



# ΑΣΙ Χώρος

Κείμενα Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Ανάπτυξης

2016

26



Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης

---

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>Ασπρογέρακας, Ε.</b>	4
Προσεγγίσεις ολοκληρωμένων αστικών παρεμβάσεων στην Ελλάδα: Εργαλεία και στοιχεία διακυβέρνησης.		
	<b>Παπαγεωργίου, Μ.</b>	37
Θεωρίες, αρχές και πρότυπα χωρικού σχεδιασμού της τουριστικής δραστηριότητας: Η ελληνική εμπειρία και πρακτική		
	<b>Ουρεΐλιδου, Ε.</b>	67
Προγραμματισμός πολιτιστικής και κοινωνικής ενεργοποίησης των αστικών ελεύθερων χώρων: Η περίπτωση του Δυτικού Τείχους Θεσσαλονίκης.		
	<b>Ανέστης Γουργιώτης, Α., Τσιλιμίγκας, Γ.</b>	103
Μια νέα προσέγγιση για το χωροταξικό σχεδιασμό στην Ελλάδα.		
	<b>Παναγιωτίδου Μ., Κοντοπούλου Ε., Βαλεριάνου, Κ.</b>	123
Προσεγγίζοντας τις πολιτικές για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας		
	<b>Χιόνης Δ., Εξάρκου, Τ.</b>	150
Η κομματική ένταξη των έργων στο ΠΕΠ Αν. Μακεδονίας και Θράκης, κατά την περίοδο του Γ' ΚΠΣ, ως Μελέτη Περίπτωσης.		
	<b>Δρακάκη, Ε.</b>	177
Η χωρική ρύθμιση της οικονομικής και περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα από το Μάαστριχτ» ως την κρίση: Μία κριτική επισκόπηση της ελληνικής πολιτικής χωροταξίας.		
	<b>ΘΕΜΑΤΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ</b>	
	<b>Χαϊνταρλής Μ.</b>	201
Η Διοίκηση του Περιβάλλοντος και η εξέλιξη της μέσα στο χρόνο.		

## **Προσεγγίσεις ολοκληρωμένων αστικών παρεμβάσεων στην Ελλάδα: Εργαλεία και στοιχεία διακυβέρνησης**

**Ευάγγελος Χ. Ασπρογέρακας**

*Δρ Πολεοδομίας - Χωροτάκτης ΕΜΠ, Ερευνητής ΕΜΠ*

### **Περίληψη**

Οι ολοκληρωμένες προσεγγίσεις στον αστικό σχεδιασμό αποτελούν κατεύθυνση πολιτικής της ΕΕ η οποία από τη δεκαετία του 1990, ενσωματώθηκε στο θεσμικό πλαίσιο πολλών κρατών μελών μεταξύ των οποίων και της Ελλάδας. Προς την ίδια κατεύθυνση, κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο (2014-2020) υιοθετούνται Ολοκληρωμένες Χωρικές Στρατηγικές. Ο χαρακτήρας των προσεγγίσεων αυτών κάνει επιτακτική την ανάγκη εισαγωγής των αρχών της χωρικής διακυβέρνησης στην οργάνωση και διαχείριση των σχετικών εργαλείων. Η προσέγγιση της διακυβέρνησης, εντός δεδομένης χωρικής ενότητας, εμπεριέχει ως κεντρικό στοιχείο τον οριζόντιο συντονισμό τομεακών πολιτικών και τον κάθετο συντονισμό με μια οπτική «πολυ-επίπεδης» διαχείρισης δράσεων. Στο πλαίσιο αυτό, η παρούσα εργασία φιλοδοξεί μέσα από μια κριτική παρουσίαση, να διερευνήσει τις εκφάνσεις αρχών και πρακτικών χωρικής διακυβέρνησης που διέπουν τα βασικά εργαλεία Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων στην Ελλάδα. Η προβληματική που αναπτύσσεται αφορά στις συνέργιες διακυβέρνησης, οριζόντια και κάθετα και πιο συγκεκριμένα, στις δομές, μηχανισμούς και εργαλεία για το συντονισμό της εφαρμογής και τη χρηματοδότηση των δράσεων που περιλαμβάνονται στο σχεδιασμό. Στα συμπεράσματα θα επιχειρηθεί, επίσης, η διατύπωση προϋποθέσεων και προτάσεων για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή τους. Η κριτική παρουσίαση της λειτουργίας και των χαρακτηριστικών διακυβέρνησης αντίστοιχου προγράμματος που εφαρμόζεται στη Γερμανία για περίπου δύο δεκαετίες αναμένεται να συμβάλει στην προσπάθεια αυτή.

## **Λέξεις κλειδιά**

αστική ανάπτυξη, διακυβέρνηση, πολεοδομική πολιτική, αστικές αναπλάσεις, Σχέδια Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων (ΣΟΑΠ), Ολοκληρωμένες Χωρικές Επενδύσεις (ΟΧΕ)

## ***Approaches of integrated urban intervention in Greece: Tools & governance***

### ***Abstract***

*Integrated approach to urban development consists an EU policy direction which, after piloting the URBAN programme in the 1990s, was incorporated into the institutional framework in many Member States including Greece. Along the same lines, during the current programming period (2014-2020), the Integrated Territorial Investments tool has been adopted. The character of these approaches makes the introduction of the principles of territorial governance in the organization and management of these tools necessary. The approach to governance within a given territorial unit, includes, as a central element, horizontal coordination of sectoral policies and vertical coordination based on a "multi-level" operation management. In this context, this paper aspires to explore, through a critical presentation, the principles and aspects of spatial governance practices of the main tools of Integrated Urban Intervention in Greece. The research concerns governance synergies, both horizontally and vertically, and more specifically, the structures, mechanisms and tools for coordinating the implementation and funding of actions included in planning. The conclusions will also attempt to formulate requirements and suggest recommendations for an effective implementation. The critical presentation of the functioning and governance of a relevant programme applied in Germany for nearly two decades is expected to contribute to this effort.*

### **Keywords**

*urban development, governance, urban policy, urban regeneration, Integrated Urban Intervention Plans, Integrated Territorial Investment (ITI)*

## 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) δεν διαθέτει δεσμευτική αστική πολιτική καθώς αυτή δεν υπάγεται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα. Ωστόσο, η αστική ανάπτυξη υποστηρίζεται αρχικά μέσω της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ και των διαρθρωτικών ταμείων αλλά και μέσω αυξανόμενου αριθμού τομεακών πολιτικών (π.χ. για την ενέργεια, την κοινωνία της πληροφορίας, το περιβάλλον, την κλιματική αλλαγή, τις μεταφορές κ.λπ.), πρωτοβουλιών (π.χ. «Πολιτιστική πρωτεύουσα της Ευρώπης», «ευρωπαϊκή σύμπραξη καινοτομίας έξυπνων πόλεων και κοινοτήτων», «Βραβείο Πράσινης Πρωτεύουσας») αλλά και οδηγιών που αφορούν κυρίως αστικές περιοχές και υλοποιούνται από πόλεις (π.χ. για το θόρυβο και την ποιότητα του αέρα, μέτρα για τη μείωση της κυκλοφοριακής συμφόρησης, κ.λπ.).

Σχετικές καινοτόμες ενέργειες για την αντιμετώπιση προβλημάτων του αστικού χώρου και ευρύτερων αναπτυξιακών προκλήσεων εφαρμόστηκαν, από το τέλος της δεκαετίας του 1980, μέσω των «Αστικών Πιλοτικών Προγραμμάτων», ενταγμένων στο άρθρο 10 του κανονισμού του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ). Στόχος τους υπήρξε η υποστήριξη της καινοτομίας στην αστική ανάπτυξη και το σχεδιασμό στο πλαίσιο της ευρύτερης πολιτικής της Κοινότητας για την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής (CEC, 2011β: εισαγωγή). Στα προγράμματα αυτά συναντάται για πρώτη φορά η ολοκληρωμένη προσέγγιση σύμφωνα με την οποία ένας συνδυασμός δράσεων εφαρμόζεται σε καθορισμένη αστική περιοχή περιλαμβάνοντας μέτρα για την εκπαίδευση και την εργασία. Επιπλέον, αναδεικνύονται σε βασικές διατάξεις των αστικών αναπλάσεων οι θεματικές του Πολιτισμού, της Τεχνολογίας Επικοινωνιών, της Κοινωνικής Συνοχής, του Περιβάλλοντος και της Κυκλοφοριακής Διαχείρισης (CEC, 1997: 9-16).

Τα «Αστικά Πιλοτικά Προγράμματα» αποτέλεσαν τη βάση για την Κοινοτική Πρωτοβουλία URBAN (1994-99) και στη συνέχεια την URBAN II, (2000-06) με έμφαση στην αειφόρο ανάπτυξη των αστικών κέντρων που παρουσιάζουν κοινωνικά, οικονομικά ή μορφολογικά προβλήματα μέσω της ενθάρρυνσης διαμόρφωσης καινοτόμων και ολοκληρωμένων τρόπων δράσης. Επιχειρησιακά, είχε τη μορφή ολοκληρωμένου αναπτυξιακού προγράμματος με πολυτομεακό χαρακτήρα που συνδύαζε την αναμόρφωση των υποδομών, με οικονομικές και παραγωγικές δράσεις καθώς και μέτρα για την εξάλειψη του κοινωνικού αποκλεισμού. Τα προγράμματα σχεδιάστηκαν και υλοποιήθηκαν σε τοπικό επίπεδο στο πλαίσιο εταιρικής σχέσης με τις περιφερειακές και εθνικές αρχές και είχαν κοινή δομή ως προς τους άξονες προτεραιότητας (περισσότερα στοιχεία για το πρόγραμμα στην ηλεκτρονική έκδοση: CEC, 2001α).

Το πρόγραμμα URBAN θεωρήθηκε επιτυχημένο με δυνατά σημεία, μεταξύ άλλων, την προώθηση της ολοκληρωμένης προσέγγισης για την αντιμετώπιση των αστικών προβλημάτων, την επίτευξη συνεργειών μεταξύ πολιτικών καθώς και την

προώθηση συμπράξεων και συνεργασίας μεταξύ των σχετικών δρώντων (GHK, 2003: 73-74). Διαμορφώθηκε έτσι το κατάλληλο πλαίσιο για την περαιτέρω προώθηση της ολοκληρωμένης προσέγγισης για την αστική ανάπτυξη. Ως προϋπόθεση αναγνωρίστηκε η χρήση καινοτόμων εργαλείων για τον κάθετο και οριζόντιο συντονισμό και συνεργασία καθώς και η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων προς το τοπικό επίπεδο με διευρυμένη συμμετοχή δρώντων στο σχεδιασμό και την εφαρμογή των προγραμμάτων (Urban Future, 2005: 5-6).

Ως επόμενο βήμα το 2006 υιοθετήθηκε η θεματική στρατηγική για το αστικό περιβάλλον (ΕΕ, 2006· ΕΕ, 2004), η οποία επιτρέπει τη χρήση των διαρθρωτικών ταμείων για τη στήριξη επενδύσεων που αποσκοπούν στη βελτίωσή του. Καθορίζονται μέτρα συνεργασίας και κατευθύνσεις με έμφαση στην ανταλλαγή εμπειρίας και τη διάδοση γνώσης, ώστε να διασφαλιστεί η αποτελεσματική εφαρμογή της νομοθεσίας και να προωθηθούν οι βέλτιστες πρακτικές κυρίως μεταξύ των τοπικών αρχών (ΕΕ, 2006: ενότητες 5-7).

Το Μάιο του 2007, οι υπουργοί χωροταξίας των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενέκριναν δύο κείμενα πολιτικής, την «Εδαφική Ατζέντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Προς μια πιο ανταγωνιστική Ευρώπη διαφορετικών περιφερειών» (γνωστό ως «Εδαφική Ατζέντα») και το «Χάρτη της Λειψίας για την αειφόρο ανάπτυξη των ευρωπαϊκών πόλεων» στην άτυπη υπουργική σύνοδο για την αστική ανάπτυξη και την εδαφική συνοχή στη Λειψία.

Η Εδαφική Ατζέντα (2007) πραγματεύεται τα διαφορετικά είδη περιφερειών και εστιάζει στη διασύνδεση μεταξύ τους και το ρόλο ορισμένων εξ αυτών (π.χ. παράκτιες ζώνες, ορεινές περιοχές, κ.λπ.) με αναφορά στην πρόκληση του συντονισμού των πολιτικών της ΕΕ και των κρατών μελών ως προς τις χωρικές τους επιπτώσεις. Την εποχή αυτή παρατηρείται μια ευδιάκριτη μεταστροφή από τους «ήπιους» προβληματισμούς παλαιότερων κειμένων όπως το Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου (CEC, 1999) προς την επιδίωξη της ανταγωνιστικότητας (ΕΚ, 2007: iv). Εντάσσεται, ενδεχομένως, στο πλαίσιο μετατόπισης της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής, από την εστίαση στη «σύγκλιση» των διαρθρωτικά αδύναμων και μειονεκτικών περιοχών σε στρατηγικές που αποσκοπούν στην ανάπτυξη του δυναμικού και των ευκαιριών στις περιφέρειες (Ασπρογέρακας και Ζαχαρή, 2012: 91-93).

Ο Χάρτης της Λειψίας τονίζει τη σημασία των πόλεων στη διαμόρφωση των μελλοντικών πολιτικών της ΕΕ, επισημαίνει την ανάγκη ένταξης της αστικής διάστασης στα διάφορα επίπεδα πολιτικής, προτρέπει για ολοκληρωμένες πολιτικές αστικής ανάπτυξης, με ιδιαίτερη έμφαση στις υποβαθμισμένες περιοχές και κατευθύνει σε συγκεκριμένους άξονες δράσης (Leipzig Charter, 2007):

- δημιουργία και εξασφάλιση υψηλής ποιότητας δημόσιων χώρων



- εκσυγχρονισμό των δικτύων υποδομής και βελτίωση της ενεργειακής αποδοτικότητας
- καινοτομία και εκπαιδευτικές πολιτικές
- εφαρμογή στρατηγικών για την αναβάθμιση του φυσικού περιβάλλοντος
- ενίσχυση της τοπικής οικονομίας και αγοράς εργασίας
- δυναμικές πολιτικές εκπαίδευσης και κατάρτισης για παιδιά και νέους
- προώθηση αποτελεσματικών και οικονομικών αστικών συγκοινωνιών

Ο Χάρτης της Λειψίας εστιάζει στις πόλεις και τα θέματα που σχετίζονται με αυτές διαμορφώνοντας προβληματισμό γύρω από το ζήτημα της επικουρικότητας που αφορά κυρίως το εάν και με ποιον τρόπο θα πρέπει η ΕΕ να δρα και να «παρεμβαίνει» στον εν λόγω τομέα πολιτικής καθώς και εάν οι πόλεις και τα προβλήματά τους έχουν ευρωπαϊκή διάσταση. Εντούτοις, αναγνωρίζεται το γεγονός ότι οι εδαφικές πολιτικές είναι ιδιαίτερα ορατές στις αστικές περιοχές (ΕΚ, 2007: iv).

Η περαιτέρω εξειδίκευση των δύο παραπάνω κειμένων πολιτικής συνέβαλε σημαντικά στην σταδιακή συγκρότηση ενός νέου πλαισίου για την αστική ανάπτυξη στην Ευρώπη με διακριτά χαρακτηριστικά τον πολυτομεακό χαρακτήρα της ολοκληρωμένης προσέγγισης που θεωρείται απαραίτητη για «αιεφόρες» και «συνεκτικές» πόλεις (CEC, 2008), αλλά και για την προώθηση της αστικής αναγέννησης και της αναπτυξιακής διάστασης σύμφωνα με τις αρχές της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» (Διακήρυξη του Τολέδο, 2010) η οποία βασίζεται στην έξυπνη, αιεφόρο και χωρίς κοινωνικούς αποκλεισμούς ανάπτυξη (βλ. αναλυτικά CEC, 2010).

Η Διακήρυξη του Τολέδο (2010β) αποτελεί συμφωνία για την προώθηση μέτρων ολοκληρωμένης αστικής αναγέννησης στο πλαίσιο των πολιτικών αστικής ανάπτυξης με αναφορά στην ανάγκη συντονισμού των σχετικών δράσεων κάθετα, μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης, αλλά και οριζόντια με τη συνεργασία και τον συντονισμό όλων των εμπλεκόμενων φορέων και κοινωνικοοικονομικών εταίρων. Η ολοκληρωμένη προσέγγιση εμφανίζεται ως αναγκαία για την προοπτική αναγέννησης των Ευρωπαϊκών πόλεων στο πλαίσιο επίτευξης σειράς στόχων που σχετίζονται με το κοινωνικό, οικονομικό και φυσικό περιβάλλον των πόλεων. Η διακήρυξη, αναφέρεται στην ανάγκη παγίωσης μιας ευρωπαϊκής αστικής ατζέντας με βασικές κατευθύνσεις δράσης την ενίσχυση της αστικής διάστασης της Πολιτικής Συνοχής, ενίσχυση της έρευνας και διάδοσης της γνώσης σε θέματα αστικού χώρου καθώς και την ανάπτυξη εργαλείων για την εφαρμογή ολοκληρωμένων προσεγγίσεων του Χάρτη της Λειψίας.

Ο νέος στόχος της εδαφικής συνοχής που εισήγαγε η Συνθήκη της Λισαβόνας (ΕΕ, 2007) αποτελεί αναγνώριση ότι η οικονομική και κοινωνική συνοχή σε ευρωπαϊκό επίπεδο δεν μπορεί να επιτευχθεί χωρίς μεγαλύτερη επικέντρωση στις χωρικές-γεωγραφικές

συνέπειες των πολιτικών της ΕΕ. Κατά το σχεδιασμό της Προγραμματικής Περιόδου 2014-2020 κρίθηκε απαραίτητη (ΕΕ, 2013: 2) η ενίσχυση της αστικής διάστασης της πολιτικής που εξειδικεύτηκε με τον προσδιορισμό συγκεκριμένων εργαλείων αστικής ανάπτυξης στο πλαίσιο προώθησης της ολοκληρωμένης προσέγγισης όπως εκφράστηκε και μέσω της αλληλοσυμπληρωματικότητας των Ταμείων και της πρόβλεψης για μηχανισμούς που διευκολύνουν την ανάπτυξη τοπικών και υποπεριφερειακών προσεγγίσεων (ΕΕ, 2012: 10). Η προσέγγιση αυτή εκφράζει ίσως μια προσπάθεια προσαρμογής στο πλαίσιο ολοκλήρωσης των οικονομικών σχέσεων και αλληλεξαρτήσεων σε παγκόσμιο επίπεδο όπου η προσοχή σταδιακά στρέφεται από τα συγκριτικά πλεονεκτήματα των περιφερειών στα «απόλυτα» ή «ανταγωνιστικά» πλεονεκτήματα που μπορούν να εντοπιστούν με μοναδικό τρόπο σε συγκεκριμένους τόπους. Ως βασική συνιστώσα της αναπτυξιακής διαδικασίας αναδεικνύεται η έννοια του χωρικού κεφαλαίου και η διαμόρφωση ενός νέου μοντέλου «κατά τόπους» ανάπτυξης (Ζαχαρή & Ασπρογέρακας, 2013: 3-11). Ίσως βέβαια εκφράζεται και η αγωνία της «εκ των κάτω» ανάπτυξης προκειμένου να υπάρξει άμεση απόκριση σε μια κρίσιμη συγκυρία και σε επίπεδο που είναι αποτελεσματικότερα αναγνωρίσιμα τα όποια πλεονεκτήματα, χωρίς ωστόσο να χαθεί η δυνατότητα κεντρικού σχεδιασμού και ελέγχου (Ασπρογέρακας & Ζαχαρή, 2012: 19).

Τα νέα εργαλεία για τη Βιώσιμη Αστική Ανάπτυξη της προγραμματικής περιόδου 2014-2020 όπως η «τοπική ανάπτυξη με πρωτοβουλία κοινοτήτων» και οι «ολοκληρωμένες χωρικές επενδύσεις» αποτελούν στοιχεία υλοποίησης της προσέγγισης αυτής με στόχο την εισαγωγή μεθόδων για την εφαρμογή της πολιτικής συνοχής, οι οποίες εμπλέκουν και κινητοποιούν τις τοπικές κοινότητες για την υλοποίηση ολοκληρωμένων δράσεων προσαρμοσμένων στα χωρικά χαρακτηριστικά λειτουργικών περιοχών (Ζαχαρή & Ασπρογέρακας, 2013: 15-20). Εκτιμάται ότι το 50% τουλάχιστον του ΕΤΠΑ, θα επενδυθεί στις αστικές περιοχές με την ενσωμάτωση των επιχειρησιακών προγραμμάτων για τη χρηματοδοτική περίοδο 2014-20 (περίπου 80-90 δισ. Ευρώ), και τουλάχιστον το 5% των εθνικών κονδυλίων του ΕΤΠΑ προορίζεται για δράσεις ολοκληρωμένης βιώσιμης αστικής ανάπτυξης, επιδιώκοντας τη διασφάλιση ότι θα αποτελέσει προτεραιότητα πολιτικής για όλα τα κράτη μέλη (ΕΕ, 2014: 7).

Ο σχεδιασμός, στο πλαίσιο αυτό, προβάλλει ως βασικός μηχανισμός συντονισμού δρώντων με δυνατότητα να καθοδηγεί την ανάπτυξη στο χώρο θέτοντας χωρικές προτεραιότητες και δίνοντας κατευθύνσεις για την προώθηση ολοκληρωμένων τοπικών δράσεων (OECD 2001: 11). Οι πόλεις αναγνωρίζονται σταδιακά ως εν δυνάμει κινητήριες δυνάμεις της οικονομικής ανάπτυξης, της απασχόλησης και της κοινωνικής ένταξης και κρίνεται απαραίτητη η σύνδεσή τους με το σύνολο του ευρωπαϊκού κύκλου χάραξης πολιτικής ενώ οι πολιτικές της ΕΕ θα πρέπει να είναι καλύτερα προσαρμοσμένες στις

αστικές συνθήκες που θα εφαρμοστούν (βλ. και σχετικά κείμενα πολιτικής CEC, 2010α· ΕΕ, 2014· EU, 2014· ΕΚ, 2015).

## **2. ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ (ΟΡΙΖΟΝΤΙΟΣ – ΚΑΘΕΤΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ)**

Η ολοκληρωμένη προσέγγιση της χωρικής ανάπτυξης αναδεικνύει με επιτακτικό τρόπο την ανάγκη συντονισμού των πολιτικών της ΕΕ και των κρατών μελών ως προς τις χωρικές τους επιπτώσεις (TSP 2020, 2011: IV). Αποτελεί ζητούμενο η στόχευση των εφαρμοσμένων πολιτικών στο συνδυασμό τομεακών ενεργειών, έτσι ώστε να δημιουργούνται συνέργιες και συμπληρωματικότητες, να προωθούνται κοινές δράσεις μεταξύ διαφορετικών χωρικών ενότητων και να συγκροτούνται κοινές στρατηγικές διευθέτησης των κοινών προκλήσεων. Η ατζέντα της ολοκλήρωσης μπορεί να αναδειχθεί σε τέσσερις αλληλεπικαλυπτόμενες διαστάσεις (Vigar, 2009: 1572): (α) ευθυγράμμιση στρατηγικών και πολιτικών προκειμένου να αποφεύγονται συγκρούσεις, (β) επαναπλαισίωση των πολιτικών με διεύρυνση της οπτικής τους, (γ) αποτελεσματική σύνδεση πολιτικής και πράξης με αντιμετώπιση των ενδεχόμενων αδυναμιών στην εφαρμογή και (δ) συνεργασία μεταξύ δρώντων, αξιοποίηση της κοινής γνώσης και εμπειρίας ακόμα και διαμόρφωση συμμαχιών ώστε να επιτευχθούν κοινοί στόχοι.

Η υιοθέτηση των αρχών της Χωρικής Διακυβέρνησης αποτελεί μηχανισμό διαμόρφωσης του απαραίτητου πλαισίου ολοκλήρωσης πολιτικών και δράσεων με απώτερο στόχο την ανάπτυξη και τη χωρική συνοχή (Βασενχόβεν κ.ά. 2010: 59). Η υλοποίηση της χωρικής διακυβέρνησης αφορά κατ' αρχήν την εφαρμογή των γενικών αρχών της διακυβέρνησης, δηλαδή λειτουργία ανοιχτή και γλώσσα κατανοητή για το ευρύ κοινό, ευρεία συμμετοχή στη διαδικασία παραγωγής και εφαρμογής πολιτικών, λογοδοσία και υπευθυνότητα υπολόγων, συνεκτικότητα, αποτελεσματικότητα και αναλογικότητα των πολιτικών (CEC, 2001: 8), σε συγκεκριμένες, χωρικά καθορισμένες, ενότητες (βλ. σχετικό σχολιασμό στο Βασενχόβεν κ.ά. 2010: 52-57).

Με μια ευρύτερη οπτική, η προσέγγιση της χωρικής διακυβέρνησης εντάσσεται σε ένα πλαίσιο αναφοράς όπου ο χώρος λειτουργεί ως «κοινωνική κατασκευή», δημιουργημένη από τη συλλογική δράση ομάδων, συμφερόντων και ανθρώπινων οργανώσεων. Στη θεώρηση αυτή η χωρική ενότητα έχει τη μορφή ενός «συλλογικού οργάνου» με τους διάφορους εταίρους να θέτουν ένα κοινό όραμα, να συναινούν ώστε να κατανεμηθούν ρόλοι και να μεθοδεύουν την επίτευξή των στόχων τους (Βασενχόβεν κ.ά. 2010: 57-58). Η προσέγγιση της διακυβέρνησης εμπεριέχει, ως βασική επιδίωξη, τη διεύρυνση της διαδικασίας και συμμετοχής στη χάραξη πολιτικής και έχει ως βασικά χαρακτηριστικά τα κάτωθι (Βασενχόβεν, κ.ά. 2010: 62-66):

- Κατανομή αρμοδιοτήτων και Τοπικό Επίπεδο: Οι αστικές περιοχές χαρακτηρίζονται από σύνθετα συστήματα με σημαντικές αλληλεξαρτήσεις σε επίπεδο, ελέγχου, διαχείρισης και σχεδιασμού, προκειμένου να αντιμετωπισθούν πολύπλοκα και ανταγωνιστικά κοινωνικά συμφέροντα, που θεωρούνται ότι ξεπερνούν την ικανότητα του κράτους ως φορέα εξουσίας. Η διακυβέρνηση παραπέμπει σε ένα εναλλακτικό μοντέλο διαχείρισης των συλλογικών υποθέσεων με άνοιγμα της βάσης θεώρησης των φορέων, των συμφερόντων και των ρυθμιστικών μηχανισμών. Σε τοπικό επίπεδο επιδιώκεται η παραγωγή «τοπικών συλλογικών ανταγωνιστικών αγαθών» (γνώση, εξειδικευμένη τεχνογνωσία, υπηρεσίες, θεσμικό και κοινωνικό κεφάλαιο) και η διαμόρφωση πλαισίου σύνδεσης της αγοράς, των επιχειρήσεων, του κράτους, της κοινότητας (community) και των συλλογικών οργανισμών (associations).
- Κάθετος και Οριζόντιος Συντονισμός: Ο κάθετος συντονισμός συνδέεται με μια αντίληψη «πολυ-επίπεδης» διακυβέρνησης με το βάρος να περνάει στο ρόλο των δικτύων, ως ενός οργανωτικού τρόπου και μέσου για συλλογική δράση. Οι διασυνδέσεις που διαμορφώνονται αφορούν την πολιτική αποκέντρωση αρμοδιοτήτων ή ακόμα την εφαρμογή ενός συστήματος συμφωνιών ή συνεργασίας μεταξύ επιπέδων διοίκησης. Σε οριζόντιο επίπεδο η διακυβέρνηση μπορεί να αποτελέσει προσέγγιση συντονισμού και ολοκλήρωσης πολιτικών και ενεργειών εντός μιας ή περισσότερων χωρικών ενοτήτων μέσα από τυπικές ή και άτυπες δικτυακές συνεργασίες.
- Συμμετοχή πολιτών: Η συμμετοχικότητα αποτελεί βασικό χαρακτηριστικό της διακυβέρνησης για την προώθηση του «εκ των κάτω» σχεδιασμού αν και η συμμετοχή δύσκολα αξιολογείται ως προς την ουσία και αποτελεσματικότητά της.

Όπως προκύπτει και σε πρόσφατο σχέδιο ψηφίσματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (ΕΚ, 2015), γίνεται αποδεκτή η επιδίωξη το ευρωπαϊκό πρόγραμμα για το αστικό περιβάλλον να βασίζεται σε ένα σύγχρονο μοντέλο πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, με εντονότερη τη συμμετοχή σε τοπικό επίπεδο σε όλα τα στάδια του κύκλου της πολιτικής. Στόχος οι ασκούμενες πολιτικές να προσεγγίζουν περισσότερο την πραγματικότητα και να καθίστανται περισσότερο συνεπείς. Η προσέγγιση αυτή θα συνδυάζει τυπικές κυβερνητικές δομές με άτυπες ευέλικτες δομές διακυβέρνησης, θα ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της κοινωνίας «των δικτύων», θα βελτιώνει την πολυεπίπεδη συνεργασία, τόσο κάθετα όσο και οριζόντια ενισχύοντας τη δημοκρατική νομιμοποίηση του ευρωπαϊκού εγχειρήματος (ΕΚ, 2015: σελ. 8-9). Τροχοπέδη σε μια τέτοια προσπάθεια είναι δυνατό να αποτελέσουν ο τομεακός κατακερματισμός, τα διοικητικά σύνορα, η περιορισμένη συμμετοχή πολλαπλών

δρώντων, η αδυναμία συναίνεσης και συμφωνίας τους σε ένα κοινό όραμα, ο περιορισμένος βαθμός μάθησης (Vogelij, 2008: section 3) και η έλλειψη ενσωμάτωσης της οικονομικής και κοινωνικής διάστασης στο σχεδιασμό (Ασπρογέρακας, 2011: 4).

### **3. ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ: Η ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΤΗΣ ΓΕΡΜΑΝΙΑΣ**

Το σύνολο των χωρών-μελών της ΕΕ διαθέτει εθνικά προγράμματα, προσεγγίσεις σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, με οριζόντια ή κατά περίπτωση εφαρμογή, για την προώθηση ολοκληρωμένων δράσεων με στόχο την ανάπτυξη προσδιορισμένων χωρικών ενότητων. Οι ενότητες αυτές αφορούν κυρίως σε υποβαθμισμένες συνοικίες στο εσωτερικό των αστικών κέντρων με πολυσχιδή προβλήματα οικονομικού, κοινωνικού και μορφολογικού χαρακτήρα. Το σχετικό ενδιαφέρον πηγάζει σε μεγάλο βαθμό από την επιτυχία της εφαρμογής του προγράμματος URBAN (βλ. αναλυτική εισαγωγή στην εφαρμογή πολιτικών σε Ευρωπαϊκό επίπεδο στο DE, 2007) και, ενδεχομένως, αποτελεί τουλάχιστον ένδειξη μιας σταδιακής μετάβασης από τη μορφή του κανονιστικού σχεδιασμού χρήσεων γης σε πιο ολοκληρωμένες προσεγγίσεις (Vigar, 2009: 1571-1573).

Το Εθνικό επίπεδο εφαρμογής των προγραμμάτων αυτών έχει αναγνωριστεί ως καταλληλότερο για τη διαμόρφωση ενός αποτελεσματικού πλαισίου, ιδιαίτερα όταν συνοδεύεται από εξασφάλιση σχετικής χρηματοδότησης (π.χ. Δανία, Γερμανία, Ηνωμένο Βασίλειο). Στην κεντρική και ανατολική Ευρώπη τα προγράμματα ολοκληρωμένων παρεμβάσεων συχνά σχετίζονται με την προώθηση μέτρων ενίσχυσης της τοπικής οικονομίας (π.χ. Ρουμανία). Σε πολλές χώρες ήταν απαραίτητη η διαμόρφωση και διασύνδεση μηχανισμών διατομεακού συντονισμού σε επίπεδο εθνικό, περιφερειακό και τοπικό (π.χ. Γερμανία, Δανία) καθώς και ειδικών επιτροπών συντονισμού σε εθνικό επίπεδο (π.χ. Γαλλία, Ηνωμένο Βασίλειο). Στη Δυτική Ευρώπη ιδιαίτερη σημασία στο σχεδιασμό και την υλοποίηση των δράσεων έχει η κινητοποίηση και συμμετοχή των τοπικών κοινωνιών (DE, 2007: ενότητα 6).

Στη Γερμανία, το ομοσπονδιακό πρόγραμμα αστικής ανάπτυξης “Districts with Special Development Needs – the Socially Integrative City”, ευρύτερα γνωστό ως «Κοινωνική Πόλη» (Soziale Stadt), έχει εφαρμοστεί, από το 1999, σε 659 γειτονίες, 390 πόλεων. Το 2014, οι σχετικές ομοσπονδιακές πιστώσεις ήταν € 150.000.000 (στοιχεία 31.12.2014)<sup>1</sup>. Το πρόγραμμα σχεδιάστηκε με βάση την εμπειρία του URBAN και ανάλογης προσέγγισης πρωτοβουλίες της κυβέρνησης του κρατιδίου της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας (NRW) από το 1993 (Neumann κ.ά., 2008: ενότητα 1), καθώς και του Πιλοτικού

<sup>1</sup> [www.staedtebaufoerderung.info](http://www.staedtebaufoerderung.info) (πρόσβαση 01.09.15)

Προγράμματος Αντιμετώπισης της φτώχειας στο Αμβούργο το 1994 (Becker κ.ά., 2002: 6). Στόχο του προγράμματος «Κοινωνική Πόλη» αποτελεί η σταθεροποίηση και ενίσχυση των οικονομικά και κοινωνικά μειονεκτικών και με διαρθρωτικές αδυναμίες αστικών περιοχών. Περιλαμβάνει άμεση χρηματοδότηση για δράσεις που αφορούν στο οικιστικό περιβάλλον, τις υποδομές και τις συνθήκες στέγασης καθώς και κατευθύνσεις οργάνωσης τομεακών δράσεων κοινωνικού και οικονομικού περιεχομένου για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων και την εξασφάλιση κοινωνικής συνοχής (Neumann κ.ά., 2008: ενότητα 3).

Η υλοποίηση του προγράμματος ανέκοψε την πορεία υποβάθμισης των περιοχών εφαρμογής και διαμόρφωσε συνθήκες εταιρικής συνεργασίας και συμμετοχής των πολιτών, ιδιαίτερα σε τοπικό επίπεδο. Σε ενδιάμεσες αξιολογήσεις του προγράμματος προέκυψαν περιθώρια βελτίωσης της αποτελεσματικότητας των δράσεων στους τομείς της κοινωνικής συνοχής (ενσωμάτωση μεταναστών, πολιτική απασχόλησης, κ.ά.) (βλ. συμπεράσματα Strauss, 2009), στη διατομεακή συνεργασία ιδιαίτερα σε επίπεδο ομοσπονδίας και κρατιδίων και στους μηχανισμούς παρακολούθησης και αξιολόγησης σε τοπικό επίπεδο (βλ. σχετικές προτάσεις στο BMVBS, 2008: 10-12). Ο φυσικός σχεδιασμός αναδεικνύεται ως προϋπόθεση για την εφαρμογή δράσεων αναγέννησης των τοπικών οικονομιών ενώ φέρεται να δίνεται βαρύνουσα σημασία για τη συνολική επιτυχία του προγράμματος στις προσεγγίσεις διακυβέρνησης με ανοιχτές διαδικασίες, επίτευξη δικτυώσεων και συνεργειών, οριζόντια και κάθετα (βλ. συμπεράσματα Neumann κ.ά., 2008: ενότητα 5- Peters, 2005: ενότητα 3).

Οι βασικές προδιαγραφές και κατευθύνσεις του προγράμματος (ARGEBAU, 2000) διατυπώθηκαν από τη Σύνοδο των Περιφερειακών (των κρατιδίων) Υπουργών Στέγασης (γνωστή ως “ARGEBAU”). Τον επιτελικό συντονισμό διατηρεί το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Μεταφορών, Οικισμών και Πολεοδομίας (BMVWB) ενώ η χρηματοδότηση μοιράζεται από κοινού και ισομερώς μεταξύ της Ομοσπονδιακής Κυβέρνησης, των Ομόσπονδων Κρατιδίων και του τοπικού Δήμου, με δυνατότητα χρηματοδότησης και από προγράμματα της ΕΕ. Το Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης εγκρίνεται από το τοπικό Δημοτικό Συμβούλιο και είναι επιλέξιμο με μια προοπτική 10-12 ετών με τις σχετικές χρηματοδοτικές ροές να εγκρίνονται ετησίως (Over, 2015).

Η διαχείριση και η εφαρμογή του Προγράμματος Δράσης σε τοπικό επίπεδο οργανώνεται κατά περίπτωση. Στο Ανόβερο έχουν χρηματοδοτηθεί δράσεις προϋπολογισμού 250 εκ. € που περιλαμβάνουν παρεμβάσεις σε κτήρια και το δημόσιο χώρο. Ο προσδιορισμός των περιοχών παρέμβασης γίνεται μετά από συστηματική ανάλυση οικονομικών και κοινωνικών στατιστικών στοιχείων (ανεργία, μετανάστευση, προβλήματα ενσωμάτωσης), που είναι διαθέσιμα στις κοινωνικές υπηρεσίες και μελέτη του οικιστικού περιβάλλοντος (ελλείψεις σχεδιασμού, υποδομών, ποιότητα οικιστικού

αποθέματος). Για τη σύνθεση και επικαιροποίηση του προγράμματος λειτουργεί 18μελές συμβούλιο (9 εκπρόσωποι του δήμου και 9 της κοινωνίας των πολιτών). Οι πολίτες που συμμετέχουν προτείνονται από τις πολιτικές παρατάξεις χωρίς να είναι μέλη τους. Το συμβούλιο εισηγείται 5-6 φορές το χρόνο δράσεις στο δημοτικό συμβούλιο (στοιχεία για την εφαρμογή του προγράμματος στο Ανόβερο από Over, 2015).

Σε σχέση με τις οριζόντιες συνέργειες στο πλαίσιο του προγράμματος, σε Ομοσπονδιακό επίπεδο αυτές είναι εξαιρετικά περιορισμένες εξαιτίας κυρίως της τομεακής θεώρησης των ομοσπονδιακών υπηρεσιών (BMVBS, 2008: 10-12). Στο παράδειγμα του Duisburg-Marxloh (αναλυτική παρουσίαση στο Peters, 2005), η συνεργασία ήταν περισσότερο αποτελεσματική σε επίπεδο κρατιδίου, με τη λειτουργία διατομεακών ομάδων εργασίας για το σχεδιασμό και αξιολόγηση του προγράμματος. Εμπόδιο στις προσπάθειες αυτές αποτέλεσε η έλλειψη σχετικής νοοτροπίας των υπηρεσιακών στελεχών.

Σε τοπικό επίπεδο, οι κατευθύνσεις του Προγράμματος Δράσης δεσμεύουν τις υπηρεσίες του δήμου οι οποίες συνεργάζονται για την υλοποίησή του, αναλαμβάνοντας ρόλους και ευθύνες σύμφωνα με τις αρμοδιότητές τους. Η συνεργασία με τις υπηρεσίες του κρατιδίου είναι περιορισμένη. Όπου κρίνεται σκόπιμο ενεργοποιείται ευρύτερο θεσμικό πλαίσιο και εξασφαλίζονται συνέργειες. Για παράδειγμα, κτιριακές βελτιώσεις και παρεμβάσεις βιοκλιματικής αρχιτεκτονικής συνδυάζονται με περιορισμούς στην διακύμανση των ενοικίων με βάση σχετικό θεσμικό εργαλείο του ομοσπονδιακού κράτους ώστε να αποτραπεί η διαμόρφωση φαινομένων εξευγενισμού (Over, 2015). Σε άλλο σχετικό παράδειγμα, στο Duisburg, τη διαχείριση του προγράμματος έχει αναλάβει Αναπτυξιακή Εταιρεία του δήμου (Entwicklungsgesellschaft Duisburg / EGDU) εξασφαλίζοντας ενδεχομένως ευελιξία αλλά στερώνοντας από τη διοίκηση τη δυνατότητα απόκτησης σχετικής τεχνογνωσίας (Peters, 2005: 28).

Η διαδικασία σχεδιασμού αφορά σε μεγάλο βαθμό άτυπες δικτυώσεις, συζήτηση και διαπραγμάτευση με τους δρώντες (stakeholders) και εν δυνάμει συνεργάτες στην εφαρμογή των δράσεων. Το πρόγραμμα έχει υπερβεί τη διαδικασία «συμμετοχής» της κοινωνίας των πολιτών επιτυγχάνοντας την «κινητοποίησή» τους και διαμορφώνοντας έτσι ένα παράδειγμα «εκ των κάτω» σχεδιασμού, κάτι που αποτέλεσε και στόχο του επιτελικού σχεδιασμού του προγράμματος (Peters, 2005: 20).

Στο Ανόβερο, για την ενημέρωση και συμμετοχή των πολιτών διοργανώνονται ανοιχτές συζητήσεις. Επιτροπή του δήμου όπου εκπροσωπούνται και οι υπηρεσίες Κοινωνικής Πρόνοιας και Σχεδιασμού του Δήμου επεξεργάζεται το υλικό που προκύπτει (Over, 2015). Το Duisburg διαθέτει «δημόσιο γραφείο προγραμματισμού» (Stadtteilbüro) το οποίο λειτουργεί ως σημείο ενημέρωσης και ανταλλαγής απόψεων. Στο Βερολίνο το πρόγραμμα Soziale Stadt εφαρμόζεται μέσω του θεσμού της «Διαχείρισης Γειτονιάς»

(Quartiersmanagement), σε 34 περιοχές, με διάφορα επιχειρησιακά σχήματα και συνολικό προϋπολογισμό 387 εκ. € για την περίοδο 1999-2016 (Berlin Senate, 2016). Η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών επιτυγχάνεται μέσω του «Συμβουλίου Γειτονιάς» που θεωρείται βασικό στοιχείο επιτυχίας του προγράμματος. Τα «Συμβούλια Γειτονιάς» συγκροτούνται από κατοίκους της περιοχής, συνήθως με τοπικές εκλογές, έχουν 15-30 μέλη και αποτελούν όργανο δικτύωσης και διαβούλευσης (για περιγραφή της λειτουργίας του θεσμού βλ. Buchholz κ.ά., 2010, και σχολιασμό στο Walter-Rogg, 2014: 23-24). Συνολικά, η συμμετοχικότητα της κοινωνίας των πολιτών, στο επίπεδο του στρατηγικού σχεδιασμού είναι περιορισμένη, περιλαμβάνει όμως την ενημέρωση, συλλογή πληροφοριών, διαβούλευση, επίτευξη συναίνεσης και σχεδιασμό δράσεων τοπικού επιπέδου, (ο.π. καθώς και Zimmerman, 2002: ενότητα 7) αλλά και συμμετοχή στις αποφάσεις για τη διάθεση περιορισμένου προϋπολογισμού κονδυλίων (αναλυτική παρουσίαση στο SSBK, 2004).

#### **4. ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΤΩΝ ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΩΝ ΑΣΤΙΚΩΝ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

##### **4.1. Εργαλεία αστικών παρεμβάσεων**

Η πρακτική των αστικών παρεμβάσεων στην Ελλάδα έχει περιοριστεί σχεδόν αποκλειστικά σε 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. Μέχρι πρόσφατα απουσίαζαν οι υλοποιημένες παρεμβάσεις με ολοκληρωμένη προσέγγιση, αναπτυξιακές κατευθύνσεις και ικανά εργαλεία χρηματοδότησης (βλ. προβλ. Σερραός & Ασπρογέρακας, 2012).

Η Κοινοτική Πρωτοβουλία URBAN εφαρμόστηκε και στην Ελλάδα την περίοδο 1994 - 2006 σε αστικά κέντρα που παρουσίαζαν προβλήματα αποβιομηχάνισης, ανεργίας, υποβάθμισης της ποιότητας ζωής και του περιβάλλοντος (Κερατσίνι-Δραπετσώνα, Περιστέρι, Νέα Ιωνία - Βόλος, Πάτρα, Δυτ. Θεσσαλονίκη, Ερμούπολη, Πέραμα, Κομοτηνή, Ηράκλειο Κρήτης). Υποστήριξε οργανωτικά αυτοτελή επιχειρησιακά προγράμματα με στόχο την ανταγωνιστικότητα της τοπικής οικονομίας και κυρίαρχες θεματικές τη στήριξη μικρομεσαίων επιχειρήσεων, τη συγκρότηση προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης, τη βελτίωση των υποδομών και την ανάπλαση περιοχών. Κατά το σχεδιασμό και εφαρμογή προωθήθηκε η οργάνωση και διαχείριση των προγραμμάτων από τις τοπικές πολιτικές αρχές με κύρια υποχρέωση της κεντρικής διοίκησης τη μεταφορά της Κοινοτικής χρηματοδότησης, τον έλεγχο και την αξιολόγηση των προγραμμάτων. Ωστόσο, η παρέμβαση του κεντρικού κράτους υπήρξε σημαντική και ουσιαστική συνολικά στις πόλεις της νότιας Ευρώπης, μεταξύ των οποίων και οι Ελληνικές, συμπεριλαμβανομένης



της κάλυψης της συγχρηματοδότησης (Chorianopoulos, 2002: 713-719) καταδεικνύοντας τις ιδιαίτερες δυσκολίες που αντιμετωπίζει το τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα στη προσπάθεια συγκρότησης ενδογενών αναπτυξιακών πρωτοβουλιών. Μέρος των δυσκολιών που αναγνωρίζονται αποτέλεσαν οι αντικειμενικοί καθημερινοί φραγμοί (οικονομικοί, τεχνικοί, διοικητικοί) της λειτουργίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και η περιορισμένη θεσμική ρυθμιστική εμπειρία (Χωριανόπουλος, 2004: Συμπεράσματα).

Το θεσμικό πλαίσιο αστικών παρεμβάσεων στην Ελλάδα περιλαμβάνει ως βασικά εργαλεία τα «Σχέδια Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων» (ΣΟΑΠ) του ν.2742/1999 (άρθρο 12) και το Κεφάλαιο Β' (άρθρα 8-17) του ν. 2508/1997. Τα ΣΟΑΠ καταρτίζονται «για την προώθηση ολοκληρωμένων στρατηγικών αστικού σχεδιασμού σε πόλεις ή τμήματά τους, καθώς και σε ευρύτερες αστικές περιοχές που παρουσιάζουν κρίσιμα και σύνθετα προβλήματα αναπτυξιακής υστέρησης, κοινωνικής και οικονομικής συνοχής, περιβαλλοντικής υποβάθμισης και ποιότητας ζωής». Ο ολοκληρωμένος χαρακτήρας των ΣΟΑΠ προκύπτει από την πολυτομεακότητα των στόχων τους (βλ. παρ.1, άρ.12, ν.2742/99) που έχουν χαρακτήρα πολεοδομικό – περιβαλλοντικό (βελτίωση των υποδομών, διάρθρωση των χρήσεων γης, διαχείριση του αστικού οικοσυστήματος κλπ), κοινωνικό (βελτίωση των κοινωνικών εξυπηρετήσεων, ενσωμάτωση κοινωνικών ομάδων, καταπολέμηση του κοινωνικού διαχωρισμού, κλπ) και οικονομικό (αντιμετώπιση ανεργίας, αξιοποίηση νέων τεχνολογιών, κλπ). Τα ΣΟΑΠ συνοδεύονται από πρόγραμμα δράσης, στο οποίο εξειδικεύονται οι απαιτούμενες για την εφαρμογή τους κανονιστικές, χρηματοδοτικές και διαχειριστικές ρυθμίσεις, μέτρα και ενέργειες, κατά φάσεις και φορείς εκτέλεσης και χρηματοδότησης, καθώς και τυχόν συμπληρωματικές δράσεις πληροφόρησης, κατάρτισης, εκπαίδευσης και κοινωνικής και οικονομικής επανένταξης του πληθυσμού των περιοχών αυτών.

Οι διατάξεις του ν. 2508/1997, «Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας και άλλες διατάξεις» προβλέπουν παρεμβάσεις φυσικού σχεδιασμού για κάλυψη πολεοδομικών αναγκών και θεραπεία προβλημάτων σε περιοχές εντός σχεδίου, στις οποίες διαπιστώνονται προβλήματα υποβάθμισης του οικιστικού περιβάλλοντος (μεγάλες κτιριακές 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 Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου (ΓΠΣ) ή του Ρυθμιστικού Σχεδίου και καταρτίζεται για αυτές πρόγραμμα ανάπλασης που περιλαμβάνει χρονοδιάγραμμα, προϋπολογισμό,

τεχνικές, πολεοδομικές και ιδιοκτησιακές λεπτομέρειες καθώς και πολεοδομική μελέτη ανάπλασης.

Συνολικά, οι διατάξεις του ν. 2508/1997 προσεγγίζουν τις αστικές αναπλάσεις με έμφαση στο φυσικό σχεδιασμό για την κάλυψη πολεοδομικών αναγκών σε εντός σχεδίου περιοχές. Ως εργαλείο δεν έχει ενεργοποιηθεί ως σήμερα. Ως βασικές αδυναμίες εντοπίζονται η πολυπλοκότητα των σχετικών διαδικασιών, η δυσκολία στη συγκρότηση και λειτουργία του φορέα ανάπλασης (βλ. άρθρο 10, ν.2508/97) αλλά και η μη πρόβλεψη ικανών χρηματοδοτικών εργαλείων. 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. Τα ΣΟΑΠ μπορούν να λειτουργήσουν συμπληρωματικά μιας ανάπλασης του ν. 2508/1997 (ΙΤΑ, 2006: 30-35). Η πολεοδομική μελέτη ανάπλασης προσδιορίζει τη μελλοντική επιθυμητή εικόνα της προς αποκατάσταση περιοχής ενώ το ΣΟΑΠ μια διαδικασία χωρικής ανάπτυξης, καθοδηγούμενη από το πρόγραμμα δράσης, ως αφετηρία για την κινητοποίηση των εμπλεκόμενων δρώντων.

Οι «Ολοκληρωμένες Χωρικές Επενδύσεις» όπως προβλέπονται στο «Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης – ΕΣΠΑ 2014-2020» έχουν στόχο την παραγωγική ανασυγκρότηση και τη σταδιακή απόκτηση ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος σε συγκεκριμένες χωρικές ενότητες (για το πλαίσιο πολιτικής βλ. Ζαχαρή & Ασπρογέρακας, 2013). Το θεωρητικό και πολιτικό υπόβαθρο διαμόρφωσης του πλαισίου εφαρμογής των ΟΧΕ, όπως και η φιλοσοφία τους είναι κοινή με αυτή των ΣΟΑΠ καθώς εξυπηρετούν την πολιτική των ολοκληρωμένων, κατά τόπους, προσεγγίσεων προνοώντας ωστόσο για την εκ του σχεδιασμού τους εξασφάλιση χρηματοδότησης των δράσεων (βλ. αναλυτικά Εγκύκλιος ΥΠΟΙΚ, 2015 & για οδηγίες εφαρμογής ΥΠΟΙΚ, 2016). Ο σχεδιασμός και εφαρμογή των ΟΧΕ διέπεται από τις διατάξεις τις σχετικές με την Προγραμματική Περίοδο 2014-2020 (ΥΠΟΙΚ, 2015: ενότητα 3).

Οι ΟΧΕ σε αστικές περιοχές αφορούν στην υλοποίηση στρατηγικών Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης. Καλύπτουν τόσο περιοχές που παρουσιάζουν συγκεκριμένα προβλήματα, όσο και χωρικές ενότητες με αναπτυξιακές δυνατότητες οι οποίες μπορούν να αξιοποιηθούν και να μεγιστοποιηθούν με βάση ένα ολοκληρωμένο αναπτυξιακό σχέδιο. Προτεραιότητα δίνεται κυρίως στις πρωτεύουσες των Περιφερειών, ενώ σε μεμονωμένες περιπτώσεις επιλέγονται λειτουργικές περιοχές με πληθυσμό άνω των 70.000 κατοίκων. Ως ιδιαίτερη κατηγορία αναφέρονται τα αστικά κέντρα σε νησιωτικές Περιφέρειες της χώρας (ΥΠΟΙΚ, 2015: εν.4).

#### 4.2. Η εφαρμογή των ΣΟΑΠ

Ως εργαλείο, το ΣΟΑΠ, έμεινε ανενεργό ως το 2012 οπότε εκδόθηκαν οι προδιαγραφές για τις σχετικές μελέτες (ΦΕΚ 1341/Β/24.04.12). Τα ΣΟΑΠ αποτέλεσαν στη συνέχεια βασική επιλογή του Περιφερειακού Σχεδιασμού για την αναβάθμιση των αστικών κέντρων (βλ. ενδεικτικά νέο Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας, αρ. 14, ν.4277/14 και σχολιασμό στο Asprogerakas, 2016: ενότητα 3). Το πρώτο ΣΟΑΠ θεσμοθετήθηκε για το κέντρο της Αθήνας (ΚΥΑ 1397, ΦΕΚ 64/Β/16.01.2015), ενώ σε διαδικασία ολοκλήρωσης βρίσκονταν τον Αύγουστο του 2015 η ΚΥΑ του ΣΟΑΠ Δυτικής Αθήνας και υπό κατάρτιση σχέδια σε Πειραιά, Ηράκλειο Κρήτης και Λάρισα.

Σε σχέση με την κατανομή αρμοδιοτήτων, η διαδικασία κατάρτισης των ΣΟΑΠ δύναται να κινείται από οποιαδήποτε από τα τρία διακριτά επίπεδα διοίκησης (Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Περιφέρεια ή Δήμο) και εγκρίνονται με κοινές αποφάσεις των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων και των κατά περίπτωση συναρμόδιων Υπουργών. Στην περίπτωση που η διαδικασία ξεκινά με πρωτοβουλία του Υπουργείου ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι απλά γνωμοδοτικός. Πρακτικά τα δύο ΣΟΑΠ που έχουν ολοκληρωθεί έχουν καταρτιστεί με πρωτοβουλία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε συνεργασία με τη κεντρική διοίκηση μέσω Προγραμματικών Συμβάσεων με τον πρώην Οργανισμό Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας (ΟΡΣΑ). Σε επίπεδο σχεδιασμού τα ΣΟΑΠ διαμορφώνονται «...εντός του πλαισίου των κατευθύνσεων του εθνικού και περιφερειακού χωροταξικού σχεδιασμού και των συγκεκριμένων ρυθμιστικών σχεδίων...» (παρ. 1, αρ. 12, ν.2742/99) ενώ προβλέπεται η εναρμόνιση με τις κατευθύνσεις τους των Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων (αντικαταστάθηκαν από τα «Τοπικά Χωρικά Σχέδια» του ν.4269/14).

Η παρακολούθηση και η αξιολόγηση της εφαρμογής των ΣΟΑΠ γίνεται από τον οικείο οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτης βαθμίδας με τη σύνταξη σχετικής έκθεσης ανά διετία. Στην περίπτωση διαδημοτικών ΣΟΑΠ την παρακολούθηση αναλάμβανε η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, ωστόσο μετά την κατάργηση του θεσμού, με την εφαρμογή του Προγράμματος Καλλικράτης (ν.3852/2010, ΦΕΚ Α' 87/07-06-2010) η αρμοδιότητα πέρασε στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Τα πορίσματα της έκθεσης κοινοποιούνται στους εμπλεκόμενους (Υπουργεία, οργανισμούς του ευρύτερου δημόσιου τομέα, περιφέρεια κλπ) με στόχο να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα στην εφαρμογή του προγράμματος δράσης.

Ο νόμος δεν αναφέρεται με σαφήνεια σε «φορέα εφαρμογής». Οι εγκριτικές αποφάσεις των ΣΟΑΠ (ΚΥΑ 1397/ΦΕΚ64/Β/16.01.15· ΑΣΔΑ, 2015) προβλέπουν ότι υλοποιούνται «...με τη σύμπραξη και συμμετοχή των αρμόδιων για κάθε ενέργεια φορέων και μπορεί ενδεικτικά να συνίσταται στη χρηματοδότηση, την εισφορά εκτάσεων ή/και κτισμάτων, την κατασκευή αναγκαίων έργων και υποδομών, τη διάθεση υπαρχόντων

δομών, υποδομών καθώς και ανθρώπινου δυναμικού, τον σχεδιασμό και υλοποίηση θεσμικών παρεμβάσεων». Εύλογη επιλογή για την εφαρμογή θα ήταν το επίπεδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που αναμένεται να έχει το ρόλο του επισπεύδοντα, φέροντας το άμεσο ενδιαφέρον βελτίωσης του αστικού περιβάλλοντος της υπό παρέμβαση περιοχής. Ωστόσο, η κατανομή αρμοδιοτήτων, όπως προκύπτει από τις καρτέλες του προγράμματος δράσης των ΣΟΑΠ, καταδεικνύει τον καθοριστικό ρόλο που αναμένεται να έχει το Κεντρικό Κράτος στην εφαρμογή τους. Δομές των Υπουργείων εμπλέκονται στο σχεδιασμό ή/και την εφαρμογή σε 54 από τις 70 δράσεις που περιλαμβάνει το ΣΟΑΠ του κέντρου της Αθήνας και σε 47 από τις 55 δράσεις στο ΣΟΑΠ Δυτικής Αθήνας (Πιν. 1). Σημαντικός είναι ο ρόλος των Υπουργείων Περιβάλλοντος, Οικονομίας και Οικονομικών ενώ σχετικά περιορισμένος αυτός της Περιφέρειας, ιδιαίτερα στην εφαρμογή δράσεων.

**Πίνακας 1.** Συμμετοχή Φορέων στο Σχεδιασμό και την Εφαρμογή δράσεων των ΣΟΑΠ

Συναρμόδιοι Φορείς	ΣΟΑΠ Κέντρου Αθήνας (σύνολο δράσεων 70)		ΣΟΑΠ Δυτικής Αθήνας (σύνολο δράσεων 55)	
	Σχεδιασμός	Εφαρμογή	Σχεδιασμός	Εφαρμογή
<b>ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ (Συνολικά)</b>	54	47		
Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης	2	0	7	6
Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας & Τουρισμού	13	3	11	8
Εθνικής Άμυνας	2	0	1	0
Πολιτισμού, Παιδείας και Θρησκευμάτων	9	4	7	7
Παραγωγικής Ανασυγκρότησης, Περι/ντος & Ενέργειας	36	18	32	31
Δικαιοσύνης, Διαφάνειας & Ανθρ. Δικαιωμάτων			2	1
Εξωτερικών				
Οικονομικών	14	6	7	8
Εργασίας & Κοινωνικής Αλληλεγγύης	3	3	4	5
Υγείας & Κοινωνικών Ασφαλίσεων	7	2	2	3
<b>Περιφέρεια</b>	15	8	24	16
<b>Φορέας ΣΟΑΠ</b>			53	2
<b>Δήμος</b>	62	50	30	40
<b>Άλλος</b>	34	36	17	24

Πηγή: βλ. Σχέδια Δράσης ΣΟΑΠ Αθήνας και Δυτικής Αθήνας, ίδια επεξεργασία (Υπουργεία όπως στις 20.09.15)

Ο αρχικός νόμος δεν προβλέπει μηχανισμούς συντονισμού της εφαρμογής των ΣΟΑΠ κάθετα ή οριζόντια. Θεωρήθηκε επαρκής η υπουργική υπογραφή προκειμένου οι αρμόδιες υπηρεσίες να κινητοποιηθούν για την υλοποίηση του προγράμματος δράσης αν και διαχρονικά είναι με σαφήνεια εντοπισμένη η αδυναμία συνεργασίας μεταξύ μονάδων της διοίκησης και συνέργειας στην εφαρμογή των πολιτικών (βλ. σχετικό προβληματισμό στα Ασπρογέρακας & Ζαχαρή, 2012: 96-101, 2012β: 247-253· Βασενχόβεν κ.ά., 2010: 261-277).

Για το συντονισμό της εφαρμογής των ΣΟΑΠ της Αττικής προβλέφθηκε στο νέο Ρυθμιστικό Σχέδιο (άρθρο 14, περίπτωση 3α, ν.4277/14), η σύσταση Επιτροπής Συντονισμού (Επιτροπή) με συμμετοχή εκπροσώπων των συναρμόδιων Υπουργείων (Σχήμα 1). Το έργο της Επιτροπής δύναται να αφορά την εξασφάλιση της συνέργειας των επιμέρους δράσεων, την αντιμετώπιση και υπέρβαση τυχόν διοικητικών και νομικών εμπλοκών και δυσχερειών και την υποβολή συγκεκριμένων προτάσεων στους αρμόδιους φορείς για την επίλυση των προβλημάτων κατά τη σύνταξη και εφαρμογή των ΣΟΑΠ της Αττικής. Στη διαδικασία αυτή αναμένεται η συνεργασία της Επιτροπής με την Τοπική Αυτοδιοίκηση και άλλους εμπλεκόμενους φορείς λειτουργώντας ως μηχανισμός κάθετου συντονισμού και διαμορφώνοντας κανάλια επικοινωνίας μεταξύ του Κεντρικού κράτους και των διοικητικών δομών Περιφερειακού και Τοπικού επιπέδου.

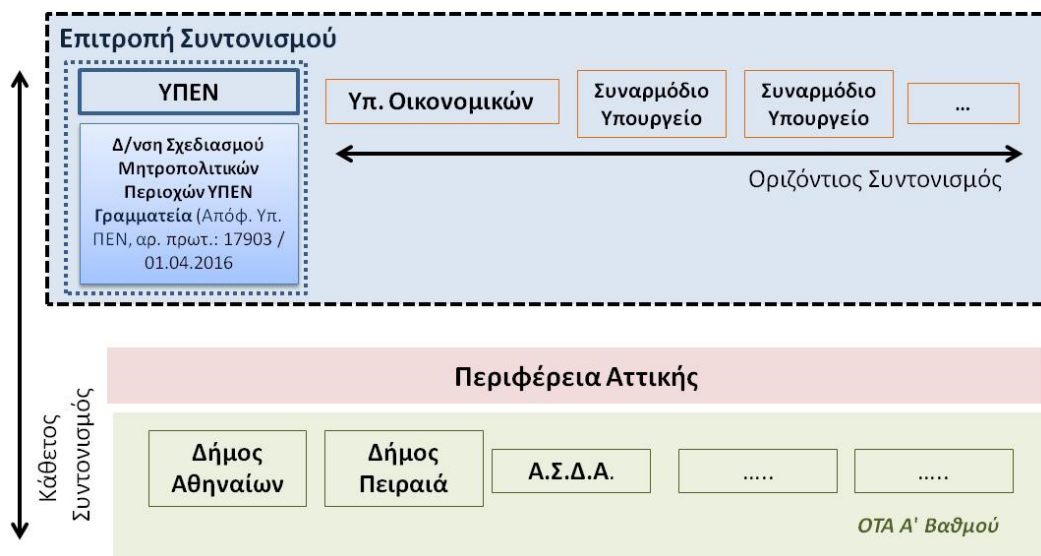
Η Επιτροπή μπορεί να αποτελέσει όργανο διαβούλευσης και επιχειρησιακό μηχανισμό συντονισμού των συναρμόδιων Υπουργείων για την σύνταξη και εφαρμογή των ΣΟΑΠ της Αττικής, λειτουργώντας ως δίκτυο «σημείων επαφής» σε κομβικές μονάδες της κεντρικής διοίκησης. Συνιστά έτσι ένα όργανο οριζόντιου συντονισμού των πολιτικών κατά την εφαρμογή των δράσεων στη συγκεκριμένη χωρική ενότητα.

Κομβικό ρόλο αναμένεται να έχει η Επιστημονική και Τεχνική Γραμματεία της Επιτροπής (Δ/ση Σχεδιασμού Μητροπολιτικών, Αστικών και Περιαστικών Περιοχών του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας) αναλαμβάνοντας το έργο της συνεργασίας με τους εμπλεκόμενους δρώντες για τη διακίνηση της σχετικής πληροφορίας και το συντονισμό των απαραίτητων ενεργειών για τη λειτουργία του δικτύου εκπροσώπων. Σημαντικός παράγοντας επιτυχίας του εγχειρήματος θα είναι η ευελιξία και ο περιορισμός των γραφειοκρατικών βαρών στην επικοινωνία και συνεργασία των αρμόδιων μονάδων έτσι ώστε να είναι αποτελεσματική και άμεση η λειτουργία των σχέσεων δικτύου (βλ. και Σχήμα 1).

Κατά την κατάρτιση των ΣΟΑΠ προβλέπεται ευρεία διαδικασία διαβούλευσης με τους κατοίκους και τις μη κυβερνητικές οργανώσεις της περιοχής παρέμβασης η οποία οφείλει να περιλαμβάνει συστηματική καταγραφή, κωδικοποίηση και αξιολόγηση των απόψεων των εμπλεκόμενων (βλ. παρ.7, αρ.12, ν.2742/1999 και στάδιο 6, αρ.2, ΥΑ 8150/9.4.2012,

ΦΕΚ/Β1341/24.4.2012). Η εφαρμογή της διάταξης υπόκειται στην ευχέρεια της τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς δεν αναφέρονται συγκεκριμένοι μηχανισμοί. Κατά την εκπόνηση των δύο ΣΟΑΠ στην Αττική χρησιμοποιήθηκαν ως εργαλεία το διαδίκτυο για την κατάθεση παρατηρήσεων και προτάσεων και η παρουσίαση και συζήτηση τοπικά. Στο επίπεδο του κεντρικού κράτους είχε καθιερωθεί, με πρωτοβουλία του Υπουργείου ΠΕΝ, η συνεργασία σε επίπεδο εκπροσώπων πριν την οριστικοποίηση της ΚΥΑ. Κατά την περίοδο κατάρτισης του ΣΟΑΠ για το κέντρο της Αθήνας τις σχετικές εργασίες συντόνιζε ο ΟΡΣΑ με συμμετοχή κομβικών υπουργείων και εκπροσώπων του Δήμου. Το στάδιο αυτό αναμένεται να καλύπτεται, τουλάχιστον για την Αττική, από τη λειτουργία της Επιτροπής Συντονισμού.

**Σχήμα 1.** Διακυβέρνηση των ΣΟΑΠ της Αττικής



Πηγή: Ιδία επεξεργασία (2016)

Ένα σημαντικό κενό του θεσμικού πλαισίου ήταν η απουσία πρόβλεψης αποκλειστικών μηχανισμών χρηματοδότησης. Η έλλειψη αυτή ενδεχομένως αποτέλεσε σημαντική αιτία και για τη μεγάλη καθυστέρηση ενεργοποίησης του εργαλείου. Στο πλαίσιο εφαρμογής των ΣΟΑΠ είναι δυνατή η αξιοποίηση χρηματοδοτικών εργαλείων όπως το πρόγραμμα Jessica, το Πράσινο Ταμείο καθώς και η κινητοποίηση ιδιωτικού κεφαλαίου. Ωστόσο, ένα μεγάλο μέρος του χρηματοδοτικού βάρους αναμένεται να καλυφθεί από τις «Ολοκληρωμένες Χωρικές Επενδύσεις» (ΟΧΕ) διαμορφώνοντας ένα πλαίσιο οριζόντιων συνεργιών.

### 4.3. Οι Ολοκληρωμένες Χωρικές Επενδύσεις

Ο ολοκληρωμένος χαρακτήρας της χωρικής στρατηγικής και του σχεδίου εφαρμογής των ΟΧΕ επιδιώκεται μέσω της συμπληρωματικότητας και συνεκτικότητας των προτεινόμενων δράσεων καθώς και με την αντιπροσωπευτικότητα του συστήματος διακυβέρνησης. Ως γενικοί στόχοι αναφέρονται η βελτίωση της οικονομικής κατάστασης και απασχόλησης, η με κοινωνικούς όρους βελτίωση της καθημερινής ζωής των πολιτών και η διατήρηση του φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος με όρους αειφορίας. Για την προετοιμασία των ΟΧΕ, γίνεται αρχικά εντοπισμός του «τοπικού αναπτυξιακού δυναμικού» και στη συνέχεια διαμόρφωση των κύριων επιλογών για τη χρήση του εργαλείου, συνυπολογίζοντας στοιχεία όπως οι κύριες αναπτυξιακές επιλογές του Περιφερειακού Επιχειρησιακού Προγράμματος (ΠΕΠ) και της περιφερειακής στρατηγικής έξυπνης εξειδίκευσης, ο χωρικός σχεδιασμός, τα πενταετή Επιχειρησιακά Προγράμματα των ΟΤΑ α' βαθμού ή άλλα τοπικά αναπτυξιακά σχέδια (ΥΠΟΙΚ, 2015: 8-9).

Οι ΟΧΕ μπορούν να χρηματοδοτηθούν από τα Ταμεία ΕΚΤ, ΕΤΠΑ και Ταμείο Συνοχής, μέσω συνδυασμένων επενδύσεων, με αναφορά σε δύο τουλάχιστον Άξονες Προτεραιότητας και με συνδυασμό μίας ή περισσότερων συμπληρωματικών επενδυτικών προτεραιοτήτων από διαφορετικούς θεματικούς στόχους, ενός ή περισσότερων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (Κανονισμός 1303/2013, άρθρο 96.1.γ). Προβλέπεται ωστόσο και η δυνατότητα κάλυψης χρηματοδοτικών αναγκών από άλλα εργαλεία (Jessica, Jeremie, Elena), προγράμματα (Horizon 2020, Life+, εθνικά προγράμματα, κλπ.) καθώς και κρατικές ενισχύσεις (ΥΠΟΙΚ, 2015: 12).

Τον επιτελικό συντονισμό του εγχειρήματος έχει η Ειδική Υπηρεσία Στρατηγικής, Σχεδιασμού και Αξιολόγησης (ΕΥΣΣΑ) του Υπουργείου Οικονομίας ενώ οι Διαχειριστικές Αρχές (ΔΑ) έχουν αρμοδιότητα για τη διαχείριση, παρακολούθηση και τον έλεγχο της εφαρμογής των Στρατηγικών Ολοκληρωμένων Χωρικών Επενδύσεων επιλέγοντας τις προτάσεις που θα χρηματοδοτηθούν. Η διαμόρφωση των σχετικών σχεδίων γίνεται από τις Αστικές Αρχές που μπορεί να είναι Δημοτικές αρχές, Δίκτυα Δήμων με διάφορες μορφές αλλά και οι Περιφέρειες Αττικής και Κεντρικής Μακεδονίας, ως Μητροπολιτικές περιφέρειες στο πλαίσιο του προγράμματος «Καλλικράτης» (άρθρο 210, ν. 3852/2010). Την υλοποίηση των σχεδίων αναλαμβάνουν Ενδιάμεσοι Φορείς Διαχείρισης (άρ.13 του ν.4314/2014). Στο σχεδιασμό των ΟΧΕ ζητείται η περιγραφή του επιμέρους Συστήματος διακυβέρνησης με ανάλυση του ρόλου και των αρμοδιοτήτων των εμπλεκόμενων φορέων. Επίσης προβλέπεται η διενέργεια διαβούλευσης με καταγραφή των αποτελεσμάτων χωρίς άλλες λεπτομέρειες ή κατευθύνσεις για την οργάνωσή της (ΥΠΟΙΚ, 2015: ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ IV).

**Πίνακας 2.** Δίκτυο Ολοκληρωμένης Χωρικής Ανάπτυξης

<i>ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΗΣ</i>	Ειδική Υπηρεσία Στρατηγικής, Σχεδιασμού και Αξιολόγησης (ΕΥΣΣΑ), Υπουργείο Οικονομίας
<i>ΜΟΝΙΜΑ ΜΕΛΗ</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ειδικές Υπηρεσίες της Εθνικής Αρχής Συντονισμού, (ΕΥΣΕ, ΕΥΘΥ, ΕΥΣΕΚΤ, ΕΥΟΠΣ, ΕΥΚΕ)</li> <li>• Διαχειριστικές Αρχές Τομεακών και Περιφερειακών Προγραμμάτων</li> <li>• Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ</li> <li>• Γενική Διεύθυνση Χωρικού Σχεδιασμού του ΥΠΕΝ</li> <li>• Γενική Διεύθυνση Πολεοδομίας του ΥΠΕΝ,</li> <li>• Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων,</li> <li>• ΓΓΕΤ, ως φορέας σχεδιασμού της Στρατηγικής έξυπνης εξειδίκευσης.</li> </ul>
<i>ΜΗ ΜΟΝΙΜΑ ΜΕΛΗ</i> (συμμετοχή κατά περίπτωση)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Επιτελικές Δομές ΕΣΠΑ Υπουργείων</li> <li>• Περιφερειακές Επιτροπές Αναπτυξιακού Σχεδιασμού ΕΣΠΑ</li> <li>• Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας</li> <li>• Ένωση Περιφερειών Ελλάδας</li> <li>• Εκπρόσωποι άλλων υπηρεσιών των Υπουργείων</li> <li>• Εκπρόσωποι Αρχών που σχεδιάζουν ή/και υλοποιούν τις συγκεκριμένες πρωτοβουλίες</li> <li>• Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων και ΕΣΠΑ</li> <li>• Ειδικές Γραμματείες Διαχείρισης των Τομεακών ΕΠ του ΕΤΠΑ και του ΕΚΤ.</li> <li>• Εκπρόσωποι των αρμοδίων υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.</li> </ul>

Πηγή: ΥΑ Αριθμ. 8815/ΕΥΣΣΑ 72, Συγκρότηση Εθνικού Δικτύου Ολοκληρωμένης Χωρικής Ανάπτυξης στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2014–2020, ΦΕΚ 249/ Β / 10 Φεβρουαρίου 2016.

Νέα δομή αποτελεί το «Δίκτυο για το συντονισμό και την παρακολούθηση των εφαρμογών Ολοκληρωμένης Χωρικής Ανάπτυξης» με κύριο σκοπό την ανάπτυξη διαλόγου για το βέλτιστο σχεδιασμό και την εξασφάλιση της ολοκληρωμένης αναπτυξιακής προσέγγισης των χωρικών στρατηγικών (ΥΠΟΙΚ, 2015: ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ). Στο δίκτυο εκπροσωπούνται οι Γενικές Διευθύνσεις Χωρικού Σχεδιασμού και Πολεοδομίας της Γενικής Γραμματείας Χωρικού Σχεδιασμού και Αστικού Περιβάλλοντος του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας (Πίνακας 2).



## 5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ: ΔΟΜΕΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΚΑΙ ΣΥΝΕΡΓΙΕΣ

Οι ολοκληρωμένες προσεγγίσεις αστικής ανάπτυξης προωθούνται ως κατεύθυνση πολιτικής της ΕΕ μετά την εφαρμογή σχετικών πρωτοβουλιών που αναδεικνύουν την αναγκαιότητα της πολυτομεακής χωρικής παρέμβασης για την αντιμετώπιση των πολυσχιδών προβλημάτων περιοχών με αναπτυξιακή υστέρηση. Η ενσωμάτωση της προσέγγισης κατά την τρέχουσα Προγραμματική Περίοδο αποτελεί ένδειξη Κοινοτικού ενδιαφέροντος για τα θέματα του χώρου προς την κατεύθυνση που προέκυψε με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας. Ο Χάρτης της Λειψίας αποτελεί ένα κομβικό κείμενο διαμόρφωσης της σχετικής πολιτικής. Το γεγονός ότι αποτέλεσε πρωτοβουλία της Γερμανίας δεν θα πρέπει να θεωρηθεί άσχετο με την μακροχρόνια εφαρμογή στη χώρα μακρόπνοων προγραμμάτων ολοκληρωμένης αστικής ανάπτυξης.

**Πίνακας 3.** Αντιστοίχιση των Σταδίων Κατάρτισης ενός ΣΟΑΠ και του Προτεινόμενου Περιεχομένου μιας ολοκληρωμένης χωρικής / ΒΑΑ στρατηγικής

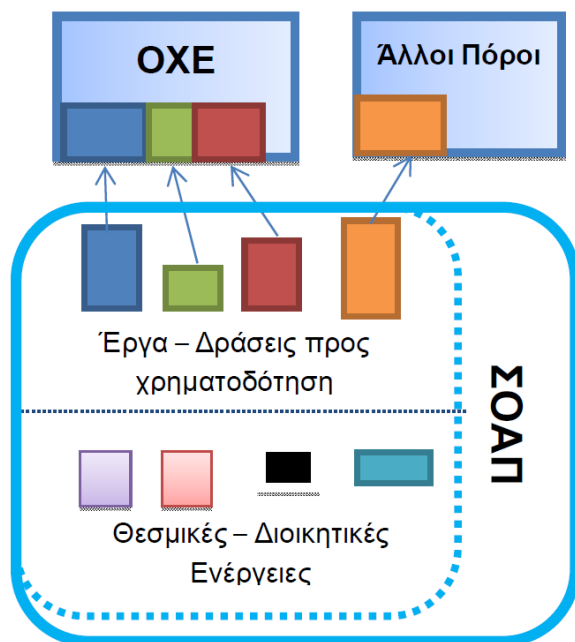
	ΣΟΑΠ (Στάδια Κατάρτισης)	ΟΧΕ (Στοιχεία Περιεχομένου)
ΦΑΣΗ Α	Προσδιορισμός περιοχής παρέμβασης	
	Επεξεργασία και ανάλυση των στοιχείων και των χαρακτηριστικών της περιοχής παρέμβασης	Παρουσίαση της περιοχής παρέμβασης
	Έκθεση Πορισμάτων	
	Πρόταση στρατηγικής παρεμβάσεων	Στόχοι της στρατηγικής
	Πρόγραμμα δράσης.	Σχέδιο Δράσης
		Σχέδιο χρηματοδότησης
		Υλοποίηση και παρακολούθηση
		Ανάλυση κινδύνου
	Σύστημα διακυβέρνησης	
ΦΑΣΗ Β	Ανοιχτή διαβούλευση του Προγράμματος Δράσης.	Διαδικασίες διαβούλευσης
	Οριστικοποίηση του Προγράμματος Δράσης – σύνταξη Σχεδίου Κ.Υ.Α.	

Πηγή: για τα ΣΟΑΠ βλ. ΥΑ 8150/9.4.2012, ΦΕΚ/Β1341/24.4.2012, για τις ΟΧΕ βλ. ΥΠΟΙΚ, 2015: ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ IV, ίδια επεξεργασία.

Η Ελλάδα υιοθέτησε εγκαίρως την προσέγγιση, σε επίπεδο θεσμικό, ξεκινώντας ωστόσο με μεγάλη καθυστέρηση την εφαρμογή του πλαισίου αυτού. Τα αίτια ίσως σχετίζονται με τη διαχρονική αδυναμία υλοποίησης επιχειρησιακά απαιτητικών αστικών

παρεμβάσεων αλλά και με την απουσία προσδιορισμού συγκεκριμένου και ικανού μηχανισμού χρηματοδότησης. Επιπλέον, το περιεχόμενο του σχετικού θεσμικού πλαισίου το αναδεικνύει λιγότερο σε αναπτυξιακό εργαλείο και περισσότερο σε μέσο ανάσχεσης της υποβάθμισης η οποία υπήρξε ραγδαία στα αστικά κέντρα και ιδιαίτερα στην Αθήνα μετά το 2008 (βλ. προβλ. Serraos κ.ά., 2016).

**Σχήμα 2.** Χαρακτήρας Δράσεων ΣΟΑΠ και δυνατότητες χρηματοδότησης.



Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Το ΣΟΑΠ περιλαμβάνει Θεσμικές και Διοικητικές Ενέργειες η υλοποίηση των οποίων δεν απαιτεί χρηματοδότηση καθώς και Έργα και Δράσεις για τα οποία θα πρέπει να προβλεφθούν οι σχετικές χρηματοδοτικές πηγές. Οι ΟΧΕ αποτελούν βασική επιλογή για τη χρηματοδότηση των δράσεων αυτών με τη χρήση και άλλων πόρων να είναι επιθυμητή.

Στην παρούσα εργασία αναλύθηκαν τα δύο βασικά, σύγχρονα εργαλεία ολοκληρωμένης αστικής παρέμβασης για την προώθηση αναπτυξιακών στρατηγικών σε συγκεκριμένες χωρικές ενότητες. Τα ΣΟΑΠ αποτελούν χωρικά σχέδια με προγραμματικό χαρακτήρα ενώ οι ΟΧΕ αναπτυξιακό εργαλείο με χρηματοδοτικό μηχανισμό. Καλύπτουν περιοχές που παρουσιάζουν συγκεκριμένα προβλήματα, με τις ΟΧΕ να διαθέτουν

επιθετικότερη προσέγγιση καθώς αφορούν και σε περιοχές με αναπτυξιακές δυνατότητες οι οποίες μπορούν να αξιοποιηθούν με βάση ένα ολοκληρωμένο αναπτυξιακό σχέδιο. Παρουσιάζουν συνάφεια ως προς τα βασικά περιεχόμενα των προδιαγραφών (Πίνακας 3), με εκείνες των ΟΧΕ να είναι περισσότερο συνοπτικές και να δίνουν έμφαση στα επιχειρησιακά στοιχεία του εργαλείου. Ως προς το περιεχόμενο του σχεδίου δράσης, η διαφοροποίηση είναι σαφέστερη καθώς οι ΟΧΕ περιορίζονται στις ενέργειες για τις οποίες προβλέπεται η σχετική χρηματοδότηση ενώ το ΣΟΑΠ περιλαμβάνει εκτός από έργα και ενέργειες επιδότησης, δράσεις νομοθετικού, διοικητικού χαρακτήρα ή και άλλες άυλες δράσεις (Σχήμα 2).

Κομβικός ρόλος στην κατάρτιση και εφαρμογή των Σχεδίων Δράσης ανατίθεται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση η οποία ωστόσο έχει περιορισμένες αρμοδιότητες και αντικειμενικές εγγενείς οργανωτικές αδυναμίες, φανερές από την εποχή εφαρμογής των URBAN. Παραμένει έτσι δεσποτικός ο ρόλος του Κεντρικού κράτους σε επίπεδο διοικητικών ενεργειών ενώ σε σχέση με τις δυνατότητες χρηματοδότησης σημαντικοί πόροι του ΕΣΠΑ, όπως για τις ΟΧΕ, διαχειρίζονται πλέον σε Περιφερειακό επίπεδο.

Η πολιτική αποκέντρωσης έχει περιορισμένη εφαρμογή στην Ελλάδα εξαιτίας διοικητικών αλλά και θεσμικών εμπλοκών (βλ. π.χ. αποφάσεις ΣΤΕ που περιορίζουν τις αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις «τοπικές υποθέσεις»). Ωστόσο, ενδεχόμενη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και εξουσιών (devolution of powers) δεν θα πρέπει να αγνοήσει την εμπειρία δυσκολιών που αντιμετωπίζονται λόγω υπερβολικής αποκέντρωσης σε διάφορες χώρες (Ισπανία, Ελβετία, Ολλανδία, Τσεχία). Αξιοπίστη απάντηση ίσως αποτελούν καινοτομίες συνεπείς προς τις αρχές της διακυβέρνησης, όπως π.χ. με δημιουργία σχημάτων συνεργασίας ή «συμμαχιών», με καθιέρωση συμβολαίων συνεργασίας κλπ (βλ. σχετικά παραδείγματα Βασενχόβεν κ.ά., 2010: Κεφ. 4-5), τακτική που υιοθετήθηκε στην περίπτωση κατάρτισης των ΣΟΑΠ για το Κέντρο και τη Δυτική Αθήνα.

Είναι αξιοσημείωτο ότι μετά την εφαρμογή του Προγράμματος Καλλικράτης, η αρμοδιότητα για την παρακολούθηση διαδημοτικών ΣΟΑΠ περνάει στο Κεντρικό Κράτος (Αποκεντρωμένη Διοίκηση), ανατρέποντας την αρχική πρόνοια του νομοθέτη (ν.2742/99) η παρακολούθηση και αξιολόγηση του Σχεδίου να γίνεται από την Τοπική Αυτοδιοίκηση (α' ή β' βαθμού). Είναι σκόπιμη η άσκηση της αρμοδιότητας σε επίπεδο τοπικό, ενδεχομένως μέσω συνεργασίας των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης με χρήση εργαλείων όπως οι «Συμβάσεις διαδημοτικής ή διαβαθμιακής συνεργασίας» καθώς και οι «Προγραμματικές Συμβάσεις» (Αρ. 99 και Αρ. 100 αντίστοιχα του ν.3852/2010, ΦΕΚ Α' 87/07-06-2010).

Σε επίπεδο κάθετου συντονισμού, το θεσμικό πλαίσιο των εργαλείων βασίζεται στη διοικητική πυραμίδα και υπάρχουσες δομές, κατανέμοντας ρόλους ιεραρχικά. Στην περίπτωση των ΟΧΕ η επικοινωνία και συνεργασία ανάμεσα στα διαφορετικά διοικητικά

επίπεδα ενδεχομένως επιβάλλεται από τις διατάξεις σχετικά με τον έλεγχο και την παρακολούθηση των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων. Το Δίκτυο Ολοκληρωμένης Χωρικής Ανάπτυξης (ΔΟΧΑ) των ΟΧΕ εξασφαλίζει σε περιορισμένο εύρος κάθετες συνέργειες κυρίως μέσω των θεσμικών εκπροσώπων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΚΕΔΕ, ΕΝΠΕ). Για τα ΣΟΑΠ, σε εθνική κλίμακα, δεν προβλέπεται οποιαδήποτε δεσμευτική μορφή επικοινωνίας ιδίως ανάμεσα στο κεντρικό κράτος και την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

**Πίνακας 4.** Βασικά Χαρακτηριστικά Εργαλείων Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων

	ΣΟΑΠ	ΟΧΕ
Χαρακτήρας	Προγραμματικό Σχέδιο	Αναπτυξιακό Εργαλείο – μηχανισμός χρηματοδότησης
Θεσμικό Πλαίσιο	αρ.12, ν.2742/1999, ΥΑ8150/9.4.2012	Γενικός Κανονισμός ΕΔΕΤ, ν.4314/2014, άρθρο 13.
Εφαρμογή	Αστικές περιοχές που παρουσιάζουν σύνθετα προβλήματα αναπτυξιακής υστέρησης	Περιοχές με προβλήματα ή σημαντικές αναπτυξιακές δυνατότητες
Κατάρτιση	Υπουργείο ΠΕΝ, Περιφέρεια ή Δήμος	Αστική Αρχή: Δημοτικές αρχές, Δίκτυο Δήμων, Εταιρικά σχήματα με επικεφαλής Δήμους, Μητροπολιτική περιφέρεια Αττικής, Μητροπολιτική ενότητα Θεσσαλονίκης
Αρμοδιότητα έγκρισης	Συναρμόδιοι Υπουργοί	Διαχειριστική Αρχή
Υπερκείμενος Σχεδιασμός	Περιφερειακά Χωρικά Σχέδια	Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα
Χρηματοδότηση	Διάφορες Πηγές (συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα και εθνικοί πόροι)	ΕΚΤ, ΕΤΠΑ και Ταμείο Συνοχής
Εξασφάλιση χρηματοδότησης κατά την έγκριση	ΟΧΙ	ΝΑΙ
Φορέας διαχείρισης	Κατά περίπτωση (Δήμος Αθηναίων, ΑΣΔΑ, κλπ)	Ενδιάμεσοι φορείς διαχείρισης (άρ.13, Ν. 4314/2014)

Πηγή: ΥΑ 8150/9.4.2012, ΦΕΚ/Β1341/24.4.2012, ΚΥΑ 1397/ΦΕΚ64/Β/16.01.15, ΑΣΔΑ 2015, ΥΠΟΙΚ 2015.

Η διεύρυνση της βάσης συμμετοχής στις αποφάσεις, σύμφωνα και με τις προταγές μιας προσέγγισης χωρικής διακυβέρνησης, δεν προκύπτει από τις προδιαγραφές του σχεδιασμού ούτε από τις υπάρχουσες δομές υποστήριξης των εργαλείων με περιορισμένη την πιθανότητα να προκύψει αυθόρμητα κατά την εφαρμογή. Προς την κατεύθυνση αυτή θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν δομές όπως η Δημοτική και Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης καθώς και οι Συνελεύσεις Τοπικής Κοινότητας (άρθρα 76, 178 και 85 αντίστοιχα του ν.3852/2010) (βλ. και σχετική πρόταση στο Μπούτλας & Ασπρογέρακας, 2016: Συμπεράσματα).

Το ΔΟΧΑ εξασφαλίζει περιορισμένες οριζόντιες, τομεακές συνέργιες που περιλαμβάνουν κατ' αρχήν εκφάνσεις της αναπτυξιακής πολιτικής και ενδεχομένως του χωρικού σχεδιασμού μέσω της εκπροσώπησης του ΥΠΕΝ. Η Επιτροπή Συντονισμού των ΣΟΑΠ της Αττικής αποτελεί μια δομή διευρυμένης τομεακής συμμετοχής. Μπορεί να αναδειχθεί σε όργανο διαβούλευσης και επιχειρησιακό μηχανισμό συντονισμού των συναρμόδιων Υπουργείων, λειτουργώντας ως δίκτυο «σημείων επαφής» σε κομβικές μονάδες της κεντρικής διοίκησης. Εκτιμάται ως σκόπιμη η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του οργάνου σε εθνικό επίπεδο καθώς, σε κάθε περίπτωση, η δυνατότητα συντονισμού τομεακών πολιτικών μέσα από άτυπες διαδικασίες παραμένει αμφίβολη.

Το φαινόμενο είναι υπαρκτό και στην περίπτωση της Γερμανίας, ωστόσο η αποτελεσματικότητα της λειτουργίας της διοίκησης σε τοπικό επίπεδο δεν επιτρέπει να αναδειχθεί σε τροχοπέδη της υλοποίησης των σχετικών προγραμμάτων. Στην Ελλάδα, ενδεχόμενη αποκέντρωση αρμοδιοτήτων σε υπηρεσίες της τοπικής αυτοδιοίκησης Α' ή Β' βαθμού δεν είναι βέβαιο ότι θα βελτίωνε την αποτελεσματικότητα σε επίπεδο οριζόντιου συντονισμού καθώς η τομεακή προσέγγιση κυριαρχεί στο σύνολο της διοικητικής πυραμίδας, δεδομένου ότι το διοικητικό σύστημα της χώρας αναπαράγει τον κατακερματισμό που χαρακτηρίζει το κέντρο (Βασενχόβεν κ.ά. 2010: 292). Η πιθανή λύση της υλοποίησης των δράσεων μέσω ενός φορέα «ειδικού σκοπού» έρχεται σε αντίθεση με την εφαρμοζόμενη, κατά τα τελευταία χρόνια, πολιτική περιορισμού των ανεξάρτητων διοικητικών δομών (βλ. π.χ. κατάργηση φορέων όπως ΔΕΠΟΣ, ΕΑΧΑ, ΟΡΣΑ, ΟΡΘΕ με το ν.4250/2014).

Ο σχεδιασμός των δομών διαχείρισης αγνοεί την ενεργοποίηση και συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών πέραν της πρόβλεψης συμβατικών διαδικασιών διαβούλευσης κατά την αρχική κατάρτιση. Δεν προβλέπονται δομές και μηχανισμοί που θα επέτρεπαν την προώθηση του «εκ των κάτω» σχεδιασμού. Ενδιαφέρον προς την κατεύθυνση αυτή παρουσιάζει η πρακτική που ακολουθείται στη Γερμανία με ανατροφοδότηση του σχεδίου δράσης μέσω ενεργοποίησης της τοπικής κοινωνίας σε επίπεδο γειτονιάς με κίνητρο και την έστω περιορισμένη δυνατότητα συμμετοχής στην οικονομική διαχείριση.

Σε κάθε περίπτωση δεν θα πρέπει να θεωρείται αμελητέα η σημασία των συνεργιών που επιτυγχάνονται μεταξύ των δύο εργαλείων προς δύο κατευθύνσεις: (α) κατά τη διαμόρφωση των ΟΧΕ, λαμβάνεται υπόψη ο χωρικός σχεδιασμός σε στρατηγικό (Περιφερειακά Χωρικά, Ρυθμιστικά Σχέδια, Γενικά Πολεοδομικά) αλλά και προγραμματικό επίπεδο (ΣΟΑΠ) και (β) οι ΟΧΕ αναμένεται να αποτελέσουν βασικό εργαλείο χρηματοδότησης των ΣΟΑΠ. Πρόκειται για σημαντικό βήμα συντονισμού του χωρικού σχεδιασμού και του αναπτυξιακού προγραμματισμού σε τοπικό επίπεδο με ευθυγράμμιση των προτεραιοτήτων των αντίστοιχων τομέων πολιτικής. Προς την ίδια κατεύθυνση θα ήταν σκόπιμη η κατά προτεραιότητα χρηματοδότηση των δράσεων που περιλαμβάνονται σε εγκεκριμένα ΣΟΑΠ στο πλαίσιο εφαρμογής των ΟΧΕ αλλά και η κατά το δυνατό ουσιαστικότερη συνεργασία των αρμόδιων μονάδων της κεντρικής διοίκησης μέσω των δομών παρακολούθησης και συντονισμού των εργαλείων.

