και οριζόντια συνεργασία μεταξύ πολιτικών, δημόσιας διοίκησης και κοινωνίας των πολιτών (βλ. αναλυτικά Βασενχόβεν κ.ά., 2010). Ο όρος αναφέρεται στην εμφάνιση σύνθετων σχέσεων, όπου εμπλέκονται δρώντες εκτός της διοίκησης, αλληλεπιδρούν και συνεργάζονται στη διαμόρφωση ενός κοινού οράματος και του απαραίτητου πλαισίου δράσεων. Η «Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση» (Commission of the European Communities, 2001) θέτει ως ζητούμενο στη χάραξη και εφαρμογή των πολιτικών την ευρεία συμμετοχή η οποία εξασφαλίζει και εμπιστοσύνη στο τελικό αποτέλεσμα. Εστιάζοντας στην ανάπτυξη και διαχείριση του χώρου, οι συμμετοχικές προσεγγίσεις και οι συμπράξεις καθιστούν δυνατή την ολοκληρωμένη προσέγγιση πολυδιάστατων, σύνθετων προγραμμάτων.

Η συνεργασία μεταξύ δημοσίου τομέα και ιδιωτικού κεφαλαίου μπορεί να εξασφαλίσει την ισορροπημένη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων αστικής ανάπτυξης. Η διαμόρφωση μιας δημόσιας πολιτικής για τις πόλεις της Ευρώπης περισσότερο φιλικής προς την αγορά οδηγεί αναπόφευκτα σε μετατόπιση του βάρους της συμμετοχικότητας

στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, την κάνει πιο επιλεκτική, της δίνει «ελιτίστικά» χαρακτηριστικά. Διαμορφώνονται έτσι αφορμές για κριτική από την πλευρά της πολιτικής οικονομίας (Gualini & Majoor, 2007) αλλά και για την έκφραση δυσαρέσκειας από ομάδες πολιτών που θεωρούν ότι οι επιθυμίες τους περιθωριοποιούνται, δεν ενσωματώνονται στο σχεδιασμό και στις κάθε φορά ασκούμενες πολιτικές. Διαμαρτυρίες ενάντια σε επιλογές πολιτικής και έργα αστικής ανάπτυξης, από λιγότερο ή περισσότερο οργανωμένες ομάδες πολιτών και διαφόρων μορφών αστικά κινήματα, σε μια προσπάθεια "να ακουστούν οι απόψεις τους" προβάλλουν συχνά εμπόδια στις προσπάθειες εφαρμογής του σχεδιασμού και υλοποίησης των "εκ των άνω" επίσημων πολιτικών.

Το ζήτημα της επανάχρησης του πρώην αεροδρομίου του Βερολίνου Tempelhof αποτελεί μια ενδιαφέρουσα περίπτωση παρέμβασης της κοινωνίας των πολιτών που οδήγησε τελικά στον πλήρη επαναπροσδιορισμό της δημόσιας πολιτικής. Ο αρχικός σχεδιασμός (σε 58 εκτ.) αφορούσε σε αξιοποίηση του χώρου με ανάπτυξη μεταξύ άλλων ενός οικιστικού προγράμματος (4.700 διαμερίσματα) και παραγωγικών δραστηριοτήτων. Η κινητοποίηση της τοπικής κοινωνίας υπήρξε άμεση και καταλυτική και οδήγησε στη ματαίωση της προγραμματισμένης ανάπτυξης. Μετά από σχετικό δημοψήφισμα, με νομοθετική ρύθμιση της τοπικής βουλής, ξεκινά η διαδικασία του επανασχεδιασμού με καινοτόμες κι έντονα συμμετοχικές διαδικασίες. Περιελάμβανε ενημερωτικές εκδηλώσεις, συνέδρια, εργαστήρια, συζητήσεις και ανοιχτές συγκεντρώσεις βάσει συγκεκριμένου προγράμματος και μέσα από μια «χαοτική» ανοιχτή προσέγγιση.

Ο νέος σχεδιασμός ήρθε να καλύψει τις ανάγκες που διατυπώθηκαν από τους εμπλεκόμενους δρώντες και αφορούσε στη διαμόρφωση ζωνών φιλοξενίας περιβαλλοντικών, αθλητικών, και άλλων δραστηριοτήτων ελεύθερου χρόνου (Εικόνα 2). Αξίζει να σημειωθεί ότι στο μεταξύ, και όσο διαρκούσε η διαδικασία σχεδιασμού, ο χώρος είχε δοθεί σε ελεύθερη δημόσια χρήση με λίγες μόνο παρεμβάσεις που αφορούσαν την απόσυρση εξοπλισμού και εγκαταστάσεων (π.χ. ηλεκτρισμού) που εγκυμονούσαν κινδύνους για τους χρήστες, μια κίνηση της δημοτικής αρχής που γνώρισε ενθουσιώδη υποδοχή από την τοπική κοινωνία (βλ. Σερράος, Ασπρογέρακας & Βουλέλης, 2017).

Πρακτικά, μια ανοικτή, συμμετοχική προσέγγιση στο σχεδιασμό και την αστική ανάπτυξη μπορεί να αναδειχθεί σε διάφορα επίπεδα (στρατηγικός σχεδιασμός, αναπλάσεις, «εκ των κάτω» παρεμβάσεις στην πόλη, κλπ.) και με διαφορετικά εργαλεία (επίσημες πολιτικές, συμπράξεις/συνεργασία δημόσιου - ιδιωτικού τομέα, πρωτοβουλίες των πολιτών). Ως εργαλείο διακυβέρνησης δίνει τη δυνατότητα για διαχείριση συγκρούσεων και αδιεξόδων με τη δημόσια διοίκηση να διατηρεί αποφασιστικό ρόλο στη διαδικασία ενσωμάτωσης «εκ των κάτω» πρωτοβουλιών (βλ. Arefi & Kickert, 2019, καθώς και πρδγ. στα Σερράος, Ασπρογέρακας & Βουλέλης, 2017· Serraos κ.ά., 2017).

**Εικόνα 1.** Ο ύψους 235 μ. πύργος Canary Wharf στο Λονδίνο.



Πηγή: προσωπικό αρχείο του συγγραφέα (12.05.06).

**Εικόνα 2.** Δραστηριότητες ελεύθερου χρόνου στον αεροδιάδρομο του πρώην αεροδρομίου Tempelhof.



Πηγή: προσωπικό αρχείο του συγγραφέα (16.07.16).

#### 4. Η ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΟΥ "HAFENCITY". ΕΠΙΛΟΓΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΟΥ ΕΡΓΟΥ.

Το Αμβούργο είναι η δεύτερη μεγαλύτερη, σε πληθυσμό, πόλη της Γερμανίας και αποτελεί σήμερα μια από τις εντονότερα αναπτυσσόμενες μητροπόλεις της χώρας. Υπήρξε σε όλη τη διαδρομή της ιστορίας της συνδεδεμένη με τη θάλασσα και το λιμάνι της. Βασίστηκε στη ναυπηγική και τη ναυσιπλοΐα και ως μέλος της Χανσεατικής Ένωσης αποτέλεσε ένα σημαντικό κέντρο εμπορίου της Βόρειας και της Βαλτικής Θάλασσας. Σήμερα, παράλληλα με το εμπόριο, ανθούν δραστηριότητες όπως η χημική και ηλεκτροτεχνική βιομηχανία, η φαρμακοβιομηχανία, η καπνοβιομηχανία, η αεροπορική βιομηχανία αλλά και υπηρεσίες ΜΜΕ (Kropp & Niebuhr, 2006).

Στα μέσα της δεκαετίας του 1990, η μεταφορά μέρους των λιμενικών εγκαταστάσεων βορειότερα πάνω στον ποταμό Έλβα, απελευθέρωσε έκταση 155 εκτ., τμήμα του παλιού λιμανιού σε εγγύτητα με το κέντρο της πόλης. Από το 1997 προωθείται η αξιοποίηση της περιοχής μέσω του σχεδίου "HafenCity" ("Η πόλη του λιμανιού") που αφορά στη διαμόρφωση ενός νέου κέντρου μικτών χρήσεων που περιλαμβάνουν κατοικία (5.500 κατοικίες για 12.000 κατοίκους), χώρους γραφείων, τουρισμού/ αναψυχής, εκπαίδευσης, λιανεμπορίου και πολιτισμού (40.000 εργαζόμενοι). Η υλοποίησή του αναμένεται να αυξήσει τη συνολική επιφάνεια των κεντρικών χρήσεων του Αμβούργου κατά 40% (Βλ. Ασπρογέρακας & Σερράος, 2011).

Το σχέδιο "HafenCity" αποτελεί τμήμα ενός ευρύτερου οράματος όπως αποτυπώνεται στο "Χωρικό Κατευθυντήριο Σχέδιο" του 2007 (ΧΚΣ) (Räumliche Leitbild, 2007) ένα δεσμευτικό για τη διοίκηση πλαίσιο στόχων που εξειδικεύεται μέσω των πολεοδομικών σχεδίων (π.χ. του Σχεδίου Χρήσεων Γης). Το ΧΚΣ οργανώνεται σε έξι Άξονες Δράσεις. Σημαντικότερο έργο που εντάσσεται στον 1ο άξονα "Περισσότερη πόλη μέσα στην πόλη" με έμφαση στην οικιστική αξιοποίηση αποθεμάτων γης στον ήδη δομημένο ιστό της πόλης, αποτελεί το "Άλμα πέρα από τον Έλβα" με στόχο τη σύνδεση του ιστορικού κέντρου της πόλης με την περιοχή Hafburg, νότια του ποταμού μέσω πολεοδόμησης στις αστικές όχθες του. Σε αυτό το πλαίσιο υλοποιείται το σχέδιο "HafenCity" με έντονα αναπτυξιακή διάσταση (FHH, 2007).

Το σχέδιο Γενικής Διάταξης (Master Plan) εγκρίθηκε το 2000 και αφορούσε κυρίως στην ανάπτυξη του δυτικού τμήματος. Αναθεωρήθηκε το 2010 προκειμένου να σχεδιαστούν σε μεγαλύτερη λεπτομέρεια οι ανατολικές ενότητες της ανάπτυξης. Η επιλογή αυτή έδωσε το περιθώριο ωρίμανσης της αρχικής ιδέας και προσαρμογής στις συνθήκες που προέκυψαν κατά την πρώτη δεκαετία εφαρμογής του σχεδίου. Το ανατολικό τμήμα συνδέεται πιο χαλαρά με το κέντρο της πόλης και αρχικά λογίζονταν ως προαστιακού χαρακτήρα. Η καλή σύνδεση με το Μετρό και η σχετική ζήτηση από την πλευρά της αγοράς

οδήγησαν σε επαναπροσδιορισμό του προγραμματισμού από την Hafencity Hamburg GmbH σε συνεργασία με το τοπικό Υπουργείο και τους μελετητές του αρχικού Σχεδίου. Το σχέδιο γενικής διάταξης ενσωματώνει το ιστορικό συγκρότημα αποθηκών Speicherstadt που αποκτά νέες χρήσεις. Η όλη περιοχή οργανώνεται σε επιμέρους τομείς, ανάλογα με τα χαρακτηριστικά και το συνδυασμό των χρήσεων, την κτηριακή πυκνότητα, την εικόνα του χώρου, κ.ο.κ.

**Εικόνα 3.** Hafencity. Το κτήριο της νέας όπερας στο δυτικό άκρο της περιοχής ανάπτυξης



Πηγή: προσωπικό αρχείο του συγγραφέα (18.09.17).

**Εικόνα 4.** Hafencity. Άποψη της ενότητας Am Sandtorkai / Dalmannkai.



Πηγή: προσωπικό αρχείο του συγγραφέα (18.09.17).

Η υλοποίηση ξεκίνησε το 2001 στην ενότητα Am Sandtorkai/ Dalmannkai με το πρώτο κτήριο να κατοικείται το 2005. Ο πρώτος σταθμός του μετρό λειτουργήσε το 2012, το HafenCity University το 2014 και η Νέα όπερα (Elbphilharmonie) το 2017 (Εικόνες 3-4). Η υλοποίηση του σχεδίου γίνεται σε επίπεδο οικοπέδου. Ως τον Οκτώβριο του 2018 είχαν ολοκληρωθεί 68 σχετικά έργα και άλλα 71 βρίσκονταν σε διαδικασία υλοποίησης (HafenCity, 2018). Φανερή είναι η προσπάθεια δημιουργίας ισχυρών τοποσήμων στα άκρα της ενότητας. Στο δυτικό άκρο δεσπόζει το κτήριο της Elbphilharmonie, με την προσθήκη ενός φουτουριστικού σώματος στο κέλυφος μιας παλιάς αποθήκης (Σχ. 3). Στο ανατολικό άκρο θα κατασκευαστεί ένα ψηλό κτήριο γραφείων. Στην επιλογή της συγκεκριμένης χρήσης συνέβαλε και η αναμενόμενη όχληση εξαιτίας της γειτνίασης με την οδική αρτηρία Versmannstrasse και τη σιδηροδρομική γραμμή. Η καλή συγκοινωνιακή σύνδεση του HafenCity με την υπόλοιπη πόλη θα συμβάλει, ενδεχομένως, στη σταδιακή ανάπτυξη της επιδιωκόμενης συνεκτικότητας με τον υφιστάμενο αστικό ιστό. Η σταδιακή οικιστική ανάπτυξη της περιοχής επιτρέπει διορθωτικές κινήσεις με σκοπό την κατά το δυνατό προσαρμογή του όλου έργου στις κάθε φορά διαφαινόμενες συνθήκες και ανάγκες.

Οι δημόσιοι ανοικτοί χώροι στην περιοχή καλύπτουν έκταση μεγαλύτερη από 28 εκτάρια (συνολικά το 38% της επιφάνειας), συμπεριλαμβανομένου τμήματος του ιδιωτικού πρασίνου (14% του συνολικού πρασίνου) που είναι προσβάσιμο από το κοινό. Υπήρξε επιλογή του σχεδιασμού η διαμόρφωση πολλών μικρών και μεσαίων ανοιχτών χώρων οι οποίοι λειτουργούν ως δίκτυο ενώ ο σχεδιασμός των οικοδομικών τετραγώνων επιτρέπει τη διαμόρφωση εσωτερικών αυλών. Το κεντρικό δημόσιο πάρκο Lohsepark έχει έκταση 4.4 εκτ. Οι δημόσιοι χώροι του HafenCity διέπονται από ιδιότυπο καθεστώς και βρίσκονται υπό τον διακριτικό έλεγχο της HafenCity GmbH που θεωρείται απαραίτητος προκειμένου να διατηρηθεί ένα υψηλό επίπεδο καλής δημοσιότητας, ωστόσο προβληματίζουν πιθανοί περιορισμοί ως προς τη χρήση του δημόσιου χώρου (Ασπρογέρακας & Σερράος, 2011).

Η ιδιοκτησία της γης από το Δήμο επέτρεψε την άσκηση μιας ενεργής πολιτικής. Τη διαχείριση του έργου έχει η HafenCity Hamburg GmbH (ιδρύθηκε το 1997 ως «Εταιρεία Ανάπτυξης Λιμένος και Επιχειρήσεων») η οποία ανήκει εξ ολοκλήρου στην «Ελεύθερη και Χανσεατική Πόλη του Αμβούργου». Η εταιρεία διαχειρίζεται το "Ειδικό Ταμείο Περιουσιακών Στοιχείων της Πόλης και του Λιμανιού" το οποίο περιλαμβάνει ακίνητα στο HafenCity που ανήκουν στην πόλη του Αμβούργου. Οι πωλήσεις αυτών των περιουσιακών στοιχείων χρηματοδοτούν ένα μεγάλο μέρος των δημόσιων υποδομών, ιδίως δρόμους, γέφυρες, πλατείες, πάρκα, αποβάθρες και περιπάτους. Εκτός από τη χρηματοδοτική διαχείριση η HafenCity Hamburg GmbH έχει ως αρμοδιότητα την εκκαθάριση, εξυγίανση της γης (αν είναι απαραίτητο) και την επενδυτική ωρίμανση των ακινήτων προς διάθεση καθώς και το σχεδιασμό και διαμόρφωση δημόσιων χώρων και υποδομών.

Η ανάπτυξη του HafenCity, λόγω της σημασίας της για την πόλη κηρύχθηκε έργο προτεραιότητας το 2006. Έτσι, δεν εποπτεύεται από την περιφερειακή αρχή του Αμβούργου αλλά σε επίπεδο Δήμου. Το εποπτικό συμβούλιο της HafenCity Hamburg GmbH, υπό την προεδρία του δημάρχου, απαρτίζεται από μέλη της γερουσίας (senate). Οι πωλήσεις γης αλλά και οι επιλογές σχεδιασμού εγκρίνονται από την «Επιτροπή Γης», τα σχέδια χρήσεων γης (zoning) υποβάλλονται στο Υπουργείο Αστικής Ανάπτυξης και Στέγασης του κρατιδίου (περιφερειακό επίπεδο) και στη συνέχεια εγκρίνονται από την «Επιτροπή Αστικής Ανάπτυξης» που απαρτίζεται από εκπροσώπους του τοπικού κοινοβουλίου. Οι άδειες δόμησης εγκρίνονται από το Υπουργείο. Στους κριτές για τους πολεοδομικούς και αρχιτεκτονικούς διαγωνισμούς περιλαμβάνονται εκπρόσωποι του Υπουργείου Αστικής Ανάπτυξης και Στέγασης (προϊστάμενος σχεδιασμού), του περιφερειακού συμβουλίου, της HafenCity Hamburg GmbH, πολιτικών της περιοχής (Mitte) ή από το κοινοβούλιο της πόλης καθώς και ιδιώτες πολεοδόμοι, αρχιτέκτονες και εργολάβοι.

Από τα αρχικά στάδια του σχεδιασμού δόθηκε έμφαση στον πρότυπο χαρακτήρα της ανάπτυξης και στη σύμπραξη του Δήμου και ιδιωτών για την υλοποίησή της (Ασπρογέρακας κ.ά., 2007). Κατά τη διαμόρφωση του Σχεδίου Γενικής Διάταξης υπήρξε οργανωμένη διαδικασία διαβούλευσης (περισσότερες από 40 διαφορεικές εκδηλώσεις) με το κοινό και δρώντες-κλειδιά.

Η υλοποίηση του έργου γίνεται από ιδιώτες. Η επιλογή αυτή συναντάται από παλιότερα σε σχετικά εγχειρήματα όπως για παράδειγμα η ανάπτυξη του επιχειρηματικού κέντρου Defense στο Παρίσι. Στην περίπτωση αυτή την αποκλειστική ευθύνη ανάπτυξης ανέλαβε το 1958 η Etablissement Public d' Aménagement de la region de la Defense (EPAD), φορέας δημοσίου δικαίου "βιομηχανικού και εμπορικού χαρακτήρα" με αρμοδιότητα επίσης στην εκπόνηση πολεοδομικών μελετών και την κατασκευή των έργων υποδομής<sup>1</sup>. Η μεταβίβαση του δικαιώματος δόμησης από το φορέα στους επενδυτές ήταν ένας από τους βασικούς πόρους της. Στην περίπτωση του HafenCity η αυτοχρηματοδότηση του έργου επιτυγχάνεται σε μεγάλο βαθμό καθώς περίπου 8,5 δισ. € επενδύονται από τον ιδιωτικό τομέα. Η δημόσια δαπάνη, αναμένεται να φτάσει συνολικά τα 2,4 δισεκατ. €, εκ των οποίων 1,5 δισ. € προέρχεται από την πώληση της γης.

Το οικονομικό αντίτιμο δεν αποτελεί το βασικό κριτήριο αξιολόγησης των προσφορών κατά τους διαγωνισμούς για τη διάθεση της γης για οικιστική ανάπτυξη. Δίνεται βαρύνουσα σημασία στην «ποιότητα του σχεδίου ανάπτυξης» (Ασπρογέρακας & Σερράος, 2011). Στην περίπτωση χώρων γραφείων προηγούνται οι επιχειρήσεις που επιθυμούν να αξιοποιήσουν το 60-70 % του χώρου για αυτοστέγαση. Την έγκριση του

<sup>1</sup> Αρχικά η διάρκεια της ήταν 30 χρόνια ωστόσο λειτούργησε ως το 2010 οπότε και συγχωνεύτηκε στην L'Établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (EPADESA).



σχεδίου ακολουθεί μια περίοδος κατά την οποία ο ανάδοχος παραμένει δεσμευμένος ως προς την υποχρέωση να προχωρήσει στην υλοποίηση του έργου χωρίς όμως να απαιτείται ακόμα η καταβολή του αντιτίμου για την αγορά της γης. Σε αυτό το χρονικό διάστημα διενεργείται αρχιτεκτονικός διαγωνισμός και προχωρούν διαδικασίες ωρίμανσης του σχεδίου. Με τη διαδικασία αυτή επιτυγχάνονται οφέλη τόσο για το δημόσιο όσο και για τον επενδυτή. Η πόλη διατηρεί το δικαίωμα παρέμβασης κατά τη διαδικασία διαμόρφωσης των επιλογών φυσικού σχεδιασμού καθώς η άδεια δόμησης δεν έχει ακόμα εγκριθεί. Ο επενδυτής από την πλευρά του αναβάλλει τη χρηματοδότηση κατά 1-1,5 έτος που διαρκεί η διαδικασία και τελικά καταβάλλει το αντίτιμο μετά την έγκριση της άδειας δόμησης και ακριβώς πριν την έναρξη των έργων κατασκευής. Πρόκειται για μια διαδικασία που ενθαρρύνει τη συνεργασία βελτιώνοντας την ασφάλεια δικαίου (Walter, 2016).

Μετά την εκκίνηση της διαδικασίας και καθώς οι πωλήσεις υπόσχονταν την επιτυχή πορεία της ανάπτυξης γεννήθηκε η ανάγκη παρέμβασης στην αγορά προκειμένου να επιτευχθεί εξισορρόπηση ως προς τη διαμόρφωση των τιμών. Προβλέφθηκε η ανάπτυξη κατοικιών με επιδότηση ενοικίου καθώς και η διάθεση γης για ανοικοδόμηση με συνεταιριστικά σχήματα<sup>2</sup>. Με τον τρόπο αυτό επιδιώκεται η διαμόρφωση ενός περιβάλλοντος κοινωνικά ισορροπημένου και η αποφυγή της δημιουργίας μιας περίκλειστης ελιτίστικης κοινότητας. Για τον ίδιο λόγο διατίθενται διαφοροποιημένες κατοικίες με στόχο τη στέγαση οικογενειών, φοιτητών, ηλικιωμένων, κλπ. Αυτή η τεχνητή μίξη των χρήσεων, των κοινωνικών και εισοδηματικών στρωμάτων αποτελεί συνειδητή στρατηγική επιλογή του σχεδιασμού σε μια προσπάθεια να επιτευχθεί πολυμορφία, λειτουργικός πλουραλισμός και κοινωνική συνοχή (Ασπρογέρακας & Σερράος, 2011).

Η σταδιακή ανάπτυξη σε συνδυασμό με τον έλεγχο από το δημόσιο επέτρεψε την λειτουργία της περιοχής ως ένα εργαστήριο πολεοδομικών πειραματισμών με στόχο τη διαμόρφωση ενός πολυποίκιλου περιβάλλοντος. Με τη συγκέντρωση των μη γραφειοκρατικών/ επίσημων δράσεων σε μια αναπτυξιακή εταιρεία ειδικού σκοπού εξασφαλίστηκε αποτελεσματικότητα και έλεγχος της ποιότητας του έργου ενώ η οριζόντια και κάθετη εμπλοκή των τοπικών και περιφερειακών αρχών στοχεύει στην επίτευξη διαφάνειας και λογοδοσίας (HafenCity Hamburg GmbH, 2016).

2 Τον Οκτώβριο, 2018 είχαν διατεθεί 1.500–2.000 κατοικίες (από συνολικά 7.500) με επιδότηση ενοικίου. Η επιδότηση κυμαίνονταν από € 6,50 / m<sup>2</sup> (πρώτο επίπεδο) ως € 8,60 / m<sup>2</sup> (δεύτερο επίπεδο). Κτήρια στην περιοχή ανεγείρονται από τουλάχιστον έξι οικοδομικούς συνεταιρισμούς (Allgemeine Deutsche Schiffszimmerer- Genossenschaft, Altonaer Sparu, Hamburger Wohnen, Bauverein der Elbgemeinden, FLUWOG-NORDMARK και HANSA Baugenossenschaft) καθώς και άλλα συνεργατικά σχήματα. Συνολικά, οι τιμές ενοικίασης κυμαίνονταν στο τέλος του 2018 ως εξής: Οικοδομικοί Συνεταιρισμοί (housing cooperative rentals): € 9,50–14 / m<sup>2</sup> , Κατοικίες ελεγχόμενου ενοικίου (controlled price housing): € 11,50-13 / m<sup>2</sup>, Ελεύθερη αγορά (rental market): € 12–20 / m<sup>2</sup> (HafenCity, 2018).

## 5. ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΑΣΤΙΚΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

### 5.1 Εισαγωγή - Το θεσμικό πλαίσιο και η εφαρμογή του

Η πρακτική των αστικών παρεμβάσεων στην Ελλάδα έχει περιοριστεί σχεδόν αποκλειστικά σε αμυντικές παρεμβάσεις διαμορφώσεων στον ελεύθερο δημόσιο (κοινόχρηστο) χώρο με χαρακτήρα εξωραϊσμού και βασικό στόχο τη βελτίωση της ποιότητας και της λειτουργίας του σε επίπεδο αισθητικής και αστικού εξοπλισμού. Απουσιάζουν οι υλοποιημένες παρεμβάσεις με αναπτυξιακές κατευθύνσεις και ικανά εργαλεία χρηματοδότησης (πρβλ. στο Σεραός & Ασπρογέρακας, 2012). Το σημαντικότερο ίσως πρόγραμμα μεγάλων αστικών παρεμβάσεων στην Ελλάδα σχετίζεται με τη χωροθέτηση των Ολυμπιακών εγκαταστάσεων στην Αττική. Το εγχείρημα δεν έλαβε ωστόσο υπόψη τον ευρύτερο σχεδιασμό, προχώρησε κατά παρέκκλιση των χωροταξικών κατευθύνσεων του Ρυθμιστικού Σχεδίου της Αθήνας (ν.2730/1999), δεν αξιοποίησε εργαλεία του συστήματος σχεδιασμού της χώρας, ενώ κατά γενική ομολογία βασικό κριτήριο χωροθέτησης αποτέλεσε η διαθεσιμότητα γης (Serraos, Asprogerakas & Ioannou, 2009).

Το θεσμικό πλαίσιο αστικών παρεμβάσεων στην Ελλάδα περιλαμβάνει ως βασικά εργαλεία το Κεφάλαιο Β' (άρθρα 8-17) του ν.2508/1997 και τα «Σχέδια Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων» (ΣΟΑΠ) του ν.2742/1999 (άρθρο 12). Τα ΣΟΑΠ συνιστούν προγράμματα αναβάθμισης για αστικές ενότητες που μπορεί να περιλαμβάνουν και εκτάσεις εκτός σχεδίου, με στόχους ευρύτερους της πολεοδομικής αποκατάστασης και με όρους αστικής διακυβέρνησης (βλ παρουσίαση στο Ασπρογέρακας, 2017). Το εργαλείο έμεινε ανενεργό ως το 2012 οπότε εκδόθηκαν οι προδιαγραφές για τις σχετικές μελέτες (ΦΕΚ 1341/Β/24.04.12). Η πρώτη πιλοτική εφαρμογή αφορούσε στο κέντρο της Αθήνας (ΦΕΚ 64/Β/16.01.2015) και ήταν αποτέλεσμα Προγραμματικής Σύμβασης μεταξύ του Δήμου Αθηναίων, του Οργανισμού Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας και ερευνητικής ομάδας του Τμήματος Μηχανικών Χωροταξίας Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας (Π+Χ, 2013). Τον Απρίλιο του 2020 είχε επίσης εγκριθεί ΣΟΑΠ για το Ηράκλειο Κρήτης, ενώ σε διαδικασία ολοκλήρωσης ήταν η ΚΥΑ των ΣΟΑΠ Δυτικής Αθήνας και Πειραιά και υπό κατάρτιση σχέδιο για τη Θήβα.

Οι διατάξεις του ν.2508/1997 προβλέπουν παρεμβάσεις φυσικού σχεδιασμού για κάλυψη πολεοδομικών αναγκών και θεραπεία προβλημάτων σε περιοχές εντός σχεδίου, στις οποίες διαπιστώνονται προβλήματα υποβάθμισης του οικιστικού περιβάλλοντος (μεγάλες κτηριακές πυκνότητες, ελλείψεις κοινόχρηστων χώρων, συγκρούσεις χρήσεων γης, σοβαρά προβλήματα στο απόθεμα των κατοικιών, κλπ) που δεν μπορούν να αντιμετωπισθούν μόνο με τις συνήθεις πολεοδομικές διαδικασίες της αναθεώρησης του σχεδίου πόλεως και

των όρων και περιορισμών δόμησης. Οι περιοχές ανάπλασης καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού ΠΕΝ, εφόσον η ανάπλαση εναρμονίζεται με τις βασικές κατευθύνσεις του Πολεοδομικού Σχεδιασμού (επιπέδου Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου) και καταρτίζεται για αυτές πρόγραμμα ανάπλασης που περιλαμβάνει χρονοδιάγραμμα, προϋπολογισμό, τεχνικές, πολεοδομικές και ιδιοκτησιακές λεπτομέρειες καθώς και πολεοδομική μελέτη ανάπλασης. Το εργαλείο δεν έχει ουσιαστικά ενεργοποιηθεί ως σήμερα. Ως βασικές αδυναμίες του αναγνωρίζονται η πολυπλοκότητα των σχετικών διαδικασιών αλλά και η μη πρόβλεψη ικανών χρηματοδοτικών εργαλείων.

Μετά το 2010, επιδιώχθηκε η διαμόρφωση ευέλικτων εργαλείων με τα οποία θα ήταν δυνατή η χωροθέτηση επενδύσεων και αναπτυξιακών προγραμμάτων κατά παρέκκλιση του καθολικού σχεδιασμού. Στο πλαίσιο της Χωροταξικής και Πολεοδομικής Μεταρρύθμισης (ν.4269/14, άρθρο 8) εισάγονται τα «Ειδικά Χωρικά Σχέδια» (ΕΧΣ) τα οποία παρά τις αντιδράσεις που δημιουργούν διατηρούνται και στην μετέπειτα αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου (ν.4447/16). Τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια αφορούν στη χωρική οργάνωση και ανάπτυξη περιοχών ανεξαρτήτως διοικητικών ορίων που μπορεί να λειτουργήσουν ως υποδοχείς σχεδίων, έργων και προγραμμάτων υπερτοπικής κλίμακας ή στρατηγικής σημασίας καθώς και για προγράμματα αστικής ανάπτυξης.

Τα ΕΧΣ εντάσσονται στο ίδιο επίπεδο σχεδιασμού με τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια και οφείλουν να εναρμονίζονται με τον υπερκείμενο σχεδιασμό<sup>3</sup>. Λαμβάνουν υπόψη τις κατευθύνσεις των εγκεκριμένων Τοπικών Χωρικών Σχεδίων και Ζωνών Οικιστικού Ελέγχου (αρ. 8, παρ. 4β) αλλά μπορεί να τροποποιούν τις ρυθμίσεις τους (παρ.3), διάταξη που τα καθιστά ευέλικτα και ενδεχομένως ισχυρότερα αλλά σίγουρα ανταγωνιστικά. Στα ΕΧΣ εντάσσονται και προγενέστερα εργαλεία υποδοχής επενδύσεων όπως τα Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων (ΕΣΧΑΔΑ) και τα Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΣΧΑΣΕ).

Η κινητοποίηση ιδιωτικών κεφαλαίων αλλά και συνολικά η συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα είναι εξαιρετικά περιορισμένη στην Ελλάδα σε σχέση με άλλες χώρες της Ευρώπης. Το θεσμικό πλαίσιο της χώρας προβλέπει τις Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ν.3389/2005) με στόχο την συντονισμένη αξιοποίηση πόρων από δημόσιες και ιδιωτικές πηγές για δημιουργία υποδομών, ώστε να απελευθερωθούν πόροι για κοινωνικές και αναπτυξιακές προτεραιότητες. Οι ως τώρα εφαρμογές δεν αφορούν σε προγράμματα αστικών αναπλάσεων. Στην περίπτωση ανάπτυξης υποδομών χρησιμοποιούνται επίσης οι συμβάσεις τύπου BOT, BOOT κλπ (π.χ. Διεθνές Αεροδρόμιο Αθήνας, Αττική Οδός, κ.ά.). Οι συμβάσεις είναι μακράς διάρκειας (εκτείνονται σε μια περίοδο περίπου 30 ετών), αλλά

3 Τα ΤΧΣ και ΕΧΣ μετονομάστηκαν σε Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια και Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια αντίστοιχα με το αρ.99 του ν.4685/2020.

αποτελούν κατά περίπτωση επιλογές χωρίς να βασίζονται σε ένα ευρύτερο θεσμικό πλαίσιο που να καθορίζει με σαφήνεια τις αρχές και προϋποθέσεις συνεργασίας (Βασενχόβεν κ.ά., 2010: Κεφ.7).

Την τελευταία δεκαετία δύο σημαντικές αστικές παρεμβάσεις με πρωτοβουλία ιδιωτών αποτέλεσαν κεντρικά θέματα στο διάλογο για την αναγέννηση της πόλης. Η πρώτη αφορά στην ανέγερση της νέας Εθνικής Βιβλιοθήκης και Εθνικής Λυρικής Σκηνής στο Φάληρο, με χορηγία του Ιδρύματος Νιάρχου, μια πρόθεση που διατυπώθηκε αρχικά τη δεκαετία του 1990 και πέρασε σε φάση υλοποίησης το 2006. Το έργο αναβάθμισε το παραλιακό μέτωπο και είχε ευρεία αποδοχή αν και στέρησε το κέντρο της πόλης από 2 εμβληματικές αστικές λειτουργίες πολιτισμού. Από το 2017 έχει περάσει στη διαχείριση του Ελληνικού Δημοσίου.

Η δεύτερη αφορά στην πεζοδρόμηση της οδού Πανεπιστημίου με βάση τις μελέτες που εκπονήθηκαν από το Κοινωνικό Ίδρυμα Αλέξανδρος Σ. Ωνάσης. Το 2012 διεξήχθη ο αρχιτεκτονικός Διαγωνισμός RE-THINK ATHENS από τον οποίο προέκυψε και η βασική πρόταση διαμόρφωσης της περιοχής που περιλαμβάνει Έργα Συγκοινωνιακά/Κυκλοφοριακά (επέκταση της γραμμής τραμ) και έργα διαμόρφωσης χώρου. Το έργο είχε πολιτική αποδοχή και ευρεία δημοσιότητα ωστόσο αμφισβητήθηκε από μέρος της επιστημονικής κοινότητας ως προς τη σκοπιμότητα και το ευρύτερο κοινωνικό όφελος για την πόλη (βλ. χαρακτηριστικά το αφιέρωμα στο τεύχος 18 του επιστημονικού περιοδικού *Αειχώρος*, επιμ. Π. Σκάγιαννης, 2013). Οι αντιδράσεις<sup>4</sup>, η ακύρωση της Υπουργικής Απόφασης περιβαλλοντικών όρων του έργου από το ΣτΕ (απόφαση Ολομ. 2152/2015) και η μη εξασφάλιση σχετικής χρηματοδότησης οδήγησαν στην ματαίωσή του.

Οι περιπτώσεις αυτές παραπέμπουν σε παλαιότερες παρεμβάσεις - δωρεές «εθνικών ευεργετών», ωστόσο, διατυπώνεται ο προβληματισμός για τη διαμόρφωση μιας τάσης περιορισμού της πρωτοβουλίας του δημοσίου ενώ παράλληλα περιορίζεται και η δυνατότητα για διάλογο, διατύπωση διαφορετικών απόψεων και ευρύτερη συναίνεση από την κοινωνία των πολιτών (πρβλ. και στο Serraos et al., 2016).

## 5.2 Η περίπτωση του Ελληνικού

### *Σύντομο ιστορικό και προσπάθεια ένταξης στον Ευρύτερο Σχεδιασμό.*

Το αεροδρόμιο του Ελληνικού άρχισε να κατασκευάζεται το 1938 στη περιοχή Χασάνι και μετά τον ΠΠ ΙΙ αποτέλεσε το διεθνές αεροδρόμιο της Αθήνας και βασική πύλη της χώρας μέχρι το Μάρτιο του 2001, οπότε και η σχετική λειτουργία μεταφέρθηκε στο Διεθνές

4 Βλ. ενδεικτικά «επιστολή ομάδας επιστημόνων και ακαδημαϊκών προς τους αρμόδιους υπουργούς», Εφημερίδα ΤΟ ΒΗΜΑ, 06.06.2013 (πρόσβαση 15.05.2020), και «54 Αθηναίοι στο ΣτΕ κατά της πεζοδρόμησης της Πανεπιστημίου», Εφημερίδα ΤΟ ΒΗΜΑ, 15.04.2014 (πρόσβαση 15.05.2020).

Αεροδρόμιο Ελευθέριος Βενιζέλος. Η έκταση της περιοχής παρέμβασης είναι περίπου 6.200 στρέμματα και περιλαμβάνει το πρώην Ολυμπιακό Κέντρο Ιστιοπλοΐας (530 στρ.) καθώς και το Εθνικό Αθλητικό Κέντρο Νεότητας Αγίου Κοσμά (426 στρ.). Διοικητικά εντάσσεται στην Περιφερειακή Ενότητα Νοτίου Τομέα Αθηνών της Περιφέρειας Αττικής και τους δήμους, Αλίμου, Ελληνικού – Αργυρούπολης και Γλυφάδας. Βρίσκεται σε σχετικά μικρή χιλιομετρική απόσταση από τους κύριους συγκοινωνιακούς κόμβους και πύλες της Περιφέρειας (27 χλμ. από το αεροδρόμιο Ελ. Βενιζέλος, 15 χλμ. από το σταθμό Λαρίσης και 8 χλμ. από το λιμάνι του Πειραιά) και 12 χλμ. από το κέντρο της Αθήνας.

Από τη δεκαετία του 1980, με την απόφαση δημιουργίας νέου αεροδρομίου για την Αθήνα (ν.811/1978, ΦΕΚ130 Α') και ενώ ακόμα το αεροδρόμιο βρισκόταν σε λειτουργία, διαμορφώθηκε μια σειρά από μελέτες και προτάσεις για την αξιοποίηση του χώρου. Για τις ανάγκες διοργάνωσης των Ολυμπιακών αγώνων του 2004 χωροθετήθηκαν αθλητικές εγκαταστάσεις (ν.2730/1999)<sup>5</sup> οι οποίες υπολειπονταν ή εγκαταλήφθηκαν μετά τους αγώνες (Εικόνα 5), ενώ κτήρια του αεροδρομίου φιλοξένησαν περιστασιακά διάφορες εκδηλώσεις (κυρίως εκθέσεις). Οι προτάσεις αξιοποίησης λαμβάνουν ουσιαστικά επιχειρησιακό χαρακτήρα στην αρχή της δεκαετίας του 2010 και ενώ στο μεταξύ η χώρα αντιμετώπιζε τις επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης (βλ. σχετ. Serraos κ.ά., 2016).

**Εικόνα 5.** Η εγκαταλελειμμένη εγκατάσταση του Canoe-kayak στο Ελληνικό.



Πηγή: προσωπικό αρχείο του συγγραφέα (12.02.15)

<sup>5</sup> Στον χώρο του αεροδρομίου λειτούργησαν εγκαταστάσεις Canoe-kayak, καλαθοσφαίρισης, ξιφασκίας, μπίτζμπολ, σόφτμπολ και χόκεϊ και στον Άγιο Κοσμά το Ολυμπιακό Κέντρο Ιστιοπλοΐας. Επιπλέον, ορίστηκε ότι μετά από τους Ολυμπιακούς Αγώνες η περιοχή θα λειτουργήσει ως υπερτοπικός πόλος αναψυχής, ναυταθλητισμού και πολιτισμού.

Ως βασικοί λόγοι της αδυναμίας αξιοποίησης του χώρου αναφέρονται η πολυπλοκότητα του εγχειρήματος, η έλλειψη κατάλληλου θεσμικού πλαισίου και ιδίως η δυσκολία εξεύρεσης πόρων για τη χρηματοδότηση του έργου, πρωτόγνωρης κλίμακας για τα δεδομένα της χώρας (βλ. αιτιολογική έκθεση του ν.4062/2012). Η περιοχή αποκτά το ισχύον θεσμικό πλαίσιο με τον ν.4062/2012 «Αξιοποίηση του πρώην Αεροδρομίου Ελληνικού», ο οποίος προβλέπει τη δημιουργία σε αυτό ενός «Μητροπολιτικού Πόλου» πολλαπλών λειτουργιών, εθνικής εμβέλειας και διεθνούς αναφοράς. Σύμφωνα με το νόμο η αξιοποίηση του ακινήτου συνιστά σκοπό "εντόνου δημοσίου συμφέροντος". Εκτός από πολεοδομικούς και περιβαλλοντικούς στόχους επιδιώκονται, μεταξύ άλλων, δημοσιονομικοί και αναπτυξιακοί στόχοι, προσέλκυση επενδύσεων και δραστηριοτήτων υψηλής προστιθέμενης αξίας, δημιουργία θέσεων εργασίας σε τομείς με υψηλή ανταγωνιστικότητα για την οικονομία (άρθρο 1). Στην Αιτιολογική Έκθεση του ν.4062/12, γίνεται με σαφήνεια αναφορά στην προώθηση μιας πρότασης "υπό συνθήκες πολύ διαφορετικές από αυτές που επικράτησαν κατά τις πρόσφατες δεκαετίες, με επίκεντρο τη μείζονα δημοσιονομική και οικονομική κρίση της χώρας" .

Οι γενικές πολεοδομικές κατευθύνσεις συνίστατο κυρίως σε περιορισμούς ως προς τη διαμόρφωση των επιφανειών, την κάλυψη και τις χρήσεις γης. Πιο συγκεκριμένα η πρόταση περιλαμβάνει Μητροπολιτικό Πάρκο που καταλαμβάνει περίπου το 1/3 της συνολικής έκτασης του ακινήτου ενώ περιλαμβάνονται επίσης Ζώνες Πολεοδόμησης και Ζώνες Ανάπτυξης. Σε δεύτερο επίπεδο το συνολικό σχέδιο γενικής διάταξης (βλ. ΣΟΑ, επόμενη ενότητα) εφαρμόζεται μέσω έκδοσης Κοινών Υπουργικών Αποφάσεων για την έγκριση (α) του σχεδίου γενικής διάταξης του Μητροπολιτικού Πάρκου, (β) των πολεοδομικών μελετών για τις Ζώνες Πολεοδόμησης και (γ) του σχεδίου γενικής διάταξης των παρεμβάσεων και δραστηριοτήτων των Ζωνών Ανάπτυξης.

Το περιεχόμενο του νόμου υιοθετεί και ενσωματώνει στο χωροταξικό σχεδιασμό το μεταγενέστερο Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας/ Αττικής (ΡΣΑ, ν.4277/2014), το οποίο επέχει ταυτόχρονα και θέση Περιφερειακού Χωροταξικού Πλαισίου Αττικής (άρθρο 1 παρ. 4), συνελπώς αποτελεί υπερκείμενο επίπεδο σχεδιασμού για την ανάπτυξη του Μητροπολιτικού Πόλου. Το νέο ΡΣΑ καθορίζει τον Μητροπολιτικό Πόλο Ελληνικού – Αγίου – Κοσμά ως Πόλο Διεθνούς και Εθνικής Εμβέλειας (άρθρο 11)<sup>6</sup> με στόχο "την ανάδειξη της πρωτεύουσας σε σημαντικό κέντρο οικονομικής, περιβαλλοντικής και καινοτομικής ανάπτυξης και την ενίσχυση της Αθήνας ως τουριστικό προορισμό, επιχειρηματικό κέντρο και χώρο αναψυχής στην ευρύτερη περιοχή της Ανατολικής Μεσογείου. Στον χώρο αυτό προωθείται πρόγραμμα ολοκληρωμένης ανάπτυξης και μικτών λειτουργιών, το οποίο, πέραν του χώρου που θα

6 Άλλοι Πόλοι Διεθνούς και Εθνικής Εμβέλειας είναι: α) ο Πόλος Αθήνας- Πειραιά, β) το Σύστημα Συμπληρωματικών Πόλων Σταυρός – Παλλήνη – Σπάτα και Παιανία – Κορωπί στην ευρύτερη περιοχή του Διεθνούς Αερολιμένα και γ) ο Πόλος του Φαληρικού Όρμου.

διατεθεί για τη δημιουργία κεντρικού πάρκου, ..., μπορεί να περιλαμβάνει ενδεικτικές χρήσεις εκπαίδευσης, έρευνας και υγείας, τουρισμού – αναψυχής, αθλητισμού, πολιτισμού, εμπορικών δραστηριοτήτων, κοινωνικών εξυπηρετήσεων, υπηρεσιών, κατοικίας και επιχειρηματικού κέντρου". Αναφέρεται η ανάγκη λειτουργικής σύνδεσης του πόλου με τις οικιστικές περιοχές των παρακείμενων δήμων και ενίσχυσης της προσπέλασης του πόλου με τα μέσα σταθερής τροχιάς. Το Μητροπολιτικό Πάρκο Ελληνικού εντάσσεται επίσης στις Μητροπολιτικές Παρεμβάσεις του ΡΣΑ (άρθρο 14), η έκτασή του προσδιορίζεται σε τουλάχιστον 2000 στρ. ενώ δύναται να αποτελέσει τον πυρήνα της σύνδεσης του θαλάσσιου μετώπου με τον Υμηττό.

### **Διαχείριση του έργου**

Το 2011 συστάθηκε η «Ελληνικό – Εταιρεία Διαχείρισης και Αξιοποίησης ακινήτων Ελληνικού Αεροδρομίου ΑΕ» (ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΑΕ, ν.3943/2011, Άρ.42) με σκοπό την διοίκηση, διαχείριση και εκμετάλλευση του ακινήτου, των κτηρίων και εγκαταστάσεων του πρώην αερολιμένα. Στην έκταση αυτή προστέθηκε στη συνέχεια η παράκτια ζώνη του Αγίου Κοσμά (άρ. 7, ν.4062/2012). Το ακίνητο εντάσσεται στο Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015 (ν.3985, ΦΕΚ 151 Α'/01.07.2011) και με μια σειρά αποφάσεων της Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων (ΔΕΑΑ) το σύνολο των μετοχών της ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΑΕ μεταβιβάστηκε στο Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ)<sup>7</sup>. Στη συνέχεια, και μετά από διενέργεια δημόσιου διαγωνισμού<sup>8</sup>, το 2014 οι μετοχές μεταβιβάζονται σε Επενδυτικό σχήμα προκειμένου να προχωρήσει στην ανάπτυξη της περιοχής. Η Σύμβαση Αγοραπωλησίας Μετοχών κυρώθηκε αργότερα με Νόμο (ν.4422/2016, ΦΕΚ 181Α).

Το τίμημα ήταν € 915 εκατ. ενώ ο Επενδυτής ανέλαβε την υποχρέωση ανάπτυξης έργων υποδομής ενδεικτικού προϋπολογισμού € 1,5 δις<sup>9</sup> συμπεριλαμβανομένου του Μητροπολιτικού Πάρκου Πρασίνου, συγκοινωνιακές υποδομές, κύριες εγκαταστάσεις και δίκτυα κοινής ωφέλειας, κέντρο διαλογής ανακυκλώσιμων υλικών και σταθμό μεταφόρτωσης απορριμμάτων κλπ. Η συνολική επένδυση εκτιμάται σε € 8 δις με πρόβλεψη το 80% να ολοκληρωθεί σε 12 χρόνια και το Πάρκο να αποτελεί προτεραιότητα. Το δημόσιο αναμένεται να εισπράττει ποσοστό επί των κερδών της εταιρείας αν αυτά ξεπερνούν ένα συγκεκριμένο επίπεδο, καθ' όλη τη διάρκεια της παραχώρησης των 99 ετών. Με τη

7 Βλ. αναλυτικότερα τις με αριθμ. 187/06.09.2011 (ΦΕΚ Β' 2061/16.09.2011), 206/25.4.2012 (ΦΕΚ Β' 1363/26.04.2012) και 227/28.01.2013 (ΦΕΚ Β' 136/29.01.2013) αποφάσεις της ΔΕΑΑ.

8 Στο διαγωνισμό (2012) εκδήλωσαν ενδιαφέρον οκτώ εταιρίες και μία σύμπραξη εταιριών, από τις οποίες το ΤΑΙΠΕΔ έκρινε ότι πληρούν τα κριτήρια προεπιλογής τέσσερις και τους απηύθυνε Πρόσκληση Υποβολής Προσφορών. Τελικά, στις 27.02.2014 υποβλήθηκε μία μόνο προσφορά.

9 Βλ. σχετική ανάλυση: <https://thehellinikon.com/> (πρόσβαση 30.05.19).

συμφωνία ο Επενδυτής απέκτησε το πλεονέκτημα της πρωτοβουλίας διαμόρφωσης του Σχεδίου Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης (ΣΟΑ) με βάση τα προβλεπόμενα στον ν.4062/2012.

Τη διαχείριση των κοινοχρήστων χώρων και υποδομών ανέλαβε ο «Φορέας Διαχείρισης Κοινοχρήστων εντός του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού - Αγίου Κοσμά (ΦΕΚ Β' 4324/28-09-2018) που ελέγχεται από τους τρεις δήμους της περιοχής και έχει τη δυνατότητα είσπραξης και διαχείρισης ανταποδοτικών τελών. Ο Επενδυτής ανέλαβε την υποχρέωση να καλύψει τη συντήρηση και την ασφάλεια του Πάρκου Πράσινου. Στις περιοχές πολεοδομησης προκύπτουν κοινόχρηστοι χώροι οι οποίοι μεταβιβάζονται κατά κυριότητα στο δημόσιο. Ωστόσο, ρύθμιση νομοθετικού περιεχομένου (ΦΕΚ.145 Α', 2019) μεταθέτει τη παράδοση στους δήμους σε μη καθορισμένο χρόνο στο μέλλον, υπονομεύοντας το δημόσιο χαρακτήρα τους και προβληματίζοντας ως προς το τελικά επιδιωκόμενο καθεστώς του χώρου<sup>10</sup>.

### **Το Σχέδιο Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης (ΣΟΑ)**

**Διάγραμμα 1.** Αναπαράσταση του Σχεδίου Γενικής Διάταξης και ένταξη στην ευρύτερη περιοχή.



Πηγή: Αποθετήριο εικόνων, Επίσημη ιστοσελίδα έργου (<https://thehellinikon.com/>). Πρόσβαση 30.05.2020.

Το ΣΟΑ του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού - Αγίου Κοσμά εγκρίθηκε με Προεδρικό Διάταγμα την 01.04.2018 (ΦΕΚ 35/01.03.2018). Ακολούθησε τις κατευθύνσεις του νομικού πλαισίου προβλέποντας ένα συνδυασμό χρήσεων γης που κατανέμονται κατά περιοχές προς πολεοδομηση και ζώνες ανάπτυξης (βλ. άρθρο 3). Ως αρχές του σχεδιασμού

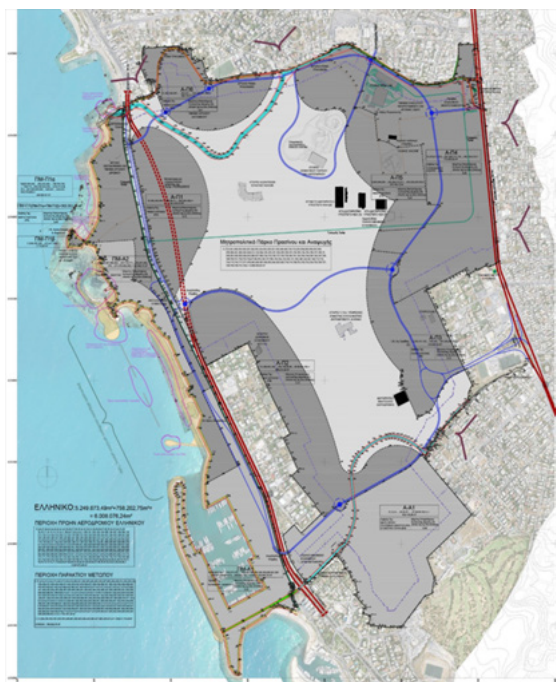
<sup>10</sup> βλ. και σχετικό δημοσίευμα: «Ελληνικό: ερωτήματα για τους δημόσιους χώρους», εφημερίδα ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, 04.10.2019 (πρόσβαση 15.05.2020).



αναφέρονται (α) η μίξη χρήσεων και η οργανωμένη πολεοδομική ανάπτυξη και δόμηση, (β) η μετατροπή του αστικού κενού σε τόπο προορισμού με επίκεντρο το Μητροπολιτικό Πάρκο Πρασίνου και Αναψυχής και τα υψηλά και μη κτίρια ειδικής αρχιτεκτονικής σχεδίασης που λειτουργούν ως τοπόσημα της συνολικής έκτασης, (γ) η σύνδεση με τον υφιστάμενο αστικό ιστό, (δ) ο περιορισμός του περιβαλλοντικού αποτυπώματος με τη δημιουργία εκτεταμένων ελεύθερων χώρων και τη διείσδυση των χώρων πρασίνου εντός του οικιστικού ιστού, (ε) η συντήρηση, αποκατάσταση και ανάδειξη ιστορικής σημασίας κτηρίων καθώς και η αναβίωση και διευθέτηση των υφισταμένων υδατορεμάτων.

Ο μικτός συντελεστής δόμησης προσδιορίζεται σε 0,5 (σύμφωνα με το άρθρο 2 του ν.4062/2012) και η μέγιστη επιτρεπόμενη κάλυψη σε 35% στο σύνολο της έκτασης, και περιορίζεται σε 15% στην περιοχή του παρακτίου μετώπου και σε 10% στο Μητροπολιτικό Πάρκο Πρασίνου και Αναψυχής. Το Μητροπολιτικό Πάρκο έχει έκταση 2.000 στρέμματα (Διάγραμμα 2).

**Διάγραμμα 2.** Τοπογραφικό Διάγραμμα έγκρισης του ΣΟΑ.



Πηγή: ΦΕΚ 35/01.03.2018. Σημ.: Διακρίνονται οι Ζώνες προς πολεοδόμηση (σκούρο γκρι) και οι Ζώνες ανάπτυξης (ανοιχτό γκρι). Στο μέσο διακρίνεται το Μητροπολιτικό Πάρκο.

Στις περιοχές προς πολεοδόμηση οι κοινόχρηστοι και κοινωφελείς χώροι ανέρχονται τουλάχιστον σε 50% ενώ συγκεκριμένες εκτάσεις θα διατεθούν για χρήσεις «κοινής ωφέλειας και κοινωνικής ανταποδοτικότητας». Επιδιώκεται η διατήρηση μεγάλων ελεύθερων πράσινων χώρων, κατά το δυνατόν ενοποιημένων με το Μητροπολιτικό Πάρκο ή με άλλους παρακείμενους κοινόχρηστους χώρους. Στις περιοχές αυτές επιτρέπονται οι χρήσεις της κατηγορίας «γενική κατοικία» (βλ. άρ.3 του από 23.2./6.3.1987 π.δ., ΦΕΚ.Δ.166) με ορισμένες εξαιρέσεις και περιορισμούς<sup>11</sup>. Στην παραλιακή ζώνη προβλέπεται η κατασκευή πρότυπου ενυδρείου- κέντρου θαλασσιών ερευνών και τουριστικού καταφυγίου.

Στη «Ζώνη ανάπτυξης» ορίζεται Σ.Δ 0,40 και χρήση «τουρισμός - αναψυχή» και «επιχειρηματικό πάρκο»<sup>12</sup> προκειμένου να διαμορφωθεί ένα ενιαίο σύμπλεγμα υποδομών και κτηριακών εγκαταστάσεων τουρισμού, αναψυχής και επιχειρηματικής ανάπτυξης. Στη ζώνη αυτή θα λειτουργήσει Ολοκληρωμένο Τουριστικό Συγκρότημα/ Καζίνο μετά τη διενέργεια σχετικού δημόσιου διαγωνισμού. Το σχέδιο προβλέπει την ανέγερση 6 κτηρίων με ύψος ως 200 μέτρα και μη προσδιορισμένο αριθμό κτηρίων ύψους έως 50 μέτρα τα οποία προορίζονται να λειτουργήσουν ως σημεία προορισμού της συνολικής έκτασης (τοπόσημα) (Διάγραμμα 3).