Η περαιτέρω προώθηση κάθετου ή οριζόντιου συντονισμού είναι αναγκαίο να υποστηρίζεται από σταθερές και συστηματικές σχέσεις με φορείς παραγωγής γνώσης και να υποστηρίζεται από ένα οργανωμένο σύστημα πληροφόρησης για τις χωρικές εξελίξεις (Βασενχόβεν κ.ά., 2010: 291). Κυρίως, απαιτείται καλλιέργεια κουλτούρας για να ανατραπούν διαμερισματοποιημένες διοικητικές δομές αλλά και χρόνιες αγκυλώσεις της επιστημονικής και επαγγελματικής κοινότητας, ασύμβατες με τους στόχους της διακυβέρνησης (Ασπρογέρακας & Ζαχαρή, 2012: 98). Η προσπάθεια εξαναγκασμού των δρώντων σε συμμετοχικές διαδικασίες μέσω θεσμικών ρυθμίσεων δεν εξασφαλίζει πραγματική ολοκλήρωση (βλ. συμπεράσματα στο Vigar, 2009: 1587). Συνεργατικές προσεγγίσεις στην ανάπτυξη του χώρου μπορούν να λειτουργήσουν ως κατάλληλο περιβάλλον για τη διαμόρφωση νέων καινοτόμων εργαλείων και μεθόδων συμμετοχής στο σχεδιασμό (βλ. αναφορά στο Healey, 2003:110 και αναλυτικά Healey, 1998) και η ποιότητα του παραγόμενου σχεδιασμού να αποτελέσει κίνητρο κινητοποίησης για την επίτευξη της ολοκλήρωσης των πολιτικών (βλ. και συμπεράσματα στο Vigar, 2009: 1587) αλλά και για την προώθηση, σε βάθος χρόνου, εκ των κάτω προσεγγίσεων.

## **Βιβλιογραφία**

### **Ελληνόγλωσση**

- ΑΣΔΑ, (2015) «*ΣΧΕΔΙΟ ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΘΗΝΑΣ, Σχέδιο Κοινής Υπουργικής Απόφασης*», Πρόταση προς το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΣΥΝΔΕΣΜΟΣ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΘΗΝΑΣ.
- Ασπρογέρακας, Ε., (2011) «Χωρική Διακυβέρνηση. Εννοιολογική προσέγγιση και αναφορά στην Ελληνική πραγματικότητα.», εισήγηση στην ημερίδα *Στρατηγικές*

ολοκληρωμένης χωρικής ανάπτυξης μέσα από το Έργο διακρατικής δικτύωσης ESPON INTERSTRAT, ΕΘΝΙΚΟ ΣΗΜΕΙΟ ΕΠΑΦΗΣ ESPON 2013 - ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ, 10 Μαρτίου.

- Ασπρογέρακας, Ε., Ζαχαρή Β., (2012) «Αναζήτηση χωρικής πολιτικής για την ΕΕ και η προοπτική ολοκληρωμένων προσεγγίσεων σχεδιασμού στην Ελλάδα», *Κείμενα Περιφερειακής Επιστήμης*, Τομος III, Αρ.1, σελ. 87-105. Διαθέσιμο: <http://www.rsijournal.eu/Foreign/Greek/KPE%20TOMOS%203%20TELYXOS%201%20December%202012.pdf>
- Ασπρογέρακας, Ε., Ζαχαρή Β., (2012β) «Εδαφική Συνοχή και Χωρικός Σχεδιασμός. Η Ανάγκη Συντονισμού των Πολιτικών στην Ελλάδα», *Το μέλλον του Αναπτυξιακού και Χωροταξικού Σχεδιασμού της Ελλάδας, Πρακτικά Συνεδρίου*, Συνδιοργάνωση Συνδέσμου Ελλήνων Περιφερειολόγων, Τμήματος Περιφερειακής Οικονομικής Ανάπτυξης, Πανεπιστημίου Στερεάς Ελλάδας, Τομέα Γεωγραφίας και Περιφερειακού Σχεδιασμού, Σχολής Α.Τ.Μ., Ε.Μ.Π, Δελφοί, 25-2-2012.
- Βασενχόβεν, Λ., Σαπουντζάκη Κ., Ασπρογέρακας Ε., Γιαννίρης Η., Παγώνης Θ., (2010), *Χωρική Διακυβέρνηση: Θεωρία, Ευρωπαϊκή Εμπειρία και η Περίπτωση της Ελλάδας*, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα.
- Διακήρυξη του Τολέδο (2010) Toledo Declaration, Informal ministerial meeting, Διαθέσιμο (πρόσβαση 30.08.2015): [http://www.mdrt.ro/userfiles/declaratie\\_Toledo\\_en.pdf](http://www.mdrt.ro/userfiles/declaratie_Toledo_en.pdf)
- Εδαφική Ατζέντα (2007), *Προς μια πιο ανταγωνιστική και βιώσιμη Ευρώπη των πολυσχιδών περιφερειών*, Συμφωνήθηκε στην άτυπη υπουργική σύνοδο για την αστική ανάπτυξη και την εδαφική συνοχή στη Λειψία στις 24 και 25 Μαΐου 2007.
- ΕΕ, (2004) *Προς μια θεματική στρατηγική για το αστικό περιβάλλον*, Ανακοίνωση της Επιτροπής, COM/2004/60 τελικό, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ: C 98 της 23ης Απριλίου 2004, Βρυξέλλες, Διαθέσιμο (πρόσβαση 26.08.2015): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:52004DC0060>
- ΕΕ, (2006) *Θεματική στρατηγική για το αστικό περιβάλλον*, Ανακοίνωση της Επιτροπής, COM/2005/718 τελικό, Βρυξέλλες. Διαθέσιμο (πρόσβαση 26.08.2015): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:52005DC0718>
- ΕΕ, (2007), «Συνθήκη της Λισσαβόνας για την τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας», C 306, *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 2007/C 306/01.
- ΕΕ, (2012), *Έγγραφο εργασίας της Επιτροπής, Στοιχεία για κοινό στρατηγικό πλαίσιο 2014-2020 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης, του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου, του Ταμείου Συνοχής, του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Αγροτικής Ανάπτυξης και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Θάλασσας*

- και Αλιείας, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, SWD(2012) 61 τελικό, Διαθέσιμο (πρόσβαση: 20.06.2016): <https://www.espa.gr/el/pages/elibraryFS.aspx?item=2127>
- ΕΕ, (2013), *Επανακαθορισμός των στόχων της Ενωσιακής πολιτικής για τη συνοχή με σκοπό τον μέγιστο αντίκτυπο στην ανάπτυξη και την απασχόληση: Η μεταρρύθμιση σε 10 σημεία*, ΕΝΗΜΕΡΩΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ (MEMO/13/878), 19 Νοεμβρίου, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Βρυξέλλες (τελευταία πρόσβαση: 30.09.2015): [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-1011\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1011_el.htm)
- ΕΕ, (2014) *Η αστική διάσταση των πολιτικών της ΕΕ – βασικά χαρακτηριστικά ενός αστικού θεματολογίου της ΕΕ*, Ανακοίνωση προς το Συμβούλιο, το ΕΚ, την ΕΟΚΕ και την ΕΤΠ, COM/2014/0490 final, Βρυξέλλες.
- ΕΚ, (2007) «Συνέχεια που δίνεται στην Εδαφική Ατζέντα και στον Χάρτη της Λειψίας: Προς ένα ευρωπαϊκό πρόγραμμα δράσης για τη χωροταξική ανάπτυξη και την εδαφική συνοχή», Σημείωμα ad-hoc, μελέτη που ζητήθηκε από την Επιτροπή Περιφερειακής Ανάπτυξης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Θεματικό Τμήμα Β: Διαρθρωτικές πολιτικές και πολιτικές συνοχής, IP/B/REGI/FWC/2006-166-Lot 05-C02-SC01, 13/12/2007, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Βρυξέλλες. Διαθέσιμο (τελευταία πρόσβαση 20.08.2015): [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/territorialag-leipzigchart\\_ex\\_summary\\_/TerritorialAg-LeipzigChart\\_Ex\\_summary\\_el.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/territorialag-leipzigchart_ex_summary_/TerritorialAg-LeipzigChart_Ex_summary_el.pdf)
- ΕΚ, (2015) *Η αστική διάσταση των πολιτικών της ΕΕ*, ΣΧΕΔΙΟ ΕΚΘΕΣΗΣ, Επιτροπή Περιφερειακής Ανάπτυξης (2014/2213(INI)), Βρυξέλλες. Διαθέσιμο (τελευταία πρόσβαση 26.08.2015): [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/regi/pr/1049/1049540/1049540el.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/regi/pr/1049/1049540/1049540el.pdf)
- Ζαχαρή, Β., Ασπρογέρακας Ε., (2013) «Η πολιτική συνοχής ως πλαίσιο τοπικής ανάπτυξης», στο *Αγροτική οικονομία, ύπαιθρος χώρος, Περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη, 11ο ΤΑΚΤΙΚΟ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ERSA - GR, Πρακτικά Συνεδρίου, ERSA-GR*, Πανεπιστήμιο Πάτρας, ΕΑΠ, Πάτρα, 14 - 15 Ιουνίου, Διαθέσιμο (πρόσβαση): [http://grsa.prd.uth.gr/conf2013/64\\_zahari\\_asprogerakas\\_ersagr13.pdf](http://grsa.prd.uth.gr/conf2013/64_zahari_asprogerakas_ersagr13.pdf)
- ΙΓΑ (2006), *Πολεοδομικός Σχεδιασμός, Προβλήματα Εφαρμογής και Προτάσεις Μεταρρύθμισης*. Έκθεση Επιστημονικής Επιτροπής, Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα.
- Μπούτλας, Γ., Ασπρογέρακας, Ε., (2016) «Η προσέγγιση της διακυβέρνησης στη χωρική ανάπτυξη: Η περίπτωση των Ολοκληρωμένων Χωρικών Επενδύσεων», Τεύχος Πρακτικών, 19<sup>ο</sup> Επιστημονικό Συνέδριο του Συνδέσμου Ελλήνων Περιφερειολόγων, Λαμία, 12-13 Μαΐου.



- 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*» (σελ. 57-81), Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας.
- ΥΠΟΙΚ (2015) *ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ Σχεδιασμού, υλοποίησης και παρακολούθησης των Ολοκληρωμένων Χωρικών Επενδύσεων ως εργαλείων Ολοκληρωμένης Χωρικής Ανάπτυξης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων της προγραμματικής περιόδου 2014-2020*, Αριθ.Πρωτ.81168/ΕΥΣΣΑ 1796/30.07.2015, ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ – ΕΣΠΑ, ΕΘΝΙΚΗ ΑΡΧΗ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ ΕΣΠΑ.
- ΥΠΟΙΚ (2016) *Οδηγίες για τη διαχείριση και εφαρμογή των Στρατηγικών Ολοκληρωμένης Χωρικής Ανάπτυξης*, Αριθ.Πρωτ.40134/ΕΥΘΥ 373/12.04.2016, ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ – ΕΣΠΑ, ΕΘΝΙΚΗ ΑΡΧΗ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ ΕΣΠΑ.
- Χωριανόπουλος ,Ι., (2004) «Αστική Διακυβέρνηση και Ανταγωνισμός: Οι Ελληνικές πόλεις στα Ευρωπαϊκά Προγράμματα ανάπτυξης». *7<sup>ο</sup> Πανελλήνιο Γεωγραφικό Συνέδριο της Ελληνικής Γεωγραφικής Εταιρίας*, Πρακτικά Συνεδρίου. Μυτιλήνη. ISBN: 960-7475-29-1

### **Ξενόγλωσση**

- ARGEBAU, (Ed.) 2000: Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“, second Version, 1.3.2000, Διαθέσιμο [τελευταία πρόσβαση 30.08.2016]: <http://www.eundc.de/pdf/04400.pdf>
- Asprogerakas, E., (2016) "Strategic Planning and Urban Development in Athens. The Current attempt for Reformation and future challenges.", in *Sustainable urban planning & Design Symposium*, Keynote Speaker, 13 Μαΐου, The Town Planning and Housing Department, Πολεοδομικό Συμβούλιο Κύπρου, Λευκωσία (Πρακτικά υπό έκδοση).
- Becker, H., Franke, Th., Lohr, R.P., Rosner V., (2002) *Socially Integrative City Programme – An Encouraging Three – Year Appraisal*, Occasional Paper, German Institute of Urban Affairs, Berlin.
- Berlin, Senate (2016) *Information on the Berlin Neighborhood Management Programme*, Διαθέσιμο [τελευταία πρόσβαση: 30.08.16]: [http://www.quartiersmanagement-berlin.de/fileadmin/user\\_upload/SSE\\_Einlegeblatt\\_2S\\_2016\\_engl-WEB.pdf](http://www.quartiersmanagement-berlin.de/fileadmin/user_upload/SSE_Einlegeblatt_2S_2016_engl-WEB.pdf)
- BMVBS (2008), *The Programme “Social City” (Soziale Stadt), Status Report*, Summary, Centre for Knowledge Transfer ‘Social City’, Commissioned by the Federal Ministry

- of Transport, Building and Urban Affairs (BMVBS) represented by the Federal Office for Building and Regional Planning (BBR), BMVBS, Berlin.
- Buchholz, D., Mühlberg, P., Hübner H., (2010) *The Neighborhood Councils within the Neighborhood Management Process*, Hand out at the 3rd Congress of Berlin's Neighborhood Councils on 20, March, Berlin Senate Department for Urban Development, Department Socially Integrative City, Berlin.
- CEC (1997) «*URBAN Pilot Projects, Article 10 European Regional Development Fund*», *Annual Report 1997*, prepared for the Directorate General for Regional Policy and Cohesion of the European Commission by ECOTEC Research and Consulting Limited, Commission of the European Communities, (CEC), Brussels.
- CEC (1999) *European Spatial Development Perspective*, final version adopted by the Ministers for Spatial Planning at the Potsdam Council on 10 and 11 May, Published by the European Commission, European Communities, Luxembourg.
- CEC, (2001). *European Governance: A White Paper*, COM (2001) 428 final, 25.7.2001.
- CEC, (2008) *The sustainable and cohesive city*, κοινή δήλωση των αρμόδιων για την Αστική Ανάπτυξη Υπουργών, Σύνοδος μετά από πρόσκληση της Γαλλικής Προεδρίας, 25 Νοεμβρίου, Μασσαλία.
- CEC, (2010α) *The urban dimension in European Union policies*, European Commission, Inter-Service Group on Urban Development, Brussels.
- CEC, (2010β) *EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION, COM (2010) 2020, Brussels, 3.3.2010.
- CEC, (2011) *An Introduction to the URBAN Pilot Programme*, European Commission, Regional Policy, Ηλεκτρονικό Αρχείο (15.04.11), διαθέσιμο (τελευταία πρόσβαση 20.09.2015): [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/urban2/urban/upp/src/frame1.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/urban/upp/src/frame1.htm)
- CEC, (2011α), *Boosting depressed urban areas*, European Commission, Regional Policy, Ηλεκτρονικό Αρχείο (15.04.11), διαθέσιμο (τελευταία πρόσβαση 20.09.2015): [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/urban2/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/index_en.htm)
- Chorianopoulos, I. (2002) “Urban restructuring and governance: North-south differences in Europe and the EU URBAN initiative”. *Urban Studies* 39(4), σελ. 705-726
- DE (2007) *Integrated Urban Development – a Prerequisite for Urban Sustainability in Europe*, Background Study on the “Leipzig Charter on Sustainable European Cities” of the German EU Council Presidency, Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs, Berlin.

- EU, (2014) *The Role of Cities in Cohesion Policy 2014-2020*, Study requested by the European Parliament's Committee on Regional Development, DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES - POLICY DEPARTMENT B, Brussels.
- GHK (2003) «*Ex-post Evaluation URBAN Community Initiative (1994 – 1999)*», Τελική Έκθεση, διαθέσιμο (τελευταία πρόσβαση 13.11.2015) [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/urban/urban\\_expost\\_evaluation\\_9499\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/urban/urban_expost_evaluation_9499_en.pdf)
- Healey, P. (1998) “Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning”, in *Environment and Planning A*, volume 30, pages 1531 – 1546.
- Healey, P. (2003) “Collaborative Planning in Perspective” in *Planning Theory*, Vol 2(2): 101–123.
- Leipzig, Charter (2007) «*Leipzig Charter on Sustainable European Cities*», Τελική μορφή, 2 Μαΐου.
- Neumann, U., Schmidt, C., Trettin L., (2008) “Fostering local economic development in urban neighbourhoods of North Rhine-Westphalia, Germany – results of an evaluation” in *ERSA 2008 Conference*, June, Liverpool
- OECD (2001), *Territorial Outlook, Territorial Economy*, OECD Publications Service, Paris
- Peters, S. (2005) “Case Study Territorial Governance: Duisburg-Marxloh”, έκθεση στο πλαίσιο του προγράμματος *ESPON project 2.3.2*, 30th September, IRPUD / University of Dortmund.
- Serraos, K., Greve T., Asprogerakas E., Balampanidis D, Chani A., (2016) "Athens, a capital in crisis. Tracing the spatial impacts", in Knieling J., Othengrafen F. (eds) *Cities in Crisis. Socio-spatial impacts of the economic crisis in Southern European cities*, 334 pages, ISBN: 9781138850026, Routledge, Taylor & Francis Group, London.
- SSBK (2004) *Der Quartiersfonds: Ein Berliner Modell der Bürgerbeteiligung*, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Bereich Kommunikation, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Berlin, Διαθέσιμο [τελευταία πρόσβαση 30.08.16]: [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/download/QM\\_quartiersfonds.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/download/QM_quartiersfonds.pdf)
- Strauss, W., (2009) “The Socially Integrative City Programme”, Presentation in *Europese krachtwijken: gluren bij de buren, Nicis Institute*, 23 April, Amsterdam.
- Territorial Agenda 2020 (2011), Territorial Agenda of the European Union 2020, *Towards an inclusive, smart and sustainable Europe of diverse regions*, agreed at the informal ministerial meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th of May 2011, Hungary.

- URBAN Future (2005) «The Acquis URBAN: Using Cities Best Practises for European Cohesion Policy», Common Declaration at the *European Conference “URBAN Future”*, 8-9 Ιουνίου, Saarbrücken (Germany), πρόσβαση: (20.08.2015) [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/newsroom/document/pdf/saarbrucken\\_urban\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/document/pdf/saarbrucken_urban_en.pdf)
- Vigar, G. (2009) Towards an Integrated Spatial Planning?, *European Planning Studies*, 17:11, 1571-1590.
- Vogelij, J. (2008), *Spatial planning towards territorial cohesion*, ECTP, SPtTC Working Group, Διαθέσιμο [Τελευταία πρόσβαση: 09.11.2015]: <http://www.ceuectp.eu/images/stories/download/cp20060116.pdf>
- Walter-Rogg, M (2014) “Berlin Progress Report”, in Widmer C., and Kübler D., (Editors) *REGENERATING URBAN NEIGHBOURHOODS IN EUROPE*, Aarau Centre for Democracy Studies, Working Paper Nr. 3, Centre for Democracy Studies, Aarau
- Zimmermann, K., (2002) “Towards an urban governance for the poor - public sector reform in the socially integrative City”, Paper presented at the ECPR *Joint Sessions* in Turin 22-27 March.

### **Συνέντευξη**

Over, K., (2015), *Programme “Soziale Stadt”*, City of Hannover, Urban Planning and Development, Department of Urban Regeneration, συνέντευξη στις 09.07.2015 στο πλαίσιο του κοινού ελληνο-γερμανικού ερευνητικού προγράμματος IKYDA 2015 «Νέες μορφές διακυβέρνησης και δημοκρατική νομιμοποίηση πολεοδομικών αποφάσεων» του ΕΜΠ (επιστ. υπεύθυνος Κ. Σεργιάς) και του LU Hannover (επιστ. υπεύθυνος Frank Othengrafen). Το πρόγραμμα χρηματοδοτήθηκε από το ΙΚΥ και τη DAAD.

### **Ακρωνύμια**

ΑΣΔΑ: Αναπτυξιακός Σύνδεσμος Δυτικής Αθήνας  
 ΒΑΑ (Στρατηγική): Βιώσιμη Αστικής Ανάπτυξης  
 ΓΓΕΤ: Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας  
 ΓΠΣ: Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο  
 ΔΑ: Διαχειριστικές Αρχές  
 ΔΕΠΟΣ: Δημόσια Επιχείρηση Πολεοδομίας και Στέγασης  
 ΔΟΧΑ: Δίκτυο Ολοκληρωμένης Χωρικής Ανάπτυξης  
 ΕΑΧΑ: Ενοποίηση Αρχαιολογικών Χώρων και Αναπλάσεις Α.Ε.  
 ΕΔΕΤ : Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία

ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση  
ΕΚΤ: Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο  
ΕΝΠΕ: Ένωση Περιφερειών Ελλάδας  
ΕΣΠΑ: Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης  
ΕΤΠΑ: Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης  
ΕΥΘΥ: Ειδική Υπηρεσία Θεσμικής Υποστήριξης  
ΕΥΚΕ: Ειδική Υπηρεσία Κρατικών Ενισχύσεων  
ΕΥΟΠΣ: Ειδική Υπηρεσία Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος  
ΕΥΣΣΕ: Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού της Εφαρμογής  
ΕΥΣΕΚΤ: Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού και Παρακολούθησης Δράσεων Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου  
ΕΥΣΣΑ: Ειδική Υπηρεσία Στρατηγικής, Σχεδιασμού και Αξιολόγησης  
ΚΕΔΕ: Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας  
ΚΥΑ: Κοινή Υπουργική Απόφαση  
ΟΡΘΕ: Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος Θεσσαλονίκης  
ΟΡΣΑ: Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος Αθήνας  
ΟΤΑ: Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης  
ΟΧΕ: Ολοκληρωμένες Χωρικές Επενδύσεις  
ΠΕΠ: Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα  
ΣΔΙΤ : Συμπράξεις Δημοσίου & Ιδιωτικού Τομέα  
ΣΟΑΠ: Σχέδια Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων  
ΣτΕ : Συμβούλιο της Επικρατείας  
ΥΠΕΝ: Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας  
ΥΠΟΙΚ: Υπουργείο Οικονομικών  
ΦΕΚ: Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης

*Ευάγγελος Χ. Ασπρογέρακας  
Γενική Διεύθυνση Χωρικού Σχεδιασμού, ΥΠΕΝ  
Πανόρμου 2, Αθήνα  
email: v.aspro(AT)uclmail.net*

## **Θεωρίες, αρχές και πρότυπα χωρικού σχεδιασμού της τουριστικής δραστηριότητας: Η ελληνική εμπειρία και πρακτική**

**Μαριλένα Παπαγεωργίου**

*Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης,  
 Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας*

### **Περίληψη**

Ο τουρισμός είναι ένα πολυδιάστατο φαινόμενο το οποίο έχει προσεγγιστεί θεωρητικά από διάφορες επιστήμες. Το παρόν άρθρο εστιάζει στη χωρική διάσταση του τουρισμού, εξετάζοντας θεωρητικά ζητήματα, αρχές και πρότυπα χωρικού σχεδιασμού της τουριστικής δραστηριότητας. Απώτερος σκοπός είναι η διατύπωση κριτικών διαπιστώσεων αναφορικά με το βαθμό ενσωμάτωσης των θεωριών χωρικής οργάνωσης της τουριστικής δραστηριότητας στον τουριστικό σχεδιασμό της Ελλάδας. Προς τούτο, κωδικοποιούνται και αξιολογούνται οι τουριστικές εγκαταστάσεις από μορφολογική και λειτουργική άποψη (όπως προβλέπονται από την εθνική νομοθεσία), ενώ αξιολογείται και το ΕΠΧΣΑΑ Τουρισμού, ιδίως ως προς το πρότυπο χωρικής ανάπτυξης που έχει υιοθετήσει για την Ελλάδα. Το άρθρο καταλήγει ότι -αν και πρόσφατα θεσμοθετημένο- το ΕΠΧΣΑΑ για τον Τουρισμό δεν αντιμετωπίζει τις χρόνιες παθολογίες του ελληνικού τουρισμού. Οι προβλέψεις αναπαράγουν τη γραμμικότητα της τουριστικής ανάπτυξης κατά μήκος των ακτών, έναντι μιας πιο ισόρροπης και πολυκεντρικής κατανομής του τουρισμού στο σύνολο της χώρας. Από την άλλη πλευρά, οι νεότερες νομοθετικές ρυθμίσεις για την αναβάθμιση των προσφερόμενων τουριστικών εγκαταστάσεων, αποτελούν έμμεση παράκαμψη του χωρικού σχεδιασμού, αφού επιτρέπουν τη χωροθέτηση στην ύπαιθρο (εντός τουριστικών εγκαταστάσεων) μη συναφών χρήσεων με τον τουρισμό (όπως είναι η κατοικία). Τελικά, η ευκαιρία της χώρας να διαμορφώσει ένα ορθολογικό χωρικό πρότυπο για την τουριστική ανάπτυξη μετατίθεται στο μέλλον.

## **Λέξεις κλειδιά**

*τουριστικός σχεδιασμός, χωρικός σχεδιασμός τουριστικής δραστηριότητας, χωρικά πρότυπα τουριστικής ανάπτυξης, τουριστικές υποδομές και καταλύματα, ΕΠΧΣΑΑ Τουρισμού*

## ***Spatial planning theories, principles and paradigms for tourism activity: the greek experience and practice***

### **Abstract**

*Tourism is a mutli-dimensional phenomenon that has been approached from a range of sciences. This paper focuses on the spatial dimension of tourism, by examining theoretical aspects of spatial planning and development. The ultimate scope of the paper is to reach conclusions regarding the degree of integration of tourism spatial planning theories in the case of Greece. To this end, the paper evaluates Greek legislation regarding the tourism infrastructures, as well as the Greek National Plan for Tourism with regards to the spatial model it adopts for tourism development in Greece. The paper argues that the newly approved National Plan for Tourism did not address the chronic problems of Greek tourism development. Its spatial provisions fail to reverse the linear development of tourism along the coastline, in favor of a more balanced and polycentric distribution throughout the country. Respectively, latest reformations of tourism legislation for the upgrade of tourism facilities, threaten the power of spatial planning by giving the ability to tourism planners to decide on non-tourism matters, such as the development of the residential land-use inside tourism resorts. As a result, the chance of Greece to adopt a spatially innovative tourism model is transferred in future attempts.*

### **Keywords**

*tourism planning, spatial planning of tourism activities, spatial tourism development models, tourism infrastructures/resorts, Greek National Spatial Plan for Tourism.*

## 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο τουρισμός είναι ένα πολυδιάστατο φαινόμενο, με μακραίωνη ιστορία. Αν και οι πρώτες οργανωμένες και συστηματικές μετακινήσεις χρονολογούνται ήδη από την ανάπτυξη των πρώτων μεταφορικών μέσων, το φαινόμενο του τουρισμού με τα χαρακτηριστικά και τα μεγέθη που γνωρίζουμε σήμερα, ξεκίνησε να διαμορφώνεται μετά το δεύτερο μισό του 20ου αιώνα, όταν δηλαδή καθιερώθηκαν οι άδειες μετ'αποδοχών και εμπεδώθηκαν οι γρήγορες και ασφαλείς μετακινήσεις (Τσάρτας, 1996).

Έχοντας τη φήμη – εδώ και δεκαετίες – μιας από τις σπουδαιότερες «βιομηχανίες» στον κόσμο (Page κ.ά., 2001), έως και σχετικά πρόσφατα το φαινόμενο του τουρισμού προσδιορίστηκε με αυστηρά οικονομικούς όρους (προσφορά και ζήτηση) και συχνά συνδέθηκε, αποκλειστικά και μόνο, με τη μεγιστοποίηση των κερδών (Getz, 1986). Αυτός είναι και ο λόγος άλλωστε για τον οποίο, η συντριπτική πλειονότητα των επιστημόνων που διαχρονικά ασχολήθηκαν με τον τουρισμό, προέρχονται από την οικονομική επιστήμη (και ακολούθως την κοινωνική).

Σήμερα, έχοντας εμπεδώσει πια σε βάθος τον πολυδιάστατο χαρακτήρα του τουρισμού, η αυστηρά οικονομική θεώρηση έχει από καιρό εμπλουτιστεί με σαφώς πιο εναλλακτικές και πολυθεματικές προσεγγίσεις. Οι προσεγγίσεις αυτές, παρ'ότι πολυάριθμες και αρκετά διαφορετικές, αν τις παρατηρήσει κανείς πιο προσεκτικά, θα διαπιστώσει ότι τελικά, εμπίπτουν στις ακόλουθες δύο γενικές κατηγορίες (Getz, 1986):

- θεωρητικές προσεγγίσεις του φαινομένου του τουρισμού
- ζητήματα και διαδικασίες τουριστικού σχεδιασμού

Όσον αφορά στις θεωρητικές προσεγγίσεις για το φαινόμενο του τουρισμού -ανάλογα με την επιστημονική τους προέλευση – αυτές ομαδοποιούνται ως εξής:

- Ολοκληρωμένες προσεγγίσεις του τουριστικού φαινομένου (whole system)
- Χωρο-χρονικές προσεγγίσεις του τουριστικού φαινομένου (spatial/ temporal)
- Προσεγγίσεις της συμπεριφοράς των τουριστών (tourist behavior/ motivation)
- Προσεγγίσεις για τις επιπτώσεις του τουριστικού φαινομένου (impact assessment)
- Μοντέλα προβλέψεων (forecasting)

Από την άλλη πλευρά, όσον αφορά στα ζητήματα και τις διαδικασίες του τουριστικού σχεδιασμού, η ειδικότερη οπτική τους συνήθως επικεντρώνεται σε θέματα όπως:

- Σχεδιασμός τουριστικών περιοχών (area development)
- Σχεδιασμός τουριστικών έργων (project development)
- Διοίκηση τουριστικών επιχειρήσεων (management)
- Εμπορία και διαφήμιση - προβολή (marketing)



Από το σύνολο των παραπάνω προσεγγίσεων, το παρόν άρθρο εστιάζει στη χωρική διάσταση του τουρισμού, εξετάζοντας τις βασικές θεωρίες και διαδικασίες ανάπτυξης της τουριστικής δραστηριότητας, με σκοπό να εξειδικεύσει στην περίπτωση της Ελλάδας. Ειδικότερα, οι ενότητες που ακολουθούν εξετάζουν τόσο θεωρητικά ζητήματα χωρικής ανάπτυξης του τουρισμού (θεωρίες χωροθέτησης) όσο και θεωρητικά θέματα σχεδιασμού της τουριστικής δραστηριότητας στο χώρο.

Εξειδικεύοντας στην περίπτωση της Ελλάδας, το άρθρο ξεκινά παρουσιάζοντας την τουριστική πολιτική της χώρας, εστιάζοντας ειδικότερα στις τουριστικές εγκαταστάσεις και τους όρους δόμησης που η Ελληνική πολιτεία θέτει για τη χωρική τους ανάπτυξη και συνεχίζει σκιαγραφώντας το εθνικό πρότυπο χωρικού σχεδιασμού και οργάνωσης της τουριστικής δραστηριότητας, όπως αυτό προσδιορίζεται μέσα από το Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΕΠΧΣΑΑ) για τον Τουρισμό. Το άρθρο καταλήγει με την κριτική αξιολόγηση των προσφερόμενων τουριστικών δομών και του προτύπου χωρικής οργάνωσης του ελληνικού τουρισμού, καθώς και εξάγοντας χρήσιμα συμπεράσματα αναφορικά με το βαθμό υιοθέτησης των θεωριών που έχουν διατυπωθεί για το σχεδιασμό της τουριστικής δραστηριότητας στην περίπτωση της Ελλάδας.

## **2. ΘΕΩΡΙΕΣ ΧΩΡΟΘΕΤΗΣΗΣ ΤΗΣ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ**

Δεδομένου ότι οι θεωρίες βέλτιστης χωροθέτησης (location theories) ξεκίνησαν να διατυπώνονται πολύ πριν ο τουρισμός ως οικονομική δραστηριότητα αποκτήσει το μέγεθος και τη δυναμική που σήμερα γνωρίζουμε, οι πρώτες θεωρίες ασχολήθηκαν με άλλες οικονομικές δραστηριότητες.

Χαρακτηριστικά, πρώτη απ' όλες τις θεωρίες που διατυπώθηκε σχετικά με τους τόπους εγκατάστασης των οικονομικών δραστηριοτήτων ήταν αυτή του Von Thünen (1875) και αφορούσε στον προσδιορισμό των παραμέτρων βέλτιστης διάρθρωσης της γεωργικής χρήσης γης γύρω από τα αστικά κέντρα. Γενικότερα, οι πρώτες θεωρητικές θέσεις σε σχέση με τη βέλτιστη χωροθέτηση των οικονομικών δραστηριοτήτων, αναπτύχθηκαν με την προϋπόθεση των ακόλουθων συνθηκών (Κομίλης, 1986)<sup>1</sup>:

- α) ομοιόμορφη πεδινή έκταση (Ευκλείδεια Γεωμετρία),
- β) ομοιόμορφη κατανομή πληθυσμού και πόρων και
- γ) ομοιόμορφα κόστη μεταφορών.

<sup>1</sup> Τα πρώτα σενάρια βέλτιστης χωροθέτησης οικονομικών δραστηριοτήτων δύσκολα μπορούν να εφαρμοστούν στην πραγματικότητα, καθώς προϋποθέτουν τέλειες συνθήκες περιβάλλοντος, κατανομής πληθυσμών και υπολογισμού κόστους. Ωστόσο, η αξία τους έγκειται στο ότι δεν επιδιώκουν να εξηγήσουν το φαινόμενο, αλλά να προτείνουν την ιδανική χωρική δομή μιας δραστηριότητας και ανάλογα να διαπιστωθεί κατά πόσο η πραγματικότητα απέχει ή συγκλίνει προς τα ιδεατά σενάρια (Chisholm, 1975).

Έκτοτε, αν και αναπτύχθηκαν αρκετές θεωρίες για διάφορες οικονομικές δραστηριότητες, η πρώτη θεωρία βέλτιστης χωροθέτησης ειδικά για τον τουρισμό ήρθε αρκετά χρόνια αργότερα και συγκεκριμένα το 1964, από τον Christaller. Αναιώντας μάλιστα την ίδια του τη θεωρία περί κεντρικών τόπων<sup>2</sup>, ο Christaller ισχυρίστηκε ότι η οικονομική δραστηριότητα του τουρισμού αποφεύγει τις κεντρικές θέσεις και έλκεται από τις ακραίες ζώνες των αστικών περιοχών, με τις ακόλουθες εξαιρέσεις (Κομίλης, 1986):

1. οι περιπτώσεις τουριστών που προσελκύονται από αστικά κέντρα αφορούν μόνο σε εμπορικά και μορφωτικά κίνητρα και
2. οι μεσογειακές περιοχές δεν εμπίπτουν στον κανόνα αυτό.

Επιχειρηματολογώντας περαιτέρω ο Christaller, εξηγεί ότι βασική υπόθεση είναι ότι ο πληθυσμός των έντονα αστικοποιημένων περιοχών αποζητά διαφοροποιημένο προϊόν και καταστάσεις από τον τουριστικό του προορισμό και άρα οι περιοχές που επιλέγει για «διακοπές» βρίσκονται σε ακραίες περιφερειακές θέσεις από τα αστικά κέντρα. Επίσης, ο ίδιος συμπληρωματικά ισχυρίστηκε ότι:

- α) ο μέσος χρόνος παραμονής ανά τουρίστα, αυξάνει προοδευτικά όσο απομακρύνεται από το κέντρο των αστικών περιοχών και
- β) ο ξενοδοχειακός εξοπλισμός εγκαθίσταται και σε κεντρικές θέσεις αλλά και σε απομακρυσμένες περιοχές από τις πόλεις.

Τη θεωρία του Christaller διαδέχτηκαν σειρά άλλων θεωριών, με σημαντικότερες αυτές των Von Böventer (1966), Rajotte (1975) και Miossec (1976 και 1977). Σύμφωνα με τον Von Böventer (1966) –ο οποίος ανέπτυξε ουσιαστικό αντίλογο στον Christaller– καθοριστικοί παράγοντες για τη χωροθέτηση των τουριστικών πόλων θεωρήθηκαν το μεταφορικό κόστος και οι οικονομίες κλίμακας (Κομίλης, 1986). Από την άλλη πλευρά, οι Rajotte και Miossec υποστήριξαν ότι (Κομίλης και Βαγιονής, 1999):

- α) ο τουρισμός ως δραστηριότητα δεν είναι μόνο περιφερειακή αλλά έλκεται τόσο από ακραίες θέσεις όσο και από κεντρικές/αστικές θέσεις,
- β) οι τουριστικές δραστηριότητες και υποδομές εγκαθίστανται σε περιφερειακές αλλά και σε κεντρικές θέσεις και
- γ) οι κατανομές και το μέγεθος συγκέντρωσης της τουριστικής δραστηριότητας εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την τουριστική πελατεία, τους τουριστικούς πόρους και τη διάρθρωση των δικτύων τουριστικής διακίνησης.

Στην πιο σύγχρονη βιβλιογραφία, η Hjalager (1999) ισχυρίζεται ότι η ανάπτυξη της τουριστικής δραστηριότητας δεν διαφέρει σε πολλά από τη βιομηχανική δραστηριότητα. Άρα, ο τουρισμός μπορεί κάλλιστα να ακολουθήσει τη «θεωρία των περιοχών βιομηχανικής

2 Η θεωρία των κεντρικών τόπων του Christaller (1940), ομιλεί για ένα ιεραρχημένο πλέγμα οικισμών, όπου μέγεθος και αριθμός, λειτουργίες, χωρική κατανομή και εξυπηρετούμενη ενδοχώρα, ακολουθούν ορισμένους κανόνες και υποθέσεις.

συγκέντρωσης», η οποία κατ' αναλογία γίνεται «θεωρία των περιοχών τουριστικής συγκέντρωσης». Από την άλλη πλευρά, ο Costa (2001), διαπιστώνει ότι τα τελευταία χρόνια, οι αποφάσεις για τη χωροθέτηση του τουρισμού απομακρύνονται διαρκώς από τις κεντρικές κυβερνήσεις των κρατών και υπαγορεύονται ολοένα και περισσότερο από τους tour-operators, τους ίδιους τους τουρίστες ως καταναλωτές, αλλά και τους επενδυτές.

Αυτό άλλωστε επιβεβαιώνει και η παγκόσμια τουριστική γεωγραφία, σύμφωνα με την οποία ενώ το 1950, το 88% των παγκόσμιων αφίξεων συγκεντρώνονταν σε 15 μόλις προορισμούς (οι περισσότεροι εκ των οποίων στη Μεσόγειο και την Καραϊβική), στις αρχές του 21ου αιώνα ο παγκόσμιος τουρισμός παρουσιάζει μια πιο ομοιόμορφη κατανομή, προς όφελος μάλιστα των αναπτυσσόμενων χωρών έναντι των παραδοσιακών τουριστικών αγορών (ΣΕΤΕ, 2013). Μια κατανομή ωστόσο η οποία παρουσιάζει ομοιομορφία μόνον στην παγκόσμια κλίμακα, αφού στην πραγματικότητα ο τουρισμός δεν έπαψε ποτέ να χαρακτηρίζεται από χωρική επικέντρωση και συγκεκριμένα κατά μήκος του παράκτιου χώρου, που σύμφωνα με τους Honey και Krantz (2007) και Moreno και Amelung (2009), αποτελεί τον κατεξοχήν τόπο έλξης της τουριστικής δραστηριότητας και των τουριστικών επενδύσεων.

Τα παραπάνω, αναπόφευκτα οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η χωροθέτηση της τουριστικής δραστηριότητας αποτελεί μια ιδιαίτερα πολύπλοκη υπόθεση, καθώς επηρεάζεται εν πολλοίς από τη χωροθέτηση των τουριστικών (φυσικών και πολιτιστικών) πόρων, από τις ρυθμίσεις και τις απαγορεύσεις που θέτει η κεντρική διοίκηση κάθε χώρας (μέσω του χωρικού σχεδιασμού) αλλά και από το ίδιο το επενδυτικό ενδιαφέρον των ιδιωτών, οι οποίοι είναι αυτοί που τελικά θα επιλέξουν τον τόπο που θα επενδύσουν σε τουριστικές εγκαταστάσεις. Επίσης, εξαρτάται ακόμη και από τις ίδιες τις ατομικές προτιμήσεις και συμπεριφορές των τουριστών (tourist behaviour) (Dietvorst, 1995), οι οποίοι έχουν άλλωστε και τον τελευταίο λόγο στην ανάδειξη μιας περιοχής ως τουριστικού προορισμού ή μη.

Ολοκληρώνοντας την παρούσα ενότητα, θα πρέπει να ειπωθεί ότι οι παραπάνω θεωρίες, έχουν αναπτυχθεί στη βάση ότι ο τουρισμός ως φαινόμενο είναι άρρηκτα συνδεδεμένος με το χώρο και το χρόνο (επιτόπια κατανάλωση υπηρεσιών). Τα τελευταία χρόνια όμως, μια νέα αντίληψη που βρίσκει επιστημονικό έδαφος θέτει υπό αμφισβήτηση τη σύνδεση αυτή: “a collapse of time and space” όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν οι Cohen και Cohen (2012). Σε ένα πρώτο επίπεδο, η α-χωρική αυτή διάσταση που αποδίδεται στον τουρισμό, στηρίζεται στην αλλαγή των μοντέλων κινητικότητας του ανθρώπου (πρόσφυγες, εργασιακή κινητικότητα, διασπορά κ.λπ.), η οποία κατέστησε εντελώς δυσδιάκριτα τα όρια μεταξύ της κατοικίας (“home”) και του τόπου μακριά από την κατοικία (“away”), που εξ αρχής αποτέλεσαν τη βάση προσδιορισμού του ταξιδιού και του τουρίστα. Σε

ένα δεύτερο επίπεδο, η νέα βιβλιογραφία που έχει εμφανιστεί, επικεντρώνει και στις σύγχρονες τεχνολογίες και τα εικονικά ταξίδια (Urry, 2000 · Uriely, 2005 · Edensor, 2007 · Gale, 2009), ενώ δεν λείπουν και οι συγγραφείς που μιλούν ακόμη και για το τέλος του τουρισμού με τον τρόπο που τον γνωρίζουμε μέχρι σήμερα (the end of tourism) (Gale, 2009 · Jansson, 2002). Στο παρόν άρθρο, δεν λαμβάνονται υπόψη οι συγκεκριμένες θεωρίες και η δραστηριότητα του τουρισμού αντιμετωπίζεται ως ένα φαινόμενο άρρηκτα συνδεδεμένο με το χώρο και το χρόνο.

### **3. ΣΧΕΔΙΑΖΟΝΤΑΣ ΤΗΝ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑ - Η ΧΩΡΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ**

#### **3.1. Η αναγκαιότητα σχεδιασμού της τουριστικής δραστηριότητας**

Λόγω της μακραίωνης ιστορίας του, ο τουρισμός συχνά πέρασε από διάφορες διακυμάνσεις. Από τους αριστοκράτες και τους εύπορους που είχαν τη δυνατότητα να ταξιδεύουν έως και το 18ο αιώνα, τα ταξίδια τον 19ο και κυρίως τον 20ο αιώνα, από πολυτέλεια έγιναν συνήθεια αλλά και ένδειξη της οικονομικής και πολιτισμικής ευημερίας των κοινωνιών (Τσάρτας, 1996). Ταυτόχρονα, από το δεύτερο μισό του 20ου αιώνα, ο τουρισμός έγινε απαραίτητο συστατικό του αναπτυξιακού προγραμματισμού κάθε χώρας που προσέβλεπε σε οικονομική μεγέθυνση, γι'αυτό και η τουριστική ανάπτυξη συνδέθηκε ευθέως με την ανάπτυξη των εθνικών οικονομιών (WTO, 1997 · Konsolas και Zacharatos, 2000).

Όμως, παρά τον εμφανή θετικό αντίκτυπο στην οικονομία μιας χώρας, η ανάπτυξη του τουρισμού δεν συνεπάγεται μόνον θετικές επιπτώσεις. Αυτό συμβαίνει καθώς, ως αυτόνομη δραστηριότητα, ο τουρισμός καταναλώνει πόρους (συχνά σπάνιους), δημιουργεί απόβλητα και ρύπανση και έχει συγκεκριμένες ανάγκες για υποδομές. Ως «βιομηχανία» που στηρίζεται σχεδόν αποκλειστικά στον ιδιωτικό τομέα, ο τουρισμός στοχεύει κυρίως στη μεγιστοποίηση των κερδών και επομένως είναι σχεδόν αδύνατον να ελεγχθεί απόλυτα. Σε αντίθεση με άλλα προϊόντα, ο τουρισμός δεν μεταφέρεται ούτε εξαγεται. Καταναλώνεται επί τόπου. Επίσης, έχοντας ως στόχο τη διασκέδαση και την αναψυχή, ο τουρισμός απευθύνεται σε καταναλωτές που δεν επιδεικνύουν πάντοτε περιβαλλοντικές και κοινωνικές ευαισθησίες απέναντι στους κατοίκους και τον τόπο υποδοχής (Ritchie και Crouch, 2003).

Πέραν των παραπάνω γνωρισμάτων, ο τουρισμός αποτελεί και ένα φαινόμενο με διαρκείς εναλλαγές και διακυμάνσεις. Αυτό σημαίνει ότι κάθε περιοχή που αναπτύσσει την τουριστική δραστηριότητα, το πιθανότερο είναι να διέλθει από διάφορα στάδια-φάσεις, τα οποία δεν είναι πάντοτε επιθυμητά. Σύμφωνα με την πιο διαδεδομένη θεωρία περί σταδίων

ανάπτυξης ενός τουριστικού προορισμού (Tourism Area Life Cycle–TALC<sup>3</sup>), αυτός είναι δυνατόν να διέλθει από τα ακόλουθα έξι (6) στάδια-φάσεις (Butler, 1980):

- *στάδιο εξερεύνησης* (exploration): το τουριστικό κύκλωμα ξεκινά να ανακαλύπτει μια περιοχή. Το περιβάλλον της περιοχής διαθέτει υψηλή ποιότητα ακόμη, ενώ κυριαρχούν οι αγροτικές χρήσεις γης.
- *στάδιο επένδυσης* (investment): ξεκινούν οι πρώτες επενδύσεις με χαμηλούς όμως ρυθμούς.
- *στάδιο ανάπτυξης* (development): η ανάπτυξη γίνεται με γοργούς ρυθμούς και η φήμη της περιοχής επεκτείνεται.
- *στάδιο εδραίωσης* (consolidation): η ανάπτυξη της περιοχής συνεχίζεται με αμειώτους ρυθμούς, ενώ η περιοχή γίνεται ευρέως γνωστή.
- *στάδιο στασιμότητας* (stagnation): η περιοχή και το προσφερόμενο τουριστικό προϊόν της ξεκινούν να έρχονται αντιμέτωποι με σοβαρά δομικά προβλήματα,
- *στάδιο παρακμής* (decline): η περιοχή και το τουριστικό προϊόν της έχουν χάσει την ελκυστικότητα και την ανταγωνιστικότητά τους και εισέρχονται σε περίοδο μαρασμού.

Για όλους τους παραπάνω λόγους -και όχι μόνο- γίνεται εμφανές ότι η ανάπτυξη της τουριστικής δραστηριότητας δεν μπορεί παρά να τελεί υπό διαρκή έλεγχο και σχεδιασμό. Άλλωστε, όπως χαρακτηριστικά διαπιστώνει και ο Παγκόσμιος Οργανισμός Τουρισμού (WTO, 1997), χώρες οι οποίες διαθέτουν τουριστικό σχεδιασμό έχουν επωφεληθεί από τον τουρισμό χωρίς πολλά προβλήματα (παραμένοντας ικανοποιητικές τουριστικές αγορές), ενώ αντίθετα, χώρες οι οποίες δεν διαθέτουν τουριστικό σχεδιασμό, «υποφέρουν» από περιβαλλοντικά και κοινωνικά προβλήματα, ενώ, όταν καθυστερημένα αποφασίσουν να σχεδιάσουν την τουριστική τους ανάπτυξη, χρειάζονται πολύ χρόνο αλλά και τεράστιες επενδύσεις/δαπάνες για να ισορροπήσουν τις αρνητικές επιπτώσεις. Επομένως, ο τουριστικός σχεδιασμός είναι μια απαραίτητη και αναγκαία διαδικασία, όχι μόνο κατά τον αρχικό προσανατολισμό μιας περιοχής στην τουριστική δραστηριότητα, αλλά κυρίως στην πορεία και ακόμη περισσότερο όταν ο προορισμός περάσει στο στάδιο της στασιμότητας ή -ακόμη χειρότερα- της παρακμής (στάδια κατά τα οποία, σύμφωνα με τις θεωρίες TALC, επέρχεται -ή οφείλει να επέλθει- η επαναφορά σε πρότερη, πιο υγιή κατάσταση/στάδιο).

<sup>3</sup> Οι θεωρίες TALC πρωτο-εισήχθησαν από τον Christaller και διευρύνθηκαν διαδοχικά από διάφορους συγγραφείς (π.χ. Noronha, 1979). Κατά τον Butler, έχοντας διέλθει τα έξι (6) στάδια-φάσεις ένας τουριστικός προορισμός, ενδέχεται (και ζητούμενο είναι) να επανέλθει σε προηγούμενο στάδιο (αναβίωση).

### 3.2. Συσχετισμοί και συμπληρωματικότητες χωρικού και τουριστικού σχεδιασμού

Για μεγάλο διάστημα του παρελθόντος ο τουριστικός σχεδιασμός προσεγγιζόταν με οικονομικούς όρους. Γι'αυτό και στην πλειονότητα των περιπτώσεων, ο τουριστικός σχεδιασμός συνδέθηκε με την παραγωγή σχεδίων και εργαλείων για την ανάπτυξη τουριστικών υποδομών (ξενοδοχειακά συγκροτήματα, εγκαταστάσεις διασκέδασης-αναψυχής κλπ) αλλά και με την προσέλκυση τουριστικών επενδύσεων.

Η αποκλειστικά οικονομική προσέγγιση άρχισε να αλλάζει κάπου τη δεκαετία του 1970 (Lawson και Baud-Bovy, 1977), όταν ο τουριστικός σχεδιασμός -εκτός από το να ικανοποιεί το ιδιωτικό συμφέρον και τους επενδυτές- τάχθηκε και στην υπηρεσία το κοινωνικού συμφέροντος, με σκοπό να εξασφαλίσει συνθήκες χωρικής δικαιοσύνης προς όφελος της κοινωνίας και της συνολικότερης τοπικής ανάπτυξης (Lew, 2007). Έτσι σταδιακά, ο τουριστικός σχεδιασμός άρχισε να προσεγγίζεται ως μέρος της δομής ενός κράτους, αλλά και σε συνδυασμό με τους εκάστοτε τουριστικούς πόρους (Lawson και Baud-Bovy, 1977).

Όσον αφορά τη χωρική διάσταση του τουριστικού σχεδιασμού, αυτή άρχισε να μελετάται μετά τη δεκαετία του 1980 (Inskeep, 1988). Και αυτό καθώς, για μεγάλο διάστημα του παρελθόντος οι χωρικές εκφάνσεις του τουρισμού (κατασκευή ξενοδοχείων, β' κατοικίες κ.λπ.) εκλαμβάνονταν ως νέες οικιστικές αναπτύξεις (Heeley, 1981 · Inskeep, 1991) και άρα έπρεπε να αντιμετωπιστούν στο πλαίσιο του πολεοδομικού σχεδιασμού (Hall, 1992, Costa, 2001, Lew, 2007).

Σήμερα, η σχέση μεταξύ τουριστικού και χωρικού σχεδιασμού αντιμετωπίζεται σε ένα εντελώς διαφορετικό πλαίσιο, με έντονες συσχετίσεις αλλά και συμπληρωματικότητες, αφού ολοκληρωμένος χωρικός σχεδιασμός δεν νοείται εάν δεν ρυθμίζει και οργανώνει και την τουριστική δραστηριότητα, ενώ ολοκληρωμένος τουριστικός σχεδιασμός δεν νοείται εάν ταυτόχρονα με όλα τα αναπτυξιακά και οικονομικά ζητήματα δεν ρυθμίζει ζητήματα που αφορούν τη χωρική οργάνωση της τουριστικής δραστηριότητας (Hall, 2000).

Γενικά, ως μια τομεακή εκδοχή του σχεδιασμού (planning), ο τουριστικός σχεδιασμός (tourism planning) –όπως άλλωστε και ο χωρικός σχεδιασμός (spatial planning)- αποτελεί ένα σύνολο διεργασιών, μια διαδικασία περισσότερο παρά διαμόρφωση μόνο σχεδίων (Heeley, 1981). Στο πλαίσιο αυτό, σύμφωνα με την πιο διαδεδομένη εκδοχή (Inskeep, 1991 και Page, 1995), τα στάδια που πρέπει να ακολουθούνται κατά τον τουριστικό σχεδιασμό, είναι τα ακόλουθα<sup>4</sup>:

4 Τα στάδια σχεδιασμού στην πιο αναλυτική εκδοχή είναι (Lew, 2007): 1) προσδιορισμός προβλήματος, 2) προσδιορισμός στόχων, 3) συλλογή δεδομένων, 4\_προσδιορισμός κατευθύνσεων και κριτηρίων για την αξιολόγηση των σεναρίων, 5) προσδιορισμός εναλλακτικών σεναρίων, 6) αξιολόγηση σεναρίων, 7) επιλογή κατάλληλου σεναρίου, 8) εφαρμογή επιλεγέντος σχεδίου, 9) παρακολούθηση, αξιολόγηση, αναθεώρηση σχεδίου και 10\_προσδιορισμός προβλημάτων και επανάληψη διαδικασίας.

*Προετοιμασία μελέτης και οριοθέτηση αντικειμένου* (study preparation): διαμόρφωση προδιαγραφών, προσδιορισμός ενδεικνύμενου μοντέλου ή τύπου σχεδιασμού, οργανωτικού σχήματος αλλά και χρονοδιαγράμματος της μελέτης,

*Προσδιορισμός στόχων* (determination of objectives): προκαταρκτική υιοθέτηση και ανάλυση σειράς στόχων τουριστικής ανάπτυξης, ύστερα από τις απαραίτητες διεργασίες με τους αρμόδιους φορείς, ώστε να αντανακλούν τις βασικές αναπτυξιακές στρατηγικές και πολιτικές της διοίκησης,

*Διαμόρφωση πληροφοριακού υποβάθρου* (survey of all elements): συλλογή και απογραφή όλων των απαραίτητων στοιχείων σχετικά με την υφιστάμενη κατάσταση αλλά και διενέργεια διασκοπήσεων τουριστών και πόρων προκειμένου να αξιολογηθεί η ζήτηση του εκάστοτε τουριστικού προϊόντος,

*Ανάλυση και σύνθεση* (analysis and synthesis of findings): αξιολόγηση και προσδιορισμός της τουριστικής αγοράς, της προσφοράς και των χαρακτηριστικών του τουριστικού προϊόντος ενός προορισμού, με ταυτόχρονη διερεύνηση πιθανών ανασταλτικών παραγόντων στην ανάπτυξή του,

*Διαμόρφωση πολιτικής και σχεδίου* (policy and plan formulation): εύρεση και αξιολόγηση εναλλακτικών πολιτικών και σχεδίων και τελικός προσδιορισμός του σχεδίου και του πλέγματος πολιτικών, ύστερα από την απαραίτητη συναίνεση των εμπλεκόμενων φορέων,

*Εξειδικευμένες και επιμέρους προτάσεις* (consideration of recommendations): διαμόρφωση προτάσεων βάσει του προκρινόμενου σχεδίου, με αναφορά στις ενδεικνύμενες διεργασίες και τεχνικές υλοποίησης αλλά και στα ειδικά μέτρα και ρυθμίσεις,

*Υλοποίηση και έλεγχος* (implementation and monitoring of the plan): διάφορες ενέργειες όπως: νομοθετική κατοχύρωση προτάσεων, ενεργοποίηση χρηματοδοτικών φορέων, συνεχής παρακολούθηση και συντονισμός των εμπλεκόμενων φορέων κατά την εφαρμογή και αναθεώρηση σχεδίου εφ' όσον κριθεί αναγκαίο.

Μάλιστα στο πλαίσιο των παραπάνω σταδίων τουριστικού σχεδιασμού, είθισται να επιδιώκονται και σειρά άλλων αναλύσεων, όπως (Lickorish και Jenkins, 2004): i) ανάλυση ζήτησης, ii) ανάλυση προσφοράς, iii) πρόβλεψη ζήτησης και iv) αναλύσεις κόστους και χρηματοδότησης σχεδίου. Άλλες αναλύσεις που είναι επίσης χρήσιμες, είναι και οι: α) αναλύσεις χωρικής κατανομής των τουριστικών εγκαταστάσεων και υποδομών, β) αναλύσεις χωρικής κατανομής των τουριστικών πόρων (φυσικών και πολιτιστικών) και γ) αναλύσεις για την επάρκεια των τεχνικών υποδομών (δρόμοι, λιμάνια κλπ), των κοινωφελών δικτύων (ύδρευση, αποχέτευση κλπ) και των υπηρεσιών (υγείας, πρόνοιας κλπ). Τέλος, σύμφωνα με τους Κοκκώση και Τσάρτα (2001), χρήσιμες είναι και οι μελέτες Φέρουσας Ικανότητας αλλά και Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων.

Όπως προκύπτει από τα παραπάνω, ενώ ο τουριστικός σχεδιασμός είναι τομεακός σχεδιασμός, παραμένει εξίσου πολύπλοκος και σύνθετος με το χωρικό σχεδιασμό, παρ'ότι ο τελευταίος είναι οριζόντιος. Γενικότερα, παρ'ότι διαφορετικοί, τόσο ο τουριστικός σχεδιασμός όσο και ο χωρικός σχεδιασμός αποτελεί ο ένας μέρος και υποσύνολο του άλλου. Σε κάθε περίπτωση, ο τουριστικός σχεδιασμός οφείλει να εντάσσει ομαλά την τουριστική δραστηριότητα στις λοιπές λειτουργίες και οικονομικές δραστηριότητες μιας περιοχής και να εξασφαλίζει τη βιωσιμότητα του τουριστικού προορισμού, τόσο με οικονομικούς όρους (τοπική ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα) όσο και με περιβαλλοντικούς/χωρικούς όρους (ελκυστικότητα, προστασία φυσικών και πολιτιστικών πόρων).

### **3.3. Αρχές, επίπεδα και πρότυπα χωρικού σχεδιασμού της τουριστικής δραστηριότητας**

Η διατύπωση εξειδικευμένων αρχών που να ικανοποιούν το σύνθετο χαρακτήρα του τουριστικού σχεδιασμού δεν είναι ούτε εύκολη, ούτε απλή εργασία. Ωστόσο, στις γραμμές που ακολουθούν συνοψίζονται οι βασικότερες αρχές που έχουν διατυπωθεί από διάφορους συγγραφείς, αρχικά σε γενικό και ακολούθως σε ειδικό (χωρικό) επίπεδο.

Σύμφωνα με τους Mill και Morrison (1985) (στον Page, 1995) και Getz (1986), ο ολοκληρωμένος τουριστικός σχεδιασμός πρέπει να ενστερνίζεται τις ακόλουθες γενικές αρχές:

- να υπερασπίζεται τη μοναδικότητα των φυσικών πόρων και να τους προστατεύει,
- να προστατεύει τις τοπικές πολιτιστικές και κοινωνικές δομές,
- να αντιτίθεται στην απώλεια της ταυτότητας του τόπου και των τοπικών παραδόσεων,
- να συνυπολογίζει τις γενικότερες οικονομικές συνθήκες και το πλαίσιο λειτουργίας ενός τουριστικού προορισμού,
- να εξασφαλίζει υψηλής ποιότητας τουριστικές υπηρεσίες και προϊόντα,
- να εξασφαλίζει ποικιλία και υψηλής ποιότητας τουριστικές εγκαταστάσεις και ειδικές τουριστικές υποδομές, λαμβάνοντας υπόψη τις σύγχρονες ανάγκες και τάσεις,

Από την άλλη πλευρά, όσον αφορά στις αρχές που πρέπει να διέπουν το χωρικό σχεδιασμό της τουριστικής δραστηριότητας, σύμφωνα με τους Gunn (1988), Inskoop (1994), Cooper κ.ά. (1998/1993), Κοκκώση και Τσάρτα (2001) κ.λπ., αυτές συνοψίζονται σε:

- εξασφάλιση ισόρροπης και πολυκεντρικής ανάπτυξης της τουριστικής δραστηριότητας,
- εξασφάλιση προσβασιμότητας και πρόβλεψη επαρκούς μεταφορικού δικτύου,



- πρόβλεψη επαρκών τεχνικών και κοινωνικών υποδομών και εξυπηρέτησεων κοινής ωφέλειας (π.χ. ύδρευση, αποχέτευση),
- προσφορά ποικιλίας υποδομών πολιτισμού, αναψυχής και ψυχαγωγίας, καθώς και λοιπών σημείων προσέλκυσης (μουσεία, αθλητικές εγκαταστάσεις κ.λπ.),
- προσφορά ελκυστικού φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος
- επέκταση του σχεδιασμού και στην ευρύτερη περιοχή ένταξης του προορισμού.

Για την εξειδίκευση των παραπάνω αρχών και τη «μετάφρασή» τους σε ολοκληρωμένες προτάσεις χωρικού σχεδιασμού αναγκαία προϋπόθεση είναι ο προσδιορισμός του επιπέδου/κλίμακας σχεδιασμού. Και αυτό, καθώς όσο η κλίμακα μεγαλώνει (π.χ. εθνικό επίπεδο) οι προτάσεις τουριστικού σχεδιασμού οφείλουν να είναι πιο γενικές και στρατηγικές, ενώ όσο η κλίμακα μικραίνει (π.χ. τοπικό επίπεδο) οι προτάσεις σχεδιασμού οφείλουν να είναι πιο εξειδικευμένες και κανονιστικές.

Σύμφωνα με τον Παγκόσμιο Οργανισμό Τουρισμού (WTO, 1997), δύο είναι τα επίπεδα που θεωρούνται κατάλληλα για την υλοποίηση τουριστικού σχεδιασμού: το εθνικό και το περιφερειακό.

Από την άλλη πλευρά, σύμφωνα με άλλους συγγραφείς (Κοκκώσης και Τσάρτας, 2001), τα καταλληλότερα επίπεδα-κλίμακες είναι:

- α) διαπεριφερειακό / διεθνικό,
- β) εθνικό,
- γ) περιφερειακό,
- δ) τοπικό (τουριστική περιοχή).

Παράλληλα, σύμφωνα με μια πιο αναλυτική εκδοχή (Hall και Page, 1999), ολοκληρωμένος τουριστικός σχεδιασμός είναι δυνατόν να επιτευχθεί σε πολύ περισσότερα επίπεδα και συγκεκριμένα στο:

- εθνικό
- διαπεριφερειακό ή/και διεθνικό
- περιφερειακό
- τοπικό
- τουριστική περιοχή
- πόλη

Παρατηρώντας κανείς προσεκτικά τις παραπάνω εκδοχές, διαπιστώνει ότι κοινός τόπος μεταξύ των επιστημόνων είναι ότι στις «μεγάλες κλίμακες», ο τουριστικός σχεδιασμός ενδείκνυται να υλοποιείται ανά χωρικές ενότητες, οι οποίες θα αντιστοιχούν είτε στο εθνικό είτε στο περιφερειακό επίπεδο διοίκησης. Από την άλλη πλευρά -και όσο η κλίμακα προσεγγίζει το τοπικό επίπεδο («μικρές κλίμακες»)- οι απόψεις συγκλίνουν στο ότι ολοκληρωμένος τουριστικός σχεδιασμός επιτυγχάνεται ανά ομοιογενείς και οργανικές

χωρικές ενότητες (π.χ. νησί, πόλη, Εθνικό Πάρκο) και όχι απαραίτητα υπακούοντας στη λογική των διοικητικών ορίων.

Εκτός όμως από την κλίμακα, και το πρότυπο χωρικού σχεδιασμού είναι καθοριστικής σημασίας για τη διατύπωση προτάσεων και κατευθύνσεων σχεδιασμού. Σύμφωνα με μια πρώτη εκδοχή, ο Murphy (1985) θεωρεί ότι η τουριστική δραστηριότητα πρέπει να οργανώνεται βάσει ιεραρχημένων πόλων ανάπτυξης, στους οποίους ο χωρικός και τουριστικός σχεδιασμός θα πρέπει να κλιμακώνεται στα ακόλουθα αλληπάλγηλα και ομόκεντρα επίπεδα:

- πυρήνας τουριστικού πόλου
- άμεση ζώνη υποστήριξης
- ευρύτερη περιφερειακή ζώνη

Αντίστοιχα με τον Murphy, και ο Gunn (1988) θεωρεί ότι ο τουριστικός σχεδιασμός οφείλει να αρθρώνεται σε επίπεδα-ομόκεντρες ζώνες και μάλιστα δύο: τον πυρήνα του τουριστικού πόλου (nucleus) και την περιμετρική ζώνη.

Στην ίδια περίπου λογική, ο Inskeep (1994) θεωρεί ότι η τουριστική δραστηριότητα οφείλει να αρθρώνεται βάσει ιεραρχημένων πόλων ανάπτυξης (για την αξιοποίηση όλων των δυνατοτήτων μιας περιοχής) αλλά και διαμορφώνοντας ισχυρές δικτυώσεις μεταξύ των τουριστικών προορισμών.

Στον αντίποδα των παραπάνω, ο Παγκόσμιος Οργανισμός Τουρισμού, διατυπώνει μια διαφορετική άποψη, σύμφωνα με την οποία καταλληλότερη είναι η χρήση ζωνών, εντός των οποίων θα χωροθετείται η τουριστική δραστηριότητα. Μάλιστα κατά τον ΠΟΤ, το χωρικό πρότυπο της ζωνοποίησης θεωρείται κατάλληλο για όλα τα επίπεδα σχεδιασμού και ιδίως το εθνικό, καθώς ευνοεί τις οικονομίες κλίμακας (WTO, 1997). Σημειώνεται βέβαια εδώ, ότι το πρότυπο της ζωνοποίησης είχε υποστηριχτεί και νωρίτερα (Glaus, 1975), ειδικά για τις περιπτώσεις τουριστικών πόρων με χωροθετική εξάρτηση, όπως είναι για παράδειγμα οι ιαματικές πηγές.

Εξετάζοντας κανείς προσεκτικά τις παραπάνω απόψεις, διαπιστώνει ότι τρεις είναι οι κυριότερες εκδοχές σε σχέση με τα κατάλληλα πρότυπα χωρικής ανάπτυξης του τουρισμού (χωρίς να αποκλείονται και οι συνδυαστικές λύσεις):

- α) σχεδιασμός βάσει ενός ιεραρχημένου συστήματος τουριστικών προορισμών
- β) σχεδιασμός στο πλαίσιο ενός ιεραρχημένου δικτύου τουριστικών πόλων και αξόνων και
- γ) σχεδιασμός με τη χρήση ζωνών (ζωνοποίηση).

Συνοψίζοντας τα παραπάνω, ο τουριστικός σχεδιασμός θα πρέπει πάντοτε να λαμβάνει υπόψη τους υπερκείμενους αναπτυξιακούς, οικονομικούς και χωρικούς σχεδιασμούς, όπως αυτοί υπαγορεύονται από την εκάστοτε διοίκηση και πολιτική μιας

χώρας. Από εκεί και πέρα, η «μετάφραση» των αρχών σε συγκεκριμένους στόχους εξαρτάται κάθε φορά από την κλίμακα του σχεδιασμού, ενώ είναι ανεξάρτητη από το πρότυπο χωρικού σχεδιασμού που θα επιλεγεί.

#### **4. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ**

##### **4.1. Η ελληνική τουριστική πολιτική και οι επιπτώσεις της στο χώρο**

Αν και οι πρώτες προσπάθειες τουριστικής ανάπτυξης χρονολογούνται ήδη από τη σύσταση του νέου Ελληνικού Κράτους<sup>5</sup>, το πρώτο συστηματικό ενδιαφέρον για τουρισμό στην Ελλάδα από το εξωτερικό εκδηλώθηκε μετά τη δεκαετία του 1920, λίγο μετά τη σύσταση του πρώτου σχετικού δημόσιου φορέα. Το Γραφείο Ξένων και Εκθέσεων ιδρύθηκε το 1917 και σύντομα (1919), αναβαθμίστηκε και λειτούργησε ως Αυτοτελής Υπηρεσία Ξένων και Εκθέσεων του Υπουργείου Εθν. Οικονομίας. Την ίδια περίοδο ιδρύεται για πρώτη φορά και ο ΕΟΤ (Ν.4377/1929), ο οποίος όμως λειτούργησε ουσιαστικά μετά το 1950<sup>6</sup>, αποτελώντας έκτοτε το πιο διαχρονικό και βασικό όργανο διαμόρφωσης της ελληνικής τουριστικής πολιτικής (Λογοθέτης, 2001).

Αναμφίβολα, η επανίδρυση του ΕΟΤ το 1950, υπήρξε κομβική για τη διαμόρφωση συγκροτημένης τουριστικής πολιτικής. Η Ελλάδα άρχισε να προβάλλεται συστηματικά στο εξωτερικό (Κουζέλης, 2002) και πολύ σύντομα οι διεθνείς αφίξεις άρχισαν να αυξάνονται θεαματικά. Όμως, η τουριστική «εισβολή» που δέχτηκε εκείνη την περίοδο η χώρα, την βρήκε απροετοίμαστη. Ανταποκρινόμενη στη νέα αυτή πρόκληση, η ελληνική πολιτεία έθεσε ως προτεραιότητα την ποιοτική και ποσοτική διεύρυνση των προσφερόμενων τουριστικών υποδομών. Ξεκινώντας με την κατασκευή των περιφημων «Ξενία», τις δεκαετίες που ακολούθησαν (1960 και 1970) πραγματοποιήθηκαν σειρά παραχωρήσεων/αναβαθμίσεων λουτροπόλεων, ενώ δημιουργήθηκαν τα περισσότερα από τα Χιονοδρομικά Κέντρα της χώρας. Παράλληλα, δανειοδοτήσεις που εγκρίθηκαν σε συνεργασία ΕΟΤ και Τραπεζών (περίοδος Δικτατορίας) συνέβαλαν καθοριστικά στην αύξηση των προσφερόμενων ξενοδοχειακών εγκαταστάσεων, χωρίς ωστόσο κάποιον ιδιαίτερο σχεδιασμό (Μπεριάτος, 1981).

5 Η πρώτη Κυβέρνηση Καποδίστρια (1829-1831) έχοντας ως πρώτιστο μέλημα την εξεύρεση οικονομικών πόρων για την ανασυγκρότηση της χώρας, έδειξε μεγάλο ενδιαφέρον για τον πόρο των ιαματικών πηγών, καθώς η έως τότε διεθνής εμπειρία είχε αποδείξει ότι η τουριστική εκμετάλλευσή τους ήταν ιδιαίτερα προσοδοφόρα για την οικονομία ενός κράτους (Παπαγεωργίου, 2009).

6 Η πρώτη Κυβέρνηση Καποδίστρια (1829-1831) έχοντας ως πρώτιστο μέλημα την εξεύρεση οικονομικών πόρων για την ανασυγκρότηση της χώρας, έδειξε μεγάλο ενδιαφέρον για τον πόρο των ιαματικών πηγών, καθώς η έως τότε διεθνής εμπειρία είχε αποδείξει ότι η τουριστική εκμετάλλευσή τους ήταν ιδιαίτερα προσοδοφόρα για την οικονομία ενός κράτους (Παπαγεωργίου, 2009).

Έκτοτε, η επικέντρωση στο προϊόν «ήλιος-θάλασσα» ήταν ακόμη πιο συστηματική. Μάλιστα, ελλείπει χωροταξικής πολιτικής και σχεδιασμού, και με το Υπουργείο Εθν. Οικονομίας να έχει την τελική ευθύνη σε θέματα τουριστικής ανάπτυξης, η χωρική οργάνωση του τουρισμού υπαγορευόταν σχεδόν αποκλειστικά από Αναπτυξιακούς Νόμους<sup>7</sup>.

Ως αποτέλεσμα, ο ελληνικός τουρισμός ξεκίνησε να γίνεται ιδιαίτερα μονοθεματικός, οι τουριστικές επενδύσεις να υλοποιούνται μόνον με ιδιωτικά κεφάλαια και να κατακλύζουν κυρίως τον παράκτιο και νησιωτικό χώρο, ο οποίος άλλωστε ήδη από τη δεκαετία του 1970 είχε αρχίσει να επιβαρύνεται και με τη β' (παραθεριστική) κατοικία. Η προσήλωση στις ελληνικές ακτές και κατ'επέκταση ο αυτοπεριορισμός στο προϊόν "ήλιος-θάλασσα", αναγκαστικά οδήγησαν στα γνωστά προβλήματα εποχικότητας (που ακόμη «ταλαιπωρούν» τον ελληνικό τουρισμό).

Η δεκαετία του 1990, υπήρξε ιδιαίτερα σημαντική. Η τουριστική πολιτική της χώρας άρχισε να αποτελεί αρμοδιότητα επιπέδου Υπουργείου Τουρισμού<sup>8</sup>, ενώ με τη θέσπιση του Ν.2160/1993 ρυθμίστηκαν χρόνια ζητήματα λειτουργίας των τουριστικών επιχειρήσεων αλλά και των μηχανισμών τουριστικής ανάπτυξης. Ωστόσο, ήταν μόλις το 2009 που η Ελλάδα απέκτησε κάποιο σχέδιο για τη χωρική ανάπτυξη της τουριστικής δραστηριότητας σε εθνικό επίπεδο. Σήμερα, το Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΕΠΙΧΣΑΑ) για τον Τουρισμό έχει αναθεωρηθεί μια φορά (το 2013), ενώ λόγω της οικονομικής κρίσης ο νόμος-πλαίσιο για τον τουρισμό (Ν.2160/93) έχει αντικατασταθεί από σειρά νεότερων, σε μια προσπάθεια αναβάθμισης και εκσυγχρονισμού των προσφερόμενων τουριστικών υποδομών και τύπων καταλυμάτων της χώρας.

Ωστόσο, όπως επιβεβαιώνουν και τα πιο πρόσφατα στατιστικά στοιχεία, ο ελληνικός τουρισμός εξακολουθεί να παρουσιάζει τις γεωγραφικές παθογένειες του παρελθόντος. Η μεγαλύτερη συγκέντρωση τουριστών (αφίξεις και διανυκτερεύσεις) εξακολουθεί να παρατηρείται στις νησιωτικές περιοχές της χώρας (Κυκλάδες, Δωδεκάνησα, Κρήτη και Ιόνια Νησιά). Ακολουθούν η Αττική (Αθήνα) και η Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας (Θεσσαλονίκη) και αρκετά πιο πίσω η Πελοπόννησος, η Θεσσαλία και η Δυτική Ελλάδα. Μια εικόνα η οποία ως ένα βαθμό συμβαδίζει και με την κατανομή των τουριστικών

7 Αν και το 1976 μελέτη του ΚΕΠΕ πρότεινε μια τουριστική ανάπτυξη με περισσότερο χωροταξικούς όρους (κατά ζώνες προτεραιότητας, επέκτασης κλπ), το Υπουργείο Εθν. Οικονομίας, με τον Α.Ν. 1116/1981 προέκρινε διαφορετικές περιοχές για πριμοδότηση των τουριστικών επιχειρήσεων (Μπεριάτος, 1981).

8 Υπουργείο Τουρισμού ιδρύθηκε πρώτη φορά στην Ελλάδα το 1989 (Ν.1835). Αν και καταργήθηκε το 1991 (Π.Δ.417), επαναλειτούργησε από το 1993 (Π.Δ. 27) έως και το 1996. Το 1996 συγχωνεύτηκε (ως Υφυπουργείο) στο νεοσύστατο τότε Υπ. Ανάπτυξης, ενώ το 2004 (Π.Δ. 122) συστάθηκε και πάλι ως Υπουργείο Τουριστικής Ανάπτυξης. Από το 2009 ονομάζεται Υπουργείο Τουρισμού.

καταλυμάτων (κυρίως ξενοδοχεία), η πλειονότητα των οποίων συγκεντρώνεται στην Κρήτη, τα Δωδεκάνησα, τη Μακεδονία και τη Στερεά Ελλάδα.

Στις ενότητες που ακολουθούν, παρουσιάζονται αναλυτικά οι πρόσφατες (μετά το 2010) προσπάθειες της ελληνικής πολιτείας για εκσυγχρονισμό των τουριστικών υποδομών (και κατ'επέκταση του τουριστικού προϊόντος της χώρας), καθώς και το πιο πρόσφατο πρότυπο/μοντέλο χωρικής ανάπτυξης του τουρισμού (ΕΠΧΣΑΑ 2013), το οποίο παρ'ότι έχει καταπέσει (για τυπικούς και όχι ουσιαστικούς λόγους) από το Νοέμβριο του 2015 (και έχει επανέλθει σε ισχύ το προηγούμενο ΕΠΧΣΑΑ, του 2009), εξακολουθεί να εκφράζει την πιο πρόσφατη πολιτική επιλογή για τη χωρική ανάπτυξη του τουρισμού στη χώρα<sup>9</sup>.

#### **4.2. Οι νέες τουριστικές δομές και εγκαταστάσεις βάσει της ελληνικής νομοθεσίας**

Από το 2010 και μετά (στο πλαίσιο και των μνημονιακών υποχρεώσεων), η ελληνική πολιτεία και το αρμόδιο Υπουργείο Τουρισμού, προχώρησαν σε αλληπάλληλες νομοθετικές ρυθμίσεις με σκοπό την αναβάθμιση και τον εκσυγχρονισμό του ελληνικού τουριστικού προϊόντος. Αντικαθιστώντας τον μέχρι πρότινος Νόμο/Πλαίσιο για τον τουρισμό (Ν.2160/1993), οι νέοι Νόμοι που κατά κύριο λόγο διέπουν πλέον την τουριστική δραστηριότητα είναι οι Ν. 4002/2011, 4179/2013 και 4276/2014.

Ένα από τα βασικά στοιχεία της νέας νομοθεσίας είναι ότι, ανάμεσα στ'άλλα, επιχειρεί να εμπλουτίσει και να αναβαθμίσει τους τύπους τουριστικών καταλυμάτων και υποδομών και συγκεκριμένα, εισάγοντας τις ακόλουθες νέες κατηγορίες: Σύνθετα Τουριστικά Καταλύματα (ΣΤΚ)<sup>10</sup>, Ξενοδοχεία Συνιδιοκτησίας (condo hotels)<sup>11</sup>, Επιπλωμένες Επαύλειες

9 Ένας άλλος λόγος για τον οποίο το άρθρο εξετάζει το ΕΠΧΣΑΑ του 2013 (και όχι του 2009 που είναι εν ισχύ), είναι γιατί η αρχική επεξεργασία και υποβολή του άρθρου έγινε πριν την πράξη ακύρωσης του ΣτΕ.

10 Ξενοδοχεία που ανεγείρονται σε συνδυασμό: α) με τουριστικές επιπλωμένες κατοικίες και β) με εγκαταστάσεις ειδικής τουριστικής υποδομής, ήτοι: συνεδριακά κέντρα, γήπεδα γκολφ, κέντρα θαλασσοθεραπείας, τουριστικοί λιμένες, χιονοδρομικά κέντρα, θεματικά πάρκα, κέντρα προπονητικού αθλητικού τουρισμού, υδροθεραπευτήρια, μονάδες ιαματικής θεραπείας, κέντρα ιαματικού τουρισμού θερμαλισμού, κέντρα αναζωογόνησης, κέντρα ευεξίας και αισθητικής και κέντρα καταδυτικού τουρισμού (αρ1, Ν.4276/2014). Επίσης, σχετική νομοθεσία Ν.2160/1993, Ν.4002/2011, Ν.4179/2013, Ν.4276/2014.

11 Ξενοδοχεία κατηγορίας 3 ή 4 ή 5 αστέρων εντός εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων και εντός ορίων οικισμών προ του 1923 ή κάτω των 2.000 κατοίκων, επί των οποίων, με τη μορφή δωματίων ή διαμερισμάτων επιτρέπεται η σύσταση οριζοντίων και καθέτων ιδιοκτησιών και η σύσταση ή μεταβίβαση ενοχικών και εμπραγμάτων δικαιωμάτων σε τρίτους (αρ1, Ν.4276/2014).

(βίλες)<sup>12</sup> και Τουριστικές Επιπλωμένες Κατοικίες<sup>13</sup>. Ύστερα και από τις προσθήκες αυτές, οι σύγχρονες τουριστικές δομές διακρίνονται ως ακολούθως:

*Ξενοδοχειακά Καταλύματα*

A. Κύρια ξενοδοχειακά καταλύματα: α. Ξενοδοχεία, β. Οργανωμένες Τουριστικές Κατασκηνώσεις (camping), γ. Ξενώνες Φιλοξενίας Νέων, δ. Σύνθετα Τουριστικά Καταλύματα – ΣΤΚ, ε. Ξενοδοχεία Συνιδιοκτησίας, και στ. Ξενοδοχειακά Τουριστικά Καταλύματα εντός παραδοσιακών κτισμάτων (ΠΔ 33/1979).

B. Μη κύρια ξενοδοχειακά καταλύματα: α. Αυτοεξυπηρετούμενα Καταλύματα – Τουριστικές Επιπλωμένες Επαύλεις (βίλες), β. Αυτοεξυπηρετούμενα Καταλύματα – Τουριστικές Επιπλωμένες Κατοικίες, και γ. Ενοικιαζόμενα επιπλωμένα δωμάτια – διαμερίσματα .

*Εγκαταστάσεις Ειδικής Τουριστικής Υποδομής (βάσει Ν.4276/2014, αρ.1)*

α. Συνεδριακά κέντρα, β. Γήπεδα γκολφ, γ. Τουριστικοί λιμένες, δ. Χιονοδρομικά κέντρα, ε. Θεματικά πάρκα, στ. Εγκαταστάσεις Ιαματικού Τουρισμού, ζ. Κέντρα Προπονητικού Αθλητικού Τουρισμού, η. Ορειβατικά καταφύγια, και θ. Αυτοκινητοδρόμια.

*Οργανωμένοι Υποδοχείς Τουριστικών Δραστηριοτήτων (ΟΥΤΔ)<sup>14</sup>*

α. ΠΟΤΑ (Περιοχές Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης),

β. ΠΟΑΠΔ (Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων) με κύρια ή αποκλειστική χρήση “τουρισμός-αναψυχή”,

γ. ΠΕΡΠΟ (Περιοχές Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδομησης) στις οποίες επιτρέπονται χρήσεις τουρισμού-αναψυχής,

δ. ΕΣΧΑΔΑ (Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων) με χωρικό προορισμό τουρισμό-αναψυχή ή παραθεριστικό-τουριστικό χωριό, και

ε. ΕΣΧΑΣΕ (Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων) για επενδύσεις στον τουρισμό.

12 Ξενοδοχεία κατηγορίας 3 ή 4 ή 5 αστέρων εντός εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων και εντός ορίων οικισμών προ του 1923 ή κάτω των 2.000 κατοίκων, επί των οποίων, με τη μορφή δωματίων ή διαμερισμάτων επιτρέπεται η σύσταση οριζοντίων και καθέτων ιδιοκτησιών και η σύσταση ή μεταβίβαση ενοχικών και εμπραγμάτων δικαιωμάτων σε τρίτους (αρ1, Ν.4276/2014).

13 Ξενοδοχεία κατηγορίας 3 ή 4 ή 5 αστέρων εντός εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων και εντός ορίων οικισμών προ του 1923 ή κάτω των 2.000 κατοίκων, επί των οποίων, με τη μορφή δωματίων ή διαμερισμάτων επιτρέπεται η σύσταση οριζοντίων και καθέτων ιδιοκτησιών και η σύσταση ή μεταβίβαση ενοχικών και εμπραγμάτων δικαιωμάτων σε τρίτους (αρ1, Ν.4276/2014).

14 Ξενοδοχεία κατηγορίας 3 ή 4 ή 5 αστέρων εντός εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων και εντός ορίων οικισμών προ του 1923 ή κάτω των 2.000 κατοίκων, επί των οποίων, με τη μορφή δωματίων ή διαμερισμάτων επιτρέπεται η σύσταση οριζοντίων και καθέτων ιδιοκτησιών και η σύσταση ή μεταβίβαση ενοχικών και εμπραγμάτων δικαιωμάτων σε τρίτους (αρ1, Ν.4276/2014).

Παρατηρώντας κανείς προσεκτικά τους παραπάνω τύπους, διαπιστώνει ότι οι τουριστικές εγκαταστάσεις που πλέον προβλέπονται από την ελληνική νομοθεσία, μπορούν να διακριθούν σε δύο βασικές κατηγορίες (με βάση τη χωρική τους δομή και μορφολογία):

- απλές τουριστικές εγκαταστάσεις (μεμονωμένα κτίρια)
- σύνθετες τουριστικές εγκαταστάσεις (συγκρότημα κτιρίων, ήτοι ΟΥΤΔ και ΣΤΚ)

Από την άλλη πλευρά, με βάση το κριτήριο της λειτουργίας και των επιτρεπόμενων χρήσεων γης (βλέπε Πίνακες 1 και 2), μπορούν να διακριθούν σε άλλες δύο κατηγορίες:

- τουριστικές εγκαταστάσεις με αποκλειστική χρήση τον τουρισμό
- τουριστικές εγκαταστάσεις μικτής χρήσης (και κύρια χρήση τον τουρισμό).

**Πίνακας 1.** Βασικοί όροι πολεοδομικής ανάπτυξης Ξενοδοχειακών Καταλυμάτων

	Χωροθέτηση ως προς σχέδιο πόλης ή τα όρια οικισμών		Ανώτατ. Συν/τής Δόμησης	Ελάχ. έκταση σε εκτός σχεδίου γήπεδα	% κάλυψης σε εκτός σχεδίου γήπεδα	Δυνατότητα Χρήσης Κατοικία
	Εντός	Εκτός				
<b>Κύρια Τουριστικά Καταλύματα</b>						
Ξενοδοχεία	✓	✓	0,2*	4 στρ	-	-
Camping	-	✓	0,1	8 στρ	10%	-
Ξενώνες Φιλοξενίας Νέων	✓	-	1,2	-	-	-
Σύνθετα Τουριστικά Καταλύματα-ΣΤΚ	✓**	✓	0,15***	150 στρ	-	✓
Ξενοδοχεία Συνιδιοκτησίας	✓	-	1,2	-	-	✓
Ξενοδ. καταλύματα σε παραδοσιακά κτίσματα	✓	✓	-	-	-	-
<b>Μη κύρια τουριστικά καταλύματα</b>						
Τουριστικές Επιπλ. Επαύσεις - βίλες (≥80 τμ)	✓	✓	Βάσει όρων δόμησης κατ. ****			-
Τουριστικές Επιπλωμένες Κατοικίες (≥40 τμ)	✓	✓	Βάσει όρων δόμησης κατ. ****			-
Ενοικιαζόμενα Δωμάτια	-	-	-	-	-	-

\* Εντός σχεδίου ο ανώτατος σ.δ. για Ξενοδοχεία καθορίζεται στο 1,2 (στο Πολεοδομικό Κέντρο). Εκτός σχεδίου ο σ.δ. βαίνει μειούμενος πάνω από τα 50 στρ και 100 στρ (σ.δ. 0,15 και 0,1 αντίστοιχα)

\*\* Βάσει ΕΠΧΣΑΑ Τουρισμού, ΣΤΚ επιτρέπονται μόνο εντός ορίων οικισμών με πληθ. ≤200 κατ. (βάσει τελευταίας απογραφής)

\*\*\* Ο σ.δ. των ΣΤΚ μπορεί να γίνει και 0,2 υπό προϋποθέσεις, ενώ είναι 0,1 στα κατοικημένα νησιά (πλην Κρήτης, Κέρκυρας, Εύβοιας και Ρόδου). Η δημιουργία ΣΤΚ σε εκτάσεις  $\geq 800$  στρ επιτρέπεται μόνο εντός ΠΟΤΑ. Τέλος, όσο μικρότερος είναι ο σ.δ. τόσο μεγαλύτερο είναι το ποσοστό των επιπλωμένων κατοικιών που δύναται να πωληθούν ή να εκμισθωθούν μακροχρονίως.

\*\*\*\* Οι όροι δόμησης κατοικίας στις εκτός σχεδίου περιοχές είναι 4 στρ. ελάχιστη έκταση γηπέδου και σ.δ.: 0,2.

Πηγή: Ν.2508/97, Ν.2545/97, Ν.2742/99, Ν.3894/10, Ν.3986/11, Ν.4002/11, Ν.4179/13, Ν.4280/14.

**Πίνακας 2.** Βασικοί όροι πολεοδομικής ανάπτυξης ΟΥΤΔ

	Χωροθέτηση ως προς σχέδιο πόλης ή τα όρια οικισμών		Ανώτατ. Συν/τής Δόμησης	Ελάχ. έκταση σε εκτός σχεδίου γήπεδα	% κάλυψης σε εκτός σχεδίου γήπεδα	Δυνατότητα Χρήσης Κατοικία
	Εντός	Εκτός				
Οργανωμένοι Υποδοχείς Τουριστικών Δραστηριοτήτων						
ΠΟΤΑ	-	√	0,2	800στρ	-	√
ΠΟΑΠΔ με αποκλειστική ή κύρια χρήση τουρισμού – αναψυχής	-	√	0,6	-	-	√
ΠΕΡΠΟ τουρισμού – αναψυχής	-	√	0,6*	100στρ	60%	√
ΠΠΑΠ	-	√	0,4**	100 στρ	50%	√
ΕΣΧΑΔΑ με χωρικό προορισμό τουρισμό-αναψυχή	-	√	0,2	-	50%	√
ΕΣΧΑΣΕ για επενδύσεις στον τουρισμό	√	√	Προς καθορισμό με Π.Δ.			

\* Ο σ.δ. για ΠΕΡΠΟ β' κατοικίας είναι 0,4

\*\* Στις ΠΠΑΠ 0,4 είναι ο μέσος σ.δ. για κατοικία (ή 0,5 εάν πολεοδομηθεί το 20% της έκτασης). Επίσης, ο μέσος σ.δ. για όλες τις υπόλοιπες χρήσεις: 0,6. Τέλος, Εντός πρώην περιοχών Ρυθμιστικών Σχεδίων Αττικής, Θεσσαλονίκης, Ιωαννίνων, Πάτρας, Βόλου, Λάρισας, Ηρακλείου: απαιτούμενη έκταση 100–300στρ.

Πηγή: Ν.2508/97, Ν.2545/97, Ν.2742/99, Ν.3894/10, Ν.3986/11, Ν.4002/11, Ν.4179/13, Ν.4280/14.

Ειδικότερα, σύμφωνα με την πρόσφατη νομοθεσία, οι μικτές χρήσεις και ειδικά η χρήση «κατοικία» επιτρέπονται σε όλους τους τύπους ΟΥΤΔ (δηλαδή, ΠΟΤΑ, ΠΟΑΠΔ, ΠΕΡΠΟ, ΕΣΧΑΔΑ) αλλά και τα Σύνθετα Τουριστικά Καταλύματα. Ωστόσο, αν σκεφτεί κανείς ότι σύμφωνα με την ίδια νομοθεσία, όλοι οι ΟΥΤΔ χωροθετούνται αποκλειστικά



εκτός σχεδίου πόλεων και εκτός ορίων οικισμών, τότε αυτό που προκύπτει είναι ότι η πρόσφατη τουριστική νομοθεσία όχι απλώς παρεμβαίνει στην τυπολογία των τουριστικών καταλυμάτων και υποδομών αλλά ακόμη και στους όρους της εκτός σχεδίου δόμησης, αφού διευκολύνει αισθητά τη χωροθέτηση στην ύπαιθρο μη συναφών χρήσεων με τον τουρισμό (όπως είναι η κατοικία).

Συμπερασματικά, το γεγονός ότι το Υπουργείο Τουρισμού, στην προσπάθειά του να διευκολύνει τις τουριστικές επενδύσεις αλλά και να εκσυγχρονίσει τις τουριστικές εγκαταστάσεις, εισήγαγε διατάξεις που «ελαστικοποιούν» τους όρους δόμησης στην ύπαιθρο (και μάλιστα για χρήσεις μη συναφείς με τον τουρισμό), απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή. Και αυτό καθώς, η ύπαιθρος διαχρονικά αποτελεί βασικό και σπάνιο πόρο από τον οποίο «τρέφεται» ο τουρισμός, γι' αυτό και θα πρέπει να τυγχάνει ουσιαστικής προστασίας και φειδούς κατά την αξιοποίησή του και την μετατροπή του σε άλλες καλύψεις.

### **4.3. Το νέο πρότυπο χωρικής ανάπτυξης του ελληνικού τουρισμού βάσει ΕΠΧΣΑΑ**

Αν και η Ελλάδα απέκτησε σχετικά νωρίς τουριστική πολιτική, μόλις πρόσφατα (2009) κατάφερε να αποκτήσει κάποιο εθνικό σχέδιο και πρότυπο για τη χωρική ανάπτυξη της τουριστικής δραστηριότητας. Παρακάτω, σκιαγραφείται το πρότυπο χωρικής ανάπτυξης του ελληνικού τουρισμού, όπως αυτό διαμορφώνεται από το Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τον Τουρισμό, μετά την αναθεώρησή του (Δεκέμβριος 2013), ενώ παρατίθενται και ειδικότερες κριτικές επισημάνσεις.