**Διάγραμμα 3.** "Τοπόσημα" κοντά στη Λ. Βουλιιάγμενης



Πηγή: Αποθετήριο εικόνων, επίσημη ιστοσελίδα του έργου (<https://thehellinikon.com/>). Πρόσβαση 30.05.2020.

<sup>11</sup> Το ποσοστό της κατοικίας δε μπορεί να είναι μικρότερο του 60% της συνολικώς επιτρεπόμενης δόμησης. Ποσοτώσεις καθορίζονται ως προς τις ειδικές χρήσεις «ξενοδοχεία μέχρι 100 κλίνες και ξενώνες», «εμπορικά καταστήματα» και «εστιατόρια - αναψυκτήρια».

<sup>12</sup> Των περιπτώσεων 1 και 2 αντίστοιχα της παραγράφου Β του άρθρου 11 του ν.3986/2011.

Της έγκρισης προηγήθηκε η σχετική γνωμοδότηση από το Συμβούλιο της Επικρατείας (Ολομ. ΣτΕ αριθμ. 29/2018). Οι αναφορές του ν.4062/2012 στην οικονομική κρίση, την μείωση του δημοσίου χρέους, την καταπολέμηση της φτώχειας και της ανεργίας καθώς και η επίκληση εξυπηρέτησης σκοπού «εντόνου» δημόσιου συμφέροντος αποτέλεσαν το έρρισμα για την αποδοχή των παρεκκλήσεων «από τις πάγιες πολεοδομικές διατάξεις ως προς τους όρους δόμησης και τη δυνατότητα κατασκευής υψηλών κτηρίων.

Ενδιαφέρουσες είναι οι παρατηρήσεις της Ειδικής Επιτροπής Εμπειρογνομόνων που κατατέθηκαν σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 5 του άρθρου 2 του ν.4062/2012 (στις 23.11.2017), όπου επισημαίνονται οι ενδεχόμενες ουσιαστικές αδυναμίες του Σχεδίου αν και τελικά, η Επιτροπή, συμφωνεί στην ανάγκη προώθησης της παρέμβασης χωρίς περαιτέρω καθυστέρηση (Βασενχόβεν, 2018: 330-332):

- η κύρια πολεοδομική σύλληψη χαρακτηρίζεται από εσωστρέφεια
- Το πάρκο κινδυνεύει να λειτουργήσει ως εσωτερικός χώρος των νέων γειτονιών και θα πρέπει να είναι περισσότερο προσβάσιμο.
- Το ιδιόμορφο σχήμα πολλών γειτονιών δεν εξασφαλίζει χωρική και κοινωνική συνεκτικότητα όπως επιδιώκεται.
- Η σχέση κοινόχρηστου πάρκου και ιδιωτικών ελεύθερων χώρων είναι συγκεχυμένη.
- Το επιχειρηματικό πάρκο μπορεί να προκαλέσει σοβαρή όχληση στις γειτονικές κατοικημένες περιοχές.
- Οι παράκτιες οικιστικές αναπτύξεις κινδυνεύουν να αποκόψουν την παραλιακή ζώνη.
- Το παράκτιο μέτωπο είναι υπερβολικά φορτισμένο ενώ ο διαχωρισμός του σε ζώνες περίπλοκος και μη λειτουργικός.

Για την εξειδίκευση του ΣΟΑ εκδόθηκαν στη συνέχεια σχετικές ΚΥΑ για το «Μητροπολιτικό Πάρκο Πρασίνου και Αναψυχής» και τις Ζώνες Ανάπτυξης στην περιοχή του πρώην αεροδρομίου καθώς και του παράκτιου μετώπου και η έγκριση των πολεοδομικών μελετών για την οικιστική ανάπτυξη σε επίπεδο Οικοδομικού Τετραγώνου<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Βλ. σχετικά: ΚΥΑ υπ' αριθ. 74502 ΕΞ 2019/3-7-2019 ΕΜΠ (2792 Β') για την Έγκριση γενικής οργάνωσης του Μητροπολιτικού Πάρκου Πρασίνου, η οποία στη συνέχεια τροποποιήθηκε με την υπ' αριθ. 93298 ΕΞ 2019/28-8-2019 ΚΥΑ (ΦΕΚ 3294 Β'). ΚΥΑ υπ' αριθ. 93620 ΕΞ 2019/29.08.2019 – (ΦΕΚ Β' 3347) για τη Ζώνη Ανάπτυξης που βρίσκεται στην περιοχή του πρώην αεροδρομίου και σχετίζεται με το διαγωνισμό χορήγησης άδειας λειτουργίας καζίνο. ΚΥΑ υπ' αριθ. 96572 ΕΞ 2019/05.09.2019 – (ΦΕΚ Β' 3405) για τις Ζώνες Ανάπτυξης στην περιοχή του παράκτιου μετώπου. ΚΥΑ υπ' αριθ. 109171 ΕΞ 2019 (ΦΕΚ 3687/Β), "Έγκριση Πολεοδομικών Μελετών των περιοχών προς πολεοδόμηση ... του Μητροπολιτικού πόλου ελληνικού - Αγίου Κοσμά και των περιβαλλοντικών όρων της εφαρμογής του Σχεδίου Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης".

### **Ο δημόσιος διάλογος**

Οι διαχρονικές προσπάθειες να προχωρήσει η παρέμβαση στο χώρο του πρώην αεροδρομίου συνάντησαν, εκτός της αναμενόμενης ίσως αρνητικής στάσης της κατά καιρούς αντιπολίτευσης, αντιδράσεις από Συλλογικότητες, Οργανώσεις Πολιτών αλλά και την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Οι αντιδράσεις αυτές εντάθηκαν μετά το 2010 και τη διαφαινόμενη επίσπευση των διαδικασιών<sup>14</sup>. Η τοπική αυτοδιοίκηση υπήρξε από επιφυλακτική έως αρνητική στους σχεδιασμούς αξιοποίησης όπως διατυπώθηκαν από τις υπηρεσίες του κεντρικού κράτους με βασική θέση τη μετατροπή του συνόλου της έκτασης σε μητροπολιτικό πάρκο υψηλού πρασίνου με ήπιες πολιτιστικές, αθλητικές και άλλες κοινωφελείς χρήσεις για την εξηπρέτηση τοπικών αναγκών<sup>15</sup>.

Από τις οργανώσεις πολιτών που ανέλαβαν πρωτοβουλίες για το χώρο ιδιαίτερα δραστήρια υπήρξε η «Επιτροπή Αγώνα για το Μητροπολιτικό Πάρκο στο Ελληνικό» που ιδρύθηκε το 2011. Συμμετείχαν σε αυτή ακαδημαϊκοί, πολιτικοί, αρχιτέκτονες και πολεοδόμοι αλλά και αριθμός απλών πολιτών. Η Επιτροπή προχώρησε σε δράσεις, διαμαρτυρίες, εκδηλώσεις ενημέρωσης αλλά και κατάθεση προτάσεων όπως π.χ. στο πλαίσιο της διαδικασίας Στρατηγικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης. Σε πολλές περιπτώσεις συντονίστηκε ή συνεργάστηκε με άλλες ακτιβιστικές και κοινωνικές οργανώσεις αλλά και φορείς, ακαδημαϊκά ιδρύματα τοπικές οργανώσεις πολιτικών κομμάτων και μεμονωμένους πολιτικούς<sup>16</sup>. Η «Πρωτοβουλία για έναν Αυτοδιαχειριζόμενο Αγρό στο Ελληνικό», δημιουργήθηκε από μια ανεξάρτητη ομάδα πολιτών με στόχο τη διαχείριση ενός αστικού αγρού μετά την παραχώρηση έκτασης 2,5 στρ. από το Δήμο Ελληνικού-Αργυρούπολης στην πρώην Αμερικάνικη Βάση. Η πρωτοβουλία αγκαλιάστηκε από πολίτες αλλά και την Τοπική Αυτοδιοίκηση που παρείχε τεχνική υποστήριξη.

14 Βλ. ενδεικτικά προσφυγές στο ΣτΕ κατά του από 28.2.2018 ΠΔ για την «έγκριση του Σχεδίου Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης (ΣΟΑ) του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού-Αγίου Κοσμά περιφέρειας Αττικής» οι οποίες έχουν κατατεθεί μεταξύ άλλων και από τους Σύλλογο Αρχιτεκτόνων Διπλωματούχων Ανωτάτων Σχολών -Τμήμα Αττικής, Ελληνικό Δίκτυο Φίλοι της Φύσης, Σύλλογο Κατοίκων Κάτω Ελληνικού, Πανελλήνιο Δίκτυο Οικολογικών Οργανώσεων, κ.ά. Το ΠΔ κρίθηκε αρχικά Συνταγματικό και νόμιμο (απόφαση ΣτΕ 29/2018).

15 Βλ. ενδεικτικά: (α) ημερίδα της Νομαρχίας Αθηνών με θέμα «Μητροπολιτικό Πάρκο Ελληνικού». Δευτέρα, 13 Ιουλίου 2009, (β) «Επιστολή των δημάρχων Αλίμου, Γλυφάδας και Ελληνικού-Αργυρούπολης για το πρώην αεροδρόμιο Ελληνικού στον Πρόεδρο του Κατάρ στην Αθήνα. Αργυρούπολη 14-3-2011».

16 Για περισσότερες πληροφορίες βλ ιστοσελίδα «Επιτροπή Αγώνα για το Μητροπολιτικό Πάρκο του Ελληνικού» (πρόσβαση 27.05.19): <http://parkoelliniku.blogspot.com/> και ενδεικτικά ημερίδα: «Το πρώην αεροδρόμιο Ελληνικού και η ακτή του Αγ.Κοσμά. Το παρόν και το μέλλον ενός Μητροπολιτικού Πάρκου», που οργάνωσαν οι Δήμοι, Αλίμου, Γλυφάδας και Ελληνικού-Αργυρούπολης, το Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο, το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας και η Επιτροπή Αγώνα για το Μητροπολιτικό Πάρκο Ελληνικού, 20 Απριλίου 2013, καθώς και το υπόμνημα με τις απόψεις και τις αντιρρήσεις κοινής επιτροπής φορέων και πολιτών ενόψει της συνεδρίασης του ΣτΕ, τη Δευτέρα 29 Ιανουαρίου 2018, για το σχέδιο ΠΔ του ΣΟΑ: <https://parkoelliniku.blogspot.com/2018/01/blog-post.html>

Η παρέμβαση στον χώρο του Ελληνικού υπήρξε πεδίο πολιτικής αντιπαράθεσης χωρίς μάλιστα να διαπιστώνονται ενδείξεις για διάλογο, υποχωρήσεις ή διάθεση συναίνεσης. Ενδεικτική είναι η οξεία αντιπαράθεση με αφορμή την προστασία των αρχαιοτήτων εντός της έκτασης, οξύτητα η οποία όπως επισημαίνει ο Λ. Βασενχόβεν (2018: σελ. 288-302) δεν δικαιολογείται από τις πραγματικές διαστάσεις του ζητήματος ωστόσο προσφέρθηκε για τη δημιουργία εντυπώσεων και από τις δύο πλευρές. Παρά αυτή τη διαχρονική αδυναμία διαμόρφωσης δημιουργικού διαλόγου το νομοσχέδιο για την κύρωση της σύμβασης αξιοποίησης του Ελληνικού, ψηφίστηκε από την Ολομέλεια της Βουλής, με ευρεία πλειοψηφία το Σεπτέμβριο του 2016<sup>17</sup>, ενώ στο μεταξύ είχε γίνει αποδεκτή η ολοκλήρωση της διαδικασίας ως προαπαιτούμενο για τη συνέχιση του δανειοδοτικού προγράμματος της χώρας.

## 6. ΣΥΖΗΤΗΣΗ

### *Οι πολεοδομικές επιλογές*

Συνολικά, είναι φανερό και στις δύο περιπτώσεις που μελετήθηκαν η προσπάθεια μετουσίωσης του πολεοδομικού περιβάλλοντος σε εμπορικό προϊόν. Τις παρενέργειες της πολιτικής αυτής επιχειρούν να αντιμετωπίσουν οι επιλογές διαμόρφωσης ενός πλαισίου κοινωνικής συνοχής για την αποφυγή δημιουργίας μιας περικλειστης ελιτίστικης κοινότητας στην περιοχή του HafenCity. Δεν προκύπτουν ενδείξεις υιοθέτησης παρόμοιων πρακτικών στην περίπτωση του Ελληνικού ενδεχομένως και εξαιτίας της διαφοροποίησης ως προς το συνολικό όραμα που, λαμβάνοντας υπόψη την οικονομική συγκυρία, θέτει σε προτεραιότητα ευρύτερους οικονομικούς - εισπρακτικούς στόχους ενώ παραμένει ελλειμματική η κοινωνική διάσταση στην περιοχή παρέμβασης. Άλλωστε, η παραχώρηση της πρωτοβουλίας για την εξειδίκευση του σχεδιασμού στον ιδιωτικό τομέα στερεί το δημόσιο από τη δυνατότητα ενεργής πολιτικής γης στη συνέχεια.

Η επιλεγμένη λύση στην περίπτωση της παρέμβασης στο Ελληνικό, παραπέμπει στα διεθνοποιημένα υποδείγματα επιχειρηματικής αστικής ανάπτυξης χωρίς κάποια αναφορά στα ιδιαίτερα τοπικά χαρακτηριστικά σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Σίγουρα δεν διαθέτει την έμπνευση της πρότασης που απέσπασε το πρώτο βραβείο του Διεθνούς Αρχιτεκτονικού Διαγωνισμού Ιδεών του 2003 και η οποία βασίστηκε σε μια αρχιτεκτονική - τοπική σύνθεση με βάση την οικο-συστημική προσέγγιση.

Η σύνδεση με τον υφιστάμενο αστικό ιστό και το υγρό στοιχείο αποτέλεσαν βασικό στόχο των πολεοδομικών επιλογών στην περίπτωση του HafenCity ώστε αυτό να

<sup>17</sup> Υπέρ ψήφισαν οι βουλευτές των ΣΥΡΙΖΑ, ΝΔ, Δημοκρατική Συμπράταξη, Ποτάμι, ΑΝΕΛ και Ένωση Κεντρώων. Κατά του νομοσχεδίου ψήφισαν ΚΚΕ και Χρυσή Αυγή.

αποτελέσει επέκταση του κέντρου. Στο Ελληνικό η θάλασσα διαμορφώνει το πλαίσιο για την ανάπτυξη προνομιακής ενότητας κατοικίας ενώ παραμένει ασαφές πώς θα επιτευχθεί η σύνδεση με τον ευρύτερο αστικό ιστό των γειτονικών περιοχών. Η σχεδιασμένη μίξη χρήσεων κατοικίας – επαγγελματικών χώρων αποτελεί κοινή επιλογή με τις ζώνες ανάπτυξης να διαφοροποιούνται στην περίπτωση του Ελληνικού διαμορφώνοντας υποδοχείς παραγωγικών δραστηριοτήτων.

Ο σχεδιασμός για την παρέμβαση στο Ελληνικό ακολουθεί ειδικό θεσμικό πλαίσιο όπως και η προγενέστερη παρέμβαση για τη χωροθέτηση των Ολυμπιακών εγκαταστάσεων. Καθώς δεν υπήρχε, το 2012, εργαλείο παράκαμψης του καθολικού σχεδιασμού, επιλέγεται η λύση της ρύθμισης με τυπικό νόμο. Οι κατευθύνσεις του ΡΣΑ, καλύπτουν την ανάγκη ένταξης στο στρατηγικό σχεδιασμό ενώ το ΣΟΑ και οι υπουργικές αποφάσεις εξειδίκευσης του ανταποκρίνονται στα δύο επίπεδα του τυπικού πολεοδομικού σχεδιασμού διαμορφώνοντας και το χαρακτήρα της παρέμβασης που αποτελεί ουσιαστικά κατά ζώνες ανάπτυξη πολεοδομημένης επιφάνειας (περιοχές κατοικίας) και παραγωγικών δραστηριοτήτων με έμφαση στον τριτογενή τομέα (πιν.1).

**Πίνακας 1.** Το Θεσμικό πλαίσιο παρέμβασης του «Ελληνικού» και αντιστοίχιση στο Σύστημα Χωρικού Σχεδιασμού

Περιφερειακός Χωροταξικός Σχεδιασμός (ΡΣΑ)	N.4062/2012, Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας
Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια, Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια	Σχέδιο Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης Ελληνικού (ΣΟΑ)
Πολεοδομικά Σχέδια Εφαρμογής	ΚΥΑ εξειδίκευσης του ΣΟΑ

Πηγή: Διαμόρφωση από το συγγραφέα.

Το Μητροπολιτικό Πάρκο Πρασίνου και Αναψυχής βρίσκεται χωρικά στον πυρήνα της ανάπτυξης, νομικά δε συνιστά κοινόχρηστο χώρο αλλά «πάρκο» ανοιχτό στο κοινό, ενώ λειτουργικά δεν είναι ακόμα σαφές πώς θα ενσωματωθεί στον ευρύτερο αστικό ιστό και συνολικά στο λεκανοπέδιο της Αθήνας. Συγκεκριμένη παραμένει και η λειτουργική αξιοποίηση των ιδιωτικών ελεύθερων χώρων. Στο HafenCity είναι αποδεκτή η έννοια του ιδιωτικού χώρου ελεύθερης πρόσβασης αλλά και η διακριτική «περιοριστική διαχείριση» του κοινόχρηστου χώρου για την προστασία της «εικόνας» της επένδυσης. Το ασαφές ως σήμερα πλαίσιο διαχείρισης των κοινόχρηστων χώρων του Ελληνικού προβληματίζει, ιδίως στην περίπτωση των πολεοδομούμενων εκτάσεων, θέτοντας ερωτηματικά ως προς τον δημόσιο χαρακτήρα τους στο μέλλον.

Οι επιλογές ως προς την πυκνότητα των χρήσεων που καθορίζουν και τους επιμέρους όρους και περιορισμούς δόμησης, αν και έτυχαν έντονης αντιπαράθεσης στο

παρελθόν, δεν σχολιάζονται στην παρούσα εργασία καθώς γίνεται αποδεκτό ότι στη βάση αυτοχρηματοδότησης των παρεμβάσεων οι όροι αυτοί υποδεικνύονται από τις τρέχουσες ισορροπίες της αγοράς και τις ανάγκες διαμόρφωσης ενός βιώσιμου επιχειρηματικού πλάνου. Συνολικά, διαπιστώνεται η ανάγκη υιοθέτησης εργαλείων διαμόρφωσης διακριτής ταυτότητας (τοπόσημα, διακριτή αρχιτεκτονική, κλπ) καθώς είναι κοινός ο στόχος οι παρεμβάσεις να αποτελέσουν προορισμό για επενδυτές, επιχειρήσεις και κατοίκους. Τις ευρύτερες τάσεις ακολουθούν και οι επιλογές «πράσινων» τεχνολογικών και πολεοδομικών λύσεων που συμβάλουν και στη διαμόρφωση της «ταυτότητας» της παρέμβασης.

### ***Η σημασία του αποτελεσματικού διαλόγου και της έγκαιρης λήψης των αποφάσεων***

Ο δημόσιος διάλογος γύρω από το Ελληνικό και τα σενάρια αξιοποίησής του κινήθηκε σε συγκρουσιακό επίπεδο με εμφανή την ιδεολογική πόλωση (βλ. Βασενχόβεν, 2018: 354-356), περιορισμένη δημιουργική ανταλλαγή απόψεων και μάλλον αδύναμη παρουσία της κοινωνίας των πολιτών. Δεν έχει αξιολογηθεί ως τώρα το κόστος για την κοινωνία της μη χρήσης του χώρου για σχεδόν δύο δεκαετίες έως τώρα, παράμετρος που γενικά υποτιμάται στην Ελλάδα (βλ. και πρβλ. Βασενχόβεν, 2018: 358). Η περίπτωση του Tempelhof αποτελεί ένα ενδιαφέρον παράδειγμα άμεσης αξιοποίησης με τη διάθεση σε δημόσια χρήση και ως την τελική διαμόρφωση του σχεδιασμού. Αποτελεί επίσης ένα ενδιαφέρον παράδειγμα αποτελεσματικής παρέμβασης από την πλευρά της κοινωνίας των πολιτών.

Βέβαια, δεν πρέπει να παραγνωρίζεται ότι η Γερμανία είναι ένα ομόσπονδο κράτος με σύστημα σχεδιασμού και διακυβέρνησης σαφώς διαφορετικό από αυτό της Ελλάδας και σημαντική παράδοση τοπικής αυτοδιοίκησης. Το «επείγον» της υλοποίησης του σχεδίου, στην περίπτωση του Αμβούργου, σημαίνει αποκέντρωση και ανάληψη της ευθύνης σε τοπικό επίπεδο, κίνηση η οποία υπήρξε επιτυχημένη, κρινόμενη εκ του ως τώρα αποτελέσματος.

Στην περίπτωση του Ελληνικού, η κεντρική λήψη αποφάσεων είναι δεδομένη και σε μεγάλο βαθμό αποδεκτή. Τα περιθώρια πρωτοβουλίας από την πλευρά της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι εξαιρετικά περιορισμένα στο πλαίσιο του ελληνικού συστήματος σχεδιασμού που ελέγχεται από την κεντρική διοίκηση. Οι μελέτες που εκπονήθηκαν κατά καιρούς σε συνεργασία ή με πρωτοβουλία της τοπικής αυτοδιοίκησης χαρακτηρίζονται από την έμφαση σε ηπιότερες παρεμβάσεις με περιορισμένη εμπορική εκμετάλλευση του χώρου, την κάλυψη τοπικών αναγκών σε σχέση με την επικρατούσα τελικά μητροπολιτική θεώρηση αλλά και την περιορισμένη αναφορά σε ρεαλιστικά υποδείγματα χρηματοδότησης του εγχειρήματος (βλ. αναφορά σε σειρά μελετών στο Βασενχόβεν, 2018: 18-23, 71-76, 80-81, 169-172, 182-194).

### ***Η αντιπαράθεση δημόσιου - ιδιωτικού τομέα και η αδυναμία ουσιαστικής συνεργασίας***

Στη Γερμανία η αναγκαιότητα κινητοποίησης ιδιωτικών κεφαλαίων για την αστική ανάπτυξη εντάθηκε μετά την επανένωση. Η σχετική εμπειρία ως σήμερα έκανε φανερή την απαίτηση για έλεγχο του ιδιωτικού κεφαλαίου ενώ ο μακροπρόθεσμος σχεδιασμός θα πρέπει να αποτελεί ευθύνη του δημόσιου τομέα (αναφορά στο Asprogerakas, 2016). Σε αυτές τις αρχές φαίνεται να δομείται η διαμόρφωση του υποδείγματος ανάπτυξης του HafenCity. Το δημόσιο κρατά τον έλεγχο υλοποίησης του Σχεδίου Γενικής Διάταξης ενώ το σχέδιο διαχείρισης και ωρίμανσης των προς διάθεση ακινήτων στοχεύει στη διευκόλυνση των επενδυτών.

Ο Jörn Walter<sup>18</sup> αναφερόμενος στην περίπτωση του «Ελληνικού» επισημαίνει ότι σε μια περίοδο περιορισμένων δυνατοτήτων χρηματοδότησης από την πλευρά του δημοσίου μόνο μια «λαμπρή ιδέα» θα ήταν προτιμότερη της αδράνειας (Asprogerakas, 2016: 120). Η ιστορική συγκυρία οδήγησε στη λήψη των σχετικών αποφάσεων υπό την πίεση στόχων πολιτικής με έμφαση στην επιχειρηματική αποτελεσματικότητα και τη διαμόρφωση εσόδων για τα άδεια δημόσια ταμεία.

Ως αποτέλεσμα παραχωρείται στον ιδιωτικό τομέα η πρωτοβουλία σχεδιασμού και από την πλευρά του δημοσίου διατηρείται η υψηλή επίβλεψη της ανάπτυξης μέσω των επιμέρους γραφειοκρατικών διαδικασιών. Λόγοι «δημοσίου συμφέροντος» οδηγούν τους κρατικούς φορείς στο να απεμπολήσουν το ισχυρό διαπραγματευτικό εργαλείο της διαχείρισης του Σχεδίου Γενικής Διάταξης που πηγάζει από την κυριότητα της γης, με στόχο ίσως την επιτάχυνση των διαδικασιών ολοκλήρωσης του έργου. Μέσω αυτής της εμφανώς αντιφατικής στάσης φαίνεται να γίνεται αποδεκτή ως δεδομένη και μη αναστρέψιμη η περιορισμένη επιχειρησιακή αποτελεσματικότητα του δημοσίου και εμμέσως αναλαμβάνεται η ευθύνη της μακροχρόνιας φλύαρης διαχείρισης και ουσιαστικής απραξίας των προηγούμενων δεκαετιών και παρά το γεγονός ότι τουλάχιστον στο τέλος της δεκαετίας του 2000 φάνηκε να είναι ώριμη η υλοποίηση της παρέμβασης.

Με δεδομένη και την έλλειψη παράδοσης και ικανών εργαλείων για τη σύμπραξη/συνεργασία δημόσιου - ιδιωτικού τομέα ίσως είναι αναμενόμενη η ακραία επιλογή ανάθεσης της συνολικής ανάπτυξης σε ένα μεμονωμένο επενδυτικό σχήμα. Το ρίσκο ενδεχόμενης εμπλοκής κατά τη μακροχρόνια περίοδο υλοποίησης (προσδιορίζεται σε 25 χρόνια) αυξάνει από τη μη διασπορά κινδύνου. Επιπλέον χάνεται η δυνατότητα άμεσης διαχείρισης της ενδεχόμενης υπεραξίας από τη σταδιακή διάθεση της γης προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος.

<sup>18</sup> Ο Καθ. Jörn Walter υπήρξε την περίοδο 1999-2017 Διευθυντής Πολεοδομικού Σχεδιασμού (Oberbaudirektor) του Αμβούργου.



## 7. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η αμφισβήτηση και υποχώρηση του ορθολογικού - στρατηγικού σχεδιασμού έδωσε περιθώριο διαμόρφωσης νεοφιλελεύθερων προσεγγίσεων στην ανάπτυξη των πόλεων. Έκφραση της τάσης αυτής αποτέλεσε, κατά τη δεκαετία του 1980, η πρακτική του «σχεδιασμού των έργων» σε μια εποχή ανόδου του αστικού ανταγωνισμού ενώ ήταν φανερή η ανάγκη παρέμβασης και αστικής αναγέννησης σε εγκαταλελειμμένες και υποβαθμισμένες πρώην βιομηχανικές περιοχές των πόλεων της Δύσης. Η οπτική της χωρικής διακυβέρνησης καλύπτει βασικές πτυχές του σχετικού προβληματισμού, αναδεικνύοντας τις συμμετοχικές προσεγγίσεις στον σχεδιασμό και τις συμπράξεις στην εφαρμογή του προκειμένου να καταστεί δυνατή η ολοκληρωμένη διαχείριση πολυδιάστατων και σύνθετων προβλημάτων του χώρου.

Οι επιλογές στην περίπτωση της παρέμβασης στο Ελληνικό παραπέμπουν στα διεθνοποιημένα υποδείγματα επιχειρηματικής αστικής ανάπτυξης χωρίς έμφαση στη σύνδεση με το τοπίο και τον ευρύτερο αστικό χώρο. Αμφιλεγόμενη είναι και η αντιμετώπιση του δημόσιου χώρου με ερωτηματικά ως προς το χαρακτήρα του και υιοθέτηση διεθνοποιημένων προτύπων «ασφαλούς» λειτουργίας.

Ο δημόσιος διάλογος γύρω από το Ελληνικό και τα σενάρια αξιοποίησής του αποδεικνύεται μάλλον αναποτελεσματικός καθώς έχει διαρκέσει σχεδόν δύο δεκαετίες από όταν ο χώρος ήταν διαθέσιμος και τέσσερις δεκαετίες από την αρχική απόφαση μετακίνησης του αεροδρομίου ενώ η συνεισφορά του στις τελικές επιλογές προκύπτει μάλλον περιορισμένη. Η παρουσία της κοινωνίας των πολιτών υπήρξε αδύναμη ενώ και η παρέμβαση της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει περιορισμένο εύρος στόχων αλλά και αμφισβητήσιμες δυνατότητες στο πλαίσιο λειτουργίας ενός συγκεντρωτικού συστήματος χωρικής διακυβέρνησης.

Η ιστορική συγκυρία οδήγησε στη λήψη των σχετικών αποφάσεων υπό την πίεση στόχων πολιτικής με έμφαση στην επιχειρηματική αποτελεσματικότητα και τη διαμόρφωση εσόδων για τα άδεια δημόσια ταμεία. Η πρωτοβουλία για την εξειδίκευση του σχεδιασμού και την ανάπτυξη της περιοχής πέρασε στον ιδιωτικό τομέα περιορίζοντας τη δυνατότητα μελλοντικής ενεργής πολιτικής από την πλευρά του δημοσίου που θα μπορούσε ενδεχομένως να ενισχύσει την ελλιπή κοινωνική διάσταση και περιβαλλοντικούς στόχους της παρέμβασης.

Εν κατακλείδι, η περίπτωση του Ελληνικού μπορεί να αναδειχθεί ως παράδειγμα υποχώρησης από την πλευρά του δημόσιου κεντρικού σχεδιασμού σε μια εποχή αμφισβήτησης του ορθολογικού - καθολικού υποδείγματος στην Ελλάδα. Δεν αποτέλεσε ωστόσο η επιλογή αυτή απλά αποτέλεσμα της έμφασης σε νεοφιλελεύθερες πολιτικές εξαιτίας του αυξημένου αστικού ανταγωνισμού που ευνοεί την κινητικότητα του κεφαλαίου

και την υιοθέτηση σχετικής στοχοθεσίας από τις πολιτικές αστικής ανάπτυξης. Προκύπτει και ως αναπόφευκτο αποτέλεσμα της αδυναμίας διαμόρφωσης πλαισίου αποτελεσματικής χωρικής διακυβέρνησης, κάθετα μεταξύ των επιπέδων διοίκησης και σχεδιασμού και οριζόντια ως προς την αποτελεσματική εμπλοκή των συμβαλλομένων στην προσπάθεια ανάδειξης και υλοστήριξης ενός κοινού οράματος.

## **Βιβλιογραφία**

### **Ελληνόγλωσση**

- Αραβαντινός Α. (1997) *Πολεοδομικός Σχεδιασμός: για μια βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου*, Συμμετρία, Αθήνα.
- Ασπρογέρακας Ε. (2004) «Μηχανισμοί Διαμόρφωσης του Αστικού Περιβάλλοντος στη Μεταμοντέρνα Πόλη, Αναφορά στην Ελληνική Εμπειρία», στο Οικονόμου Δ., Σαρηγιάννης, Γ., Σερράος, Κ. (επιμ.), *Πόλη και Χώρος από τον 20<sup>ο</sup> στον 21<sup>ο</sup> αιώνα*, ΕΜΠ, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, ΣΕΠΟΧ, Αθήνα, σελ. 41-52.
- Ασπρογέρακας Ε. (2004β) «Ο Τομέας των Υπηρεσιών ως Πεδίο Αστικού Ανταγωνισμού: Ο Ρόλος των Πόλεων Μεσαίου Μεγέθους», *Γεωγραφίες*, 8, σελ. 50-66.
- Ασπρογέρακας Ε. (2014) "Business Improvement Districts: προοπτικές και προβληματισμοί με αφορμή τη διαμόρφωση Ανοιχτών Κέντρων Εμπορίου." στο «*Αστική και Περιφερειακή Ανάπτυξη: σύγχρονες προκλήσεις*», 12ο Τακτικό Επιστημονικό Συνέδριο Ers - GR, Πρακτικά Συνεδρίου, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, 27-28 Ιουνίου 2014, Αθήνα.
- Ασπρογέρακας Ε. (2016) Προσεγγίσεις ολοκληρωμένων αστικών παρεμβάσεων στην Ελλάδα: εργαλεία & στοιχεία διακυβέρνησης, *Αιχώρος*, Τεύχος 26, σελ.4-36, Σεπτέμβριος.
- Ασπρογέρακας Ε., Σερράος Κ. (2011) «Οργανωμένη πολεοδομική ανάπτυξη. Η εμπειρία του Αμβούργου: από τη δεκαετία του 1950 στο πέρασμα στον 21ο αιώνα», *Αιχώρος*, 16, σελ. 30-59.
- Ασπρογέρακας Ε., Σερράος Κ., Βούλελης Π. (2017) "Χωρική Διακυβέρνηση και Διαμόρφωση της Ταυτότητας της Πόλης: Η Εμπειρία της Γερμανίας στις Συμμετοχικές Διαδικασίες για το Σχεδιασμό και την Ανάπτυξη", στο *2<sup>ο</sup> Πανελλήνιο Συνέδριο Marketing και Branding του Τόπου*, (Πρακτικά Συνεδρίου) Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, Δ. Λαρισαίων, 31/03-02/04.
- Ασπρογέρακας Ε., Σερράος Κ., Σοφιανόπουλος Δ. (2007) «Χωρικές μεταβολές και πολιτικές ανασχεδιασμού παράκτιων αστικών περιοχών», *8<sup>ο</sup> Πανελλήνιο*

- Γεωγραφικό Συνέδριο*, Αθήνα, 4 – 7 Οκτωβρίου 2007, Πρακτικά Συνεδρίου, Τόμος 3, σελ. 126–138.
- Βασενχόβεν Λ. (1995) «Αστικές αναπλάσεις σε μια σύγχρονη μεγαλούπολη: Η περίπτωση του Ελαιώνα» στο Γεωργούλης Δ. (επιμ.) *Κείμενα στη θεωρία και στην εφαρμογή του Πολεοδομικού και του Χωροταξικού Σχεδιασμού*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Βασενχόβεν Λ. (2002) "Η δημοκρατικότητα του σχεδιασμού του χώρου και η αμφισβήτηση του ορθολογικού "μοντέλου", *Αειχώρος*, Τόμος 1, Τεύχος 1, Νοέμβριος, σελ. 30-49.
- Βασενχόβεν Λ. (2018) *ΕΛΛΗΝΙΚΟΝ... πάθος: Η ανάπτυξη του πρώην αεροδρομίου Ελληνικού*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα.
- Βασενχόβεν Λ., Σαπουντζάκη Κ., Ασπρογέρακας Ε., Γιαννίρης Η., Παγώνης Θ. (2010) *Χωρική Διακυβέρνηση: Θεωρία, Ευρωπαϊκή Εμπειρία και η Περίπτωση της Ελλάδας*, σελ. 352, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα.
- Γιαννακούρου Γ., Καυκαλάς Γ. (2014) "Επανεξετάζοντας τη χωροταξία σε περίοδο κρίσης: αναγκαιότητα, περιεχόμενο και προϋποθέσεις της μεταρρύθμισης", στο Μ. Μασουράκης και Χ. Γκόρτσος (επιμ.), *Ανταγωνιστικότητα για Ανάπτυξη: Προτάσεις Πολιτικής*, Αθήνα: Ελληνική Ένωση Τραπεζών, σελ. 511-522.
- Π+Χ (2013) *Διερεύνηση Ολοκληρωμένης Αστικής Παρέμβασης στο Κέντρο της Αθήνας, Παραδοτέο Α2: Πλήρης πρόταση και Πρόγραμμα Δράσης*, Εργαστήριο Πολεοδομικού και Χωροταξικού Σχεδιασμού Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, Δήμος Αθηναίων, ΟΡΣΑ.
- Σερράος Κ. & Ασπρογέρακας Ε. (2012) «Σχεδιασμός και ταυτότητα του τόπου. Αναζήτηση αποτελεσματικών εργαλείων αστικής ανάπτυξης στην Ελλάδα της οικονομικής κρίσης». Στο Δέφνερ Α., & Καραχάλης Ν., (επιμ.) *Marketing και Branding Τόπου, Η Διεθνής Εμπειρία και η Ελληνική Πραγματικότητα*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, σελ. 57-81.
- Σκάγιαννης Π., (2013) "RETHINK Πανεπιστημίου: ο αντίλογος" (επιμ.). Αφιέρωμα στο ειδικό τεύχος "Υποδομές και Ανάπτυξη", *Αειχώρος*, τ. 18.

### **Ξενόγλωσση**

- Albrechts L. (2006), Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects, *European Planning Studies*, 14:10, 1487-1500, <http://dx.doi.org/10.1080/09654310600852464>.
- Arefi M., Kickert C. (επ.) (2019) *The Palgrave Handbook of Bottom-Up Urbanism*. Palgrave Macmillan, Cham.
- Asprogerakas E., (2016) "Metropolitan interventions in the centre of Athens", in Serrao, K., & Greve T. (eds) *Metropolitan Interventions. Athens 2021. Exchange of*

- European experiences*, Conference proceedings (Round table Rapporteur). Athens: PROPOBOS Editions, pp. 116-122.
- Asprogerakas E., Mountanea K. (2020) Spatial strategies as a place branding tool in the region of Ruhr. *Place Brand Public Dipl.* <https://doi.org/10.1057/s41254-020-00168-1>.
- Begg I. (επιμ.) (2002) *Urban Competitiveness; Policies for Dynamic Cities*. Bristol: The Policy Press.
- Brenner N., Peck J., Theodore N. (2010) After Neoliberalization? in *Globalizations September*, Vol. 7, No. 3, pp. 327–345.
- Dorsey J. W. (2003) Brownfields and Greenfields: The Intersection of Sustainable Development and Environmental Stewardship. In *Environmental Practice*, 5(1), 69–76. doi:10.1017/s1466046603030187.
- Getimis P., Reimer M., & Blotevogel H. (2014) "Conclusions: multiple trends of continuity and change" in M. Reimer, P. Getimis and 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." in *Progress in Planning*, 53(2), pp. 83–164.
- Gualini E. & Majoor S. (2007) Innovative Practices in Large Urban Development Projects: Conflicting Frames in the Quest for "New Urbanity", *Planning Theory & Practice*, 8:3, 297-318, DOI: 10.1080/14649350701514637.
- HafenCity (2016) *HafenCity Hamburg. Essential Quarters Projects*, HafenCity Hamburg GmbH, March, Hamburg.
- HafenCity (2018) *Important information about HafenCity: Facts and figures*, HafenCity Hamburg GmbH, October, Hamburg. Διαθέσιμο (28.09.19): [https://www.HafenCity.com/upload/files/artikel/HafenCity\\_Hamburg\\_Fact\\_Sheet\\_October\\_2018.pdf](https://www.HafenCity.com/upload/files/artikel/HafenCity_Hamburg_Fact_Sheet_October_2018.pdf).
- Heberle L. & Wernstedt K. (2006) "Understanding brownfields regeneration in the US, Local Environment", in *The International Journal of Justice and Sustainability*, 11:5, 479-497, DOI: 10.1080/13549830600853064.
- Jensen-Butler C. Shachar A. & van Weesep J. (επιμ.) (1997) *European Cities in Competition*, European Science Foundation, Aldershot: Ashgate.
- Karadimitriou N., (2013) "Planning policy, sustainability and housebuilder practices: The move into (and out of?) the redevelopment of previously developed land", in *Progress in Planning*, Volume 82, May 2013, pp. 1-41.

- Knieling J., Othengrafen F. & Vladova G., (2016) "Cities in Crisis: Setting the scene for reflecting urban and regional futures in times of austerity" in Knieling J., Othengrafen F. (eds) *Cities in Crisis, Socio-spatial impacts of the economic crisis in Southern European cities*. London: Routledge, pp. 1-9.
- Morçöl G., Hoyt L., Meek J., Zimmermann U. (2008) *Business Improvement Districts: Research, Theories, and Controversies, Chapter 1: Editorial*, Boca Raton, FL Auerbach Publications.
- Oatley N. (1998) *Cities Economic Competition and Urban Policy*, London: Chapman.
- Paddison R. (1993) «City marketing, Image Reconstruction and Urban Regeneration», *Urban Studies*, 30(2), pp. 339-350.
- Sager T. (2011) "Neo-liberal urban planning policies: A literature survey 1990–2010" *Progress in Planning*, 76, pp. 147–199.
- Schubert D. (2016) "Shifts from ships to chips: Waterfront (re-) development in Europe – projects, experiences and tasks" in Serrao K., & Greve T. (eds) *Metropolitan Interventions. Athens 2021. Exchange of European experiences*, Conference proceedings, Athens: PROPOBOS Editions, pp. 82-103.
- Serrao K., Asprogerakas E. (2019) Typologies of Bottom-Up Planning in Southern Europe: The Case of Greek Urbanism During the Economic Crisis. In: Arefi M., Kickert C. (eds) *The Palgrave Handbook of Bottom-Up Urbanism*. Palgrave Macmillan, Cham.
- Serrao K., Asprogerakas E., Ioannou B. (2009) "Planning Culture and the interference of major events. The recent experience of Athens", in Knieling J. & Othengrafen F. (eds) *Planning Cultures in Europe Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*. Ashgate, pp. 203-218.
- Serrao K., Asprogerakas E., Chazapis A., Gkoumopoulou G. and Voulelis P. (2017) "Civil society and institutional practices towards democratization of urban planning: case studies on three German cities", in "Changing Cities: Spatial, Design, Landscape & Socio-economic Dimensions", Conference proceedings, Department of Planning & Regional Development School of Engineering, University of Thessaly, Syros Islands, Greece, 26-30 June, Greece.
- Serrao K., Greve T., Asprogerakas E., Balampanidis D, Chani A. (2016) "Athens, a capital in crisis. Tracing the spatial impacts", in Knieling J., Othengrafen F. (eds) *Cities in Crisis, Socio-spatial impacts of the economic crisis in Southern European cities*. London: Routledge
- Sousa DE, C., (2004) "The Greening of Brownfields in American Cities", in *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 47, No. 4, pp. 579–600.

- Walter J. (2016) “Strategies for the urban development of Hamburg”, in Serrao, K., & Greve T. (eds) *Metropolitan Interventions. Athens 2021. Exchange of European experiences*, Conference proceedings. Athens: PROPOBOS Editions, pp. 56-62.
- Ward S. (1998) *Selling Places. The marketing and promotion of towns and cities 1850-2000*, London: E & FN Spon.

Ευάγγελος Ασπρογέρακας  
Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης  
Πολυτεχνική Σχολή, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Πεδίον Άρεως, 38 334, Βόλος  
e-mail: asprogerakas(AT)prd.uth.gr

## **Οι Πλατείες της Αθήνας: μια διαδρομή προκλήσεων και ανατροπών<sup>1</sup>**

**Παντολέων Σκάγιαννης**

Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

**Θεοκλής Καναρέλης**

Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

### **Περίληψη**

Οι πλατείες της Αθήνας έχουν περάσει μια πολύ ιδιαίτερη διαδρομή, παράλληλη με την επίσης πολύ ιδιαίτερη ιστορία της πόλης. Το κείμενο επιχειρεί να διατρέξει χρονικά τον σχεδιασμό των πλατειών της ελληνικής πρωτεύουσας και να τοποθετηθεί απέναντι στα προβλήματα του ίδιου του σχεδιασμού της πόλης που τμήμα του είναι οι πλατείες, με ό,τι αυτές σήμερα θα μπορούσαν να σημαίνουν. Στο ιστορικό του μέρος, το κείμενο εκκινεί με την εννοιολογική αρχή της συμβολικής δόμησης και έκφρασης του νέου ρόλου της πόλης και αντλεί κυρίως από τα μνημειώδη και πολυσχιδή έργα σημαντικών συγγραφέων όπως ο Κ.Μπίρης. Όμως, επιχειρεί και συνθέτει πληροφορίες διάχυτες στο έργο τους για τις πλατείες της νεωτερικής και μετα-νεωτερικής Αθήνας, δημιουργώντας ένα αφήγημα μιας εξέλιξης με πολλές παλινωδίες και με λιγότερη πρόοδο αναλογικά με τη σημασία του και την κλίμακα της πόλης. Στο πλέον σύγχρονο μέρος, το κείμενο επιστρατεύοντας κυρίως την προσωπική εμπειρία και κριτική διάθεση των συγγραφέων του περνά στην εποχή των αρχιτεκτονικών διαγωνισμών και στην εποχή της επιστράτευσης του πράσινου, ως έκφραση της εποχής της αιεφορικής αναζήτησης. Την ίδια στιγμή το κείμενο κρατά μια σκεπτικιστική στάση σχετικά με το διαχρονικό μετασηματισμό των πλατειών σε σχέση με την εννοιολογική αυθεντικότητά τους.

### **Λέξεις κλειδιά**

Αθήνα, Ιστορία, Πλατείες, Πολεοδομικός και Αστικός Σχεδιασμός

<sup>1</sup> Σημείωση: Το παρόν κείμενο αποτελεί επανεπεξεργασία και μετάφραση στα ελληνικά του Skayannis,P., Kanarelis,Th. “The Squares of Athens: the past and the new planning challenges”. 26th Association of European Schools Of Planning (AESOP) Annual Conference, Άγκυρα, 12-15 Ιουλίου 2012 (διαθέσιμο στο [https://www.researchgate.net/publication/322752335\\_THE\\_SQUARES\\_OF\\_ATHENS\\_THE\\_PAST\\_AND\\_THE\\_NEW\\_PLANNING\\_CHALLENGES](https://www.researchgate.net/publication/322752335_THE_SQUARES_OF_ATHENS_THE_PAST_AND_THE_NEW_PLANNING_CHALLENGES)).

## ***The Squares of Athens: a path of challenges and ruptures<sup>2</sup>***

### **Abstract**

*The squares of Athens have gone through a special trajectory, in parallel with the equally special trajectory of the city's history. This essay attempts to go through the design of the squares of the Greek capital diachronically, and where possible to take a position on the issues concerning them. In its historical part, the paper begins with the conceptual principle of the symbolic construction and expression of the new role of the city, drawing mainly from the seminal and complex works of authors such as K.Biris. It attempts to compile information on the squares of modern and post-modern Athens, creating a narrative of an evolution with many obstacles and less progress on the subject in relation with its importance and with the scale of the city. For the most modern era, the essay mainly draws on the personal experience and critical disposition of its authors, goes back to the times of architectural competitions, and the new period of the employment of the 'green' concept, as an expression of our era of eco-environmental sustainability. At the same time, the paper holds a sceptical position concerning the diachronic transformation of the squares with regard to their conceptual authenticity.*

### **Keywords**

*Athens, Urban History, Squares, Urban Planning and Design*

### **1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Σκοπός του παρόντος άρθρου είναι να διατρέξουμε την ιστορία της 'πλατείας' στην Αθήνα μετά από τότε που κατέστη πρωτεύουσα της χώρας μέχρι σήμερα, καταδεικνύοντας τόσο τον συσχετισμό με τις ιστορικές περιόδους όσο και τον ρόλο των πλατειών και τη διαφοροποιούμενη υπόσταση και σημασία τους.

---

2 Note: This text is a re-editing and translation in Greek of Skayannis, P., Kanarelis, Th. "The Squares of Athens: the past and the new planning challenges". 26th Association of European Schools Of Planning (AESOP) Annual Conference, Ankara, 12-15 July 2012 (available on [https://www.researchgate.net/publication/322752335\\_THE\\_SQUARES\\_OF\\_ATHENS\\_THE\\_PAST\\_AND\\_THE\\_NEW\\_PLANNING\\_CHALLENGES](https://www.researchgate.net/publication/322752335_THE_SQUARES_OF_ATHENS_THE_PAST_AND_THE_NEW_PLANNING_CHALLENGES)).



Βεβαίως, το ζήτημα για τον εξέχοντα ρόλο των πλατειών - ως αγορών - έρχεται από την αρχαία ιστορία. Η αγορά ήταν χαρακτηριστική των ελληνικών πόλεων, αν όχι τεχνικά, οπωσδήποτε κοινωνικά και πολιτικά με την έννοια του τόπου συγκέντρωσης ανθρώπων (πολιτών και μη) και του χώρου ανταλλαγής ιδεών.

Στην αρχαία Ελλάδα, ο δημόσιος χώρος και οι πλατείες ειδικά ως κέντρα πόλης, συμπεκνωμένα στην έννοια της 'αγοράς', αποτελούσαν πάντα σημαντικούς τόπους. Η αγορά ήταν σημαντική τόσο λειτουργικά, όσο και κυριολεκτικά ως αγορά αγαθών, αλλά επίσης και συμβολικά και θρησκευτικά<sup>3</sup>. Η χωροθέτηση των κτηρίων και η οργάνωση του ανοιχτού δημόσιου χώρου στις πόλεις, όσο οικοδομούταν ο πολιτισμός, ακολουθούσε κανόνες βασιζόμενους σε αριθμητικές και αργότερα σε γεωμετρικές αρχές (Doxiadis, 2006: 218), χωρίς να ξεφεύγει από τις επιταγές ενός κοσμολογικού συμβολισμού (Λαγόπουλος, 2012). Ιδιαίτερα στην Αθήνα, εκτός από την Ακρόπολη, αναπτύχθηκε και δεύτερος πυρήνας της πόλης: η αγορά. Αυτό εξέφρασε την ανάπτυξη του εμπορίου και της βιοτεχνίας, αλλά και τη μετακίνηση της πολιτικής δύναμης από το ιερατείο και τη μοναρχία στην αριστοκρατία και τη δημοκρατία (Doxiadis, 2006: 193). Η παρατήρηση αυτή αναδεικνύει και το θέμα μας. Υπογραμμίζει δηλαδή την πολιτική σημασία των ανοιχτών δημόσιων χώρων που σήμερα ονομάζουμε πλατείες.

Η σημασία και η λειτουργία της αγοράς έχει τύχει και δυσπιστίας και ειρωνείας, ίσως ακριβώς λόγω και του πολιτικού της ρόλου. Όπως μας υπενθυμίζει ο Wycherley (1969), ο Ηρόδοτος αναφερόμενος στον Κύρο, βασιλέα της Περσίας, τον φέρει να λέει για τους Έλληνες ότι ποτέ δεν φοβήθηκε τους ανθρώπους που έχουν ξεχωρίσει έναν χώρο μέσα στη μέση της πόλης για να μαζεύονται και να εξαπατούν ο ένας τον άλλο λέγοντας ενόρκως ψέματα (σελ.55) [δική μας μετάφραση]<sup>4</sup>. Αντίστοιχα, αρκετά απαξιωτικός φαίνεται και ο Αριστοφάνης στις *Νεφέλες* και στους *Ιππής* (βλ. Wycherley, 1969: 72).

Μέσα από τους ύμνους και τις επικρίσεις για τα τεκταινόμενα στην αγορά, στην - συνήθως - τότε μοναδική πλατεία, και στους όρους της χωροθέτησης και δόμησής της, τολμούμε ένα άλμα στο 'σήμερα', σε μίαν άλλη Αθήνα που επιχείρησε ως ένα βαθμό να αντλήσει και να επενδύσει σε συμβολισμούς του παρελθόντος, προσπαθώντας μέχρι σήμερα να αυτοσυγκροτηθεί ως πρωτεύουσα του νέο-ελληνικού κράτους.

Στο παρόν άρθρο επιχειρούμε μια πρωτόλεια ανάλυση εν είδει ιστορικού σχολιασμού του θέματος των πλατειών αποκλειστικά της Αθήνας, ως στοιχείων του δημόσιου χώρου που σήμερα είναι περισσότερο πολυδιάστατος ως μέρος μιας σημαντικά πολυπλοκότερης πόλης από αυτήν της αρχαίας εποχής.

3 Για την αρχαία ελληνική αγορά, βλ. Wycherley, 1969, σελ. 55-92, όπου και εκτενώς για την Αθήνα.

4 «Οὐκ ἔδεισά κω ἄνδρας τοιούτους, τοῖσι ἐστὶ χώρος ἐν μέσῃ τῇ πόλει ἀποδεδεγμένος ἐς τὸν συλλεγόμενοι ἀλλήλους ὁμύντες ἐξαπατῶσι» (Ηρόδοτου Ιστορίαι, i-153).

Μεθοδολογικά, έχει γίνει διαίρεση του ιστορικού χρόνου σε πέντε περιόδους που έχουν μελετηθεί βιβλιογραφικά μέσα από σημαντικούς συγγραφείς. Επειδή η βιβλιογραφία ειδικά για τις πλατείες στην Ελλάδα είναι ελάχιστη, η αφήγηση συγκροτήθηκε κυρίως με βάση στοιχεία και απόψεις που εντοπίστηκαν σε συγγραφικό υλικό που δεν αφορούσε κατ'ανάγκη και εξειδικευμένα στις πλατείες της Αθήνας αλλά στην Αθήνα ως σύνολο (πάντα από αρχιτεκτονική και πολεοδομική άποψη). Στη βάση αυτή, «ανασύρονται» στοιχεία ειδικά για τις πλατείες, προκειμένου να συνδεθούν και να συγκροτήσουν ένα ενιαίο αφήγημα, εντασσόμενα στο εκάστοτε ιστορικό τους πλαίσιο, η πορεία και εξέλιξη του οποίου λειτουργεί ως υπόβαθρο.

Η πρώτη περίοδος αναφέρεται στον 19<sup>ο</sup> αιώνα, εκκινώντας από την απελευθέρωση και τη δημιουργία του ελληνικού κράτους. Στην περίοδο αυτή είναι σημαντικός ο καθορισμός της Αθήνας ως πρωτεύουσας και η συνεπαγόμενη ανάγκη για συμβολικές δομικές παρεμβάσεις τόσο σε επίπεδο κτηρίων όσο και στον δημόσιο χώρο. Εδώ είναι που οι πρώτες πλατείες βρήκαν τη θέση τους. Η δεύτερη περίοδος του πρώτου μισού του 20ου αιώνα εκφράζεται από τον πρώιμο, πλην ανολοκλήρωτο μοντερνισμό, τον σχεδιασμό της χρηστικότητας, ως αποτέλεσμα του λειτουργισμού, αλλά και της αμηχανίας ως προς τις πλατείες, όπως ελπίζουμε να γίνει φανερό στον αναγνώστη. Η τρίτη περίοδος, από τη λήξη του εμφυλίου πολέμου μέχρι τη δεκαετία του 1990, χαρακτηρίζεται από μια σημαντική αναγέννηση, πλην αμφισβητούμενη ως προς τη μορφή που πήρε (αντιπαροχή, κλπ), και την ολοκλήρωση - κατά κάποιον τρόπο - της μοντέρνας εκδοχής της πόλης της Αθήνας. Η εποχή αυτή, τουλάχιστον από την πλευρά των αρχιτεκτόνων και πολεοδόμων, αντανάκλουσε και έναν οραματισμό που εκφράστηκε και μέσα από τη σωρεία των αρχιτεκτονικών διαγωνισμών που κατάφεραν να δώσουν μερικά αρκετά σημαντικά κτήρια και δομημένους ανοιχτούς χώρους στην πόλη. Στη συνέχεια, από τη δεκαετία του 1990 έως τη μετα-Ολυμπιακή εποχή, που την προσδιορίζουμε ως τέταρτη περίοδο, παρατηρούμε μια στροφή που σχετίζεται με τις νέες αναζητήσεις στην κατεύθυνση της αειφόρου ανάπτυξης, που όμως για τον δομημένο και γενικά για τον οργανωμένο υλικό χώρο προσανατολίζεται κυρίως στην πράσινη μετάβαση. Κατά την πέμπτη και τελευταία περίοδο, δηλαδή κατά την μετα-Ολυμπιακή εποχή έως σήμερα, έχουμε εισέλθει σε μια ιδιότυπη μεταμοντέρνα φάση πολυποικίλων νομιμοποιήσεων και συχνά ανούσιων παρεμβάσεων που εκφράζουν το πνεύμα μιας ιδεολογικά ελλειμματικής εποχής.

Παρακολουθούμε λοιπόν μια πορεία από τον συμβολισμό στην αμηχανία, τον (ημιτελή) μοντερνισμό και την προσπάθεια για αειφορία, για να καταλήξουμε σε έναν αδιάφορο μεταμοντερνισμό.