#### *Στρατηγικοί στόχοι του ΕΠΧΣΑΑ Τουρισμού*

Το ΕΠΧΣΑΑ Τουρισμού θέτει μια σειρά στρατηγικών στόχων, οι οποίοι συνοπτικά είναι:

- προώθηση αειφόρου και ισόρροπης τουριστικής ανάπτυξης και διάχυση σε λιγότερο τουριστικά αναπτυγμένες περιοχές,
- μετάβαση από ένα μαζικό και μονοθεματικό τουρισμό σε έναν ποιοτικό, διαφοροποιημένο και πολυθεματικό τουρισμό, με ταυτόχρονη άμβλυση της εποχικότητας,
- προώθηση σύγχρονων τουριστικών προϊόντων (όπως ΣΤΚ και ΟΥΤΔ) και αναβάθμιση των υφιστάμενων μονάδων χαμηλών κατηγοριών,
- περιορισμός της διάσπαρτης και εκτός σχεδίου δόμησης τουριστικών εγκαταστάσεων μέσω θεσμοθέτησης ζωνών με χρήση «τουρισμός-αναψυχή» και ΟΥΤΔ,
- προώθηση τουρισμού κατά προτεραιότητα στις αναπτυγμένες & αναπτυσσόμενες τουριστικά περιοχές,

- δικτύωση φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος,
- τουριστική αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου,
- ανάπτυξη και οργάνωση τουρισμού σε συνέργεια με άλλες παραγωγικές δραστηριότητες.

Οι παραπάνω στρατηγικού χαρακτήρα στόχοι, στην ουσία αντικατοπτρίζουν και τις βασικές αρχές σχεδιασμού της τουριστικής δραστηριότητας, με βάση τις οποίες διαμορφώθηκαν οι κατευθύνσεις χωρικού σχεδιασμού.

#### *Κατηγοριοποίηση εθνικού χώρου*

Για τις ανάγκες διατύπωσης κατευθύνσεων και προτάσεων χωρικού σχεδιασμού, το ΕΠΧΣΑΑ Τουρισμού διακρίνει τον εθνικό χώρο σε κατηγορίες, βάσει τριών κριτηρίων:

#### *1<sup>ο</sup> κριτήριο: ένταση και είδος τουριστικής ανάπτυξης*

(Α) Αναπτυγμένες και αναπτυσσόμενες τουριστικά Περιοχές

(Β) Περιοχές ενδεικνυόμενες για την ανάπτυξη ειδικών-εναλλακτικών μορφών τουρισμού

(Γ) Μητροπολιτικές περιοχές: ταυτίζονται με τα όρια των Ρυθμιστικών Σχεδίων Αθήνας (πλην της Χωρικής Ενότητας Νησιωτικής Αττικής) και Θεσσαλονίκης

#### *2<sup>ο</sup> κριτήριο: γεωμορφολογικά χαρακτηριστικά*

(Δ) Νησιά και παράκτιες περιοχές

(Ε) Ορεινές περιοχές

(ΣΤ) Πεδινές και ημιορεινές περιοχές

#### *3<sup>ο</sup> κριτήριο: ευαισθησία πόρων*

(Ζ) Περιοχές του Εθνικού Συστήματος Προστατευόμενων Περιοχών

(Η) Προστατευόμενοι και εγκαταλελειμμένοι οικισμοί

(Θ) Αρχαιολογικοί χώροι, μνημεία και ιστορικοί τόποι

(Ι) Περιοχές ιδιαίτερου χαρακτήρα

Η παραπάνω κατηγοριοποίηση του χώρου (που δεν είναι ομοιογενής, αφού άλλοτε είναι γεωγραφική και άλλοτε οριζόντια - βάσει κοινών χωρικών χαρακτηριστικών), εξυπηρετεί κυρίως στη διατύπωση όρων και περιορισμών δόμησης των τουριστικών καταλυμάτων και όχι στη διαμόρφωση ενός σαφούς μοντέλου/προτύπου χωρικού σχεδιασμού της τουριστικής δραστηριότητας.

#### *Κατευθύνσεις χωρικού σχεδιασμού*

Η λογική των κατευθύνσεων σχεδιασμού που υιοθετεί το ΕΠΧΣΑΑ (αρ.5), συνοπτικά είναι:

- οργάνωση της τουριστικής δραστηριότητας μέσω ΟΥΤΔ και ΣΤΚ, έναντι των σημειακών χωροθετήσεων (με εξαίρεση στον ορεινό χώρο, στον οποίο λόγω

ευαισθησίας των πόρων επιλέγεται η σημειακή χωροθέτηση τουριστικών εγκαταστάσεων)

- εφαρμογή μειωμένων συντελεστών δόμησης (βλέπε Πίν.3) στα περισσότερα νησιά, στις περιοχές με περιθώρια ανάπτυξης ειδικών και εναλλακτικών μορφών τουρισμού (κατηγορία Β1) και στον ορεινό χώρο (κατηγορία Ε). Επίσης, στα νησιά της Ομάδας ΙΙΙ (βραχονησίδες, ακατοίκητα νησιά και νησιά σε απόσταση <10ν.μ. από τα θαλάσσια σύνορα) δεν επιτρέπεται καμία τουριστική δραστηριότητα.

**Πίνακας 3.** Διαβάθμιση συντελεστών δόμησης ΟΥΤΔ και ΣΤΚ

Διαβάθμιση συντελεστών δόμησης ΟΥΤΔ και ΣΤΚ	
ΣΤΚ ήπιας ανάπτυξης	Ανώτατος σ.δ.0,05
ΟΥΤΔ ήπιας ανάπτυξης	Ανώτατος μικτός σ.δ.0,05
ΟΥΤΔ πρότυπου χαρακτήρα Αποκλειστικά στα νησιά της Ομάδας ΙΙΙ (2η υπο-ομάδα)	Έκταση ως 2.000 στρ: σ.δ.0,05
Έκταση 2000-4.000 στρ: σ.δ.0,03	
Έκταση >4.000 στρ: σ.δ.0,01	

Πηγή: άρ.3, ΕΠΧΣΑΑ Τουρισμού (2013)

- αναβάθμιση του τουριστικού προϊόντος στις περιοχές που κατά προτεραιότητα αναπτύσσεται ο τουρισμός (Κατηγορίες Α, Β και Δ2), με: μετατροπή των υφιστάμενων μονάδων σε ΣΤΚ, παροχή κινήτρων για αναβάθμιση των υπαρχόντων αλλά και δημιουργία νέων καταλυμάτων σε τάξεις άνω των 3\* ή/και των 4\* και επανάχρηση αξιόλογων κτιρίων.

- δυνατότητα χαρακτηρισμού Περιοχών Ενεργητικής Παρέμβασης και Ανάπλασης σε περιοχές με έντονα αναπτυγμένο τον τουρισμό (Α1, Α2, Β2, Δ1-ΟμάδαΙ και Δ2), με σκοπό την εφαρμογή μέτρων αναβάθμισης ή/και ανάπτυξης του προσφερόμενου τουριστικού προϊόντος.

- αύξηση του ορίου αρτιότητας στις περιοχές όπου κατά προτεραιότητα προωθείται ο τουρισμός:

- σε 10 στρ στις Αναπτυσσόμενες Τουριστικά Περιοχές (Α2) και τους Πόλους Ανάπτυξης Ειδικών Μορφών Τουρισμού (Β2)
- σε 15 στρ. στις Περιοχές με Περιθώρια Ανάπτυξης Ειδικών και Εναλλακτικών Μορφών Τουρισμού (Β1) και τα νησιά της Ομάδας ΙΙ
- σε 20 στρ. στις Αναπτυγμένες Τουριστικά Περιοχές (Α1)

- διατήρηση των όρων δόμησης στις πεδινές και ημι-ορεινές περιοχές, οι οποίες εφόσον δεν υπάγονται στις περιοχές με αναπτυγμένο τουρισμό (Κατηγορίες Α,Β) θεωρούνται χωρίς προτεραιότητα για τον τουρισμό.

- διατήρηση του ανώτατου σ.δ. (0,05) στις Προστατευόμενες Περιοχές (Κατηγορία Ζ), σύμφωνα και με τις ρυθμίσεις του Ν.3937/2011 (και βάσει ίδιων καθεστώτων).

- προώθηση των ΣΤΚ και επανάχρηση των αξιόλογων κτιρίων για τουριστική χρήση σε παραδοσιακούς, προστατευόμενους ή εγκαταλελειμμένους οικισμούς (Κατηγορία Η).

Αξιολογώντας τις παραπάνω κατευθύνσεις σχεδιασμού, δεν μπορεί παρά να αξιολογηθεί θετικά η διαβάθμιση των συντελεστών δόμησης για τα ΣΤΚ και ΟΥΤΔ (βάσει της ευαισθησίας των πόρων), αλλά και η αύξηση της αρτιότητας των οικοπέδων στις αναπτυγμένες και αναπτυσσόμενες τουριστικά περιοχές. Αντίστοιχα, θετικά αξιολογείται και η πρωμοδότηση της χωροθέτησης τουριστικών καταλυμάτων σε εγκαταλελειμμένους οικισμούς, καθώς οι οικισμοί αυτοί (που αντιστοιχούν στα 2/3 του συνόλου των οικισμών της χώρας) έχουν άμεση ανάγκη υποστήριξης προκειμένου να αντιστρέψουν τη φθίνουσα εξέλιξή τους.

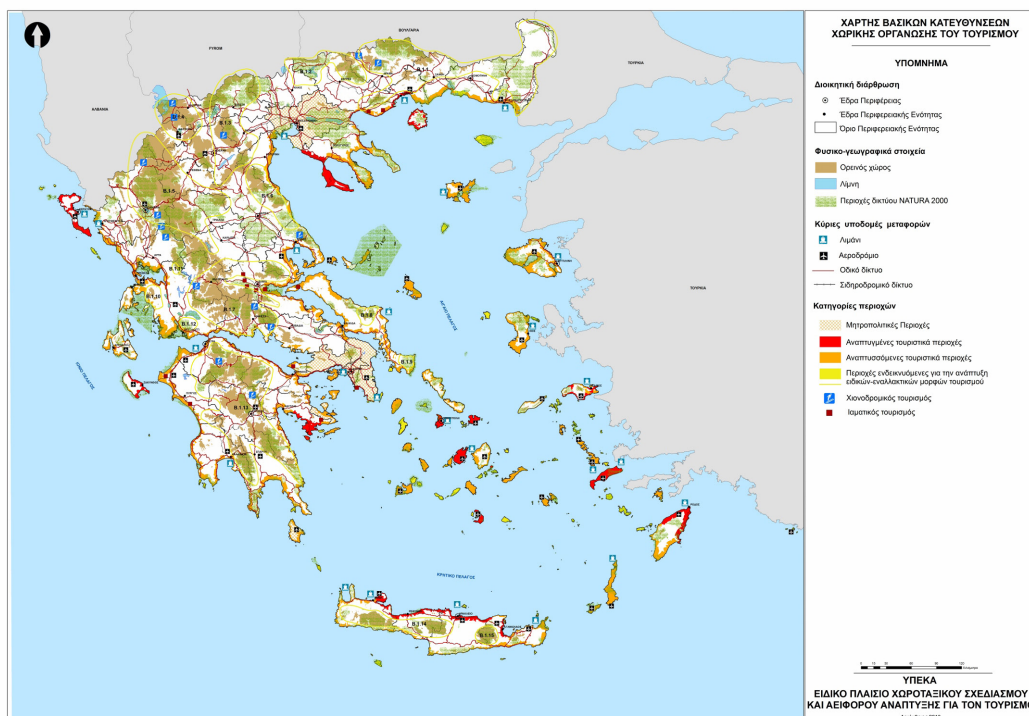
Από την άλλη πλευρά, αν και το ΕΠΧΣΑΑ θέτει ως στρατηγικό στόχο τον περιορισμό της διάσπαρτης/διάχυτης δόμησης των τουριστικών εγκαταστάσεων, η προώθηση των ΟΥΤΔ και των ΣΤΚ (που προκρίνεται ως βασική λογική), ενώ στη μικροκλίμακα εξυπηρετεί το στόχο αυτό, στη μακροκλίμακα μάλλον ευνοεί τη διάχυση των τουριστικών εγκαταστάσεων, αφού δεν υπάρχει κάποιος ιδιαίτερος γεωγραφικός αποκλεισμός για την ανάπτυξη των εν λόγω επενδύσεων στον εθνικό χώρο. Το ίδιο ισχύει και για τις «γκρίζες ζώνες» (πεδινές και ημι-ορεινές ζώνες που δεν περιλαμβάνονται στις ανεπτυγμένες ή αναπτυσσόμενες τουριστικά περιοχές) και οι οποίες ενώ θεωρούνται δεύτερης και τρίτης προτεραιότητας για την ανάπτυξη του τουρισμού, στην πράξη διατηρούνται οι ελαστικοί όροι της εκτός σχεδίου δόμησης (αρτιότητα:4 στρ). Τέλος, δεν μπορεί να μην σχολιαστεί και το γεγονός ότι μέσω των ΟΥΤΔ και των ΣΤΚ (που το ΕΠΧΣΑΑ επιτακτικά προωθεί), δίνεται η δυνατότητα περαιτέρω ανάπτυξης της χρήσης «κατοικία» και σε περιοχές πέραν όσων καθορίζουν τα ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ (δηλαδή ο αρμόδιος πολεοδομικός/χωρικός σχεδιασμός).

Αξιολογώντας το ΕΠΧΣΑΑ Τουρισμού αυτή τη φορά ως προς το πρότυπο χωρικής οργάνωσης που διατυπώνει, προκύπτουν επίσης τα ακόλουθα σχόλια:

- Οι κατεχοχήν περιοχές στις οποίες προωθείται ο τουρισμός (αναπτυγμένες και αναπτυσσόμενες) χαρακτηρίζονται από μια έντονη γραμμικότητα και μάλιστα, κατά μήκος των ακτών (στον παράκτιο και νησιωτικό χώρο), έναντι μιας πιο ισόρροπης και πολυκεντρικής κατανομής. Μοναδική εξαίρεση αποτελούν οι τουριστικοί πόλοι των Χιονοδρομικών Κέντρων και των Λουτροπόλεων, που συχνά διαχέονται και στην ενδοχώρα.

- Η λογική της ζωνοποίησης, η οποία υιοθετήθηκε κυρίως στον ορεινό και το θαλάσσιο χώρο, επιλέχθηκε μόνον για να προσδιορίσει τις ενότητες ανάπτυξης ειδικών και εναλλακτικών μορφών τουρισμού και όχι για να αποτελέσει πρότυπο χωρικής οργάνωσης, διαμορφώνοντας ζώνες εντός των οποίων θα ολοκληρώνεται η τουριστική ανάπτυξη μιας γεωγραφικής ενότητας.

**Χάρτης 1.** Πρότυπο χωρικού σχεδιασμού της τουριστικής δραστηριότητας



Πηγή: ΕΠΧΣΑΑ Τουρισμού (2013)

- Ενώ γίνονται αναφορές στην ανάγκη ιεράρχησης των τουριστικών πόλων της χώρας, ο προσδιορισμός των πόλων αυτών μετατίθεται στο περιφερειακό επίπεδο σχεδιασμού, χωρίς να διατυπώνονται ειδικότερες κατευθύνσεις.

- Η προώθηση των ειδικών και εναλλακτικών μορφών τουρισμού<sup>15</sup> (που κατά κόρον προωθούνται σε ευρείες ζώνες του ορεινού και θαλάσσιου χώρου), ενώ θα μπορούσαν να μετατοπίσουν την τουριστική ανάπτυξη από τις ακτές στην ενδοχώρα, είναι αμφίβολο κατά πόσο μπορούν να το πετύχουν αυτό, χωρίς την παράλληλη υλοποίηση δημοσίων επενδύσεων για υποστηρικτικές στον τουρισμό υποδομές (π.χ. μαρίνες, μουσεία, κ.λπ.).

Συμπερασματικά θα πρέπει να ειπωθεί ότι το ΕΠΧΣΑΑ Τουρισμού, ήρθε με αρκετή καθυστέρηση και αφού ο τουρισμός της Ελλάδας εμφάνιζε σοβαρές χωρικές -και όχι μόνο- παθολογίες. Γι'αυτό και η απόπειρα που έγινε με τα ΕΠΧΣΑΑ να οργανωθεί η τουριστική δραστηριότητα και να αντιμετωπιστούν οι αρνητικές χωρικές επιπτώσεις, δεν κατάφερε να είναι ιδιαίτερα ριζοσπαστική, ούτε και να ακολουθήσει κάποιο ιδιαίτερα εμπνευσμένο πρότυπο χωρικής οργάνωσης, καταλήγοντας να διατηρεί την παγιωμένη συγκέντρωση της τουριστικής ανάπτυξης κυρίως στον παράκτιο χώρο (χερσαίο και νησιωτικό).

## 5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ο τουρισμός είναι μια ιδιαίτερα σημαντική οικονομική δραστηριότητα για την Ελλάδα, γι' αυτό και η χώρα δίνει ιδιαίτερο βάρος -ειδικά στην παρούσα συγκυρία- στην ανάπτυξη και αναβάθμισή της. Τα τελευταία χρόνια μάλιστα, οι προσπάθειες προς αυτή την κατεύθυνση οδήγησαν σε πολυάριθμες και σημαντικές αλλαγές της νομοθεσίας, με σκοπό τόσο την αναβάθμιση των τύπων τουριστικών εγκαταστάσεων, όσο και τη διαμόρφωση ενός χωρικού προτύπου που θα διαχέει «δικαιότερα» την τουριστική ανάπτυξη στη χώρα και θα είναι πιο ελκυστικό στο ιδιωτικό κεφάλαιο για επενδύσεις στον τουρισμό.

Ειδικότερα, όσον αφορά την αναβάθμιση του τουριστικού προϊόντος, ενώ οι πρόσφατες θεσμικές εξελίξεις διευρύνουν τους προσφερόμενους τύπους τουριστικών εγκαταστάσεων, συμπεριλαμβάνοντας νέες αλλά και εξελίσσοντας τις υπάρχουσες δομές (από μορφολογική και λειτουργική άποψη), η διεύρυνση αυτή γίνεται εισάγοντας χρήσεις γης, όχι πάντοτε συναφείς με τον τουρισμό (όπως είναι η «κατοικία»). Με άλλα λόγια, υπό συνθήκες, ο τουριστικός σχεδιασμός αποκτά ρόλο χωρικού σχεδιασμού (παρακάμπτοντας αυτόν), αφού υπεισέρχεται και σε θέματα ανάπτυξης της χρήσης «κατοικία» στις εκτός αστικού και οικιστικού χώρου περιοχές (μέσω των ΟΥΤΔ και ΣΤΚ).

Από την άλλη πλευρά, όσον αφορά το χωρικό πρότυπο που η ελληνική πολιτεία πρόσφατα εισήγαγε για την οργάνωση της τουριστικής δραστηριότητας -όπως αυτό εκφράζεται μέσω του οικείου ΕΠΧΣΑΑ- μάλλον στερείται κάποιας ιδιαίτερης χωρικής

<sup>15</sup> Το αναθεωρημένο ΕΠΧΣΑΑ προτείνει ως κατάλληλες για την Ελλάδα τις ακόλουθες μορφές τουρισμού: 1\_συνεδριακός-εκθεσιακός, 2\_αστικός, 3\_θαλάσσιος (κρουαζιέρας, με σκάφη αναψυχής, αλιευτικός, καταδύσεων αναψυχής), 4\_πολιτισμικός (θρησκευτικός), 5\_Αθλητικός (γκολφ, χιονοδρομικός, 6\_ιαματικός-θεραπευτικός 7\_υπαίθρου, 8\_γεωτουρισμός. Ο Ν.4179 συμπλήρωσε με τον ιατρικό τουρισμό (αρ.20) και ο Ν.4276/2014, συμπλήρωσε το ΕΠΧΣΑΑ με τον αγροτουρισμό και οινοτουρισμό.

λογικής και προσέγγισης (όπως αυτή παρουσιάστηκε στα αρχικά κεφάλαια του άρθρου), παρά το γεγονός ότι οι γενικές αρχές και στόχοι που διατυπώνονται κινούνται στη σωστή κατεύθυνση. Γενικότερα, το ΕΠΧΣΑΑ διατηρεί τη μη ισόρροπη γεωγραφική ανάπτυξη και τις χωρικές παθογένειες της τουριστικής δραστηριότητας του παρελθόντος, αφού εξακολουθεί να αναπαράγει το χωρικό πρότυπο “ακτές–νησιά” και κατ’επέκταση το αναπτυξιακό πρότυπο “ήλιος–θάλασσα”, παρά το γεγονός ότι προτείνει σειρά άλλων ειδικών και εναλλακτικών μορφών τουρισμού ως κατάλληλες για την Ελλάδα. Πέραν της έλλειψης κάποιου βασικού χωρικού προτύπου, το εν λόγω ΕΠΧΣΑΑ εμπεριέχει και διατάξεις που -υπό προϋποθέσεις- διευκολύνουν τη «σπατάλη» της υπαίθρου, η οποία αποτελεί και σπάνιο πόρο από τον οποίο «τρέφεται» και αναπτύσσεται ο τουρισμός.

Είναι σαφές, ότι λόγω της τρέχουσας οικονομικής συγκυρίας, η Ελλάδα έχει άμεση ανάγκη να προσελκύσει επενδύσεις, ειδικά στον τουρισμό, ο οποίος είναι ιδιαίτερα δυναμική και ανταγωνιστική οικονομική δραστηριότητα. Ωστόσο, είναι αντίστοιχα σημαντικό, μαζί με την προσέλκυση των επενδύσεων, η Ελλάδα να στοχεύσει σε μια πιο ισόρροπη γεωγραφικά τουριστική ανάπτυξη, η οποία θα είναι περιβαλλοντικά και οικονομικά βιώσιμη, όπως και ποιοτικά και θεματικά διαφοροποιημένη.

Για να το πετύχει αυτό, ο χωρικός τουριστικός σχεδιασμός στην εθνική κλίμακα θα πρέπει να προωθεί μια πιο ιεραρχημένη-πολυκεντρική τουριστική ανάπτυξη, η οποία για να μπορέσει να συμπεριλάβει τουριστικούς προορισμούς της ενδοχώρας θα πρέπει αυτοί να υποστηριχτούν και από τις κατάλληλες δημόσιες επενδύσεις σε υποδομές (όπως μουσεία, αναδείξεις μνημείων, τουριστικά έργα σε Εθνικούς Δρυμούς, λουτροπόλεις κ.λπ.). Παράλληλα, στην εθνική κλίμακα σχεδιασμού και πάλι, θα πρέπει να διαμορφωθεί ένα (ιεραρχημένο) δίκτυο πόλων ανάπτυξης ειδικών και εναλλακτικών μορφών τουρισμού (πέραν του παράκτιου χώρου), το οποίο θα εμφανίζει επαρκή διάχυση και θα λαμβάνει υπόψη τα συγκριτικά τουριστικά πλεονεκτήματα του κάθε τόπου, με την εξειδίκευση των χωρικών κατευθύνσεων για τους πόλους αυτούς να γίνεται στην περιφερειακή κλίμακα σχεδιασμού. Παράλληλα, όσον αφορά τις πιο τοπικές κλίμακες, είναι σημαντικό ο σχεδιασμός να αξιοποιεί τους ήδη υπάρχοντες οικιστικούς πόλους (αστικά ή τουριστικά κέντρα) για την προώθηση των τουριστικών επενδύσεων, ενώ επίσης με τους κανονιστικούς όρους και περιορισμούς που δύναται να θέτει, να ανακόπτει τη γραμμικότητα που χαρακτηρίζει την τουριστική ανάπτυξη, ειδικά στην παράκτια ζώνη.

Κλείνοντας, είναι σημαντικό να ειπωθεί ότι η Ελλάδα, ως χώρα με μεγάλη παράδοση αλλά και μέλλον στον τουρισμό, θα έχει πάντοτε ανάγκη από ένα βιώσιμο πρότυπο χωρικής οργάνωσης της τουριστικής δραστηριότητας. Γι’ αυτό και είναι σημαντικό η ελληνική πολιτεία: α) να μεριμνά για τη συστηματική αναθεώρηση του προτύπου αυτού, β) να μεριμνά για την προσφορά εκσυγχρονισμένων τύπων τουριστικών εγκαταστάσεων

με σεβασμό στη φέρουσα ικανότητα των τόπων και των τοπίων, γ) να προβλέπει επαρκή δημόσια χρηματοδότηση για την υλοποίηση στοχευμένων παρεμβάσεων στον τουρισμό (π.χ. σε αρχαιολογικούς χώρους - μουσεία, σε αστικά κέντρα και παραδοσιακούς οικισμούς κλπ) και δ) να θέτει ένα ορθολογικό πλαίσιο λειτουργίας της ιδιωτικής αγοράς στον τουρισμό. Μόνον έτσι θα καταστεί εφικτό η Ελλάδα να παραμείνει ανταγωνιστική τουριστικά, αλλά ταυτόχρονα και να προστατεύσει τους φυσικούς και πολιτιστικούς της πόρους που αποτελούν ταυτόχρονα και ανεκτίμητης αξίας τουριστικούς πόρους.

## **Βιβλιογραφία**

### ***Ελληνόγλωσση***

- Κοκκώσης, Χ. και Τσάρτας Π. (2001), *Βιώσιμη τουριστική ανάπτυξη και περιβάλλον*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.
- Κομίλης, Π. και Βαγιονής Ν. (1999), *Τουριστικός σχεδιασμός: μέθοδοι και πρακτικές αξιολόγησης*, Αθήνα: Εκδόσεις Προπομπός.
- Κομίλης, Π. (1986), *Χωρική ανάλυση του τουρισμού*, Αθήνα: ΚΕΠΕ.
- Κουζέλης, Α. (2002), *Η διαφημιστική δαπάνη για τον τουρισμό*, Μελέτες:14, Αθήνα: ΙΤΕΠ.
- Λογοθέτης, Μ. (2001), *Δίκαιο της τουριστικής βιομηχανίας*, Αθήνα–Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μπεριάτος, Η. (1981), “Υπανάπτυξη, τουριστική ανάπτυξη και οργάνωση του χώρου. Θεωρητικές και μεθοδολογικές παρατηρήσεις”, στο *Συνέδριο για την Ανάπτυξη της Ελλάδας*, τόμος III, ΤΕΕ: Αθήνα, σελ.157-167.
- Παπαγεωργίου, Μ. (2009), *Χωρική Οργάνωση, Ανάπτυξη και Σχεδιασμός του θερμαλιστικού τουρισμού στην Ελλάδα*, Διδακτορική Διατριβή, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας.
- ΣΕΤΕ (2013), *Ελληνικός τουρισμός: στοιχεία και αριθμοί–Έκδοση 2013*, Αθήνα: ΣΕΤΕ
- Τσάρτας, Π. (1996), *Τουρίστες, ταξίδια, τόποι: κοινωνιολογικές προσεγγίσεις*, Αθήνα: Εξάντας

### ***Ξενόγλωσση***

- Butler, R.W. (1980), “The concept of a tourist area cycle of evolution: Implications for management of resources”, *Canadian Geographer*, Vol.24, σελ.5–12.
- Chisholm, M. (1975), *Human geography: evolution or revolution?*, Harmondsworth: Penguin
- Cohen, E. και Cohen Sc. (2012), “Current sociological theories and issues in tourism”, in *Annals of Tourism Research*, Vol.39, No 4, σελ. 2177-2202.



- Cooper, C., Fletcher J., Gilbert D. and Wanhill S. (1998/1993), *Tourism principles and practice*, New York: Addison Wesley Longman Limited.
- Costa, C. (2001), “An emerging tourism planning paradigm? A comparative analysis between town and tourism planning”, in *International Journal of Tourism Research*, Vol.3, σελ. 425-441.
- Christaller, W. (1964), “Some considerations of tourism in Europe”, *Papers of Regional Science Association*, Vol.12.
- Davidson, R. and Maitland R. (2002/1997), *Tourism destinations*, London: Hodder & Stoughton
- Dietvorst, A.G.J (1995), 'Tourist behaviour and the importance of time-space analysis', in Dietvorst A.G.J and Ashworth G.J. (επ.), *Tourism and spatial transformations: implications for policy and planning*, Wallingford: CAB International, σελ.163-182.
- Edensor, T. (2007), “Mundane mobilities, performances and spaces of tourism, in *Social & Cultural Geography*, Vol.8(2), σελ. 199–215.
- Gale, T. (2009), “Urban beaches, virtual worlds and «The End of Tourism»”, in *Mobilities*, Vol. 4(1), σελ. 119–138.
- Getz, D. (1986), “Models in tourism planning: towards integration of theory and practice”, in *Tourism Management*, σελ.21- 32.
- Glaus, O. (1975), *Planen und bauen moderner heilbaeder*, Zürich: Verlag Karl Krämer und Co
- Gunn, C.A. (1988), *Tourism Planning*, Washington: Taylor and Francis.
- Hall, C.M. (2000), *Tourism Planning: Policies, Processes and Relationships*, Essex: Pearson Education.
- Hall, C.M. and Page S.J. (1999), *The geography of tourism and recreation: environment, place and space*, London: Routledge.
- Hall, P. (1992), *Urban and Regional Planning*, 3η έκδοση, Routledge: London.
- Heeley, J. (1981), “Planning for tourism in Britain: an historical perspective”, in *Town Planning Review*, Vol.52(1), σελ.61-79.
- Hjalager, A.M. (1999), 'Tourism destinations and the concept of industrial districts', *Paper for ERSA Conference*, Dublin.
- Honey, M. και Krantz, D., 2007. CESD: Global trends in coastal tourism. Marine Program. World Wildlife Fund: Washington DC. Available at: [http://www.responsibletravel.org/resources/documents/reports/global\\_trends\\_in\\_coastal\\_tourism\\_by\\_cesd\\_jan\\_08\\_lr.pdf](http://www.responsibletravel.org/resources/documents/reports/global_trends_in_coastal_tourism_by_cesd_jan_08_lr.pdf)

- Inskeep, E. (1988), “*Tourism planning an emerging specialization*”, in *Journal of American Planning Association*, Vol.54(3), σελ.360-372. Inskeep E. (1991), *Tourism Planning: An Integrated and Sustainable Development Approach*. New York.
- Inskeep, E. (1994), *National and regional tourism planning: methodologies and case studies*, London - New York: Routledge-International Thomson Business.
- Jansson, A. (2002), “Spatial phantasmagoria”, in *European Journal of Communication*, Vol. 17(4), σελ. 429–443.
- Konsolas, N. και Zacharatos G. (2000), “Regionalisation of tourism activity in Greece: Problems and Policies”, in *Tourism and the Environment*, Vol.6, σελ. 319-329.
- Lawson, F. και Baud-Bovy M (1977), *Tourism and recreation: a handbook of physical planning*, CBI: Boston
- Lew, A.A. (2007), “Commentary: Tourism Planning and Traditional Urban Planning Theory-The Planner as Agent of Social Change”, in *Leisure/Loisir: Journal of the Canadian Association of Leisure Studies*, (31)2, σελ.383–392.
- Lickorish, J.L. and Jenkins L.C. / Τσάρτας Π. (επ.) (1997/2004), *Μια εισαγωγή στον τουρισμό*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.
- Lösch, A. (1954), *The economics of location*, New Haven.
- Miossec, J.M. (1976), “Elements pour une theorie de l’espace touristique”, *Cahiers du Tourisme*, Serie C, No 36, Aix-En-Provence.
- Miossec, J.M. (1977), “Un modele de l’espace touristique”, *L’espace Geographique*, Vol.6, Νο1, σελ.41-48.
- Moreno, A., and Amelung, B., 2009, Climate change and coastal and marine tourism: review and analysis, in *Journal of Coastal Research*, Special Issue 56 (Proceedings of the 10th International Coastal Symposium, σελ.1140-1144
- Murphy, P. (1987/1985), *Tourism: a community approach*, New York– London: Methuen Inc
- Noronha, R. (1979), *Social and cultural dimensions of tourism*, World Bank Staff, Working Paper No 326, Washington D.C.
- Page, S. (1995), *Urban tourism*, New York: Routledge.
- Page, S., Brunt P., Busby G. and Conell J. (2001), *Tourism: a modern synthesis*, London: Thomson Learning.
- Rajotte, F. (1975), “The different travel patterns and spatial framework of recreation and tourism”, in *Tourism as a factor of national and regional development*, Occ. Paper 4, Dept. of Geography, Trent University, Peterbrough, Canada, σελ.43-52.
- Ritchie, J.R.B. and Crouch I.G. (1999), *The competitive destination: a sustainable tourism perspective*, Oxfordshire, UK: CABI Publishing.

Von, Böventer E. (1966), “Land values and spatial structure”, *Papers of Regional Science Association*, Vol.18.

WTO (1997/1994), *National and regional planning: methodologies and case studies*, London: Thomson Business Press.

Uriely, N. (2005), “The tourist experience: Conceptual developments”, in *Annals of Tourism Research*, Vol.32(1), σελ. 199–216.

Urry, J. (2000), “Mobile sociology. *British Journal of Sociology*, 51(1), 185–203.

Μαρίλένα Παπαγεωργίου

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης,

Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Πεδίον Άρεως, 38 384, Βόλος

e-mail: marparageo(AT)prd.uth.gr

## **Προγραμματισμός πολιτιστικής και κοινωνικής ενεργοποίησης των αστικών ελεύθερων χώρων: Η περίπτωση του Δυτικού Τείχους Θεσσαλονίκης.**

**Ελένη Ουρεϊλίδου**

Αρχιτέκτων, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

### **Περίληψη**

Σκοπός του άρθρου είναι η έρευνα του προγραμματισμού πολιτιστικής και κοινωνικής ενεργοποίησης των αστικών ελεύθερων χώρων. Εξετάζονται οι έννοιες των αστικών πολιτιστικών τοπίων, της πολιτιστικής γεωγραφίας και της πολιτιστικής οικονομίας. Στη συνέχεια αναλύονται οι εφαρμογές τους σε έργα αρχιτεκτονικής τοπίου στην πόλη και περιγράφεται η σχέση τους με τις πολιτιστικά και κοινωνικά καθορισμένες αστικές αναπλάσεις. Η μεθοδολογία ορίζεται από το θεωρητικό υπόβαθρο και στη συνέχεια εφαρμόζεται στο Δυτικό Τείχος Θεσσαλονίκης, με στόχο την πολιτιστική ανάδειξη του μέσα από χωρικές προτάσεις που ενεργοποιούν τις κοινωνικές ομάδες συμβίωσης στην ευρύτερη περιοχή εμβέλειάς του. Η έρευνα ολοκληρώνεται με σειρά σχεδίων, όπου οι έννοιες-κλειδιά που αναπτύχθηκαν στο θεωρητικό κομμάτι μεταφράζονται σε χωρικές προτάσεις.

### **Λέξεις κλειδιά**

πρωτοβουλίες “από τα κάτω προς τα πάνω”, εμπλοκή κοινότητας, αστικοποίηση, σύγχρονες τάσεις, πολιτικές δομές

## ***Planning the cultural and social reactivation of urban open spaces. The case of West Wall of Thessaloniki***

### ***Abstract***

*The aim of this paper is the study of cultural and social planning for the reactivation of urban open spaces. I examined the terms of urban cultural landscapes, cultural geography and cultural economy. Then, I analyzed different forms of cultural and social policy applied to urban landscape architectural projects and I described a series of examples and their relation with the cultural and social led urban regenerations respectively. The theoretical background defined the methodology of cultural and social reactivation of urban open spaces. Furthermore, this methodology, was applied to the West Wall of Thessaloniki, aiming at the cultural stimulation of the area through the social engagement of all groups that co-exist in the surroundings. The study is presented through landscape architectural drawings, which denote all key-terms transformed into spatial proposals.*

### **Keywords**

*Bottom-up processes, community involvement, dimensions of urbanization, global trends, political structures*

### **1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Στο παρόν άρθρο αναλύονται οι μέθοδοι ενεργοποίησης αστικών πολιτιστικών τοπίων και η ανάδειξή τους σε «οπλοστάσιο» συλλογικής μνήμης με αφορμή την ανάγκη για πολιτιστικό προσδιορισμό στον σύγχρονο αστικό χώρο. Στο πλαίσιο αυτό, εντοπίζονται και αναλύονται δύο δυνάμεις που διαμορφώνουν το πολιτιστικό απόθεμα των σύγχρονων πόλεων. Οι δυνάμεις αυτές ασκούνται μέσα από την πολιτιστική πολιτική και την κοινωνική πολιτική, οι οποίες σχετίζονται με την δημιουργική οικονομία και την συνεργατική οικονομία αντίστοιχα. Το αστικό τοπίο αντιμετωπίζεται ως ο χωρικός καμβάς πάνω στον οποίο αφήνουν το αποτύπωμά τους συγκεκριμένες πολιτικές, καθιστώντας το ένα πεδίο άσκησης εξουσίας και υπαγορεύοντας τους τρόπους δημιουργίας και ανασύνταξής του<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Για τον David Harvey, η κατασκευή ενός τόπου έχει πολιτική διάσταση, καθώς φιλοξενεί αναπαραστατικές και συμβολικές δραστηριότητες, καθορίζοντας τον τρόπο με τον οποίο τα άτομα επενδύουν στους τόπους τους και δίνοντας τη δυνατότητα της συλλογικής χειραγώγησης τους (Hayden, 1997). [Μεταφρασμένο από: “a politics to place construction, includes material, representational and symbolic activities which find hallmark in the way in which individuals invest in places and thereby empower themselves collectively.”]

Αρχικά, ορίζεται η πολιτιστική πολιτική μέσα από την οποία αναδεικνύονται έννοιες όπως η δημιουργική πόλη, το πολιτιστικό clustering, ο εξευγενισμός (gentrification) και το παράγωγό τους, το city branding. Το αστικό τοπίο μετατρέπεται σε πόλο έλξης τουριστών, καθώς ο σχεδιασμός του υπακούει στην αισθητική του outsider, δηλαδή του θεατή, του εξωτερικού παρατηρητή ή του τουρίστα (Bourassa, 1991). Σε πολλές περιπτώσεις, μερίδες του πληθυσμού υποχρεώνονται να μετακομίσουν έξω από τις “εξευγενισμένες” ζώνες της πόλης, ενώ οι πράσινες υποδομές, η προστασία και ανάδειξη της πολιτιστικής κληρονομιάς, το ενδιαφέρον για το περιβάλλον και οι επεμβάσεις στον αστικό υπαίθριο χώρο αποκτούν οικονομική διάσταση με απώτερο σκοπό την παραγωγή κέρδους. Η πολιτιστική πολιτική όπως εφαρμόζεται στην παγκοσμιοποιημένη πόλη, την απογυμνώνει από τα ιδιαίτερα γνωρίσματα της, αποκλείοντας τους κατοίκους της από οποιεσδήποτε διαδικασίες λήψης αποφάσεων (Miller και Yúdice 2002· Stevenson 2003).

Σήμερα, η οικονομική ύφεση που μαστίζει τις περισσότερες μητροπόλεις του δυτικού κόσμου υπαγορεύει τον επαναπροσδιορισμό των πολιτικών επέμβασης και διαχείρισης του αστικού υπαίθριου χώρου. Στη συνέχεια, η έρευνα εστιάζει στην έννοια της κοινωνικής πολιτικής και σε αναπλάσεις που κατευθύνονται από το κοινωνικό κεφάλαιο (social led regenerations), οι οποίες εμπνέουν την ανάγκη για χώρους κοινωνικής ωφέλειας και υπογραμμίζουν τη σημασία της συμμετοχής και της ισότιμης προσβασιμότητας, εκφράζοντας παράλληλα τη δημοκρατικότερη διάσταση του σχεδιασμού. Ο δημόσιος χώρος επαναπροσδιορίζεται με γνώμονα τη συλλογικότητα και την κοινή πολιτιστική ταυτότητα, ενώ έννοιες όπως αυτο-οργάνωση, αυτο-διαχείριση και “από τα κάτω - προς τα επάνω” μετατρέπονται σε βασικές παραμέτρους για τον προγραμματισμό των αστικών υπαίθριων χώρων.

Η μεθοδολογία προγραμματισμού βασίζεται κυρίως στην ανάγνωση του τοπίου με όρους παραγωγικούς, ποικιλομορφίας και συνδεσιμότητας (Thomson, 2012). Η στατικότητα μιας «άρτιας εικόνας» ενός σχεδιασμένου τοπίου δίνει τη θέση της στον δυναμικό παράγοντα του χρόνου. Στο πλαίσιο αυτό, εντοπίζονται οι χρονικές στιγμές κομβικού επαναπροσδιορισμού των στρατηγικών αποφάσεων και επανακαθορισμού των διαφορετικών χρήσεων του τοπίου. Οι αστικές αναπλάσεις αξιολογούνται και τίθενται σε διαδικασίες διαβούλευσης, ώστε να ενσωματώσουν τις επιθυμίες των insiders, δηλαδή των κατοίκων. Ο αυθορμητισμός και ο πειραματισμός ξεκλειδώνουν κρυφές πτυχές του τοπίου, ενώ τα εργαλεία και οι τεχνικές της διαμόρφωσης του αποτελούν νέες «μαλακές» στρατηγικές διαπροσωπικών σχέσεων, αντανακλώντας την οικονομία, τον πολιτισμό και τα ενδιαφέροντα όλων των ανθρώπων ισότιμα (Clemmensen, Daugaard & Nielsen, 2010).

Εν τέλει, η μεθοδολογία που αναλύεται, εφαρμόζεται στο Δυτικό Τείχος της Θεσσαλονίκης με στόχο την ανασύνταξη του ιστορικού περιγύρου και την ανάδειξη

του σε χωρική ραχοκοκαλιά αρμονικής συμβίωσης διαφορετικών κοινωνικών ομάδων, καθορίζοντας μια νέα πολυπολιτισμική ταυτότητα για τους αστικούς υπαίθρους χώρους που το περιβάλλουν.

### **1.1. Ιστορική αναφορά στα αστικά πολιτιστικά τοπία και στις σύγχρονες τάσεις αρχιτεκτονικής τοπίου και αστικού σχεδιασμού**

Από τις αρχές του 20<sup>ου</sup> αιώνα, οι αστικοί υπαίθριοι χώροι συνιστούσαν σε ζωτικά κύτταρα αστικής ανάπτυξης. Στη Γερμανία, ο όρος «Binnenkolonisation» περιέγραφε το σημαντικό αδόμητο απόθεμα των πόλεων που οργανώνεται είτε σε clusters, είτε σε ζώνες περιμετρικά της πόλης και συμβάλλει στον περιορισμό της αστικής διάχυσης. Σε αυτές τις πρώιμες θεωρήσεις και στους βασικούς υποστηρικτές τους, τον Forestier και τον Leberecht Migge<sup>2</sup>, βασίστηκε η ιδέα της Κηπούπολης του Ebenezer Howard (DumpeImann, 2014).

Αργότερα, το 1950, στην διεθνή έκθεση Interbau (International Building Exhibition), παρουσιάζεται για πρώτη φορά ένα ενιαίο μοντέλο αστικής γειτονιάς που ενσωματώνει πράσινους χώρους στον αστικό ιστό, το “Hansaviertel”. Περίπου την ίδια περίοδο, το 1937, στην Αμερική, ο Henry-Russel Hitchcock προσθέτει στην αρχιτεκτονική τοπίου τη διάσταση της χωροποίησης της οικονομίας (spatialization), σύμφωνα με την οποία κατά το σχεδιασμό πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι ροές ενέργειας, η εξεύρεση πόρων και η εμπορευματοποίηση του τοπίου σε όλες τις κλίμακες, τοπική, εθνική και παγκόσμια (DumpeImann, 2014).

Παρ’ όλο που οι θεωρητικοί των αρχών του 20<sup>ου</sup> αιώνα αναγνωρίζουν τη σημασία των αστικών υπαίθριων χώρων και την ενσωμάτωση τους στον αστικό ιστό, το κίνημα του διεθνισμού απογύμνωσε τον δημόσιο υπαίθριο χώρο από κάθε τοπικό χαρακτηριστικό και ιδιαίτερη ταυτότητα. Η προβληματική αυτή οδήγησε μεταπολεμικά στην πρόσληψη του τόπου ως μια «ταυτοποιητική» σταθερά επανασύνδεσης της κουλτούρας με την παράδοση και το «ρίζωμα» που καθόριζε το πνεύμα του τόπου και είχε βασικούς εκφραστές τον Husserl και τον Heidegger (Χατζησάββα, 2009).

Στο CIAM του ‘50<sup>3</sup> επανέρχεται η σχέση μεταξύ κοινότητας και κοινωνίας, εγκαταλείπεται ο φονξιοναλιστικός χώρος του μοντέρνου κινήματος και υποκαθίσταται από έρευνες για τον «ενδιάμεσο χώρο», το χώρο μετάβασης και άρθρωσης ανάμεσα σε στοιχειώδεις αστικές δομές. Μετά το CIAM του ‘50, ο Patrick Geddes κάνει μια εκτενή αναφορά στα οικολογικά συστήματα, το φυσικό έδαφος, το περιβάλλον και τη βιωσιμότητα

2 Το 1918, ο Leberecht Migge αποκάλεσε τη μητρόπολη «μητέρα των κήπων». Για τον Migge, οι κήποι είναι ενδεικτικοί του πολιτισμού και των πολιτισμένων, της σχέσης με τη γη και της καταγωγής, «ντύνοντας» με τα χαρακτηριστικά αυτά την ιδέα της κηπούπολης.

3 Congrès International d’Architecture Moderne, μετάφραση στα αγγλικά: the International Congress of Modern Architecture

που είναι θεμελιώδη χαρακτηριστικά για την επιβίωση των παραδόσεων στα σύγχρονα αρχιτεκτονικά έργα, ενώ ο Vittorio Gregotti συλλαμβάνει το έδαφος ως μια πολιτιστική και οικολογική αναγκαιότητα, δίνοντας ιδιαίτερη βαρύτητα στο περιβάλλον και την τοποθεσία. Έτσι, αναδύεται η σημασία του context, δηλαδή του εδάφους που γίνεται αντιληπτό ως ένας συνεχιστικός μηχανισμός (“Entre Lentement”) (Χατζησάββα, 2009).

Σήμερα, στο πλαίσιο της σύγχρονης παγκοσμιοποίησης, επαναφέρονται στο προσκήνιο οι έννοιες της ταυτότητας και της συλλογικής ταυτότητας, καθώς και οι διαδικασίες δυναμικού προγραμματισμού του αστικού αποθέματος. Το 1997, στο συνέδριο του Graham Foundation, στο Σικάγο των ΗΠΑ, παρουσιάζεται από τον Rem Koolhaas η σχέση του αστικού τρόπου ζωής με τη διάχυτη πόλη και το sprawl, καθώς και από τον Ian McHarg η προσέγγιση του σχεδιασμού μέσα από ένα χάρτη-κόσκινο (sieve-map). Όλες αυτές οι οπτικές ανάλυσης θα διαμορφώσουν το υπόβαθρο μιας ολοκληρωμένης θεώρησης για τη σύγχρονη πόλη, η οποία σύμφωνα με τον Koolhaas, προκύπτει μέσα από τη διαδικασία αντί του σχεδιασμού και αποτελεί ένα σκηνικό για τις ανθρώπινες διαντιδράσεις και την παραγωγή πολιτισμού (Χατζησάββα, 2009)

Υπό το φως των παραπάνω θεωρητικών αναζητήσεων προκύπτει η έννοια του “Landscape Urbanism”, η οποία προσδίδει στο τοπίο τον χαρακτήρα του παραγωγικού (productive and performative) αντί του αισθητικού, αλλά και ο όρος resilient, ο οποίος αφορά σε τοπία που σχεδιάζονται κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να είναι ανθεκτικά σε καταστροφές (βλ. εικόνα 1).

Για την αρχιτεκτονική τοπίου, ο δημόσιος χώρος αποτελεί υποδοχέα πολιτισμικής ποικιλομορφίας και παραλαμβάνει πολιτιστικούς και κοινωνικούς μετασχηματισμούς, λειτουργώντας ως συνδετήριος κρίκος μεταξύ κοινωνικών και πνευματικών διεργασιών στη σύγχρονη πόλη (Juul, 2003). Αντίστοιχα, οι σχεδιαστές του τοπίου, οφείλουν να προωθούν την κοινωνική ισότητα, τη σαφή χωρική διευθέτηση διαφορετικών πολιτιστικών ζητημάτων και τη ρύθμιση της ανεξέλεγκτης διάχυσης των σύγχρονων πόλεων, συμβάλλοντας σε μια πιο βιώσιμη και ανθεκτική κοινωνία (sustainable και resilient society) (Brink & Bruns, 2014).



**Εικόνα 1.** Fresh Kills Park, παράδειγμα σχεδιασμού σύγχρονου παραγωγικού τοπίου



Πηγή: [http://www.huffingtonpost.com/2013/11/26/freshkills-park-solar-energy-new-york-city-images-\\_n\\_4343185.html](http://www.huffingtonpost.com/2013/11/26/freshkills-park-solar-energy-new-york-city-images-_n_4343185.html)

## 1.2. Αστική οικονομία και αστικά πολιτιστικά τοπία

Ο όρος αστική οικονομία, προκύπτει από την αρραγή σχέση μεταξύ οικονομίας και αστικής πολιτικής. Οι Mc Neill και While, το 2001, ξεκαθαρίζουν τέσσερις βασικές τυπολογίες της αστικής οικονομίας: α. οικονομίες συσσώρευσης, β. οικονομίες της πληροφορίας και της γνώσης, γ. τεχνοπόλεις και δ. πολιτιστικές οικονομίες και οικονομίες ελεύθερου χρόνου (Γοσποδίνη & Μπεριάτος, 2006).

Η σύγχρονη πόλη μετατρέπεται σε μέσο οικονομικής ανάπτυξης, ενώ η γενική χωρική οργάνωση και η μορφολογία της καθορίζεται από το μοντέλο της παγκόσμιας αγοράς και της παγκόσμιας οικονομίας – global market / global economy. (Kantor, 1987· Sassen, 2001, στο Γοσποδίνη & Μπεριάτος, 2006). Στην προσπάθεια ανίχνευσης των σχέσεων μεταξύ οικονομίας, πολιτικής και αστικών παρεμβάσεων εισάγονται νέοι όροι, όπως οι Νέες Αστικές Πολιτικές (New Urban Politics – NUP) (Cox, 1993, 1995) και η Νέα Πολιτική Κουλτούρα (New Political Culture – NUP) (Clark & Rempel 1997· Clark & Hoffmann – Matrinot, 1998· Clark κ.ά., 2002, στο Γοσποδίνη & Μπεριάτος, 2006). Αντίστοιχα, το 2001, οι Boyle και Rogerson, εντοπίζουν την αστική οικονομική ανάπτυξη στην πολιτική διαμόρφωσης μιας «τοπικότητας» (locality), η οποία προσφέρει κίνητρα στο κεφάλαιο (Boyle & Rogerson, 2001).

Κατά αυτόν τον τρόπο πραγματοποιούνται χωρικοί μετασχηματισμοί, οι οποίοι επιτρέπουν την ανάδυση νέων αστικών πολιτιστικών τοπίων. Οι πόλεις αποκτούν τις δικές τους ανταγωνιστικές αιχμές, όπως η αρχιτεκτονική κληρονομιά (built heritage) και ο καινοτόμος σχεδιασμός (innovative design). Αυτά τα δύο προσλαμβάνονται ως αντίθετες δομές antistruktures (Turner, 1973· Cohen, 1979, στο Γοσποδίνη & Μπεριάτος, 2006), ή counterstructures (Lengkeek, 1995, στο Γοσποδίνη & Μπεριάτος, 2006). Και οι δύο εκφράζουν ωστόσο κάτι κοινό: τη δημιουργία μιας ολοκληρωμένης αλληλουχίας αστικών πολιτιστικών τοπίων που δύναται να καταναλώσει με την περιήγησή του ο επισκέπτης-τουρίστας.

## **2. ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΜΟΝΤΕΛΑ ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**

Με όρους όπως «διάχυτη πόλη» (sprawl) και «μετάπολη» (Ascher, 1995), οι θεωρητικοί του χώρου και της πολεοδομίας προσπαθούν να ορίσουν το αχανές αστικό τοπίο που ξεδιπλώνεται συνεχώς, καταλαμβάνοντας ολοένα και περισσότερες εκτάσεις του φυσικού περιβάλλοντος. Μέσα στο πυκνοδομημένο περιβάλλον, ανάμεσα στα κτίρια και τα εμπορικά κέντρα, ξεπροβάλλουν «χώροι μετάβασης», ή «χώροι εγκατάλειψης» [Junkspaces (Koolhaas, 2002)] (βλ. Εικόνα 2), οι οποίοι ως πολιτιστικά προσδιορισμένα αστικά «κενά», οφείλουν να διαμορφωθούν και να εξυπηρετούν τη συλλογική ταυτότητα των κατοίκων.

Σε αυτό το πλαίσιο, η πολιτιστική πολιτική και η δημιουργική οικονομία πρωταγωνιστούν στη διαμόρφωση του αστικού τοπίου, τοποθετώντας τις αστικές αναπλάσεις στο κέντρο μιας συντονισμένης στρατηγικής για πολιτιστική κατανάλωση. Οι πόλεις πλέον επενδύουν στη διαχείριση της φήμης τους και στην εικόνα τους (Szondi, 2005) πριμοδοτώντας μεγάλα έργα αρχιτεκτονικής και αρχιτεκτονικής τοπίου που αναδύονται ως τοπόσημα στον αστικό ιστό [«μοναδικά αντικείμενα» (Γοσποδίνη & Μπεριάτος, 2006)]. Επίσης, συναγωνίζονται για να φιλοξενήσουν πολιτιστικές και αθλητικές εκδηλώσεις (European Cultural Capital, Ολυμπιακοί Αγώνες) και εκθέσεις (EXPO), ώστε να εντάξουν στην ατζέντα τους τον εξευγενισμό του αστικού τοπίου και τη δημιουργία πολιτιστικών υποδομών.

Σε πολλές περιπτώσεις, τα σύγχρονα έργα αρχιτεκτονικής τοπίου δημιουργούν δίκτυα υπαίθριων χώρων για κατανάλωση και εμπλουτίζονται με έναν συμβολικό χαρακτήρα, προβάλλοντας την πολυπολιτισμική σύγχρονη πόλη. Τα αναδυόμενα μοντέλα πολιτιστικής ανάπτυξης αντανακλούν κυρίως τις πολιτικές διαχείρισης των ελεύθερων χώρων και βασίζονται στην κατανάλωση αγαθών και υπηρεσιών.

**Εικόνα 2.** Laneways στη Μελβούρνη, παράδειγμα υπολειμματικών χώρων (-Junkspaces), οι οποίοι μετατρέπονται σε ζωντανούς δημόσιους χώρους



Πηγή: <https://beautifulalternative.wordpress.com/2013/02/18/laneway-living/>

Τα κυριότερα είναι η επιχειρησιακή, η δημιουργική και η προοδευτική πόλη και στοχεύουν στην οικονομική ανάπτυξη είτε μέσω του τουρισμού και της προσέλκυσης ιδιωτικών επενδύσεων σε πολιτιστικά ιδρύματα και δρώμενα, είτε μέσω της «δημιουργικής τάξης»<sup>4</sup> (Λουκαΐτου-Σιδέρη, 2006).

### **2.1. Πολιτιστική γεωγραφία, πολιτιστική οικονομία και αστικά πολιτιστικά τοπία**

Την πολιτιστική διάσταση του χώρου (Bourassa, 1991) και τη σχέση του με το τοπίο και την γεωγραφία μελετά η επιστήμη της πολιτιστικής γεωγραφίας, η οποία θεμελιώνεται στα γραπτά του Carl Sauer (Whatmore, 2003). Σύμφωνα με τον Sauer, η γεωγραφία ορίζεται

4 Η δημιουργική ή πολιτισμική τάξη εντοπίζεται χωρικά στις εξυγениσμένες περιοχές και στα πολιτιστικά δρώμενα και συντίθεται από διάφορους δημιουργικούς επαγγελματίες, οι οποίοι στηρίζουν οικονομικά τη νέα πολιτιστική πραγματικότητα της μετα-βιομηχανικής πόλης (Florida, 2002).

ως η «μορφολογία του τοπίου», η οποία «συσχετίζει μορφές, φυσικές και πολιτισμικές» (Demeritt, 1998). Επιπλέον, για την πολιτιστική γεωγραφία, το τοπίο αποκτά πολιτική, οικονομική και ταυτοποιητική αξία και γίνεται κατανοητό μέσα από διαφορετικές οπτικές, όπως αυτή της ανθρωπογεωγραφίας (Anderson, Domosh & Thrift, 2003).

Ως πολιτιστικά ορίζονται τα τοπία όπου η φύση μετατρέπεται για να εξυπηρετήσει ένα συγκεκριμένο σκοπό, τις ανάγκες και τις επιθυμίες του πολιτισμού που τα κατασκεύασαν (Mitchell, 2003). Σήμερα, η απόφαση επένδυσης στην πολιτιστική παραγωγή μεταβάλλει το οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον των πόλεων, καθώς συμβάλλει στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας στον πολιτιστικό χώρο, στην αύξηση του πλούτου, στη διατήρηση του πολιτισμικού δυναμικού της πόλης (δημιουργικοί επαγγελματίες) και στη δημιουργία νέων πολιτιστικών επιχειρήσεων. Η αναζωογόνηση των γειτονιών, αλλά και η επανακατοίκηση σε clusters δημιουργικών επιχειρήσεων, αποδεικνύουν την ανάγκη ανάκτησης της «ψυχής» της κοινωνίας, καθώς εφοδιάζεται με μια επιπλέον αίσθηση αυτό-πεποίθησης και με νέες οικονομικές δυνατότητες.

Επιπλέον, η πολιτιστική πολιτική σε συνδυασμό με την ανάγκη για κατανάλωση του τοπίου ορίζουν ένα νέο πλαίσιο αστικών αναπλάσεων και στρατηγικών για την ανάπτυξη της πόλης. Τα δίπολα «βιομηχανοποίηση - υπηρεσίες» και «παραγωγή - κατανάλωση» βρίσκονται στο επίκεντρο των συζητήσεων για την πολιτιστική οικονομία, η οποία νοείται είτε ως ο «εκπολιτισμός» της παραγωγής, είτε ως η «οικονομοποίηση» του πολιτισμού (culturalisation of production or economisation of culture) (Lash & Urry 1993· Scott, 2000· Amin & Thrift 2004).

Η καπιταλιστική προσέγγιση της γης, σύμφωνα με πολλούς οικονομικούς επιστήμονες, μεταχειρίζεται τη δυνατότητα του τοπίου να κρύβει και να εξομαλύνει οπτικά την αστική εκμετάλλευση, «φυσιοποιώντας» (naturalize) το κοινωνικά διαμορφωμένο και παραγμένο αστικό τοπίο (Cosgrove, 2003). Μεταξύ άλλων, στο σύγχρονο κοινωνικο-οικονομικό γίγνεσθαι, το τοπίο μετατρέπεται στην κατάλληλη πολιτιστική αποσκευή (the right cultural baggage) (Bourassa, 1991), όπου η σχέση του κεφαλαίου με τις δραστηριότητες των χρηστών κατευθύνει τις αλλαγές στις χρήσεις γης και διαμορφώνει διαμέσου των επενδύσεων το φυσικό περιβάλλον (Solesbury, 1974).

Προϊόν της ανάδειξης των πολιτιστικών βιομηχανιών και της συσχέτισης του πολιτιστικού προγραμματισμού (cultural planning) με την άσκηση πολιτιστικής πολιτικής (cultural policy), είναι η εκβιομηχάνιση του πολιτισμού και η καθιέρωση ενός νέου αστικού μορφώματος – της δημιουργικής πόλης (Frith, 1993). Η δημιουργική πόλη απαρτίζεται από πολιτιστικές συνοικίες (βλ. Εικόνα 3), φιλοξενεί παροδικά πολιτιστικά projects (flagship festivals) (Landry, 2000) και οργανώνεται σύμφωνα με clusters πολιτιστικών δραστηριοτήτων (Bell & Jayne, 2004). Είναι η πόλη, όπου οι τέχνες και ο πολιτισμός

λαμβάνουν επιχειρηματική διάσταση, όπου η καινοτομία και η δημιουργία, η επανάχρηση παλιών κτιρίων, η ανακαίνιση εγκαταλελειμμένων περιοχών και η τόνωση της πολιτιστικής ποικιλίας στοχεύουν κυρίως στο marketing του αστικού χώρου (Moommaas, 2004). Για την κοινωνιολόγο Zukin, στην δημιουργική πόλη λαμβάνει χώρα η «λειτουργικοποίηση» του πολιτισμού (the “functionalization” of culture) (Zukin, 1991), καθώς η πόλη βιώνεται πολιτιστικά, δηλαδή λειτουργεί με σκοπό να εκπαιδεί και να ανασύρει τον πολιτισμό της, καθορίζοντας κατ’ αυτόν τον τρόπο την ταυτότητα ενός πολίτη - πολιτιστικού καταναλωτή (Miller & Yudice, 2002· Stevenson, 2003).

**Εικόνα 3.** Το MusemQuartier στη Βιέννη αποτελεί παράδειγμα πολιτιστικής συνοικίας



Πηγή: <https://viennialife.wordpress.com/tag/walking-in-vienna/>

Στη δημιουργική πόλη αναδύονται ολοένα και περισσότερα πολιτιστικά τοπία με τη μορφή clusters, ή αλλιώς «καθορισμένων επίκεντρων της νέας οικονομίας» [signifying precincts of the new economy (Hutton, 2004)]. Αυτά επανα-συντάσσουν το αστικό περιβάλλον με νέους οικονομικούς και πολιτιστικούς όρους, προωθώντας τις μεγάλες αστικές αναπλάσεις και στοχεύοντας στη δημιουργία ενός συμβολικού αστικού τοπίου που αποπνέει αίγλη και δύναμη (Gospodini, 2002).

Πρώιμο παράδειγμα του πολιτιστικού clustering είναι τα Grand Projets του προέδρου Mitterand στο Παρίσι (βλ. εικόνα 4), όπου η πόλη επιδέχθηκε ολοκληρωμένες στρατηγικές με στόχο τη δημιουργία πλήθους χώρων εν σειρά, ακόμη και ολόκληρων αστικών περιοχών

για πολιτιστική παραγωγή και δημιουργικότητα (Mommus, 2004). Από τη δεκαετία του '80 μέχρι σήμερα έχουν σχεδιαστεί αναρίθμητα πολιτιστικά clusters σε όλες σχεδόν τις σύγχρονες μητροπόλεις.

**Εικόνα 4.** Τρισδιάστατη απεικόνιση των πολιτιστικών κτηρίων στο πλαίσιο του “Grand Paris I landscapes”



Πηγή: <http://uk.architect.com/firms/project/5823263/grand-paris/5831668>

Πέρα από τα πολιτιστικά clusters, οι «πολιτιστικά καθορισμένες αναπλάσεις» (culture-led regenerations) καθορίζουν επίσης τη μετατροπή ενός αστικού χώρου (κατοικίας, εμπορίου, ή ανοιχτού χώρου), ο οποίος παρουσιάζει συμπτώματα περιβαλλοντικής, κοινωνικής ή οικονομικής παρακμής, σε θύλακα πολιτισμού (Evans & Shaw, 2004)<sup>5</sup>. Από το 1980 μέχρι σήμερα, έχουν αναλυθεί πολλές διαφορετικές εκδοχές του όρου “culture-led regeneration”. Μια εκ των οποίων είναι και ο εξευγενισμός που πραγματοποιήθηκε για πρώτη φορά στα Βικτωριανά προάστια του Λονδίνου στις αρχές της δεκαετίας του '90 (Miles, 1997· 2000· 2004).

5 Οι Evans και Shaw, ορίζουν την έννοια της πολιτιστικής ανάπτυξης στο άρθρο τους “The contribution of culture to regeneration in the UK: A review of evidence” (μετάφραση: «η συμβολή του πολιτισμού στην ανάπλαση των Ηνωμένων Βασιλείων: μια ανασκόπηση στα στοιχεία») και με βασική πηγή αναφοράς τα πορίσματα του Local Government Association: “A change of scene. The challenge of tourism in regeneration” (μετάφραση: «Μια αλλαγή του σκηνικού. Η πρόκληση του τουρισμού στις αναπλάσεις»).

Ως εξευγενισμός, στον ελληνικό χώρο, μπορεί να θεωρηθεί η ανάπλαση πρώην υποβαθμισμένων βιομηχανικών ή εμπορικών περιοχών, όπως το Γκάζι, ο Κεραμεικός και τα Πετράλωνα στην Αθήνα και αντίστοιχα η περιοχή που εσωκλείεται μεταξύ των οδών Συγγρού / Βαλαωρίτου και τα Λαδάδικα στη Θεσσαλονίκη.

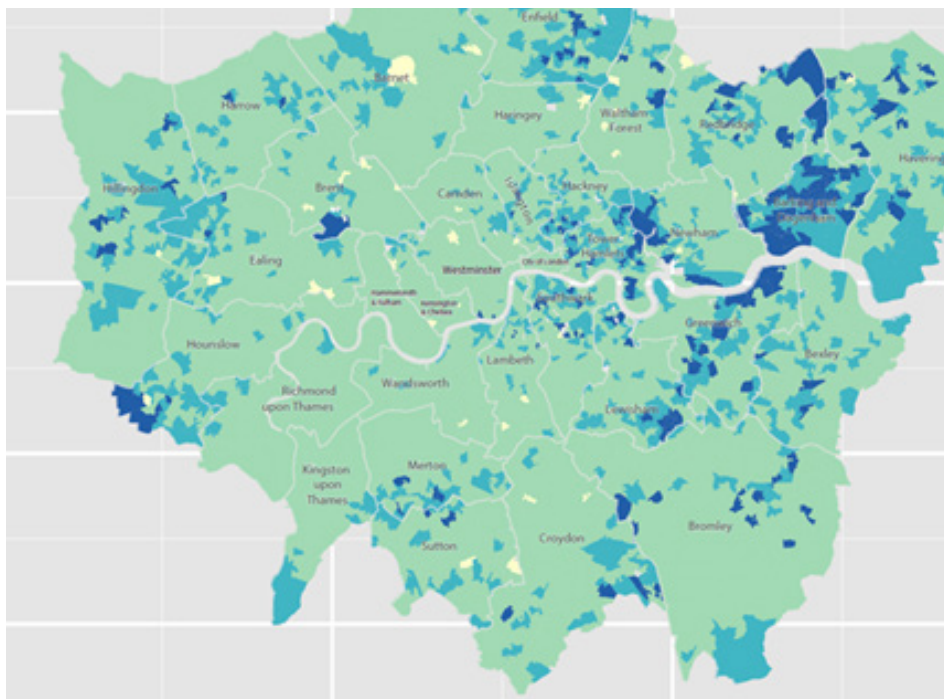
Αρκετά χρόνια μετά την πρώτη απόπειρα εξευγενισμού στα προάστια του Λονδίνου έχουν καθοριστεί οι μέθοδοι αξιολόγησης των αστικών πολιτιστικών αναπλάσεων και των στρατηγικών εξευγενισμού. Οι επιπτώσεις δύνανται να υπολογιστούν από μια σειρά ενδεικτικών test μετρήσεων, τα οποία λαμβάνουν υπόψιν το περιβάλλον [Quality of Life (ODPM's local quality of life indicators), Design Quality Indicators (DQI - CABE/CIC), Re-use of brownfield land], την οικονομία (δείκτες εργασίας/ανεργίας, εισοδήματα και πλούτος μιας περιοχής, συνεισφορά κοινωνικών ομάδων, τοποθεσία εργοδοτών, διευθέτηση σχέσεων ιδιωτικού-δημόσιου τομέα), την κοινωνία (δείκτες συμμετοχής, αντίληψης, δικτύων, αυτοβοήθειας, εγκληματικότητας, υγείας), τον πολιτισμό και την πολιτιστική διακυβέρνηση [κώδικες συμπεριφοράς, αίσθηση ταυτότητας, διατήρηση κληρονομιάς (Jackson, 2000)]. Επίσης, απαραίτητη προϋπόθεση για τη βιωσιμότητα των περιοχών που εξευγενίζονται είναι η υποβολή εκθέσεων προόδου (reports) σε τακτά χρονικά διαστήματα για την αξιολόγηση των επιπτώσεων τους (Gratton & Taylor, 1995-Prentice & Anderson, 2003) (βλ. Σχήμα 1) .

Βέβαια, παρ' όλα αυτά, ο εξευγενισμός ως εργαλείο επέμβασης, είχε αρκετά αρνητικές επιπτώσεις τόσο στο αστικό περιβάλλον, όσο και στον κοινωνικό περίγυρο. Σύμφωνα με τον κοινωνιολόγο John McCarthy, ο οποίος εξετάζει την περίπτωση του Detroit στις ΗΠΑ, ο εξευγενισμός απέτυχε, καθώς απογύμνωσε την πόλη από πολλές εσωτερικές πολιτιστικά καθορισμένες δυναμικές. Πιο συγκεκριμένα, ο εξευγενισμός έλαβε υπόψιν ότι η δομή της πόλης δεν καθορίζεται από τις ανάγκες και την παραγωγή, αλλά από τις υπηρεσίες και την αναψυχή, όπου οι κεντρικοί χώροι γίνονται περιοχές καθαρής κατανάλωσης δίχως τη δυναμική της πολιτιστικής συμμετοχής. Επίσης, το εύρος των αρχιτεκτονικών μορφών περιορίζεται, καθώς η αισθητική υπακούει στο μοντέλο του εξευγενισμού, ενώ σε πολλές περιπτώσεις χρησιμοποιείται η έννοια του πολιτισμού για να σηματοδοτήσει το περιεχόμενο αναπλάσεων που δεν είναι τίποτα άλλο από τη διασκέδαση και το εμπόριο (leisure-retail led regeneration) (McCarthy, 2002).

Όσον αφορά τις επιπτώσεις των «από τα πάνω προς τα κάτω» πολιτιστικών αναπλάσεων και συγκεκριμένα των πολιτιστικών υποδομών που σχεδιάζονται για τους Ολυμπιακούς Αγώνες, ο Hough υποστηρίζει πως στο βωμό της πολιτιστικής ανάδειξης, αλλά και της επανάκτησης μιας ξεχασμένης αίγλης του αστικού τοπίου, αποκαλύπτονται παράλληλες διαδικασίες «κοινωνικού καθαρισμού» (social cleansing). Συγκεκριμένα, κι ενώ όλα τα βλέμματα εστιάζουν στα εντυπωσιακά Ολυμπιακά έργα, στο παρασκήνιο

διαφαίνεται ο εξαναγκασμός μεγάλης μερίδας ανθρώπων, συνήθως προερχόμενων από περιθωριακές κοινωνικές ομάδες της πόλης, να εγκαταλείψουν τον τόπο διαμονής τους (Hough, 2012)<sup>6</sup>.

**Σχήμα 1.** Επαναδιάταξη κοινωνικών τάξεων στο Λονδίνο 2001- 2011 λόγω εξευγενισμού.



Πηγή: [http://www.huffingtonpost.com/2013/08/27/map-segregation-america-race\\_n\\_3824693.html](http://www.huffingtonpost.com/2013/08/27/map-segregation-america-race_n_3824693.html)

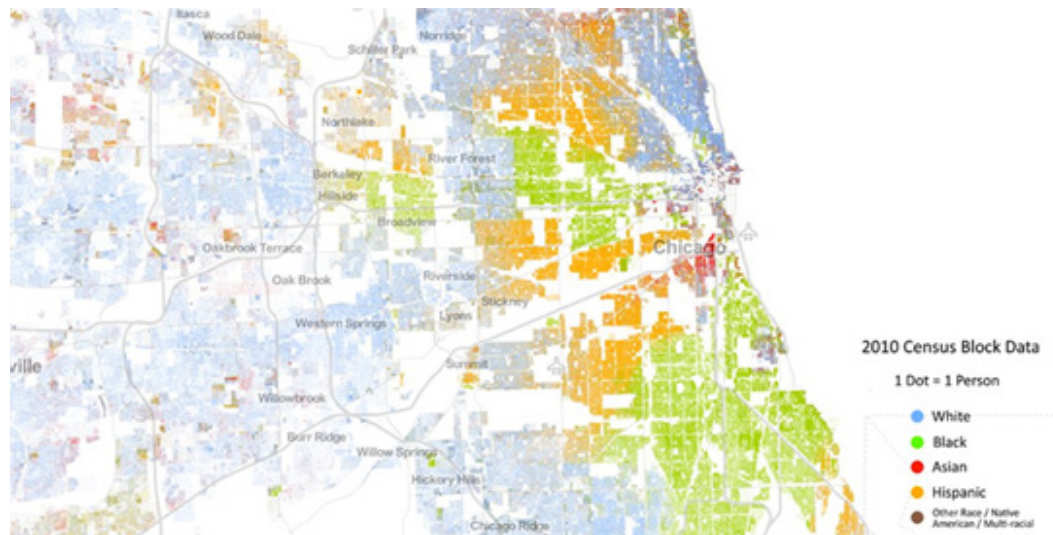
Τελευταίο παράδειγμα αστικών πολιτιστικών τοπίων είναι τα Ethnoscapes (βλ. Σχήμα 2), στα οποία ανασύρεται αυτούσια η εθνική παράδοση και το αίσθημα της συλλογικής ταυτότητας των κατοίκων. Βέβαια, μέσα στο πλαίσιο της παγκόσμιας αγοράς τοποθετούνται κι αυτά στο ράφι του «πολιτιστικού supermarket» (Yehuda, Kvan & Affeck, 2007), γίνονται μοχλός τουριστικής ανάπτυξης και πόλος έλξης πολιτιστικών καταναλωτών. Η ανάδειξη των Ethnoscapes αποδεικνύει στους οραματιστές του αστικού τοπίου ότι οι

<sup>6</sup> Στη Βαρκελώνη, τα έργα ανάδειξης απώθησαν 2.500 κατοίκους από τον τόπο διαμονής τους λόγω αύξησης του κόστους ζωής. Στη Σεούλ, στη Νότια Κορέα, 720.000 άνθρωποι, στο Πεκίνο, 1.500.000 άνθρωποι (Hough, 2012).



πόλεις πρέπει να δίνουν χώρο στην κοινωνική δημιουργικότητα και την αισθητική των κατοίκων τους (insiders).

**Σχήμα 2:** Χάρτης καταγραφής των “Ethnoscapes” στο Chicago



Πηγή: [http://www.huffingtonpost.com/2013/08/27/map-segregation-america-race\\_n\\_3824693.html](http://www.huffingtonpost.com/2013/08/27/map-segregation-america-race_n_3824693.html)

### 3. ΤΑ ΑΣΤΙΚΑ ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΑ ΤΟΠΙΑ ΩΣ ΜΠΑΤΑΡΙΕΣ ΕΝΕΡΓΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΠΟΛΙΤΩΝ

Η επένδυση στη φήμη, ο προγραμματισμός του εξευγενισμού των αστικών υπαίθριων χώρων, αλλά και των πολιτιστικών υποδομών, δεν επαρκούν για την οικονομική ανάπτυξη των πόλεων. Αντίθετα, απαιτείται η αίσθηση εμπιστοσύνης, η ύπαρξη αλληλεγγύης μεταξύ των ομάδων και των δικτύων, η συλλογική δράση, η συνεργασία και η πολιτική συμμετοχή, ώστε όλοι οι οικονομικοί αυτουργοί να λειτουργούν με γνώμονα τη βιωσιμότητα και την ανάπτυξη.

Οι αστικές πολιτιστικές αναπλάσεις οφείλουν να ενσωματώνουν κοινωνικές παραμέτρους και να συμβάλλουν στη δημοκρατικότερη πρόσληψη και χρήση του δημόσιου χώρου. Άλλωστε, δημόσιος χώρος ως κοινωνικό σύμβολο, έχει τη δύναμη να τροφοδοτεί τη συλλογική μνήμη και να δημιουργεί συλλογικές ταυτότητες, επανα-εισάγοντας το πολιτιστικό απόθεμα στην καθημερινή ζωή των κατοίκων (Hayden, 1997). Μια έννοια κλειδί για την κατανόηση της κοινωνικής συνοχής και της πολιτιστικής επιβίωσης μέσα στην αστική ετερογένεια είναι το κοινωνικό κεφάλαιο, το οποίο καθίσταται βιώσιμος

αστικός πόρος με εμφανή αποτελέσματα στην ευρύτερη οικονομική και κοινωνική κλίμακα. Πρόκειται για μια διαδικασία «από τα κάτω προς τα πάνω» και αφορά τους πολίτες, τα κοινωνικά δίκτυα και τις ενώσεις τους που κρατούν τις κοινωνίες δεμένες.

Το κοινωνικό κεφάλαιο μπορεί να λειτουργήσει ως μοχλός αστικών αναπλάσεων, δίνοντας τη δυνατότητα σε κοινωνικούς φορείς να μετέχουν στο σχεδιασμό της ανάπλασης, χωρίς να γίνονται παθητικοί δέκτες μιας απόφασης που τους επιβλήθηκε από τα πάνω. Αυτές οι διαδικασίες (από τα κάτω προς τα επάνω): ενισχύουν την κοινωνική συνοχή, βελτιώνουν την τοπική εικόνα, περιορίζουν τις παρεμβατικές συμπεριφορές, προωθούν το ενδιαφέρον στο τοπικό περιβάλλον, ενθαρρύνουν την αυτοπεποίθηση των κατοίκων, παρέχουν τη δυνατότητα συνεργασίας μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου συμφέροντος, ανακαλύπτουν νέες ταυτότητες του τόπου και νέα οράματα των κατοίκων για το μέλλον, ενισχύουν την οργανωτική ικανότητα των κατοίκων και υποστηρίζουν την ανεξαρτησία τους (Landry, 2000).

### **3.1. Κοινωνικά προσδιορισμένες αναπλάσεις (social-led regeneration) και οικειοποίηση του αστικού χώρου**

Αρχικά, η κοινωνία πολιτών δύναται να συνεργαστεί με ιδιωτικούς και δημόσιους φορείς στη διαχείριση και τον προγραμματισμό του τοπίου, διεκδικώντας μερίδιο στις πολιτιστικές και κοινωνικές αλλαγές. Στις ΗΠΑ, ένα παράδειγμα άρτιου προγραμματισμού που επέφερε αλλαγές σε οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο είναι το Central Park στη Νέα Υόρκη, το οποίο άλλαξε την αγορά γης σε ολόκληρο το Manhattan. Το Central Park, δημιουργήθηκε χάρη στη δωρεά γης από τους κατοίκους, οι οποίοι θέλησαν να συμβάλλουν σε ένα ποιοτικότερο αστικό περιβάλλον.

Η λογική αυτή στη συνέχεια καθόρισε τη δημιουργία κι άλλων πάρκων, όπως το White Park στο Concord, τα πάρκα στο Cleveland, στο Hartford και στο Duluth, το Forest Park στο Springfield της Massachusetts, το Tower Grove Park και το Shaw's Garden στο St. Louis (Robinson, 1899· Sargent 1890). Σήμερα, ο συμμετοχικός σχεδιασμός βρίσκεται πίσω από την επιτυχία και την βιωσιμότητα του High Line στη Νέα Υόρκη και οφείλεται κυρίως στην ομάδα που έχει αναλάβει τη διαχείρισή του: «Friends of High Line» (David & Hammond, 2011· Kovaleski, 2009).

Στην Ευρώπη, αντίστοιχο παράδειγμα συμμετοχικού σχεδιασμού είναι το Tempelhofer-Freiheit (βλ. Σχήμα 3), στο Βερολίνο, όπου η έλλειψη επαρκούς χρηματοδότησης οδήγησε στη συνέργεια ιδιωτικών και δημόσιων φορέων, καθιστώντας την ολοκλήρωσή του μια υβριδική κατάσταση «top-down» και «bottom-up» διαδικασιών. Ο σχεδιασμός και η υλοποίηση του Tempelhofer-Freiheit εξηγεί πως η παγκοσμιοποίηση

και η νεοφιλελεύθερη αστική ανάπτυξη, όπως επίσης τα νέα επιχειρηματικά μοντέλα καθορίζουν τον τρόπο με τον οποίο σχεδιάζονται τα πάρκα σήμερα (Hagen, 2001).

**Σχήμα 3.** Το πάρκο Tempelhofer-Freiheit στο Βερολίνο



Πηγή: <http://www.megama.net/>

### 3.2. Πρωτοβουλίες γειτονιάς και στρατηγική αστικοποίηση (tactical urbanism).

Για τους Whilst Fairhead και Leach, οι πρωτοβουλίες γειτονιάς είναι μορφές συμμετοχικού σχεδιασμού, οι οποίες αναγνωρίζουν τη σημασία των σχέσεων εξουσίας στη δημιουργία των τοπίων (Hinchliffe, 2003) και εκφράζουν τη δυναμική του συνδυασμού της γνώσης και της πράξης, συμβάλλοντας σε πιο βιώσιμες αστικές αναπλάσεις. Η συμμετοχή και η

προσβασιμότητα είναι δύο βασικές έννοιες που πλαισιώνουν τις πρωτοβουλίες «από τα κάτω προς τα πάνω» (Bianchini, 1999), κατοχυρώνοντας διαδικασίες διαβούλευσης με τους κατοίκους και ενθαρρύνοντας την αποδοχή και οικειοποίηση μιας καινούργιας πολιτιστικής υλοδομής, ενός γεγονότος ή ενός προγράμματος. Άλλωστε, όλα τα παραπάνω ενδυναμώνουν τη δημιουργικότητα των πολιτών και θωρακίζουν τη συλλογική πολιτιστική τους ταυτότητα (Garcia, 2004).

*Το κίνημα των Αγανακτισμένων:* Το κίνημα των αγανακτισμένων μπορεί να θεωρηθεί μια πρώιμη μορφή επανα-οικειοποίησης του δημόσιου χώρου μέσω διαμαρτυρίας, το οποίο ξέσπασε το 2010 στις αμερικανικές μητροπόλεις και στη συνέχεια εξαπλώθηκε στην Ευρώπη. Με το κίνημα των αγανακτισμένων επανήλθε στο προσκήνιο η χρήση του υπαίθριου χώρου ως πεδίο πολιτικής ώσμωσης και εκδήλωσης δυσaráσκειας για τις πολιτικές αποφάσεις και την οικονομική κρίση. Ωστόσο, πολλοί ήταν οι λόγοι παρακμής του κινήματος, ανάμεσά τους το πρόβλημα της συντήρησης του δημόσιου χώρου και της αποκατάστασης των φθορών και των βανδαλισμών που προκαλέστηκαν, οδηγώντας συχνά τις τοπικές αρχές σε πολιτικές εκκένωσης των πλατειών και στην εφαρμογή αυστηρότερων κανονισμών για τη χρήση του δημόσιου υπαίθριου χώρου (Depilis, 2012).

*Στρατηγική αστικοποίηση (tactical urbanism):* Το ξέσπασμα των αγανακτισμένων κατέστησε ακόμη πιο επιτακτική την ανάγκη επαναπροσδιορισμού των κοινωνικών παραμέτρων στον προγραμματισμό των αστικών υπαίθριων χώρων. Η τακτική ή στρατηγική αστικοποίηση αναδύεται μέσα από την ανάγκη για συμμετοχή και ενσωμάτωση της δυναμικής της γνώσης στην πρακτική εφαρμογή (Ingold & Kurtilla, 2000) και προκύπτει από την αλληλεπικάλυψη τριών σύγχρονων τάσεων: της οικονομικής ύφεσης, των δημογραφικών μεταβολών και της χρήσης του Internet ως εργαλείο για την οικοδόμηση της κοινωνίας πολιτών. Εν τέλει, ο πειραματισμός και οι επεμβάσεις μικρής κλίμακας, όπως τα πάρκα τσέπης (parklets), το τοπίο του δρόμου (streetscape) και η αστική αγροκαλλιέργεια αποτελούν εφαρμοσμένα παραδείγματα στρατηγικής αστικοποίησης που ενδυναμώνουν την παραγωγική πτυχή του αστικού τοπίου.

Όσον αφορά τα πάρκα τσέπης, για πολλούς αποτελούν την τελευταία τάση στο σχεδιασμό του αστικού υπαίθριου χώρου [“the latest trend in urban place-making”, (King, 2012)]. Τα περισσότερα από αυτά δεν συμβάλλουν στο ριζικό μετασχηματισμό μιας γειτονιάς, αντίθετα βελτιώνουν τη συνολική της εικόνα<sup>7</sup> (βλ. Εικόνα 5). Συνήθως πρόκειται για πρωτοβουλίες ιδιωτών, κατοίκων της πόλης, οι οποίοι αναλαμβάνουν να πληρώσουν

<sup>7</sup> Χαρακτηριστικό παράδειγμα πάρκου γειτονιάς στην Αθήνα, με τη μορφή αυτό-διαχειριζόμενου χώρου αποτελεί το πάρκο Ναυαρίνου στο οικοδομικό τετράγωνο μεταξύ των οδών Χαριλάου Τρικούπη, Ναυαρίνου, Ζωοδόχου Πηγής και Διδότου στα Εξάρχεια. Το ΤΕΕ αποφάσισε να οικοδομήσει τον χώρο μετά την λήξη της μίσθωσης του ως πάρκινγκ, γεγονός που ώθησε τους κατοίκους να το καταλάβουν και να το μετατρέψουν σε έναν ζωντανό συλλογικό αστικό υπαίθριο χώρο. Πηγή: <http://parkingparko.blogspot.co.uk/>

το κόστος δημιουργίας και συντήρησης ενός μικρού πάρκου<sup>8</sup>. Ο χαρακτήρας τους είναι παροδικός και υλοποιούνται συνήθως χωρίς κάποιο κόστος εκμίσθωσης από τις δημοτικές αρχές, γεγονός που τα καθιστά επιτυχημένα παραδείγματα συνεργασίας μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου τομέα στη μικρή κλίμακα (King, 2012) (βλ. Εικόνα 6).

**Εικόνα 5.** Κάτοικοι εν δράσει για τη διαμόρφωση του πάρκου Ναυαρίνου στα Εξάρχεια



(Πηγή: <http://parkingparko.espinblogs.net/gallery/parking-parko/>)

Παράλληλα, άλλες κοινωνικές δράσεις που αναδύονται στο αστικό τοπίο είναι το Park(ing) Day και οι παραγωγικοί κήποι ταρατσών που προωθούν τον πολλαπλασιασμό τέτοιων χώρων, ώστε να αποτελέσουν σταδιακά μια καινούργια τυπολογία στο αστικό τοπίο, ικανή να φιλοξενήσει διάφορες κοινωνικές δραστηριότητες. Επίσης, μια ακόμη εκδοχή της στρατηγικής αστικοποίησης είναι «ο κοινωνικός δρόμος» ή «οικογενειακός δρόμος» (family street) (Whiston, 1984) που στην Αμερική απαντάται ως «Streetscape»<sup>9</sup> και στην Ολλανδία ως «woonerf».

<sup>8</sup> Ενδεικτικά, το κόστος αδειοδότησης ανέρχεται στα 1.000-1.600 USD, και η ετήσια συνεισφορά των κατοίκων για τη συντήρηση στα 221 USD. (King, 2012)

<sup>9</sup> Συνδέεται με τις αντίστοιχες δράσεις όπως το “Depaving San Francisco”, μια πρωτοβουλία των κατοίκων να αποκαταστήσουν το πράσινο στοιχείο, αφαιρώντας την άσφαλτο και δημιουργώντας γραμμικά κηπάρια με σκοπό την αποφυγή πλημμυρών (Viani, 2010)

Εικόνα 6. Parklet στο San Francisco



(Πηγή: <http://inhabitat.com/tag/parklet/>)

Η έννοια θεωρείται ότι θεμελιώθηκε από τη Jane Jacobs, η οποία υποστηρίζει πως ένας κακός σχεδιασμός μπορεί να προκαλέσει το «μούδιασμα» του κοινωνικού αισθήματος, σε αντίθεση με έναν καλό σχεδιασμό, ο οποίος μπορεί να επιδρά θετικά στους ανθρώπους (“The Death and Life of Great American Cities”, 1961). Τελικά, στο συγγραφικό της έργο προτείνει το σχεδιασμό ενός ιδανικού δρόμου, δίνοντας βαρύτητα στην ασφάλεια μέσω της οποίας δημιουργείται και διατηρείται το αίσθημα της κοινότητας (LeGates & Stout, 2011).

Τέλος, η εκδοχή της αστικής αγροκαλλιέργειας προτείνει την επαναφορά κοινόχρηστων καλλιεργήσιμων εκτάσεων μέσα στην πόλη κατ’ αντιστοιχία με τις Μεσαιωνικές πόλεις, όπου τμήματα εντός των τειχών μετατρέπονταν σε οπωρώνες και κήπους κουζίνας. Σήμερα, υπαίθριοι χώροι κατά μήκος των γραμμών του τρένου, των ρεμάτων και της περιφέρειας των πόλεων μετατρέπονται σε κήπους για καλλιέργεια, οι οποίοι πολλές φορές προσφέρονται στους κατοίκους με κοινωνικά κριτήρια. Τελικά, η αστική αγροκαλλιέργεια παρέχει έναν κοινό τόπο για όλες τις ηλικίες, τις φυλές και τις εθνικότητες και μετατρέπει το σκάψιμο και την προετοιμασία του εδάφους σε παράγοντα ενδυνάμωσης της σχέσης τους με τη γη (Whiston, 1984). Ένα από τα σύγχρονα

παράδειγματα επιτυχημένης αστικής αγροκαλλιέργειας είναι το Lafayette Greens στο Detroit (Mcintyre, 2013) (βλ. Εικόνα 7).

**Εικόνα 7.** Lafayette Greens στο Detroit



Πηγή: <https://gr.pinterest.com/pin/410249847282601990/>

#### **4. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΟΠΟΙΗΣΗΣ ΑΣΤΙΚΩΝ ΥΠΑΙΘΡΙΩΝ ΧΩΡΩΝ**

Αρχικά, η πολιτιστική και κοινωνική ενεργοποίηση των αστικών υπαίθριων χώρων απαιτεί τον επανακαθορισμό των πολιτικών που εφαρμόζονται στο αστικό τοπίο. Ο προγραμματισμός (planning) του αστικού τοπίου μετατρέπεται σε εργαλείο αστικών στρατηγικών πολιτικών (urban strategic policies) και η οικονομία σε βασικό ρυθμιστή αστικών παραμέτρων.

Η μεθοδολογία πολιτιστικής και κοινωνικής ενεργοποίησης των αστικών τοπίων βασίζεται στην κριτική ανασκόπηση εφαρμοσμένων πολιτικών και καθιστά απαραίτητη την ανάγνωση του αστικού τοπίου ως προϊόν αστικών πολιτιστικών διαδικασιών (Anderson, Domosh & Thrift, 2003). Η επαναδιαπραγμάτευση των όρων «πολιτιστικός» (rethinking the cultural) και «κοινωνικός» (rethinking the social), βελτιώνει τις διαδικασίες

των αστικών αναπλάσεων, επιτρέποντας τη συμμετοχή στη διαδικασία ανάπλασης ενός «πολιτιστικού πρωταθλητή», δηλαδή ενός ατόμου ή μιας ομάδας σε ρόλο «κοινωνικού επιχειρηματία» ή ακτιβιστή (Catterall, 1998).

Επίσης, μέσα από το “rethinking the cultural” ο πολιτισμός ενσωματώνεται στο αρχικό στάδιο του στρατηγικού σχεδιασμού κι όχι στο τελικό στάδιο της προσφοράς για κατανάλωση, ενώ παράλληλα ενθαρρύνεται η διεπιστημονική προσέγγιση, προβλέπεται η διαμορφωτική αξιολόγηση, καθίσταται εφικτή η ουσιαστική διαβούλευση (Catterall, 1998) και προσφέρεται η δυνατότητα στην ίδια την κοινωνία να αναπτύσσεται από μόνη της και να εκφράζεται (Vickery, 2007). Αντίστοιχα, ο όρος “rethinking the social” επαναφέρει το πρόβλημα της κοινωνικής πόλωσης και ανισότητας στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης, προτείνοντας αστικές παρεμβάσεις, οι οποίες προκύπτουν από την συλλογική ταυτότητα των κατοίκων (Solesbury, 1974).

Πιο συγκεκριμένα, η διαβούλευση αφορά σε δημοκρατικότερες διαδικασίες λήψης αποφάσεων, και η αξιολόγηση ανιχνεύει τους κανόνες που οργανώνουν το αστικό τοπίο και επηρεάζουν τις εμπειρίες που αποκομίζει ο χρήστης από αυτό (Clemmensen, Daugaard & Nielsen, 2010). Τελικά, χάρη και στα δύο, οι αστικές επεμβάσεις γίνονται κοινωνικά και πολιτιστικά αποδεκτές και επιδρούν αποτελεσματικότερα στις διαπροσωπικές σχέσεις, την κοινωνική συνοχή και τη διαμόρφωση συλλογικής ταυτότητας.

#### **4.1. Αστικά πολιτιστικά τοπία: Αρχές και εργαλεία προγραμματισμού.**

Το πρώτο και σημαντικότερο από τα εργαλεία προγραμματισμού είναι τα χρονικά σενάρια (time-based scenarios) (Solesbury, 1974). Η αστική στρατηγική πολιτική λαμβάνει υπόψιν τον παράγοντα χρόνο (capital investment and time specification), ενσωματώνοντας στον προγραμματισμό ημερομηνίες κλειδιά (key dates), οι οποίες αφορούν σε χρονικές στιγμές κατά τις οποίες προκύπτουν νέα ζητήματα προς διευθέτηση. Τα στρατηγικά σχέδια αναλύονται σύμφωνα με ένα χρονικό διάγραμμα (key diagram) ως προς short-term dates (0-5 χρόνια), medium-term dates (5-15 χρόνια), long-term dates (15-25 χρόνια).