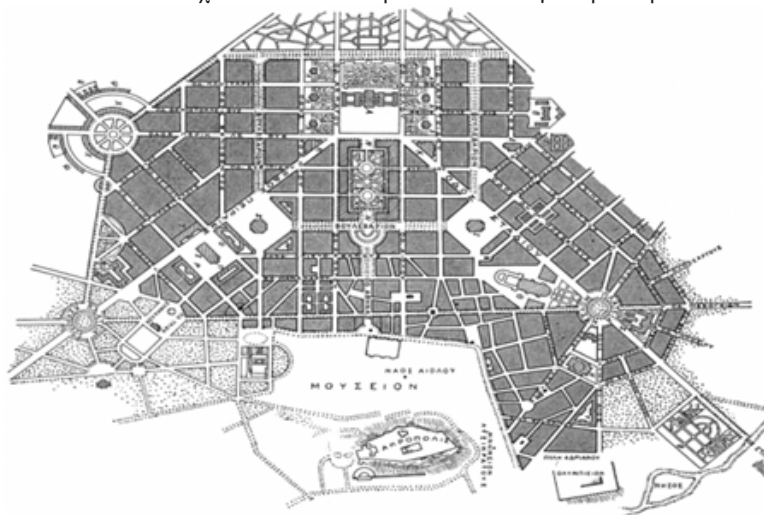
## 2. ΑΠΕΛΕΥΘΕΡΩΣΗ-ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ – 19<sup>ΟΣ</sup> ΑΙΩΝΑΣ. ΕΚΚΙΝΩΝΤΑΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΡΧΙΚΗ ΣΥΛΛΗΨΗ ΤΗΣ ΣΥΜΒΟΛΙΚΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ ΚΑΙ ΕΚΦΡΑΣΗΣ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΡΟΛΟΥ ΤΗΣ ΠΟΛΗΣ ΩΣ ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΑΣ

Με τη δημιουργία του ελληνικού κράτους το 1830 και την έλευση του βασιλιά Όθωνα και της βασίλισσας Αμαλίας από τη Γερμανία, καθορίστηκε το 1833 ως πρωτεύουσα η Αθήνα (που ήταν μέχρι τότε ένα μεγάλο χωριό των 4.000 κατοίκων<sup>5</sup>) κυρίως για ιστορικούς λόγους, καθώς άλλες πόλεις, όπως το Ναύπλιο, η Πάτρα, η Τρίπολη, η Ερμούπολη η Αίγινα, κλπ, ήταν κοινωνικά και οικονομικά ήδη περισσότερο σημαντικές και ανεπτυγμένες. Παράλληλα, πόλεις όπως το Άργος, τα Μέγαρα, ο Πειραιάς και ο χώρος του Ισθμού της Κορίνθου – ιδίως αυτός συζητείτο σοβαρά - υποστηρίζονταν για Πρωτεύουσα από διάφορες πλευρές (βλ. Μάρτος, 2005). Η επιλογή της Αθήνας σηματοδότησε και την έναρξη των προσπαθειών για την εξέλιξή της σε μια ευρωπαϊκή πρωτεύουσα. Το πιο σημαντικό τμήμα των προσπαθειών αυτών ήταν η δόμηση της πόλης (επί της ουσίας, μιας πόλης) κάτω από έναν νέο σχεδιασμό που ήταν πολεοδομικός, αλλά επίσης περιελάμβανε κτήρια και δημόσιους χώρους. Για την επίτευξη του σκοπού αυτού εκπονήθηκε το πρώτο πολεοδομικό σχέδιο της Αθήνας από τους Στ.Κλεάνθη και E.Schaubert<sup>6</sup> του οποίου κεντρική ιδέα ήταν η τριγωνική δομή του κεντρικού τμήματος της νέας πόλης απαρτιζόμενη από τρεις πλατείες, τις (μετέπειτα) Ομοιοίας, Κλαυθμώνος, και Κεραμεικού (τότε Όθωνος-Διοικητικό Κέντρο, στη θέση της πλατείας Κλαυθμώνος και Κέκροπος στη θέση του Ωδείου-Κεραμεικού, αντιστοίχως), ενώ προβλεπόταν και τέταρτη κυκλική πλατεία περίπου στη θέση της σημερινής πλατείας Συντάγματος (Μπίρης Κ., 1966, εκδ. 1999: 26-39· Τραυλός, 1993· Παπαγεωργίου-Βενετάς, 2001).

5 Κατά τον Καρύδη (1981) η Αθήνα αριθμούσε 12.000 κατοίκους και αποτελούσε σημαντική πόλη της χώρας. Βλ. επίσης Σαρηγιάννης (2000: 54), ο οποίος δέχεται την εκτίμηση του Καρύδη.

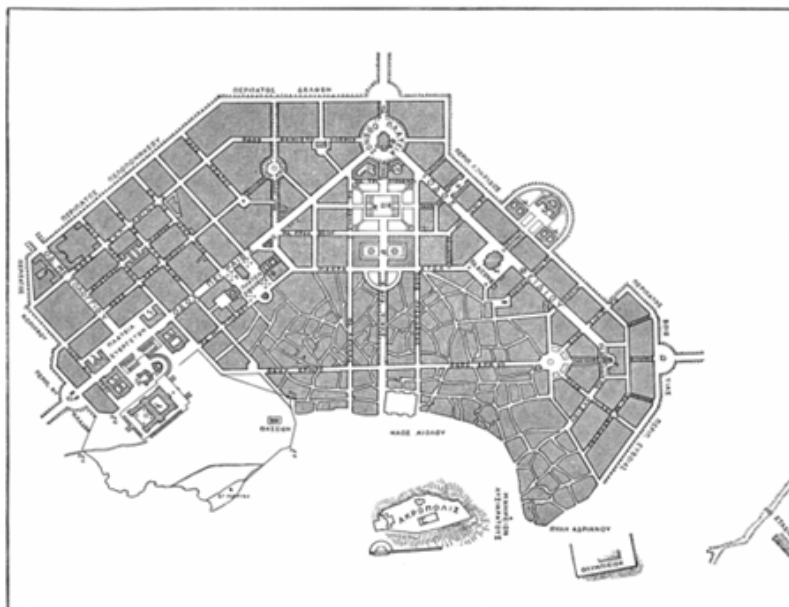
6 Σχετικά με τα πρώτα πολεοδομικά σχέδια για την Αθήνα, βλ. ειδικά το έργο του Παπαγεωργίου-Βενετά. Ο συγγραφέας παραθέτει όλη τη σειρά των συλλήψεων για τον σχεδιασμό της Αθήνας της εποχής αυτής που ανέδειξαν το κλασικιστικό όραμα. Συγκεκριμένα, αφού αναλύσει διεξοδικά και με εξαντλητική τεκμηρίωση όλα τα πολεοδομικά σχέδια-οράματα, τα κατατάσσει σε τρεις κατηγορίες: α) τα γεωμετρικά των Κλεάνθη/Schaubert, Klenze, και Traxel, β) τις προτάσεις για την ελεύθερη οργάνωση της πόλης πάνω σε λόφους των von Quast («λεκτική πρόταση»), σε κάποιο βαθμό του Klenze, και του Schinkel, και γ) του Κανταντζόγλου, που πρότεινε ένα ενιαίο ορθογωνικό ρυμοτομικό σύστημα (Παπαγεωργίου-Βενετάς, 2001: 200 & 250).

**Εικόνα 1.** Το σχέδιο των Κλεάνθη και Schaubert για την Αθήνα



Πηγή: Johannes και Μπίρης, Κ., εκδ. 2009.

**Εικόνα 2.** Το σχέδιο του Leo von Klenze για την Αθήνα



Πηγή: Johannes και Μπίρης, Κ., εκδ. 2009.

Στο επικρατήσαν και εν μέρει υλοποιηθέν τελικό σχέδιο των Κλεάνθη/Schaubert, σύμφωνα με τον Παπαγεωργίου-Βενετά, «ιδιαίτερα ισομερής εμφανίζεται η κατανομή των κοινοχρήστων πλατειών μέσα στον ιστό της πόλης» οι οποίες «διακρίνονται σε πλατείες-εστιακά σημεία, πλατείες με δημόσια κτήρια, στην ευρύχωρη πλατεία των ανακτόρων». Το σύνολό τους αριθμεί δεκατρείς πλατείες και απαρτίζεται από πέντε πυκνοφυτεμένες με διαφορετική κάτοψη, τρεις στρογγυλούς κόμβους, τέσσερις τετράγωνα με δημόσια κτίσματα, καθώς και την πολυγωνική πλατεία των 'Συμμάχων'. Ο συγγραφέας στα σχόλια του διευκρινίζει περισσότερες λεπτομέρειες επ'αυτών. Σύμφωνα με τους υπολογισμούς που παραθέτει, οι κοινοχρήστοι χώροι κυκλοφορίας της νέας πόλης είναι 63,9 εκτάρια ήτοι αγγίζουν το 29,7% της συνολικής της έκτασης, εκ των οποίων τα 45,8 εκτάρια το δίκτυο των οδών και τα 18,1 κοινοχρήστες πλατείες και προαύλια, μεγέθη που πλησιάζουν τα σημερινά, και τα οποία ο συγγραφέας θεωρεί πολύ ικανοποιητικά δεδομένων των τότε συνθηκών (Παπαγεωργίου-Βενετάς, 2001: 70).

Το ενδιαφέρον είναι ότι το πρώτο πολεοδομικό νομοθέτημα της χώρας (1935) ανάμεσα από τα άλλα προτείνει πλατείες «ουχί όμως υπερβολικού μεγέθους, κατανεμημένη σε όλη την πόλη», ενώ οι «δημόσιοι χώροι (οδοί και πλατείες) δεν επιτρέπεται να γίνονται 'αδιάβατοι, ή να φράσσονται' ούτε με εμπορεύματα ούτε με οικοδομικά υλικά» (Παπαγεωργίου-Βενετάς, 2001: 246 & 248).

Η επιλογή της Αθήνας κυρίως για ιστορικούς λόγους, ανέδειξε έναν συμβολισμό που έγινε προσπάθεια να εκφραστεί και μέσα από τις πλατείες αυτές, ανεξάρτητα από το γεγονός ότι λόγω αντιδράσεων των συμφερόντων των οικοπεδούχων, και εν λιγοτέρω μέρει λόγω οικονομικής δυσχέρειας δεν έγινε δυνατή η εφαρμογή του σχεδίου αυτού, παρά μόνο μια τροποποίησή του εκπονηθείσα από τον Leo von Klenze (Μπίρης Κ., 1966, εκδ. 1999: 34). Στα πολεοδομικά αυτά σχέδια ήταν εμφανής ο γερμανικός νεοκλασικιστικός ρομαντισμός και γενικά οι τριγωνικές αστικές μορφολογικές δομές που γενικά χαρακτήριζαν την πολεοδομία της Ευρώπης του 19ου αιώνα. Σύμφωνα με τον Φιλίππιδη,

*«τα διάφορα σχέδια που θα εκπονηθούν τον 19ο αιώνα από ξένους ή και Έλληνες μηχανικούς θα βασίζονται περισσότερο στην παράδοση της κλασικιστικής πόλης με τις φυτεμένες λεωφόρους (τα βουλεβάρτα) τις υπολογισμένες θέσεις και τα ομοιόμορφα κτίρια, όπως το πρώτο σχέδιο Αθηνών (1833) των Κλεάνθη-Σάουμπερτ»* (Φιλίππιδης, 1984: 24),

ενώ η λογική του σχεδιασμού είναι αυτή του G.Haussmann στο Παρίσι που κατά τον Φιλίππιδη είναι εκπρόσωπος της κατεύθυνσης της «προκαθορισμένης παρέμβασης στον ιστό της πόλης με στόχο την εξασφάλιση της επιβίωσής της» (Φιλίππιδης, 1984: 23).

Ως προς τις ίδιες τις πλατείες και τα πάρκα-άλση, οι μεν μορφές των προτεινομένων (και κατασκευασμένων;) πλατειών ακολουθούν τις τυπικές κατόψεις των ευρωπαϊκών

τοιούτων που βασιζονται σε μια αρχιτεκτονική του τύπου των ανακτορικών πάρκων, τα δε πάρκα/πλατείες-αλσύλλια ακολουθούν μια μορφολογία «ρομαντισμού», ενός σχεδιασμού του τύπου του αγγλικού κήπου. Σύμφωνα με τον Τραυλό,

*«την κακήν εντύπωσιν, την οποίαν έδιδεν η πόλις κατά τα πρώτα μετά την απελευθέρωσιν έτη, πολύ εμετρίαζον η φροντίδι της βασιλίσσης Αμαλίας δενδροφύτευσις των κυριωτέρων οδών και πλατειών και η δημιουργία του μέχρι και σήμερα ακόμη αποτελούντος τον κυριώτερον πνεύμονα των Αθηνών Εθνικού κήπου» (sic) (Τραυλός, 1993: 250).*

Συνολικά, ο ευρωπαϊκός ρομαντισμός – νεοκλασικισμός (και μετέπειτα εκλεκτικισμός) βρίσκει τον φυσικό του χώρο στην Αθήνα λειτουργικά και μορφολογικά. Εδώ συνδυάζεται ο συμβολισμός της εξουσίας του νέου κράτους με τον ίδιο τον χώρο της καταγωγής του κλασικισμού που οδήγησε στον νεοκλασικισμό. Ο συμβολισμός ως εκ τούτου καθίσταται εκθετικός, ανεξάρτητα από την ουσία (έρμα) που τον στηρίζει. Σύμφωνα με τις Ανανιάδου και Καραδήμα, ο συμβολικός αυτός χαρακτήρας (των πλατειών του 19ου αιώνα) εξέφραζε την ελευθερία του πολίτη, την ισότητα, την προσπελασιμότητα και την σε όλους προσιτή εξουσία. Η χωρικοποίηση αυτή αποτελούσε έκφραση της δημόσιας σφαιράς (Ανανιάδου και Καραδήμα, 200: 21).

Παρόλον όμως τον μεγαλεπήβολο σχεδιασμό και τον ενθουσιασμό που τον συνόδευε, ο σχεδιασμός του δημόσιου χώρου και κατ'επέκτασιν των πλατειών αντιμετώπισε σημαντικά εμπόδια το σημαντικότερο των οποίων η ίδια η παιδεία και αντίληψη των κατοίκων για αυτά. Για παράδειγμα, υπήρξαν διαμάχες για την έκταση της Πλατείας Συντάγματος, που η περικοπή και δόμησή της αποσοβήθηκε για τέταρτη φορά το 1849 από τους κατοίκους, ενώ οι ίδιοι οι κάτοικοι ζητούσαν την οικοπεδοποίηση άλλων εκτάσεων (Καπνικαρέα). Η Πλατεία Ελευθερίας δέχτηκε το πρώτο πλήγμα με την κατά παρέκκλιση εγκατάσταση του βρεφοκομείου (Μπίρης Μ., 1987, εκδ. 2003: 20), ενώ η τρίτη πλατεία δεν υλοποιήθηκε ποτέ ως τοιαύτη. Ο Κήπος του Λαού των Κλεάνθη και Schaubert μετά από αλλεπάλληλες ρυμοτομικές επεμβάσεις οικοδομήθηκε και στον ελεύθερο χώρο του έγινε το κτήριο του Δημοτικού Θεάτρου (Μπίρης Μ., 1987, εκδ. 2003: 26). Άλλες επίσης πράσινες εκτάσεις χάθηκαν προς όφελος ανέγερσης κτηρίων (π.χ. Δημοτικό Θέατρο) (Μπίρης Κ., 1966, εκδ. 1999: 85-86). Το σχέδιο της επιτροπής 1860, των Σταυρίδη, Βούρου, Πετμεζά, Κάλκου, Σκούφου, Μπουλανζέ, κλπ πρότεινε μεταξύ άλλων την ενοποίηση αρχαιολογικών χώρων (Ρωμαϊκής & Αρχ. Αγοράς), τις πλατείες Κάνιγγος, Κολωνακίου, Μοναστηρακίου και Αβησσυνίας, ενώ ταυτόχρονα πρότεινε ανέγερση δημοσίων κτηρίων επί πλατειών(!) αλλά δεν υλοποιήθηκε ως «δυσεκτέλεστον» (Μπίρης Κ., 1966, εκδ. 1999: 108-110).

Οι ανάγκες της πόλης όμως εφόσον δεν υλοποιήθηκε ένας συνολικότερος σχεδιασμός οδηγούσαν σε συνεχείς προβληματισμούς αναθεωρήσεων των σχεδίων «για εξυγίανση»

που πολλές φορές είχαν ως βασικό στοιχείο το ρυμοτομικό μέρος, της διάνοιξης των οδών, αλλά σπάνια την δημιουργία πλατειών και χώρων πρασίνου ως συστατικού μέρους του αστικού ιστού. Συνολικά, μέχρι περίπου το 1900,

*«ουδεμία σοβαρά προβλεψις υπήρξεν εις αυτάς (επεκτάσεις του σχεδίου πόλεως) δια την εξασφάλισιν χώρων κοινής ωφελείας. Εις την τεραστίαν έκτασιν του συνοικισμού της Καλλιθέας μία μόνον πλατεία προεβλέφθη .... ελάχισται εις αριθμόν και επιφάνειαν πλατεΐαι εσχηματίσθησαν εις τας υπολοίπους συνοικίας εκ των οποίων οι περισσότεραι δεν είναι παρά βολαί οδών. Ηγνοήθη δε απολύτως το πράσινον» (Μπίρης Κ., 1966, εκδ. 1999: 275).*

Έτσι, κατά τον Φιλίππιδη,

«ο τρόπος παρέμβασης του Hausmann θα γνωρίσει μεγάλη διάδοση στην Ευρώπη στο τελευταίο τρίτο του [19ου] αιώνα. Η περίφημη διάνοξη της οδού Κοραή στην Αθήνα, για την οποία χύθηκε τόσο μελάνι στο παρελθόν, ανήκει στην παραπάνω κατηγορία εξυγίανσης, όπως άλλωστε και όλα τα λίγο-πολύ μεγαλεπήβολα Σχέδια της Αθήνας από ξένους και ντόπιους πολεοδόμους» (Φιλίππιδης, 1984: 23).

**Εικόνα 3.** Πλατεία Συντάγματος 1865



Πηγή: <https://3.bp.blogspot.com/-soHZ9YvoQWs/UTZJ43qcaI/AAAAAAAAiUA/02ZSDRyVGwM/s560/platia-syntagmatos-1865.jpg>

Η συμβολική αξία των επιδιώξεων του σχεδιασμού και η πολιτική-πολιτειακή χροιά έγινε εμφανής και στην ίδια την ονοματοδοσία και τις αλλαγές της. Το 1862 (έτος

της 'έξωσης' του 'Οθωνα) η «Πλατεία 'Οθωνος» γίνεται πλατεία Ομονοίας, η Πλατεία Λουδοβίκου έγινε Πλατεία Ελευθερίας, και μετά Κουμουνδούρου (Μπίρης Κ., 1966, εκδ. 1999: 111). Όλα αυτά την ίδια στιγμή που «η πλατεία Ομονοίας μόλις τις τελευταίες δύο δεκαετίες του 19ου αιώνα απέκτησε τη μορφή ενός 'νεοκλασικού συνόλου'». Μέχρι τότε ήταν πλατεία μεν αλλά σκουπιδοτόπος (Μπίρης Μ., 1987, εκδ. 2003: 24 και σημ. 32: 220). Ομοίως, μόλις τις τελευταίες δύο δεκαετίες του 19ου αιώνα ολοκληρώθηκε η αρχιτεκτονική όψη των τριών πλευρών της πλατείας Συντάγματος που περιελάμβανε λίγα ξενοδοχεία και σπίτια εύπορων αστών (Μπίρης Μ., 1987, εκδ. 2003: 29).

## **2. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΥ ΜΙΣΟΥ ΤΟΥ 20ΟΥ ΑΙΩΝΑ (ΠΡΩΙΜΟΣ, ΠΛΗΝ ΑΝΟΛΟΚΛΗΡΩΤΟΣ ΜΟΝΤΕΡΝΙΣΜΟΣ;) ..... ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΑΛΛΑ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΜΗΧΑΝΙΑΣ ΩΣ ΠΡΟΣ ΑΥΤΕΣ**

Το πρώτο μισό του εικοστού αιώνα σημαδεύτηκε από εθνικά πολεμικά εγχειρήματα που κατέληξαν σε νίκες και επέκταση της χώρας, όσο και στη δεινή ήττα της Μικρασιατικής καταστροφής, ενώ στα μέσα επήλθε ο 2ος παγκόσμιος πόλεμος. Τα γεγονότα αυτά με τον δικό τους τρόπο σφράγισαν τον σχεδιασμό της πρωτεύουσας, είτε με αισιόδοξες απόπειρες είτε με πρακτικές λύσεις ανάγκης, πάντως όχι τόσο συχνά με εμπνευσμένο σχεδιασμό του δημόσιου χώρου. Παρ'όλα αυτά, ιδιαίτερα το διάστημα του μεσοπολέμου όπως και στην Ευρώπη έτσι και στην Ελλάδα ήταν μια ιδιαίτερα παραγωγική περίοδος από πλευράς ιδεών και σχεδίων, και από την πλευρά της διατύπωσης του ευρύτερου μοντέρνου αρχιτεκτονικού κινήματος, που μέσω της συνεπακόλουθης άποψής του για την πολεοδομία, επηρέασε τις αντιλήψεις για τον σχεδιασμό του δημόσιου χώρου. Ταυτόχρονα, η περίοδος αυτή συνοδεύτηκε από την ευρεία επέκταση των παντοειδών δικτύων υποδομών των οποίων η εγκατάσταση είχε ήδη αρχίσει στις οικονομικά ανεπτυγμένες χώρες από το τελευταίο τρίτο του 19ου αιώνα (στο πλαίσιο της δεύτερης βιομηχανικής επανάστασης).

Στο επίπεδο του σχεδιασμού της πόλης, καταγράφονται δεκάδες σχέδια και προτάσεις. Μέσα από τη βασική βιβλιογραφία (κυρίως του Κ.Μπίρη και Δ.Φιλίππιδη), εντοπίζονται τα σχέδια των Π.Βακά (1896), Α.Γεωργιάδη (1904 & 1908), L.Hoffmann (1908), Th.Mawson (1914-18) (που προτείνει μνημειακούς άξονες), Α.Μπαλάνου (1917) (που επιμένει στην πρόληψη επέκτασης προβλημάτων), Ε.Hebrard και Π.Καλλιγά (1919). Οι Καραδήμου και Βιτοπούλου (2005) δίνουν ιδιαίτερη έμφαση στο τελευταίο αυτό σχέδιο στο οποίο διατυπώνονται προγραμματικές αρχές οι οποίες προβλέπουν ένα είδος zoning της εποχής που περιλαμβάνει και την εξασφάλιση χώρων πρασίνου (σελ. 351).

Διαφορετική και χαρακτηριστική στάθηκε η συμβολή του Στ.Λελοούδα (1918) που ήταν ο πρώτος που κινήθηκε σε επίπεδο ρυθμιστικού σχεδίου μάλιστα με επιρροή από τους Geddes [1915] και Garnier [1917] και πρωτοποριακά για την εποχή του πρότεινε



λύσεις zoning, ενώ δήλωνε απέχθεια για κάθε «αρχιτεκτονική έποψη», ή «γραφική πλαisiώση». Οι περισσότεροι, κατά τον Φιλιππίδη, εξέφραζαν έναν αισθητικό εξωραϊσμό και Χαουζμανικό πραγματισμό σε αναζήτηση μιας κανονικότητας ως τέλειας λύσης, για μια ευρωπαϊκή μεγαλούπολη (μέσω διάνοιξης οδών, π.χ. Κοραή) (Φιλιππίδης, 1984: 121).

Μετά τη μικρασιατική καταστροφή (1922) η ανάγκη στέγασης των εκατοντάδων χιλιάδων προσφύγων αλλάζει τις προτεραιότητες, αλλά στο επίπεδο της ίδιας της πόλης της Αθήνας η βασική συλλογιστική των προτάσεων παραμένει. Το σχέδιο Καλλιγιά (1922) προτείνει δημόσια κτήρια στις πλατείες, διανοίξεις και νέα κέντρα, καταργείται όμως από το δικτατορικό καθεστώς του Πάγκαλου το 1926 (Μπίρης Κ., 1966, εκδ. 1999: 284-286). Κατά τον Δελούδα το σχέδιο αυτό «κατετρίβη εις εξεζητημένες και ασκόπους διορθώσεις συνοικιακής φύσεως ρυμοτομιών» (Φιλιππίδης, 1984: 163). Κατά την ίδια περίοδο εκπονούνται τα πρώτα σχέδια κηπουπόλεων, που προσομοίαζαν περισσότερο σε αγγλικά προάστια παρά σε πραγματικές κηπουπόλεις με τις λειτουργίες τους. Έτσι, ο Σπ.Αγαπητός σχεδιάζει την Εκάλη (1922), ο Α.Νικολούδης το Ψυχικό (1923), ο Α.Βάλβης την Ηλιούπολη, και οι Ι.Ισιγόνης και Ι.Κρεμέζης τη Φιλοθέη (1931)<sup>7</sup>.

Εξαιρεση στις ατέρμονες προτάσεις διανοίξεων οδών αποτέλεσαν οι παρεμβάσεις της Υπηρεσίας σχεδίου Πόλεως επί δημαρχίας Σπύρου Πάτση (1925-1929) βάσει των οποίων έγινε η δημιουργία λεωφόρων (π.χ. Αχαρνών) και η δημιουργία ή διεύρυνση πλήθους συνοικιακών πλατειών, και τοπικές βελτιώσεις ρυμοτομίας. Και πάλι όμως επανέρχεται ο Δελούδας το 1929, ασκώντας κριτική για την ατομία του κράτους, παρά τη γενικευμένη αξίωση της κοινής γνώμης για ένα πραγματικά μεταρρυθμιστικό σχέδιο της Αθήνας. Οι προτάσεις του αυτές κατέληγαν στο τελικό του σχέδιο το 1938 βάσει του οποίου κατασκευάσθηκε και η Λεωφ. Αθηνών & Σκαραμαγκά. Είχαν βέβαια προηγηθεί και οι επεκτάσεις του σχεδίου Πόλεως (1934) αρχομένων επί δημαρχίας Σπ.Τρικούπη από Γενική Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών του ΔΑ με τον Β.Τσαγρή και με σειρά βασιλικών διαταγμάτων από το 1934-1939, που συνετάγησαν το 1934-35 με το «Τεχνικόν Πρόγραμμα του Δήμου Αθηναίων» (Μπίρης Κ., 1966, εκδ. 1999: 297-324 και Φιλιππίδης, 1984: 202). Σύμφωνα με τον Φιλιππίδη, όμως, η έλλειψη χρηματοδότησης για μεγάλες παρεμβάσεις, κατέληξε να περιορίσει το πρόγραμμα σε εξωραϊσμούς πλατειών και ελεύθερων χώρων (πράσινο έμπροσθεν Ευαγγελισμού, πλατεία Δεξαμενής, πλατεία Μητροπόλεως, Φωκίωνος Νέγρη).

Κατά την περίοδο αυτή, ο σχεδιασμός της πόλης δεν ακολουθεί μια συνειδητή επιλογή όπως τον 19ο αιώνα (συμβολισμός του νέου κράτους), αλλά επεκτείνει το «αλαλούμ» και την αυθαιρεσία που ξεκίνησε ευθύς με την ανακήρυξη της Αθήνας ως πρωτεύουσας. Μικρή και καθυστερημένη η αποτελεσματικότητα των ολιγάριθμων παρεμβάσεων βάσει άτολμων

7 Ιδιαίτερα για την περίπτωση Ιωάννη Ισιγόνη (αλλά και Κρεμέζη), βλ. Θεοδωρίδου, 2014.

σχεδίων περιορισμένων κυρίως στις διανοίξεις οδών, συνδέσεις, και άλλες ρυμοτομικές παρεμβάσεις με την πολεοδομία να έχει αναχθεί σε σύνολο ρυμοτομικών ρυθμίσεων. Έτσι και οι ανοιχτοί δημόσιοι χώροι υποφέρουν ανάλογα. Ενώ κάποιοι διανοίγονται και αποδίδονται «εξωραϊσμένοι» στο κοινό, άλλοι τέτοιοι χώροι «οικοπεδοποιούνται» ή δομούνται. Οι εξελίξεις αυτές σύμφωνα με τον Κ.Μπίρη δεν συμβαίνουν χωρίς τον ανταγωνισμό μεταξύ του Υπουργείου Συγκοινωνιών (που στην αρμοδιότητά του υπήγετο η Πολεοδομία) με τον Δήμο Αθηναίων ο οποίος κατόρθωσε να διασώσει από τις οικοπεδοποιητικές παρεμβάσεις του Υπουργείου δυο χώρους πρασίνου στη Λ.Αλεξάνδρας, ενώ η κακή νομοθεσία του 1931 (Ν.5269) οδήγησε σε καταπάτηση δρόμων, κτίσιμο πλατειών και αλσών αλλά και αργότερα (1939) απώλεια μιας πλατείας στην Λ.Αλεξάνδρας (έναντι Ιπποκράτους) με απόφαση του Πολεοδομικού Οργανισμού και του ΣτΕ (!) (Μπίρης Κ., 1966, εκδ. 1999: 298 & 322). Στον αντίποδα, ως θετική εξέλιξη, υπήρξε η διαμάχη για την περιοχή Γουδή σχετική με την εγκατάσταση του Πανεπιστημιακού κέντρου και του Στρατιωτικού κέντρου που έληξε με την συμβιβαστική παρέμβαση του Ε.Βενιζέλου (1930) για τις σχετικές επεκτάσεις που όμως δεν ολοκληρώθηκαν παρά μετά τα μέσα του 20ου αιώνα (βλ. Γερολύμπου και Βιτοπούλου, 2005).

Στις σχετικά θετικές παρεμβάσεις θα μπορούσαν να συγκαταλεγούν η κατασκευή του υπόγειου σταθμού του ηλεκτρικού σιδηροδρόμου στην Ομόνοια (που λειτουργούσε ως στάση λεωφορείων) το 1925-1930 (με τις 8 μούσες! - τις κενές στήλες για τον εξαερισμό του υπόγειου υποσταθμού [1931]), η υπό την κυβέρνηση Βενιζέλου το 1929-1930 κατασκευή του μνημείου του Αγνώστου Στρατιώτου και της πλατείας εμπροσθεν των Παλαιών Ανακτόρων (που τους άλλαξε χρήση), η με απόφαση Πέτρου Ράλλη το 1934 δημιουργία του Πεδίου του Άρεως ως άλσος των Αθηνών, αλλά και η με απόφαση του Ι.Μεταξά το 1939 έναρξη της δημιουργίας του Πεδίου Στρατώνων Πεζικού (κάτω από τη Μονή Πετράκη) (Μπίρης Κ., 1966, εκδ. 1999: 302- 21).

Τέτοιες εξελίξεις δεν είναι βέβαια άσχετες με τις μεγάλες κοινωνικές ανακατατάξεις που επέφεραν οι προσφυγικοί πληθυσμοί που συνέρρευσαν στην Αθήνα και δημιούργησαν μια χωρική κοινωνική κινητικότητα. Σύμφωνα με τον Μ.Μπίρη, κατά τη δεκαετία 1910-1920 η πλατεία Αμερικής ήταν ένας νέος τόπος συγκέντρωσης εύπορων αστών – επώνυμων κατοικιών [φαινόμενο της περιμετρικής πύκνωσης αστικών περιοχών, εντατικής ανοικοδόμησης, κλπ].

*«Οι συνοικίες - όπως γύρω από το Εθνικό Αρχαιολογικό Μουσείο, τη Βάθεια, ή τον άξονα της οδού Πειραιώς (Ομόνοια - Πλατεία Κουμουνδούρου) -, οι οποίες κατά την περίοδο 1880-1920 φιλοξενούσαν μεσοαστικά και μεγαλοαστικά (η πρώτη και η τελευταία) στρώματα, ύστερα από ριζικές μεταβολές χρήσεων στον κεντρικό και δυτικό τομέα (εμπόριο, μεταποίηση έντονη κυκλοφορία, κλπ) μετέπεσαν σε μια*

μικτή δομή λειτουργιών η οποία τελικά οδήγησε στην οριστική υποβάθμισή τους. Το ίδιο συνέβη και στις ενότητες των ιδιωτικών μεγάρων της οδού Πατησίων, ή των εξοχικών κατοικιών στην περιοχή Αγγελοπούλου η της πλατείας Αμερικής, κ.ά. όταν νέες πληθυσμιακές μάζες κατέκλυσαν ολόκληρο το βόρειο τομέα της πρωτεύουσας κατά τη διάρκεια του μεσοπόλεμου και μετά» (Μπίρης Μ., 1987, εκδ. 2003: 26-31). Κατά τον Κ.Μπίρη, μετά την Μικρασιατική καταστροφή,

*«οι εκατέρωθεν του Δημοτικού Θεάτρου και του Δημαρχείου χώροι, αι πλατεΐαι του Βαρβακείου, του Μοναστηρακίου, και η παρ'αυτήν, του Δημοπρατηρίου – εις την διασταύρωσιν των οδών Αιόλου και Πλούτωνος - εγένεσαν από πρόχειρα ξυλόπηκτα μαγαζιά και πάγκους εις τα οποία επωλούντο τα πάντα, εις τρόφιμα, είδη ιματισμού σκεύη και εφόδια του σπιτιού, εργαλεία κ.ά., χωρίς να λείπουν ανάμεσά των πρόχειρα μαγειρεία, καφενεδάκια και αναψυκτήρια»* (Μπίρης Κ., 1966, εκδ. 1999: 291-292).

Για να αντιμετωπίσει το πρόβλημα ο Δήμος έφτιαξε στη Βαρβάκειο και στο Δημοπρατήριο ειδικά παραπήγματα (Μπίρης Κ., 1966, εκδ. 1999: 291-292).

**Εικόνα 4.** Πλατεία Συντάγματος 1930-1938



Πηγή: [https://scontent.fath7-1.fna.fbcdn.net/v/t1.0-9/60161\\_159781187367584\\_3702441\\_n.jpg?\\_nc\\_cat=110&\\_nc\\_sid=cdbegc&\\_nc\\_oc=AQIVBco741PUjaDn3qAJvOrkKsWBMGIpWdysnKMI6uGKkoPxxgAN2sYy2N9q3\\_BsxA2Y&\\_nc\\_ht=scontent.fath7-1.fna&oh=23ef84b3854f087e77fd8a45d6a907a4&oe=5EF75442](https://scontent.fath7-1.fna.fbcdn.net/v/t1.0-9/60161_159781187367584_3702441_n.jpg?_nc_cat=110&_nc_sid=cdbegc&_nc_oc=AQIVBco741PUjaDn3qAJvOrkKsWBMGIpWdysnKMI6uGKkoPxxgAN2sYy2N9q3_BsxA2Y&_nc_ht=scontent.fath7-1.fna&oh=23ef84b3854f087e77fd8a45d6a907a4&oe=5EF75442) 1930-38

**Εικόνα 5.** Πλατεία Ομονοίας 1932



Πηγή: [https://www.lifo.gr/uploads/image/1601376/The\\_Omonia\\_square\\_in\\_Athens\\_1932.jpg](https://www.lifo.gr/uploads/image/1601376/The_Omonia_square_in_Athens_1932.jpg)

**Εικόνα 6.** Πλατεία Ομονοίας 1934



Πηγή: Φωτογραφία Hjalmar Larsen, [https://www.lifo.gr/uploads/image/1601367/omonia\\_1934\\_Hjalmar\\_Larsen.jpg](https://www.lifo.gr/uploads/image/1601367/omonia_1934_Hjalmar_Larsen.jpg)

Η προπολεμική περίοδος και η περίοδος του πολέμου έκλεισε με τα τελευταία χρόνια του '30, να εξικούνται σε διαμάχες για τον εξευρωπαϊσμό ή την αυθεντικότητα (Κ.Λάσκαρις, Κ.Μπίρης, κλπ) (Φιλιππίδης, 1984: 202-3), με την ατυχεστάτη κατεδάφιση του Δημοτικού Θεάτρου (στη σημερινή πλατεία Κοτζιά στη θέση του Ταχυδρομείου) το 1940-41, και με συρροή κρουσμάτων οικοπεδοποίησης περιφερειακών κυρίως πλατειών και κοινόχρηστων χώρων από το Υπουργείο Συγκοινωνιών χωρίς τη δυνατότητα αντίδρασης του Δήμου Αθηναίων (Μπίρης Κ., 1966, εκδ. 1999: 291-292: 355).

Το μοντέρνο κίνημα άργησε να γίνει αποδεκτό στη δημόσια αρχιτεκτονική και κατ' επέκταση στον δημόσιο χώρο και στις πλατείες.

### **3. 1950-1990. Η ΜΕΤΕΜΦΥΛΙΑΚΗ ΕΠΟΧΗ. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΗΣ ΜΟΝΤΕΡΝΑΣ ΑΘΗΝΑΣ .... ΚΑΙ ΜΕΤΑ ΣΤΗΝ ΕΠΟΧΗ ΤΩΝ ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΙΚΩΝ ΔΙΑΓΩΝΙΣΜΩΝ**

Η περίοδος μετά τον πόλεμο σήμαινε συνολικά μια περίοδο ανασυγκρότησης του δομημένου χώρου που είχε καταστραφεί σε πολύ μεγάλο βαθμό, πράγμα που απετέλεσε και μια ευκαιρία για τον επανασχεδιασμό της Αθήνας, ευκαιρία που χάθηκε.

Στο διεθνές πεδίο, σύμφωνα με τον Φιλιππίδη η Ομάδα 10 (Team X) στη δεκαετία του '50, [Smithson, van Eyck, Josic, Woods, de Carlo, Kandylis]

*«στις αναζητήσεις της εργάστηκε σε μεγάλο βαθμό στην πολεοδομική κλίμακα, τονίζοντας την ταυτότητα πολεοδομίας και αρχιτεκτονικής, πάνω σε μια προσπάθεια αντιμετώπισης των προβλημάτων του αστικού χώρου»* (Φιλιππίδης, 1984: 42).

Η φιλοσοφία του νέου στυλ πολεοδομικών παρεμβάσεων ήταν ο σεβασμός της υπάρχουσας κατάστασης, οι προσεκτικές επεμβάσεις σε περιορισμένη έκταση, η αναβίωση του ιστού της πόλης, η εγκατάλειψη του παλιότερου τεχνοκρατικού ρόλου της πολεοδομίας, η συνηγορική πολεοδομία (advocacy planning) που έτεινε στην αποφυγή των αυθαιρεσιών μιας πολεοδομικής παρέμβασης (Φιλιππίδης, 1984: 42).

Στο ελληνικό εθνικό πεδίο, ο σχεδιασμός της πρωτεύουσας εκφράστηκε αρχικά με το (Ρυθμιστικών) «Σχέδιον Ανασυγκροτήσεως της Πρωτευούσης» (Σχέδιον Πόλεως Δήμου Αθηναίων [Κώστας Μπίρης]) (1945-1946) που προέβλεπε μεταξύ άλλων τη δορυφόρο των Αθηνών νέα πόλη ονόματι Μεγαρίδα, και το Άλσος των Αρχαίων Αθηνών (ευρύτερη εκδοχή του μετέπειτα εγχειρήματος «ενοποίησης των αρχαιολογικών χώρων»). Για την Αθήνα ενώ προβλεπόταν βελτίωση της ρυμοτομίας, δεν αναφέρονται στον Κ.Μπίρη σχέδια για πλατείες και πράσινο (βλ. σελ. 345-9). Το σχέδιο περιελάμβανε ρητά και την πρόταση του Παναγιώτη Αριστόφρονα για την Ακαδημία Πλάτωνος και το Δημόσιο Σήμα (βλ. και Μπίρης Κ., 1966, εκδ. 1999: 345-9). Το μόνο που έμεινε εκείνη την εποχή και υλοποιήθηκε ήταν οι στοές (Φιλιππίδης, 1984: 265), ενώ πέρασαν χρόνια για να υλοποιηθούν εν μέρει

οι αρχαιολογικοί χώροι και συνεχίζονται ακόμη οι σχεδιασμοί για την Ακαδημία Πλάτωνος και οι σκέψεις για το Δημόσιο Σήμα.

Η ατομία πολεοδομικής πρακτικής, ακόμη και στο επίπεδο του αστικού σχεδιασμού, και ο εγκλωβισμός σε λύσεις φτηνής και γρήγορης ανοικοδόμησης αμέσως μετά τον πόλεμο δεν έδωσαν τη δυνατότητα για σημαντικές παρεμβάσεις στον δημόσιο χώρο και για δημιουργία νέων χώρων όπως πλατειών, ενώ εξακολουθεί στο κέντρο του πολεοδομικού προβληματισμού να βρίσκεται μόνο η ρυμοτομική αντίληψη και η λογική της διάνοιξης και διαπλάτυνσης οδών.

Η ομολογία έρχεται από τον ίδιο τον εμπνευστή Κ.Μπίρη οποίος αναφέρει πως οι προτάσεις του Δήμου Αθηναίων «δια μίαν πολεοδομικήν αναμόρφωσιν της Πρωτεύουσας» ήταν βελτιώσεις του Ρυμοτομικού Σχεδίου των Αθηνών (διαπλάτυνσεις, διανοίξεις, συνδέσεις):

*«κατά τα λοιπά, απεβλέψαμεν μόνον εις απαλλαγὴν της περιοχῆς του κέντρου ἀπὸ την, ἀσχετον προς αὐτό, κίνησιν τροχοφόρων. Εκείνην δηλαδή, ἥτις διασχίζει κατ'ἀνάγκην το πυρήνα της πόλεως, δια να φέρη εις ἐπικοινωνίαν ακραίας συνοικίας και προάστια ἀπὸ της μιας πλευρᾶς εις την ἀντίθετον, και μάλιστα, οικισμοὺς της βορείας πλευρᾶς του λεκανοπεδίου προς τους οικισμοὺς της νοτίας, προς τον Πειραιά, και τανάπαλιν. Προς τούτο ἐπροτείναμεν την δημιουργίαν παρακαμπτηρίων ἀρτηριῶν, εις την περιβάλλουσαν κεντρικὴν ἑκτασιν περιοχῆς της πόλεως, ὅπου ἀκόμη δεν εἶχεν ἐκταθῆ το ρεῦμα της νέας οἰκοδομήσεως. Και ἐχαρακτηρίσαμεν ὠρισμένας ἀπὸ τας ἀρτηρίας ταύτας ὡς προοριζόμενας δια ἔντονον φόρτισιν και μεγάλας ταχύτητας, με ἐπαρκές πλάτος και ἐκτενοὺς μήκους ἐυγραμμίας» (Μπίρης Κ., 1966, εκδ. 1999: 406-8 & 407).*

Στην παραπάνω λογική, παρά τις ρυμοτομικές της διαστάσεις, μπορεί κανείς να δει προτάσεις χειρισμών σχεδιασμού μεγάλης κλίμακας, «χωροταξικής κλίμακας» με εργαλείο πάντα τις συνδέσεις περιοχών μέσω αξόνων.

Ο μεγαλεπήβολος όμως σχεδιασμός, στο πεδίο της μικρότερης κλίμακας στον δημόσιο χώρο, εκφράστηκε μετά με την τοποθέτηση κέντρων διασκέδασης σε άλση και πάρκα (Πεδίον Ἄρεως και Εθνικός Κήπος), και με την ανακατασκευή πλατειών, ειδικά της πλατείας Ομονοίας στην αρχή (σύμβολο της μεταπολεμικής Αθήνας), τη διαμόρφωση της πλατείας Συντάγματος και της πλατεία Κλαυθμώνος στο τέλος (Φιλιππίδης, 1984: 268], μετέπειτα της πλατείας Νέας Σμύρνης, κ.ά.

Για την Πλατεία Συντάγματος, είναι χαρακτηριστικό αυτό που εντοπίζουν οι Ananiadou and Yerolympos (2007), ότι σταδιακά υπέστη εισβολή πολυώρων κτηρίων που εκτόπισαν τα νεοκλασικά, κτηρίων που έδειξαν τους νέους οικονομικούς προσανατολισμούς της χώρας προς τον τριτογενή τομέα και τις νέες συγκοινωνιακές

πραγματικότητες (μετρό, ένταξη αρχαιολογικών χώρων, κλπ), ενώ παρόμοια εξέλιξη είχε και η πλατεία Ομονοίας (104-5).

Παράλληλα, σύμφωνα με τον Κ.Μπίρη, ακόμη και το 1962 συνεχίστηκε η διαμάχη σχεδίων Δήμου και Υπηρεσίας Οικισμού για τις επεκτάσεις των αξόνων (Κοραή [υπερεκατονταετής πλέον διαμάχη], και μετά Φιλελλήνων και Όλγας) (Μπίρης, Κ., 1966, εκδ. 1999: 410-13).

Οι δυσμενείς εξελίξεις της πολεοδόμησης της πρωτεύουσας επιβάλουν τη δημιουργία και πάλι νέων σχεδίων. Έτσι, γίνεται ανάθεση του Χωροταξικού Πρωτεύουσας (και του Εθνικού Χωροταξικού) στο Γραφείο Δοξιάδη το 1972, που καταλήγει το 1979 στο σχέδιο «Πρωτεύουσα 2000» (Ρυθμιστικό) του ΥΧΟΠ ως συμβιβασμό 5 παραλλήλων προτάσεων (Φιλιππίδης, 1984: 330). Κατά τον Φιλιππίδη, στη δεκαετία 1973-1983 (τουλάχιστον):

*«... η μεταστροφή της αρχιτεκτονικής πέρα από τις αρχές του μοντερνισμού, είχε άμεσο αντίκτυπο και στην πολεοδομική σκέψη, με την οποία τώρα πια συνδέεται άρρηκτα». Με διάφορα κείμενα κλπ «ανατράπηκαν οι αρχές της Χάρτας των Αθηνών και της συνεπόμενης πρακτικής στη μεταπολεμική πολεοδομία» ... «η Ελλάδα βέβαια έμεινε κυριολεκτικά ανυποψίαστη [στη μεταφορά στην πράξη] από τις ουσιαστικές αλλαγές της πολεοδομικής σκέψης των τελευταίων δεκαετιών. Στις καλύτερες στιγμές της διατηρήθηκε προσκολλημένη στη Χάρτα των Αθηνών και στις χειρότερες κατέληξε να νομιμοποιεί τα αυθαίρετα ή να μετακαλεί ξένους 'σωτήρες'. Αντίστοιχα, η θεωρητική σκέψη κυμάνθηκε ανάμεσα σε μια γενικευμένη κοινωνική κριτική, που ασκήθηκε ιδιαίτερα έντονα στη δεκαετία του 70 και σε μια σειρά προτάσεων χωρίς καμιά ελπίδα υλοποίησης» (Φιλιππίδης, 1984: 44).*

Στην πράξη, καθ'όλη την εικοσαετία 1960-80 συνεχίστηκε η τακτική της επί μέρους αντιμετώπισης προβλημάτων, και μπροστά στην αδυναμία ολοκληρωμένου σχεδιασμού, ο εξωραϊσμός: έργα βιτρίνας σε δημόσιους χώρους (πεζοδρόμοι, π.χ. Βουκουρεστίου, παιδότοποι, κλπ) (Φιλιππίδης, 1984: 330).

Την δεκαετία του 1980 η τηλεόραση έχει πλέον αλώσει και το τελευταίο νεοελληνικό νοικοκυριό. Οι πλατείες μετατρέπονται σε προεκλογικά τηλεοπτικά σκηνικά, γίνονται κυρίως πλακόστρωτες προορισμένες για πεδία του πολιτικού λόγου χωρίς πολλά δέντρα που εμποδίζουν τα μακρινά πλάνα (βλ. Κοτζιά, Συντάγματος), προορισμένες να φιλοξενούν μεγάλες συγκεντρώσεις, ενώ αρχίζει και η εν μέρει αξιοποίηση του υπεδάφους τους ως γκαράζ (Κοτζιά, Κλαυθμώνος, κλπ). Το αυτοκίνητο σταδιακά εκτοπίζει αρκετές αφετηρίες λεωφορείων από τις πλατείες (π.χ. Ομόνοια, Κάνιγγος) και η τηλεόραση λίγο αργότερα, σταδιακά, αλλάζει τον τρόπο ζωής, αρχίζοντας να περιορίζει τον κόσμο στο σπίτι και να αλλάζει τη σύνθεση των «θαμώνων» των δημοσίων χώρων.

**Εικόνα 7.** Πλατεία Ομονοίας 1955



Πηγή: [https://www.lifo.gr/uploads/image/1601350/omonoia\\_1955.jpg](https://www.lifo.gr/uploads/image/1601350/omonoia_1955.jpg)

**Εικόνα 8.** Πλατεία Ομονοίας 1960



Πηγή: Γιώργος Ζογγολόπουλος- Διαμόρφωση πλατείας Ομονοίας Φωτογραφία: Εθνικό Ιστορικό Μουσείο, [https://www.lifo.gr/cache/940/689/1/1601364\\_omonoia\\_1\\_1.jpg](https://www.lifo.gr/cache/940/689/1/1601364_omonoia_1_1.jpg)



**Εικόνα 9.** Πλατεία Συντάγματος 1956



Πηγή: Φωτογραφία: Δημήτρης Α. Χαρισιάδης, [https://static.in2life.gr/media/pics/pics680/1074307-suntagma-palia\\_680.jpg](https://static.in2life.gr/media/pics/pics680/1074307-suntagma-palia_680.jpg)

**Εικόνα 10.** Πλατεία Συντάγματος. Προεκλογική Συγκέντρωση 1981



Πηγή: <https://www.newsbeast.gr/files/1/2014/10/14/sintagma15.jpg>

#### **4. 1990 ΚΑΙ ΜΕΤΑ. ΕΥΡΩΠΗ, ΟΛΥΜΠΙΑΚΟΙ ΑΓΩΝΕΣ 2004, ΚΛΠ .... ΚΑΙ ΜΕΤΑ ΣΤΗΝ ΕΠΟΧΗ ΤΗΣ ΑΝΑΖΗΤΗΣΗΣ ΤΟΥ ΠΡΑΣΙΝΟΥ, ΩΣ ΕΚΦΡΑΣΗ ΤΗΣ ΕΠΟΧΗΣ ΤΗΣ ΑΕΙΦΟΡΙΚΗΣ ΑΝΑΖΗΤΗΣΗΣ**

Η δεκαετία του 80 σημαδεύτηκε από τις προτάσεις του Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθηνών (Σχέδιο Αντώνη Τρίτση) το 1985 από τις επεμβάσεις για τη διάσωση της Πλάκας (Στέφανος Μάνος) που έκτοτε λειτούργησε (θεωρητικά) ως πρότυπο. Η δεκαετία αυτή αποτέλεσε μια εποχή που συνειδητοποιήθηκαν πολλά προβλήματα αλλά δεν έγιναν στο επίπεδο αυτό σημαντικά πράγματα προφανώς λόγω έλλειψης πόρων. Θα έλεγε κανείς ότι με την «Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης» το βάρος δόθηκε περισσότερο στη χωροταξία σε εθνικό επίπεδο (που συνέχισε τις «ανοιχτές πόλεις» του τότε ΥΧΟΠ), παρά σε επίπεδο συγκεκριμένων παρεμβάσεων μέσα στις ίδιες τις πόλεις και κατά μείζονα λόγο στην Αθήνα.

Ταυτόχρονα, ο σχεδιασμός για την πόλη της Αθήνας στάθηκε επίσης περισσότερο σε ένα γενικό επίπεδο. Με την ενεργοποίηση πόρων από την Ευρωπαϊκή Ένωση προς το τέλος της δεκαετίας του 80 και στις αρχές του 90 ξεκίνησαν νέες μελέτες (π.χ. ενοποίηση των αρχαιολογικών χώρων) που κατέληξαν σε εξαιρετικά ενδιαφέροντα αποτελέσματα. Ταυτόχρονα, ο συνδυασμός των πόρων των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης και του προγράμματος για τους Ολυμπιακούς Αγώνες (τόσο των προτάσεων για το 1996 όσο και αργότερα για το 2004), ιδιαίτερα μετά την ανάθεσή τους στη χώρα, επιτάχυναν σειρά έργων στον αθηναϊκό ιστό κατά μείζονα λόγο συγκοινωνιακών (μετρό, τραμ, ανακαίνιση ηλεκτρικού σιδηροδρόμου, Αττική Οδός, αεροδρόμιο Ελ. Βενιζέλος). Τα έργα αυτά, απαραίτητα για τη λειτουργία της πόλης, στηρίχθηκαν από τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης και προσπέρασαν τους όποιους σχεδιασμούς (δεν είχαν προβλεφθεί από το Ρυθμιστικό του 1985)<sup>8</sup>. Το ενδιαφέρον είναι πως η μεγάλη αυτή κλίμακα στην οποία συγκεντρώθηκαν οι προσπάθειες, συνοδεύτηκε από την «εκ των πραγμάτων» ανάληψη αναγκαστικών μικρότερων έργων για την ίδια τη συμπλήρωσή της. Οι σταθμοί του μετρό αποτέλεσαν το προνομιακό πεδίο αναπλαστικών παρεμβάσεων στην πόλη, τόσο οι «άσημοι» και απομεμακρυσμένοι όσο και ορισμένοι κεντρικοί που υπήρξαν μοχλοί σημαντικών παρεμβάσεων (π.χ. Κεραμικός). Δόθηκε έτσι η ευκαιρία να δημιουργηθούν στην επιφάνεια κάποιοι ελεύθεροι δημόσιοι χώροι δίκην πλατειών, με προεξάρχουσα

8 Η αναντιστοιχία μεταξύ των ΚΠΣ (αργότερα ΕΣΠΑ, κλπ) με τον πολεοδομικό σχεδιασμό δείχνει αφενός την καθυστέρηση του δεύτερου που υστερεί σε επικαιροποίηση, και αφ'ετέρου υπογραμμίζει την πρωτοκαθεδρία του ευρύτερου οικονομικού-κοινωνικού προγραμματισμού έναντι του χωρικού προγραμματισμού-σχεδιασμού, που αν και θεσμοθετεί, το ελληνικό κράτος δύσκολα κατανοεί και εφαρμόζει. Το γεγονός αυτό θυμίζει και τις παλαιότερες διαμάχες μεταξύ του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας (βλ. Αναπτυξιακές Περιφέρειες) και ΥΧΟΠ/ΥΠΕΧΩΔΕ, αλλά και τις εδώ αναφερόμενες διαμάχες κατά τον μεσοπόλεμο μεταξύ του Δήμου Αθηναίων και του Υπουργείου Συγκοινωνιών-Μεταφορών.

την παρέμβαση στον Κεραμεικό που υλοποίησε στην πράξη, με τον τρόπο του 2000, την προ εκατονπεντηκονταετίας σύλληψη του Κλεάνθη για έναν τρίτο πόλο. Στην περιφέρεια της πόλης, η Αττική οδός υλοποίησε διαμορφωμένους ελεύθερους δημόσιους χώρους (πλατείες-γηπεδάκια) πάνω από σήραγγες (Ηράκλειο, Δουκίσσης Πλακεντίας) μετά από διαπραγματεύσεις με τους τοπικούς δήμους ως αντισταθμιστικά οφέλη για τη διάρρηξη του αστικού ιστού από τη λεωφόρο.

Εκτός από τα έργα που συνδέονται με τις μεγάλες συγκοινωνιακές παρεμβάσεις, οι ευρωπαϊκοί πόροι και το ανέτοιμο των δήμων να προβούν σε μεγάλες και ουσιαστικές παρεμβάσεις (π.χ. νέοι δημόσιοι χώροι – πλατείες) είχε ως αποτέλεσμα να υπάρξει ένα κύμα επανασχεδιασμού ήδη υπάρχουσών πλατειών με αδιευκρίνιστους αρχιτεκτονικούς – πολεοδομικούς στόχους (π.χ. Νέο Ψυχικό), πράγμα που χαρακτηρίστηκε ως η εύκολη λύση για την «απορρόφηση πόρων».

Μια τρίτη κίνηση υπήρξε ως αποτέλεσμα της γοργά αναπτυσσόμενης οικολογικής –περιβαλλοντικής συνείδησης που έστρεψε το ενδιαφέρον στο πράσινο της πόλης και συνεπώς στην προσπάθεια εξεύρεσης και αξιοποίησης νέων ελεύθερων δημόσιων χώρων για πράσινο. Στην κατεύθυνση αυτή δημιουργήθηκαν μικρά τοπικά κινήματα όπως στα Πατήσια για τη διάσωση χώρων (αλλά και κτηρίων), (εργοστάσιο Φιξ Πατησίων και οι χώροι του πάρκου Δρακοπούλου στα Άνω Πατήσια, η παλαιά Δημοτική αγορά της Κυψέλης κλπ) που σε πολλές περιπτώσεις είχαν θετικά αποτελέσματα.