Στόχοι του προγραμματισμού πολιτιστικής και κοινωνικής ενεργοποίησης: Οι βασικότεροι στόχοι είναι η οικειοποίηση του αστικού τοπίου από τους κατοίκους, η ενθάρρυνση της αυτό-οργάνωσης, η συμβίωση και η συγκατοίκηση, υπό την έννοια ότι ένας αστικός χώρος οφείλει να στεγάζει μια ευρεία γκάμα πολιτισμών, δραστηριοτήτων και ενδιαφερόντων. Επίσης, κάθε καινούργια επέμβαση πρέπει να ενσωματώνει «ζώνες διαπραγματεύσεως», οι οποίες παραλαμβάνουν το διαφορετικό (zones of negotiation) και συνενωτικούς χώρους (glue spaces), οι οποίοι ενισχύουν την συνδεσιμότητα μεταξύ διαφορετικών χωρικών ποιοτήτων. Τέλος, σημαντικός στόχος είναι και ο περιορισμός των



ορίων στο αστικό περιβάλλον, καθώς διευκολύνει τις μετακινήσεις και τον αστικό τρόπο ζωής (Clemmensen, Daugaard & Nielsen, 2010).

Αντίστοιχα, από τις κυριότερες αρχές του προγραμματισμού αστικών υπαίθριων χώρων είναι η αντικατάσταση περιοχών ζωνοποίησης από αναδυόμενα στοιχεία όπως οι «πορώδεις χρήσεις και δραστηριότητες» (porosity of uses and activities) και η αντικατάσταση των αρχών της εγγύτητας από την αρχή της «σωστής απόστασης», η οποία εκφράζει την απόσταση που είναι διατεθειμένοι οι κάτοικοι να διανύσουν για να επισκεφτούν ένα χώρο δραστηριοτήτων. Τέλος, ο προγραμματισμός του τοπίου οφείλει να προσβλέπει στον εξευγενισμό των υποδομών και στο συσχετισμό τους με τη φύση, ώστε να ξεπεραστούν τα κατάλοιπα του μοντερνισμού που αφενός μετέτρεψαν τα πάρκα και τους ανοιχτούς δημόσιους χώρους σε «νεκρά συμβάντα» (dead events) και αφετέρου τη φύση σε πόλο έλξης τουριστών στο πλαίσιο μιας «οικονομίας των εμπειριών» (experience economy) (Clemmensen, Daugaard & Nielsen, 2010).

Πιο συγκεκριμένα, ο προγραμματισμός του τοπίου πρέπει να δίνει έμφαση στις εξής παραμέτρους (Clemmensen, Daugaard & Nielsen, 2010):

- Α. Στις γραμμικές διευθετήσεις και την οργάνωση διαφορετικών χωρικών συστημάτων με σκοπό τη δημιουργία πολυλειτουργικών περιβαλλόντων με αφετηρία την οδική αρτηρία
- Β. Στο μεταίχιμο που μπορεί να συγκρατήσει και να συνενώσει αντικρουόμενα στοιχεία δημιουργώντας καταστάσεις ισορροπίας
- Γ. Στην ελαχιστοποίηση της αντίληψης του ορίου για τις περιοχές όπου πραγματοποιείται η κίνηση, καθώς «η υποδομή ενός χρήστη μπορεί να μετατραπεί σε εμπόδιο για κάποιον άλλον χρήστη του αστικού τοπίου» (Graham & Marvin, 2001).
- Δ. Στους συμβιωτικούς οργανισμούς, μέσα από την πρόσληψη του σύγχρονου αστικού τοπίου ως ένα «αρχιπέλαγος των θυλάκων» (archipelago of enclaves, Hajer & Reindorp, 2001), το οποίο περιλαμβάνει αμέτρητα ανεξάρτητα αστικά θραύσματα.
- Ε. Στα ποικίλα αξιοθέατα μέσα από το σχεδιασμό loose spaces που αφορούν σε χώρους ανολοκλήρωτους, ανοιχτούς στους χρήστες να τους φανταστούν και να τους δημιουργήσουν από μόνοι τους.

## 5. ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ: ΤΟ ΔΥΤΙΚΟ ΤΕΙΧΟΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ

Σε αυτό το τμήμα, ολοκληρώνεται η θεωρητική διερεύνηση που αφορά στο αστικό τοπίο, τους υπαίθριους χώρους και την μεθοδολογία πολιτιστικής και κοινωνικής ενεργοποίησής τους. Τις τελευταίες δεκαετίες, οι πολιτικές που εφαρμόστηκαν κατηύθυναν τη μετατροπή των πολιτιστικών τοπίων –που είναι άμεσα συνυφασμένα με τη συλλογική ταυτότητα των κατοίκων - σε πολιτιστικά προϊόντα προς κατανάλωση, ορκίζοντας την αστική διαφήμιση και τη διαχείριση της φήμης ως διαχειριστές του αστικού τοπίου.

Η πολιτική, όμως, εξελίσσεται και προσαρμόζεται στις εκάστοτε απαιτήσεις: ξεπερνά το γκλάμουρ των ολυμπιακών εγκαταστάσεων και των πολιτιστικών γεγονότων και αποκρίνεται στην κοινωνία πολιτών, η οποία οφείλει να συσπειρωθεί, ώστε να «σωθεί η πόλη» (LeGates & Stout, 2011). Το κοινωνικό κεφάλαιο καθορίζει στη μακροαίωνα πορεία της αστικής ιστορίας τις συλλογικές φιλοδοξίες και τους αγώνες, την καθημερινή ζωή των κατοίκων και τις στιγμές της αφύπνισής τους. Η πόλη εκφράζεται μέσα από την εξέλιξη της ως θεσμός πολιτιστικά και κοινωνικά καθορισμένος, όπου όλα τα παραπάνω συνιστούν στον προγραμματικό της πυρήνα. Στο πλαίσιο αυτό, το αστικό τοπίο μετατρέπεται σε ένα «αρχιπέλαγος» θυλάκων και διαφορετικών πολιτιστικών και κοινωνικών οντοτήτων, οι οποίοι διαμορφώνουν με τον δικό τους, διαφορετικό τρόπο, τους αστικούς υπαίθριους χώρους και ξεδιπλώνουν τις αναρίθμητες εκδοχές του αστικού βίου.

*Δυτικό Τείχος Θεσσαλονίκης:* Η λογική οργάνωσης και προγραμματισμού των ελεύθερων αστικών χώρων που αναπτύχθηκε παραπάνω ως απόρροια της ανάγκης για κοινωνική έκφραση και συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων επιλέγεται να εφαρμοστεί στο Δυτικό Τείχος Θεσσαλονίκης (βλ. Εικόνες 8, 9). Η πρόταση αρχιτεκτονικής τοπίου, η οποία εκπονήθηκε στο πλαίσιο της μεταπτυχιακής διατριβής στο Διατμηματικό Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών Αρχιτεκτονικής Τοπίου, υπό την επίβλεψη του καθηγητή Ιωάννη Τσαλικίδη, αφορά την ανάπλαση της περιοχής με όρους πολιτιστικούς και κοινωνικούς, λαμβάνοντας υπόψιν όλα τα επίπεδα πολυπλοκότητας που διέπουν την περιοχή μελέτης.

**Εικόνες 8, 9.** Το Δυτικό τείχος

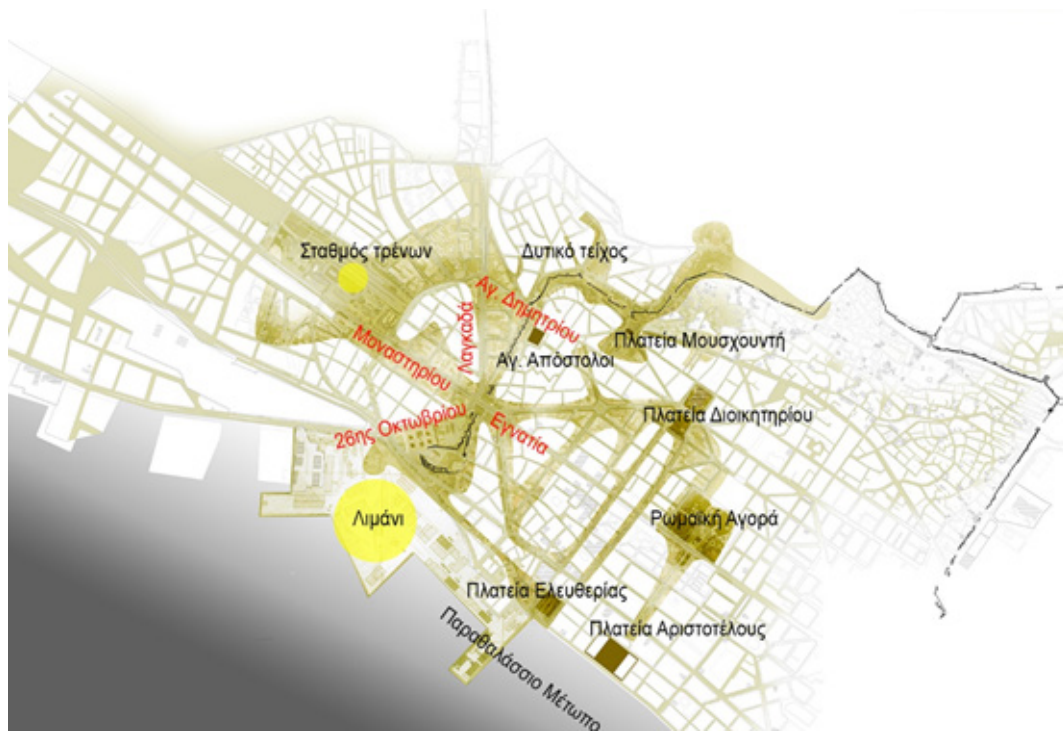


Πηγή: προσωπικό αρχείο

Το Δυτικό τείχος βρίσκεται ανάμεσα σε σημαντικές αστικές υποδομές, όπως ο σταθμός των τρένων και το λιμάνι, ενώ τμήμα του παρακολουθείται από σημαντικές οδικές αρτηρίες, οι οποίες σηματοδοτούν την είσοδο και έξοδο από την πόλη (οδός Λαγκαδά, Μοναστηρίου, 26ης Οκτωβρίου) (βλ. σχήμα 4). Αποτελεί σπουδαίο πολιτιστικό απόθεμα για την πόλη, καθώς τόσο κατά το παρελθόν όσο και στο παρόν εντοπίζονται χώροι κοινωνικής συμβίωσης διαφορετικών πολιτιστικών ομάδων: στο παρόν συνυπάρχουν καταυλισμοί Ρομά, καστρόπληκτα και τυπικές πολυκατοικίες, ενώ κατά το παρελθόν, μέχρι τις αρχές του 20ου αιώνα, συμβίωναν συνοικίες Ελλήνων, Τούρκων και Εβραίων. (βλ. σχήματα 5 & 6 που απεικονίζουν τα σημαντικότερα πολιτιστικά κτήρια αυτής της περιόδου που μαρτυρούν τον πολυπολιτισμικό χαρακτήρα του ιστορικού περιγύρου). Επίσης, το ήδη σύνθετο μωσαϊκό συμπληρώνεται από έναν συνδυασμό διαφορετικών χρήσεων, όπως μικτή κατοικία, εμπόριο, χώροι γραφείων, διαμορφώνοντας ένα περίπλοκο κοινωνικό και πολιτιστικό χωρικό παλίμψηστο. Τα έργα του μετρό αποκαλύπτουν σημειακά μέσω της βύθισης τα ίχνη παλαιότερων φάσεων, ενώ η στάση που πρόκειται να διαμορφωθεί μπροστά από τη Χρυσή Πύλη, λειτουργεί ως στιγμιότυπο πολιτιστικής ανακάλυψης για τους επισκέπτες και τους κατοίκους (βλ. σχήμα 7). Τέλος, ως θετικά

εκλαμβάνονται τα δίπολα “μέσα-έξω”, “εντός-εκτός των τειχών” και “είσοδος στην πόλη-έξοδος από την πόλη”, τα οποία βρίσκονται σε μια εύθραυστη χωρική ισορροπία. Η πλατεία γύρω από το δικαστικό μέγαρο φιλοξενεί την χωρική εκτόνωση των παραπάνω δίπολων, ενώ ταυτόχρονα κομμάτι του δυτικού τείχους εισχωρεί στο μοντέρνο κτίριο του δικαστηρίου, αποδεικνύοντας μια ανύπαρκτη σχέση μεταξύ κτισμένου και πολιτιστικής κληρονομιάς (βλ. Πίνακας 1-SWOT Analysis).

**Σχήμα 4.** Το Δυτικό τείχος βρίσκεται μέσα σε ένα σημαντικό δίκτυο αστικών υποδομών και αστικών υπαίθριων χώρων



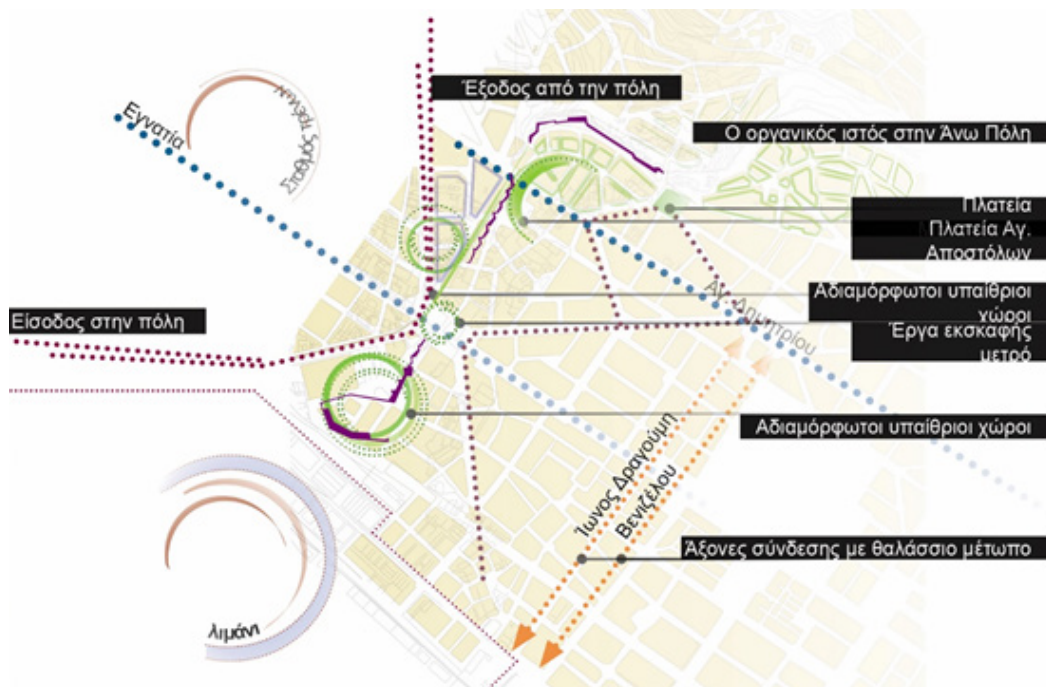
Πηγή: Δημητριάδης, Β. (2008). Τοπογραφία της Θεσσαλονίκης κατά την εποχή της Τουρκοκρατίας 1430-1912. Θεσσαλονίκη: Αδελφοί Κυριακίδη

Σχήμα 5. Αρχές 19ου αιώνα σημαντικά πολιτιστικά κτήρια



Πηγή: Δημητριάδης, Β. (2008). Τοπογραφία της Θεσσαλονίκης κατά την εποχή της Τουρκοκρατίας 1430-1912. Θεσσαλονίκη: Αδελφοί Κυριακίδη

Σχήμα 6. Αρχές 20ου αιώνα. Δυτικό τείχος και σημαντικότερα πολιτιστικά κτήρια

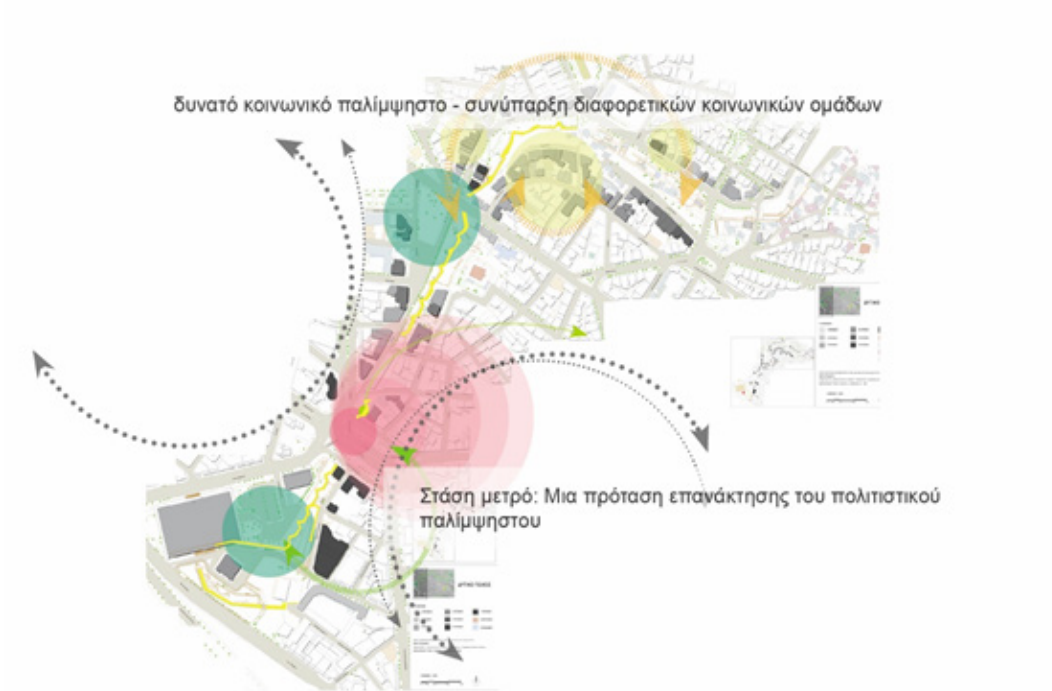


Πηγή: Δημητριάδης, Β. (2008). Τοπογραφία της Θεσσαλονίκης κατά την εποχή της Τουρκοκρατίας 1430-1912. Θεσσαλονίκη: Αδελφοί Κυριακίδη

Στόχος της πρότασης είναι να ξεδιπλωθεί το νήμα της πολυπολιτισμικής ιστορίας και να αναδυθεί ένα οργανωμένο δίκτυο χώρων πολιτισμού με αφετηρία τη στάση του μετρό στην περιοχή και σε συνδυασμό με γειτονικά κτίρια και χώρους πολιτιστικής κληρονομιάς, όπως η πλατεία Αγ. Αποστόλων, η πλατεία Μουσχουντή και η πλατεία Διοικητηρίου.

Αρχικά, η πρόταση περιλαμβάνει την μετατροπή των αδιαμόρφωτων αστικών υπαίθριων χώρων μεταξύ της οδού Λαγκαδά και του τμήματος του Δυτικού τείχους, σε ζωτικούς κοινωνικούς χώρους. Για το λόγο αυτό εφαρμόζεται η λογική των “glue spaces” που αναπτύχθηκε παραπάνω, δηλαδή χώρων συγκολλητικών ή χώρων σύνδεσης, οι οποίοι παραλαμβάνουν διάφορες χρήσεις, μπορούν να αλλάζουν εποχιακά και σχεδιάζονται μονάχα εν μέρει, ώστε να επιτρέπουν επιπλέον σχεδιαστικές παρεμβάσεις από τους κατοίκους της περιοχής (βλ. σχήμα 7).

**Σχήμα 7.** Γραφική αναπαράσταση των βασικών πολιτιστικών, κοινωνικών παραμέτρων και χωρικών εντάσεων στην περιοχή μελέτης



(Πηγή χάρτη υπόβαθρου: Δήμος Θεσσαλονίκης, Χαρτογραφικό Portal)

Η πρόταση περιλαμβάνει την μετατροπή των υπαίθριων χώρων που παρακολουθούν τμήμα του βορειοδυτικού τείχους σε γραμμικά κηπάκια για αστική αγροκαλλιέργεια, έτσι ώστε να αποκτήσει η περιοχή χαρακτήρα κοινωνικού περιπάτου. Αντίστοιχα, οι αμήχανοι χώροι εντός της πλατείας και μέσα από το φρούριο του Βαρδαρίου, μετατρέπονται σε μια ενιαία πλατεία κοινωνικού φόρουμ, όπου προτείνεται να φιλοξενηθούν πολιτιστικά δρώμενα. Τέλος, οι δύο άξονες σύνδεσης με το θαλάσσιο μέτωπο- η Βενιζέλου και η Δραγούμη- προσεγγίζονται πειραματικά με την εφαρμογή λογικών αντίστοιχων των “streetscapes” (βλ. σχήμα 8).

Πίνακας 1. Ανάλυση SWOT

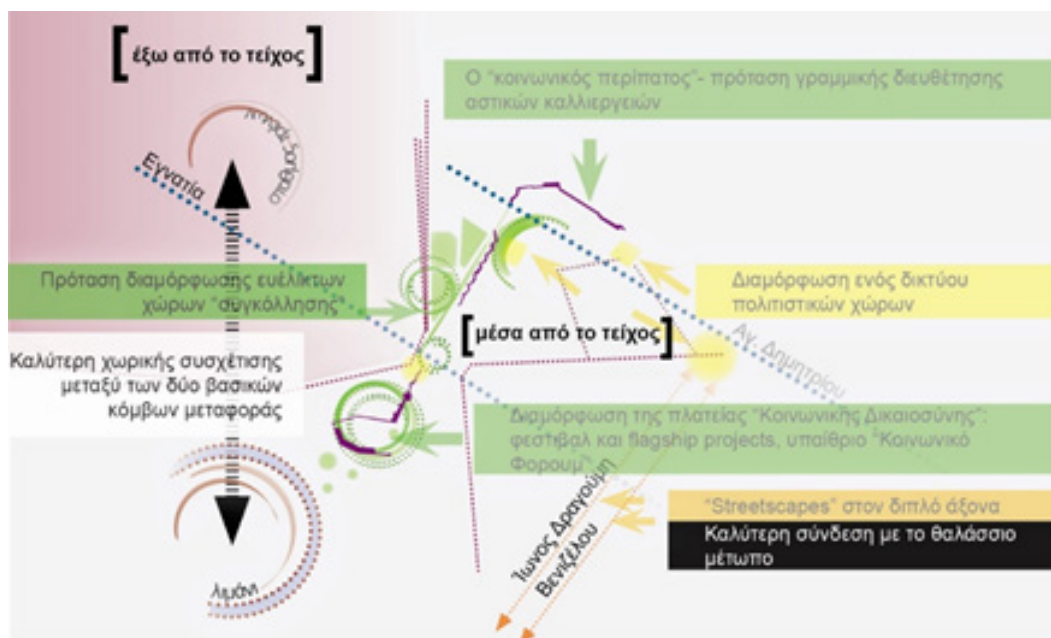
	Δυνάμεις	Αδυναμίες	Ευκαιρίες	Απειλές
<b>SWOT Analysis</b>	- Βρίσκεται ανάμεσα σε σημαντικές αστικές υποδομές (σταθμός τρένων, λιμάνι)	- Το μεγαλύτερο τμήμα του ιστορικού περιγυρού του τείχους παραμένει ασχεδίαστο και κακώς συντηρούμενο	- Τμήμα του τείχους θα ενσωματωθεί σε στάση μετρό	- Βρίσκεται ανάμεσα σε δρόμους ταχείας κυκλοφορίας
	- Αποτελεί σπουδαίο πολιτιστικό απόθεμα για την πόλη	- Οι όψεις των κτηρίων που το περιβάλλον στο μεγαλύτερο τμήμα του παρουσιάζουν μια εικόνα παρακμής	- Χωρικά σηματοδοτεί την είσοδο και έξοδο από την πόλη	- Συνορεύει στα δυτικά με συνοικίες της πόλης που παρουσιάζουν εικόνα παρακμής
	- Συνορεύει με ένα σημαντικό δίκτυο πολιτιστικών κτηρίων και ανοιχτών υπαίθριων χώρων (σημαντικό πολιτιστικό παλίμψηστο)		- Μίξη χρήσεων γης	- Συνορεύει ανατολικά με περιοχή της πόλης και έχει δεχτεί έντονα εξευγενισμό και έχει μετατραπεί σε χώρο νυχτερινής διασκέδασης (δρόμοι Βαλαωρίτου, Συγγρού)
	- Στον περίγυρο συμβίωναν από το παρελθόν διαφορετικές πολιτισμικές ομάδες (σημαντικό κοινωνικό παλίμψηστο)			

Πηγή: Ϊδία επεξεργασία

Εν τέλει, η πρόταση ανάπλασης επιδιώκει να ενεργοποιήσει το πολιτιστικό απόθεμα της περιοχής μελέτης μέσα από τον σχεδιασμό κοινωνικών αστικών υπαίθριων χώρων, όπου οι κάτοικοι προσκαλούνται να συμμετάσχουν ακολουθώντας κάποιες βασικές προγραμματικές δομές.



**Σχήμα 8.** Πρόταση αλληλουχίας αστικών πολιτιστικών/κοινωνικών παρεμβάσεων στον ιστορικό περίγυρο του Δυτικού Τείχους



Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Οι θύλακες πολιτισμού, κοινωνίας και οικολογίας (βλ. Σχήμα 9) οργανώνονται χωρικά σύμφωνα με ένα «πορώδες» μοντέλο ανάπτυξης όπου οι διαφορετικές πτυχές/διαστάσεις του τοπίου συμπλέκονται και καλύπτουν τις ανάγκες όλων των χρηστών του τοπίου: του μόνιμου κατοίκου, του περαστικού, του εργαζόμενου και του επισκέπτη. Η περιοχή μελέτης αναγνωρίζεται ως ένα αρχιπέλαγος πολιτιστικών και κοινωνικών θραυσμάτων, τα οποία ανασυντάσσονται σύμφωνα με τους όρους των σύγχρονων αστικών κοινωνικών και πολιτιστικών αναπλάσεων που αναπτύχθηκαν παραπάνω. Τέλος, η σχεδιαστική πρόταση λαμβάνει υπόψιν το πολυπολιτισμικό υπόβαθρο της περιοχής μελέτης και επιδιώκει να οργανώσει όλες τις διαφορετικές δραστηριότητες που λαμβάνουν χώρα στους αστικούς υπαίθριους χώρους.

**Σχήμα 9.** Διάγραμμα που εστιάζει στην πλατεία γύρω από το Δικαστικό Μέγαρο και αναπαριστά την χωρική οργάνωση/συμβίωση των διαφορετικών θύλακων -πολιτισμού, οικολογίας και κοινωνίας



Θύλακας κοινωνίας – κοινοτικοί κήποι, όπου ο κάθε χρήστης μπορεί να φυτέψει φυτά της επιλογής του



Θύλακας οικολογίας – κήποι βροχής, οι οποίοι συμβάλλουν στην καλύτερη διαχείριση των όμβριων υδάτων



Θύλακας πολιτισμού – κήποι ξηρικών ειδών και εποχιακών καλλωπιστικών φυτών, οι οποίοι φιλοξενούν πολιτιστικά δρώμενα, υπαίθριες εκθέσεις, υπαίθριες περιοδικές αγορές, συναυλίες

Πηγή: Ίδια επεξεργασία

## **Βιβλιογραφία**

### **Ελληνόγλωσση**

- Γοσποδίνη, Α. και Μπεριάτος, Η. (2006), «Τα αναδυόμενα «διεθνο-τοπικο-ποιημένα αστικά τοπία: Η περίπτωση της Αθήνας 2004», στο Γοσποδίνη, Α. και Μπεριάτος, Η. (επ.) *Τα νέα αστικά τοπία και η Ελληνική πόλη*. Αθήνα: Κριτική, 168-188
- Λουκαΐτου – Σιδέρη, Α. (2006) «Πολιτιστικά και τοπία και πολιτιστικές στρατηγικές: Η αμερικάνικη εμπειρία», στο: Γοσποδίνη, Α., Μπεριάτος, Η. (επ.) *Τα νέα αστικά τοπία και η ελληνική πόλη*, Αθήνα: Κριτική, 52-68
- Χατζησάββα, Μ. (2009) *Η έννοια του τόπου στις αρχιτεκτονικές θεωρίες και πρακτικές: σχέσεις φιλοσοφίας και αρχιτεκτονικής στον 20<sup>ο</sup> αιώνα*. Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης (ΑΠΘ)

### **Ξενόγλωσση**

- Amin, A. και Thrift, N. (επ.) (2004) *The Blackwell Cultural Economy Reader*, Oxford: Blackwell
- Anderson, K. Domosh, M., S. Thrift, N. (επ.) (2003) «A Rough Guide», στο Anderson, K. Domosh, M., S. Thrift, N. (επ.) *Handbook of Cultural Geography*, London Sage Publications
- Ascher, F. (1995) *Metapolis ou l'Avenir des Villes*, Paris: Odible Jacob
- Bell, D. και Jayne, M. (επ.) (2004) *City of Quarters: Urban Villages in the Contemporary City*, Ashgate, Aldershot
- Bianchini, F. (1999) «Cultural Planning», στο Greed, C. (επ.) *Social Town Planning*, London: Routledge
- Bourassa, S.C. (1991) *The aesthetics of Landscape*, London and New York: Belhaven Press
- Boyle, M. και Rogerson, R. J. (2001) «Power, Discourses and City Trajectories», στο Paddison, R. (επ.) *Handbook of Urban Studies*, London: Sage Publications, 402-416
- Catterall, B. (1998) «Culture as a Critical Focus for Effective Urban Regeneration» (unpublished), στο *Town and Country Planning Summer School 1988*, University of York
- Clark, T.N. και Hoffmann-Matrinot, V. (επ.) (1998) *The new Political Culture*, Boulder CO: WestView Press
- Clark T.N., Lloyd R., Wong, K. K., Jain, P., (2002) «Amenities Drive Urban Growth», στο *Journal of Urban Affairs*, 24(5), 493-515
- Clark, T. N. και Rempel, M. (επ.) (1997) *Citizen politics in Post-industrial Societies*, Boulder. CO: WestView Press

- Clemmensen, T.J., Daugaard, M. Nielsen, T. (2010) «Qualifying urban landscapes», στο *Journal of Landscape Architecture*, Autumn 2010
- Cosgrove, D. (επ.) (2003) «Landscape and the European Sense of Sight – Eyeing Nature», στο Anderson, K. Domosh, M. Pile, S. Thrift, N. (επ.) *Handbook of Cultural Geography*, London: Sage Publications
- Cox, K. (1993) «The local and the global in the new urban politics: a critical review», στο: *Environment and Planning C: Society and Space*, 11, 433-448
- Cox, K. (1995) «Globalization, competition and the politics of local economic development», στο *Urban Studies*, 32, 213-224
- David, J. και Hammond, R. (2011) *High Line: The inside story of New York's park in the sky*. New York, NY: Farrar, Straus and Giroux
- Demeritt, D. (1998) «Science, social constructivism and nature», στο Braun, B. και Castree, N. (επ.) *Remaking Reality: Nature at the Millennium*, London: Routledge, 173–183
- Depilis, L. (2012) «Park design, regulation, and the occupy protests», στο *Landscape Architecture Magazine*, 102(5), 127-136
- Dumpelmann, S. (2014), “What’s in a word: on the politics of language in landscape architecture”, στο *Studies in the History of Gardens & Designed Landscapes: An International Quarterly*, 34:3, 207-225
- Evans, G. και Shaw, P. 2004. *The contribution of culture to regeneration in the UK: A review of evidence*, London Metropolitan University. Available in: <http://www.scholars-on-bilbao.info/fichas/EvansShaw2004.pdf>
- Frith, S. (1993) «Popular music and the state», στο Bennett, T., Frith, S., Grossberg, J., Sepherd, J. and Turner, G. (επ.) *Rock and Popular Music: Politics, Policies, Institutions*, London: Routledge, 14-24
- García, B. (2004) «Cultural Policy and Urban Regeneration in Western European Cities: Lessons from Experience. Prospects for the Future», στο *Local Economy*, 19(4), 312-326
- Gospodini, A. (2002) «European cities in competition and the new ‘uses’ of urban design», στο *Journal of Urban Design*, 7(1), 59-74
- Graham, S. και Marvin, S. (2001) *Splintering Urbanism – Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban condition*, London: Routledge
- Gratton, C. και Taylor, P. (1995) «Impacts of Festival Events: a Case Study of Edinburgh», στο Ashworth, G., Dietworst, A. *Tourism and Spatial Transformations*, Wallingford, CAB International: 225-238; CCPR, Glasgow University ([www.gla.ac.uk](http://www.gla.ac.uk))

- Hagen, S. (2001) *Taking Shape, A new Contract between Architecture and Nature*, Oxford, Architectural Press
- Hajer, M. και Reijndorp, A. (2001) *In search of new public domain*, Rotterdam: NAI Publishers
- Hayden, D. (1997) *The power of place. Claiming urban landscapes as public history*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press
- Hinchliffe, S. (2003) «'Inhabiting' - Landscapes and Natures», στο Anderson, K. Domosh, M., S. Thrift, N. (επ.) *Handbook of Cultural Geography*, London Sage Publications
- Hough, M. (ASLA) (2012) «London Olympics», στο *Landscape Architecture Magazine*, July 2012
- Hutton, Th. A. (2004) «The new Economy of the Inner City», στο *Cities*, 21(2), 89-108
- Ingold, T. και Kurttila, T. (2000) «Perceiving the environment in Finnish Lapland» στο *Body and Society*, 6 (3-4), 183-196
- Jackson, A. (2000) *Social Impact Study of the Millennium Awards*, London: The Millennium Commission
- Juul, H. (2003) *Public Space as a catalyst for change, Methods and strategies for urban qualities. Performative Aesthetics in Urban Space*, JUULFROST Architects. Διαθέσιμο στο: [www.byensrum.dk](http://www.byensrum.dk)
- Kantor, P. (1987) «The dependent city: the changing political economy of urban economic development in the United States», στο *Urban Affairs Quarterly*, 22, 493-520
- King, J. (2012) «Parklets, Everywhere», στο *Landscape architecture Magazine*, November 2012. 102 (11), 78-87
- Koolhaas, R. (2002) *Junkspace*, Cambridge. MIT Press
- Kovaleski, S. F. (2009) (August 26) «With success of high line dual rewards for executive», στο *New York Times*, A16
- Landry, C. (2000) *The Creative City*, London: Earthscan
- Lash, S. και Urry, J. (1993) *Economies of signs and space*, London: Sage Publications
- LeGates, T και Stout, F. (επ.) (2011) *The city reader*, Routledge; 5th edition
- Lengkeek, J. (1995) «Materializing the Imagined: on the Dynamics and Assessment of Tourist-recreational Transformation Processes», στο: Ashworth, G.J. και Dietvorst, A.G.J. (επ.). *Tourism and Spatial Transformations-Implications for Policy and Planning*, UK, Cab International, 17-36
- McCarthy, J. (2002) «Entertainment-led Regeneration: The Case of Detroit», στο *Cities*, 19 (2), 105-111
- Miles, M. (1997) *Art, Space and the City*, London: Routledge

- Miles, M. (2000) *The Uses of Decoration: Essays in the Architectural Everyday*, Chichester: Wiley
- Miles, M. (2004) *Urban Avant-gardes: Art, Architecture and Change*, London: Routledge
- Miller, T. και Yúdice, G. (2002) *Cultural Policy*, London: Sage
- Mitchell, D. (2003) «Dead Labor and the Political Economy of Landscape –California Living, California Dying» στο Anderson, K. Domosh, M. Pile, S. Thrift, N. (επ.) *Handbook of Cultural Geography*, London: Sage Publication
- Mommaas, H. (2004) «Cultural clusters and the post-industrial city: towards the remapping of urban cultural policy» στο *Urban Studies*, 41, 507-532
- Prentice, R. και Andersen, V. (2003) «Festival as Creative Destination», στο *Annals of Tourism Research*, 30(1), 7-30
- Robinson, C. M. (1899) (June) «Improvement in city life», στο *The Atlantic Monthly*, 83, 771-785
- Sargent, C. S. (1890) (August 13) «White Park, Concord, New Hampshire», στο *Garden and Forest*, 390-391
- Sassen, S. (2001) «Cities in the Global Economy», στο: Paddison, R. (επ.) (2001) *Handbook of Urban Studies*, London: Sage Publications, 257-282
- Scott, A., J. (2000) *The cultural economy of cities: essays on the geography of image producing industries*, London: Sage
- Solesbury, W. (1974) *Policy in Urban Planning, Structure plans, programmers and local plans*, Pergamon Press
- Stevenson, N. (2003) *Culture and Citizenship: Cosmopolitan Questions*, Maidenhead: Open University
- Szondi, G. (2005) «The Panteon of International Public Relations for Nation States: Country Promotion in central and Eastern Europe», στο: Ławniczak R. (επ.), *Introduction Market Economy Institutions and Instruments: The Role of Public Relations in Transitions Economies*, Poznań: Piar.pl, 21
- Thompson, I.H. (2012) Ten Tenets and Six Questions for Landscape Urbanism, *Landscape Research*, 37:1, 7-26
- Van den Brink, A. και Bruns, D. (2014) “Strategies for Enhancing Landscape Architecture Research”, στο *Landscape Research*, 39:1, 7-20
- Viani, L.O. (2010) «From Gray to Green. A designer depaves San Francisco neighborhoods, encouraging stormwater to sink in and residents to enjoy nature», στο *Landscape architecture*, June 2010, 100(6), 54-65
- Vickery, J. (2007) *The emergence of Culture-led Regeneration: A Policy concept and its discontents*, University of Warwick. Available In: <http://go.warwick.ac.uk/wra>

- Whatmore, S. (επ.) (2003) «Culturenatures», στο Anderson, K. Domosh, M. Pile, S. Thrift, N. (επ.). *Handbook of Cultural Geography*, London: Sage Publications
- Whiston, Spirn, A. (1984) *The Granite Garden*, New York: Basic Books Inc.
- Yehuda, E., Kvan, T., Affleck, J. (επ.) (2007) *New Heritage: New Media and Cultural Heritage*, London: Routledge
- Zukin, S. (1991) *Landscapes of Power*, University of California Press, Berkeley

Ελένη Ουρεΐλιδου  
Πολυτεχνική Σχολή, Τμ. Αρχιτεκτόνων, 54124, Θεσ/νίκη  
e-mail: eloureil@gmail.com

## **Μια νέα προσέγγιση για το χωροταξικό σχεδιασμό στην Ελλάδα**

**Ανέστης Γουργιώτης**

*Δρ Μηχανικός Χωροταξίας -Πολεοδομίας*

**Γεώργιος Τσιλιμίγκας**

*Επίκουρος Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Αιγαίου*

### **Περίληψη**

Στόχος του άρθρου είναι η ανάδειξη των προβλημάτων που αντιμετωπίζει σήμερα ο χωροταξικός σχεδιασμός και η κατάθεση προτάσεων για τη χάραξη μίας σύγχρονης χωροταξικής πολιτικής. Για το λόγο αυτό παρατίθεται μία σύντομη ανασκόπηση της εξέλιξης του χωροταξικού σχεδιασμού στην Ελλάδα και προσδιορίζονται οι βασικές δυσλειτουργίες, που αφορούν στη σχεδιαστική “πολυφωνία”, στην ανάγκη εξειδίκευσης των χαρακτηριστικών και κατά το δυνατό εναρμόνισης του υπερκείμενου με το υποκείμενο επίπεδο σχεδιασμού και τέλος, στην ανάγκη για οργανική συνάρθρωση μεταξύ χωροταξικού σχεδιασμού και τομεακών πολιτικών με χωρικές συνέπειες. Για την τεκμηρίωση των ζητημάτων γίνεται αναφορά στις βασικές προβλέψεις της νομοθεσίας αλλά και σε θέματα που αναδεικνύονται από τη νομολογία του ΣτΕ, όπου τεκμηριωμένα διαφαίνεται το «αδιέξοδο» του σχεδιασμού και η αναγκαιότητα διαμόρφωσης μίας νέας χωροταξικής πολιτικής. Τέλος, προτείνεται η δημιουργία ενός επιπρόσθετου μηχανισμού συντονισμού, που να λειτουργεί ως «Ανώτατη Επιτροπή Χωροταξικού Σχεδιασμού», και η απλοποίηση των εργαλείων σχεδιασμού, με στόχο την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση των προβλημάτων που άφησε πίσω του το προηγούμενο μοντέλο ανάπτυξης.



## **Λέξεις κλειδιά**

*Χωροταξικός Σχεδιασμός, Πολιτική Χωροταξικού Σχεδιασμού, Βιώσιμη Ανάπτυξη, “Ανώτατη Επιτροπή Χωροταξικού Σχεδιασμού”*

## **A new approach to spatial planning in Greece.**

### **Abstract**

*The main objective is to show the impediments currently present in spatial planning and to suggest directions for the implementation of a con-temporal spatial policy. For this reason a short review of the evolution of spatial planning in the Hellenic Republic is presented and the primary malfunctions are identified with respect to the “polyphony” of spatial plans, the need for integration in planning simultaneously with the process of specialization from the higher levels of planning towards finer scale plans and, finally, the need to functionally join spatial planning and sectoral policies with spatial impacts. For the documentation of these issues a reference is made to law provisions but also to issues emerging from Hellenic Supreme Court decisions where the “dead-end” of planning becomes obvious along with the necessity for an additional coordination mechanism, that will act as the “Spatial Planning Supreme Council” and the simplification of planning tools in order to more efficiently tackle issues that were left pending by the previous development model.*

### **Keywords**

*spatial planning, spatial planning policy, sustainable development*

### **1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Κανένας δεν μπορεί να γνωρίζει με ακρίβεια πώς θα διαμορφωθεί ο ελληνικός χώρος την επόμενη 50ετία. Είναι όμως πολύ σημαντικό να υπάρξει η απαραίτητη προετοιμασία και πρόληψη ώστε ο ελληνικός χώρος, οι ελληνικές περιφέρειες, να είναι πιο ανταγωνιστικές και ελκυστικότερες, να χαρακτηρίζονται από χωρική δικαιοσύνη και να διασφαλίζονται συνθήκες χωρικής και κοινωνικής συνοχής, αφού, όπως είναι γνωστό, «το μέλλον δεν προβλέπεται αλλά προετοιμάζεται» (de Saint-Exupéry).

Είναι γεγονός ότι διανύουμε μια περίοδο στην οποία τα μοντέλα ανάπτυξης έχουν αμφισβητηθεί και βρίσκονται στο επίκεντρο πολλών κριτικών (DATAR, 2010). Διαπιστώνουμε την αποδυνάμωση του παραδοσιακού ρόλου του Κράτους και την αυξανόμενη σημασία της περιφερειακής και τοπικής κλίμακας, την αναποτελεσματικότητα

πολλές φορές του μοντέλου σχεδιασμού και την αυξανόμενη απαίτηση για περισσότερες και πιο ουσιαστικές συμμετοχικές διαδικασίες και διαδικασίες διαβουλεύσεων. Σε αυτό το πλαίσιο αναδεικνύεται η ανάγκη αναζήτησης μιας νέας πολιτικής χωρικού σχεδιασμού, η οποία θα ανταποκρίνεται καλύτερα στις σύγχρονες προκλήσεις.

Βασικό στόχο του νέου πολιτικού πλαισίου πρέπει να αποτελεί η πρόληψη και δευτερευόντως η επίλυση των συσσωρευμένων προβλημάτων. Πρέπει να τεθεί ως προοπτική η προώθηση μιας κοινής κοινωνικής συνείδησης και να ενταθεί η προσπάθεια για τη δημιουργία μιας νέας χωροταξικής σκέψης, στην κατεύθυνση επίλυσης των σημερινών προβλημάτων μέσα από τη σύνταξη σεναρίων εξέλιξης του χώρου. Η ύφεση, όπως ακριβώς και η ανάπτυξη, είναι μια διαδικασία χωρικά επιλεκτική, (υπό το πρίσμα της ελκυστικότητας και της καταλληλότητας των περιοχών), με ευδιάκριτο χωρικό αποτύπωμα (Johnston, 1997). Η αναζήτηση νέων (εναλλακτικών) προσεγγίσεων, μέσω και μηχανισμών ανάπτυξης καθίσταται, πλέον, αναγκαία εκ μέρους τόσο των περιφερειακών όσο και των μικρότερου μεγέθους (τοπικών) χωρικών ενοτήτων .

Με αφετηρία τις παραπάνω σκέψεις και διαπιστώσεις το άρθρο αυτό επιχειρεί να εντοπίσει τα βασικά προβλήματα του χωρικού σχεδιασμού, να προσεγγίσει διερωτηματικά τις δυνατότητες επίλυσής τους και να προτείνει τους βασικούς άξονες για ένα νέο πλαίσιο χωροταξικού σχεδιασμού. Αναγνωρίζεται επίσης η σημασία του χωροταξικού σχεδιασμού ως μέσου για την επίλυση των σύνθετων κοινωνικών, οικονομικών και πολιτικών ζητημάτων.

Το παρόν άρθρο οργανώνεται σε 3 ενότητες : στην πρώτη παρατίθεται μια σύντομη διαχρονική ανάλυση του πλαισίου του χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα, στη δεύτερη αναδεικνύονται τα βασικότερα προβλήματά του και διαπιστώνεται η αναγκαιότητα μιας χωροταξικής μεταρρύθμισης, στην τρίτη ενότητα παραθέτουμε προτάσεις με τους βασικούς άξονες για την ιχνογράφηση και υλοποίηση μιας σύγχρονης πολιτικής χωρικού σχεδιασμού.

## **2. Η ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

Οι συνθήκες που επέδρασαν καθοριστικά στην εξέλιξη της χωροταξίας και ευρύτερα του χωρικού σχεδιασμού διαμορφώθηκαν ουσιαστικά έως το πρώτο μισό της δεκαετίας του 1970 (Γιαννακούρου · Κανκαλάς, 2014). Ενδεικτικές παράμετροι αυτής της διαμόρφωσης είναι: (α) η αναδιάρθρωση της παραγωγής και η απομάκρυνση από τη μαζική παραγωγή, με παράλληλη έμφαση στην ευελιξία και στις τριτογενείς δραστηριότητες, (β) η δημοσιονομική κρίση του κράτους και η παράλληλη άνοδος νέο-φιλελεύθερων αντιλήψεων, που ανέτρεψαν την προηγούμενη ισορροπία στη σχέση δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, και (γ) η αυξανόμενη ευαισθητοποίηση των πολιτών απέναντι σε περιβαλλοντικές επιπτώσεις των κάθε είδους παρεμβάσεων (Healey κ.ά., 1997, Le Gales, 2002).

Μετά την εκδήλωση της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης τα εθνικά συστήματα χωρικού σχεδιασμού, τουλάχιστον σε αρκετές ευρωπαϊκές χώρες, αναδιατάσσονται ή και μεταλλάσσονται, προκειμένου να ανταποκριθούν στις ανάγκες που φέρνει στο προσκήνιο η διεθνοποιημένη οικονομική και χρηματοπιστωτική δραστηριότητα και η προώθηση νέων επενδύσεων στην αγορά ακινήτων (Adams · Tiesdell, 2010, Allmendinger · Haugthon, 2012, Waterhout κ.ά., 2013). Σε αυτό το πλαίσιο η στροφή του χωρικού σχεδιασμού στην υποστήριξη της ανάπτυξης και των επενδύσεων στην ακίνητη περιουσία μοιάζει να αποκτά τα χαρακτηριστικά ενός νέου «παραδείγματος» 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).

Η αρχική συγκρότηση του ελληνικού συστήματος χωρικού σχεδιασμού έγινε τη δεκαετία του 1920 και εκφράζει κατά κάποιον τρόπο το δραστικό προσανατολισμό της χώρας προς μια αναπτυσσόμενη αγροτική και βιομηχανική οικονομία. Η πορεία αυτή εκφράστηκε με την ανασύνταξη της χωρικής οργάνωσης, καθώς ο νέος προσφυγικός πληθυσμός ενεργοποίησε το μετασχηματισμό της υπαίθρου και των μεγάλων πόλεων (Καραδήμου-Γερολύμπου, 1987, Καρύδης, 2006). Αντίστοιχα, κατά τη δεκαετία του 1950 ο χωρικός σχεδιασμός ανέλαβε να επουλώσει τις πληγές της Κατοχής και του Εμφυλίου, που οδήγησαν στην εκ βάθρων ανασυγκρότηση του ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού (Γιαννακούρου · Καυκαλάς, 2014).

Η μεταπολιτευτική περίοδος χαρακτηρίστηκε από διαδοχικές προσπάθειες εκσυγχρονισμού και μεταρρύθμισης του ελληνικού συστήματος χωρικού σχεδιασμού (Γιαννακούρου, 1999, Οικονόμου, 2004). Στη κατεύθυνση αυτή εγγράφονται η ένταξη της χωροταξίας και της πολεοδομίας στο Σύνταγμα του 1975. Από τις διατάξεις των άρθρων 24 § 1 και 2, 79 § 8 και 106 § 1 του Συντάγματος συνάγεται ότι ο σχεδιασμός αποτελεί τη χωρική έκφραση των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Το κράτος, σύμφωνα με τις αρχές της χωροταξίας και της πολεοδομίας, πρέπει να λαμβάνει τα αναγκαία για τον ορθολογικό χωροταξικό σχεδιασμό μέτρα, προκειμένου να διασφαλίζεται η προστασία του περιβάλλοντος, οι κατά το δυνατόν βέλτιστοι όροι διαβίωσης του πληθυσμού και η οικονομική ανάπτυξη κατά την αρχή της αειφορίας.

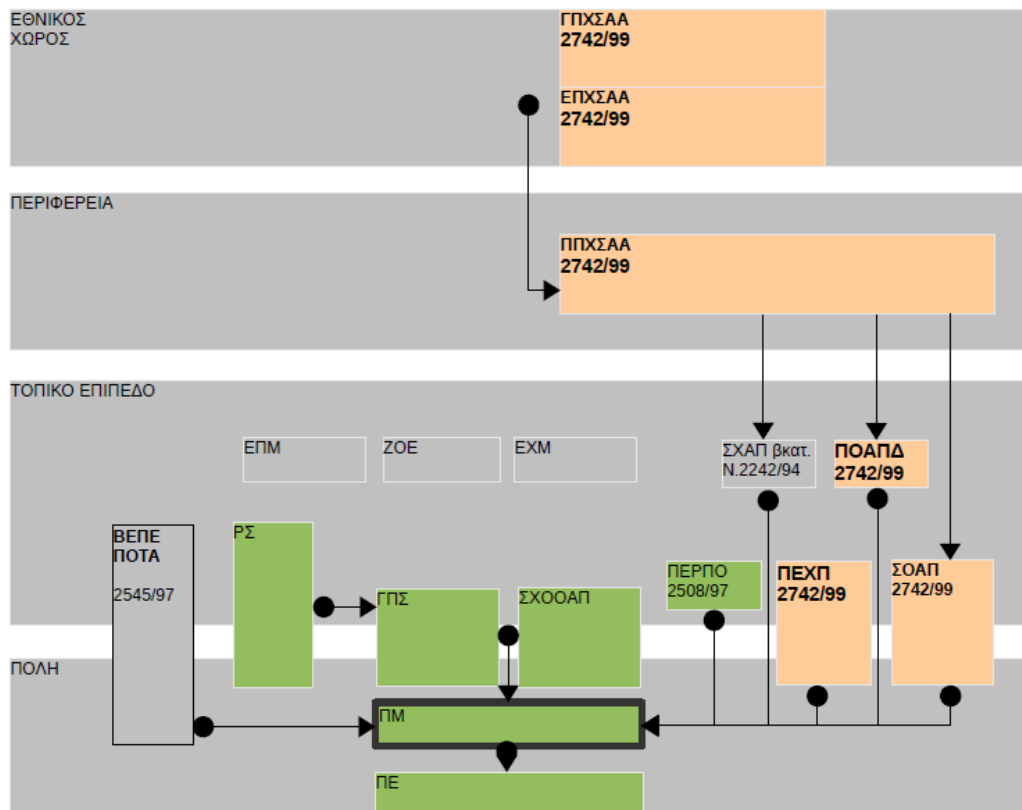
Ακολούθως με την ψήφιση του Ν. 360/1976 “περί χωροταξίας και περιβάλλοντος” συστάθηκε το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας και Περιβάλλοντος στο Υπουργείο Συντονισμού, καθώς και η οικιστική πολιτική και νομοθεσία της περιόδου 1978-1980, όπως επίσης και το υπουργείο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος (1980). Λίγα χρόνια αργότερα ακολούθησε η Επιχείρηση Πολεοδομική Ανασυγκρότηση (1982-1984) και η ψήφιση του νέου οικιστικού νόμου (Ν. 1337/1983), καθώς και η ψήφιση το 1986 του πρώτου ελληνικού νόμου για την προστασία του περιβάλλοντος (Ν. 1650/1986).

Μεσολάβησε η περίοδος 1990-1993, κατά την οποία επιχειρήθηκε μια πιο νεοφιλελεύθερη στροφή στην πολεοδομική πολιτική και νομοθεσία, χωρίς σημαντική πάντως ανταπόκριση από τις δυνάμεις της αγοράς (Οικονόμου · Γιαννακούρου, 1993). Οι δύο επόμενες απόπειρες εκσυγχρονισμού της πολεοδομικής και χωροταξικής πολιτικής τοποθετούνται στα τέλη της δεκαετίας του 1990, οπότε και ψηφίζονται ο Ν. 2508/1997 και ο Ν. 2742/1999, για τη βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη και το χωροταξικό σχεδιασμό αντιστοίχως.

Ο νόμος της χωροταξίας (Ν. 2742/99) «Χωροταξικός σχεδιασμός και αιεφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» ήταν ο «νόμος - πλαίσιο» που έθεσε τους μηχανισμούς εφαρμογής του χωροταξικού σχεδιασμού. Ο νόμος αυτός προέβλεπε (α) μια σειρά από χωροταξικά πλαίσια σε εθνικό και σε περιφερειακό επίπεδο (Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού, Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης), (β) τα όργανα χωροταξικού σχεδιασμού που είναι η Επιτροπή Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής στον τομέα του Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης και το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης και (γ) τη διαδικασία θεσμοθέτησης αλλά και εφαρμογής των εργαλείων αυτών.

Βάσει του νόμου αυτού θεσμοθετήθηκαν τα πρώτα Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης των περιφερειών της χώρας. Τα σχέδια αυτά εκπονήθηκαν ως μελέτες το διάστημα 1998-2000, μετά από σχετική πρόσκληση ενδιαφέροντος του ΥΠΕΧΩΔΕ, η οποία χρηματοδοτήθηκε από το Ε.Π. Περιβάλλον του 2ου ΚΠΣ. Τα αποτελέσματα των αρχικών μελετών επικαιροποιήθηκαν το 2002 και τελικά θεσμοθετήθηκαν το 2003-2004. Λίγο αργότερα, την περίοδο 2008-2011, θεσμοθετήθηκαν για πρώτη φορά χωροταξικά σχέδια εθνικού επιπέδου, με τα οποία παρέχονται οι γενικές κατευθύνσεις χωρικής ανάπτυξης και οργάνωσης της χώρας, το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΓΠΧΣΑΑ) (ΦΕΚ Α'/128/3.7.2008) και οι ειδικές χωροταξικές κατευθύνσεις για ορισμένους τομείς ή κλάδους παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων εθνικού επιπέδου· συγκεκριμένα, τα Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΕΠΧΣΑΑ) για τα Καταστήματα Κράτησης (ΦΕΚ 1575/Β'/28.11.2001), τη Βιομηχανία (ΦΕΚ ΑΑΠ/151/13.4.2009), τον Τουρισμό, όπως ισχύει μετά την αναθεώρηση (ΦΕΚ 3155/Β'/12.12.2013), τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΑΠΕ) (ΦΕΚ 2464/Β'/3.12.2008) και τις Υδατοκαλλιέργειες (ΦΕΚ 2505/Β'/2011). Με τη θεσμοθέτηση των Ειδικών Πλαισίων εξειδικεύονται οι κατευθύνσεις του Γενικού Πλαισίου και επιτυγχάνεται η χωρική διάρθρωση ορισμένων τομέων και κλάδων παραγωγικών δραστηριοτήτων εθνικής σημασίας.

**Διάγραμμα 1.** Εθνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού βάσει του Ν. 2742/1999



Πηγή : Ϊδια επεξεργασία

Παρά την εξέλιξη αυτή, τη θεσμοθέτηση δηλαδή των χωροταξικών εργαλείων που δίνουν κατευθύνσεις τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, εξακολουθεί στην Ελλάδα, μεταξύ των βασικών προβλημάτων που έχουν καταγραφεί για το χωρικό σχεδιασμό, η χωροταξική και πολεοδομική «πολυφωνία» να παραμένει ένα από τα κυριότερα προβλήματα. Έτσι η ταυτόχρονη και ασφυκτική ρύθμιση μιας περιοχής από πολλά και συχνά επικαλυπτόμενα επίπεδα και εργαλεία σχεδιασμού, που δεν αφήνουν κανένα περιθώριο για ανάπτυξη και επενδύσεις, οι βραδείες και αναποτελεσματικές διαδικασίες κατάρτισης, έγκρισης και αναθεώρησης χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων, η αναντιστοιχία πολλών χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων με την οικονομική και κοινωνική πραγματικότητα, η στασιμότητα του χωρικού σχεδιασμού και η

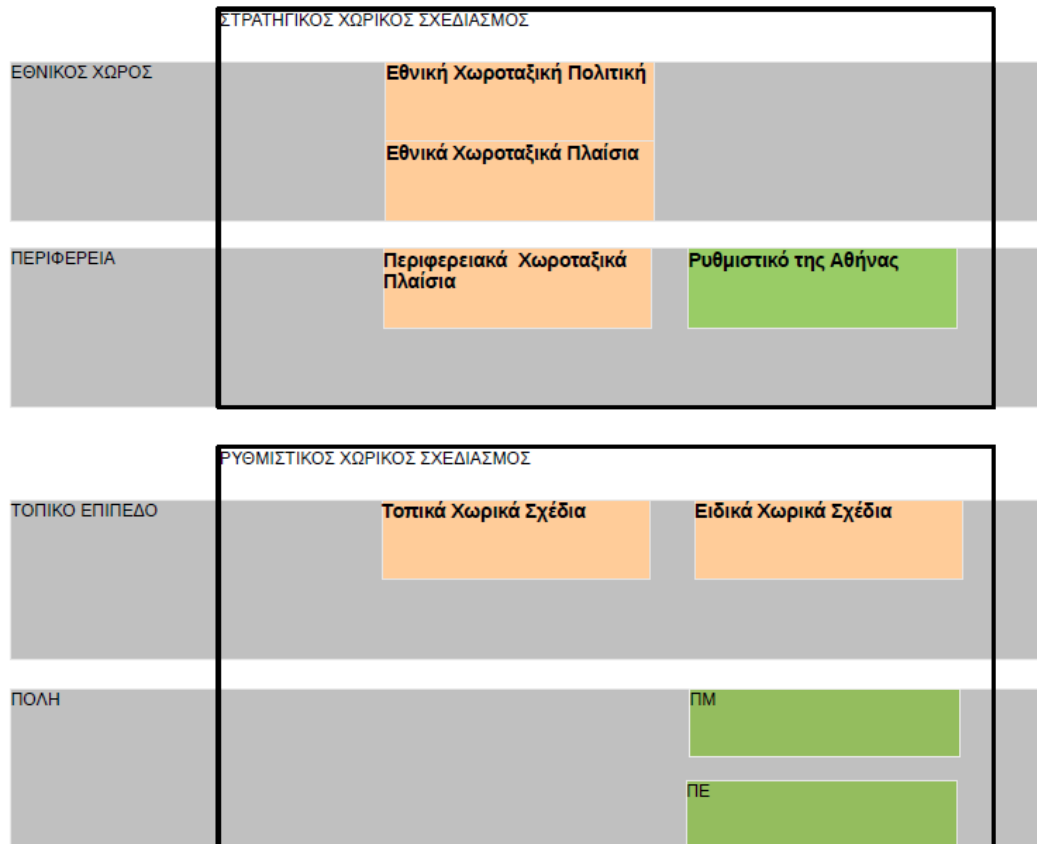
συχνή ακαμψία των ρυθμίσεων χωροθέτησης αποτελούν μερικά από τα κύρια προβλήματα του σχεδιασμού (Γιαννακούρου, 2010).

Στη συνέχεια, η χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση ήλθε στο προσκήνιο της επικαιρότητας με την ένταξή της στον Ν. 4024/2012, ο οποίος, μεταξύ άλλων, ενέκρινε το «μνημόνιο συνεννόησης στις συγκεκριμένες προϋποθέσεις οικονομικής πολιτικής» (Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality), το γνωστό και ως «δεύτερο μνημόνιο». Στο μνημόνιο αυτό, και συγκεκριμένα στο υποκεφάλαιο 4.2 με τίτλο «Βελτίωση του Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος και Ενίσχυση του Ανταγωνισμού στις Ανοικτές Αγορές», συμπεριλήφθηκε και η δράση υπό τον τίτλο «Πολεοδομική μεταρρύθμιση (Planning Reform), σύμφωνα με την οποία η ελληνική κυβέρνηση αναλάμβανε την υποχρέωση «να επανεξετάσει και αναθεωρήσει τη γενική νομοθεσία περί χωροταξίας και πολεοδομίας», ώστε να εξασφαλίσει μεγαλύτερη ευελιξία στην αξιοποίηση ακινήτων για ιδιωτικές επενδύσεις και να απλουστεύσει και επιταχύνει τα χωροταξικά σχέδια. Η διατύπωση αυτή μεταβλήθηκε επί το ηπιότερων, ή και αποδυναμώθηκε, κατά την επικαιροποίηση του μνημονίου, που έλαβε χώρα το Δεκέμβριο του 2012, οπότε και αντικαταστάθηκε από την, περισσότερο γενική και μάλλον αόριστη, επίκληση «της απλοποίησης και επιτάχυνσης των πολεοδομικών διαδικασιών και της αναθεώρησης των Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων» (Γιαννακούρου · Καυκαλάς, 2014).

Με τον πρόσφατο νόμο για το χωρικό σχεδιασμό (Ν. 4269/2014 «Χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση-βιώσιμη ανάπτυξη») προωθήθηκε μια σειρά ζητημάτων στα οποία μόνο αδρομερώς μπορεί να γίνει αναφορά στο παρόν άρθρο: (α) Έγινε μια προσπάθεια μείωσης των επιπέδων σχεδιασμού με την υιοθέτηση των Τοπικών Χωρικών Σχεδίων, ώστε να αντιμετωπιστούν ζητήματα που σχετίζονται με επικαλύψεις, αντιφάσεις και αντιθέσεις μεταξύ των χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων διαφορετικών επιπέδων. (β) Αποδυναμώθηκε το ΓΠΧΣΑΑ, το οποίο μετατράπηκε σε ένα κείμενο αρχών, που δεν εγκρίνεται πλέον από τη Βουλή. (γ) Τα ΕΠΧΣΑΑ μετονομάστηκαν σε Εθνικά. (δ) Καταργήθηκαν τα Ρυθμιστικά Σχέδια, των οποίων οι κατευθύνσεις οφείλουν να ενσωματώνονται στα ΠΠΧΣΑΑ. (ε) Επιχειρήθηκε η πλήρης αντιστοίχιση των επιπέδων σχεδιασμού με τα επίπεδα άσκησης αναπτυξιακού προγραμματισμού, ώστε να ικανοποιείται κατ' αυτό τον τρόπο το πάγιο αίτημα της καλύτερης σύνδεσης των βασικών επιπέδων χωροταξικού σχεδιασμού με τα επίπεδα και τα εργαλεία του αναπτυξιακού προγραμματισμού. (στ) Επιδιώχθηκε επίσης η ελάφρυνση του κεντρικού κράτους από τον τεράστιο όγκο λεπτομερειακών ρυθμίσεων τεχνικού χαρακτήρα. Η ελάφρυνση αυτή επιτυγχάνεται μέσω της ανάθεσης της αρμοδιότητας έγκρισης των Ρυμοτομικών Σχεδίων στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της Χώρας. (ζ) Προβλέφθηκαν ειδικές ρυθμίσεις αναθεώρησης του σχεδιασμού για ειδικούς και εξαιρετικούς λόγους, ως κάθε φορά

ανακύπτουν, ώστε να είναι εφικτή η προσαρμογή του σχεδιασμού με γρήγορη διαδικασία και η αποφυγή παραγωγής νέων αυτοτελών σχεδίων και έκδοσης κανονιστικών πράξεων.

**Διάγραμμα 2.** Εθνικό σύστημα σχεδιασμού βάσει του Ν. 4269/2014



Πηγή : Ιδία επεξεργασία

### 3. ΤΟ ΣΗΜΕΡΙΝΟ «ΑΔΙΕΞΟΔΟ» ΤΟΥ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ

Ο Ν. 2742/99 καθιέρωνε μια ιεραρχική σχέση μεταξύ των επιπέδων σχεδιασμού. Στο άρθρο 9 αναφερόταν χαρακτηριστικά ότι «Ρυθμιστικά Σχέδια, Σχέδια Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτών Πόλεων - Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια, Σχέδια Ανάπτυξης Περιοχών Δεύτερης Κατοικίας, Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου, Περιοχές του άρθρου 24 του Ν. 1650/1986 ή άλλα σχέδια Χρήσεων Γης, που εγκρίνονται μετά την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού, οφείλουν να εναρμονίζονται προς τις επιλογές ή κατευθύνσεις των εγκεκριμένων Περιφερειακών Πλαισίων και αν αυτά ελλείπουν προς τις επιλογές ή κατευθύνσεις του εγκεκριμένου Γενικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης και των εγκεκριμένων Ειδικών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης». Υιοθετώντας αντίστοιχη λογική, ο ισχύων νόμος (Ν. 4269/2014) καθιερώνει και αυτός μια ιεραρχική σχέση μεταξύ των επιπέδων σχεδιασμού. Πιο συγκεκριμένα, στο άρθρο 7 αναφέρει ότι τα «Τοπικά Χωρικά Σχέδια εναρμονίζονται με τις κατευθύνσεις του υπερκείμενου στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού και περιέχουν τις αναγκαίες ρυθμίσεις για την επίτευξη των σκοπών τους».

Η εναρμόνιση όμως του υποκείμενου σχεδιασμού ως προς τις κατευθύνσεις του υπερκείμενου δεν είναι αυτόματη. Η τροποποίηση, δηλαδή, τυχόν διαφορετικών ή και αντίθετων κατευθύνσεων που ενυπάρχουν σε εγκεκριμένα σχέδια υποκείμενου επιπέδου δεν είναι αυτόματη. Τα εν λόγω σχέδια οφείλουν να αναθεωρηθούν σύμφωνα με τις διατάξεις που τα διέπουν (και τους χρόνους που απαιτεί η διαδικασία αυτή), ώστε να εναρμονισθούν με τις κατευθύνσεις του εθνικού και περιφερειακού χωροταξικού σχεδιασμού. Το γεγονός αυτό σημαίνει πρακτικά ότι, ακόμη και μετά την έγκριση των χωροταξικών σχεδίων, θα εφαρμόζονται οι κατευθύνσεις του υποκείμενου σχεδιασμού, χωρίς να παρέχεται από την ισχύουσα νομοθεσία δυνατότητα-υποχρέωση άμεσης τροποποίησής τους. Τούτο αποτελεί ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα του συστήματος σχεδιασμού, ιδίως αν ληφθεί υπόψη ότι η ισχύουσα νομοθεσία δεν θέτει αποκλειστικές προθεσμίες για την εναρμόνιση μεταξύ υπερκείμενων και υποκείμενων επιπέδων σχεδιασμού. Η εντοπιζόμενη έλλειψη, σε συνδυασμό με τη χρονική καθυστέρηση στις διαδικασίες αναθεώρησης των πολεοδομικών σχεδίων, αναδεικνύει τον κίνδυνο αναίρεσης των κατευθύνσεων των στρατηγικών χωροταξικών σχεδίων από τις διαφορετικές ή και αντίθετες, σε περιπτώσεις, ρυθμίσεις των υποκείμενων σχεδίων (Γιαννακούρου, 2008).

Με τη θεσμοθέτηση των Περιφερειακών Πλαισίων (2003-2004), τα οποία διακατέχονται από ένα πνεύμα γενικόλογων κατευθύνσεων, και στη συνέχεια με τη θεσμοθέτηση των Ειδικών Πλαισίων δεν διασφαλίζονται επαρκώς οι όροι για τη χωροθέτηση των δραστηριοτήτων. Απαιτείται η εναρμόνιση των κατευθύνσεων των Περιφερειακών Πλαισίων με εκείνες των Ειδικών Πλαισίων. Σε αντίθετη περίπτωση ο



σχεδιασμός και γενικότερα η σημαντική προσπάθεια εκπόνησης και θεσμοθέτησης του Γενικού Πλαισίου, των Ειδικών Πλαισίων και των Περιφερειακών Πλαισίων διατρέχει τον κίνδυνο να αναρριθεί, εφόσον δεν επιτευχθεί η εναρμόνιση των Περιφερειακών Πλαισίων με το Γενικό Πλαίσιο και τα Ειδικά Πλαίσια και ο υποκείμενος ρυθμιστικός σχεδιασμός (Τοπικά Χωρικά Σχέδια κατά το Ν. 4269/2014) με τα Περιφερειακά Πλαίσια.

Δεδομένου, πάντως, ότι το Γενικό και τα Ειδικά Πλαίσια θεσμοθετήθηκαν μεταγενέστερα από τα Περιφερειακά Πλαίσια, ακύρωσε τη δυνατότητα εναρμόνισης των τελευταίων με τις κατευθύνσεις του υπερκείμενου σχεδιασμού και, επομένως, η εφαρμογή των κατευθύνσεων του εθνικού επιπέδου σχεδιασμού παρέμεινε ανεκπλήρωτη.

Επιπροσθέτως η απουσία ορισμού της έννοιας «κατευθύνσεις» από τη γενικότερη νομοθεσία έχει ως αποτέλεσμα τα θεσμοθετημένα ΕΠΧΣΑΑ να διακατέχονται από τριών ειδών κατευθύνσεις:

- Κατευθύνσεις ενδεικτικού χαρακτήρα
- Κατευθύνσεις δεσμευτικού χαρακτήρα για το δημόσιο, που αφορούν κυρίως σε σχέδια που εκπονούνται από το δημόσιο, όπως ΓΠΣ, ΣΧΟΟΑΠ, ΕΣΧΑΔΑ, κ.ά.
- Κατευθύνσεις δεσμευτικές και για τους ιδιώτες, που αφορούν π.χ. όταν ορίζονται πυκνότητες, συντελεστές δόμησης, κ.ά.

Το γεγονός αυτό, η χρήση δηλαδή τριών διαφορετικών τύπων «κατευθύνσεων», δημιουργεί αφενός περιθώρια νομικής αμφισβήτησης και ανασφάλειας δικαίου, ενώ κάθε ΕΠΧΣΑΑ διακατέχεται από διαφορετικής μορφής δεσμευτικότητα.

Πέραν αυτών των δυσκολιών είναι γεγονός ότι από τη θεσμοθέτηση των Περιφερειακών Πλαισίων (2003-2004) έως το 2012, ημερομηνία κατά την οποία ανατέθηκαν οι μελέτες «Αξιολόγησης, αναθεώρησης και εξειδίκευση των 12 Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης», σημειώθηκαν σημαντικές αλλαγές, που τεκμηριώνουν την ανάγκη αξιολόγησης και αναθεώρησής τους ώστε να είναι συντονισμένα με τις σύγχρονες απαιτήσεις και ανάγκες.

Τα «νέα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια», τα οποία εκπονήθηκαν βάσει του Ν. 2742/1999 αλλά και σύμφωνα με συγκεκριμένες προδιαγραφές (υπ' αριθμ. 10106/2011 Υ.Α, «Έγκριση προδιαγραφών για τη σύνταξη των Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης», ΦΕΚ 45/ΤΑΑΠΘ/2011) οφείλουν, μεταξύ άλλων, να εξειδικεύουν τις κατευθύνσεις του Γενικού και των Ειδικών Πλαισίων, όπως και να προτείνουν ανάδραση προς το σχεδιασμό εθνικού επιπέδου, βάσει των λεπτομερέστερων στοιχείων που θα συλλεχθούν στο περιφερειακό επίπεδο, και να λάβουν ασφαλώς υπόψη και τη νεότερη νομοθεσία. Η υποχρέωση της εξειδίκευσης αυτής προέκυπτε από το Ν. 2742/99 αρ. 8 παρ. 2, όπου αναφερόταν η υποχρέωση εναρμόνισης με τις κατευθύνσεις του υπερκείμενου σχεδιασμού αλλά και η εξειδίκευση και συμπλήρωση με τις βασικές

προτεραιότητες και επιλογές του, με στόχο τον καλύτερο συντονισμό των διαδικασιών χωροταξικού σχεδιασμού και των επιλογών χωρικής ανάπτυξης σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο.

Την ίδια λογική υιοθέτησε και ο ισχύων Ν. 4269/2014, όπου στο αρ. 6 παρ. 2α προβλέπεται επίσης η υποχρέωση εναρμόνισης των Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων με τις κατευθύνσεις των Εθνικών Χωροταξικών Πλαισίων, τις οποίες μπορεί να εξειδικεύουν ή και να συμπληρώνουν, εφόσον υπάρχει ρητή προς τούτο πρόβλεψη από τα οικεία Εθνικά Χωροταξικά Πλαίσια. Υπό το πρίσμα αυτό τα «νέα» Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια θα πρέπει να φέρουν, αφενός, την εναρμόνιση με τα ισχύοντα Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού εθνικού επιπέδου, δηλαδή το ΓΠΧΣΑΑ και τα ΕΠΧΣΑΑ για τα Καταστήματα Κράτησης, τη Βιομηχανία, τον Τουρισμό, τις ΑΠΕ και τις Υδατοκαλλιέργειες και, αφετέρου, την εξειδίκευση ή και συμπλήρωση των κατευθύνσεών τους, υιοθετώντας μία λογική ανάδρασης.

Τα όρια, όμως, της έννοιας της «εξειδίκευσης» δεν έχουν προσδιοριστεί από τη νομοθεσία, ενώ τα Ειδικά Πλαίσια περιέχουν και διατάξεις που τυγχάνουν άμεσης εφαρμογής. Επομένως η υλοποίηση της εξειδίκευσης είναι δύσκολη και συχνά ασαφής. Σύμφωνα με μια σειρά αποφάσεων του ΣτΕ (1421/2013, 1422/2013, 4190/2014 για το Ειδικό / Εθνικό χωροταξικό των Α.Π.Ε., 4982/2014, 4986/2014, 4984/2014, 4983/2014, 4985/2014 για το Ειδικό / Εθνικό Χωροταξικό για τις Υδατοκαλλιέργειες, 4013/2013, 4784/2013, 4785/2013 για το Ειδικό / Εθνικό Χωροταξικό για τη Βιομηχανία) οι πράξεις έγκρισης των Ειδικών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού του Ν. 2742/99 έχουν εκτελεστό χαρακτήρα και υπόκεινται σε αίτηση ακύρωσης, ως ελαγόμενες ευθέως έννομες συνέπειες. Κρίθηκε επίσης ότι τα χωροταξικά αυτά σχέδια αναπτύσσουν νομική δεσμευτικότητα, όχι μόνο κατά την έγκριση ρυθμιστικών και γενικών πολεοδομικών σχεδίων αλλά και κατά την έκδοση εγκρίσεων και αδειών για την εγκατάσταση και λειτουργία έργων ανάπτυξης των σχετικών παραγωγικών δραστηριοτήτων.

Σύμφωνα με τις εν λόγω αποφάσεις έγινε δεκτό ότι τα προβλεπόμενα από το Ν. 2742/99 ΕΠΧΣΑΑ έχουν κυμαινόμενη κανονιστική πυκνότητα /εμβέλεια, υπάρχουν δηλαδή διατάξεις χωρίς δεσμευτική αξία, που αποτελούν στρατηγικές επιλογές, και άλλες με μεγαλύτερο νομικό ενδιαφέρον. Αυτό προκύπτει από μια σειρά κριτηρίων, όπως ο τρόπος σύνταξης και η ακρίβεια των διατάξεών τους, το χαρτογραφικό υλικό που τα συνοδεύει, τυχόν αναφορές από την ίδια τη νομοθεσία για το επίπεδο ή το βαθμό δεσμευτικότητας που αυτά αναπτύσσουν.

Σε αντίθεση με τα ΠΠΧΣΑΑ, στα ΕΠΧΣΑΑ, αν και έχουν εθνική χωρική εμβέλεια, μπορούν να ανιχνευθούν πολύ περισσότερες διατάξεις με εκτελεστό χαρακτήρα (Γιαννακούρου, 2008). Την εξέλιξη αυτή μπορεί να αποδώσει κανείς, σε μεγάλο βαθμό,

από τη μια, στο χαρακτήρα τους, στο γεγονός δηλαδή ότι πλαισιώνουν νομικά μόνον ένα τύπο δραστηριότητας, και, από την άλλη, στην επιδίωξη κάλυψης μέσω των ΕΠΧΣΑΑ του κενού που δημιουργεί η έλλειψη θεσμοθετημένων χρήσεων γης ακόμη και σε ευαίσθητα τμήματα του εθνικού χώρου. Η «διολίσθηση» πάντως των ειδικών πλαισίων προς μια λογική κανονιστικότητας, σε καμία περίπτωση δε σημαίνει πως και εδώ ο βασικός κορμός των διατάξεων δε χαρακτηρίζεται από τη θέσπιση γενικών κανόνων και προβλέψεων κατευθυντήριου χαρακτήρα (Χαϊνταρλής, 2012).

Τα στρατηγικού χαρακτήρα νομικά εργαλεία δημιουργούν με τις προβλέψεις τους μια γενική - και όχι απόλυτη - νομική υποχρέωση εναρμόνισης των προβλέψεων των από χωρική άποψη υποκείμενων σχεδίων προς αυτές των υπερκειμένων. Είναι μάλιστα ορθή η θέση που έχει διατυπωθεί από τη θεωρία ότι τα υποκείμενα σχέδια οφείλουν να διαθέτουν ελευθερία και ευχέρεια στη διατύπωση των ρυθμίσεών τους, όταν κατά τεκμηριωμένο τρόπο οι ρυθμίσεις αυτές επιβάλλονται από την ιδιαιτερότητα των τοπικών συνθηκών (Priier, 2006). Τούτο βεβαίως σε καμία περίπτωση δε σημαίνει ότι διατυπώσεις των χωρικά υπερκειμένων σχεδίων δε θα πρέπει να εμπεριέχουν και ενσωματώνουν έναν επαρκή και λειτουργικό ρυθμιστικό προσανατολισμό προς τα υποκείμενα σχέδια, προϋπόθεση απαραίτητη για την εξειδίκευση των κατευθυντήριων ρυθμίσεων των ευρύτερης χωρικής εμβέλειας σχεδίων (Χαϊνταρλής, 2012).

Τέλος, και σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 1421/2013 απόφαση του Ε' Τμήματος του ΣτΕ, όσον αφορά το σύστημα ιεράρχησης μεταξύ των διαφόρων επιπέδων του χωρικού σχεδιασμού, κρίθηκε ότι, σε περίπτωση αντίθεσης μεταξύ εγκεκριμένων ΠΠΧΣΑΑ με τα ΕΠΧΣΑΑ, υπερισχύουν οι κατευθύνσεις και ρυθμίσεις οι οποίες εισάγονται με το ειδικό σχέδιο και προς τις οποίες πρέπει να εναρμονιστούν τα περιφερειακά σχέδια, τροποποιούμενα αναλόγως. Ως εκ τούτου, η δυνατότητα εξειδίκευσης των Ειδικών Πλαισίων στα Περιφερειακά Πλαίσια φαίνεται να είναι αρκετά περιορισμένη και να παραμένει ως πρόκληση.

#### **4. Η ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΕΝΟΣ ΝΕΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΧΩΡΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ**

Τα κυριότερα ζητήματα που αναδεικνύονται από την εμπειρία της εφαρμογής του σχεδιασμού στην Ελλάδα, δεδομένου ότι από το 2003 και μετά έχουμε πλέον θεσμοθετημένα εργαλεία σε περιφερειακό και εθνικό επίπεδο, αφορούν : (α) στην ελλιπή εναρμόνιση μεταξύ των διαφόρων επιπέδων του σχεδιασμού, κυρίως λόγω των σημαντικών καθυστερήσεων των διαδικασιών επικαιροποίησης, (β) στην αδυναμία σύνδεσης της χωροταξικής πολιτικής με άλλες τομεακές πολιτικές που έχουν χωρικές επιπτώσεις (πολιτική υποδομών, ενέργειας, τουρισμού κ.λπ.) (γ) στην «πολυφωνία» του σχεδιασμού, λόγω των πολλών επιπέδων που συνυπάρχουν, χωρίς να εξυπηρετούν κάποια προφανή αναγκαιότητα, (δ) στη συνεχόμενη

ανάγκη για διευκρινίσεις επί των σχεδίων (του κανονιστικού ή του κατευθυντήριου χαρακτήρα τους), αλλά και (ε) στις πολλές προσφυγές στο ΣτΕ επί της εφαρμογής των σχεδίων αυτών.

Υπό το πρίσμα αυτό μια χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση θεωρείται απαραίτητη. Το νέο πλαίσιο του σχεδιασμού θα πρέπει (α) με διακριτούς όρους να απαντά στις ανάγκες της σημερινής Ελλάδας αλλά και εκείνης του μέλλοντος, (β) να θεραπεύει ζητήματα και συγκρούσεις κανόνων που έχουν αναδειχθεί μετά την εφαρμογή του προηγούμενου πλαισίου και (γ) να θέτει τις βάσεις για την πραγματική προστασία του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος, με γνώμονα την ανάπτυξη και με πρόταγμα τη διαγενεακή αλληλεγγύη.

Θα πρέπει να ενσωματωθούν ζητήματα τα οποία αφορούν στη σημερινή οικονομική κατάσταση σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, στις κοινωνικές αξίες, όπως αυτές διαμορφώνονται, στις θεσμικές αλλαγές και στους όρους με τους οποίους αυτές συντελούνται την τελευταία περίοδο, στις κλιματικές αλλαγές και στις επιπτώσεις τους, κλπ. Θα πρέπει να εντοπιστούν οι νέοι στόχοι, οι νέες φιλοδοξίες του χωρικού σχεδιασμού και να αντιμετωπιστούν οι προκλήσεις μέσα από την έμπνευση καινοτόμων πολιτικών για την προετοιμασία του ελληνικού χώρου μακροπρόθεσμα. Είναι κρίσιμο πλέον στην Ελλάδα να εξελιχθεί ο χωρικός σχεδιασμός, ώστε να είναι σε άμεση επαφή με τις κοινωνικές αλλαγές, με τις ιδιαιτερότητες κάθε περιοχής αλλά και με τις προσδοκίες των πολιτών. Η εξέλιξη αυτή θα οδηγήσει σε μια «νέα νοημοσύνη του χώρου», η οποία θα λαμβάνει υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των περιοχών, τα μειονεκτήματα και τα προτερήματά τους καθώς και τις δυνατότητες ανάπτυξής τους.

Βασική επιδίωξη, στο πλαίσιο μιας τέτοιας προσπάθειας, αποτελεί η καλύτερη ιεράρχηση των χωροταξικών σχεδίων, τα οποία θα αποβλέπουν στο συντονισμό των χωρικών πολιτικών αλλά και των τομεακών πολιτικών με χωρικές επιπτώσεις. Τα σχέδια επιβάλλεται να αποτελούν, μεταξύ άλλων, τα βασικά εργαλεία για τον έλεγχο των χρήσεων γης και τη χωροθέτηση των οικονομικών δραστηριοτήτων. Ο ρόλος του κεντρικού κράτους θα πρέπει να περιορίζεται κατ' αρχήν στην έκδοση και την παρακολούθηση (monitoring) της εφαρμογής σχεδίων μη δεσμευτικού χαρακτήρα, με τα οποία θα καθορίζονται οι στρατηγικοί στόχοι για τη διαχείριση του εθνικού χώρου. Στόχος αυτών των κειμένων θα είναι ο συντονισμός μεταξύ των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών πολιτικών, που αφορούν στο σχεδιασμό και την οργάνωση του χώρου, με την αποφυγή των συγκρούσεων χρήσεων γης και την ενθάρρυνση συνεργειών κατά τη χωροθέτηση των οικονομικών δραστηριοτήτων. Αυτή η προσέγγιση αποτελεί περίπου και το σύστημα σχεδιασμού που υπάρχει στην Ολλανδία και τη Γερμανία, το οποίο απηχεί μια προσέγγιση περισσότερο φυσικού σχεδιασμού με κανονιστικό περιεχόμενο (Γιαννακούρου, 2008).

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το πορτογαλικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού (Decree-Law No 380/99), το οποίο αποτελεί αξιόλογο παράδειγμα ως προς το θέμα της εξειδίκευσης των εθνικών τομεακών πολιτικών σε επίπεδο Περιφέρειας, δυνατότητα η οποία, όπως προαναφέρθηκε, στο ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού είναι πολύ περιορισμένη. Ειδικότερα στο πορτογαλικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού προβλέπονται σε εθνικό επίπεδο το «εθνικό χωροταξικό πρόγραμμα αναπτυξιακών πολιτικών» (National Spatial Development Policies Program) και τα «τομεακά σχέδια με αναφορά στις χωρικές επιπτώσεις τους» (Sectorial Plan with respect to territorial impact) και στη συνέχεια υπάρχουν τα «Περιφερειακά χωροταξικά πλαίσια» (Regional Spatial Plan). Στο περιφερειακό επίπεδο σχεδιασμού δίνεται επιπλέον η δυνατότητα μέσω των «Ειδικών Χωροταξικών Πλαισίων» (Special Spatial Plans) να εξειδικευτούν οι τομεακές κατευθύνσεις-πολιτικές, λαμβάνοντας έτσι υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της κάθε Περιφέρειας. (Festas, 2007).

Τόσο το εθνικό όσο και το περιφερειακό επίπεδο σχεδιασμού αποτελούν αρμοδιότητα της κεντρικής Διοίκησης: Το «εθνικό χωροταξικό πρόγραμμα αναπτυξιακών πολιτικών» (National Spatial Development Policies Program) ψηφίζεται από τη βουλή, τα «τομεακά σχέδια» (Sectorial Plan with) αποτελούν αρμοδιότητα της κυβερνητικής επιτροπής, τα «Περιφερειακά χωροταξικά πλαίσια» (Regional Spatial Plan) αποτελούν αρμοδιότητα της κυβερνητικής επιτροπής και της Περιφέρειας, ενώ τα «Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια» (Special Spatial Plans) περιφερειακού επιπέδου αποτελούν και αυτά αρμοδιότητα της κυβερνητικής επιτροπής. (Decree-Law No. 380/99).

Στο νέο πλαίσιο σχεδιασμού θα πρέπει με σαφείς όρους να αντιμετωπίζονται, αφενός, το ζήτημα της εναρμόνισης μεταξύ του υποκείμενου και του υπερκείμενου σχεδιασμού, αφετέρου, οι όροι της εξειδίκευσης των κατευθύνσεων του εθνικού επιπέδου στο περιφερειακό. Το εθνικό επίπεδο δεν θα έχει είχε πλέον κανονιστικό χαρακτήρα αλλά κατευθυντήριο (έτσι θα αποφεύγονται οι οριζόντιες κανονιστικές διατάξεις), ενώ τα Περιφερειακά Πλαίσια, εξειδικεύοντας τις κατευθύνσεις του εθνικού επιπέδου, θα αποκτούσε κανονιστικό χαρακτήρα σε ζητήματα προσαρμοσμένα στις ιδιαιτερότητες της κάθε Περιφέρειας. Η εξειδίκευση των τομεακών εθνικών πολιτικών θα γίνεται επομένως μέσα από τα Περιφερειακά Ειδικά Πλαίσια. Το ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού θα αποκτούσε, επομένως, την παρακάτω μορφή: (α) Σε εθνικό επίπεδο το Γενικό Πλαίσιο Χωρικού Σχεδιασμού με τη μορφή που το προέβλεπε ο Ν. 2742/99, στο οποίο, όμως, θα γίνεται αναλυτική αναφορά των κατευθύνσεων των τομεακών πολιτικών στο χώρο □ δηλαδή θα ενσωματώνονται οι στρατηγικές κατευθύνσεις των σημερινών Ειδικών Πλαισίων. (β) Σε περιφερειακό επίπεδο τα Περιφερειακά Πλαίσια Χωρικού Σχεδιασμού, που θα προσδιορίζουν τη χωρική οργάνωση και θα υποστηρίζουν τη χωρική

ανάπτυξη της Περιφέρειας, σε στρατηγικό επίπεδο και σε μεσο-μακροπρόθεσμο ορίζοντα. Στα Περιφερειακά Πλαίσια Χωρικού Σχεδιασμού θα εξειδικεύονται οι εθνικές τομεακές πολιτικές ανά Περιφέρεια (Ειδικά Πλαίσια Χωρικού Σχεδιασμού Περιφερειακού επιπέδου).

Με αυτό τον τρόπο ο σχεδιασμός γίνεται περισσότερο αποτελεσματικός προωθώντας ένα πλαίσιο επενδυτικής ασφάλειας, αφού (α) δίνεται η δυνατότητα της εναρμόνισης μεταξύ των διαφόρων επιπέδων σχεδιασμού, (β) γίνεται ουσιαστική εξειδίκευση των εθνικών τομεακών πολιτικών, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες κάθε Περιφέρειας και (γ) αποφεύγονται οι οριζόντιες κανονιστικές διατάξεις, οι οποίες έχουν δημιουργήσει σημαντικές δυσλειτουργίες στην εφαρμογή και εξειδίκευση του χωροταξικού σχεδιασμού.

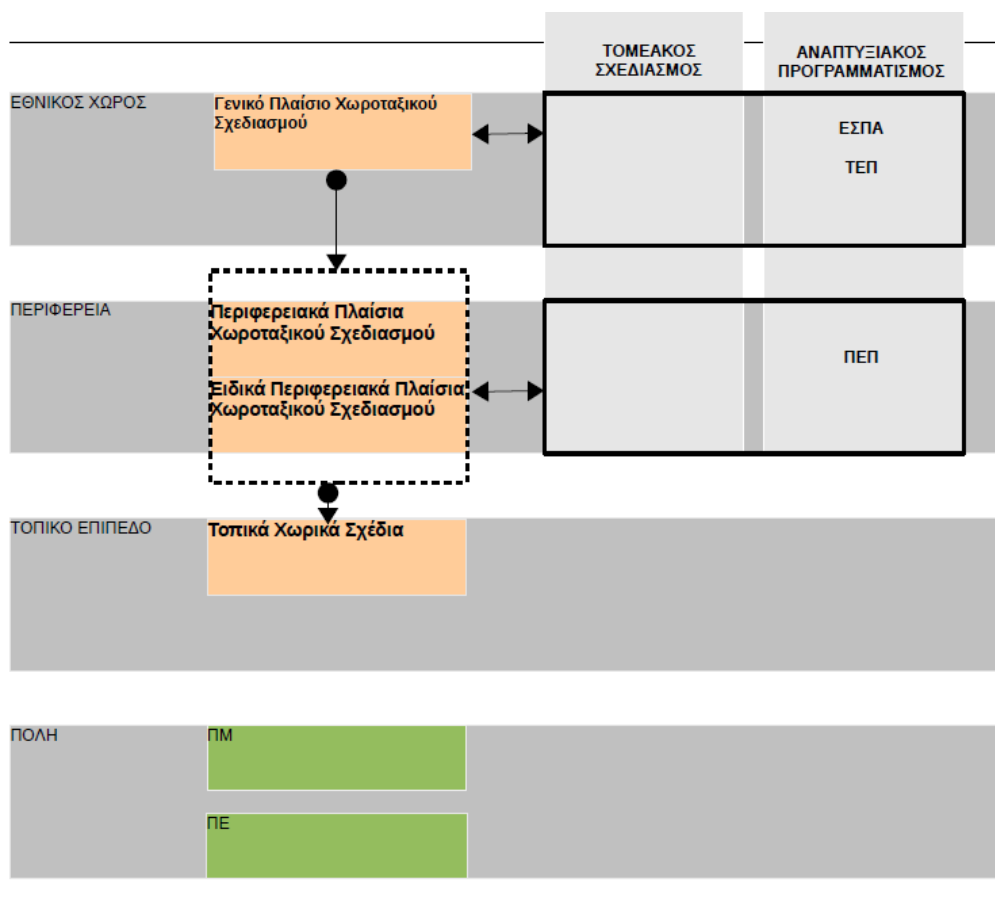
Το δεύτερο σημαντικό ζήτημα που θα πρέπει να διασφαλίζει το νέο πλαίσιο σχεδιασμού, αφορά στη διασύνδεση των χωρικών πολιτικών, αφενός με τις άλλες τομεακές πολιτικές με χωρικές επιπτώσεις (αγροτική πολιτική, πολιτική μεταφορών, ενέργειας, τουρισμού κ.λπ.), όπως αυτές διαμορφώνονται και χρηματοδοτούνται κυρίως από ευρωπαϊκούς πόρους (Διαρθρωτικά Ταμεία, Ταμείο Συνοχής, το Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης, Ταμείο Αλιείας, τα ΠΕΠ κ.λπ.) και αφετέρου με την οικονομική πολιτική της χώρας (φορολογική πολιτική, πολιτική κινήτρων κ.λπ.).