Η τέταρτη, τέλος, ομάδα παρεμβάσεων στην πόλη είχε να κάνει με μια σειρά αρχιτεκτονικών-πολεοδομικών διαγωνισμών που ευθέως αφορούσαν στις πλατείες Κεραμεικού (1990) και του διεθνούς αρχιτεκτονικού διαγωνισμού για το μουσείο της Ακρόπολης 1989 που είχε σχέση με την ανάθεση των Ολυμπιακών Αγώνων του 1996 και σε δεύτερη φάση το 1998-99 τους διαγωνισμούς για τις πλατείες Κουμουνδούρου, Ομόνοιας, Μοναστηρακίου, και Συντάγματος. Οι διαγωνισμοί αυτοί που ως θέμα αρχής αποτελούν θετικό γεγονός επαναφέροντας την επώνυμη αρχιτεκτονική στο προσκήνιο μετά την εταιρική αρχιτεκτονική των έργων, είχαν αμφίσημα αποτελέσματα και ισχνή υλοποίηση των πρώτων βραβείων πράγμα που αποτελεί μια άλλη παθογένεια του σχεδιασμού στη χώρα. Με εξαίρεση την πλατεία Μοναστηρακίου, όπου πρακτικά η λύση ήταν «μη αρχιτεκτονική» και όπου προτείνεται μια απλή πλακόστρωση οι δε παρυφές της πλατείας από μόνες τους έχουν ιστορικά αρχιτεκτονικά κτήρια, τον οθωμανικό τεκέ, το βυζαντινό εκκλησάκι, τα ρωμαϊκά ερείπια και τον βράχο της Ακρόπολης αλλά και κάποια σύγχρονα μικρά αρχιτεκτονικά σύνολα. Η πλατεία εκεί λειτουργεί ως κενό, ως αστική αυλή, και ως περιλήψη της ιστορίας των κτισμάτων και της δικής μας.

Στο πλαίσιο της ομάδας αυτών των παρεμβάσεων ανήκει και η περίπτωση της Πλατείας Ομονοίας. Πρόκειται για κλασική περίπτωση παραπλάνησης της κριτικής

επιτροπής από γραφιστικές ‘τρέντυ’ λύσεις που παρασύρουν από σύγχρονες παραδείσεις τρισδιάστατες απεικονίσεις που μπορεί να γοητεύουν την αρχιτεκτονική ελίτ που έχει ασκηθεί στις εικόνες των διεθνών αρχιτεκτονικών περιοδικών. Αθώοι συμβολισμοί και ψευτο-εννοιολογίες προσπαθούν να πείσουν τον νεοέλληνα για το νέο ευρωπαϊκό του αστικό τοπίο. Οι λύσεις των περισσότερων διαγωνιζόμενων είναι φτωχές μιμήσεις συναδέλφων τους από την ευρωπαϊκή και αμερικάνικη αρχιτεκτονική.

Τα συνολικά αποτελέσματα δείχνουν πως οι παρεμβάσεις αυτές ήταν αναμφισβήτητα χρήσιμες αλλά ανεπαρκείς καθώς για μια ακόμη φορά επιχειρούν να λύσουν το πρόβλημα του δημόσιου χώρου της Αθήνας (και συνεπώς των πλατειών ως συστατικού στοιχείου του χώρου αυτού) με αποσπασματικό τρόπο που έλκεται από διαφορετικές συγγενείς παρεμβάσεις και δεν δημιουργείται πρωτογενώς σχεδιαστικά με ολοκληρωμένη στόχευση, άρα διέπεται από την πολυκατηγορηθείσα αποσπασματικότητα (προσφιλή πιθανόν στους αποδομιστές μεταμοντέρνους αλλά όχι στους πιο προγραμματικούς μοντέρνους!).

**Εικόνα 11.** Πλατεία Ομονοίας με τον «Δρομέα» του γλύπτη Βαρώτσου 1988



Πηγή: <https://i1.prth.gr/images/963x541/files/2016/10/21/o-dromeas.jpg>

## **5. ΣΗΜΕΡΑ. Η ΜΕΤΑ-ΟΛΥΜΠΙΑΚΗ ΕΠΟΧΗ .... ΣΗΜΕΡΑ, ΕΙΜΑΣΤΕ ΣΤΗΝ ΙΔΙΟΤΥΠΗ ΜΕΤΑΜΟΝΤΕΡΝΑ ΦΑΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΥΠΟΙΚΙΛΩΝ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΧΝΑ ΑΝΟΥΣΙΩΝ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΩΝ**

Στη μεταολυμπιακή εποχή έχει παρατηρηθεί αδράνεια. Η μη εκμετάλλευση της συσσωρευμένης από τους αγώνες εμπειρία, η ουσιαστική διάλυση των μηχανισμών παρέμβασης και δημιουργικότητας με τεχνογνωσία, η προϊούσα οικονομική κρίση μετά το 2009 παρέλυσαν τις όποιες πρακτικές ενέργειες για υλοποίηση μειζόνων σχεδιαστικών παρεμβάσεων στον δημόσιο χώρο, που άρχισε να καταλαμβάνεται από «περιθωρικά στοιχεία».

Και πάλι, ο Προγραμματισμός-Σχεδιασμός προσπαθεί να βάλει τον χώρο σε τάξη: στο πλαίσιο της απόπειρας για επανασχεδιασμό της Αθήνας γίνονται δύο απόπειρες μεγάλης κλίμακας: α) το Ρυθμιστικό Σχέδιο «Σουφλιά» (2009) και β) το Ρυθμιστικό Σχέδιο «ΟΡΣΑ-2021» (ΟΡΣΑ, 2012)<sup>9</sup>, αλλά διατυπώνονται και μια σειρά προτάσεων από το ΥΠΕΚΑ όπως το Αθήνα 4Χ4 και ο επανασχεδιασμός των πλατειών του Αγ. Νικολάου, του Αγ. Παντελεήμονα, της Πλατ. Αττικής και συνδεδετικών πεζοδρόμων στο πλαίσιο της δημιουργίας πράσινου άξονα από το Πεδίο του Άρεως στην Ακαδημία Πλάτωνος, και η πεζοδρόμηση της Πανεπιστημίου<sup>10</sup>. Ο Δήμος Αθηναίων περίπου από το 2010 εμφανίζεται δραστηριότερος, με πρωτοβουλίες επανασχεδιασμού πλατειών με ευρωπαϊκούς στοχευμένους πόρους (που δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν για άλλο σκοπό, άρα θεωρούνται ευκαιρία που αν χαθεί χάνονται και οι πόροι) ώστε να μετατραπούν (επανασχεδιαζόμενες) σε βιοκλιματικές οι πλατείες Μεσολογγίου, Αθ. Διάκου, Αγίου Θωμά, κ.ά. και με την επαναφορά των προτάσεων για την περιοχή της Ακαδημίας Πλάτωνος (η υλοποίηση των οποίων όμως δεν έχει προχωρήσει μέχρι το 2020) καθώς και με προσπάθειες για άλλες παρεμβάσεις όπως στον προ του Α' Νεκροταφείου χώρο (πενταόροφο υπόγειο πάρκινγκ που συνελάγεται και πλατεία προ της εισόδου) για τον οποίο χώρο τον δρόμο άνοιξαν οι υπ' αριθμ. 2485 και 2586/2017 αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Παραμένουν βέβαια οι μεγάλες σχεδιαστικές εκκρεμότητες των δημοσίων χώρων της ευρύτερης Αθήνας που είναι το Ελληνικό (η υλοποίηση των σχεδιασμού του φέρεται να εκκινεί το 2020), ο Ελαιώνας, η ναυαγήσασα «διπλή ανάπλαση» (γήπεδα Παναθηναϊκού στον Ελαιώνα και στην Λ. Αλεξάνδρας), το μητροπολιτικό πάρκο Γουδή για το οποίο υπάρχουν πολλές εκκρεμότητες ακόμη, και άλλες μικρότερες και αιωνίως σχεδιαζόμενες παρεμβάσεις όπως τα «προσφυγικά» της Λ. Αλεξάνδρας και Πανόρμου.

<sup>9</sup> Το δεύτερο αναφέρεται ως τέτοιο επειδή εκπονήθηκε από το ίδιο το επιστημονικό προσωπικό του Οργανισμού.

<sup>10</sup> Για τις ενστάσεις επ' αυτής βλ. Σκάγιαννης 2013.

Το νέο ρυθμιστικό σχέδιο της Αθήνας (ΟΡΣΑ, 2012) ορθώς μεν λόγω κλίμακας σχεδιασμού δεν υπεισέρχεται σε λεπτομέρειες της μικρότερης κλίμακας, όπως πού και πώς μπορούν να δημιουργηθούν πλατείες (αφήνοντας τέτοιες ρυθμίσεις σε μελλοντικό Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο), αλλά οι κατευθύνσεις που δίδει προς το σκοπό αυτό είναι ανεπαρκείς, αρκούμενο σε γενικές διατυπώσεις και πάντως όχι στη ρητή δέσμευση για περισσότερους ελεύθερους χώρους άρα και πλατείες που θα πρέπει να δημιουργηθούν εντός του αστικού ιστού.

Η αναποτελεσματικότητα του σχεδιασμού, η έλλειψη πόρων, η πολιτική ατολμία, και η κερδοσκοπία πάνω στη γη δεν οδήγησαν σε πραγματική απελευθέρωση χώρων για δημόσια χρήση (και δημιουργία νέων πλατειών *ex nihilo*), αλλά σε απόπειρα εκμετάλλευσης ήδη υπαρχουσών χώρων με αλλαγή χρήσης. Έτσι προέκυψε η πρόταση για την πεζοδρόμηση της Λεωφόρου Πανεπιστημίου ως επιτομή δύο αιώνων έλλειψης πολιτικής βούλησης για ουσιαστικές χωρικές παρεμβάσεις και με αδιευκρίνιστο το ζήτημα σε ποιο ερώτημα απαντά η πρόταση αυτή, αλλά και διάφορες άλλες προτάσεις που έχουν συζητηθεί (αλλά όχι εισέτι αποφασιστεί, ή και υλοποιηθεί) στο πλαίσιο ευρωπαϊκών προγραμμάτων (Jessica) για την αξιοποίηση ανοιχτών δημοσίων χώρων με ιδιωτικές επενδύσεις.

Παράλληλα, η κατ'αρχάς οικονομική κρίση που αντιμετώπισε Αθήνα κατά τη διάρκεια της εθνικής κρίσης 2009-2019 και οδήγησε στην κάμψη της οικονομικής δραστηριότητας, στο κλείσιμο καταστημάτων, και στη φυγή μερίδων του πληθυσμού και των επαγγελματιών από το κέντρο της πόλης, έχει οδηγήσει σε μεγάλης έκτασης υποβάθμιση με αποτέλεσμα τα δημιουργημένα κενά να καλύπτονται άμεσα από την συσσώρευση φτωχών παράτυπων, και μη, μεταναστών και διαφόρων περιθωριακών ομάδων. Ο φαύλος κύκλος που δημιουργείται επιδεινώνει καθημερινά την κατάσταση, οι δε απόπειρες αντιμετώπισης είναι πρακτικά ανεπαρκείς ως μηδέποτε με συνέπεια εφαρμοζόμενες. Κατά τα έτη 2010-2012 πάμπολλα σχέδια από φορείς της κεντρικής κυβέρνησης και «ιδιώτες» είχαν διατυπωθεί με μηδενικά αποτελέσματα.

Είναι η κατεξοχήν εποχή που η λύση των προβλημάτων δεν μπορεί να δοθεί με εργαλεία σχεδιασμού του χώρου σε επίπεδα αστικού σχεδιασμού, ενώ οι περιορισμένοι πόροι απαιτούν δραματικές οικονομικές και κοινωνικές επεμβάσεις. Παρόλ'αυτά, το ΥΠΕΚΑ για μεγάλο διάστημα έχει επιμείνει σε προσεγγίσεις σχεδιαστικού τύπου (βλ. παραπάνω) με αποκορύφωμα την «πεζοδρόμηση της Πανεπιστημίου» που, μετά από αντιδράσεις, πρακτικά απεσύρθη (βλ. σχετ. Σκάγιαννης, 2013). Μετά την απαγκίστρωση από τα «Μνημόνια» (Ιούλιος 2018), φαίνεται ότι κάτι κινείται σύμφωνα με τον δημοσιογραφικό τύπο και με τα λεγόμενα στην «πιάτσα» (κυρίως όσον αφορά σε αγορές ακινήτων από «ξένους»), αν και οι συγγραφείς του παρόντος δεν διαθέτουν σκληρά στοιχεία προς επαλήθευση.

**Εικόνα 12.** Πλατεία Ομονοίας 2018



Πηγή: <https://www.facebook.com/2305300596366464/photos/rpp.2305300596366464/2306286066267917/?type=3&eid=ARDR86uyzscisKugfq2cd02q3g6WEGEKckY5ndV6aEslkqhjE0scoLY19pDSjeS3iNx8XRLoazfHHMz>

**Εικόνα 13.** Πλατεία Συντάγματος 2016



Πηγή: [https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/f/fd/%CE%A0%CE%BB%CE%B1%CF%84%CE%B5%CE%AF%CE%B1\\_%CE%A3%CF%85%CE%BD%CF%84%CE%AC%CE%B3%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%BF%CF%82\\_6386.jpg](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/f/fd/%CE%A0%CE%BB%CE%B1%CF%84%CE%B5%CE%AF%CE%B1_%CE%A3%CF%85%CE%BD%CF%84%CE%AC%CE%B3%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%BF%CF%82_6386.jpg) 2016

Σε αντίστιξη με τα ανωτέρω, ο Δήμος Αθηναίων έχει καταβάλει μέχρι το 2019 ήδη μια πρώτη και σημαντική προσπάθεια να εκπονήσει ένα πιο ολοκληρωμένο πρόγραμμα αντιμετώπισης της κρίσης (μέρος του οποίου το Σχέδιο Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων – ΣΟΑΠ της Αθήνας<sup>11</sup> βλ. Οικονόμου, Δέφνερ, Σκάγιαννης, 2014) το οποίο για να υλοποιηθεί προφανώς έχει ανάγκη ισχυρής χρηματοδότησης. Το πρόγραμμα αυτό εμπεριέχει στοιχεία του αστικού σχεδιασμού ως μέρος ενός ευρύτερου φάσματος πολεοδομικών, κοινωνικών και οικονομικών παρεμβάσεων.

Στην πράξη όμως, οι περιορισμένες παρεμβάσεις του Δήμου και του Υπουργείου ΠΕΚΑ στο επίπεδο του δομημένου χώρου (εν σχέσει με την κλίμακα των προβλημάτων) δεν έχουν αλλάξει ριζικά την εικόνα μέχρι σήμερα.

## 6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ο δημόσιος χώρος σήμερα στην Αθήνα και οι πλατείες ως μέρος του αποτελούν εκφάνσεις της κρίσης του χώρου. Η αγωνιώδης αναζήτηση ταυτότητας μέσα από τον ευρωπαϊκό νεοκλασικισμό του 19ου αιώνα διχάζει τον πρώην Οθωμανό Χριστιανό Ρωμιό. Η εικόνα του αστικού χώρου για τον Νέο-Έλληνα αντανακλά λίγο πολύ μια φαντασίωση του ευρωπαίου φιλέλληνα που πρέπει να έλθει σε ευθεία αντίθεση με το Οθωμανικό αλλά και το Βυζαντινό του παρελθόν, αν και ένα μέρος των γηγενών ρομαντικών διανοούμενων δραστηριοποιούνταν στην κατεύθυνση αυτή.

Οι πλατείες είναι το πεδίο όπου θα διατυπωθούν οι ψευδείς ρομαντικές ταυτότητες. Κατά τον Καμπερίδη, εκεί θα στηθούν σκηνικά τοπία διαποτισμένα από τις ιδεολογίες της αναπαλαίωσης των ερειπίων. Είναι οι χώροι των φιλοδοξιών των ψεύτικων σκηνικών που με τη σειρά τους θα επιμολύνουν με ψέμα τη νέα αστική πραγματικότητα. Αρχαιοελληνικά σύμβολα, μοτίβα και συμβολισμοί, απόψεις και φαντασιώσεις των Βαυαρών Ευρωπαίων που εύκολα υιοθετούνται από τον νεαρό πολίτη του κράτους που από το πολύπλοκο και συχνά επώδυνο παλίμψηστο του παρελθόντος του επιλέγει την καθαρότητα της νέας του ιδεολογίας που του υποδεικνύεται έντεχνα και τελικά του επιβάλλεται από τον ευρωπαίο φιλέλληνα. Ιδεολογία που τον συνδέει με την εξιδανικευμένη αρχαιότητα όπως αυτή εννοείται από τις ρομαντικές απόψεις του 19ου ευρωπαϊκού αιώνα (Καμπερίδης, 2010: 72-77). Από την άλλη, το μοντέρνο κίνημα μάλλον δεν έχει πραγματικά ποτέ γίνει βίωμα του ευρέως πληθυσμού εκτός από μια - συγκριτικά - ολιγάριθμη ομάδα διανοούμενων και καλλιτεχνών. Συνεπώς, εν τέλει, οι πλατείες αντανακλούν προσπάθειες ελληνοποίησης εισαγόμενων τάσεων.

---

<sup>11</sup> Το ΣΟΑΠ της Αθήνας εκπονήθηκε από το Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας με ανάθεση από τον Δήμο Αθηναίων και με τη συνδρομή σε αμοιτέρους από τον Οργανισμό Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας (2013-2014).



Αυτό όμως αφήνει ένα κενό σύγχρονης νεοελληνικής αυθεντικότητας που στο επίπεδο του σχεδιασμού των ανοιχτών δημόσιων χώρων (σε αντιδιαστολή με λίγα μεν αλλά σημαντικά αρχιτεκτονικά κτηριακά έργα και με την εξαίρεση για τους ανοιχτούς χώρους του έργου του Πικιώνη στην Ακρόπολη) δεν έχει καταφέρει να καλυφθεί με σημαίνοντα τρόπο.

Το διαχρονικό πέρασμα αποκαλύπτει μια αντιφατική πορεία: η κεντρική κυβέρνηση και οι Δήμοι δεν διαθέτουν τους πόρους για ουσιαστικές παρεμβάσεις στην πόλη αλλά και οι πλατείες γίνονται στέκια των μεταναστών, προσφύγων, κ.ά. (βλ. Πλατεία Βικτωρίας), ή αστικά μεγα-διασκεδαστήρια (Κεραμεικός). Από την άλλη, οι προσπάθειες ενός νέου βιοκλιματικού «εξωραϊσμού» δεν μπορούν να απαντήσουν στα καιρία προβλήματα του δημόσιου χώρου που πλέον ξεφεύγουν από τον αστικό σχεδιασμό και λαμβάνουν κοινωνικό χαρακτήρα.

Αυτό που απαιτείται σήμερα είναι να κατανοηθεί ότι η σύγχρονη πολυπλοκότητα δεν μπορεί να αναμένει τη λύση των προβλημάτων μέσα και μόνο από τον αστικό σχεδιασμό αλλά ότι ο αστικός σχεδιασμός αποτελεί ένα από τα εργαλεία στο πλαίσιο ενός καθολικού σχεδιασμού (comprehensive planning) που πρέπει να εδράζεται σε ξεκάθαρες κοινωνικές και πολιτισμικές αξίες.

**Εικόνα 14.** Πλατεία Ομονοίας 2020



Πηγή: Φωτογραφία: Eurokinissi/ Intimenews, <https://www.iefimerida.gr/poli/paradothike-stoys-athinaioys-i-nea-plateia-omonoiias>

Ως απάντηση σε αυτά τον Μάρτιο του 2020 εγκαινιάζεται η νέα (πολλοστή) μορφή της Πλατείας Ομονοίας ... με έμφαση στο πολύχρωμο σιντριβάνι, με την ελπίδα ότι τα

απελευθερούμενα αρνητικά ιόντα οξυγόνου που φέρνουν ευφορία θα τονώσουν την αισιοδοξία και την επιχειρηματικότητα των κατοίκων της ταλαιπωρημένης πόλης.

### **Βιβλιογραφία**

#### **Ελληνόγλωσση**

- Ανανιάδου-Τζημοπούλου, Μ. και Καραδήμα-Γερολύμπου, Α. (2009) *Πλατείες της Ευρώπης/ Πλατείες για την Ευρώπη*. Θεσσαλονίκη: Ζήτης [ΑΠΘ και Μουσείο Μπενάκη].
- Ηρόδοτος *Ιστορία*. Στο Wilson N.G. (2015) (ed.) *Herodoti Historiae* (2 vols.). Oxford: Oxford University Press.
- Johannes, H. και Μπίρης, Κ. (1939, εκδ. 2009) *Αι Αθήναι του Κλασικισμού*. Αθήνα: Μέλισσα.
- Θεοδωρίδου-Σωτηρίου, Λ. (2014) «Ο Ιωάννης Ισιγόνης και τα Κτίρια της Εθνικής Τράπεζας του Μεσοπολέμου». 2<sup>ο</sup> Πανελλήνιο Συνέδριο Ιστορίας Δομικών Κατασκευών. Ξάνθη, 5-7 Δεκεμβρίου.
- Ιωάννου, Γ. (2001) *Η Αθήνα μέσα από καρτ ποστάλ του παρελθόντος*. Αθήνα: Ι.Σιδέρης.
- Καμπερίδης, Λ. (2010) *Με Εντάφεια Κτερίσματα*. Αθήνα: Δόμος.
- Καραδήμου-Γερολύμπου, Α. και Βιτοπούλου, Α. (2005) «Πολεοδομική Οργάνωση κατά Ζώνες: απόπειρες συνολικής αναδιάρθρωσης της νεοελληνικής πόλης στον μεσοπόλεμο». Πρακτικά Συνεδρίου *Ελευθέριος Βενιζέλος και Ελληνική Πόλη: Πολεοδομικές πολιτικές και κοινωνικοπολιτικές ανακατατάξεις*. Αθήνα: Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών και Μελετών «Ελευθέριος Βενιζέλος», ΤΕΕ, ΕΜΠ.
- Καρύδης, Δ. (1981) «Πολεοδομικά των Αθηνών (και) της Τουρκοκρατίας». Διδακτορική Διατριβή, ΕΜΠ. Αθήνα.
- Λάββας, Γ. (2002) *Επίτομη Ιστορία της Αρχιτεκτονικής με έμφαση στον 19<sup>ο</sup> και 20<sup>ο</sup> αιώνα*. Θεσσαλονίκη: University Studio Press.
- Λαγόπουλος, Α.-Φ. (2012) *Ο Συμβολισμός του Χώρου της Αρχαίας Ελλάδος*. Αθήνα: Ακαδημία Αθηνών/ Δημοσιεύματα του Κέντρου Ερεύνης της Ελληνικής Κοινωνίας (αρ. 16).
- Μάρτος, Δ. (2005) «Αθήνα, Πρωτεύουσα Του Νέου Ελληνικού Κράτους. Πολιτική, Ιδεολογία και Χώρος». Διδακτορική Διατριβή. Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης.
- Μπίρης, Κ. (1966, εκδ.1999) *Αι Αθήναι*. Αθήνα: Μέλισσα.
- Μπίρης, Μ. (1987, εκδ. 2003) *Αθηναϊκή Αρχιτεκτονική 1875-1925*. Αθήνα: Μέλισσα.
- Οικονόμου, Δ., Δέφνερ, Α., Σκάγιαννης, Π. (2014) «Η εκπόνηση του ΣΟΑΠ για το Κέντρο της Αθήνας: Μια σύγχρονη πρόκληση για την ανάπτυξη της πόλης». *Αστική και*

*Περιφερειακή Ανάπτυξη: σύγχρονες προκλήσεις. 12<sup>ο</sup> Επιστημονικό Συνέδριο. Ελληνικού Τμήματος της Ευρωπαϊκής και Διεθνούς Εταιρείας Περιφερειακής Επιστήμης (RSAI, ERSA), 27-28 Ιουνίου.*

- Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας (ΟΡΣΑ) (2012) «Σχέδιο Νόμου. Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας/Αττικής (ΡΣΑ) 2021». Αθήνα (Ιανουάριος).
- Παπαγεωργίου-Βενετάς, Α. (2001) *Αθήνα: ένα όραμα του κλασικισμού*. Αθήνα: ΚΑΠΟΝ.
- Σαρηγιάννης, Γ. (2000) *Αθήνα 1830-2000: εξέλιξη – πολεοδομία - μεταφορές*. Αθήνα: Συμμετρία.
- Σκάγιαννης, Π. (2013) «Παρατηρήσεις Σχετικά με την Πρόταση για την ΄Πεζοδρόμηση της Πανεπιστημίου΄». Μέρος του Αφιερώματος «RETHINK Πανεπιστημίου: ο αντίλογος». *Αειχώρος*, τομ.18, σελ. 58-205.
- Τραυλός, Ι. (1993) *Πολεοδομική Εξέλιξις των Αθηνών*. Αθήνα: ΚΑΠΟΝ.
- Τζιρτζιλάκη, Ε. (1992) «Η Τρίτη πλατεία. Διαγωνισμός για την διαμόρφωση του Κεραμεικού». *Τεύχος. Διεθνές περιοδικό αρχιτεκτονικής, τέχνης και σχεδιασμού*, τομ. 8. Αθήνα, σελ. 45-54.
- Φιλίππιδης, Δ. (1984) *Νεοελληνική Αρχιτεκτονική. Αρχιτεκτονική θεωρία και πράξη (1830-1980) σαν αντανάκλαση των ιδεολογικών επιλογών της νεοελληνικής κουλτούρας*. Αθήνα: Μέλισσα.

### **Ξενογλώσση**

- Ananiadou-Tzimopoulou, M. and Yerolympos, A. (2007) “Squares in Greece”. Στο Miotto, L. (επιμ.) *The Square, a European Heritage- a topical survey in five countries (Spain, France, Greece, Italy, Poland)*. Παρίσι: Fondation Maison des Sciences de l’Homme, σελ. 97-115.
- Dioxiadis, C. (1964) “The Ancient Greek City and the City of the Present”. *Ekistics*, vol. 18, no. 108, pp. 346-364. Στο Kyrtsis, A.-A. (2006) (επιμ.) *Constantinos A. Doxiadis Texts, Design Drawings, Settlements*. Αθήνα: Ikaros, σελ. 190-203.
- Dioxiadis, C. (1972) “The Discovery of the Ancient Greek System of Architectural Spacing”. *Architectural Space in Ancient Greece*. MIT Press, Cambridge MA, pp. 1-24. Στο Kyrtsis, A.-A. (2006) (επιμ.) *Constantinos A. Doxiadis Texts, Design Drawings, Settlements*. Αθήνα: Ikaros, σελ. 204-223.
- Wycherley, R.E. (1969) *How the Greeks Built Cities*. New York: Anchor Books.

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

*Θεοκλής Καναρέλης  
Τμήμα Αρχιτεκτόνων Μηχανικών,  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Πεδίον Άρεως, 383 34 Βόλος,  
e-mail: theoklis(AT)arch.uth.gr*

Παύλος Λουκάκης (2017) Πολεοδομικές & Χωροταξικές Εξελίξεις. Ελλάδα 1952-2012: εμπειρίες δράσης. Επιμέλεια τόμου Ι. Μωραΐτου. Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας.



### **Παντολέων Σκάγιαννης**

*Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας*

Τον Παύλο Λουκάκη δεν τον είχα καθηγητή. Αυτό είναι και καλό και κακό.

Κακό διότι δεν είχα την ευκαιρία να (μα)θητεύσω κάτω από έναν δάσκαλο που απλόχερα προσέφερε τόσα πολλά στους φοιτητές και στους συνεργάτες του, που παρήγαγε μια γνώση που οι χρονικά αρχικές της αφετηρίες και προϋποθέσεις είναι ακόμη επίκαιρες, ενώ έχουν παρέλθει αρκετά χρόνια από την πρώτη διατύπωσή τους.

Καλό διότι με απεγκλωβίζει επιστημολογικά και συναισθηματικά (αν και φίλος με τον Παύλο) από το να υποπέσω σε ταυτίσεις τέτοιες που να συσκοτίσουν μια ελπίζω καθαρή ματιά στο πολυσχιδές και σημαντικό έργο του.