Για τη διαχείριση του ζητήματος και λαμβάνοντας υπόψη την υφιστάμενη δομή της δημόσιας διοίκησης, προτείνεται η σύσταση ενός οργάνου που να λειτουργεί ως «Ανώτατη Επιτροπή Χωροταξικού Σχεδιασμού» (ΑΕΧΣ), στο πρότυπο της Γαλλικής DATAR -Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Διυπουργική Αντιπροσωπεία για τη Χωροταξία και την Περιφερειακή Ελκυστικότητα), σε ανώτατο κυβερνητικό επίπεδο (παρα τω Πρωθυπουργώ) (<http://www.datar.gouv.fr/la-datar>). Μέσω ενός τέτοιου μηχανισμού μπορεί να επιτευχθεί μια ολοκληρωμένη αναπτυξιακή πολιτική, η οποία να ενσωματώνει με ουσιαστικούς όρους τη χωρική διάσταση. Ενδεικτικά, οι στόχοι και οι αρμοδιότητες της ΑΕΧΣ θα μπορούσαν να αφορούν στα εξής:

(α) στο συντονισμό των εθνικών τομεακών πολιτικών μέσα από το χωρικό σχεδιασμό, ώστε να επιτευχθεί μεταξύ άλλων και μεγαλύτερη επενδυτική ασφάλεια στη χώρα. (β) στην προώθηση και στο συντονισμό των πολιτικών χωροταξίας σε όλα τα επίπεδα, Εθνικό, Περιφερειακό και Τοπικό. (γ) Στην ανάπτυξη των εθνικών στρατηγικών για την οικονομική ελκυστικότητα και την ανταγωνιστικότητα των περιοχών (ανάπτυξη πόλων ανταγωνιστικότητας, ανάπτυξη μιας προοδευτικής και στρατηγικής σκέψης σχετικά με τις ελληνικές πόλεις). (δ) Στη συγκρότηση εθνικών στρατηγικών και πολιτικών για τη συνοχή και τη βιώσιμη ανάπτυξη των περιοχών, με έμφαση στην προετοιμασία προγραμμάτων για την προώθηση της ισόρροπης και βιώσιμης ανάπτυξης των αγροτικών, παράκτιων, νησιωτικών και ορεινών περιοχών. (ε) Στη διαπραγμάτευση, εφαρμογή και παρακολούθηση

της ευρωπαϊκής πολιτικής για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή, με έμφαση στο συντονισμό, προετοιμασία και παρακολούθηση των πολιτικών και των διαδικασιών διαχείρισης και ανάπτυξης δράσεων μεταξύ κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης (DATAR, 2015).

**Διάγραμμα 3.** Το νέο σύστημα Χωροταξικού Σχεδιασμού



Πηγή : Ϊδια επεξεργασία

## 5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Κανείς δεν μπορεί να ξέρει ακριβώς πώς θα διαμορφωθεί μακροπρόθεσμα ο ελληνικός χώρος, πρέπει, όμως, να προβλεφθούν και να προετοιμαστούν οι προϋποθέσεις για την ενίσχυση της χωρικής συνοχής και της ισόρροπης ανάπτυξης με όρους διαγενεακής αλληλεγγύης. Οργανικό κομμάτι της «νέας» αναπτυξιακής διαδικασίας, που επιχειρείται την περίοδο αυτή στη χώρα μας, είναι αναγκαίο να αποτελεί η χωροταξία, ως διάσταση του δομικού σχεδιασμού της οικονομίας και της επακόλουθης ανασυγκρότησης των κοινωνικών δομών με σεβασμό στο περιβάλλον. Στο συγκεκριμένο πλαίσιο η υλοποίηση μιας χωροταξικής και πολεοδομικής μεταρρύθμισης είναι, επομένως, απαραίτητη. Η μεταρρύθμιση αυτή θα πρέπει, ωστόσο, να σκεφτεί το μέλλον του ελληνικού χώρου μακροπρόθεσμα, σε βάθος πενήκονταετίας, ώστε να δώσει τη δυνατότητα πρόληψης των σύγχρονων εξελίξεων και προκλήσεων. Μια τέτοια προσέγγιση θα αποτελέσει επίσης και τον καταλύτη για την έξοδο από την κρίση.

Τα ζητήματα στα οποία καλείται να ανταποκριθεί ο χωρικός σχεδιασμός δεν μπορούν να έχουν εύκολες, μονοσήμαντες και οριστικές απαντήσεις, αν και συχνά διάφοροι θεωρητικοί, επαγγελματίες ή πολιτικοί, τοποθετούνται αυτόκλητα, και, συνήθως, δογματικά ή με συνοπτική επιχειρηματολογία, υπέρ της μιας ή της άλλης άποψης. Αντίθετα, 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 · Καυκαλάς, 2014).

Το Περιφερειακό επίπεδο χωροταξικού σχεδιασμού επιβάλλεται να αποτελέσει οργανικό κομμάτι της (νέας) αναπτυξιακής διαδικασίας, διότι συνιστά το υπόβαθρο της αναγκαίας ανασυγκρότησης οικονομικών, κοινωνικών και οικολογικών δομών, αποτελεί μια μοναδική ευκαιρία συνάντησης μεταξύ πολλών συγγενών επιστημονικών κλάδων (οικονομία, δημογραφία, κοινωνιολογία, περιβάλλον, γεωγραφία, κ.λπ.) και όλων των επιπέδων της διοίκησης, γύρω από μια κοινή ανησυχία που αφορά στο μέλλον του χώρου· μια κοινή ανησυχία η οποία αναμένεται να αποσυνδεθεί από βραχυπρόθεσμες αντιπαλότητες. "...Ο χωροταξικός σχεδιασμός είναι και πρέπει να παραμείνει το μέσο της σύγχρονης δημοκρατίας...". (Lamour, 1967).



## **Βιβλιογραφία**

### **Ελληνόγλωσση**

- Γιαννακούρου, Γ., (1999), “Το θεσμικό πλαίσιο σχεδιασμού των πόλεων στην Ελλάδα: προβλήματα και αναζήτηση λύσεων ΙΟΒΕ”, *Η Ελληνική Οικονομία*, τεύχος 04/2010: 115-123.
- Γιαννακούρου, Γ., (2008α), “Το θεσμικό Πλαίσιο του χωροταξικού σχεδιασμού στην Ελλάδα : Επίκαιρα διλήμματα και προκλήσεις για το μέλλον”, *Νόμος και Φύση*.
- Γιαννακούρου, Γ., (2008β), “Η χωροταξία στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Εθνικές Πολιτικές και Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση”. Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση.
- Γιαννακούρου, Γ., (2010), “Η χωροθέτηση των επενδύσεων στην Ελλάδα: ιστορικές μεταμορφώσεις και σύγχρονα αιτήματα” στο Δ. Οικονόμου, Γ. Πετράκος (επιμ.) *Η ανάπτυξη των ελληνικών πόλεων*, (Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας-Gutenberg): 457-480.
- Γιαννακούρου Γ., Καυκαλάς Γ., (2014), “Επανεξετάζοντας τη χωροταξία σε περίοδο κρίσης: αναγκαιότητα, περιεχόμενο και προϋποθέσεις της μεταρρύθμισης”.
- Καραδήμου-Γερολύμπου, Α., (1987), “Μεταρρυθμιστικές αντιλήψεις στην οργάνωση των αστικών χώρων”, *Σύγχρονα Θέματα*, 39:55-60.
- Καρύδης, Δ., (2006). “Τα επτά βιβλία της πολεοδομίας”. Αθήνα, Εκδόσεις Παπασωτηρίου.
- Οικονόμου, Δ., (2004). “Η πολεοδομική Πολιτική στην Ελλάδα: Δομικά χαρακτηριστικά και τάσεις” στο Οικονόμου Δ., Σαρηγιάννης Γ., Σερράος Κ., *Πόλη και χώρος από τον 20ο στον 21ο αιώνα*, Αθήνα, Εκδόσεις Μέμφης.
- Οικονόμου, Δ., Γιαννακούρου, Γ., (1993), “Η οικιστική πολιτική μετά τους νόμους 2145/1992, 2052/1992, και 1947/1991”, *ΤΟΠΟΣ*, 6/1993:173-190.
- ΥΠΕΚΑ, (2011), “Έγκριση προδιαγραφών για τη σύνταξη των Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης”, ΦΕΚ 45/ΤΑΑΠΘ/2011.
- ΥΠΕΚΑ (2014), Ν. 4269/2014 “Χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση-βιώσιμη ανάπτυξη”, ΦΕΚ 142 /Α'/2014.
- ΥΠΕΧΩΔΕ, (1999), Ν. 2742/99 “Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις”, ΦΕΚ 207/Α'/1999.
- ΥΠΕΧΩΔΕ, (2001), “Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τα Καταστήματα Κράτησης”, ΦΕΚ 1575/Β'/28.11.2001.
- ΥΠΕΧΩΔΕ, (2008α), “Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης”, ΦΕΚ Α'/128/3.7.2008.
- ΥΠΕΧΩΔΕ, (2008β), “Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΑΠΕ)”, ΦΕΚ 2464/Β'/3.12.2008.

- ΥΠΕΧΩΔΕ, (2009), “Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τη Βιομηχανία”, ΦΕΚ ΑΑΠ/151/13.4.2009.
- ΥΠΕΧΩΔΕ, (2011), “Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τις Υδατοκαλλιέργειες”, ΦΕΚ 2505/Β’/2011.
- ΥΠΕΧΩΔΕ, (2013), “Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τον Τουρισμό”, ΦΕΚ 3155/Β’/12.12.2013.
- Χαϊνταρλής, Μ., (2012), “Περί της δεσμευτικότητας των εργαλείων χωρικού σχεδιασμού και της μεταξύ τους νομικής σχέσης”, σε: Πρακτικά 3ου Πανελληνίου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης (Βόλος 27 – 30 Σεπτεμβρίου 2012), Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, σελ. 18 - 24.

### **Ξενόγλωσση**

- Adams, D., Tiesdell, S., (2010), “Planners as market actors: Rethinking state-market relations in land and property”, *Planning Theory & Practice*, 11(2):187-207.
- Allmendinger, Ph., Haughton, G., (2013), “The Evolution and Trajectories of English Spatial Governance : “Neoliberal” Episodes in Planning”, *Planning Practice & Research*, 28(1):6-26.
- DATAR, (2010), "Territoires 2040, Aménager les changements". La Documentation Française.
- DATAR, (2015) <http://www.datar.gouv.fr/la-datar>
- Decree-Law No. 380/99 establishing the territorial management regime.
- De Saint-Exupéry, [www.linternaute.com/citation/auteur/antoine-de-saint-exupery/17390/avenir/147/1/](http://www.linternaute.com/citation/auteur/antoine-de-saint-exupery/17390/avenir/147/1/)
- Festas, M.J. (2007), "The Portuguese National Spatial Policy Programme, Committee on Housing and Land Management 68 th Session", UNECE.
- Florida, R., (2010), "The Great Reset: How New Ways of Living and Working Drive Post-crash Prosperity", New York, NY: Harper Collins.
- Healey, P. (1997), "Collaboration Planning, Shaping Places in fragmental societies", London : Mac Milan.
- Healey, P., Khakee, A. & Needham, B. (eds), (1997), "Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe" (London: UCL Press)
- Johnston, R. J., (1997), "Geography and geographers. Anglo-American human geography since 1945", London: Arnold.
- Lamour, P., (1967), "60 millions de français", Buchet/Chastel.
- Le Gales, P., (2002), "European Cities: Social Conflict and Governance", Oxford: Oxford University Press.

- Prier F., (2006), "Le contenu des plans d'urbanisme et d'aménagement" (Rapport – France), In : *Les Cahiers du Gridaux. Les contenus des plans d'urbanisme et d'aménagement dans les pays d'Europe de l'Ouest*, No 15, σελ. 217 – 252. 12.
- Waterhout, B., Othengrafen, F. & Sykes O., (2013), "Neo-liberalization Processes and Spatial Planning in France, Germany, and the Netherlands: An Exploration", *Planning Practice & Recherche*, 28(1): 141-159.

Ανέστης Γουργιώτης  
Προϊστάμενος του Τμήματος Εθνικών Χωροταξικών Πλαισίων στη Δ/νση Χωροταξικού Σχεδιασμού,  
Υπουργείο Περιβάλλοντος & Ενέργειας  
email: gourgiotisa(AT)gmail.com

Γεώργιος Τσιλιμίγκας  
Τμήμα Γεωγραφίας, Πανεπιστήμιο Αιγαίου  
email: gtsil(AT)geo.aegean.gr

## **Προσεγγίζοντας τις πολιτικές για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας**

**Μαρία Παναγιωτίδου**

Αρχιτέκτων Μηχανικός, ΑΠΘ

**Ευαγγελία Κοντοπούλου**

Ηλεκτρολόγος Μηχανικός και Μηχανικός Υπολογιστών, ΕΜΠ

**Κωνσταντίνα Βαλεριάνου**

Δρ. Πολεοδομίας-Χωροταξίας, ΕΔΙΠ, ΕΜΠ

### **Περίληψη**

Η διερεύνηση του θεσμικού πλαισίου, για τη χωροθέτηση και τη λειτουργία των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας (ΑΠΕ), ιδιαίτερα των Βιομηχανικών Ανανεώσιμων Πηγών ενέργειας (Β.ΑΠΕ), αφήνει «ανοικτά ερωτήματα» για την πρόθεση και τις επιπτώσεις αυτών των οικονομικών επενδύσεων, σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος και το κοινωνικό όφελος. Έμφαση δίνεται στην αιολική ενέργεια, βασική κατεύθυνση του Εθνικού Σχεδίου Δράσης για τις ΑΠΕ. Με παράδειγμα αιολικό σταθμό παραγωγής ενέργειας στο όρος Βέρμιο, αναδεικνύονται ελλείμματα του θεσμικού πλαισίου, που προσπαθεί να εναρμονιστεί με τις ευρωπαϊκές κατευθύνσεις και αγνοεί τις εθνικές ιδιαιτερότητες. Με αφορμή το «υπέρτερο δημόσιο συμφέρον», καταργείται σταδιακά η νομική προστασία για τις περιβαλλοντικά ευαίσθητες περιοχές. Οι επενδύσεις Β.ΑΠΕ είναι οι πλέον ασφαλείς, ενώ ο καταναλωτής επωμίζεται το οικονομικό κόστος και οι περιοχές εγκατάστασης το περιβαλλοντικό. Οι τοπικές κοινωνίες παρακάμπτονται χωρίς να προκύπτει κοινωνικό όφελος.

### **Λέξεις κλειδιά**

Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας, αιολικό πάρκο, θεσμικό πλαίσιο, Βέρμιο, προστασία περιβάλλοντος, κοινωνικό όφελος

## ***Discussing Renewable Energy Policy in Greece***

### ***Abstract***

*Since Renewable Energy Sources (RES) have been seen as a sustainable solution to the environmental problems and many countries have formed National Action Plans (NAP) targeting increased RES contribution to primary energy demands, they have experienced strong growth. However, researchers consider restrictions on siting as a barrier of RES development. The present study deals with the institutional framework for Industrial RES installations, applied in Greece. More specifically, the question is whether it boosts the environmental protection and serves social interests or it supports RES as financial investments, looking for profit maximization, under the existing market rules. Study focuses on wind power, as its' participation in the electricity production will be more than 50% until 2020, according to NAP. To enlighten on the questions raised, the case study of an already environmentally approved project, a wind farm at "Vermio" mount, is going to be analysed. The very first finding is that the existing legislation, trying to be harmonised with the European directives, doesn't take into account the country-specific needs. Additionally, during the last years of economic crisis, for reasons of "overriding public interest" the existing legal protection frame for vulnerable areas collapses, while installation areas and local communities are slightly benefited.*

### **Keywords**

*Renewable Energy Sources, wind farm, institutional framework, mount Vermio, environmental protection, societal benefits*

### **1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Η παραγωγή και κατανάλωση ενέργειας αποτελεί καθοριστικό παράγοντα ανάπτυξης και η διαχρονική ζήτησή της ακολουθεί αυξητική τάση. Την ίδια στιγμή, συγκαταλέγεται μεταξύ των πλέον ρυπογόνων δραστηριοτήτων, με σοβαρές επιπτώσεις στο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον (ρύπανση, φαινόμενο του θερμοκηπίου, κλιματική αλλαγή). Οι συνέπειες έχουν γίνει γνωστές εδώ και μισό περίπου αιώνα<sup>1</sup>, με αποτέλεσμα η προστασία

---

<sup>1</sup> Το Συνέδριο του ΟΗΕ για το Ανθρώπινο Περιβάλλον στη Στοκχόλμη το 1972, για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη στο Ρίο ντε Τζανέιρο το 1992 και η Παγκόσμια Συνδιάσκεψη για την Αειφόρο Ανάπτυξη στο Γιοχάνεσμπουργκ το 2002 αποτελούν ορόσημα του διεθνούς περιβαλλοντικού δικαίου. Η Σύμβαση-Πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για την αλλαγή του κλίματος του 1992, καθώς και το πρωτόκολλο του Κιότο που τέθηκε σε ισχύ το 2005, αποτελούν το διεθνές πλαίσιο για την καταπολέμηση των κλιματικών αλλαγών.

του περιβάλλοντος να έχει ανακηρυχθεί ως πολιτικός και στρατηγικός στόχος της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τα πρώτα ακόμη στάδια της συγκρότησής της, με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη.

Σαν μέτρο ενάντια στις ρυπογόνες συμβατικές μορφές παραγωγής ενέργειας υιοθετήθηκε η παραγωγή από Ανανεώσιμες Πηγές, οι οποίες χαρακτηρίστηκαν «κοινής ωφέλειας» και «στρατηγικής σημασίας» για τον ασφαλή ενεργειακό ανεφοδιασμό και την ενεργειακή απεξάρτηση από τρίτες χώρες. Παράλληλα, η Ευρωπαϊκή Ένωση υποχρέωσε τα κράτη μέλη να απελευθερώσουν την αγορά ενέργειας από τα κρατικά μονοπώλια, μετατρέποντας ένα είδος πρώτης ανάγκης σε εμπορεύσιμο αγαθό.

Παρόλο που οι ΑΠΕ αποτελούν κεντρικό άξονα μίας ολοκληρωμένης και φιλικής προς το περιβάλλον αναπτυξιακής πολιτικής, η μέχρι τώρα ανάπτυξή τους στην Ελλάδα έχει οδηγήσει σε σχεδιασμούς και έργα μεγάλης κλίμακας, με αμφίβολη περιβαλλοντική συμβατότητα και κοινωνικά οφέλη. Τα τελευταία χρόνια και για λόγους «υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος», χαλαρώνει το πλέγμα νομικής προστασίας που προϋπήρχε για τις περιβαλλοντικά ευαίσθητες περιοχές και καταργούνται αρκετοί περιορισμοί χωροθέτησης των ΑΠΕ (Κλαμπατσέα, 2012), κάνοντας εφικτή την εγκατάσταση αιολικών πάρκων σε δασικές, αναδασωτές και προστατευόμενες περιοχές καθώς και φωτοβολταϊκών συστημάτων σε γη υψηλής παραγωγικότητας. Από οικονομικής απόψεως, οι επενδύσεις ΑΠΕ είναι ιδιαίτερα ασφαλείς και κερδοφόρες, καθώς προβλέπεται υποχρεωτική αγορά της παραγόμενης ενέργειας, σε σταθερά υψηλή τιμή.

Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος αποτελεί μέρος της προβληματικής της παρούσας έρευνας καθώς για τη διευκόλυνση των έργων Β.ΑΠΕ ο νόμος τα έχει χαρακτηρίσει ως έργα «δημόσιας ωφέλειας». Με αφορμή τον αιολικό σταθμό παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας στο όρος Βέρμιο, για το οποίο έχει εκδοθεί Απόφαση Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων (ΑΕΠΟ), μελετάται η ορθότητα αυτής της πολιτικής.

Το δημόσιο συμφέρον είναι μια νομική και αόριστη έννοια η οποία συνιστά, πριν από όλα, «συμφέρον» και «ωφέλεια» για το Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως προσδιορίζεται κάθε φορά από το νομοθέτη στο πλαίσιο του επιτρεπόμενου, ανάλογα με την οικονομική συγκυρία, κρατικού παρεμβατισμού. Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος συνδέεται αναπόσπαστα με την άσκηση της δημόσιας εξουσίας και τα όρια που αυτή συναντά κατά την επέμβασή της στο πεδίο της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, καθώς νομιμοποιεί κάθε είδους επέμβαση στην ιδιωτική σφαίρα. Εγγυητική παρέμβαση για τη διασφάλιση των συνταγματικών δικαιωμάτων αποτελεί η παρέμβαση της δικαστικής εξουσίας, η οποία ωστόσο στις μέρες μας κρίνεται θεσμικώς διστακτική. (Παυλόπουλος, 2013).

Δεδομένου ότι το δημόσιο συμφέρον δεν είναι μονοσήμαντο, αξίζει να αναφερθεί ότι με βάση το εδαφικό κριτήριο αυτό διακρίνεται σε τοπικό και σε εθνικό, το οποίο

αναφέρεται στην Επικράτεια. Κατά τη νομολογία του ΣτΕ<sup>2</sup> αναφέρεται ότι για τον προσδιορισμό του τοπικού δημοσίου συμφέροντος η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης<sup>3</sup> (Παυλόπουλος, 2013).

Η παρούσα μελέτη στηρίζεται σε δύο αλληλοτροφοδοτούμενους ερευνητικούς άξονες:

- Ο πρώτος αποτελείται από την αποκωδικοποίηση του θεσμικού πλαισίου για τις Β.ΑΠΕ και την ανάδειξη των κρίσιμων ζητημάτων σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος και το κοινωνικό όφελος. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην κατηγορία των αιολικών πάρκων, καθώς η αιολική ενέργεια συμμετέχει στο μείγμα ΑΠΕ με ποσοστό μεγαλύτερο του 50%, σύμφωνα με τον εθνικό στόχο 20-20-20<sup>4</sup>.
- Ο δεύτερος άξονας εστιάζει στον αιολικό σταθμό παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας στο όρος Βέρμιο, μια επένδυση Β.ΑΠΕ μεγάλης κλίμακας, υπό το πρίσμα της ανάδειξης αντιφάσεων, ανισοτήτων και διλημάτων που εμφανίζονται σε τοπικό επίπεδο.

Τα πληροφοριακά δεδομένα και οι εισροές της έρευνας προέρχονται από πρωτογενείς και δευτερογενείς πηγές. Όσον αφορά στα πρωτογενή δεδομένα, αυτά αποκτήθηκαν μέσω σειράς συνεντεύξεων με εκπροσώπους κρατικών φορέων και νομικούς συμβούλους<sup>5</sup>. Οι θεματικοί άξονες των συνεντεύξεων σχετίζονται με την αποσαφήνιση πτυχών του θεσμικού πλαισίου σχετικά με την έννοια του δημοσίου συμφέροντος, τη χωροθέτηση έργων ΑΠΕ, την αδειοδοτική διαδικασία, καθώς και τη διερεύνηση του βαθμού συμμετοχής της τοπικής κοινωνίας στη λήψη της απόφασης για τον αιολικό σταθμό στην περιοχή του Βερμίου.

Για τα δευτερογενή δεδομένα πραγματοποιήθηκε βιβλιογραφική έρευνα, με τη συλλογή, την αποκωδικοποίηση και τη σύνθεση πληροφοριών και στοιχείων από την ευρωπαϊκή και ελληνική νομοθεσία, δικαστικές αποφάσεις, επιστημονικά βιβλία και άρθρα, καθώς και επίσημες γνωμοδοτήσεις ιδρυμάτων και φορέων.

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί πως η έρευνα εστίασε στη στρατηγική πολιτική και στη χωροθέτηση των έργων αφήνοντας απ' έξω έναν αριθμό σημαντικών παραμέτρων,

2 Αποφάσεις ΣτΕ 3864/1978, 1427, 1648/1981, 1430/1982.

3 Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 102 του Συντάγματος.

4 Με το Ν. 3851/2010 (ΦΕΚ Α 85/4-6-2010) «Επιτάχυνση της ανάπτυξης των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και άλλες διατάξεις [...]» τίθεται ως εθνικός δεσμευτικός στόχος συμμετοχής της ενέργειας που παράγεται από ΑΠΕ στην ακαθάριστη τελική κατανάλωση ενέργειας σε ποσοστό 20% ως το 2020.

5 Πραγματοποιήθηκε σειρά συνεντεύξεων με στελέχη των: α) Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Υπηρεσία ΑΠΕ, β) Συνηγόρου του Πολίτη, κύκλος «Ποιότητα Ζωής». Επίσης, σειρά συνεντεύξεων διεξήχθησαν με ιδιωτικούς νομικούς συμβούλους και κατοίκους της περιοχής του Βερμίου. Η περίοδος που υλοποιήθηκαν οι συνεντεύξεις ήταν από τον Μάρτιο έως και τον Ιούλιο 2014.

αναγνωρίζοντας τις διεπιστημονικές συνιστώσες των ζητημάτων που σχετίζονται με τις Β.ΑΠΕ. Συγκεκριμένα, δε λήφθηκαν υπ' όψιν τεχνικά ζητήματα ενεργειακής απόδοσης των εγκαταστάσεων ΑΠΕ, βιολογικά και οικολογικά θέματα, επιπτώσεις της όχλησης των ανεμογεννητριών και των υποήχων που παράγουν στα πτηνά και θηλαστικά της περιοχής, την αλλοίωση του τοπίου και την αυθαίρετη δόμηση που πυροδοτείται από τη διάνοξη δασικών οδών με σκοπό την κατασκευή ενός αιολικού σταθμού.

## **2. ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΡΟΩΘΗΣΗΣ ΑΠΕ**

Η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί καταστατικό στόχο της ΕΕ από το 1986 με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και απέκτησε οικονομικό περιεχόμενο το 1987, υπό το πρίσμα της «αειφόρου ανάπτυξης», όρος που χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά στην Έκθεση της Παγκόσμιας Επιτροπής για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη του ΟΗΕ με τίτλο: «Our common Future» (UN, 1987). Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη αναθεωρήθηκε με την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ το 1992, η οποία εντάσσει ρητά τη βιωσιμότητα στις αρχές και στους σκοπούς της ΕΚ.

Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης που ενσωματώνεται στο Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος μέσω της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, επιδιώκει να συμφιλιώσει την περιβαλλοντική προστασία με την οικονομική ανάπτυξη, επιβάλλοντας ανάλογο σχεδιασμό ενεργειακής πολιτικής. Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ προωθήθηκε η απελευθέρωση των εσωτερικών αγορών ενέργειας και τέθηκε ως βασικός στόχος η διαμόρφωση συνθηκών ομαλής λειτουργίας του ελεύθερου ανταγωνισμού και ο περιορισμός των κρατικών μονοπωλίων ώστε να διασφαλιστεί η ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής οικονομίας. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Ενεργειακή Πολιτική δημιουργήθηκε με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας και με το άρθρο 194 για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΔΕΕ), με το οποίο τέθηκε η νέα νομική βάση για την ενέργεια. Βασικοί στόχοι της είναι η διασφάλιση της λειτουργίας της αγοράς ενέργειας και του ενεργειακού εφοδιασμού της Ένωσης, η προώθηση της ενεργειακής αποδοτικότητας και της εξοικονόμηση ενέργειας και η ανάπτυξη νέων και ανανεώσιμων πηγών ενέργειας (OJEU, 2012).

Βασισμένη στη λογική της βιωσιμότητας, η Ευρωπαϊκή Ένωση προτάσσει τη χρήση των ΑΠΕ όχι μόνο για την προστασία του περιβάλλοντος αλλά και για σειρά οικονομικών και κοινωνικών παραμέτρων, όπως η ενίσχυση της ασφάλειας του ενεργειακού εφοδιασμού, η βελτίωση των οικονομικών και κοινωνικών προοπτικών στις αγροτικές και απομονωμένες περιοχές κ.ά. Η Οδηγία 2009/28/ΕΚ εντάσσεται στη δέσμη μέτρων για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Σε αντίθεση με τις προγενέστερες Οδηγίες, 2001/77/ΕΚ και 2003/30/ΕΚ, τίθενται δεσμευτικοί εθνικοί στόχοι για τη συνολική συμμετοχή της ενέργειας προερχόμενης από ανανεώσιμες πηγές, στην ακαθάριστη τελική κατανάλωση ενέργειας,



ως το 2020. Για τον λόγο αυτό, είναι υποχρεωμένα τα κράτη μέλη να εκπονήσουν Εθνικά Σχέδια Δράσης, τα οποία ορίζουν τις εθνικές κεντρικές κατευθύνσεις και τα κατάλληλα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την επίτευξη αυτών.

### 3. ΕΘΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΙΑ ΤΙΣ ΑΠΕ

Ο αρχικός νόμος για τις ΑΠΕ, ο Ν. 2244/1994 (ΦΕΚ Α 168/7-10-1994) «Ρύθμιση θεμάτων ηλεκτροπαραγωγής από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και από συμβατικά καύσιμα και άλλες διατάξεις», όρισε το θεσμικό πλαίσιο και την αδειοδοτική διαδικασία για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας από ΑΠΕ, με κύρια κατεύθυνση την αύξηση της συμμετοχής της στο ενεργειακό ισοζύγιο της χώρας.

Με το Ν. 2773/1999 (ΦΕΚ Α 286/22-12-99) για την «Απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας - Ρύθμιση θεμάτων ενεργειακής πολιτικής και λοιπές διατάξεις», καθιερώθηκε η υποχρέωση λήψης άδειας παραγωγής για τις ΑΠΕ. Ακόμη, θεσπίστηκαν και οι πρώτες διατάξεις σχετικά με την ευνοϊκή τιμολόγηση της ηλεκτροπαραγωγής από ΑΠΕ και την κατά προτεραιότητα πρόσβαση στο Δίκτυο και το Σύστημα.

Σύμφωνα με το Ν. 2941/2001 (ΦΕΚ Α 201/12-9-2001) «Απλοποίηση διαδικασιών ίδρυσης εταιρειών, αδειοδότησης Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας, [...]», όλες οι υπηρεσίες και δραστηριότητες που σχετίζονται με την παραγωγή, μεταφορά, διανομή και προμήθεια της ηλεκτρικής ενέργειας αποτελούν υπηρεσίες «κοινής ωφέλειας» ενώ τα έργα ΑΠΕ χαρακτηρίζονται ως έργα δημόσιας ωφέλειας ασχέτως του φορέα υλοποίησής τους. Με τον ίδιο Νόμο προβλέφθηκε και η δημιουργία Ειδικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τις ΑΠΕ (ΕΠΧΣΑΑ-ΑΠΕ) (ΦΕΚ Β 2464/3-12-2008) και τροποποιήθηκε η διάταξη του άρθρου 58 του Ν. 998/1979 (ΦΕΚ Α 289/29-12-1979) «Περί προστασίας των δασών και των δασικών εν γένει εκτάσεων της Χώρας», έτσι ώστε να επιτρέπεται η εγκατάσταση έργων ΑΠΕ σε δάση και δασικές εκτάσεις υπό προϋποθέσεις.

Με τη θέσπιση του Ν. 3468/2006 (ΦΕΚ Α 129/27-6-2006) «Παραγωγή Ηλεκτρικής Ενέργειας από Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας και Συμπαραγωγή Ηλεκτρισμού και Θερμότητας Υψηλής Απόδοσης και λοιπές διατάξεις», μεταφέρθηκαν οι Οδηγίες 2001/77/ΕΚ και 2004/8/ΕΚ στην ελληνική νομοθεσία. Επίσης, για πρώτη φορά τέθηκε δεσμευτικός εθνικός στόχος συμμετοχής της ηλεκτρικής ενέργειας από ΑΠΕ στο ενεργειακό ισοζύγιο.

Το ΕΠΧΣΑΑ-ΑΠΕ θεσπίστηκε το 2008 με σκοπό τη διαμόρφωση πολιτικών χωροθέτησης έργων ηλεκτροπαραγωγής από ΑΠΕ και την καθιέρωση κανόνων και κριτηρίων χωροθέτησης.

ΟΝ. 3851/2010 (ΦΕΚ Α 85/4-6-2010) «Επιτάχυνση της ανάπτυξης των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και άλλες διατάξεις [...]» ψηφίστηκε εν το μέσω μια βαθιάς οικονομικής κρίσης, με σκοπό την απλοποίηση

της αδειοδοτικής διαδικασίας, η οποία, κατά την άποψη του νομοθέτη, περιορίζει τις αναπτυξιακές διαδικασίες. Ταυτόχρονα, ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο η Οδηγία 2009/28/EK, η οποία θέτει δεσμευτικό στόχο συμμετοχής της ενέργειας που παράγεται από ΑΠΕ στην ακαθάριστη τελική κατανάλωση ενέργειας με ποσοστό 18% ως το 2020. Ο Ν. 3851/2010 ανεβάζει τον πήχη στο 20%, ενώ ταυτόχρονα ανάγει την προστασία του κλίματος σε περιβαλλοντική και ενεργειακή προτεραιότητα ύψιστης εθνικής σημασίας. Όπως προκύπτει από το Εθνικό Σχέδιο Δράσης, η αιολική ενέργεια αναμένεται να παράξει ποσοστό μεγαλύτερο του 50% της συνολικής πράσινης ενέργειας, αναδεικνύοντας έτσι κρίσιμα τα ζητήματα που άπτονται των αιολικών πάρκων. Έχει καθορισθεί ένα μείγμα ΑΠΕ με συνολική ισχύ που θα φτάσει τα 15GW το 2020, από τα οποία πάνω από 6GW απαιτείται να εγκατασταθούν μέσα στα επόμενα τέσσερα χρόνια. Για τη νέα ισχύ των ΑΠΕ χρειάζονται υψηλοί ρυθμοί εφαρμογών, κατά μέσο όρο 1.000MW/έτος με ευρύ πρόγραμμα κατασκευής νέων γραμμών μεταφοράς και υποσταθμών, αντλητικών σταθμών και ευέλικτων θερμικών μονάδων φυσικού αερίου (Χατζηβασιλειάδης, 2011). Το κόστος κατασκευής των παραπάνω υποδομών επωμίζεται το δημόσιο.

Η εθνική πολιτική για τις ΑΠΕ προσανατολίζεται εμφανώς στην αξιοποίηση του οικονομικού δυναμικού ανάπτυξης μεγάλων έργων ΑΠΕ. Αν και δεν είναι δυνατόν να υπάρξει απόρριψη της κατασκευής έργων ΑΠΕ μεγάλης κλίμακας, η μονομερής προσήλωση σε εφαρμογές μεγάλης ισχύος αλλιώνει το ίδιο το πνεύμα της ανανεώσιμης ενεργειακής τεχνολογίας, συντελεί στην πρόκληση κοινωνικών αντιδράσεων και συντηρεί το στρεβλό μοντέλο που θέλει την περιφέρεια να τροφοδοτεί τα οικιστικά κέντρα με φυσικούς πόρους, χωρίς οι τοπικές κοινωνίες να αποκομίζουν αντίστοιχα οφέλη (Κατσουλάκος κ.ά., 2010). Ακόμη, τα έργα μεγάλης κλίμακας έχουν αμφίβολη περιβαλλοντική συμβατότητα, καθώς η βλάβη που προκαλεί η εγκατάστασή τους στο φυσικό περιβάλλον δεν είναι αμελητέα (Morrison και Sinclair, 2004).

Αντίθετα, ιδιαίτερα ευνοημένοι είναι οι μεγάλοι επενδυτές. Γενικά, η μεγάλη συμμετοχή των ΑΠΕ με διάθεση της παραγωγής στο δίκτυο, πραγματοποιείται με εγγυημένες, υψηλές τιμές<sup>6</sup>. Η μεγάλη προσφορά των ΑΠΕ θα περιορίσει σημαντικά τη λειτουργία και παραγωγή των θερμικών μονάδων. Αυτό αναμένεται να οδηγήσει σε υψηλότερο κόστος παραγωγής ενώ η πρόσθετη οικονομική επιβάρυνση των θερμικών μονάδων εξ' αιτίας των εκπομπών CO<sub>2</sub> μεγαλώνει ακόμη περισσότερο το κόστος. Είναι ξεκάθαρο πως σκοπός είναι η διαμόρφωση επενδυτικής ασφάλειας, το βάρος της οποίας επωμίζεται ο καταναλωτής.

6 Συγκεκριμένα, η παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας από αιολική που αξιοποιείται με χερσαίες εγκαταστάσεις ισχύος > 50 kW αγοράζεται προς 87,85 €/MWh για διασυνδεδεμένο σύστημα και 99,45 €/MWh για μη-διασυνδεδεμένο σύστημα (δηλαδή η περίπτωση απομακρυσμένων νησιών), όπως προκύπτει από τον Ν. 3851/2010.

Παραπάνω, βλέπουμε εθνικούς στόχους που προσπαθούν να εναρμονιστούν άκριτα με Ευρωπαϊκές δεσμεύσεις, χωρίς να λαμβάνουν υπ' όψιν τις γεωλογικές, γεωμορφολογικές, οικολογικές, πολιτισμικές και οικονομικές ιδιαιτερότητες της χώρας, αλλά και των επιμέρους χωρο-κοινωνικών ενότητων που αναφέρονται. Μέσα σε λιγότερο από 10 χρόνια το ποσοστό της συμμετοχής των ΑΠΕ στην παραγωγή ενέργειας αυξάνει, χωρίς να έχει ικανοποιηθεί η προηγούμενη δέσμευση για την κάλυψη του 22,1% της ακαθάριστης κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας από ΑΠΕ μέχρι το 2010 (Οδηγία 2001/77/ΕΚ). Ως εκ τούτου, οι παραπάνω πολιτικές κρίνονται αποσπασματικές και διαιωνίζουν το ενεργειακό και περιβαλλοντικό πρόβλημα της χώρας.

Τέλος, σημαντική παράλειψη αποτελεί η μη λήψη μέτρων εξοικονόμησης ενέργειας μέσω της μείωσης της κατανάλωσης, της διαχείρισης της ζήτησης και της χρήσης των φυσικών πόρων. Άλλωστε, η βάση της βιωσιμότητας παραμένει η αρχή της εξοικονόμησης ενέργειας και δυστυχώς απουσιάζει από τις αναφερόμενες πολιτικές. Δεν αρκούν οι αποφάσεις της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2008) για την αύξηση της συμμετοχής των ΑΠΕ στο ενεργειακό σύστημα και τον περιορισμό του εκπεμπόμενου CO<sub>2</sub> όταν δε συνοδεύονται από όρια κατανάλωσης ενέργειας.

### **3.1. Θεσμικό πλαίσιο για τα Αιολικά Πάρκα**

#### **3.1.1. Χωροθέτηση**

Κύριος σκοπός της πολιτικής χωροθέτησης των ΑΠΕ είναι η διατύπωση ενός σαφούς πλαισίου χωρικών κριτηρίων που επιτρέπει αφενός τη δημιουργία βιώσιμων εγκαταστάσεων ΑΠΕ και αφετέρου την αρμονική ένταξή τους στο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον σε τοπικό επίπεδο. Παράλληλα, επιδιώκεται και η επίτευξη των ενεργειακών στόχων που έχουν τεθεί σε εθνικό και Ευρωπαϊκό επίπεδο.

Μέχρι το 2008 και την έγκριση του ΕΠΧΣΑΑ-ΑΠΕ, η χωροθέτηση των έργων ΑΠΕ είχε αντιμετωπισθεί σχεδόν αποκλειστικά στο πλαίσιο των διαδικασιών περιβαλλοντικής αδειοδότησης. Οι διατάξεις που απαγόρευαν την εγκατάσταση ΑΠΕ σε δάση και δασικές εκτάσεις και την παραχώρηση αιγιαλού είχαν τροποποιηθεί ήδη από το 1999 και το 2001 αντίστοιχα. Αυτό ενισχύθηκε ακόμα περισσότερο με την υπ' αριθμ. 2499/2012 απόφαση του ΣτΕ, βάσει της οποίας επιτρέπεται η κατασκευή υποσταθμών και συνοδών έργων και σε αναδασωτές εκτάσεις. Η απόφαση αυτή θα μπορούσε να χαρακτηριστεί αμφιλεγόμενη διότι έρχεται σε αντίθεση με την παράγραφο 4 του άρθρου 117 του Συντάγματος: «Η αναγκαστική απαλλοτρίωση δασών ή δασικών εκτάσεων που ανήκουν σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου επιτρέπεται μόνο υπέρ του Δημοσίου [...], για λόγους δημόσιας ωφέλειας· διατηρείται πάντως η μορφή τους αμετάβλητη ως δασική».

Τα δεδομένα για την χωροθέτηση των ΑΠΕ αλλάζουν με τη θέσπιση του ΕΠΧΣΑΑ-ΑΠΕ και το σχηματισμό ενός κανονιστικού πλαισίου εγκατάστασής τους, σύμφωνα με την κοινοτική οδηγία 2001/77/ΕΚ και τους εθνικούς στόχους. Ο νόμος προσπαθεί να διασφαλίσει ένα πλαίσιο χωρικής οργάνωσης των δραστηριοτήτων ανάλογα με τη φυσιογνωμία και τις χωροταξικές ιδιαιτερότητες των επιμέρους ενοτήτων του ελληνικού χώρου, τις επιμέρους κατηγορίες έργων Α.Π.Ε. και τις ειδικές ανάγκες ανάπτυξης, προστασίας ή διαφύλαξης που απαντώνται σε συγκεκριμένες περιοχές και σε ευπαθή οικοσυστήματα της χώρας. Πλέον, οι ζώνες αποκλεισμού χωροθέτησης αιολικών πάρκων περιορίζονται και περιλαμβάνουν:

- Τα κηρυγμένα διατηρητέα μνημεία της παγκόσμιας πολιτιστικής κληρονομιάς<sup>7</sup>.
- Τις περιοχές απολύτου προστασίας της φύσης και προστασίας της φύσης<sup>8</sup>.
- Τα όρια των Υγροτόπων Διεθνούς Σημασίας (Υγρότοποι Ραμσάρ).
- Τους πυρήνες εθνικών δρυμών και κηρυγμένων μνημείων της φύσης και των αισθητικών δασών<sup>9</sup>.
- Τους οικότοπους προτεραιότητας περιοχών της Επικράτειας που έχουν ενταχθεί ως τόποι κοινοτικής σημασίας στο δίκτυο ΦΥΣΗ 2000.
- Των εντός σχεδίου πόλεων και ορίων οικισμών προ του 1923 ή κάτω των 2.000 κατοίκων περιοχών.
- Τις Π.Ο.Τ.Α.<sup>10</sup>, τις Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων του τριτογενούς τομέα<sup>11</sup>, τα θεματικά πάρκα και τους τουριστικούς λιμένες.
- Τις άτυπα διαμορφωμένες, στο πλαίσιο της εκτός σχεδίου δόμησης, τουριστικές και οικιστικές περιοχές.

7 Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται και τα μνημεία μείζονος σημασίας της παρ. 5β του άρθρου 50 του Ν. 3028/2002 (ΦΕΚ Α 153/28-6-2002) «Για την προστασία των Αρχαιοτήτων και εν γένει της Πολιτιστικής Κληρονομιάς», καθώς και των οροθετημένων αρχαιολογικών ζωνών προστασίας Α που έχουν καθορισθεί κατά τις διατάξεις του άρθρου 91 του Ν. 1892/1991 ή καθορίζονται κατά τις διατάξεις του Ν. 3028/2002 (ΦΕΚ Α 153/28-6-2002) «Για την προστασία των Αρχαιοτήτων και εν γένει της Πολιτιστικής Κληρονομιάς.»

8 Καθορίζονται κατά τις διατάξεις των άρθρων 19 παρ. 1 και 2 και 21 του Ν. 1650/1986 (ΦΕΚ Α 160/18-10-1986) «Για την προστασία του περιβάλλοντος.»

9 Αυτών που δεν περιλαμβάνονται στις περιοχές της περιπτώσεως β' του άρθρου 6, κεφάλαιο Β' του ΕΠΧΣΑΑ-ΑΠΕ.

10 Του άρθρου 29 του Ν. 2545/1997 (ΦΕΚ Α 254/15-12-1997) «Βιομηχανικές και Επιχειρηματικές Περιοχές και άλλες διατάξεις», των Περιοχών Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων του τριτογενούς τομέα.

11 Του άρθρου 10 του Ν. 2742/1999 (ΦΕΚ Α 207/7-10-1999) «Χωροταξικός σχεδιασμός και αιεφόρος ανάπτυξη & άλλες διατάξεις» των θεματικών πάρκων και των τουριστικών λιμένων.

- Τις ακτές κολύμβησης<sup>12</sup>.
- Τα τμήματα των λατομικών περιοχών και μεταλλευτικών και εξορυκτικών ζωνών που λειτουργούν επιφανειακά.

Περαιτέρω ο Ν. 3851/10 (άρθρο 8) τροποποίησε τον Ν. 1650/86 (άρθρο 19) «Για την προστασία του περιβάλλοντος» ώστε να μην παρουσιάζεται καμία αντίθεση με τις διατάξεις ΕΠΧΣΑΑ-ΑΠΕ. Συγκεκριμένα, προέβλεψε τη δυνατότητα να εγκαθίστανται ΑΠΕ σε όλες τις περιοχές του Δικτύου Φύση 2000, εκτός των οικοτόπων προτεραιότητας και των υγροτόπων Ραμσάρ. Παρέμειναν, ωστόσο, σε ισχύ οι ζώνες αποκλεισμού των περιοχών απολύτου προστασίας της φύσης και των καταφυγίων άγριας ζωής. Μέσα σε λίγα χρόνια στο όνομα της «ανάπτυξης», οι δύο νομοθεσίες μετρίασαν τους περιορισμούς χωροθέτησης αιολικών πάρκων σε ευαίσθητες περιοχές, που, εκτός των άλλων, αποτελούν δημόσιο αγαθό (Κλαμπατσέα, 2012).

Εντυπωσιακά μεγάλο είναι το ποσοστό 95% των αιολικών πάρκων στην ηπειρωτική Ελλάδα που αναπτύσσονται σε δασικές εκτάσεις (ΕΛΕΤΑΕΝ, 2010). Το γεγονός αυτό οφείλεται κατά κύριο λόγο στην φυσική παρουσία του ανέμου κατά κανόνα στις βουνοκορφές, οι οποίες είναι στη συντριπτική τους πλειονότητα δασικές εκτάσεις. Για να διευκολυνθεί η όλη διαδικασία, η δασική νομοθεσία συμπεριέλαβε τα έργα ΑΠΕ ως ισότιμα των στρατιωτικών έργων. Η διαδικασία δέσμευσης μιας δασικής έκτασης από μια εταιρεία έχει ως εξής: οποιαδήποτε εταιρεία μπορεί να αιτηθεί τον χαρακτηρισμό χρήσης οποιασδήποτε έκτασης, οπουδήποτε, ανεξαρτήτως σε ποιον ανήκει. Το δασαρχείο αναλαμβάνει τον χαρακτηρισμό της περιοχής ως δασική ή μη, χωρίς να υπαισέρχεται σε θέματα ιδιοκτησίας. Εφόσον μια περιοχή χαρακτηριστεί δασική, το κράτος τη διαχειρίζεται ως δημόσια περιουσία και μπορεί να τη μισθώσει έναντι συμβολικού αντιτίμου.

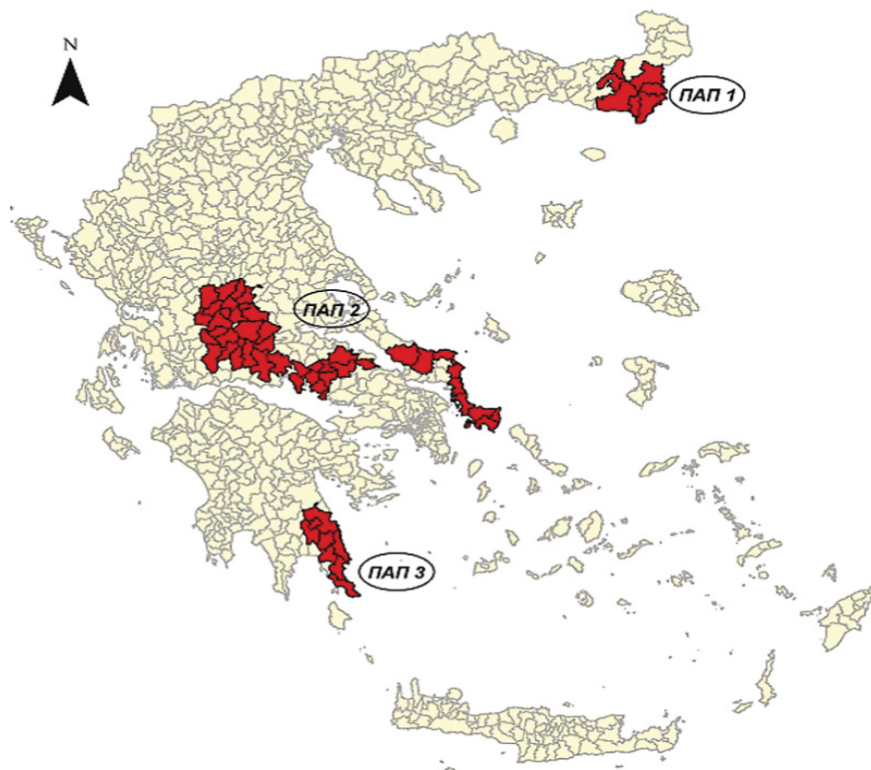
Στο σημείο αυτό πρέπει να αναφερθεί η σημασία της διατήρησης του συμπαγούς δάσους. Η παραγωγή και συσσώρευση βιομάζας με τη φωτοχημική διαδικασία της φωτοσύνθεσης είναι η μόνη αντίστροφη της καύσης διεργασία που μπορεί να δεσμεύσει στην επιφάνεια της γης το CO<sub>2</sub> της ατμόσφαιρας (Επιμελητήριο Περιβάλλοντος και Βιωσιμότητας, 2008). Επιπλέον, η αποψίλωση των δασών είναι παράγοντας αύξησης του φαινομένου του θερμοκηπίου.

Παρόλο που τα αιολικά πάρκα είναι επιθυμητά, δεν αποτελούν απόλυτη περιβαλλοντική προτεραιότητα ώστε η εγκατάστασή τους να κάμψει απαγορεύσεις που ισχύουν για την προστασία των φυσικών οικοσυστημάτων. Επιπλέον, οι εγκαταστάσεις ΑΠΕ, έχοντας χαρακτηριστεί ως εγκαταστάσεις δημόσιας ωφέλειας από το Ν. 2941/2001 και όλες τις επόμενες νομοθεσίες, περιβάλλονται με προνόμια τα οποία ανήκουν

<sup>12</sup> Αυτές που περιλαμβάνονται στο πρόγραμμα παρακολούθησης της ποιότητας των νερών κολύμβησης που συντονίζεται από το ΥΠΕΚΑ

αποκλειστικά σε δημόσιους φορείς. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η αναγκαστική απαλλοτρίωση ιδιοκτησίας που μπορεί να πραγματοποιηθεί με σκοπό την εκτέλεση έργου «δημόσιας ωφέλειας», όπως ορίζει το άρθρο 17 του Συντάγματος. Αντίθετα, οι υπόλοιπες εγκαταστάσεις ενέργειας, οι οποίες, μετά την απελευθέρωση της αγοράς και εφόσον αποτελούν αντικείμενο ιδιωτικής πρωτοβουλίας, ακολουθούν τους γενικούς κανόνες και τους ελέγχους που αφορούν τις βιομηχανικές περιοχές.

**Σχήμα 1.** Περιοχές Αιολικής Προτεραιότητας κατά ΕΠΧΣΑΑ-ΑΠΕ



Πηγή: ΕΠΧΣΑΑ-ΑΠΕ (ΦΕΚ Β 2464/3-12-2008).

Για να υποβοηθήσει τις νέες επενδύσεις το ΕΠΧΣΑΑ-ΑΠΕ, παρουσιάζει χάρτη με τις Περιοχές Αιολικής Προτεραιότητας (ΠΑΠ), Σχήμα 1, οι οποίες παρουσιάζουν υψηλό αιολικό δυναμικό. Βέβαια, η εκμετάλλευση του αιολικού δυναμικού, το οποίο γίνεται αντιληπτό ως φυσικός πόρος, δεν θα έπρεπε να σημαίνει την εγκατάσταση των αιολικών πάρκων στα σημεία του μέγιστου αιολικού δυναμικού. Αντίθετα, η επιλογή των σημείων εγκατάστασης

πρέπει να γίνει με πλήρη σεβασμό της ιεραρχίας των οικολογικών προτεραιοτήτων. Η χαρτογράφηση του αιολικού δυναμικού της χώρας, η οποία περιλαμβάνει τα όρη στα οποία είναι υψηλό, έχει προδικάσει την χρήση τους ως τόπο εγκατάστασης ανεμογεννητριών, αφού η χαρτογράφηση δεν συνοδεύεται από τις περιοχές προστασίας και αποκλεισμού εγκατάστασης. Η χωροθέτηση των αιολικών πάρκων οφείλει να στηρίζεται στον αποκλεισμό των ευαίσθητων οικοσυστημάτων άλλα και στον αποκλεισμό περιοχών που φέρουν χρήσεις γης με τις οποίες έρχονται σε πιθανή σύγκρουση (Επιμελητήριο Περιβάλλοντος και Βιωσιμότητας, 2008).

### **3.1.1.1. Παραδείγματα σχεδιασμού χωροθέτησης σε χώρες της ΕΕ**

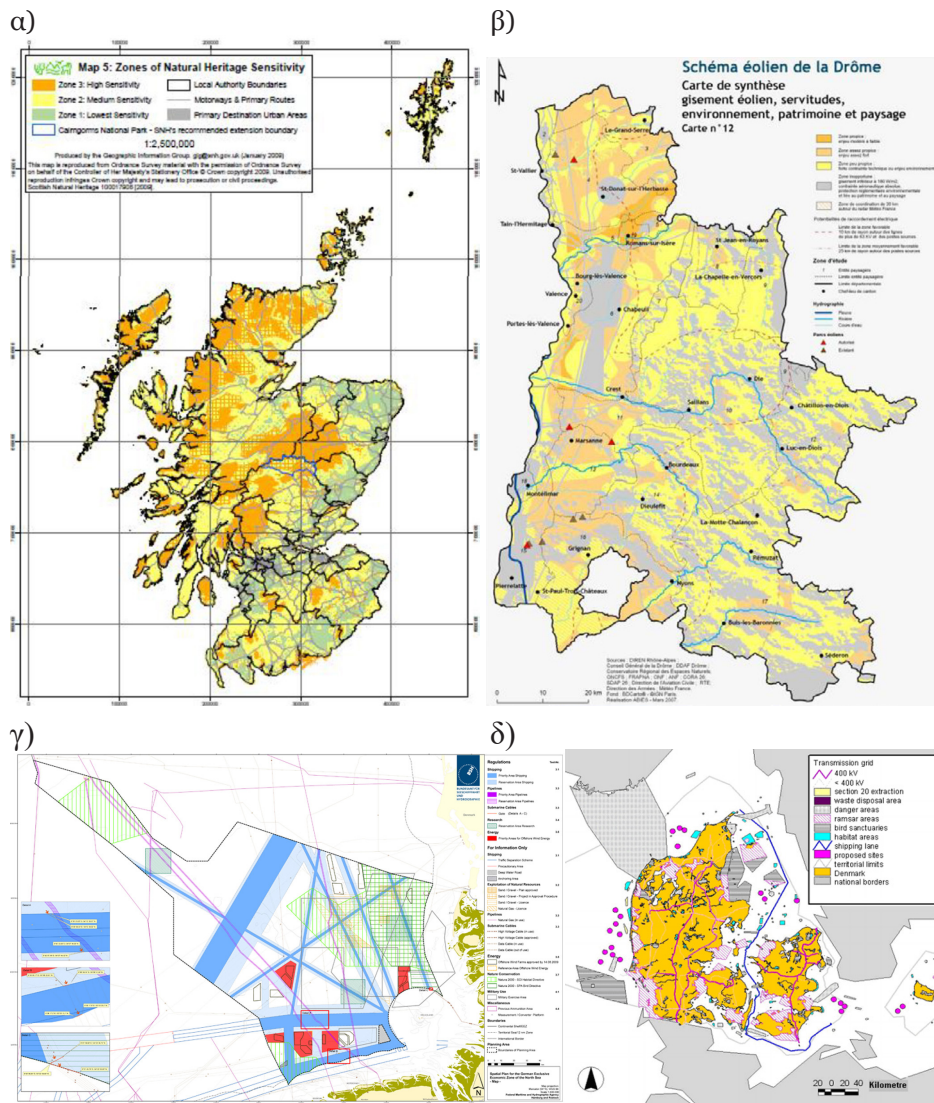
Παρά το γεγονός ότι η μελέτη δεν πραγματοποιείται πολιτικές άλλων χωρών, η παρούσα ενότητα έχει σκοπό την παράθεση παραδειγμάτων από χώρες της Ευρώπης, οι οποίες προχώρησαν στον στρατηγικό σχεδιασμό για την ανάπτυξη και χωροθέτηση της αιολικής ενέργειας με γνώμονα την προστασία του περιβάλλοντος.

Η κυβέρνηση της Σκοτίας έχει ήδη δημιουργήσει από το 2009 ένα πλαίσιο χωρικής ανάπτυξης για την αιολική ενέργεια, που περιλαμβάνει περιοχές αποκλεισμού και καταλληλότητας, θέτοντας ποικίλους περιβαλλοντικούς περιορισμούς και κριτήρια. Από τη σύνθεση των πληροφοριών προκύπτει ο τελικός χάρτης καταλληλότητας, ο οποίος ταξινομεί την επιφάνεια της περιοχής σε τρεις κατηγορίες.

Η περιφέρεια της Drone στη Γαλλία, προχώρησε στην ανάπτυξη σχεδίου για την αιολική ενέργεια, με σκοπό την παροχή πληροφοριών στους επενδυτές σχετικά με την περιβαλλοντική προστασία και την οικονομική απόδοση. Καταρτίστηκαν αναλυτικοί αλλά και συγκεντρωτικοί χάρτες ζωνών που εντοπίζουν τις περιοχές υψηλής, μέσης και χαμηλής καταλληλότητας όσον αφορά την περιβαλλοντική προστασία, το αιολικό δυναμικό και την εγγύτητα με το δίκτυο ηλεκτρικής ενέργειας.

Ανάλογες μελέτες έχει πραγματοποιήσει η Γερμανία και η Δανία για το θαλάσσιο χώρο. Το 2009, η Γερμανία συνέταξε το πρώτο ευρωπαϊκό σχέδιο θαλάσσιας χωρικής ανάπτυξης για τη Βόρεια Θάλασσα, στο οποίο ορίζονται ζώνες δραστηριοτήτων, υποδομών και προστασίας. Το σχέδιο δράσης της Δανίας για την ανάπτυξη υπεράκτιων αιολικών πάρκων ορίζει 23 περιοχές εγκατάστασης που συνοδεύονται από την φέρουσα ικανότητά τους. Για την επιλογή τους λήφθηκε υπ' όψιν το αιολικό δυναμικό, η ορατότητα, η ευκολία σύνδεσης με το δίκτυο και οι προστατευόμενες περιοχές. Το Σχήμα 2 παρουσιάζει τους παραπάνω χάρτες με σκοπό την σύγκρισή τους με τον αντίστοιχο χάρτη ΠΑΠ της Ελληνικής νομοθεσίας.

**Σχήμα 2.** Χάρτες που προκύπτουν από το θεσμικό πλαίσιο των χωρών α) Σκοτία, β) Γαλλία, γ) Γερμανία και δ) Δανία, για τον ορισμό περιοχών απογλεισμού και καταλληλότητας χωροθέτησης αιολικών πάρκων.



Πηγή: EU (2011)



### **3.1.1.2. Εργαλεία σχεδιασμού χωροθέτησης**

Ένα ακόμη ζήτημα που άπτεται της χωροθέτησης ΑΠΕ είναι η δεσμευτικότητα των εργαλείων σχεδιασμού του χώρου σε διάφορες ενότητες και η μεταξύ τους σχέση. Με το Ν. 3851/2010 η εγκατάσταση σταθμών ΑΠΕ λαμβάνει υπόψη μόνο εγκεκριμένα χωροταξικά, πολεοδομικά, ρυθμιστικά ή άλλα σχέδια χρήσεων γης και εγκεκριμένες μελέτες που εναρμονίζονται με το ΕΠΧΣΑΑ-ΑΠΕ. Αν δεν υπάρχουν τέτοια σχέδια, η έγκριση εγκατάστασης σταθμών ΑΠΕ γίνεται με εφαρμογή των κατευθύνσεων του ΕΠΧΣΑΑ-ΑΠΕ. Εάν κάποιο χωροταξικό σχέδιο δεν συμφωνεί με αυτό τότε υποχρεωτικά αναθεωρείται και τροποποιείται, ενώ μέχρι την τροποποίησή του, εφαρμόζονται ευθέως οι διατάξεις του Ειδικού Πλαισίου. Δηλαδή, ο Ν. 3851/2010 όρισε ότι το ΕΠΧΣΑΑ-ΑΠΕ είναι υπέρτερο από άλλα χωροταξικά σχέδια σχετικά με την εγκατάσταση των ΑΠΕ και μπορεί να εφαρμόζεται άμεσα ελλειπόντων συγκεκριμένων περιφερειακών σχεδίων. Στην άποψη αυτή κατέληξε και το ΣτΕ<sup>13</sup>, με την οποία υποστήριξε ότι: «...τα ειδικά πλαίσια χωροταξικού σχεδιασμού και αειφόρου ανάπτυξης αποτελούν πράξεις της εκτελεστικής λειτουργίας με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και αντικείμενο [...] και έχουν αμιγώς κανονιστικό περιεχόμενο διότι περιέχουν στρατηγικές επιλογές για την υλοποίηση των οποίων μπορούν να εισάγονται συγκεκριμένες δεσμευτικές ρυθμίσεις.»

Σχετικά με τις ΠΑΠ, αναφέρθηκε παραπάνω πως η επιλογή τους γίνεται με μοναδικό κριτήριο την ύπαρξη μέγιστου αιολικού δυναμικού και ουσιαστικά αποτελεί κατεύθυνση των επενδύσεων. Ο καθορισμός αυτών των περιοχών θα έπρεπε να είναι αντικείμενο του υποκείμενου σχεδιασμού (ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ). Το ΕΠΧΣΑΑ-ΑΠΕ αποτελεί ένα πλαίσιο κατευθύνσεων και χάραξης στρατηγικών πολιτικών και δεν μπορεί να προκαθορίζει τις περιοχές εγκατάστασης ανεμογεννητριών και μάλιστα με μοναδικό κριτήριο την πυκνωσή τους στο χώρο και τη μέγιστη δυνατή εκμετάλλευση του αιολικού δυναμικού της χώρας (Σουμπάσης, 2010). Τα υπερκείμενα εργαλεία μπορούν να έχουν κατευθυντήριο χαρακτήρα και όχι απόλυτα δεσμευτικό σχετικά με τα υποκείμενα εργαλεία σχεδιασμού του χώρου (Χαϊνταρλής, 2012). Η φιλοσοφία του Ν. 2742/1999 (ΦΕΚΑ 207/7-10-1999) «Χωροταξικός σχεδιασμός και Αειφόρος Ανάπτυξη & άλλες διατάξεις» είναι της «στρατηγικής χωροταξίας», με θεμελιώδη στόχο την «ολοκληρωμένη και διαφοροποιημένη ανάπτυξη του χώρου», ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες και τα χαρακτηριστικά του. Η αξιοποίηση του ΕΠΧΣΑΑ-ΑΠΕ, αλλά και των άλλων Ειδικών Χωροταξικών Πλαισίων, με μια λογική κανονιστικότητας, ενδεχομένως να δημιουργείται και από την έλλειψη θεσμοθετημένων χρήσεων γης, ακόμη και σε ευαίσθητα τμήματα του εθνικού χώρου όπως οι δασικές εκτάσεις και οι περιοχές προστασίας, έλλειμμα το οποίο θα έπρεπε να ρυθμίζεται, κυρίως σε τοπικό επίπεδο και λιγότερο σε εθνικό-κεντρικό επίπεδο.

<sup>13</sup> Υπ' αρ. 1421/2013 απόφαση του ΣτΕ.

### **3.1.2. Διαδικασία αδειοδότησης – Απόφαση Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων**

Η ΑΕΠΟ είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την αδειοδότηση όλων των αιολικών σταθμών παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας με ισχύ μεγαλύτερη των 100KW<sup>14</sup>. Η αρμόδια αρχή εξετάζει τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις και τα προτεινόμενα μέτρα πρόληψης και αποκατάστασης και αποφαινεται για τη χορήγηση ή μη ΑΕΠΟ μέσα σε τέσσερις μήνες<sup>15</sup>. Για έργα υποκατηγορίας Α1, δηλαδή έργα που ενδέχεται να προκαλέσουν πολύ σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και στα οποία συμπεριλαμβάνονται τα αιολικά πάρκα με συνολική εγκατεστημένη ισχύ μεγαλύτερη από 40 MW<sup>16</sup>, η αίτηση διαβιβάζεται από την Περιφέρεια στην Ειδική Υπηρεσία Περιβάλλοντος (Ε.Υ.ΠΕ.) του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Στα συνυποβαλλόμενα δικαιολογητικά περιλαμβάνεται η Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ), τα δικαιολογητικά για την έκδοση έγκρισης επέμβασης σε δάσος ή δασική έκταση, η Άδεια Παραγωγής και η Προσφορά Σύνδεσης, συνοδευόμενα από συνοπτική περιγραφή του έργου.

Η Ε.Υ.ΠΕ. μεριμνά για τη δημοσιοποίηση του φακέλου της ΜΠΕ<sup>17</sup>, και τον διαβιβάζει σε μια σειρά από φορείς για τη διατύπωση σχετικής γνώμης επί θεμάτων της αρμοδιότητάς τους<sup>18</sup>. Μεταξύ αυτών είναι τα αρμόδια Υπουργεία και αν το έργο πρόκειται να εγκατασταθεί σε περιοχή δικαιοδοσίας τους, οι Οργανισμοί Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος Αθήνας και Θεσσαλονίκης<sup>19</sup> και οι φορείς Διαχείρισης Προστατευομένων Περιοχών<sup>20</sup>. Τέλος γνώμη διατυπώνουν και κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης που ενδέχεται να θιγούν σοβαρά.

14 Η ΑΕΠΟ απαιτείται και στις περιπτώσεις που αιολικός σταθμός εγκαθίσταται εντός περιοχής Φύση 2000 ή σε απόσταση μικρότερη των 100 μέτρων από αιγιαλό, ή γειτνιάζει σε απόσταση μικρότερη των 150 μέτρων με άλλο σταθμό ίδιας τεχνολογίας και η αθροιστική ισχύς των σταθμών υπερβαίνει το όριο των 20 KW.

15 Σύμφωνα με την παράγραφο 6, άρθρο 8 του Ν. 3468/2006 (ΦΕΚ Α 129/27-6-2006) «Παραγωγή Ηλεκτρικής Ενέργειας από Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας [...]», όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 3 του Ν. 3851/2010.

16 Σύμφωνα με την ΥΑ.1958/2012 (ΦΕΚ Β 21/13-1-2012) «Κατάταξη δημόσιων και ιδιωτικών έργων και δραστηριοτήτων σε κατηγορίες και υποκατηγορίες [...]».

17 Σύμφωνα με την ΚΥΑ.3711/2003 (ΦΕΚ Β 1391/29-9-2003) «Καθορισμός τρόπου ενημέρωσης και συμμετοχής του κοινού κατά τη διαδικασία έγκρισης περιβαλλοντικών όρων των έργων και δραστηριοτήτων [...]».

18 Σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 4 της ΚΥΑ.104247/2006 (ΦΕΚ Β 663/26-5-2006) «Διαδικασία Προκαταρκτικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης και Αξιολόγησης (Π.Π.Ε.Α.) και Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων (Ε.Π.Ο.) έργων Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας (Α.Π.Ε.) [...]».

19 Οι Οργανισμοί Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος Αθήνας και Θεσσαλονίκης, καταργήθηκαν σύμφωνα με τις κατευθύνσεις του Ν. 4269/2014 (ΦΕΚ Α 142/28-6-2014) «Χωροταξική και Πολεοδομική Μεταρρύθμιση-Βιώσιμη Ανάπτυξη». Η κατάργησή τους ανασύρει ζητήματα διαχείρισης θεμάτων γνωμοδότησης και συντονισμού μητροπολιτικού και περιφερειακού χώρου.

20 Σύμφωνα με το άρθρο 15 του Ν. 2742/1999 (ΦΕΚ.Α 207/7-10-1999) «Χωροταξικός σχεδιασμός και αιεφόρος ανάπτυξη [...]».

Οι παραπάνω φορείς εντός σαράντα ημερών υποχρεούνται να διαβιβάσουν τη γνώμη τους στην Ε.Υ.ΠΕ., η οποία το αργότερο εντός δεκαπέντε ημερών από την παραλαβή των γνωμοδοτήσεων, εισηγείται σχετικά στους αρμόδιους για την έγκριση Υπουργούς. Σε περίπτωση που οι φορείς ή οι υπηρεσίες που γνωμοδοτούν δεν απαντήσουν εμπρόθεσμα, η έγκριση των περιβαλλοντικών όρων μπορεί να χορηγηθεί και χωρίς τις γνωμοδοτήσεις αυτές αμέσως μετά την παρέλευση της προθεσμίας. Εδώ αξίζει να σημειωθεί ότι όλες οι εισηγήσεις και γνωμοδοτήσεις έχουν μόνο συμβουλευτικό και σε καμία περίπτωση δεσμευτικό χαρακτήρα για τον αποφασίζοντα. Τα συνεχώς περιορισμένα χρονικά περιθώρια που ορίζει το θεσμικό πλαίσιο για τη γνωμοδότηση των ενδιαφερόμενων φορέων, απαξιώνει την έννοια της διαβούλευσης και αποτρέπει τους φορείς από την συμμετοχή τους στη διαδικασία λόγω αδυναμίας τήρησης του χρονοδιαγράμματος.

#### **4. ΑΙΟΛΙΚΟΣ ΣΤΑΘΜΟΣ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ, ΟΡΟΣ ΒΕΡΜΙΟ**

Με παράδειγμα τον αιολικό σταθμό παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας στο Βέρμιο που προβλέπεται να κατασκευαστεί, γίνεται προσπάθεια περαιτέρω προσέγγισης ζητημάτων σχετικά με τη χωροθέτηση του έργου, με τις περιβαλλοντικές και χωρο-κοινωνικές επιπτώσεις, καθώς και με τις διαδικασίες διαβούλευσης/συμμετοχικότητας που το περιέβαλαν. Σκοπός του αιολικού σταθμού είναι η παραγωγή και η πώληση ηλεκτρικής ενέργειας στον Διαχειριστή Ελληνικού Συστήματος Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΔΕΣΜΗΕ), διοχετευόντάς τη στο δίκτυο Υπέρ Υψηλής Τάσης.

Ο σταθμός παραγωγής θα εκτείνεται στα όρια των Νομών Ημαθίας και Κοζάνης και θα έχει συνολική ισχύ 465MW, γεγονός που τον καθιστά έναν από τους μεγαλύτερους αιολικούς σταθμούς της Ευρώπης. Πιο συγκεκριμένα, θα αποτελείται από 7 αιολικά πάρκα με ισχύ από 30 – 255 MW έκαστο, στα όρια των Δήμων Βέροιας, Νάουσας και Εορδαίας, όπως φαίνεται στο Σχήμα 3. Συνολικά προβλέπεται η εγκατάσταση 155 ανεμογεννητριών, η καθεμία από τις οποίες μπορεί να παράγει έως 3MW<sup>21</sup>.

Η επιλογή του Βερμίου για τη δημιουργία του Αιολικού Σταθμού στηρίζεται στις δυνατότητες που προσφέρει η περιοχή για εύκολη σύνδεση με τις γραμμές υπερωψηλής τάσης. Αξίζει να σημειωθεί ότι το Βέρμιο δεν αποτελεί ΠΑΠ.

<sup>21</sup> ΥΠΕΚΑ 170044/9-1-2014 «Έγκριση Περιβαλλοντικών Όρων για την κατασκευή και λειτουργία του έργου: Αιολικός σταθμός Παραγωγής Ηλεκτρικής Ενέργειας στο όρος Βέρμιο, συνολικής ισχύος 465 MW, αποτελούμενο από 7 Αιολικά Πάρκα».

**Σχήμα 3.** Θέση Αιολικού Σταθμού παραγωγής Ηλεκτρικής Ενέργειας, Όρος Βέρμιο



Πηγή: Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων Αιολικού Σταθμού στο Όρος Βέρμιο<sup>22</sup>

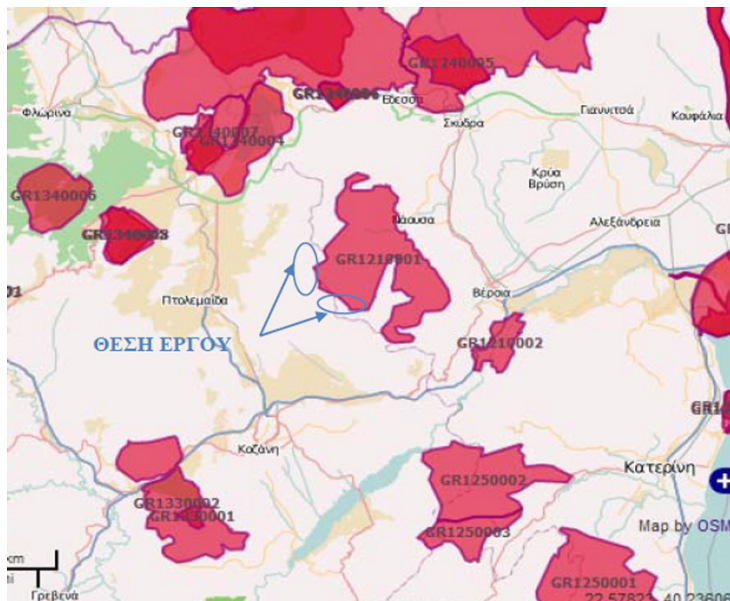
#### 4.1. Ζητήματα χωροθέτησης αιολικού σταθμού, όρος Βέρμιο

Σύμφωνα με τη ΜΠΕ, ο αιολικός σταθμός καταλαμβάνει έκταση περίπου 17.000 στρεμμάτων στην ορεινή Ημαθία και Κοζάνη. Οι 24 από τις 155 ανεμογεννήτριες χωροθετούνται εντός της περιοχής «Όρος Βέρμιο» με κωδικό SCI GR1210001, του Ευρωπαϊκού Οικολογικού Δικτύου Natura 2000, όπως φαίνεται στο Σχήμα 4. Στην ευρύτερη περιοχή υπάρχει έντονη τουριστική δραστηριότητα, καθώς η τοποθεσία βρίσκεται σε πολύ μικρή απόσταση, 3 χιλιόμετρα από το χιονοδρομικό Κέντρο «3-5 Πηγάδια», με αποτέλεσμα να δημιουργούνται συσχετίσεις και συνέργειες με υπάρχουσες χρήσεις/δραστηριότητες και με προγραμματισμένες δημοτικές δράσεις για τη στήριξη εναλλακτικών μορφών τουρισμού στην ευρύτερη περιοχή<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Απόφαση Δημοτικού Συμβουλίου Νάουσας (αριθ. απόφασης 274/2012 πρακτικού της υπ' αριθ. 12/30-7-2012 συνεδριάσεως).

<sup>23</sup> Απόφαση Δημοτικού Συμβουλίου Νάουσας (αριθ. απόφασης 274/2012 πρακτικού της υπ' αριθ. 12/30-7-2012 συνεδριάσεως).

**Σχήμα 4.** Δίκτυο Natura 2000 σε σχέση με τη θέση του έργου



Πηγή: Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων Αιολικού Σταθμού στο Όρος Βέρμιο

Σύμφωνα με την ΑΕΠΟ, σημαντική παρέμβαση αποτελεί και η δημιουργία εσωτερικής οδοποιίας για τη διασύνδεση των ανεμογεννητριών μήκους 95χλμ και τη βελτίωση του ήδη υπάρχοντος οδικού δικτύου σε μήκος 44χλμ για την εσωτερική οδοποιία και σε μήκος 34χλμ για την οδοποιία πρόσβασης. Επιπλέον, προβλέπεται η κατασκευή 2 υποσταθμών ανύψωσης, οικίσκων ελέγχου εμβαδού 1.680 τ.μ. και άλλων εγκαταστάσεων.

#### **4.2. Περιβαλλοντικές, Κοινωνικο-Οικονομικές Επιπτώσεις**

Σύμφωνα με τη ΜΠΕ, ο αιολικός σταθμός στο Βέρμιο σαφώς συμβάλλει στην επίτευξη του εθνικού στόχου για τις ΑΠΕ καθώς με την λειτουργία του έργου αποφεύγεται η εκπομπή περίπου 800.000 τόνων διοξειδίου του άνθρακα (CO<sub>2</sub>)<sup>24</sup>, με άμεσο όφελος για την Εθνική Οικονομία. Το γεγονός ότι ο συγκεκριμένος αιολικός σταθμός χωροθετείται στην περιοχή της Δυτικής Μακεδονίας έχει σημασία, αν ληφθεί υπ' όψιν ότι τα εργοστάσια

<sup>24</sup> Επιπλέον εκτός από το διοξείδιο του άνθρακα (CO<sub>2</sub>), η ανάπτυξη αιολικών συστημάτων περιορίζει τις εκπομπές και σε οξειδία του αζώτου (NO<sub>x</sub>) και σε διοξείδιο του θείου (SO<sub>2</sub>). Στην Ελλάδα κάθε KWh ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται από αιολικούς σταθμούς, αποτρέπει την εκπομπή 0,0015 kg NO<sub>x</sub> και 0,012 – 0,019 kg SO<sub>2</sub>, σε σύγκριση με τη λειτουργία λιγνιτικού ή πετρελαϊκού σταθμού παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας (Παπασταματίου κ.ά., 2009).

ηλεκτροπαραγωγής από λιγνίτη στην ευρύτερη περιοχή αποτελούν μια σημαντική πηγή ρύπανσης. Έτσι, θεωρητικά και σύμφωνα με τη ΜΠΕ, η παραγωγή ηλεκτρικού ρεύματος από αιολική ενέργεια στην περιοχή και η διοχέτευση αυτού στο δίκτυο της ΔΕΗ συμβάλει ουσιαστικά στην αποφυγή μεγαλύτερης παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από τα εργοστάσια λιγνίτη για την κάλυψη των αναγκών της ευρύτερης περιοχής.

Από την άλλη πλευρά, το συγκεκριμένο έργο προβλέπεται να αλλοιώσει αισθητά το τοπίο, τη φυσιογνωμία της περιοχής και να επηρεάσει ουσιαστικά τα χερσαία οικοσυστήματα. Το πλήθος των τεχνικών έργων και της οδοποιίας θα προκαλέσουν την κατάτμηση της περιοχής, πράγμα που συνεπάγεται αλλαγή στις συνθήκες διαβίωσης και μετακίνησης της πανίδας καθώς και την παύση της χρήσης των ορεινών αυτών λιβαδιών ως βοσκοτόπια αιγοπροβατοτροφείας.

Επιπλέον, η δέσμευση του φορέα υλοποίησης για την απομάκρυνση του συνόλου των εγκαταστάσεων και την πλήρη αποκατάσταση του περιβάλλοντος μετά το πέρας λειτουργίας του έργου δεν είναι σαφώς ορισμένη και δεσμευτική, ελλοχεύοντας τον κίνδυνο η περιοχή να εγκαταλειφθεί, φέροντας τόνους μπετόν και εκτεταμένη οδοποιία.

Αξιίζει να σημειωθεί πως η συγκεκριμένη περιοχή, που είναι ήδη τόσο επιβαρυσμένη από τα λιγνιτοεργοστάσια της Πτολεμαΐδας, παραχωρείται εκ νέου σε επενδυτές για την παραγωγή ενέργειας. Αυτή η πρακτική σε καμία περίπτωση δε συνάδει με το στόχο για την ύπαρξη ισοζυγίου στην κατανομή ενέργειας σε όλη την επικράτεια.

Ο αιολικός σταθμός παραγωγής ενέργειας στο όρος Βέρμιο είναι αναμφίβολα μία μεγάλη επένδυση. Ο προϋπολογισμός του επενδυτή ελαφρύνεται μέσω επιδοτήσεων καθώς και σημαντικών φοροαπαλλαγών που προβλέπονται για τα έργα ΑΠΕ. Η έννοια του επενδυτικού ρίσκου συρρικνώνεται καθώς τα κέρδη είναι διασφαλισμένα, λόγω της κατά προτεραιότητα απορρόφησης της παραγόμενης ενέργειας από το δίκτυο. Ο Διαχειριστής Ελληνικού Συστήματος Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΔΕΣΜΗΕ) υποχρεούται να αγοράζει το σύνολο της ενέργειας που παράγεται από ΑΠΕ και μάλιστα ακριβά. Αντίθετα, ο καταναλωτής πληρώνει πολύ ακριβά την ενέργεια που παράγεται από τις ΑΠΕ, καθώς καλείται να πληρώσει στη ΔΕΗ, εκτός από την αξία της ενέργειας που καταναλώνει, το τέλος ΑΠΕ.

Για την τοπική κοινωνία που «φιλοξενεί» το έργο, το θεσμικό πλαίσιο<sup>25</sup> προβλέπει αντισταθμιστικό όφελος που αντιστοιχεί στο 3% επί των ετήσιων εσόδων και διανέμεται ως εξής: Το 1% του ποσού χορηγείται σε κάποιους καταναλωτές με μορφή μειώσεων στο λογαριασμό της ΔΕΗ. Συνήθως οι μειώσεις αυτές αφορούν μόνο τους καταναλωτές που μένουν στους κοντινούς στο έργο οικισμούς και όχι στην ευρύτερη περιοχή που επηρεάζεται από την επένδυση. Το 1,7% χορηγείται στους εμπλεκόμενους Δήμους. Στην

<sup>25</sup> Σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 7 του Ν. 3851/2010.

προκειμένη περίπτωση το όφελος αυτό θα διαμοιραστεί σε τρεις Δήμους. Τέλος, το 0,3% χορηγείται στο Πράσινο Ταμείο που δεν επιστρέφει ανταποδοτικά για περιβαλλοντικές δράσεις καθώς από τον Οκτώβρη του 2011 το 95% των πόρων του δεσμεύεται από τον κρατικό προϋπολογισμό<sup>26</sup>.

Η λειτουργία του σταθμού προβλέπεται να δημιουργήσει καινούργιες θέσεις εργασίας, οι οποίες θα καλυφθούν από το εργατικό δυναμικό της περιοχής<sup>27</sup>. Ωστόσο, ο αριθμός τους είναι περιορισμένος σε σχέση με το μέγεθος και τις επιπτώσεις του έργου.

Τέλος για την ενοικίαση αυτής της τεράστιας δασικής έκτασης, ούτε ο Δήμος αλλά ούτε και τα τοπικά Δασαρχεία επωφελούνται ουσιαστικά, καθώς ο επενδυτής καλείται να πληρώσει για κάθε στρέμμα δασικής έκτασης ένα συμβολικό ποσό που αντιστοιχεί στο τέλος μελισσοκόμου.

### 4.3. Διαβούλευση – Συμμετοχικότητα

Σημαντικό ερώτημα αποτελεί το κατά πόσο συμμετέχει η τοπική κοινωνία με τα όργανα, τους φορείς και τις συλλογικότητές της, στη διαδικασία λήψης αποφάσεων για ένα τόσο σημαντικό ζήτημα όπως είναι η χωροθέτηση ενός αιολικού πάρκου στην περιοχή τους. Συγκεκριμένα, ποιοί συμμετέχουν στη γνωμοδότηση, αλλά κυρίως ποιοί αποφασίζουν για την ΑΕΠΟ, δηλαδή το τελευταίο και πιο σημαντικό στάδιο της διαδικασίας αδειοδότησης έργων ΑΠΕ που οριστικοποιεί και καθιστά δεσμευτική την Προσφορά Όρων Σύνδεσης<sup>28</sup> και αποτελεί την αποδοχή των περιβαλλοντικών κριτηρίων για μεγάλα έργα.

Τον Ιανουαρίου 2014 ο Υπουργός Περιβάλλοντος και Ενέργειας, με υπουργική απόφαση έδωσε την έγκριση για την κατασκευή και λειτουργία του έργου «Αιολικός Σταθμός Παραγωγής Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΑΣΠΗΕ) στο όρος Βέρμιο, συνολικής ισχύος 465 MW» εντός των Νομών Ημαθίας και Κοζάνης.

Στην υπουργική απόφαση γίνεται αναφορά στις γνωμοδοτήσεις των φορέων που διατύπωσαν σχετική γνώμη επί των θεμάτων της αρμοδιότητάς τους. Οι φορείς σε κεντρικό επίπεδο δεν έχουν αντίρρηση επί της ΜΠΕ, ενώ σε περιφερειακό επίπεδο γνωμοδότησαν και πάλι κατά πλειοψηφία θετικά. Στις γνωμοδοτήσεις, όμως, σε τοπικό επίπεδο εκφράζονται

<sup>26</sup> Σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 7 του Ν. 3851/2010.

<sup>27</sup> Αναφορά από τη ΜΠΕ του Αιολικού Σταθμού στο Όρος Βέρμιο.

<sup>28</sup> Η Προσφορά Όρων Σύνδεσης αποτελεί την πρώτη διαδικασία που απαιτείται για την σύνδεση ενός Χρήστη στο Ελληνικό Σύστημα Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας σύμφωνα με τις προβλέψεις της Υ.Α. Δ6/Φ1/2000/2002 (ΦΕΚ Β 158/13-2-2002) «Διαδικασία έκδοσης αδειών εγκατάστασης και λειτουργίας σταθμών παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας με χρήση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και μεγάλων υδροηλεκτρικών σταθμών [...]», της Υ.Α. 13310/2007 (ΦΕΚ Β 1153/10-07-2007) «Διαδικασία έκδοσης αδειών εγκατάστασης και λειτουργίας σταθμών παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας με χρήση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας.» και των τροποποιήσεών τους.

για πρώτη φορά αντιρρήσεις και σκεπτικισμός για το έργο συνολικά. Τα δασαρχεία Βέροιας και Νάουσας διατυπώνουν παρατηρήσεις επί της ΜΠΕ, η Κυνηγετική Ομοσπονδία Μακεδονίας – Θράκης την απορρίπτει ως ελλιπή και ενδεχομένως μεροληπτική (ελλιπής καταγραφή των ειδών της χλωρίδας και πανίδας της περιοχής, ανεπαρκής ενημέρωση πολιτών), ενώ ο Δήμος Νάουσας την απορρίπτει εξολοκλήρου ως ελλιπή, παρότι διατηρεί θετική γνώμη για το έργο υπό όρους και περιορισμούς και όχι ομόφωνα. Στην πραγματικότητα, μόνο οι φορείς της περιοχής (δημοτικοί σύμβουλοι, δασάρχες, κυνηγοί) μπορούν να γνωρίζουν εάν η ΜΠΕ ανταποκρίνεται ή όχι στην πραγματικότητα, αλλά δυστυχώς η άποψή τους περί αποδοχής ή απόρριψης της μελέτης έχει μόνο συμβουλευτικό και όχι δεσμευτικό χαρακτήρα.

Η απουσία γνωμοδότησης από άλλους τοπικούς φορείς οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στους ελάχιστους χρόνους διαβούλευσης προκειμένου η γνωμοδότηση να ληφθεί υπόψη, όπως αναλύθηκε παραπάνω. Επιπλέον, οι όροι που τίθενται από διοικητικές υπηρεσίες προκειμένου να διατυπώσουν «συμφωνία» κρίνεται απαραίτητο να ικανοποιούνται πριν δοθεί η οριστική έγκριση με την οποία ανοίγει ο δρόμος για την επέμβαση στο όρος Βέρμιο.

## 5. ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ - «ΑΝΟΙΚΤΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ»

Η ανάδειξη στρεβλώσεων της ενεργειακής πολιτικής της χώρας σχετικά με τις ΑΠΕ σε ζητήματα χωροθέτησης και περιβαλλοντικής αδειοδότησης, καθώς και η διερεύνηση της δυνατότητας της τοπικής κοινωνίας να συμμετάσχει ενεργά στο σχεδιασμό επενδύσεων που χαρακτηρίζονται «δημόσιας ωφέλειας» και ενδέχεται να αλλοιώσουν το χαρακτήρα της περιοχής, αποτέλεσαν τα κύρια ερευνητικά ερωτήματα. Η αρχή του προβλήματος εντοπίζεται στο ότι ο σχεδιασμός της ενεργειακής πολιτικής εκπορεύεται αποκλειστικά σχεδόν από τις ευρωπαϊκές οδηγίες που δε λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαιτερότητες των χωρών εφαρμογής τους. Τόσο η γεωμορφολογία της χώρας (έντονο ανάγλυφο, πολυάριθμα νησιά) όσο και οι πηγές ενέργειας (λιγνίτης) στις οποίες αυτή στηρίζεται, διαφέρουν αισθητά σε σχέση με την πλειοψηφία των χωρών της Ευρώπης.

Αλλά και σε εθνικό επίπεδο, ένα ζήτημα που προκύπτει από την εφαρμογή της εθνικής πολιτικής, είναι η έλλειψη πολυεπίπεδου και μακροχρόνιου σχεδιασμού που οδηγεί στην άνιση μεταχείριση/αντιμετώπιση περιοχών, ζήτημα που είναι εμφανές και ως προς την παραγωγή ενέργειας. Τα ελλείμματα του σχεδιασμού, οι σημειακές προσεγγίσεις, οι χωρικές ανισότητες, το έλλειμμα στα ζητήματα της παραγωγικής βάσης αποτελούν διαχρονικά συνιστώσες του σχεδιασμού στην Ελλάδα (Βαλεριάνου κ.ά., 2014). Ειδικά η ευρύτερη περιοχή του Βέρμιου, που επιφορτίζεται με την παραγωγή γιγαντιαίων ποσοτήτων ενέργειας στα λιγνιτοεργοστάσια της Πτολεμαΐδας, καλείται τώρα να «προσφέρει» τεράστια δασική έκταση για την παραγωγή ενέργειας που θα καταναλωθεί σε περιοχές



με υψηλή ζήτηση. Η αδυναμία διασύνδεσης τομέων με συναφή παραγωγική διάρθρωση, η αδυναμία ανάπτυξης νέων μορφών συνεργασίας και συμπληρωματικότητας ώστε να αναδεικνύονται κάθε φορά τα ιδιαίτερα φυσικά, κοινωνικά, πολιτισμικά διαθέσιμα κάθε τόπου και συγκεκριμένα της περιοχής του Βέρμιου αποτελούν κρίσιμα ανοικτά ζητήματα προς περαιτέρω διερεύνηση (Βαλεριάνου, 2014).

Επιπλέον, οι μέχρι σήμερα ασκούμενες πολιτικές δεν αναζητούν λύση στην πρόληψη του ζητήματος, δηλαδή την εξοικονόμηση ενέργειας και την ορθολογικότερη χρήση των φυσικών πόρων αλλά στην υπερπαραγωγή «καθαρής ενέργειας», με ιδιαίτερη προσήλωση σε εφαρμογές μεγάλης κλίμακας, χωρίς να προκύπτει οφέλεια σε τοπικό επίπεδο, προκαλώντας, εκτός των άλλων, και κοινωνικές αντιδράσεις. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο υπό μελέτη σταθμός παραγωγής των 465MW. Αντίθετα, ο προσανατολισμός σε μικρότερες μονάδες θα είχε ως αποτέλεσμα την αξιοποίηση του δυναμικού με μικρότερη επιβάρυνση του περιβάλλοντος.

Την ίδια στιγμή, παρατηρείται η σταδιακή άμβλυση της νομοθεσίας που αποτελούσε μέχρι πρόσφατα έναν προστατευτικό κλοιό για το περιβάλλον. Ενδεικτικό είναι το γεγονός ότι αντί να ορισθούν και να χαρτογραφηθούν σαφώς οι περιβαλλοντικά ευαίσθητες περιοχές από αρμόδιους φορείς, πρωτίστως σε τοπικό επίπεδο, το ΕΠΧΣΑΑ-ΑΠΕ ορίζει τις ΠΑΠ με μοναδικό κριτήριο τη μέγιστη δυνατή εκμετάλλευση του αιολικού δυναμικού. Ακόμη, το κράτος και οι δημόσιοι λειτουργοί, επιτρέπουν την εκμετάλλευση των δασικών και αναδασωτέων εκτάσεων με συμβολικά ανταλλάγματα, προκειμένου να χρησιμοποιηθούν από ιδιώτες για εγκατάσταση μεγάλων σταθμών παραγωγής ενέργειας. Αυτή η πολιτική ακολουθείται και στον Αιολικό Σταθμό στο Βέρμιο, όπου μέρος της εγκατάστασης χωροθετείται σε δασική περιοχή που ανήκει στο δίκτυο Φύση 2000.

Σε οικονομικό επίπεδο, η εφαρμογή της πολιτικής για τις ΑΠΕ επιβαρύνει με τεράστια ποσά τον κρατικό προϋπολογισμό, καθώς το δημόσιο έχει επωμισθεί το κόστος για τα έργα και τις εγκαταστάσεις που υποστηρίζουν τα έργα ΑΠΕ. Παράλληλα, ο ΔΕΣΜΗΕ είναι αναγκασμένος να αγοράζει σε σταθερή υψηλή τιμή την παραγόμενη ενέργεια, την οποία πληρώνει ακριβά ο καταναλωτής. Ακόμα, προβλέπεται φορείς δημοσίου δικαίου, όπως το Κέντρο Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας (ΚΑΠΕ), να παρέχουν σημαντικές επιδοτήσεις στους επενδυτές, αυξάνοντας σημαντικά το κόστος για το δημόσιο. Όσον αφορά την τοπική κοινωνία, αποζημιώνεται σε αναντίστοιχα μικρό βαθμό από τα ανταποδοτικά οφέλη που προσφέρονται από τους επενδυτές.

Παράλληλα, οι τοπικές κοινωνίες αποκλείονται από τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, δηλαδή συμμετέχουν μόνο μέσω όσων τοπικών φορέων μπορούν να ανταπεξέλθουν στα ασφυκτικά χρονοδιαγράμματα της διαβούλευσης. Αντίστοιχα αντιμετωπίστηκε και η

περίπτωση μελέτης, όπου ενώ η ΜΠΕ απορρίφθηκε ως ελλιπής από τους τοπικούς φορείς, η διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης ολοκληρώθηκε επιτυχώς.

Σύμφωνα με όσα έχουν μέχρι τώρα σημειωθεί, ο νομοθέτης αξιοποιεί τα θεσμικά μέσα για την εξυπηρέτηση ιδιωτικών επενδύσεων με αμφίβολη αντισταθμιστική ωφέλεια για την τοπική κοινωνία (τοπικό δημόσιο συμφέρον) και για τους καταναλωτές ρεύματος στο σύνολό τους (εθνικό δημόσιο συμφέρον). Σε κάθε περίπτωση και προκειμένου να διασφαλίζεται η προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος, θα πρέπει να γίνεται η κατάλληλη στάθμιση ανάμεσα στην προστασία του περιβάλλοντος και την οικονομική ανάπτυξη τόσο από προληπτικής άποψης κατά το στάδιο της νομοθέτησης, όσο και στον κατασταλτικό έλεγχο, κατά τη δικαστική εκτίμηση των ζητημάτων που άγονται ενώπιον των δικαστηρίων.

## 6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ανακεφαλαιώνοντας, αξίζει να αναφερθούν κάποια μέτρα που θα μπορούσαν να κάνουν ορθολογικό το σχεδιασμό της ενεργειακής πολιτικής και την παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, μια πραγματικά φιλική προς το περιβάλλον λύση. Καταρχήν, η καταγραφή των ενεργειακών αναγκών (οικιακών, βιομηχανικών, τουριστικών, εμπορικών, μεταφορικών κ.α.) της χώρας συνολικά και του κάθε τόπου ειδικά, θα μπορούσε να αποτελέσει τον οδηγό, τόσο για την εξοικονόμηση όσο και την παραγωγή ενέργειας, όπου αυτό κρίνεται απαραίτητο. Επίσης, ο υπολογισμός της φέρουσας ικανότητας κάθε περιοχής, σε συνδυασμό με τη χαρτογράφηση περιοχών αποκλεισμού, θα αποτύπωνε ξεκάθαρα τους εθνικούς περιορισμούς και δεν θα δημιουργούσε την εντύπωση στους επενδυτές ότι μπορούν να προγραμματίσουν τις επενδύσεις τους σε όλη την ελληνική επικράτεια. Η δράση αυτή χρειάζεται να συνδυαστεί και με πιο αυστηρούς περιορισμούς στη χωροθέτηση των έργων, δηλαδή ρητή απαγόρευση για τις προστατευόμενες, δασικές και αναδασωτέες περιοχές. Επίσης, τα έργα ΑΠΕ που εγκρίνονται, προτείνεται να είναι κυρίως έργα μικρής κλίμακας και μόνο σε ειδικές περιπτώσεις έργα μεγάλης εμβέλειας (Β.ΑΠΕ), προκειμένου να μην αλλοιώνουν την περιοχή και να συμβαδίζουν με την έννοια της περιβαλλοντικής προστασίας και συμβατότητας.

Ο συνδυασμός των διαφορετικών μορφών ΑΠΕ με έργα μικρής κλίμακας, με διασπορά στο χώρο και σε σημεία που έχουν ήδη υποστεί παρέμβαση (οδικό, σιδηροδρομικό δίκτυο, δίκτυα υποδομών κ.α.) και με στόχο την ενεργειακή αυτονομία περιοχών αποτελεί μια πιο ήπια προοπτική χωροθέτησής τους (Σούμπασης, 2010). Άλλωστε, ο προσανατολισμός προς μικρά, ολοκληρωμένα συστήματα ΑΠΕ, με την ελάχιστη δυνατή επιβάρυνση των προστατευμένων περιοχών και τη δυνατότητα σημαντικής συμμετοχής των τοπικών κοινωνιών, αποτελεί βιώσιμη εναλλακτική επιλογή.

Ακόμα, όσον αφορά τα αντισταθμιστικά οφέλη για την τοπική κοινωνία, προτείνεται η διεύρυνσή τους, προκειμένου να ισοσκελίζεται αν είναι δυνατόν, η περιβαλλοντική και κοινωνικοοικονομική καταστροφή με την υλική αποζημίωση. Ακόμα, το κράτος θα πρέπει να εγγυάται την εφαρμογή των υποσχέσεων του επενδυτή για την υποδειγματική εγκατάσταση και απεγκατάσταση των σταθμών παραγωγής επιβάλλοντας οικονομικές και όχι μόνο κυρώσεις, όταν οι αλλοιώσεις που έχει υποστεί το τοπίο δεν αποκαθίστανται. Τέλος, το έλλειμμα δημοκρατίας θα πρέπει να αντιμετωπιστεί και με θεσμικό τρόπο. Η τοπική κοινωνία θα πρέπει να συμμετέχει στη διαβούλευση με δεσμευτικό και όχι συμβουλευτικό χαρακτήρα, σε επίπεδο Δήμου ή ακόμα καλύτερα Δημοτικής Ενότητας. Επιπλέον προτείνεται τα έργα που ξεπερνούν ένα ποσό εγκατεστημένης ισχύος, να εξετάζονται με περισσότερο ενδεδειγμένο τρόπο (π.χ διενέργεια δημοψηφίσματος ή θεσμοθέτηση του δικαιώματος άσκησης veto από ομάδες πολιτών που θίγονται από το έργο).

### **Ευχαριστίες**

Ευχαριστούμε τους Ε. Παναγιωτάτου και Ι. Σαγιά για τη συμβολή τους στην ερευνητική διαδικασία, τους νομικούς Μ. Χαϊνταρλή και Α. Σηφάκη για τις καθοριστικές συμβουλές τους, καθώς και τα στελέχη των φορέων, οι οποίοι αντάλλαξαν απόψεις μαζί μας. Τέλος, ευχαριστούμε το Πρόγραμμα «Υποτροφιών Αριστείας Ι.Κ.Υ. Μεταπτυχιακών Σπουδών στην Ελλάδα-Πρόγραμμα Siemens» για την οικονομική στήριξη της υποτρόφου συγγραφέως Μ. Παναγιωτίδου.

### **Βιβλιογραφία**

#### **Ελληνόγλωσση**

- Αθανασίου, Α. (2012), *Η κρίση ως «κατάσταση έκτακτης ανάγκης» - Κριτικές και αντιστάσεις*, ISBN: 978-960-493-174-3, Αθήνα, Εκδόσεις Σαββάλας
- Βαλεριάνου, Κ., Μουκούλης, Π., Σαγιάς, Ι., Παναγιωτάτου, Ε. (2014), *Εργαλεία/ μηχανισμοί διαχρονικού επαναπροσδιορισμού αναπτυξιακής προοπτικής και σχεδιασμού του αστικού χώρου: η εμπειρία μας δεκαετίας*, Ελληνικό Τμήμα Ευρωπαϊκής και Διεθνούς Εταιρείας Περιφερειακής Επιστήμης (RSAI, ERSA), 12ο Επιστημονικό Συνέδριο «Αστική και Περιφερειακή Ανάπτυξη: σύγχρονες προκλήσεις», Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, 27-28 Ιουνίου 2014
- Βαλεριάνου, Κ. (2014), *Πολεοδομική και χωροταξική «μεταρρύθμιση»: «ανοικτά» ερωτήματα*, Ημερίδα «Χρήσεις γης: Ρύθμιση του χώρου για την ανάπτυξη», ΕΜΠ,

Σχολή Αρχιτεκτόνων Μηχανικών, Τομέας Πολεοδομίας και Χωροταξίας, 26 Ιουνίου 2014

Δαγτόγλου, Π. (2012), *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε

Δεπούνη, Ν. (2013), *Περιβαλλοντική Νομοθεσία και Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων*, σημειώσεις στα πλαίσια του μαθήματος «Μελέτες Περιβαλλοντικών επιπτώσεων», Τμήμα Γεωλογίας Πανεπιστημίου Πατρών

ΔΕΣΜΗΕ (2010), *Τιμολόγηση Ενέργειας από ΑΠΕ*, ανακτήθηκε την 8/9/2014 <<http://www.desmie.gr/ape-sithya/adeiodotiki-diadikasia-kodikoroiisi-nomothesias-ape/periechomena/timologisi-energeias-aro-ape/>>

ΔΕΣΜΗΕ (2014), *Αδειοδοτική Διαδικασία και Κωδικοποίηση Νομοθεσίας ΑΠΕ*, ανακτήθηκε την 15/9/2014 <<http://www.desmie.gr/ape-sithya/adeiodotiki-diadikasia-kodikoroiisi-nomothesias-ape/>>

ΕΛΕΤΑΕΝ (2010), *Οι Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας ως εργαλείο ουσιαστικής περιβαλλοντικής προστασίας: Ζητήματα εφαρμογής και ερμηνείας της περιβαλλοντικής και δασικής νομοθεσίας*, Αθήνα, ανακτήθηκε την 9/9/2014 <<http://eletaen.gr/ape-περιβαλλοντική-προστασία/>>

Επιμελητήριο Περιβάλλοντος και Βιωσιμότητας (2008), *Κριτική Ανάλυση της Βιωσιμότητας του Ειδικού Χωροταξικού Σχεδίου για τις ΑΠΕ*, Αθήνα

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2008), *Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές*, Βρυξέλλες

Καμπουράκης, Γ. (2009), *Το δημόσιο συμφέρον και οι περιορισμοί στα ατομικά δικαιώματα*, εργασία στα πλαίσια του μαθήματος «Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα» του Τμήματος Νομικής, Σχολή Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών, Εθνικό Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Κατσουλάκος, Ν., Καλιαμπάκος Δ. (2010), *Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας και Ορεινές Περιοχές*, 6ο Διεπιστημονικό Διαπανεπιστημιακό Συνέδριο του Ε.Μ.Π. και του ΜΕ.Κ.Δ.Ε. του Ε.Μ.Π. Η Ολοκληρωμένη Ανάπτυξη των Ορεινών Περιοχών, Μέτσοβο, 16-19 Σεπτεμβρίου.

Κλαμπατσέα, Ρ. (2012), *Ο σχεδιασμός του χώρου ως μέσο διαχείρισης της κρίσης στην Ελλάδα*, Πρακτικά 3ου Πανελληνίου Συνεδρίου Πολεοδομίας Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Βόλος 27-30 Σεπτέμβρη.

Παπασταματίου, Π., Λαδακάκος Π., Βλαμάκης Α, Αγγελοπούλου Α. (2009), *Ανάλυση επιπτώσεων από την εγκατάσταση και λειτουργία αιολικών πάρκων*, Έκδοση της Ελληνικής Επιστημονικής Ένωσης Αιολικής Ενέργειας, Μάιος 2009

- Παυλόπουλος, Π. (2013), *Το Δημόσιο Δίκαιο στον αστερισμό της οικονομικής κρίσης*, Αθήνα, Εκδόσεις Λιβάνη.
- ΡΑΕ (2014), Γεωπληροφοριακός Χάρτης, Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, ανακτήθηκε την 28/9/2014 <<http://www.rae.gr/geo/>>
- Σουμπάσης, Κ. (2010), *Κριτική προσέγγιση του σχεδιασμού αξιοποίησης της αιολικής ενέργειας στον ελληνικό χώρο*, ανακτήθηκε την 9/9/2014 <[http://courses.arch.ntua.gr/el/proseggiseis\\_toy\\_sxediasmoy\\_sthn\\_ellada/metaptyxiakes\\_sproydistikes\\_ergasies/2009-2010/kritiki\\_proseggish\\_toy\\_sxediasmoy\\_ajioipoihsis\\_ths\\_aiolikas\\_energeias\\_ston\\_ellhniko\\_xvro.html](http://courses.arch.ntua.gr/el/proseggiseis_toy_sxediasmoy_sthn_ellada/metaptyxiakes_sproydistikes_ergasies/2009-2010/kritiki_proseggish_toy_sxediasmoy_ajioipoihsis_ths_aiolikas_energeias_ston_ellhniko_xvro.html)>
- Χαϊνταρλής, Μ. (2012), *Περί της δεσμευτικότητας των εργαλείων χωρικού σχεδιασμού και της μεταξύ τους νομικής σχέσης*, Πρακτικά 3ου Πανελληνίου Συνεδρίου Πολεοδομίας Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Βόλος 27 – 30 Σεπτεμβρίου.
- Χατζηβασιλειάδης, Γ. (2011), *Προβλήματα με τον φιλόδοξο στόχο διείσδυσης των ΑΠΕ στην ηλεκτροπαραγωγή*, ανακτήθηκε την 8/9/2014 <<http://www.capital.gr/Articles.asp?id=1132287>>

### **Ξενόγλωσση**

- EU (2011), *Wind energy developments and Natura 2000*, Publications Office of the European Union, Λουξεμβούργο, ανακτήθηκε την 7/5/2016 < [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Wind\\_farms.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Wind_farms.pdf)>
- Kambezidis, A., Kasselouri B., Konidari P. (2011), Evaluating policy options for increasing the RES - E penetration in Greece, *Energy Policy*, Volume 39, Issue 9, Pages 5388–5398
- Morrison, M. and Sinclair K. (2004), *Wind Energy Technology, Environmental Impacts of*, Encyclopedia of Energy, vol. 6. σελ. 435-448
- OJEU (2012), *Consolidated version of the treaty of the functioning of the European Union*, Official Journal of the European Union, τεύχος 55, 26 Οκτωβρίου 2012
- UN (1987), *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, Annex to document A/42/427 - Development and International Co-operation: Environment, ανακτήθηκε την 2/9/2014 <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>. ρος και μια πολιτικβου

*Παναγιωτίδου Μαρία,  
Αρχιτέκτων Μηχανικός ΑΠΘ,  
e-mail: mara.pann@gmail.com*

*Κοντοπούλου Ευαγγελία,  
Ηλεκτρολόγος Μηχανικός και Μηχανικός Υπολογιστών ΕΜΠ,  
e-mail: evi.kontopoulou@gmail.com*

*Βαλεριάνου Κωνσταντίνα,  
Σχολή Αρχιτεκτόνων Μηχανικών ΕΜΠ,  
e-mail: konvaler@gmail.com*

## **Η κομματική ένταξη των έργων στο ΠΕΠ Αν. Μακεδονίας και Θράκης, κατά την περίοδο του Γ' ΚΠΣ, ως Μελέτη Περίπτωσης**

### **Διονύσιος Χιόνης**

Καθηγητής, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

### **Τρύφων Εξάρχου**

Υπ. Διδάκτωρ, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

### **Περίληψη**

Με τη μέθοδο της μελέτης περίπτωσης ερευνάται (για πρώτη φορά στην Ελλάδα), η κομματική ένταξη των έργων των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού, (Νομαρχίες και Δήμους), στο ΠΕΠ της Περιφέρειας Αν. Μακεδονίας και Θράκης. Η αφορμή δόθηκε από την βιβλιογραφική επισκόπηση και τις αναφορές κάποιων ερευνητών σχετικά με τον τρόπο ένταξης των έργων στα ΕΠ. Στις τρεις τετραετίες (1998-2002, 2002-2006 και 2006-2010), εκλογής Νομαρχών και Δημάρχων, υλοποιήθηκε το Γ' ΚΠΣ (2000-2010) και εντάχθηκαν όλα τα έργα των ΟΤΑ σύμφωνα με τις προσκλήσεις που εξέδιδε η Διαχειριστική Αρχή της Περιφέρειας και μετά την τελική υπογραφή του περιφερειάρχη (Γ. Γραμματέα της Περιφέρειας), που ήταν διορισμένος από την εκάστοτε κυβέρνηση. Η καινοτομία και η μοναδικότητα της έρευνας αυτής έγκειται στο γεγονός ότι, είχαμε σε όλη την περίοδο του Γ' ΚΠΣ, Καποδιστριακούς Δήμους και ίσα χρονικά διαστήματα Γ. Γραμματέα Περιφέρειας με δυο κόμματα εξουσίας στην κυβέρνηση. Έτσι δημιουργήθηκε μια βάση δεδομένων (Access) από πρωτογενή στοιχεία του ΟΠΣ (φιλτραρισμένα ανά Δήμο ή Νομαρχία), τα οποία επεξεργαστήκαμε και καταλήξαμε στους πίνακες που με μια ματιά μπορεί να διαπιστωθεί, κατ' αρχάς, η κομματική ένταξη των έργων στο Γ' ΚΠΣ.

## **Λέξεις κλειδιά**

*Ένταξη έργων, Κόμμα υποστήριξης, Νομάρχης, Δήμαρχος, Γ. Γραμματέας Περιφέρειας, Γ' ΚΠΣ.*

## ***The political parties' affiliations with the ROP of Eastern Macedonia & Thrace projects' accession during the CSF period as a case study***

### **Abstract**

*For the first time in Greece, the political parties' affiliations with ROP projects of A & B grade local government organisations (prefectures and municipalities) in the Region of Eastern Macedonia and Thrace, are investigated, using the case study method.*

*The motivation was given by the bibliographic overview along with the reports from a number of researchers regarding the OP projects' accession preferences.*

*The innovation and the uniqueness of this study lies to the fact that during the 3rd CFS period we had unchanged local administrative subdivision in Greece, with the same, in number and size, Prefectures and Municipalities and we also had the succession of two different political parties in power in the Central Government, that were appointing their “own” General Secretaries in the Regions.*

*Thus a database was developed using primary MIS(Monitoring Information System), data that were sorted by Prefecture and/or Municipality of the Region of Eastern Macedonia & Thrace. These data were processed thoroughly and have produced certain schematics and tables where initially, just with a glance, can be easily seen how the parties involvement and the political bonding to the local governments' projects accession in the CSF Program interact.*

### **Keywords**

*Project accession, supporting party, Prefect, Major, General Secretary of the Region, CSF (Community Support Framework).*



## 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Είχαμε τρεις τετραετίες 1998-2002, 2002-2006 και 2006-2010 εκλογής Νομαρχών και Δημάρχων και αντίστοιχα είχαμε δυο ίσες περιόδους διορισμένων Γ. Γραμματέων Περιφέρειας 1998-2004 και 2004-2010. Στην ουσία έχουμε δυο ίσα χρονικά διαστήματα να αξιολογήσουμε και τα οποία συμπίπτουν χρονικά με την υλοποίηση του Γ' ΚΠΣ. Το διάστημα 2000-2004 και 2004-2008 που είναι και το τέλος το εντάξεων έργων στο Γ' ΚΠΣ. Η χρονική περίοδος για τέτοιου είδους αξιολόγηση είναι εξαιρετική αφού πέρα των χρονικών συμπτώσεων των εκλογών και των διορισμένων περιφερειαρχών, είχαμε ακόμη Καποδιστριακούς Δήμους σε όλη τη διάρκεια και δεν είχε εφαρμοσθεί ακόμη ο Ν. 3852/2010 το πρόγραμμα «Καλλικράτης», είχαμε δηλαδή τους ίδιους Δήμους.

Δημιουργήσαμε ένα πίνακα σε φύλλο Excel για κάθε Νομό της Περιφέρειας που περιέχει όλους τους Δήμους του Νομού και ένα άλλο που περιέχει όλες τις Νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις. Σε αυτόν τον πίνακα μπορούμε να δούμε το κόμμα στήριξης του Δημάρχου ή του Νομάρχη και το κόμμα το οποίο βρισκόταν στην κυβέρνηση και διόρισε τον Γ. Γραμματέα της Περιφέρειας. Σε άλλη στήλη μετά από άντληση των στοιχείων από το ΟΠΣ και δική μας επεξεργασία, φιλτράραμε τα έργα που εντάχθηκαν μετά από προσκλήσεις της Περιφέρειας και απευθυνόταν σε ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού. Σε επόμενη στήλη απεικονίζεται ο πληθυσμός κάθε Δήμου και κάθε Νομού με στοιχεία της απογραφής του 2001, ώστε να υπάρχει και κάποιο συγκριτικό στοιχείο μεγέθους των ΟΤΑ. Στο τέλος σε δυο στήλες μπορούμε να δούμε το μέγεθος των εντάξεων που έγιναν με Δήμαρχο και Νομάρχη – Περιφερειάρχη ίδιας ή διαφορετικής κομματικής παράταξης.

Παράλληλα σύμφωνα με τη δική μας έρευνα και τη βιβλιογραφική επισκόπηση προσπαθήσαμε να εξηγήσουμε το αποτέλεσμα και να θέσουμε σε σωστή βάση όλες τις παραμέτρους που μπορεί να επηρέασαν τις εντάξεις έργων.

## 2. ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΕΝΤΑΞΗ ΤΩΝ ΕΡΓΩΝ ΚΑΙ ΤΗΝ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ Γ' ΚΠΣ

Όπως αναφέρει ο Ψυχάρης, (2004 : 59-60), η διοικητική αποκέντρωση και η δημοσιονομική αποκέντρωση, που θα συνόδευαν τον προγραμματισμό και τις αναπτυξιακές πολιτικές των ΠΕΠ ήρθαν πολύ καθυστερημένα. Όπως φαίνεται οι περιφέρειες θεσμοθετήθηκαν το 1986, αλλά πόρους διαχειρίστηκαν μόλις το 1998. Υπήρξε δηλαδή ένα διάστημα κενό, χωρίς Διαχειριστικές Αρχές και ΜΟΔ ΑΕ, ενώ αργότερα τα στελέχη που διαχειρίστηκαν τα έργα των επιχειρησιακών προγραμμάτων (ΕΠ) ήταν άπειρα, ακόμη και αυτά του κεντρικού κράτους.

Ο Παπαδούλης (2007:44) θεωρεί ότι το βασικό πλεονέκτημα της άσκησης περιφερειακής πολιτικής σε κεντρικό επίπεδο είναι ότι έτσι διατηρείται μια συνολική εποπτεία του περιφερειακού προβλήματος της χώρας και συνεπώς οι πολιτικές μπορούν να κατευθύνουν πόρους εκεί που είναι περισσότερο αναγκαίο. Το βασικό μειονέκτημα της είναι ότι έχει συνήθως ένα γενικό χαρακτήρα και δεν μπορεί να λάβει υπόψη της, εύκολα τις ιδιαιτερότητες των διαφόρων περιοχών και να προσαρμοστεί σε αυτές. Ένα άλλο μειονέκτημα είναι η έλλειψη επαρκούς κινήτρου από την πλευρά των ασκούντων την πολιτική, κυρίως όταν αυτή αφορά απομακρυσμένες περιοχές.

Το βασικό πλεονέκτημα της άσκησης πολιτικής σε τοπικό επίπεδο είναι η καλύτερη αντίληψη των τοπικών προβλημάτων και των τοπικών ιδιαιτεροτήτων, η σαφής ύπαρξη κινήτρου και η καλύτερη δυνατότητα κινητοποίησης του τοπικού δυναμικού. Το βασικό μειονέκτημα είναι η έλλειψη μιας συνολικής αντίληψης του περιφερειακού προβλήματος της χώρας αλλά και των παραγόντων που το επηρεάζουν, η έλλειψη συντονισμού των πολιτικών σε εθνικό επίπεδο και η σπατάλη πόρων, καθώς και ο συχνά παρατηρούμενος τοπικός ανταγωνισμός.

Ο Πολύζος (2011: 51) αναφέρει ότι οι διαπεριφερειακές κοινωνικές και οικονομικές ανισότητες, παρά το γεγονός ότι δεν ικανοποιούν το κοινό αίσθημα περί ισότητας, δεν αποτελούν αναγκαστικά αιτιολογική βάση για την άσκηση περιφερειακής πολιτικής. Η κυριότερη επιχειρηματολογία για την αναγκαιότητα άσκησης περιφερειακής πολιτικής αναφέρεται περισσότερο στο «κριτήριο της αποτελεσματικότητας» της οικονομίας και λιγότερο στο «κριτήριο της ισότητας».

Το κριτήριο της αποτελεσματικότητας έχει ως βασική επιδίωξη τη μεγιστοποίηση της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, ενώ το κριτήριο της ισότητας επιδιώκει τη μείωση των χωρικών και περιφερειακών διαφορών στους δείκτες ανάπτυξης και ευημερίας. Είναι γεγονός ότι σε όλες τις χώρες νομοθετούνται και εφαρμόζονται προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης με συγκεκριμένους ποσοτικούς και ποιοτικούς στόχους. Το βασικό όμως ερώτημα αφορά τη δυνατότητα ταυτόχρονης ικανοποίησης των δυο κριτηρίων στην ασκούμενη περιφερειακή πολιτική. Η επικράτηση του κριτηρίου της χωροταξικής ισότητας ή της δικαιοσύνης σε βάρος της αποτελεσματικότητας είναι πολλές φορές ένα ζήτημα με πολιτικές ή ιδεολογικές αναφορές.

Ο Οικονόμου (2004:45) αναφέρει ότι οι εντάξεις έργων είναι μια διαδικασία σύνθετη που δεν αντανάκλα τις επιλογές των αρχών προγραμματισμού (τόσο στο επίπεδο του σχεδιασμού των μέτρων των προγραμμάτων, μέσω των κριτηρίων επιλογής έργων κ.λπ., όσο και στο επίπεδο της υλοποίησης, μέσω των προτεραιοτήτων ως προς την ενεργοποίηση των μέτρων) αλλά και άλλους παράγοντες, συχνά καθοριστικούς, όπως η ετοιμότητα των τελικών δικαιούχων, ή το κατά περίπτωση θεσμικό και διαδικαστικό πλαίσιο. Είναι συνεπώς

παρακινδυνευμένο να αποδοθεί η εικόνα που απορρέει από τα μέχρι σήμερα ενταγμένα έργα αποκλειστικά σε προγραμματικές επιλογές, και να θεωρηθεί ως προϊόν της στρατηγικής του προγράμματος. Ωστόσο, η στρατηγική έχει και αυτή τη θέση μέσα στο συνολικό σύστημα προσδιοριστικών παραγόντων, τόσο άμεσα (σε επίπεδο προγραμματικών επιλογών) όσο και έμμεσα. Στην τελευταία περίπτωση συμπεριλαμβάνονται οι προτεραιότητες ως προς την ενεργοποίηση των μέτρων, τα θεσμικά και διαδικαστικά πλαίσια των μέτρων, αλλά και οι τυχόν παραλείψεις. Τέτοιες παραλείψεις αφορούν τόσο τη μη έγκαιρη προετοιμασία των τελικών δικαιούχων, όσο και τις αργοπορίες στην αντιμετώπιση διαπιστωνόμενων δυσκολιών υλοποίησης συγκεκριμένων μέτρων και δράσεων.

Σε μια έρευνα του (Ινστιτούτου Εργασίας ΓΣΕΕ – ΑΔΕΔΥ, 2009 :60-61) σχετικά με τα αποτελέσματα του Γ' ΚΠΣ, αναφέρεται ότι η εμπειρία από την εφαρμογή των κοινοτικών πλαισίων στήριξης, τόσο στην Ελλάδα όσο και στις υπόλοιπες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχει αναδείξει τρία βασικά προβλήματα, τα οποία και με την εφαρμογή του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς 2007-2013 (Δ' ΚΠΣ), πρέπει να αρθούν ώστε να μεγιστοποιηθούν τα οφέλη για την χώρα.

- Αξιολόγηση των αναγκών, δεδομένου ότι υπάρχει ασυμμετρία στην πληροφόρηση (και κατά συνέπεια στις προτεραιότητες) ανάμεσα στις κοινοτικές, εθνικές και περιφερειακές ή τοπικές αρχές (οι δύο τελευταίες έχουν τάση να υπερτονίζουν τις ανάγκες του) και ειδικότερα υπάρχει πρόβλημα εύπιστων στατιστικών στοιχείων στην βάση των οποίων αποφασίζονται οι κατανομές των πόρων
- Το πρόβλημα της κατεύθυνσης των πόρων γιατί διάφορες ομάδες ή φορείς ασκούν πιέσεις τόσο σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Επιτροπής όσο και σε εθνικό επίπεδο, με αποτέλεσμα να κατευθύνονται οι πόροι περισσότερο με πολιτικά και λιγότερο με οικονομικά ή κοινωνικά κριτήρια.
- Η χρονική υστέρηση λόγω γραφειοκρατικών καθυστερήσεων των εθνικών, περιφερειακών αλλά και κοινοτικών υπηρεσιών.

Επίσης, τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης, χαρακτηρίζονται από τη λογική της χρηματοδότησης χιλιάδων μικρών δημόσιων έργων, χωρίς ένα μακρόπνοο κεντρικό σχεδιασμό. Απαιτείται στα πλαίσια της εφαρμογής του ΕΣΠΑ να υιοθετηθεί ένα ολοκληρωμένο σχέδιο παρεμβάσεων το οποίο θα επενδύει στο παραγωγικό τομέα της οικονομίας, δίνοντας έμφαση στην έρευνα, την καινοτομία και την ενίσχυση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Θα επενδύει στο ανθρώπινο δυναμικό και την απασχόληση. Θα αναδεικνύει τη προστασία του περιβάλλοντος και θα ενθαρρύνει την αειφόρο ανάπτυξη. Θα ενισχύσει τις προοπτικές ανάπτυξης της περιφέρειας, δημιουργώντας ένα ολοκληρωμένο και ποιοτικό δίκτυο μεταφορών.

Σε άλλη έρευνα (Αυδίκος, 2013 :89), βρέθηκε ότι οι ασυνήθιστα ανακριβείς προϋπολογισμοί έργων (περίπου 30-40% πιο κάτω από το τελικό κόστος) συνδέονται με τον ρόλο των προγραμμάτων ως μηχανισμοί υποστήριξης πελατειακών σχέσεων μεταξύ πολιτικού προσωπικού και κοινωνίας, αφού με δεδομένο το χρηματοδοτικό ύψος ενός προγράμματος, η ένταξη έργων με προϋπολογισμούς μικρότερων των πραγματικών διευκόλυνε την ένταξη περισσότερων έργων και άρα την ικανοποίηση περισσότερων αιτημάτων από φορείς και ομάδες πίεσης.

Στην Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programs 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 regions, (2010) αναφέρεται ότι πριν από την εισαγωγή της πολιτικής συνοχής της ΕΕ, ο «δημοκρατικός προγραμματισμός», ιδρύθηκε στην Ελλάδα για την εφαρμογή των πολιτικών ανάπτυξης, τόσο θεσμικά όσο και σε ορισμένες περιπτώσεις, εκ των πραγμάτων (de facto). Παρ όλα αυτά, η λήψη αποφάσεων, ήταν κατακερματισμένη, συγκεντρωτική και ιεραρχική. Καθώς η πολιτική συνοχής τέθηκε σε εφαρμογή, οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων όσον αφορά το σχεδιασμό και την υλοποίηση των προγραμμάτων ήταν σημαντικά βελτιωμένες σε κάθε προγραμματική περίοδο, ιδίως μέσω:

- της ενίσχυσης του «δημοκρατικού προγραμματισμού» και την υιοθέτηση μιας bottom-up προσέγγισης, τουλάχιστον σε περιφερειακό επίπεδο.
- της συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων και των τοπικών φορέων στην παρακολούθηση και στον έλεγχο των προγραμμάτων (στο πλαίσιο των επιτροπών παρακολούθησης).
- της σύστασης φορέων διαχείρισης και των διαδικασιών που συμμορφώθηκαν με τους κανόνες που ίσχυαν για την εφαρμογή των προγραμμάτων.
- του καθορισμού συστήματος παρακολούθησης και αξιολόγησης των πολιτικών, το οποίο θεσπίστηκε στην Ελλάδα με την εφαρμογή της πολιτικής συνοχής. Αν και υπάρχει πάντα αρκετό περιθώριο για βελτίωση, οι διαδικασίες που εφαρμόζονταν και η δημιουργημένη κουλτούρα έχουν εξαπλωθεί και σε άλλους τομείς της πολιτικής.

Στην αρχή της προγραμματικής περιόδου η κεντρική διοίκηση παραχώρησε αυτονομία στις περιφέρειες πρωτόγνωρη για τα ελληνικά δεδομένα. Σκοπός υπήρξε η ανάπτυξη αυτόνομου περιφερειακού αναπτυξιακού προγραμματισμού. Στα επόμενα έτη ακολούθησε σειρά εγκυκλίων που έδιναν οδηγίες και κατευθύνσεις για τον σχεδιασμό και τη σύνταξη των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων, οι οποίες έμμεσα υποχρέωναν τους περιφερειακούς μηχανισμούς να τις ακολουθήσουν. Αναδεικνύεται λοιπόν μία έντονη αντίφαση: το επίσημο κράτος δίνει θεσμικά αρμοδιότητες στις περιφέρειες, τις οποίες κατά κάποιον τρόπο ανακαλεί με την τακτική της αποστολής εγκυκλίων με υποχρεωτικό

χαρακτήρα. Δύο κύριες απόψεις επιδιώκουν να δώσουν ερμηνεία στο φαινόμενο αυτό (Παντουβάκης, 2007:19-22).

- Η πρώτη κατηγορεί το κεντρικό κράτος για συγκεντρωτισμό και προσπάθεια ελέγχου και ρύθμισης κάθε δράσης ως την τελευταία λεπτομέρεια. Αποστερώντας κάθε δυνατότητα αυτενέργειας, εμποδίζεται η ανάπτυξη περιφερειακών μηχανισμών ικανών για την άσκηση αναπτυξιακής πολιτικής. Ο χαρακτηρισμός των εγκυκλίων ως συμβουλευτικών κειμένων δύσκολα μπορεί να γίνει αποδεκτός, αφού είναι γνωστό το ειδικό τους βάρος στο εσωτερικό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.
- Η δεύτερη ερμηνεία αποδέχεται ότι η παρέμβαση των κεντρικών υπηρεσιών υπήρξε ισχυρή, αλλά δικαιολογημένη. Οι περιφέρειες δεν μπόρεσαν να παρουσιάσουν τις δυνατότητες και τις ικανότητες που θα τους επέτρεπαν να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις των ευρωπαϊκών προγραμμάτων. Το στελεχιακό τους δυναμικό έδειξε καθυστέρηση ή αδυναμία προσαρμογής στις απαιτήσεις του αναπτυξιακού προγραμματισμού εντός του δεδομένου χρονικού διαστήματος. Οι προτάσεις που υποβλήθηκαν συχνά υποδήλωναν ανωριμότητα και έλλειψη ρεαλισμού. Μπροστά στο ενδεχόμενο να χαθούν περισσότερα από εννέα δις ευρώ δόθηκαν οδηγίες και κατευθύνσεις, ώστε να αναληφθούν οι συγκεκριμένες δράσεις. Μέσα από αυτή τη διαδικασία η χώρα και ο διοικητικός μηχανισμός ωφελήθηκαν σημαντικά. Για τη χώρα αξιοποιήθηκε ένα διόλου ευκαταφρόνητο ποσό που διοχετεύθηκε σε αναπτυξιακές υποδομές και δράσεις ανάπτυξης. Ο κεντρικός διοικητικός μηχανισμός αξιοποιώντας τις διαδικασίες της διαβούλευσης προσέγγισε περισσότερο τα προβλήματα και της ανάγκης της περιφέρειας διοχετεύοντας συσσωρευμένη και έτοιμη γνώση στα στελέχη των περιφερειών. Οι περιφερειακοί μηχανισμοί αξιοποιώντας την μεταφερόμενη τεχνογνωσία σταδιακά αναπτύσσονταν και αυτονομούνταν χωρίς να ελλόχευε ο κίνδυνος της απώλειας πόρων ή της υλοποίησης άστοχων ενεργειών με αρνητικά αποτελέσματα στην οικεία περιφέρεια ή ακόμη και στο σύνολο της χώρας.

Είναι γενικώς αποδεκτό ότι οι διοικητικοί μηχανισμοί των περιφερειών δεν διέθεταν την ποιότητα και την ποσότητα του στελεχιακού δυναμικού που απαιτείται για αντίστοιχες καταστάσεις. Ο θεσμός ήταν σχετικά νέος, ενώ η απουσία οικονομικών κινήτρων ωθούσε τα ικανότερα από τα στελέχη να επιδιώκουν τη μετακίνησή τους σε κεντρικές υπηρεσίες, όπου ενδεχομένως θα είχαν υψηλότερες αποδοχές. Αντίστοιχα, εξίσου γνωστή ήταν η επιθυμία των κεντρικών υπηρεσιών να μην παραχωρήσουν τον έλεγχο που ασκούσαν στις περιφέρειες και συνακόλουθα την δύναμη που αισθάνονταν ότι αυτός τους εξασφάλιζε. Πάνω όμως από κάθε εσωτερική αδυναμία ή επιθυμία με τέτοιου είδους προβληματικές καταστάσεις πλήττονταν η εικόνα της χώρας, αλλά και η ίδια η αναπτυξιακή διαδικασία, όταν ο διοικητικός μηχανισμός λειτουργούσε με παλινδρομήσεις που με τη σειρά τους

επέφεραν συγχύσεις και αδυναμία κατανόησης του πεδίου ευθύνης και αρμοδιότητας του καθενός. Η εκχώρηση αρμοδιοτήτων στις περιφέρειες πέρα από προϊόν πίεσης των κοινοτικών πολιτικών ήταν και συνταγματική επιταγή.

### **3. ΘΕΩΡΙΕΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΣΤΟ Γ' ΚΠΣ**

Η Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα κατά την Γ' Προγραμματική Περίοδο βασίστηκε στις θεωρίες της Ενδογενούς Ανάπτυξης με ενεργοποίηση των διαθέσιμων πόρων καθώς επίσης της θεωρίας των Πόλων Ανάπτυξης. Επιχειρήθηκε εφαρμογή της θεωρίας του Μοντέλου της Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης και της θεωρίας του Συγκριτικού Πλεονεκτήματος με την προσπάθεια ισόρροπης ανάπτυξης και παραμονής του πληθυσμού σε μη αστικές περιοχές με παράλληλη αξιοποίηση των πόρων που εμφάνιζαν συγκριτικό πλεονέκτημα.

Με τον όρο «Ενδογενής Ανάπτυξη» (John Friedmann) νοείται η διαδικασία ανάπτυξης μιας χωρικής οντότητας, η οποία, σε κάποια ιστορική στιγμή, αποφασίζει με δική της πρωτοβουλία να ενεργοποιήσει τους πόρους (ανθρώπινο δυναμικό, κεφάλαιο, φυσικοί πόροι) τους οποίους διαθέτει, αποκλείοντας όλους, ή τουλάχιστον ορισμένους από τους εξωτερικούς παράγοντες, που θέτουν φραγμούς στη δική της ανάπτυξη. (Παπακωνσταντινίδης Λεων., 2005, : 361)

Η θεωρία των πόλων ανάπτυξης συνδέθηκε αρχικά με το έργο του Perroux (1950), παρ' όλο που χρησιμοποίησε ορισμένες ιδέες του και ο Schumpeter (1934). Επιχειρηματικές επενδύσεις ή μεγάλα προγράμματα δημοσίων επενδύσεων σε μια ιδιαίτερη περιοχή, μπορούν να λειτουργήσουν ως πόλος τοπικής ανάπτυξης. Οι συμπεριφορές των επιχειρήσεων σε μια περιοχή επηρεάζονται από την τοπική συμπεριφορά ορισμένων μεγάλων επιχειρήσεων ή εργοστασίων. Η εγκατάσταση αυτών των επιχειρήσεων, εξαρτάται από ορισμένα φυσικά πλεονεκτήματα, όπως η ύπαρξη πηγών ενέργειας ή αποθεμάτων πρώτων υλών ικανών να προκαλέσουν την εγκατάσταση βασικών βιομηχανιών, από το επαρκές δίκτυο επικοινωνιών και συγκοινωνιακών κόμβων που ευνοούν την εγκατάσταση μεταποιητικής βιομηχανίας και, τέλος, από τη συγκέντρωση χρηματοδοτικών ιδρυμάτων και λοιπών υπηρεσιών που εξυπηρετούν βιομηχανικές και εμπορικές επενδύσεις. (McCann, 2002 :104,105), (Παπαδασκαλόπουλος, 2008 : 42).

Το μοντέλο της Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης (Boudeville 1968), συνδέει την ολοκλήρωση με τη μεγέθυνση, την ανάπτυξη και την πρόοδο. Είναι η διαδικασία ανάπτυξης με την οποία επιδιώκεται η προώθηση όλων των οικονομικών δραστηριοτήτων στις οποίες η Περιφέρεια παρουσιάζει τοπικά πλεονεκτήματα, καθώς και η εκμετάλλευση και αξιοποίηση όλων των πλουτοπαραγωγικών πηγών της. Παράλληλα επιδιώκεται η ισόρροπη ανάπτυξη όλων των χωρικών μονάδων της Περιφέρειας με τη διατήρηση του υπάρχοντος

οικιστικού δικτύου χωρίς τη συγκέντρωση του πληθυσμού και των δραστηριοτήτων σε ένα ορισμένο αστικό κέντρο. (Παπαδασκαλόπουλος, 2008:59,60)

Η Θεωρία του Συγκριτικού Πλεονεκτήματος (M. Gillis, D.H. Perkins, M. Roemer & D. R. Sponddgrass), δηλώνει ότι οι χώρες που είναι προικισμένες με διαφορετικές ποσότητες κεφαλαίου, εργασίας και φυσικά των πόρων θα έχουν όφελος αν ειδικευτούν στα πεδία εκείνα, όπου το σχετικό κόστος παραγωγής τους θα είναι χαμηλό, και αν εισάγουν αγαθά από τους τομείς εκείνους, όπου το σχετικό τους κόστος παραγωγής είναι υψηλό. (Παπακωνσταντινίδης, 2005 : 254)

Τα μέσα άσκησης περιφερειακής πολιτικής που ασκήθηκαν ήταν σχεδόν όλα τα εν δυνάμει που αναφέρονται στο θεωρητικό πλαίσιο. Σε κάποια από αυτά, όπως οι Υποδομές, δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση και σε άλλα όχι, όπως η αποκέντρωση του Δημοσίου Τομέα.

Η περιφερειακή πολιτική μπορεί να στηρίχθηκε και σε άστοχα μέσα που εκ των υστέρων φάνηκε ότι δεν έπρεπε να χρηματοδοτηθούν ή ίσως σε μικρότερη κλίμακα. Ως παράδειγμα αναφέρουμε ότι η εγκατάσταση πανεπιστημιακών ιδρυμάτων που έγινε από χρηματοδότηση του Γ' ΚΠΣ, αποδείχθηκε σήμερα με την εφαρμογή του σχεδίου «ΑΘΗΝΑ» και το κλείσιμο αρκετών τμημάτων σε όλη τη χώρα, ότι ήταν τουλάχιστον άστοχη ενέργεια ή δεν έγινε με σωστό προγραμματισμό.

Η πολιτική ανάπτυξης των υποδομών δεν είναι επαρκής για την ανάπτυξη, αν δεν συνδυαστεί με άλλες συμπληρωματικές δράσεις αύξησης της επιχειρηματικότητας και εκπαίδευσης του ανθρώπινου δυναμικού στην σωστή κατεύθυνση.

Η αναβάθμιση του εθνικού μεταφορικού δικτύου θα πρέπει να συνοδεύεται από αντισταθμιστικά μέτρα περιφερειακής πολιτικής που θα ενισχύουν την παραγωγική δομή των διαρθρωτικά αδύνατων περιφερειών, οι οποίες είναι και οι πλέον έκθετες στο διαπεριφερειακό ανταγωνισμό. Με την κατασκευή της Εγνατίας Οδού δεν έγινε κάτι αντίστοιχο και οι υπόλοιπες πόλεις σε σχέση με τη Θεσσαλονίκη βρέθηκαν σε μειονεκτική θέση.

#### **4. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΤΩΝ ΕΡΓΩΝ ΠΟΥ ΕΓΚΡΙΝΟΝΤΑΙ ΓΙΑ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΣΤΟ ΚΠΣ**

Η διαδικασία έγκρισης των έργων είναι το σύνολο των ενεργειών που απαιτούνταν για την επιλογή και ένταξη των έργων, προκειμένου να εγκριθεί η χρηματοδότησή τους στο πλαίσιο επιχειρησιακού προγράμματος του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης 2000-2006 ή μιας Κοινοτικής Πρωτοβουλίας

Η πρόταση, η επιλογή και έγκριση χρηματοδότησης των έργων επιβαλλόταν βάσει των κοινοτικών κανονισμών και οδηγιών, να γίνουν με διαφανείς και αντικειμενικές διαδικασίες.

Η διαχειριστική αρχή (Δ.Α.) κάθε επιχειρησιακού προγράμματος είχε την ευθύνη για την επιλογή ή την απόρριψη ένταξης ενός έργου στη βάση των προτεραιοτήτων και των κριτηρίων επιλογής όπως καθορίζονται από την Επιτροπή Παρακολούθησης. Η τελική απόφαση ένταξης υπογραφόταν από τον Γ. Γραμματέα της Περιφέρειας.

Η διαδικασία έγκρισης έργου/ενέργειας περιελάμβανε τα ακόλουθα στάδια:

- Πρόσκληση για την εκδήλωση ενδιαφέροντος σε δυνητικούς τελικούς δικαιούχους για την υποβολή των προτάσεών τους σε τυποποιημένα έντυπα (παρουσίαση των σχετικών προτάσεων υπό τη μορφή Τεχνικών Δελτίων έργων).
- Αξιολόγηση των προτάσεων με βάση τα προκαθορισμένα κριτήρια επιλογής και πρόταση ένταξης έργου/ενέργειας στο επιχειρησιακό πρόγραμμα.
- Έκδοση απόφασης ένταξης πράξης στο πρόγραμμα και δέσμευσης των αναγκαίων πιστώσεων καθώς και κοινοποίηση στον τελικό δικαιούχο της απόφασης και των όρων χρηματοδότησης.

#### **4.1. Διαδικασία Προσκλήσεων**

Η διαχειριστική αρχή πληροφορούσε τους δυνητικούς τελικούς δικαιούχους (φορείς του δημοσίου ή του ιδιωτικού τομέα) για τις δυνατότητες συγχρηματοδότησης από το επιχειρησιακό πρόγραμμα.

Βάσει των μέτρων του συμπληρώματος προγραμματισμού, η διαχειριστική αρχή Ε.Π. καλούσε τους δυνητικούς τελικούς δικαιούχους για εκδήλωση ενδιαφέροντος και κατάθεση αιτήσεων (υπό την μορφή Τεχνικών Δελτίων).

Ανάλογα με τη φύση των πράξεων και των νομικών προσώπων των τελικών δικαιούχων (νπδδ/νπιδ), αυτή η πρόσκληση γινόταν είτε με έγγραφο προς όλους τους δυνητικούς τελικούς δικαιούχους είτε/και με δημοσίευση στον τύπο.

Οι προσκλήσεις υποβολής προτάσεων των τομεακών και των περιφερειακών Ε.Π. γίνονταν από τις Δ.Α. σε επίπεδο Μέτρου Ε.Π.

#### **4.2. Αξιολόγηση προτάσεων**

Η διαχειριστική αρχή του Ε.Π. εξέταζε τις προτάσεις βάσει κριτηρίων που εξειδικεύονται στο Συμπλήρωμα Προγραμματισμού από την Επιτροπή Παρακολούθησης κάθε Ε.Π., στα πλαίσια κατευθύνσεων της Διαχειριστικής Αρχής

Στο Γ' ΚΠΣ η αξιολόγηση μπορούσε να ήταν είτε άμεση είτε συγκριτική. Στο ΕΣΠΑ 2007-2013 σύμφωνα με το άρθρο 7(5) του νόμου 3840/2010 στην πρόσκληση της ΔΑ ή του ενδιάμεσου φορέα, κατά περίπτωση, για την υποβολή προτάσεων, προσδιορίζεται η μεθοδολογία επιλογής των πράξεων, η οποία κατά κανόνα είναι συγκριτική αξιολόγηση.



Για την εφαρμογή άμεσης αξιολόγησης απαιτείται τεκμηρίωση από την αρχή που ασκεί καθήκοντα διαχείρισης.

Στις περιπτώσεις συγκριτικής αξιολόγησης, η μεθοδολογία αξιολόγησης δημοσιοποιούταν πριν από την υποβολή των προτάσεων. Ο έλεγχος της επιλεξιμότητας και της συμβατότητας ασκούταν από τη διαχειριστική αρχή του ΕΠ.

Εάν η προτεινόμενη πράξη κρινόταν ανεπαρκής για ένταξη, η διαχειριστική αρχή ενημέρωνε τον τελικό δικαιούχο για την απόρριψη, με σχετική αιτιολόγηση. Όπου κρινόταν αναγκαίο προσκαλούσε τον τελικό δικαιούχο να επανυποβάλει βελτιωμένη την αρχική πρόταση ένταξης της πράξης.

### **4.3. Διαδικασία αξιολόγησης**

Όπως προαναφέρθηκε, η διαχειριστική αρχή του Ε.Π. εξέταζε τις προτάσεις βάσει κριτηρίων που εξειδικεύονταν από την Επιτροπή Παρακολούθησης κάθε Ε.Π. Η αξιολόγηση της οικονομικής βιωσιμότητας και του κοινωνικού οφέλους γίνονταν με απλές και τυποποιημένες μεθόδους.

Η διαχειριστική αρχή κάθε Ε.Π. συγκροτούταν με την κατάλληλη οργάνωση (με διακριτή υπηρεσία) για την αξιολόγηση των προτάσεων (έργων/ενεργειών). Στα ειδικά θέματα κατά την αξιολόγηση, η διαχειριστική αρχή μπορούσε να υποστηριχθεί και με υπηρεσίες εξωτερικών εμπειρογνομόνων.

### **4.4. Γενικά κριτήρια επιλογής πράξεων (έργων / ενεργειών)**

Τα κριτήρια για την τελική επιλογή των έργων/ενεργειών που εντασσόταν στο Γ' ΚΠΣ ήταν:

- Φύση και είδος της πράξης στο πλαίσιο του Μέτρου
- Σκοπιμότητα της πράξης
- Πληρότητα της πράξης
- Ωριμότητα της πράξης
- Συμβατότητα της πράξης με τους εθνικούς και κοινοτικούς κανόνες

## **5. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΕΝΤΑΞΕΩΝ**

### **5.1. Αξιολόγηση των εντάξεων έργων στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις.**

Μετά την επεξεργασία των αριθμητικών δεδομένων του ΟΠΣ καταλήξαμε στον παρακάτω πίνακα 1:

**Πίνακας 1.** Εντάξεις έργων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων

ΕΝΤΑΣΕΙΣ ΕΡΙΓΩΝ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΩΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΝ											
ΝΟΜΑΡΧΙΑ ΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚ ΗΣΗ & ΔΗΜΟΙ	ΝΟΜΑΡΧΙΑ- ΔΗΜΑΡΧΟΣ ΔΗΜΟΙ	ΚΟΜΜΑ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ Σ ΝΟΜΑΡΧΙΑ	ΓΕΝΙΚΟΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ	ΕΝΤΑΣΕΙΣ ΕΡΙΓΩΝ (ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΣ)	ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΝΤΑΣΕΩΝ ΑΝΑ ΠΕΡΙΟΔΟ (%)	ΠΛΗΘΥΣΜ ΟΣ ΑΠΟΡΑΦΗ 2001	ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΝΟΜΑΡΧΙΩΝ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ (%)	ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΕΝΤΑΣΕΩΝ ΕΡΙΓΩΝ ΝΟΜΑΡΧΙΩΝ (%)	ΣΧΕΣΗ ΣΥΝΟΛΙΚΩΝ ΕΝΤΑΣΕΩΝ ΚΑΙ ΠΛΗΘΥΣΜΟ Υ ΤΩΝ ΝΟΜΑΡΧΙΩΝ N (%)	ΕΝΤΑΣΕΙΣ ΕΡΙΓΩΝ ΜΕ ΝΟΜΑΡΧΙΑ- ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΡΧΗ ΙΔΙΑΣ ΚΟΜΜΑΤΙΚΗΣ ΠΑΡΑΤΑΞΗΣ	ΕΝΤΑΣΕΙΣ ΕΡΙΓΩΝ ΜΕ ΝΟΜΑΡΧΙΑ- ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΡΧΗ ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΗΣ ΚΟΜΜΑΤΙΚΗΣ ΠΑΡΑΤΑΞΗΣ
ΝΑ Ροδόπης	1998-2002		ΠΑΣΟΚ	13.747.435	29,50					37.063.162	9.541.589
	2002-2004		ΠΑΣΟΚ	23.315.727	50,03						
	2004-2006		Ν.Δ.	5.816.488	12,48						
	2006-2010		ΣΥΝΟΛΟ	3.725.101	7,99					80%	20%
ΝΑ Έβρου	1998-2002		ΠΑΣΟΚ	46.604.750	100,00	110.828	22,16	21,41	-0,75		
	2002-2004		ΠΑΣΟΚ	14.661.285	39,74						
	2004-2006		ΠΑΣΟΚ	4.787.387	12,98						
	2006-2010		Ν.Δ.	10.064.480	27,28					19.448.671	17.444.566
ΝΑ Ξάνθης	1998-2002		ΣΥΝΟΛΟ	7.380.086	20,00						
	2002-2004		ΠΑΣΟΚ	36.893.238	100,00	149.354	29,86	16,95	-12,91		
	2004-2006		Ν.Δ.	26.605.870	60,41						
	2006-2010		ΣΥΝΟΛΟ	4.417.231	10,03					13.019.480	31.023.100
ΝΑ Καβάλας	1998-2002		ΣΥΝΟΛΟ	10.611.963	24,09						
	2002-2004		ΠΑΣΟΚ	2.407.517	5,47						
	2004-2006		Ν.Δ.	2.407.517	5,47						
	2006-2010		ΣΥΝΟΛΟ	44.042.580	100,00	101.856	20,36	20,23	-0,13		
ΝΑ Δράμας	1998-2002		ΠΑΣΟΚ	16.251.227	36,67						
	2002-2004		ΠΑΣΟΚ	4.472.621	10,09						
	2004-2006		Ν.Δ.	19.703.157	44,46						
	2006-2010		ΣΥΝΟΛΟ	3.886.561	8,77					23.589.718	20.723.848
ΝΑ Κοζάνης	1998-2002		ΣΥΝΟΛΟ	44.313.566	100,00	145.054	29,00	20,36	-8,64		
	2002-2004		ΠΑΣΟΚ	21.812.368	47,58						
	2004-2006		Ν.Δ.	10.185.406	22,22						
	2006-2010		ΣΥΝΟΛΟ	9.338.647	20,37					13.842.907	31.997.775
ΝΑ Πέλλης	1998-2002		ΣΥΝΟΛΟ	4.504.261	9,83						
	2002-2004		ΣΥΝΟΛΟ	45.840.682	100,00	103.975	20,79	21,06	0,27		
ΝΑ Φλώρινας	1998-2002		ΣΥΝΟΛΟ	217.694.816		500.239	100,00	100,00			
	2002-2004		ΣΥΝΟΛΟ							106.963.941	110.730.880

Πηγές: <http://www.ops.gr>, <http://dlib.statistics.gr>, <http://ekloges.ypes.gr>. Με δική μας επεξεργασία.

Στην πρώτη στήλη του παραπάνω πίνακα έχουμε τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις της Περιφέρειας Αν. Μακεδονίας και Θράκης. Στη δεύτερη στήλη χωρίζουμε τις χρονικές

περιόδους κατά τετραετία δηλαδή κατά περίοδο θητείας των εκλεγμένων, εκτός από την περίοδο 2002-2006 την οποία χωρίζουμε σε δυο περιόδους 2002-2004 και 2004-2006 διότι το έτος 2004 είναι η αλλαγή κυβέρνησης και συνεπώς η αλλαγή Γ. Γραμματέα Περιφέρειας. Έτσι έχουμε στην ουσία δυο περιόδους ισόχρονες την 1998-2004 και την 2004-2010.

Στις επόμενες δυο στήλες έχουμε το κόμμα υποστήριξης του Νομάρχη και του διορισμένου Γ. Γραμματέα της Περιφέρειας. Κατόπιν απεικονίζονται οι εντάξεις έργων και το ποσοστό τους ανά χρονική περίοδο, ο πληθυσμός κάθε νομού σύμφωνα με την απογραφή του 2001, η ποσοστιαία κατανομή του πληθυσμού του Νομού σε σχέση με την Περιφέρεια και η ποσοστιαία κατανομή εντάξεων των έργων του Νομού πάλι σε σχέση με την Περιφέρεια.

Στην επόμενη στήλη κάνουμε την πρώτη μας ανάλυση δηλαδή βρίσκουμε τη διαφορά των ποσοστών εντάξεων των έργων σε σχέση με τον πληθυσμό. Οι δυο τελευταίες στήλες είναι και το τελικό ζητούμενο δηλαδή οι εντάξεις των έργων με Νομάρχη- Γ. Γραμματέα Περιφέρειας ίδιας ή διαφορετικής κομματικής παράταξης.

Από την παρατήρηση του πίνακα εξάγονται τα συμπεράσματα:

Στο Ν. Έβρου και το Ν. Καβάλας οι εντάξεις έργων σε σχέση με τον πληθυσμό είναι κατά 12,91% και 8,64% αντίστοιχα λιγότερες, ενώ στους άλλους Νομούς υπάρχει σχεδόν ισοσκελισμένη κατανομή. Οι Νομοί Ροδόπης, Ξάνθης και Δράμας σε σχέση με τα πληθυσμιακά κριτήρια, φαίνονται ευνοημένοι σε σχέση με τους υπόλοιπους δυο Νομούς.

Στο Ν. Ροδόπης οι εντάξεις έργων με Νομάρχη- Γ. Γραμματέα Περιφέρειας ίδιας κομματικής παράταξης είναι περίπου το 80% των συνολικών εντάξεων, ένα ποσοστό ιδιαίτερα μεγάλο. Στο Ν. Έβρου έχουμε σχεδόν ισότιμα ποσοστά εντάξεων με Νομάρχη- Γ. Γραμματέα Περιφέρειας ίδιας ή διαφορετικής κομματικής παράταξης δηλαδή 53% και 47% αντίστοιχα. Στο Ν. Ξάνθης τα πράγματα αντιστρέφονται και οι εντάξεις έργων με Νομάρχη- Γ. Γραμματέα Περιφέρειας διαφορετικής κομματικής παράταξης είναι το 70% των συνολικών εντάξεων, ένα ποσοστό ιδιαίτερα μεγάλο κι εδώ. Στο Ν. Καβάλας έχουμε σχεδόν ισότιμα ποσοστά εντάξεων με Νομάρχη- Γ. Γραμματέα Περιφέρειας ίδιας ή διαφορετικής κομματικής παράταξης δηλαδή 53% και 47% αντίστοιχα. Τέλος στο Ν. Δράμας έχουμε το ίδιο φαινόμενο με το Ν. Ξάνθης δηλαδή οι εντάξεις έργων με Νομάρχη- Γ. Γραμματέα Περιφέρειας διαφορετικής κομματικής παράταξης είναι το 70% των συνολικών εντάξεων.

Προσπαθώντας να εξηγήσουμε την κατανομή των εντάξεων παρατηρούμε ότι στην Ξάνθη και στη Δράμα τα δυο πρώτα έτη του Γ' ΚΠΣ 2000-2002 εντάχθηκε ένα εξαιρετικά μεγάλο μέρος του συνόλου των έργων, ήτοι 60% και 47% του συνόλου αντίστοιχα. Αυτό έχει διττή εξήγηση δηλαδή πρώτον την ένταξη των έργων αυτών λόγω καλής προετοιμασίας

- ωριμότητας έργων των Νομών (έτοιμες μελέτες, αδειοδοτήσεις κλπ) και δεύτερον την μεταφορά έργων ολοκληρωμένων ή έργων γεφυρών από το Β' ΚΠΣ στο Γ' ΚΠΣ. Όποια κι αν είναι όμως η αλήθεια την οποία δεν μπορούμε να διαπιστώσουμε από τα υφιστάμενα στοιχεία, η ουσία είναι ότι υπάρχει ανισοκατανομή σε σχέση με τους άλλους Νομούς. Εδώ μπορεί στην Δράμα, να δοθεί η εξήγηση της έννοιας αφού η καταγωγή του Γ. Γραμματέα της Περιφέρειας ήταν από την Δράμα.

Στην Ροδόπη ένα ιδιαίτερα μεγάλο ποσοστό εντάξεων ήτοι 50%, βλέπουμε την περίοδο 2002-2004 με Νομάρχη- Γ. Γραμματέα Περιφέρειας ίδιας κομματικής παράταξης, κάτι που δεν δικαιολογείται με την ένταξη των έργων αυτών λόγω καλής προετοιμασίας - ωριμότητας έργων των Νομών και την μεταφορά έργων ολοκληρωμένων ή έργων γεφυρών από το Β' ΚΠΣ στο Γ' ΚΠΣ, διότι ήδη έχουν περάσει δυο έτη από την έναρξη του Γ' ΚΠΣ. Κάτι ανάλογο συμβαίνει και στη Δράμα την ίδια περίοδο με ποσοστό 22% του συνόλου, ενώ στους υπόλοιπους τρεις Νομούς έχουμε ποσοστά για τον Έβρο 8%, για την Ξάνθη 10% και την Καβάλα 10%. Κι αυτό μπορεί να ερμηνευτεί ως κομματική έννοια για τη Ροδόπη και έννοια λόγω τόπου καταγωγής για τη Δράμα.

Από την παραπάνω ανάλυση δεν προκύπτει με σαφήνεια κάποια κομματική έννοια των εντάξεων των έργων πέραν της περίπτωσης των Νομών Ροδόπης και Δράμας που μπορούμε να πούμε ότι υπήρξε κομματική και λόγω τόπου καταγωγής έννοια για τους δυο Νομούς αντίστοιχα. Γενικότερα οι τρεις Νομοί Ροδόπη, Ξάνθη και Δράμα έχουν ανισομερείς χρονικά κατανομές στις εντάξεις των έργων, ενώ οι Νομοί Έβρος και Καβάλας που είναι και οι «αδικημένοι», αναλογικά με το πληθυσμιακό κριτήριο, έχουν φυσιολογικές κατανομές και ισότιμα ποσοστά εντάξεων με Νομάρχη- Γ. Γραμματέα Περιφέρειας ίδιας ή διαφορετικής κομματικής παράταξης.

## **5.2. Αξιολόγηση των εντάξεων έργων στους Δήμους**

### **5.2.1. Δήμοι Ν. Έβρου**

Από την επεξεργασία των αριθμητικών δεδομένων του ΟΠΣ, για το Νομό Έβρου, καταλήγουμε στον παρακάτω πίνακα 2:

**Πίνακας 2.** Νομός Έβρου

ΝΟΜΟΣ ΕΒΡΟΥ											
ΔΗΜΟΙ	ΔΗΜΑΡΧΟΣ	ΚΟΜΜΑ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ ΔΗΜΑΡΧΟΥ	ΓΕΝΙΚΟΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ	ΕΝΤΑΞΕΙΣ ΕΡΓΩΝ (Γ.ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΣ)	ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΝΤΑΞΕΩΝ ΑΝΑ ΠΕΡΙΟΔΟ (%)	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ ΑΠΟΓΡΑΦΗ 2001	ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ Υ ΔΗΜΩΝ (%)	ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΕΝΤΑΞΕΩΝ ΕΡΓΩΝ ΔΗΜΩΝ(%)	ΣΧΕΣΗ ΣΥΝΟΛΙΚΩΝ ΕΝΤΑΞΕΩΝ ΚΑΙ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ(%)	ΕΝΤΑΞΕΙΣ ΕΡΓΩΝ ΜΕ ΔΗΜΑΡΧΟ-ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΡΧΗ ΙΔΙΑΣ ΚΟΜΜΑΤΙΚΗΣ ΠΑΡΑΤΑΞΗΣ	ΕΝΤΑΞΕΙΣ ΕΡΓΩΝ ΜΕ ΔΗΜΑΡΧΟ-ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΡΧΗ ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΗΣ ΚΟΜΜΑΤΙΚΗΣ ΠΑΡΑΤΑΞΗΣ
Αλεξανδρούπολης	1998-2002	Ν.Δ.	ΠΑΣΟΚ	1.478.889	13,26						
	2002-2004		ΠΑΣΟΚ	4.779.677	42,86					4.779.677	6.373.241
	2004-2006		Ν.Δ.	4.724.038	42,36					3.186.133	2.124.201
	2006-2010			170.315	1,53					0,60	0,40
			ΣΥΝΟΛΟ	11.152.918	100,00	52.720	35,30	19,10	-16,20		
Βύσσας	1998-2002	ΠΑΣΟΚ	ΠΑΣΟΚ		0,00						
	2002-2004	Ν.Δ.		8.000	0,34					775.236	1.557.755
	2004-2006		Ν.Δ.	775.236	33,23					516.772	519.200
	2006-2010	ΠΑΣΟΚ		1.549.755	66,43					0,50	0,50
			ΣΥΝΟΛΟ	2.332.991	100,00	8.184	5,48	3,99	-1,48		
Διδυμοτείχου	1998-2002	Ν.Δ.	ΠΑΣΟΚ	1.748.818	16,51						
	2002-2004			458.565	4,33						
	2004-2006		Ν.Δ.	4.597.560	43,41						
	2006-2010			3.786.342	35,75					0,79	0,21
			ΣΥΝΟΛΟ	10.591.285	100,00	18.998	12,72	18,14	5,42		
Κυπρίνου	1998-2002	ΠΑΣΟΚ	ΠΑΣΟΚ		0,00						
	2002-2004			5.625	0,61					0	919.421
	2004-2006	Ν.Δ.	Ν.Δ.	463.615	50,42					0	306.443
	2006-2010			450.182	48,96						1,00
			ΣΥΝΟΛΟ	919.421	100,00	2.915	1,95	1,57	-0,38		
Μεταξάδων	1998-2002	Ν.Δ.	ΠΑΣΟΚ		0,00						
	2002-2004			7.892	15,32					43.625	7.892
	2004-2006		Ν.Δ.	43.625	1,56						
	2006-2010				0,00					0,85	0,15
			ΣΥΝΟΛΟ	51.517	16,88	4.486	3,00	0,09	-2,92		
Ορεσιτιάδας	1998-2002	ΠΑΣΟΚ	ΠΑΣΟΚ	2.804.644	25,32						
	2002-2004			3.677.751	33,21					7.398.082	3.677.751
	2004-2006	Ν.Δ.	Ν.Δ.	3.513.215	31,72					2.465.781	2.451.589
	2006-2010			1.080.223	9,75					0,50	0,50
			ΣΥΝΟΛΟ	11.075.832	100,00	21.730	14,55	18,97	4,42		
Ορφεία	1998-2002	Ν.Δ.	ΠΑΣΟΚ	684.817	18,92						
	2002-2004			1.028.701	28,42						
	2004-2006		Ν.Δ.	1.198.291	33,11						
	2006-2010			707.348	19,54					0,53	0,47
			ΣΥΝΟΛΟ	3.619.156	100,00	6.146	4,12	6,20	2,08		
Σαμοθράκης	1998-2002	ΠΑΣΟΚ	ΠΑΣΟΚ	310.791	0,53						
	2002-2004			1.283.847	2,20					1.594.638	1.004.674
	2004-2006		Ν.Δ.	1.004.674	1,72						
	2006-2010				0,00					0,61	0,39
			ΣΥΝΟΛΟ	2.599.312	4,45	2.723	1,82	4,45	2,63		
Σουφλίου	1998-2002	Ν.Δ.	ΠΑΣΟΚ	403.552	6,18						
	2002-2004	ΠΑΣΟΚ		178.272	2,73						
	2004-2006		Ν.Δ.	3.062.144	46,91					3.062.623	3.465.697
	2006-2010	Ν.Δ.		2.884.352	44,18					0,47	0,53
			ΣΥΝΟΛΟ	6.528.320	100,00	7.519	5,03	11,18	6,14		

Τραϊανούπολη	1998-2002	Ν.Δ.	ΠΑΣΟΚ	117.208	4,71									
	2002-2004	ΠΑΣΟΚ		941.140	37,80							2.056.699	432.888	
	2004-2006		Ν.Δ.	315.681	12,68									
	2006-2010	Ν.Δ.		1.115.559	44,81						0,83	0,17		
			ΣΥΝΟΛΟ	2.489.587	100,00	3.335	2,23	4,26	2,03					
Τριγώνου	1998-2002	Ν.Δ.	ΠΑΣΟΚ		0,00									
	2002-2004	ΠΑΣΟΚ		604.855	27,74							604.855	1.575.951	
	2004-2006	ΠΑΣΟΚ	Ν.Δ.	535.946	24,58							403.196	525.264	
	2006-2010			1.040.004	47,69							0,43	0,57	
			ΣΥΝΟΛΟ	2.180.805	100,00	6.656	4,46	3,73	-0,72					
Τυχερού	1998-2002	ΠΑΣΟΚ			0,00									
	2002-2004		ΠΑΣΟΚ		0,00							3.121.093	0	
	2004-2006	Ν.Δ.	Ν.Δ.	1.248.100	39,99							1.040.260	0	
	2006-2010			1.872.993	60,01							1,00	-	
			ΣΥΝΟΛΟ	3.121.093	100,00	4.103	2,75	5,34	2,60					
Φερών Έβρου	1998-2002	Ν.Δ.	ΠΑΣΟΚ	197.398	11,36									
	2002-2004	ΠΑΣΟΚ		723.923	41,67							723.923	1.013.211	
	2004-2006	ΠΑΣΟΚ	Ν.Δ.	515.586	29,68							482.567	337.703	
	2006-2010			300.226	17,28							0,59	0,41	
			ΣΥΝΟΛΟ	1.737.134	100,00	9.839	6,59	2,97	-3,61					
			ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ	58.399.372		149.354	100,00	100,00				20.511.176	12.891.581	

Πηγή: <http://www.ops.gr>, <http://dlib.statistics.gr>, <http://ekloges.yypes.gr>. Ιδία επεξεργασία.

Στην πρώτη στήλη του παραπάνω πίνακα έχουμε τους Δήμους του Νομού Έβρου. Στη δεύτερη στήλη χωρίζουμε τις χρονικές περιόδους κατά τετραετία δηλαδή κατά περίοδο θητείας των εκλεγμένων, εκτός από την περίοδο 2002-2006 την οποία χωρίζουμε σε δυο περιόδους 2002-2004 και 2004-2006 διότι το έτος 2004 είναι η αλλαγή κυβέρνησης και συνεπώς η αλλαγή Γ. Γραμματέα Περιφέρειας. Έτσι έχουμε στην ουσία δυο περιόδους ισόχρονες την 1998-2004 και την 2004-2010.

Στις επόμενες δυο στήλες έχουμε το κόμμα υποστήριξης του Δημάρχου και του διορισμένου Γ. Γραμματέα της Περιφέρειας. Κατόπιν απεικονίζονται οι εντάξεις έργων και το ποσοστό τους ανά χρονική περίοδο, ο πληθυσμός κάθε νομού σύμφωνα με την απογραφή του 2001, η ποσοστιαία κατανομή του πληθυσμού του Δήμου σε σχέση με το Νομό και η ποσοστιαία κατανομή εντάξεων των έργων του Δήμου πάλι σε σχέση με το Νομό.

Στην επόμενη στήλη κάνουμε την πρώτη μας ανάλυση δηλαδή βρίσκουμε τη διαφορά των ποσοστών εντάξεων των έργων σε σχέση με τον πληθυσμό. Οι δυο τελευταίες στήλες είναι και το τελικό ζητούμενο δηλαδή οι εντάξεις των έργων με Δήμαρχο - Γ. Γραμματέα Περιφέρειας ίδιας ή διαφορετικής κομματικής παράταξης.

Ενώ στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις βλέπουμε ίσες περιόδους στο κόμμα υποστήριξης του Νομάρχη και μπορούσαν τα ποσά να συγκριθούν, στους Δήμους δεν είναι το ίδιο, δηλαδή μπορεί να είχαμε δυο περιόδους με Δήμαρχο ΝΔ και μια με ΠΑΣΟΚ ή αντίστροφα. Για το λόγο αυτό στις δυο τελευταίες στήλες, όπου δεν υπήρξε ίση χρονική περίοδος, για να είναι συγκρίσιμα τα στοιχεία των ποσοστιαίων εντάξεων, αναγάγαμε τα ποσά

πολλαπλασιάζοντας με τον συντελεστή 0,3333 για την χρονική περίοδο των 2/3 και με 0,6666 για αυτήν του 1/3. Στην συνέχεια υπολογίσαμε την ποσοστιαία ένταξη των έργων στους Δήμους.

Από την παρατήρηση του πίνακα εξάγονται τα συμπεράσματα: Στο Δήμο Αλεξανδρούπολης οι εντάξεις έργων σε σχέση με τον πληθυσμό είναι κατά 16,20% λιγότερες, ενώ στους Δήμους Διδυμοτείχου, Ορεστιάδας και Σουφλίου είναι κατά 5,42%, 4,42% και 6,14% περισσότερες. Στους άλλους Δήμους υπάρχουν μικρές διαφορές μεταξύ του ποσοστού εντάξεων έργων και πληθυσμού.

Στον Δ. Αλεξανδρούπολης οι εντάξεις έργων με Δήμαρχο - Γ. Γραμματέα Περιφέρειας ίδιας κομματικής παράταξης είναι περίπου το 60% των συνολικών εντάξεων, ένα ποσοστό όχι ιδιαίτερα μεγάλο. Στο μεγαλύτερο Δήμο του Νομού στην Αλεξανδρούπολη, που στα 2/3 του Γ' ΚΠΣ υπήρξε Δήμαρχος - Γ. Γραμματέα Περιφέρειας διαφορετικής κομματικής παράταξης βλέπουμε σχεδόν ίσα ποσά (11 εκ. € περίπου), εντάξεων με το Δ. Ορεστιάδας (με το 1/2 πληθυσμού του Δ. Αλεξ/πολης) που στα 2/3 του Γ' ΚΠΣ υπήρξε Δήμαρχος - Γ. Γραμματέα Περιφέρειας ίδιας κομματικής παράταξης. Επίσης ένα εξαιρετικά μεγάλο ποσό εντάξεων πήρε το Διδυμότειχο (10,5 εκ. € περίπου), με πληθυσμό 1/3 του Αλεξ/πολης με πολύ μεγάλο ποσοστό εντάξεων έργων ήτοι 79% με Δήμαρχο - Γ. Γραμματέα Περιφέρειας ίδιας κομματικής παράταξης. Γενικότερα βλέπουμε στο Ν. Έβρο οι εντάξεις έργων με Δήμαρχο - Γ. Γραμματέα Περιφέρειας ίδιας κομματικής παράταξης είναι 20 εκ. € περίπου, σε σχέση με τα 12 εκ. € με Δήμαρχο - Γ. Γραμματέα Περιφέρειας διαφορετικής κομματικής παράταξης, δηλαδή 62% και 38% αντίστοιχα.

Από την παραπάνω ανάλυση προκύπτει με σαφήνεια κομματική εύννοια των εντάξεων των έργων στους μεγαλύτερους Δήμους του Νομού, δηλαδή της Αλεξανδρούπολης, της Ορεστιάδας και του Διδυμοτείχου.

### **5.2.2. Δήμοι Ν. Ροδόπης**

Από την επεξεργασία των αριθμητικών δεδομένων του ΟΠΣ, για το Νομό Ροδόπης, καταλήγουμε στον παρακάτω πίνακα 3:

**Πίνακας 2.** Νομός Ροδόπης

ΔΗΜΟΙ	ΔΗΜΑΡΧΟΣ	ΚΟΜΜΑ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ ΔΗΜΑΡΧΟΥ	ΓΕΝΙΚΟΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ	ΕΝΤΑΣΕΙΣ ΕΡΓΩΝ (Γ.ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΣ)	ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΝΤΑΣΕΩΝ ΑΝΑ ΠΕΡΙΟΔΟ (%)	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ ΑΠΟΓΡΑΦΗ 2001	ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΔΗΜΩΝ (%)	ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΕΝΤΑΣΕΩΝ ΕΡΓΩΝ ΔΗΜΩΝ(%)	ΣΧΕΣΗ ΣΥΝΟΛΙΚΩΝ ΕΝΤΑΣΕΩΝ ΚΑΙ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ (%)	ΕΝΤΑΣΕΙΣ ΕΡΓΩΝ ΜΕ ΔΗΜΑΡΧΟ-ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΡΧΗ ΙΔΙΑΣ ΚΟΜΜΑΤΙΚΗΣ ΠΑΡΑΤΑΣΗΣ	ΕΝΤΑΣΕΙΣ ΕΡΓΩΝ ΜΕ ΔΗΜΑΡΧΟ-ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΡΧΗ ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΗΣ ΚΟΜΜΑΤΙΚΗΣ ΠΑΡΑΤΑΣΗΣ
Αιγίριου	1998-2002	ΠΑΣΟΚ	ΠΑΣΟΚ	257.044	11,64					948.712	1.259.927
	2002-2004			691.668	31,32						
	2004-2006			110.202	4,99						
	2006-2010			1.149.725	52,06						
	ΣΥΝΟΛΟ			2.208.639	100,00	4.418	3,99	7,19	3,20		
Αρριανών	1998-2002	ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΟΣ	ΠΑΣΟΚ	143.086	11,02					454.824	843.097
	2002-2004			311.739	24,02						
	2004-2006			275.194	21,20						
	2006-2010			567.902	43,75						
	ΣΥΝΟΛΟ			1.297.921	100,00	7.339	6,62	4,22	-2,40		
Ιάσμου	1998-2002	ΠΑΣΟΚ	ΠΑΣΟΚ	420.836	29,40					483.589	948.046
	2002-2004			62.753	4,38						
	2004-2006			400.251	27,96						
	2006-2010			547.795	38,26						
	ΣΥΝΟΛΟ			1.431.635	100,00	8.205	7,40	4,66	-2,75		
Κομοτηνής	1998-2002	ΠΑΣΟΚ	ΠΑΣΟΚ	4.075.725	21,34					12.134.273	6.967.698
	2002-2004			7.760.621	40,63						
	2004-2006			6.967.698	36,48						
	2006-2010			297.927	1,56						
	ΣΥΝΟΛΟ			19.101.971	100,00	52.659	47,51	62,15	14,64		
Μαρωνείας	1998-2002	ΠΑΣΟΚ	ΠΑΣΟΚ	655.191	27,41					2.282.798	107.401
	2002-2004			107.401	4,49						
	2004-2006			1.168.885	48,90						
	2006-2010			458.721	19,19						
	ΣΥΝΟΛΟ			2.390.198	100,00	7.644	6,90	7,78	0,88		
Ν. Σιδεροχωρίου	1998-2002	Ν.Δ.	ΠΑΣΟΚ	0,00	0,00					204.219	377.323
	2002-2004			377.323	64,88						
	2004-2006			0,00	0,00						
	2006-2010			204.219	35,12						
	ΣΥΝΟΛΟ			581.543	100,00	3.497	3,16	1,89	-1,26		
Σαπίων	1998-2002	ΠΑΣΟΚ	ΠΑΣΟΚ	249.196	13,93					1.440.191	349.235
	2002-2004			1.190.995	66,56						
	2004-2006			165.475	9,25						
	2006-2010			183.760	10,27						
	ΣΥΝΟΛΟ			1.789.426	100,00	9.542	8,61	5,82	-2,79		
Σώστου	1998-2002	ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΟΣ	ΠΑΣΟΚ	159.419	23,89					282.596	384.689
	2002-2004			123.177	18,46						
	2004-2006			229.098	34,33						
	2006-2010			155.591	23,32						
	ΣΥΝΟΛΟ			667.285	100,00	6.685	6,03	2,17	-3,86		
Φιλλύρας	1998-2002	ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΟΣ	ΠΑΣΟΚ	668.128	2,17					751.555	513.757
	2002-2004			83.426	0,27						
	2004-2006			359.856	1,17						
	2006-2010			153.901	0,50						
	ΣΥΝΟΛΟ			1.265.312	4,12	10.839	9,78	4,12	-5,66		
			ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ	30.733.929		110.828	100,00	100,00		18.982.756	11.751.173

Πηγή: <http://www.ops.gr>, <http://dlib.statistics.gr>, <http://ekloges.yypes.gr>. Ίδια επεξεργασία.



Η διάταξη του παραπάνω πίνακα των Δήμων του Ν. Ροδόπης είναι ίδια με αυτή της προηγούμενης παραγράφου των Δήμων του Ν. Έβρου. Από την παρατήρηση του πίνακα εξαγονται τα συμπεράσματα: Στο Δήμο Κομοτηνής οι εντάξεις έργων σε σχέση με τον πληθυσμό είναι κατά 14,64% περισσότερες, ενώ στους Δήμους Φιλλύρας και Σώστου είναι κατά 5,66% και 3,86% λιγότερες. Στους άλλους Δήμους υπάρχουν μικρές διαφορές μεταξύ του ποσοστού εντάξεων έργων και πληθυσμού.

Στους Δήμους του Ν. Ροδόπης οι εντάξεις έργων, ως απόλυτο ποσό, με Δήμαρχο - Γ. Γραμματέα Περιφέρειας ίδιας κομματικής παράταξης είναι σχεδόν διπλάσιες των εντάξεων με Δήμαρχο - Γ. Γραμματέα Περιφέρειας διαφορετικής κομματικής παράταξης. Με την αναγωγή των χρονικών περιόδων ισοσκελίζεται. Γενικότερα βλέπουμε το μεγαλύτερο Δήμο του Ν. Ροδόπης, το Δ. Κομοτηνής να έχει απορροφήσει το 62% των συνολικών εντάξεων του Νομού και οι άλλοι Δήμοι να μοιράζονται το υπόλοιπο ποσό με ισοκατανομή ανάλογα με τον πληθυσμό τους. Επίσης βλέπουμε ότι οι εντάξεις έργων με Δήμαρχο - Γ. Γραμματέα Περιφέρειας ίδιας κομματικής παράταξης είναι 19 εκ. € περίπου, σε σχέση με τα 11εκ € με Δήμαρχο - Γ. Γραμματέα Περιφέρειας διαφορετικής κομματικής παράταξης, δηλαδή 62% και 38% αντίστοιχα.

Από την παραπάνω ανάλυση προκύπτει με σαφήνεια κάποια κομματική εύνοια των εντάξεων των έργων στο μεγαλύτερο Δήμο του Νομού της Κομοτηνής και γενικότερα στο σύνολο του Νομού.

### **5.2.3. Δήμοι Ν. Ξάνθης**

Από την επεξεργασία των αριθμητικών δεδομένων του ΟΠΣ, για το Νομό Ξάνθης, καταλήγουμε στον παρακάτω πίνακα 4:

**Πίνακας 4. Νομός Ξάνθης**

ΔΗΜΟΙ	ΔΗΜΑΡΧΟΣ	ΚΟΜΜΑ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ ΔΗΜΑΡΧΟΥ	ΓΕΝΙΚΟΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ	ΕΝΤΑΞΕΙΣ ΕΡΓΩΝ (Γ.ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΣ)	ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΝΤΑΞΕΩΝ ΑΝΑ ΠΕΡΙΟΔΟ (%)	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ ΑΠΟΓΡΑΦΗ 2001	ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΔΗΜΩΝ (%)	ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΕΝΤΑΞΕΩΝ ΕΡΓΩΝ ΔΗΜΩΝ(%)	ΣΧΕΣΗ ΣΥΝΟΛΙΚΩΝ ΕΝΤΑΞΕΩΝ ΚΑΙ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ (%)	ΕΝΤΑΞΕΙΣ ΕΡΓΩΝ ΜΕ ΔΗΜΑΡΧΟ-ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΡΧΗ ΙΔΙΑΣ ΚΟΜΜΑΤΙΚΗΣ ΠΑΡΑΤΑΞΗΣ	ΕΝΤΑΞΕΙΣ ΕΡΓΩΝ ΜΕ ΔΗΜΑΡΧΟ-ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΡΧΗ ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΗΣ ΚΟΜΜΑΤΙΚΗΣ ΠΑΡΑΤΑΞΗΣ
Αβδήρων	1998-2002	N.Δ.	ΠΑΣΟΚ	192.489	11,37					368.847	1.323.485
	2002-2004			1.130.996	66,83						
	2004-2006		N.Δ.	257.092	15,19						
	2006-2010			111.755	6,60						
			ΣΥΝΟΛΟ	1.692.332	100,00	3.917	3,85	6,06	2,22		
Βιστωνίδας	1998-2002	ΠΑΣΟΚ	ΠΑΣΟΚ	214.528	5,74					1.069.858	2.668.064
	2002-2004			84.528	2,26						
	2004-2006		N.Δ.	2.668.064	71,38						
	2006-2010			770.802	20,62						
			ΣΥΝΟΛΟ	3.737.922	100,00	10.147	9,96	13,39	3,43		
Μύκης	1998-2002	ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΟ Σ	ΠΑΣΟΚ	174.909	4,73					1.366.009	2.333.106
	2002-2004			1.191.100	32,20						
	2004-2006		N.Δ.	2.194.582	59,33						
	2006-2010			138.523	3,74						
			ΣΥΝΟΛΟ	3.699.114	100,00	15.724	15,44	13,25	-2,19		
Ξάνθης	1998-2002	N.Δ.	ΠΑΣΟΚ	2.000.517	13,83					8.078.051	6.390.904
	2002-2004			4.390.387	30,34						
	2004-2006		N.Δ.	6.030.520	41,68						
	2006-2010			2.047.531	14,15						
			ΣΥΝΟΛΟ	14.468.955	100,00	56.779	55,74	51,83	-3,92		
Σταυρούπολη	1998-2002	N.Δ.	ΠΑΣΟΚ	324.128	11,35					1.339.399	1.517.150
	2002-2004			1.193.022	41,76						
	2004-2006		N.Δ.	623.823	21,84						
	2006-2010			715.576	25,05						
			ΣΥΝΟΛΟ	2.856.549	100,00	3.090	3,03	10,23	7,20		
Τοπείρου	1998-2002	ΠΑΣΟΚ	ΠΑΣΟΚ	344.222	23,53					793.811	669.116
	2002-2004			449.589	30,73						
	2004-2006		N.Δ.	601.980	41,15						
	2006-2010			67.136	4,59						
			ΣΥΝΟΛΟ	1.462.928	100,00	12.199	11,98	5,24	-6,74		
			ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ	27.917.801		101.856	100,00	100,00		13.015.975	14.901.825

Πηγή: <http://www.ops.gr>, <http://dlib.statistics.gr>, <http://ekloges.yypes.gr>. Ιδία επεξεργασία.

Η διάταξη του παραπάνω πίνακα των Δήμων του Ν. Ξάνθης είναι ίδια με αυτή των προηγούμενων παραγράφων των Δήμων του Ν. Έβρου και Ροδόπης.

Από την παρατήρηση του πίνακα εξάγονται τα συμπεράσματα:

Στο Δήμο Ξάνθης και στο Δ. Τοπείρου οι εντάξεις έργων σε σχέση με τον πληθυσμό είναι κατά 3,92% και 6,74 λιγότερες αντίστοιχα, ενώ στους Δήμους Σταυρούπολης και Βιστωνίδας είναι κατά 7,20% και 3,43% περισσότερες αντίστοιχα. Στους άλλους Δήμους υπάρχουν μικρές διαφορές μεταξύ του ποσοστού εντάξεων έργων και πληθυσμού. Στους Δήμους του Ν. Ξάνθης οι εντάξεις έργων, ως απόλυτο ποσό, με Δήμαρχο - Γ. Γραμματέα Περιφέρειας ίδιας κομματικής παράταξης είναι σχεδόν ίσες των εντάξεων με Δήμαρχο -

Γ. Γραμματέα Περιφέρειας διαφορετικής κομματικής παράταξης. Με την αναγωγή των χρονικών περιόδων δεν παρατηρείται κάποια μεγάλη διαφορά. Γενικότερα βλέπουμε ίση αντιμετώπιση στις εντάξεις των έργων. Από την παραπάνω ανάλυση δεν προκύπτει κάποια κομματική εύνοια των εντάξεων των έργων στο Ν. Ξάνθης.

#### **5.2.4. Δήμοι Ν.Καβάλας**

Από την επεξεργασία των αριθμητικών δεδομένων του ΟΠΣ, για το Νομό Καβάλας, καταλήγουμε στον πίνακα (ΝΟΜΟΣ ΚΑΒΑΛΑΣ), του οποίου η διάταξη είναι ίδια με αυτή των προηγούμενων παραγράφων των Δήμων του Ν. Ξάνθης, Έβρου και Ροδόπης.

Από την παρατήρηση του πίνακα εξάγονται τα συμπεράσματα:

Στο Δήμο Καβάλας και στο Δ. Χρυσούπολης, οι εντάξεις έργων σε σχέση με τον πληθυσμό είναι κατά 10,73% και 5,97% λιγότερες αντίστοιχα, ενώ στους Δήμους Ελευθερών, Πιερρών και Φιλίππων είναι κατά 15,18%, 3,29% και 3,12% περισσότερες αντίστοιχα. Στους άλλους Δήμους υπάρχουν μικρές διαφορές μεταξύ του ποσοστού εντάξεων έργων και πληθυσμού.

Στο Δ. Καβάλας οι εντάξεις έργων ύψους 18 εκ. € περίπου, ως απόλυτο ποσό, μοιράζονται σχεδόν εξ ίσου με Δήμαρχο - Γ. Γραμματέα Περιφέρειας ίδιας κομματικής παράταξης και με Δήμαρχο - Γ. Γραμματέα Περιφέρειας διαφορετικής κομματικής παράταξης. Με την αναγωγή όμως των χρονικών περιόδων έχουμε αρκετή διαφορά 65% έναντι 35%, με Δήμαρχο - Γ. Γραμματέα Περιφέρειας ίδιας κομματικής παράταξης. Γενικότερα βλέπουμε το μεγαλύτερο Δήμο του Ν. Καβάλας, το Δ. Καβάλας να έχει απορροφήσει το 44% των συνολικών εντάξεων του Νομού και οι άλλοι Δήμοι να μοιράζονται το υπόλοιπο ποσό. Εντύπωση προκαλεί το μεγάλο ποσό των 11 εκ. € του Δ. Ελευθερών σε σχέση με τον πληθυσμό του Δήμου. Επίσης βλέπουμε ότι οι εντάξεις έργων με Δήμαρχο - Γ. Γραμματέα Περιφέρειας ίδιας κομματικής παράταξης είναι 24 εκ. € περίπου, σε σχέση με τα 16 εκ. € με Δήμαρχο - Γ. Γραμματέα Περιφέρειας διαφορετικής κομματικής παράταξης, δηλαδή 60% και 40% αντίστοιχα.

Από την παραπάνω ανάλυση προκύπτει με σαφήνεια κάποια κομματική εύνοια των εντάξεων των έργων στο μεγαλύτερο Δήμο του Νομού της Καβάλας και γενικότερα στο σύνολο του Νομού.

**Πίνακας 5. Νομός Καβάλας**

ΔΗΜΟΙ	ΔΗΜΑΡΧΟΣ	ΚΟΜΜΑ ΥΠΟΤΗΡΙΞΗΣ ΔΗΜΑΡΧΟΥ	ΓΕΝΙΚΟΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ	ΕΝΤΑΞΕΙΣ ΕΡΓΩΝ (Γ.ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΣ)	ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΝΤΑΞΕΩΝ ΑΝΑ ΠΕΡΙΟΔΟ (%)	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ ΑΠΟΓΡΑΦΗ 2001	ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΔΗΜΩΝ (%)	ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΕΝΤΑΞΕΩΝ ΕΡΓΩΝ ΔΗΜΩΝ(%)	ΣΧΕΣΗ ΣΥΝΟΛΙΚΩΝ ΕΝΤΑΞΕΩΝ ΚΑΙ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ (%)	ΕΝΤΑΞΕΙΣ ΕΡΓΩΝ ΜΕ ΔΗΜΑΡΧΟ-ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΡΧΗ ΙΔΙΑΣ ΚΟΜΜΑΤΙΚΗΣ ΠΑΡΑΤΑΞΗΣ	ΕΝΤΑΞΕΙΣ ΕΡΓΩΝ ΜΕ ΔΗΜΑΡΧΟ-ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΡΧΗ Η ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΗΣ ΚΟΜΜΑΤΙΚΗΣ ΠΑΡΑΤΑΞΗΣ
Ελευθερούπολης	1998-2002	Ν.Δ.	ΠΑΣΟΚ	189.794	4,23					3.154.021	1.337.544
	2002-2004			1.147.749	25,55						
	2004-2006	Ν.Δ.	Ν.Δ.	1.468.995	32,71						
	2006-2010			1.685.026	37,52					0,70	0,30
			ΣΥΝΟΛΟ	4.491.565	100,00	11.401	7,86	8,03	0,17		
Ελευθερών	1998-2002	Ν.Δ.	ΠΑΣΟΚ		0,00					6.614.389	4.716.209
	2002-2004			4.716.209	41,62						
	2004-2006	Ν.Δ.	Ν.Δ.	4.223.700	37,28					0,58	0,42
	2006-2010			2.390.689	21,10						
			ΣΥΝΟΛΟ	11.330.599	100,00	7.376	5,09	20,26	15,18		
Θάσου	1998-2002	Ν.Δ.	ΠΑΣΟΚ		0,00					4.091.186	272.829
	2002-2004	ΠΑΣΟΚ		3.914.661	89,70						
	2004-2006	Ν.Δ.	Ν.Δ.	272.829	6,25					0,94	0,06
	2006-2010			176.525	4,05						
			ΣΥΝΟΛΟ	4.364.015	100,00	13.765	9,49	7,81	-1,68		
Καβάλας	1998-2002	Ν.Δ.	ΠΑΣΟΚ	2.122.887	11,54					8.766.899	9.632.690
	2002-2004			5.610.886	30,49						
	2004-2006	ΠΑΣΟΚ	Ν.Δ.	8.766.899	47,65					5.844.015	3.210.576
	2006-2010			1.898.917	10,32					0,65	0,35
			ΣΥΝΟΛΟ	18.399.589	100,00	63.293	43,63	32,91	-10,73		
Κεραμωτής	1998-2002	Ν.Δ.	ΠΑΣΟΚ		0,00					420.187	945.089
	2002-2004			105.090	7,70						
	2004-2006	ΠΑΣΟΚ	Ν.Δ.	420.187	30,78					280.097	314.998
	2006-2010			839.999	61,53					0,47	0,53
			ΣΥΝΟΛΟ	1.365.276	100,00	6.039	4,16	2,44	-1,72		
Ορεινού	1998-2002	ΠΑΣΟΚ	ΠΑΣΟΚ	154.289	16,60					527.975	401.609
	2002-2004			373.686	40,20						
	2004-2006	Ν.Δ.	Ν.Δ.	310.073	33,36					0,57	0,43
	2006-2010			91.536	9,85						
			ΣΥΝΟΛΟ	929.583	100,00	1.769	1,22	1,66	0,44		
Ορφανού	1998-2002	Ν.Δ.	ΠΑΣΟΚ		0,00					98.884	648.267
	2002-2004	ΠΑΣΟΚ		98.884	13,23						
	2004-2006	ΠΑΣΟΚ	Ν.Δ.		0,00					65.916	216.067
	2006-2010			648.267	86,77					0,23	0,77
			ΣΥΝΟΛΟ	747.151	100,00	5.140	3,54	1,34	-2,21		
Παγγαίου	1998-2002	Ν.Δ.	ΠΑΣΟΚ		0,00					663.477	1.225.018
	2002-2004			1.225.018	64,87						
	2004-2006	Ν.Δ.	Ν.Δ.	121.381	6,43					0,35	0,65
	2006-2010			542.096	28,71						
			ΣΥΝΟΛΟ	1.888.495	100,00	4.764	3,28	3,38	0,09		
Περρέων	1998-2002	Ν.Δ.	ΠΑΣΟΚ		0,00					1.501.382	2.268.900
	2002-2004	ΠΑΣΟΚ		1.501.382	39,82						
	2004-2006	ΠΑΣΟΚ	Ν.Δ.	512.510	13,59					1.000.821	756.224
	2006-2010			1.756.390	46,59					0,57	0,43
			ΣΥΝΟΛΟ	3.770.282	100,00	5.002	3,45	6,74	3,29		

Φυλάτων	1998-2003	Ν.Δ.	ΠΑΣΟΚ	174.636	2,95								
	2002-2005	ΠΑΣΟΚ	ΠΑΣΟΚ	4.879.046	82,41							5.500.621	419.984
	2004-2007	ΠΑΣΟΚ	Ν.Δ.	245.348	4,14								
	2006-2011	Ν.Δ.	Ν.Δ.	621.575	10,50							0,93	0,07
			ΣΥΝΟΛΟ	5.920.605	100,00	10,827	7,46	10,59	3,12				
Χρυσούπολης	1998-2004	ΠΑΣΟΚ	ΠΑΣΟΚ	694.780	25,68							2.296.198	408.969
	2002-2006	ΠΑΣΟΚ	ΠΑΣΟΚ	638.889	23,62								
	2004-2008	ΠΑΣΟΚ	Ν.Δ.	408.969	15,12							765.323	272.619
	2006-2012	Ν.Δ.	Ν.Δ.	962.529	35,58							0,74	0,26
			ΣΥΝΟΛΟ	2.705.167	100,00	15,678	10,81	4,84	-5,97				
			ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ	55.912.326		145,054	100,00	100,00				23.866.808	16.223.354

Πηγή: <http://www.ops.gr>, <http://dlib.statistics.gr>, <http://ekloges.ypes.gr>. Ιδία επεξεργασία.

### 5.2.5. Δήμοι Ν.Δράμας

Από την επεξεργασία των αριθμητικών δεδομένων του ΟΠΣ, για το Νομό Καβάλας, καταλήγουμε στον παρακάτω πίνακα 6:

Πίνακας 6. Νομός Δράμας

ΔΗΜΟΙ	ΔΗΜΑΡΧΟΣ	ΚΟΜΜΑ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ ΔΗΜΑΡΧΟΥ	ΓΕΝΙΚΟΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ	ΕΝΤΑΣΕΙΣ ΕΡΓΩΝ (Γ.ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΣ)	ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΝΤΑΣΕΩΝ ΑΝΑ ΠΕΡΙΟΔΟ (%)	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ ΑΠΟΓΡΑΦΗ 2001	ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΔΗΜΩΝ (%)	ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΕΝΤΑΣΕΩΝ ΕΡΓΩΝ ΔΗΜΩΝ(%)	ΣΧΕΣΗ ΣΥΝΟΛΙΚΩΝ ΕΝΤΑΣΕΩΝ ΚΑΙ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ (%)	ΕΝΤΑΣΕΙΣ ΕΡΓΩΝ ΜΕ ΔΗΜΑΡΧΟ-ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΡΧΗ ΙΔΙΑΣ ΚΟΜΜΑΤΙΚΗΣ ΠΑΡΑΤΑΣΗΣ	ΕΝΤΑΣΕΙΣ ΕΡΓΩΝ ΜΕ ΔΗΜΑΡΧΟ-ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΡΧΗ ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΗΣ ΚΟΜΜΑΤΙΚΗΣ ΠΑΡΑΤΑΣΗΣ
Δοξάτου	1998-2002	Ν.Δ.	ΠΑΣΟΚ	663.166	20,06						
	2002-2004	ΠΑΣΟΚ	ΠΑΣΟΚ	537.577	16,26					537.577	2.769.059
	2004-2006	ΠΑΣΟΚ	Ν.Δ.	638.992	19,32					358.349	922.927
	2006-2010	ΠΑΣΟΚ	Ν.Δ.	1.466.902	44,36					0,28	0,72
			ΣΥΝΟΛΟ	3.306.636	100,00	11.000	10,58	9,96	-0,62		
Δράμας	1998-2002	Ν.Δ.	ΠΑΣΟΚ	3.347.769	26,27						
	2002-2004	Ν.Δ.	ΠΑΣΟΚ	4.323.066	33,93					5.071.402	7.670.835
	2004-2006	Ν.Δ.	Ν.Δ.	4.611.669	36,19						
	2006-2010	Ν.Δ.	Ν.Δ.	459.733	3,61					0,40	0,60
			ΣΥΝΟΛΟ	12.742.237	100,00	55.632	53,51	38,38	-15,13		
Καλαμακίου	1998-2002	ΠΑΣΟΚ	ΠΑΣΟΚ	197.693	12,83						
	2002-2004	ΠΑΣΟΚ	ΠΑΣΟΚ	720.877	46,77					820.345	720.877
	2004-2006	ΠΑΣΟΚ	Ν.Δ.	473.001	30,69					273.421	480.537
	2006-2010	ΠΑΣΟΚ	Ν.Δ.	149.651	9,71					0,36	0,64
			ΣΥΝΟΛΟ	1.541.222	100,00	6.481	6,23	4,64	-1,59		
Κάτω Νευροκοπίου	1998-2002	Ν.Δ.	ΠΑΣΟΚ	1.179.757	22,06						
	2002-2004	Ν.Δ.	ΠΑΣΟΚ	1.645.578	30,77					2.522.870	2.825.335
	2004-2006	Ν.Δ.	Ν.Δ.	1.490.410	27,87						
	2006-2010	Ν.Δ.	Ν.Δ.	1.032.460	19,30					0,47	0,53
			ΣΥΝΟΛΟ	5.348.206	100,00	8.026	7,72	16,11	8,39		
Νυμφόρου	1998-2002	Ν.Δ.	ΠΑΣΟΚ	0,00	0,00						
	2002-2004	Ν.Δ.	ΠΑΣΟΚ	874.459	30,97					1.948.770	874.459
	2004-2006	Ν.Δ.	Ν.Δ.	0,00	0,00						
	2006-2010	Ν.Δ.	Ν.Δ.	1.948.770	69,03					0,69	0,31
			ΣΥΝΟΛΟ	2.823.229	100,00	4.279	4,12	8,50	4,39		
Παρανεστίου	1998-2002	ΠΑΣΟΚ	ΠΑΣΟΚ	623.294	43,89						
	2002-2004	ΠΑΣΟΚ	ΠΑΣΟΚ	796.760	209,23					623.294	796.760
	2004-2006	ΠΑΣΟΚ	Ν.Δ.	0,00	0,00						
	2006-2010	ΠΑΣΟΚ	Ν.Δ.	0,00	0,00					0,44	0,56
			ΣΥΝΟΛΟ	1.420.054	253,12	2.076	2,00	4,28	2,28		

Παρανεστό υ	1998-2002	ΠΑΣΟΚ	ΠΑΣΟΚ	0,00								
	2002-2004			623.294	43,89						623.294	796.760
	2004-2006		N.Δ.	796.760	209,23							
	2006-2010				0,00						0,44	0,56
			ΣΥΝΟΛΟ	1.420.054	253,12	2,076	2,00	4,28	2,28			
Προσαστά ς	1998-2002	N.Δ.	ΠΑΣΟΚ	380.811	12,59							
	2002-2004			718.091	23,73						1.926.985	1.098.902
	2004-2006		N.Δ.	1.725.061	57,01							
	2006-2010			201.924	6,67						0,64	0,36
			ΣΥΝΟΛΟ	3.025.888	100,00	11,215	10,79	9,11	-1,67			
Σιταγρών	1998-2002	N.Δ.	ΠΑΣΟΚ	0,00								
	2002-2004			461.105	15,39						2.534.269	461.105
	2004-2006		N.Δ.	559.572	18,68							
	2006-2010			1.974.698	65,92						0,85	0,15
			ΣΥΝΟΛΟ	2.995.374	100,00	5,266	5,06	9,02	3,96			
			ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ	33.202.845		103,975	100,00	100,00		15.985.513	17.217.332	

Πηγή: <http://www.ops.gr>, <http://dlib.statistics.gr>, <http://ekloges.yypes.gr>. Ίδια επεξεργασία.

Στο Δήμο Δράμας οι εντάξεις έργων σε σχέση με τον πληθυσμό είναι κατά 15,13% λιγότερες, ενώ στους Δήμους Κ. Νευροκοπίου, Νικηφόρου και Σιταγρών είναι κατά 8,39%, 4,39% και 3,96 περισσότερες αντίστοιχα. Στους άλλους Δήμους υπάρχουν μικρές διαφορές μεταξύ του ποσοστού εντάξεων έργων και πληθυσμού.

Στον Δήμο του Ν. Δράμας οι εντάξεις έργων, ως απόλυτο ποσό, με Δήμαρχο - Γ. Γραμματέα Περιφέρειας ίδιας κομματικής παράταξης είναι σχεδόν ίσες των εντάξεων με Δήμαρχο - Γ. Γραμματέα Περιφέρειας διαφορετικής κομματικής παράταξης. Με την αναγωγή των χρονικών περιόδων δεν παρατηρείται κάποια μεγάλη διαφορά. Γενικότερα βλέπουμε ίση αντιμετώπιση στις εντάξεις των έργων.

Από την παραπάνω ανάλυση δεν προκύπτει κάποια κομματική εύνοια των εντάξεων των έργων στο Ν. Δράμας.

## 6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Από την ανάλυση που κάναμε στις πρώην Νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις βλέπουμε ότι δεν προκύπτει με σαφήνεια κάποια κομματική εύνοια των εντάξεων των έργων πέραν της περίπτωσης των Νομών Ροδόπης που μπορούμε να πούμε ότι υπήρξε κομματική διάκριση λόγω του μεγάλου ποσοστού 80% και η εύνοια για τη Δράμα με 70% λόγω τύπου καταγωγής (του Γ. Γραμματέα Περιφέρειας την περίοδο 2000-2004, από τη Δράμα). Βλέπουμε τους τρεις Νομούς Ροδόπη, Ξάνθη και Δράμα να έχουν ανισομερείς χρονικά κατανομές στις εντάξεις των έργων, ενώ οι Νομοί Έβρου και Καβάλας που είναι και οι «αδικημένοι», αναλογικά με το πληθυσμιακό κριτήριο, έχουν φυσιολογικές κατανομές και ισότιμα ποσοστά εντάξεων με Νομάρχη- Γ. Γραμματέα Περιφέρειας ίδιας ή διαφορετικής

κομματικής παράταξης. Γενικότερα βλέπουμε τις εντάξεις έργων να είναι εμπροσθοβαρείς σε όλους τους Νομούς.

Από την ανάλυση που κάναμε στους Δήμους βλέπουμε ότι τα ποσοστά ένταξης έργων επί του συνολικού ποσού κατανέμονται περίπου ως εξής: Δήμοι Ν. Έβρου 28%, Ν. Ροδόπης 15%, Ν. Ξάνθης 14%, Ν. Καβάλας 27 % και Ν. Δράμας 16%. Δηλαδή βλέπουμε μια αντιστοιχία ισότιμη στην κατανομή των ποσών στους Νομούς της Περιφέρειας, ανάλογη με τον πληθυσμό του κάθε Νομού.

Από την περαιτέρω ανάλυση όμως, προκύπτει με σαφήνεια κομματική εύνοια των εντάξεων των έργων στους μεγαλύτερους Δήμους του Νομού Έβρου , δηλαδή της Αλεξανδρούπολης, της Ορεστιάδας και του Διδυμοτείχου και γενικότερα στο σύνολο του Νομού. Την ίδια κομματική εύνοια των εντάξεων των έργων βλέπουμε στο μεγαλύτερο Δήμο του Νομού Ροδόπης, της Κομοτηνής, στο μεγαλύτερο Δήμο του Νομού Καβάλας, της Καβάλας καθώς επίσης και στο σύνολο των εντάξεων των δυο Νομών. Έχουμε δηλαδή το μεγαλύτερο κομμάτι δηλαδή περίπου 70% του συνόλου των εντάξεων που αντιπροσωπεύουν οι τρεις αυτοί Νομοί, σαν ποσοστό των κομματικά ευνοημένων Δήμων.

Μια εξήγηση που μπορεί να δοθεί για την κομματική εύνοια των εντάξεων σε κάποιες πρώην Νομαρχίες και Δήμους, είναι ότι λόγω καλύτερων σχέσεων (ίδια κομματική στέγη), γνώριζαν εκ των προτέρων την έκδοση μιας πρόσκλησης και ήταν καλύτερα προετοιμασμένοι σε μελέτες (ωριμότητα έργων). Επίσης πρέπει να πούμε ότι η επιρροή του Γ. Γραμματέα της Περιφέρειας στους υπαλλήλους της Διαχειριστικής Αρχής, που ήταν υπεύθυνοι για την αξιολόγηση των έργων προς ένταξη, ήταν μεγάλη, αφού από αυτόν εξαρτιόταν η απόσπαση και η παραμονή τους στην Υπηρεσία που τους εξασφάλιζε ένα αρκετά μεγάλο επίδομα.

Ο μεγάλος αριθμός και η υποστελέχωση των τελικών δικαιούχων (Νομαρχιών και κυρίως μικρών Δήμων), αποτέλεσε ανασταλτικό παράγοντα, αφού δημιούργησε εμπλοκές, καθυστερήσεις και φόρτο στη διαχείριση των έργων άρα και καθυστερήσεις στην ένταξη έργων και στην απορρόφηση. Υπήρχε μεγάλο κενό μεταξύ υποχρεώσεων από κανονισμούς και διαδικασιών διαχείρισης των προγραμμάτων καθώς και ενημέρωσης- ετοιμότητας των τελικών δικαιούχων να ανταποκριθούν σε όλα αυτά. Το σύστημα διαχείρισης του Γ' ΚΠΣ ανταπεξήλθε, αλλά ήταν απλώς σύστημα διαχείρισης, δεν ήταν monitoring, δεν ήταν management system ήταν administration system ήταν δηλαδή σύστημα στήριξης διοικητικό - γραφειοκρατικό, άρα management δεν υπήρξε, ούτε υπάρχει και σήμερα. Ωστόσο ανταπεξήλθε στις ανάγκες που υπήρχαν, άλλωστε αυτό αποδεικνύει και το ότι σήμερα στην Πέμπτη Προγραμματική Περίοδο επανήλθαμε σε κάποια μορφή συστήματος διαχείρισης του Γ' ΚΠΣ, άρα ήταν μάλλον το πιο κοντινό στην πραγματικότητα και στις δυνατότητες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

## **Βιβλιογραφία**

### **Ελληνόγλωσση**

- Αυδίκος, Βασίλης (2013) «Υποδομές στην Ελλάδα: Μια αποτίμηση των ενισχύσεων των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης 1989 – 2006», *Αειχώρος* 18, σελ.66-93.
- Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕ – ΑΔΔΥ (2009), Τετράδια του ΙΝΕ, «Αποτελέσματα του Γ' ΚΠΣ» Τεύχος 30 , Ιανουάριος 2009.
- Οικονόμου, Δημήτρης (2004) «Η περιφερειακή Διάσταση του Γ' Κοινοτικού πλαισίου Στήριξης : Πρώτες εκτιμήσεις». *Αειχώρος* 3 (1), σελ. 32-55.
- Παντουβάκης, Ματθαίος, (2007), «*Η Περιφέρεια στο Γ' ΚΠΣ, Προοπτικές του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς ΕΣΠΑ, Η περίπτωση της Πελοποννήσου*», Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Τελική Εργασία, Αθήνα, Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης,.
- Παπαδασκαλόπουλος, Αθανάσιος, (2008), «*Πρότυπα και πολιτικές Περιφερειακής Ανάπτυξης*», Αθήνα, εκδ. Διόνικος.
- Παπαδούλης, Απόστολος, (2007), «Πρόταση σειράς θέσεων: Για την Περιφερειακή Απάπτυξη», Πρόεδρος της Εκτελεστικής Επιτροπής του Συνδέσμου Βιομηχανιών Θεσσαλίας και Κεντρικής Ελλάδος.
- Παπακωνσταντινίδης, Α. Λεωνίδας, (2005), «*Στρατηγική Οικονομικής & Περιφερειακής Ανάπτυξης*», Αθήνα, εκδ. Τυθωθήτω - Γιώργος Δαρδάνος.
- Πολύζος, Σεραφεΐμ, (2011), «*Περιφερειακή Ανάλυση*», Αθήνα, εκδ. Κριτική.
- Ψυχάρης, Γιάννης (2004) «Περιφερειακή πολιτική και περιφερειακά προγράμματα των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης της Ελλάδας: Αποτίμηση και προοπτικές». *Αειχώρος*, 3 (1),σελ. 56-79.

### **Ξενόγλωσση**

- Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programs 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 regions (2010), Work package 1: Coordination, analysis and synthesis, Task 4: Development and achievements in Member States (GREECE), APPLICA, ISMERI EUROPA & The Vienna Institute for International Economic Studies.
- McCann, Philip (2002), «*Αστική και Περιφερειακή Οικονομική*», Αθήνα, εκδ. Κριτική.

### **Ιστοσελίδες**

<http://www.ops.gr/Ergorama/>

<http://ekloges.ypes.gr/>

[http://dlib.statistics.gr/Book/GRESYE\\_02\\_0101\\_00098%20.pdf](http://dlib.statistics.gr/Book/GRESYE_02_0101_00098%20.pdf).



*Διονύσιος Χιόνης  
Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών,  
Πανεπιστημιούπολη, 69100 Κομοτηνή  
e- mail: dchionis (AT) ierd.duth.gr*

*Τρύφων Εξάρχου  
Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών  
Προϊστάμενος Δ/σης Οικονομικού Περιφέρειας Αν. Μακεδονίας και Θράκης.  
Μπελογιάννη 5, 69100 Κομοτηνή  
e- mail: texarchou(AT)pamth.gov.gr*

## ***Η χωρική ρύθμιση της οικονομικής και περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα από το «Μάαστριχτ» ως την κρίση: Μία κριτική επισκόπηση της ελληνικής πολιτικής χωροταξίας***

***Ελένη Δρακάκη***

*Δρ. Πολιτικής Οικονομίας Τμήματος Οικονομικών Επιστημών, Πανεπιστημίο Κρήτης*

### ***Περίληψη***

*Από τη δεκαετία 1990 η Ελλάδα γνωρίζει ένα ριζικό μετασχηματισμό που χαρακτηρίζεται από ταχεία τριτογενοποίηση της παραγωγικής βάσης, αλλαγή παραδείγματος οικονομικής πολιτικής, όπως και μία νέα χωρικότητα των οικονομικών σχέσεων. Η χωροταξία, μεταξύ των πολιτικών που ασκήθηκαν στο πλαίσιο της δημόσιας πολιτικής εξυπηρετεί με διάφορους τρόπους τη μετάβαση σε ένα νέο καθεστώς ανάπτυξης στη χώρα και στις περιφέρειες ως και την κρίση, με νομοθετήματα, ρυθμίσεις και ελέγχους ή ακόμα και την απουσία της, επηρεάζοντας διάφορους τομείς της κοινωνικής και οικονομικής δραστηριότητας. Η σύνδεση της χωροταξίας με την οικονομική ανάπτυξη αν και αδιαμφισβήτητη, δεν θίγεται συχνά στη βιβλιογραφία. Σκοπός του άρθρου είναι η κριτική επισκόπηση, διερεύνηση και ερμηνεία των ρυθμιστικών και απορρυθμιστικών αποφάσεων και επιλογών που προωθήθηκαν και εφαρμόστηκαν στο πεδίο της χωροταξίας. Ενσωματώνοντας μία προσέγγιση πολιτικής οικονομίας, η εργασία υποστηρίζει ότι στην ελληνική περίπτωση η στρατηγική χωροταξία αποκτά υπόσταση ουσιαστικά τις τελευταίες δεκαετίες ως συνέπεια ευρωπαϊκών πιέσεων και ότι προσαρμόζεται επιλεκτικά για να εξυπηρετήσει κυρίως επιδιώξεις οικονομικής μεγέθυνσης και αποτελεσματικότητας, στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αντί στόχους κοινωνικής δικαιοσύνης και χωρικής ισορροπίας..*

## **Λέξεις κλειδιά**

*Πολιτική χωροταξίας, οικονομική και περιφερειακή ανάπτυξη, πολιτική οικονομία, Ελλάδα.*

## ***The spatial regulation of economic and regional development in Greece from the Maastricht Treaty to the crisis: A critical review of the Greek policy for spatial planning***

### **Abstract**

*Since the 1990's Greece knows a radical economic transformation which can be briefly described by a rapid structural tertiarisation, a shift in the main paradigm for economic and development policy and also by a new spatiality of production and interregional relations. Spatial planning, among other policies, has been critical in the transition to a new development mode, so much for the domestic system as a whole, as much as for the regions. Ever since first European unification up to the burst of the fiscal crisis, lack of monitoring and state intervention, but also, delayed legislations and urgent reforms explain aspects of a new dialectic between space, state and development, a subject that is not often discussed in Greek literature. The purpose of this essay is via a political economy perspective, to provide with an alternative interpretation of the Greek policy for spatial planning in a European context and to explore the underlying rationality of the strategies applied regarding the regions. According to main conclusion, in the case of Greece, strategy for spatial planning has been activated mainly due to European challenges, and it has been complying ritually and selectively to convey more goals for economic efficiency rather than spatial justice.*

### **Keywords**

*Spatial planning, economic and regional development, political economy, Greece.*

## 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Από τις αρχές της δεκαετίας 1990 η Ελλάδα γνωρίζει ένα ριζικό μετασχηματισμό που αφορά την οικονομική δομή, την άσκηση πολιτικής, την παραγωγή και την αγορά εργασίας και συνολικά τον τρόπο ανάπτυξης και την γεωγραφία των οικονομικών σχέσεων. Οι μακροσκοπικές αλλαγές συνοψίζονται στην υιοθέτηση του κοινού ευρωπαϊκού νομίσματος (ευρώ), στην αυξανόμενη διεθνοποίηση των ροών κεφαλαίου, στη στροφή στον τριτογενή τομέα και στην αύξηση της απασχόλησης, ενώ συμπεριλαμβάνουν τον ιδεολογικοπολιτικό επαναπροσδιορισμό της οικονομικής και αναπτυξιακής πολιτικής. Οι ελληνικές κυβερνήσεις, στο πλαίσιο των δημοσιονομικών περιορισμών που επιβάλλει το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και η ένταξη στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση, ήδη από τα μέσα της δεκαετίας 1990, στρέφονται στις ιδιωτικοποιήσεις και στην απελευθέρωση του ρυθμιστικού πλαισίου σε στρατηγικούς κλάδους, όπως και στις δυνατότητες που παρέχουν οι αυξανόμενοι πόροι μέσα από τα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα των Διαρθρωτικών Ταμείων της Ε.Ε.<sup>1</sup> Εν γένει, υιοθετείται μία μονεταριστική αντίληψη και το δόγμα μίας νεοφιλελεύθερης διαχείρισης της οικονομίας, ενώ βασικές αρχές αποτελούν η δημοσιονομική σταθερότητα και η οικονομική ονομαστική σύγκλιση, όπως και ο περιορισμός του ρόλου του κράτους με παράλληλη μετάθεση εξουσιών και αρμοδιοτήτων σε ανώτερα κλιμάκια διακυβέρνησης και προγραμματισμού.

Η οικονομική ανάπτυξη, γρήγορη τουλάχιστον την περίοδο 1995-2006, σχετίζεται κατά βάση με μία γρήγορη μεγέθυνση στον τομέα των υπηρεσιών που είναι η άλλη όψη της κρίσης και της στασιμότητας στον πρωτογενή και δευτερογενή τομέα, ενώ συνοδεύεται από μία νέα χωρική διευθέτηση του περιφερειακού προβλήματος (Δρακάκη, 2015). Εδώ δεν πρόκειται τόσο για τα αποτελέσματα της πόλωσης λόγω της απελευθέρωσης δυνάμεων της αγοράς, αλλά κυρίως για μία ιστορική σωρευτική και αυτοτροφοδοτούμενη διαδικασία, συναρτώμενη προηγούμενων τοπικών εξειδικεύσεων και αδιόρατων κι άυλων ανταλλαγών και δικτύωσης ανάμεσα σε ρευστούς περιφερειακούς σχηματισμούς στην Ελλάδα της παγκοσμιοποίησης και της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, καθώς και για αποτελέσματα μίας συγκεκριμένης οικονομικής και χωρικής πολιτικής. Σε κάθε περίπτωση, το περιφερειακό πρόβλημα της χώρας δεν επιδεινώνεται σε βασικούς μακροοικονομικούς δείκτες όπως δείχνουν και άλλες εργασίες (π.χ. Λώλος, 2009, Πετράκος και Ψυχάρης, 2004), αλλάζει όμως σημαντικά ως προς την βασική μορφή του. Οι αναδιαρθρώσεις της παραγωγής και οι κοινωνικοί μετασχηματισμοί στον αγροτικό και αστικό χώρο κατασταλάζουν ως το ξέσπασμα της κρίσης στη συσπείρωση των πιο σύγχρονων δυναμικών παραγωγικών

<sup>1</sup> Για μία επισκόπηση της ελληνικής οικονομίας και πολιτικής, τις δεκαετίες 1990-2010, βλ. π.χ. Καζάκος, 2010, Βούλγαρης, 2008.

δραστηριοτήτων στην Αττική και σε μία ευρύτερη κεντρική-ηπειρωτική εδαφική περιφέρεια και επιφυλάσσουν ένα νέο ζωτικό οικονομικό ρόλο για την πρωτεύουσα, τις μεγάλες πόλεις και τα νησιά της υψηλής τουριστικής ανάπτυξης. Η νέα μεγάλη αντίθεση αφορά έτσι, από τη μία τον ανανεωμένο και κεντροβαρικό ρόλο της Αθήνας και της Κεντρικής Ελλάδας, σε σχέση με τη Βόρεια, όπως και την ενισχυμένη θέση της ηπειρωτικής χώρας σε σχέση με το νησιωτικό χώρο, ειδικά σε ότι αφορά τα μικρά νησιά και παραμεθόριες και απομακρυσμένες περιοχές.

Η σχέση της χωροταξίας με τις πολιτικές της περιφερειακής ανάπτυξης, αν και αδιαμφισβήτητη, δεν θίγεται συχνά από οικονομολόγους ή περιφερειολόγους ή ακόμα και από οικονομικούς γεωγράφους ή άλλους επιστήμονες του χώρου. Η πιο συγκροτημένη απόπειρα ίσως σύνδεσης της πολιτικής χωροταξίας με την περιφερειακή ανάπτυξη, συναντάται σε εργασία του Α. Τρίτη (1977). Το παρόν άρθρο επικεντρώνεται στη διερεύνηση κι ερμηνεία του ρόλου της πολιτικής χωροταξίας στην διαδικασία της οικονομικής και περιφερειακής ανάπτυξης, υπό μία εναλλακτική-κριτική πολιτικοοικονομική θεώρηση. Ειδικότερα, εστιάζει στην περίοδο που ξεκινά με την δημιουργία της Ε.Ε. και την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ (1992) και φτάνει ως το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης, με το δανεισμό των ελληνικών κυβερνήσεων μέσω του ΔΝΤ (2010).

Στη συνέχεια παρουσιάζονται οι βασικές επιλογές της ελληνικής πολιτικής χωροταξίας και το ευρωπαϊκό πλαίσιο που εξηγεί τους εγχώριους μετασχηματισμούς, ενώ ερμηνεύεται και διερευνάται η σημασία και ο ρόλος της χωροταξίας στη συντήρηση ενός τρόπου ανάπτυξης που κατά κοινή σχεδόν ομολογία είναι αναποτελεσματικός, όπως δείχνει η παρατεταμένη ύφεση, και άδικος, όπως δείχνουν και μορφές της συντηρούμενης ανισορροπίας στο χώρο. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στις στρατηγικές αρχές, καθώς και στην κλίμακα του περιφερειακού σχεδιασμού. Η έντονη δραστηριότητα στον τομέα της χωροταξίας όλη τη δεκαετία 2000 που καταλήγει στη θεσμοθέτηση των πρώτων στρατηγικών πλαισίων σχεδιασμού για βασικούς τομείς της οικονομικής και παραγωγικής δραστηριότητας (βιομηχανία, τουρισμό, γεωργία κ.ά.) αλλά ιδίως σε ότι αφορά την εργασία αυτή, και τις περιφέρειες, ερμηνεύεται πρωτίτως από το γεγονός ότι η Ε.Ε., όλο και περισσότερο θεωρεί απαραίτητη τη συντονισμένη δράση στο χωρικό σχεδιασμό και ενσωματώνει την διάσταση της εδαφικότητας στους στόχους της συνοχής. Επιπλέον όμως στην ελληνική περίπτωση, συντρέχουν και ορισμένες ακόμα ερμηνευτικές παράμετροι. Ως τα μέσα της ίδιας δεκαετίας, τα προβλήματα στο χώρο (συγκρούσεις χρήσεων γης, αυθαίρετη δόμηση, απρογραμματίστη χωροθέτηση μεγάλων επενδύσεων και έργων υποδομής), είναι πλέον ασφυκτικά και χρήζουν άμεσης αντιμετώπισης, ενώ ακόμα, υφίσταται ένα απόθεμα μεγάλων υποδομών που στερούνται ενός ρεαλιστικού σχεδίου επανάχρησης με το πέρασ των Ολυμπιακών Αγώνων.

## 2. ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

### 2.1 Σύντομη ιστορική επισκόπηση ή η μακρόσυρτη ωρίμανση μίας ελληνικής πολιτικής χωροταξίας

Η χωροταξία στην Ελλάδα, παρότι από νωρίς συγκροτείται μέσα από νομοθετήματα και ρυθμιστικές πρωτοβουλίες της Ελληνικής Πολιτείας, με καθυστέρηση εφαρμόζεται. Ειδικότερα, ο στρατηγικός σχεδιασμός ενεργοποιείται μόλις τη δεκαετία 2000. Πιο συγκεκριμένα, η εξέλιξη της πολιτικής χωροταξίας ακολουθεί ορισμένες διακριτές περιόδους<sup>2</sup>.

Οι απαρχές του κεντρικού σχεδιασμού τίθενται την περίοδο 1974-1989. Στη φάση αυτή γίνονται ορισμένες αποσπασματικές ενέργειες, όπως εκπονούνται προκαταρκτικές μελέτες και εδραιώνεται θεσμικά ο κυρίαρχος ρόλος του κράτους στην άσκηση της πολιτικής χωροταξίας, πρώτα απ' όλα με προβλέψεις στο Σύνταγμα, αλλά και με την ίδρυση ειδικού Υπουργείου (1978) και την ψήφιση του Νόμου 360/1976 «περί Χωροταξίας και Περιβάλλοντος». Ο τελευταίος ορίζει ειδικά τις διατάξεις για την εκπόνηση και την έγκριση χωροταξικών σχεδίων όμως για απροσδιόριστους λόγους δεν εφαρμόζεται ποτέ, δεδομένου ότι δε θεσμοθετείται κανένα σχεδιαστικό εργαλείο, απ' αυτά που προβλέπει.

Μία προπαρασκευαστική περίοδος εξελίσσεται ουσιαστικά τη δεκαετία 1990. Το διάστημα 1990-1999 ενισχύεται αποφασιστικά το νομοθετικό πλαίσιο για ζητήματα πολεοδομίας και οικιστικής πολιτικής, παρότι εξακολουθεί να απουσιάζει ένα συγκεκριμένο θεσμικό πλαίσιο για την στρατηγική χωροταξία. Μόλις στα τέλη της δεκαετίας, ψηφίζεται ο Νόμος 2742/1999 για το «Χωροταξικό Σχεδιασμό και Αειφόρο Ανάπτυξη», ο οποίος θέτει εκ νέου ρυθμίσεις για το χωρικό σχεδιασμό σε εθνικό, ειδικό-τομεακό και περιφερειακό επίπεδο, ενώ ακόμα με αφορμή το αυξανόμενο ενδιαφέρον για τη χωροταξία στην Ε.Ε., και με το στόχο να ενσωματωθεί η ευρωπαϊκή διάσταση στις προτεραιότητες για την χωρική ανάπτυξη, δρομολογούνται προκαταρκτικές μελέτες εκτίμησης των χωρικών επιπτώσεων των Κοινοτικών πολιτικών σε περιφερειακό και εθνικό επίπεδο (δεκαετία 1989-1999, βλ. Καυκαλάς και Ανδρικοπούλου, 2000). Ο Ν.2742/1999 ορίζει ανάμεσα στους στόχους του χωροταξικού σχεδιασμού την προστασία του περιβάλλοντος και τη διατήρηση των οικολογικών και πολιτιστικών αποθεμάτων, την διαρκή και ισόρροπη οικονομική-κοινωνική

<sup>2</sup> Ενδιαφέρει εδώ το θεσμικό πλαίσιο και ο σχεδιασμός για την χωρική ανάπτυξη-χωροταξία και όχι για την πολεοδομία ή την οικιστική πολιτική, όπου η πρόοδος υπήρξε ταχύτερη. Ιστορικά στοιχεία αντλήθηκαν κυρίως από Συνέντευξη της γράφουσας με την Ουρανία Κλουτσινιώτη, αρχιτέκτονα-πολεοδόμο, επικεφαλής της ομάδας μελετητών που εκπόνησε το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης και εκπρόσωπο του ΤΕΕ στο Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας. Η συνέντευξη παραχωρήθηκε το Νοέμβριο 2013 στην Αθήνα. Επίσης, στοιχεία προκύπτουν και από εργασία του Οικονόμου (2002).

ανάπτυξη, την ενίσχυση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της χώρας και τη στήριξη της οικονομικής-κοινωνικής συνοχής στο σύνολο του εδάφους και ιδίως, στις περιοχές ειδικών κατηγοριών με σημαντικά αναπτυξιακά προβλήματα. Ως κύρια μέσα αναγνωρίζονται το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης, το οποίο προσδιορίζει τις στρατηγικές κατευθύνσεις για την χωρική ανάπτυξη σε ορίζοντα 15ετίας (με δυνατότητα αναθεώρησης ανά πενταετία), και τα Ειδικά και Περιφερειακά Πλαίσια, με τα οποία εξειδικεύονται ή συμπληρώνονται οι κατευθύνσεις για συγκεκριμένους τομείς και για κάθε περιφέρεια.

Ωστόσο, μόνο η περίοδος 2000-2008 μπορεί να θεωρηθεί τελικά ως περίοδος ενεργοποίησης μίας πολιτικής χωροταξίας. Στις αρχές της δεκαετίας το αρμόδιο υπουργείο αναθέτει την κατάρτιση ειδικών μελετών - πλαισίων χωροταξικού σχεδιασμού και αειφόρου ανάπτυξης, ενώ τη διετία 2003-2004 δημοσιεύονται σε Φ.Ε.Κ. τα 12 περιφερειακά χωροταξικά πλαίσια και λίγο αργότερα, το 2008 ψηφίζεται ως νόμος το εθνικό χωροταξικό (επίσης, μέχρι το 2009 έχουν θεσμοθετηθεί τα Ειδικά Πλαίσια για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας, τον Τουρισμό και τη Βιομηχανία). Γενικότερα, επί Κυβέρνησης Νέας Δημοκρατίας (θητεία Γ. Σουφλιά στο ΥΠΕΧΩΔΕ) και την περίοδο 2004-2009, παρατηρείται έντονη δραστηριότητα και ένθερμη ενασχόληση με την ευρύτερη προβληματική της χωρικής ανάπτυξης. Με το τέλος των ολυμπιακών αγώνων, ο χωρικός σχεδιασμός αποκτά ιδιαίτερο ενδιαφέρον τόσο στις κοινοβουλευτικές συζητήσεις και στις δημόσιες διαβουλεύσεις μεταξύ κοινωνικών εταίρων (περιβαλλοντικών οργανώσεων, επιχειρηματικών και κλαδικών επιμελητηρίων, νομικών), όσο και στον Τύπο και στα μέσα μαζικής ενημέρωσης (Πασχαλίδης, 2009). Η θεματολογία ποικίλει και συγκεκριμένα, καλύπτει ένα φάσμα που ξεκινά από τις προϋποθέσεις για εντάξεις έργων στη χρηματοδότηση των Διαρθρωτικών Ταμείων μέσω των Κ.Π.Σ., και φτάνει ως τους ειδικούς όρους για προστασία ορισμένων ευαίσθητων οικολογικά περιοχών στον παράκτιο και δασικό χώρο και ακόμη τις ρυθμίσεις για την «εκτός σχεδίου» δόμηση. Το πρώτο θέμα μονοπωλεί σχεδόν το ενδιαφέρον και το διάλογο για τη χωροταξία στη Βουλή, ενώ τα επόμενα αφορούν περισσότερο περιβαλλοντικές οργανώσεις και επαγγελματίες και συνδέσμους που δραστηριοποιούνται στις αναπτύξεις γης και ακίνητης περιουσίας, στις κατασκευές και στις εργολαβίες. Ακόμα και αν τα πιο κρίσιμα ζητήματα που αφορούν την χωροταξία, όπως η σχέση αντίθεσης και συνεργασίας πόλης-υπαίθρου, η εφαρμογή δικτύων φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, η χωρική διάσταση του ΕΣΠΑ σε εναρμόνιση με τα Πλαίσια, η διοικητική ανασυγκρότηση, μένουν ουσιαστικά αναπάντητα ή προσεγγίζονται επιφανειακά, είναι σημαντικό ότι η χωροταξία μπαίνει στα θέματα της «ημερήσιας διάταξης» και αποκτά βασικά θεσμικά εργαλεία. Με λίγα λόγια, είναι

σημαντικό ότι για πρώτη φορά, βρίσκεται κοντά στα πρότυπα της παρέμβασης ενός σύγχρονου κοινωνικού κράτους.

Ειδικά η θέσπιση του Γενικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΦΕΚ 128 Α', 3-7-2008) είναι το πιο σημαντικό επίτευγμα της περιόδου, καθώς έστω και καθυστερημένα τίθενται στρατηγικοί στόχοι για τη χωρική ανάπτυξη και την οργάνωση του εθνικού χώρου. Πιο συγκεκριμένα, το ΓΠΧΣΣΑΑ ορίζει τους στόχους (άρθρο 2) σε ορίζοντα 15ετίας για την ενίσχυση του ρόλου της χώρας, σε διεθνές, ευρωπαϊκό, μεσογειακό και βαλκανικό επίπεδο, την ενίσχυση της περιφερειακής ανάπτυξης και της χωρικής συνοχής, τη διαφύλαξη – προστασία του περιβάλλοντος και την αντιμετώπιση και πρόληψη των προβλημάτων που δημιουργεί η αλλαγή κλίματος. Στο πλαίσιο αυτό, παρέχει και τις κατευθύνσεις για τα υποκείμενα επίπεδα χωρικού σχεδιασμού, στη βάση των αρχών της αειφορίας και της ολοκληρωμένης ανάπτυξης. Πολύ συνοπτικά, επιλέγει ως στρατηγική για την εγχώρια ανάπτυξη την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της χώρας αλλά και τη διατήρηση της συνοχής, την αναστροφή του διπολικού μοντέλου ανάπτυξης και την ανάπτυξη ενός πολυπολικού συστήματος, το οποίο θα ενσωματώνει καλύτερα, τόσο την ηπειρωτική χώρα και την Κρήτη, όσο και τα νησιά, μέσα από νέους άξονες και διασυνδέσεις.

Στη συνέχεια (2009-), η πολιτική στρέφεται στην «απορρύθμιση», η οποία συμβαδίζει με μία νεότερη έμφαση στο περιβάλλον. Ειδικότερα, κυρώνονται σημαντικές ευρωπαϊκές Συνθήκες που αφορούν την προστασία και την ανάδειξη του περιβάλλοντος, όπως η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για το Τοπίο και αυτή για τη διατήρηση της Βιοποικιλότητας και ιδρύεται το Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, το οποίο αναλαμβάνει αρμοδιότητες χωροταξίας του πρώην ΥΠΕΧΩΔΕ, αλλά και την Ενέργεια από το Υπουργείο Ανάπτυξης. Παράλληλα όμως, το θεσμικό πλαίσιο της προηγούμενης περιόδου απελευθερώνεται σταδιακά στα χρόνια της οικονομικής κρίσης (Κλαμπατσέα, 2011, Κλουτσινώτη, 2009). Μία σειρά από απορρυθμιστικές διατάξεις σε διάφορα κείμενα νόμων, συμπεριλαμβανομένων αυτών που αφορούν το ειδικό χωροταξικό πλαίσιο για τον τουρισμό και μέτρα για τη διευκόλυνση μεγάλων και στρατηγικών επενδύσεων με διαδικασίες “Fast Track”<sup>3</sup>, προκαλούν αντιδράσεις σε τοπικές κοινότητες και εγείρουν νέες αντιθέσεις ανάμεσα σε φορείς της πολιτικής και του σχεδιασμού και κοινωνικούς εταίρους (π.χ. περιβαλλοντικές οργανώσεις, επιμελητήρια και συνδέσμους επιχειρήσεων). Αυτά ουσιαστικά προσπερνούν την ισχύς προηγούμενων ρυθμιστικών νόμων και εγκαινιάζουν μία νέα φιλοσοφία, κατά την οποία τα δεδομένα και οι περιορισμοί μέσω του σχεδιασμού

<sup>3</sup> οι πρώτοι νόμοι, Ν. 3894/2010 «Επιτάχυνση και Διαφάνεια Υλοποίησης Στρατηγικών Επενδύσεων» και Ν. 3908/2011 «Ενίσχυση Ιδιωτικών Επενδύσεων για την Οικονομική Ανάπτυξη, την Επιχειρηματικότητα και την Περιφερειακή Συνοχή»



δύναται να προσαρμόζονται στις ανάγκες των μεγάλων επενδύσεων, εφόσον αυτές τεκμηριώνονται ως εθνικής σημασίας και στρατηγικού ενδιαφέροντος.

## 2.2. Η σημασία του ευρωπαϊκού πλαισίου

Στην Ε.Ε. ήδη από τη δεκαετία 1990 εξελίσσεται και ενισχύεται το ενδιαφέρον για τη χωρική ανάπτυξη και εδαφική συνοχή, καθώς εδραιώνεται παράλληλα η άποψη ότι η επέκταση του προγραμματισμού στη χωρική οργάνωση και η εδαφική διάσταση στον αναπτυξιακό οικονομικό σχεδιασμό έχουν εξίσου σημασία για την βιώσιμη και ισόρροπη ανάπτυξη, όπως και για την ανταγωνιστικότητα με ευρύτερα οφέλη για το σύνολο του ευρωπαϊκού χώρου (Salez, 2009· Faludi, 2009). Ειδικότερα, η διαχείριση του χώρου αναδύεται ως ένα ιδιαίτερο πεδίο συνεργασίας των θεσμών της Ένωσης και των κρατών-μελών, το οποίο συνδέει διαφορετικά εδαφικά κλιμάκια (ευρωπαϊκό, διακρατικό, κρατικό, περιφερειακό) και εμπλέκει τόσο τα κεντρικά όργανα, όσο και τις αρχές των χωρών-μελών και τους κοινωνικούς και οικονομικούς εταίρους, σε διάφορες βαθμίδες της εδαφικής οργάνωσης και συνεργασίας (εθνικές κυβερνήσεις, περιφερειακές και τοπικές αρχές).

Με τη μορφή αυτή, η ευρωπαϊκή χωροταξία αποτυπώνει ένα ξεχωριστό «πείραμα διακυβέρνησης» που εξελίσσεται εντός και εκτός του εθνικού κράτους και υπερτονίζει την εδαφικότητα και επανατοπικοποίηση των πιο κρίσιμων ζητημάτων της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την ανάπτυξη (Γιαννακούρου, 1996 και 2008). Η νέα μορφή παρέμβασης στην κλίμακα της Ε.Ε., παρότι δεν θίγει άμεσα την αυτονομία ή εθνική κυριαρχία των κρατών-μελών στο πεδίο της χωροταξικής αρμοδιότητας, υπεισέρχεται ωστόσο, έμμεσα στις ουσιαστικές πτυχές των χωρικών πολιτικών στο μέτρο που τις επαναπροσδιορίζει. Ειδικά η θέσπιση το 1999 ενός Ευρωπαϊκού Σχεδίου Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου (ESDP-EC, 1999) εγκαινιάζει μία κοινή στρατηγική και συντονισμένη δράση στον τομέα χωροταξίας και ως εκ τούτου στην οργάνωση και την ανάπτυξη σε διαφορετικές εδαφικές περιοχές. Το «Ευρωχωροταξικό» όπως επικράτησε να λέγεται, παρότι δεν αποτελεί δεσμευτικό κανονιστικό πλαίσιο για τα κράτη-μέλη, ορίζει τις κύριες κατευθύνσεις για την παρέμβαση τόσο για την οργάνωση των δραστηριοτήτων στο χώρο, όσο και για την χωρική συνεργασία, προωθώντας ισόρροπα κοινωνικούς και οικονομικούς σκοπούς. Πιο συγκεκριμένα, ορίζει ως βασικούς στόχους την οικονομική και κοινωνική συνοχή, την προστασία των φυσικών πόρων και της πολιτιστικής κληρονομιάς και την πιο ισορροπημένη διανομή στο χώρο των επιδόσεων ανταγωνιστικότητας. Στη λογική αυτή, αναγνωρίζεται ότι η οικονομική ανάπτυξη δεν είναι από μόνη της ικανή να διασφαλίσει την ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη και κοινωνικοοικονομική συνοχή και επιλέγονται τέσσερις καίριες περιοχές παρέμβασης, όπως η ανάπτυξη των αστικών περιοχών, η ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών, οι μεταφορές-μετακινήσεις και η φυσική-πολιτιστική κληρονομιά. Επίσης, στο

επίκεντρο της στρατηγικής, βρίσκονται η ανάδειξη ενός ισόρροπου και πολυκεντρικού αστικού συστήματος και μιας νέας σχέσης πόλης-υπαίθρου, η εξασφάλιση της ισότητας πρόσβασης στις υποδομές και στη γνώση, η αειφόρος ανάπτυξη και η συνετή διαχείριση και προστασία της φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς στην Ε.Ε..

Η στροφή ωστόσο προς την εδαφικότητα στην προσέγγιση της περιφερειακής ανάπτυξης τεκμηριώνεται και από άλλες ενέργειες όπως την δημοσίευση της Πράσινης Χάρτας για την Εδαφική Συνοχή (EC, 2008), τη συγκρότηση Παρατηρητηρίου Χωρικού Σχεδιασμού (ESPON), την εφαρμογή προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας (π.χ. Interreg, Urbact), ενώ ακόμα είναι φανερή στον πολιτικό λόγο και εκφράζεται στα κείμενα της στρατηγικής για την ανάπτυξη και τη συνοχή (π.χ. Στρατηγική 2000+, 2η και 3η Έκθεση για τη Συνοχή). Υπό το πρίσμα αυτό, οι θεσμοί στην Ε.Ε. δεν περιορίζονται στις οικονομικές επιδιώξεις της λειτουργίας της Ενιαίας Εσωτερικής Αγοράς, αλλά επίσης, επιχειρούν να παρέμβουν στη χωρική κατανομή και στην αναδιαρθρώση στο χώρο, για την επίτευξη των σκοπών της Ένωσης που είναι η οικονομική ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα με παράλληλη προστασία της εδαφικής και κοινωνικής συνοχής.

### **2.3. Η προσαρμογή στην ελληνική περίπτωση**

Ενώ οι θεσμοί στην Ε.Ε. δίνουν όλο και μεγαλύτερη έμφαση στο ζήτημα της χωρικής ανάπτυξης όπως και στην εδαφική διάσταση των πολιτικών και της διαδικασίας της ανάπτυξης και θέτουν προτεραιότητες για τη δόμηση ενός βιώσιμου και χωρικά εξισορροπημένου οικονομικού συστήματος, έχουν ενδιαφέρον δύο σημεία ειδικά σε σχέση με την εξέλιξη στην Ελλάδα. Πρώτον, ο χωρικός σχεδιασμός αργεί να εφαρμοστεί στη χώρα και τελικά εφαρμόζεται μόνο όταν η Ε.Ε. «πιέζει» για την ενεργοποίηση μίας κεντρικής χωρικής πολιτικής και την εναρμόνιση των εθνικών πολιτικών. Δεύτερον, η ισόρροπη ανάπτυξη δεν προβάλλεται ως ισότιμος στόχος με την ανταγωνιστικότητα και την οικονομική μεγέθυνση στην Ελλάδα, τουλάχιστον στον ίδιο βαθμό που αυτό συμβαίνει στα ευρωπαϊκά κείμενα και στους κοινοτικούς κανονισμούς.

Ως προς το πρώτο δεδομένο, πρέπει να γίνει σαφές ότι η στρατηγική χωροταξία βρίσκεται για πολλά χρόνια στο περιθώριο στην Ελλάδα για διάφορους λόγους που σχετίζονται με τα δομικά γνωρίσματα της ελληνικής κοινωνίας της μεταπολίτευσης (Οικονόμου, 2002). Είναι κοινός τόπος ότι το μεταπολεμικό και νεώτερο πρότυπο ανάπτυξης, σε μεγάλο βαθμό στηρίζονταν στην άκρατη εκμετάλλευση των πόρων και την εξωτερική των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, στις πελατειακές σχέσεις κράτους-κοινωνίας και στις μεγάλες και εντεινόμενες αδυναμίες της δημόσιας διοίκησης και του κρατικού ελέγχου που εκ των πραγμάτων, έφεραν το δικό τους αποτύπωμα στο χώρο. Από αυτή την άποψη, δεν θα πρέπει να προκαλεί εντύπωση ότι εξωγενείς σοβαροί

μετασχηματισμοί και κυρίως η ευρωπαϊκή και παγκόσμια ολοκλήρωση της ελληνικής οικονομίας, μετά το 1990, ουσιαστικά κινητοποιούν προς την κατεύθυνση της οργάνωσης του χώρου, ακόμα και της οργάνωσης της διαδικασίας της ανάπτυξης στις περιφέρειες.

Παρόλα αυτά, η σταδιακή ανάπτυξη μίας πολιτικής χωροταξίας, με οπισθοχωρήσεις και άλματα όπως περιγράφηκε, συμπίπτει στην Ελλάδα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, με μία περίοδο γρήγορης οικονομικής μεγέθυνσης και ραγδαίας ανοικοδόμησης σε περιόδους, κατά τις οποίες υλοποιούνται αναρίθμητα μεγάλα και μικρά έργα, κατασκευής υποδομών, εγκαταστάσεων δημόσιας ωφέλειας ή ιδιωτικής χρήσης. Η υπέρμετρη κυριαρχία της Πρωτεύουσας, οι έντονες συγκρούσεις στις χρήσεις γης ειδικά σε ορισμένες περιοχές (π.χ. αστικό και παράκτιο χώρο), η αυθαίρετη δόμηση γύρω από ανερχόμενους πόλους ανάπτυξης, ή ακόμα και η παράνομη εγκατάσταση δραστηριοτήτων και λειτουργιών ιδίως μικρής κλίμακας (π.χ. βιομηχανία-βιοτεχνία, κατοικία, τουριστικά καταλύματα), η καταστροφή του φυσικού περιβάλλοντος και οι έντονες πιέσεις σε παραγωγική γεωργική γη, η υποβάθμιση του τοπίου σε περιοχές με αξιόλογο φυσικό περιβάλλον, η ανορθολογική ανάπτυξη των δικτύων συγκοινωνιών και η απρογραμματίστη εγκατάσταση υποδομών, είναι ορισμένα από τα πιο σημαντικά κληροδοτήματα της γρήγορης μεγέθυνσης ήδη από τις δεκαετίες 1960-70, που δεν γνωρίζει χωρική ρύθμιση.

Η πολιτική *laissez faire* στην οργάνωση του χώρου δεν εμποδίζει δηλαδή την ανάπτυξη, αλλά αντιθέτως, συμπληρώνει το οικονομικό μοντέλο που αναδύεται. Η αυθαίρετη και χωρίς περιορισμούς εγκατάσταση διευκολύνει για πολλά χρόνια τη βιωσιμότητα διαφόρων κλάδων και δραστηριοτήτων, βελτιώνει τη χρηματοοικονομική ρευστότητα πολύ μικρών και μικρομεσαίων επιχειρήσεων και παρέχει έμμεση στήριξη στο εισόδημα των νοικοκυριών και μίας σχετικά διευρυμένης μεσαίας τάξης. Για παράδειγμα, τα υψηλά ποσοστά της ιδιοκατοίκησης είναι γνωστό ότι συνδέονται με την αυθαίρετη και παράνομη δόμηση και πρακτικές κοινωνικής αναπαραγωγής των μεσοστρωμάτων, ενώ εξηγούνται παράλληλα από την απουσία οργανωμένης κρατικής παρέμβασης στον τομέα της στέγασης και του προγραμματισμού για την κοινωνική κατοικία (π.χ. Μαλούτας, 2008). Ακόμα η αναποτελεσματικότητα των κρατικών ελεγκτικών μηχανισμών σε ότι αφορά την παρακολούθηση της οικονομικής λειτουργίας των επιχειρήσεων και τις συνθήκες απασχόλησης είναι ευνόητο ότι παρέχουν άτυπη προστασία, σε καθεστώς απελευθέρωσης του ανταγωνισμού σε μία μεγάλη μερίδα των μικρών και πολύ μικρών ιδίως επιχειρήσεων.

Σε κάθε περίπτωση, η πολιτική χωροταξίας αποτελεί ένα απτό παράδειγμα του τρόπου με τον οποίο η Ελλάδα καλείται να προσαρμοστεί σε ένα εξωτερικό πλαίσιο και να οικοδομήσει μία οργανωμένη κεντρική πολιτική που είναι όμως ξένη «στον τρόπο που γίνονται τα πράγματα». Μία κριτική ανάλυση του πολιτικού Λόγου (*discourse*) δείχνει ότι η ελληνική θεσμική προσαρμογή στα πρότυπα που θέτει η Ε.Ε., δεν επιφυλάσσει ισορροπία

ανάμεσα στις τρεις διαστάσεις της στρατηγικής. Το πολυκεντρικό σύστημα και η νέα σχέση πόλης-υπαιθρου, η ισότιμη πρόσβαση στις υποδομές και στη γνώση, η προστασία και αειφορική διαχείριση των περιβαλλοντικών και πολιτιστικών πόρων, έχουν μεταξύ τους ίση βαρύτητα στο «Ευρωχωροταξικό», ενώ στο ελληνικό πλαίσιο εξυπηρετούνται δυσανάλογα. Κυρίως προβάλλεται ο στόχος για «την ολοκληρωμένη χωρική ανάπτυξη και την αειφόρο οργάνωση του εθνικού χώρου» μέσω της δυναμικής ένταξης της χώρας στο διεθνές και στο Ευρωπαϊκό περιβάλλον (βλ. άρθρο 4 ΓΠΧΣΑΑ) και προκρίνεται συνεπώς η τάση της πόλωσης, αναπόφευκτη έτσι και αλλιώς στην Ελλάδα, μία χώρα με ιστορική συγκέντρωση της οικονομικής δραστηριότητας και της ανάπτυξης γύρω από την Πρωτεύουσα, όπως και σε συνεχή τροχιά σύγκλισης «από τα κάτω» με τους ευρωπαϊούς εταίρους της.

Η τάση αυτή υπέρ μίας σωρευτικής αυτοτροφοδοτούμενης διαδικασίας, με παράλληλο άνοιγμα «προς τα έξω», φανερώνεται μέσα από λεκτικές διατυπώσεις, αλλά πρωτίστως στις λεπτομέρειες, ελλείψεις και εξαιρέσεις στοιχείων από τον αρχικό σχεδιασμό στο Εθνικό Πλαίσιο. Καταρχήν, οι πιο «τολμηρές» για την εξισορρόπηση της ανάπτυξης προτάσεις, όπως η άσκηση νησιωτικής πολιτικής, η πολιτική και διοικητική αποκέντρωση, η ενδυνάμωση του δικτύου της φύσης και πολιτισμού κ.ά., συνυφασμένες με την προοπτική βελτίωσης της συνοχής και την αειφορία, ακόμα και με ένα περισσότερο «κοινωνικά ευαίσθητο» μοντέλο, και σε συμφωνία με τις ευρωπαϊκές κατευθύνσεις, μένουν έξω από το κείμενο νόμου, παρότι συμπεριλαμβάνονται στην αρχική επιστημονική μελέτη. Η έμφαση δίνεται στα διεθνή δίκτυα και σε τομεακές πολιτικές και ταυτόχρονα, η περιφερειακή διάσταση και η αρχή της χωρικής ισορροπίας είναι φανερό ότι υποτιμώνται. Για παράδειγμα, αναλύοντας λεκτικές διατυπώσεις, χρησιμοποιείται ευρέως ο γενικόλογος και ασαφής, όρος της «ολοκληρωμένης» χωρικής ανάπτυξης για να περιγράψει τον κύριο στρατηγικό στόχο τόσο στις διατάξεις του νόμου, όσο και στις διακηρύξεις του Υπουργού<sup>4</sup>. Η αρχή της ολοκληρωμένης, αντί ισόρροπης όπως τη θέτουν οι ευρωπαϊκές κατευθύνσεις, χωρικής ανάπτυξης βρίσκεται σχεδόν σε κάθε εξαγγελία μαζί με την «αειφόρο ανάπτυξη» χωρίς να διευκρινίζεται το περιεχόμενο του όρου. Παρόλα αυτά, η «ολοκλήρωση» θα μπορούσε να αναφέρεται σε τελείως διαφορετικές έννοιες, όπως στη σχέση «ενσωμάτωσης» του ελληνικού χώρου στο ευρωπαϊκό σύστημα ή στην πολυτομεακή ανάπτυξη. Καμία από τις διαστάσεις αυτές δεν υπερισχύει ωστόσο ξεκάθαρα, ενώ και όλες μαζί καλύπτονται από τον ίδιο γενικόλογο όρο, δεδομένο που καθιστά την ασάφεια κρίσιμη, αλλά και βολική για τον συμβιβασμό αντιφατικών επιδιώξεων για την χωρική και οικονομική ανάπτυξη, σε μία περίοδο ζωηρής έμφασης στην χωροταξία.

4 Συνέντευξη Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ Γ. Σουφλιά, για το Εθνικό Χωροταξικό. Γραφείο Τύπου και Δημοσίων Σχέσεων ΠΕΧΩΔΕ, Αθήνα, 27 Φεβρουαρίου 2008.

Ακόμα, όπως προαναφέρθηκε, την ίδια περίοδο, η πολιτική χωροταξίας σταδιακά στρέφεται προς το περιβάλλον. Ειδικά με την οικονομική κρίση (2009-), το περιβάλλον προσεγγίζεται όλο και λιγότερο ως οικοσύστημα προς προστασία και όλο και περισσότερο ως ένα νέο κερδοφόρο πεδίο ή διαφορετικά ως εναλλακτικός τομέας υψηλού οικονομικού ενδιαφέροντος. Η πρόθεση θεσμοθέτησης μεγάλων επενδύσεων στους τομείς της ενέργειας, του υποθαλάσσιου ορυκτού πλούτου ή στον οικότουρισμό, δείχνει ακριβώς ότι η οικονομία της αγοράς διεκδικεί μέσω αυτής της οδού δημόσιους πόρους, για τους οποίους και πάλι δεν έχουν τεθεί οι προϋποθέσεις για την ορθή διαχείριση και οργάνωση, με την ύπαρξη ενός ειδικού χωροταξικού πλαισίου<sup>5</sup>.

Ακόμα όμως πρέπει να τονιστεί ότι η ελληνική Πολιτεία στρέφεται στη χωροταξία βεβιασμένα, εφόσον δεν υπάρχει η τεχνική και εφαρμοστική ικανότητα από μέρους των θεσμών. Η προχειρότητα με την οποία εισέρχεται ως αρμοδιότητα ο στρατηγικός χωροταξικός σχεδιασμός στις λειτουργίες των υπουργείων είναι ενδεικτικός της κατελείγουσας κινητικότητας στο πεδίο αυτό. Την ίδια στιγμή που το μεγαλύτερο μέρος της προσπάθειας χωροταξικής ανασυγκρότησης χρηματοδοτείται μέσω των ευρωπαϊκών προγραμμάτων στο Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης και το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013, δεν υφίσταται πρακτικά συντονισμός μεταξύ των αρμοδίων φορέων που εμπλέκονται στην άσκηση της αναπτυξιακής οικονομικής και χωρικής πολιτικής. Τη δεκαετία 1990 τα Κ.Π.Σ. και τα επιμέρους Επιχειρησιακά Προγράμματα δεν λαμβάνουν υπόψη χωροταξικά σχέδια, εφόσον τέτοια δεν υπάρχουν. Τη δεκαετία 2000 κι ενώ τα περιφερειακά πλαίσια θεσμοθετούνται σταδιακά, χωρίς να υπάρχει ακόμη το υπερκείμενο πλαίσιο του γενικού σχεδίου, ο περιφερειακός προγραμματισμός (μέσω των Π.Ε.Π.) δεν εναρμονίζεται παρά μόνο στη βάση της διακριτικής ευχέρειας σε μεμονωμένες περιπτώσεις (ορισμένες περιφέρειες). Ακόμη, το γενικό και τα ειδικά τομεακά πλαίσια καθώς έπονται χρονικά της σύνταξης του Ε.Σ.Π.Α., πάλι δεν λαμβάνονται υπόψη. Τα δύο πλαίσια αναπτυξιακού σχεδιασμού είναι έτσι σαφώς ξεκομμένα μεταξύ τους.

Παρόλα αυτά, κι ενώ στην Ελλάδα η προσαρμογή είναι δύσκολη, οι εξελίξεις στην Ευρώπη δείχνουν ότι η χωροταξία αποτελεί όχι συγκυριακή προτεραιότητα, αλλά αντιθέτως, μία πολύ σημαντική δίοδο αντιμετώπισης των κρίσιμων προβλημάτων της Συνοχής. Ειδικά σε ότι αφορά την Ελλάδα, είναι κοινός τόπος ότι η βελτίωση της σχετικής αναπτυξιακής θέσης των ελληνικών περιφερειών σε σύγκριση με χώρες της πρόσφατης διεύρυνσης, όπως και η δημοσιονομική στενότητα στο πλαίσιο μίας ευρωπαϊκής κρίσης, θα φέρουν μακροπρόθεσμα υπαναχωρήσεις σε μία παραδοσιακού τύπου αναδιανεμητική περιφερειακή πολιτική και περικοπές στους πόρους που διατίθενται για την περιφερειακή

<sup>5</sup> Βλ. σχετικά άρθρα στον Τύπο της Ρ. Κλουτσιανιώτη «Επενδύστε στην Ελλάδα Α.Ε.», Η Αυγή, 25/10/2013 και «Έχει μέλλον ο σχεδιασμός του χώρου στην Ελλάδα σήμερα;», ΕΝΘΕΜΑΤΑ, 15/1/2012.

ανάπτυξη. Εξάλλου, η νέα έμφαση που δίνεται στον έλεγχο της αποτελεσματικότητας των χρηματοδοτήσεων, αλλά κυρίως η αποδιάρθρωση του «ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου» και η σύμπλευση των περισσότερων ευρωπαϊκών χωρών γύρω από ένα κοινό πρόγραμμα δημοσιονομικής πειθαρχίας και λιτότητας, είναι παράγοντες που αποδυναμώνουν την αρχή της αλληλεγγύης και αλλάζουν τους στόχους και τις προτεραιότητες της Πολιτικής Συνοχής τουλάχιστον όπως αυτή είχε συγκροτηθεί τη δεκαετία 2000 (π.χ. Κουρτέσης και Αυδίκος, 2013).

Από την άλλη πλευρά, η επαναδιαπραγμάτευση των ζητημάτων της εγχώριας ανάπτυξης φέρνει την ενσωμάτωση της χωρικής συνιστώσας σε όλο το φάσμα της δημόσιας πολιτικής και στο επίκεντρο, μία εδαφική προσέγγιση των αναπτυξιακών προβλημάτων. Μόνο έτσι εξασφαλίζεται η συμπληρωματικότητα και συνέργεια μεταξύ των κοινοτικών και εθνικών παρεμβάσεων, αυτό που ονομάζεται και ως «χωρική ολοκλήρωση των πολιτικών» (Θωΐδου, 2004) και μπορεί να επιτυγχάνεται η πρόληψη μέσω ορθολογικότητας του σχεδιασμού, αντί της αντιμετώπισης μέσω χρηματοδοτικών κινήτρων και μορφών άμεσης στήριξης.

### **3. Η ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΑΠΟ ΤΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΑ ΣΧΕΔΙΑ**

Στη συνέχεια, αναφέρονται ορισμένες κριτικές παρατηρήσεις σε σχέση με τα περιφερειακά χωροταξικά, τα πρώτα θεσμοθετημένα σχέδια στρατηγικού χωροταξικού σχεδιασμού που παραδόξως προηγούνται του εθνικού σχεδίου. Αυτά δίνουν μία πρώτη εικόνα της ακολουθούμενης στρατηγικής, ενώ όπως προαναφέρθηκε συντάσσονται για τις 12 περιφέρειες της χώρας, όλες εκτός της Αττικής.

Κατ' αρχάς, ένα σημείο που πρέπει να αναδειχθεί αφορά τη νομική ισχύ των κειμένων και τον τρόπο με τον οποίο οι νόμοι δεσμεύουν την εκάστοτε περιφερειακή αρχή ή κυβερνητικούς φορείς σε συγκεκριμένες κατευθύνσεις. Τα περιφερειακά σχέδια θεσπίζονται τη διετία 2003-2004 και εφαρμόζονται ως τις αρχές της δεκαετίας 2010, οπότε δέχονται επικαιροποίηση. Όλη την περίοδο αποτελούν δεσμευτικά πλαίσια για τις περιφερειακές διοικήσεις, έστω στο βαθμό που υπάρχει πράγματι συγχρονισμός των οργάνων και των φορέων που εμπλέκονται στην κατάρτιση των αναπτυξιακών οικονομικών προγραμμάτων. Και πάλι όμως, η εφαρμογή στην πράξη δεν θα πρέπει να θεωρηθεί αυτονόητη, δεδομένου ότι στην πορεία της έγκρισης και χωροθέτησης επενδύσεων, έργων και υποδομών, οι εκάστοτε ρυθμίσεις δύνανται να συναντήσουν τη στήριξη ή την αντίδραση των δημοκρατικά εκλεγμένων οργάνων και αντιπροσώπων των τοπικών κοινοτήτων, συλλογικών οργανώσεων ή άλλων τοπικών ομάδων. Στο πλαίσιο αυτό, και μέσα σε ένα πλαίσιο προβληματισμού και μίας συζήτησης για τη δημοκρατική νομιμοποίηση σε ότι αφορά το σχεδιασμό του χώρου (Βασενχόβεν, 2002), ειδικές ρυθμίσεις και μέτρα μπορούν

να τηρούνται ή να καταστρατηγούνται, αναλόγως του βαθμού με τον οποίο συγκρούονται ή συμβιβάζονται με τις πολιτικές αποφάσεις ή αξίες και προτιμήσεις των τοπικών κοινωνικών σε πραγματικούς τόπους (τους τόπους υποδοχής των επενδύσεων).

Στη βάση της παραδοχής επομένως ότι δεν είναι προδιαγεγραμμένη και γνωστή η επιτυχία ή η εφαρμογή του σχεδιασμού, ο χωρικός σχεδιασμός για τις περιφέρειες<sup>6</sup>, προτάσσει ορισμένες κοινές συνισταμένες σε μία εθνική στρατηγική περιφερειακής-χωρικής ανάπτυξης.

Καταρχήν, ο στρατηγικός στόχος της διεθνούς ανταγωνιστικότητας και ολοκλήρωσης σε επίπεδο περιφέρειας, τίθεται ως πρωταρχικός. Η βελτίωση της εξωστρέφειας και την ανταγωνιστικότητας νοούμενη ως βελτίωση της θέσης στις σχέσεις του διεθνούς εμπορίου, αποτελεί ένα πάγιο ζητούμενο σχεδόν σε όλες τις περιπτώσεις περιφερειών, και δείχνει ακριβώς τον τρόπο, με τον οποίο οι ανάγκες της σύγκλισης αντιτίθενται στην ανάγκη της εξισορρόπησης της ανάπτυξης, ακόμα και μεταξύ των περιφερειών. Τα περιφερειακά σχέδια υπό αυτή την έννοια, εξαρχής υποβάλλονται στην «κριτική» και στις προκλήσεις της παγκοσμιοποίησης, ενώ με τον ίδιο τρόπο ο σκοπός για ανταγωνιστικότητα υπερκαλύπτει το σκοπό για συνοχή στο εσωτερικό επίσης στην κλίμακα της περιφέρειας. Ειδικά η Βόρεια Ελλάδα βρίσκεται στο επίκεντρο του λογισμού αυτού της νέας εξωστρέφειας, καθώς στις περιφέρειες της Κεντρικής Μακεδονίας, αλλά και της Ανατολικής και Δυτικής Μακεδονίας, προγραμματίζονται τα μεγαλύτερα έργα και υποδομές εντασσόμενες σε ένα διευρωπαϊκό δίκτυο εμπορευματικών μεταφορών. Η Κεντρική Ελλάδα τοποθετείται ως ένας ενδιάμεσος χώρος που προσπαθεί να επωφεληθεί έμμεσα είτε από τα παραπάνω, είτε από τη λειτουργική σχέση της με την Αθήνα, ενώ η νότια και νησιωτική Ελλάδα παραμένει εκ του σχεδίου «εσωστρεφής» στους περισσότερους τομείς εκτός από τον τουρισμό και ορισμένους κλάδους των υπηρεσιών (π.χ. Κρήτη).

Παράλληλα, διαπιστώνεται ότι οι μεταφορές έχουν έναν ιδιαίτερο ρόλο στο νέο αναπτυξιακό μοντέλο. Ειδικότερα, το δίκτυο μεταφορών ορίζει τις «πύλες» διέλευσης και συγκέντρωσης του εμπορίου, του τουρισμού και διαφόρων κλάδων δραστηριότητας στον τριτογενή τομέα που συνδέονται με τη νέα οικονομία (έρευνα, εκπαίδευση, αστικές εξυπηρετήσεις, αναψυχή, κοινωφελείς υπηρεσίες). Όλα τα παραπάνω τίθενται στο επίκεντρο για την οικονομική ανάπτυξη στις περιοχές των πόλων, ενώ για τις μητροπολιτικές περιφέρειες, αποκτούν σημασία επιπλέον οι δραστηριότητες που αφορούν

6 Αναλυτικά, οι Πηγές: Περιφερειακό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Δειφόρου Ανάπτυξης Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης ΦΕΚ 1471 Β/09.10.2003, Κεντρικής Μακεδονίας ΦΕΚ 218 Β/06.02.2004, Δυτικής Μακεδονίας ΦΕΚ 1472 Β/09.10.2003, Ηπείρου ΦΕΚ 1451 Β/06.10.2003, Θεσσαλίας ΦΕΚ 1484 Β/10.10.2003, Δυτικής Ελλάδας ΦΕΚ 1470 Β/09.10.2003, Στερεάς Ελλάδας ΦΕΚ 1469 Β/09.10.2003, Ιονίων Νήσων ΦΕΚ 56 Β/19.01.2004, Πελοποννήσου ΦΕΚ 1485 Β/10.10.2003, Νοτίου Αιγαίου ΦΕΚ 1487 Β/10.10.2003, Βορείου Αιγαίου ΦΕΚ 1473 Β/09.10.2003, Κρήτης ΦΕΚ 1486 Β/10.10.2003.

οι επιχειρηματικές και ενδιάμεσες υπηρεσίες. Το γεγονός αυτό άλλωστε, θα πρέπει να ειδωθεί και σε συνάρτηση με την ραγδαία επέκταση του τριτογενή τομέα σε αγροτικές και αστικές περιοχές, που σε μεγάλο βαθμό οφείλεται και στη στρατηγική αναβίωση μίας οικονομίας που βασίζεται στον τουρισμό και σε παραδοσιακά συγκριτικά πλεονεκτήματα στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης (Drakaki and Stathakis, 2013). Ακόμα όμως, ξεχωρίζει μία ομάδα περιφερειών που συνδέει τις προοπτικές ανάπτυξης στο μέλλον, με τον τομέα της ενέργειας και των ορυκτών. Εδώ πρόκειται για νέα πεδία προς εμπορική – ιδιωτική εκμετάλλευση και ενδεχομένως, για μία νεότερη οδό εκβιομηχάνισης, η οποία θα ακολουθηθεί όπως φαίνεται τα επόμενα χρόνια, ωστόσο απαιτεί συγκροτημένη χωροταξική παρέμβαση και αποτελεσματικό δημόσιο έλεγχο για τη βιώσιμη διαχείριση των πόρων και την προστασία του περιβάλλοντος.

#### **4. ΧΩΡΙΚΗ ΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΤΗΣ ΓΡΗΓΟΡΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**

Τελικά, η χωροταξία είτε ως εφαρμοσμένη και ενεργητική πολιτική, είτε ως αυθόρμητη οργάνωση στο χώρο, σχετίζεται και επηρεάζει με δύο τρόπους το καθεστώς ανάπτυξης στην Ελλάδα.

Πρώτον, η απουσία ρύθμισης διαμορφώνει επιλογές στο χώρο. Κατά την προγραμματική περίοδο του Γ' ΚΠΣ 2000-2006 εξελίσσεται μια προσπάθεια για γενναία «χωροταξική ανασυγκρότηση» στη χώρα με την ενίσχυση των ρυθμιστικών νόμων. Ωστόσο, η απουσία προηγούμενως (1985-2003), μίας ενεργητικής πολιτικής χωροταξίας, σημαίνει ότι για μεγάλο διάστημα ιδίως μεγάλης κλίμακας έργα και επενδύσεις (δημόσιες επενδύσεις, επενδύσεις μέσω των ΚΠΣ), κατευθύνονται στο χώρο χωρίς περιορισμούς και ανεξέλεγκτα, έξω από τα κριτήρια που θα επέβαλε μία επιστημονική μελέτη σκοπιμότητας ή ανάλυσης των επιπτώσεων. Στο πλαίσιο αυτό, οποιαδήποτε μετέπειτα προσπάθεια σχεδιασμού και προγραμματισμού δύσκολα θα μπορούσε να προσπεράσει προηγούμενες επιλογές.

Ως αποτέλεσμα των προηγούμενων επιλογών, διεσπαρμένα στο χώρο κελύφη παλιών ή ανολοκλήρωτων εγκαταστάσεων (π.χ. εργοστάσια, ξενοδοχεία, αθλητικές και στρατιωτικές εγκαταστάσεις) συναντώνται ως «βυθισμένο κεφάλαιο», όπως και ανορθολογικά οργανωμένα δίκτυα μεταφορών, συγκρουόμενες και αυθαίρετες χρήσεις γης, καταπατημένες ακτές και χαμηλή ποιότητα του δομημένου περιβάλλοντος. Οι χρόνιες πολιτικές *laissez faire* μέσα σε γενικευμένες συνθήκες άτυπης οργάνωσης της οικονομίας και πελατειακών σχέσεων ενθαρρύνουν τελικά την διάχυση πρακτικών παράνομης και αυθαίρετης εγκατάστασης και λειτουργίας, ενώ δυσχεραίνουν και την συνέχεια των ροών χρηματοδοτήσεων για υποδομές και μεγάλα έργα. Τα τελευταία ανεξαιρέτως χρησιμότητας, σκοπιμότητας και τεκμηρίωσης μεταφράζονται σε «δημόσιες επενδύσεις» για τις



κυβερνήσεις, μεταβιβάσεις εισοδήματος σε εργολάβους και άλλες επαγγελματικές ομάδες, ακόμα και βελτίωση της καθημερινής ζωής κατά τόπους, ακόμα και αν δε συμβιβάζονται με το «άριστο» μίας χωρικής κατανομής.

Ένα παράδειγμα αποτελεί η Εγνατία Οδός, η οποία ως έργο τεράστιας τεχνικής προσπάθειας και υψηλού κόστους (χαρακτηριστικά το έργο επιφέρει τομή στο φυσικό όριο της οροσειράς της Πίνδου) αλλάζει ριζικά τις συνθήκες χωρικής ολοκλήρωσης των περιοχών στη Βόρεια Ελλάδα. Αρχικά μέσω του έργου επιδιώκεται να κατασκευαστεί ο οδικός άξονας που θα ενισχύσει τις εμπορικές και οικονομικές συναλλαγές της χώρας και της Ευρώπης, με την Τουρκία και τη Νοτιοανατολική Ασία. Με τη σύνδεση του ευρωπαϊκού δικτύου από το λιμάνι της Ηγουμενίτσας (από εκεί τα φορτία θα μπορούσαν να περνούν «απέναντι» στην Ιταλία), ως τα Ελληνοτουρκικά σύνορα νοείται μία παρέκκλιση που θεωρείται αβάσιμη και άσκοπη από επιστημονική άποψη για δύο λόγους (Κλουσινιώτη, συνέντευξη, Νοέμβριος 2013). Πρώτον, η βέλτιστη - πιο σύντομη διαδρομή για τις εμπορευματικές μεταφορές από την Τουρκία (Κωνσταντινούπολη) προς την Ευρώπη, διέρχεται από τη Βουλγαρία, δεύτερον, δεν υφίσταται την ίδια περίοδο, πολιτική δέσμευση από την πλευρά της Τουρκίας ότι θα ολοκληρωθεί το δικό της τμήμα σύνδεσης Έβρου-Κωνσταντινούπολης.

Παρόλα αυτά, η κατασκευή της Εγνατίας Οδού ξεκινά τα χρόνια του «εσφυγχρονισμού» (δεκαετία 1990) στη βάση καταρχήν της βεβαιότητας ότι είναι δυνατό να εξασφαλιστούν οι πόροι. Στο σύνολο της κατασκευαστικής περιόδου 1994-2011 το κόστος του έργου ξεπερνά τα 7 δις. ευρώ, με χρηματοδότηση κατά 14,7% του Ταμείου Συνοχής, 28,7% του ΕΤΠΑ και 40,9% της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων. Όπως καταλήγει η έκθεση εκ των υστέρων αξιολόγησης του έργου, αρκετοί στόχοι έχουν εκπληρωθεί μέχρι το 2013, μεταξύ των οποίων η μείωση του χρόνου μεταφοράς από το δυτικό στο ανατολικό τμήμα της βόρειας Ελλάδας, η μείωση του αριθμού των ατυχημάτων, η ενίσχυση της συνοχής των περιφερειών από τις οποίες διέρχεται η οδός και η καλύτερη διασύνδεση των δυναμικών αστικών κέντρων με μικρότερες πόλεις. Τα οφέλη όμως από την ολοκλήρωση των αγορών μέσα από τη λειτουργία του διεθνικού δικτύου είναι ακόμα περιορισμένα.

Ένα άλλο παράδειγμα αποτελούν τα ολυμπιακά έργα στην Αθήνα, μία επίσης μεγάλης κλίμακας παρέμβαση στο χώρο που ωστόσο δεν υποστηρίζεται από ρεαλιστικό σχεδιασμό. Ελλείπει χωροταξικού σχεδίου και βάσει άμεσων αποφάσεων, η στρατηγική για τη χωροθέτηση των ολυμπιακών εγκαταστάσεων διαμορφώνεται με κριτήριο τις ανάγκες της διοργάνωσης (Οικονόμου, χ.χ.) και επιλέγει τη διασπορά στους πόλους εφόσον δεν είναι δυνατή η συγκέντρωση), όπως και τη διανομή στην Αττική με κριτήριο τη συγκοινωνιακή εξυπηρέτηση από τον Ολυμπιακό δακτύλιο, την Αττική Οδό, και τα μέσα σταθερής τροχιάς. Σε γενικές γραμμές, σε αυτή την περίπτωση, η ανορθολογική οργάνωση του χώρου ενέχει εκ των υστέρων τελικά πολύ μεγαλύτερο κόστος από το άμεσο οικονομικό

που είναι ήδη εξαιρετικά υψηλό. Με την ολοκλήρωση των έργων χάνεται οριστικά η ευκαιρία εκτεταμένων-ολοκληρωμένων αναπλάσεων στις περιοχές των πόλων, ενώ ακόμα και τα θετικά μορφολογικά αποτελέσματα στο τοπίο είναι μόνο προσωρινά.

Επιπλέον ένα παράδειγμα ανορθολογικής παρέμβασης προσφέρει και η ταχεία ανάπτυξη των μεταφορών τις προηγούμενες δεκαετίες. Ειδικά η αποσπασματική και ανορθολογική διανομή των υποδομών σε διάφορα στάδια, αναδεικνύει τελικά ένα εκτεταμένο πλέγμα και κόμβους σχετικά σύγχρονων ποιοτικών προδιαγραφών που δεν έχουν όμως τα πλεονεκτήματα ενός συνδυασμένου και ολοκληρωμένου συστήματος (Κλουτσινιώτη, Συνέντευξη, 2013). Αυτό όπως και η άδικη και άνιση κατανομή της προσπάθειας, με τα μεγάλα έργα να κατακλύζουν τον κεντρικό-ηπειρωτικό κορμό, είναι καίριες ενδείξεις της αναποτελεσματικότητας στην αξιοποίηση ενός τεράστιου όγκου χρηματοδοτήσεων.

Δεύτερον, η θεσμοθέτηση της ρύθμισης διαμορφώνει επιλογές στο χώρο. Η θέσπιση των νέων και βασικών εργαλείων της στρατηγικής χωροταξίας προσφέρει στον ελληνικό τρόπο χωρικής-οικονομικής ανάπτυξης ένα πλαίσιο σχεδιασμού, με οφέλη και προβλήματα. Εκτός από τα πιο προφανή (π.χ. ανά τομέα προβλέπει αναπτύξεις σε διαφορετικές περιοχές, προϋποθέτει αποκέντρωση αρμοδιοτήτων σε κατώτερα επίπεδα), ο χωροταξικός σχεδιασμός έχει άμεσες επιδράσεις στην κτηματαγορά και στην αγορά των δημοσίων έργων και των κατασκευών. Η θεσμοθετημένη χωροταξία πυροδοτεί μία έξαρση στις τιμές των ακινήτων, εφόσον δημιουργεί βάσιμες προσδοκίες και κινεί τις εξελίξεις στη ζήτηση. Για παράδειγμα, είναι προφανές ότι η θεσμοθέτηση της Π.Ο.Τ.Α. Μεσοηνίας για την υλοποίηση «στρατηγικής ή μεγάλης επένδυσης» μέσω ειδικής ρύθμισης το 1997<sup>7</sup> ή ο προγραμματισμός και η υλοποίηση έργων αστικής ανάπτυξης (gentrification) σε υποβαθμισμένους θύλακες, γύρω από το κέντρο της Αθήνας (π.χ. Γκάζι, Μεταξουργείο, Ελαιώνας) συμπαρασύρουν σε άνοδο τις αξίες της γης και δημιουργούν διαφορετικά σενάρια για την τοπική ανάπτυξη και την πολεοδόμηση.

Κυρίως όμως, η θεσμοθέτηση κι εφαρμογή πλέον της πολιτικής χωροταξίας καθιστά δυνατή τη συνέχεια των ροών των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών επενδύσεων σε αναπτυξιακά έργα, εφόσον στην Ε.Ε. προκύπτουν την ίδια περίοδο (δεκαετία 2000) αξιώσεις για συντονισμένο χωρικό σχεδιασμό και ενσωμάτωση της εδαφικής-χωρικής διάστασης μεταξύ της Ένωσης και των κρατών-μελών. Έργα, επενδύσεις και αναπτύξεις εφόσον προβλέπονται ή δεν προσκρούουν στη χωροταξική ρύθμιση, αυτόματα αποκτούν μεγαλύτερη «τεχνική ωριμότητα» και αυταπόδεικτη σκοπιμότητα που διευκολύνει στη συνέχεια την ένταξη στα προγράμματα των διαρθρωτικών ταμείων. Στο πλαίσιο αυτό, τα οφέλη αφορούν την καλύτερη διάθεση των πόρων, ειδικά καθώς στενεύουν τα δημοσιονομικά περιθώρια

<sup>7</sup> Νόμος 2545/1997.

(αυστηρότερη επιλογή των έργων, εισροή κοινοτικών μεταβιβάσεων). Ο «ευρωπαϊκός καταναγκασμός» υπό αυτή την έννοια γίνεται και πάλι σωτήριος για τις ανάγκες του εγχώριου πολιτικού-οικονομικού συστήματος και τις παθογένειες της δημόσιας πολιτικής.

Είναι προφανές ότι η χωροταξική πολιτική παράγει αποτελέσματα και κινεί δραστηριότητες μέσα στην οικονομία με τη θεσμοθέτηση είτε ρυθμιστικών, είτε απορρυθμιστικών νόμων. Όπως προειπώθηκε, σε μία πρώτη περίοδο ο ρόλος της θεσμοθετημένης χωροταξίας είναι κανονιστικός, ενώ σε μία δεύτερη, μετά το 2008, ο χαρακτήρας της πολιτικής είναι περισσότερο φιλελεύθερος, με την έννοια ότι οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις, μέσα στην περίοδο της κρίσης, φροντίζουν για περεταίρω διευκόλυνση του ιδιωτικού τομέα και την προσέλκυση μεγάλων επενδύσεων. Αυτό έχει άμεσο αντίκτυπο ή αλλιώς συμπληρώνει το μοντέλο που υιοθετείται στη διαχείριση της οικονομίας εν μέσω σοβαρής δημοσιονομικής κρίσης. Ειδικά η εκποίηση μεγάλων τμημάτων της δημόσιας περιουσίας και οι ιδιωτικοποιήσεις εκτάσεων μεγάλης αξίας σε περιοχές της Αθήνας, γίνονται βασικό σημείο μίας νέας φιλελεύθερης οικονομικής πολιτικής (π.χ. Castro κ.ά., 2013, Μανωλίδης, 2014, Χατζημιχάλης, 2014).

## 5. ΚΡΑΤΟΣ, ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΣΤΟ ΧΩΡΟ

Οι στόχοι του κράτους εμπλέκονται με διάφορους τρόπους στο χωρικό σχεδιασμό. Είναι κοινός τόπος ότι η ισορροπία ανάμεσα στην πολιτική και τις πραγματικές προτεραιότητες της χωρικής ανάπτυξης, είναι πάνω απ' όλα ζήτημα διαπραγμάτευσης με τις τοπικές κοινωνίες και ισορροπίας συμφερόντων, όπως κι ενδεικτικό της ανοχής της κοινωνίας στις ίδιες τις χωρικές, περιβαλλοντικές ανισορροπίες.

Κατ' αρχάς, το χωρικό μοντέλο που επιλέγεται σχετίζεται άμεσα με την οικονομική και αναπτυξιακή πολιτική και προσδιορίζει όρια και δυνατότητες στις παραπάνω. Χαρακτηριστικά, οι στόχοι για εναρμονισμένη οικονομική πολιτική που διασφαλίζει σταθερότητα των τιμών, υγιή δημόσια οικονομικά και σταθερό ισοζύγιο πληρωμών, όπως τίθενται στη Συνθήκη για την Ε.Ε. το 1992<sup>8</sup>, κι ενδυναμώνονται λίγο αργότερα στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (1997) και ορίζουν ένα νέο πλαίσιο πειθαρχημένης παρέμβασης για την εγχώρια ανάπτυξη στα Κράτη-μέλη. Στο πλαίσιο αυτό, ο έλεγχος και η διανομή των μεγάλων και δημοσίων επενδύσεων και των αυξανόμενων πόρων της διαρθρωτικής βοήθειας, γίνεται συνείδηση ότι ενέχουν σαφείς χωρικές διαστάσεις που πρέπει καταρχήν να αναδειχθούν στο σύστημα της δημόσιας πολιτικής και να γίνουν αντικείμενο διαχείρισης. Δεν είναι τυχαίο έτσι, ότι η σοβαρή κινητικότητα στη χωροταξία ξεκινά στα μέσα της δεκαετίας 1990.

<sup>8</sup> άρθρο 119 (2012/C 326/01).

Πολλές ακόμα όψεις της δημόσιας πολιτικής μπορούν να επηρεάσουν τις προτεραιότητες του χωρικού σχεδιασμού, όπως ενδεικτικά, «λόγοι εθνικού συμφέροντος» μπορεί να υποδείξουν τον προσανατολισμό ενός έργου που θα επηρεάσει την διεθνή θέση της χώρας. Τέτοιο είναι το παράδειγμα της Εγνατίας Οδού, όπου ο εθνικός σκοπός είναι η διαμόρφωση ενός οδικού άξονα σύνδεσης της Κωνσταντινούπολης με την Ευρώπη, διαμέσου Ελλάδας και την παράκαμψη άλλων βαλκάνιων διαδρομών (π.χ. μέσα από Βουλγαρία, Αλβανία). Στην περίπτωση αυτή, ενδιαφέρει όχι τόσο το λειτουργικό αποτέλεσμα ή η εξυπηρέτηση μίας «αντικειμενικής» σκοπιμότητας του έργου, όσο η γεωπολιτική διάσταση της χωροταξίας κι αυτή δε συμβαδίζει πάντα με τα αντικειμενικά δεδομένα της χωρικής πραγματικότητας.

Ακόμα, για λόγους ανώτατου εθνικού συμφέροντος ή ακόμα «έκτακτης ανάγκης» μπορεί να απενεργοποιείται ή να παρακάμπτεται η ίδια η λειτουργία του χωρικού σχεδιασμού, όπως γίνεται στην Ελλάδα, όταν χωρίς χωροταξικό σχέδιο εγκρίνονται και χωροθετούνται μεγάλες επενδύσεις και τουριστικές αναπτύξεις (π.χ. Π.Ο.Τ.Α. Μεσσηνίας) ή ανοικοδομείται ο χώρος της πόλης της Αθήνας, με βάση τις απαιτήσεις της διοργάνωσης «Αθήνα 2004». Είναι χαρακτηριστικό ότι στις αρχές της δεκαετίας 2000, εκπονούνται Χωροταξικά Περιφερειακά Πλαίσια για όλες τις περιφέρειες, εκτός της Αττικής. Παρομοίως για λόγους κατεπείγουσας προσαρμογής στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης και σε συνθήκες οικονομικής κρίσης, θεσμοθετείται η διευκόλυνση των αδειοδοτήσεων και η παράκαμψη νομοθετημάτων, με ειδικούς νόμους που αντιπαρέρχονται ρυθμίσεις των υφιστάμενων νόμων ή η εκχώρηση δημόσιας περιουσίας για μεγάλες επενδύσεις και οι ιδιωτικοποιήσεις δημόσιων υποδομών.

Στο πλαίσιο αυτό, η «ισορροπία» στις σχέσεις εξουσίας και διακυβέρνησης μπορεί να επιβάλλει από μόνη της ρυθμίσεις που μπορεί και να βαίνουν αντίθετες ή να βρίσκονται σε διάσταση από τις ανάγκες του χώρου και τις υποδείξεις του επιστημονικού σχεδιασμού. Έτσι, για παράδειγμα, οι χρηματοδοτικοί πόροι και τα νέα έργα «συγκεντρώνονται» στις ηπειρωτικές περιφέρειες, οι οποίες και βρίσκονται σε πλεονεκτικότερη θέση σε σχέση με τη σύνδεση στην ΕΕ αλλά ταυτόχρονα, διαθέτουν μεγαλύτερο πληθυσμό και συνεπώς μία πλατύτερη εκλογική βάση. Στο πλαίσιο αυτό και ανεξαρτήτως ερμηνείας, διαιώνίζεται μία κατάσταση «αναπτυξιακού δυισμού», εις βάρος διαχρονικά της νησιωτικής Ελλάδας. Όπως το θέτει η Κλουτσινιώτη<sup>9</sup>:

«... στο Σχέδιο ΚΥΑ η Ελλάδα δεν αναγνωρίζεται ως νησιωτική χώρα. Οι προβλεπόμενοι χερσαίοι άξονες ανάπτυξης είναι πυκνοί, αλλά οι νησιωτικοί ανύπαρκτοι. Όμως ένα σημαντικό κομμάτι του πληθυσμικού ζει στα νησιά και πρέπει να ενισχυθεί. Το

<sup>9</sup> Συνέντευξη στην Καθημερινή, για το ένθετο ΟΙΚΟ, Απρίλιος 2008, με τίτλο «Ή θα ανασυντάξουμε χωροταξικά τη χώρα ή θα τη διαλύσουμε».

αρχικό σχέδιο πρότεινε συγκεκριμένα μέτρα για τη συνεργασία των αστικών κέντρων των νησιών και τη δημιουργία ενός πλέγματος μεταξύ τους».

Ακόμα, ο προσδιορισμός αναπτυξιακών περιφερειών άπτεται του αντικειμένου της χωροταξίας, όμως συχνά υπακούει σε κριτήρια πολιτικής ή μικροπολιτικής. Ο Τρίτος (1977) ήδη από την πρώτη περίοδο της μεταπολίτευσης, κάνει λόγο για την «αποδιοργάνωση του χωροταξικού ιστού» στην Ελλάδα, εννοώντας το φαινόμενο της διάσπασης των αναπτυξιακών δυνατοτήτων των ιστορικών περιφερειών και επισημαίνει την ανάγκη ανασυγκρότησης μεγάλης κλίμακας περιφερειών που να μπορούν να επωφεληθούν από μεγαλύτερα μεγέθη, επάρκεια πόρων και παραγωγικές εξειδικεύσεις. Σε παρόμοια λογική κινούνται και οι μελετητές περίπου 30 χρόνια μετά, όταν συντάσσουν το πρώτο εθνικό χωροταξικό και υποστηρίζουν με συγκεκριμένες προτάσεις την ιδέα της αποκέντρωσης του κράτους και την ενίσχυση των κατώτερων επιπέδων εδαφικής διακυβέρνησης για την καλύτερη κινητοποίηση των ενδογενών πόρων και πιο συμμετοχικών διαδικασιών στη λήψη των αποφάσεων για την ανάπτυξη. Ειδικότερα, με γνώμονα τη διεθνή εμπειρία, η ομάδα μελέτης στο τελικό σχέδιο του ΓΠΧΣΑΑ (πριν τις τροποποιήσεις του Υπουργείου, οι οποίες και διαμορφώνουν το κείμενο του ΦΕΚ) προτείνει τη σύσταση πέντε μεγάλων, ισχυρών και εύρωστων δημογραφικά αναπτυξιακών ενοτήτων. Πρόκειται για μία από τις σημαντικότερες προτάσεις του χωροταξικού που μαζί με αυτές για την ανασυγκρότηση του νησιωτικού χώρου και άλλες, δεν συμπεριλαμβάνονται στο τελικό σχέδιο νόμου του ΥΠΕΧΩΔΕ. Εκεί αναγνωρίζονται μόνο γενικές κατευθύνσεις και αόριστα η ανάγκη αναπροσδιορισμού του υφιστάμενου διοικητικού μοντέλου. Το γεγονός αυτό, όπως και η παράκαμψη των προτάσεων τελικά στο σχέδιο του «Καλλικράτη» λίγο αργότερα (Ν. 3852/2010), μπορεί να ερμηνευτεί ως εξής. Από μόνη της η διαδικασία περιφερειακής διοικητικής ανασυγκρότησης ενέχει σαφώς τη διάσταση της αναδιοργάνωσης της λειτουργίας του κράτους και αναδιάρθρωση της αναπτυξιακής διαδικασίας. Ενδεχόμενη μεταρρύθμιση θα μπορούσε να είναι αποσταθεροποιητική απέναντι στον πολιτικό-οικονομικό συγκεντρωτισμό του «κράτους των Αθηνών», πράγμα που από πολλές απόψεις σημαίνει αποσυντονισμό του ισχύοντος “status quo” και αναπόφευκτη την αναθεώρηση σχέσεων πολιτικής στην Ελλάδα.

## 6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Από τα παραπάνω ξεχωρίζουν ορισμένα παράδοξα που χαρακτηρίζουν το σχεδιασμό και την πρακτική της ελληνικής πολιτικής χωροταξίας μέσα στο χρόνο. Το πρώτο αφορά το γεγονός ότι ο περιφερειακός σχεδιασμός προηγείται του εθνικού και παραμένει ατελής, αφήνοντας «απ’ έξω» το πρωταρχικό και πλέον δυναμικό κέντρο, την περιφέρεια της Πρωτεύουσας. Η εξήγηση που προτείνεται είναι ότι η απουσία σχεδιασμού στην εθνική

ή και στην περιφερειακή κλίμακα είναι βολική για αρκετά χρόνια, για τη συνέχεια ενός τρόπου οικονομικής ανάπτυξης που στηρίζεται στην γενίκευση της αυθαιρεσίας, την ευκαιριακή στρατηγική και πρόχειρες διευθετήσεις για την προσαρμογή στις έκτακτες συνθήκες της παγκοσμιοποίησης και με γνώμονα πάντα τις ανάγκες της δημοσιονομικής προσαρμογής και της οικονομικής σύγκλισης.

Εντύπωση προκαλεί ακόμα ότι η στρατηγική χωροταξία ουσιαστικά βρίσκει εφαρμογή, μόνο όταν η Ε.Ε. προτρέπει τα κράτη-μέλη να ακολουθήσουν ένα κοινό στρατηγικό μοντέλο. Η ελληνική απόκριση δείχνει στο σημείο αυτό μία ακόμα όψη προσαρμογής στα ευρωπαϊκά δεδομένα, αλλά και θεσμικούς βεβιασμένους πειραματισμούς ως εκδηλώσεις της ανασφάλειας να μη χαθούν ευρωπαϊκοί πόροι, οι οποίοι στηρίζουν αποφασιστικά τις δημόσιες επενδύσεις. Είτε πρόκειται για αναγκαστική προσαρμογή, είτε για βεβιασμένη συμμόρφωση, γίνεται φανερό στην ελληνική περίπτωση ότι οι πολιτικές *laissez faire*, δεν μπορούν να συνεχιστούν, ειδικά ενόσω η Ε.Ε. στρέφεται στην εδαφικότητα για την περιφερειακή ανάπτυξη και στο χωρικό σχεδιασμό για την πρόληψη των ανισοτήτων και την προώθηση της σύγκλισης. Η στάση αυτή πάντως της άμεσης προσαρμογής συναντάται σε όλες τις ευρωμεσογειακές χώρες, σε αντίθεση με τις χώρες του Βορρά, όπου οι όποιες επιφυλάξεις για ένα κοινό ευρωπαϊκό χωροταξικό σχέδιο, ουσιαστικά συνδέονται με την άρνησή των ίδιων να αναγνωρίσουν στην κεντρική εξουσία των Βρυξελλών, αυξημένες χωροταξικές αρμοδιότητες σε βάρος των εθνικών αρμοδιοτήτων.

Επίσης, η στρατηγική χωροταξία αναπτύσσεται και γίνεται σημαντική στο εθνικό επίπεδο, ενόσω ενισχύεται το ενδιαφέρον για το περιβάλλον ως οικονομικό πόρο. Η καλύτερη ρύθμιση του χώρου και ο συντονισμός της διαχείρισης των φυσικών πλουτοπαραγωγικών πηγών, έχει άμεση σχέση με τις απαιτήσεις και τις ανάγκες πρωταρχικής συσσώρευσης σε ένα νέο τομέα, ειδικά μετά το ξέσπασμα της κρίσης (π.χ. ορυκτά, ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, εναλλακτικές μορφές τουρισμού). Μάλιστα στο στάδιο αυτό, οι άτυπες φιλελεύθερες πολιτικές του παρελθόντος επανέρχονται με ένα νέο περίβλημα, εφόσον η απορρύθμιση χαρακτηρίζει τους νόμους που ψηφίζονται τα τελευταία χρόνια.

Στο πλαίσιο της εργασίας, ήταν εύλογα αδύνατη η καταγραφή των αποτελεσμάτων και της πορείας όλων των έργων, αποφάσεων και χωροθετήσεων ανά περιφέρεια ή στο σύνολο της επικράτειας για μία περίοδο από την ευρωπαϊκή ενοποίηση ως την κρίση. Έτσι κι αλλιώς παραμένει κρίσιμος ο τρόπος με τον οποίο κοινωνικές επιλογές και όργανα της δημοκρατικής εκπροσώπησης των πολιτών, θέτουν σε στάδια και σε ένα μακρόπνοο ορίζοντα τις προϋποθέσεις για την επιτυχία ή την αποτυχία και το βαθμό εφαρμογής των χωροταξικών πλαισίων. Σε κάθε περίπτωση όμως, οι αξιώσεις για την αποτελεσματικότητα μίας πολιτικής χωροταξίας θα πρέπει να είναι συγκρατημένες. Το έργο της αντιστροφής

συσσωρευμένων και σοβαρών χρόνιων χωρικών προβλημάτων ουσιαστικά σε ένα διάστημα μικρότερο της δεκαετίας, υπήρξε εξαρχής δύσκολο, αν όχι αδύνατο.

Παρόλα αυτά, η μέχρι σήμερα εμπειρία προσφέρει αξιόλογα διδάγματα. Όλα δείχνουν ότι απαιτείται ρήξη με ιστορικά στοιχεία στον τρόπο ανάπτυξης, όπως με το συγκεντρωτικό μοντέλο οργάνωσης της οικονομίας και του κράτους και εδραιωμένες αναποτελεσματικότητες στο σύστημα της πολιτικής. Σε κάθε περίπτωση, η απορρύθμιση στον τομέα της χωρικής πολιτικής και η στροφή στην διαχείριση του χώρου δεν αποτελεί ρεαλιστική επιλογή. Πέραν ότι η προηγούμενη εμπειρία είναι αποθαρρυντική, ένα εθνικό σχέδιο για οικονομική ανάκαμψη και παραγωγική ανασυγκρότηση, και ακόμα η προοπτική αξιοποίησης νέων ευρωπαϊκών μέσων και εργαλείων προσανατολισμένα στην εδαφικότητα και τη χωρική συνοχή, επιβάλλουν την έμφαση στο στρατηγικό σχεδιασμό.

## **Βιβλιογραφία**

### **Ελληνόγλωσση**

- Βασενχόβεν, Λ. (2002), «Η δημοκρατικότητα του σχεδιασμού του χώρου και η αμφισβήτηση του ορθολογικού μοντέλου», *Αειχώρος*, 1 (1): 152-181.
- Βούλγαρης, Ι. (2008), *Η Ελλάδα από τη Μεταπολίτευση στην Παγκοσμιοποίηση*, Αθήνα: Εκδόσεις Πόλις.
- Γιαννακούρου, Γ. (1996), «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Ανταγωνιστικότητα και Χωρική Δικαιοσύνη: Θεσμικά διλήμματα και προκλήσεις της ευρωπαϊκής πολιτικής χωροταξίας», *ΤΟΠΟΣ* Επιθεώρηση Αστικών και Περιφερειακών Μελετών. 11/96, σς. 23-35.
- Γιαννακούρου, Τ. (2008), *Η χωροταξία στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Εθνικές πολιτικές και ευρωπαϊκή διακυβέρνηση*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση
- Δρακάκη, Ε. (2015), *Ο μετασχηματισμός της ελληνικής οικονομίας και η άνιση περιφερειακή ανάπτυξη, 1993-2010*, Διδακτορική Διατριβή, Πανεπιστήμιο Κρήτης, Ρέθυμνο.
- Θωΐδου, Ε. (2004), *Χωρική ολοκλήρωση των πολιτικών και περιφερειακή ανάπτυξη: Χωρικές διαστάσεις του αναπτυξιακού προγραμματισμού στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Ελλάδα*, διαθέσιμο και στο <http://www.srcosmos.gr/srcosmos/showpub.aspx?aa=6394>
- Καζάκος, Π. (2010) *Από τον ατελή εκσυγχρονισμό στην κρίση: Μεταρρυθμίσεις, χρέη και αδράνειες στην Ελλάδα (1993-2010)*. Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη.

- Καυκαλάς, Γ., Ανδρικοπούλου, Ε. (2000), *Χωρικές Επιπτώσεις των Ευρωπαϊκών Πολιτικών - Η Ελληνική εμπειρία 1989-1999*, Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε.- Α.Π.Θ., Τομέας Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Θεσσαλονίκη.
- Κλαμπατσέα, Ρ. (2011) «Χωρικά αποτυπώματα και προκλήσεις σχεδιασμού σε συνθήκες κρίσης: Η ελληνική περίπτωση», *9<sup>ο</sup> Εθνικό Συνέδριο Περιφερειακή Ανάπτυξη και Οικονομική Κρίση: Διεθνής εμπειρία και Ελλάδα*. Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πάντειο Πανεπιστήμιο.
- Κλουτσινώτη, Ρ. (2009), «Η νεωτερικότητα του ειδικού χωροταξικού πλαισίου για τον τουρισμό», *Γεωγραφίες*, Νο 15.
- Κουρτέσης, Α., Αυδίκος Β. (2013), «Η νέα πολιτική οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής, 2014-2020: Μία πρώτη ανάλυση και κριτική», *Γεωγραφίες*, Τεύχος 21.
- Λώλος, Σ. (2009), *Οι Ελληνικές Περιφέρειες: Οικονομική σύγκλιση και συνοχή*, Αθήνα: Εκδόσεις Gutenberg.
- Μαλούτας, Θ. (2008), «Κοινωνική κινητικότητα και στεγαστικός διαχωρισμός στην Αθήνα: Μορφές διαχωρισμού σε συνθήκες περιορισμένης στεγαστικής κινητικότητας», στο: Εμμανουήλ Δ., Ζακοπούλου Ε., Κουταντζόγλου Ρ., Μαλούτας Θ., Χατζηγιάννη Α. (επιμ.) *«Κοινωνικοί και Χωρικοί Μετασχηματισμοί στην Αθήνα του 21ου αιώνα»*
- Μανωλίδης, Κ. επιμ. (2015), «Ο αστικός χώρος στη δίνη της κρίσης», *Γεωγραφίες*, Τεύχος 24.
- Οικονόμου, Δ., (2002), «Το θεσμικό πλαίσιο της χωροταξίας και οι περιπέτειες του», *Αιχμάρος*, 1 (1): 116-127.
- Οικονόμου, Δ. (2004), «Η εμπειρία από το χωρικό σχεδιασμό των ολυμπιακών εγκαταστάσεων της Αθήνας και προοπτικές αξιοποίησής τους», *Ζητήματα Χωρικής Ανάπτυξης: Σειρά διαλέξεων 2004-2005*. Ερευνητική Μονάδα Χωρικής Ανάπτυξης Α.Π.Θ.
- Πασχαλίδης, Α. (2009), «Χωροταξία: Μία νέα λέξη στην ημερήσια διάταξη», *Γεωγραφίες*, Νο 15.
- Πετράκος, Γ., Ψύχαρης Ι. (2004), *Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική
- Τρίτσης, Α. (1977), «Χωροταξικό Σχέδιο Ελλάδα και Αθήνα», *Άνθρωπος και Χώρος*, Τεύχος 2, Μάρτιος - Απρίλιος 1977.
- Χατζημιχάλης, Κ. (2014), *Κρίση χρέους και υφαρπαγή γης*, Αθήνα: ΚΨΜ.



## Ξενόγλωσση

- Castro, M., Garcia B., Βαταβάλη Φ., Ζήφου Μ. (2013), «Η κρίση στον τομέα της κατοικίας στη Νότια Ευρώπη: Αιτίες, επιπτώσεις και κοινωνικοί αγώνες», *Γεωγραφίες*, Τεύχος 22.
- Drakaki, E., Stathakis G. (2014), “Economic change and state strategies: Greece in times of globalization and European integration”, *64<sup>th</sup> Political Studies Association Annual International Conference “Rebels and Radicals”*, Greek Politics Specialist Group - Political Studies Association. Manchester UK, 14 – 16 April 2014.
- European Commission (1999), *ESDP-European Spatial Development Perspective: towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2008), *Green Paper on Territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength*, COM(2008) 616, Brussels, 6.10.2008
- Faludi, A. (2009) “*Territorial cohesion under the looking glass: Synthesis paper about the history of the concept and policy background to territorial cohesion*”, OTB Research Institute - lecture for the Inforegio, European Commission, Regional Policy, 15/10/2009.
- Salez, P. (2009) “*How Europe comes to spatial planning: From the birth of regional policy to Green Paper on territorial cohesion, the emergence of the Community as a player over more than 20 years (July 2009, translated from French)*”, Territorial Agenda of Europe - The Cooperation Platform for Territorial Cohesion (COPTA). Διαθέσιμο και στο <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Related%20Documents/livre%20geographie%202009%20texte%20bis%20EN.pdf>

Ελένη Δρακάκη

Τμήμα Οικονομικών Επιστημών Πανεπιστημίου Κρήτης

Δ/νση: Γερουλάνου 2, 71409, Ηράκλειο Κρήτης

e-mail: [elina.drakaki\(AT\)gmail.com](mailto:elina.drakaki(AT)gmail.com)

## **Η Διοίκηση του Περιβάλλοντος και η εξέλιξη της μέσα στο χρόνο**

**Μάριος Χαϊνταρλής**

Επίκουρος Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

### **Περίληψη**

Ο όρος «Διοίκηση του Περιβάλλοντος» παραπέμπει στο σύνολο των κρατικών οργάνων, υπηρεσιών και φορέων, των οποίων η αποστολή και οι αρμοδιότητες σχετίζονται άμεσα με την προστασία και διαχείριση του περιβάλλοντος. Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να παρουσιάσει με όσο το δυνατόν πιο πλήρη τρόπο α) τα όργανα του κράτους που διαχειρίζονται πολιτικά την προστασία του περιβάλλοντος, β) τον τρόπο με τον οποίο κατανέμονται οι βασικές περιβαλλοντικές αρμοδιότητες μεταξύ της κεντρικής κρατικής Διοίκησης, της αποκεντρωμένης και της περιφερειακής Διοίκησης, γ) τον ιδιαίτερο ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης β' βαθμού (δήμοι) και δ) τις αρμοδιότητες και τη δράση των διαφόρων φορέων ειδικού σκοπού. Η παρουσίαση της σημερινής διοικητικής οργάνωσης της προστασίας του περιβάλλοντος γίνεται κατά τέτοιο τρόπο ώστε να καθίστανται αντιληπτοί οι ουσιώδεις πολιτικοί και νομικοί λόγοι που οδήγησαν διαχρονικά σε αυτήν, από το έτος 1980 που ιδρύθηκε το Υπουργείο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος έως σήμερα. Τέλος, η δυνατότητα πρακτικής αξιοποίησης των δεδομένων που περιέχει η παρούσα εργασία, εκ μέρους των επιστημονικά ή επαγγελματικά ασχολούμενων με την προστασία του περιβάλλοντος, υπήρξε βασικό μέλημα του συγγραφέα.

### **Λέξεις κλειδιά**

Διοίκηση του Περιβάλλοντος, αποκέντρωση, αρμοδιότητα, αυτοδιοίκηση, προστασία του περιβάλλοντος, φορείς ειδικού σκοπού

## ***Environmental Administration and its evolution through time***

### **Abstract**

*The term “Environmental Administration” involves the totality of state authorities, services and agencies, the tasks and the powers of which are directly linked to the protection and conservation of the environment. This paper aims to present as fully as possible i) the state authorities that handle the protection of the environment on a political level, ii) the way in which the main powers that concern the environment have been assigned between the centralized state administration and the decentralized and regional administration, iii) the particular role of “second-grade” local administration (municipalities) and iv) the powers and the action of various special function agencies. The presentation of the current administrative organization concerning environmental protection has been done in such a way that one can clearly spot the essential political and legal reasons that have played a part in its formulation throughout the years, starting from the foundation of the Ministry of Planning and Housing in 1980 and until this day. Last but not least, the potential practical utilization of the information included in this paper by those involved scientifically or professionally with the protection of the environment has been one of the main concerns of the author.*

### **Keywords**

*administrative/environmental powers, Environmental Administration, protection of environment, state and local authorities*

### **1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Έχουν περάσει ήδη πάνω από τριάντα χρόνια από τότε που η ιδέα της προστασίας του περιβάλλοντος έλαβε τη διοικητική και θεσμική της αποτύπωση με τη σύσταση το έτος 1980 του Υπουργείου Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος (ΥΧΟΠ.)<sup>1</sup>. Ήταν τέσσερα μόλις χρόνια από τη στιγμή που η Διοίκηση είχε ενστερνισθεί για πρώτη φορά μέσα από την ψήφιση του ν. 360/1976<sup>2</sup> την ανάγκη συνδυαστικής προσέγγισης της περιβαλλοντικής προστασίας και της χωροταξικής οργάνωσης.

<sup>1</sup> Ν. 1032/1980 «Περί συστάσεως Υπουργείου Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος» (Α' 57).

<sup>2</sup> «Περί Χωροταξίας και Περιβάλλοντος» (Α' 151).

Η σημερινή βεβαίως θεσμική πραγματικότητα σε σχέση με το περιβάλλον είναι πολύ πιο σύνθετη. Η κεντρική κρατική Διοίκηση του περιβάλλοντος εξελίχθηκε μέσα στο χρόνο αλλάζοντας μορφές, ενώ και η περιφερειακή Διοίκηση ενισχύθηκε σημαντικά, αλλάζοντας επίσης μορφές λόγω των ριζοσπαστικών θεσμικών αλλαγών σε περιφερειακό και αυτοδιοικητικό επίπεδο. Παράλληλα τα τελευταία χρόνια δημιουργήθηκαν φορείς, δημόσιου κατά βάση χαρακτήρα, με αρμοδιότητες σχετικές με την προστασία του περιβάλλοντος.

Στις ενότητες που ακολουθούν παρουσιάζονται κατά σειρά α) τα όργανα του κράτους που διαχειρίζονται πολιτικά την προστασία του περιβάλλοντος, β) ο τρόπος με τον οποίο κατανέμονται οι βασικές περιβαλλοντικές αρμοδιότητες στην κεντρική κρατική Διοίκηση, την αποκεντρωμένη και την περιφερειακή Διοίκηση<sup>3</sup>, γ) ο ιδιαίτερος ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης β' βαθμού (δήμοι) και δ) οι αρμοδιότητες και η δράση των διαφόρων φορέων ειδικού σκοπού στον τομέα της προστασίας και διαχείρισης του περιβάλλοντος.

## 2. Η «ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ» ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

Μέχρι τη σύσταση του ΥΧΟΠ το έτος 1980 δεν ήταν φυσικά δυνατό να γίνει λόγος για την ύπαρξη μιας επεξεργασμένης δημόσιας πολιτικής σχετικά με το περιβάλλον. Το ΥΧΟΠ κατάφερε να συγκεντρώσει υπό μία ενιαία πολιτική σκέπη μια σειρά αρμοδιότητες που ήταν έως τότε διάσπαρτες σε διάφορα υπουργεία, οι οποίες ωστόσο είχαν ένα κοινό πυρήνα. Αφορούσαν με άμεσο τρόπο ό,τι σήμερα μπορεί να στεγαστεί κάτω από το γενικό στόχο του περιβαλλοντικού και χωρικού σχεδιασμού (πολεοδομικού – χωροταξικού). Η συγκέντρωση αυτή των αρμοδιοτήτων είχε ως αποτέλεσμα, έστω και με τα δεδομένα της εποχής εκείνης, την πολιτική και διοικητική αναβάθμιση της προστασίας του περιβάλλοντος.

Η ζωή, όμως, του ΥΧΟΠ υπήρξε βραχύβια. Το έτος 1985 δημιουργήθηκε το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ)<sup>4</sup>, η ύπαρξη του οποίου άντεξε πολύ περισσότερο μέσα στο χρόνο, δεδομένου ότι έδωσε τη σκυτάλη στο Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (ΥΠΕΚΑ) σχετικά πρόσφατα, και συγκεκριμένα το έτος 2009<sup>5</sup>. Το τελευταίο, ύστερα από μια σύντομη συγχώνευσή του

3 Διευκρινίζεται ότι ο επιθετικός προσδιορισμός «περιφερειακός/ή/ό» έχει το χαρακτηριστικό ότι μπορεί να παραπέμπει σε όργανα που είτε ανήκουν στην κρατική Διοίκηση, πλην όμως έχουν χωρική αρμοδιότητα σε περιφερειακό επίπεδο, είτε σε όργανα αυτοδιοικητικού χαρακτήρα, όπως είναι οι Περιφέρειες (τοπική αυτοδιοίκηση β' βαθμού). Στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, όταν ο όρος χρησιμοποιείται γενικά, παραπέμπει και στις δύο μορφές διοικητικών οργάνων, ενώ, όταν χρησιμοποιείται σε αντίστιξη με την αποκεντρωμένη (κρατική) Διοίκηση, παραπέμπει σε όργανα της Αυτοδιοίκησης β' βαθμού (Περιφέρειες).

4 Ν. 1558/1985 «Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα» (Α' 137).

5 Η μετονομασία του ΥΠΕΧΩΔΕ σε ΥΠΕΚΑ έγινε με την υπ' αριθ. 2876/2009 απόφαση του Πρωθυπουργού «Αλλαγή τίτλου Υπουργείων» (Β' 2234).

το έτος 2015 με το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, η οποία οδήγησε στην παροδική συγκρότηση του «Υπερυπουργείου» Παραγωγικής Ανασυγκρότησης, Περιβάλλοντος και Ενέργειας ΥΠΑΠΕΝ<sup>6</sup>), μετεξελίχθηκε στο σημερινό Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΥΠΕΝ<sup>7</sup>), το οποίο διατηρεί εν πολλοίς τις αρμοδιότητες του πρώην ΥΠΕΚΑ.

Κατά κοινή ομολογία η ιδέα της προστασίας και διαχείρισης του περιβάλλοντος, όπως και η συναφής ιδέα του σχεδιασμού του χώρου, ενηλικιώθηκαν στην Ελλάδα στη διάρκεια της εικοσιπενταετούς ζωής του ΥΠΕΧΩΔΕ. Η θεμελιώδης διαφορά μεταξύ του ΥΧΟΠ και του ΥΠΕΧΩΔΕ συνίστατο βεβαίως στο γεγονός ότι το δεύτερο διοικητικό σχήμα κλήθηκε να υπηρετήσει δύο διαφορετικούς - και για ορισμένους αντιφατικούς - στόχους, αυτούς της προστασίας του περιβάλλοντος και της προώθησης των δημόσιων έργων υποδομής. Η συνύπαρξη των δύο αυτών στόχων ήταν διόλου ανέφελη, δεδομένου ότι καταγράφηκε στις επιμέρους φάσεις της περιόδου αυτής, έστω και με παραλλαγές, ένα έλλειμμα ολοκληρωμένων προσεγγίσεων, ικανών να άρουν τις αντιφάσεις και τριβές. Έτσι εξηγείται σε μεγάλο βαθμό και ο υπερβολικός ρόλος που διαδραμάτισε την περίοδο αυτή η νομολογία με την έκδοση σημαντικών αποφάσεών της<sup>8</sup>.

Το 2009, όπως ειπώθηκε, το ΥΠΕΧΩΔΕ έδωσε τη θέση του στο ΥΠΕΚΑ με την απόσπαση, από τη μια, του τομέα των δημοσίων έργων και την ένταξη, από την άλλη, δύο νέων τομέων: αυτού της προστασίας και διαχείρισης των δασών και εκείνου της ενέργειας. Η πρώτη αλλαγή ήταν ήδη ώριμο αίτημα εδώ και αρκετά έτη, αν ληφθεί υπόψη ότι η προστασία και διαχείριση των δασικών οικοσυστημάτων σηματοδοτείται πλέον καθοριστικά προ πολλού από την προβληματική της αειφορίας, έχει γίνει δηλαδή μέρος της περιβαλλοντικής πολιτικής. Η δεύτερη - αναμφίβολα πολύ πιο ρηξικέλευθη - αλλαγή πρέπει να αποδοθεί στην επιδίωξη τόνωσης του πολιτικού στόχου της «πράσινης ανάπτυξης» ή ορθότερα της «πράσινης οικονομίας» μέσα από την προώθηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας.

6 Για τη σύσταση του ΥΠΑΠΕΝ βλ. σχετικά το άρθρο 3 του π.δ. 24/2015 (Α' 20/2015).

7 Με το π.δ. 70/2015 (Α' 114/2015) αφενός ανασυστάθηκε το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και αφετέρου το ΥΠΑΠΕΝ μετονομάστηκε σε ΥΠΕΝ.

8 Στη «χορεία» των αποφάσεων αυτών θα εντάσσαμε, εντελώς ενδεικτικά, σειρά αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας που εκδόθηκαν με αφορμή σημαίνουσες δικαστικές διενέξεις, οι οποίες προκλήθηκαν κατά τη χρονική περίοδο 1990 – 2010 αναφορικά: α) με το έργο της κατασκευής της Αττικής Οδού κατά το τεχνικό σκέλος της Δυτικής Περιφερειακής Υμηττού που επηρέαζε τον Υμηττό (1035/1993, 1038/1993, 1040/1993), β) με το έργο της εκτροπής μέρους των υδάτων του ποταμού Αχελώου από τη δυτική Ελλάδα στη Θεσσαλία (2759/1994, 4944/1995, 3478/2000, 1688/2005), γ) τη μείζονα επένδυση εξόρυξης χρυσού στη Χαλκιδική (613/2002) και δ) τις ιδιαίτερα μεγάλης εμβέλειας τουριστικές επενδύσεις στις περιοχές Μεσσηνίας και Λασιθίου (1593/2007, 3396/2010, 3397/2010 και 3920/2010 αντιστοίχως).

Οι αλλαγές αυτές σε πολιτικό επίπεδο πλαισιώθηκαν αντιστοίχως την περίοδο εκείνη από τη σύσταση δύο ξεχωριστών *Γραμματειών* στο ΥΠΕΚΑ, της *Γενικής Γραμματείας Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής*<sup>9</sup> και της *Ειδικής Γραμματείας Δασών*<sup>10</sup> οι οποίες προστέθηκαν στη βασική Γενική Γραμματεία του Υπουργείου, καθώς και από τις νεοσυσταθείσες *Γενική Γραμματεία Χωροταξίας και Αστικού Περιβάλλοντος και τις Ειδικές Γραμματείες Υδάτων και Επιθεώρησης Περιβάλλοντος και Ενέργειας*<sup>11</sup>.

Σήμερα το ΥΠΕΝ διατηρεί κατά βάση, όπως ήδη ειπώθηκε, τις αρμοδιότητες του πρώην ΥΠΕΚΑ ενσωματώνοντας και πάλι τους σημαντικούς για την προστασία του περιβάλλοντος τομείς της ενέργειας και των δασών. Η ανάγκη, ωστόσο της περιστολής, από τη μια, των δαπανών και, από την άλλη, του εξορθολογισμού της πολιτικής διαχείρισης των διοικητικών υπηρεσιών οδήγησε στην κατάργηση των *Ειδικών Γραμματειών Δασών και Επιθεώρησης Περιβάλλοντος και Ενέργειας*. Έτσι πλέον συνεχίζουν να υφίστανται μόνον τέσσερις Γραμματείες, μία Ειδική (η Γραμματεία Υδάτων) και τρεις Γενικές (η Γενική Γραμματεία του ΥΠΕΝ και αυτές του Χωρικού Σχεδιασμού και Αστικού Περιβάλλοντος και της Ενέργειας και Ορυκτών Πρώτων Υλών - ουσιαστικά πρόκειται για την πρώην Γενική Γραμματεία Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής)<sup>12</sup>.

Η επιτυχία του διοικητικού αυτού εγχειρήματος θα κριθεί σε βάθος χρόνου και βεβαίως σε μεγάλο βαθμό από το εάν θα γίνει εφικτός ένας γόνιμος συνδυασμός των απαιτήσεων που γεννά ο στόχος της περιβαλλοντικής προστασίας και των πιέσεων που ασκεί η νέα «πράσινη οικονομία» της αγοράς, σε συνθήκες μάλιστα μεγάλης οικονομικής κρίσης.

Σε μια υποδεέστερη πολιτική κλίμακα, η πρωτογενής ευθύνη για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών ζητημάτων που εμπιπτουν, από διοικητική σκοπιά, στην αρμοδιότητα των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και των Περιφερειών, ανήκει αντιστοίχως στους

9 Η συγκεκριμένη Γραμματεία συστάθηκε με το άρθρο 6 του π.δ. 189/2009 «Καθορισμός και ανακατανομή αρμοδιοτήτων Υπουργείων» (ΦΕΚ Α' 221/2009).

10 Η συγκεκριμένη Γραμματεία συστάθηκε με το άρθρο 6 του π.δ. 189/2009 «Καθορισμός και ανακατανομή αρμοδιοτήτων Υπουργείων» (ΦΕΚ Α' 221/2009).

11 Η Γενική Γραμματεία Χωροταξίας και Αστικού Περιβάλλοντος και η Ειδική Γραμματεία Υδάτων συστάθηκαν με το άρθρο 2 παρ. 5 και 4 του π.δ. 24/2010 «Ανακαθορισμός των αρμοδιοτήτων των Υπουργείων και τροποποιήσεις του π.δ. 189/2009» (ΦΕΚ Α' 56/2010), ενώ η Ειδική Γραμματεία Επιθεώρησης Περιβάλλοντος και Ενέργειας συστάθηκε με το άρθρο 6 του ν. 3818/2010 «Προστασία δασών και δασικών εκτάσεων του Νομού Αττικής, σύσταση Ειδικής Γραμματείας Επιθεώρησης Περιβάλλοντος και Ενέργειας και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 17/2010).

12 Βλ. σχετικά το π.δ. 100/2015 «Οργανισμός Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής» (Α'167/2014), στο οποίο εμφανίζονται εκτός από τις τέσσερις υφιστάμενες πλέον Γραμματείες και οι υπηρεσιακές μονάδες που υπάγονται σε καθεμία.

επικεφαλής των συγκεκριμένων θεσμών, ήτοι στους Γενικούς Γραμματείς Αποκεντρωμένης Διοίκησης και στους Περιφερειάρχες.

Τέλος θα ήταν, ίσως, παράλειψη να μην γίνει αναφορά και στην «*Ειδική Επιτροπή Προστασίας Περιβάλλοντος*» της Βουλής, η οποία, αν και δεν εντάσσεται τυπικά στη Διοίκηση (πολιτική ή λειτουργική) του Περιβάλλοντος, θα μπορούσε να αποτελέσει υπό προϋποθέσεις ένα ισχυρό θεσμικό βήμα διαλόγου και άσκησης επιρροής προς τη Διοίκηση για τα μείζονα περιβαλλοντικά προβλήματα.

Σύμφωνα με το άρθρο 43Α του Κανονισμού της Βουλής, που προβλέπει τη συγκεκριμένη Επιτροπή, στα αντικείμενα ενασχόλησής της συγκαταλέγονται μεταξύ άλλων α) «*η παρακολούθηση και η αξιολόγηση της κατάστασης του περιβάλλοντος στη χώρα και των συνεπειών των διαφόρων δράσεων επ' αυτού*», β) «*η έκφραση γνώμης επί της ετήσιας εθνικής έκθεσης για την κατάσταση του περιβάλλοντος και επί των λοιπών εκθέσεων που κατατίθενται στη Βουλή*», γ) «*επί της εθνικής στρατηγικής για τη μείωση εκπομπών των αερίων του θερμοκηπίου*», δ) «*επί της εθνικής στρατηγικής για τη βιώσιμη ανάπτυξη*» και ε) «*επί της εφαρμογής των κοινοτικών οδηγιών και διεθνών συμβάσεων*»<sup>13</sup>.

Αξιζει, ωστόσο, να επισημανθεί ότι η εν λόγω Επιτροπή δεν έχει - ως *Ειδική Επιτροπή* - την αρμοδιότητα επεξεργασίας νομοσχεδίων και προτάσεων νόμου περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος. Η αρμοδιότητα αυτή ανήκει εκ του Κανονισμού της Βουλής (άρθρο 31) σε μία ή περισσότερες από τις έξι «*Διαρκείς Επιτροπές*» της Βουλής.

### **3. Η ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

Αν αναλογισθεί κανείς ότι έχουν παρέλθει πάνω από τριάντα χρόνια από τη σύσταση για πρώτη φορά Υπουργείου (του ΥΧΟΠ) με βασικό αντικείμενο την προστασία και διαχείριση του περιβάλλοντος<sup>14</sup>, είναι λογικό, βαθμιαία, να έχουν μεταφερθεί ορισμένες αρμοδιότητες σε περιφερειακό επίπεδο, παραλλήλως δε να έχει προβλεφθεί η ενίσχυση υφιστάμενων διοικητικών οργάνων ή υπηρεσιών ή η δημιουργία νέων. Η σύλληψη και εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης δημόσιας πολιτικής προϋποθέτει αναμφίβολα, πόσω μάλλον αν πρόκειται για μια πολιτική με ευθεία χωρική αναφορά, ένα ιεραρχικό ή/και συμπληρωματικό δίκτυο διοικητικών οργάνων.

<sup>13</sup> Από την ανάγνωση των πρακτικών της Ειδικής Επιτροπής Προστασίας Περιβάλλοντος διαπιστώνει, πάντως, κανείς ότι οι εργασίες της περιορίζονται σε ενημέρωση των μελών της, παρά στη διατύπωση καινοτόμων σκέψεων και στρατηγικών θέσεων για τις περιβαλλοντικές προκλήσεις της εποχής μας.

<sup>14</sup> Για την εσωτερική διοικητική οργάνωση του ΥΠΕΝ βλ. τον προαναφερόμενο νέο Οργανισμό του Υπουργείου. Πρωταρχικό ρόλο στον τομέα της περιβαλλοντικής προστασίας διαδραματίζει η Γενική Διεύθυνση Περιβαλλοντικής Πολιτικής (άρθρο 19 επ. ), συνεπικουρούμενη, όπου είναι αναγκαίο, από τις Γενικές Διευθύνσεις Χωρικού Σχεδιασμού (άρθρο 29 επ.) και Πολεοδομίας (άρθρο 33 επ.).

Είναι αληθές ότι η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων περιβαλλοντικού χαρακτήρα θεωρείται ένα ευαίσθητο και αμφιλεγόμενο ζήτημα. Και τούτο γιατί, από τη μια πλευρά, η προσέγγιση πολλών περιβαλλοντικών προβλημάτων είναι πρόσφορο να γίνεται από τους τοπικούς φορείς, που τα βιώνουν και άρα τα γνωρίζουν κατά τεκμήριο καλύτερα, από την άλλη, όμως οι τοπικοί φορείς συχνά είναι δέσμιοι αντιλήψεων και πρακτικών πελατειακού χαρακτήρα, γεγονός που εμποδίζει την ορθολογική αντιμετώπιση και επίλυσή τους.

Την αντίφαση αυτή προσπάθησε να διαχειριστεί η ριζική διοικητική μεταρρύθμιση που επιχειρήθηκε στη δομή του Κράτους και της Αυτοδιοίκησης από το πρόγραμμα «Καλλικράτης», με τη διακράτηση αφενός μεγάλου εύρους αρμοδιοτήτων από την κρατική διοίκηση μέσω της θεσμοθέτησης των επτά *Αποκεντρωμένων Διοικήσεων*<sup>15</sup> και αφετέρου με τη μεταφορά εξίσου πολλών αρμοδιοτήτων στις *Περιφέρειες*, οι οποίες ως γνωστόν αναγορεύθηκαν σε Αυτοδιοίκηση β' βαθμού. Θα μπορούσε ίσως να ειπωθεί σχηματικά, με την επιφύλαξη ορισμένων εξαιρέσεων (λ.χ. ιδιάζουσας σημασίας αδειοδοτήσεις), ότι στην *Αποκεντρωμένη Διοίκηση* ανατέθηκαν αρμοδιότητες κανονιστικού χαρακτήρα και εν γένει αρμοδιότητες με έντονο δημόσιο ενδιαφέρον, ενώ στις Περιφέρειες κατά κύριο λόγο αρμοδιότητες αδειοδοτικού χαρακτήρα.

Στην ισορροπημένη αυτή προσέγγιση φαίνεται να συνέβαλαν δύο δεδομένα, προς την αντίρροπη, ωστόσο, το καθένα κατεύθυνση: πρώτον, προς την κατεύθυνση της αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων, το γεγονός ότι ήδη από τη συνταγματική αναθεώρηση του έτους 2001 είναι πλέον δυνατή η ανάθεση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους<sup>16</sup>· και δεύτερον, προς την κατεύθυνση της διατήρησης της συγκέντρωσης αρμοδιοτήτων, η ύπαρξη του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, το οποίο λειτουργεί συχνά αποτρεπτικά στην μεταφορά σε άλλα διοικητικά όργανα, πλην αυτού του Προέδρου της Δημοκρατίας, της δυνατότητας ρύθμισης θεμάτων που θα μπορούσαν να θεωρηθούν ότι δεν συνιστούν «*ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τοπικό ή λεπτομερειακό*»<sup>17</sup>.

Για να εντοπίσει κανείς με μια σχετική ασφάλεια και κατά αναλυτικό τρόπο τις πάσης φύσεως αρμοδιότητες που θα μπορούσαν να θεωρηθούν περιβαλλοντικού χαρακτήρα και έχουν παραμείνει στην κεντρική κρατική Διοίκηση, όπως και αυτές που έχουν μεταφερθεί στην αποκεντρωμένη και την περιφερειακή Διοίκηση, θα πρέπει να προστρέξει συνδυαστικά τόσο στα άρθρα 280 (*Αρμοδιότητες Αποκεντρωμένης Διοίκησης*)

15 Πρόκειται για τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις Αττικής, Θεσσαλίας – Στερεάς Ελλάδας, Ηπείρου – Δυτικής Μακεδονίας, Πελοποννήσου – Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου, Αιγαίου, Κρήτης και Μακεδονίας – Θράκης (άρθρο 6 ν. 3852/2010).

16 Βλ. σχετικά τα άρθρα 101 και 102 του Συντάγματος (κυρίως την παρ. 1 εδάφιο 3 του άρθρου 102).

17 Βλ. αναλυτικά τα άρθρα 3 και 4 του ν. 4014/2011 «Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων..... αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιμα-τικής Αλλα-γής» (Α' 209/2011).



και 186 (*Αρμοδιότητες Περιφερειών*) του ν. 3850/2010 όσο και στο σύνολο σχεδόν των νομικών κειμένων που συνθέτουν την (*stricto et lato sensu*) περιβαλλοντική νομοθεσία.

Αμέσως παρακάτω παρουσιάζονται οι βασικές περιβαλλοντικές αρμοδιότητες της *κεντρικής και αποκεντρωμένης (κρατικής) Διοίκησης* και της *Περιφέρειας*, όπως προκύπτουν είτε από την «καλλικρατική νομοθεσία»<sup>18</sup> είτε από την γενική ισχύουσα περιβαλλοντική νομοθεσία. Η παρουσίαση αναφέρεται κατά σειρά στις αρμοδιότητες που σχετίζονται με α) το θεσμό της περιβαλλοντικής εκτίμησης, β) την προστασία και διαχείριση ποικίλων εκφάνσεων του φυσικού περιβάλλοντος, γ) την αντιμετώπιση του φαινομένου της ρύπανσης και δ) την προστασία και διαχείριση των υδατικών πόρων.

### **3.1. Η περιβαλλοντική αδειοδότηση**

Στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση ανατέθηκε γενικά η αρμοδιότητα για την έκδοση της απόφασης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων (α.ε.π.ο.) των δραστηριοτήτων και έργων που εντάσσονται, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, στην υποκατηγορία Α2 της Κατηγορίας Α'. Η κεντρική Διοίκηση διακράτησε μόνον την αρμοδιότητα ως προς τα ιδιαίτερα μεγάλα έργα και δραστηριότητες που δυνάμει έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, ήτοι τα έργα και τις δραστηριότητες της Υποκατηγορίας Α1<sup>19</sup>. Η α.ε.π.ο. στη δεύτερη αυτή περίπτωση εκδίδεται για λόγους διοικητικής ευελιξίας με απόφαση που υπογράφεται μόνον από τον Υπουργό ΠΕΝ και όχι με κοινή υπογραφή των «συναρμόδιων» υπουργών, όπως για πολλά χρόνια ίσχυσε υπό το προηγούμενο νομικό καθεστώς (αρχικώς ισχύσας ν. 1650/1986<sup>20</sup>, όπως στη συνέχεια τροποποιήθηκε από το ν. 3010/2002<sup>21</sup>).

Τέλος, στις Περιφέρειες ανατέθηκε η αρμοδιότητα για την υπαγωγή των εντασσόμενων στην Κατηγορία Β' δραστηριοτήτων στις Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις (Π.Π.Δ.), στις περιπτώσεις κατά τις οποίες για την έναρξή τους δεν απαιτείται κατά τη νομοθεσία η χορήγηση άδειας λειτουργίας. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις, δηλαδή για τις δραστηριότητες των οποίων η έναρξη λειτουργίας προϋποθέτει τη χορήγηση σχετικής

18 Ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» (Α' 87/2010).

19 Βλ. αναλυτικά τα άρθρα 3 και 4 του ν. 4014/2011 «Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων..... αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιμα-τικής Αλλα-γής» (Α' 209/2011).

20 «Για την προστασία του περιβάλλοντος» (Α' 160/1986).

21 «Εναρμόνιση του Ν. 1650/1986 προς τις Οδηγίες 97/11/ΕΕ και 96/61/ΕΕ, διαδικασία οριοθέτησης και ρυθμίσεις θεμάτων για τα υδατορέματα και άλλες διατάξεις» (Α' 91/2002).

άδειας λειτουργίας, η υπαγωγή στις Π.Π.Δ. γίνεται από την Υπηρεσία που χορηγεί την άδεια αυτή<sup>22</sup>.

Οι Π.Π.Δ. δεν είναι τίποτε άλλο παρά ένα σύνολο «γενικών προδιαγραφών, όρων και περιορισμών» που καθορίζονται άπαξ με Κ.Υ.Α. (του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας και του κατά περίπτωση συναρμόδιου Υπουργού) για καθεμία από τις δώδεκα (12) Ομάδες ομοειδών δραστηριοτήτων και εφαρμόζονται αυτοδικαίως επί των κατ' ιδίαν δραστηριοτήτων που εμπíπτουν σε αυτές τις Ομάδες.

### 3.2. Η προστασία της φύσης

Με το ν. 3937/2011<sup>23</sup> επιχειρήθηκε δειλά η αποσυγκέντρωση των αρμοδιοτήτων που σχετίζονται με το κυριότερο εργαλείο προστασίας και διαχείρισης του φυσικού περιβάλλοντος, αυτό δηλαδή της υπαγωγής μιας περιοχής σε μία ή περισσότερες από τις κατηγορίες χαρακτηρισμού της ως προστατευομένης. Υπό το αρχικό καθεστώς του ν. 1650/1986, όπως ίσχυσε ακόμη και μετά την τροποποίησή του από το ν. 3010/2002, η θεσμοθέτηση οποιασδήποτε μορφής προστατευόμενης περιοχής προϋπέθετε την έκδοση προεδρικού διατάγματος.

Με το άρθρο 6 του ν. 3937/ 2011 η πρόβλεψη της έκδοσης προεδρικού διατάγματος περιορίζεται για τις περιοχές που χαρακτηρίζονται ως *περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης, προστασίας της φύσης και εθνικά πάρκα*, ενώ η αρμοδιότητα για την υπαγωγή περιοχών στις υπόλοιπες κατηγορίες προστασίας μεταφέρθηκε σε άλλα όργανα της Διοίκησης. Στην αποκεντρωμένη Διοίκηση μεταφέρθηκε συγκεκριμένα η αρμοδιότητα για το χαρακτηρισμό μιας περιοχής ως *περιφερειακού πάρκου, καταφυγίου άγριας ζωής, προστατευόμενου τοπίου ή φυσικού σχηματισμού*. Στις Περιφέρειες, απεναντίας, σύμφωνα με όσα εκτέθηκαν, δεν ανατέθηκαν αρμοδιότητες κανονιστικού χαρακτήρα, ήτοι αρμοδιότητες για την υπαγωγή μιας περιοχής σε ειδικό καθεστώς προστασίας.

Παρομοίως η προστασία και διαχείριση του δασικού περιβάλλοντος (δασών / δασικών εκτάσεων), ως ιδιαίτερη χωρική ενότητα του εν γένει φυσικού περιβάλλοντος, υπάγεται στην αποκεντρωμένη Διοίκηση, δεδομένου ότι οι περιφερειακές δασικές υπηρεσίες ανήκουν οργανικά σε αυτήν. Αν θεωρήσουμε ότι τα βασικότερα ουσιαστικά εργαλεία προστασίας των δασών / δασικών εκτάσεων είναι οι πράξεις χαρακτηρισμού τους, τα σχέδια διαχείρισής τους και η κύρωση των δασικών χαρτών - ως προάγγελος σύνταξης και οριστικοποίησης του δασολογίου -, οι αρμοδιότητες για την έκδοση των

<sup>22</sup> Η υπαγωγή, εάν η δρα-στη-ριότητα δεν υπόκειται στην υποχρέωση λήψης άδειας λει-τουργίας, διενεργείται με «τυποποιημένο» τρόπο επί της Δήλωσης του Φορέα της δραστηριότητας, ενώ, εάν υποχρεούται στη λήψη άδειας λειτουργίας, διε-νεργείται στο πλαίσιο της χορήγησής της.

<sup>23</sup> «Διατήρηση της βιοποικιλότητας και άλλες διατάξεις» (Α' 60/2011).

σχετικών πράξεων ανήκουν είτε απευθείας στον Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης είτε στις διάφορες επιμέρους υπηρεσιακές μονάδες της (διευθύνσεις δασών και οικεία δασαρχεία). Και εδώ, συνεπώς, η κρατική Διοίκηση έχει τον πρώτο λόγο, η κεντρική σε ζητήματα πολιτικής και η αποκεντρωμένη σε ζητήματα εφαρμογής.

### **3.3. Η διαχείριση των αστικών στερεών αποβλήτων**

Ο τομέας της διαχείρισης των αστικών στερεών αποβλήτων είναι ίσως ο μόνος τομέας στον οποίο οι Περιφέρειες διαθέτουν ιδιαίτερα σημαντικές – σε σχέση με τους υπόλοιπους τομείς – αρμοδιότητες. Έτσι, μολονότι η αρμοδιότητα έκδοσης των ΑΕΠΟ για τη δημιουργία των χώρων διάθεσης και των σχετικών μονάδων επεξεργασίας των αποβλήτων ανήκει, αναλόγως του μεγέθους τους, στην κεντρική ή την αποκεντρωμένη κρατική Διοίκηση, η αυτοδιοικητική Περιφέρεια είναι εκείνη που εγκρίνει το σχεδιασμό διαχείρισης των απορριμμάτων.

Συγκεκριμένα το Περιφερειακό Συμβούλιο είναι, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία (άρθρο 35 παρ. 2γ ν. 4042/2012<sup>24</sup>), το διοικητικό όργανο που αποφασίζει το περιφερειακό σχέδιο διαχείρισης των αστικών στερεών αποβλήτων, το οποίο αποτελεί τον «οδικό χάρτη» για τη χορήγηση των αδειοδοτήσεων των κατ' ιδίαν έργων διαχείρισης. Θα πρέπει βεβαίως να αναφερθεί ότι η αρμοδιότητα έγκρισης του εθνικού σχεδίου διαχείρισης των απορριμμάτων ανήκει στην κεντρική Διοίκηση.

Έτσι, το πρώτο εθνικό σχέδιο διαχείρισης στερεών αποβλήτων εγκρίθηκε με την Κ.Υ.Α. 50910/2727/2003 (άρθρο 5 παρ. 2<sup>25</sup>), η οποία παράλληλα έθεσε τις βάσεις διαχείρισης των απορριμμάτων, αποτελεί δε και σήμερα το βασικότερο κανονιστικό κείμενο αναφορικά με τη διαχείριση των αστικών στερεών αποβλήτων. Ωστόσο, θα πρέπει ν' αναφερθεί ότι από το Δεκέμβριο του 2015 το σκέλος της συγκεκριμένης Κ.Υ.Α. που αφορά στον εθνικό σχεδιασμό, έχει αντικατασταθεί από νέο εθνικό σχέδιο διαχείρισης. Το χρονολογικά δεύτερο αυτό σχέδιο διαχείρισης φιλοδοξεί να εκφράσει μια διαφορετική αντίληψη στη διαχείριση των αποβλήτων, δίνοντας έμφαση στη διαλογή στην πηγή, την ενίσχυση της αποκέντρωσης και στις μικρές κλίμακες των μονάδων επεξεργασίας<sup>26</sup>.

24 «Ποινική προστασία του περιβάλλοντος – Εναρμόνιση με την Οδηγία 2008/99/ΕΚ – Πλαίσιο παραγωγής και διαχείρισης αποβλήτων – Εναρμόνιση με την Οδηγία 2008/98 – Ρύθμιση θεμάτων Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής» (Α' 24/2012).

25 «Μέτρα και όροι για τη Διαχείριση Στερεών Αποβλήτων – Εθνικός και Περιφερειακός Σχεδιασμός Διαχείρισης» (Β' 1909/2003).

26 Για την έγκριση του νέου εθνικού σχεδίου διαχείρισης βλ. σχετικά α) την υπ' αριθ. 51373/4684/2015 κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (Β'2706/2015) και συνδυαστικά β) την υπ' αριθ. 49/2015 Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου (Α' 174/2015).

### 3.4. Η διαχείριση των υδάτων

Οι εγκρίσεις των σχεδίων διαχείρισης των υδάτων, των έργων αξιοποίησης των υδάτων και της χρήσης τους, αποτελούν τις κυριότερες πράξεις της Διοίκησης που έχουν έντονο περιβαλλοντικό ενδιαφέρον.

Σύμφωνα με τη νομοθεσία (άρθρο 7 παρ. 2 ν. 3199/2003 όπως σήμερα ισχύει) η έγκριση των σχεδίων διαχείρισης γίνεται κατ' αρχήν από τον Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, αφού προηγουμένως τηρηθούν οι προβλεπόμενες γνωμοδοτικές διαδικασίες. Είναι, ωστόσο, δυνατή, κατ' εξαίρεση, η έγκριση του σχεδίου διαχείρισης και από την Εθνική Επιτροπή Υδάτων, όταν ο ίδιος ο Γενικός Γραμματέας ζητήσει τη σύνταξή του από την Ειδική Γραμματεία Υδάτων του ΥΠΕΚΑ<sup>27</sup>.

Αναφορικά, τώρα, με τις άδειες εκτέλεσης έργων αξιοποίησης των υδάτων και χρήσης τους, αυτές επίσης χορηγούνται από τον Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ωστόσο δεν θα πρέπει να παραλειφθεί το γεγονός ότι ένας πρώτος ουσιαστικός έλεγχος των πραγματολογικών δεδομένων κάθε περίπτωσης που επηρεάζει καθοριστικά τη χορήγησή τους ή μη, διενεργείται από τις αυτοδιοικητικές Περιφέρειες<sup>28</sup>. Η ύπαρξη, πάντως, της «ερμαφρόδιτης» αυτής συναρμοδιότητας μεταξύ Περιφέρειας και Αποκεντρωμένης Διοίκησης φαίνεται να δημιουργεί περισσότερα προβλήματα απ' όσα φιλοδοξεί να επιλύσει, δηλαδή κυρίως την επίτευξη των διαδικασιών αδειοδότησης.

Ιδιάζουσα περίπτωση αδειοδότησης και εν πολλοίς νομικά προβληματική από τη σκοπιά της Οδηγίας 2000/60 για τα νερά, που θέτει ως βασικό περιβαλλοντικό στόχο την επίτευξη καλής οικολογικής κατάστασης των υδάτων, φαίνεται να είναι η εκ των υστέρων «νομιμοποίηση» της χρήσης των υδάτων από παρανόμως υφιστάμενα έργα αξιοποίησής τους. Συγκεκριμένα, αν και το άρθρο 2 της Κ.Υ.Α. 146896/2014 δεν ομιλεί ρητώς για «παρανόμως» υφιστάμενα έργα, αλλά για «υφιστάμενα έργα», στην πράξη η Διοίκηση εγκρίνει τη χρήση του νερού από παρανόμως κατασκευασθέντα έργα (λ.χ. γεωτρήσεις), χωρίς μάλιστα τη θέσπιση και τήρηση αξιόπιστων και ελέγξιμων προϋποθέσεων.

<sup>27</sup> Σημειώνεται ότι τα πρώτα σχέδια διαχείρισης, λόγω της αδυναμίας των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων να ανταποκριθούν στην πολυπλοκότητα του εγχειρήματος, εγκρίθηκαν με την προαναφερόμενη κατ' εξαίρεση διαδικασία από την Εθνική Επιτροπή Υδάτων (βλ. ενδεικτικά την απόφαση με αριθμό 391/2013 «Έγκριση των Σχεδίων Διαχείρισης των Λεκανών Απορροής Ποταμών των Υδατικών Διαμερισμάτων Αττικής, Ανατολικής Στερεάς Ελλάδας, Βόρειας Πελοποννήσου, Ανατολικής Πελοποννήσου και Δυτικής Πελοποννήσου», Β' 1004/2013).

<sup>28</sup> Βλ. αναλυτικά για την όλη διαδικασία αδειοδότησης το άρθρο 4 της Κ.Υ.Α. 146896/2014 «Κατηγορίες αδειών χρήσης και εκτέλεσης έργων αξιοποίησης υδάτων. Διαδικασία και όροι έκδοσης των αδειών, περιεχόμενο και διάρκεια ισχύος τους και άλλες συναφείς διατάξεις» (Β' 2878/2014).

#### 4. Ο ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΕΝΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ Α' ΒΑΘΜΟΥ (ΔΗΜΟΙ)

Σε αντίθεση με τους ΟΤΑ β' βαθμού (Περιφέρειες), οι Δήμοι δεν διαθέτουν ακόμη ή διαθέτουν ελαχιστότατες αρμοδιότητες στους κρίσιμους τομείς της προστασίας και διαχείρισης του περιβάλλοντος, όπως οι τομείς αυτοί οριοθετούνται στο πλαίσιο του Δικαίου του Περιβάλλοντος (αδειοδότηση δυνάμει οχλουσών δραστηριοτήτων, προστασία και διαχείριση της φύσης, αντιμετώπιση του φαινομένου της ρύπανσης, διαχείριση των υδάτων κ.λπ.).

Η εξήγηση είναι μάλλον απλή: μπορεί μεν το άρθρο 102 παρ. 1 του Συντάγματος<sup>29</sup> να αναφέρει ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Ο.Τ.Α., υπέρ των οποίων συντρέχει σχετικό τεκμήριο αρμοδιότητας, η εγγενής όμως ασάφεια που χαρακτηρίζει την έννοια της τοπικής υπόθεσης, σε συνδυασμό με το μη, συνταγματικό ή νομοθετικό, καθορισμό συγκεκριμένων κριτηρίων για τον προσδιορισμό τους και φυσικά τη μη απαρίθμησή τους, οδηγεί στην προαναφερόμενη θέση.

Αν επιχειρήσει, για παράδειγμα, κάποιος να ερμηνεύσει συνδυαστικά από τη μια τις υφιστάμενες ειδικές διατάξεις που αναθέτουν περιβαλλοντικές αρμοδιότητες πρωτίστως σε κρατικά όργανα – και δευτερευόντως στις περιφέρειες – και από την άλλη τις διατάξεις που καθορίζουν τις αρμοδιότητες των δήμων, πολλές μάλιστα των οποίων έχουν γενικόλογο και όχι εξειδικευτικό χαρακτήρα<sup>30</sup>, διαπιστώνει με ευχέρεια τα εξής:

α) Στον τομέα της αδειοδότησης δραστηριοτήτων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της νομοθεσίας για την περιβαλλοντική εκτίμηση, η αρμοδιότητα των δήμων περιορίζεται αποκλειστικά στη χορήγηση άδειας λειτουργίας για εξαιρετικά περιορισμένο αριθμό δραστηριοτήτων (λ.χ. ίδρυση και λειτουργία σφαγείων – άρθρο 75 παρ. β, περ. 6 ν. 3463/2006).

β) Στον τομέα της προστασίας και διαχείρισης του φυσικού περιβάλλοντος οι δήμοι δεν διαθέτουν αρμοδιότητες προληπτικού χαρακτήρα, όπως είναι κατά βάση οι εν λόγω αρμοδιότητες: οι δυνατότητές τους περιορίζονται αποκλειστικά στην εκ των υστέρων αποκατάσταση και ανάπλαση περιοχών που ήδη έχουν υποστεί περιβαλλοντική ζημία

<sup>29</sup> Το άρθρο 102 παρ.1 Σ έχει επί λέξει ως εξής: «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν απο-στολή του Κράτους».

<sup>30</sup> Τέτοιο χαρακτήρα έχουν πολλές από τις ρυθμίσεις του άρθρου 74 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006), ενώ πολύ πιο σαφείς και ειδικές, και άρα εφαρμόσιμες και «επιχειρησιακές», είναι οι πρόσθετες διατάξεις των Δήμων που καθόρισε η «καλλικρατική» νομοθεσία (άρθρο 94 ν. 3852/2010).

από ορισμένα και μόνον έργα (έργα εκμετάλλευσης ορυκτού πλούτου και εγκατάστασης επεξεργασίας αποβλήτων, άρθρο 75 παρ. β, περ. 8 ν. 3463/ 2006).

γ) Στον τομέα της πρόληψης και εν γένει αντιμετώπισης των ρυπάνσεων, οι δήμοι διαθέτουν την αρμοδιότητα και κατ' επέκταση τη δυνατότητα μελέτης, εκτέλεσης και στη συνέχεια διαχείρισης ορισμένων έργων υποδομής περιβαλλοντικού χαρακτήρα, όπως είναι τα έργα αποχέτευσης, σταθμών βιολογικού καθαρισμού και προσωρινής αποθήκευσης απορριμμάτων. «Κλασική» και πάγια βεβαίως θεωρείται η αρμοδιότητα των δήμων για την αποκομιδή των απορριμμάτων (βλ. σχετικά άρθρο 75 παρ. β, περ. 4 ν. 3463/2006).

Τέλος, θα ήταν παράλειψη να μην επισημάνουμε τη δυνατότητα που παρέχει η νομοθεσία στους Δήμους να γνωμοδοτούν μέσω των αρμόδιων οργάνων τους (Δημοτικό Συμβούλιο, Συμβούλια Τοπικής ή Δημοτικής Κοινότητας) κατά τη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης των δυνάμει οχλουσών δραστηριοτήτων (βλ. σχετικά άρθρο 19 ν. 4014/2011 και άρθρο 3 παρ. 6, περ. β Κ.Υ.Α. 1949/45/2014 [ΦΕΚ Β' 45/2014]).

## 5. ΤΑ ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ ΕΙΔΙΚΟΥ ΣΚΟΠΟΥ

Σε αντίθεση με άλλα πεδία της κρατικής δραστηριότητας, ο τομέας του περιβάλλοντος δεν οδήγησε, ακόμη και στην εύρωστη από οικονομική άποψη περίοδο 1980 – 2000, στη δημιουργία σημαντικών διακριτών φορέων (νομικών προσώπων) με αντικείμενο τη μελέτη, διαμόρφωση ή και εκτέλεση πολιτικών για την αντιμετώπιση των επιμέρους περιβαλλοντικών ζητημάτων (λ.χ. ατμοσφαιρική ρύπανση, διαχείριση των υδάτων κ.λπ.). Το κύριο βάρος φαίνεται να δόθηκε στη διάρθρωση, στελέχωση και εν γένει ανάπτυξη αρχικά της κεντρικής και στη συνέχεια της αποκεντρωμένης και αυτοδιοικητικής Διοίκησης.

Οι φορείς που έως σήμερα ιδρύθηκαν και λειτουργούν μπορούν να διακριθούν σε δύο κατηγορίες: αυτούς των οποίων η ενασχόληση αναφέρεται είτε σε ένα γενικό είτε σε ένα ειδικό αντικείμενο, καλύπτει όμως και στις δύο περιπτώσεις το σύνολο του εθνικού χώρου και εκείνους των οποίων η αρμοδιότητα συναρτάται με τη διαχείριση ή την αντιμετώπιση ενός ζητήματος σε μια συγκεκριμένη χωρική ή διοικητική ενότητα.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η επέλευση της οικονομικής κρίσης από το έτος 2010 και μετά ακύρωσε εκ των πραγμάτων την όποια σκέψη για τη δημιουργία νέων φορέων ή και την ανάπτυξη των ήδη υφισταμένων, αντιθέτως μάλιστα οδήγησε σε αναδιατάξεις σε κάποιους από τους ιδρυθέντες φορείς, οι οποίοι παρουσιάζονται αμέσως πιο κάτω. Αναφορά, τέλος, στο πλαίσιο του παρόντος κεφαλαίου γίνεται και στον θεσμό του Συνηγόρου του Πολίτη, ο οποίος αν και δεν εντάσσεται ως Ανεξάρτητη Αρχή στη Διοίκηση, επιλαμβάνεται, με βάση τις αρμοδιότητές του, και περιβαλλοντικών θεμάτων.

### **5.1. Από το Εθνικό Κέντρο Περιβάλλοντος και Αειφόρου Ανάπτυξης (Ε.Κ.Π.Α.Α.) στο Εθνικό Κέντρο Βιώσιμης και Αειφόρου Ανάπτυξης (Ε.Κ.Β.Α.Α.)**

Από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 – 1990 ήταν ήδη εμφανές το θεσμικό έλλειμμα που υπήρχε από τη μη ύπαρξη ενός φορέα που θα συνένδραμε την κεντρική Διοίκηση στη σύλληψη και το σχεδιασμό πολιτικών και συνακόλουθα τη συνεπή διαχρονικά λήψη συγκεκριμένων μέτρων και ρυθμίσεων για την αντιμετώπιση των μειζόνων περιβαλλοντικών ζητημάτων. Έτσι το έτος 1999 ιδρύθηκε το Ε.Κ.Π.Α.Α<sup>31</sup> με τη φιλοδοξία να καλύψει αυτό το κενό, χωρίς, ωστόσο, για μια σειρά από λόγους, να καταφέρει να ανταποκριθεί επαρκώς στη διακηρυχθείσα αποστολή του. Οι λόγοι αυτοί συναρτώνται αφενός με οργανωτικές και τεχνικές αδυναμίες του σχετικού εγχειρήματος (συχνές αλλαγές διοικήσεων, ανεπαρκής στελέχωση κ.λπ.) και αφετέρου με την έλλειψη μιας ισχυρής βούλησης να γίνει αυτό πράξη.

Η έλευση της οικονομικής κρίσης δεν άφησε δυστυχώς ανεπηρέαστη την αυτονομία του Ε.Κ.Π.Α.Α., το οποίο, πριν καν κάνει τον πρώτο κύκλο της θεσμικής ωρίμανσής του, συγχωνεύθηκε με το πολύ παλαιότερο Ινστιτούτο Γεωλογικών και Μεταλλευτικών Ερευνών, συγχώνευση από την οποία προέκυψε το σημερινό Εθνικό Κέντρο Βιώσιμης και Αειφόρου Ανάπτυξης<sup>32</sup>. Από την ανάγνωση της κοινής υπουργικής απόφασης συγχώνευσης των δύο φορέων, που έλαβε τυπικά τη μορφή της απορρόφησης του Ι.Γ.Μ.Ε. από το Ε.Κ.Π.Α.Α., δεν φαίνεται να δημιουργούνται, αρχικά τουλάχιστον, οι προϋποθέσεις για την ανάδειξη του νέου φορέα σε καθοριστικό παράγοντα στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής. Και τούτο διότι το οργανόγραμμα του νέου φορέα παραπέμπει περισσότερο σε μια τεχνητή συγκόλληση δύο Οργανισμών παρά σε μια λειτουργική και οργανική συγχώνευσή τους.

31 Βλ. σχετικά το άρθρο 24 (ίδρυση Ε.Κ.Π.Α.Α.) του ν. 2742/1999 «Χωροταξικός σχε-διασμός και αειφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 207/1999) και το π.δ. 325/2000 «Συγκρότηση, οργάνωση και λειτουργία Εθνικού Κέντρου Περιβάλλοντος και Αειφόρου Ανάπτυξης» (Α' 266/2000).

32 Η συνένωση των δύο φορέων πραγματοποιήθηκε σε ενεργοποίηση σχετικής πρόβλεψης του άρθρου 66 παρ. 1 («Κατάργηση, συγχώνευση και αναδιάρθρωση Ν.Π.Ι.Δ. και δημοσίων επιχειρήσεων» του ν. 4002/20011 (Α' 180/2011) και μετουσιώθηκε σε πράξη με την Κ.Υ.Α. 25200/2011 «Συγχώνευση φορέων εποπτευομένων από τον Υπουργό Π.Ε.Κ.Α.» (Β' 2612/2011).

## 5.2. Ο Ελληνικός Οργανισμός Ανακύκλωσης

Δύο χρόνια μετά την ίδρυση του Ε.Κ.Π.Α.Α., ήτοι το 2001, ιδρύεται ο Εθνικός Οργανισμός Εναλλακτικής Διαχείρισης Συσκευασιών και Άλλων Προϊόντων (Ε.Ο.Ε.Δ.Σ.Α.Π)<sup>33</sup>, ο οποίος αρκετά χρόνια αργότερα, και συγκεκριμένα με το άρθρο 46 του ν. 4042/2012<sup>34</sup>, μετονομάστηκε σε Ελληνικό Οργανισμό Ανακύκλωσης (Ε.Ο.ΑΝ).

Σκοπός του Οργανισμού αυτού είναι η με κάθε νόμιμο τρόπο πρόωθηση της ανακύκλωσης, που αποτελεί ένας από τους βασικότερους πυλώνες της ενωσιακής πολιτικής περιβάλλοντος, μαζί με την προστασία και διαχείριση της φύσης και την αντιμετώπιση του φαινομένου της ρύπανσης σε όλες τις εκφάνσεις του. Πρόκειται για έναν τομέα στον οποίο διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο οι δυνατότητες που προσφέρει η σύγχρονη τεχνολογία, η αξιοποίηση των οποίων προϋποθέτει, βέβαια, την ύπαρξη κατάλληλων διοικητικών μηχανισμών.

Η βασικότερη αρμοδιότητα του Ε.Ο.ΑΝ συνίσταται ακριβώς στην οργάνωση όλων των αναγκαίων διαδικασιών ώστε να καταστεί δυνατή η ανακύκλωση συσκευασιών και σειράς προϊόντων, εγχείρημα το οποίο συναντά στην πράξη σημαντικές δυσχέρειες, απορρέουσες είτε γενικά από τη συμπεριφορά των πολιτών είτε από τη συμπεριφορά όλων των προσώπων (φυσικών και νομικών) που εμπλέκονται με τον ένα ή τον άλλο τρόπο στην αλυσίδα παραγωγής, διακίνησης και κατανάλωσης των προϊόντων. Είναι τα προϊόντα εκείνα που ο νομοθέτης έχει προσδιορίσει ως κατάλληλα να ενταχθούν στην ονομασθείσα από την ίδια την νομοθεσία «εναλλακτική διαχείριση» αποβλήτων, όρος που καλύπτει το σύνολο των εργασιών συλλογής, μεταφοράς, αποθήκευσης, επαναχρησιμοποίησης και αξιοποίησής τους.

Στην, κατά τα ανωτέρω, *εναλλακτική διαχείριση* εμπίπτουν εκτός από τα απόβλητα συσκευασίας, τα οχήματα στο τέλος του κύκλου ζωής τους, τα απόβλητα ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού, τα απόβλητα λιπαντικών ελαίων, τα απόβλητα ηλεκτρικών στηλών και συσσωρευτών, τα χρησιμοποιημένα ελαστικά οχημάτων και τα απόβλητα εκσκαφών κατασκευών και κατεδαφίσεων. Πρακτικώς την *εναλλακτική διαχείριση* των αποβλήτων αυτών αναλαμβάνουν εξειδικευμένοι φορείς, που συνήθως έχουν τη μορφή της ανώνυμης εταιρείας, οι οποίοι λαμβάνουν από τον Ε.Ο.ΑΝ την προβλεπόμενη από τη νομοθεσία έγκριση για την εκπλήρωση του έργου αυτού. Συγκεκριμένα ο Ε.Ο.ΑΝ αδειοδοτεί

33 Βλ. σχετικά το άρθρο 24 του ν. 2939/2001 «Συσκευασίες και εναλλακτική διαχείριση των συσκευασιών και άλλων προϊόντων – Ίδρυση Εθνικού Οργανισμού Εναλλακτικής Διαχείρισης Συσκευασιών και άλλων Προϊόντων (ΕΟΕΔΣΑΠ) και άλλες διατάξεις» (Α' 179/ 2001).

34 «Ποινική προστασία του περιβάλλοντος – Εναρμόνιση με την Οδηγία 2008/99/ΕΚ – Πλαίσιο παραγωγής και διαχείρισης αποβλήτων – Εναρμόνιση με την Οδηγία 2008/98/ΕΚ – Ρύθμιση θεμάτων Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής» (Α' 24/2012).



τα λεγόμενα «συστήματα εναλλακτικής διαχείρισης» που καταθέτουν οι επιθυμούντες να δραστηριοποιηθούν επιχειρηματικά φορείς σε έναν από τους προαναφερόμενους τομείς της ανακύκλωσης. Μέχρι σήμερα έχουν εγκριθεί 22 *συστήματα εναλλακτικής διαχείρισης* για αντίστοιχους φορείς<sup>35</sup>.

### 5.3. Οι Φορείς Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών

Το 2002, υπό την πίεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής η οποία έκρινε ότι η Ελλάδα υστερούσε σημαντικά στον τομέα της διαχείρισης του φυσικού περιβάλλοντος, το τότε ΥΠΕΧΩΔΕ προχώρησε διά της νομοθετικής οδού στη σύσταση είκοσι πέντε Φορέων Διαχείρισης<sup>36</sup>, με σκοπό να προωθήσουν τόσο τις διαδικασίες θέσπισης ενός νομικού πλαισίου για αυτές τις περιοχές όσο και στην πορεία την εφαρμογή του. Προηγουμένως είχε ήδη συσταθεί, ως προπομπός ίσως αυτού του εγχειρήματος, όμοιος φορέας για τη διαχείριση του ήδη θεσμοθετημένου Εθνικού Πάρκου της Ζακύνθου<sup>37</sup>. Για τη δημιουργία του Φορέα αυτού καθοριστική θα πρέπει να θεωρείται η καταδίκη της Ελλάδας από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για παραβίαση της Οδηγίας «Φύση 2000» αναφορικά με τη χελώνα *Caretta caretta*.

Δέκα και πλέον χρόνια μετά την ίδρυση του πρώτου Φορέα Διαχείρισης είναι δυνατό να υποστηριχθεί ότι το φιλόδοξο εγχείρημα της θεσμικής πλαισίωσης των προστατευόμενων περιοχών παραμένει σε μεγάλο βαθμό ημιτελές, αν όχι μετέωρο. Παρά το γεγονός ότι το άρθρο 15 του ν. 2742/1999 καθόρισε ένα σταθερό πλαίσιο για τη λειτουργία των οργάνων διοίκησης των Φορέων, σημαντικές αδυναμίες εμπόδισαν τη μη ικανοποιητική προώθηση του εγχειρήματος.

Σε αυτές, αναμφίβολα, από μια πρώτη ματιά συγκαταλέγονται α) η μη ύπαρξη ενός υποστηρικτικού μηχανισμού από την πλευρά της κεντρικής Διοίκησης προς τους νεοσύστατους φορείς, β) η μη διάθεση σταθερών εθνικών οικονομικών πόρων, αλλά η κάλυψη των λειτουργικών αναγκών τους σχεδόν αποκλειστικά από ευρωπαϊκούς πόρους, γ) η μη πρόσληψη, έστω και σε περιορισμένο βαθμό, μόνιμου προσωπικού σε συνδυασμό με το ότι ακόμη και ο επικεφαλής του οργάνου διοίκησης τους, δηλαδή ο Πρόεδρος, ήταν

35 Για τα εγκριθέντα συστήματα εναλλακτικής διαχείρισης βλ. αναλυτικότερα <http://www.eoan.gr/el/content/7/sustimata>.

36 Βλ. σχετικά το άρθρο 13 του ν. 3044/2002 «Μεταφορά Συντελεστή Δόμησης και ρυθμίσεις άλλων θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων» (Α' 197/2002).

37 Βλ. σχετικά το άρθρο 9 του π.δ. της 1.12.1999 «Χαρακτηρισμός χερσαίων και θαλασσίων περιοχών του κόλπου Λαγανά ..... Ν. Ζακύνθου» (Δ' 906/1999) με το οποίο συστάθηκε ο «Οργανισμός Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Ζακύνθου», που στη συνέχεια καταργήθηκε με το άρθρο 2 του π.δ. της 29-10-2003 «Τροποποίηση του από 1.12.1999 π.δ. ....» (Δ' 1272/2003), κατ' ουσίαν δε μετονομάστηκε διά του άρθρου 1 (ενότητα ΣΤ) του δεύτερου αυτού διατάγματος σε «Φορέας Διαχείρισης Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Ζα-κύνθου».

και είναι ένα πρόσωπο του οποίου η προσφορά στηρίζεται περισσότερο στον εθελοντισμό παρά σε μια έμπεδη επαγγελματική σχέση με το φορέα.

Κατά την άποψή μου, ωστόσο, οι κύριες αιτίες για τη μη ικανοποιητική προώθηση του πράγματι φιλόδοξου αυτού εγχειρήματος πηγάζουν αφενός από τον ανεδαφικό συγκυριακό μαξιμαλισμό που χαρακτήρισε το όλο εγχείρημα και αφετέρου από τη μη προίκιση των φορέων αυτών με ουσιώδεις εξουσίες.

Με άλλα λόγια θα ήταν προτιμότερη η δημιουργία πολύ λιγότερο φορέων, για ορισμένες μόνον σπουδαίες οικολογικά περιοχές, με συγκεκριμένες όμως στοχεύσεις και χρονοδιάγραμμα υλοποίησής τους για αυτές τις περιοχές. Ως την «αχίλλειο πέτρνα», πάντως, του εγχειρήματος θα πρέπει να θεωρήσουμε τη νομική φυσιογνωμία η οποία επελέγη, το γεγονός δηλαδή ότι πρόκειται για νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου στερούμενα παντελώς της δυνατότητας άσκησης δημόσιας εξουσίας. Θα ήταν και εδώ προτιμότερο να δημιουργηθούν είτε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, που ασκούν εξ ορισμού δημόσια εξουσία, είτε και ιδιωτικά στα οποία ειδικώς ο νομοθέτης θα προσέδιδε επιλεκτικά κάποιες αρμοδιότητες, αποφασιστικού χαρακτήρα, που είναι απαραίτητες για την πραγμάτωση των σκοπών τους. Μέχρι σήμερα οι αρμοδιότητες των φορέων διαχείρισης είναι καθαρά προγραμματικού και συντονιστικού χαρακτήρα.

Υπό το φως των προαναφερόμενων, ως αναμενόμενη και «φυσιολογική», αλλά σε κάθε περίπτωση ισοπεδωτική με τον τρόπο που έγινε, μπορούμε να θεωρήσουμε την άκριτη συγχώνευση πολλών από τους συσταθέντες φορείς, όπως και την κατάργηση ορισμένων, στις οποίες προέβη τελικώς η Διοίκηση υπό το βάρος της οικονομικής κρίσης τον Ιανουάριο του 2013<sup>38</sup>.

#### **5.4. Οι Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (Φο.Δ.Σ.Α.)**

Το ζήτημα «διαχείριση των στερεών αποβλήτων» έχει το χαρακτηριστικό ότι απαιτεί την ύπαρξη και ενεργοποίηση συγκεκριμένων τοπικών θεσμών και αντίστοιχων διοικητικών μηχανισμών για την αντιμετώπισή του. Πέρα από τους ΟΤΑ α' βαθμού που είναι αρμόδιοι φορείς για τη συλλογή των οικιακών απορριμμάτων, οι Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (Φο.Δ.Σ.Α.) είναι οι εκείνοι που έχουν τις κρίσιμες αρμοδιότητες για την «προσωρινή αποθήκευση, μεταφόρτωση, αξιοποίηση και διάθεση των στερεών αποβλήτων». Πρόκειται για κρίσιμες αρμοδιότητες, δεδομένου ότι καλύπτουν όλες τις ενέργειες που πρέπει να γίνουν από τη συλλογή των αποβλήτων και εντεύθεν, από τον

<sup>38</sup> Βλ. αναλυτικά για το ποιοι φορείς συγχωνεύονται και ποιοι καταργούνται το άρθρο 8 (Συγχώνευση και Κατάργηση Φορέων Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών) του ν. 4109/2013 «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα – Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις» (Α' 16/2013).

τρόπο άσκησης των οποίων εξαρτάται η αποτελεσματική αντιμετώπιση του συγκεκριμένου ζητήματος.

Μέχρι την ψήφιση της «καλλικρατικής» νομοθεσίας, οι Φο.Δ.Σ.Α., ακολουθώντας τις προβλέψεις της Κ.Υ.Α. Η.Π. 50910/2727/2003<sup>39</sup> που έθεσε τις βάσεις για το σχεδιασμό των στερεών αποβλήτων σε περιφερειακό επίπεδο, είχαν ως χωρική μονάδα αναφοράς τις διαχειριστικές ενότητες που προέβλεπε για κάθε Περιφέρεια ο ισχύων περιφερειακός σχεδιασμός, ενώ τα μέλη του αποτελούνταν αποκλειστικά από τους δήμους της οικείας διαχειριστικής ενότητας<sup>40</sup>. Με το άρθρο 104 του ν. 3852/2010 (Σύνδεσμοι Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης που συνενώνονται) οι Φο.Δ.Σ.Α. πλέον απαρτίζονται από το σύνολο των δήμων μιας Περιφέρειας και βεβαίως η χωρική μονάδα αναφοράς εκτείνεται στα πλήρη διοικητικά όρια της Περιφέρειας.

Η συγκεκριμένη αλλαγή χωρικής κλίμακας – που είναι ούτως ή άλλως εναρμονισμένη με τη «λογική» της «καλλικρατικής» νομοθεσίας - κρίθηκε απαραίτητη διότι η υλοποίηση του περιφερειακού σχεδιασμού διαχείρισης των αποβλήτων προϋποθέτει την ύπαρξη ισχυρών φορέων, ικανών να φέρουν σε πέρας πρωτοβουλίες και ενέργειες που απαιτούν υψηλή διαχειριστική και τεχνοκρατική επάρκεια. Η αποκατάσταση των Χώρων Ανεξέλεγκτης Διάθεσης Απορριμμάτων (ΧΑΔΑ), η επιλογή της προσφορότερης ανά περίπτωση τεχνολογίας για την επεξεργασία των αποβλήτων, η προώθηση των διαγωνιστικών διαδικασιών για την εκτέλεση των αναγκαίων έργων εντάσσονται, μεταξύ άλλων, χωρίς αμφιβολία σε αυτή την κατηγορία.

Οι προαναφερθείσες απαιτήσεις ισχύουν κατεξοχήν για την περίπτωση του μητροπολιτικού κέντρου της Αττικής, όπου κατοικεί το 40 % περίπου του ελληνικού πληθυσμού, λόγος για τον οποίο επελέγη με το άρθρο 211 του ν. 3852/2010 (Διαχείριση στερεών αποβλήτων της Μητροπολιτικής Περιφέρειας) η σύσταση ενός ειδικού διαβαθμδικού Φορέα, στον οποίο συμμετέχουν εκτός από τους δήμους του λεκανοπεδίου Αττικής και η ίδια η Περιφέρεια Αττικής<sup>41</sup>.

39 «Μέτρα και όροι για τη Διαχείριση Στερεών Αποβλήτων – Εθνικός και Περιφερειακός Σχεδιασμός Διαχείρισης» (Β' 1909/2003).

40 Για τους Φο.Δ.Σ.Α. μέχρι την έναρξη ισχύος της «καλλικρατικής» νομοθεσίας βλ. το άρθρο 30 (στερεά απόβλητα) του ν. 3536/2007 (Α' 42/2007), όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 15 (θέματα διαχείρισης στερεών αποβλήτων) του ν. 3688/2008 (Α' 163/2008).

41 Η σύσταση του Ειδικού Διαβαθμδικού Συνδέσμου για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων της Μητροπολιτικής Περιφέρειας Αττικής έγινε με την υπ' αριθ. 52546/2012 απόφαση του Υφυπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (Β' 2854/2011).

## 5.5. Ο Συνήγορος του Πολίτη

Ο Συνήγορος του Πολίτη ως Ανεξάρτητη Αρχή δεν εντάσσεται φυσικά στην κρατική Διοίκηση. Η συμπερίληψή του εδώ κρίνεται, ωστόσο, σκόπιμη λόγω του ότι ένας από τους τέσσερις κύκλους τομέων με τους οποίους ασχολείται είναι ο τομέας της *Ποιότητας Ζωής*, εντός του οποίου η προστασία του περιβάλλοντος με την πιο ευρεία έννοια καταλαμβάνει σημαντική θέση<sup>42</sup>.

Λαμβάνοντας υπόψη ότι ο θεσμικός ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη συνίσταται στη διαμεσολάβηση μεταξύ πολιτών και υπηρεσιών της Διοίκησης, είναι δυνατό να ειπωθεί ότι η αποστολή του κινείται μεταξύ εκτελεστικής και δικαστικής λειτουργίας, υπό την έννοια ότι από τη μια στοχεύει στη βελτίωση της διοικητικής συμπεριφοράς και δράσης, ώστε από την άλλη να μην απαιτείται για την επίτευξη του στόχου αυτού η προσφυγή του πολίτη στη δικαιοσύνη.

Η εμπλοκή και ενασχόληση του Συνηγόρου επί ενός περιβαλλοντικού θέματος προϋποθέτει την υποβολή σχετικής ενυπόγραφης αναφοράς εκ μέρους διοικούμενου (φυσικού ή νομικού προσώπου), η οποία οδηγεί σε έρευνα για να διαπιστωθεί εάν έχει εμφανιστεί παραβίαση δικαιωμάτων ή εν γένει νόμιμων συμφερόντων του. Η παραβίαση αυτή πρέπει να συναρτάται είτε με την έκδοση ατομικής διοικητικής πράξης ή την παράλειψη έκδοσής της είτε με την ανάληψη επιβλαβούς υλικής ενέργειας από όργανο της Διοίκησης. Ο νόμος επιτρέπει, πάντως, και την αυτεπάγγελτη εμπλοκή του Συνηγόρου επί θεμάτων που έχουν απασχολήσει ιδιαίτερα την κοινή γνώμη.

Η έρευνα οδηγεί στην έκδοση σχετικού πορίσματος το οποίο γνωστοποιείται στη Διοίκηση. Η τελευταία οφείλει να το αποδεχθεί ή όχι, στη δεύτερη όμως περίπτωση οφείλει να τεκμηριώσει τους λόγους της μη αποδοχής του. Με τη μέθοδο αυτή, σε συνδυασμό και με τη δημοσιοποίηση της ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων του, ο Συνήγορος του Πολίτη φιλοδοξεί να συμβάλει στη λειτουργική βελτίωση της Διοίκησης και στον περιορισμό των φαινομένων κακοδιοίκησης. Πρόκειται για μια μέθοδο που στηρίζεται στη «λογική πίεση» που ασκεί προς τη Διοίκηση η έκδοση ενός δυσμενούς πορίσματος για ένα θέμα ή η δημοσιοποίηση μιας αρνητικής και αιχμηρής έκθεσης για τη συμπεριφορά της, δεδομένου ότι δεν διαθέτει τα νομικά μέσα εξαναγκασμού της στην αποδοχή των θέσεων του.

Σε μια πρώτη αποτίμηση, η μέχρι σήμερα συνεισφορά του Συνηγόρου του Πολίτη στην αντιμετώπιση εξατομικευμένων περιβαλλοντικών ζητημάτων, αν και ενίοτε μη αποτελεσματική, μπορεί με γενικούς όρους να κριθεί ως θετική. Αντιθέτως η συνεισφορά του στη διατύπωση και προώθηση θέσεων αλλά και νομικών προτάσεων για ζητήματα

<sup>42</sup> Για τη διαμόρφωση μια συνολικής εικόνας για το θεσμό του Συνηγόρου του Πολίτη βλ. το ν. 2477/1997 «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης» (Α' 59/1997) και το π.δ. 273/1999 «Κανονισμός λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη» (Α' 229/1999).

γενικότερης σημασίας - η οποία, παρότι εμπίπτει στις αρμοδιότητες του<sup>43</sup>, - είναι άκρως περιορισμένη.

## **Βιβλιογραφία**

### **Ελληνόγλωσση**

- Ελληνική Εταιρεία Δικαίου του Περιβάλλοντος (2003) *Δικαίωμα της ιδιοκτησίας και προστασία του περιβάλλοντος*. Αθήνα: Α. Σάκκουλας.
- Ελληνική Εταιρεία Δικαίου του Περιβάλλοντος (2004) *Η αρχή της προφύλαξης*. Αθήνα: Α. Σάκκουλας.
- Ελληνική Εταιρεία Δικαίου του Περιβάλλοντος (2007) *Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα*. Αθήνα: Α. Σάκκουλας.
- Κουτούπα-Ρεγκάκου, Ε. (2008) *Δίκαιο του Περιβάλλοντος*. Αθήνα: Α. Σάκκουλας.
- Μαριά, Ε.-Α. (1998) *Η νομική προστασία των δασών*. Αθήνα: Α. Σάκκουλας.
- Μαριά, Ε.-Α. (2009) *Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο*. Αθήνα: Α. Σάκκουλας.
- Παπαδημητρίου, Γ., επιμ., (1994) *Η διείσδυση του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα*. Αθήνα: Α. Σάκκουλας.
- Παπαδημητρίου, Γ., επιμ., (1998) *Η προστασία των υδροτόπων στην Ελλάδα*. Αθήνα: Α. Σάκκουλας.
- Παπαδημητρίου, Γ., επιμ., (2005) *Στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση: Προκλήσεις και ευκαιρίες για το νομοθέτη και τη διοίκηση*. Αθήνα: Α. Σάκκουλας.
- Παπαετρόπουλος, Α. (2003) *Οι μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων στην ευρωπαϊκή και στην ελληνική έννομη τάξη*. Αθήνα: Α. Σάκκουλας.
- Σιούτη, Γ. (2011) *Εγχειρίδιο δικαίου του περιβάλλοντος*. Αθήνα: Α. Σάκκουλας.
- Χαϊνταρλής, Μ. (1999) *Το νομικό καθεστώς των οχλουσών εγκαταστάσεων*. Αθήνα: Α. Σάκκουλας.
- Χαϊνταρλής, Μ. (2014) *Περιβαλλοντική νομοθεσία*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη
- Χατζοπούλου, Ι. (2006) *Δασική νομοθεσία (κριτική επισκόπηση – νομολογία)*. Αθήνα: Α. Σάκκουλας.

*Μάριος Χαϊνταρλής*

*Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης*

*Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Πεδίον Άρεως, 38 384, Βόλος*

*e-mail: marioshaidarlis(AT)uth.gr*

<sup>43</sup> Βλ. αναλυτικά το άρθρο 3 παρ. 5 του ν. 2477/1997 και το άρθρο 4 παρ. 6 του π.δ. 273/1999.

## ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ ΔΗΜΗΤΡΗΣ  
ΣΚΑΓΙΑΝΝΗΣ ΠΑΝΤΕΛΗΣ  
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 26 ΕΤΟΣ 2016  
ISSUE YEAR

- Ασπρογέρακας, Ε.** 4  
Προσεγγίσεις ολοκληρωμένων αστικών παρεμβάσεων στην Ελλάδα:  
Εργαλεία και στοιχεία διακυβέρνησης.
- Παπαγεωργίου, Μ.** 37  
Θεωρίες, αρχές και πρότυπα χωρικού σχεδιασμού της τουριστικής δραστηριότητας:  
Η ελληνική εμπειρία και πρακτική
- Ουρεϊλίδου, Ε.** 67  
Προγραμματισμός πολιτιστικής και κοινωνικής ενεργοποίησης των αστικών ελεύθερων χώρων:  
Η περίπτωση του Δυτικού Τείχους Θεσσαλονίκης.
- Ανέστης Γουργιώτης, Α., Τσιλιμίγκας, Γ.** 103  
Μια νέα προσέγγιση για το χωροταξικό σχεδιασμό στην Ελλάδα.
- Παναγιωτίδου Μ., Κοντοπούλου Ε., Βαλεριάνου, Κ.** 123  
Προσεγγίζοντας τις πολιτικές για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας
- Χιόνης Δ., Εξάρχου, Τ.** 149  
Η κομματική ένταξη των έργων στο ΠΕΠ Αν. Μακεδονίας και Θράκης,  
κατά την περίοδο του Γ΄ ΚΠΣ, ως Μελέτη Περίπτωσης.
- Δρακάκη, Ε.** 177  
Η χωρική ρύθμιση της οικονομικής και περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα από το  
Μάαστριχτ» ως την κρίση: Μία κριτική επισκόπηση της ελληνικής πολιτικής χωροταξίας.
- ΘΕΜΑΤΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ**
- Χαϊνταρλής Μ.** 201  
Η Διοίκηση του Περιβάλλοντος και η εξέλιξη της μέσα στο χρόνο.