Έχουμε λοιπόν μπροστά μας έναν τόμο με μερικά από τα σημαντικότερα κείμενά του, που εκδώσαμε εμείς ως ΠΘ αναγνωρίζοντας το έργο του και την ψυχική του εγγύτητα στο ΠΘ και ειδικά στο ΤΜΧΠΠΑ, και που με προσοχή επιμελήθηκε η συνεργάτις του Ιουλία Μωραΐτου.

Το βιβλίο, όπως προελέχθη, βασίζεται τόσο στις θεωρητικές γνώσεις του συγγραφέα, όσο και στην εξαιρετικά μεγάλη εμπειρία του ως ερευνητή και μελετητή.

Έτσι λοιπόν στα επόμενα λίγα λεπτά θα επιχειρήσω να σας ξεναγήσω στον τόμο αυτόν και στην οπτική γωνία της σκέψης του Παύλου Λουκάκη στο αντικείμενο της πολεοδομίας και χωροταξίας για την περίοδο 1952-2012, και όχι μόνο, διότι ο συγγραφέας (όπως εναλλακτικά θα τον αναφέρω) αναζητά και σωστά τις απαρχές των κυρίως αρνητικών πλευρών της πορείας του χωρικού σχεδιασμού από τις απαρχές του νεοελληνικού κράτους.

Το βιβλίο, πέραν της εισαγωγής, διαιρείται σε έξι κύρια κεφάλαια υπό τους τίτλους: 1) Οι Χωρικές Διαστάσεις της Ανάπτυξης, 2) Βασικές Παράμετροι Χωρικού Σχεδιασμού, 3) Οι Οικισμοί ως Σημεία Χωρικής Αναφοράς, 4) Μεθοδολογία-Διαδικασίες Εκπόνησης Χωροταξικών Μελετών, 5) Εφαρμογές: Ερευνητικά Προγράμματα-Μελέτες-Ασκήσεις Διδασκαλίας, 6) Επίλογος, ενώ περιλαμβάνει και συνοπτικό βιογραφικό σημείωμα του συγγραφέα, καθώς και κατάλογο του δημοσιευμένου επιστημονικού έργου του.

Ας διατρέξουμε λοιπόν το βιβλίο<sup>1</sup> με τη σειρά των κεφαλαίων όπως ο Παύλος με τη συνδρομή της Ιουλίας επέλεξαν.

## 1. Οι Χωρικές Διαστάσεις της Ανάπτυξης

Στο πεδίο αυτό (των χωρικών διαστάσεων της ανάπτυξης), ο συγγραφέας κατανοεί τις χωρικές διαστάσεις ως χωρικές εκφάνσεις της ανάπτυξης που εδράζονται στις αναπτυξιακές διαδικασίες. Αυτό όμως με το επί πλέον ιδεολογικό πρόσημο της κριτικής πολιτικής οικονομίας, όπου η ανάπτυξη σημαίνεται ως καπιταλιστική ανάπτυξη βασισμένη σε παραγωγικές δυνάμεις και σχέσεις, και όπου η χωρική έκφραση που στοιχειοθετεί τις διαστάσεις αποτελεί μέρος του εποικοδομήματος.

Το σημαντικό είναι ότι ο συγγραφέας από την αρχή ξεκαθαρίζει ότι η διαδικασία αυτή δεν μπορεί να νοηθεί ανεξάρτητα από τη συσχέτισή της με τα καπιταλιστικά κέντρα και την ένταξη της χώρας στο παγκόσμιο σύστημα. Έτσι, ο χώρος είναι προϊόν του παραγωγικού καπιταλιστικού συστήματος, και η όποια ρύθμιση επιχειρείται είναι εν τέλει προς όφελος του συστήματος.

Στη βάση αυτή ερμηνεύονται και οι χωρικές ανισότητες, η ανισομερής ανάπτυξη του χώρου, τόσο του διεθνούς όσο και του ελληνικού, με τον «υδροκεφαλισμό» της Πρωτεύουσας και τη διάστασή της από τους μικρούς οικισμούς, στο επίπεδο της ρήξης της χωρικής συνοχής. Σημειώνεται ότι χρησιμοποιεί κατά κόρον τον όρο «υδροκεφαλισμός» την δε Αθήνα αποκαλεί σκόπιμα Πρωτεύουσα.

Ερμηνεύονται έτσι επίσης η αναποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων, η μη αξιοποίηση των μελετών, οι αντιφάσεις των ρυθμίσεων και τα διοικητικά θέματα και ανεπάρκειες, και αποδίδεται με θάρρος η ευθύνη εκεί που κυρίως ανήκει, στους κρατικούς φορείς.

Ο συγγραφέας, έχοντας κάνει στα άρθρα του τη δέουσα ενδελεχή ιστορική ανασκόπηση για τη χρονική περίοδο που αναλύει, εκφράζει τους προβληματισμούς του για το μέλλον, εντάσσοντας σ'αυτούς και τις νέες προβληματικές για το περιβάλλον, τους μετανάστες, κλπ, θέτοντας ταυτόχρονα και θέματα χωρικής δημοκρατίας, και εμμέσως

<sup>1</sup> Η παρουσίαση αυτή έγινε στις 31 Μαΐου 2018 στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας (κτήριο Τοικρίκη). Στην ίδια εκδήλωση έκανε παρουσίαση και ο Κώστας Λαλένης.

πλην σαφώς θίγοντας τα ζητήματα της χωρικής απορρόφησης των μικρών από τα μεγάλα κέντρα.

Στο πλαίσιο των προβληματισμών του για το μέλλον, αντλεί από την εμπειρία του τις προτάσεις του Σπουδαστηρίου Πολεοδομικών Ερευνών του ΕΜΠ που δεν υλοποιήθηκαν, το ολιγοκεντρικό σύστημα που πρότεινε το δεκαπενταετές σχέδιο ανάπτυξης, και το πρόγραμμα Δοξιάδη που επιφύλασσε στην Αθήνα ρόλο μεγάλου διεθνούς κέντρου. Ο Λουκάκης έχει όμως τις δικές του επικαιροποιημένες ριζοσπαστικές και ταυτόχρονα ρεαλιστικές προτάσεις: κυρίως το ζήτημα της χωρικής αναδιάρθρωσης, λαμβάνοντας υπόψη τις τάσεις εξέλιξης του δικτύου αστικών κέντρων τη χώρας με στόχο την επανιεράρχηση του πλέγματος των οικισμών.

Έτσι, προτείνει τις οκτώ χωροταξικές σταθερές και θέτει το θέμα των αξόνων και της «περιφερειακής διεθνοποίησης», με σκοπό την σύγκλιση των περιφερειών με υποκείμενη βάση έναν διαφορετικό χωρικό σχεδιασμό με νέες ρυθμίσεις που θα κατατείνουν στην ανάπτυξη και με κατάληξη ένα διαφορετικό καταστατικό χάρτη για τη γη, δηλαδή επανεξέταση των χρήσεων της γης. Αυτό εκφράζεται και την συνολικά παρουσιαζόμενη μελέτη ΠΕΤΑ όπου διατυπώνονται προτάσεις διάρθρωσης μελετών και επιπέδων χωροταξικού σχεδιασμού.

## **2. Βασικές Παράμετροι Χωρικού Σχεδιασμού (περί χώρου-χρήσεις γης)**

Στη συζήτηση για τις παραμέτρους του χωρικού σχεδιασμού, ο συγγραφέας θέτει το ζήτημα του καθορισμού των ορίων το οποίο επανέρχεται συχνά στα άρθρα του. Έξω από μια γραφειοκρατική λογική, προτείνει μια σχετικοποιημένη σχέση του όρου του «ορίου» και του ίδιου του «δομημένου χώρου», καθώς και της ίδιας της «χωρικής ενότητας» ανάλογα με τον σκοπό και τον τομέα που ερευνούμε. Έτσι, έχουμε διαφορετικά όρια για τον δομημένο χώρο, τον οικονομικό χώρο, τον φυσικό χώρο, τον ιστορικό χώρο, τον διοικητικό χώρο, κλπ.

Ο ιστορικό χώρος, στον οποίο ειρήσθω εν παρόδω αποδίδει τεράστια σημασία, νοσηματοδοτείται και ως προς τον ίδιο τον σχεδιασμό μέσω της λογικής συνέχειας του πολιτισμού που προάγει τη δημιουργικότητα που μέσω της έξυπνης εξειδίκευσης παράγει νέους χώρους για τους οποίους είναι εν τέλει αναγκαίο να γίνει ρύθμιση.

Στη βάση αυτή, και επειδή η χωρική δομή όπως είδαμε κατανοείται ως αντανάκλαση του παραγωγικού συστήματος, δηλαδή υπάρχει μια διαλεκτική σχέση με τον αστικό χώρο, αναγνωρίζονται οι ευπαθείς, ευμετάβλητες και αντικρουόμενες σχέσεις στη χωροταξία που την καθιστούν μια διαδικασία που αντιλαμβάνεται τον χώρο όχι ως κέλυφος προς επίλυση, αλλά ως ένα δυναμικό σύστημα προς ρύθμιση.

Μέσα και μετά από μια τέτοια μεθοδολογική ανάπτυξη των κατηγοριών (Dahrstellung), ο συγγραφέας εισέρχεται σε ζητήματα πιο μεσοθεωρητικά, θα λέγαμε, δηλαδή ιστορικο-εμπειρικά, και ιδιαίτερα στον τομέα της τοπική ανάπτυξης και της διοικητικής αποκέντρωσης, ο οποίος τον απασχολεί πολύ.

Στο πλαίσιο αυτό, και ασκώντας οξεία κριτική προς τη διαχρονική Διοίκηση, διατυπώνει την άποψη ότι ποτέ δεν έγινε αντιληπτή η σημασία των διοικητικών αποκεντρώσεων που κατά καιρούς επιχειρήθηκαν ως εκσυγχρονισμός.

Θεωρεί τις προηγούμενες του «Καλλικράτη» ακτινικές συσχετίσεις της χωρικής διάρθρωσης ανεπαρκείς, ενώ προβληματίζεται και για τα ίδια τα κριτήρια του Καλλικράτη, προτείνοντας για τους δήμους ότι πρέπει πλέον να αποτελούν «χώρους οικονομικούς με μονοσήμαντες ή συνθετότερες παραγωγικές δραστηριότητες, που καθορίζονται και απαιτούν οργάνωση ανάλογη προς την παραγωγική δομή τους» (σελ. 108). Έτσι, θεωρεί κρίσιμους τους παράγοντες της γεωγραφικής, οικονομικής, και κοινωνικής συνοχής, αποδίδει μεγάλο ρόλο στη συμμετοχική διαδικασία (την οποία θεωρεί ότι μειώνεται), ενώ θεωρεί απαραίτητη την ύπαρξη χωρικών ρυθμίσεων για να καταστεί δυνατή η σύζευξη οικονομικού προγραμματισμού και χωρικού σχεδιασμού.

Στις επιδιωκόμενες χωρικές ρυθμίσεις δίνει έμφαση στον ρόλο και στη σημασία της αγροτικής ανάπτυξης, στο αγροτικό τοπίο και στα εδαφικά σχέδια, διατυπώνοντας προτάσεις μέχρι και για τον καθορισμό «αγροτικών γειτονιών», αντιμετωπίζοντας τη γη όχι ως οικόπεδο προς εξαγωγή γαιοπροσόδου αλλά ως δυναμικό αναπτυξιακό παράγοντα.

Προσπαθώντας να δει αυτά τα πρότυπα στο πραγματικό πεδίο, ο συγγραφέας πραγματεύεται τις περιπτώσεις των νήσων τονίζοντας την προβληματική παρουσία τους στον χωρικό σχεδιασμό, αλλά επίσης και του ορεινού χώρου που από την ακμή πέρασε στην παρακμή παρά τις ενισχύσεις. Για τον λόγο αυτόν, προτείνει μια επανασυγκρότηση με βάση τα παραγωγικά πρότυπα, τις υποδομές, την ανάπτυξη με συναίνεση και την εξειδίκευση κατά ενότητες.

### **3. Οι Οικισμοί ως Σημεία Χωρικής Αναφοράς**

Στο ζήτημα των πόλεων και των οικισμών, ο συγγραφέας επικεντρώνεται στα ελληνικά ζητήματα όπως αυτά προκύπτουν μέσα από την ιστορική πορεία των επιτυχημένων ή μη εγχειρημάτων της χωρικής ανασυγκρότησης και ρύθμισης.

Μια σκέψη κλειδί, την οποία χρησιμοποιεί τόσο για αναλυτικούς λόγους όσο και ως οδηγό για τις προτάσεις του, είναι ότι η χώρα αναπτύχθηκε με μια ιστορική διαδοχή ενός μονοπολικού, διπολικού, ολιγοπολικού σχήματος το οποίο τείνει να διευρύνεται. Διαχρονικά όμως, έχει διαμορφωθεί μια πυραμίδα όπου στην κορυφή δεσπόζει η πρωτοκαθεδρία της υδροκεφαλικής Πρωτεύουσας, έπεται η καθ'ομοίωσίν της σε



μικρότερη κλίμακα Θεσσαλονίκη και μια σειρά μικρότερων ιεραρχημένων με ακτινικό τρόπο πόλεων που απομυζούν την ενδοχώρα τους. Επάλληλες δηλαδή ακτινικές σχέσεις σε τριγωνική μορφή. Με τους όρους της θεωρίας της πολυπλοκότητας, θα λέγαμε ότι οι μικρότερες χωρικές ενότητες αποτελούν φράκταλς που χαρακτηρίζονται από το φαινόμενο της αυτοομοιότητας και αναπαράγονται με γεωμετρικό σχεδόν τρόπο προς τα επάνω όπου κυριαρχεί η Πρωτεύουσα.

Ένα προνομιακό πεδίο διερεύνησης του συγγραφέα, στο πεδίο αυτό, είναι η διερεύνηση των τάσεων εξέλιξης του δικτύου των αστικών κέντρων της χώρας, την οποία βασιζέται σε συγκεκριμένη περιοδολόγηση (1830, 1864, 1913, 1923, 1948, 1961, 1976) με εργαλείο την οποία και ερμηνεύει την προειπωθείσα δομική εξέλιξη κατά περίοδο και τομέα της οικονομίας. Υπάρχει όμως προοπτική αναδιάρθρωσης, όταν ο οικονομικός και χωροταξικός σχεδιασμός έχει λειτουργήσει ως νέος τρόπος ελέγχου της περιφέρειας από το Κέντρο, ήδη από το 1960, με την αποκέντρωση της βιομηχανίας ως βασικό υποκείμενο παράγοντα; Βοήθησαν και πώς τα διάφορα εγχειρήματα παλιά και νέα; Τελικά τι απέδωσε η «άνοιξη του '60»; Στο πλαίσιο αυτό, εξετάζεται κριτικά η πορεία της χωρικής ρύθμισης με τους θεσμικούς σταθμούς της, όπως οι αντίπαλες πόλεις, η προσπάθεια της δημιουργίας «αντιπρωτευουσών», ή η Επιχείρηση Πολεοδομική Ανασυγκρότηση. Τι αποτέλεσμα έχουν φέρει οι ελληνικοί και οι ευρωπαϊκοί σχεδιασμοί όπως το Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου, ή το ESPON;

Στο πεδίο αυτό, ένα ζήτημα που απασχολεί πολύ τον συγγραφέα είναι ο μεταβαλλόμενος ρόλος και λειτουργία των αγροτικών περιοχών και μάλιστα σε σχέση με το δίκτυο των αστικών κέντρων. Στην πραγματικότητα, πρόκειται για ένα ξανακοίταγμα της παραδοσιακής αντίληψης για την αντίθεση πόλης-υπαίθρου υπό μια εταιρική οπτική που λαμβάνει υπόψη της τη διάχυση της αστικότητας στον αγροτικό χώρο, τους κόμβους και τις σχέσεις των αστικών κέντρων, την εθνική μορφολογία της ανάπτυξης με τον άξονα S, τα νέα αστικά μορφώματα όπως η ανάπτυξη των παραθεριστικών κέντρων και οι αυθαίρετες επεκτάσεις πόλεων.

Η πρόταση του Λουκάκη είναι ότι λαμβάνουμε υπόψη τον περιφερειακό κύκλο (αστικοποίηση, προαστιοποίηση, από-αστικοποίηση [δημιουργία νέων πόλεων ή οικισμών], επαν-αστικοποίηση) και μέσα από μια σύγχρονη τυπολόγηση (διαφορικές σημασίες αστικών κέντρων, αλλά και τυπολόγηση αγροτικών οικισμών), προτείνεται η επανιεράρχηση του οικιστικού δικτύου, η ανάδειξη των αστικών συστημάτων και ο προσδιορισμός των πόλων ανάπτυξης της χώρας σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο καθώς και ο επανακαθορισμός του ρόλου των πόλεων. Κι αυτό μέσα από μια θεώρηση της ανάπτυξης ως προς άξονες που οδηγούν σε μια ιεραρχημένη αξιολόγηση με ομάδες κριτηρίων που οδηγούν σε νέα ζητούμενα και νέους πόλους, και σε συμμαχίες επέκτασης

των πάσης φύσεως ορίων στη λογική των πολυκεντρικών συστημάτων (δίπολα, τρίπολα, κλπ). Ένα τέτοιο προτεινόμενο σύστημα είναι αυτό των πόλεων της Καβάλας-Δράμας-Ξάνθης όπως με πολύ εμπεριστατωμένο τρόπο προτείνεται.

Κατά τον συγγραφέα, τα αστικά συμπλέγματα, πέραν των πάσης φύσεως ορίων, θα πρέπει να γίνουν ανταγωνιστικοί πόλοι. Και μόνον έτσι θα μπορέσει να υπάρξει αποτελεσματικός έλεγχος χρήσεων γης, δηλαδή ο περιορισμός της αυθαιρεσίας θα προκύψει ως αποτέλεσμα της ικανοποίησης αναγκών και της ανάπτυξης. Μια τέτοια λογική επισφραγίζει τη θεωρητική θέση για τη διαλεκτική του χώρου και της ανάπτυξης και θέτει προ των ευθυνών της την ίδια την κοινωνία.

#### **4. Μεθοδολογία – Διαδικασίες Εκπόνησης Χωροταξικών Μελετών**

Στο κεφάλαιο Μεθοδολογία – Διαδικασίες Εκπόνησης Χωροταξικών Μελετών, ο Λουκάκης δεν ασχολείται μόνο με την τεχνική και διαδικαστική πλευρά του θέματος. Καταθέτει την άποψή του (την οποία και πολλοί από εμάς συμμεριζόμαστε) ότι η μεθοδολογία έχει πρόσημα, αρχικώς ιδεολογικά, που σχετίζονται με το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Η ανάλυση δεν είναι ουδέτερη και έχει δυσκολίες, ακόμη και η απεικόνισή της (π.χ. διαγράμματα) έχει εναλλακτικές και διαφορετικές αναγνώσεις. Είναι επίσης αναγκαία η βιωματική και επιτόπια έρευνα, και η εξειδίκευση της ανάλυσης κατά επίπεδα χώρου, τομείς και δραστηριότητες, ανάγκες, η δε διαδικασία θα πρέπει να προβλέπει και μεθοδολογικά πολλές αναδράσεις και ανατροφοδοτήσεις στοιχείων, προκειμένου να φτάσουμε σε μια καθολική ανάλυση ως προαπαιτούμενο των αποφάσεων παρέμβασης.

Οι δε αποφάσεις παρέμβασης, οι λεγόμενες χωρικές και χωροταξικές πολιτικές, παραμένει ένα ερώτημα εάν είναι προϊόν των λεγομένων τεχνοκρατών ή των πολιτικών, καθώς η ίδια η χωροταξία έχει πολιτικό περιεχόμενο και οι προτάσεις επιδέχονται διαφορικών συγκριτικών δυναμικών θεωρήσεων, ως επίσης και τη (συχνή) απόφαση της μη εφαρμογής τους!

Στο πλαίσιο αυτό, ο συγγραφέας κάνει εκτενείς και αναλυτικές αναφορές στην ιστορία του σχεδιασμού στην Ελλάδα με βασικό εργαλείο τις θεσμικές εξελίξεις με τους διάφορους νόμους διατάγματα κλπ κατά χωρική κλίμακα και τομέα.

Προς υλοποίηση του σχεδιασμού, ο συγγραφέας στρέφει την προσοχή του και στους δείκτες, αναδεικνύοντας την ανάγκη των στοιχείων (και την απογοητευτική τους μη ύπαρξη στην Ελλάδα), των προβλημάτων και των αποτελεσμάτων. Ως προς τους δείκτες, αναδεικνύει επίσης τα χαρακτηριστικά, τις δυνατότητες, τις απαιτήσεις, τις δεσμεύσεις, τις συγκρισιμότητες, και τη θεματολογία τους. Για τον συγγραφέα, οι δείκτες, ιδιαίτερα οι συγκριτικοί και διαχρονικοί, είναι ένα κρίσιμο εργαλείο χωρικής και πολιτικής ανάλυσης που κατά κάποιον τρόπο δίνουν τη βάση για τη σύνδεση του αναπτυξιακού προγραμματισμού

με τη χωρική επιστήμη και αποδεικνύουν εν τοις πράγμασι γιατί και οι μελέτες οι ίδιες θα πρέπει να φτάνουν ως το κόκκαλο. Εάν δηλαδή θέλουμε αποτέλεσμα πραγματικό, να φτάσουμε ως το επίπεδο της κοινότητας για τα αναγκαία εξειδικευμένα προγράμματα. Στην κατεύθυνση αυτή ανήκει και η πρόταση για το παρατηρητήριο χωροταξίας που θα μπορούσε να προσφέρει δεξαμενή επεξεργασμένης πληροφορίας τόσο στο Υπουργείο όσο και στους επιστήμονες.

## **5. Εφαρμογές: Ερευνητικά Προγράμματα – Μελέτες – Ασκήσεις Διδασκαλίας**

Είναι λογικό αυτού του είδους το βιβλίο ενός τόσο σημαντικού δάσκαλου να κλείνει με παραδείγματα από την μελετητική και ερευνητική αλλά και διδακτική του πορεία. Θα σταθώ στο τελευταίο: ο Δάσκαλος, τώρα, καταθέτει διαγράμματα χαρακτηριστικών ασκήσεων που έβαλε στους φοιτητές. Διαβάζοντας τα δεδομένα και τα ζητούμενα, δηλαδή την εκφώνηση της άσκησης, μπορεί κανείς να διακρίνει την επιμονή του στην κινητοποίηση και αναζήτηση της κριτικής σκέψης των φοιτητών. Το μοντέλο είναι ότι τους δίνει χάρτες και δεδομένα και τους ζητά συνθετικές κρίσεις και απόψεις.

## **6. Επίλογος**

Στα επιλογικά μέρη, μετά την εμπνευσμένη σύνοψη της Ιουλίας Μωραΐτου, παρατίθεται το συνοπτικό μεν αλλά εντυπωσιακό δε βιογραφικό σημείωμα του συγγραφέα, καθώς και κατάλογος του δημοσιευμένου επιστημονικού έργου του, μέρη που ολοκληρώνουν και εν τίνι μέτρω συνοψίζουν την πολυσχιδή επιστημονική αλλά και πολιτική προσφορά του αγαπημένου μας φίλου, συναδέλφου και δασκάλου. κατακλείδι, και εάν ξαναδούμε τον τίτλο του βιβλίου «Πολεοδομικές και Χωροταξικές εξελίξεις. Ελλάδα 1952-2012: εμπειρίες δράσης», και αναρωτηθούμε τι έγινε τελικά όλα αυτά τα χρόνια, θα κλείσω ως εξής:

Όπως λέει και ο συγγραφέας σε ένα από τα κεφάλαιά του, «πιστεύω, κλείνοντας το κεφάλαιο αυτό» (εγώ λέω την παρουσίαση αυτή) «πως κρατικές παρεμβάσεις υπήρξαν. Όπως και σκόπιμες, άρα προγραμματικές, μη-παρεμβάσεις. Όμως αυτό που ποτέ δεν έγινε θέληση ήταν να αλλάξουν οι δομές που υπάρχουν (σελ. 162).

Και εγώ με τη σειρά μου αναρωτιέμαι: πότε θα τις αλλάξουμε;

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

## ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ ΔΗΜΗΤΡΗΣ  
ΣΚΑΓΙΑΝΝΗΣ ΠΑΝΤΟΛΕΩΝ  
ΓΟΣΠΟΔΙΝΗ ΑΣΠΑ  
ΔΕΦΝΕΡ ΑΛΕΞΗΣ  
ΧΡΙΣΤΟΠΟΥΛΟΥ ΟΛΓΑ  
ΨΥΧΑΡΗΣ ΓΙΑΝΝΗΣ  
ΚΑΛΛΙΩΡΑΣ ΔΗΜΗΤΡΗΣ

## ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΣΥΝΤΑΞΗΣ

Αραβαντινός Αθανάσιος	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Ανδρικόπουλος Ανδρέας	- Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Βασενχόβεν Λουδοβίκος	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Γιαννακούρου Τζίνα	- Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Γιαννιάς Δημήτρης	- Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Δελλαδέτσιμας Παύλος	- Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Ιωαννίδης Γιάννης	- Tufts University, USA
Καλογήρου Νίκος	- Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης (ΑΠΘ)
Καρύδης Δημήτρης	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Κοσμόπουλος Πάνος	- Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης (ΔΠΘ)
Κουκλέλη Ελένη	- University of California, USA
Λαμπριανίδης Λόης	- Πανεπιστήμιο Μακεδονίας
Λουκάκης Παύλος	- Πάντειο Πανεπιστήμιο
Λουρή Ελένη	- Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Μαλούτας Θωμάς	- Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Μαντουβάλου Μαρία	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Μελαχροινός Κώστας	- Queen Mary, University of London
Μοδινός Μιχάλης	- Διεπιστημονικό Ινστιτούτο Περιβαλλοντικών Ερευνών (ΔΙΠΕ)
Μπριασούλη Ελένη	- Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Παπαθεοδώρου Ανδρέας	- Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Πρεβελάκης Γεώργιος-Στυλ.	- Université de Paris I, France
Φωτόπουλος Γιώργος	- Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Χαστάογλου Βίλμα	- Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης (ΑΠΘ)

# αιχώρος

ΤΕΥΧΟΣ 31 ΕΤΟΣ 2020  
ISSUE YEAR

**Π. Σκάγιαννης** 4

Εισαγωγή

**G. Petrakos** 10

Geographies of Growth and Integration in Europe: old and new challenges for regional policy

**Σ. Πολύζος** 23

Διερεύνηση των Διαθρωπτικών Μεταβολών της Ελληνικής Οικονομίας την Περίοδο της Οικονομικής Κρίσης με Χρήση της Ανάλυσης Εισροών - Εκροών

**Ε. Ασπρογέρακας, Δ. Καλλιώρας** 62

Χωρικός και Αναπτυξιακός Σχεδιασμός στην Ελλάδα: ζητήματα σύμπλεξης

**Κ. Λαλένης, Σ. Βεζυριαννίδου** 94

Ο Χωρικός Σχεδιασμός και οι Συναφείς Απόπειρες Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, την Εποχή της Οικονομικής Κρίσης: αξιολόγηση αναγκαιότητας και αποτελεσμάτων

**Α. Δέφνερ, Ν. Μαντάς, Ε. Ψαθά, Ν. Βογιαζίδης** 119

Προσβασιμότητα στον Πολιτισμό και την Κληρονομιά: ο σχεδιασμός για όλους

**Α. Τράμπα** 145

Τα Σχέδια Βιώσιμης Αστικής Κινητικότητας (ΣΒΑΚ) και η Συσχέτιση με το Θεσμικό Πλαίσιο Χωρικού Σχεδιασμού: ευρωπαϊκή και ελληνική πραγματικότητα

**Ε. Ασπρογέρακας** 171

Πολιτική Στρατηγικών Παρεμβάσεων και Χωρική Διακυβέρνηση: η περίπτωση του «Ελληνικού»

**Π. Σκάγιαννης, Θ. Καναρέλης** 206

Οι Πλατείες της Αθήνας: μια διαδρομή προκλήσεων και ανατροπών

## ΚΡΙΤΙΚΕΣ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΕΙΣ

**Π. Σκάγιαννης** 236

Παύλος Λουκάκης (2017) Πολεοδομικές & Χωροταξικές Εξελίξεις. Ελλάδα 1952-2012: εμπειρίες δράσης. Επιμέλεια τόμου Ι. Μωραΐτου. Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας