



ΑΣΙ Χώρος

Κείμενα Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Ανάπτυξης

2019

29



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
τηλ.: 24210 – 74486

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

A. Ντάφλου	4
Μητροπολιτική Διακυβέρνηση - Χωρικός Σχεδιασμός: Η Τοπική Αυτοδιοίκηση σε προσαρμογή ή απομόνωση	
N. Κουραχάνης	25
Κοινωνικές πολιτικές στέγης στο Νότιο-Ευρωπαϊκό καθεστώς ευημερίας: Η στρατηγική Κοινωνικής Ένταξης Αστέγων στην Πορτογαλία (2009-2015)	
S. Michael	49
City Branding Strategies: A model for the diagnosis of the perceived image of an urban cultural landscape through spatial approaches. The case of Larnaca city	
K. Πορτοκαλίδης	79
Κεντρικότητα και Αστικό Αποτύπωμα των Ελληνικών Μικρομεσαίων Πόλεων	
Π. Πραστάκος, Α. Λαγαρίας	100
Ανάλυση της αστικής μορφής με χρήση χωρικών δεικτών: Χρήσεις γης και χαρακτηριστικά κατοικιών στην Αττική	
N. Μωφά, Σ. Σταυριανάκης	147
Συγκριτική μελέτη των πολιτικών εγκατάστασης των προσφύγων του 1922 και του 2016 στη μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας	
ΣΤΑΥΡΟΔΡΟΜΙΑ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ	
K. Κουτσόπουλος	174
Το παράδοξο της ανάπτυξης στην Ελλάδα	
ΚΡΙΤΙΚΕΣ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΕΙΣ	
E. Ψαθά	192
Σεραφείμ Πολύζος, (2015) Αστική Ανάπτυξη	

Μητροπολιτική Διακυβέρνηση - Χωρικός Σχεδιασμός: Η Τοπική Αυτοδιοίκηση σε προσαρμογή ή απομόνωση;

Αικατερίνη Ντάφλου

Διδάκτορας, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών & Πολιτικών Επιστημών

Περίληψη

Η θεσμική κατοχύρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτέλεσε βασικό στοιχείο των αλλαγών που συνέβησαν στην Ευρώπη, κυρίως τα τελευταία 30 χρόνια. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποκτά συνεχώς μεγαλύτερες ευθύνες/αρμοδιότητες κι αναμένεται όλο και περισσότερο να διαδραματίσει ρόλο στην τοπική οικονομική ανάπτυξη (Local Economic Development, L.E.D.) της ευρύτερης περιοχής στην οποία ανήκει γεωγραφικά και διοικητικά. Το παρόν άρθρο παρουσιάζει τη βασική ρητορική τη σχετική με τη μητροπολιτική διακυβέρνηση και τον χωρικό σχεδιασμό: τις στρατηγικές και οργανωτικές θέσεις τους στην Ευρώπη αλλά και στις δοκιμαστικές εφαρμογές της στην Ελλάδα. Το άρθρο καταλήγει με τη διατύπωση ορισμένων ζητημάτων σχετικών με τα πιθανά αποτελέσματα των μητροπολιτικών δημόσιων πολιτικών στους μικρότερους σχηματισμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Λέξεις κλειδιά

αστική ανάπτυξη, μητροπολιτικά κέντρα, τοπική αυτοδιοίκηση, χωρικός σχεδιασμός

Metropolitan Governance-Spatial Planning: Local Government in adjustment or isolation?

Abstract

Institutional consolidation of Local Government has been a key element of the changes that have taken place in Europe, especially over the past 30 years. Local Government is increasingly accountable and is increasingly expected to play a role in the Local Economic Development (L.E.D.) of the wider region to which it belongs geographically and administratively. This article presents the basic rhetoric about metropolitan governance and space planning: their strategic and organizational positions in Europe and its pilot applications in Greece. The article concludes with the formulation of some issues related to the potential effects of metropolitan public policies on the smaller local community formations.

Keywords

urban development, metropolitan centers, local government, spatial planning

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Ευρώπη αλλά και η διεθνής κοινότητα, στο σύνολό της, αντιμετωπίζει την πρόκληση του διεθνούς ανταγωνισμού. Τα εθνικά κράτη έχουν μεταφέρει εδώ και πολλά χρόνια τη διαχειριστική ευθύνη στην αστική/δημοτική διακυβέρνηση για ζητήματα όπως η οικονομική ανάπτυξη, οι κοινωνικές υπηρεσίες και οι υποδομές (Peterson, 1995, Stewart & Stoker, 1995). Οι αυξημένες αρμοδιότητες των τοπικών θεσμών συνοδεύτηκαν από τη μετατόπιση του πολιτικού και οικονομικού προσανατολισμού τους, με στόχο και ευθύνη να εξασφαλίσουν ότι η περιοχή της διοικητικής τους ευθύνης μπορεί να ανταγωνιστεί αποτελεσματικά στην ευρύτερη οικονομία, κάνοντας περισσότερα με λιγότερα έσοδα (Miller και Hokenstad, 2014, Nunes et al., 2014). Η τοπική πολιτική φαίνεται να επηρεάζεται σημαντικά, ιδιαίτερα προς την κατεύθυνση των περικοπών των δαπανών και την αναδιάρθρωση της παροχής των δημόσιων υπηρεσιών (Meegan et al., 2014, Nunes et al., 2014).

Η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των τοπικών αυτών δομών μέσα από την αιφόρο ανάπτυξη, τη χωροταξική ισορροπία και την κοινωνική συνοχή με γνώμονα τα διαφορετικά χωρικά δεδομένα αποτελεί μια βασική στρατηγική. Απώτερος στόχος αυτών

των πολιτικών είναι η διαμόρφωση ενός ευέλικτου και ευρέως τοπικού σχηματισμού με μη δεσμευτικά νομοθετικά χαρακτηριστικά που ονομάζεται μητροπολιτικός δήμος.

Το «μητροπολιτικό μοντέλο» έχει συνήθως μια δομή που βασίζεται σε τέσσερα κύρια στοιχεία: (1) στην ισχυρή πολιτική νομιμότητα, (2) στην αυτονομία τόσο από τις «ανώτερες κυβερνήσεις» όσο και από τις τοπικές αρχές, (3) στην ευρεία δικαιοδοσία και (4) στη «σχετική» εδαφική κάλυψη, η οποία αναφέρεται κυρίως στην αστική περιοχή (Sharpe, 1995). Με βάση αυτά τα γνωρίσματα οι σχηματισμοί των μητροπολιτικών δήμων ορίζουν μια αστική συγκέντρωση σε περιοχές με πληθυσμό, συνήθως άνω των 500.000 που συνδέονται με ένα πλήθος μικρότερων πόλεων-δήμων-δορυφόρων, τα 'προάστια της', κι έχουν μεταξύ τους συμπληρωματικές δραστηριότητες.

Το κύριο επιχείρημα υπέρ των μητροπολιτικών δήμων βασίστηκε στην ανάγκη να δημιουργηθεί ένα ευέλικτο και ισχυρό (ανθεκτικό) στο διεθνή ανταγωνισμό αστικό θεσμικό σύστημα, βασισμένο στην κοινωνική ανάπτυξη των πόλεων. Στο επίκεντρο αυτής της διαδικασίας βρίσκεται η κατασκευή νέων αστικών τύπων, ως απάντηση σε ζητήματα που αφορούν στην ανάγκη συντονισμού των δημόσιων πολιτικών και κινητοποιούν λειτουργικά και επιχειρησιακά το χώρο. Ως σχηματισμοί τείνουν να υπερβαίνουν τις έννοιες των διακρατικών συνόρων και της εθνικής επικράτειας, είναι αρκετά διαφορετικοί από τις περιφέρειες ή/και τις γεωγραφικές περιοχές κι έχουν συχνά σημαντικές ειδικές επιχορηγήσεις (London Assembly I Budget and Performance Committee 2017) που στηρίζουν την ανάπτυξή τους. (Αναφέρονται ως χαρακτηριστικά: Το 'Ίδρυμα Ροκφέλερ', με το πρόγραμμα '100 Resilient Cities Challenge' και τα διεθνή δίκτυα: Metropolis', UCLG (United Cities and Local Governments) και η Παγκόσμια Οργάνωση Εργασίας των Τοπικών και Περιφερειακών Κυβερνήσεων).

Υπό την έννοια αυτή η μητροπολιτική λειτουργία αφορά σε ένα μετασχηματισμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που περιλαμβάνει την ιδιωτικοποίηση πολλών ικανοτήτων και πρακτικών που συνήθως αποδίδουμε στη δημόσια/κρατική λειτουργία (Sassen, 2008). Αυτή η ιδιωτικοποίηση φέρνει μαζί της μια αποδυνάμωση ή ακόμη και την εξάλειψη της δημόσιας λογοδοσίας (DESA, 2013). Στην πράξη, αυτό φαίνεται να αντιπροσωπεύει μια συγκέντρωση εξουσίας ικανή συστηματικά (όχι μόνο μέσω επιρροής) να διαμορφώνει στοιχεία της εθνικής κυβερνητικής οικονομικής πολιτικής και, κατ' επέκταση, άλλων πολιτικών (OECD, 2009, Arrighi et al. 2003).

Η νέα φιλοσοφία που διέπει την πολιτική αυτή εστιάζει στον 'στρατηγικό προγραμματισμό'. Πρακτικά αυτό σημαίνει ότι οι μητροπολιτικοί δήμοι συνδέονται περισσότερο με μια κοινωνική διαδικασία «μέσω της οποίας μια σειρά ανθρώπων σε διαφορετικές θεσμικές σχέσεις και θέσεις συναντώνται στη διαδικασία λήψης αποφάσεων

και στην ανάπτυξη περιεχομένων και στρατηγικών για τη διαχείριση της χωρικής και διαρθρωτικής αλλαγής» (Kunzmann, 2002).

Αυτή η διαδικασία προωθείται από τον δημόσιο τομέα και ορίζει ένα πλαίσιο αποφάσεων που αφορούν στην ανάπτυξη μιας μητροπολιτικής πόλης¹ (όπως οι πόροι ή οι τοπικές εταιρικές σχέσεις). Αυτή η διαδικασία προϋποθέτει τη συνεργασία των εμπλεκόμενων φορέων και προσώπων (Healey, 1997), τα οποία για πολλούς αποτελούν γόνιμο περιβάλλον συλλογικής δράσης (Cars, 2002).

Σε ένα δεύτερο επίπεδο αντικατοπτρίζει την ‘αρχή της επιλεκτικότητας’, την ανάγκη δηλαδή της προσέγγισης των χωροταξικών ζητημάτων, ενισχύοντας τη συνεργασία μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών και προωθώντας την έμφαση στο μέγεθος, την αυτονομία, τις ικανότητες και τη νομιμότητα των νέων σχηματισμών.

Το αποτέλεσμα είναι η δημιουργία πολιτικών που χαρακτηρίζονται ως ολοκληρωμένες, γιατί επηρεάζουν ταυτόχρονα το οριζόντιο και γεωγραφικό επίπεδο (μεγάλες περιφέρειες πέραν των εθνικών συνόρων, διασυνοριακές περιοχές), όσο και το κάθετο επίπεδο (διοικητικά επίπεδα λειτουργίας) και σε διαπεριφερειακά θέματα (συνεργασία πόλεων). Ακόμη όμως και αν γίνει αποδεκτή η μετατόπιση της βασικής θεσμικής κατοχύρωσης των Τοπικών Αυτοδιοικήσεων, που είναι η σε συγκεκριμένη εδαφική περιφέρεια διοίκηση των τοπικών ζητημάτων που την ασκούν σε καθορισμένη έκταση, έδρα και πληθυσμό, δεν μπορεί να αγνοηθεί ότι στο τέλος αυτής της διαδικασίας οι λειτουργικοί χώροι/τόποι δεν θα είναι (αναγκαστικά) πλαισιωμένοι από το εθνικό ή το διεθνές θεσμικό δίκαιο. Συνεπώς, εφόσον η μητροπολιτική πολιτική υπηρετεί πλέον τον στόχο της συνολικής ανταγωνιστικότητας, τότε προφανώς, ο στόχος της εσωτερικής συνεκτικότητας δεν είναι το κύριο ζητούμενο.

1.1. Νέα διεθνή πρότυπα αστικής δραστηριότητας

Αναγνωρίζεται ότι οι πόλεις/δήμοι αντιμετωπίζουν όλο και περισσότερες προκλήσεις οικονομικής αλλά και πληθυσμιακής φύσης, αναπόφευκτες εξελίξεις αστικού, κοινωνικού και διοικητικού μετασχηματισμού (De Paoli, 2016). Διεθνώς η ανάγκη ανταπόκρισής τους στα ζητήματα αυτά ορίζεται ως ‘ανθεκτικότητα των δομών τους’². Κρίνεται σημαντική η προσαρμογή αλλά και ο μετασχηματισμός τους, τόσο για τις αναμενόμενες όσο και για

1 Οι μητροπολιτικές πόλεις έχουν μια συγκεκριμένη ιδιομορφία και δυναμική: αποτελούν ‘κράτη μέσα στα κράτη’ Μακρυδημήτρης Α., (1999). Διοίκηση και Κοινωνία. Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα. Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα. σ. 182.

2 Η ‘ανθεκτικότητα’ των αστικών περιοχών ορίζεται ως "η ικανότητα των ατόμων, των κοινοτήτων, των ιδρυμάτων, των επιχειρήσεων και των συστημάτων μιας πόλης να επιβιώσουν, να προσαρμοστούν και να αναπτυχθούν ανεξάρτητα από το είδος των χρόνιων πιέσεων και των σοβαρών κρίσεων που αντιμετωπίζουν (‘100 Resilient Cities’, (2017).

τις απροσδόκητες εξελίξεις. Η οικοδόμηση της ‘αστικής ανθεκτικότητας’ απαιτεί την κατανόηση των ζητημάτων που ενδέχεται να αντιμετωπίσουν κι αφορούν χρόνιες πιέσεις: την υψηλή ανεργία, το αναποτελεσματικό σύστημα δημόσιων συγκοινωνιών, αλλά και έκτακτες καταστάσεις που προκαλούν την κρίση των αστικών συστημάτων, μεταξύ των οποίων: οι σεισμοί, οι τρομοκρατικές επιθέσεις ή/και το προσφυγικό ζήτημα.

Τα θέματα που αναδεικνύονται αφορούν στη βελτίωση των υπηρεσιών και στην εξοικονόμηση των πόρων σε τοπικές χωρικές κλίμακες. Τα βασικά ερωτήματα που εξετάζονται με το παρόν άρθρο εστιάζουν στο ποιες είναι οι προοπτικές συγκέντρωσης των υπηρεσιών μέσω των μητροπολιτικών περιοχών και αν αυτή η δομή των μητροπολιτικών δικτύων ευνοεί κατ’ αναλογία κάθε μικρή και μεγάλη οικιστική περιοχή (χωριό/πόλη) στην τοπική κοινωνία, με άλλα λόγια την κοινωνική ισότητα εντός των τόπων ή θα φέρει συρρίκνωση των δομών και της λειτουργίας των Τοπικών Αυτοδιοικήσεων;

Είναι γνωστό εξάλλου ότι οι Τοπικές Αυτοδιοικήσεις βασίζονται σ’ ένα σχεδιασμό που λαμβάνει μερικώς υπόψη το ζήτημα του πληθυσμιακού μεγέθους τους και οδηγεί στη διαχείριση του χώρου με επιμέρους τοπικές διοικήσεις που δίνουν έμφαση στην τοπικότητα της διακυβέρνησης. Ακριβώς σε αυτό το χαρακτηριστικό στηρίχθηκε η εφαρμογή του «μητροπολιτικού μοντέλου», καθώς θεωρήθηκε ότι η μείωση του αριθμού των Τοπικών Αυτοδιοικήσεων θα φέρει νέες δομές, περισσότερο ισχυρές και αυτόνομες, με πιθανές ωστόσο αρνητικές επιπτώσεις της μητροπολιτικής πολιτικής για τα μικρότερα τμήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η λογική της συγκέντρωσης των ρυθμίσεων παραγωγής εξάλλου με βάση τις οικονομίες κλίμακας (Savitch, Vogel, 2000) είναι ευρέως γνωστή, και θεμελιώδες συστατικό της θεωρείται η βελτίωση της οργάνωσης των πόλεων και των περιχώρων τους (Healey et al. 1997).

Από τη σχετική ευρωπαϊκή και διεθνή εμπειρία για τους μητροπολιτικούς θεσμούς, φαίνεται ότι η δημιουργία των μητροπολιτικών περιοχών συγκεντρώνει τα ακόλουθα χαρακτηριστικά: Η έμφαση δίνεται στην αποτελεσματική ηγεσία, τη λήψη αποφάσεων χωρίς αποκλεισμούς, την εμπιστοσύνη μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων και την ολοκληρωμένη σχεδίαση στο τοπικό πεδίο. Το ζήτημα αυτό εμπλέκει στη συνέχεια τις τοπικές ιδιαιτερότητες της πολιτικό-διοικητικής δομής, τις διαφορετικές επιδιώξεις των υπαλλήλων και των αιρετών της αυτοδιοίκησης καθώς και με τις ευρύτερες διαπροσωπικές σχέσεις από τις οποίες προκύπτουν και διαφορετικές επιδιώξεις, (Frederickson, 1999.,

Frederickson, et al. 2003). Αφορούν εν τέλει μετασχηματισμούς των θεσμικών οργάνων τοπικής διακυβέρνησης μέσα και υπό την επίδραση των φάσεων του αστικού κύκλου³.

Οι τυπολογίες των μητροπολιτικών μορφών που φαίνονται να σχηματίζονται δεν έχουν σταθερό χαρακτήρα καθώς αφορούν σ' έναν θεσμό σε διαρκή εξέλιξη που μπορεί να εμφανιστεί αρχικά με τη μια μορφή και στη συνέχεια να προσλάβει μια άλλη, τροποποιημένη, αποτελεί έναν άλλο τύπο προσέγγισης, ο οποίος αντιτίθεται (Robson, 2008) στην Τοπική Αυτοδιοίκηση όπως την ξέρουμε. Σε κάθε περίπτωση οι μητροπολιτικές μορφές οργάνωσης επιχειρούν να αναδείξουν νέες μορφές διακυβέρνησης, που άλλοτε διαθέτουν άμεση πολιτική νομιμοποίηση και αρμοδιότητες κι άλλοτε αποτελούν ευρύτερες συνεργασίες με χωρικό και συντονιστικό χαρακτήρα ανάμεσα στα διαφορετικά επίπεδα οργάνωσης τοπικής και κεντρικής εξουσίας, με τη σύμπραξη ή όχι του ιδιωτικού τομέα. Στοιχειοθετούν μια (νέα;) εδαφική αναδιοργάνωση μέσα από διαδικασίες που στηρίζονται σε συγκεντρωτικά πρότυπα αστικής δραστηριότητας.

Σε σχετική μελέτη (*Metropolis Action Plan, 2018-2020, Observatory Metropolis, 2017*) αναφέρονται ότι υπάρχουν πολλά μοντέλα μητροπολιτικής διακυβέρνησης και κανένας τύπος δεν είναι κατάλληλος για όλους. Δεδομένου του θεσμικού κατακερματισμού και της ευελιξίας που έχει κάθε πόλη να εφαρμόζει και να ακολουθεί ένα τύπο μητροπολιτικής λειτουργίας που εκφράζει τις ιστορικές, πολιτικές και θεσμικές της ιδιαιτερότητες, τις πολιτικές συμμαχίες, σχέσεις μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης και των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων, η ποικιλομορφία των αντίστοιχων τύπων είναι μάλλον αναμενόμενη.

Σύμφωνα με την έρευνα, διακρίνονται τέσσερα κύρια μοντέλα μητροπολιτικής διακυβέρνησης, ανάλογα με το είδος των θεσμικών αλλαγών που πραγματοποιήθηκαν: 1) *Μητροπολιτικές κυβερνήσεις* με ενιαίες δομές (που προέκυψαν μετά τη συγχώνευση δύο ή περισσότερων δήμων) ή με διοίκηση δύο επιπέδων (διατήρηση των διοικήσεων των δήμων, αλλά με συντονισμό στο μητροπολιτικό επίπεδο). 2) *Τομεακές μητροπολιτικές υπηρεσίες* με ένα μέσο βαθμό θεσμοθέτησης για τη διαχείριση ή τον προγραμματισμό μιας ενιαίας υπηρεσίας (δημόσιες μεταφορές, το περιβάλλον, την αστυνομία κ.λπ.). 3) *Κάθετος συντονισμός*, στον οποίο οι μητροπολιτικές πολιτικές εκτελούνται de facto από τα υφιστάμενα επίπεδα διακυβέρνησης (μια περιοχή, μια επαρχία, ένα νομό, κλπ). 4) *Λιγότερο θεσμοποιημένα* μοντέλα με βάση την εθελοντική συνεργασία των δήμων, είτε μέσω ενός ομίλου ή μιας ένωσης δήμων, ή μέσω στρατηγικού σχεδιασμού.

3 Οι αστικές περιοχές στη διαδικασία της εξέλιξής τους περνούν από τις ακόλουθες φάσεις: (α) Η αστικοποίηση (urbanization), (β) Η προαστικοποίηση ή περιαστικοποίηση (suburbanisation), (γ) Η επανααστικοποίηση (disurbanisation) ή αποσυγκεντροποίηση (deconcentration), (δ) Η αποαστικοποίηση (reurbanisation) ή επανασυγκεντροποίηση (reconcentration). United Nations, (2014). <https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-highlights.pdf>.

Το μοντέλο που ευρωπαϊκά τείνει να κυριαρχεί είναι εκείνο των λιγότερο θεσμοθετημένων δομών, χωρίς τη δυνατότητα ρύθμισης και ελάχιστες μόνο μητροπολιτικές αρχές (18%) διαθέτουν ανάλογες εξουσίες (Ο.Ο.Σ.Α., 2015). Στην πράξη, η μητροπολιτική διακυβέρνηση είναι ένα διοικητικό μέγεθος που εξελίσσεται με την πάροδο του χρόνου κι επηρεάζει ή/και επηρεάζεται από τις ικανότητες των αιρετών σε τοπικό, περιφερειακό ή κρατικό επίπεδο, την επάρκεια και την αυτονομία των χρηματοδοτικών μέσων και το δεσμευτικό ή μη δεσμευτικό χαρακτήρα των αποφάσεων (για τους δήμους) που πρέπει να ληφθούν υπόψη.

Υπάρχουν πολλά παραδείγματα πόλεων (Βαρκελώνη κ.α.) που έχουν εδραιωμένες μητροπολιτικές λειτουργίες, εφαρμόζουν οριζόντιες πολιτικές που επιχειρούν σε δύσκολα ζητήματα παροχής υπηρεσιών στην ευρύτερη Τοπική Αυτοδιοίκηση, αλλά δεν διαθέτουν τους οικονομικούς πόρους για την αντιμετώπιση των αστικών προκλήσεων, ή ακόμη η χρηματοδότησή τους εξαρτάται από την επιχορήγηση της εκάστοτε κυβέρνησης (*Greater London Authority*, Andrew, 2009., Carr, et al. 2009., Shrestha, 2008).

Τα προβλήματα στα οποία εστιάζουν αφορούν κυρίως:

1. Το *Χωρικό Σχεδιασμό*: Ο χωρικός σχεδιασμός σε μητροπολιτικό επίπεδο αφορά στην κατάρτιση των πολεοδομικών σχεδίων της ευρύτερης περιοχής, επιχειρώντας κυρίως να διευκολύνει το σχεδιασμό των μεγάλων έργων και την εκμετάλλευση των δασών.
2. Το *Περιβάλλον*: Σε συνέχεια της προηγούμενης αρμοδιότητας η στρατηγική αυτή περιλαμβάνει την εκπόνηση μελετών με σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος και την άμεση διαχείριση των χώρων υγειονομικής ταφή των σκουπιδιών.
3. Την *Οικονομική Ανάπτυξη*: Σημαντική παράμετρος για τη μητροπολιτική λειτουργία αποτελεί η διεθνής οικονομική προοπτική των μητροπόλεων. Αφορά σε οικονομικές και επενδυτικές δραστηριότητες.
4. Την *Κοινωνική Πολιτική – Πολιτική Προστασίας*: Οι αρμοδιότητες αυτές εξακολουθούν και για τη μητροπολιτική σύσταση και λειτουργία του τοπικού χώρου να θεωρούνται καλύτερα διαχειρίσιμες στο μικρότερο χωρικό επίπεδο.
5. Τις *Μεταφορές*: Η αρμοδιότητα των μεταφορών αφορά στην διαχείριση των μεταφορικών προβλημάτων των μητροπολιτικών περιοχών.

Ωστόσο, η υιοθέτηση των καινοτομιών στην μητροπολιτική λειτουργία είναι αποτέλεσμα μιας πολιτικής διαδικασίας και δεν αφορούν μόνο στη διάδοση της τεχνικής ή/και πολιτικής καινοτομίας (Grieco, Jones, 1994: 1517-1532., Fietelson, Solomon, 2004: 11-26). Πολλά επιμέρους στοιχεία (το επίπεδο, το εύρος και η ένταση της αντίθεσης των χρηστών/πολιτών του μητροπολιτικού δήμου) αυτών των πολιτικών θα καθορίσουν εν τέλει την πιθανότητα υιοθέτησής τους.

Η απόρριψη της χρέωσης των χρηστών του οδικού δικτύου από τους πολίτες του Εδιμβούργου το Μάρτιο του 2005, καθώς και η έντονη αντίθεση σε αυτή την πρόταση από τις γειτονικές τοπικές αρχές και τους πολίτες τους (Rajé et al. 2004) καταδεικνύουν τη σημασία της κατανόησης και ορθής καταμέτρησης των τοπικών πολιτικών διαστάσεων στην οικοδόμηση οποιασδήποτε πλατφόρμας πολιτικής (McQuaid & Grieco, 2005).

Ένα βασικό συστατικό της μητροπολιτικής διακυβέρνησης που αποτελεί σημαντικό στοιχείο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αφορά στα «κοινωνικά δίκτυα» που αναπτύσσονται στα όριά της (Wood, 2006, Thurmaier & Wood, 2002). Το στοιχείο αυτό θεωρείται κρίσιμο για την εμφάνιση της εθελοντικής συνεργασίας στα τοπικά πλαίσια (Axelrod, 1984) κι αφορά σε μια συχνή αναφορά στις τοπικές δομές, αυτή του σχηματισμού άτυπων κοινωνικών δικτύων ιδιαίτερα μεταξύ των υπαλλήλων που εργάζονται σ' έναν τόπο. Θεωρητικά οι υπάλληλοι μιας περιοχής μοιράζονται ένα σύστημα κοινών αξιών και δημιουργούν ομάδες εμπειρογνομόνων που εμφορούνται από τα ίδια κίνητρα για συνεργατική δράση, που ευνοεί την καινοτομία και τη δράση στη μητροπολιτική περιοχή (LeRoux, 2008, Feiock, 2007, Thurmaier, Wood, 2002).

Ταυτόχρονα όμως στα πλαίσια των τοπικών θεσμών υφίστανται «διοικητικές συγκρούσεις». Οι συγκρούσεις αυτές επηρεάζουν κατ' αναλογία και τη διοικητική συσχέτιση της μητροπολιτικής διακυβέρνησης (Frederickson, 1999). Οι δημόσιοι υπάλληλοι, τονίζει ο Frederickson διαμορφώνουν λόγω επαγγέλματος ικανότητες και επαγγελματική νοοτροπία που τους κάνει καλύτερους διαχειριστές στη δημιουργία των συνεταιρισμών στα πλαίσια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αυτό από μόνο του όμως είναι αμφίβολο αν είναι αρκετό για να στηρίξει τις μικρότερες δομές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σε κάθε περίπτωση γίνεται σαφές ότι η τοπική διακυβέρνηση είναι ένας σημαντικός παράγοντας αναζήτησης «θεσμικού πάχους» (Amin et al. 1994, Young, et al. 2000, Zukauskaitė et al. 2016) στην ανάπτυξη των τοπικών οικονομιών και στην ποιότητα ζωής των κατοίκων. Οι συγγραφείς καθορίζουν το θεσμικό πάχος ως τη "συλλογικότητα που απαιτούν οι οικονομίες κλίμακας, που καλλιεργείται και διευκολύνεται από τις ιδιαίτερες θεσμικές και πολιτιστικές παραδόσεις". Σύμφωνα με αυτή την οπτική, οι ακόλουθοι παράγοντες προωθούν την αμοιβαία συνειδητοποίηση της συμμετοχής σε μια κοινή επιχείρηση, τη συλλογικότητα δηλαδή των δομών: μια ισχυρή τοπική θεσμική παρουσία με υψηλά επίπεδα αλληλεπίδρασης μεταξύ των τοπικών οργανώσεων, μια δομή κυριαρχίας ή / και πρότυπα συνασπισμού.

2. ΑΝΑΜΕΝΟΜΕΝΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΩΝ ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΣΧΕΔΙΑΣΜΩΝ

Οι πόλεις-δήμοι συμμετέχουν γενικότερα σε διευρωπαϊκά κι όχι μόνο δίκτυα (Σχέδιο Ανάπτυξης Κοινοτικού Χώρου, Σ.Α.Κ.Χ.), αξιοποιώντας την πολιτική των αναπτυξιακών αξόνων και των συνεργασιών. Αποτελεί συνηθισμένη πρακτική των Τοπικών Αυτοδιοικήσεων διεθνώς να συνεργάζονται κυρίως για οικονομικούς λόγους, χωρίς ωστόσο να υπάρχουν αρκετά εμπειρικά στοιχεία για το πιο σημαντικό αίτιο της συνεργασίας τους ή της άρνησής της (Feiock et al. 2009).

Ο μητροπολιτικός σχεδιασμός αποτελεί συνέχεια αυτής της πρακτικής, μια προοπτική αναδιαμόρφωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στην οποία οι αγγλικές μητροπολιτικές κομητείες αντιπροσωπεύουν ένα από τα πλέον χαρακτηριστικά μοντέλα «μητροπολιτικού δήμου». Οι μητροπολιτικές αρχές που συγκροτήθηκαν στα μεγάλα αστικά της κέντρα, έχουν άμεσα εκλεγμένους αντιπροσώπους και το δικό τους φορολογικό σύστημα. Σε πολλές περιπτώσεις όμως προέκυψαν συγκρούσεις μεταξύ των μητροπολιτικών δήμων και των περιφερειών (σε σχέση με τον προγραμματισμό, τη διαχείριση των οδών και τις δημόσιες συγκοινωνίες) (Leach, 1985: 17-37).

Η Ιταλία επίσης είναι μια χώρα που βασίζεται στην μητροπολιτική λειτουργία (consorzi). Τα 'consorzi' είναι ένας τύπος διαδημοτικής ενιαίας σύνδεσης που διαχειρίζεται κοινούς κι ενιαίους σκοπούς (το νερό, τα λύματα, τις δημόσιες συγκοινωνίες) και τα βασικά σημεία του νόμου Delfio, που καθορίζει τα σχετικά θέματα, επικεντρώνονται σε τρία ζητήματα: ταυτότητα, δημοκρατία και σχέδιο (Sbetti, 2015).

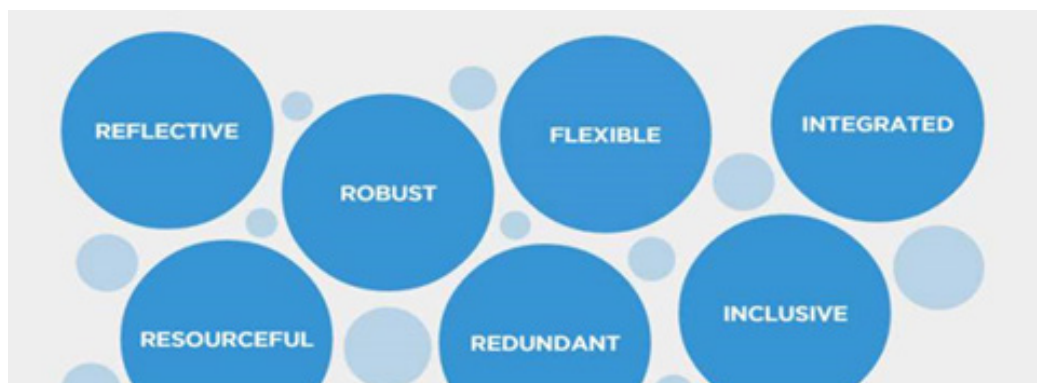
Κοινό στοιχείο των διεθνών παραδειγμάτων είναι το μέγεθος των δήμων, το οποίο και φαίνεται να αποτελεί καθοριστική παράμετρο υιοθέτησης της μητροπολιτικής λειτουργίας. Σε αυτό ενδεχόμενα συνηγορεί το γεγονός ότι τα προβλήματα που διαχειρίζονται οι μεγάλοι δήμοι διαφέρουν σημαντικά σε μέγεθος και αριθμό από εκείνα των μικρότερων δήμων και με βάση την σχετική εμπειρία δεν αντιμετωπίζονται ικανοποιητικά στο τοπικό επίπεδο. Από τη διεθνή βιβλιογραφία ωστόσο αμφισβητείται η ικανότητα των μεγάλων δήμων για συνεργασία εξαιτίας τόσο του μεγέθους τους όσο και των ίδιων πόρων που διαθέτουν για την αντιμετώπιση των προβλημάτων τους (Lackey, et al., 2002., Green, Fleischmann, 1991). Οι ευρύτεροι σχηματισμοί μητροπολιτικών συνενώσεων δυνητικά διαθέτουν μεγαλύτερη δυναμική στην επίτευξη τοπικών αποτελεσμάτων και οικονομικών κλίμακας αλλά αυτό δεν εξασφαλίζει τη συνέχεια των δράσεων τους.

Από την άλλη η επίτευξη της ανάπτυξης, σταθερής κατά το δυνατόν, προς αυτή την κατεύθυνση, η αστική ανθεκτικότητά τους, σημαίνει ότι τα συστήματα τους σχεδιάζονται και λειτουργούν με τέτοιο τρόπο ώστε να μπορούν να αντέχουν, να ανταποκρίνονται και να προσαρμόζονται πιο εύκολα στις οικονομικές κρίσεις και τις πληθυσμιακές ή άλλες

πέσεις. Πραγματοποιούνται ανά περίπτωση σε συνεργασία με φορείς, την εκπαιδευτική κοινότητα, επαγγελματίες, δημάρχους αλλά και πολίτες και δομούνται πάνω σε στοχευμένα προγράμματα και δράσεις ώστε να εξασφαλίσουν στην μητροπολιτική πόλη έναν τρόπο δράσης που θα προλάβει και θα διορθώσει προβλήματα, που θα επιτύχει την ανάπτυξη. Ο τρόπος αυτός στη βιβλιογραφία αναφέρεται ως ‘έξυπνη κινητικότητα’ (Madison County MAPP Committee, 2009, ‘Smart mobility’, 2010), και βασίζεται στην βελτίωση: 1) της αποδοτικότητά της, 2). της αξιόπιστης κινητικότητας, 3). της υγείας και της ασφάλειας, 4). της περιβαλλοντικής διαχείρισης, 5). της κοινωνικής ισότητας και της σταθερής οικονομίας και διαθέτει συγκεκριμένα ‘χαρακτηριστικά’.

Τα ‘χαρακτηριστικά των ανθεκτικών πόλεων’ σύμφωνα με το ‘100 Resilient Cities’ είναι επτά και εστιάζουν σε μια εφευρετική κι ευέλικτη Τοπική Αυτοδιοίκηση, στόχοι που θεωρητικά απασχολούν κάθε δήμο, ανεξαρτήτως μεγέθους. Συγκεκριμένα είναι: reflective, resourceful, inclusive, integrated, robust, redundant, flexible (Σχεδιάγραμμα 1).

Σχήμα 1. Τα ‘χαρακτηριστικά των ανθεκτικών πόλεων’



Πηγή: City Resilience Framework. Rockefeller Foundation. (2015), November. <https://resilientathens.wordpress.com/city-resilience/>

Αυτές οι προοπτικές εν τέλει συνοψίζονται σε μια σειρά πιθανών σεναρίων ανάπτυξης, σύμφωνα με τα οποία, οι μητροπολιτικές περιοχές θα ενισχύσουν την τοπική αλλά και διεθνή τους παρουσία μέσα από την εξέλιξή τους: σε διεθνή κέντρα, σε πόλους συνοχής και ανάπτυξης, σε κέντρα εξειδικευμένων υπηρεσιών και, τέλος, σε κέντρα με πολύ-πολιτισμικό χαρακτήρα.

2.1. Στόχοι της ελληνικής μητροπολιτικής μεταρρύθμισης

Σύμφωνα με την έκθεση αξιολόγησης του Ν. 3852/2010, (‘Καλλικράτης’) οι μητροπολιτικές λειτουργίες στην Αττική και τη Θεσσαλονίκη οργανώνονται και ασκούνται στα πλαίσια του β’ βαθμού αυτοδιοίκησης, τις Περιφέρειες. Κεντρικό ζητούμενο της μεταρρύθμισης είναι η ενιαία αντιμετώπιση του ‘υπερτοπικού’ χαρακτήρα των προβλημάτων, με κεντρικό σχεδιασμό και ανάπτυξη της ευρύτερης περιοχής.

Για κάθε τομέα αρμοδιοτήτων προβλέπονται μητροπολιτικές επιτροπές τόσο στην Αττική όσο και στη Θεσσαλονίκη, οι οποίες προετοιμάζουν και εισηγούνται στο Συμβούλιο όλα τα θέματα. Μέλη των επιτροπών είναι περιφερειακοί σύμβουλοι. Για τις μητροπολιτικές αυτές αρμοδιότητες η μητροπολιτική επιτροπή έχει αρμοδιότητες περιφερειακού συμβουλίου.

Οι λειτουργίες που προβλέπονται αφορούν κυρίως στην βελτίωση των υπηρεσιών σε τέσσερις τομείς⁴: 1) μεταφορές και συγκοινωνίες (μελέτη και κατασκευή οδικών και συγκοινωνιακών έργων μητροπολιτικού χαρακτήρα), 2) περιβάλλον και ποιότητα ζωής, (περιβαλλοντικός σχεδιασμός και διαχείριση στερεών αποβλήτων), 3) χωρικός σχεδιασμός και αστικές αναπλάσεις και 4) πολιτική προστασία και ασφάλεια.

Γίνεται σαφές ότι η μητροπολιτική λειτουργία στην Ελλάδα θεωρήθηκε χρήσιμη για να εξυπηρετήσει τα δυσεπίλυτα ζητήματα που αφενός για την κάθε ξεχωριστή Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι δύσκολο να αντιμετωπιστούν κι αφετέρου για τη δημόσια διοίκηση δεν αποτελούν προτεραιότητα. Τα ζητήματα αυτά αφορούν τη διαχείριση του τόπου και των γεωγραφικών και λειτουργικών περιορισμών τους. Αφορούν προβλήματα καθημερινά, όπως η διαχείριση των απορριμμάτων αλλά και οι βιολογικοί καθαρισμοί. Είναι γνωστό ότι πολλοί ελληνικοί δήμοι αντιμετώπισαν το ζήτημα της χωροθέτησης της βιολογικής ταφής των απορριμμάτων. Το ζήτημα αυτό ανέδειξε την ανάγκη οι μητροπολιτικές πόλεις να έχουν σύνθετους σκοπούς, την ευελιξία και την πολιτική νομιμοποίηση που χρειάζονται οι τοπικοί μηχανισμοί αποφεύγοντας ταυτόχρονα τον έντονο τοπικισμό στη διαχείριση των ζητημάτων αυτών.

Ακολούθως είναι προβλήματα που προκύπτουν από το σχεδιασμό των δήμων, βάση του Ν. 3852/2010. Έγινε σαφές τα χρόνια που μεσολάβησαν από την εφαρμογή του Ν. 3852/2010 ότι τα γεωγραφικά πεδία αρμοδιότητας που δόθηκαν στους δήμους συνδέονται ελάχιστα με τη διαχειριστική ικανότητα των δήμων και ως εκ τούτου παρουσιάζεται διαφορετική εμβέλεια ως προς το εύρος των δραστηριοτήτων τους.

4 Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του Σχεδίου Νόμου: Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης «Πρόγραμμα Καλλικράτης». Αθήνα 2010. <http://www.ypes.gr>.

Εξίσου σημαντική παράμετρος θεωρείται η αναβάθμιση του διεθνούς ρόλου των μεγάλων αστικών κέντρων. Παρότι τα δύο αστικά κέντρα της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης θεωρούνται κέντρα αιχμής της μητροπολιτικής ανάπτυξης στην Ελλάδα, με βάση τα διεθνή πρότυπα, κατατάσσονται στις μεσαίου μεγέθους μητροπολιτικές περιοχές. Οι δύο πόλεις στα στρατηγικά τους σχέδια καταγράφουν μεγάλους αναπτυξιακούς στόχους επιχειρώντας να αξιοποιήσουν τις αντίστοιχα σημαντικές δυναμικές ικανότητες/δυνατότητες τους. Η μέχρι τώρα λειτουργία των δήμων και των αντίστοιχων περιφερειών τους ωστόσο αποδείχθηκε ότι χρειάζεται ευρύτερο σχεδιασμό και καλύτερο συντονισμό μεταξύ των επιπέδων διοίκησης για να προωθήσει αυτούς τους στόχους. Σε κάθε περίπτωση η μητροπολιτική λειτουργία αφορά στη διαχείριση των αρμοδιοτήτων της αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού αλλά εμπλέκει σε μια κάθετη σχέση και τα υπερκείμενα επίπεδα διοίκησης.

Οι Δήμοι συνήθως προωθούν τις σχετικές μητροπολιτικές δραστηριότητές τους μέσα από αναπτυξιακές εταιρίες, στις οποίες και ανατίθεται η εκπόνηση του Στρατηγικού τους σχεδιασμού. Σύμφωνα με τα αντίστοιχα σχέδια της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης, βασική προτεραιότητα είναι η ενσωμάτωση της αστικής ανάπτυξης στον υπάρχοντα αναπτυξιακό προγραμματισμό, όπως τίθεται σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Για την επίτευξη του στόχου γίνονται διάφορες προσπάθειες που χρηματοδοτούνται κυρίως από: (α) δημόσιους εθνικούς και κοινοτικούς πόρους (β) την αξιοποίηση της δημόσιας ακίνητης περιουσίας και (γ) την κατασκευή έργων.

Το βασικό ερώτημα που προκύπτει και ενδεχόμενα χρειάζεται μεγαλύτερη επεξεργασία από τους σχετικούς φορείς αφορά στην παρούσα δομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και εκείνη που επιχειρεί με τη μητροπολιτική λειτουργία. Πόσο δυνατή άραγε είναι για τις αστικές αυτές περιοχές η αντιμετώπιση των κύριων εδαφικών θεμάτων, από ένα και μόνο διοικητικό κέντρο λήψης αποφάσεων, ώστε να τα χειριστεί με εντελώς διαφορετικό εννοιολογικό και εδαφικό τρόπο από εκείνο των Περιφερειών, αλλά και να εξασφαλίσει αποτελεσματικότητα αξιοποιώντας τις ευκαιρίες που απορρέουν από τη νέα διάταξη;

3. ΟΙ ΜΙΚΡΟΙ ΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΙ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΕ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗ Η ΑΠΟΜΟΝΩΣΗ;

Η ιστορική ικανότητα των πόλεων να προσαρμόσουν τη μορφή τους και τη λειτουργία στις μεταβαλλόμενες ανάγκες των ανθρώπων έχει στηριχθεί σε μια στενή σχέση μεταξύ των αστικών σχεδιασμών, των διοικητικών μεταρρυθμίσεων και των διαθέσιμων υποδομών. Σε ένα τέτοιο μοντέλο, τα θεσμικά όργανα, οι πολίτες και οι ευρύτεροι φορείς υιοθετούν μια δυναμική συνεργασία. Το κύριο πλεονέκτημα του μοντέλου είναι η βιωσιμότητα, αλλά ως κύριο μειονέκτημα αποδεικνύεται η δυσκολία της πρακτικής, ειδικά σε μεγάλα έργα (Landry, 2008: 336–338).

Οι σχετικές θεωρίες εστιάζουν στις γεωγραφικές θέσεις των Τοπικών Αυτοδιοικήσεων (Aghion, Howitt, 2005) στους επονομαζόμενους «χώρους παραγωγής» της. Οι θεωρίες αυτές υπογραμμίζουν ότι η καινοτομία και η προσαρμοστικότητα των δομών οδηγεί σε θετικά αποτελέσματα, χωρίς ωστόσο να θεωρούν την ισορροπημένη διάχυση των αποτελεσμάτων μεταξύ των τόπων το ίδιο επιτεύξιμη. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι η επίτευξη των στόχων που αφορούν στο σύνολο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εστιάζει σε πιο ευέλικτες πρακτικές, δεν είναι κατ' ανάγκη αμοιβαία όμως συνεπής για όλους.

Δεδομένου ότι η μητροπολιτική ανάπτυξη προωθεί τη γεωγραφική συγκέντρωση της οικονομικής δραστηριότητας, κι αυτό από μόνο του είναι μια διαδικασία επιλογής βάση των περισσότερο πιθανών οικονομικών αποτελεσμάτων, είναι πιθανόν η σύγκλιση των περιοχών να μην είναι εφικτή ή ακόμη και να διευρύνει το μεταξύ τους χάσμα.

Η ανάπτυξη μιας περιοχής εξάλλου εστιάζει συνήθως στο μητροπολιτικό κέντρο που σημαίνει και προϋποθέτει την ανάπτυξη των δυναμικών και λειτουργικών του ικανοτήτων. Οι περιφέρειες με φτωχές θεσμικές ρυθμίσεις είναι αναποτελεσματικές στην υποστήριξη της καινοτόμου δραστηριότητας ή στην αφομοίωση της γνώσης και της καινοτομίας (Farole, et al., 2011: 1089–1111). Λόγω και εξαιτίας αυτών των διαφορών των δυναμικών και λειτουργικών ικανοτήτων μεταξύ των περιοχών, είναι πιθανόν κάποιες περιφέρειες ή/και μεμονωμένες δημοτικές ενότητες να βρίσκονται εν δυνάμει σε περιθωριοποίηση, μέσα στην ίδια μητροπολιτική περιοχή. Εξαιρέση στην περίπτωση αυτή θεωρούνται οι μικρές πόλεις της περιφέρειας που στερούνται ενδογενών πόρων ανάπτυξης αλλά είναι φορείς ιδιαίτερων χαρακτηριστικών και αναπτυξιακών δυνατοτήτων. Ο πρωτοποριακός σχεδιασμός του αστικού χώρου μπορεί να επηρεάσει, σ' αυτή την κατηγορία μικρών πόλεων (μέχρι 20.000 κάτοικοι), καθοριστικά το αναπτυξιακό μέλλον των πόλεων αυτών (Γοσποδίνη, 2005).

Υπό την έννοια αυτή είναι σημαντικό να διακριθούν οι στόχοι της μητροπολιτικής ανάπτυξης από εκείνους της κοινωνικής συνοχής και της εξίσου ισορροπημένης ανάπτυξης των μικρών περιοχών. Αποτελούν διαφορετικούς στόχους πολιτικής και συνιστούν εξειδικευμένες παρεμβάσεις που βασίζονται στην 'τοπική ταυτότητα' του κάθε δήμου. Η αναπτυξιακή προοπτική μιας πόλης θεωρείται ότι διαφοροποιείται σε οικονομικές, κοινωνικές και χωρικές ιδιότητες (CEC, 1992).

Εκείνο ωστόσο που παραμένει κοινό σημείο στη μεταξύ τους σύγκλιση αποτελεί το στοιχείο των εδαφικών παραμέτρων και η συμμετοχή των τοπικών δικτύων σε οποιαδήποτε στρατηγική ανάπτυξης και παρέμβασης. Το «τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων» που καθιερώνεται «υπέρ των Ο.Τ.Α.» (άρθρ. 102 παρ. 1), στην ελληνική νομοθεσία αποτελεί εξάλλου αναγκαία συνθήκη με την οποία αποφασίζονται τα τοπικά ζητήματα.

Ο προσδιορισμός της κατάλληλης στρατηγικής δεν αποτελεί στόχο αυτού του άρθρου. Παραταύτα η ανάπτυξη των μητροπολιτικών περιοχών απαιτεί αναγκαστικά μια αναφορά στο χωρικό πλαίσιο της παρέμβασης, καθώς τα διαφορετικά γεωγραφικά και εδαφικά κριτήρια προσδιορίζουν τις τοπικές ανισότητες. Συνεπώς οι ρόλοι που καλείται να διαδραματίσει το μητροπολιτικό κέντρο δυνητικά αφορούν αρχικά μια αυτόνομη πολιτική που θέτει τοπικούς, συγκεκριμένους στόχους και σε συγκεκριμένα πεδία πολιτικής. Σε ένα δεύτερο επίπεδο όμως καθορίζονται από την συνολική επίβλεψη/διοίκηση της Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης και αφορούν κατ' αναλογία την κεντρική εξουσία.

Από καθαρά τεχνική άποψη αυτό σημαίνει πολυεπίπεδη στρατηγική και αυξημένη συνεργατικότητα μεταξύ των δομών που προωθούν μια πιο συμπαγή, μεικτή και πολύπλευρη ανάπτυξη. Οι Τοπικές Αυτοδιοικήσεις στο βάθος αυτής της διεργασίας εντάσσονται βάση νόμου στο ενιαίο σύστημα διοίκησης. Η επίτευξη όμως των ίσων ευκαιριών εξαρτάται από τη διοικητική δομή της κάθε χώρας που δημιουργεί κι ελέγχει την κατανομή των οικονομικών λειτουργιών μεταξύ των διαφόρων επιπέδων κυβέρνησης κι η αποδοτικότητα ή όχι της λειτουργίας της καθορίζει το εύρος των ανισοτήτων που προκύπτουν. Η δημοσιονομική δυνατότητα «που έχει μία περιφέρεια σε ίδια έσοδα» (Pαρουίλιας, 1984: 579-586) καθορίζει την δημιουργία συνθηκών “αυτόνομης” πολιτικής. Δημιουργεί διαφορές μεταξύ (Tsoukas & Pαρουίλιας, 1996: 853-863) των περιφερειών και επιβάλλει συχνά τη διορθωτική παρέμβαση του κεντρικού κράτους, καθορίζοντας εν πολλοίς την ικανότητα των Τοπικών Αυτοδιοικήσεων να χρηματοδοτήσουν τις ενέργειές τους.

Εξάλλου η λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα πρέπει να συνδυάζει έσοδα με αρμοδιότητες (Brumby & Cangiano, 2001) για να μπορεί να προσφέρει ένα αγαθό ή μια υπηρεσία σε μία συγκεκριμένη χωρική διάσταση. Αυτό εξηγεί τον ανισοβαρή τρόπο ανάπτυξης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι παράγοντες που επιδρούν στη διαφοροποίηση των δαπανών παραγωγής και παροχής των ‘Τοπικών Δημόσιων Αγαθών’ είναι πολλοί (Yinger, 1982: 917-943). Κάποιες φορές δε είναι λιγότερο μετρήσιμοι. Η αιρετή δυναμική θα μπορούσε να θεωρηθεί ως ένας τέτοιος παράγοντας.

Οι άνθρωποι που διοικούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι συνήθως άνθρωποι που διατηρούν ισχυρές πολιτικές σχέσεις με κυβερνητικούς χώρους, συχνά όμως δεν διαθέτουν ικανότητες για να την υποστηρίξουν, θεωρητικά τουλάχιστον, επιχειρηματικά. Οι επιλογές των φυσικών της προσώπων επηρεάζουν την αποτελεσματικότητα των Τοπικών Δημόσιων Αγαθών γιατί η όποια πολιτική απόφαση κρύβει ταυτόχρονα έναν υποκειμενικό και έναν αντικειμενικό χαρακτήρα (Le Grand, 1982). Εκφράζουν επιλογές προσώπων που λειτουργούν εν τέλει τους θεσμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και που στο τέλος θα καθορίσουν το βαθμό της «αποδυνάμωσης» των δήμων μέσα στην μητροπολιτική περιοχή

αλλά ταυτόχρονα κι αν οι αδύναμες Τοπικές Αυτοδιοικήσεις θα βρεθούν στο αναπτυξιακό σχέδιο των μητροπολιτικών περιοχών ή ως αδύναμος κρίκος θα εγκαταλειφθούν.

3.1. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Η μητροπολιτική διακυβέρνηση αφορά πέρα από τις δημόσιες πολιτικές, τις θεσμικές τους προεκτάσεις. Η νομιμότητα των μητροπολιτικών κυβερνήσεων, όποια και αν είναι η μορφή που επιλέγεται, βασίζεται σε θεμελιώσεις που αφορούν ουσιαστικά λειτουργικά ζητήματα (αποτελεσματικότητα, οικονομίες κλίμακας, ανάπτυξη). Ως εκ τούτου η μητροπολιτική διακυβέρνηση αποτελεί μια πρόταση οικονομικής και εδαφικής ανάπτυξης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με την (υποστηρικτική) συνέργεια του κράτους αλλά και πλήθους άλλων φορέων. Αν λοιπόν θεωρηθεί ως μια ευκαιρία για την οικονομική και διαρθρωτική αναβάθμιση των αστικών περιοχών, το αναμενόμενο κύριο αποτέλεσμα είναι η σημαντική μείωση του κόστους της πολιτικής. Ωστόσο κάθε σχηματισμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν συμμετέχει σε αυτή τη διαδικασία με τους ίδιους όρους, ούτε βέβαια με τι ίδιες επιδιώξεις.

Κατ' αναλογία και η αναγνώριση της νομιμότητάς τους προκύπτει στο πλαίσιο των πολιτικών και κοινωνικών σχέσεων που διαμορφώνουν μια αστική περιοχή, αλλά δεν γίνεται a priori δεκτή και φυσικά δεν είναι δεσμευτική. Αυτά τα στοιχεία φέρνουν αντιμέτωπη τη μητροπολιτική λειτουργία με τρεις παράγοντες (τοπικές κυβερνήσεις, ομάδες πίεσης και πληθυσμούς). Η εξουσία τους εξαρτάται από τις ευθύνες τους και στο πλαίσιο που η οικονομική αναδιάρθρωση μεταφράζεται σε χωρική στις μητροπολιτικές πόλεις του αναπτυγμένου κόσμου και όχι μόνο αυτό αποτελεί μια αλλά όχι τη μοναδική επιλογή λειτουργίας.

Η πρόωση της οικονομικής ανάπτυξης, η προστασία του περιβάλλοντος και η διαχείριση των πόρων για την υγεία και κυρίως για την Κοινωνική Πολιτική αποτελούν επιμέρους τοπικές και εθνικές πολιτικές για τις οποίες όλοι δεν έχουν κυρίως τις ίδιες δυνατότητες. Ο καλύτερος συντονισμός μεταξύ αυτών των διαφόρων φορέων δυνητικά θα συμβάλει στην οικοδόμηση τοπικής και βιώσιμης ικανότητας για την ετοιμότητα και την ανταπόκριση, υποστηρίζοντας ταυτόχρονα τις προσπάθειες των δήμων για την ένταξη και την ενδυνάμωση των επιμέρους συστατικών τους.

Οι Τοπικές Αυτοδιοικήσεις μπορούν να υποστηρίξουν τη μητροπολιτική λειτουργία θεωρητικά μέσα από ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων που ανταποκρίνονται στους στόχους τους, εξορθολογώντας τη διαδικασία ανάπτυξής τους. Για όσες δεν μπορούν όμως να υποστηρίξουν ανάλογες επιλογές θα ήταν χρήσιμο να διερευνηθεί το ζήτημα μιας στρατηγικής και καθολικών εργαλείων που θα προσαρμόζονται στα τοπικά χαρακτηριστικά.

Στην ουσία το ζήτημα ενός ‘οδηγού’ θα δημιουργούσε ένα πλαίσιο σχεδιασμού για την καθοδήγηση και την αξιολόγηση των τοπικών δυνατοτήτων.

Το ζήτημα της οικοδόμησης σταθερών σχέσεων με τις επιμέρους δημοτικές ενότητες μεγιστοποιεί τις κοινωνικές, χωρικές και τοπικές συνδέσεις και είναι σημαντικό για τους ανθρώπους που μένουν εκεί και για την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής. Ανάλογα παραδείγματα αποδεικνύουν ότι πολλές μικρές πόλεις και κοινότητες κατόρθωσαν να αναζωογονήσουν τα παραδοσιακά κέντρα τους για να ενισχύσουν την τοπική οικονομία και να βελτιώσουν την ποιότητα ζωής (U.S. Department of Agricultural, 2012). Η μητροπολιτική ανάπτυξη που συμπεριέλαβε τα τοπικά προϊόντα και τις κατά τόπους ιδιαιτερότητες των περιοχών βοήθησε τις πόλεις αυτές να ενσωματώσουν στοιχεία λειτουργίας και να διατηρηθούν ως ζωντανές νησίδες ανάπτυξης (Salkin, 2010). Οι βασικοί στόχοι περιλαμβάνουν:

- Την υποστήριξη των Τοπικών Αυτοδιοικήσεων (κοινοτήτων) που συμμετέχουν στη μητροπολιτική λειτουργία.
- Τη δημιουργία καθολικών εργαλείων (manuals), που θα προσφέρουν μια κοινή βάση (D’ Aleph, 2016) αξιοποίησης της συνολικής εμπειρίας των Τοπικών Αυτοδιοικήσεων, μια πλατφόρμα γνώσης, εργαλείων και πόρων.
- Τη δημιουργία περιφερειακών παραδειγμάτων/υποδειγμάτων.
- Τον προσδιορισμό των κοινών εμποδίων κι ευκαιριών για ανάπτυξη (μέσω ‘διαγνωστικών ερωτηματολογίων αυτογνωσίας’).

Εν τέλει αποσαφήνιση του ρόλου και της ταυτότητας που προτίθεται να έχει η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως μητροπολιτική περιοχή αποδεχόμενη και κατανοώντας τα νέα σύνορά της σε επίπεδο διαχείρισης ή/και σε επίπεδο αξιοποίησης των δομών της. Αυτό προϋποθέτει γνώση τόσο των φυσικών της πόρων όσο και των αναπτυξιακών της πυλώνων. Εξάλλου όπως επισημαίνει ο Davoudi (2012), η μετατροπή μιας κρίσης σε κατάσταση ανάγκης απαιτεί μεγάλη ετοιμότητα, η οποία με τη σειρά της εξαρτάται από την ικανότητα να φανταστεί κάποιος εναλλακτικά μέλλοντα.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Γοσποδίνη, Α. (2005) «Χωρικές πολιτικές για τη βιώσιμη ανάπτυξη των μικρών ελληνικών πόλεων». *Αειχώρος*, 4. (1), σελ. 136-161.
- Μακρυδημήτρης, Α. (1999) *Διοίκηση και κοινωνία*. Αθήνα: Θεμέλιο.
- Μητροπολιτική διακυβέρνηση* (2005) Έκθεση επιστημονικής επιτροπής. Αθήνα, 14 Οκτωβρίου.

Ξενογλώσση

- 100 Resilient Cities (2017) *What is urban resilience?* Available at <http://www.100resilientcities.org/resilience>
- Aghion, P. and Howitt, P. (2005) *Appropriate growth policy: A unifying framework*. Joseph Schumpeter lecture of the European Economic Association.
- Amin, A. and Thrift, N. (1994) “Living in the global”. In: Amin, A. and Thrift, N. (eds.) *Globalization, institutions, and regional development in Europe*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-22.
- Andrew, S. (2009) “Recent developments in the study of interjurisdictional agreements: An overview and assessment”. *State and Local Government Review*, 41 (2), pp. 133-142.
- Arrighi, G., Silver, B.J. and Brewer. B. (2003) “Industrial convergence and the persistence of the North-South divide”. *Studies in Comparative International Development*, 38 (1), pp. 3-31.
- Athens Development and Destination Management Agency (2016) *Cooperation agreement with the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): Athens Development and Destination Management Agency*. March 30. Available at <http://www.developathens.gr/en/node/726>.
- Axelrod, R. (1984) *The evolution of cooperation*. New York: Basic Books.
- Brumby, J. and Cangiano, M. (2001) “Public expenditure management reform and fiscal consolidation in OECD Countries”. In: *Slovenian Institute of Macroeconomic Analysis and Development 5th International Conference ‘Institutions in Transition’*. Otočec, Slovenia. 13-14 July.
- Carr, J.B., LeRoux, K. and Manoj, S. (2009) “Institutional ties, transaction costs, and external service production”. *Urban Affairs Review*, 44, pp. 403-427.
- Cars G. (2002) Editorial introduction: “Creating milieux for collective action”. In: Goran Cars, G., Patsy, H., Madanipour, A. and de Magalhaes, C. (eds.) *Urban governance, institutional capacity and social milieux*. Ashgate: Aldershot, pp. 3-5.
- CEC (1992) *Urbanisation and the function of cities in the European Community*. Brussels: Commission of the European Communities.
- Davoudi, S. (2012) “Resilience: A bridging concept or a dead end?” *Planning Theory & Practice*, 13 (2), pp. 299-307.
- D’Aleph (2016) *Minutes of the Metropolis Strategic Orientations Meeting*. New Urban Agenda.
- De Paoli R.G. (2016) “With the metropolitan city: Identity needs and strategic opportunities within”. In: *2nd International Symposium ‘New Metropolitan*

- Perspectives': Strategic planning, spatial planning, economic programs and decision support tools, through the implementation of Horizon/Europe2020.* Reggio Calabria, Italy, 18-20 May.
- DESA (2013) *World economic and social survey: Sustainable development challenges.* E/2013/50/Rev. 1. S T/ESA /34 4. New York: United Nations.
- Farole, T., Rodríguez-Pose, A. and Storper, M. (2011) "Cohesion policy in the European Union: Growth, geography, institutions". *Journal of Common Market Studies*, 49 (5), pp. 1089-1111.
- Feiock, R.C. (2007) "*Rational choice and regional governance*". *Journal of Urban Affairs*, 29 (1) pp. 47-63.
- Feiock, R.C., Steinacker, A. and Park, H.J. (2009) "Institutional collective action and economic development joint ventures". *Public Administration Review*, March/April, pp. 256-270.
- Fietelson, E. and Solomon, I. (2004) "The political economy of transport innovations". In: Beuthe, M., Himanen, V., Reggiani, A. and Zamparini, L. (eds.) *Developments and innovations in an evolving world.* Berlin: Springer, pp. 11-26.
- Frederickson, H.G. (1999) "The repositioning of American public administration". *PS: Political Science & Politics*, 32, pp. 701-711.
- Frederickson, H.G., Smith, K.B., Larimer, C.W. and Licari, M.J. (2003) *The public administration theory primer.* Boulder, Colorado: Westview Press.
- Green, G.P. and Fleischmann, A. (1991), Promoting economic development: A comparison of central cities, suburbs, and nonmetropolitan communities". *Urban Affairs Quarterly*, 27 (1), pp. 145-154.
- Grieco, M. and Jones, P.M. (1994) "A change in the policy climate? Current European perspectives on road pricing". *Urban Studies*, 31 (9), pp. 1517-1532.
- Healey, P. (1997) *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies.* London: MacMillan Press.
- Healey, P., Khakee, A., Motte, A. and Needham, B. (1997) *Making strategic spatial plans: Innovation in Europe.* London: UCL Press
- Johnson, M. and Neiman, M. (2004) "Courting business: Competition for economic development among cities". In Feiock, R.C. (ed.) *Metropolitan governance: Conflict, competition and cooperation.* Washington, DC: Georgetown University Press, pp. 124-146.
- Kunzmann, K.R. (2002) "Creative planning in city-regions: The European city between globalization, local identity and regional governance". In: *European Cities in*

- a Global Era: Urban identities and regional development*. Copenhagen, 14-15 November 2002.
- Lackey, S.B., Freshwater, D. and Rupasingha, A. (2002) "Factors influencing local government cooperation in rural areas: Evidence from the Tennessee Valley". *Economic Development Quarterly*, 16 (2), pp. 138-154.
- Landry, C. (2008) "The art of city making". *Creativity and Innovation Management*. 17 (4), pp. 336-338.
- Le Grand, J. (1982) *The strategy of equality: Redistribution and the social services*. London: Allen and Unwin.
- Leach, B. (1985) "The government of the English provincial conurbations". *Local Government Studies*, 11 (1), pp. 17-37.
- LeRoux, K. (2008) "Nonprofit community conferences: The role of alternative regional institutions in interlocal service delivery". *State and Local Government Review*, 40 (3), pp. 160-72.
- London Assembly I Budget and Performance Committee (2017) *Who's paying the bill?* Available at: https://www.london.gov.uk/sites/default/files/whos_paying_the_bill_final_version.pdf [Last access 17/12/2017].
- Madison County MAPP Committee (2009) *Health improvement planning report for Madison County*. Oct.
- McQuaid, R. and Grieco, M. (2005) "Edinburgh and the politics of congestion charging: Negotiating road user charging with affected publics". *Transport Policy*, 12 (5), pp. 475-476.
- Meegan, R., Kennett, P. Jones, G. and Croft, J. (2014) "Global economic crisis, austerity and neoliberal urban governance in England." *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 7, pp. 137-153.
- Metropolis (2016) *Strategic orientations*. Document approved by the Board of Directors in Bogota.
- Miller, D. and Hokenstad, T. (2014) "Rolling downhill: Effects of austerity on local government social services in the United States". *Journal of Sociology and Social Welfare*, 41 (2), pp. 93-108.
- Nunes Silva, C. and Bucek, J. (2014) *Fiscal austerity and innovation in local governance in Europe*. Farnham: Ashgate.
- OECD (2009) *Privatisation in the 21st century: Recent experiences of OECD countries report on good practices*. Available at www.oecd.org/daf/corporateaffairs
- Office of Sustainable Communities Smart Growth. United States Environmental Protection Agency. Program August 2015. Available at www.epa.gov/smartgrowth

- Observatory Metropolis (2017) *Metropolis Action Plan, 2018-2020*. Available at <https://www.old.metropolis.org/action-plan.15/03/2018>
- Papoulias, D.B. (1984) “Operational research and socioeconomic development”. *The Journal of the Operational Research Society*, 35 (7), pp. 579-586.
- Peterson, P. (1995) “Who should do what? Divided responsibility in the federal system”. *The Brookings Review*, 13, pp. 6-11.
- Rajé, F., Grieco, M. and McQuaid, R.W. (2004) *Edinburgh, road pricing and the boundary problem: Issues of equity and efficiency*. Stirling: Scotecon.
- Robson, W.A. (2008) “Metropolitan government: Problems and solutions”. *Canadian Public Administration*, 9 (1), pp. 45-54.
- Salkin, P. (2010) “NY enacts smart growth public infrastructure policy act”. *Law of the Land*, Oct. 25. Available at <http://lawoftheland.wordpress.com/2010/10/25/ny-enacts-smart-growth-public-infrastructure-policy-act>
- Sassen, S. (2008) *Territory, authority, rights: From Medieval to global assemblages*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Savitch, H.V. and Vogel, R.K. (2000) “Paths to new regionalism”. *State and Local Government Review*, 32 (3), pp. 158-168.
- Sbetti F. (2015) *The working metropolitan cities, urbanistic*. Dossier, metropolitan cities, new geography and institutions. Sezioni Regionali INU
- Sharpe, L.J., ed. (1995) *The government of world cities: The future of the Metro model*. Chichester: Wiley.
- Shrestha, M. (2008) *Decentralized governments, networks, and interlocal cooperation in public goods supply*. Dissertation. Florida State University, Tallahassee.
- Smart Mobility. New York State Department of Transportation (2010) *Complete Streets*. Available at <https://www.dot.ny.gov/programs/completestreets>. [Last access Oct. 19, 2014].
- EPA (2010) *Smart mobility*. Available at www.epa.gov/smartgrowth.
- Stewart, J. and Stoker, G., eds. (1995) *Local government in the 1990s*. London: MacMillan.
- Thurmaier, K. and Wood, C.H. (2002) “Interlocal agreements as overlapping social networks: Picket-fence regionalism in metropolitan Kansas City”. *Public Administration Review*, 62 (5), p.p. pp. 585-596.
- Tsoukas, H. and Papoulias, D.B. (1996) “Understanding social reforms: A conceptual analysis”. *The Journal of the Operational Research Society*, 47 (7), pp. 853-863.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2014) *World urbanization prospects: The 2014 revision*. Highlights (ST/ESA/SER.A/352). 18/10/2017

- U.S. Department of Agricultural. Census of Agriculture (2012) County Summary Highlights. Available at http://www.agcensus.usda.gov/Publications/2012/Full_Report/Volume_1,Chapter_2_County_Level/New_York/
- Wood, C. (2006) “Scope and patterns of metropolitan governance in urban America: Probing the complexities in the Kansas city region”. *The American Review of Public Administration*, 36 (3), pp. 337-353.
- Yinger, J. (1982) “Capitalization and the theory of local public finance”. *Journal of Political Economy*, 90 (5), pp. 917-943.
- Young, C. and Kaczmarek, S. (2000) “Local government, local economic development and quality of life in Poland”. *Geo Journal*, 50 (2/3), pp. 225-234.
- Zukauskaitė, E., Plechero, M., and Trippel, M. (2016) *Institutional thickness revisited*. Centre for Innovation, Research and Competence in the Learning Economy (CIRCLE).

Αικατερίνη Ντάφλου
Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής
Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών & Πολιτικών Επιστημών Πανεπιστήμιο
Λεωφ. Συγγρού 136, Αθήνα 17671
e-mail: katentaf(AT)yahoo.gr

Μητροπολιτική Διακυβέρνηση - Χωρικός Σχεδιασμός: Η Τοπική Αυτοδιοίκηση σε προσαρμογή ή απομόνωση;

Αικατερίνη Ντάφλου

Διδάκτορας, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών & Πολιτικών Επιστημών

Περίληψη

Η θεσμική κατοχύρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτέλεσε βασικό στοιχείο των αλλαγών που συνέβησαν στην Ευρώπη, κυρίως τα τελευταία 30 χρόνια. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποκτά συνεχώς μεγαλύτερες ευθύνες/αρμοδιότητες κι αναμένεται όλο και περισσότερο να διαδραματίσει ρόλο στην τοπική οικονομική ανάπτυξη (Local Economic Development, L.E.D.) της ευρύτερης περιοχής στην οποία ανήκει γεωγραφικά και διοικητικά. Το παρόν άρθρο παρουσιάζει τη βασική ρητορική τη σχετική με τη μητροπολιτική διακυβέρνηση και τον χωρικό σχεδιασμό: τις στρατηγικές και οργανωτικές θέσεις τους στην Ευρώπη αλλά και στις δοκιμαστικές εφαρμογές της στην Ελλάδα. Το άρθρο καταλήγει με τη διατύπωση ορισμένων ζητημάτων σχετικών με τα πιθανά αποτελέσματα των μητροπολιτικών δημόσιων πολιτικών στους μικρότερους σχηματισμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Λέξεις κλειδιά

αστική ανάπτυξη, μητροπολιτικά κέντρα, τοπική αυτοδιοίκηση, χωρικός σχεδιασμός

Metropolitan Governance-Spatial Planning: Local Government in adjustment or isolation?

Abstract

Institutional consolidation of Local Government has been a key element of the changes that have taken place in Europe, especially over the past 30 years. Local Government is increasingly accountable and is increasingly expected to play a role in the Local Economic Development (L.E.D.) of the wider region to which it belongs geographically and administratively. This article presents the basic rhetoric about metropolitan governance and space planning: their strategic and organizational positions in Europe and its pilot applications in Greece. The article concludes with the formulation of some issues related to the potential effects of metropolitan public policies on the smaller local community formations.

Keywords

urban development, metropolitan centers, local government, spatial planning

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Ευρώπη αλλά και η διεθνής κοινότητα, στο σύνολό της, αντιμετωπίζει την πρόκληση του διεθνούς ανταγωνισμού. Τα εθνικά κράτη έχουν μεταφέρει εδώ και πολλά χρόνια τη διαχειριστική ευθύνη στην αστική/δημοτική διακυβέρνηση για ζητήματα όπως η οικονομική ανάπτυξη, οι κοινωνικές υπηρεσίες και οι υποδομές (Peterson, 1995, Stewart & Stoker, 1995). Οι αυξημένες αρμοδιότητες των τοπικών θεσμών συνοδεύτηκαν από τη μετατόπιση του πολιτικού και οικονομικού προσανατολισμού τους, με στόχο και ευθύνη να εξασφαλίσουν ότι η περιοχή της διοικητικής τους ευθύνης μπορεί να ανταγωνιστεί αποτελεσματικά στην ευρύτερη οικονομία, κάνοντας περισσότερα με λιγότερα έσοδα (Miller και Hokenstad, 2014, Nunes et al., 2014). Η τοπική πολιτική φαίνεται να επηρεάζεται σημαντικά, ιδιαίτερα προς την κατεύθυνση των περικοπών των δαπανών και την αναδιάρθρωση της παροχής των δημόσιων υπηρεσιών (Meegan et al., 2014, Nunes et al., 2014).

Η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των τοπικών αυτών δομών μέσα από την αειφόρο ανάπτυξη, τη χωροταξική ισορροπία και την κοινωνική συνοχή με γνώμονα τα διαφορετικά χωρικά δεδομένα αποτελεί μια βασική στρατηγική. Απώτερος στόχος αυτών

των πολιτικών είναι η διαμόρφωση ενός ευέλικτου και ευρέως τοπικού σχηματισμού με μη δεσμευτικά νομοθετικά χαρακτηριστικά που ονομάζεται μητροπολιτικός δήμος.

Το «μητροπολιτικό μοντέλο» έχει συνήθως μια δομή που βασίζεται σε τέσσερα κύρια στοιχεία: (1) στην ισχυρή πολιτική νομιμότητα, (2) στην αυτονομία τόσο από τις «ανώτερες κυβερνήσεις» όσο και από τις τοπικές αρχές, (3) στην ευρεία δικαιοδοσία και (4) στη «σχετική» εδαφική κάλυψη, η οποία αναφέρεται κυρίως στην αστική περιοχή (Sharpe, 1995). Με βάση αυτά τα γνωρίσματα οι σχηματισμοί των μητροπολιτικών δήμων ορίζουν μια αστική συγκέντρωση σε περιοχές με πληθυσμό, συνήθως άνω των 500.000 που συνδέονται με ένα πλήθος μικρότερων πόλεων-δήμων-δορυφόρων, τα 'προάστια της', κι έχουν μεταξύ τους συμπληρωματικές δραστηριότητες.

Το κύριο επιχείρημα υπέρ των μητροπολιτικών δήμων βασίστηκε στην ανάγκη να δημιουργηθεί ένα ευέλικτο και ισχυρό (ανθεκτικό) στο διεθνή ανταγωνισμό αστικό θεσμικό σύστημα, βασισμένο στην κοινωνική ανάπτυξη των πόλεων. Στο επίκεντρο αυτής της διαδικασίας βρίσκεται η κατασκευή νέων αστικών τύπων, ως απάντηση σε ζητήματα που αφορούν στην ανάγκη συντονισμού των δημόσιων πολιτικών και κινητοποιούν λειτουργικά και επιχειρησιακά το χώρο. Ως σχηματισμοί τείνουν να υπερβαίνουν τις έννοιες των διακρατικών συνόρων και της εθνικής επικράτειας, είναι αρκετά διαφορετικοί από τις περιφέρειες ή/και τις γεωγραφικές περιοχές κι έχουν συχνά σημαντικές ειδικές επιχορηγήσεις (London Assembly I Budget and Performance Committee 2017) που στηρίζουν την ανάπτυξή τους. (Αναφέρονται ως χαρακτηριστικά: Το 'Ίδρυμα Ροκφέλερ', με το πρόγραμμα '100 Resilient Cities Challenge' και τα διεθνή δίκτυα: Metropolis', UCLG (United Cities and Local Governments) και η Παγκόσμια Οργάνωση Εργασίας των Τοπικών και Περιφερειακών Κυβερνήσεων).

Υπό την έννοια αυτή η μητροπολιτική λειτουργία αφορά σε ένα μετασχηματισμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που περιλαμβάνει την ιδιωτικοποίηση πολλών ικανοτήτων και πρακτικών που συνήθως αποδίδουμε στη δημόσια/κρατική λειτουργία (Sassen, 2008). Αυτή η ιδιωτικοποίηση φέρνει μαζί της μια αποδυνάμωση ή ακόμη και την εξάλειψη της δημόσιας λογοδοσίας (DESA, 2013). Στην πράξη, αυτό φαίνεται να αντιπροσωπεύει μια συγκέντρωση εξουσίας ικανή συστηματικά (όχι μόνο μέσω επιρροής) να διαμορφώνει στοιχεία της εθνικής κυβερνητικής οικονομικής πολιτικής και, κατ' επέκταση, άλλων πολιτικών (OECD, 2009, Arrighi et al. 2003).

Η νέα φιλοσοφία που διέπει την πολιτική αυτή εστιάζει στον 'στρατηγικό προγραμματισμό'. Πρακτικά αυτό σημαίνει ότι οι μητροπολιτικοί δήμοι συνδέονται περισσότερο με μια κοινωνική διαδικασία «μέσω της οποίας μια σειρά ανθρώπων σε διαφορετικές θεσμικές σχέσεις και θέσεις συναντώνται στη διαδικασία λήψης αποφάσεων

και στην ανάπτυξη περιεχομένων και στρατηγικών για τη διαχείριση της χωρικής και διαρθρωτικής αλλαγής» (Kunzmann, 2002).

Αυτή η διαδικασία προωθείται από τον δημόσιο τομέα και ορίζει ένα πλαίσιο αποφάσεων που αφορούν στην ανάπτυξη μιας μητροπολιτικής πόλης¹ (όπως οι πόροι ή οι τοπικές εταιρικές σχέσεις). Αυτή η διαδικασία προϋποθέτει τη συνεργασία των εμπλεκόμενων φορέων και προσώπων (Healey, 1997), τα οποία για πολλούς αποτελούν γόνιμο περιβάλλον συλλογικής δράσης (Cars, 2002).

Σε ένα δεύτερο επίπεδο αντικατοπτρίζει την ‘αρχή της επιλεκτικότητας’, την ανάγκη δηλαδή της προσέγγισης των χωροταξικών ζητημάτων, ενισχύοντας τη συνεργασία μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών και προωθώντας την έμφαση στο μέγεθος, την αυτονομία, τις ικανότητες και τη νομιμότητα των νέων σχηματισμών.

Το αποτέλεσμα είναι η δημιουργία πολιτικών που χαρακτηρίζονται ως ολοκληρωμένες, γιατί επηρεάζουν ταυτόχρονα το οριζόντιο και γεωγραφικό επίπεδο (μεγάλες περιφέρειες πέραν των εθνικών συνόρων, διασυνοριακές περιοχές), όσο και το κάθετο επίπεδο (διοικητικά επίπεδα λειτουργίας) και σε διαπεριφερειακά θέματα (συνεργασία πόλεων). Ακόμη όμως και αν γίνει αποδεκτή η μετατόπιση της βασικής θεσμικής κατοχύρωσης των Τοπικών Αυτοδιοικήσεων, που είναι η σε συγκεκριμένη εδαφική περιφέρεια διοίκηση των τοπικών ζητημάτων που την ασκούν σε καθορισμένη έκταση, έδρα και πληθυσμό, δεν μπορεί να αγνοηθεί ότι στο τέλος αυτής της διαδικασίας οι λειτουργικοί χώροι/τόποι δεν θα είναι (αναγκαστικά) πλαισιωμένοι από το εθνικό ή το διεθνές θεσμικό δίκαιο. Συνεπώς, εφόσον η μητροπολιτική πολιτική υπηρετεί πλέον τον στόχο της συνολικής ανταγωνιστικότητας, τότε προφανώς, ο στόχος της εσωτερικής συνεκτικότητας δεν είναι το κύριο ζητούμενο.

1.1. Νέα διεθνή πρότυπα αστικής δραστηριότητας

Αναγνωρίζεται ότι οι πόλεις/δήμοι αντιμετωπίζουν όλο και περισσότερες προκλήσεις οικονομικής αλλά και πληθυσμιακής φύσης, αναπόφευκτες εξελίξεις αστικού, κοινωνικού και διοικητικού μετασχηματισμού (De Paoli, 2016). Διεθνώς η ανάγκη ανταπόκρισής τους στα ζητήματα αυτά ορίζεται ως ‘ανθεκτικότητα των δομών τους’². Κρίνεται σημαντική η προσαρμογή αλλά και ο μετασχηματισμός τους, τόσο για τις αναμενόμενες όσο και για

1 Οι μητροπολιτικές πόλεις έχουν μια συγκεκριμένη ιδιομορφία και δυναμική: αποτελούν ‘κράτη μέσα στα κράτη’ Μακρυδημήτρης Α., (1999). Διοίκηση και Κοινωνία. Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα. Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα. σ. 182.

2 Η ‘ανθεκτικότητα’ των αστικών περιοχών ορίζεται ως "η ικανότητα των ατόμων, των κοινοτήτων, των ιδρυμάτων, των επιχειρήσεων και των συστημάτων μιας πόλης να επιβιώσουν, να προσαρμοστούν και να αναπτυχθούν ανεξάρτητα από το είδος των χρόνιων πιέσεων και των σοβαρών κρίσεων που αντιμετωπίζουν (‘100 Resilient Cities’, (2017).

τις απροσδόκητες εξελίξεις. Η οικοδόμηση της ‘αστικής ανθεκτικότητας’ απαιτεί την κατανόηση των ζητημάτων που ενδέχεται να αντιμετωπίσουν κι αφορούν χρόνιες πιέσεις: την υψηλή ανεργία, το αναποτελεσματικό σύστημα δημόσιων συγκοινωνιών, αλλά και έκτακτες καταστάσεις που προκαλούν την κρίση των αστικών συστημάτων, μεταξύ των οποίων: οι σεισμοί, οι τρομοκρατικές επιθέσεις ή/και το προσφυγικό ζήτημα.

Τα θέματα που αναδεικνύονται αφορούν στη βελτίωση των υπηρεσιών και στην εξοικονόμηση των πόρων σε τοπικές χωρικές κλίμακες. Τα βασικά ερωτήματα που εξετάζονται με το παρόν άρθρο εστιάζουν στο ποιες είναι οι προοπτικές συγκέντρωσης των υπηρεσιών μέσω των μητροπολιτικών περιοχών και αν αυτή η δομή των μητροπολιτικών δικτύων ευνοεί κατ’ αναλογία κάθε μικρή και μεγάλη οικιστική περιοχή (χωριό/πόλη) στην τοπική κοινωνία, με άλλα λόγια την κοινωνική ισότητα εντός των τόπων ή θα φέρει συρρίκνωση των δομών και της λειτουργίας των Τοπικών Αυτοδιοικήσεων;

Είναι γνωστό εξάλλου ότι οι Τοπικές Αυτοδιοικήσεις βασίζονται σ’ ένα σχεδιασμό που λαμβάνει μερικώς υπόψη το ζήτημα του πληθυσμιακού μεγέθους τους και οδηγεί στη διαχείριση του χώρου με επιμέρους τοπικές διοικήσεις που δίνουν έμφαση στην τοπικότητα της διακυβέρνησης. Ακριβώς σε αυτό το χαρακτηριστικό στηρίχθηκε η εφαρμογή του «μητροπολιτικού μοντέλου», καθώς θεωρήθηκε ότι η μείωση του αριθμού των Τοπικών Αυτοδιοικήσεων θα φέρει νέες δομές, περισσότερο ισχυρές και αυτόνομες, με πιθανές ωστόσο αρνητικές επιπτώσεις της μητροπολιτικής πολιτικής για τα μικρότερα τμήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η λογική της συγκέντρωσης των ρυθμίσεων παραγωγής εξάλλου με βάση τις οικονομίες κλίμακας (Savitch, Vogel, 2000) είναι ευρέως γνωστή, και θεμελιώδες συστατικό της θεωρείται η βελτίωση της οργάνωσης των πόλεων και των περιχώρων τους (Healey et al. 1997).

Από τη σχετική ευρωπαϊκή και διεθνή εμπειρία για τους μητροπολιτικούς θεσμούς, φαίνεται ότι η δημιουργία των μητροπολιτικών περιοχών συγκεντρώνει τα ακόλουθα χαρακτηριστικά: Η έμφαση δίνεται στην αποτελεσματική ηγεσία, τη λήψη αποφάσεων χωρίς αποκλεισμούς, την εμπιστοσύνη μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων και την ολοκληρωμένη σχεδίαση στο τοπικό πεδίο. Το ζήτημα αυτό εμπλέκει στη συνέχεια τις τοπικές ιδιαιτερότητες της πολιτικό-διοικητικής δομής, τις διαφορετικές επιδιώξεις των υπαλλήλων και των αιρετών της αυτοδιοίκησης καθώς και με τις ευρύτερες διαπροσωπικές σχέσεις από τις οποίες προκύπτουν και διαφορετικές επιδιώξεις, (Frederickson, 1999.,

Frederickson, et al. 2003). Αφορούν εν τέλει μετασχηματισμούς των θεσμικών οργάνων τοπικής διακυβέρνησης μέσα και υπό την επίδραση των φάσεων του αστικού κύκλου³.

Οι τυπολογίες των μητροπολιτικών μορφών που φαίνονται να σχηματίζονται δεν έχουν σταθερό χαρακτήρα καθώς αφορούν σ' έναν θεσμό σε διαρκή εξέλιξη που μπορεί να εμφανιστεί αρχικά με τη μια μορφή και στη συνέχεια να προσλάβει μια άλλη, τροποποιημένη, αποτελεί έναν άλλο τύπο προσέγγισης, ο οποίος αντιτίθεται (Robson, 2008) στην Τοπική Αυτοδιοίκηση όπως την ξέρουμε. Σε κάθε περίπτωση οι μητροπολιτικές μορφές οργάνωσης επιχειρούν να αναδείξουν νέες μορφές διακυβέρνησης, που άλλοτε διαθέτουν άμεση πολιτική νομιμοποίηση και αρμοδιότητες κι άλλοτε αποτελούν ευρύτερες συνεργασίες με χωρικό και συντονιστικό χαρακτήρα ανάμεσα στα διαφορετικά επίπεδα οργάνωσης τοπικής και κεντρικής εξουσίας, με τη σύμπραξη ή όχι του ιδιωτικού τομέα. Στοιχειοθετούν μια (νέα;) εδαφική αναδιοργάνωση μέσα από διαδικασίες που στηρίζονται σε συγκεντρωτικά πρότυπα αστικής δραστηριότητας.

Σε σχετική μελέτη (*Metropolis Action Plan, 2018-2020, Observatory Metropolis, 2017*) αναφέρονται ότι υπάρχουν πολλά μοντέλα μητροπολιτικής διακυβέρνησης και κανένας τύπος δεν είναι κατάλληλος για όλους. Δεδομένου του θεσμικού κατακερματισμού και της ευελιξίας που έχει κάθε πόλη να εφαρμόζει και να ακολουθεί ένα τύπο μητροπολιτικής λειτουργίας που εκφράζει τις ιστορικές, πολιτικές και θεσμικές της ιδιαιτερότητες, τις πολιτικές συμμαχίες, σχέσεις μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης και των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων, η ποικιλομορφία των αντίστοιχων τύπων είναι μάλλον αναμενόμενη.

Σύμφωνα με την έρευνα, διακρίνονται τέσσερα κύρια μοντέλα μητροπολιτικής διακυβέρνησης, ανάλογα με το είδος των θεσμικών αλλαγών που πραγματοποιήθηκαν: 1) *Μητροπολιτικές κυβερνήσεις* με ενιαίες δομές (που προέκυψαν μετά τη συγχώνευση δύο ή περισσότερων δήμων) ή με διοίκηση δύο επιπέδων (διατήρηση των διοικήσεων των δήμων, αλλά με συντονισμό στο μητροπολιτικό επίπεδο). 2) *Τομεακές μητροπολιτικές υπηρεσίες* με ένα μέσο βαθμό θεσμοθέτησης για τη διαχείριση ή τον προγραμματισμό μιας ενιαίας υπηρεσίας (δημόσιες μεταφορές, το περιβάλλον, την αστυνομία κ.λπ.). 3) *Κάθετος συντονισμός*, στον οποίο οι μητροπολιτικές πολιτικές εκτελούνται de facto από τα υφιστάμενα επίπεδα διακυβέρνησης (μια περιοχή, μια επαρχία, ένα νομό, κλπ). 4) *Λιγότερο θεσμοποιημένα* μοντέλα με βάση την εθελοντική συνεργασία των δήμων, είτε μέσω ενός ομίλου ή μιας ένωσης δήμων, ή μέσω στρατηγικού σχεδιασμού.

3 Οι αστικές περιοχές στη διαδικασία της εξέλιξής τους περνούν από τις ακόλουθες φάσεις: (α) Η αστικοποίηση (urbanization), (β) Η προαστιοποίηση ή περιαστικοποίηση (suburbanisation), (γ) Η επανααστικοποίηση (disurbanisation) ή αποσυγκεντροποίηση (deconcentration), (δ) Η αποαστικοποίηση (reurbanisation) ή επανασυγκεντροποίηση (reconcentration). United Nations, (2014). <https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-highlights.pdf>.

Το μοντέλο που ευρωπαϊκά τείνει να κυριαρχεί είναι εκείνο των λιγότερο θεσμοθετημένων δομών, χωρίς τη δυνατότητα ρύθμισης και ελάχιστες μόνο μητροπολιτικές αρχές (18%) διαθέτουν ανάλογες εξουσίες (Ο.Ο.Σ.Α., 2015). Στην πράξη, η μητροπολιτική διακυβέρνηση είναι ένα διοικητικό μέγεθος που εξελίσσεται με την πάροδο του χρόνου κι επηρεάζει ή/και επηρεάζεται από τις ικανότητες των αιρετών σε τοπικό, περιφερειακό ή κρατικό επίπεδο, την επάρκεια και την αυτονομία των χρηματοδοτικών μέσων και το δεσμευτικό ή μη δεσμευτικό χαρακτήρα των αποφάσεων (για τους δήμους) που πρέπει να ληφθούν υπόψη.

Υπάρχουν πολλά παραδείγματα πόλεων (Βαρκελώνη κ.α.) που έχουν εδραιωμένες μητροπολιτικές λειτουργίες, εφαρμόζουν οριζόντιες πολιτικές που επιχειρούν σε δύσκολα ζητήματα παροχής υπηρεσιών στην ευρύτερη Τοπική Αυτοδιοίκηση, αλλά δεν διαθέτουν τους οικονομικούς πόρους για την αντιμετώπιση των αστικών προκλήσεων, ή ακόμη η χρηματοδότησή τους εξαρτάται από την επιχορήγηση της εκάστοτε κυβέρνησης (*Greater London Authority*, Andrew, 2009., Carr, et al. 2009., Shrestha, 2008).

Τα προβλήματα στα οποία εστιάζουν αφορούν κυρίως:

1. Το *Χωρικό Σχεδιασμό*: Ο χωρικός σχεδιασμός σε μητροπολιτικό επίπεδο αφορά στην κατάρτιση των πολεοδομικών σχεδίων της ευρύτερης περιοχής, επιχειρώντας κυρίως να διευκολύνει το σχεδιασμό των μεγάλων έργων και την εκμετάλλευση των δασών.
2. Το *Περιβάλλον*: Σε συνέχεια της προηγούμενης αρμοδιότητας η στρατηγική αυτή περιλαμβάνει την εκπόνηση μελετών με σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος και την άμεση διαχείριση των χώρων υγειονομικής ταφή των σκουπιδιών.
3. Την *Οικονομική Ανάπτυξη*: Σημαντική παράμετρος για τη μητροπολιτική λειτουργία αποτελεί η διεθνής οικονομική προοπτική των μητροπόλεων. Αφορά σε οικονομικές και επενδυτικές δραστηριότητες.
4. Την *Κοινωνική Πολιτική – Πολιτική Προστασίας*: Οι αρμοδιότητες αυτές εξακολουθούν και για τη μητροπολιτική σύσταση και λειτουργία του τοπικού χώρου να θεωρούνται καλύτερα διαχειρίσιμες στο μικρότερο χωρικό επίπεδο.
5. Τις *Μεταφορές*: Η αρμοδιότητα των μεταφορών αφορά στην διαχείριση των μεταφορικών προβλημάτων των μητροπολιτικών περιοχών.

Ωστόσο, η υιοθέτηση των καινοτομιών στην μητροπολιτική λειτουργία είναι αποτέλεσμα μιας πολιτικής διαδικασίας και δεν αφορούν μόνο στη διάδοση της τεχνικής ή/και πολιτικής καινοτομίας (Grieco, Jones, 1994: 1517-1532., Fietelson, Solomon, 2004: 11-26). Πολλά επιμέρους στοιχεία (το επίπεδο, το εύρος και η ένταση της αντίθεσης των χρηστών/πολιτών του μητροπολιτικού δήμου) αυτών των πολιτικών θα καθορίσουν εν τέλει την πιθανότητα υιοθέτησής τους.

Η απόρριψη της χρέωσης των χρηστών του οδικού δικτύου από τους πολίτες του Εδιμβούργου το Μάρτιο του 2005, καθώς και η έντονη αντίθεση σε αυτή την πρόταση από τις γειτονικές τοπικές αρχές και τους πολίτες τους (Rajé et al. 2004) καταδεικνύουν τη σημασία της κατανόησης και ορθής καταμέτρησης των τοπικών πολιτικών διαστάσεων στην οικοδόμηση οποιασδήποτε πλατφόρμας πολιτικής (McQuaid & Grieco, 2005).

Ένα βασικό συστατικό της μητροπολιτικής διακυβέρνησης που αποτελεί σημαντικό στοιχείο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αφορά στα «κοινωνικά δίκτυα» που αναπτύσσονται στα όριά της (Wood, 2006, Thurmaier & Wood, 2002). Το στοιχείο αυτό θεωρείται κρίσιμο για την εμφάνιση της εθελοντικής συνεργασίας στα τοπικά πλαίσια (Axelrod, 1984) κι αφορά σε μια συχνή αναφορά στις τοπικές δομές, αυτή του σχηματισμού άτυπων κοινωνικών δικτύων ιδιαίτερα μεταξύ των υπαλλήλων που εργάζονται σ' έναν τόπο. Θεωρητικά οι υπάλληλοι μιας περιοχής μοιράζονται ένα σύστημα κοινών αξιών και δημιουργούν ομάδες εμπειρογνομόνων που εμφορούνται από τα ίδια κίνητρα για συνεργατική δράση, που ευνοεί την καινοτομία και τη δράση στη μητροπολιτική περιοχή (LeRoux, 2008, Feiock, 2007, Thurmaier, Wood, 2002).

Ταυτόχρονα όμως στα πλαίσια των τοπικών θεσμών υφίστανται «διοικητικές συγκρούσεις». Οι συγκρούσεις αυτές επηρεάζουν κατ' αναλογία και τη διοικητική συσχέτιση της μητροπολιτικής διακυβέρνησης (Frederickson, 1999). Οι δημόσιοι υπάλληλοι, τονίζει ο Frederickson διαμορφώνουν λόγω επαγγέλματος ικανότητες και επαγγελματική νοοτροπία που τους κάνει καλύτερους διαχειριστές στη δημιουργία των συνεταιρισμών στα πλαίσια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αυτό από μόνο του όμως είναι αμφίβολο αν είναι αρκετό για να στηρίξει τις μικρότερες δομές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σε κάθε περίπτωση γίνεται σαφές ότι η τοπική διακυβέρνηση είναι ένας σημαντικός παράγοντας αναζήτησης «θεσμικού πάχους» (Amin et al. 1994, Young, et al. 2000, Zukauskaitė et al. 2016) στην ανάπτυξη των τοπικών οικονομιών και στην ποιότητα ζωής των κατοίκων. Οι συγγραφείς καθορίζουν το θεσμικό πάχος ως τη "συλλογικότητα που απαιτούν οι οικονομίες κλίμακας, που καλλιεργείται και διευκολύνεται από τις ιδιαίτερες θεσμικές και πολιτιστικές παραδόσεις". Σύμφωνα με αυτή την οπτική, οι ακόλουθοι παράγοντες προωθούν την αμοιβαία συνειδητοποίηση της συμμετοχής σε μια κοινή επιχείρηση, τη συλλογικότητα δηλαδή των δομών: μια ισχυρή τοπική θεσμική παρουσία με υψηλά επίπεδα αλληλεπίδρασης μεταξύ των τοπικών οργανώσεων, μια δομή κυριαρχίας ή / και πρότυπα συνασπισμού.

2. ΑΝΑΜΕΝΟΜΕΝΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΩΝ ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΣΧΕΔΙΑΣΜΩΝ

Οι πόλεις-δήμοι συμμετέχουν γενικότερα σε διευρωπαϊκά κι όχι μόνο δίκτυα (Σχέδιο Ανάπτυξης Κοινοτικού Χώρου, Σ.Α.Κ.Χ.), αξιοποιώντας την πολιτική των αναπτυξιακών αξόνων και των συνεργασιών. Αποτελεί συνηθισμένη πρακτική των Τοπικών Αυτοδιοικήσεων διεθνώς να συνεργάζονται κυρίως για οικονομικούς λόγους, χωρίς ωστόσο να υπάρχουν αρκετά εμπειρικά στοιχεία για το πιο σημαντικό αίτιο της συνεργασίας τους ή της άρνησής της (Feiock et al. 2009).

Ο μητροπολιτικός σχεδιασμός αποτελεί συνέχεια αυτής της πρακτικής, μια προοπτική αναδιαμόρφωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στην οποία οι αγγλικές μητροπολιτικές κομητείες αντιπροσωπεύουν ένα από τα πλέον χαρακτηριστικά μοντέλα «μητροπολιτικού δήμου». Οι μητροπολιτικές αρχές που συγκροτήθηκαν στα μεγάλα αστικά της κέντρα, έχουν άμεσα εκλεγμένους αντιπροσώπους και το δικό τους φορολογικό σύστημα. Σε πολλές περιπτώσεις όμως προέκυψαν συγκρούσεις μεταξύ των μητροπολιτικών δήμων και των περιφερειών (σε σχέση με τον προγραμματισμό, τη διαχείριση των οδών και τις δημόσιες συγκοινωνίες) (Leach, 1985: 17-37).

Η Ιταλία επίσης είναι μια χώρα που βασίζεται στην μητροπολιτική λειτουργία (consorzi). Τα 'consorzi' είναι ένας τύπος διαδημοτικής ενιαίας σύνδεσης που διαχειρίζεται κοινούς κι ενιαίους σκοπούς (το νερό, τα λύματα, τις δημόσιες συγκοινωνίες) και τα βασικά σημεία του νόμου Delfio, που καθορίζει τα σχετικά θέματα, επικεντρώνονται σε τρία ζητήματα: ταυτότητα, δημοκρατία και σχέδιο (Sbetti, 2015).

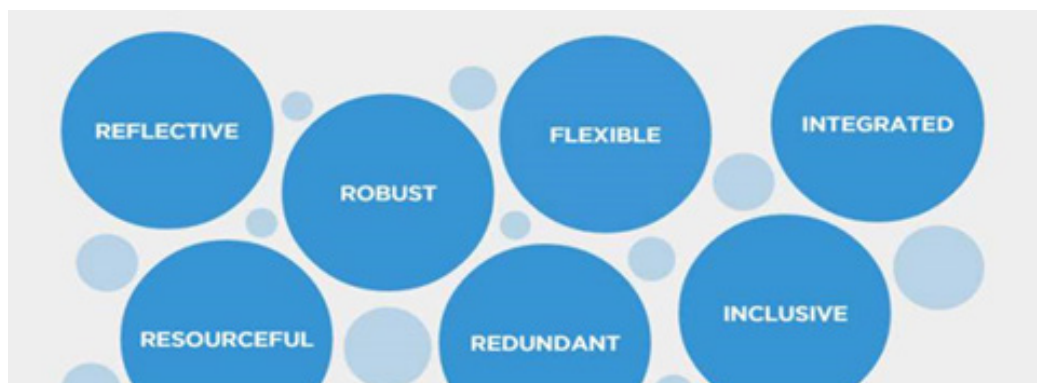
Κοινό στοιχείο των διεθνών παραδειγμάτων είναι το μέγεθος των δήμων, το οποίο και φαίνεται να αποτελεί καθοριστική παράμετρο υιοθέτησης της μητροπολιτικής λειτουργίας. Σε αυτό ενδεχόμενα συνηγορεί το γεγονός ότι τα προβλήματα που διαχειρίζονται οι μεγάλοι δήμοι διαφέρουν σημαντικά σε μέγεθος και αριθμό από εκείνα των μικρότερων δήμων και με βάση την σχετική εμπειρία δεν αντιμετωπίζονται ικανοποιητικά στο τοπικό επίπεδο. Από τη διεθνή βιβλιογραφία ωστόσο αμφισβητείται η ικανότητα των μεγάλων δήμων για συνεργασία εξαιτίας τόσο του μεγέθους τους όσο και των ίδιων πόρων που διαθέτουν για την αντιμετώπιση των προβλημάτων τους (Lackey, et al., 2002., Green, Fleischmann, 1991). Οι ευρύτεροι σχηματισμοί μητροπολιτικών συνενώσεων δυνητικά διαθέτουν μεγαλύτερη δυναμική στην επίτευξη τοπικών αποτελεσμάτων και οικονομικών κλίμακας αλλά αυτό δεν εξασφαλίζει τη συνέχεια των δράσεων τους.

Από την άλλη η επίτευξη της ανάπτυξης, σταθερής κατά το δυνατόν, προς αυτή την κατεύθυνση, η αστική ανθεκτικότητά τους, σημαίνει ότι τα συστήματα τους σχεδιάζονται και λειτουργούν με τέτοιο τρόπο ώστε να μπορούν να αντέχουν, να ανταποκρίνονται και να προσαρμόζονται πιο εύκολα στις οικονομικές κρίσεις και τις πληθυσμιακές ή άλλες

πέσεις. Πραγματοποιούνται ανά περίπτωση σε συνεργασία με φορείς, την εκπαιδευτική κοινότητα, επαγγελματίες, δημάρχους αλλά και πολίτες και δομούνται πάνω σε στοχευμένα προγράμματα και δράσεις ώστε να εξασφαλίσουν στην μητροπολιτική πόλη έναν τρόπο δράσης που θα προλάβει και θα διορθώσει προβλήματα, που θα επιτύχει την ανάπτυξη. Ο τρόπος αυτός στη βιβλιογραφία αναφέρεται ως ‘έξυπνη κινητικότητα’ (Madison County MAPP Committee, 2009, ‘Smart mobility’, 2010), και βασίζεται στην βελτίωση: 1) της αποδοτικότητά της, 2). της αξιόπιστης κινητικότητας, 3). της υγείας και της ασφάλειας, 4). της περιβαλλοντικής διαχείρισης, 5). της κοινωνικής ισότητας και της σταθερής οικονομίας και διαθέτει συγκεκριμένα ‘χαρακτηριστικά’.

Τα ‘χαρακτηριστικά των ανθεκτικών πόλεων’ σύμφωνα με το ‘100 Resilient Cities’ είναι επτά και εστιάζουν σε μια εφευρετική κι ευέλικτη Τοπική Αυτοδιοίκηση, στόχοι που θεωρητικά απασχολούν κάθε δήμο, ανεξαρτήτως μεγέθους. Συγκεκριμένα είναι: reflective, resourceful, inclusive, integrated, robust, redundant, flexible (Σχεδιάγραμμα 1).

Σχήμα 1. Τα ‘χαρακτηριστικά των ανθεκτικών πόλεων’



Πηγή: City Resilience Framework. Rockefeller Foundation. (2015), November. <https://resilientathens.wordpress.com/city-resilience/>

Αυτές οι προοπτικές εν τέλει συνοψίζονται σε μια σειρά πιθανών σεναρίων ανάπτυξης, σύμφωνα με τα οποία, οι μητροπολιτικές περιοχές θα ενισχύσουν την τοπική αλλά και διεθνή τους παρουσία μέσα από την εξέλιξή τους: σε διεθνή κέντρα, σε πόλους συνοχής και ανάπτυξης, σε κέντρα εξειδικευμένων υπηρεσιών και, τέλος, σε κέντρα με πολύ-πολιτισμικό χαρακτήρα.

2.1. Στόχοι της ελληνικής μητροπολιτικής μεταρρύθμισης

Σύμφωνα με την έκθεση αξιολόγησης του Ν. 3852/2010, (‘Καλλικράτης’) οι μητροπολιτικές λειτουργίες στην Αττική και τη Θεσσαλονίκη οργανώνονται και ασκούνται στα πλαίσια του β’ βαθμού αυτοδιοίκησης, τις Περιφέρειες. Κεντρικό ζητούμενο της μεταρρύθμισης είναι η ενιαία αντιμετώπιση του ‘υπερτοπικού’ χαρακτήρα των προβλημάτων, με κεντρικό σχεδιασμό και ανάπτυξη της ευρύτερης περιοχής.

Για κάθε τομέα αρμοδιοτήτων προβλέπονται μητροπολιτικές επιτροπές τόσο στην Αττική όσο και στη Θεσσαλονίκη, οι οποίες προετοιμάζουν και εισηγούνται στο Συμβούλιο όλα τα θέματα. Μέλη των επιτροπών είναι περιφερειακοί σύμβουλοι. Για τις μητροπολιτικές αυτές αρμοδιότητες η μητροπολιτική επιτροπή έχει αρμοδιότητες περιφερειακού συμβουλίου.

Οι λειτουργίες που προβλέπονται αφορούν κυρίως στην βελτίωση των υπηρεσιών σε τέσσερις τομείς⁴: 1) μεταφορές και συγκοινωνίες (μελέτη και κατασκευή οδικών και συγκοινωνιακών έργων μητροπολιτικού χαρακτήρα), 2) περιβάλλον και ποιότητα ζωής, (περιβαλλοντικός σχεδιασμός και διαχείριση στερεών αποβλήτων), 3) χωρικός σχεδιασμός και αστικές αναπλάσεις και 4) πολιτική προστασία και ασφάλεια.

Γίνεται σαφές ότι η μητροπολιτική λειτουργία στην Ελλάδα θεωρήθηκε χρήσιμη για να εξυπηρετήσει τα δυσεπίλυτα ζητήματα που αφενός για την κάθε ξεχωριστή Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι δύσκολο να αντιμετωπιστούν κι αφετέρου για τη δημόσια διοίκηση δεν αποτελούν προτεραιότητα. Τα ζητήματα αυτά αφορούν τη διαχείριση του τόπου και των γεωγραφικών και λειτουργικών περιορισμών τους. Αφορούν προβλήματα καθημερινά, όπως η διαχείριση των απορριμμάτων αλλά και οι βιολογικοί καθαρισμοί. Είναι γνωστό ότι πολλοί ελληνικοί δήμοι αντιμετώπισαν το ζήτημα της χωροθέτησης της βιολογικής ταφής των απορριμμάτων. Το ζήτημα αυτό ανέδειξε την ανάγκη οι μητροπολιτικές πόλεις να έχουν σύνθετους σκοπούς, την ευελιξία και την πολιτική νομιμοποίηση που χρειάζονται οι τοπικοί μηχανισμοί αποφεύγοντας ταυτόχρονα τον έντονο τοπικισμό στη διαχείριση των ζητημάτων αυτών.

Ακολούθως είναι προβλήματα που προκύπτουν από το σχεδιασμό των δήμων, βάση του Ν. 3852/2010. Έγινε σαφές τα χρόνια που μεσολάβησαν από την εφαρμογή του Ν. 3852/2010 ότι τα γεωγραφικά πεδία αρμοδιότητας που δόθηκαν στους δήμους συνδέονται ελάχιστα με τη διαχειριστική ικανότητα των δήμων και ως εκ τούτου παρουσιάζεται διαφορετική εμβέλεια ως προς το εύρος των δραστηριοτήτων τους.

4 Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του Σχεδίου Νόμου: Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης «Πρόγραμμα Καλλικράτης». Αθήνα 2010. <http://www.ypes.gr>.

Εξίσου σημαντική παράμετρος θεωρείται η αναβάθμιση του διεθνούς ρόλου των μεγάλων αστικών κέντρων. Παρότι τα δύο αστικά κέντρα της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης θεωρούνται κέντρα αιχμής της μητροπολιτικής ανάπτυξης στην Ελλάδα, με βάση τα διεθνή πρότυπα, κατατάσσονται στις μεσαίου μεγέθους μητροπολιτικές περιοχές. Οι δύο πόλεις στα στρατηγικά τους σχέδια καταγράφουν μεγάλους αναπτυξιακούς στόχους επιχειρώντας να αξιοποιήσουν τις αντίστοιχα σημαντικές δυναμικές ικανότητες/δυνατότητες τους. Η μέχρι τώρα λειτουργία των δήμων και των αντίστοιχων περιφερειών τους ωστόσο αποδείχθηκε ότι χρειάζεται ευρύτερο σχεδιασμό και καλύτερο συντονισμό μεταξύ των επιπέδων διοίκησης για να προωθήσει αυτούς τους στόχους. Σε κάθε περίπτωση η μητροπολιτική λειτουργία αφορά στη διαχείριση των αρμοδιοτήτων της αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού αλλά εμπλέκει σε μια κάθετη σχέση και τα υπερκείμενα επίπεδα διοίκησης.

Οι Δήμοι συνήθως προωθούν τις σχετικές μητροπολιτικές δραστηριότητές τους μέσα από αναπτυξιακές εταιρίες, στις οποίες και ανατίθεται η εκπόνηση του Στρατηγικού τους σχεδιασμού. Σύμφωνα με τα αντίστοιχα σχέδια της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης, βασική προτεραιότητα είναι η ενσωμάτωση της αστικής ανάπτυξης στον υπάρχοντα αναπτυξιακό προγραμματισμό, όπως τίθεται σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Για την επίτευξη του στόχου γίνονται διάφορες προσπάθειες που χρηματοδοτούνται κυρίως από: (α) δημόσιους εθνικούς και κοινοτικούς πόρους (β) την αξιοποίηση της δημόσιας ακίνητης περιουσίας και (γ) την κατασκευή έργων.

Το βασικό ερώτημα που προκύπτει και ενδεχόμενα χρειάζεται μεγαλύτερη επεξεργασία από τους σχετικούς φορείς αφορά στην παρούσα δομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και εκείνη που επιχειρεί με τη μητροπολιτική λειτουργία. Πόσο δυνατή άραγε είναι για τις αστικές αυτές περιοχές η αντιμετώπιση των κύριων εδαφικών θεμάτων, από ένα και μόνο διοικητικό κέντρο λήψης αποφάσεων, ώστε να τα χειριστεί με εντελώς διαφορετικό εννοιολογικό και εδαφικό τρόπο από εκείνο των Περιφερειών, αλλά και να εξασφαλίσει αποτελεσματικότητα αξιοποιώντας τις ευκαιρίες που απορρέουν από τη νέα διάταξη;

3. ΟΙ ΜΙΚΡΟΙ ΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΙ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΕ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗ Η ΑΠΟΜΟΝΩΣΗ;

Η ιστορική ικανότητα των πόλεων να προσαρμόσουν τη μορφή τους και τη λειτουργία στις μεταβαλλόμενες ανάγκες των ανθρώπων έχει στηριχθεί σε μια στενή σχέση μεταξύ των αστικών σχεδιασμών, των διοικητικών μεταρρυθμίσεων και των διαθέσιμων υποδομών. Σε ένα τέτοιο μοντέλο, τα θεσμικά όργανα, οι πολίτες και οι ευρύτεροι φορείς υιοθετούν μια δυναμική συνεργασία. Το κύριο πλεονέκτημα του μοντέλου είναι η βιωσιμότητα, αλλά ως κύριο μειονέκτημα αποδεικνύεται η δυσκολία της πρακτικής, ειδικά σε μεγάλα έργα (Landry, 2008: 336–338).

Οι σχετικές θεωρίες εστιάζουν στις γεωγραφικές θέσεις των Τοπικών Αυτοδιοικήσεων (Aghion, Howitt, 2005) στους επονομαζόμενους «χώρους παραγωγής» της. Οι θεωρίες αυτές υπογραμμίζουν ότι η καινοτομία και η προσαρμοστικότητα των δομών οδηγεί σε θετικά αποτελέσματα, χωρίς ωστόσο να θεωρούν την ισορροπημένη διάχυση των αποτελεσμάτων μεταξύ των τόπων το ίδιο επιτεύξιμη. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι η επίτευξη των στόχων που αφορούν στο σύνολο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εστιάζει σε πιο ευέλικτες πρακτικές, δεν είναι κατ' ανάγκη αμοιβαία όμως συνεπής για όλους.

Δεδομένου ότι η μητροπολιτική ανάπτυξη προωθεί τη γεωγραφική συγκέντρωση της οικονομικής δραστηριότητας, κι αυτό από μόνο του είναι μια διαδικασία επιλογής βάση των περισσότερο πιθανών οικονομικών αποτελεσμάτων, είναι πιθανόν η σύγκλιση των περιοχών να μην είναι εφικτή ή ακόμη και να διευρύνει το μεταξύ τους χάσμα.

Η ανάπτυξη μιας περιοχής εξάλλου εστιάζει συνήθως στο μητροπολιτικό κέντρο που σημαίνει και προϋποθέτει την ανάπτυξη των δυναμικών και λειτουργικών του ικανοτήτων. Οι περιφέρειες με φτωχές θεσμικές ρυθμίσεις είναι αναποτελεσματικές στην υποστήριξη της καινοτόμου δραστηριότητας ή στην αφομοίωση της γνώσης και της καινοτομίας (Farole, et al., 2011: 1089–1111). Λόγω και εξαιτίας αυτών των διαφορών των δυναμικών και λειτουργικών ικανοτήτων μεταξύ των περιοχών, είναι πιθανόν κάποιες περιφέρειες ή/και μεμονωμένες δημοτικές ενότητες να βρίσκονται εν δυνάμει σε περιθωριοποίηση, μέσα στην ίδια μητροπολιτική περιοχή. Εξαιρέση στην περίπτωση αυτή θεωρούνται οι μικρές πόλεις της περιφέρειας που στερούνται ενδογενών πόρων ανάπτυξης αλλά είναι φορείς ιδιαίτερων χαρακτηριστικών και αναπτυξιακών δυνατοτήτων. Ο πρωτοποριακός σχεδιασμός του αστικού χώρου μπορεί να επηρεάσει, σ' αυτή την κατηγορία μικρών πόλεων (μέχρι 20.000 κάτοικοι), καθοριστικά το αναπτυξιακό μέλλον των πόλεων αυτών (Γοσποδίνη, 2005).

Υπό την έννοια αυτή είναι σημαντικό να διακριθούν οι στόχοι της μητροπολιτικής ανάπτυξης από εκείνους της κοινωνικής συνοχής και της εξίσου ισορροπημένης ανάπτυξης των μικρών περιοχών. Αποτελούν διαφορετικούς στόχους πολιτικής και συνιστούν εξειδικευμένες παρεμβάσεις που βασίζονται στην 'τοπική ταυτότητα' του κάθε δήμου. Η αναπτυξιακή προοπτική μιας πόλης θεωρείται ότι διαφοροποιείται σε οικονομικές, κοινωνικές και χωρικές ιδιότητες (CEC, 1992).

Εκείνο ωστόσο που παραμένει κοινό σημείο στη μεταξύ τους σύγκλιση αποτελεί το στοιχείο των εδαφικών παραμέτρων και η συμμετοχή των τοπικών δικτύων σε οποιαδήποτε στρατηγική ανάπτυξης και παρέμβασης. Το «τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων» που καθιερώνεται «υπέρ των Ο.Τ.Α.» (άρθρ. 102 παρ. 1), στην ελληνική νομοθεσία αποτελεί εξάλλου αναγκαία συνθήκη με την οποία αποφασίζονται τα τοπικά ζητήματα.

Ο προσδιορισμός της κατάλληλης στρατηγικής δεν αποτελεί στόχο αυτού του άρθρου. Παραταύτα η ανάπτυξη των μητροπολιτικών περιοχών απαιτεί αναγκαστικά μια αναφορά στο χωρικό πλαίσιο της παρέμβασης, καθώς τα διαφορετικά γεωγραφικά και εδαφικά κριτήρια προσδιορίζουν τις τοπικές ανισότητες. Συνεπώς οι ρόλοι που καλείται να διαδραματίσει το μητροπολιτικό κέντρο δυνητικά αφορούν αρχικά μια αυτόνομη πολιτική που θέτει τοπικούς, συγκεκριμένους στόχους και σε συγκεκριμένα πεδία πολιτικής. Σε ένα δεύτερο επίπεδο όμως καθορίζονται από την συνολική επίβλεψη/διοίκηση της Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης και αφορούν κατ' αναλογία την κεντρική εξουσία.

Από καθαρά τεχνική άποψη αυτό σημαίνει πολυεπίπεδη στρατηγική και αυξημένη συνεργατικότητα μεταξύ των δομών που προωθούν μια πιο συμπαγή, μεικτή και πολύπλευρη ανάπτυξη. Οι Τοπικές Αυτοδιοικήσεις στο βάθος αυτής της διεργασίας εντάσσονται βάση νόμου στο ενιαίο σύστημα διοίκησης. Η επίτευξη όμως των ίσων ευκαιριών εξαρτάται από τη διοικητική δομή της κάθε χώρας που δημιουργεί κι ελέγχει την κατανομή των οικονομικών λειτουργιών μεταξύ των διαφόρων επιπέδων κυβέρνησης κι η αποδοτικότητα ή όχι της λειτουργίας της καθορίζει το εύρος των ανισοτήτων που προκύπτουν. Η δημοσιονομική δυνατότητα «που έχει μία περιφέρεια σε ίδια έσοδα» (Pαρουίλιας, 1984: 579-586) καθορίζει την δημιουργία συνθηκών “αυτόνομης” πολιτικής. Δημιουργεί διαφορές μεταξύ (Tsoukas & Pαρουίλιας, 1996: 853-863) των περιφερειών και επιβάλλει συχνά τη διορθωτική παρέμβαση του κεντρικού κράτους, καθορίζοντας εν πολλοίς την ικανότητα των Τοπικών Αυτοδιοικήσεων να χρηματοδοτήσουν τις ενέργειές τους.

Εξάλλου η λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα πρέπει να συνδυάζει έσοδα με αρμοδιότητες (Brumby & Cangiano, 2001) για να μπορεί να προσφέρει ένα αγαθό ή μια υπηρεσία σε μία συγκεκριμένη χωρική διάσταση. Αυτό εξηγεί τον ανισοβαρή τρόπο ανάπτυξης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι παράγοντες που επιδρούν στη διαφοροποίηση των δαπανών παραγωγής και παροχής των ‘Τοπικών Δημόσιων Αγαθών’ είναι πολλοί (Yinger, 1982: 917-943). Κάποιες φορές δε είναι λιγότερο μετρήσιμοι. Η αιρετή δυναμική θα μπορούσε να θεωρηθεί ως ένας τέτοιος παράγοντας.

Οι άνθρωποι που διοικούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι συνήθως άνθρωποι που διατηρούν ισχυρές πολιτικές σχέσεις με κυβερνητικούς χώρους, συχνά όμως δεν διαθέτουν ικανότητες για να την υποστηρίξουν, θεωρητικά τουλάχιστον, επιχειρηματικά. Οι επιλογές των φυσικών της προσώπων επηρεάζουν την αποτελεσματικότητα των Τοπικών Δημόσιων Αγαθών γιατί η όποια πολιτική απόφαση κρύβει ταυτόχρονα έναν υποκειμενικό και έναν αντικειμενικό χαρακτήρα (Le Grand, 1982). Εκφράζουν επιλογές προσώπων που λειτουργούν εν τέλει τους θεσμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και που στο τέλος θα καθορίσουν το βαθμό της «αποδυνάμωσης» των δήμων μέσα στην μητροπολιτική περιοχή

αλλά ταυτόχρονα κι αν οι αδύναμες Τοπικές Αυτοδιοικήσεις θα βρεθούν στο αναπτυξιακό σχέδιο των μητροπολιτικών περιοχών ή ως αδύναμος κρίκος θα εγκαταλειφθούν.

3.1. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Η μητροπολιτική διακυβέρνηση αφορά πέρα από τις δημόσιες πολιτικές, τις θεσμικές τους προεκτάσεις. Η νομιμότητα των μητροπολιτικών κυβερνήσεων, όποια και αν είναι η μορφή που επιλέγεται, βασίζεται σε θεμελιώσεις που αφορούν ουσιαστικά λειτουργικά ζητήματα (αποτελεσματικότητα, οικονομίες κλίμακας, ανάπτυξη). Ως εκ τούτου η μητροπολιτική διακυβέρνηση αποτελεί μια πρόταση οικονομικής και εδαφικής ανάπτυξης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με την (υποστηρικτική) συνέργεια του κράτους αλλά και πλήθους άλλων φορέων. Αν λοιπόν θεωρηθεί ως μια ευκαιρία για την οικονομική και διαρθρωτική αναβάθμιση των αστικών περιοχών, το αναμενόμενο κύριο αποτέλεσμα είναι η σημαντική μείωση του κόστους της πολιτικής. Ωστόσο κάθε σχηματισμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν συμμετέχει σε αυτή τη διαδικασία με τους ίδιους όρους, ούτε βέβαια με τι ίδιες επιδιώξεις.

Κατ' αναλογία και η αναγνώριση της νομιμότητάς τους προκύπτει στο πλαίσιο των πολιτικών και κοινωνικών σχέσεων που διαμορφώνουν μια αστική περιοχή, αλλά δεν γίνεται a priori δεκτή και φυσικά δεν είναι δεσμευτική. Αυτά τα στοιχεία φέρνουν αντιμέτωπη τη μητροπολιτική λειτουργία με τρεις παράγοντες (τοπικές κυβερνήσεις, ομάδες πίεσης και πληθυσμούς). Η εξουσία τους εξαρτάται από τις ευθύνες τους και στο πλαίσιο που η οικονομική αναδιάρθρωση μεταφράζεται σε χωρική στις μητροπολιτικές πόλεις του αναπτυγμένου κόσμου και όχι μόνο αυτό αποτελεί μια αλλά όχι τη μοναδική επιλογή λειτουργίας.

Η προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης, η προστασία του περιβάλλοντος και η διαχείριση των πόρων για την υγεία και κυρίως για την Κοινωνική Πολιτική αποτελούν επιμέρους τοπικές και εθνικές πολιτικές για τις οποίες όλοι δεν έχουν κυρίως τις ίδιες δυνατότητες. Ο καλύτερος συντονισμός μεταξύ αυτών των διαφόρων φορέων δυνητικά θα συμβάλει στην οικοδόμηση τοπικής και βιώσιμης ικανότητας για την ετοιμότητα και την ανταπόκριση, υποστηρίζοντας ταυτόχρονα τις προσπάθειες των δήμων για την ένταξη και την ενδυνάμωση των επιμέρους συστατικών τους.

Οι Τοπικές Αυτοδιοικήσεις μπορούν να υποστηρίξουν τη μητροπολιτική λειτουργία θεωρητικά μέσα από ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων που ανταποκρίνονται στους στόχους τους, εξορθολογώντας τη διαδικασία ανάπτυξής τους. Για όσες δεν μπορούν όμως να υποστηρίξουν ανάλογες επιλογές θα ήταν χρήσιμο να διερευνηθεί το ζήτημα μιας στρατηγικής και καθολικών εργαλείων που θα προσαρμόζονται στα τοπικά χαρακτηριστικά.

Στην ουσία το ζήτημα ενός ‘οδηγού’ θα δημιουργούσε ένα πλαίσιο σχεδιασμού για την καθοδήγηση και την αξιολόγηση των τοπικών δυνατοτήτων.

Το ζήτημα της οικοδόμησης σταθερών σχέσεων με τις επιμέρους δημοτικές ενότητες μεγιστοποιεί τις κοινωνικές, χωρικές και τοπικές συνδέσεις και είναι σημαντικό για τους ανθρώπους που μένουν εκεί και για την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής. Ανάλογα παραδείγματα αποδεικνύουν ότι πολλές μικρές πόλεις και κοινότητες κατόρθωσαν να αναζωογονήσουν τα παραδοσιακά κέντρα τους για να ενισχύσουν την τοπική οικονομία και να βελτιώσουν την ποιότητα ζωής (U.S. Department of Agricultural, 2012). Η μητροπολιτική ανάπτυξη που συμπεριέλαβε τα τοπικά προϊόντα και τις κατά τόπους ιδιαιτερότητες των περιοχών βοήθησε τις πόλεις αυτές να ενσωματώσουν στοιχεία λειτουργίας και να διατηρηθούν ως ζωντανές νησίδες ανάπτυξης (Salkin, 2010). Οι βασικοί στόχοι περιλαμβάνουν:

- Την υποστήριξη των Τοπικών Αυτοδιοικήσεων (κοινοτήτων) που συμμετέχουν στη μητροπολιτική λειτουργία.
- Τη δημιουργία καθολικών εργαλείων (manuals), που θα προσφέρουν μια κοινή βάση (D’ Aleph, 2016) αξιοποίησης της συνολικής εμπειρίας των Τοπικών Αυτοδιοικήσεων, μια πλατφόρμα γνώσης, εργαλείων και πόρων.
- Τη δημιουργία περιφερειακών παραδειγμάτων/υποδειγμάτων.
- Τον προσδιορισμό των κοινών εμποδίων κι ευκαιριών για ανάπτυξη (μέσω ‘διαγνωστικών ερωτηματολογίων αυτογνωσίας’).

Εν τέλει αποσαφήνιση του ρόλου και της ταυτότητας που προτίθεται να έχει η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως μητροπολιτική περιοχή αποδεχόμενη και κατανοώντας τα νέα σύνορά της σε επίπεδο διαχείρισης ή/και σε επίπεδο αξιοποίησης των δομών της. Αυτό προϋποθέτει γνώση τόσο των φυσικών της πόρων όσο και των αναπτυξιακών της πυλώνων. Εξάλλου όπως επισημαίνει ο Davoudi (2012), η μετατροπή μιας κρίσης σε κατάσταση ανάγκης απαιτεί μεγάλη ετοιμότητα, η οποία με τη σειρά της εξαρτάται από την ικανότητα να φανταστεί κάποιος εναλλακτικά μέλλοντα.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Γοσποδίνη, Α. (2005) «Χωρικές πολιτικές για τη βιώσιμη ανάπτυξη των μικρών ελληνικών πόλεων». *Αειχώρος*, 4. (1), σελ. 136-161.
- Μακρυδημήτρης, Α. (1999) *Διοίκηση και κοινωνία*. Αθήνα: Θεμέλιο.
- Μητροπολιτική διακυβέρνηση* (2005) Έκθεση επιστημονικής επιτροπής. Αθήνα, 14 Οκτωβρίου.

Ξενογλώσση

- 100 Resilient Cities (2017) *What is urban resilience?* Available at <http://www.100resilientcities.org/resilience>
- Aghion, P. and Howitt, P. (2005) *Appropriate growth policy: A unifying framework*. Joseph Schumpeter lecture of the European Economic Association.
- Amin, A. and Thrift, N. (1994) “Living in the global”. In: Amin, A. and Thrift, N. (eds.) *Globalization, institutions, and regional development in Europe*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-22.
- Andrew, S. (2009) “Recent developments in the study of interjurisdictional agreements: An overview and assessment”. *State and Local Government Review*, 41 (2), pp. 133-142.
- Arrighi, G., Silver, B.J. and Brewer. B. (2003) “Industrial convergence and the persistence of the North-South divide”. *Studies in Comparative International Development*, 38 (1), pp. 3-31.
- Athens Development and Destination Management Agency (2016) *Cooperation agreement with the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): Athens Development and Destination Management Agency*. March 30. Available at <http://www.developathens.gr/en/node/726>.
- Axelrod, R. (1984) *The evolution of cooperation*. New York: Basic Books.
- Brumby, J. and Cangiano, M. (2001) “Public expenditure management reform and fiscal consolidation in OECD Countries”. In: *Slovenian Institute of Macroeconomic Analysis and Development 5th International Conference ‘Institutions in Transition’*. Otočec, Slovenia. 13-14 July.
- Carr, J.B., LeRoux, K. and Manoj, S. (2009) “Institutional ties, transaction costs, and external service production”. *Urban Affairs Review*, 44, pp. 403-427.
- Cars G. (2002) Editorial introduction: “Creating milieux for collective action”. In: Goran Cars, G., Patsy, H., Madanipour, A. and de Magalhaes, C. (eds.) *Urban governance, institutional capacity and social milieux*. Ashgate: Aldershot, pp. 3-5.
- CEC (1992) *Urbanisation and the function of cities in the European Community*. Brussels: Commission of the European Communities.
- Davoudi, S. (2012) “Resilience: A bridging concept or a dead end?” *Planning Theory & Practice*, 13 (2), pp. 299-307.
- D’Aleph (2016) *Minutes of the Metropolis Strategic Orientations Meeting*. New Urban Agenda.
- De Paoli R.G. (2016) “With the metropolitan city: Identity needs and strategic opportunities within”. In: *2nd International Symposium ‘New Metropolitan*

- Perspectives': Strategic planning, spatial planning, economic programs and decision support tools, through the implementation of Horizon/Europe2020.* Reggio Calabria, Italy, 18-20 May.
- DESA (2013) *World economic and social survey: Sustainable development challenges.* E/2013/50/Rev. 1. S T/ESA /34 4. New York: United Nations.
- Farole, T., Rodríguez-Pose, A. and Storper, M. (2011) "Cohesion policy in the European Union: Growth, geography, institutions". *Journal of Common Market Studies*, 49 (5), pp. 1089-1111.
- Feiock, R.C. (2007) "*Rational choice and regional governance*". *Journal of Urban Affairs*, 29 (1) pp. 47-63.
- Feiock, R.C., Steinacker, A. and Park, H.J. (2009) "Institutional collective action and economic development joint ventures". *Public Administration Review*, March/April, pp. 256-270.
- Fietelson, E. and Solomon, I. (2004) "The political economy of transport innovations". In: Beuthe, M., Himanen, V., Reggiani, A. and Zamparini, L. (eds.) *Developments and innovations in an evolving world.* Berlin: Springer, pp. 11-26.
- Frederickson, H.G. (1999) "The repositioning of American public administration". *PS: Political Science & Politics*, 32, pp. 701-711.
- Frederickson, H.G., Smith, K.B., Larimer, C.W. and Licari, M.J. (2003) *The public administration theory primer.* Boulder, Colorado: Westview Press.
- Green, G.P. and Fleischmann, A. (1991), Promoting economic development: A comparison of central cities, suburbs, and nonmetropolitan communities". *Urban Affairs Quarterly*, 27 (1), pp. 145-154.
- Grieco, M. and Jones, P.M. (1994) "A change in the policy climate? Current European perspectives on road pricing". *Urban Studies*, 31 (9), pp. 1517-1532.
- Healey, P. (1997) *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies.* London: MacMillan Press.
- Healey, P., Khakee, A., Motte, A. and Needham, B. (1997) *Making strategic spatial plans: Innovation in Europe.* London: UCL Press
- Johnson, M. and Neiman, M. (2004) "Courting business: Competition for economic development among cities". In Feiock, R.C. (ed.) *Metropolitan governance: Conflict, competition and cooperation.* Washington, DC: Georgetown University Press, pp. 124-146.
- Kunzmann, K.R. (2002) "Creative planning in city-regions: The European city between globalization, local identity and regional governance". In: *European Cities in*

- a Global Era: Urban identities and regional development*. Copenhagen, 14-15 November 2002.
- Lackey, S.B., Freshwater, D. and Rupasingha, A. (2002) "Factors influencing local government cooperation in rural areas: Evidence from the Tennessee Valley". *Economic Development Quarterly*, 16 (2), pp. 138-154.
- Landry, C. (2008) "The art of city making". *Creativity and Innovation Management*. 17 (4), pp. 336-338.
- Le Grand, J. (1982) *The strategy of equality: Redistribution and the social services*. London: Allen and Unwin.
- Leach, B. (1985) "The government of the English provincial conurbations". *Local Government Studies*, 11 (1), pp. 17-37.
- LeRoux, K. (2008) "Nonprofit community conferences: The role of alternative regional institutions in interlocal service delivery". *State and Local Government Review*, 40 (3), pp. 160-72.
- London Assembly I Budget and Performance Committee (2017) *Who's paying the bill?* Available at: https://www.london.gov.uk/sites/default/files/whos_paying_the_bill_final_version.pdf[Last access 17/12/2017].
- Madison County MAPP Committee (2009) *Health improvement planning report for Madison County*. Oct.
- McQuaid, R. and Grieco, M. (2005) "Edinburgh and the politics of congestion charging: Negotiating road user charging with affected publics". *Transport Policy*, 12 (5), pp. 475-476.
- Meegan, R., Kennett, P. Jones, G. and Croft, J. (2014) "Global economic crisis, austerity and neoliberal urban governance in England." *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 7, pp. 137-153.
- Metropolis (2016) *Strategic orientations*. Document approved by the Board of Directors in Bogota.
- Miller, D. and Hokenstad, T. (2014) "Rolling downhill: Effects of austerity on local government social services in the United States". *Journal of Sociology and Social Welfare*, 41 (2), pp. 93-108.
- Nunes Silva, C. and Bucek, J. (2014) *Fiscal austerity and innovation in local governance in Europe*. Farnham: Ashgate.
- OECD (2009) *Privatisation in the 21st century: Recent experiences of OECD countries report on good practices*. Available at www.oecd.org/daf/corporateaffairs
- Office of Sustainable Communities Smart Growth. United States Environmental Protection Agency. Program August 2015. Available at www.epa.gov/smartgrowth

- Observatory Metropolis (2017) *Metropolis Action Plan, 2018-2020*. Available at <https://www.old.metropolis.org/action-plan.15/03/2018>
- Papoulias, D.B. (1984) “Operational research and socioeconomic development”. *The Journal of the Operational Research Society*, 35 (7), pp. 579-586.
- Peterson, P. (1995) “Who should do what? Divided responsibility in the federal system”. *The Brookings Review*, 13, pp. 6-11.
- Rajé, F., Grieco, M. and McQuaid, R.W. (2004) *Edinburgh, road pricing and the boundary problem: Issues of equity and efficiency*. Stirling: Scotecon.
- Robson, W.A. (2008) “Metropolitan government: Problems and solutions”. *Canadian Public Administration*, 9 (1), pp. 45-54.
- Salkin, P. (2010) “NY enacts smart growth public infrastructure policy act”. *Law of the Land*, Oct. 25. Available at <http://lawoftheland.wordpress.com/2010/10/25/ny-enacts-smart-growth-public-infrastructure-policy-act>
- Sassen, S. (2008) *Territory, authority, rights: From Medieval to global assemblages*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Savitch, H.V. and Vogel, R.K. (2000) “Paths to new regionalism”. *State and Local Government Review*, 32 (3), pp. 158-168.
- Sbetti F. (2015) *The working metropolitan cities, urbanistic*. Dossier, metropolitan cities, new geography and institutions. Sezioni Regionali INU
- Sharpe, L.J., ed. (1995) *The government of world cities: The future of the Metro model*. Chichester: Wiley.
- Shrestha, M. (2008) *Decentralized governments, networks, and interlocal cooperation in public goods supply*. Dissertation. Florida State University, Tallahassee.
- Smart Mobility. New York State Department of Transportation (2010) *Complete Streets*. Available at <https://www.dot.ny.gov/programs/completestreets>. [Last access Oct. 19, 2014].
- EPA (2010) *Smart mobility*. Available at www.epa.gov/smartgrowth.
- Stewart, J. and Stoker, G., eds. (1995) *Local government in the 1990s*. London: MacMillan.
- Thurmaier, K. and Wood, C.H. (2002) “Interlocal agreements as overlapping social networks: Picket-fence regionalism in metropolitan Kansas City”. *Public Administration Review*, 62 (5), p.p. pp. 585-596.
- Tsoukas, H. and Papoulias, D.B. (1996) “Understanding social reforms: A conceptual analysis”. *The Journal of the Operational Research Society*, 47 (7), pp. 853-863.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2014) *World urbanization prospects: The 2014 revision*. Highlights (ST/ESA/SER.A/352). 18/10/2017

- U.S. Department of Agricultural. Census of Agriculture (2012) County Summary Highlights. Available at http://www.agcensus.usda.gov/Publications/2012/Full_Report/Volume_1,Chapter_2_County_Level/New_York/
- Wood, C. (2006) “Scope and patterns of metropolitan governance in urban America: Probing the complexities in the Kansas city region”. *The American Review of Public Administration*, 36 (3), pp. 337-353.
- Yinger, J. (1982) “Capitalization and the theory of local public finance”. *Journal of Political Economy*, 90 (5), pp. 917-943.
- Young, C. and Kaczmarek, S. (2000) “Local government, local economic development and quality of life in Poland”. *Geo Journal*, 50 (2/3), pp. 225-234.
- Zukauskaitė, E., Plechero, M., and Trippel, M. (2016) *Institutional thickness revisited*. Centre for Innovation, Research and Competence in the Learning Economy (CIRCLE).

Αικατερίνη Ντάφλου
Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής
Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών & Πολιτικών Επιστημών Πανεπιστήμιο
Λεωφ. Συγγρού 136, Αθήνα 17671
e-mail: katentaf(AT)yahoo.gr

Κοινωνικές πολιτικές στέγης στο Νότιο-Ευρωπαϊκό καθεστώς ευημερίας: Η στρατηγική Κοινωνικής Ένταξης Αστέγων στην Πορτογαλία (2009-2015)

Νίκος Κουραχάνης

Μεταδιδακτορικός Ερευνητής Κοινωνικής Πολιτικής, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Περίληψη

Το άρθρο μελετά την πρώτη Εθνική Στρατηγική για την Κοινωνική Ένταξη Αστέγων σε μια χώρα της Νότιας Ευρώπης, την Πορτογαλία. Μετά την επισκόπηση των χαρακτηριστικών του Νοτιο-ευρωπαϊκού καθεστώτος ευημερίας, παρουσιάζεται το πλαίσιο διαμόρφωσης των υπολειμματικών κοινωνικών πολιτικών στέγης. Μεθοδολογικά, το άρθρο αξιοποιεί επιστημονική βιβλιογραφία γύρω από τα χαρακτηριστικά του Πορτογαλικού συστήματος κοινωνικής προστασίας και των στεγαστικών πολιτικών του. Επίσης, χρησιμοποιεί ποσοτικά στοιχεία της Eurostat και προχωράει στην εκπόνηση ημι-δομημένων συνεντεύξεων με εμπλεκόμενους με τις κοινωνικές πολιτικές στέγης στην Πορτογαλία. Βασική διαπίστωση είναι ότι, παρά τον υποδειγματικό σχεδιασμό της Στρατηγικής, η επιβολή του μνημονίου το 2011 και η επακόλουθη οπισθοχώρηση των κοινωνικών πολιτικών δεν άφησαν ανεπηρέαστη την υλοποίηση της. Ενώ την περίοδο 2009-11 παρατηρείται ικανοποιητική λειτουργία της, στη συνέχεια, η εφαρμογή της εξασθενεί και ουσιαστικά μέχρι το 2013 αδρανοποιείται. Τα μέτρα λιτότητας ακυρώνουν μια σημαντική κοινωνική ασπίδα προφύλαξης από τις συνέπειες της φτωχοποίησης που οι ίδιες οι νεοφιλελεύθερες πολιτικές επιλογές παράγουν.

Λέξεις κλειδιά

κοινωνική πολιτική, στεγαστική πολιτική, άστεγοι, κρίση, Πορτογαλία, Νότιο-ευρωπαϊκό καθεστώς ευημερίας

Housing policies into the Southern European welfare regime: National Strategy for the Social Inclusion of the Homeless in Portugal

Abstract

This article examines the first National Strategy for the Social Inclusion of the Homeless in Portugal, a Southern European country. After reviewing the characteristics of the Southern European welfare regime, the framework for shaping residual housing policies is presented. Methodologically, the article deploys scientific literature on the characteristics of the Portuguese social protection system and its housing policies. Furthermore, it uses quantitative data from Eurostat and conducts semi-structured interviews with several stakeholders engaged in Portuguese housing policies. The main finding is that, notwithstanding the exemplary design of the Strategy, the imposition of the memorandum of 2011 and the subsequent retreat in social policies did not leave the implementation of the Strategy unaffected. While the 2009-11 period saw a satisfactory operation, the Strategy was gradually weakened and became virtually inactive until 2013. Austerity measures invalidated a major social shield against the consequences of the impoverishment that neo-liberal political choices themselves generated.

Keywords

social policy, housing policy, homeless, crisis, Portugal, Southern European welfare regime

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σκοπός του άρθρου είναι η παρουσίαση των κοινωνικών πολιτικών στέγης στην Πορτογαλία την περίοδο της οικονομικής κρίσης. Η μελέτη επικεντρώνεται στο περιεχόμενο των πολιτικών αντιμετώπισης της έλλειψης στέγης, μέσα από τον σχεδιασμό και την υλοποίηση της Εθνικής Στρατηγικής Κοινωνικής Ένταξης Αστεγών (ENIPSA). Η ENIPSA εφαρμόστηκε την περίοδο 2009-2015. Το πλαίσιο σχεδιασμού και εφαρμογής της παρουσιάζει μεγάλο ενδιαφέρον, καθώς αποτελεί την πρώτη σχετική Στρατηγική σε χώρα της Νότιας Ευρώπης.

Ο Νοτιο-ευρωπαϊκός τύπος κοινωνικής προστασίας παρουσιάζεται στην επιστημονική βιβλιογραφία άλλοτε ως ένα κακέκτυπο του Κορπορατιστικού καθεστώτος ευημερίας (ενδεικτικά Katrougalos, 1996, Katrougalos and Lazarides, 2003) και άλλοτε ως ένα τέταρτο, διακριτό, καθεστώς ευημερίας (Ferrera, 1996, Petmesidou, 1996), που μπορεί

να προστεθεί στη δημοφιλή τυπολογία του Esping-Andersen¹ (1990). Υιοθετώντας τη δεύτερη προσέγγιση, σύμφωνα με τον Ferrera (1996), το κράτος ευημερίας (welfare state) στη Νότια Ευρώπη αναπτύχθηκε με αξιοσημείωτη χρονική υστέρηση και αποκλίσεις από τα πρότυπα της μεταπολεμικής Δυτικής Ευρώπης.

Κατά τον Ferrera τα Νοτιο-ευρωπαϊκά Κράτη Ευημερίας διαθέτουν μια ‘υβριδική’ μορφή κοινωνικής προστασίας. Υιοθετούν, αφενός, στοιχεία του Μπισμαρκιανού² συστήματος κοινωνικής ασφάλισης με πολυκατακερματισμό και έντονο δυισμό μεταξύ όσων είναι ενταγμένοι στην αγορά εργασίας και όσων δεν είναι. Αφετέρου, εμφανίζουν στοιχεία καθολικότητας στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης προσιδιάζοντας στο Μπεβεριτζιανό πρότυπο. Επίσης, οι κοινωνικές υπηρεσίες των κρατών αυτών χαρακτηρίζονται από υπολειμματικότητα. Ακόμη, χαρακτηρίζονται από πελατειακά φαινόμενα και έντονη διασύνδεση μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στην παροχή υπηρεσιών. Τέλος, παρατηρείται έντονη εξάρτηση της κάλυψης των κοινωνικών αναγκών των πολιτών από την οικογένεια, εξαιτίας των ανεπαρκειών της κρατικής κοινωνικής πολιτικής (Ferrera, 1996).

1 Στην κλασική μελέτη του Esping-Andersen (1990) Οι τρεις κόσμοι του Καπιταλισμού της Ευημερίας διακρίνονται τρία διαφορετικά καθεστώτα κρατών ευημερίας: το φιλελεύθερο, το συντηρητικό-κορπορατιστικό και το σοσιαλδημοκρατικό. Το φιλελεύθερο καθεστώς – με αντιπροσωπευτικότερα παραδείγματα τις ΗΠΑ, Αυστραλία, Νέα Ζηλανδία και σε μικρότερο βαθμό τον Καναδά, το Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία - επιτυγχάνει χαμηλό βαθμό από-εμπορευματοποίησης, με τους πολίτες να έχουν καθόλου ή ασθενή κατοχυρωμένα κοινωνικά δικαιώματα και τις παροχές να είναι σχεδιασμένες με τέτοιο τρόπο, ώστε να αποτελούν ένα ύστατο «δίχτυ ασφαλείας» σε περιπτώσεις έσχατης ανάγκης. Το συντηρητικό κορπορατιστικό καθεστώς – που αφορά κυρίως στις χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης (Γερμανία, Γαλλία, Αυστρία) - επιτυγχάνει μέτριο έως υψηλό βαθμό από-εμπορευματοποίησης, έχοντας ως κύριους στόχους τη διατήρηση της κοινωνικής θέσης που επιτεύχθηκε στην αγορά εργασίας και την υλοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων του πολίτη. Τέλος, το σοσιαλ-δημοκρατικό καθεστώς – που αφορά κυρίως στις Σκανδιναβικές χώρες και ιδιαίτερα τη Σουηδία - έχει σχεδιαστεί με σκοπό την επίτευξη ενός υψηλού βαθμού από-εμπορευματοποίησης, δηλαδή για την εμπέδωση των κοινωνικών δικαιωμάτων του πολίτη ανεξάρτητα από το καθεστώς απασχόλησης. Το κράτος αποτελεί το κύριο φορέα παροχής των κοινωνικών υπηρεσιών και έχει την συνολική ευθύνη για την ευημερία των πολιτών (Φερώνας και Κουραχάνης, 2016). Η συζήτηση που πυροδότησε η σημαντική τυπολογία του Esping-Andersen οδήγησε στη διατύπωση πρόσθετων εκδοχών καθεστώτων ευημερίας. Μια απ’ αυτές είναι το Μεσογειακό ή Νότιο-Ευρωπαϊκό Καθεστώς Ευημερίας (Ferrera, 1996), τα χαρακτηριστικά του οποίου αναλύονται στις επόμενες παραγράφους του κειμένου.

2 Στην επιστημονική βιβλιογραφία διακρίνονται δύο βασικές εκδοχές συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης: το μοντέλο Bismarck και το μοντέλο Beveridge. Το μοντέλο Bismarck διαθέτει κεφαλαιοποιητικά χαρακτηριστικά. Η διαμόρφωση των λειτουργιών του βασίζεται στον κοινωνικό διάλογο μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων από τις εισφορές των οποίων, επίσης, χρηματοδοτείται. Στόχος του είναι η διατήρηση της κοινωνικής θέσης και του επιπέδου εισοδήματος του ασφαλισμένου προλαμβάνοντας ένα τυποποιημένο φάσμα κοινωνικών κινδύνων. Το επίπεδο των παροχών σχετίζεται με το ύψος του εισοδήματος και των ασφαλιστικών εισφορών του εργαζόμενου. Στο Μπισμαρκιανό σύστημα καλύπτονται ασφαλιστικά μόνο οι εργαζόμενοι και τα εξαρτώμενα μέλη των οικογενειών τους. Αντίθετα, το μοντέλο Beveridge ενσωματώνει αναδιανεμητικά χαρακτηριστικά. Χρηματοδοτείται από τη γενική φορολογία και στοχεύει στη διασφάλιση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης για όλους τους πολίτες, μέσω της καθολικής πρόσβασης τους στις κοινωνικές υπηρεσίες (ενδεικτικά Titmuss, 1974).

Ένα επίσης θεμελιώδες χαρακτηριστικό του Νοτιο-ευρωπαϊκού καθεστώτος ευημερίας είναι ο υπολειμματικός χαρακτήρας της δημόσιας στεγαστικής πολιτικής. Το γεγονός αυτό έχει σαν αποτέλεσμα τη διαμόρφωση ενός υψηλού ποσοστού ιδιοκατοίκησης στις χώρες της Νότιας Ευρώπης. Αυτό οφείλεται ακριβώς στο ότι τα νοικοκυριά στις χώρες αυτές αισθάνονται απροστάτευτα μπροστά στον κίνδυνο της απώλειας στέγης, εξαιτίας της περιορισμένης στεγαστικής προστασίας που προσφέρεται από το κράτος. Ωστόσο, η εξασφάλιση ιδιόκτητης κατοικίας από τα χαμηλότερα κοινωνικοοικονομικά στρώματα επετεύχθη με διάφορους παράτυπους τρόπους (όπως η αυθαίρετη δόμηση, η διαμόρφωση οικισμών με ακατάλληλα ή ανεπαρκή καταλύματα κ.α.). Επομένως, ένα σημαντικό κομμάτι των φτωχότερων πληθυσμών της Νότιας Ευρώπης δεν απολαμβάνει επαρκείς συνθήκες στεγαστικής διαβίωσης (Allen et al., 2004).

Χώρες όπως η Πορτογαλία και η Ελλάδα είναι εκπρόσωποι αυτού του ιδιαίτερου τύπου κοινωνικής προστασίας με αρκετές ομοιότητες στην πορεία διαμόρφωσης των κοινωνικών πολιτικών στέγης. Τα δικτατορικά καθεστώτα, οι χαμηλοί ρυθμοί εκβιομηχάνισης και η καθυστέρηση της αστικής ανάπτυξης, η αναποτελεσματικότητα των θεσμών κοινωνικής προστασίας, ο σημαντικός ρόλος της οικογένειας ως υποκατάστατο αυτής της ανεπάρκειας, αλλά και η υπολειμματική υπόσταση της δημόσιας στεγαστικής πολιτικής σε συνδυασμό με την εκτεταμένη δραστηριοποίηση του ιδιωτικού τομέα στην παροχή κατοικίας είναι μερικά από τα βασικότερα σημεία σύγκλισης. Πρόκειται για παραμέτρους που δημιουργούν συνθήκες στεγαστικής επισφάλειας. Αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης είναι οι πολίτες που απειλούνται από τον κίνδυνο της απώλειας στέγης στις χώρες αυτές να κινδυνεύουν να καταλήξουν άστεγοι.

Στα τέλη της δεκαετίας του 2000 η Πορτογαλία ήταν η πρώτη χώρα της Νότιας Ευρώπης που σχεδίασε και υλοποίησε μια Εθνική Στρατηγική Κοινωνικής Ένταξης Αστέγων (στο εξής ENIPSA). Το άρθρο αυτό θα επικεντρωθεί στη μελέτη του πλαισίου σχεδιασμού και υλοποίησης της ENIPSA, με στόχο την ανάδειξη των θετικών και αρνητικών σημείων της όσον αφορά την αντιμετώπιση των φαινομένων έλλειψης στέγης στην Πορτογαλία.

Μεθοδολογικά, η εργασία θα αξιοποιήσει ποιοτικά και ποσοτικά δεδομένα. Συγκεκριμένα, για τη συγγραφή του άρθρου πραγματοποιήθηκε επισκόπηση δευτερογενών και πρωτογενών πηγών: επιστημονικά άρθρα, εκθέσεις και μελέτες στην αγγλική γλώσσα σχετικά με τη δομή και τα χαρακτηριστικά των Πορτογαλικών κοινωνικών πολιτικών στέγης. Επίσης, αξιοποιήθηκαν διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία από την Eurostat και από κείμενα Πορτογάλων ερευνητών σχετικά με τις τάσεις των φαινομένων έλλειψης στέγης την περίοδο της κρίσης. Τέλος, πραγματοποιήθηκαν εννέα ημι-δομημένες συνεντεύξεις μέσω τηλεδιάσκεψης που επικεντρώθηκαν στο πλαίσιο υλοποίησης της Στρατηγικής: τρεις με Πορτογάλους ακαδημαϊκούς και ερευνητές κοινωνικής και στεγαστικής πολιτικής, δύο

με στελέχη του Ινστιτούτου Κοινωνικής Ασφάλειας και του Πορτογαλικού Συνηγόρου του Πολίτη, τέσσερις με εκπροσώπους τοπικών κοινωνικών υπηρεσιών και ΜΚΟ στη Λισαβόνα. Κριτήριο για την επιλογή τους ήταν η αντιπροσωπευτική συμπερίληψη εκπροσώπων από φορείς που σχετιζόνταν με τις διαδικασίες σχεδιασμού και υλοποίησης της ENIPSA. Οι συγκεκριμένοι πληροφορητές που τελικά δέχθηκαν να συμμετέχουν στην έρευνα υποδείχθηκαν από τους φορείς που εργάζονταν. Στην περίπτωση των ακαδημαϊκών/ερευνητών υπήρξε απευθείας διατύπωση αιτήματος από τον ερευνητή με βάση τη συνάφεια του επιστημονικού τους έργου με τα ζητήματα αυτά.

Η δομή που ακολουθεί η εργασία στη συνέχεια είναι η εξής: κατόπιν της αναφοράς στην ιστορική εξέλιξη των κοινωνικών πολιτικών στέγης στην Πορτογαλία με επίκεντρο τη μεταπολιτευτική περίοδο, έπεται η παρουσίαση των ενδείξεων επιδείνωσης των φαινομένων έλλειψης στέγης εξαιτίας της οικονομικής κρίσης και του Πορτογαλικού μνημονίου. Στη συνέχεια παρουσιάζεται το πλαίσιο σχεδιασμού της ENIPSA (2007-2009) και αναδεικνύονται τα βασικότερα ζητήματα που προέκυψαν κατά την υλοποίησή της, σύμφωνα με τις συνεντεύξεις που πραγματοποιήθηκαν.

2. ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΣΤΕΓΗΣ ΣΤΗΝ ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ: Η ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΕΝΟΣ ΥΠΟΛΕΙΜΜΑΤΙΚΟΥ ΠΕΔΙΟΥ

Η Πορτογαλία είναι μια χώρα της Νότιας Ευρώπης, η οποία κατά το ήμισυ του 20ου αιώνα της (1926-1974) βίωσε την δικτατορία του Νέου Κράτους (Estado Novo) (Menezes and O’Leary, 2012). Αυτός, μαζί με άλλους παράγοντες όπως η καθυστερημένη εκβιομηχάνιση της παραγωγικής διαδικασίας (Rodriguez, et al., 2016), η απουσία συμφωνίας μεταξύ των παραγωγικών δυνάμεων ως προς την προώθηση κοινωνικών μεταρρυθμίσεων (Santos, 1999), ο ασθενικός ρόλος του κράτους στις διαδικασίες αναδιανομής εισοδήματος αλλά αυταρχικός στη ρύθμιση της κοινωνικής ζωής (Andreotti et al., 2001) οδήγησαν σε σημαντική καθυστέρηση την ανάπτυξη της αστικής δημοκρατίας και, κατά προέκταση, την άσκηση κοινωνικής πολιτικής στη βάση των κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών (ενδεικτικά Marshall, 1950).

Η Πορτογαλία, όπως και οι υπόλοιπες χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου, ανέπτυξε μια διαφοροποιημένη εκδοχή κοινωνικής προστασίας, συγκριτικά με το πρότυπο μεταπολεμικής άνθισης του στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης (Alves, 2015). Η Πορτογαλία ταξινομείται στις χώρες της ημιπεριφέρειας (Santos et. al., 2017). Στις χώρες αυτές αναπτύχθηκε μια διακριτή εκδοχή κοινωνικής προστασίας (Hespanha, 1999). Οι λειτουργίες της κρατικής κοινωνικής πολιτικής σ’ αυτές τις μορφές υποκαθίστανται μέσα από άτυπους θεσμούς κοινωνικής προστασίας, όπως η οικογένεια αλλά και πρωτοβουλίες της κοινωνίας των πολιτών (ενδεικτικά Alcock et al., 2002). Η Πορτογαλία επηρεάστηκε

έντονα από τον οικογενειοκεντρικό προσανατολισμό του καθεστώτος Salazar. Το καθεστώς αυτό επιχείρησε τη διαμόρφωση μιας συντηρητικής ιδεολογίας που τροφοδοτούνταν από τα αγροτικά χαρακτηριστικά της πλειοψηφίας του πληθυσμού και επέτρεπε τη διατήρηση ενός συστήματος κοινωνικής υποστήριξης βασισμένου σε μη κρατικές μορφές αλληλεγγύης, όπως η οικογενειακή και η κοινοτική (Hespanha, 1999: 123).

Στον τομέα της στέγασης διακρίνονται διακυμάνσεις σε διαφορετικές περιόδους του 20ού αιώνα που επηρεάζονται έντονα από το ευρύτερο ιδεολογικο-πολιτικό προσκήνιο. Το καθεστώς Salazar αποσκοπώντας σε πρακτικές κοινωνικού ελέγχου και διατήρησης της εξουσίας του από το 1935 μέχρι και το 1969 παραχωρούσε σπίτια, μέσω του προγράμματος απόκτησης οικονομικής κατοικίας, σε φιλοδικτατορικά κομμάτια της εργατικής τάξης με ευνοϊκούς τρόπους αποπληρωμής σε βάθος εικοσιπενταετίας (Alves and Andersen, 2015: 6).

Στα χρόνια της Πορτογαλικής μεταπολίτευσης παρατηρείται άνθιση των κοινωνικών παροχών, κάτι όμως που δεν ισχύει και για τις στεγαστικές παροχές. Παρότι το δικαίωμα στη στέγη αναγνωρίζεται από το άρθρο 65 του Πορτογαλικού Συντάγματος, ως προτεραιότητες της κοινωνικής πολιτικής τέθηκαν οι πυλώνες της κοινωνικής ασφάλειας, της υγείας, της εκπαίδευσης (Baptista and O'Sullivan, 2008: 35).

Η αυξανόμενη εκβιομηχάνιση και η αποαποικιοποίηση έδωσαν ώθηση στις διαδικασίες αστικοποίησης της Πορτογαλικής κοινωνίας. Εξαιτίας της απουσίας οποιασδήποτε αποτελεσματικής πρωτοβουλίας κρατικής στεγαστικής πολιτικής την περίοδο της Πορτογαλικής μεταπολίτευσης σημειώνονται φαινόμενα ανεξέλεγκτης επέκτασης των αυτοσχέδιων φτωχών συνοικισμών, αυθαίρετης δόμησης κατοικιών και άναρχης δραστηριοποίησης του ιδιωτικού τομέα κατασκευών για την προσφορά στέγης στις μεσαίες και χαμηλές κοινωνικές τάξεις (Pinto, 2017: 132-3).

Από την περίοδο εκείνη και έπειτα η οικοδομική δραστηριότητα αυξάνεται. Η ασφαλέστερη οδός για την κάλυψη στεγαστικών αναγκών είναι η απόκτηση ιδιόκτητων σπιτιών (Edgar et al., 2007: 144). Σε αυτό συγκλίνουν και άλλοι παράγοντες όπως τα κυρίαρχα πολιτισμικά πρότυπα, η αύξηση των εισοδημάτων των νοικοκυριών, η κλιμακωτή διαμόρφωση ενός μεγάλου στεγαστικού αποθέματος, αλλά και η απουσία κρατικών μέτρων για την επιδότηση ενοικίασης διαμερισμάτων. Ο συνδυασμός αυτών των παραγόντων οδήγησε στη δυνατότητα πρόσβασης στην ιδιόκτητη κατοικία για ευρεία κοινωνικοοικονομικά στρώματα (Matos, 2009: 52).

Τη δεκαετία του 1980 παρατηρείται πολεοδομική ανάπτυξη και παράλληλα εξακολουθούν να υπάρχουν φτωχογειτονιές σε πολλά σημεία της Λισαβόνας και του Πόρτο. Μια σημαντική κρατική πρωτοβουλία αναβάθμισης των στεγαστικών συνθηκών σημειώθηκε το 1993. Το Πρόγραμμα Στεγαστικής Μετεγκατάστασης υλοποιήθηκε στις

δύο μητροπολιτικές περιοχές αποσκοπώντας στην εξάλειψη των παραπηγμάτων σε υποβαθμισμένες γειτονίες, μέσω της κατασκευής κοινωνικών κατοικιών (Matos, 2009). Ωστόσο, η κοινωνική κατοικία στην Πορτογαλία παρέμεινε διαχρονικά ασθενική (Santos et al., 2017: 6).

Μέχρι την εμφάνιση της οικονομικής κρίσης οι άστεγοι δεν αποτελούσαν ένα διακριτό αντικείμενο ενδιαφέροντος της κοινωνικής πολιτικής. Η πλειοψηφία των δράσεων προστασίας τους προερχόταν από μη κρατικούς φορείς, όπως οι εκκλησιαστικές ή οι μη κυβερνητικές οργανώσεις, οι οποίοι όμως σε ποσοστό σχεδόν 80% χρηματοδοτούνταν από κρατικούς πόρους (Fitzpatrick, 2010: 15). Σε κρατικό επίπεδο, η σημαντικότερη κοινωνική πρωτοβουλία που τους αφορούσε ήταν η θεσμοθέτηση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος το 1996 (Carucha, et al., 2005), το οποίο μπορούσε να προσφέρει μια ελάχιστη εισοδηματική ενίσχυση και στους άστεγους πολίτες. Επίσης, στις αρχές του 2000 τέθηκε σε λειτουργία η τηλεφωνική γραμμή 144 για την άμεση υποστήριξη τους από κινητές μονάδες ψυχοκοινωνικής μέριμνας.

Σχετικά αυξανόμενη δυναμική ενασχόλησης με τους άστεγους παρατηρείται σποραδικά κατά τη δεκαετία του 2000. Αξιοσημείωτα είναι το εγχείρημα έρευνας του Ινστιτούτου Κοινωνικής Ασφάλειας για την καταγραφή των κοινωνικών παροχών για τους άστεγους το 2004, της εθνικής καταγραφής των αστέγων που ζουν στο δρόμο το 2005, και της πρωτοβουλίας αξιολόγησης των δομών φιλοξενίας αστέγων που ανέδειξε ένα σημαντικό έλλειμμα συντονισμού τους (Fitzpatrick, 2010: 15-6). Η απόπειρα εθνικής καταγραφής των αστέγων που ζουν στο δρόμο το 2005 επικρίθηκε για πολιτική κατάχρηση, καθώς εμφάνισε έναν ιδιαίτερα χαμηλό αριθμό (λιγότεροι από πεντακόσιοι άστεγοι συνολικά). Έδωσε όμως δημοσιότητα στο ζήτημα, η οποία φάνηκε ιδιαίτερα χρήσιμη στη συνέχεια. Η δημιουργία ομάδας εργασίας για την εκπόνηση ενός εθνικού σχεδίου δράσης για τους άστεγους με ορίζοντα ολοκλήρωσης τον Σεπτέμβριο του 2008 υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης μπορεί να εκληφθεί ως ένα βήμα κεφαλαιοποίησης της δυναμικής από την προσπάθεια που ξεκίνησε το 2005 (Bartista and O'Sullivan, 2008:36-7).

Μέχρι τότε, σ' ένα διαχρονικά υπολειμματικό τοπίο στεγαστικής υποστήριξης παρατηρείται η απουσία συνεκτικών και ολοκληρωμένων προτάσεων κοινωνικής πολιτικής για τους άστεγους, τόσο στο κεντρικό, όσο και στο τοπικό επίπεδο. Ωστόσο, η οικονομική κρίση που βίωσε η Πορτογαλία στα τέλη της δεκαετίας του 2000 την οδήγησε στην πιο έντονη ύφεση της μεταπολιτευτικής ιστορίας της. Σε μια τέτοια συγκυρία είναι πολύ πιθανό τα φαινόμενα έλλειψης στέγης να επηρεάζονται με αποτέλεσμα η ανάληψη διευρυσμένων κρατικών πρωτοβουλιών να θεωρείται πλέον απαραίτητη. Αυτός ο προβληματισμός αναπτύσσεται στη συνέχεια.

3. ΟΙ ΕΝΔΕΙΞΕΙΣ ΕΠΙΔΕΙΝΩΣΗΣ ΤΩΝ ΦΑΙΝΟΜΕΝΩΝ ΕΛΛΕΙΨΗΣ ΣΤΕΓΗΣ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Τον Μάιο του 2011 η Πορτογαλία αναγκάστηκε να προσφύγει σε διεθνή οικονομική υποστήριξη για την διαχείριση του χρέους της. Η επιβολή δημοσιονομικών μέτρων από την Τρόικα ανάγκασε τη Σοσιαλιστική Κυβέρνηση να προχωρήσει σε περικοπές κοινωνικών δαπανών (Moury and Freire, 2013). Η ανάληψη της εξουσίας από τον κυβερνητικό συνασπισμό Λαϊκού κόμματος και Σοσιαλδημοκρατών οδήγησε σε εντονότερες δημοσιονομικές περικοπές. Οι πιέσεις που υπέστη η Πορτογαλική οικονομία τη μνημονιακή περίοδο 2011-2014 είχαν διπλό αρνητικό αντίκτυπο. Αφενός τα κοινωνικά προβλήματα οξύνθηκαν και αφετέρου οι κοινωνικές παροχές μειώθηκαν (Hespanha and Portugal, 2015).

Κατά την τετραετία εφαρμογής του μνημονίου άμεσοι και έμμεσοι κοινωνικοί δείκτες αναδεικνύουν την όξυνση των στεγαστικών προβλημάτων. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Eurostat (2017), τα ποσοστά κινδύνου φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού από 24,5% το 2010 άγγιξαν το 28% το 2014. Τα ποσοστά ανεργίας από 9% το 2008 ξεπέρασαν το 16% το 2013 και τα ποσοστά μακροχρόνιας ανεργίας από 3,5% το 2008 έφτασαν το 9,5% το 2013. Τα ποσοστά σοβαρής υλικής στέρσης αυξήθηκαν από περίπου 8% το 2011 σε 11% το 2013. Το ποσοστό στεγαστικής επιβάρυνσης αυξήθηκε από 4% το 2010 σε 9% το 2014. Την ίδια στιγμή οι κοινωνικές παροχές για κατοικία παρέμειναν στο ισχνό, προς κρίσης, επίπεδο του 0,01% του συνόλου των κοινωνικών παροχών.

Επίσης, η μελέτη των Marques et al. (2014) παρουσιάζει την αύξηση των ανθρώπων που βρίσκονται σε αδυναμία αποπληρωμής στεγαστικού δανείου στην Πορτογαλία. Σύμφωνα με αυτή, το 2009 περίπου 125.000 άνθρωποι δυσκολεύονταν να ανταποκριθούν στις δανειακές απαιτήσεις. Ο αριθμός αυτός το 2013 αυξήθηκε στους 145.000. Τέλος, στην ίδια μελέτη αναφέρονται στο συνολικό αριθμό νοικοκυριών σε αδυναμία αποπληρωμής των οικονομικών τους υποχρεώσεων. Από τα στοιχεία προκύπτει ότι ενώ ο αριθμός αυτός το 2009 ήταν λιγότερα από 5.000 νοικοκυριά το έτος 2012 ο αριθμός αυτό επταπλασιάζεται ανερχόμενος στα 35.000 νοικοκυριά. Ενώπιον όλων αυτών των αρνητικών εξελίξεων έχει ενδιαφέρον η παρουσίαση του πλαισίου σχεδιασμού της ENIPSA και, κυρίως, της επάρκειας της υλοποίησης της για την αντιμετώπιση των αυξανόμενων φαινομένων έλλειψης στέγης.

4. ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΤΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΝΤΑΞΗ ΤΩΝ ΑΣΤΕΓΩΝ (2009-2015)

Τον Μάιο του 2007 το Ινστιτούτο Κοινωνικής Ασφάλειας, ως φορέας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, οργάνωσε μια ευρεία συνάντηση δημόσιων, μη κυβερνητικών και ιδιωτικών συναφών φορέων με στόχο τον σχεδιασμό της ENIPSA. Η διαδικασία διαμόρφωσης της χαρακτηρίστηκε ως καλή πρακτική για τον τρόπο με τον οποίο εκτυλίχθηκε, καθώς κατάφερε να συμπεριλάβει ένα ευρύ φάσμα φορέων, διασφαλίζοντας συναίνεση στην προώθηση της (Kaakinen, 2010). Μετά από μια μακρόσυρτη σειρά διεργασιών, στις 14 Μαρτίου του 2009 η ENIPSA τέθηκε σε εφαρμογή με αρχικό προϋπολογισμό 75 εκατομμύρια ευρώ (Bartista, 2013:93).

Η φιλοσοφία της Στρατηγικής εδραζόταν σε γενικούς στόχους με το σκεπτικό να προσαρμόζονται στις ανά περίπτωση ιδιαιτερότητες κάθε περιοχής με τη μορφή τοπικών σχεδίων δράσης για τους άστεγους (NPISA). Τα σχέδια αυτά λάμβαναν υπόψη τις τοπικές ανάγκες υιοθετώντας επιμέρους αρχές και μεθοδολογικούς προσανατολισμούς.

Η Στρατηγική βασίστηκε σε δύο άξονες. Ο πρώτος ήταν η συγκέντρωση γνώσεων και στοιχείων γύρω από το ζήτημα της έλλειψης στέγης στην Πορτογαλία. Στον άξονα αυτό συμπεριλαμβάνονταν η υιοθέτηση ενός κοινά αποδεκτού ορισμού των αστέγων αλλά και η αξιοποίηση ενός συστήματος ενημέρωσης και παρακολούθησης του μεγέθους τους. Ο δεύτερος άξονας ήταν η βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων κοινωνικών υπηρεσιών για τους άστεγους, ιδίως για τον περιορισμό των ανθρώπων που ζουν στο δρόμο αλλά και για την αναβάθμιση των συνθηκών διαβίωσης σε δομές φιλοξενίας. Σε αυτό τον δεύτερο άξονα έμφαση δόθηκε στη στεγαστική μέριμνα όσων λαμβάνουν εξιτήριο από ιδρύματα, στην ενίσχυση των προοπτικών μόνιμης στέγασης, στη βελτίωση της πρόσβασης σε κοινωνικές παροχές και σε υπηρεσίες υγειονομικής φροντίδας, στην προαγωγή δράσεων κατάρτισης και πιστοποίησης των εργαζόμενων σε δομές και υπηρεσίες αστέγων (Bartista, 2009:58-9). Αυτοί οι δύο γενικοί άξονες θα μεταφράζονταν σε ειδικές λειτουργικές στοχεύσεις σε κάθε NPISA.

Εμβραθύνοντας στον πρώτο άξονα, ένα από τα κεντρικά στοιχεία της στρατηγικής ήταν ο ορισμός του αστέγου. Σύμφωνα με το κείμενο «άστεγος θεωρείται όποιος, ανεξαρτήτως εθνικότητας, ηλικίας, φύλου, κοινωνικοοικονομικής κατάστασης, ψυχικών ή σωματικών νοσημάτων, δεν διαθέτει κατοικία και ζει σε δημόσιο χώρο ή σε επισφαλές κατάλυμα ή σε υπνωτήριο ή σε ξενώνα φιλοξενίας αστέγων» (Bartista et al., 2012:31). Ο

ορισμός που υιοθετήθηκε βασίστηκε στις πρώτες δύο κατηγορίες της τυπολογίας ETHOS της FEANTSA³.

Η υιοθέτηση αυτού του ορισμού από όλους τους φορείς, τις δομές και τις υπηρεσίες αστέγων στην Πορτογαλία αποτέλεσε μια ειδική στόχευση της Στρατηγικής. Ακόμη, για την παρακολούθηση των ποσοτικών διαστάσεων των φαινομένων έλλειψης στέγης προβλεπόταν η δημιουργία μιας πλατφόρμας διαχείρισης των στεγαστικών αιτημάτων. Η πλατφόρμα αυτή θα αξιοποιούνταν σε κεντρικό επίπεδο και θα δεχόταν εισροές από τα NPISA.

Σχετικά με τον δεύτερο άξονα, στην ENIPSA προσδιορίστηκαν τρία διακριτά στάδια αντιμετώπισης της έλλειψης στέγης. Το πρώτο ήταν οι δράσεις πρόληψης, προκειμένου να αποτρέπονται περιστατικά απώλειας στέγης από εξώσεις κατοικίας ή από εξιτήριο από ιδρύματα. Το δεύτερο ήταν η επείγουσα παρέμβαση για όσα άτομα χάνουν τα σπίτια τους με έμφαση στο ξεκαθάρισμα των αρμοδιοτήτων και των διαδικασιών των εμπλεκόμενων φορέων αλλά και την ανάπτυξη καινοτομιών. Το τρίτο ήταν η ενίσχυση παρεμβάσεων που διασφαλίζουν σταθερότητα και συνέχεια στην κοινωνική υποστήριξη μετά τη στεγαστική ένταξη, όταν αυτή κρίνεται απαραίτητη (Bartista, 2009:59).

Ιδιαίτερα για τον τομέα των πολιτικών πρόληψης η ENIPSA προχώρησε σε ειδικές στοχεύσεις, όπως η εξακρίβωση και ενσωμάτωση δεικτών κινδύνου απώλειας στέγης από τοπικά κοινωνικά δίκτυα. Αναμφίβολα η ενίσχυση της έρευνας είναι μια πολύ σημαντική παράμετρος, καθώς θα συνέβαλλε στην καλύτερη κατανόηση της φύσης της αστεγίας σε τοπικό επίπεδο και θα διατηρούσε σε εγρήγορση το ενδιαφέρον των τοπικών αρχών (Spinnewijn, 2010:2). Εξίσου σημαντικές θα έπρεπε να θεωρηθούν και άλλες στοχεύσεις στις πολιτικές πρόληψης όπως η προαγωγή πρωτοβουλιών ευαισθητοποίησης στο εκπαιδευτικό σύστημα και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης μέσα σε μια προσπάθεια αντιμετώπισης του στιγματισμού των αστέγων αλλά και η εγκαθίδρυση υποχρεωτικών μηχανισμών εντοπισμού και διευθέτησης καταστάσεων που ελλοχεύουν κίνδυνο αστεγίας.

Στο στάδιο υπηρεσιών επείγουσας παρέμβασης η ENIPSA έδωσε έμφαση στην ενίσχυση των πιστοποιημένων δράσεων μέσα από τον προσδιορισμό τριών διαφορετικών μέτρων: την αναβάθμιση της εκπαίδευσης των επαγγελματιών που εργάζονται με τους άστεγους, την υλοποίηση τοπικών μονάδων αστέγων μέσω των NPISA. Σημαντική, τέλος, θεωρήθηκε η αναβάθμιση των υποδομών των υφιστάμενων δομών φιλοξενίας επιδιώκοντας

3 Η FEANTSA ιδρύθηκε το 1989 και είναι η Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία των εθνικών οργανώσεων που ασχολούνται με τους άστεγους. Σ' αυτή υπάγεται το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο για την έλλειψη στέγης, το οποίο το 2006 εξέδωσε την ευρωπαϊκή τυπολογία ETHOS. Η ETHOS αποπειράται να ταξινομήσει τα φαινόμενα έλλειψης στέγης και στεγαστικού αποκλεισμού. Σύμφωνα με αυτή, υπάρχουν τέσσερις μεγάλες κατηγορίες αστέγων και στεγαστικά αποκλεισμένων εντός των οποίων εμπεριέχονται πολλές υποκατηγορίες: πρώτον, οι άστεγοι που ζουν στον δρόμο. Δεύτερον, οι στερούμενοι κατοικίας. Τρίτον, άνθρωποι που ζουν σε επισφαλείς συνθήκες στέγασης. Τέταρτον, άνθρωποι που ζουν σε ακατάλληλα - ανεπαρκή καταλύματα (FEANTSA, 2006).

παράλληλα την αποσυμφόρηση τους για την αποφυγή φαινομένων υπερπληθυσμού. Η υιοθέτηση μιας μεθοδολογίας ολοκληρωμένων τοπικών παρεμβάσεων για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης με επίκεντρο την παρακολούθηση της σταθερότητας διαμονής σε αυτόνομη μορφή διαβίωσης και την υποστήριξη των ωφελούμενων σε όποιο σημείο παρατηρείται κίνδυνος επιστροφής στον δρόμο θεωρήθηκε σημαντικό στοιχείο που πρέπει να ενσωματωθεί σε κάθε NPISA (Baptista, 2009:59-60).

Ουσιαστικά η φιλοσοφία της ENIPSA υπογράμμιζε ορισμένα επιμέρους σημεία, όπως η ενδυνάμωση της βάσης δεδομένων για τους άστεγους, η ενίσχυση της αποτελεσματικής συνεργασίας μεταξύ διαφορετικών φορέων από κάθε πυλώνα ευημερίας (δημόσιο, μη κυβερνητικό και ιδιωτικό) και η βελτίωση των δεξιοτήτων των επαγγελματιών σε υπηρεσίες αστέγων. Επίσης, η εστίαση στη διάσταση των στεγαστικών αναγκών και των διαφορετικών μορφών υποστήριξης τους αλλά και η αναβάθμιση του στρατηγικού ρόλου του κράτους στη λειτουργία των κοινωνικών υπηρεσιών για τους άστεγους ήταν βασικές επιδιώξεις της (Fitzpatrick, 2010:18-9). Το κείμενο της ENIPSA προνοούσε, τέλος, για την οργανωτική διάταξη των διαδικασιών της υλοποίησης, παρακολούθησης και αξιολόγησης της προβλέποντας ειδικά εκτελεστικά και συμβουλευτικά όργανα σε εθνικό επίπεδο, καθώς και εκτελεστικές μονάδες και συμπράξεις εταιρικών σχημάτων σε τοπικό (Baptista, 2009:59-60). Η ENIPSA σχεδιάστηκε με πληρότητα μαγνητίζοντας τα βλέμματα των αρμόδιων οργάνων της ΕΕ, τα οποία την αξιολόγησαν το 2010 εξετάζοντας το ενδεχόμενο ανάδειξης της ως καλής πρακτικής (Fitzpatrick, 2010).

5. ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΝΤΑΞΗ ΤΩΝ ΑΣΤΕΓΩΝ (2009-2015)

Παρά τον άρτιο σχεδιασμό και την αντιπροσωπευτική συμπερίληψη όλων των εμπλεκόμενων, το στάδιο της υλοποίησης της ENIPSA εμφάνισε αρκετές παραφωνίες. Αν και η συναίνεση των εμπλεκόμενων δρώντων στο στάδιο του σχεδιασμού δημιούργησε σημαντικές προσδοκίες, οι επιπτώσεις της μνημονιακής λιτότητας οδήγησαν σε μεγάλες διαφοροποιήσεις στην πράξη. Μακροσκοπικά, υπό το πρίσμα λειτουργίας της Στρατηγικής, μπορούν να παρατηρηθούν δύο διαφορετικές φάσεις εφαρμογής της. Η πρώτη είναι από τα μέσα του 2009 μέχρι τις αρχές του 2011 και η δεύτερη είναι από τα μέσα του 2011 και μετά. Κατά την πρώτη φάση υλοποίησης της, δομές του κεντρικού επιπέδου είχαν τακτικές μηνιαίες συναντήσεις. Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου δημιουργήθηκαν δεκατέσσερα NPISA, τα περισσότερα εξ αυτών στις μεγαλύτερες αστικές περιοχές. Οι λειτουργίες συντονισμού, υλοποίησης και παρακολούθησης της Στρατηγικής εφαρμόστηκαν ικανοποιητικά (Baptista, 2013:94). Κατά το 2010 διεξήχθη διαδικασία

αξιολόγησης της ENIPSA από αξιολογητές της ΕΕ και στις αρχές του 2011 δημοσιεύθηκε η έκθεση πεπραγμένων της πρώτης φάσης της Στρατηγικής.

Η αλλαγή Κυβέρνησης σε συνδυασμό με τις μνημονιακές δεσμεύσεις περιόρισαν σημαντικά τις προοπτικές ομαλής υλοποίησης της στη συνέχεια. Καθοριστική εξέλιξη ήταν η υιοθέτηση του Σχεδίου Επείγουσας Κοινωνικής Διαχείρισης (Social Emergency Plan), προκειμένου να αμβλυνθούν οι κοινωνικές επιπτώσεις του μνημονίου. Η εφαρμογή του Σχεδίου ανακαθόρισε τη βασική φιλοσοφία εφαρμογής της κοινωνικής πολιτικής στην Πορτογαλία (ενδεικτικά Cantillon, 2011). Η διαρθρωτική αυτή αλλαγή είχε αντίκτυπο στον τρόπο αντιμετώπισης των φαινομένων φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο η ενίσχυση των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης, αντί κοινωνικών παρεμβάσεων που να αποσκοπούν στη ριζική αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων, δημιούργησαν σοβαρές ασυμβατότητες με το αρχικό ολιστικό πνεύμα παρέμβασης της ENIPSA.

*“Παρά τον σχεδιασμό της Στρατηγικής οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης είναι αυτές που κερδίζουν έδαφος. Δεν αναφέρομαι μόνο στο κομμάτι των αστέγων. Ευρύτερα με το μνημόνιο έχουμε κοινωνικές πολιτικές έκτακτης ανάγκης. Βλέποντας αυτή τη γενική μετατόπιση στη διάσταση των κοινωνικών παροχών αναρωτιέμαι: δεν είναι αναμενόμενο οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης για τους άστεγους να κυριαρχούν, κάτι δηλαδή που συνέβαινε και πριν, όταν το γενικά κλίμα προωθεί την έκτακτη ανάγκη ως τρόπο διαχείρισης των κοινωνικών προβλημάτων; Είναι πολιτική επιλογή αυτό”.
(Στέλεχος Πορτογαλικής ΜΚΟ σε θέματα Αστέγων)*

Το Σχέδιο Επείγουσας Κοινωνικής Διαχείρισης ανακαθόρισε τη σχέση μεταξύ κράτους και ΜΚΟ. Προτεραιότητα δόθηκε στη χρηματοδότηση δράσεων έκτακτης ανάγκης, όπως οι κοινωνικές καντίνες που επιφορτίζονταν με διανομή συσσιτίων σε ομάδες απόρων (Almeida, 2016:5). Ο ανασχεδιασμός της ENIPSA έδωσε λευκή επιταγή δραστηριοποίησης στις ΜΚΟ θεωρώντας ασύμβατο τον ρόλο του Κράτους ως στρατηγικού ρυθμιστή των κοινωνικών παρεμβάσεων. Δηλωτικό της έντονης υποβάθμισης της, εξαιτίας της πολιτικής αλλαγής, ήταν η απάλειψη της ENIPSA από τα εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων 2012 και 2013 (Baptista, 2013:89).

“Ενώ στον αρχικό σχεδιασμό προβλεπόταν η συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων δρώντων στη διαδικασία της υλοποίησης με κεντρικό ρυθμιστή το κράτος, όπως δηλαδή αναφερόταν στο πνεύμα υλοποίησης της Στρατηγικής της Λισαβόνας, το μνημόνιο από το 2011 και μετά ναυάγησε αυτή την προοπτική. Οι ΜΚΟ είναι και

πάλι το κύριο όχημα παρέμβασης στα ζητήματα των αστέγων. Ισχύει, δηλαδή, ότι συνέβαινε και πριν την ENIPSA.”

(Ερευνητής σε θέματα φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού στην Πορτογαλία)

Σε αυτό το πολιτικοοικονομικό τοπίο το στάδιο υλοποίησης της ENIPSA εμφάνισε ποικίλες αποκλίσεις από εκείνο του πολλαπλά υποσχόμενου σχεδιασμού. Οι κυριότερες από αυτές εντοπίστηκαν στη διάσταση των διαδικασιών εκπλήρωσης του σχήματος διακυβέρνησης, της προώθησης των δύο κεντρικών διακηρυγμένων στόχων, αλλά και στις απόπειρες προσαρμογής της στα NPISA.

Στα μέσα του 2011 ευρύτερα οι πολιτικές αλλαγές με την επικράτηση του συνασπισμού συντηρητικών και σοσιαλδημοκρατών αλλά και κάποιες αλλαγές στην ομάδα συντονισμού της ENIPSA οδήγησαν σχεδόν σε ακύλωση τις κεντρικές δομές διακυβέρνησης της. Η εκτελεστική ομάδα συνεδρίαζε ελάχιστα και το συμβουλευτικό σώμα αδρανοποιήθηκε. Ετήσιες εκθέσεις σχετικά με την πρόοδο υλοποίησης της έπαψαν να δημοσιεύονται. Το 2013 οι νέοι συντονιστές της ENIPSA αρκέστηκαν στην έκδοση μιας συνοπτικής έκθεσης δραστηριοτήτων για την περίοδο 2009-2012. Έκτοτε αδρανοποιήθηκε, αν και είχε ορίζοντα ολοκλήρωσης το 2015.

“Η Στρατηγική ξεκίνησε με έναν τόσο ελπιδοφόρο και συναινετικό σχεδιασμό που προσέφερε προσδοκίες για αποτελέσματα με μεγάλο κοινωνικό αντίκτυπο. Ο αναπροσανατολισμός των προτεραιοτήτων με την αλλαγή της κυβέρνησης και τα μέτρα του μνημονίου ουσιαστικά ακύρωσαν την υλοποίηση της. Αυτό άρχισε να γίνεται αντιληπτό από τα μέσα του 2011. Τότε οι ρυθμοί υλοποίησης της ENIPSA μειώθηκαν ορατά. Από το 2013 αδρανοποιήθηκε η εφαρμογή της. Να υπενθυμίσω εδώ ότι κανονικά η Στρατηγική προγραμματιζόταν να ολοκληρωθεί το 2015”.
(Στέλεχος Πορτογαλικής ΜΚΟ)

Η πολυπόθητη συνέχεια στη λειτουργία των δομών διακυβέρνησης του κεντρικού επιπέδου δεν κατέστη εφικτή. Στο τοπικό επίπεδο η έκβαση ήταν εν μέρει διαφορετική. Υπήρξε σε ορισμένα σημεία σταδιακή εφαρμογή των NPISA με τη συνδρομή τοπικών αρχών και ΜΚΟ. Ωστόσο, οποιαδήποτε μορφή αξιολόγησης της Στρατηγικής μετά το 2010 δεν συνέβη λόγω περιορισμών στον προϋπολογισμό. Αξίζει ακόμα να επισημανθεί ότι η ENIPSA, σε αντίθεση με άλλες στρατηγικές (όπως για τη στέγαση των Ρομά ή την κοινωνική ένταξη των μεταναστών), δεν είχε νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα (Baptista, 2013:95-6).

Θεμελιώδες διακύβευμα του σταδίου της υλοποίησης της Στρατηγικής ήταν η ενίσχυση των στοιχείων για τους άστεγους. Η Πορτογαλία μέχρι τη δεκαετία του 2000 δεν διέθετε στοιχεία για την έκταση των φαινομένων έλλειψης στέγης στην επικράτεια της. Επομένως η δημιουργία ενός συστήματος καταγραφής και παρακολούθησης των στεγαστικών αιτημάτων αποτελούσε μια σημαντική πρόκληση.

“Μέχρι την εκπόνηση της Στρατηγικής δεν υπήρχε ορισμός για το ποιος θεωρείται άστεγος στην Πορτογαλία. Η υιοθέτηση εντός της Στρατηγικής των πρώτων δύο κατηγοριών της τυπολογίας ETHOS, βέβαια στους στερούμενους κατοικίας υπάρχουν μικρές εξαιρέσεις – όπως οι ξενώνες θυμάτων ενδοοικογενειακής βίας – σημαίνει καταρχάς ότι ξέρουμε για ποιους μιλάμε όταν αναφερόμαστε στους άστεγους. Κάτι τέτοιο είναι το απαραίτητο πρώτο βήμα για να δούμε ποιους μετράμε. Επομένως, ο ορισμός των αστέγων είναι μια καινοτομία συγκριτικά με τις κοινωνικές πολιτικές στέγης που υπήρχαν πριν το 2009”.

(Στέλεχος Πορτογαλικού Ινστιτούτου Κοινωνικής Ασφάλειας)

Μια πλατφόρμα καταγραφής των στεγαστικών αιτημάτων επρόκειτο να είναι έτοιμη στα τέλη του 2010. Εντούτοις, η προσπάθεια δημιουργίας της πλατφόρμας ναυάγησε (Pleace et al., 2013:42). Η μεταφορά της τεχνογνωσίας για τον ορισμό και τη μέτρηση των αστέγων επετεύχθη στα μισά περίπου NPISA. Επομένως, η προώθηση της βάσης δεδομένων για την παρακολούθηση των φαινομένων έλλειψης στέγης δεν προχώρησε όσο αναμενόταν (Baptista, 2013:98).

Η ταυτοποίηση των δομών που υιοθέτησαν τον ορισμό των αστέγων της ENIPSA αποτέλεσε ευθύνη του Ινστιτούτου Κοινωνικής Ασφάλειας. Διαδικαστικά, η κεντρική υπηρεσία της εθνικής απογραφής του 2011 έστειλε διευκρινιστικές επιστολές σε κάθε υπεύθυνο δομής αστέγων, στις οποίες αποσαφηνίζε ποιες κατηγορίες αστέγων πρέπει να ενταχθούν στην απογραφή. Η διαδικασία αυτή δημιούργησε σύγχυση λόγω του διαφορετικού βαθμού ανταπόκρισης και ενδιαφέροντος των κοινωνικών δομών για συμμετοχή στο εγχείρημα αλλά και λόγω των φίλτρων του ορισμού που είχαν αποτέλεσμα αρκετές κοινωνικές δομές που εξυπηρετούσαν άστεγους να αποκλειστούν (Baptista et al., 2012:44).

Ορισμένα στοιχεία για την έκταση των φαινομένων έλλειψης στέγης έχουν αρχίσει να συλλέγονται, αλλά, εμφανίζονται σε αυτά σημαντικά χάσματα (Pleace et al., 2011:31). Μια προσπάθεια μέτρησης του Ινστιτούτου Κοινωνικής Ασφάλειας το 2009 υπολόγισε 2.133 άστεγους (εκ των οποίων οι 922 ζούσαν στο δρόμο, 1.088 σε κοινωνικούς ξενώνες και οι υπόλοιποι σε διάφορα ιδρύματα ή άλλες υποκατηγορίες) εκ των οποίων το 63% εντοπίστηκε

στη Λισαβόνα και στο Πόρτο. Το 2011 σε ένα εγχείρημα του τοπικού κοινωνικού δικτύου της Λισαβόνας βρέθηκαν 2.399 άτομα που ζουν στο δρόμο ή στερούνται κατοικίας μόνο σε εκείνη την περιοχή. Το NPISA του Πόρτο το 2013 βρήκε 1300 άστεγους σε κοινωνικούς ξενώνες και 300 να ζουν στους δρόμους της πόλης (FEANTSA, 2014).

Μια ακόμα καταγραφή το 2013 στη Λισαβόνα από την Santa Casa da Misericórdia εντόπισε 852 άτομα να κοιμούνται στο δρόμο. Αξίζει να σημειωθεί ότι τα εγχειρήματα των παραπάνω ερευνών συντελέστηκαν κατακερματισμένα, δίχως επικοινωνία μεταξύ τους. Μόνο το εγχείρημα συλλογής στοιχείων του 2009 θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι πληρούσε ορισμένες προϋποθέσεις συστηματικότητας και θεμελίωσης προϋποθέσεων παρακολούθησης των φαινομένων έλλειψης στέγης, δεδομένου ότι αποτελούσε ένα επιμέρους κομμάτι της θεσπισμένης ENIPSA. Παρ' όλα αυτά η συλλογή στοιχείων δεν επαναλήφθηκε τα επόμενα χρόνια (Pleace et al., 2013:35). Τελικά, η ENIPSA δεν κατάφερε να επιτύχει ένα θεμελιώδη στόχο της που ήταν η ενίσχυση των στοιχείων για τους άστεγους και ουσιαστικά αρκέστηκε σε εγχειρήματα εναρμόνισης του τρόπου συλλογής στοιχεία σε όσες περιοχές εφαρμόσαν NPISA.

Στη διάσταση υλοποίησης της ENIPSA στο τοπικό επίπεδο ένα βασικό στοιχείο καινοτομίας που ενθάρρυνε πολιτικές πρόληψης και στεγαστικής υποστήριξης ήταν η υιοθέτηση της case management approach. Η προσέγγιση αυτή έδωσε την απαιτούμενη ευελιξία στους τοπικούς φορείς να προσαρμόσουν τη Στρατηγική στις εξατομικευμένες ανάγκες των αστέγων. Με άλλα λόγια, συμβολίζει τη μετατόπιση προς μια φιλοσοφία παρέμβασης με επίκεντρο την εφαρμογή των κατά περίπτωση κατάλληλων υπηρεσιών για την αντιμετώπιση των ιδιαίτερων προβλημάτων που αντιμετωπίζει κάθε άστεγος ξεχωριστά.

“Η υιοθέτηση της case management approach θεωρήθηκε ο ακρογωνιαίος λίθος της Στρατηγικής. Αυτό συνέβη γιατί σηματοδοτούσε τη μετάβαση από την παραδοσιακή προσέγγιση της κλιμακωτής μετάβασης των κοινωνικών υπηρεσιών (staircase approach) προς την εφαρμογή υπηρεσιών με επίκεντρο το άτομο και τις προληπτικές πολιτικές. Επεδίωκε με λίγα λόγια να πλοηγήσει δυναμικά τα άτομα προς τις κατάλληλες κοινωνικές υπηρεσίες που είναι απαραίτητες για την επίλυση των προβλημάτων τους.”

(Ψυχολόγος Ακτιβιστής σε Ζητήματα Αστέγων στην Πορτογαλία)

Η υιοθέτηση της Case Management Approach ενθάρρυνε τη σταδιακή ενίσχυση της Housing First Approach. Η ENIPSA αναγνώρισε ως βασική λύση αντιμετώπισης της έλλειψης στέγης την παροχή μόνιμων και αυτόνομων μορφών στεγαστικής διαβίωσης. Στο

πλαίσιο προαγωγής της Housing First Approach αναπτύχθηκαν τοπικά εταιρικά σχήματα με αυτό τον προσανατολισμό.

Ένα τέτοιο παράδειγμα είναι το NPISA που συνάφθηκε το 2009 με σύμπραξη της AEIPS με μια ΜΚΟ που δραστηριοποιείται στη Λισαβόνα και άλλους δημόσιους φορείς. Το Casas Primeiro Housing First Service προχώρησε στη μίσθωση ιδιωτικών διαμερισμάτων για τη στέγαση περίπου 60 μακροχρόνια αστέγων. Η AEIPS παρείχε υπηρεσίες εκπαίδευσης και κατάρτισης στους ωφελούμενους και η ΜΚΟ ανέλαβε την διαχείριση του έργου. Η υποστήριξη συμπεριλάμβανε δράσεις για την εξάλειψη των εμποδίων πρόσβασης στις κοινωνικές υπηρεσίες, κοινωνική διαμεσολάβηση με το οικογενειακό περιβάλλον, υποστήριξη για την πρόσβαση στην αγορά εργασίας κ.α. Τα αποτελέσματα στη διάσταση της παραμονής στη στέγη αποτιμήθηκαν εξίσου θετικά (Housing First Guide Europe, 2015:3).

Ο αντίκτυπος από την εφαρμογή της προσέγγισης με προτεραιότητα στη στέγαση κρίνεται αναμφίβολα θετικός. Παρ' όλα αυτά, σύμφωνα με τις απαντήσεις των ερωτώμενων, οι προσπάθειες αυτές είχαν περιορισμένο βεληνεκές. Κεντρική επιδίωξη στο πλαίσιο μιας νέας Στρατηγικής θα πρέπει να είναι η ακόμα μεγαλύτερη υιοθέτηση της Housing First ως προσέγγισης αντιμετώπισης της έλλειψης στέγης.

“Την περίοδο υλοποίησης της ENIPSA το Housing First έγινε περισσότερο δημοφιλές στην Πορτογαλία. Πολλές τοπικές αρχές ήρθα για πρώτη φορά σε επαφή με αυτή την προσέγγιση. Δυστυχώς, τα ωφέλιμα αποτελέσματα της συγκεκριμένης φιλοσοφίας δεν έχουν οδηγήσει στην επικράτηση της. Ακόμα και σήμερα τα κυρίαρχα μέσα παρέμβασης για τους άστεγους στην Πορτογαλία είναι οι κοινωνικοί ξενώνες και γενικότερα η φιλοσοφία της κλιμακωτής προσέγγισης που παραδοσιακά εφαρμοζόταν. Η μεγαλύτερη διάδοση και υιοθέτηση πρακτικών housing first είναι το μεγάλο στοίχημα για μια νέα Στρατηγική”.

(Ακαδημαϊκός Κοινωνικής Πολιτικής στην Πορτογαλία)

Πέρα από τις θετικές συνέπειες, το πλαίσιο ευελιξίας και διακριτικής ευχέρειας των NPISA είχε και αρνητικές επιπτώσεις. Η βασικότερη από αυτές ήταν ότι αύξησε τις αποκλίσεις στον τρόπο λειτουργίας κοινωνικών υπηρεσιών, οι οποίες ήδη λειτουργούσαν με μεγάλη γεωγραφική διασπορά και ανομοιογένεια. Επίσης, η έλλειψη οποιασδήποτε νομικής δεσμευτικότητας ή η απουσία πρόσθετης χρηματοδότησης για τη λειτουργία των τοπικών μονάδων αστέγων είχαν αποτέλεσμα, συχνά, την υπολειτουργία τους (Baptista, 2013:99-101).

*“Κάποια στοιχεία προέκυψαν μέσα από το πλαίσιο της ENIPSA αλλά σε καμία περίπτωση δεν μπορούμε να πούμε αυτή τη στιγμή ότι έχουμε στοιχεία σε εθνικό επίπεδο. Δόθηκε μεγάλη ευχέρεια δραστηριοποίησης στους φορείς του τοπικού επιπέδου συνολικά, καθ’ όλη τη διάρκεια υλοποίησης της Στρατηγικής. Κάποια τοπικά σχήματα προχώρησαν σε τροφοδότηση της με στοιχεία. Αλλά τα στοιχεία αυτά ήταν μεθοδολογικά τόσο ανομοιογενή μεταξύ διαφορετικών γεωγραφικών περιφερειών που στην πραγματικότητα δεν μπορούμε να μιλάμε για το επιζητούμενο εθνικό σύστημα καταγραφής στεγαστικών αιτημάτων που είχε στοχοθετηθεί στο σχεδιασμό της Στρατηγικής. Επίσης, δεν συνεισέφεραν όλα τα NPISA στην καταγραφή των αστέγων. Ακόμα όμως και να συνεισέφεραν όλα τα NPISA, η απουσία υποχρεωτικότητας της εφαρμογής της Στρατηγικής, θα είχε και πάλι ως αποτέλεσμα την απουσία μιας συνολικής εικόνας που να προσφέρει αξιόπιστα στοιχεία για τις διαστάσεις του προβλήματος. Επομένως, σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι έχουμε στοιχεία σε εθνικό επίπεδο για την Πορτογαλία”.
 (Εκπρόσωπος Πορτογαλικής ΜΚΟ)*

Επίσης, δυσκολίες παρατηρήθηκαν στην ανακαίνιση των προϋπαρχουσών δομών. Μεγάλη προσπάθεια καταβλήθηκε για τη βελτίωση των ανεπαρκών συνθηκών διαβίωσης μέσα στους ξενώνες αστέγων. Οι οικονομικές πιέσεις, εξαιτίας του μνημονίου, έθεσαν μεγάλους φραγμούς στην ουσιαστική αναβάθμιση του στεγαστικού τους περιβάλλοντος (FEANTSA, 2014:3).

*“Οι ξενώνες εξακολουθούν να λειτουργούν σε συνθήκες υπερπληρότητας, εξαιτίας των οικονομικών περικοπών που οδηγούν σε έλλειψη εναλλακτικών επιλογών για την αποσυμφόρηση τους (όπως μίσθωση ξενοδοχείων, κ.α.). Η ίδρυση νέων κέντρων μεσοπρόθεσμης και μακροπρόθεσμης φιλοξενίας προβλεπόταν εντός της ENIPSA, αλλά δεν υλοποιήθηκαν ποτέ.”
 (Στέλεχος Τοπικής Υπηρεσίας Αστέγων στη Λισαβόνα)*

Τέλος, το πρόγραμμα κατάρτισης των επαγγελματιών στις δομές των αστέγων λειτουργήσε ικανοποιητικά κατά την πρώτη φάση της Στρατηγικής, αλλά, δεν συνεχίστηκε μετά το 2011. Σε κάθε περίπτωση αξιοσημείωτη είναι η απουσία αποτίμησης του κοινωνικού αντίκτυπου αλλά και των προβλημάτων που αντιμετώπισαν οι τοπικές μονάδες αστέγων. Η απουσία της ετήσιας παρακολούθησης και αξιολόγησης των επιδιωκόμενων στόχων και δράσεων ναρκοθέτησαν το στάδιο υλοποίησης της (Baptista, 2013:99-101).

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Οι Κοινωνικές Πολιτικές Στέγης στην Πορτογαλία παρέμειναν διαχρονικά παραγκωνισμένες. Η μεταπολιτευτική ανάπτυξη του Πορτογαλικού κράτους ευημερίας έδωσε προτεραιότητα σε τομείς όπως η κοινωνική ασφάλεια, η υγεία και η εκπαίδευση αλλά όχι η κατοικία. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με την επιτάχυνση των διαδικασιών αστικής ανάπτυξης, οδήγησε σε αυξημένες στεγαστικές ανάγκες. Η έλλειψη κρατικής στεγαστικής υποστήριξης ώθησε τα ασθενέστερα κοινωνικά στρώματα στην κάλυψη των στεγαστικών αναγκών τους με πρακτικές αυτοστέγασης ή μέσα από την εκτεταμένη δραστηριοποίηση του ιδιωτικού τομέα κατασκευών ακινήτων.

Οι άστεγοι μέχρι την πρώτη δεκαετία του 21ου αιώνα δεν αποτελούσαν ειδικό αντικείμενο στόχευσης της κοινωνικής πολιτικής στην Πορτογαλία. Οι υπολειμματικές κοινωνικές πολιτικές στέγης επεδίωκαν τη βελτίωση των στεγαστικών συνθηκών διαβίωσης ατόμων που αντιμετώπιζον προβλήματα στεγαστικού αποκλεισμού αλλά διέθεταν πρόσβαση σε κατοικία. Χαρακτηριστικά είναι σε αυτό το σημείο τα προγράμματα αστικών αναπλάσεων τη δεκαετία του 1990 και του 2000 με στόχο τη μείωση των παρατηρημάτων και της στεγαστικής περιθωριοποίησης στις φτωχές συνοικίες της Λισαβόνας και του Πόρτο.

Οι άστεγοι αναδείχθηκαν στον δημόσιο λόγο ως κοινωνικό ζήτημα με αφορμή το πρώτο εγχείρημα καταγραφής των προσφερόμενων κοινωνικών παροχών το 2004 και, στη συνέχεια, με μια πρώτη προσπάθεια εθνικής καταγραφής τους το 2005. Παρά τα αμφιλεγόμενα αποτελέσματα της, η διαδικασία καταγραφής έδωσε την απαιτούμενη ώθηση για την ενασχόληση με ένα βαθύ φαινόμενο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού. Αποτέλεσμα ήταν η σύσταση της ομάδας εκπόνησης της πρώτης Εθνικής Στρατηγικής για την Κοινωνική Ένταξη των Αστέγων το 2007.

Η συγκρότηση της ομάδας εργασίας ήρθε σε μια στιγμή όπου οι επιπτώσεις της Παγκόσμιας οικονομικής κρίσης θα δημιουργούσαν την αναγκαιότητα γενναίων παρεμβάσεων για την κοινωνική προστασία του Πορτογαλικού πληθυσμού. Την περίοδο εφαρμογής του μνημονίου σημειώθηκε σημαντική αύξηση στα ποσοστά του κινδύνου φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού, της ανεργίας και της μακροχρόνιας ανεργίας, της σοβαρής υλικής αποστέρησης, της στεγαστικής επιβάρυνσης των φτωχών νοικοκυριών, του αριθμού των ατόμων που αδυνατούν να αποπληρώσουν τα στεγαστικά τους δάνεια και εν γένει των νοικοκυριών που βρίσκονται σε αδυναμία αποπληρωμής των οικονομικών τους υποχρεώσεων. Όλες αυτές οι εξελίξεις κατέστησαν την προετοιμασία και εφαρμογή της ENIPSA απαραίτητη.

Οι διαδικασίες διαμόρφωσης της ENIPSA ξεκίνησαν με τους καλύτερους οιωνούς, καθώς το πλαίσιο σχεδιασμού της εγκωμιάστηκε από τα κοινοτικά όργανα. Ο σχεδιασμός

της Στρατηγικής χαρακτηρίστηκε από ευρεία συμμετοχή και διασφάλιση συναίνεσης από εκπροσώπους κρατικών, μη κρατικών και ιδιωτικών φορέων δημιουργώντας προσδοκίες για μια επιτυχημένη εφαρμογή με ουσιαστικό κοινωνικό αντίκτυπο.

Η δομή της ENIPSA έθετε σε κεντρικό επίπεδο τις βασικές κατευθύνσεις και επέτρεπε την προσαρμοσμένη εφαρμογή τους στα NPISA που θα δημιουργούνταν μέσα από σχήματα συμπράξεων δημόσιων, μη κυβερνητικών και ιδιωτικών φορέων στο τοπικό επίπεδο. Η ENIPSA στηρίχθηκε σε δύο βασικούς άξονες: τη συλλογή στοιχείων για τους άστεγους και τη βελτίωση των παρεχόμενων κοινωνικών υπηρεσιών.

Σχετικά με τον πρώτο άξονα θα μπορούσε να σχολιαστεί ότι τόσο η έμφαση στη βαθύτερη γνώση των διαστάσεων του προβλήματος, όσο και η διατύπωση του ορισμού των αστέγων για την εξυπηρέτηση αυτού του σκοπού είναι πολύ σημαντικά βήματα. Ειδικότερα, ως άστεγοι αναγνωρίστηκαν οι δύο πρώτες κατηγορίες της τυπολογίας ETHOS της FEANTSA. Δηλαδή οι άστεγοι που ζουν στο δρόμο και οι στερούμενοι κατοικίας. Οπωσδήποτε η στοχευμένη παρέμβαση στις πιο σοβαρές μορφές αστεγίας είναι επιτακτική και κοινωνικά απαραίτητη. Ωστόσο, στην εκπόνηση μιας παρέμβασης ολιστικού χαρακτήρα, θα ανέμενε κανείς την υιοθέτηση μιας διευρυμένης ομάδας ωφελούμενων με τη συμπερίληψη και όσων κινδυνεύουν να απωλέσουν την κατοικία τους.

Ο δεύτερος άξονας στόχευε στην ποιοτική βελτίωση των υπηρεσιών αστέγων. Το τρίπτυχο των στοχεύσεων της Στρατηγικής ήταν η πρόληψη, η επείγουσα διαχείριση και η υποστήριξη στην κοινωνική ένταξη. Η διάσταση της πρόληψης ενθάρρυνε την ανάπτυξη καινοτομιών, όπως η προσέγγιση με προτεραιότητα στη Στέγαση. Στις υπηρεσίες επείγουσας διαχείρισης επίκεντρο ήταν η δημιουργία των τοπικών μονάδων αστέγων, η αναβάθμιση των προσόντων των επαγγελματιών που παρεμβαίνουν στους άστεγους και η ανακαίνιση των υφιστάμενων δομών φιλοξενίας. Στη διάσταση της υποστήριξης της κοινωνικής ένταξης προσδοκία υπήρχε για τη διασφάλιση ενός πλαισίου κοινωνικής αρωγής κατά τη μετάβαση του άστεγου σε αυτόνομες μορφές διαβίωσης. Το πλέγμα παρεμβάσεων του δεύτερου άξονα διακηρυκτικά διασφάλιζε έναν ολοκληρωμένο μηχανισμό αντιμετώπισης των φαινομένων έλλειψης στέγης.

Οι θετικές εντυπώσεις που άφησε η διαδικασία του σχεδιασμού, τελικά δεν έλαβαν το αναμενόμενο κοινωνικό αντίκρισμα κατά την υλοποίηση της Στρατηγικής. Η δυναμική της συναίνεσης και της πολιτικής βούλησης έδωσαν την απαιτούμενη ώθηση για την εφαρμογή της μέχρι τα μέσα του 2011. Η επιβολή του μνημονίου και η ανάληψη της εξουσίας από τους συντηρητικούς και τους σοσιαλδημοκράτες τον Ιούνιο του 2011, είχαν ως αποτέλεσμα τις εκτεταμένες περικοπές κοινωνικών δαπανών και την ορατή υποβάθμιση της Στρατηγικής.

Ο ρόλος του κράτους ως στρατηγικού ρυθμιστή της διαδικασίας έπαψε να υφίσταται δίνοντας μεγάλη ελευθερία δραστηριοποίησης στις ΜΚΟ. Νευραλγικής σημασίας

παράμετροι σε κεντρικό επίπεδο, όπως η λειτουργία της διευρυμένης συμβουλευτικής ομάδας, αδρανοποιήθηκαν. Η κατασκευή της πλατφόρμας καταγραφής των στεγαστικών αιτημάτων παραδόθηκε στις αρχές του 2011 αλλά τελικά στη συνέχεια δεν κατέστη εφικτή μια έγκυρη και αντιπροσωπευτική συλλογή στοιχείων. Πρόκειται για εξελίξεις που εν μέρει ακύρωσαν ζωτικά σημεία των δύο αξόνων λειτουργίας της. Η πρόοδος υλοποίησης της Στρατηγικής άρχισε να βαίνει μειούμενη και τελικά αδρανοποιήθηκε το 2013.

Παρότι στην πρώτη φάση εφαρμογής της δημιουργήθηκαν αρκετά NPISA, από το 2011 και μετά προέκυψαν ελάχιστα νέα τοπικά σχέδια. Η διακριτική ευχέρεια προσαρμογής των γενικών στόχων της στρατηγικής στα τοπικά σχήματα συνέβαλε στην εφαρμογή μιας εξατομικευμένης προσέγγισης αλλά όξυνε την ανομοιογένεια των χαρακτηριστικών και των μέσων παρέμβασης των υπηρεσιών αστέγων.

Ο από κάθε άποψη ωφελιμότερος αντίκτυπος της Στρατηγικής ήταν η συμβολή της στην ανάδυσση των Housing First στεγαστικών σχημάτων στην Πορτογαλία. Η ENIPSA ενθάρρυνε και παρακίνησε τη λειτουργία παρεμβάσεων με αυτή τη φιλοσοφία. Τέτοιου είδους δράσεις αναπτύχθηκαν κυρίως στη Λισαβόνα εμφανίζοντας υψηλά ποσοστά στεγαστικής αποκατάστασης. Παρά την επιτυχία των εγχειρημάτων αυτών, οι κυρίαρχες ακολουθούμενες πρακτικές αντιμετώπισης της έλλειψης στέγης εξακολουθούν να είναι οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης.

Καταληκτικά, η μελέτη της ENIPSA μπορεί να θεωρηθεί μια επιμέρους όψη των δραματικών επιπτώσεων της λιτότητας και των μέτρων δημοσιονομικής εξυγίανσης που επιβλήθηκαν από την Τρόικα και υιοθετήθηκαν από τις εγχώριες κυρίαρχες πολιτικές δυνάμεις. Μια καλά σχεδιασμένη Στρατηγική για την προστασία ενός πληθυσμού που βιώνει ένα βαθύ φαινόμενο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού στην ουσία ακυρώθηκε την ώρα που ήταν περισσότερο αναγκαία παρά ποτέ.

Η εφαρμογή του μνημονίου, εξαιτίας των δημοσιονομικών προβλημάτων του Πορτογαλικού κράτους, οδήγησε σε αναδιάταξη των προτεραιοτήτων του Πορτογαλικού πολιτικού συστήματος. Οι επιπτώσεις αυτών των επιλογών επέφεραν όξυνση των φαινομένων έλλειψης στέγης και, ταυτόχρονα, αφαίρεσαν στην πράξη ένα σημαντικό όπλο αντιμετώπισης τους. Αφήνοντας τον πληθυσμό που απειλείται ή βιώνει την αστεγία σ' ένα υπολειμματικό φάσμα υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης με μονοδιάστατο προσανατολισμό τη διασφάλιση της οριακής επιβίωσης.

Η εξέταση της Πορτογαλικής εμπειρίας μπορεί να προσφέρει χρήσιμα μαθήματα γύρω από τα χαρακτηριστικά του επιχειρούμενου εξευρωπαϊσμού της κοινωνικής πολιτικής, τις επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά προβλήματα και των τρόπων που τα εθνικά κράτη αναγκάζονται να την αντιμετωπίσουν. Η ENIPSA αποτέλεσε καρπό των διακηρυκτικών ενθαρρύνσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των ευρωπαϊκών

δικτύων για ανάπτυξη ολοκληρωμένων παρεμβάσεων αντιμετώπισης των κοινωνικών προβλημάτων. Σε μια περίοδο που οι ανεπτυγμένες χώρες της ΕΕ είχαν ήδη ξεκινήσει να υιοθετούν Στρατηγικές αντιμετώπισης των φαινομένων έλλειψης στέγης, η Πορτογαλία ήταν η πρώτη χώρα του Ευρωπαϊκού Νότου που εκδήλωσε την πολιτική βούληση για κάτι τέτοιο.

Οι διαφανείς δημοκρατικές διαδικασίες και η κουλτούρα ανοικτής διαβούλευσης που καλλιεργήθηκαν κατά τον σχεδιασμό της ENIPSA είναι στοιχεία που οδήγησαν στην αποδοχή του περιεχομένου της απ' όλους τους εμπλεκόμενους δρώντες. Επίσης, ιδιαίτερα σημαντικό ήταν το γεγονός πως δόθηκε ιδιαίτερη προτεραιότητα στην εγκαθίδρυση μηχανισμών συλλογής στοιχείων για ένα, μέχρι πρότινος, ανεξερεύνητο κοινωνικό πρόβλημα στην Πορτογαλική κοινωνία. Πρόκειται για πολιτικές επιλογές από τις οποίες θα μπορούσε να λάβει ωφέλιμα μαθήματα και η χώρα μας.

Ωστόσο, η έλλειψη δεσμευτικότητας κατά το στάδιο του σχεδιασμού, σε συνδυασμό με τις πολιτικές λιτότητας που εφαρμόστηκαν την ίδια περίοδο από την Πορτογαλική κυβέρνηση και την Τρόικα, αλλοίωσαν σημαντικά το περιεχόμενο της ENIPSA στην πράξη. Η μετατόπιση ενδιαφέροντος από τη ριζική αντιμετώπιση ενός κοινωνικού προβλήματος προς την παυσίπονη και βραχυπρόθεσμη διαχείριση του αναδεικνύουν τις αντιφάσεις των ίδιων των πολιτικών επιλογών της σημερινής Ευρώπης μεταξύ θεωρίας και πράξης. Παρά το εύχο ρητορικό ενδιαφέρον για τη διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής στις ευρωπαϊκές κοινωνίες, στην πραγματικότητα το κέντρο βάρους των κοινωνικών πολιτικών εξαντλείται στην αποσπασματική διαχείριση της ακραίας φτώχειας. Η δεσμευτικότητα στην υιοθέτηση πολιτικών αντιμετώπισης φαινομένων φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, όπως αυτό της έλλειψης στέγης, οφείλει να θεωρηθεί μια αναγκαία προϋπόθεση για την εξάλειψη συνθηκών διαβίωσης που θέτουν σε ευθεία απειλή την ανθρώπινη ζωή.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσσα

- Φερόνας, Α. και Κουραχάνης, Ν. (2015) «Καθεστώςτα ευημερίας και έλλειψη στέγης: Τι είδους σχέση?» *Κοινωνική Πολιτική*, 6, σελ. 21-44.
- Hespanha, P. (1999) «Το κράτος πρόνοιας και η κοινωνία πρόνοιας στην ημιπεριφέρεια: Η περίπτωση της Πορτογαλίας». Στο Ματσαγγάνης, Μ. (επιμ.) *Προοπτικές του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη*. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.

Ξενόγλωσση

- Alcock, P., Erskine, A. και May, M. (2002) *The student's companion to social policy*. Oxford: Blackwell.
- Allen, J., Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T. και Padovani, L. (2004) *Housing and welfare in Southern Europe*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Almeida, V. (2016) "Portuguese private institutions for social solidarity in the context of austerity: The network of social canteens". *Interacoes*, 30, pp. 5-22.
- Alves, S. (2015) "Welfare state changes and outcomes: The cases of Portugal and Denmark from a comparative perspective". *Social Policy and Administration*, 49 (1), pp. 1-23.
- Alves, S. and Andersen, T.H. (2015) "Social housing in Portugal and Denmark: A comparative perspective". In *ENHR, University Institute of Lisbon*, 1st July.
- Andreotti, A., Garcia, S.M., Gomez, A., Hespahna, P., Kazepov, Y. και Mingione, E. (2001) "Does a Southern European model exist?" *Journal of European Area Studies*, 9 (1), pp. 43-62.
- Baptista, I. (2009) "The drafting of the Portuguese homeless strategy: An insight into the process from a governance-oriented perspective". *European Journal of Homelessness*, 3, pp. 53-74.
- Baptista, I. (2013), "The First Portuguese Homelessness Strategy: Progress and Obstacles", *European Journal of Homelessness*, 7(2): 87-107.
- Baptista, I. και O'Sullivan, E. (2008) "The role of the state in developing homeless strategies: Portugal and Ireland in comparative perspective". *European Journal of Homelessness*, 2, pp. 25-43.
- Baptista, I., Benjaminsen, L., Pleace, N. και Busch-Geertsema, V. (2012) *Counting homeless people in the 2011 housing and population census*. Brussels: FEANTSA.
- Cantillon, B. (2011) "The paradox of the social investment state: Growth, employment and poverty in Lisbon area". *Journal of European Social Policy*, 21 (5), pp. 432-449.
- Capucha, L., Bomba, T., Fernandes, R. και Matos, G. (2005) "Portugal: A virtuous path towards minimum income?" In Ferrera, M. (ed.) *Welfare state reform in Southern Europe: Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*. London: Routledge, pp. 204-265.
- Edgar, B., Filipovic, M. και Dandolova, I. (2007) "Home ownership and marginalisation". *European Journal of Homelessness*, 1, pp. 141-160.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Eurostat (2017) *Eurostat database*. Available at <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

- FEANTSA (2006) *ETHOS: Taking stock*. Brussels: FEANTSA.
- FEANTSA (2014) *Portugal: FEANTSA country fiche*. Brussels: FEANTSA.
- Ferrera, M. (1996) “The Southern model of welfare in social Europe”. *Journal of European Social Policy*, 6 (1), pp. 17-37.
- Fitzpatrick, S. (2010) *Building a comprehensive and participative strategy on homelessness: Synthesis report*. Brussels: European Commission.
- Hespanha, P. και Portugal, S. (2015) “Welfare cuts and insecurity under the rule of austerity: The impact of the crisis on Portuguese social services”. *Oñati Socio-legal Series*, 5 (4), pp. 1110-1132.
- Housing First Guide Europe (2015) *Portugal: Country fact sheet*. Brussels: [s.n.].
- Kaakinen, J. (2010) *Building a comprehensive and participative strategy on homelessness*. Peer review. Brussels: FEANTSA.
- Katrougalos, G. (1996) “The Southern European welfare model: The Greek welfare state in search of an identity”. *Journal of European Social Policy*, 6 (1), pp. 39-60.
- Katrougalos, G. και Lazarides, G. (2003) *Southern European welfare states: Problems, challenges and prospects*. London: Palgrave Macmillan.
- Marques, T., Matos, F. L., Guerra, P. και Ribeiro, D. (2014) “Housing problems in Portugal: A challenge to define a territorialised policy in Times of crisis”. In *ISEG Conference ‘The Welfare State in Portugal in the Age of Austerity’*. ISEG, Lisbon, 9-10 May.
- Marshall, T.H. (1992) “Citizenship and social class”. In Marshall T.H. and Bottomore, T. (eds.) *Citizenship and social class*. London: Pluto Press, pp. 1-2.
- Matos, F.L. (2009) “Housing conditions in Portugal”. *Bulletin in Geography*, 11, pp. 49-60.
- Menezes, A.R. και O’Leary, C. (2012) *Legacies of war and dictatorship in contemporary Portugal and Spain*. Oxford: Peter Lang AG.
- Moury, C. και Freire, P. (2013) “Austerity policies and politics: The case of Portugal”. *Pôle Sud*, 39, pp. 35-56.
- Pinto, T.C. (2017) “Moving to a new housing pattern? New trends in housing supply and demand in times of changing: The Portuguese case”. *Critical Housing Analysis*, 4 (1), pp. 131-141.
- Pleace, N., Baptista, I., Benjaminsen, L. και Busch-Geertsema, V. (2013) *The cost of homelessness in Europe*. Brussels: FEANTSA.
- Rodriguez, J., Santos, A. και Teles, N. (2016) “Semi-peripheral financialisation: The case of Portugal”. *Review of International Political Economy*, 23 (3), pp. 480-510.
- Santos, B.S. (1999) “The welfare state in Portugal: Between conflicting globalizations”. *Oficina do CES*, 140.

- Santos, A., Rodrigues, J. και Teles, N. (2017) “Semi-peripheral financialisation and social reproduction: The case of Portugal”. *New Political Economy*, 1, pp. 1-21.
- Spinnewijn, F. (2010) *Some reflections on Portuguese homelessness strategy*. Peer review. Brussels: FEANTSA.
- Titmuss, R.M. (1974) *Social policy: An introduction*. London: Allen and Unwin.

Νίκος Κουραχάνης
Πάντειο Πανεπιστήμιο
Λεωφόρος Συγγρού 136, 17671, Καλλιθέα (Αττική)
e-mail: n.kourachanis(AT)gmail.com

City Branding Strategies: A model for the diagnosis of the perceived image of an urban cultural landscape through spatial approaches. The case of Larnaca city

Stella Michael

Architect-Engineer, National Technical University of Athens

Abstract

The perceptions and associations related to urban cultural landscapes have a direct impact on almost all aspects of its cross-border connectivity. In the context of city branding strategies, the paper introduces a model for the diagnosis of the perceived image of an urban cultural landscape through spatial approaches. The hypothesis proposes a model that could lead the contemporary places not only to define themselves in reference to their cultural assets but to give also an orientation to the urban planning processes and architectural concepts. Thus, the communicative dynamics of a place to compose its competitive identity through symbolic mechanisms are identified. The outcomes of the research confirm the conjecture that the diagnostic model proposed, as design-based guide for architects and planners, may lead to significant impacts on the perceived image of an urban cultural landscape. The hypotheses related on these issues were tested by the research in Larnaca city.

Keywords

perceived image, cultural landscape, city branding, urban design, architectural design

Στρατηγικές City Branding: Διαγνωστικό μοντέλο της αντιληπτικής εικόνας των αστικών πολιτιστικών τοπίων μέσω χωρικών προσεγγίσεων. Η περίπτωση της Λάρνακας

Περίληψη

Στο πλαίσιο των στρατηγικών city branding, το άρθρο προτείνει ένα μοντέλο για τη διάγνωση της αντιληπτικής εικόνας ενός αστικού πολιτιστικού τοπίου μέσω χωρικών προσεγγίσεων. Η υπόθεση εργασίας που συγκροτήθηκε αφορά ένα μοντέλο που θα μπορούσε να οδηγήσει τους σύγχρονους τόπους όχι μόνο στον αυτοπροσδιορισμό τους σε σχέση με τις πολιτισμικές τους αξίες, αλλά και στην απόδοση προσανατολισμού και κατεύθυνσης σε αρχιτεκτονικούς και πολεοδομικούς σχεδιασμούς. Έτσι εντοπίζεται η επικοινωνιακή δυναμική ενός τόπου στη συγκρότηση ανταγωνιστικής και μη αντιγράψιμης ταυτότητας μέσω συμβολικών μηχανισμών. Οι υποθέσεις εργασίας που σχετίζονται με τα ζητήματα αυτά, ελέγχθηκαν μέσα από το παράδειγμα της Λάρνακας. Τα αποτελέσματα της έρευνας υποστηρίζουν την υπόθεση πως το προτεινόμενο διαγνωστικό μοντέλο αποτελεί σημαντικό οδηγό για το στρατηγικό σχεδιασμό των σύγχρονων πόλεων με χωρικές προσεγγίσεις και σημαντικό διαχειριστικό εργαλείο σε στρατηγικές city branding.

Λέξεις κλειδιά

αντιληπτική εικόνα, πολιτισμικό τοπίο, πολιτιστικό τοπίο, city branding, αστικός σχεδιασμός, αρχιτεκτονικός σχεδιασμός

1. INTRODUCTION

In the processes of economic globalization and European integration, architectural objects, visual traces and spatial goods with social-cultural content are often linked as associations and perceptions, with the city they belong. This associations' and perceptions' content is described by key authors of the city branding literature, as 'the aura' that people have intertwined with a place and it is an important element of its distinct identity. This content, as a mental construction and an intangible place asset, generates place consumption and as such consists a fundamental tool for city branding strategies.

A growing number of studies with city branding concerns appear to converge in that the dynamics of a place image to produce positive associations and perceptions have a direct positive impact in every aspect of a place cross boarder connectivity. That means

that cities with the highest positive image, attract more easily new residents, visitors and investments. Additionally, their goods and services are more easily promoted and their people are more easily get attention in business, in education, in culture etc. (see for instance, Anholt, 2007; Konecnik and Gartner, 2007; Cai, 2002; Kotler et al. 1999,1993; Selby and Morgan, 1996 etc.;).

It seems that, the perceived image of a place not only has a direct impact on almost all aspects of a city's cooperation with other places, with an important role in its economic development attracting the keen interest of the scientific and academic community (Anholt 2004, 2007, 2010; Dinnie, 2011; Klingmann, 2007; Kavartzis and Ashworth, 2005; Middleton, 2011; Florida, 2003, 2005; Markusen, 2006; Clark, 2007; Hall, 1998) but also in the tourism industry (Gallarza et al., 2002; Tapachai and Waryszak, 2000; Vaughan and Edwards 1999; Walmsley and Jenkins 1993). As Deffner & Metaxas (2005, 367) argue, "European regions and cities have been, especially during the last twenty years, characterised by a plurality of efforts to define their vision, to construct their identity and to shape their images, in order to become more attractive and, consequently, competitive, and also to increase their market share in a globalised economy. Further to this, places have been elaborating and implementing particular competitive policies and strategic plans in order to attract the potential target markets (new investments, tourists, new residents etc)."

In this context of a globally competitive environment, the urban cultural landscapes seem to attempt to redefine themselves through architectural objects, visual traces and spatial goods with social-cultural content in order to promote positive images and attract new investments, visitors and residents (Ashworth and Voogd 1990; Ashworth, 2009; Lash and Urry, 1994).

This paper interprets through the methodological model proposed, the dynamic of the urban fabric, to project positive images¹. From such an interpretation emerge the spatial, cultural and social assets that are closely linked to the desired concepts and meanings, the imaginary (external process). This process contributes to a system related to symbolic economy, capital investments and the production of cultural meanings. In accordance with the process of the construction of a spatial narrative with the desired meanings (*the imaginary*), the research express the relationships of the observer with an object and between objects relationship. Furthermore, the research explores the structure

¹ The paper is based on the Doctoral Thesis, Michael, S. (2018). Η Αρχιτεκτονική και ο Αστικός Σχεδιασμός Μέσα από Στρατηγικές City Branding. Χωρικές Προσεγγίσεις Συγκρότησης Ανταγωνιστικής Πολιτισμικής Ταυτότητας. Το Παράδειγμα της Λάρνακας. (Architecture and Urban Design through City Branding Strategies. Spatial Approaches of Composing Competitive Cultural Identity. The case of Larnaca city), National Technical University of Athens, School of Architecture (in Greek).

of the urban fabric through the elements, *identity, structure and the meaning of a place*, which according to Lynch (1960, 8), constitute the characteristics of *the image of the city*.

The hypothesis proposes a model that could lead the contemporary places not only to define themselves in reference to their cultural assets but to give also an orientation to the urban planning processes and architectural concepts. Thus, the communicative dynamics of a place to compose its competitive identity through symbolic mechanisms are identified. The outcomes of the research confirm the conjecture that the diagnostic model proposed, as design-based guide for architects and planners, may lead to significant impacts on the perceived image of an urban cultural landscape. In addition, the insights of analysis reveal whether the perceptual capacity of an urban cultural landscape need to be empowered by the introduction of new nodes, urban clusters, cultural assets and networks to the urban fabric. The hypotheses related on these issues were tested by the research in Larnaca city.

2. THEORETICAL UNDERPINNING

Place Branding is about influencing the place image formation through the reputation management` that is the *positive place image management*. For that reason, we attempt to identify the meaning of the terms that are related to place image. In this process, we accept the interpretation of the terms 'perceived-image', 'physiognomy' and 'place', as they were introduced by Stephanou (1999, 211). In particular, Stephanou argue that '*Place*' is experienced by its own characteristics while, '*image-perception*' displays all the features of a place in a single perception-character, '*the landscape*'. '*Physiognomy*' on the other hand, refers to the uniqueness, the identity, the personality of a place as it is expressed and appears through the characteristics of its landscape. Thus, the physiognomy concerns the very entity of the place, its uniqueness as it is expressed through its landscape.

According to Anholt (2007), the positive perceived image that undertakes to promote the '*Reputation*' of a place through city branding strategies, refers to its '*competitive identity*'. It seems that the six key factors of the '*City Brand Hexagon*' that Anholt suggests, i) The Presence, ii) The Place, iii) The Dynamics, iv) The Pulse, v) The Residents, and vi) The Prerequisites, affect the reputation of a city and define the three main directions of a place, A) The Advanced Economy, B) The Attractive Environment, C) The Efficient Governance.

Following the logic of Anholt (2007) for the composition of a '*competitive identity*' through the three main directions, Gospodini (2002, 60) focuses on economic development through the quality of urban space. Regarding the issue of urban morphology from the point of view of the use of urban design as a means of urban tourism development, Gospodini (2001, 932-933) emphasizes that "Especially for peripheral European smaller cities...urban space morphology and urban tourism is a chance and a challenge;"

While literature on the subject of mental representations and associations of the environment includes numerous concepts, there is a mutual consent that positive place images, depends to a great extent on the personality and the characteristics of each person, as well as on his degree of familiarity with the place (see for instance, Ashworth & Voogd, 1990; Kosmopoulos, 1994; Crompton, 1979; Goodall, 1988). For example, the perceived images of residents may differ from the non-residents', as the potential visitors, have little familiarity and experience with the place in relation to the residents, despite the wealth of information available and the destination options (Ashworth and Voogd 1990:83-95). Therefore, in the analysis of the perceived image of Larnaca city, we target visitors from countries of the main tourist market of Cyprus, residents of Cyprus who are not residents of Larnaca and residents of Larnaca (see Methodology). The interactive relationship between the terms, perceived image and competitive identity, allows us through the diagnostic model, to propose future acts of empowering the one (i.e. competitive identity), in order to enhance the other (i.e. perceived image).

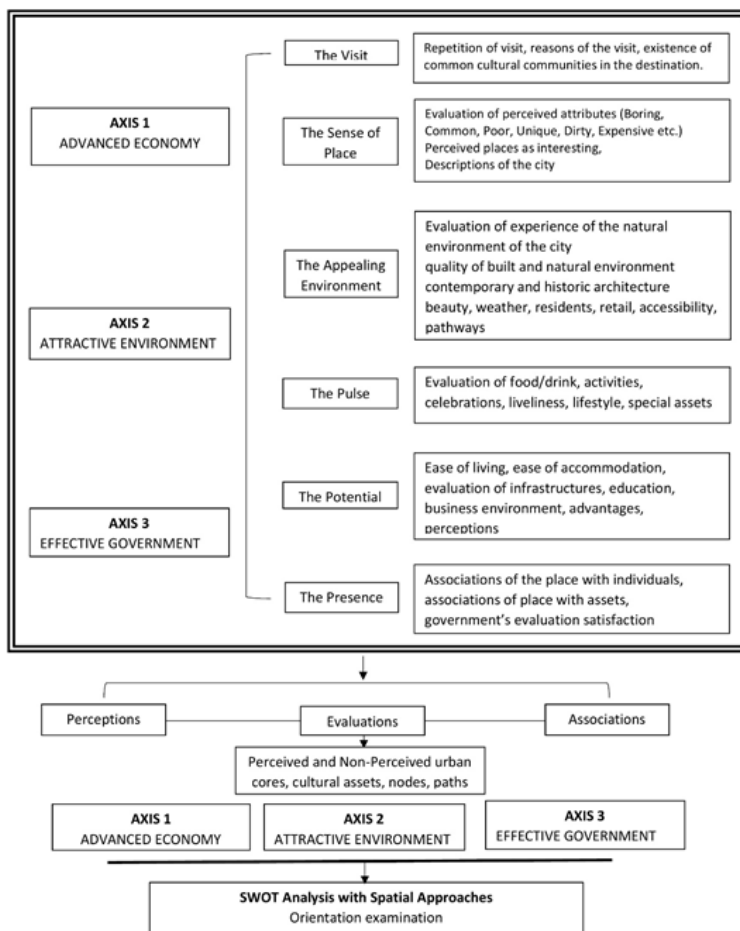
Thus, the pursuit of optimizing the content of, *the imaginary*, leads us in examining perception patterns that influence consumer's behavior. These processes of identifying patterns of mental representations of the environment, *the cognitive maps*, are described by Neisser (1976) as '*The Perceptual cycle model*': "In this model, there is a triangular relationship between objective reality, in our case places, the individual's explorative behavior of that reality through perception, what we could term place experience, and the existing '*schema*'. Place-images are *schemata*, being both passively modified by information as well as actively controlling the process of its selection" (Ashworth and Voogd, 1990:82).

The *schemata* contain a meaning for the individuals who shape the cognitive map. Moreover, as cognitive representations, they function as an evaluative tool of the environmental structure through which nodes, landmarks, districts, edges and paths are identified (Kalergis, 2016; Evans, 1980; Evans and Pezdek, 1980; Golledge, 1987; Moore, 1974; Spoehr and Lehmkuhle, 1982; Kaplan, 1973). These elements inform us about the identification of the urban environment and its dynamics in shaping cognitive structures (representations). On this, Lynch (1960: 2-3) refers to as *legibility, visibility, or imageability* and it is composed by recognizable symbols in an organized and compact structure.

Authors as Lynch (1960), Lowenthal (1961) and Tuan (1974), accepted the conception of the cognitive maps as a valid scientific tool for exploring the perceived image of places, while authors as Dawns and Stea, (1973), Gould and White (1974), Crompton (1979), Pocock and Hunson (1978), Burgess (1982), Walmsley (1988) Laaksonen et al. (2006), contributed to the introduction of methods of approaching the perceived image and measuring its characteristics (i.e. urban attractiveness, Gravagnuolo et al., 2013). In

this process of measuring characteristics of perceived image, the short-term representation in memory is considered that could be stated in a verbal way (Gärling et al., 1981, 1984).

Figure 1. Diagnostic Model of the Perceived Image of an Urban Cultural Landscape Model through Spatial Approaches



Source: Author

In this context, the identification of urban symbols through the diagnostic model proposed is a predominant element in city branding strategies with spatial approaches. Their association with the place itself is part of the conceptual meanings of the city's

narrative (Eiffel Tower-Paris, Plaka-Athens, Las Ramblas-Barcelona, etc.). According to the identity of a place by means of 'competitiveness', Gospodini (2004:242) claims that "innovative design of space can work efficiently as a place identity generator in the same ways in which built heritage has been performing highly in modern—culturally bounded and nation-state-oriented—European societies".

In our research, we acknowledge that the components that the main authors have introduced are satisfactorily approaching the social, political, economic, cultural content of city branding. At the same time, we enrich the content with sensory, spatial and perceptual psychological and mental response data, which identify the communicative dynamics of an urban cultural landscape to compose its competitive identity through symbolic mechanisms. This process is supported by the 'tourist gaze' theory (Urry, 2011) which highlights the importance of composing the perceived image of a place through recognizable urban symbols that can be photographed, multiplied and distributed.

Taking into account the above theoretical framework, the proposed model for the diagnosis of the perceived image of an urban cultural landscape that is shown in Figure 1, can lead to significant conclusions that concern the urban development of contemporary urban cultural landscapes. At the same time, it can be a part of a broader strategic plan of a city branding strategy which would promote the perceived image of a place through its cultural and natural assets.

3. METHODOLOGY

The city of Larnaca, situated on the southern coast of Cyprus, is the research site for this study. It covers an urban area of 0.12 km², with a population of around 86.000 residents, as of the 2011 census. The city is considered a traditional Mediterranean 'Sea and Sun' destination. Coastal tourism is the dominant sector of its economy.

The diagnostic model is tested using data collected in October 2013 from residents and non-residents of the city of Larnaca. Specifically, a questionnaire designed and organized in six thematic axes, i) The Visit, ii) The Sense of Place, iii) The Appealing Environment, iv) The Pulse, v) The Potential and vi) The presence of the city based on the three main directions of influencing perceived image, A) The Advanced Economy, B) The Attractive Environment, C) The Efficient Governance, according to the existing literature and author's suggestions.

The study population is, a) Residents of Larnaca, b) Residents of Cyprus but not of Larnaca, c) Visitors of Cyprus. A grouping was formed according to the place of residence of the respondents. Specifically, Group A refers to the residents of Larnaca that is the 'Self-Image' and Group BC that refers to the non-residents of Larnaca, that is the 'External-

Image'. A stratified random sampling approach was used based on the place of residence. The self-administered questionnaire was designed in Greek, English and Russian. The questionnaire was on-line distributed, as well as to the Larnaca's airport, Larnaca's city centre and to other cities of Cyprus in places with population concentration. In all, 1631 questionnaires were distributed. However, 100 questionnaires were eliminated from the analysis as a result of missing data. This falls within the acceptable 95% confidence interval (Collis et al, 2014) and the minimum sample size for visitors 384, for inhabitants of Larnaca 383 and for residents of Cyprus with a permanent place of residence other than Larnaca city 384. The survey team requested participation from adults above 17 years of age. This method resulted in a response rate of 93.8% equivalent to 1531 questionnaires (Table 1).

Table 1. Target Groups

<i>Grouping</i>	<i>Number</i>	<i>%</i>	<i>Total Num.</i>	<i>Perceived Image of Larnaca</i>
<i>A. Respondents with permanent place of residence in Larnaca</i>	575	38	575	Self-Image
<i>B. Respondents with permanent place of residence in Cyprus but not in Larnaca</i>	463	30	956	External-Image
<i>Γ. Visitors of Cyprus.</i>	493	32		

Source: Author

The data collected from the questionnaires was analysed using SPSS for statistical analysis of quantitative data. As part of SPSS analysis each question in the questionnaire was treated as a variable measuring data on a nominal, ordinal and interval level. The open-ended questions were analysed using content analysis whereby topics arising more frequently resulted in the creation of categories. For the measurement of variables, a five-point Likert scale was used with: 1=Very Negative and 5=Very Positive. A detailed profile of the respondents is presented in Table 2.

Table 2. Respondents' Profile

Variable	%	Variable	%	Variable	%
Gender		Age		Education	
Male	50.6	17-25	32.3	High School	29.0
Female	49.4	26-44	41.8	Work Training	5.4
		45-64	18.6	College	37.0
		64+	7.2	BA/MA degree or higher	28.6

Marital Status		Nationality		Professional Activity	
Single	36.4	Cypriot	63.9	Employee	49.1
Married	42.9	Greek	4.0	Freelancer	12.8
In relation	18.8	English	14.9	Unemployed	7.6
Widowed	2.0	Russian	6.3	Retired	8.6
		German	2.2	Household	0.9
		Swedish	1.9	Student	17.8
		Norwegian	0.9	Other	3.2
		Other	5.9		
Permanent Place of Res. not in Cyprus		Permanent Place of Res. in Cyprus		Reason of Visit	
Greece	6.3	Larnaca	55.4	Tourism	77.9
England	46.7	Limassol	10.8	Educational	5.2
Russian Federation	18.1	Nicosia	20.3	Business	9.9
Germany	6.1	Paphos	4.9	Investments	0.4
Sweden	5.7	Unoccupied area of Famagusta	8.6	Migratory	2.2
Norway	2.8			Health	0.8
Other	14.4			Other	3.6

Source: Author

4. RESEARCH OUTCOMES BY THE QUANTITATIVE DATA ANALYSIS

This section refers to issues that concern the visit, the sense of place, the appealing environment, the pulse, the potential and the presence of the city of Larnaca through the evaluations of the respondents (Table 3-5).

Specifically, 74.6% of the respondents present a high likelihood to visit Larnaca again. In terms of bipolar scales, the lowest rates are given to the variables, 'Technologically not developed/ Technologically developed'(2.83-mode 3) , 'Not modern/ Very Modern'(2.97-mode 3), 'Accessibility' (2.84-mode 3), 'Contemporary Architecture'(2.88-mode 3), 'Sport Activities'(3.17-mode 3), 'Ease in Finding a Job'(2.02-mode 1) and to the 'Cycle Network'(2.38- mode 2), (Table 3). It is noted that the highest values are observed in the evaluations of the variables 'Unsafe/Safe' (3.83-mode 4), 'Weather' (4.06-mode 5), 'Food/ Drink' (3.78-mode 4), 'Celebration of Kataklimos' (4.00-mode 5), 'Beaches/Sea and Sun' (4.15-mode 5), and 'Lifestyle' (3.61-mode 4), (Table 4). The respondents rated the issues

'Social', 'Economic', 'Environmental', 'Communication with residents', 'Communication with visitors', 'Possibilities of Larnaca on development', with 'medium' evaluations (2.78-3.31). The lowest rate is received to 'Economic' issues (2.78), (Table 5). Where a large standard deviation is noted to the means of the variables, the results were compared with the 'mode'.

4.1. Differenced in values between the Target Groups

The Mann-Whitney U test is adopted for examining the differences in values between the groups of 'Self-image' (A) and 'External-image'(BC), (Table 6).

A significant difference (asyp.sig.<.05) is observed in all pairs of variables in issues that concern 'The Sense of Place' sector but 'Unsafe/Safe'. The test revealed the biggest effect (effect size) to the pair of variables 'Technologically not developed/Technologically developed' (r=-.2). It seems that the 'External Perceived Image' (group BC) is more 'positive' than the 'Self-image' (group A) in all evaluations in these issues (except to the variables 'Unsafe/Safe'). The test revealed, in issues that concern 'The Appealing Environment', the biggest effect (effect size) to the pair of variables 'Contemporary Architecture'(r=-.2) and the 'Presence of historical buildings' (r=-.19). It seems that the perceived image of Larnaca in these issues is more positive for the groups that constitute the 'External-image', (BC) than for the group of 'Self-image', group (A). The outcomes of the test show, in issues that concern 'The Pulse', the biggest effect (effect size) to the pair of variables 'Liveliness of Larnaca' (r=-.25) and 'Variety of activities in general' (r=-.21). It seems that the perceived image of Larnaca is more positive for the groups that constitute the 'External-image', (BC) than for the group of 'Self-image', group (A) in these issues.

Regarding 'The Potential', the test shows the biggest effect (effect size) to the pair of variables 'Ease of Living, Not easy/Very easy' (r=-.25), 'Satisfied and Affordable Accommodation, Not easy/Very easy '(r=-.20), 'Public Transport, Very negative/Very positive' (r=-0.19), 'Road Network Very negative/Very positive' (r=-0.20), 'Cycle Network, Very negative/Very positive' (r=-0.25), 'Pedestrian Routes, Very negative/Very positive' (r=-0.21), 'Ease in Finding a Job, Not easy/Very easy' (r=-0.24). It seems that the perceived image of Larnaca in 'The Potential' sectors is more positive for the groups that constitute the 'External-image', (BC) than for the group of 'Self-image' (A), with the exception to the variables 'Ease of living', 'Satisfied and affordable accommodation' and 'Schools' where the effect size was limited.

Table 3. Lowest Rates

Variables	N	Mean Value	Mode	Std. Dev.	Skewness	Std. Error of Skewness	Kurtosis	Std. Error of Kurtosis
	Valid							
Tech. not Devel./Tech. Devel.	1327	2.83	3	1.096	-.013	.067	-.530	.134
Not Modern/Modern	1338	2.97	3	1.096	-.073	.067	-.508	.134
Contemporary Architecture	1189	2.88	3	1.033	-.002	.071	-.437	.142
Accessibility	1226	2.84	3	1.233	.008	.070	-.922	.140
Sport Activities	1147	3.17	3	.961	-.082	.072	-.197	.144
Cycle Network	1062	2.38	2	1.133	.479	.075	-.558	.150
Ease in finding a job	1029	2.02	1	1.123	.869	.076	-.089	.152

Source: Author

Table 4. Highest Rates

Variables	N	Mean Value	Mode	Std. Dev.	Skewness	Std. Error of Skewness	Kurtosis	Std. Error of Kurtosis
	Valid							
Unsafe/Safe	1243	3.83	4	1.051	-.677	.069	-.087	.139
Weather	1247	4.06	5	.896	-.717	.069	.149	.138
Food/Drink	1263	3.78	4	.848	-.242	.069	-.278	.138
Celebration of Kataklimos	1143	4.00	5	1.026	-.895	.072	.250	.145
Beaches/ Sea and Sun	1233	4.15	5	.900	-.901	.070	.305	.139
Lifestyle	1199	3.61	4	.917	-.327	.071	-.021	.141

Source: Author

Table 5. Medium Rates

Variables	N	Mean Value	Mode	Std. Dev.	Skewness	Std. Error of Skewness	Kurtosis	Std. Error of Kurtosis
	Valid							
Social	950	3.11	3	1.041	-.339	.079	-.242	.159
Economic	937	2.78	3	1.052	-.044	.080	-.429	.160
Environmental	946	2.96	3	1.046	-.189	.080	-.416	.159
Communication with residents	942	3.21	3	1.029	-.150	.080	-.368	.159
Communication with visitors	944	3.31	3	1.021	-.222	.080	-.412	.159
Possibilities of Larnaca on development	956	3.21	3	1.162	-.175	.079	-.714	.158

Source: Author

Table 6. Mann-Whitney U Test Between the Groups: [A]-Self Image and [BC]-External Image

Variables	Mann-Whitney U	Wilcoxon W	Z	Asymp. Sig. (2-tailed)
Contemporary Architecture	135987.000	282057.000	-6.966	.000
Historical Buildings	138542.000	285695.000	-6.747	.000
Liveliness of Larnaca	136004.000	277782.000	-6.624	.000
Variety of activities in general	124984.500	267829.500	-7.369	.000
Ease in living in Larnaca	93195.500	360010.500	-8.570	.000
Satisfactory and affordable accommodation	89143.000	347264.000	-6.551	.000
Schools	112163.500	225689.500	-2.937	.003
Public Services	122773.500	265084.500	-4.717	.000
Road Network	119895.000	260610.000	-6.752	.000
Cycle Network	101007.000	236467.000	-8.270	.000
Pedestrian Routes	110764.000	248314.000	-7.246	.000
Ease in finding a job	96273.000	234348.000	-8.009	.000

Source: Author

Furthermore, the test revealed in issues that concern 'The Presence' that the 'External-image' (of group of BC) is more 'positive' than the 'Self-image' (the group A) to

all of the examined variables. By comparing different means through the calculation of ANOVA, the researcher was able to identify differences in respondents' perceived image, between the groups, a) residents of Larnaca, b) residents of Cyprus but not of Larnaca, c) visitors of Cyprus and between age groups.

It seems that the perceived image of Larnaca in sectors that constitute 'The Sense of Place', 'The Appealing Environment' and the 'The Pulse', is more positive to the group of 'Visitors' (C) compared to the perceived image of the other two groups. It is noteworthy, that in sectors that constitute 'The Potential', the perceived image is more positive for the group of 'Residents of Larnaca' than for the other two groups (A and B). An exception observed to the sectors of 'Ease of living', 'Satisfied and affordable accommodation' and 'Schools' where no significant difference was observed.

According to the research results, the largest statistically significant differences between age groups in 'The Sense of Place' sector, observed between the age group (64+) with the age groups of (17-25) and (26-44), (.05). It seems that Larnaca's perceived image of the sense, 'Boring/ Exciting', is more positive for the age group of (+64) than of the younger age groups of (17-25) and (26-44). In the 'Appealing Environment' sector the perceived image of the city is more positive for the age group of (+64) than for the youngest group of (17-25) and in 'The Pulse' sector the biggest differences observed between the age group of (+64) and the younger age groups.

5. RESEARCH OUTCOMES BY THE QUALITATIVE DATA ANALYSIS

5.1 Interesting Places

The respondents were asked to name two places other than the coastal area of Larnaca, known as 'Finikoudes', to state as interesting. Thus, the answers were recorded and divided into the groups of, 'Self-Image' responses and 'External-Image' responses. In all, 16 categories were identified, while those rarely mentioned were grouped and named 'Others'.

Out of 474 valid responses by residents of Larnaca and 396 by non-residents of Larnaca, approximately 73%, stated Makenzi beach as the most interesting place. Considerably smaller is the percentage of respondents who perceive the 'Salt Lake' area as an interesting place. In particular, only 21% of the responses by the residents of Larnaca and only 12% by non-residents of Larnaca. In addition, only 7% of the respondents consider Hala Sultan Mosque to be an interesting place.

The area of 'Ayios Lazaros' church, is mentioned as interesting by 12% of the respondents while the response rate is approximately the same to the residents and non-residents of Larnaca. It seems that only 3% of non-residents of Larnaca and 9% of

residents of Larnaca, mentioned the city centre as 'interesting' place. We would like to stress out the significance of its effect to the perceived image of the city, as the limited effect to positive perceptions indicates the limited interest of individuals to identify it as an interesting gathering urban core. Larnaca's airport is perceived as an interesting place by 8% of the non-residents of Larnaca, while the percentage in residents' responses reaches only 1%. The group of non-residents of Larnaca includes the group of visitors in Cyprus for whom Larnaca's airport is the first impression of the city. This may interpret the high percentage observed in outcomes, compared to the small percentage by the group of Larnaca's residents.

It is noteworthy, that Larnaca's cultural elements, which are characterized as 'interesting', have a limited presence in the perceptual capacity of the city. In particular, answers that concern, the Castle, Kamares area, Ancient Kition and Museums, vary between 1% and 2% of the total number of responses.

5.2. Description of the city

In this section, respondents were asked to describe Larnaca up to three words. For this reason, word sets were formed.

Out of 19% of the respondents, Larnaca is described as 'quiet'. Many of them combined their answer with the description 'simple' and 'small' (5% and 6% respectively). Approximately 16% of the respondents described Larnaca as 'beautiful' (both, residents and non-residents of Larnaca). This perception is also confirmed by the 'positive' evaluations given in variable 'beautiful'. At the same time, 7% refers to the 'beautiful beaches' of Larnaca. This percentage is higher to the non-residents of Larnaca (9.2%) than to residents of Larnaca (5.2%).

This difference may be interpreted by the high percentage of non-residents of Larnaca who chose the city as a 'Sea and Sun Destination'. The high perceptual capacity of the city's natural assets is confirmed by the 'very positive' evaluations that the city received on variables 'Beaches/ Sun and Sea'. It is noteworthy, that while Larnaca is described by 11% of the respondents as 'interesting, fascinating, pleasant', only 7.2% of Larnaca's residents and 16% of non-residents give this description to the city. A similar difference in perceived image between the two groups is also observed in the description 'good'. This description is given by 9% of the respondents but big difference in respondent's rate is observed between non-residents and residents of Larnaca (12.8%-5% respectively). A high percentage of respondents gave the descriptions 'Underdeveloped/Neglected' and 'Monotone/Boring' (12% and 8% respectively). This perception could be correlated with the 'medium' evaluations given to the 'Sense of the Place' sectors. In addition, the description

'Developing' was given by only 5% and 3.5% of residents and non-residents of Larnaca, respectively and the description 'modern' by only 0.5% and 2.6% of the residents and non-residents of Larnaca. Higher percentages are given to the descriptions 'family', 'clean', 'and safe' (4%, 6%, and 6% respectively). Larnaca's image as a 'relaxed' city is perceived by 6% of residents and non-residents of Larnaca with the same percentage on a total number of respondents. The same percentage (6%) in all respondents (in all groups, residents and non-residents of Larnaca) described the city as 'historical'. The percentage is considered to be particularly small if we take into account the historicity of the city. This perception is also confirmed by the evaluation 'medium' that the city received in the variables 'Presence of historical buildings' and 'Cultural places'.

5.3. Pleasant Pathways

As the exploration of the spatial perceived image is considered a fundamental tool for city branding processes with spatial approaches, patterns of mental representations of the environment, the 'cognitive maps' were identified. The recording of pleasant pathways through selected nodes and routes reported by the respondents aims to evaluate 'The Attractiveness', as an attribute of the environmental structure. Thus, the researcher identified elements of recognition of the urban environment, as urban symbols in the cultural landscape. At the same time, attempts to identify elements of the spatial structure and the correlation intensity between the reference points.

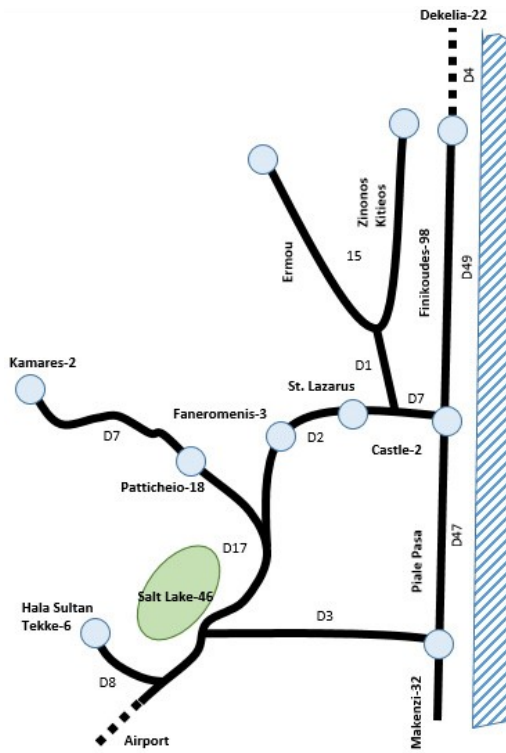
For this purpose three types of 'semantic' networks are depicted:

1. Pleasant pathways to the city or the wider area of the city of Larnaca.
2. Pleasant pathways to the natural environment, outside the city.
3. Pleasant pathways for visiting important sites and monuments.

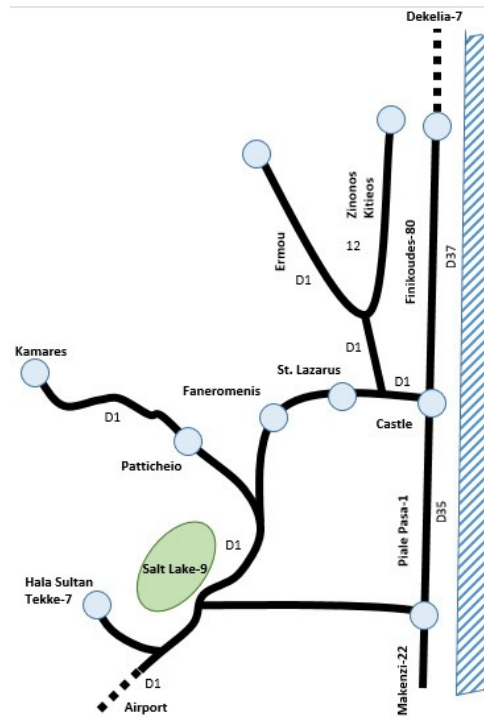
A summary of the results is designed by registering the nodes and by diagrammatic representation of pathways through landmarks. The results were depicted on diagrams that give the perception of the spatial structure and the correlation intensity by the groups of 'Self-image' and 'External-image'. It is noted that routes reported without being identified with a sufficient number of intermediate landmarks were recorded as reference points/regions.

The following diagrams (Figures 2-3, 5-6, 8-9) shows pathways, nodes and urban cores with the number of the recorded responses. In the Figures (4, 7, 10), the intensity of their perception is depicted.

Figure 2-3. (2) Pleasant pathways in the city or in the wider city area by residents of Larnaca,
(3) Pleasant pathways in the city or in the wider city area by non-residents of Larnaca.



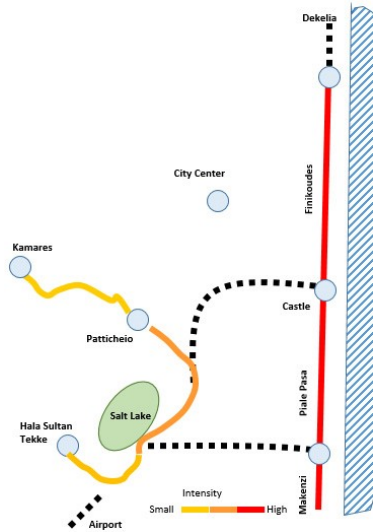
(2)



(3)

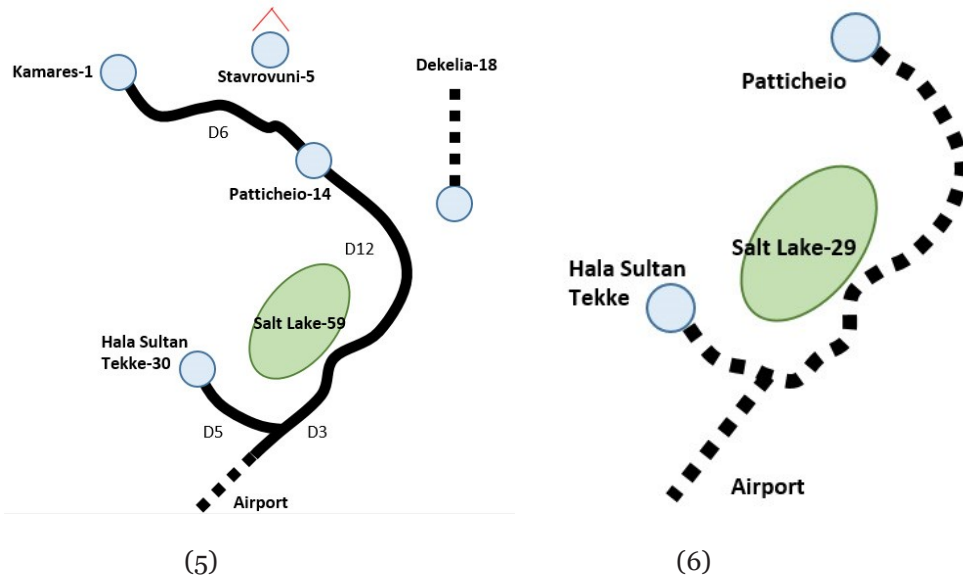
Source: Author

Figure 4. Pleasant pathways in the city or in the wider city area by all the respondents



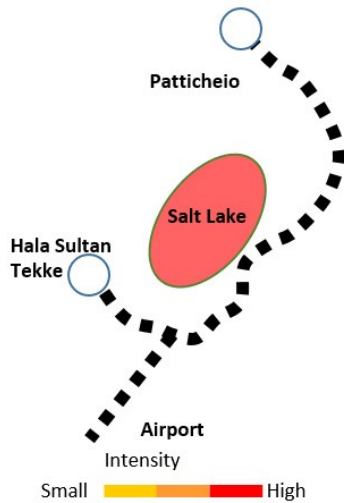
Source: Author

Figure 5-6. (5) Pleasant pathways in the natural landscape, outside the city by residents of Larnaca, (6) Pleasant pathways in the natural landscape, outside the city by non-residents of Larnaca.



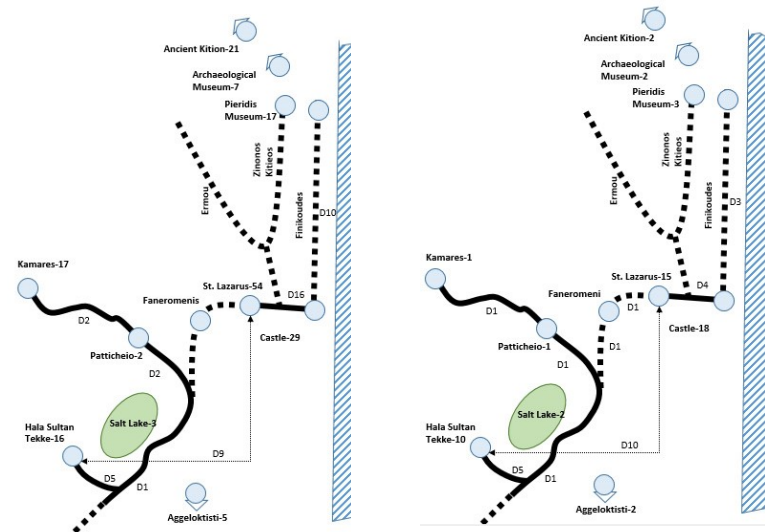
Source: Author

Figure 7. Pleasant pathways in the natural landscape, outside the city by all the respondents



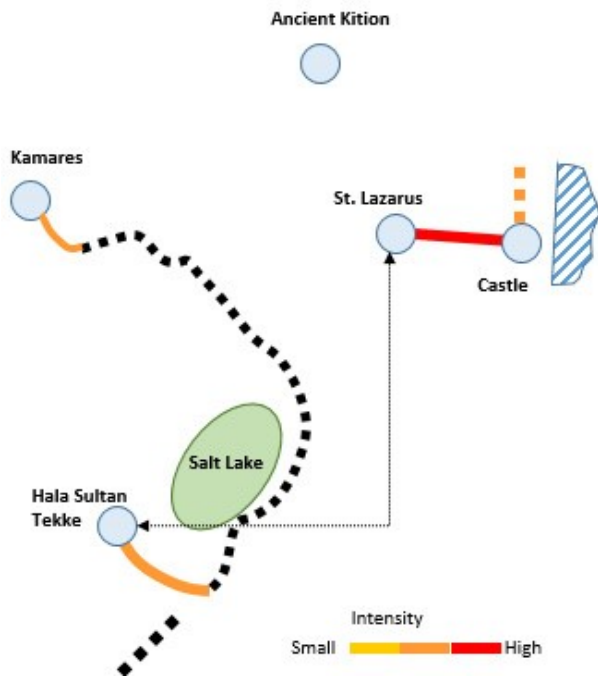
Source: Author

Figure 8-9. (8) Pleasant pathways for the visit of important monuments by residents of Larnaca, (9) Pleasant pathways for the visit of important monuments by non-residents of Larnaca.



Source: Author

Figure 10. Pleasant pathways for the visit of important monuments by all the respondents



Source: Author

The findings from the mental representations of the urban fabric reveal an accordance with the quantitative and quality data analysis. Specifically, while the urban proximity of the Shopping Centre with the significant generators of the city or the cultural sites is great (i.e. the airport, the seafront, the archaeological site of Ancient Kition, Ayios Lazaros Church, the Castle etc.), no cognitive pathways recorded that would lead to the enhancement of the perceptual urban continuity, composing at the same time a spatial network through urban cores of a particular character (Figures 2-4). This goes along with the research findings of a limited effect of city centre to positive perceptions (see for instance Chapter 'Interesting Places').

In the case of the coastal areas, 'Finikoudes' and 'Makenzi' beach were treated by all respondents as the urban cores with significant positioning on the perceived image of the city (Figures 2-4). The research results confirm, that the coastal front is not only the dominant spatial element to perceptions and associations but also the spatial channel that controls the perceptual capacity of the city (see also associations and perceptions in Chapter 'Famous Place').

Moreover, the process of mental representations' examination reveals that, while the 'Salt Lake' and the coastal front of 'Finikoudes' and 'Makenzi' region are the dominant natural environmental values of the city, no spatial continuity observed that links the two urban cores (Figure 2-4). Furthermore, the 'Salt Lake' it is not equally perceived to residents and non-residents of Larnaca (Figure 5-7). Comparing the research results of the pleasant pathways in the natural landscape with research outcomes presented in the Chapter 'Interesting Places', the limited ability of 'Salt Lake' to influence associations is confirmed.

It is noteworthy that, while the concentration of the cultural elements in the urban fabric is large and particularly important, (i.e. the archaeological site of Ancient Kition, the Castle etc.) their limited perceptions (see for instance associations in Chapter 'Interesting Places') and limited pathways associated with the historical content of the city (Figures 8-10), raise questions about the city's capacity to project its cultural content.

Our interpretations of mental representations show that some of the most important assets of the urban fabric, due to their accordance with the process of the construction of the imaginary, do not contribute significantly to the production of urban symbols, which will be strongly associated with the cityscape.

5.4. Perceived strongest advantage/s of Larnaca

The respondents asked to indicate what they consider the strong advantage of Larnaca. For this reason, 21 categories were formed, including related words.

Out of 641 respondents, 59% stated 'Sea and Sun', 'beaches', 'Makenzi' 'Finikoudes' and 'big waterfront' as its strongest advantages, with its beaches getting the highest score (7%, 40%, 5%, 4%, 3% respectively). In addition, Larnaca's compact structure and the small geographical area that encompasses the urban core are elements which are perceived by 8% of the respondents, mainly by the residents (12%). These advantages seem to be linked to the ease in transportations and in accessibility to services. On the other hand, these elements are not particularly perceived by non-residents of Larnaca (3%). The result could be interpreted through the dominant image of Cyprus, that is a 'Sea and Sun Destination' (Farmaki, 2011). Furthermore, as strong advantages are also mentioned marina, the port (7%), the airport (24%) and the proximity to the city centre (6%).

5.5. Famous Place

The respondents asked to indicate what they consider Larnaca famous for. For this reason, categories have been formed which include related words (i.e Finikoudes beach, Makenzi beach, coastal area of Finikoudes, coastal area of Makenzi, Finikoudes region, Makenzi

region, Finikoudes waterfront). 'Finikoudes' and 'Celebration of Kataklimos' seems to be the dominant elements in the perceived image of the city as out of 879 respondents, 27% stated that Larnaca is famous for 'Finikoudes' water front (25% by residents and 30% by non-residents) and 21% for Celebration of Kataklimos. Overall, 'Beaches', 'Makenzi' and 'Finikoudes' are considered the natural assets for which Larnaca is famous for (54% overall). On the other hand, 'Salt Lake' reaches only the 5% in perceptions. Moreover, 4% of the respondents, refer to 'Saint Lazarus', without being clear whether this perception refers to his personality, to the Saint's Lazarus Church or both.

5.6. Famous Person

The respondents were asked to report a famous person from Larnaca. Out of 300 valid respondents, 29% mentioned Anna Vissi. Thus, the singer seems to be a dominant personality in the perceived image of the city. It is noteworthy that Zeno the Citium (the hellenistic thinker from Kition, the ancient city of Larnaca), refers to only 7% of all the responses. This percentage represents 8% to the responses by the residents of Larnaca and reaches only 5% to the responses by non-residents of Larnaca.

6. COMPARISONS OF QUANTITATIVE AND QUALITATIVE RESULTS

The performance of the perceived image in the city branding objectives is described through the three main directions that affect the reputation of a place: A) The Advanced Economy, B) The Appealing Environment, and C) The Effective Government. In this context, the investigation attempted to approach these axes, through the evaluations of the components that describe them.

A) Axis-Advanced Economy

Measurement of the perceived image of the 'Economy' sector was achieved through the rating of several variables such as the 'Ease of finding a job' and the 'Favourable environment for business'. The review given by respondents revealed 'very negative' overall ratings (more negative ratings are given by the residents of Larnaca). To the question whether Larnaca provides a 'Favourable Business Development Environment', the 78% of the respondents stated that they 'Do not know' and the 10% stated, 'No'. To the same question, Larnaca's residents seem to have the highest percentage of unawareness (78.3%) than non-residents. The variables, 'Costs of Living', 'Expensive / Inexpensive', 'Poor / Luxurious', 'Technologically undeveloped /Technologically developed', 'Not at all modern/ Very modern', 'Retail satisfaction', received 'medium' rates (with non-residents of Larnaca having a more 'positive' perceived image than the residents of Larnaca). Only the variable 'Ease and affordable living' received 'positive' rating.

Particularly low ratings were given to attributes that support city's infrastructures. The attribute that received the most negative rates is the 'Cycle network' while the 'Road network', 'Pedestrian routes', 'Public transport' and 'Accessibility' received 'medium' ratings. Under the conditions associated with the 'Advanced Economy' sector, it seems necessary the city's image to be upgraded with infrastructures that will positively contribute to Larnaca's cityscape.

B) Axis-Appealing Environment

The measurements of the perceived image of the 'Appealing Environment' in variables such as, 'The Experience of a Natural Walk in Larnaca' and the 'Quality of Green Public Spaces' received 'medium' ratings (the perceived image of non-residents appear to be significant 'more positive' than the residents' perceived image), with the group of 'Visitors' giving the most 'positive' ratings. It is noteworthy, that in all the groups the variable 'beaches/ sun and the sea' received 'very positive' ratings.

Here, the built environment of Larnaca received in the variables 'The experience of a city walk', 'Contemporary architecture', 'Presence of historical buildings' and to the 'Places of culture' 'medium' ratings (the perceived image of non-residents appear to be significant 'more positive' than the residents' perceived image). The group of

'Visitors' gives the 'most positive' ratings while, the lowest rating is given, by all the groups, to the variable 'Contemporary Architecture'. In addition, the urban cultural landscape received medium rates through the variables 'Boring/ Exciting' and 'Common/ Unique'.

The focus of attention of the research is, not only to identify the cultural assets in the urban fabric but how their positioning significantly affects the perceptions and associations developing spatial experiences with competitive and comparative advantages for the cultural landscape.

The social environment functions as a strong asset for the city and it is perceived through the variables 'Friendliness of the residents' and 'Residents' educational level' with 'positive' ratings given by residents and non-residents of Larnaca.

To the axis 'Pulse of the city' is identified strong associations with 'Celebration of Kataklimos'. In addition, the variable 'Food/ Drink' was rated 'positively' by both residents and non-residents of Larnaca. However, other components describing the 'Pulse of the city' such as 'Sport activities', 'Art events', 'Liveliness' and 'Variety of activities in general', received 'medium' ratings. It seems that the perceptions of the city according to the axis 'The Pulse of the city' is more 'positive' for the non-residents of Larnaca compared to the perceptions of the residents of Larnaca.

It is noteworthy that Larnaca's environment in sectors related on 'The Appealing environment', 'The Sense' and 'The Pulse' of the place, seem to be more 'positively' perceived by the age group of (64+).

The results of our research have highlighted the need to empower the attractiveness of the city and to manage its perceived image through internal processes of composing distinct identity but also external processes of projecting its symbolic content.

C) Axis-Effective Government.

The components describing Larnaca's 'Effective Government' received 'medium' ratings. More negative evaluations are being given by residents of Larnaca. These ratings may interpreted through their high degree of familiarity with the problems of the city. Characteristically, the age group (64+) gives significantly more 'negative' ratings to 'Social', 'Economic' and 'Environmental' issues.

In these circumstances, it seems necessary an effective government environment to be created. The purpose of this process is to provide economic, symbolic, investment, social and cultural benefits that will lead to the sustainable development of the city.

Strengths of Larnaca city

- Beautiful natural environment/ beaches
- Safe environment
- Compact urban core
- Ease in transportations
- Friendly population
- Associations with Celebration of Kataklimos
- Food and Drink

Weaknesses of Larnaca city

- No perceptions identified that link the city with associations of a "Technologically developed city", "Modern city", "City that invests to its renewable energy resources"
- The city is linked with association of an: "Underdeveloped, neglected, monotonous, boring, not very exciting, not special, not very lively, without a great variety of activities" city
- The ability of the city to influence associations of a "cultural and historical environment" is limited
- Low attractiveness of modern architecture of the city
- Moderate assessment of the city walk experience, in its natural and in its built environment

- Moderate assessment of the shopping centre
- Salt is poorly perceived as a cultural product
- Difficulty in finding a job
- Low city accessibility
- Salt Lake has limited ability to influence associations
- Moderate assessments of the city's place management

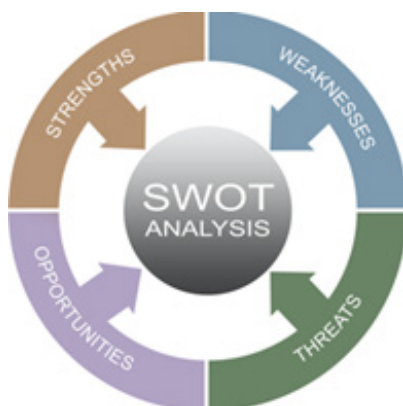
Opportunities

- Targeting to investment directions other than recreational tourism while also providing social, economic, environmental and cultural benefits
- Upgrading the tourist product
- Upgrading the built environment
- Promoting the natural environment
- Upgrading the cultural environment and cultural activities
- Upgrading the walk experience in the natural and built environment

Threats

- Urban development of other cities (in Cyprus or in the wider Mediterranean region), could lead the investments in other competitive cities

Table 7. SWOT Analysis



Source: Author

7. DISCUSSING URBAN CULTURAL LANDSCAPE AS A PLACE COMPETITIVE IDENTITY GENERATOR. SWOT ANALYSIS WITH SPATIAL APPROACH

In our research, strengths and weaknesses of the city of Larnaca were identified through residents' and non-residents' perceptions, associations and evaluations (Table 7). Here, we examine according to the research results, the perceived image and the orientation of actions that the city could take in order to promote a competitive identity with spatial approaches.

7.1. The Perceived Image of Larnaca City and Orientation of Actions

For the city of Larnaca, the beautiful natural environment and the pleasant weather in a compact urban core with ease in transportations, are consist strong advantages that cause feelings and impressions through associations. Its beaches, as associative projected elements, with a predominant value, are of significant importance in the mental perception of the place. At the same time, 'Salt Lake' while is the 'signifier' natural place, which gives environmental asset in the city, unique, non-replicable and with a spatial footprint, has limited ability to influence associations.

It seems that the environmental value of Larnaca may lead the investment interest in the environmental orientation, triggering the activation of other developmental and investment directions such as walking tourism, sports, marine, conference, health and wellness, marriage, accessible, senior tourism but also educational, research, innovation and film activities.

The accessible and senior tourism is especially favoured by the small distances and the flat topography of the city. Besides, the most 'positive' ratings were received in sectors that constitute 'The Appealing' environment of the place, 'The Sense of place' and 'The Pulse' of the city by the age group (64+).

It seems that, the cultural and historical environment of Larnaca is a comparative advantage of the city but with limited ability to influence associations. Furthermore, while the number of its cultural elements is high and very important, the projection and processing of its cultural symbols is very limited. The need to empower the perceptual capacity of the cultural content of the city lies on our interest to generate spatial symbols, with synergies of capital investments and cultural meanings. These actions mainly produce a language of social identity with positive correlations and associations, non-replicable, recognizable and unique. At the same time, they ensure the improvement of the perceived image of the city

and city's reputation. Certainly, these efforts have an economic nature but mainly concern the empowerment of its cultural identity and the enhancement of city's associations with its origins.

In this context, it is revealing that while the cultural and geographical advantages of Larnaca city are strong, they do not have a direct impact on perceptions, associations and investments processes, related on the urban cultural landscape. Thus, we insist on providing guidance on which a course of action would be defined in order a competitive identity with a strong symbolic content, to be composed. It is pointed out that through the multidimensional mix of research data, *the cultural and environmental local orientation* is identified by the research.

8. CONCLUSION: THE INTEREST OF THE CONTEMPORARY CULTURAL LANDSCAPES FOR CITY BRANDING POLICIES WITH SPATIAL APPROACHES

The composition of a model for the diagnosis of the perceived image of an urban cultural landscape through spatial approaches is powered by means of cultural, social, physical, geographical and institutional frameworks, through which assets and comparative advantages are identified. The proposed model identifies the spatial parameters that compose the symbolic economy of a place and defines the direction and orientation of architectural and urban design. Thus architectural and urban design are put as regulators into symbolic mechanism processes with wider economic, social and political conditions.

Larnaca city is presented as a case study with a generalized value and multiple benefits for modern Mediterranean places with strong historical perception (such as cities in Greece, Spain, Italy, etc.). The promotion of their material and cultural background follows symbolic economy practices while enhancing the dignity of populations.

The research findings allow us to proceed with interpretations through which the implementation of city branding strategies with spatial approaches to urban cultural landscapes would lead not only to their sustainability but to the creation of a positive (attractive and competitive) city image as a continuous process. As Deffner and Metaxas claim (2008), "The creation of a positive (attractive and competitive) city image is a continuous process, based on strategic planning, by examining, each time, not only all the promotional actions that the city has implemented, but also their impact on the city's internal and external environment. The major difficulty is to maintain a positive image for a long-term period".

The perceived urban structure, enriched with positive associations, reflects in this sense residents' dignity giving at the same time a symbolic content to the spatial narrative and a competitive non-replicable identity to contemporary cultural landscapes.

This process of analysis provides not only a model for the diagnosis of the perceived image of a place through spatial approaches but a design-based guide with significant impact on city branding strategies. In this regard, research outcomes concern city branding professionals, architects, urban planners, tourism professionals, academics, researchers, policy-makers, government officials etc.

References

- Anholt, S. (2004) *Brand new justice*. 2nd ed. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Anholt, S. (2007) *Competitive identity: The new brand management for nations, cities and regions*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Anholt, S. (2010) *Places: Identity, image and reputation*. London: Palgrave Macmillan.
- Ashworth, G. (2009) "The instruments of place branding: How is it done?" *European Spatial Research and Policy*, 16 (1), pp. 9-22.
- Ashworth, G. & Voogd, H. (1990) *Selling the city: Marketing approaches in public sector urban planning*. London: Belhaven Press.
- Burgess, J. (1982) "Selling places: Environmental images for the executive". *Regional Studies*, 16 (1), pp. 1-17.
- Cai, L. (2002) "Cooperative branding for rural destinations". *Annals of Tourism Research*, 29 (3), pp. 720-742.
- Clark, G. (2007) Report to the Economic Development Committee, City of Toronto. Toronto: A presentation to the city of Toronto.
- Crompton, J. (1979) "Motivation for pleasure vacations". *Annals of Tourism Research*, 6 (4), pp. 408-424.
- Deffner, A. & Metaxas, T. (2005) "Shaping the vision, the identity and the cultural image of European places". In *45th Congress of the European Regional Science Association: "Land use and water management in a sustainable network society"*. Vrije Univesitei, Amsterdam, 23-27 August.
- Deffner, A. & Metaxas, T. (2008) "The cultural and tourist policy dimension in city marketing: The case of the Olympic municipality of Nea Ionia, Magnesia, Greece". *Munich Personal RePEc Archive*, 14 (18), pp. 321-342.
- Dinnie, K. (2011) *City branding: Theory and cases*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Downs, R. & Stea, D. (1973) *Image and environment*. NY: Aldine.

- Evans, G.W. (1980) "Environmental cognition". *Psychological Bulletin*, 88 (2), pp. 259-285.
- Evans, G.W. & Pezdek, K. (1980) "Cognitive mapping: Knowledge of real world distance and location information". *Journal of Experimental Psychology: Human Learning and Memory*, 6 (1), pp. 13-24.
- Farmaki, A. (2011) A critical evaluation of tourism product diversification: The case of Cyprus. Ph.D thesis. Business School, Nottingham Trent University.
- Florida, R. (2002) *The rise of the creative class: And how It's transforming work, leisure community and everyday life*. NY: Basic Books.
- Florida, R. (2005) *The flight of the creative class: The new global competition for talent*. 1st ed. NY: HarperBusiness.
- Gallarza, M., Saura, I. & Garcia, H. (2002) "Destination image: Towards a conceptual framework". *Annals of Tourism Research*, 29 (1), pp. 56-78.
- Gärling, T., Böök, A. & Lindberg, E. (1984) "Cognitive mapping of large-scale environments: The interrelationship of action plans, acquisition, and orientation". *Environment and Behavior*, 16 (1), pp. 3-34.
- Gärling, T., Böök, A., Lindberg, E. & Nilsson, T. (1981) "Memory for the spatial layout of the everyday physical environment: Factors affecting rate of acquisition". *Journal of Experimental Psychology*, 1, pp. 263-277.
- Golledge, R.G. (1987) "Environmental cognition". In Stokols, D. & Altman, I. (eds.) *Handbook of environmental psychology*. New York: Wiley, pp. 131-174.
- Goodall, B. (1988) "How tourists choose their holidays: An analytical framework". In Goodall, B. & Ashworth, G.J. (eds.) *Marketing in the tourism industry: The promotion of destination regions*. Beckenham: Croom Helm, pp.1-17.
- Gospodini, A. (2001) "Urban design, urban space morphology, urban tourism: An emerging new paradigm concerning their relationship". *European Planning Studies*, 9 (7), pp. 925-934.
- Gospodini, A. (2002) "European cities in competition and the new 'uses' of urban design". *Journal of Urban Design*, 7 (1), pp. 59-73.
- Gospodini, A. (2004) "Urban morphology and place identity in European cities: Built heritage and innovative design". *Journal of Urban Design*, 9 (2), pp. 225-248.
- Gould, P. & White, R. (1974) *Mental maps*. Harmondsworth: Penguin.
- Gravagnuolo, A. & Angrisano, M. (2013) "Assessment of urban attractiveness of port cities in Southern Italy: A case study of Torre Annunziata". *Sustainability*. Open Access Journals Platform, 5. pp. 3906-3925. Available at <http://www.mdpi.com/journal/sustainability> [Accessed 11/04/2016].

- Hall, T. & Barrett, H. (1998) *Urban geography*. London: Routledge.
- Kalergis, D. (2016) *City, competitiveness and architecture: The role of the image in their promotion and development* [in Greek]. Ph.D. thesis. Department of Planning & Regional Development, University of Thessaly.
- Kaplan, S. (1973) "Cognitive maps in perception and thought". In Downs, R.M. & Stea, D. (eds.) *Image and environment*. Chicago: Aldine, pp. 63-78.
- Kavaratzis, M. & Ashworth, G. (2005) "City branding: An effective assertion of identity or a transitory marketing trick?" *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 96 (5), pp. 506-514.
- Klingmann, A. (2007) *Brandscapes: Architecture in the experience economy*. Massachusetts: The MIT Press.
- Konecnik, M. & Gartner, W. (2007) "Customer-based brand equity for destination". *Annals of Tourism Research*, 34 (2), pp. 400-421.
- Kosmopoulos, P. (1994) *Environmental perception of urban space* (in Greek). Thessaloniki: University Studio Press.
- Kotler, P., Asplund, C., Rein, I. & Haider, H. (1999) *Marketing places Europe: Attracting investments, industries and visitors to European cities, communities, regions and nations*. Harlow: Financial Times Prentice Hall.
- Laaksonen, P., Laaksonen, M., Borisov, P. & Halkoaho, J. (2006) "Measuring image of a city: A qualitative approach with case example". *Place Branding and Public Diplomacy*, 2 (3), pp. 210-219.
- Lash, S. & Urry, J. (1994) *Economies of signs and space*. London: Sage.
- Lowenthal, D. (1961) "Geography, experience and imagination: Towards a geographical epistemology". *Annals of Association of American Geographers*, 51, pp. 241-266.
- Lynch, K. (1960) *The image of the city*. Massachusetts: The MIT Press.
- Markusen, A. (2006) Urban development and the politics of a creative class: Evidence from a study of artists. *Environment and Planning*, 43 (8), pp. 1921-1940.
- Michael, S. (2018) *Architecture and urban design through city branding strategies: Spatial approaches of composing competitive cultural identity: The case of Larnaca city* [in Greek]. Ph.D thesis. School of Architecture, National Technical University of Athens.
- Middleton, A.C. (2011) "City branding and inward investment". In Dinnie, K. (ed.) *City branding: Theory and cases*. Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 15-35.
- Moore, G.T. (1974) "Development variations between and within individuals in the cognitive representation of large-scale spatial environments". *Man-Environment Systems*, 4, pp. 55-57.

- Neisser, V. (1976) *Cognition and reality: Principles and implications of cognitive psychology*. San Francisco: Freeman.
- Pocock, D. & Hudson, R. (1978) *Images of the urban environment*. London: Macmillan.
- Reputation.Institute. (2017, 1 1) *City reputation trak 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016*. Available at <https://www.reputationinstitute.com/Measurement-And-Benchmarking/City-RepTrak> [Accessed 07/08/2017].
- Selby, M. & Morgan, J. (1996) "Reconstructing place image: A case study of its role in destination market research". *Tourism Management*, 17 (4), pp. 287-294.
- Spoehr, K.L. & Lehmkuhle, S.W. (1982) *Visual information processing*. San Francisco, W.H: Freeman.
- Stephanou, I. & Stephanou, I. (1999) *Description of city image* [in Greek]. Athens: National Technical University of Athens.
- Tapachai, N. & Waryszak, R. (2000) "An examination of the role of beneficial image in tourist destination selection". *Journal of Travel Research*, 39 (1), pp. 37-44.
- Tuan, Y. (1974) *Topophilia: A study of environmental perception, attitudes and values*. NY: Columbia University Press.
- Urry, J. & Larsen, J. (2011) *The tourist gaze 3.0*. 3rd ed.). London: Sage.
- Vaughan, D. & Edwards, J. (1999) "Experiential perceptions of two winter sun destinations: The Algarve and Cyprus". *Journal of Vacation Marketing*, 5 (4), pp. 356-368.
- Walmsley, D. (1988) *Urban living: The individual in the city*. London: Longmans.
- Walmsley, D. & Jenkins, J. (1993) "Appraisive images of tourist areas: Application of personal construct". *Australian Geographer*, 24 (2), pp. 1-13.

Stella Michael

Architect-Engineer, PhD in Architecture and City Branding

School of Architecture, National Technical University of Athens, Greece

e-mail: Stella.Michael(AT)gmail.com

Κεντρικότητα και Αστικό Αποτύπωμα των Ελληνικών Μικρομεσαίων Πόλεων

Δρ. Κων/νος Πορτοκαλίδης

Χωροτάκτης - Πολεοδόμος Μηχανικός, Συγκοινωνιολόγος MSc

Περίληψη

Η εξέλιξη της ελληνικής μικρομεσαίας πόλης, στηρίζεται σε δύο αντίρροπα πλαίσια: τη χωρική συγκράτηση εντός του ρυθμισμένου χώρου και τη νέα αστική διάχυση, όπως καθοδηγείται από την ελεύθερη αγορά. Ειδικότερα, η σύγκριση του αστικού αποτυπώματος που παρουσιάζουν συγκεκριμένα παραδείγματα αναφοράς όπως η Αλεξανδρούπολη, η Κομοτηνή, η Ξάνθη, η Λαμία, η Καρδίτσα και η Καβάλα με θεμελιώδεις θεωρητικές προσεγγίσεις, οδηγεί στην μακροσκοπική αναγνώριση του ιδιαίτερου χωρικού χαρακτήρα τους. Συμπεραίνεται ότι ακολουθείται μια σταδιακή μονοκεντρική/ ομόκεντρη αστική επέκταση, ακόμη και όταν οι γραμμικές επεκτάσεις είναι έντονες κυρίως κατά μήκος του πιο ανεπτυγμένου οδικού άξονα ή για λόγους προσαρμογής στα φυσικά χαρακτηριστικά του χώρου. Επίσης, η εστιασμένη προσέγγιση με τη χρήση χωρικών δεικτών όπως η ένταση και η συγκράτηση, οδηγεί στην περιγραφή συγκεκριμένων χαρακτηριστικών των κεντρικών τους τόπων. Τεκμηριώνεται ότι οι δείκτες αυτοί, συνδέονται με τον πληθυσμό εξυπηρέτησης σύμφωνα με ένα τυπικό και στρωματοποιημένο εύρος τιμών, πλην μίας περίπτωσης που παρουσιάζει διευρυμένη κατανομή (Καβάλα). Συγκριτικά, ο κεντρικός της τόπος είναι χωρικά πιο εκτεταμένος από τα υπόλοιπα παραδείγματα. Τελικά, αναγνωρίζεται ότι, έχουν αναπτυχθεί διαχρονικά, ισχυρά επίπεδα έντασης και συγκράτησης για τις κεντρικές περιοχές, που δεν επιτρέπουν τη μεταβολή των αστικών αποτυπωμάτων τους σε πολυκεντρικά ή αποκεντρωμένα. Παρουσιάζουν δηλαδή μια «ανθεκτικότητα κεντρικού τόπου».

Λέξεις κλειδιά

αστικό αποτύπωμα, κεντρικότητα, μικρομεσαίες πόλεις

Centrality Issues and The Urban Footprint Identity Of Greek Small-Medium Sized Cities

Abstract

The Greek small-medium sized cities, usually expand around a central urban core, based on two alternative frameworks: the controlled spatial containment using urban planning methods versus the out of the masterplan development. In this aspect, the analysis of urban forms for case studies such as Alexandroupolis, Komotini, Lamia, Karditsa and Kavala, with theoretical urban expansion approaches, could lead to the formulation of their real urban footprints. A gradual central/ concentric extension of land uses and urban form is followed, even in the cases where the linear trends are intense, mainly along the most developed road axes, or for reasons of adjustment to the landscape. In addition, the use of more specific indicators, like central place intensity and restraint, revealed that the level of their centrality is directly affected by the number of services. Especially In Kavala's study, there are higher prices and deviations compared to the other cases. However, in all cities of interest, in timeless manner, it was found that the degree and the intensity of their centrality, restricts the alternative options of urban footprints growth, following polycentric or decentralized concentration models. Finally, it is identified that high values of these indicators, could create important central place resilience.

Keywords

urban footprint, centrality, intermediate cities

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο χαρακτήρας της ελληνικής μικρομεσαίας πόλης¹ βρίσκεται σε μια διαρκή και αέναη μεταβολή, υιοθετώντας συνέχεια τις αξίες, τις ιδεολογίες, τις φιλοσοφίες και γενικά τις απαιτήσεις ή θεωρήσεις της εποχής. Διαμορφώνεται στον χώρο και στον χρόνο, είτε αυξητικά χωρίς συγκεκριμένο χωρικό σχεδιασμό, είτε μέσα από οργανωμένες παρεμβάσεις. Ειδικότερα, το ελληνικό παράδειγμα, σύμφωνα με μια ευρέως επικρατούσα άποψη, αν και ιδιαίτερα κανονιστικό, χαρακτηρίζεται από τη διευκόλυνση της δόμησης με κάθε μέσο και τρόπο, που ουσιαστικά υπονόμισε διαχρονικά μια ορθολογική αντιμετώπιση (Οικονόμου και Πετράκος, 2004). Η ιδιαίτερη δηλαδή αστικοποίηση που προέκυψε οφείλεται κυρίως στην επιρροή της οικονομικής ανάπτυξης στον χώρο. Κι αυτό διότι, αποτελούσε πάντα τον συντελεστή παραγωγής μιας κακώς νοούμενης ανάπτυξης².

Επίσης, είναι γενικά αποδεκτό ότι η διαδικασία παραγωγής αστικού χώρου στην Ελλάδα χαρακτηριζόταν ανέκαθεν από μια μεγάλη διάσταση ανάμεσα στη θεωρία, στις θεσμικές προβλέψεις και στην πρακτική εφαρμογή (Οικονόμου 2000α, Οικονόμου 2000β, κ.α.). Απουσίαζε παράλληλα, μία συστηματική προσπάθεια αποσαφήνισης κάποιων συγκεκριμένων επιλογών ή ορθολογικών κανόνων, καθώς και μια παραδοσιακή δυναμική ή αντίστοιχη επιστημονική κουλτούρα³. Ως αποτέλεσμα αυτού, η πραγματικότητα ακόμη και σήμερα αποτυπώνει έναν χωρικό ανταγωνισμό (π.χ. χρήσεων γης, χωροθέτηση λειτουργιών, σχέση κέντρου – περιφέρειας κ.λπ.), ενταγμένο στους νόμους της αγοράς, της γαιοπροσόδου και της γαιοκτησίας, που αναπτύσσεται εντός των πόλεων, εκτός αυτών και κυρίως κατά μήκος των οδικών αξόνων (Γετίμης, 1989: 55-56; Αραβαντινός, 1997).

1 Δεν υπάρχει σαφής διαχωρισμός της έννοιας της μικρής, μικρομεσαίας ή μεσαίας σε μέγεθος πόλης. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, ακολουθείται ο διαχωρισμός των ελληνικών προδιαγραφών (ΦΕΚ 285Δ/05.03.2004) που τις ορίζει ως πόλεις από 30.000 μέχρι 100.000 κατοίκους. Σύμφωνα με τα στοιχεία της τελευταίας απογραφής (ΕΣΥΕ 2011), σε αυτές τις πόλεις είναι εγκατεστημένο το 12,60% του πληθυσμού (δεν συμπεριλαμβάνονται τα πολεοδομικά συγκροτήματα). Συνολικά, αναγνωρίζονται 26 αστικές περιοχές.

2 Σε αυτό συνέβαλε και το πολιτικό σύστημα της μεταπολεμικής Ελλάδας, που χρησιμοποίησε το καθεστώς της (μικρο)ιδιοκτησίας, ως συντελεστή παραγωγής πλούτου και ενσωμάτωσης των ασθενών κοινωνικών στρωμάτων στο οικονομικό σύστημα. Παράλληλα, υπήρξε μια συναίνεση μεταξύ πολιτών (πιέσεις προς την εξουσία), πολιτικών (πελαταιακό σύστημα) και διοικητικών μηχανισμών (προσαρμογή της νομοθεσίας σε παρεκκλίσεις και ανοχή στην αυθαιρεσία) του Κράτους, που δημιούργησε έναν «συμβιβασμό» μπρος σε ένα κοινό όραμα, αυτό της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτισμικής ανάπτυξης. Για περισσότερα, βλέπε ΙΤΑ (2006).

3 Υπονοείται ότι η επιστημονική προσέγγιση του σχεδιασμού, ήταν δέσμια μιας συγκεκριμένης πολιτικής προσέγγισης των πραγμάτων που αποτυπωνόταν στο θεσμικό πλαίσιο και πάντα προσαρμοζόταν στις κοινωνικές απαιτήσεις για περισσότερη αστική γη προς εκμετάλλευση (π.χ. αυξημένοι ΣΔ, εκτός σχεδίου δόμηση).

1. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Από την εξελικτική χωρική πρακτική των ελληνικών πόλεων, όπως είναι προφανές, έχουν προκύψει συγκεκριμένα μακροσκοπικά και μικροσκοπικά αποτελέσματα, όπως ο χαρακτήρας της «κεντρικότητας» και το συνολικό «αστικό αποτύπωμα» τους⁴, που μπορούν να αποτυπωθούν ή αποτιμηθούν και κυρίως να ενταχθούν σε μια ιδιαίτερη θεώρηση. Σε αυτό το πλαίσιο αναφοράς, η συγκεκριμένη εργασία σε ένα πρώτο μακροσκοπικό επίπεδο, αναγνωρίζει και περιγράφει το αστικό αποτύπωμα χαρακτηριστικών παραδειγμάτων ελληνικών μικρομεσαίων πόλεων, που απέκτησαν στον χώρο και στον χρόνο. Περιλαμβάνουν μικρομεσαίες πόλεις που είναι παραθαλάσσιες, ηπειρωτικές, σχεδιασμένες, οργανικές, νέες ή με ιστορική ταυτότητα. Ειδικότερα, χρησιμοποιούνται στοιχεία από τις πόλεις Αλεξανδρούπολη και Καβάλα (παραθαλάσσια – σχεδιασμένη), Κομοτηνή και Ξάνθη (ιστορική – οργανική), Καρδίτσα και Λαμία (ηπειρωτική – οργανική). Κατά μια άποψη είναι όλες γενικές πόλεις, μιας και ως τέτοιες θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν οι περισσότερες μικρομεσαίες πόλεις της χώρας. Κι αυτό διότι, δε διαθέτουν κάποιο ιδιαίτερο χαρακτηριστικό, που να τις κάνει να ξεχωρίζουν από τις υπόλοιπες.

Στη συνέχεια, επιχειρείται η σύνδεση τους με θεωρητικά πρότυπα αστικής ανάπτυξης. Γενικά, εξετάζεται αν τα συγκεκριμένα παραδείγματα της εγχώριας αστικοποίησης, μπορούν να περιγραφούν σύμφωνα με μια συγκεκριμένη ταξινόμηση αστικού αποτυπώματος. Αναγνωρίζονται επίσης τα στοιχεία του χώρου που επιδρούν ή περιορίζουν την ανάπτυξη τους και συνδέονται με τις επιλογές του σχεδιασμού. Στο πιο αναλυτικό επίπεδο, χρησιμοποιούνται τα πρωτογενή στοιχεία υφιστάμενων μελετών χωρικού σχεδιασμού (π.χ. ΓΠΣ), δια μέσω μιας συγκριτικής αξιολόγησης⁵. Έτσι, με την κατάλληλη επεξεργασία τους, δημιουργούνται ειδικοί δείκτες (ένταση και συγκράτηση) που χαρακτηρίζουν την κεντρικότητα για κάθε παράδειγμα αναφοράς. Συνολικά, προκύπτουν ποσοτικά στοιχεία που οδηγούν σε μια εστιασμένη εξέταση και συσχέτιση της κεντρικότητας με το συνολικό αστικό αποτύπωμα τους.

4 Η έννοια της κεντρικότητας αναπτύσσεται στα επόμενα κεφάλαια. Αντίστοιχα για την έννοια του αστικού αποτυπώματος, παρατηρείται στη βιβλιογραφία ότι υπάρχει κάποια ασάφεια τόσο στον ορισμό όσο και στο περιεχόμενο που λαμβάνει, μιας και συνδέεται με την αστική μορφή (urban form). Στη συγκεκριμένη προβληματική, περιλαμβάνει τον θεσμικά οργανωμένο αστικό χώρο που μπορεί να χαρακτηριστεί και ως «εντός σχεδίου» και την περιαστική περιοχή που εντάσσει χώρους αστικής ανάπτυξης (εκτός σχεδίου δόμηση). Για περισσότερα βλέπε Kropf (2009), Osmond (2010), Pinho και Oliveira (2009), Πορτοκαλίδης (2013: iv) κ.α.

5 Τα συγκεκριμένα στοιχεία, έχουν εξαχθεί και προσαρμοστεί ανάλογα κυρίως από τις αντίστοιχες μελέτες των Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων των πόλεων αναφοράς και αναφέρονται στον χρόνο εκπόνησης τους.

2. ΑΣΤΙΚΗ ΣΥΓΚΡΑΤΗΣΗ & ΕΠΕΚΤΑΣΗ

2.1. Ερμηνευτικό πλαίσιο

Στο μακροσκοπικό επίπεδο θεώρησης, οι μικρομεσαίες πόλεις παρουσιάζουν μια χαρακτηριστική γεωγραφική κατανομή που θα μπορούσε να εξεταστεί με όρους οικονομικής του χώρου αλλά και ως αποτέλεσμα συγκεκριμένων ιστορικών, πολιτικών και πολιτιστικών παραγόντων⁶. Αντίστοιχα, η χωρική έκφραση του αποτυπώματος τους (π.χ. διάταξη, κατανομή), φαίνεται να καθορίζεται από τη σχέση συγκράτησης / επέκτασης των αστικών χρήσεων και λειτουργιών, είτε αυτή γίνεται οργανωμένα και μέσω ενός συγκεκριμένου επιπέδου παρέμβασης και σχεδιασμού, είτε ανοργάνωτα. Ειδικότερα, με σημείο αναφοράς τον διαμορφωμένο αστικό τόπο, δημιουργείται ένας ευρύτερος χώρος που επεκτείνεται και εκτός των ορίων, δηλαδή με «εκτός σχεδίου» διάχυτες αστικές συγκεντρώσεις και ενδιάμεσους ελεύθερους χώρους⁷.

Συνολικά, συγκεκριμένες, κοινωνικές, πολιτικές, οικονομικές και θεσμικές πρακτικές αντιμετωπίζουν την αστική διάχυση ως εναλλακτικό και αποδεκτό μέσο χωρικής μεγέθυνσης. Αποδίδεται στην καταναλωτική και κατά πρόεκταση κοινωνική προτίμηση, στις αλλαγές των πολιτιστικών και οικονομικών σχέσεων, στον ανταγωνισμό, στη φορολογία, στις πολιτικά και πολιτισμικά διαιρεμένες αστικές περιοχές, στην απόλυτη επικράτηση του ιδιωτικού αυτοκινήτου, ενώ παράλληλα παρουσιάζεται και ως «δικαίωμα» σε ατομικό επίπεδο (Newman και Kenworthy, 1989; Guy και Marvin, 1999). Η χωρική διάσταση των ανωτέρω όμως, δημιουργεί ένα συγκεκριμένο πλαίσιο αστικής ανάπτυξης που καθορίζει και ολοκληρώνει τον συνολικό χαρακτήρα του αποτυπώματος των πόλεων, σύμφωνα με τα κάτωθι ζητήματα:

- Συγκράτηση – περιορισμός⁸
- Νέα ανάπτυξη (ανεξάρτητη) & ελεύθερη αγορά (διάχυση)

6 Για παράδειγμα, σύμφωνα με τη βαρύτητα, τη γαιοπρόσοδο κλπ. Χαρακτηριστικά αναφέρεται η ίση απόσταση χωροθέτησης των πόλεων της Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης περί των 50-60χλμ. Αυτό βέβαια οφείλεται σε ιστορικές παραμέτρους, όπως η ύπαρξη και λειτουργία της αρχαίας «Εγνατίας οδού» (Via Egnatia).

7 Υπονοείται η ελληνική πρακτική της αστικής διάχυσης (urban sprawl). Παρά την εμφάνιση αναρίθμητων νεολογισμών, ο παλιός ορισμός του Melvin Webber «non-place urban realm» εξακολουθεί να περιγράφει επαρκώς το φαινόμενο, που παρουσιάζει γενικά και οικουμενικά χαρακτηριστικά. Η συγκεκριμένη χωρική δυναμική έχει συνδεθεί με την έννοια της απώλειας αστικού χώρου «placeless» και το φαινόμενο των υπνουπόλεων (ή αστικές μονοκαλλιέργειες). Για περισσότερα βλέπε Γερολύμπου και Παπαμίχης (2004), Πορτοκαλίδης (2013) κ.α.

8 Στη διεθνή βιβλιογραφία περιγράφεται ως “urban containment”.

Είναι προφανές ότι η αστική διάχυση χαρακτηρίζει τη νέα μη ρυθμισμένη χωρική ανάπτυξη, σύμφωνα με την οικονομία της αγοράς. Στον αντίποδα, η εστίαση αφορά σε ζητήματα οργανωμένης αστικής ανάπτυξης και σε πρακτικές συγκράτησης και περιορισμού των αστικών χρήσεων/ λειτουργιών εντός συγκεκριμένων ορίων, που ακολουθούν ορθολογικούς κανόνες ελέγχου και διαχείρισης του αστικού αποτυπώματος. Σε αυτό το πλαίσιο, αναπτύσσονται ειδικές παράμετροι θεώρησης που αντιστοιχούν σε ιδιότητες του αστικού χώρου (π.χ. ένταση, συγκράτηση, περιορισμός κλπ) και μπορούν να περιγράψουν με μεγάλη ακρίβεια τον συνολικό χαρακτήρα της «κεντρικής περιοχής», σύμφωνα με τις αρχές της οικονομικής του χώρου και των κεντρικών τόπων. Πιο συγκεκριμένα, ορίζεται ως:

«ο αστικός χώρος που περικλείει κεντρικές λειτουργίες, εξυπηρετήσεις (π.χ. συστήματα μεταφορών) και ανάλογες χρήσεις γης δημοσίου και ιδιωτικού χαρακτήρα, όπου η κατοικία αποτελεί μόνο ένα μικρό ποσοστό και το εμπόριο, ιδιαίτερα το λιανικό, βρίσκεται σε μεγάλες συγκεντρώσεις»⁹.

Κρίσιμη διάσταση της κεντρικότητας λοιπόν, είναι το επίπεδο εξυπηρέτησης, που αξιολογείται από το μέγεθος και τον αριθμό των αγαθών/ υπηρεσιών/ εξυπηρετήσεων που προσφέρει μια κεντρική περιοχή. Συνδέεται άμεσα με τον ελάχιστο πληθυσμό που απαιτείται για την υποστήριξη μιας κεντρικής λειτουργίας, δηλαδή με το επίπεδο της ζήτησης, σε συγκεκριμένη όμως χωρική εμβέλεια. Έτσι, συνάγεται ότι η κεντρικότητα, έχει άμεση σχέση όχι μόνο με την αστική περιοχή, αλλά με μια ευρύτερη περιφέρεια, που μπορεί να ονομαστεί «λειτουργικός χώρος».

2.2. Θεμελιώδη αποτυπώματα πόλεων και κεντρικότητες

Σε συνέχεια των ανωτέρω, τεκμαίρεται ότι το αποτέλεσμα των διαχρονικών αντίρροπων καταστάσεων της διάχυσης και της συγκράτησης, είναι η ανάπτυξη εναλλακτικών και χαρακτηριστικών αστικών αποτυπωμάτων. Από τη σχετική έρευνα¹⁰, αναγνωρίζονται σε κάθε περίπτωση κάποιοι θεμελιώδεις τύποι, που μπορούν να ταξινομηθούν επακριβώς σύμφωνα με το Σχήμα 1. Με βάση λοιπόν τη δυνατότητα εξέλιξης της κεντρικότητας

9 Στη βιβλιογραφία, δεν υπάρχει σαφής και γενικός ορισμός της κεντρικής περιοχής. Σε αυτή την περίπτωση, επιχειρείται μια συνθετική διατύπωση. Αντίστοιχα, έχει δημιουργηθεί και χρησιμοποιείται κατά τις τελευταίες δεκαετίες η έννοια της «κεντρικής περιοχής υπηρεσιών» (Central Business District). Αποτελεί τη νεωτερική έκφραση της αρχαίας «Αγοράς» ή του εμπορικού τετραγώνου των αρχαίων πόλεων.

10 Για παράδειγμα, ο Lynch (1981), σύμφωνα με μια γενική προσέγγιση, τις όρισε ως ακτινωτές, δορυφορικές, γραμμικές και ομόκεντρες, που μπορεί να έχουν εσωτερική διάταξη κανάβου (ιπποδάμειες), οργανική (Baroque) και δαντελωτή (Lacework). Αντίστοιχες προσεγγίσεις έχουν αναπτυχθεί και από άλλους. Για περισσότερα βλέπε O'Flaherty (1986), Frey (1999), Marsall (2005), Hildebrand (1999), Λαγόπουλος (1977), Αραβαντινός (1997), Στεφάνου και Στεφάνου (1999), ESPON (2006) κ.α.

των πόλεων, που συνήθως περιλαμβάνουν μια υφιστάμενη κατάσταση (ιστορικός πυρήνας) και μια νεότερη αστική περιφέρεια, που είναι σαφώς οριοθετημένη μεταξύ του «εντός» και του «εκτός» (όρια με τον εξωαστικό χώρο). Στη συνέχεια, το αποτύπωμα τους επεκτείνεται χωρικά και δημιουργούνται συγκεκριμένα χαρακτηριστικά (π.χ. γραμμικά, ακτινωτά, αποκεντρωμένα κλπ), σύμφωνα με βασικούς εξελικτικούς τύπους¹¹. Συνολικά, διαμορφώνονται δύο κυρίαρχες καταστάσεις. Η πρώτη αφορά στην επιδίωξη για συνεχή χωρική δυναμική και εξέλιξη, που δημιουργεί ένα ενιαίο αστικό περιβάλλον. Μπορεί δηλαδή, να μεταβάλλεται η κεντρικότητα μέσω της νέας ανάπτυξης, αλλά σε απόλυτη συνέργεια και χωρίς να διαρρηχτεί ο συνολικός χαρακτήρας του υφιστάμενου αστικού χώρου. Αυτή η προοπτική, δύναται παράλληλα να ταξινομηθεί σε δύο επί μέρους εναλλακτικές, ως μια ισχυρή προσπάθεια να διατηρηθεί η αρχική δομική υπόσταση του μονοκεντρικού αποτυπώματος ή ως μια πιο συνεργατική - πολυκεντρική αστική ανάπτυξη. Επίσης, μπορεί να προσεγγιστεί και ως μια πιο χαλαρή διάταξη, που επιχειρεί να εντάξει τη φιλοσοφία του αστικού λειτουργικού χώρου.

Τελικά, προκύπτει μια νέα προσέγγιση που αφορά σε τρεις βασικές εναλλακτικές εξελικτικές καταστάσεις (βλέπε Σχήμα 1: Διατάξεις I, II & III), σε μακροσκοπικό επίπεδο. Επιπλέον, καταγράφεται και η εναλλακτική προσέγγιση της ελεύθερης αγοράς (Διάταξη IV), που αφορά στο απορρυθμισμένο (θεσμικά, κοινωνικά, πολιτικά) αστικό περιβάλλον. Σύμφωνα με την ανωτέρω ταξινόμηση, παρακάτω παρουσιάζονται ξεχωριστά τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε αποτυπώματος:

Συμπαγές / Συνεκτικό (Ομόκεντρο & Πολυκεντρικό – Διατάξεις Ia & Ib)

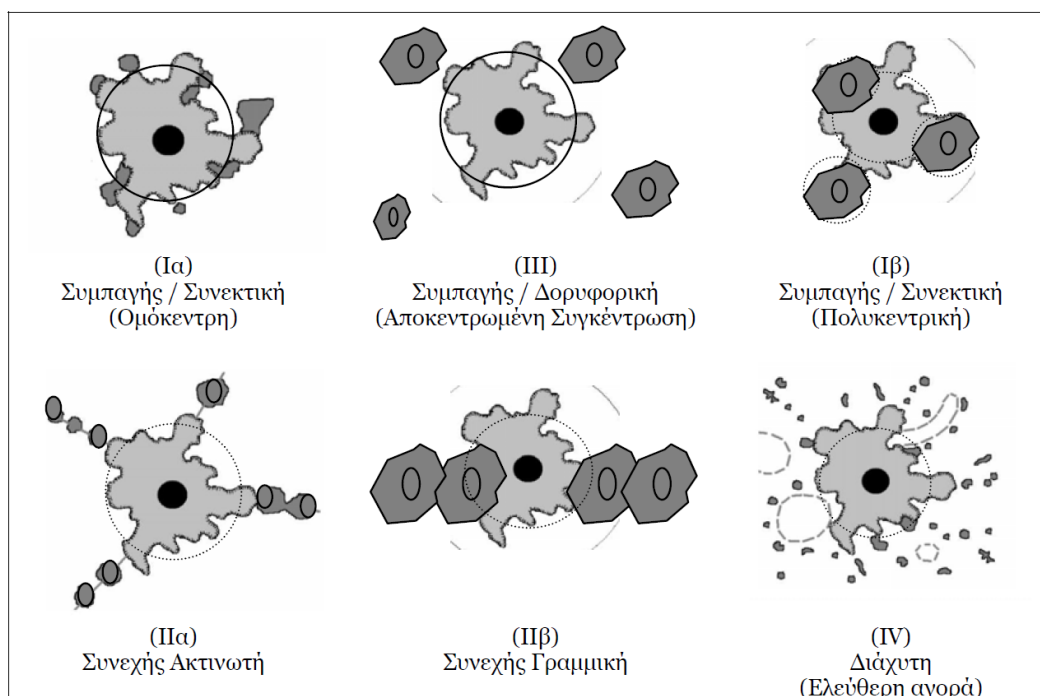
Το ομόκεντρο (μονοκεντρικό) και παράλληλα συμπαγές και συνεκτικό (βλέπε Σχήμα 1 – Διάταξη Ia) αποτελεί το πιο χαρακτηριστικό (θεμελιώδες) παράδειγμα αποτυπώματος, όπου ο αστικός χώρος δημιουργεί ένα συνεχές σώμα με υψηλές σχετικά πυκνότητες (200 - 400 κατ/Ha) και το σύνολο των λειτουργιών ή εξυπηρετήσεων βρίσκονται στο κέντρο (ισχυρή κεντρικότητα). Η δόμηση εκτονώνεται κυρίως κάθετα (χρήση της πολυκατοικίας και των υψηλών κτιρίων), με τη χρήση της κατοικίας να βρίσκεται στους άνω ορόφους και των λοιπών δραστηριοτήτων στους ισόγειους χώρους. Η διαχείριση των πυκνοτήτων, καθίσταται σημαντικός δείκτης, μιας και εστιάζει στη συνολική και αποτελεσματική κατανομή του συγκεκριμένου στοιχείου στον χώρο. Επίσης, η νέα αστική ανάπτυξη (επέκταση), γίνεται πάντα με προκαθορισμένα (οργανωμένα) όρια και βάσει των αναγκών που προκύπτουν (καθοδηγούμενη). Κύρια δηλαδή φιλοσοφία του συμπαγούς και συνεκτικού αποτυπώματος, είναι να συνεχιστεί με κάθε προσπάθεια ο αστικός χώρος

¹¹ Στη λογική της θεώρησης αυτής, συνηγορεί και ο Λαγόπουλος (1977: 36-37), που καθορίζει την εξέλιξη των αστικών αποτυπώματων σύμφωνα με έναν αρχικό πυρήνα, που στη συνέχεια αναπτύσσεται κυρίως με ακτινική διάταξη.

χωρίς να διαρρηχθεί η ισχυρή κεντρικότητα (Burton, 2002; Elkin κ.α., 1991; Doxiadis, 1968: 365).

Ως άμεση εναλλακτική, αναγνωρίζεται το πολυκεντρικό αποτύπωμα (βλέπε Σχήμα 1 – Διάταξη Ιβ), με την ειδοποιό διαφορά ότι η κεντρικότητα είναι σχετικά αποδυναμωμένη και κάποιες από τις λειτουργίες ή δραστηριότητες, βρίσκονται σε τοπικά μικρότερα κέντρα ή υποκέντρα. Παρουσιάζει επίσης μεγαλύτερη συνέργεια με το μεταφορικό δίκτυο, μιας και εστιάζει στη δημιουργία τοπικών αυξήσεων πυκνοτήτων για την εξυπηρέτηση των κατοίκων (τοπικά κέντρα) παρά ενιαίες υψηλές πυκνότητες σε ολόκληρη την αστική περιοχή (Burton, 2002; Hildebrand, 1999).

Σχήμα 1. Αστικά Αποτυπώματα Μικρομεσαίων πόλεων και κεντρικότητα



Πηγή: Προσαρμογή από Marsall (2005: 28) και Frey (1999)

Συνεχές πολυκεντρικό (Ακτινωτό & Γραμμικό – Διατάξεις IIα & IIβ)

Μια πολύ συνήθης παραλλαγή, είναι αυτή του συνεχούς πολυκεντρικού αποτυπώματος με ακτινωτό χαρακτήρα (βλέπε Σχήμα 1 – Διατάξη IIα). Έχει συνήθως ένα ενιαίο κυρίαρχο κέντρο υψηλής πυκνότητας και περιφερειακά δευτερεύοντα (μικρής δυναμικής),

κυρίως κατά μήκος βασικών οδικών αξόνων. Η νέα αστική ανάπτυξη προκύπτει, όπως και ανωτέρω, σε συνέργεια με τη διάταξη και ανάπτυξη του μεταφορικού δικτύου. Η συγκεκριμένη εναλλακτική, έχει το πλεονέκτημα ότι μπορεί να εκτονώσει τις πληθυσμιακές πιέσεις προς την περιφέρεια (επέκταση ακραίων σημείων), διατηρώντας κάποια συμπαγή χαρακτηριστικά (εφαρμογή υψηλών τοπικών πυκνοτήτων) αλλά μειώνεται δραστικά η συνοχή (Lynch, 1985). Η συνολική δυναμική του, προκύπτει από τη γραμμική φύση του μεταφορικού υποσυστήματος (Scoffham και Vale, 1996), καθώς επίσης και από την αποτελεσματική σύνδεση των διάφορων ακτινίων μεταξύ τους μέσω περιφερειακών δακτυλίων (Hildebrand, 1999).

Το συνεχές γραμμικό αποτύπωμα (βλέπε Σχήμα 1 – Διάταξη IIβ), έχει τη χαρακτηριστική ιδιότητα να αναπτύσσεται κατά μήκος μιας κυρίαρχης γραμμής μεταφορών όπου οι χρήσεις της κατοικίας, του εμπορίου και των υπηρεσιών λειτουργούν πλησίον των στάσεων των μεταφορικών μέσων¹². Συνολικά, μπορεί να χαρακτηριστεί συμπαγές όσο τα προηγούμενα, αλλά τείνει να μην έχει ισχυρό κεντρικό πυρήνα (διαρρηγνύεται η κεντρικότητα), παρουσιάζοντας παράλληλα χαρακτηριστικά μεγέθυνσης χωρίς όρια κατά μήκος φυσικών και τεχνητών στοιχείων που δημιουργούν απομόνωση (Hillman, 1996: 42).

Συμπαγές Δορυφορικό (Αποκεντρωμένη Συγκέντρωση – Διάταξη III)

Το αποτύπωμα της αποκεντρωμένης συγκέντρωσης εφαρμόζεται συνήθως ως μια εναλλακτική στις έντονα συμπαγείς καταστάσεις που παρουσιάστηκαν ανωτέρω. Προέκυψε από τις πιέσεις για οικιστικές αναπτύξεις σε νέα κέντρα μακριά από τις υφιστάμενες αστικές πραγματικότητες και επίσης από την ανάγκη της αγοράς για δημιουργία περιοχών εντός του υφιστάμενου μεταφορικού συστήματος με καλές συνδέσεις. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το δορυφορικό πρότυπο (η πόλη – περιφέρεια), όπου ένας κεντρικός υφιστάμενος και συμπαγής αστικός χώρος, περιβάλλεται σε κάποια σχετικά μικρή απόσταση, από ένα σύνολο (νέων κυρίως) δορυφορικών οικισμών με αποδεκτά όρια πληθυσμού που μπορούν να δημιουργήσουν τοπικές λειτουργίες (Breheny, 1996; Frey, 1999)¹³. Επιχειρείται ουσιαστικά η αποκέντρωση των λειτουργιών για να καλύψει τοπικά και όχι κεντρικά, όλες τις αναγκαίες υπηρεσίες και αστικές δραστηριότητες (Hildebrand, 1999). Έτσι, όταν προκύπτει ανάγκη επέκτασης, αυτή διοχετεύεται στα νέα κέντρα και στα όρια των οικισμών. Αναπτύσσεται δηλαδή ένας διευρυμένος αστικός λειτουργικός χώρος,

12 Γραμμικά αποτυπώματα, ιστορικά έχουν αναπτυχθεί κατά μήκος φυσικών (τοπογραφικών) εμποδίων όπως ποτάμια, λίμνες, ακτογραμμές, εδάφη με κλίσεις κλπ, ή πιο πρόσφατα κατά μήκος των (σταθερών) μέσων μαζικής μεταφοράς. Γενικά, αποτελεί ένα κατασκεύασμα της βιομηχανικής επανάστασης και σύμφωνα με τον Hillman (1996), μια ακολουθία της φυσικής διάταξης των μέσων μεταφοράς.

13 Οι δορυφορικοί οικισμοί, πρέπει να έχουν μέγεθος που να ικανοποιούν ένα ελάχιστο επίπεδο πληθυσμού και κεντρικότητας (π.χ. από 10.000 έως 25.000 κατοίκους).

όπου οι οικισμοί δορυφόροι διαχωρίζονται μεταξύ τους από τον αγροτικό χώρο και τις πράσινες ή αδόμητες περιοχές.

Διάχυτο (Διάταξη IV)

Η συγκεκριμένη προσέγγιση του αποτυπώματος, εκφράζεται υπό το πρίσμα της οικονομικής μεγέθυνσης χωρίς οργανωμένο σχεδιασμό. Αναγνωρίζεται δηλαδή η απορρύθμιση και η ανεξέλεγκτη διάχυση των χωρικών ορίων των πόλεων, ως κυρίαρχο χαρακτηριστικό του χώρου.

Σε γενικό επίπεδο, μπορεί να ειπωθεί ότι οι χωρικές ιδιότητες που αναπτύσσουν τα θεμελιώδη αστικά αποτυπώματα που αναγνωρίστηκαν ανωτέρω, δεν έχουν ένα απόλυτα ξεκάθαρο στίγμα αναφοράς και ανάλογης δυνατότητας εφαρμογής. Μπορεί δηλαδή να περιγράφουν ένα κοινό πλαίσιο στη μακροσκοπική οπτική, αλλά παράλληλα να αναφέρονται σε συνέργειες στη μικροσκοπική κλίμακα, μιας και εστιάζουν κατά περίπτωση σε διαφορετικές χωρικές παραμέτρους (π.χ. στις πυκνότητες, στα χαρακτηριστικά του οδικού δικτύου, στις χρήσεις γης κλπ), που οδηγούν σε διακριτά επίπεδα και χαρακτήρα κεντρικότητας.

3. Ο ΧΑΡΑΚΤΗΡΑΣ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΜΙΚΡΟΜΕΣΑΙΩΝ ΠΟΛΕΩΝ

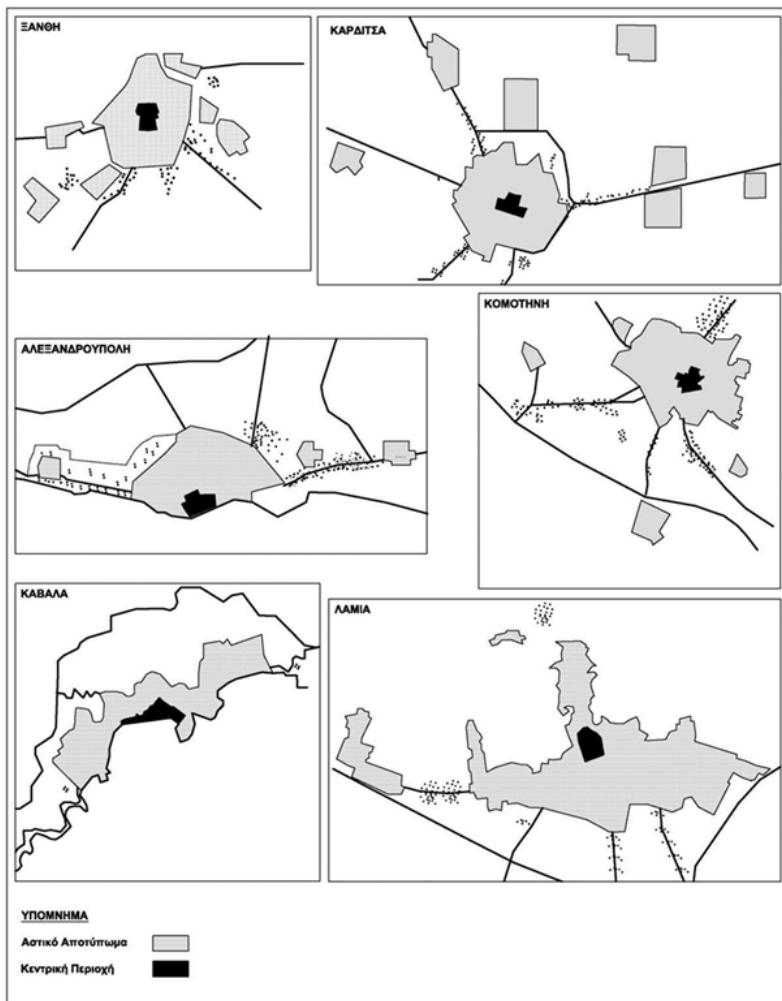
3.1. Αστικό Αποτύπωμα Παραδειγμάτων Αναφοράς

Στη συνέχεια, ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η περιγραφή του αστικού αποτυπώματος ορισμένων χαρακτηριστικών παραδειγμάτων ελληνικών μικρομεσαίων πόλεων, το οποίο απέκτησαν σύμφωνα με μια ιδιόμορφη εξελικτική διαδικασία στον χώρο και στον χρόνο. Επιχειρείται αρχικά μια μακροσκοπική προσέγγιση, προκειμένου να γίνει εφαρμογή της ανωτέρω θεωρητικής στο εγχώριο παράδειγμα αλλά και να συσχετιστούν σε ρεαλιστικό επίπεδο, οι βασικές εναλλακτικές (μεγάλη εικόνα του αστικού αποτυπώματος). Στη συνέχεια, δύναται να αποτιμηθούν οι παράμετροι που επιδρούν / επηρεάζουν την κεντρικότητα, όπως οι πυκνότητες, η ένταση και η έκταση των κεντρικών λειτουργιών σε σχέση με τον πληθυσμό εξυπηρέτησης κλπ. Με αυτόν τον τρόπο εξάγονται συγκεκριμένες συνάψεις ή αποκλίσεις και είναι δυνατόν να περιγραφεί με πληρότητα και συγκριτικά, ο ιδιαίτερος αστικός τύπος των παραδειγμάτων αναφοράς.

Όπως αναπτύχθηκε και στην εισαγωγή, η ελληνική μικρομεσαία πόλη είναι σύγχρονη, μιας και αποτελείται από έναν οικοδομικό όγκο που κατασκευάστηκε τα τελευταία 50 χρόνια, κυρίως μέσω μιας ακανόνιστης και γενικευμένης εν πολλοίς διαδικασίας. Δηλαδή, προέκυψε ως το αποτέλεσμα της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, σε βαθμό που το Κράτος, με τους κανόνες που έθεσε, ουσιαστικά υποβοήθησε την πάσης φύσεως (υπερ)εκμετάλλευση

της αστικής γης (π.χ. εφαρμογή διορθωτικής ρυμοτομίας και όχι ουσιαστικής πολεοδομίας, κανονιστικοί όροι δόμησης κλπ)¹⁴. Σε κάθε περίπτωση όμως, ως αποτέλεσμα, έχουν δημιουργηθεί ιδιότυπα αστικά αποτυπώματα.

Σχήμα 2. Χαρακτηριστικά Αστικά Αποτυπώματα Πόλεων Αναφοράς



Πηγή: Ϊδια επεξεργασία

14 Υπονοείται η έλλειψη ενός συγκεκριμένου οργανωτικού μηχανισμού καθώς και χωρικού σχεδιασμού. Για περισσότερα, βλέπε Lalenis (2002).

Ειδικότερα, αναλύοντας τα χαρακτηριστικά παραδείγματα, όλα έχουν ως σημείο αναφοράς έναν συμπαγή/ συνεκτικό χαρακτήρα (βλέπε Σχήμα 1: Διάταξη Ια). Στη συνέχεια και εξελικτικά, όταν δεν ακολουθείται μια οργανωμένη ομόκεντρη ένταξη νέων επεκτάσεων (π.χ. Κομοτηνή, Ξάνθη & Καρδίτσα), αναπτύσσονται γραμμικές εναλλακτικές (βλέπε Σχήμα 1: Διάταξη ΙΙβ). Περιγράφεται έτσι μια χωρική κατάσταση, όπου οι σταδιακές και σχεδιασμένες ή οργανικές εντάξεις νέων περιοχών (γειτονιών) στον κορμό της υφιστάμενης, γίνονται πάντα σε γειτνίαση και σε συνέχεια με αυτήν¹⁵. Πιο συγκεκριμένα, διαπιστώνονται ισχυρές τάσεις για γραμμική αστική ανάπτυξη, είτε για προσαρμογή στα φυσικά χαρακτηριστικά (κλίσεις εδάφους, ακτογραμμές κλπ) που θέτουν τα όρια του χώρου, είτε ακολουθώντας την ανάπτυξη των μεταφορικών δικτύων. Για παράδειγμα, η Καβάλα με την παραλιακή και ορεινή ζώνη να περιορίζουν τη χωρική επέκταση της, παρουσιάζει μια έντονα γραμμική διάταξη (βλέπε Σχήμα 1: Διάταξη ΙΙβ). Αντίστοιχα ισχύουν και για την Λαμία (π.χ. μεγάλες κλίσεις εδάφους).

Χαρακτηριστική περίπτωση, αποτελεί το παράδειγμα της Αλεξανδρούπολης. Ενώ υπήρχαν οι προϋποθέσεις ομόκεντρης επέκτασης που εφαρμοζόταν διαχρονικά, η γραμμική διάταξη που τείνει να διαμορφωθεί, είναι το αποτέλεσμα της συνειδητής και οργανωμένης ένταξης στον υφιστάμενο αστικό ιστό, νέων περιοχών κατά μήκος της παραλιακής ζώνης. Είναι προφανής και εμφανής η προσαρμογή στη δυναμική της ελεύθερης αγοράς, που δημιουργήθηκε από την ανάλογη κοινωνική απαίτηση/ επιθυμία¹⁶, για δόμηση και οικιστική εκμετάλλευση κατά μήκος της δυτικής παραλιακής περιοχής. Σε αυτήν την περίπτωση δηλαδή, σε αντίθεση με τα άλλα παραδείγματα (π.χ. Κομοτηνή), παρουσιάζεται καταρχήν μια προσπάθεια δια μέσου των επιλογών του σχεδιασμού, για μεταβολή του χαρακτήρα του αστικού αποτυπώματος, από ισχυρά μονοκεντρικό που ήταν διαχρονικά, σε γραμμικό.

Συνολικά, η Κομοτηνή, η Ξάνθη και η Καρδίτσα είναι οι πλέον χαρακτηριστικές περιπτώσεις ισόρροπης επέκτασης. Το αστικό τους αποτύπωμα, ακολουθεί διαχρονικά μονοκεντρική ανάπτυξη (βλέπε Σχήμα 1- Διάταξη Ια), που επικουρείται από το κεντρικό τους οδικό δίκτυο, το οποίο όμως είναι αναπτυγμένο προς όλες τις κατευθύνσεις. Αντίθετα, σε καμία περίπτωση των ανωτέρω έξι (6) παραδειγμάτων αναφοράς, δεν παρατηρείται η εναλλακτική της αποκεντρωμένης συγκέντρωσης ή της ακτινωτής (βλέπε Σχήμα 1 – Διατάξεις ΙΙα & ΙΙΙ)¹⁷. Κι αυτό διότι οι οικισμοί που αναγνωρίζονται σε γειτνίαση με τον

15 Σε αυτές μπορεί να περιλαμβάνονται και οικισμοί αυθαιρέτων.

16 Το συμπέρασμα αυτό στηρίζεται στο γεγονός ότι στη συγκεκριμένη περιοχή της πόλης, αναπτύχθηκε έντονη εκτός σχεδίου δόμηση (νόμιμη και παράνομη), με βασική χρήση αυτή της κατοικίας.

17 Το συμπέρασμα αυτό, εν πολλοίς οφείλεται στα εξελικτικά δυναμικά χαρακτηριστικά των μικρομεσαίων πόλεων, καθώς και στις επιλογές του σχεδιασμού. Δηλαδή, όταν υπάρχουν γραμμικές επεκτάσεις αυτές κυρίως εξαντλούνται κατά μήκος ενός κυρίαρχου άξονα, ενώ παράλληλα ο σχεδιασμός δεν δημιουργεί ακτινωτά όρια.

αστικό πυρήνα είναι κυρίως μικροί, τόσο σε έκταση και ένταση κεντρικότητας (κυρίως περιλαμβάνουν κατοικία), όσο και πληθυσμιακά¹⁸. Περιβάλλονται από αγροτικές εκτάσεις ή συγκεντρώσεις ειδικών δραστηριοτήτων (π.χ. εμπορικά καταστήματα, υπεραγορές, βιοτεχνία), που εξυπηρετούν το σύνολο της αστικής περιοχής. Γενικά, λειτουργούν ως εναλλακτικοί οικιστικοί υποδοχείς ή προάστια και συγκεντρώνουν πληθυσμούς που εξυπηρετούνται αποκλειστικά από τους κεντρικούς τόπους των γειτονικών πόλεων.

Ως γενικό φαινόμενο που αποτυπώνεται σε όλες τις περιπτώσεις, είναι αυτό των οικιστικών συγκεντρώσεων και λειτουργιών στον περιαστικό χώρο, δηλαδή η εκτός σχεδίου δόμηση (αστική διάχυση, βλέπε Σχήμα 1: Διάταξη IV). Τα ιδιαίτερα στοιχεία του φαινομένου αυτού, ακόμη και σήμερα είναι γενικά, χωρίς τοπικές και λοιπές εξειδικεύσεις. Επειδή ακολουθεί κοινούς θεσμικούς κανόνες (π.χ. αρτιότητα, πρόσωπο σε κοινόχρηστη οδό, γραμμές δόμησης κλπ), παράγει ένα γενικευμένο συνολικό χαρακτήρα. Διαφορές προκύπτουν μόνο ως προς την ένταση του φαινομένου.

Συνάγεται συνολικά, ότι το μονοκεντρικό/ ομόκεντρο αστικό αποτύπωμα, αποτελεί την κυρίαρχη εναλλακτική για τις ελληνικές μικρομεσαίες πόλεις όταν δεν προκύπτουν έντονα γραμμικές αναπτύξεις είτε για λόγους προσαρμογής στα στοιχεία του φυσικού χώρου (π.χ. Λαμία και Καβάλα), είτε για λόγους προσαρμογής στην εκμετάλλευση περιοχών με ιδιαίτερες υπεραξίες (π.χ. του παραλιακού μετώπου της Αλεξανδρούπολης). Επίσης, είναι σαφής η επίδραση/ επιρροή των μεταφορικών δικτύων στις τάσεις γραμμικής επέκτασης των αστικών χώρων, αλλά για λόγους κλίμακας και έντασης των νέων χρήσεων και λειτουργιών, αυτή είναι εμφανής μόνο στα κυριότερα δίκτυα και δημιουργείται κυρίως με την πρακτική της εκτός σχεδίου δόμησης.

3.2. Χαρακτήρας της Κεντρικότητας

Σε συνέχεια της ανωτέρω ανάλυσης, εξετάζεται ο χαρακτήρας των κεντρικών περιοχών των παραδειγμάτων αναφοράς, όπως ορίστηκε ανωτέρω, σε σχέση πάντα με τον ευρύτερο αστικό λειτουργικό χώρο. Σύμφωνα με τον Πίνακα 1, από την καταρχήν μακροσκοπική εστίαση, διαφαίνεται σαφώς ότι οι κεντρικές περιοχές, αποτελούν ένα ποσοστό της τάξης του 4,1% έως 7,4% των αποτυπωμάτων της (υφιστάμενης) πόλης (SID), τιμές που γενικά παρουσιάζουν σημαντικές μεταβολές ή διακυμάνσεις, ενώ τους μεγαλύτερους έχουν η Ξάνθη και η Καβάλα. Κατά προέκταση, μπορεί αναλογικά και συγκριτικά να ειπωθεί, ότι την πιο μικρή εκτατικά κεντρική περιοχή, την έχει η Καρδίτσα που είναι και η μικρότερη πληθυσμιακά πόλη. Γενικά όμως, διαφαίνεται ότι η εκτίμηση του χαρακτήρα του κεντρικού

¹⁸ Για παράδειγμα, στην Αλεξανδρούπολη υπάρχουν τέσσερις περιαστικοί οικισμοί (απόσταση από το κέντρο μικρότερη των 5χλμ), που ο πληθυσμός τους δεν ξεπερνά τους 1500 - 2000 κατοίκους (Απογραφή 2011). Αντίστοιχη είναι και η κατάσταση και των υπολοίπων παραδειγμάτων.

τόπου, συνδέεται έντονα με τη συνολική εξυπηρέτηση του πληθυσμού στη λειτουργική περιοχή και όχι στον εστιασμένο αστικό χώρο. Επίσης, εξαρτάται και από άλλα κρίσιμα μορφολογικά στοιχεία του αστικού χώρου, όπως η ένταση, η έκταση, η αξιοποίηση κλπ.

Πίνακας 1. Σχέση Κεντρικότητας και Αποτυπώματος Πόλης

Αστική Περιοχή	Πληθυσμός Αστικού Χώρου (κατ) ¹⁹	Λειτουργική περιοχή (κατ) ²⁰	Κεντρική Περιοχή (Ha) ²¹	Θεσμικό Αστικό Αποτύπωμα (Ha) ²²	Κεντρικοί Τόποι (%)
	POP	AR	CBD	SID	CBD/SID
Κομοτηνή	50.990	78.567	30	665	4,5
Αλεξ/πολη	57.812	75.613	40	780	5,1
Καβάλα	54.027	86.288	45	650	6,9
Ξάνθη	45.118	85.498	35	475	7,4
Καρδίτσα	37.992	65.206	30	726	4,1
Λαμία	46.406	88.191	45	900	5,0

Πηγή: Προσαρμογή από ΓΠΣ Αλεξ/πολης (1999), ΓΠΣ Κομοτηνής (2012), ΓΠΣ Καρδίτσας (2013), ΓΠΣ Καβάλας (2013), ΓΠΣ Λαμίας (2007), ΓΠΣ Ξάνθης (2010)

Έτσι, από την ανάλυση των ειδικότερων μορφολογικών στοιχείων των κεντρικών περιοχών των παραδειγμάτων αναφοράς (βλέπε Πίνακα 2), εξάγεται το συμπέρασμα ότι η πυκνότητα του οικιστικού τους ιστού είναι αυξημένη, ενώ αποτυπώνονται τιμές (brutto), που μπορεί να κυμαίνονται μεταξύ των 160-250 κατ/Ha. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι εφαρμόζονται κοινοί ΣΔ της τάξης των 2,4 έως 3,2. Από την εστίαση, διαφαίνονται κάποια γενικευμένα στοιχεία, που τεκμηριώνουν το γεγονός ότι ο χαρακτήρας τους, σε καμία περίπτωση δεν αποτελεί μια πρωτότυπη προσέγγιση του χωρικού σχεδιασμού (π.χ. ίδιου τύπου χρήση της πολυκατοικίας που χρησιμοποιείται και για άλλες χρήσεις

19 Τα πληθυσμιακά μεγέθη αφορούν στο σύνολο της αστικής περιοχής με τους γειτονικούς οικισμούς (Αστικό Δημοτικό Διαμέρισμα) και έχουν προσαρμοστεί σύμφωνα με τα νέα στοιχεία της Απογραφής της ΕΣΥΕ του 2011.

20 Οι αστικές λειτουργικές περιοχές, βασίζονται σε επικαιροποίηση / διόρθωση της μελέτης του Παρατηρητηρίου της Εγνατίας οδού με τα πληθυσμιακά στοιχεία, δηλαδή με τις μεταβολές που υπήρξαν μεταξύ των ετών 2001 & 2011. Για περισσότερα βλέπε Εγνατία οδός (2008).

21 Περιγράφεται το κέντρο της πόλης, όπως έχει αναγνωριστεί από τα ΓΠΣ και αφορά στην περιοχή με τους υψηλότερους ΣΔ, που συγκεντρώνουν το σύνολο των κεντρικών λειτουργιών και εξυπηρετήσεων.

22 Τα στοιχεία αφορούν στην ανάλυση των ΓΠΣ (εντός σχεδίου περιοχή που έχει ενεργοποιηθεί πολεοδομικά και δεν περιλαμβάνουν τις προτάσεις για νέες (μη ενεργές) επεκτάσεις ή την εκτός σχεδίου αστική ανάπτυξη.

πέραν της κατοικίας, όπως γραφεία κλπ)²³. Αν εξαιρεθούν οι οδοί, που λειτουργούν κατά αποκλειστικότητα ως διάδρομοι κίνησης τροχοφόρων ή χώροι στάθμευσης (αποτελούν το 19% έως 29% των κεντρικών περιοχών), οι διαθέσιμοι ελεύθεροι χώροι πρασίνου είναι πρακτικά, κατά κανόνα, ανύπαρκτοι²⁴.

Πίνακας 2. Μορφολογικά Στοιχεία Κεντρικών Περιοχών

Κεντρική Αστική Περιοχή	ΣΔ (FAR)	Πυκνότητα Brutto (κατ/Ha)	Οδικό Δίκτυο (%)	ΟΤ (%)	Αναφορές (έτος)
Αλεξ/πολη	3,0	190	28	58	ΓΠΣ Αλεξ/πολης (1999)
Κομοτηνή	2,5	160	20	74	ΓΠΣ Κομοτηνής (2012)
Καρδίτσα	2,4	140	24	68	ΓΠΣ Καρδίτσας (2013)
Καβάλα	3,2	250	29	69	ΓΠΣ Καβάλας (2013)
Λαμία	2,6	170	26	54	ΓΠΣ Λαμίας (2007)
Ξάνθη	2,4	200	19	70	ΓΠΣ Ξάνθης (2010)

Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Επίσης, στα σημεία όπου υπάρχει μια οργανικού τύπου ανάπτυξη (π.χ. Κομοτηνή, Ξάνθη)²⁵, αυτή οφείλεται στη νεότερη ιστορική τους κληρονομιά που έχει διασωθεί, στις πολιτισμικές συνθήκες κατά την περίοδο εγκατάστασης των προσφύγων, στην αυθαιρεσία και σε κάποιες ιδιαίτερες νεωτεριστικές πολεοδομικές διαμορφώσεις. Γενικά όμως, είναι προφανές ότι οι κεντρικές περιοχές με μεγάλα οργανικά τμήματα, παρουσιάζουν μικρά ποσοστά οδικού δικτύου.

3.3. Συνθετική Αποτίμηση

Από την ανωτέρω εστιασμένη εκτίμηση και παραγωγή ποσοτικών τιμών που περιγράφουν τα μορφολογικά στοιχεία των κεντρικών τόπων, μπορεί στη συνέχεια να προκύψει μια συνθετική ανάλυση, με τη δημιουργία ειδικών δεικτών, όπως η ένταση (intensity) και η

23 Η χρήση της πολυκατοικίας είναι ένας κατασκευαστικός τύπος που προσφέρει απλότητα και οικονομία κατασκευής, προσαρμοστικότητα, καθώς και διάρκεια ζωής. Ίσως αυτό να αποτελεί το χαρακτηριστικό υπεροχής της συγκεκριμένης οικιστικής πρακτικής. Για περισσότερα, βλέπε Αίσωπος και Σημαιοφορίδης (2001:29).

24 Αυτό το χαρακτηριστικό είναι γενικευμένο και πιο έντονο στις μεσαίες και μεγάλες πόλεις, όπου τα 2/3 των κατοίκων ζουν σε περιοχές, στις οποίες ο δημόσιος χώρος καλύπτει μόλις το 2% της συνολικής τους επιφάνειας. Για περισσότερα βλέπε Λαλένης και Καλιακούδας (2004), Πορτοκαλίδης και Ζυγούρη (2011).

25 Γενικά, είναι χαρακτηριστική η μονότονη και ισοπεδωτική χρήση του Ιπποδάμειου συστήματος, χωρίς πάντα κατάλληλη προσαρμογή στα ιδιαίτερα στοιχεία του ανάγλυφου και της τοπογραφίας.

συγκράτηση (restraint)²⁶ (βλέπε Πίνακα 3). Από τη συγκεκριμένη ανάλυση, προκύπτει ότι συγκριτικά ο χαρακτήρας της κεντρικής περιοχής ανά παράδειγμα αναφοράς, παρουσιάζει μικρή μεταβλητότητα και χαρακτηριστικές ομοιότητες. Δηλαδή, οι συνθετικοί δείκτες, οδηγούν στο συμπέρασμα ότι όλες οι υπό εξέταση κεντρικές περιοχές, εντάσσονται σε δύο ομάδες: στην πρώτη που περιλαμβάνει την Καβάλα και στη δεύτερη, που την αποτελούν τα υπόλοιπα παραδείγματα.

Γενικά, καταδεικνύεται το γεγονός ότι οι ελληνικές μικρομεσαίες πόλεις, εξελίσσονται σύμφωνα με την επίδραση – επιρροή παραμέτρων που οδηγούν στο ίδιο αποτέλεσμα (όπως εφαρμογή ίδιων προδιαγραφών, πολιτικής επεκτάσεων κλπ), κοινώς σε μια χαρακτηριστική δυναμική κατάσταση των κεντρικών τους περιοχών (βλέπε Διάγραμμα 1). Αυτό σημαίνει ότι οι γενικευμένες επιλογές του σχεδιασμού και του μοντέλου ανάπτυξης κάθε αστικής περιοχής, οδήγησαν σε κοινά μορφολογικά στοιχεία.

Η απόκλιση από τα δεδομένα μιας μόνο αστικής περιοχής (Καβάλα), ως εξαίρεση του κανόνα, έχει πολλαπλές αναγνώσεις. Ειδικότερα, μπορεί να ειπωθεί, ότι δεν έχει γίνει ορθή εκτίμηση του λειτουργικού πληθυσμού εξυπηρέτησης της κεντρικής της περιοχής, δηλαδή

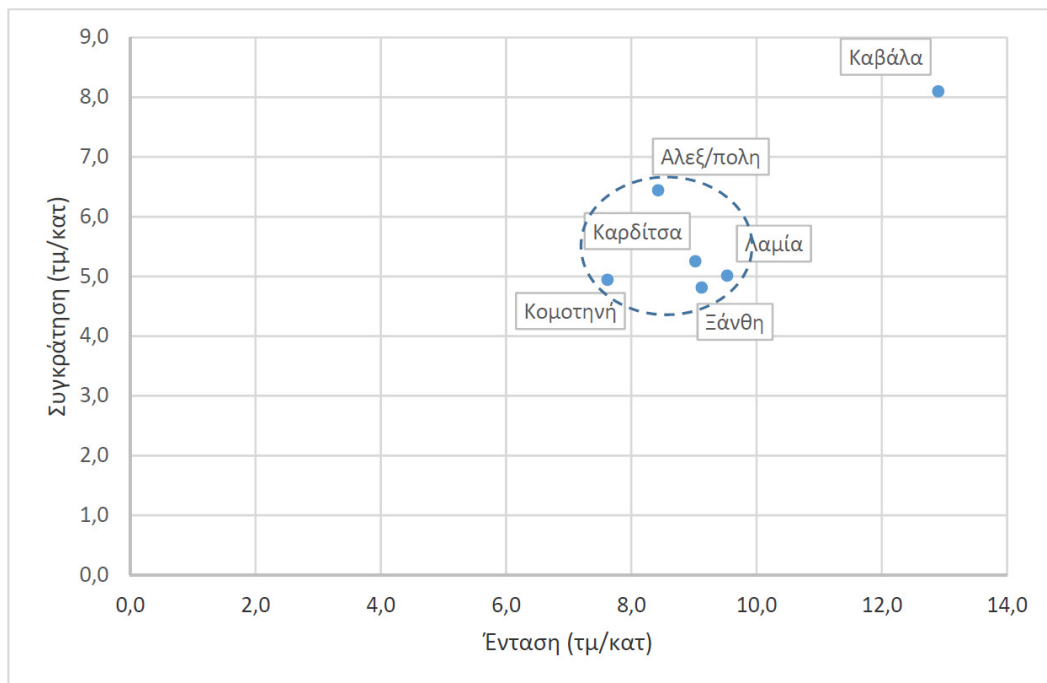
Πίνακας 3. Χαρακτήρας της Κεντρικότητας

Αστική Περιοχή	Συντελεστής Εκμετάλλευσης (Κ)	Δείκτης Έντασης (τμ/κατ)	Δείκτης Συγκράτησης (τμ/κατ)
	(OTCBD*FAR*λ)/CBD	K*(CBD/POP)	K*(CBD/AR)
Κομοτηνή	1,3	7,6	4,9
Αλεξ/πολη	1,2	8,4	6,4
Καβάλα	1,5	12,9	8,1
Ξάνθη	1,2	9,1	4,8
Καρδίτσα	1,1	9,0	5,3
Λαμία	1,0	9,5	5,0
ΜΟ		9,4	5,8
Τυπ. Αποκ. (StDev)		1,8	1,3

Πηγή: Ιδία επεξεργασία

²⁶ Ο δείκτης έντασης (τμ/κατ), συνδέει το μέγεθος της κεντρικής περιοχής με τον πληθυσμό εξυπηρέτησης εντός του αστικού αποτυπώματος, ενώ ο δείκτης συγκράτησης (τμ/κατ), εκφράζει το μέγεθος της κεντρικής περιοχής σε σχέση με τον συνολικό πληθυσμό εξυπηρέτησης (λειτουργική περιοχή). Ειδικότερα, ο πρώτος δείκτης επιχειρεί να συνδέσει τον χαρακτήρα της κεντρικότητας με τον αστικό πληθυσμό, δηλαδή αυτόν που διαμένει και εξυπηρετείται εντός του αστικού χώρου. Αντίστοιχα, ο δεύτερος δείκτης, εστιάζει στην ευρύτερη περιοχή εξυπηρέτησης και στον πληθυσμό της λειτουργικής περιοχής

Διάγραμμα 1. Συνολική Αποτίμηση της Έντασης και της Συγκράτησης



Πηγή: Ίδια επεξεργασία

είναι στην πραγματικότητα μεγαλύτερος. Αντίστοιχα, δύναται να δημιουργούνται υπερτοπικότητες, που παρουσιάζονται στις μεσαίες και μεγάλες πόλεις. Κι αυτό διότι, η Καβάλα βρίσκεται σε μικρή απόσταση από γειτονικά αστικά κέντρα (π.χ. Δράμα). Επίσης, παρουσιάζει μορφολογικά στοιχεία και ειδικότερα ιδιαίτερα αυξημένες πυκνότητες που παρατηρούνται σε μεγαλύτερες αστικές περιοχές (π.χ. πάνω από 100.000 κατοίκους). Αυτό σημαίνει ότι παράλληλα με τις κεντρικές λειτουργίες, μπορεί να καλύψει και μεγαλύτερα ποσοστά κατοικίας εντός της κεντρικής περιοχής (π.χ. στους άνω ορόφους).

Παράλληλα, δεν προκύπτουν ειδικές υποτοπικότητες, που σημαίνει ότι δε φαίνεται σε κανένα από τα παραδείγματα να προκύπτει συγκριτικά, μικρή κεντρική περιοχή. Έτσι, συνάγεται ότι δεν υπάρχει αντικατάσταση των υφιστάμενων κεντρικών τόπων από άλλους νέους (π.χ. σε εκτός σχεδίου περιοχές – νέες εμπορικές συγκεντρώσεις όπως malls κλπ) ή άλλες γειτονικές αστικές περιοχές. Τεκμηριώνεται δηλαδή, ότι πάρα τις τάσεις που υπάρχουν, σε καμία περίπτωση δεν φαίνεται να έχουν διαρρηχθεί (απομειωθεί) τα ιδιαίτερα μορφολογικά χαρακτηριστικά των κεντρικών τόπων τους. Συνολικά, δεν προκύπτουν

στοιχεία συρρίκνωσης ή μεταφοράς κεντρικών λειτουργιών σε νέους αστικούς τόπους (π.χ. αποκεντρωμένη συγκέντρωση). Όλα τα παραδείγματα αναφοράς, παρουσιάζουν μια «ανθεκτικότητα κεντρικού τόπου» (central place resilience), που αποτιμάται ως σημαντική παράμετρος της χωρικής δυναμικής τους. Τελικά, η κανονιστική δόμηση που εφαρμόστηκε στις κεντρικές περιοχές με υψηλές σχετικά πυκνότητες, ήταν καθοριστική ώστε η αστική γαιοπρόσδος να παραμένει διαχρονικά ιδιαίτερα αποδοτική και να αποτελεί συγκριτικό πλεονέκτημα χωροθέτησης αντίστοιχων χρήσεων και λειτουργιών εντός τους.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Από την ανωτέρω προσέγγιση, προκύπτει σαφώς ότι οι ελληνικές μικρομεσαίες πόλεις που αναλύθηκαν ως χαρακτηριστικά παραδείγματα αναφοράς, μπορούν να περιγραφούν σύμφωνα με μια συγκεκριμένη θεωρητική ταξινόμηση ομόκεντρου (συμπαγούς/συνεκτικού) αστικού αποτυπώματος. Η επέκτασή τους, όταν δεν υπάρχουν φυσικοί περιορισμοί (π.χ. κλίσεις εδάφους, ακτογραμμή κλπ), γίνεται σχεδόν πάντα σε συνέχεια και γειτνίαση του υφιστάμενου ιστού και χωρίς να μεταβάλλεται ο χαρακτήρας αυτός. Επίσης, αναγνωρίστηκε ότι η επέκτασή του αστικού χώρου, μπορεί να καθοδηγείται κάποιες φορές από τις επιλογές του σχεδιασμού που επιχειρεί να ακολουθήσει τις ανάγκες της αγοράς ή τις κοινωνικές απαιτήσεις. Δηλαδή προωθεί την ανάπτυξη νέων αστικών χρήσεων κατά μήκος του πιο αναπτυγμένου οδικού δικτύου ή σε περιοχές ενδιαφέροντος (π.χ. παραλιακές ζώνες), σε μια γραμμική αλλά όχι ακτινική λογική. Αντίστοιχος είναι και ο χαρακτήρας της εκτός σχεδίου δόμησης, που παρουσιάζει ιδιαίτερη ένταση και προσαρμογή στις ανάλογες περιοχές.

Στη συνέχεια, η εστιασμένη εφαρμογή ειδικής μεθοδολογικής προσέγγισης με τη χρήση χωρικών δεικτών όπως η ένταση και η συγκράτηση, οδήγησε στην περιγραφή συγκεκριμένων χαρακτηριστικών των κεντρικών περιοχών. Τεκμηριώθηκε ότι οι δείκτες αυτοί, συνδέονται με τον πληθυσμό εξυπηρέτησης σύμφωνα με ένα τυπικό και στρωματοποιημένο εύρος τιμών, πλην μιας περίπτωσης που παρουσιάζει διευρυμένη κατανομή (Καβάλα). Συγκριτικά δηλαδή, ο κεντρικός της τόπος είναι χωρικά πιο εκτεταμένος. Τελικά, αναγνωρίζεται για όλα τα παραδείγματα αναφοράς, ότι έχουν αναπτυχθεί διαχρονικά ισχυρά επίπεδα έντασης και συγκράτησης, που επιδρούν στην ανθεκτικότητα του κεντρικού τόπου τους και δεν επιτρέπουν τη μεταβολή των αστικών αποτυπωμάτων τους σε πολυκεντρικά ή αποκεντρωμένα.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Αίσωπος, Γ. και Σημαιοφορίδης, Γ. (2001) «Η σύγχρονη ελληνική πόλη». Στο: Αίσωπος, Γ. και Σημαιοφορίδης, Γ. (επ.) *Η σύγχρονη ελληνική πόλη*. Αθήνα: Μετάπολις, σελ. Αραβαντινός, Α. (1997/2007) *Πολεοδομικός σχεδιασμός, για μία βιώσιμη ανάπτυξη του χώρου*. Αθήνα: Συμμετρία.
- Γερολύμπου, Α. και Παπαμίχος, Ν. (2004) «Μοντέλα οργάνωσης του χώρου της νεοελληνικής πόλης: Από τον 20ο αιώνα στον 21ο αιώνα». *Τεχνικά Χρονικά*.
- Γετίμης, Π. (1989) *Οικιστική πολιτική στην Ελλάδα: Τα όρια της μεταρρύθμισης*. Αθήνα: Οδυσσέας.
- Εγνατία οδός (2008) *Προσδιορισμός αστικών λειτουργικών περιοχών στον ελλαδικό χώρο*. Παρατηρητήριο, Θεσσαλονίκη.
- ΕΣΥΕ, Απογραφή 2011 (URL: www.statistics.gr)
- Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης-ΙΤΑ (2006) *Πολεοδομικός Σχεδιασμός: Προβλήματα εφαρμογής και προτάσεις μεταρρύθμισης*. Έκθεση επιστημονικής επιτροπής.
- Λαγόπουλος, Φ. (1977) *Εγχειρίδιο πολεοδομίας, μέρος Β: Πολεοδομική επέμβαση (προγραμματισμός και σχεδιασμός)*. Τόμος Ι. Θεσσαλονίκη: Α.Π.Θ.
- Λαλένης, Κ. και Καλιακούδας, Τ. (2004) «Σύγκριση θεσμικών πλαισίων και πολιτικών εξασφάλισης ελεύθερων χώρων σε πόλεις στις ευρωπαϊκές χώρες». Στο: Επιστημονικό συνέδριο: «*Η αισθητική των πόλεων και η πολιτική των παρεμβάσεων: Συμβολή στην αναγέννηση του αστικού χώρου*», Αθήνα: ΥΠΕΧΩΔΕ, ΕΑΧΑ, σελ. 118-121.
- Οικονόμου, Δ. (2000α) «Η περιβαλλοντική διάσταση της πολεοδομικής πολιτικής στη με-ταπολεμική Ελλάδα». Στο: Μοδινός, Μ. και Ευθυμιόπουλος, Η. (επ.) *Η βιώσιμη πόλη*. Αθήνα: Στοχαστής, ΔΙΠΕ, σελ. 47-69.
- Οικονόμου, Δ. (2000β) «Τα μεγάλα έργα στην Αττική και τα νέα στοιχεία της πολεοδομικής πολιτικής». Στο: Μαλούτας, Θ. (επ.) *Κοινωνικός και οικονομικός άτλας της Ελλάδας: Τόμος 1*. Βόλος: Πανεπιστημιακές εκδόσεις Θεσσαλίας, σελ. 80-81.
- Οικονόμου, Δ. και Πετράκος, Γ. (2004) *Η ανάπτυξη των ελληνικών πόλεων*. Βόλος: Gutenberg.
- Πορτοκαλίδης, Κ. (2013) *Συστημική θεώρηση των μικρομεσαίων πόλεων*. Διδακτορική διατριβή. Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας.
- Πορτοκαλίδης, Κ. και Ζυγούρη, Φ. (2011) «Εναλλακτική αστική διαχείριση των στρατοπέδων για την πόλη της Αλεξανδρούπολης ως «γκρίζες περιοχές» προς

εξυγίανση» Στο: Πρακτικά συνεδρίου ΤΕΕ-ΤΚΜ (επιμ.) *Δημόσιος χώρος... Αναζητείται*. Θεσσαλονίκη, 20-22 Οκτωβρίου, σελ: Ζ18.

Στεφάνου, Ι. και Στεφάνου, Ι. (1999) *Η περιγραφή της εικόνας της πόλης*. Αθήνα: ΕΜΠ.

Ξενόγλωσση

Breheny M. (1996) "Centrists, decentrists and compromisers: Views on the future of urban form". In: Jenks, M., Burton, E. and Williams, K. (eds.) *The compact city: A sustainable urban form?* London: E & FN Spon, pp. 13-35.

Burton, E. (2000) "The compact city: Just or just compact? A preliminary analysis". *Urban Studies*, 37 (11), σελ. 1969-2007.

Doxiadis, C. (1968) *Ekistics: An introduction to the science of human settlements*. New York: Oxford University Press.

Elkin, T., McLaren, D. και Hillman, M. (1991) *Reviving the city: Towards sustainable urban development*. London: Friends of the Earth.

European Spatial Planning Observation Network - ESPON (2006) *Project 2.3.2 Governance of territorial and urban policies from EU to local level*. Final Report.

Frey, H. (1999) *Designing the city: Towards a more sustainable urban form*. London: Spon Press.

Guy, S. and Marvin, S. (1999) "Understanding sustainable cities: Competing urban futures". *European Urban and Regional Studies*, 6 (3), pp. 268-275.

Hildebrand, F. (1999) *Designing the city: Towards a more sustainable urban form*. London: Routledge.

Hillman, M. (1996) "In favour of the compact city". In: Jenks, M., Burton, E. and Williams, K. (eds.) *The compact city: A sustainable urban form?* London: E & FN Spon.

Jenks, M. (2000) "The acceptability of urban intensification". In: Williams, K., Burton, E. and Jenks, M. (eds.) *Achieving sustainable urban form*. London: E & FN Spon.

Kropf, K. (2009) "Aspects of urban form". *Urban Morphology* 13 (2), pp. 105-120.

Lynch, K. (1981) *A theory of good city form*. Cambridge, MA: MIT Press.

Marshall, S. (2005) *Streets and patterns*. London: Spon Press.

Newman, P. and Kenworthy, J. (1989) *Cities and automobile dependence: A sourcebook*. Aldershot.

O'Flaherty, C. (1986) *Highways. Volume 1: Traffic planning and engineering*. 3rd ed. London: Edward Arnold.

Osmond, P. (2010) "The urban structural unit: Towards a descriptive framework to support urban analysis and planning". *Urban Morphology*, 14 (1), pp. 5-20.

- Pinho, P. and Oliveira, V. (2009) “Different approaches in the study of urban form”. *Journal of Urbanism*, 2, pp. 103-125.
- Scoffham, E. and Vale, B. (1996) “How compact is sustainable: How sustainable is com-pact?” In: Jenks, M., Burton, E. and Williams, K. (eds.) *The compact city: A sustainable urban form?* London: E & FN Spoon, pp. 66-73.
- Wheeler, S. (2002) “Constructing sustainable development/safeguarding our common future: Rethinking sustainable development”. *Journal of the American Planning Association*, 68 (1), pp. 110-111.

Κων/νος Πορτοκαλίδης
Χωροτάκτης – Πολεοδόμος Μηχανικός PhD, Συγκοινωνιολόγος MSc(Eng)
e-mail: kport(AT)otenet.gr

Ανάλυση της αστικής μορφής με χρήση χωρικών δεικτών: Χρήσεις γης και χαρακτηριστικά κατοικιών στην Αττική

Πουλίκος Πραστάκος

Διευθυντής Ερευνών, Τομέας Περιφερειακής Ανάλυσης, Ινστιτούτο Υπολογιστικών Μαθηματικών, ΙΤΕ

Απόστολος Λαγαριάς

Μεταδιδακτορικός Ερευνητής, Τομέας Περιφερειακής Ανάλυσης, Ινστιτούτο Υπολογιστικών Μαθηματικών, ΙΤΕ

Περίληψη

Σε αυτή την έρευνα αναλύονται οι χρήσεις γης, οι πυκνότητες δόμησης και τα χαρακτηριστικά των κατοικιών της Αττικής και προσδιορίζεται η αστική μορφή της περιοχής. Χρησιμοποιούνται δεδομένα της Urban Atlas (2006) και της απογραφής Πληθυσμού-Κατοικιών (2011). Η ανάλυση γίνεται για το σύνολο της Αττικής, τις 11 χωρικές ενότητες του Ρυθμιστικού Αθήνας και τους 113 Καποδιστριακούς δήμους/κοινότητες της περιοχής. Τα πρότυπα κατανομής των χρήσεων γης εκτιμώνται βάσει χωρικών δεικτών που υπολογίζονται με δεδομένα της UA με τα γειτονικά οικοδομικά τετράγωνα ίδιας χρήσης να έχουν συνενωθεί. Η σύγκριση των δεικτών και των χαρακτηριστικών των κατοικιών με θεματικούς χάρτες, αναλύσεις συσχέτισης και διαγράμματα απόστασης αποτυπώνει τις χωρικές διαφοροποιήσεις των χρήσεων γης/πυκνοτήτων δόμησης. Στο κέντρο (Λεκανοπέδιο) η δόμηση είναι πυκνή και συνεχής, ενώ στη περιαστική ζώνη καταγράφεται ανομοιογένεια στην κατανομή των χρήσεων γης και μεγάλο ποσοστό ασυνεχούς δόμησης χαμηλής πυκνότητας. Η διαχρονική ανάλυση της κατασκευής των κατοικιών τεκμηριώνει ότι η επέκταση του αστικού ιστού στην Αττική μετά το 1960 ακολούθησε διαδοχικά βήματα ανάπτυξης από την κεντρική ζώνη προς την περιαστική περιοχή, αλλά παράλληλα υπήρξε ανάπτυξη γύρω από παλαιές κοινότητες της ενδοχώρας που είναι σε απόσταση 30-50 χλμ. από το κέντρο, καθώς και κατασκευή παραθεριστικών κατοικιών στις περιοχές κοντά στη θάλασσα.

Λέξεις κλειδιά

χρήσεις γης, αστική μορφή, χωρικοί δείκτες, πυκνότητες δόμησης, Αττική, Urban Atlas

Analysis of the urban form using spatial metrics: Land use patterns and housing characteristics in the region of Attica

Abstract

This research analyzes land use patterns, built-up densities and housing characteristics of the Attica region and the results are used to assess the urban form of the area. The 2006 Urban Atlas (UA) database and the 2011 Census are used to estimate built-up densities and housing characteristics for the whole region, the 11 Athens Master Plan subareas and each of the 113 municipalities (Kapodistrias). Land use distribution patterns are analyzed with spatial metrics that are estimated using a modified version of the UA dataset in which neighboring blocks of the same use have been merged. The metrics and the housing characteristics are analyzed with thematic maps, correlation analysis and distance diagrams. The results show that in the center of the region development is dense and continuous, whereas in suburban areas densities are low and built-up patterns discontinuous. The spatial and temporal analysis of the construction of the housing units documents that urban fabric expansion after 1960 mainly followed a path from the center to the periurban areas, however, there was also development in the hinterland around old villages/towns that are 30-50 km away from the center, as well as, construction of vacation homes in coastal areas.

Keywords

land use, urban form, spatial metrics, built-up densities, Attica region, Urban Atlas

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η αστική μορφή (urban form) περιγράφει τη γεωμετρία των πόλεων και τα χαρακτηριστικά των δομημένων περιοχών και προσδιορίζεται από τις πυκνότητες δόμησης και την συνέχεια-ασυνέχεια που εμφανίζουν, την κατανομή των χρήσεων γης και τα μεταφορικά δίκτυα. Η αστική μορφή μετασχηματίζεται διαχρονικά καθώς είναι άμεσα συνδεδεμένη με τις αλλαγές που γίνονται στον αστικό χώρο. Η εξέλιξη των αστικών περιοχών επηρεάζεται από τις οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες και τα μέτρα πολιτικής που υιοθετούνται για την οργάνωση και επέκταση της πόλης και υποβοηθείται ή περιορίζεται από την τοπογραφία της περιοχής. Η αστική μορφή έχει συνελώς άμεση αναφορά στην κατανομή των λειτουργιών/δραστηριοτήτων του αστικού χώρου και συνδέεται με θέματα όπως η κατανομή των πυκνοτήτων δόμησης, ο τύπος της αστικής εξάπλωσης, η ύπαρξη πολυκεντρικότητας/ μονοκεντρικότητας, τα χαρακτηριστικά των κατοικιών κλπ. (Batty

and Longley, 1994; Schwanen et al., 2004; Tsai, 2005; Chakraborty, 2009 κ.α.). Ένας πλέον εκτεταμένος ορισμός της αστικής μορφής περιλαμβάνει όχι μόνο την ανάλυση του δομημένου χώρου αλλά και των κοινωνικό-οικονομικών χαρακτηριστικών του πληθυσμού.

Η ανάλυση της αστικής μορφής εστιάζεται στη διερεύνηση της οργάνωσης του αστικού χώρου, δηλαδή την αποτύπωση και ερμηνεία της χωρικής συγκέντρωσης/διασποράς λειτουργιών/χρήσεων γης και την εξέταση της χωρικής διασποράς διαφορετικών πυκνοτήτων και τύπων δόμησης. Η ανάλυση της κατανομής/συνεκτικότητας/διασποράς με παραμέτρους όπως το ποσοστό κάλυψης, η μέση έκταση, ο βαθμός συγκέντρωσης/διαχωρισμού/ανάμειξης, η μέση απόσταση μεταξύ ομοειδών χρήσεων γης κλπ. επιτρέπει τον καθορισμό της μορφολογίας της αστικής περιοχής. Η ανάλυση των χαρακτηριστικών των κατοικιών προσδιορίζει τις οικιστικές συνθήκες και εξειδικεύει πολεοδομικές έννοιες, όπως η πυκνότητα δόμησης, σε πληροφορίες για τον διαθέσιμο αριθμό κατοικιών, το καθεστώς κατοίκησης, την διαχρονική εξέλιξη της κατασκευής τους κλπ.

Για τον προσδιορισμό των χρήσεων γης και των πυκνοτήτων δόμησης απαιτούνται δεδομένα τα οποία συνήθως προέρχονται από ανάλυση δορυφορικών εικόνων. Η πρώτη βάση δεδομένων με πληροφορίες για τις χρήσεις γης στην Ευρώπη ήταν η CORINE Land Cover database (CLC). Στη πρώτη έκδοση της είχε δεδομένα για το έτος 1990 (Bossard et al., 2000) και έκτοτε έχει ανανεωθεί με δεδομένα για τα έτη 2000, 2006 και 2012 (<http://land.copernicus.eu/pan-european/corine-land-cover>). Στη CLC υπάρχουν πληροφορίες μόνο για δύο κατηγορίες πυκνότητας δόμησης (συνεχής-ασυνεχής) και η ανάλυση είναι σχετικά γενικευμένη (η ελάχιστη μονάδα χαρτογράφησης είναι 25 εκτάρια δηλαδή 500x500 μ.), συνεπώς δεν είναι εφικτή η λεπτομερής αποτύπωση των αστικών χρήσεων γης. Περιοχές στις οποίες οι δομημένες επιφάνειες καλύπτουν λιγότερο του 30% της επιφάνειας, χαρακτηρίζονται ως μη δομημένες και ταξινομούνται ως 'αγροτικές περιοχές', με αποτέλεσμα σημαντικό τμήμα της ασυνεχούς και χαμηλής πυκνότητας δόμησης (sprawl) που χαρακτηρίζει τις περιαστικές περιοχές να μην εμφανίζεται στα δεδομένα.

Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Περιβάλλοντος με τα προγράμματα GMES και Copernicus ανέπτυξε τη βάση δεδομένων Urban Atlas (UA) (EEA, 2011). Η UA αποτελείται από πολύγωνα που καλύπτουν το σύνολο της περιοχής και για κάθε ένα από αυτά αποτυπώνεται η χρήση γης του έτους 2006. Η χωρική ανάλυση είναι λεπτομερής και κάθε πολύγωνο αντιστοιχεί σε οικοδομικό τετράγωνο. Η βάση δεδομένων αναπτύχθηκε από την επεξεργασία δορυφορικών εικόνων διακριτικής ικανότητας 10 μέτρων και με ελάχιστη μονάδα χαρτογράφησης (minimum mapping unit) για τις δομημένες επιφάνειες τα 0,25 εκτάρια (50 x 50 μ). Δεδομένα είναι διαθέσιμα για πόλεις που συμμετέχουν στο πρόγραμμα Urban Audit της Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/cities>, πρόσφατα μετονομάστηκε σε City Statistics), συνολικά 305 πόλεις, σχεδόν όλες οι πόλεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης με

πληθυσμό άνω των 100.000 κατοίκων. Τα όρια των αστικών περιοχών ορίζονται στο Urban Audit και καλύπτουν τον αστικό πυρήνα (core city) αλλά και μία Ευρύτερη Αστική Ζώνη (Larger Urban Zone (LUZ) / Functional urban area) (Bretagnolle et al., 2011). Με αυτή την οριοθέτηση η ενδοχώρα αποτελεί τμήμα της αστικής περιοχής καθώς αλληλοεπιδρά με τον αστικό πυρήνα ως τόπος κατοικίας/τόπος εργασίας του πληθυσμού ή/και προσφοράς υπηρεσιών. Πρόσφατα (2017) δημοσιεύθηκε η έκδοση της UA με δεδομένα χρήσεων γης του έτους 2012 για 695 πόλεις στην Ευρώπη και την Τουρκία.

Μία ευρέως διαδεδομένη μεθοδολογία για την ποσοτικοποίηση της μορφολογίας του αστικού χώρου είναι η ανάλυση των χρήσεων γης με χωρικούς δείκτες (spatial metrics). Οι χωρικοί δείκτες προσδιορίζονται από χαρακτηριστικά των διακριτών επιφανειών/ψηφίδων (patch) (εμβαδόν, περίμετρος, γεωμετρία - γραμμική, ορθογώνια, απλή, πολύπλοκη - γειτνίαση, διασπορά κλπ). Οι διακριτές επιφάνειες είναι περιοχές ομοιογενείς ως προς κάποιο χαρακτηριστικό όπως η χρήση γης, η πυκνότητα δόμησης κλπ. Στην UA οι διακριτές επιφάνειες είναι τα πολύγωνα χρήσεων γης. Οι πρώτες εφαρμογές των χωρικών δεικτών ήταν στην οικολογία τοπίου (landscape ecology) για την μελέτη οικοσυστημάτων και την περιγραφή της σύνθεσης και γεωμετρίας διαφορετικών τοπίων (Turner, 1989). Την τελευταία δεκαετία, έχουν χρησιμοποιηθεί στην ανάλυση αστικών περιοχών για την περιγραφή της γεωμετρίας, της κατανομής και της διασποράς των χρήσεων γης. Σε αναλύσεις αστικών περιοχών χρησιμοποιούνται συνήθως δύο ομάδες δεικτών: οι «δείκτες τοπίου» (landscape metrics) που υπολογίζονται λαμβάνοντας υπόψη όλες τις διακριτές επιφάνειες ανεξαρτήτως κατηγορίας χρήσεων γης και οι «δείκτες κατηγορίας» (class metrics) που αναφέρονται σε μία κατηγορία χρήσης γης και υπολογίζονται βάσει των διακριτών επιφανειών αυτής της χρήσης.

Οι εφαρμογές χωρικών δεικτών σε αστικές αναλύσεις περιλαμβάνουν την ανάλυση των μεταβολών στις χρήσεις γης που επιφέρει η αστικοποίηση (Herold et al., 2002´ Seto and Fragkias, 2005´ Ji et al., 2006´ Taubenbock et al., 2009´ Zhao and Murayama, 2011´ Pham et al., 2012´ Ramachandra et al., 2012´ Triantakostas and Stathakis, 2015a´ Liu and Yang, 2015´ Botequilha-Leitão and Díaz-Varela, 2018), την συγκριτική ανάλυση της αστικής μορφής διαφορετικών πόλεων (Huang et al., 2007´ Schwarz, 2010´ Stathakis and Tsilimigkas, 2015´ Prastacos and Lagarias, 2016´ Debbage et al., 2017), την αξιολόγηση της προσαρμογής (goodness-of-fit statistics, scenario evaluation) μαθηματικών μοντέλων του αστικού χώρου (Herold et al., 2003´ Aguilera et al., 2011´ Dezhkam et al., 2016´ Sakieh et al., 2016) και πρόσφατα την ανάλυση εναλλακτικών μέτρων πολιτικής για θέματα μεταφορών (Soria-Lara et al., 2016). Στην Ελλάδα οι αναλύσεις με χωρικούς δείκτες είναι σχετικά περιορισμένες. Ορισμένες μελέτες εστιάζονται στην ανάλυση οικοσυστημάτων και τύπων βλάστησης (Koukoulas et al., 2008´ Schindler et al., 2008´ Βούτος και Ποϊραζίδης,

2014` Plexida et al., 2014), αλλά υπάρχουν και μελέτες που επικεντρώνονται στον αστικό χώρο (Prastacos et al., 2012, 2017` Τσιλιμίγκας, 2014` Λαγαρίας και Σαγιάς, 2018).

Στόχος της έρευνας είναι η ανάλυση της αστικής μορφής της Αττικής, δηλαδή η αποτύπωση των προτύπων κατανομής των χρήσεων γης/πυκνοτήτων δόμησης και των χαρακτηριστικών των κατοικιών. Η διαχρονική εξέλιξη της αστικής μορφής εξετάζεται μέσα από την ανάλυση της χρονολογίας κατασκευής των κατοικιών. Στην Αττική κατοικεί 35% του πληθυσμού της Ελλάδας και τις τελευταίες δεκαετίες παρατηρείται έντονη ανάπτυξη στις περιφερειακές περιοχές και σημαντικές χωρικές διαφοροποιήσεις ως προς τις χρήσεις γης. Τα τελευταία 10 χρόνια η κατανομή των χρήσεων γης στην Αττική έχει μελετηθεί με μεθοδολογίες ταξινόμησης δορυφορικών εικόνων και χωρικής ανάλυσης (Weber et al., 2005` Polyzos et al., 2008` Chorianoopoulos et al., 2010` Chrysoulakis et al., 2011` Chorianoopoulos et al., 2014` Mallinis et al., 2014` Salvati, 2014` Salvati and Carlucci 2014` Tomnolini et al., 2015), εφαρμογής μοντέλων προσομοίωσης (Mantelas et al., 2011, 2012` Grekousis et al., 2013` Σταμέλλου κ.α., 2014` Triantakonstantis and Stathakis, 2015b` Gounaridis et al., 2018), αλλά και κοινωνικοπολιτικές θεωρήσεις (Εμμανουήλ, 2002` Beriatos and Gosproini, 2004` Economou et al., 2005` Μαλούτας κ.α., 2006` Κουρσάρη, 2008` Εμμανουήλ κ.α., 2008, 2009` Arampatzi, 2017` Salvati and Zitti, 2017` Chorianoopoulos and Tselepi, 2018` Maloutas and Spyrellis 2019). Εκτεταμένες κοινωνικές και οικονομικές αναλύσεις για την Αθήνα παρουσιάζονται και στον Κοινωνικό Άτλαντα της Αθήνας (<http://www.athenssocialatlas.gr/>).

Η ανάλυση εστιάζεται στο ενδοαστικό επίπεδο, παρουσιάζοντας τις διαφοροποιήσεις στις χρήσεις γης και στις πυκνότητες των δήμων της περιοχής. Οι αναλύσεις γίνονται σε 3 χωρικά επίπεδα, το σύνολο της Αττικής, τις 11 υποπεριοχές που ορίζονται στο Ρυθμιστικό Αθήνας του 2014 και τους 113 Καποδιστριακούς δήμους/κοινότητες. Οι δείκτες υπολογίζονται με δεδομένα της UA 2006, ποσοτικοποιούν συνεπώς την μορφή της πόλης όπως έχει προκύψει μετά την αστική διάχυση των τελευταίων δεκαετιών. Χρησιμοποιήθηκαν δεδομένα UA 2006 καθώς τα δεδομένα UA 2012 δεν είχαν δημοσιευθεί όταν πραγματοποιήθηκε αυτή η έρευνα, πάντως όπως παρουσιάζεται στο Παράρτημα 1 διαφέρουν ελάχιστα από αυτά του 2006. Δεδομένα της Απογραφής Πληθυσμού-Κατοικιών του 2011 χρησιμοποιούνται για την εξέταση των χαρακτηριστικών των κατοικιών και για να αποτυπωθεί η χωρική και διαχρονική εξέλιξη του αστικού ιστού στην Αττική.

Στην ενότητα που ακολουθεί παρουσιάζονται μεθοδολογικά θέματα που ανακύπτουν με τα δεδομένα της Urban Atlas όταν χρησιμοποιούνται για τον υπολογισμό χωρικών δεικτών. Στην τρίτη ενότητα παρουσιάζονται οι χρήσεις γης (UA) και τα χαρακτηριστικά των κατοικιών (Απογραφή Πληθυσμού του 2011) της Αττικής. Τα δεδομένα αναλύονται για το σύνολο της Αττικής και για τις 11 χωρικές ενότητες του Ρυθμιστικού Αθήνας. Στην

τέταρτη ενότητα συγκρίνονται οι χωρικοί δείκτες των δήμων και τεκμηριώνεται η σχέση τους με την αστική μορφή του δήμου. Στην πέμπτη ενότητα με αναλύσεις συσχέτισης και διαγράμματα απόστασης από το κέντρο της αστικής περιοχής εξετάζονται οι χωρικοί συσχετισμοί μεταξύ των δεικτών, της πληθυσμιακής πυκνότητας και των χαρακτηριστικών των κατοικιών. Στην τελευταία ενότητα παρουσιάζονται τα συμπεράσματα της έρευνας.

2. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ ΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΧΩΡΙΚΩΝ ΔΕΙΚΤΩΝ ΜΕ ΤΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΤΗΣ URBAN ATLAS

Η UA περιέχει πολύγωνα χρήσεων γης/πυκνότητας δόμησης που καλύπτουν το σύνολο μιας αστικής περιοχής. Οι χρήσεις γης ταξινομούνται σε 20 διαφορετικές κατηγορίες: 17 από αυτές προσδιορίζουν «τεχνητές» επιφάνειες (artificial surfaces) (όχι κατ' ανάγκη δομημένες καθώς περιλαμβάνουν και τις περιοχές αστικού πράσινου, τους αθλητικούς χώρους, τα λατομεία κλπ.) και 3 περιγράφουν μη δομημένες/φυσικές περιοχές (αγροτικές περιοχές, δάση κλπ). Οι 6 από τις 17 κατηγορίες τεχνητών επιφανειών αποτελούν τον «αστικό ιστό» (urban fabric, περιοχές που είναι κυρίως κατοικίες) διαφέρουν δε μεταξύ τους ως προς την πυκνότητα δόμησης. Η πυκνότητα δόμησης καθορίζεται από τον δείκτη αδιαπερατότητας (sealing degree, impermeability), το ποσοστό του εδάφους που καλύπτεται από κτίρια/κατασκευές και λαμβάνει τιμές από 0-100% (100 πλήρης κάλυψη). Άλλες κατηγορίες χρήσεων γης στην UA είναι η βιομηχανία/εμπόριο/δημόσια κτίρια, η συγκοινωνιακή υποδομή (αυτοκινητόδρομοι, άλλοι δρόμοι, σιδηρόδρομοι, λιμάνια, αεροδρόμια), οι αστικοί πράσινοι χώροι κλπ. Καθώς η κλίμακα του χάρτη είναι μεγάλη (1:10.000) τα πολύγωνα των χρήσεων γης ταυτίζονται με αυτά των οικοδομικών τετραγώνων.

Σε αυτή την έρευνα οι 20 κατηγορίες χρήσεων γης της UA συγχωνεύτηκαν σε 10 (Πίνακας 1). Η συγχώνευση ήταν απαραίτητη καθώς ορισμένες κατηγορίες αντιπροσωπεύουν πολύ μικρό ποσοστό της συνολικής έκτασης της Αττικής και δεν παρέχουν σημαντική πληροφορία για την μορφή του αστικού χώρου. Οι λιμενικές εγκαταστάσεις προστέθηκαν στην κατηγορία της βιομηχανίας/εμπορίου καθώς είναι περιοχές που μπορούν να χαρακτηριστούν ως βιομηχανικές εγκαταστάσεις. Τέσσερις από τις 10 κατηγορίες, (η 7 –δίκτυα συγκοινωνιών, η 8 –αεροδρόμια-, η 9 -ορυχεία, εργοστάσια κ.α.- και η 10 –φυσικές περιοχές-) χαρακτηρίστηκαν ως «υπόβαθρο» (background) συνυπολογίζονται συνεπώς στη συνολική επιφάνεια της περιοχής μελέτης χωρίς όμως να λαμβάνονται υπ' όψη στον υπολογισμό των χωρικών δεικτών τοπίου (ορολογία «background» στο λογισμικό Fragstats).

Στα δεδομένα της UA η συνέχεια των χρήσεων γης δεν είναι ευκρινής καθώς τα πολύγωνα (οικοδομικά τετράγωνα) διαχωρίζονται από το οδικό δίκτυο μία διαφορετική

κατηγορία χρήσης γης. Για να προσδιοριστούν, συνελώς, μεγαλύτερες περιοχές ομοιογενείς ως προς τη χρήση γης, συνενώθηκαν γειτονικά οικοδομικά τετράγωνα της ίδιας κατηγορίας χρήσης γης που τα χώριζε δρόμος πλάτους μικρότερο από 20 μέτρα. Με κριτήριο συνένωσης το πλάτος των δρόμων να είναι μικρότερο των 20 μ. οι μεγάλοι δρόμοι της κατηγορίας 12220 «Άλλοι δρόμοι» (Λ. Κηφισού, Λ. Συγγρού, Λ. Μεσογείων κ.α.)

Πίνακας 1. Κατηγορίες χρήσεων γης.

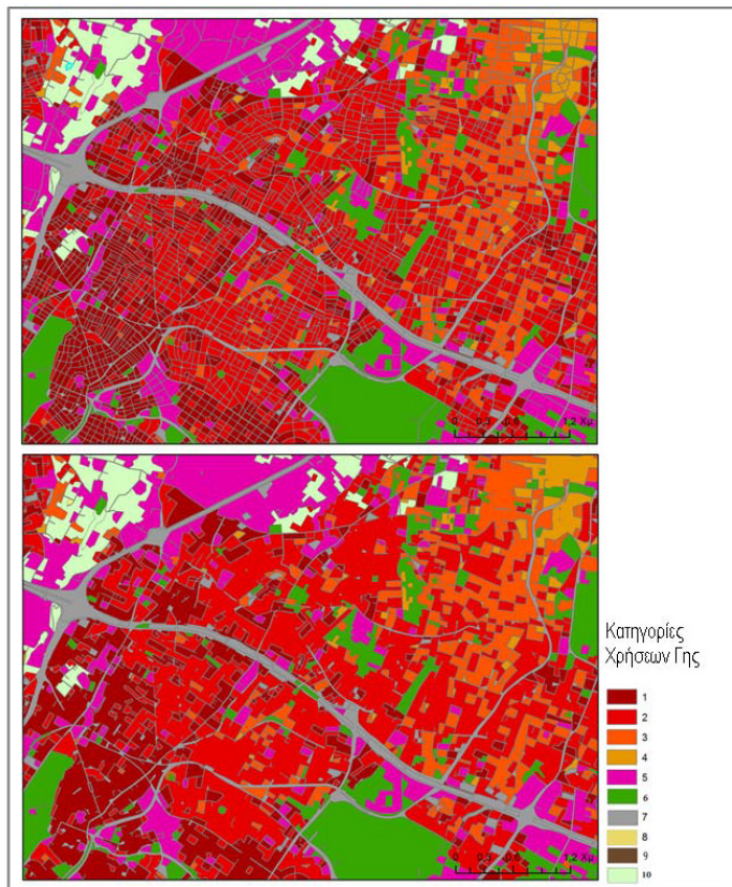
Κατηγορία UA	Νέα Κατηγορία
<i>Τεχνητές/δομημένες επιφάνειες</i>	
11100 Συνεχής αστικός ιστός (Sealing degree (sealing degree > 80%)	Κατηγορία 1
11210 Ασυνεχής πυκνός αστικός ιστός (s.d.: 50- 80%)	Κατηγορία 2
11220 Ασυνεχής μεσαίας πυκνότητας αστικός ιστός (s.d.: 30-50%)	Κατηγορία 3
11230 Ασυνεχής χαμηλής πυκνότητας αστικός ιστός (s.d.: 10-30%)	Κατηγορία 4
11240 Ασυνεχής πολύ χαμηλής πυκνότητας αστικός ιστός (s.d. < 10%)	
11300 Μεμονωμένες κατασκευές	
12100 Βιομηχανία, εμπόριο, δημόσια και στρατιωτικά κτίρια	Κατηγορία 5
12300 Λιμενικές εγκαταστάσεις	
14100 Πράσινοι αστικοί χώροι	Κατηγορία 6
14200 Αθλητικές εγκαταστάσεις, εγκαταστάσεις ελεύθερου χρόνου	
12210 Αυτοκινητόδρομοι (υπόβαθρο)	Κατηγορία 7
12220 Άλλοι δρόμοι	
12230 Σιδηρόδρομοι	
12400 Αεροδρόμια (υπόβαθρο)	Κατηγορία 8
13100 Ορυχεία και χωματερές (υπόβαθρο)	Κατηγορία 9
13300 Εργοτάξια	
13400 Εκτάσεις χωρίς χρήση	
<i>Φυσικές περιοχές</i>	Κατηγορία 10
(υπόβαθρο)	
20000 Αγροτικές, ημι-φυσικές περιοχές και υδροβιότοποι	
30000 Δάση	
50000 Περιοχές υδάτων	

Πηγή: Ίδια επεξεργασία

και οι αυτοκινητόδρομοι (κατηγορία 12210, Αττική οδός, Εθνική Οδός Αθηνών-Λαμίας) παραμένουν ως όρια που διαχωρίζουν τις περιοχές/γειτονιές ακόμα και αν οι χρήσεις γης είναι παρόμοιες στις δύο πλευρές του δρόμου (Σχήμα 1). Για την εφαρμογή της μεθοδολογίας

συνένωσης ομοειδών πολυγώνων χρησιμοποιήθηκε το toolbox Polygon Aggregation του λογισμικού ArcGIS Desktop, ESRI¹.

Σχήμα 1. Το αποτέλεσμα της συνένωσης πολυγώνων (πάνω: πριν/ κάτω: μετά)



Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Η μεθοδολογία συνένωσης ομοειδών πολυγώνων είχε ως αποτέλεσμα τη δραστική μείωση του πλήθους των πολυγώνων (NP) (από 99.084 σε 41.457, 58% μείωση). Η μείωση των πολυγώνων αστικού ιστού ήταν σημαντικά υψηλότερη (73% μείωση, από 72.582 σε 19.551) αλλά ανισομερώς κατανεμημένη στις 4 κατηγορίες αστικού ιστού (ποσοστιαία μείωση πολυγώνων αντίστοιχα 93%, 72%, 58% και 44%). Τα πολύγωνα των 4 κατηγοριών

1 <https://desktop.arcgis.com/en/arcmap/10.3/tools/cartography-toolbox/aggregate-polygons.htm>

αστικού ιστού προκύπτουν αντίστοιχα από την συνένωση 14,5/ 3,8/ 2,4/ 1,8 πολυγώνων των αρχικών δεδομένων της UA.

Οι χωρικοί δείκτες υπολογίστηκαν με το Fragstats (McGarigal et al., 2012), «ελεύθερο» λογισμικό (public domain software) που επιτρέπει τον υπολογισμό πολλών χωρικών δεικτών. Καθώς τα αρχεία εισόδου του Fragstats πρέπει να είναι ψηφιδωτά (raster), το διανυσματικό (vector) αρχείο που προέκυψε από την συνένωση ομοειδών πολυγώνων της UA μετατράπηκε στη συνέχεια σε ψηφιδωτό με ανάλυση στα 10 μέτρα (μέγεθος εικονοστοιχείου/pixel 10 m²).

Οι δείκτες που χρησιμοποιήθηκαν παρουσιάζονται στον Πίνακα 2. Με εξαίρεση τον CONTAG που ορίζεται μόνο ως δείκτης τοπίου, οι δείκτες υπολογίζονται και ως δείκτες τοπίου και ως δείκτες κατηγορίας. Χρησιμοποιήθηκαν δείκτες που ορίζονται στο Fragstats αλλά προστέθηκαν και ορισμένοι άλλοι. Ο δείκτης %ARTF (% Artificial) είναι το ποσοστό της δομημένης/τεχνητής περιοχής. Για τις 4 κατηγορίες αστικού ιστού ορίστηκαν δείκτες UF (ανάλογος του δείκτη PLAND του FRAGSTATS), ποσοστό του αστικού ιστού (urban fabric) που αντιπροσωπεύει η κατηγορία και δείκτες LPCP (Largest Patch Class Percentage), ποσοστό της επιφάνειας της κατηγορίας που αναλογεί στη μεγαλύτερη διακριτή επιφάνεια.

Πίνακας 2. Χωρικοί δείκτες που χρησιμοποιούνται στην ανάλυση.

Δείκτης	Εύρος τιμών Μονάδα μέτρησης (μμ)	Περιγραφή
Number of Patches (NP)	NP ≥ 1 μμ: καμία	Το πλήθος των διακριτών επιφανειών.
Patch Density (PD)	PD > 0 (ανώτερο όριο εξαρτάται από το μέγεθος των εικονοστοιχείων (pixels) μμ: διακριτές επιφάνειες /100 εκτάρια	Η πυκνότητα των διακριτών επιφανειών: διαίρεση του πλήθους διακριτών επιφανειών. με την συνολική τεχνητή/δομημένη επιφάνεια.
Edge Density (ED)	ED ≥ 0 μμ: μέτρα / εκτάρια (m / ha)	Η πυκνότητα των ορίων (edges) των διακριτών επιφανειών: διαίρεση της συνολικής περιμέτρου των διακριτών επιφανειών με την συνολική τεχνητή/δομημένη επιφάνεια.
Mean Patch Area (MPA)	MPA > 0 μμ: εκτάρια (ha)	Το μέσο εμβαδόν των διακριτών επιφανειών μίας κατηγορίας.
Largest Patch Index (LPI)	0 < LPI ≤ 100 μμ: ποσοστό (%)	Το ποσοστό του αστικού ιστού ή της τεχνητής/ δομημένης επιφάνειας που αντιπροσωπεύει η μεγαλύτερη σε εμβαδόν διακριτή επιφάνεια κάποιας κατηγορίας.

<i>Largest Patch Class Percentage (LPCP)</i>	$0 < LPCP \leq 100$ μμ: ποσοστό (%)	Το ποσοστό της επιφάνειας της χρήσης γης που αντιπροσωπεύει η μεγαλύτερη σε εμβαδόν διακριτή επιφάνεια της ίδιας κατηγορίας.
<i>Euclidean Nearest-Neighbor Distance (ENN)</i>	$ENN > 0$ μμ: μέτρα (m)	Η μέση απόσταση μεταξύ των διακριτών επιφανειών ίδιας κατηγορίας, υπολογισμένη ως η Ευκλείδεια απόσταση των περιμέτρων τους. Η μέση απόσταση μπορεί να είναι σταθμισμένη (weighted) ως προς την επιφάνεια των διακριτών επιφανειών (_AM) ή αστάθμιστη (_MN).
<i>Contagion (CONTAG)</i>	$0 < CONTAG \leq 100$ μμ: καμία	Ο δείκτης αναφέρεται σε εικονοστοιχεία (pixels) και ερμηνεύεται ως η πιθανότητα γειτονικά εικονοστοιχεία να ανήκουν στην ίδια κατηγορία χρήσεων γης.
<i>Effective Mesh Size (MESH)</i>	Μέγεθος εικονοστοιχείου διαιρεμένο με τη συνολική επιφάνεια της περιοχής $\leq MESH \leq$ συνολική επιφάνεια περιοχής μμ: εκτάρια (ha)	Το άθροισμα των τετραγώνων του εμβαδού των διακριτών επιφανειών μίας κατηγορίας διαιρεμένο με την τεχνητή/δομημένη επιφάνεια της περιοχής.
<i>Landscape Shape Index (LSI)</i>	$LSI \geq 1$ μμ: καμία	Η περίμετρος των διακριτών επιφανειών μίας κατηγορίας διαιρεμένη με το ελάχιστο δυνατό μήκος ενός συναθροισμένου σχήματος ίδιας επιφάνειας.
<i>Percent of artificial land (% ARTF)</i>	$0 < \%ARTF \leq 100$ μμ: ποσοστό (%)	Το ποσοστό της συνολικής έκτασης που είναι τεχνητές/δομημένες επιφάνειες.
<i>Urban Fabric Percentage (UF)</i>	$0 < UF \leq 100$ μμ: ποσοστό (%)	Το ποσοστό της επιφάνειας του αστικού ιστού που αντιπροσωπεύει κάθε κατηγορία αστικού ιστού.

Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Στο λογισμό Fragstats αλλά και στις δημοσιευμένες αναλύσεις αστικών περιοχών οι δείκτες τοπίου (landscape metrics) PD, ED, LPI, MESH και LSI υπολογίζονται ως προς τη συνολική επιφάνεια της περιοχής μελέτης, στην παρούσα έρευνα όμως υπολογίζονται ως προς την τεχνητή/δομημένη επιφάνεια (Artificial surfaces), δεν λαμβάνονται δηλαδή υπ' όψη οι αγροτικές/δασικές/υδάτινες εκτάσεις. Αυτό κρίθηκε αναγκαίο καθώς το ποσοστό

των δομημένων εκτάσεων (%ARTF) διαφέρει σημαντικά μεταξύ των δήμων. Σε 22 δήμους/κοινότητες οι δομημένες περιοχές αντιστοιχούν σε λιγότερο του 20% της έκτασης του δήμου (Παλαιά Φώκαια, Λαύριο, Αφιδνές, Κερατέα, Μαραθώνας, Πεντέλη, Μέγαρο, Αυλώνα, Μάνδρα, Γραμματικό κ.α.), υπάρχουν όμως και δήμοι που οι τεχνητές επιφάνειες καλύπτουν το σύνολο του δήμου (Αθήνα, Αιγάλεω, Γαλάτσι, Δάφνη, Νέα Σμύρνη, Ψυχικό κ.α., σε 38 δήμους οι δομημένες περιοχές καλύπτουν το 90% της έκτασης). Με την προτεινόμενη μεθοδολογία οι δείκτες περιγράφουν τα χαρακτηριστικά της δομημένης περιοχής κάθε δήμου και συνεπώς η σύγκριση τους είναι εφικτή. Τα κριτήρια χαρακτηρισμού μίας περιοχής ως αστικό πράσινο (δηλαδή δομημένης) ή natural (αγροτική/φυσική/δασική) δεν τεκμηριώνονται πλήρως στο εγχειρίδιο χρήσης της UA. Στους δήμους του Πολεοδομικού Συγκροτήματος Αθηνών (ΠΣΑ) αυτές οι περιοχές χαρακτηρίζονται ως αστικό πράσινο, ενώ στους περιφερειακούς δήμους/κοινότητες ως φυσικές περιοχές (αγροτικές, ορεινές, δάση κλπ).

3. Η ΠΕΡΙΟΧΗ ΜΕΛΕΤΗΣ

Τα δεδομένα της UA καλύπτουν το νομό Αττικής στη ηπειρωτική Ελλάδα και το νησί της Σαλαμίνας αλλά όχι τα υπόλοιπα νησιά του νομού, συνολικά 113 Καποδιστριακούς δήμους/κοινότητες. Η συνολική έκταση είναι 81.251 εκτάρια (ha), οι τεχνητές/δομημένες περιοχές αναλογούν στο 27% και το υπόλοιπο καλύπτεται από φυσικές περιοχές (63% αγροτικές/ημι-φυσικές, 10% δάση). Ποσοστό 53% των δομημένων περιοχών χαρακτηρίζεται ως αστικός ιστός, 17% εμπόριο/βιομηχανία/λιμάνια, 20% συγκοινωνιακές υποδομές (αυτοκινητόδρομοι, οδικό δίκτυο, σιδηρόδρομοι, αεροδρόμια), 3% άλλες χρήσεις, και 6% αστικό πράσινο/αθλητικές εγκαταστάσεις. Σε αυτήν την έρευνα αναλύονται οι χρήσεις γης του 2006 (UA έτους 2006). Οι χρήσεις γης του 2012 (UA έτους 2012) δημοσιεύτηκαν πρόσφατα, οι διαφορές όμως με αυτές του 2006 είναι ελάχιστες. Σύνοψη ανασκόπηση των αλλαγών των χρήσεων γης μεταξύ του 2006 και 2012 παρατίθεται στον Παράρτημα 1.

Ο συνολικός πληθυσμός της περιοχής μελέτης είναι 3.793.066 κάτοικοι (Απογραφή Πληθυσμού 2011). Οι δήμοι διαφέρουν σημαντικά ως προς τον πληθυσμό, ο Δήμος Αθηναίων συγκεντρώνει 664.046 κατοίκους, ενώ σε ορισμένους δήμους/κοινότητες απομακρυσμένους από το κέντρο (Βόρεια Αττική, Λαυρεωτική) ο πληθυσμός δεν υπερβαίνει τους 2.000 κατοίκους. Την περίοδο 2001-2011 ο πληθυσμός της Αττικής μειώθηκε (1,7% μείωση, περίπου 65.000 κάτοικοι) η μείωση όμως δεν ήταν χωρικά ισομερής. Στους περισσότερους κεντρικούς δήμους ο πληθυσμός μειώθηκε (16% μείωση στο δήμο Αθηναίων), αντίθετα στην βόρεια και ανατολική περιφερειακή ζώνη ο πληθυσμός αυξήθηκε και σε πολλούς δήμους/κοινότητες της περιοχής η αύξηση ήταν ανώτερη του 20%.

Πίνακας 3. Πληθυσμός (2011) και κατανομή των χρήσεων γης (2006) στις χωρικές ενότητες του Ρυθμιστικού Αθήνας.

	Πληθ.	% Μεταβ. Πληθ. 2001-11	Έκταση (ha)	% Δομημ. Επιφ.	Πληθ. Πυκν.1	Πλήθος Δήμων/ Κοινοτ.	Κατανομή δομημένων επιφανειών (%)				
							Αστ. Ιστ.	Βιομ./ Εμπ2	Συγκ. Υποδ.2	Άλλες χρήσεις	Πράσ. /Αθλ.
Κεντρική Αθήνα	1.029.520	-12,7	8.672	74	160	10	51	15	19	1	15
Πειραιάς	448.997	-6,9	5.238	73	118	7	47	27	19	2	5
Δυτική Αθήνα	489.675	-2,0	6.724	68	108	8	56	17	20	1	5
Νότια Αθήνα	529.826	-2,3	7.046	75	100	10	57	11	19	1	12
Βόρεια Αθήνα	592.490	1,5	13.551	69	64	20	63	9	16	1	10
Βόρεια Αττική	214.328	27,1	78.514	18	15	22	58	18	18	3	4
Μεσόγεια	233.916	35,7	42.227	35	16	14	53	13	24	4	5
Λαυρεωτική	54.104	19,9	31.094	19	9	8	64	11	21	2	2
Θριάσιο	106.118	9,5	24.493	28	15	6	26	46	16	10	1
Μεγαριδα	54.809	3,7	75.583	9	8	6	42	22	27	7	2
Σαλαμίνα 3	39.283	12,3	9.592	31	13	2	73	5	19	2	0
Σύνολο Αττικής 4	3.793.066	-1,8	302.734	27	46	113	53	17	20	3	6

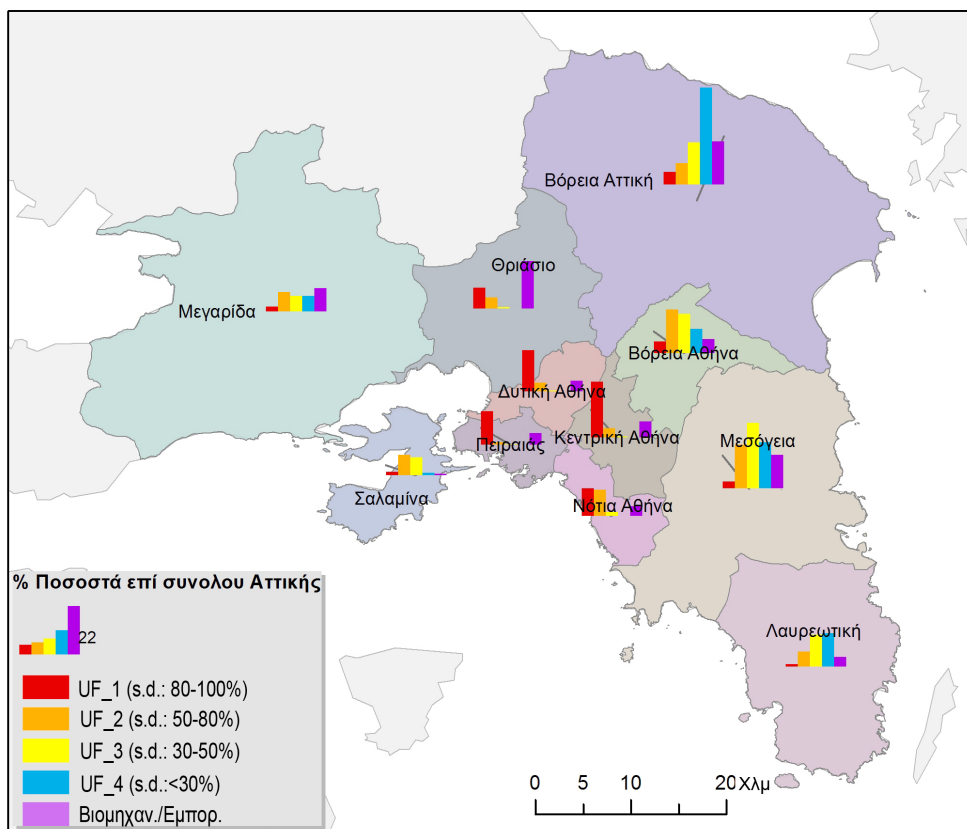
- 1 Η πληθυσμιακή πυκνότητα (κάτοικοι/εκτάριο) ορίζεται ως ο πληθυσμός διαιρεμένος με την δομημένη επιφάνεια.
- 2 Οι λιμενικές εγκαταστάσεις συνηγορίζονται στις βιομηχανικές περιοχές και όχι στις συγκοινωνιακές υποδομές.
- 3 Στο Ρυθμιστικό Αθήνας η Σαλαμίνα είναι τμήμα της χωρικής ενότητας της Νησιωτικής Αττικής που περιλαμβάνει επίσης τους Δήμους Αίγινας, Τροιζηνίας, Αγκιστριού, Σπετσών, Ύδρας, Πόρου και Κυθήρων και την κοινότητα Αντικυθήρων.
- 4 Το σύνολο της Αττικής περιλαμβάνει όλο τον Νομό χωρίς τα νησιά αλλά συμπεριλαμβανομένης της Σαλαμίνας (δήμοι Σαλαμίνας και Αμπελακίων).

Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Το Ρυθμιστικό της Αθήνας (Νέο Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας – Αττικής, 2014) στην περιοχή μελέτης (Αττική χωρίς τα νησιά αλλά με την Σαλαμίνα) οριοθετούνται 11 χωρικές ενότητες. Ο πληθυσμός (2011) και η κατανομή των χρήσεων γης (2006) στις περιοχές του Ρυθμιστικού παρουσιάζονται στον Πίνακα 3 και το Σχήμα 2. Ποσοστό 25% του αστικού ιστού της Αττικής είναι στη Κεντρική, τη Δυτική, τη Νότια Αθήνα και τον Πειραιά (συνολικά

35 δήμοι, 67% του πληθυσμού της Αττικής). Η συγκέντρωση όμως του πυκνοδομημένου ιστού (s.d.: 80-100%) σε αυτές τις 4 περιοχές είναι πολύ υψηλότερη, 72% του συνόλου της Αττικής. Η Βόρεια Αθήνα με 16% του πληθυσμού της Αττικής αντιπροσωπεύει 14% του αστικού ιστού της Αττικής. Η Βόρεια Αττική και τα Μεσόγεια αντιστοιχούν στο 19% και 18% αντιστοίχως του αστικού ιστού και η κάθε μία στο 6% του συνολικού πληθυσμού. Στη Λαυρεωτική κατοικεί το 1,4% του πληθυσμού της Αττικής το ποσοστό όμως του αστικού ιστού είναι υψηλό (9%).

Σχήμα 2. Κατανομή των χρήσεων γης στις χωρικές ενότητες του Ρυθμιστικού Αθήνας



Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Οι πληθυσμιακές πυκνότητες (Πίνακας 3) υπολογίζονται ως προς την έκταση των δομημένων περιοχών (artificial surfaces) και όχι ως προς τη συνολική επιφάνεια. Επιλέχθηκε

αυτή η μεθοδολογία καθώς η έκταση της δομημένης περιοχής αποτελεί καλύτερη ένδειξη του χώρου/επιφάνειας στην οποία κατοικεί ο πληθυσμός. Η πληθυσμιακή πυκνότητα της Αττικής είναι 47 κάτοικοι/εκτάριο δομημένης περιοχής (ha). Στη Κεντρική, Δυτική και Νότια Αθήνα και τον Πειραιά όμως οι πληθυσμιακές πυκνότητες υπερβαίνουν τους 100 κατοίκους/εκτάριο. Η πυκνότητα είναι σημαντικά χαμηλότερη στην Βόρεια Αθήνα (64 κάτοικοι/εκτάριο), ενώ στις περιαστικές περιοχές η πυκνότητα δεν υπερβαίνει τους 16 κατοίκους/εκτάριο.

Πίνακας 4. Κατανομή του αστικού ιστού των χωρικών ενοτήτων του Ρυθμιστικού Αθήνας στις έξι διαφορετικές κατηγορίες πυκνότητας δόμησης (%)^{1,2}

	s.d.: 80-100%	s.d.: 50-80%	s.d.: 30-50%	s.d.: 10-30%	s.d.: < 10%	Μεμον. Κατασκ.
Κεντρική Αθήνα	83	16	1	-	-	-
Πειραιάς	92	8	1	-	-	-
Δυτική Αθήνα	79	19	1	-	-	-
Νότια Αθήνα	45	49	6	1	-	-
Βόρεια Αθήνα	10	42	29	17	2	-
Βόρεια Αττική	7	14	22	39	9	8
Μεσόγεια	4	31	36	22	1	5
Λαυρεωτική	3	22	35	26	1	14
Θριάσιο	57	35	4	1	-	2
Μεγαρίδα	9	40	25	13	2	10
Σαλαμίνα	7	52	35	4	-	2
Σύνολο Αττικής	25	29	22	17	3	5

- 1 Ποσοστά μικρότερα του 0,5% σημειώνονται με “-”.
- 2 Τα ποσοστά πιθανόν να μην αθροίζουν στο 100 λόγω στρογγυλοποίησης.

Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Η κατανομή του αστικού ιστού στις 6 κατηγορίες αστικού ιστού της UA παρουσιάζεται στον Πίνακα 4. Ποσοστό 25% του αστικού ιστού της Αττικής καλύπτεται από συνεχή πυκνοδομημένο αστικό ιστό (s.d.: 80-100%), 29% από ασυνεχή πυκνοδομημένο (s.d.: 50-80%), 22% από ασυνεχή μεσαίας πυκνότητας (s.d. 30-50%) και 25% από ασυνεχή χαμηλής και πολύ χαμηλής πυκνότητας (s.d.: < 30%). Οι διαφορές της κατανομής του αστικού ιστού στις 11 περιοχές του Ρυθμιστικού είναι πολύ σημαντικές. Στην Κεντρική, Δυτική, Νότια Αθήνα και στον Πειραιά ο αστικός ιστός είναι σχεδόν 100% πυκνής δόμησης (κατηγορίες 1-2, s.d.: >50%). Το ανάλογο ποσοστό στη Βόρεια Αθήνα είναι 50%, στα Μεσόγεια 35% και στη Βόρεια Αττική 21%. Οι περιοχές με χαμηλή και πολύ χαμηλή

πυκνότητα δόμησης (s.d.: <30%) καλύπτουν το 56%, 41% και 25% αντιστοίχως του αστικού ιστού της Βόρειας Αττικής, Λαυρεωτικής και Μεγαρίδας (πληθυσμός περιοχών 332.324 κάτοικοι, 9% του πληθυσμού της Αττικής).

Η κατανομή των χρήσεων γης της Αττικής και Ευρωπαϊκών πόλεων με πληθυσμό ανώτερο των 2.000.000 κατοίκων (LUZ περιοχές UA 2006 δεδομένα) παρουσιάζεται στον Πίνακα 5. Η πληθυσμιακή πυκνότητα της Αττικής είναι της ίδιας τάξης με άλλες πόλεις της Νότιας Ευρώπης και σημαντικά υψηλότερη από πόλεις στη Βόρεια, Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη. Το ποσοστό πυκνοδομημένου ιστού στην Αττική (25%) είναι σχετικά υψηλό αλλά χαμηλότερο από τη Βουδαπέστη, το Άμστερνταμ, την Βαρσοβία και το Βουκουρέστι. Το άθροισμα των ποσοστών των κατηγοριών “s.d.: 50-80%” και “s.d.:30-50%” στην Αττική είναι χαμηλότερα από πόλεις της Βόρειας και Κεντρικής Ευρώπης. Τα ποσοστά ασυνεχούς και χαμηλής πυκνότητας δόμησης (s.d.: <30%) στην Αττική είναι χαμηλότερα από ορισμένες πόλεις του Νότου (Μαδρίτη, Ρώμη, Μπαρτσελόνα) αλλά υψηλότερα από πόλεις της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης.

Οι βιομηχανικές/εμπορικές περιοχές της Αττικής είναι σε μεγάλο βαθμό συγκεντρωμένες στο Θριάσιο, στη Βόρεια Αττική, στα Μεσόγεια και στη Μεγαρίδα (23%, 18%, 14% και 10% αντιστοίχως του συνόλου της Αττικής). Στις 3 πυκνοδομημένες περιοχές (Κεντρική, Δυτική Αθήνα, Πειραιάς) αναλογεί το 20% (7% σε κάθε μία) των συνολικών βιομηχανικών/εμπορικών περιοχών της Αττικής. Σε πυκνοδομημένες περιοχές όπως το κέντρο της Αθήνας και του Πειραιά κάποιες εμπορικές χρήσεις (καταστήματα στα ισόγεια, γραφεία σε υψηλότερους ορόφους) αποτυπώνονται στην UA ως πυκνοδομημένος αστικός ιστός και όχι ως εμπορικές χρήσεις. Το Θριάσιο είναι η πλέον βιομηχανοποιημένη περιοχή, 46% της δομημένης επιφάνειας χαρακτηρίζεται ως βιομηχανική/εμπορική.

Οι συγκοινωνιακές υποδομές καλύπτουν το 20% της δομημένης επιφάνειας κάθε χωρικής ενότητας του Ρυθμιστικού, ενώ οι άλλες χρήσεις (λατομεία/χωματερές/εργοτάξια) καταγράφουν αξιόλογα ποσοστά μόνο στο Θριάσιο και τη Μεγαρίδα. Το υψηλότερο ποσοστό πράσινων/αθλητικών χώρων είναι στην Κεντρική Αθήνα (15% της δομημένης επιφάνειας). Στη Βόρεια και Νότια Αθήνα τα ανάλογα ποσοστά είναι 10% και 12%, ενώ στις πυκνοδομημένες περιοχές της Δυτικής Αθήνας και του Πειραιά το ποσοστό είναι σημαντικά χαμηλότερο (5% της συνολικής επιφάνειας) και αυτό ίσως υποδηλώνει έλλειψη χώρων αναψυχής. Το μικρό ποσοστό αστικού πράσινου σε άλλες περιοχές (Μεσόγεια, Βόρεια Αττική, Λαυρεωτική, Μεγαρίδα, Θριάσιο) δεν είναι αναγκαστικά ένδειξη μειωμένης πρόσβασης του πληθυσμού σε χώρους αναψυχής καθώς υπάρχουν εκτάσεις αγροτικών περιοχών, δάση και ορισμένες περιοχές είναι παραθαλάσσιες.

Οι πυκνότητες δόμησης και οι χρήσεις γης της UA παρέχουν πληροφορίες ως προς την αστική μορφή σε πολεοδομικό επίπεδο. Η ανάλυση των χαρακτηριστικών των κατοικιών

(έτος κατασκευής, μορφή κατοικίας - μονοκατοικίες/ διπλοκατοικίες/ πολυκατοικίες -, αριθμός ορόφων κλπ.) (Απογραφή Πληθυσμού-Κατοικιών 2011) επιτρέπει την αποτύπωση της αστικής μορφής σε λειτουργικό/επιχειρησιακό επίπεδο και σε συνδυασμό με τα δεδομένα δόμησης παρουσιάζει μία πλέον πλήρη εικόνα της μορφολογίας του αστικού χώρου.

Πίνακας 5. Πληθυσμός και κατανομή (%) του αστικού ιστού σε Ευρωπαϊκές πόλεις

Πόλη	Πληθ.1	Πληθ. Πυκνот.2	s.d.: 80-100% (%)	s.d.: 50-80% (%)	s.d.: 30-50% (%)	s.d.: 10-30% (%)	s.d.: <10% (%)	Μεμον. Κατασκ. (%)
Λονδίνο	12.100.598	35	2	38	37	17	2	3
Παρίσι	11.755.918	41	17	41	25	13	1	3
Μαδρίτη	6.569.530	51	20	27	20	20	8	7
Βερολίνο	5.097.712	22	9	43	36	9	0	3
Μπαρσελόνα	4.917.162	78	28	21	19	23	5	4
Αττική	3.793.066	47	25	29	22	17	3	5
Μιλάνο	4.135.172	66	23	35	23	14	3	2
Ρώμη	4.086.779	42	11	26	22	24	12	5
Λιντς	3.682.971	40	3	47	32	7	0	11
Νάπολη	3.545.562	114	28	32	19	17	3	1
Βουδαπέστη	3.284.110	39	31	53	13	3	0	1
Αμβούργο	3.228.054	24	16	64	13	1	0	6
Βαρσοβία	3.057.631	32	50	38	4	0	0	8
Μπέρμινγχαμ	2.860.749	39	2	56	32	6	0	4
Λισαβόνα	2.817.901	54	36	35	15	9	2	3
Μάντσεστερ	2.773.420	38	4	56	34	4	0	2
Μόναχο	2.727.106	30	13	60	18	3	0	6
Φρανκφούρτη	2.574.812	31	24	57	14	3	1	2
Βρυξέλλες	2.565.164	41	8	15	29	37	8	3
Άμστερνταμ	2.485.103	65	34	44	15	3	0	3
Βουκουρέστι	2.183.091	69	83	16	0	0	0	1
Στοκχόλμη	2.091.473	18	1	3	10	29	48	10
Βιέννη	2.076.838	27	10	40	34	13	1	1

- 1 Εκτιμώμενος πληθυσμός (έτους 2013-14) από το Urban Audit. Τα όρια κάθε πόλης συμπίπτουν με αυτά της LUZ περιοχής (Urban Audit). Ο πληθυσμός της Αττικής είναι ο πληθυσμός της Απογραφής 2011.
- 2 Η πληθυσμιακή πυκνότητα (κάτοικοι/εκτάριο) ορίζεται ως ο πληθυσμός διαιρεμένος με την δομημένη επιφάνεια.

Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Τα χαρακτηριστικά των κατοικιών στις 11 χωρικές ενότητες του Ρυθμιστικού της Αθήνας παρουσιάζονται στον Πίνακα 6. Δύο στις τρεις (65% συνολικά) των κατοικιών της Αττικής είναι στις 4 πυκνοδομημένες περιοχές (Κεντρική, Δυτική, Νότια Αθήνα, Πειραιά, 72% αστικού ιστού κατηγορίας 1). Στην Κεντρική Αθήνα 75% των κατοικιών κατασκευάστηκαν πριν το 1981, ενώ το ανάλογο ποσοστό στις άλλες τρεις πυκνοδομημένες περιοχές κυμαίνεται μεταξύ 55%-62%. Στις υπόλοιπες περιοχές της Αττικής (με εξαίρεση τη Σαλαμίνα) οι περισσότερες κατοικίες κατασκευάστηκαν μετά το 1980 (ποσοστό 51%-66%).

Πίνακας 6. Χαρακτηριστικά των κανονικών κατοικιών¹ στις περιοχές του Ρυθμιστικού Αθήνας (Απογραφή Πληθυσμού-Κατοικιών 2011)

Περιοχή	Κατοικίες	% Κατοικ. Αττικής	Μέσο έτος κατασκ.	% Κατοικ. κατασκ. μετά το 1980	% Κατοικ. κατασκ. μετά το 2000	% Μονοκ.	% Διπλοκ.	% Πολυκ.	% Κατοικ. στο 3ο ή υψηλ. όροφο
Κεντρική Αθήνα	625.811	30	1974	25	10	3	7	90	38
Πειραιάς	239.485	11	1978	38	17	11	17	72	27
Δυτική Αθήνα	235.730	11	1979	41	14	12	26	63	12
Νότια Αθήνα	275.396	13	1981	45	15	5	12	83	33
Βόρεια Αθήνα	286.087	14	1983	55	17	13	16	71	26
Βόρεια Αττική	115.886	6	1986	62	24	53	23	24	5
Μεσόγεια	141.309	7	1987	66	27	46	18	36	10
Λαυρεωτική	48.306	2	1984	63	19	65	14	21	3
Θριάσιο	43.730	2	1986	63	26	44	30	25	4
Μεγαρίδα	37.550	2	1980	51	13	70	18	12	2
Σαλαμίνα	34.707	2	1976	34	11	81	12	7	1
Σύνολο Αττικής	2.083.997	100	1979	43	15	17	15	68	25

¹ Κανονική κατοικία είναι η μόνιμη και ανεξάρτητη κατασκευή που αποτελείται τουλάχιστον από ένα δωμάτιο και προορίζεται για να χρησιμοποιηθεί ως κατοικία ενός νοικοκυριού τουλάχιστον για ένα χρόνο. Σχεδόν 100% των κατοικιών στην Αττική είναι κανονικές. Οι μη κανονικές κατοικίες είναι 2.383.

Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Την δεκαετία 2001-10 κατασκευάστηκαν 320.568 κατοικίες στην Αττική (18% αύξηση). Η αύξηση ήταν σημαντικά υψηλότερη στα Μεσόγεια (37%), στο Θριάσιο (36%) και στη Βόρεια Αττική (31%). Δήμοι/κοινότητες με κατασκευές κατοικιών το 2001-10 άνω του 40% των υπαρχόντων ήταν το Πικέρμι (133%) ο Γέρακας (120%), το Κρουνέρι (116%), τα Γλυκά Νερά (73%), οι Αφιδνές (61%), τα Άνω Λιόσια (58%), η Δροσιά (51%), η Μαγούλα (50%), ο Άγιος Στέφανος (48%), η Παλλήνη (47%), οι Αχαρνές (44%), η Φυλή (43%), ο

Άγιος Κωνσταντίνος (41%), ο Διόνυσος (41%) και η Σταμάτα (40%). Στις περισσότερες από αυτές τις περιοχές που είναι κοντά στην Αττική οδό που κατασκευάστηκε πριν τους Ολυμπιακούς αγώνες του 2004 η αύξηση των κατοικιών συμβαδίζει με ανάλογη αύξηση του πληθυσμού.

Οι διαφοροποιήσεις των περιοχών ως προς τις πυκνότητες δόμησης συμβαδίζουν με τις διαφοροποιήσεις ως προς τον τύπο κατοικίας (μονοκατοικίες, διποκατοικίες, διαμερίσματα). Στην Κεντρική Αθήνα 90% των κατοικιών είναι σε πολυκατοικίες (δηλαδή διαμερίσματα), 38% στον τρίτο ή υψηλότερο όροφο. Τα αντίστοιχα ποσοστά στις πυκνοδομημένες περιοχές του Πειραιά, Δυτικής και Νότιας Αθήνας είναι χαμηλότερα αλλά και σε αυτές τις περιοχές το ποσοστό κατοικιών σε πολυκατοικίες υπερβαίνει το 70%. Η Δυτική Αθήνα διαφοροποιείται, το ποσοστό κατοικιών σε πολυκατοικίες είναι 63% και τα κτίρια είναι μικρότερου ύψους, μόνο 12% των κατοικιών είναι σε κτίρια με 3 ή περισσότερους ορόφους. Στη Βόρεια Αθήνα η κατανομή των τύπων κατοικίας είναι σχεδόν παρόμοια με αυτή του Πειραιά, υπάρχουν όμως ποιοτικές διαφορές, 46% των κατοικιών στη Βόρεια Αθήνα έχουν εμβαδόν μεγαλύτερο των 100 τετραγωνικών μέτρων ενώ στον Πειραιά το ανάλογο ποσοστό είναι 17%. Στις άλλες περιοχές του Ρυθμιστικού το ποσοστό κατοικιών σε πολυκατοικίες είναι σημαντικά μικρότερο (36% στα Μεσόγεια, 24% στο Θριάσιο, 25% στη Βόρεια Αττική, 21% στη Λαυρεωτική κλπ).

Το ποσοστό των νέων κατοικιών που είναι διαμερίσματα σε πολυκατοικίες παρουσιάζει αυξομειώσεις διαχρονικά. Το 1971-1980 76% των νέων κατοικιών είναι σε πολυκατοικίες, το 1981-1990 μειώνεται στο 65%, το 1991-2000 παραμένει σταθερό στο 66%, αλλά αυξάνεται σημαντικά στο 73% την δεκαετία 2001-2010. Πιθανές ερμηνείες για την πρόσφατη αύξηση του ποσοστού των κατοικιών σε πολυκατοικίες είναι α) οι αυξημένες τιμές γης και κατοικιών, β) το γεγονός ότι σε μεγάλο βαθμό οι νέες κατασκευές είναι σε κορεσμένες περιοχές (55% των νέων κατοικιών στις 4 πυκνοδομημένες περιοχές του Ρυθμιστικού), γ) η εφαρμογή σχεδίων πόλης που περιόρισαν την εκτός σχεδίου δόμηση, δ) η βελτιωμένη προσβασιμότητα δήμων στα Μεσόγεια και στη Βόρεια Αττική (κατασκευή Αττικής οδού, επέκταση Μετρό/περιφερειακού μέχρι το αεροδρόμιο) που οδήγησε σε αυξημένη ζήτηση για νέες κατοικίες σε αυτές τις περιοχές και κατέστησε την κατασκευή διαμερισμάτων πλέον προσοδοφόρα και ε) η τάση αγοράς/κατασκευής κατοικιών με τραπεζικό δανεισμό που εξ αιτίας της διαφοράς εισοδημάτων – τιμών και των περιορισμών χορήγησης δανείων ώθησε τους αγοραστές στην αγορά διαμερισμάτων και όχι μονοκατοικιών που είναι ακριβότερες.

Σημαντικό ποσοστό των κατοικιών σε περιιαστικές περιοχές είναι εξοχικές/ παραθεριστικές και δεν κατοικούνται σε μόνιμη βάση (Σαλαμίνα 48%, Λαυρεωτική 46%, Μεγαρίδα 36%, Βόρεια Αττική 25%, Μεσόγεια 24%). Με τα διαθέσιμα δεδομένα δεν είναι

δυνατόν να εκτιμηθεί αν οι «νέες» κατοικίες κατοικούνται μόνιμα ή είναι εξοχικές, αλλά τουλάχιστον στα Μεσόγεια μπορεί να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι οι περισσότερες νέες κατοικίες κατοικούνται μόνιμα και αυτό εξηγεί και την αύξηση του πληθυσμού (36% την δεκαετία 2001-2011).

4. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΧΩΡΙΚΩΝ ΔΕΙΚΤΩΝ

4.1 Ανάλυση χωρικών δεικτών για το σύνολο της Αττικής

Οι πληροφορίες της ποσοστιαίας κατανομής των χρήσεων γης στις 11 χωρικές ενότητες του Ρυθμιστικού παρουσιάζουν μία γενικευμένη εικόνα των κατανομών δεν αποτυπώνουν όμως τη χωρική διασπορά τους. Για να προσδιοριστούν τα χωρικά χαρακτηριστικά των χρήσεων γης υπολογίστηκαν για το σύνολο της Αττικής και για κάθε Καποδιστριακό δήμο/κοινότητα χωρικοί δείκτες τοπίου και κατηγορίας (landscape and class). Τα αποτελέσματα είναι διαθέσιμα στο web site <http://www.iacm.forth.gr/regional/papers/aeixoros.gr/>. Η ανάλυση που ακολουθεί επικεντρώνεται στους πλέον βασικούς δείκτες. Στον Πίνακα 7 παρατίθεται η τιμή των δεικτών τοπίου για το σύνολο της Αττικής, η μέση τιμή του ανάλογου δείκτη για όλους τους δήμους αλλά και η σταθμισμένη τιμή με τη στάθμιση να βασίζεται στην επιφάνεια της δομημένης έκτασης κάθε δήμου. Η διακύμανση των τιμών των δεικτών στους 113 δήμους είναι σημαντική και οφείλεται στα διαφορετικά ποσοστά χρήσεων/καλύψεων γης (UF) σε κάθε δήμο και τη διαφορετικά χωρική διασπορά τους. Οι διαφορές των δεικτών PD, ED, ENN μεταξύ του μέσου όρου των δήμων και του συνόλου της Αττικής είναι οριακές, αυτό όμως είναι τυχαίο και δεν συνεπάγεται ότι ο δείκτης για το σύνολο της περιοχής είναι ο μέσος όρος των δεικτών των δήμων. Οι δείκτες LPI των δήμων διαφέρουν σημαντικά από τον LPI της Αττικής λόγω του μεγέθους των αντιστοίχων περιοχών, στα 81.251 ha δομημένης έκτασης της Αττικής το εμβαδόν της μεγαλύτερης διακριτής επιφάνειας είναι 1.980 ha ενώ ο μεγαλύτερος δήμος (Αθήνα) έχει έκταση 3.811 ha και η μεγαλύτερη διακριτή επιφάνεια είναι 1.390 ha.

Οι τιμές των δεικτών κατηγορίας (class metrics) για το σύνολο της Αττικής παρουσιάζονται στον Πίνακα 8. Οι δείκτες MPA (μέσο μέγεθος διακριτών επιφανειών) και PD (δείκτης πυκνότητας) διαφέρουν σημαντικά μεταξύ της κατηγορίας 1 και των άλλων τριών κατηγοριών αστικού ιστού, ο δείκτης MPA_1 είναι σχεδόν 3 φορές μεγαλύτερος ενώ ο δείκτης PD_1 είναι 3 φορές μικρότερος. Στα δεδομένα της UA καθώς τα πολύγωνα/διακριτές επιφάνειες είναι οικοδομικά τετράγωνα οι διαφορές των δεικτών MPA για τις 4 κατηγορίες αστικού ιστού είναι οριακές (μέσο μέγεθος 0,4/ 0,6/ 0,9/ 0,8 ha αντίστοιχα για τις 4 κατηγορίες). Η συνένωση ομοειδών γειτονικών πολυγώνων δημιούργησε μεγαλύτερες διακριτές επιφάνειες με αποτέλεσμα οι διαφορές του μέσου μεγέθους των διακριτών

επιφανειών των διαφόρων κατηγοριών αστικού ιστού να είναι σημαντικές. Πρέπει να σημειωθεί ότι οι υψηλές τιμές των δεικτών MPA οφείλονται στις σχετικά λίγες διακριτές

Πίνακας 7. Χωρικοί δείκτες τοπίου (landscape metrics) για το σύνολο της Αττικής και μέσος όρος των τιμών τους σε κάθε δήμο χωριστά

Δείκτης	Αττική	113 Δήμοι/κοινότητες					
		Μέσος όρος δήμων	Τυπική Απόκλιση	Διάμεσος	Ελάχιστο	Μέγιστο	Σταθμ. Μέσος όρος δήμων
% ARTF	27	56	34	51	4	100	-
% UF	53	57	16	61	18	83	-
MPA (ha)	3	3	2	3	1	10	4
PD (patches/100 ha)	3	33	16	30	9	106	24
ED (m/ha)	267	306	97	294	131	605	238
LPI (%)	2	26	20	21	3	78	35
ENN_MN (m)	148	162	68	142	66	533	150
ENN_AM (m)	79	93	79	68	37	689	60
CONTAG	49	64	8	63	50	86	60
MESH	213	64	92	29	1	563	196
LSI	55	18	10	15	4	57	16

Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Πίνακας 8. Χωρικοί δείκτες κατηγορίας (class metrics) για το σύνολο της Αττικής

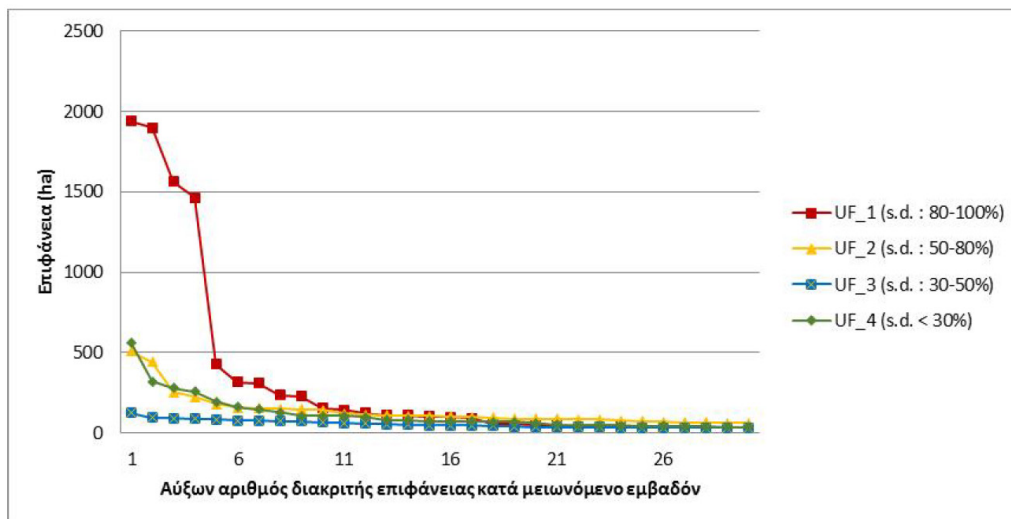
Κατηγορία	s.d.: 80-100%	s.d.: 50-80%	s.d.: 30-50%	s.d.: <30%	Βιομηχ./ εμπόριο	Πράσινο/ αθλ.
MPA	7,1	2,6	2,3	1,6	3,0	3,3
PD	2,2	6,4	5,4	8,7	6,1	1,8
ED	34	62	53	58	51	18
LPI	4,1	1,1	0,2	0,7	-	-
LPCP	15,3	3,7	1,1	2,9	6,1	9,0
ENN_MN	171	112	125	134	174	291
ENN_AM	38	56	71	73	93	243
MESH	158	12	2	8	27	5
LSI	120	210	209	218	166	100

Πηγή: Ιδία επεξεργασία

επιφάνειες με μεγάλο εμβαδόν. Το εμβαδόν των περισσότερων διακριτών επιφανειών είναι μικρότερο του 1 ha (72%, 68%, 61%, 79% αντιστοίχως του συνόλου των διακριτών

επιφανειών των τεσσάρων κατηγοριών αστικού ιστού), η δε στατιστική διάμεσος (median) του εμβαδού είναι αντίστοιχα 0,6/ 0,6/ 0,8/ 0,5 ha.

Σχήμα 3. Εμβαδόν των μεγαλύτερων διακριτών επιφανειών



Πηγή: Ϊδία επεξεργασία

Η μεγαλύτερη διακριτή επιφάνεια της κατηγορίας 1 (δείκτης LPCP_1) αναλογεί στο 15% της συνολικής επιφάνειας της κατηγορίας και ευρίσκεται στη Δυτική Αθήνα (Νίκαια-Κορυδαλλός-Πειραιάς-Κερατσίνι). Για τις άλλες κατηγορίες αστικού ιστού ο δείκτης LPCP είναι πολύ μικρότερος. Ο δείκτης συγκέντρωσης των βιομηχανικών/εμπορικών περιοχών είναι 6% (περιοχή Ελευσίνας) και των πράσινων/αθλητικών χώρων 9% (περιοχή Γαλατσίου-Ψυχικού).

Στο Σχήμα 3 παρουσιάζεται διάγραμμα του εμβαδού των 30 μεγαλύτερων διακριτών επιφανειών για τις κατηγορίες αστικού ιστού. Οι 4 μεγαλύτερες διακριτές επιφάνειες της κατηγορίας 1 (s.d.: 80-100%), συνολικά 6.862 εκτάρια, αναλογούν στο 54% της συνολικής έκτασης της κατηγορίας και είναι στο κέντρο του ΠΣΑ. Για τις κατηγορίες 2 και 3 τα διαγράμματα είναι σχετικά παρόμοια και το εμβαδόν της μεγαλύτερης διακριτής επιφάνειας είναι σημαντικά μικρότερο, 500 εκτάρια.

Οι μεγαλύτερες διακριτές επιφάνειες της κατηγορίας 1 εντοπίζονται στο κέντρο της Αθήνας και σε δήμους στα δυτικά (Αιγάλεω, Περιστέρι, Νέα Λιόσια, Κορυδαλλός, Πειραιάς) και στα ανατολικά (Δάφνη, Αγ. Δημήτριος) ενώ της κατηγορίας 2 στα Βόρεια και Νότια

προάστια (Μαρούσι-Ν. Ηράκλειο, Αγ. Παρασκευή-Χολαργός, Γλυφάδα). Οι μεγαλύτερες διακριτές επιφάνειες των κατηγοριών 3 και 4 είναι σε περιοχές απομακρυσμένες από το κέντρο (περιοχή Μαραθώνα-Νέας Μάκρης, Εκάλη, Κηφισιά). Οι μεγαλύτερες διακριτές επιφάνειες βιομηχανικών/εμπορικών περιοχών είναι στην περιοχή Ελευσίνας-Ασπρόπυργου- Μάνδρας, στις Αχαρνές και στον οδικό άξονα της οδού Πειραιώς.

Η μέση ελάχιστη απόσταση μεταξύ διακριτών επιφανειών υπολογίστηκε βάσει των δεικτών ENN_AM και ENN_MN. Στον πρώτο η απόσταση των διακριτών επιφανειών σταθμίζεται ως προς το εμβαδόν τους ενώ στον δεύτερο δεν υπάρχει ανάλογη στάθμιση. Οι τιμές του δείκτη ENN_MN_1 είναι υψηλότερες του ανάλογου δείκτη των άλλων τύπων αστικού ιστού καθώς διακριτές επιφάνειες συνεχούς πυκνοδομημένου ιστού είναι διασκορπισμένες σε όλη την Αττική (μεγάλης έκτασης στο κέντρο, μικρής έκτασης περιφερειακά), σε αποστάσεις μεταξύ τους μεγαλύτερες από τις διακριτές επιφάνειες άλλων τύπων αστικού ιστού. Αυτό είναι λογικό και συμβαδίζει με τις θεωρίες της αστικής οικονομίας για την ανάπτυξη και οργάνωση των πόλεων σύμφωνα με τις οποίες οι λειτουργίες της πόλης είναι συγκεντρωμένες στις πυκνοδομημένες περιοχές, γύρω δε από αυτές οι πυκνότητες δόμησης μειώνονται. Οι τιμές του ENN_AM είναι σημαντικά μικρότερες των τιμών του αντίστοιχου ENN_MN για όλες τις χρήσεις γης, δηλαδή οι μεγάλες διακριτές επιφάνειες είναι σε σχετικά κοντινή απόσταση. Η διαφορά τιμών των δύο δεικτών είναι μεγαλύτερη για την κατηγορία 1, η τιμή του ENN_AM_1 είναι πολύ χαμηλή καθώς οι 4 μεγαλύτερες διακριτές επιφάνειες είναι όλες σε κοντινή απόσταση στο κέντρο της περιοχής. Οι διαφορές των δύο δεικτών για τους χώρους αστικού πράσινου/άθλησης είναι οριακές, το οποίο σημαίνει ότι οι διακριτές επιφάνειες είναι σχετικά ισομεγέθεις.

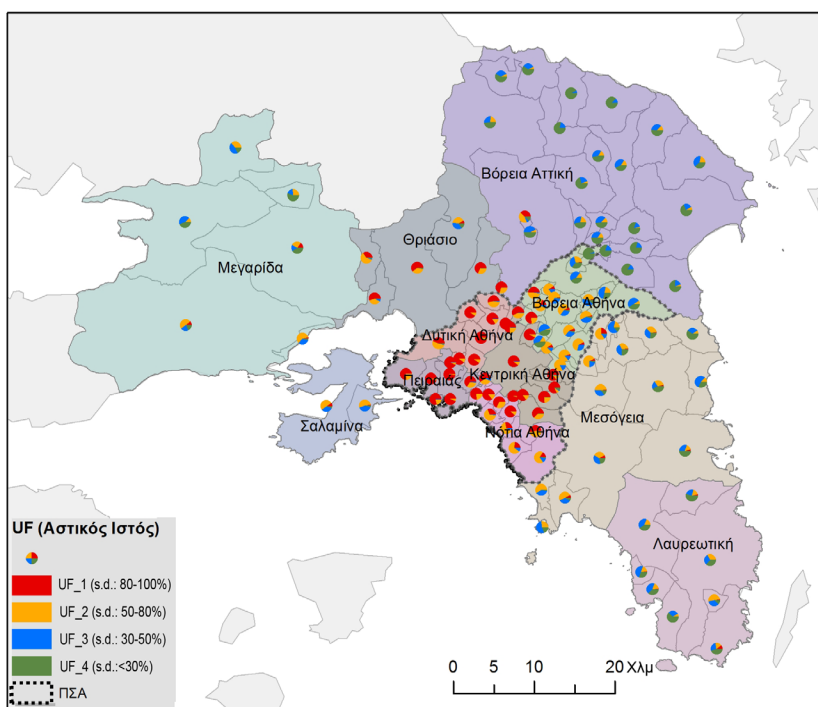
Οι τιμές του δείκτη MESH είναι υψηλές για την κατηγορία 1 (μεγάλες διακριτές επιφάνειες) ενώ ο LSI λαμβάνει υψηλές τιμές για τις κατηγορίες 2, 3 και 4, και χαμηλές για την κατηγορία 1 και τους χώρους αστικού πράσινου. Η χαμηλή τιμή του LSI_1 σε σχέση με τον ανάλογο δείκτη των άλλων κατηγοριών είναι αναμενόμενη καθώς με τη συνένωση των πολυγώνων η περίμετρος ελαχιστοποιείται. Για τις περιοχές αστικού πράσινου η τιμή του δείκτη LSI είναι χαμηλή καθώς είναι σχετικά ισομεγέθεις και το σχήμα τους ορθοκανονικό και γεωμετρικά απλό.

4.2. Ανάλυση των χωρικών δεικτών των δήμων

Σε αυτή την ενότητα ορισμένοι χωρικοί δείκτες παρουσιάζονται σε θεματικούς χάρτες με σύντομη ανάλυση. Τα ποσοστά κατανομής του αστικού ιστού (UF) στις 4 κατηγορίες (Σχήμα 4) δείχνουν τη διαφοροποίηση κέντρου και περιαστικών περιοχών. Οι δήμοι της Κεντρικής και Δυτικής Αττικής εμφανίζουν πολύ υψηλά ποσοστά δόμησης κατηγοριών 1 και 2, ενώ στους δήμους της Βόρειας Αττικής και της νοτιοανατολικής παραλιακής ζώνης

η δόμηση είναι χαμηλής πυκνότητας. Σε 10 δήμους το ποσοστό UF_1 είναι μεγαλύτερο του 90% (Πίνακας 9) και οι πληθυσμιακές πυκνότητες υψηλές. Σε 56 όμως δήμους/κοινότητες (συνολικός πληθυσμός 545.000 κάτοικοι) στη βόρεια περιαστική ζώνη και στη παραλιακή περιοχή από τη Βουλιαγμένη έως το Σούνιο το ποσοστό UF_1 είναι μικρότερο του 5%. Η υψηλότερη τιμή του δείκτη UF_2 (82%) είναι στους δήμους Χολαργού και Παπάγου, υψηλές δε τιμές καταγράφονται και σε άλλους δήμους στη Βόρεια Αθήνα (Νέο Ψυχικό, Λυκόβρυση, Ηράκλειο, Πεύκη, Αγία Παρασκευή) αλλά και στη Νότια Αθήνα (Γλυφάδα, Παλαιό Φάληρο, Άλιμο, Ελληνικό) και στα Μεσόγεια (Γλυκά Νερά). Το μεγαλύτερο ποσοστό UF_3 είναι στην Ανθούσα (65%), υψηλά όμως ποσοστά παρατηρούνται και στη Βουλιαγμένη, στους Θρακομακεδόνες, στη Φιλοθέη και στην Πεντέλη. Η υψηλότερη τιμή του δείκτη UF_4 (94%) είναι στην Εκάλη με τη δόμηση να είναι σχεδόν εξ' ολοκλήρου χαμηλής πυκνότητας. Σε πολλούς δήμους/κοινότητες της Βόρειας Αττικής και της Λαυρεωτικής τα ποσοστά χαμηλής πυκνότητας δόμησης είναι υψηλά.

Σχήμα 4. Κατανομή του αστικού ιστού των δήμων της Αττικής στις 4 κατηγορίες πυκνότητας δόμησης (%)



Πηγή: Ίδια επεξεργασία

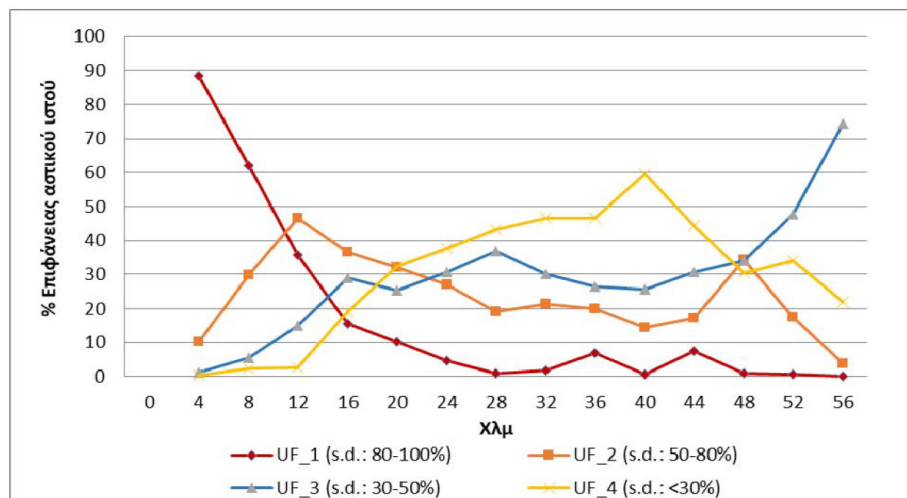
Πίνακας 9. Κατανομή του αστικού ιστού των πλέον πυκνοδομημένων δήμων της Αττικής στις 4 κατηγορίες πυκνότητας δόμησης¹

Δήμος	UF_1 (s.d.: 80-100%)	UF_2 (s.d.: 50-80%)	UF_3 (s.d.: 30-50%)	UF_4 (s.d.: < 30%)	Πληθυσμιακή Πυκνότητα (κάτοικοι/εκτ.)
Νίκαια	98	2	-	-	164
Δάφνη	96	4	-	-	177
Πειραιάς	95	5	-	-	145
Κερατσίνι	94	5	-	-	136
Κορυδαλλός	93	5	1	-	166
Περιστέρι	92	7	1	-	138
Γαλάτσι	91	8	1	1	134
Πετρούπολη	90	9	1	-	141
Αιγάλεω	90	9	1	-	105
Αγία Βαρβάρα	90	10	-	-	184
Αθήνα	88	10	1	-	174

¹ Δείκτες UF μικρότεροι του 0,5 σημειώνονται με -.

Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Σχήμα 5. Κατανομή (%) αστικού ιστού στις 4 κατηγορίες πυκνότητας δόμησης ανά 4 χλμ. Ευκλείδειας απόστασης από το κέντρο της περιοχής μελέτης (Πλατεία Ομονοίας)



Πηγή: Ίδια επεξεργασία

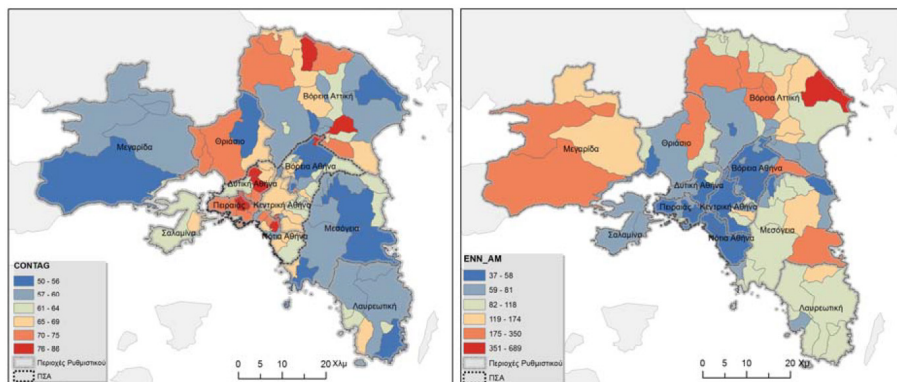
Οι πυκνότητες δόμησης ανάλογα με την απόσταση από το κέντρο της περιοχής παρουσιάζονται στο Σχήμα 5 που αποτυπώνει τα ποσοστά UF ανά ζώνη Ευκλείδειας απόστασης 4 χλμ. από την Πλατεία Ομονοίας (0-4 χλμ., 4-8 χλμ., 8-12 χλμ. κλπ). Σε αποστάσεις μέχρι 12 χλμ. ο αστικός ιστός είναι κυρίως πυκνοδομημένος (s.d.: 80-100%) ενώ το ποσοστό του πυκνοδομημένου ασυνεχή (s.d.: 50-80%) μεγιστοποιείται σε αποστάσεις 8-20 χλμ. από το κέντρο (άνω του 30%), παραμένει όμως σχετικά υψηλό και στην περιφερειακή ζώνη (περίπου 20%). Η δόμηση μεσαίας-χαμηλής πυκνότητας (s.d.: 30-50%) εμφανίζει σημαντικά ποσοστά μετά το 120 χλμ., το ποσοστό της σταθεροποιείται στο 30% σε απόσταση 16-48 χλμ. από το κέντρο και αυξάνει ακόμα περισσότερο στις απομακρυσμένες περιοχές. Σχετικά παρόμοιο είναι το διάγραμμα του ποσοστού του αστικού ιστού χαμηλής και πολύ χαμηλής πυκνότητας δόμησης (s.d.: <30%) που είναι η δεσπόζουσα χρήση γης σε αποστάσεις 20-48 χλμ. από το κέντρο.

Οι χωρικές ενότητες του Ρυμοτομικού της Αθήνας με τα μεγαλύτερα ποσοστά εκτάσεων να χαρακτηρίζονται ως βιομηχανικές/εμπορικές/λιμάνια είναι το Θριάσιο και η Βόρεια Αττική, συνεπώς δήμοι με σημαντικά ποσοστά βιομηχανικών εκτάσεων είναι συνήθως σε αυτές τις περιοχές. Οι δήμοι με τα υψηλότερα ποσοστά βιομηχανικών χρήσεων είναι η Ελευσίνα (64% δομημένης επιφάνειας), η Μαγούλα (59%), ο Άγιος Ιωάννης Ρέντης (56%), ο Ασπρόπυργος (54%), το Πέραμα (52%), ο Ταύρος (50%), η Αυλώνα (47%), το Χαϊδάρι (39%), η Μαλακάσα (38%), η Οινόη (35%), η Δραπετσώνα (34%), η Μεταμόρφωση (32%), η Μάνδρα (31%), το Κρυονέρι (31%) και οι Αχαρνές (30%).

Ο δείκτης CONTAG που ερμηνεύεται ως δείκτης της ισομερούς κατανομής/ διασποράς των χρήσεων γης λαμβάνει τιμές 49,6-86,3 (Σχήμα 6). Οι υψηλότερες τιμές του δείκτη (έντονη ανισομερή κατανομή των χρήσεων γης) είναι στην Εκάλη (UF₄=94%), στο Μαρκόπουλο Ωρωπού (UF₄=92%), στη Δάφνη (UF₁=96%), στον Κορυδαλλό (UF₁=93%), στην Πετρούπολη (UF₁=90%) και στη Νίκαια (UF₁=98%). Οι μικρότερες τιμές του CONTAG παρατηρούνται στη Βουλιαγμένη (0/27/54/19 ποσοστιαία -%-κατανομή του αστικού ιστού στις 4 κατηγορίες), στο Ψυχικό (0/15/39/45), στην Παλλήνη (2/32/40/27) και στο Γραμματικό (0/21/41/38). Ο δείκτης τοπίου ENN_{AM} (αποστάσεις διακριτών επιφανειών σταθμισμένες ως προς το μέγεθος τους) είναι χαμηλότερος στους δήμους του Κέντρου (καθώς υπάρχουν μεγάλες διακριτές επιφάνειες) και υψηλότερος στους περιφερειακούς δήμους.

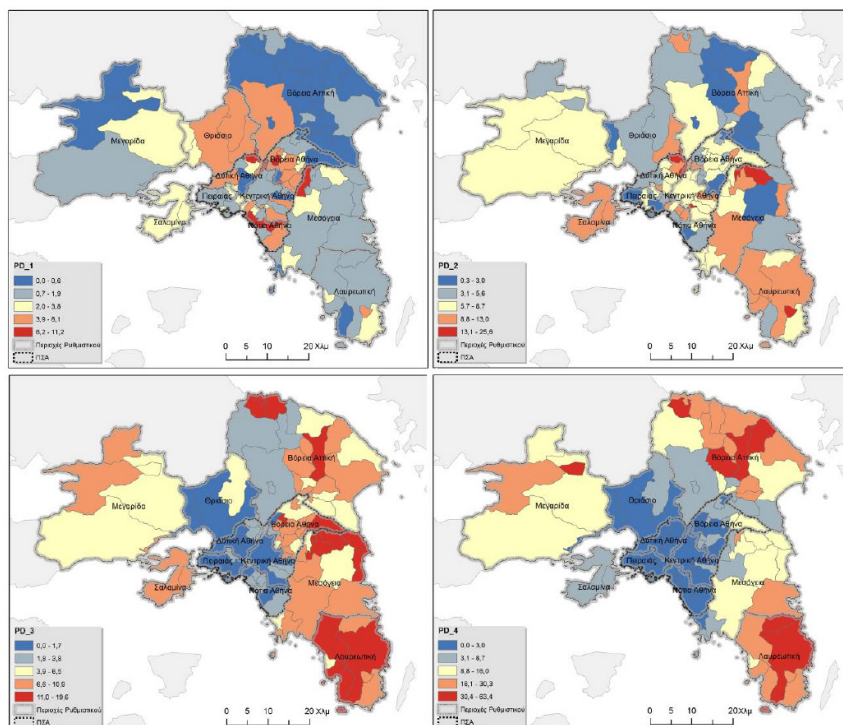
Ο δείκτης PD εκφράζει την πυκνότητα των διακριτών επιφανειών (αριθμός διακριτών επιφανειών διαιρεμένος με τη συνολική τεχνητή επιφάνεια του δήμου). Θεματικοί χάρτες του PD των 4 κατηγοριών αστικού ιστού παρουσιάζονται στο Σχήμα 7. Ο μέσος όρος των PD όλων των δήμων είναι αντίστοιχα 3, 7, 6 και 10 διακριτές επιφάνειες ανά 100 εκτάρια για τις 4 κατηγορίες αστικού ιστού, παρατηρείται όμως και μεγάλη διακύμανση

Σχήμα 6. Κατανομή των δεικτών τοπίου CONTAG και ENN_AM



Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Σχήμα 7. Κατανομή του δείκτη PD των χρήσεων γης 1, 2, 3, 4



Πηγή: Ίδια επεξεργασία

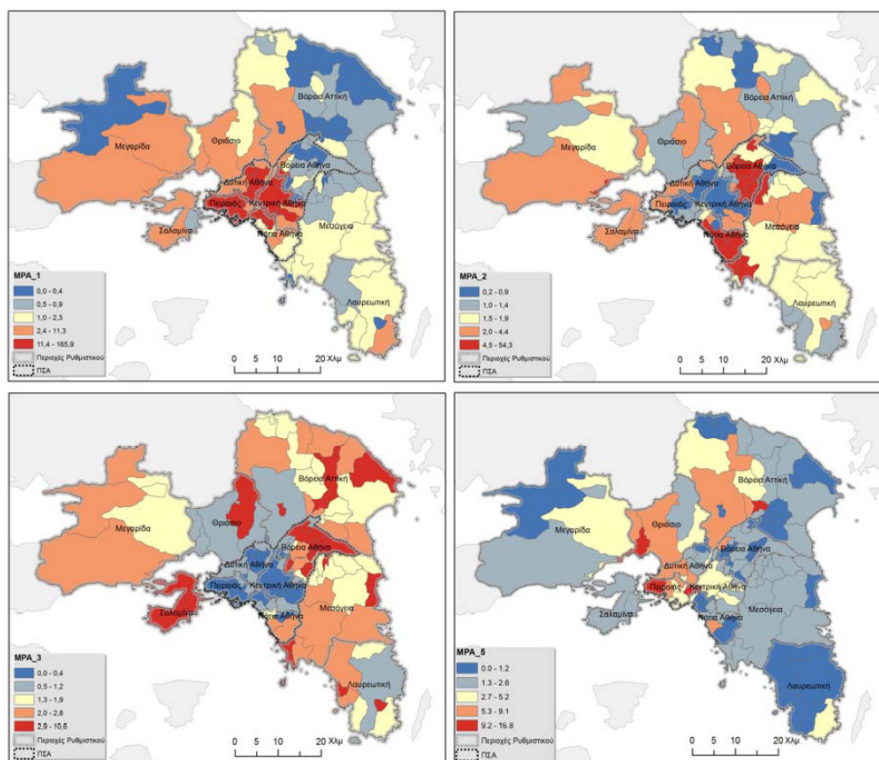
καθώς η μέγιστη τιμή του δείκτη είναι αντίστοιχα 11, 26, 20 και 63 διακριτές επιφάνειες ανά 100 εκτάρια. Οι μικρότερες τιμές του PD_1 καταγράφονται σε δήμους/κοινότητες στη περιφερειακή ζώνη που το ποσοστό κάλυψης κατηγορίας 1 είναι μικρό και οι υψηλότερες σε ορισμένους δήμους του Πολεοδομικού Συγκροτήματος Αθηνών (ΠΣΑ). Οι υψηλότερες τιμές των δεικτών PD_3 και PD_4 παρατηρούνται σε δήμους/κοινότητες της Λαυρεωτικής και της Βόρειο-Ανατολικής Αττικής, σε περιοχές με σχετικά υψηλό ποσοστό παραθεριστικών κατοικιών (δεδομένα Απογραφής 2011). Στο ΠΣΑ οι υψηλότερες τιμές του δείκτη PD_6 (χώροι αστικού πράσινου/άθλησης) είναι στο Μαρούσι και στη Φιλοθέη στα βόρεια, στην Ηλιούπολη και στην Αργυρούπολη στα νότια και στη Νέα Χαλκηδόνα και στη Νέα Ιωνία στα δυτικά.

Ο μέσος όρος του δείκτη MPA (μέσο μέγεθος διακριτής επιφάνειας) (Σχήμα 8) των 4 κατηγοριών αστικού ιστού είναι αντίστοιχα 12,2/ 3,7/ 1,8/ 2,0 ha, παρατηρείται όμως και μεγάλο εύρος τιμών (διάμεση τιμή αντίστοιχα 1,9/ 1,6/ 1,6/ 0,9 ha). Στους δήμους του κέντρου ο δείκτης MPA_1 λαμβάνει υψηλές τιμές (υψηλότερη τιμή 166 ha στο Αιγάλεω, όλος ο πυκνοδομημένος ιστός αποτελεί μία διακριτή επιφάνεια). Οι υψηλότερες τιμές του MPA_2 είναι σε δήμους που είναι στη ανατολική πλευρά της Βόρειας Αθήνας (Χολαργό, Νέο Ψυχικό, Αγία Παρασκευή και Παπάγου). Η χωρική κατανομή του δείκτη MPA_3 είναι αντίστροφη, στους κεντρικούς δήμους οι τιμές είναι πολύ μικρές καθώς το ποσοστό UF_3 είναι σχετικά αμελητέο. Οι υψηλότερες τιμές του MPA_3 καταγράφονται στους Θρακομακεδόνες, στη Σαρωνίδα, στο Ψυχικό, στην Κηφισιά και στη Φιλοθέη. Στους περισσότερους δήμους το μέσο μέγεθος των επιφανειών κατηγορίας 4 (MPA_4) είναι σχετικά μικρό (διάμεση τιμή 0,9), καθώς αυτή η χρήση γης περιλαμβάνει τις «Μεμονωμένες Κατασκευές» που τα πολύγωνα εξ ορισμού είναι διασκορπισμένα και συνεπώς η μεθοδολογία της συνένωσης γειτονικών ομοειδών πολυγώνων δεν οδήγησε στη δημιουργία μεγαλύτερων επιφανειών. Οι υψηλότερες τιμές του MPA_4 είναι στην Εκάλυ (40 ha), στη Δροσιά (17 ha), στους Θρακομακεδόνες (10 ha) και στο Ψυχικό (9 ha). Οι βιομηχανικές/εμπορικές περιοχές έχουν μεγαλύτερη μέση έκταση (MPA_5) στο νοτιοδυτικό ΠΣΑ (Αγιο Ιωάννη Ρέντη, Ταύρο, Πέραμα, Κερατσίνι, Χαϊδάρι–περιλαμβάνει και την περιοχή του Σκαραμαγκά-, Αιγάλεω), στο Θριάσιο πεδίο (Ελευσίνα, Ασπρόπυργο, Μαγούλα), αλλά και Βόρεια Αττική (περιοχή Κρυονέρι-Άγιος Στέφανος).

Ο δείκτης LSI εκφράζει την πολυπλοκότητα του σχήματος των διακριτών επιφανειών. Οι υψηλές τιμές υποδηλώνουν ότι η γεωμετρία των διακριτών επιφανειών είναι σύνθετη και διαφέρει από αυτή των απλών ορθογωνίων σχημάτων που αντιστοιχούν σε οικοδομικά τετράγωνα. Για τις χρήσεις γης 1 και 2 οι υψηλότερες τιμές του δείκτη είναι στις Αχαρνές, στον Ασπρόπυργο, στα Άνω Λιόσια, στην Σαλαμίνα και στα Μέγαρα. Στους δήμους του ΠΣΑ οι τιμές των δεικτών LSI_1 και LSI_2 είναι μικρότερες.

Οι τιμές των δεικτών LSI_3 και LSI_4 (δόμηση χαμηλής πυκνότητας) είναι υψηλές σε ορισμένους δήμους της Λαυρεωτικής (Κερατέα, Καλύβια Θορικού, Λαύριο κ.α.), των Μεσογείων (Μαρκόπουλο Μεσογαίας, Κορωπί, Αρτέμιδα κα.), της Βόρειας Αττικής (Μαραθώνα, Αφιδνές) και της Σαλαμίνας (Σαλαμίνα). Σε δήμους της ευρύτερης περιοχής του ΠΣΑ με υψηλά ποσοστά UF_3 ή/και UF_4 (Βουλιαγμένη, Φιλοθέη, Εκάλη, Κηφισιά, Νέα Ερυθραία, Δροσιά κ.α.) οι τιμές των LSI_3 και LSI_4 είναι σημαντικά μικρότερες. Χαρακτηριστικά των δήμων με υψηλές τιμές LSI είναι το υψηλό ποσοστό εξοχικών κατοικιών, η διαχρονική οικιστική ανάπτυξη χωρίς κάποιο πολεοδομικό σχεδιασμό και η επικέντρωση της κατά μήκος οδικών αξόνων (σε ορισμένους δήμους). Αυτά τα χαρακτηριστικά οδήγησαν σε γεωμετρικά σχήματα διακριτών επιφανειών που διαφέρουν από αυτά των κλασικών οικοδομικών τετραγώνων και συνεπώς σε υψηλές τιμές του δείκτη LSI. Θεματικοί χάρτες της κατανομής των δεικτών LSI_3 και LSI_4 παρουσιάζονται στο Σχήμα 9.

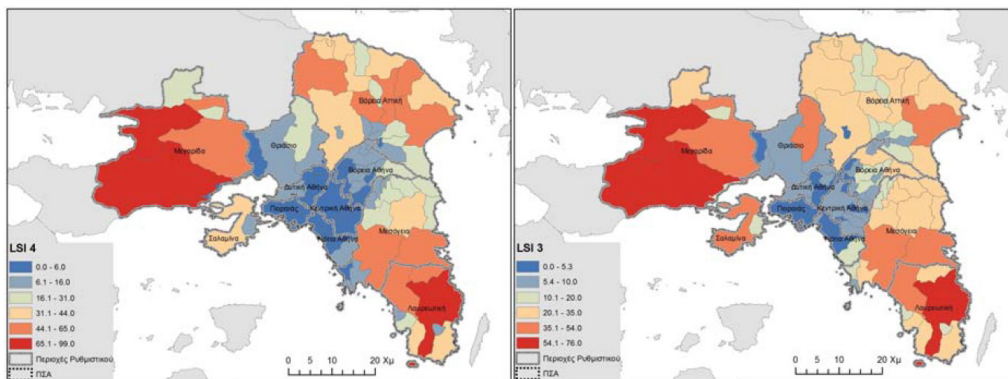
Σχήμα 8. Κατανομή του δείκτη MPA των χρήσεων γης 1, 2, 3 και 5



Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Ο δείκτης MESH επηρεάζεται από το μέγεθος των διακριτών επιφανειών και μεγιστοποιείται όταν ελαχιστοποιείται ο αριθμός των διακριτών επιφανειών. Καθώς υπολογίζεται ως το άθροισμα του τετραγώνου της επιφάνειας των διακριτών επιφανειών, οι τιμές του δείκτη εμφανίζουν μεγάλη διακύμανση μεταξύ των δήμων αλλά και των διαφορετικών κατηγοριών αστικού ιστού. Οι υψηλότερες τιμές παρατηρούνται στην κατηγορία 1 στους κεντρικούς δήμους οι οποίοι χαρακτηρίζονται από μικρό αριθμό και μεγάλης έκτασης διακριτές επιφάνειες.

Σχήμα 9. Κατανομή του δείκτη LSI των χρήσεων γης 3 και 4



Πηγή: Ϊδία επεξεργασία

4.3. Συγκριτική ανάλυση των δεικτών τοπίου και κατηγορίας

Στη συνέχεια διερευνήθηκε κατά πόσον οι δείκτες τοπίου και κατηγορίας έχουν την δυνατότητα να περιγράψουν μονοσήμαντα την αστική δομή ως προς τις πυκνότητες δόμησης. Οι δείκτες τοπίου εκφράζουν τον μέσο όρο για το σύνολο του αστικού ιστού, χωρίς κάποια διαφοροποίηση ως προς την πυκνότητα δόμησης. Αυτό είναι εμφανές από τον δείκτη CONTAG αλλά και άλλους δείκτες. Οι τιμές του CONTAG είναι υψηλές και σε κεντρικούς δήμους που η δεσπόζουσα χρήση είναι τύπου 1 αλλά και στην Εκάλη και δήμους στη Βόρεια Αττική που η πυκνότητα δόμησης είναι χαμηλή (τύπος 4). Η συσχέτιση του CONTAG με τον δείκτη UFmax που ορίζεται για κάθε δήμο ως η μεγαλύτερη τιμή των (UF_1, UF_2, UF_3, UF_4) είναι υψηλή ($r=0,72$). Η υψηλή συσχέτιση απορρέει από το γεγονός ότι στους περισσότερους δήμους υπάρχει μία κυρίαρχη χρήση γης, συνεπώς υψηλές τιμές του CONTAG υποδηλώνουν υψηλά ποσοστά κάποιας κατηγορίας αστικού

ιστού αλλά δεν προσδιορίζουν αν η δεσπόζουσα δόμηση είναι πυκνή και συνεχής ή αραιή και ασυνεχής.

Ο βαθμός συσχέτισης των δεικτών τοπίου με τους ανάλογους δείκτες κατηγορίας των τεσσάρων τύπων αστικού ιστού διαφέρει ανάλογα με τον δείκτη και την τύπο αστικού ιστού (Πίνακας 10). Οι υψηλότερες συσχετίσεις του δείκτη τοπίου ΜΡΑ είναι με τους ανάλογους δείκτες των κατηγοριών 1 (μεγαλύτερα ΜΡΑ) και 4 (μικρότερα ΜΡΑ), για τον δείκτη τοπίου PD με αυτούς των κατηγοριών 3 και 4 κλπ. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα σε επίπεδο χωρικής ανάλυσης δήμων οι δείκτες τοπίου δεν αποτυπώνουν μονοσήμαντα την κατανομή των πυκνοτήτων δόμησης, περιγράφουν μέσους όρους των χαρακτηριστικών των διακριτών επιφανειών ανεξαρτήτως πυκνότητας δόμησης (χρήσης γης). Η ερμηνευτική ικανότητα των δεικτών κατηγορίας για τον προσδιορισμό της αστικής μορφής ως προς τις πυκνότητες δόμησης είναι μεγαλύτερη καθώς ορίζονται χωριστά για κάθε κατηγορία.

Πίνακας 10. Πίνακας συσχετίσεων των δεικτών τοπίου με τους ανάλογους δείκτες κατηγορίας των 4 κατηγοριών αστικού ιστού¹

Δείκτης	s.d.: 80-100%	s.d.: 50-80%	s.d.: 30-50%	s.d.: < 30%
PD	-0,08	0,34	0,73	0,86
ED	-0,42	0,21	0,69	0,65
MPA	0,49	0,04	-0,19	0,34
ENN_MN	0,07	0,48	0,26	0,19
ENN_AM	0,37	0,47	0,00	-0,07
LSI	0,56	0,85	0,88	0,78
MESH	0,91	0,00	-0,21	0,15

¹ Με πλάγια γραφή σημειώνονται οι στατιστικά σημαντικοί συσχετισμοί (επίπεδο στατιστικής σημαντικότητας 5%)

Πηγή: Ιδία επεξεργασία

5. ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΥΣΧΕΤΙΣΗΣ, ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ ΑΠΟΣΤΑΣΕΩΝ

5.1 Ανάλυση συσχέτισης

Στην ενότητα αυτή παρουσιάζονται τα αποτελέσματα της ανάλυσης συσχέτισης (correlation analysis) των χωρικών δεικτών μεταξύ τους καθώς και με άλλα χαρακτηριστικά των δήμων (απόσταση από το κέντρο της πόλης, πληθυσμιακή πυκνότητα, χαρακτηριστικά κατοικιών). Επιπλέον, εμφανίζονται και διαγράμματα αποστάσεων, οι τιμές των χωρικών δεικτών και των χαρακτηριστικών των κατοικιών σε συνάρτηση της απόστασης του δήμου

από το κέντρο. Η ανάλυση συσχέτισης και τα διαγράμματα αποστάσεων βασίσθηκαν στα δεδομένα των 113 δήμων/κοινοτήτων.

Η συσχέτιση των χωρικών δεικτών τοπίου (landscape metrics) είναι στατιστικά σημαντική και υψηλή (Πίνακας 11). Ο δείκτης PD συσχετίζεται αρνητικά με τον δείκτη MPA (Pearson correlation $r=-0,79$) (σε περιοχές που ο αστικό ιστός διασπάται σε πολλές διακριτές επιφάνειες, το μέσο μέγεθος είναι αισθητά μικρότερο). Η υψηλή θετική συσχέτιση του δείκτη LPI με τους δείκτες CONTAG ($r=0,67$) και MPA ($r=0,66$) υποδηλώνει ότι η έντονη ανομοιογένεια στην κατανομή των χρήσεων γης συνδέεται με τον σχηματισμό μίας μεγάλης διακριτής επιφάνειας. Δεν παρατηρείται συσχέτιση του ENN_MN με άλλους δείκτες.

Πίνακας 11. Ανάλυση συσχέτισης (Pearson correlation) των δεικτών τοπίου των 113 δήμων/κοινοτήτων της Αττικής¹

	% ART	PD	ED	LPI	MPA	ENN_MN	ENN_AM	CONTAG	LSI	MESH
% ART	-	-0,47	-0,62	0,55	0,45	-0,51	-0,58	0,21	0,20	0,38
PD	-	-	0,90	-0,59	-0,79	-0,06	0,30	-0,40	0,48	-0,49
ED	-	-	-	-0,66	-0,80	0,13	0,40	-0,43	0,44	-0,58
LPI	-	-	-	-	0,66	0,00	-0,33	0,67	-0,61	0,65
MPA	-	-	-	-	-	-0,03	-0,38	0,55	-0,46	0,59
ENN_MN	-	-	-	-	-	-	0,72	0,13	-0,47	0,01
ENN_AM	-	-	-	-	-	-	-	-0,26	0,20	-0,27
CONTAG	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,33	0,53
LSI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,17
MESH	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

¹ Με πλάγια γραφή σημειώνονται οι στατιστικά σημαντικοί συσχετισμοί (επίπεδο στατιστικής σημαντικότητας 5%)

Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Στον Πίνακα 12 εμφανίζονται οι συσχετίσεις των ποσοστών UF μεταξύ τους αλλά και με σειρά άλλων δεικτών/μεταβλητών. Χρησιμοποιήθηκαν:

- Η απόσταση (DIST) του δήμου από το κέντρο της πόλης (πλατεία Ομονοίας). Η απόσταση υπολογίσθηκε βάσει του οδικού δικτύου. Ως «κέντρο βάρους» του δήμου ορίσθηκε η θέση της πλέον πυκνοδομημένης περιοχής και όχι το γεωμετρικό κέντρο του δήμου όπως ορίζεται από την γεωμετρία των ορίων του.
- Η πληθυσμιακή πυκνότητα (POP_DEN) (πληθυσμός/ δομημένη επιφάνεια).

- Τα χαρακτηριστικά των κατοικιών (κατανομή κατοικιών σε μονοκατοικίες/ πολυκατοικίες, έτος κατασκευής, χρήση - μόνιμα κατοικούμενη/ εξοχική, καθεστώς κατοίκησης - ιδιοκτήτης/ενοικιαστής, αριθμός ορόφων κλπ).

Πίνακας 12. Ανάλυση συσχέτισης (pearson correlation) των δεικτών UF με χωρικούς δείκτες/ χαρακτηριστικά των 113 δήμων/κοινοτήτων της Αττικής¹

α) Δείκτες UF, βασικά χαρακτηριστικά δήμων.

	UF_1	UF_2	UF_3	UF_4	DIST	POP_DEN.
UF_1	-	-0,20	-0,80	-0,62	-0,60	0,80
UF_2	-	-	-0,01	-0,55	-0,19	-0,04
UF_3	-	-	-	0,40	0,50	-0,63
UF_4	-	-	-	-	0,61	-0,60
DIST						-0,70

β) Χωρικοί δείκτες τοπίου.

	PD	ED	LPI	MPA	ENN_MN	ENN_AM	CONTAG	LSI	MESH
UF_1	-0,49	-0,60	0,64	0,53	-0,09	-0,33	0,48	-0,09	0,56
UF_2	-0,04	-0,03	-0,15	-0,09	-0,15	-0,17	-0,24	0,20	-0,20
UF_3	0,49	0,61	-0,62	-0,53	0,01	0,30	-0,58	0,15	-0,48
UF_4	0,35	0,41	-0,31	-0,27	0,23	0,37	-0,05	0,14	-0,26
DIST	0,56	0,67	-0,53	-0,48	0,31	0,46	-0,14	-0,04	-0,36

γ) Χωρικοί δείκτες κατηγορίας.

	PD_1	PD_2	PD_3	PD_4	MPA_1	MPA_2	MPA_3	MPA_4	LPI_1	LPI_2	LPI_3	LPI_4
UF_1	0,17	0,30	-0,71	-0,50	0,64	-0,19	-0,63	-0,25	0,89	-0,19	-0,48	-0,31
UF_2	0,57	0,02	0,01	-0,36	-0,36	0,64	-0,01	-0,31	-0,44	0,76	0,01	-0,42
UF_3	-0,38	-0,01	0,72	0,42	-0,44	-0,03	0,78	0,04	-0,66	-0,03	0,69	0,06
UF_4	-0,52	-0,40	0,41	0,61	-0,31	-0,25	0,31	0,52	-0,46	-0,35	0,16	0,67
DIST	-0,38	-0,11	0,49	0,68	-0,35	-0,19	0,29	0,04	-0,52	-0,24	0,23	0,15

δ) Χαρακτηριστικά κατοικιών.

	% Μονοκ	% Πολυκ.	% Εξοχική	% Ενοικιαζ.	Έτος κατασκ.	Έτος κατασκ.>1980	Έτος κατασκ.>2000	Κατοικίες σε 3ο ή υψηλ. όροφο
UF_1	-0,64	0,59	-0,47	0,58	-0,41	-0,52	-0,20	0,52
UF_2	-0,26	0,27	-0,24	0,13	0,15	0,10	0,08	0,29
UF_3	0,56	-0,51	0,41	-0,45	0,27	0,39	0,11	-0,47
UF_4	0,68	-0,66	0,54	-0,57	0,24	-0,34	0,13	-0,61
DIST	0,84	-0,76	0,78	-0,65	0,07	0,25	-0,01	-0,66

1 Με πλάγια γραφή σημειώνονται οι στατιστικά σημαντικοί συσχετισμοί (επίπεδο στατιστικής σημαντικότητας 5%)

Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Τα βασικά συμπεράσματα της ανάλυσης συσχέτισης είναι τα εξής:

- Η συσχέτιση των τεσσάρων δεικτών UF είναι συνήθως υψηλή και σχεδόν πάντα αρνητική. Η συσχέτιση του UF_1 με τα ποσοστά χαμηλής και πολύ χαμηλής πυκνότητας δόμησης, UF_3 και UF_4, είναι -0,80 και -0,62 αντίστοιχα. Ο δείκτης UF_2 συσχετίζεται αρνητικά και με τον UF_4 ($r = -0,55$) και με τον UF_1 ($r = -0,20$). Θετική είναι μόνον η συσχέτιση των δεικτών UF_3 και UF_4 ($r = 0,40$). Τα αποτελέσματα είναι λογικά καθώς η ανάλυση βασίζεται σε δεδομένα δήμων. Το σχετικά περιορισμένο μέγεθος των δήμων, οι πιθανόν διαφορετικές πολεοδομικές διατάξεις για τους όρους δόμησης σε κάθε δήμο και η μείωση των πυκνοτήτων δόμησης όσο η απόσταση από το κέντρο αυξάνει έχει ως αποτέλεσμα, ότι στους περισσότερους δήμους η κατανομή του αστικού ιστού στις 4 κατηγορίες χαρακτηρίζεται ως «all-or-nothing» (μία κατηγορία πυκνότητας δόμησης καταλαμβάνει το μεγαλύτερο ποσοστό της επιφάνειας του δήμου) και συνεπώς οι συσχετίσεις των UF είναι αρνητικές. Σε 67 δήμους/κοινότητες μία κατηγορία αστικού ιστού αντιπροσωπεύει περισσότερο από 50% του αστικού ιστού. Σε δήμους με μεγάλο ποσοστό πυκνής δόμησης (UF_1) τα ποσοστά UF_3 ή UF_4 είναι μικρά. Σε δήμους με δεσπόζουσα πυκνότητα δόμησης την κατηγορία 3 (περιαστικοί δήμοι) το ποσοστό UF_1 είναι συνήθως αμελητέο, το ποσοστό UF_2 χαμηλό, αλλά το ποσοστό UF_4 είναι αξιόλογο.
- Η συσχέτιση του δείκτη UF_1 με την πληθυσμιακή πυκνότητα είναι υψηλή και θετική ($r = 0,80$), αλλά η συσχέτιση με την απόσταση από το κέντρο της πόλης είναι αρνητική ($r = -0,70$) καθώς οι δήμοι με τον πλέον πυκνοδομημένο αστικό ιστό είναι στην κεντρική ζώνη του ΠΣΑ. Η συσχέτιση των UF_3 και UF_4 με την πληθυσμιακή πυκνότητα και την απόσταση από το κέντρο έχουν διαφορετικό πρόσημο από αυτές του UF_1.
- Η συσχέτιση των UF και PD της ίδιας κατηγορίας αστικού ιστού είναι σημαντική και θετική μόνο για τις κατηγορίες 3 και 4. Στις περιαστικές ζώνες που καταγράφονται τα υψηλότερα ποσοστά ασυνεχούς αστικού ιστού μεσαίας και χαμηλής πυκνότητας υπάρχει μεγάλος αριθμός διακριτών επιφανειών και συνεπώς υψηλό PD.
- Οι θετικές συσχετίσεις των (UF_1: PD_2, $r = 0,30$) και (UF_2: PD_1, $r = 0,57$) οφείλονται σε μεγάλο βαθμό στους δήμους στο ΠΣΑ που οι δεσπόζουσες πυκνότητες δόμησης είναι οι κατηγορίες 1 και 2 (s.d.: 80-100%, 50-80%) και δείχνουν ότι σε δήμους που η δόμηση είναι πυκνή και συνεχής (υψηλό UF_1), οι διακριτές επιφάνειες της κατηγορίας 2 είναι σχετικά διασκορπισμένες (υψηλό PD_2), στους δε δήμους με υψηλό ποσοστό UF_2 αυτό παρατηρείται στις διακριτές επιφάνειες της κατηγορίας 1 (υψηλό PD_1).

- Οι συσχετίσεις των UF και των δεικτών LPI και MPA της ίδιας κατηγορίας αστικού ιστού είναι θετικές και υψηλές. Αντιθέτως οι συσχετίσεις των UF με τους LPI και MPA άλλης κατηγορίας είναι σχεδόν πάντα αρνητικές, καθώς όπως ήδη αναφέρθηκε σε 67 δήμους μία κατηγορία αστικού ιστού καλύπτει τουλάχιστον το 50% της συνολικής δομημένης έκτασης.
- Οι συσχετίσεις των UF με τα χαρακτηριστικά των κατοικιών είναι συνήθως υψηλές με το πρόσημο της συσχέτισης (θετική ή αρνητική) να εξαρτάται από την κατηγορία χρήσης γης και το χαρακτηριστικό των κατοικιών που αναλύεται. Όλες οι συσχετίσεις είναι λογικές. Ο δείκτης UF_1 συσχετίζεται θετικά με το ποσοστό κατοικιών σε πολυκατοικίες, το ποσοστό των νοικοκυριών που ενοικιάζουν την κατοικία τους και το ποσοστό κατοικιών που είναι στο 3ο ή υψηλότερο όροφο, αρνητικά δε με τον αριθμό των κατοικιών που κτίστηκαν πρόσφατα. Οι συσχετίσεις του UF_2 με τα χαρακτηριστικά των κατοικιών έχουν συνήθως το ίδιο πρόσημο με αυτές του UF_1 είναι όμως χαμηλότερες. Οι συσχετίσεις των UF_3/UF_4 με τα χαρακτηριστικά των κατοικιών έχουν διαφορετικό πρόσημο από αυτές των UF_1/ UF_2 και είναι υψηλές (θετική συσχέτιση με ποσοστο μονοκατοικιών, κατοικιών που είναι εξοχικές, κατοικιών που είναι ιδιόκτητες, κατοικιών που έχουν κατασκευαστεί μετά το 1980). Δεν παρατηρείται συσχέτιση μεταξύ των UF και του ποσοστού κατοικιών που κατασκευάστηκαν μετά το 2000 καθώς πολλές από αυτές τις κατοικίες είναι σε περιοχές κατά μήκος των οδικών αξόνων που κατασκευάστηκαν σχετικά πρόσφατα (Αττική οδός κλπ).
- Σύμφωνα με τις συσχετίσεις των χαρακτηριστικών των κατοικιών με την απόσταση από το κέντρο οι κατοικίες κοντά στο κέντρο είναι σε πολυκατοικίες, ενοικιάζονται και μεγάλο ποσοστό αυτών είναι σε υψηλούς ορόφους. Σε μεγαλύτερες αποστάσεις από το κέντρο οι κατοικίες είναι μονοκατοικίες, ιδιόκτητες και ορισμένες εξοχικές. Τα αποτελέσματα δεν δείχνουν κάποια συσχέτιση της απόστασης από το κέντρο και του μέσου έτους κατασκευής των κατοικιών. Αυτό δεν ήταν αναμενόμενο αλλά εξηγείται από το γεγονός ότι σε ορισμένους απομακρυσμένους δήμους/κοινότητες πολλές κατοικίες έχουν κατασκευαστεί πριν το 1981 και παρά την προσθήκη «νέων» κατοικιών το μέσο έτος κατασκευής παραμένει σχετικά παλιό. Δεν παρατηρείται κάποια συσχέτιση μεταξύ της απόστασης από το κέντρο και των κατοικιών που κτίστηκαν το 2001-2010, υπάρχει όμως στατιστικά σημαντική θετική συσχέτιση ($r=0,25$) της απόστασης και του ποσοστού των κατοικιών που κτίστηκαν μετά το 1980.

5.2 Διαγράμματα αποστάσεων

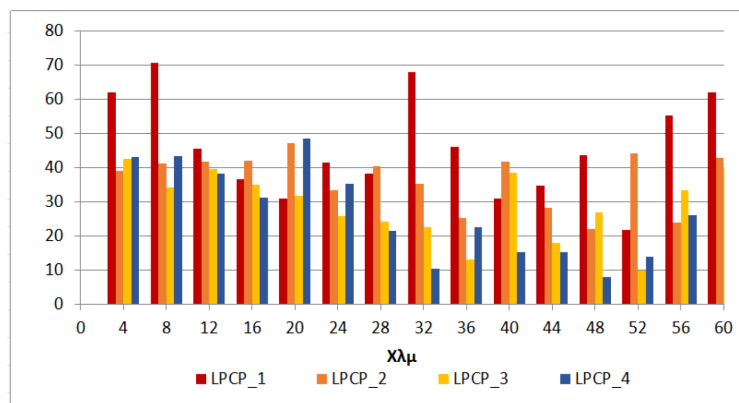
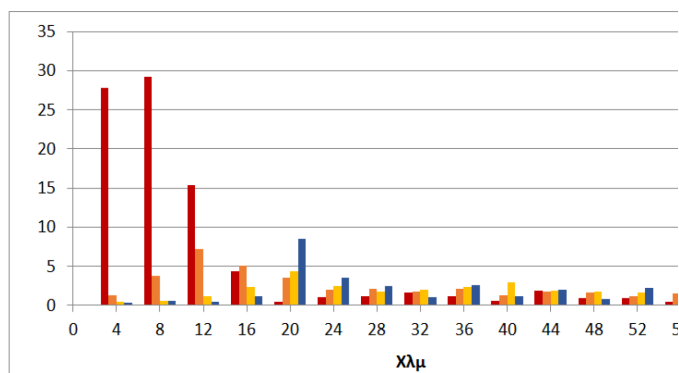
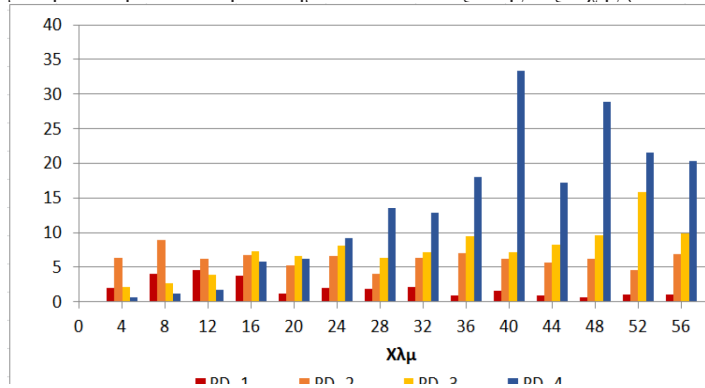
Η διαφοροποίηση των τιμών των χωρικών δεικτών PD, MPA και LPCP σε σχέση με την απόσταση από το κέντρο αποτυπώνεται στα διαγράμματα αποστάσεων (Σχήμα 10). Οι δείκτες PD_3 και PD_4 μεγιστοποιούνται στους περιαστικούς δήμους καθώς σε αυτούς τους δήμους παρατηρείται η μεγαλύτερη διάσπαση σε μικρές διακριτές επιφάνειες. Οι τιμές του PD_1 είναι συνήθως χαμηλές και σχετικά υψηλότερες σε αποστάσεις 8-16 χλμ. από το κέντρο. Ο PD_2 παρουσιάζει σχετικά μικρή διακύμανση χωρίς να ακολουθεί κάποιο σαφές πρότυπο. Το διάγραμμα των MPA ως προς την απόσταση δείχνει τη μεγάλη συνεκτικότητα των κεντρικών περιοχών που καλύπτονται από ενιαίες περιοχές κατηγορίας 1, ενώ τα μέσα μεγέθη διακριτών επιφανειών της κατηγορίας 2 είναι υψηλότερα σε δήμους που είναι σε απόσταση 12-20 χλμ. από το κέντρο.

Η μεγαλύτερη διακριτή επιφάνεια πυκνοδομημένου αστικού ιστού (LPCP_1) αντιστοιχεί σχεδόν πάντα στο 30%-50% της επιφάνειας της κατηγορίας 1 ανεξαρτήτως απόστασης του δήμου από το κέντρο. Στις περιαστικές περιοχές η μεγαλύτερη διακριτή επιφάνεια πυκνοδομημένου ιστού είναι γειτονικά οικοδομικά τετράγωνα στο κέντρο του δήμου. Οι δείκτες LPCP των κατηγοριών 2 και 3 είναι και αυτοί συνήθως 30%-40% του εμβαδού της ανάλογης χρήσης γης ανεξαρτήτως απόστασης του δήμου από το κέντρο. Τα ποσοστά συγκέντρωσης της κατηγορίας 1 είναι συνήθως υψηλότερα από αυτά των άλλων κατηγοριών. Το βασικό συμπέρασμα από την ανάλυση διαγραμμάτων του δείκτη LPCP είναι ότι σε κάθε δήμο οι ομοειδείς χρήσεις γης είναι σε μεγάλο βαθμό συγκεντρωμένες, αυτό όμως πρέπει να συνεκτιμηθεί με τα χαρακτηριστικά των χρήσεων γης, καθώς λόγω του περιορισμένου μεγέθους κάθε δήμου συχνά κυριαρχεί μία πυκνότητα δόμησης.

Στη συνέχεια αναπτύχθηκαν διαγράμματα αποστάσεων και για ορισμένα χαρακτηριστικά των κατοικιών (Σχήμα 11). Σε δήμους σε απόσταση μέχρι 20 χλμ. από το κέντρο οι περισσότερες κατοικίες είναι σε πολυκατοικίες, σε μεγαλύτερες όμως αποστάσεις το ποσοστό κατοικιών σε πολυκατοικίες μειώνεται στο 20%-30% των συνολικών κατοικιών. Το ποσοστό των μονοκατοικιών αυξάνεται εκθετικά μετά το 200 χλμ. και σε αποστάσεις μεγαλύτερες των 30 χλμ. από το κέντρο αναλογεί στο 60% των κατοικιών. Το ποσοστό των διπλοκατοικιών είναι σχετικά σταθερό (20%) ανεξαρτήτως απόστασης από το κέντρο.

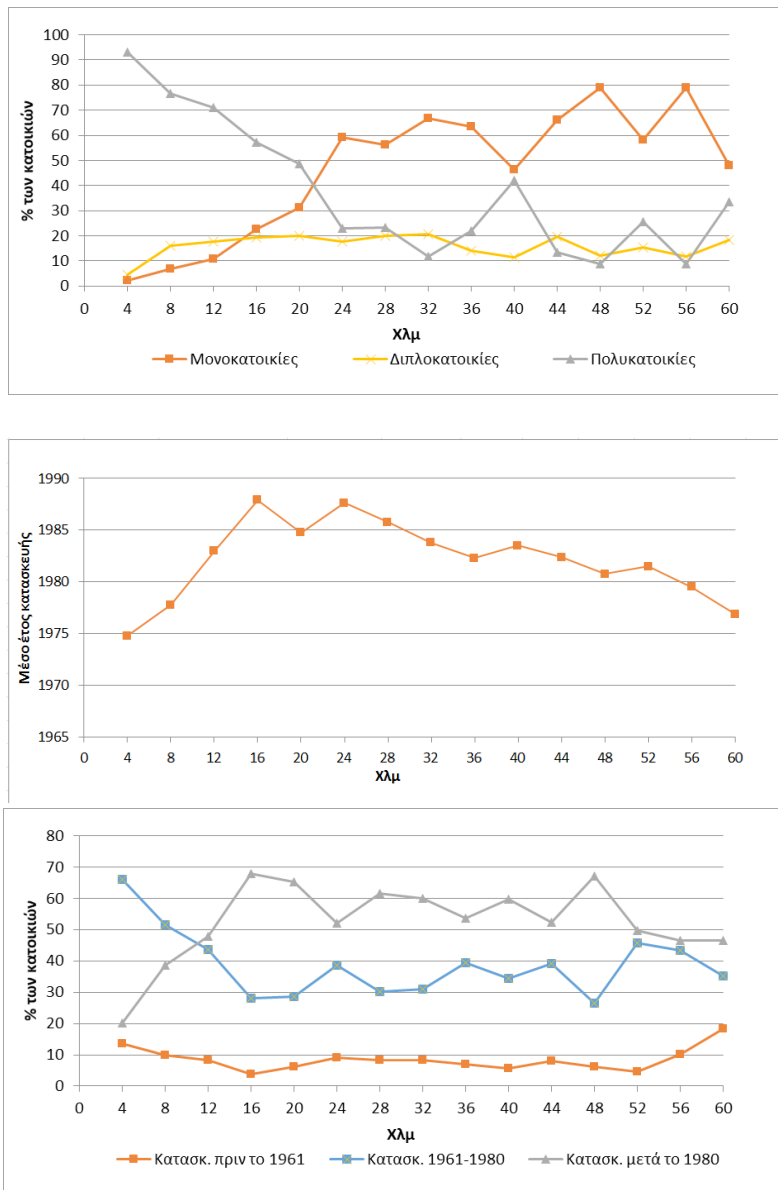
Οι δήμοι με το πλέον πρόσφατο μέσο έτος κατασκευής τα έτη 1985-1988 είναι σε απόσταση 16-28 χλμ. από το κέντρο (δήμοι κοντά στην Αττική οδό). Όπως έδειξε και η ανάλυση συσχέτισης δεν παρατηρείται συσχέτιση της απόστασης από το κέντρο και της μέσης ηλικίας κατοικιών καθώς δήμοι με μέσο έτος κατασκευής κατοικιών πριν το 1980 υπάρχουν και κοντά στο κέντρο (μέχρι το 120 χλμ.) αλλά και στα όρια της Αττικής (μετά το 480 χλμ.). Αυτή η διαπίστωση είναι πλέον εμφανής στα διαγράμματα απόστασης του ποσοστού των κατοικιών που κτίστηκαν πριν το 1961 (10% των συνολικών κατοικιών), το

Σχήμα 10. Μέση τιμή των δεικτών PD, MPA και LPCP των 4 κατηγοριών αστικού ιστού ανάλογα με την οδική απόσταση του δήμου από το κέντρο της περιοχής (Πλατεία Ομονοίας)



Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Σχήμα 11. Χαρακτηριστικά των κατοικιών (τύπος και μέσο έτος κατασκευής) ανάλογα με την οδική απόσταση του δήμου από το κέντρο της περιοχής (Πλατεία Ομονοίας)



Πηγή: Ιδία επεξεργασία

1961-1980 (48%) και μετά το 1980 (42%). Ανεξαρτήτως απόστασης το ποσοστό κατοικιών που κατασκευάστηκαν σε κάθε περίοδο είναι σχετικά σταθερό. Οι παλαιές κατοικίες είναι περίπου 10% των κατοικιών, οι κατοικίες κατασκευής 1961-80 μετά το 120 χλμ. αναλογούν στο 30%-45%, ενώ οι σχετικά νέες κατοικίες (κατασκευή μετά το 1980) είναι 40%-60% ανεξαρτήτως απόστασης από το κέντρο.

Σύμφωνα με τα αποτελέσματα η επέκταση του αστικού ιστού στην Αττική μετά το 1960 ακολούθησε μία πορεία από το κέντρο προς την περιφερειακή περιοχή, αλλά παράλληλα υπήρξε οικιστική ανάπτυξη γύρω από τις παλαιές κοινότητες που είναι σε απόσταση 30-50 χλμ. από το κέντρο. Οποσδήποτε τα διαγράμματα απόστασης καθώς βασίζονται σε δεδομένα δήμων/κοινοτήτων και δεν λαμβάνουν υπ' όψη χωρικές διαφοροποιήσεις (βόρεια, ανατολικά, δυτικά, νότια) πιθανόν αποκρύπτουν κάποιες χωρικές διαφοροποιήσεις. Μία διαφορετική προσέγγιση του θέματος θα ήταν η ανάλυση με ομόκεντρους κύκλους αποστάσεων σε πλέον λεπτομερές χωρικό επίπεδο (απογραφικό τομέα, οικοδομικό τετράγωνο) όπως στο Σχήμα 5 και την παραγωγή χωριστών διαγραμμάτων απόστασης τουλάχιστον για τις 4 βασικές κατευθύνσεις (Βορράς, Νότος, Ανατολή, Δύση).

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η ανάλυση των χωρικών δεικτών στην Αττική παρουσιάζει τις διαφοροποιήσεις των χρήσεων γης και της αστικής μορφής μεταξύ των διαφορετικών περιοχών. Αποτυπώνεται η συμπαγής δομή της κεντρικής περιοχής (Λεκανοπέδιο Αθηνών) στην οποία η δόμηση είναι πυκνή και συνεχής, ενώ στην περιφερειακή ζώνη καταγράφεται ανομοιογένεια ως προς την κατανομή των χρήσεων γης και σημαντικά ποσοστά ασυνεχούς αστικού ιστού χαμηλής και πολύ χαμηλής πυκνότητας δόμησης. Η τοπογραφία της περιοχής έχει επηρεάσει την μορφή της πόλης με την πυκνή δόμηση να περιορίζεται από το όρος Αιγάλεω δυτικά και τον Υμηττό ανατολικά. Στη περιοχή που οριοθετείται από τα δύο βουνά και σε απόσταση μέχρι 15 χλμ. από το κέντρο (πλατεία Ομονοίας) κατοικεί το 80% του πληθυσμού της Αττικής.

Η κατανομή των διαφορετικών πυκνοτήτων δόμησης (δείκτες UF) στο χώρο δείχνει ότι εκτός από την αναμενόμενη διαφοροποίηση του κέντρου και των προαστίων παρατηρείται διαχωρισμός δυτικής-ανατολικής περιοχής ο οποίος οφείλεται και στην τοπογραφία της περιοχής. Το Θριάσιο πεδίο (δυτικά όρους Αιγάλεω) έχει μεγάλο ποσοστό βιομηχανικών χρήσεων και ο αστικός ιστός είναι σε μεγάλο βαθμό πυκνός, ενώ ανατολικά του Υμηττού στην παραλιακή περιοχή οι πυκνότητες δόμησης είναι μικρότερες και σε απόσταση 30 χλμ. από το κέντρο υπάρχει μεγάλος αριθμός παραθεριστικών κατοικιών. Πολύ σημαντική είναι η συσχέτιση των UF_1, UF_3 και UF_4 με την πληθυσμιακή πυκνότητα και την απόσταση από το κέντρο, περιοχές δε με υψηλά ποσοστά συνεχούς

πυκνοδομημένου ιστού (UF_1) έχουν τις παλαιότερες κατοικίες και οι περισσότερες είναι σε πολυκατοικίες.

Οι περιαστικές περιοχές χαρακτηρίζονται από χαμηλή πυκνότητα δόμησης (υψηλά ποσοστά UF_3 και UF_4) αλλά υπάρχουν και διαφορές. Σε απόσταση 10-20 χλμ. από το κέντρο, σε δήμους της Βόρειας Αθήνας (Φιλοθέη, Χαλάνδρι, Κηφισιά κλπ.) το ποσοστό πυκνής δόμησης είναι πολύ χαμηλό αλλά η περιοχή είναι σε μεγάλο βαθμό πλήρως δομημένη. Σε απόσταση 20-25 χλμ. από το κέντρο αρχίζουν να κυριαρχούν πυκνότητες δόμησης μικρότερες του 30% (UF_4). Η κατασκευή της Αττικής οδού και η λειτουργία του νέου αεροδρομίου στα Σπάτα είχαν ως αποτέλεσμα την ταχύτατη οικιστική ανάπτυξη δήμων στα Μεσόγεια, οι πυκνότητες δόμησης όμως παραμένουν χαμηλές. Στους δήμους και κοινότητες της Βόρειας Αττικής (χωρίς τον Δήμο Αχαρνών), σε μία έκταση περίπου 64.000 ha (απόσταση 25-60 χλμ. από το κέντρο) μόνο το 17% της περιοχής είναι δομημένο, η πυκνότητα δόμησης είναι πολύ χαμηλή και η πληθυσμιακή πυκνότητα μόνο 10 κάτοικοι ανά εκτάριο (συνολικός πληθυσμός 114.000 κάτοικοι).

Τα ποσοστά κατανομής του αστικού ιστού δίνουν μία πρώτη εικόνα των χρήσεων γης, οι χωρικοί δείκτες όμως (PD, MPA, ENN, LSI, MESH, CONTAG κλπ) δίνουν πληροφορίες για την αστική μορφή που δεν είναι προφανείς. Αποτυπώνουν διαφοροποιήσεις που υπάρχουν ακόμα και αν η κατανομή των χρήσεων γης είναι σχετικά παρόμοια. Από την ανάλυση των αποτελεσμάτων, διαπιστώθηκε ότι οι χωρικοί δείκτες τοπίου δεν περιγράφουν πάντοτε μονοσήμαντα την μορφή του αστικού χώρου και ότι η ανάλυση των δεικτών που αναφέρονται σε μία συγκεκριμένη κατηγορία χρήσης γης (δείκτες κατηγορίας) επιτρέπει την εξαγωγή χρήσιμων πληροφοριών για την αστική μορφή. Από την παρούσα έρευνα γίνεται φανερό η χρησιμότητα των χωρικών δεικτών στην ανάλυση της αστικής μορφής καθώς αναδεικνύουν τις διαφοροποιήσεις που υπάρχουν σε τοπικό επίπεδο, οι οποίες είναι έντονες σε μεγάλα αστικά κέντρα όπως η Αττική.

Ευχαριστίες

Η παρούσα εργασία πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο του έργου ΠΕΦΥΚΑ της Δράσης ΚΡΗΠΙΣ της ΓΓΕΤ. Το έργο συγχρηματοδοτήθηκε από την Ελλάδα και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Πλαίσιο του ΕΣΠΑ και του Ε.Π. Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα. Οι συγγραφείς ευχαριστούν τον Γιάννη Δαφέρμο και τον Νίκο Μανιουδάκη που συνεργάστηκαν στην οργάνωση των βάσεων δεδομένων. Επιπλέον οι συγγραφείς ευχαριστούν την Ελληνική Στατιστική Αρχή που διέθεσε τα δεδομένα της Απογραφής Πληθυσμού-Κατοικιών 2011.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Αβδελίδη, Κ. (2010) *Η χωρική εξέλιξη 4 μεγάλων ελληνικών πόλεων*. Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.
- Βούτος, Γ. και Ποϊραζίδης, Κ. (2015) “Μεταβολή δεικτών τοπίου στα Ιόνια νησιά στο χώρο και στο χρόνο”. Στο: *Πρακτικά 8ου Πανελληνίου συνεδρίου HellasGIS*. Αθήνα, 11-12 Δεκεμβρίου 2014.
- Εμμανουήλ, Δ. (2002) «Κοινωνικός διαχωρισμός, πόλωση και ανισότητες στη γεωγραφία της Αθήνας: Ο ρόλος των μηχανισμών της αγοράς κατοικίας και οικιστικής ανάπτυξης (1980-2000)». *Γεωγραφίες*, 3, σελ. 46-70.
- Εμμανουήλ, Δ. (2008) *Πολεοδομικός χώρος, κατοικία και τιμές στην Αθήνα (1984-2004)*. Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.
- Εμμανουήλ, Δ., Ζακοπούλου, Ε., Κουταντζόγλου, Ρ., Μαλούτας, Θ. και Χατζηγιάνη, Α. (2008) *Κοινωνικοί και χωρικοί μετασχηματισμοί στην Αθήνα του 21ου αιώνα*. Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.
- Εμμανουήλ, Δ., Γκόρτσος, Κ. και Καμούτση, Π. (2009) «Επεκτάσεις σχεδίου, πολεοδομική χωρητικότητα και βαθμός οικιστικού κορεσμού στην Αθήνα, 1984-2004». *Αειχώρος*, 12, σελ. 4-33.
- Κουρσάρη, Ε. (2008) *Αθήνα και αστική διάχυση: Νέες διαρθρώσεις του περιαστικού χώρου και αναδυόμενες γεωγραφίες της πόλης*. Μεταπτυχιακή διατριβή. Πολεοδομία-Χωροταξία, ΕΜΠ.
- Λαγαριάς, Α. και Σαγιάς, Ι. (2018) “Αστική διάχυση στην Αττική: Χωρικά πρότυπα και ο ρόλος του σχεδιασμού”. Στο: *Πρακτικά 5ου Πανελληνίου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και περιφερειακής Ανάπτυξης*. Βόλος, 27-30 Σεπτεμβρίου.
- Μαλούτας, Θ., Εμμανουήλ, Δ. και Παντελίδου-Μαλούτα, Μ. (2006) *Αθήνα: Κοινωνικές δομές, πρακτικές και αντιλήψεις: Νέες παράμετροι και τάσεις μεταβολής 1980-2000*. Αθήνα: ΕΚΚΕ.
- Ν. 4277/2014 (2014) Νέο Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας-Αττικής. ΦΕΚ, Α 156/1-8-2014.
- Σταμέλλου, Ε., Σταθάκης, Δ. και Τριαντακωνσταντής, Δ. (2014) «Σενάρια αστικής εξάπλωσης της Αθήνας». Στο *Πρακτικά 8ου Πανελληνίου συνεδρίου HellasGIS*, Αθήνα, 11-12 Δεκεμβρίου.
- Τσιλιμίκας, Γ. (2014) «Οι επιπτώσεις των χρήσεων γης στη διαμόρφωση των χαρακτηριστικών του τοπίου: Ποσοτικοποίηση της δομής και της χωρικής κατανομής των χρήσεων γης στις Ευρύτερες Αστικές Ζώνες». *Αειχώρος*, 19, σελ. 24-37.

Ξενόγλωσση

- Aguilera, F., Valenzuela, L. and Botequilha-Leitão, A. (2011) “Landscape metrics in the analysis of urban land use patterns: A case study in a Spanish metropolitan area”. *Landscape and Urban Planning*, 99 (3-4), pp. 226-238.
- Arampatzi, A. (2017) “The spatiality of counter-austerity politics in Athens, Greece: Emergent ‘urban solidarity spaces’”. *Urban Studies*, 54 (9), pp. 2155-2171.
- Batty, M. and Longley, P. (1994) *Fractal cities: A geometry of form and function*. San Diego, CA and London: Academic Press.
- Beriatos, E. and Gospodini, A. (2004) “Glocalising urban landscapes: Athens and the 2004 Olympics”. *Cities*, 21 (3), pp. 187-202.
- Bossard, M., Feranec, J. and Otahel, J. (2000) “CORINE land cover technical guide: Addendum 2000”. *EEA Technical Report*, No 40.
- Botequilha-Leitão, A. and Díaz-Varela, E. (2018) “An alternative planning paradigm for coastal landscapes and tourism: spatial metrics as indicators for planning coastal tourism landscapes”. *Tourism & Management Studies*, 14 (1), pp. 45-57.
- Bretagnolle, A., Delisle, F., Mathian, H., Lizzi, L., Guérois, M. and Averlant, G. (2011) *LUZ specifications (Urban Audit 2004)*. Technical Report, Espon 2013 Database.
- Chakraborty, M. (2009) *An approach towards urban form analysis and land use classification: A case of Ahmedabad, India*. Ph.D. thesis. International Institute for geo-information science and earth observation, Enschede, the Netherlands.
- Chorianopoulos, I., Pagonis, T., Koukoulas, S. and Drymoniti, S. (2010) “Planning, competitiveness and sprawl in the Mediterranean city: The case of Athens”. *Cities*, 27, pp. 249-259.
- Chorianopoulos, I., Tsilimigkas, G., Koukoulas, S. and Balatsos, T. (2014) “The shift to competitiveness and a new phase of sprawl in the Mediterranean city: Enterprises guiding growth in Messoghia-Athens”. *Cities*, 39, pp. 133-143.
- Chorianopoulos, I. and Tselepi, N. (2018) “Austerity governance and bifurcated civil society: The changing matrices of urban politics in Athens”. *Journal of Urban Affairs*, special issue, pp. 1-17.
- Chrysoulakis, N., Mitraka, Z., Stathopoulou, M. and Cartalis, C. (2011) “A comparative analysis of the urban web of the greater Athens agglomeration for the last 20 years period on the basis of Landsat imagery”. In: *Proceedings of the 3rd International CEMEPE & SECOTOX Conference*. Skiathos, Greece, June 19-24.
- Debbage, N., Bereitschaft, B. and Shepherd, J.M., (2017) “Quantifying the spatiotemporal trends of urban sprawl among large U.S. metropolitan areas via spatial metrics”. *Applied Spatial Analysis and Policy* 10 (3), pp. 317-345.

- Dezhkam, S., Amiri, B.J, Darvishsefat, A. and Sakieh, Y. (2016) “Performance evaluation of land change simulation models using landscape metrics”. *Geocarto International*, 32 (6), pp. 655-677.
- EEA (2011) *Mapping guide for a European Urban Atlas*. Copenhagen: European Environment Agency.
- Economou, D., Coccossis, H. and Deffner, A. (2005) “Athens, a capital city under the shadow of the State”. In Hendriks, F. and van Stipdonk, V. (eds.) *Urban-regional governance in the European Union: Practices and prospects*. Hague: Elsevier, pp. 83-100.
- Gounaridis, D., Chorianoopoulos, I. and Koukoulas, S. (2018) “Exploring prospective urban growth trends under different economic outlooks and land-use planning scenarios: The case of Athens”. *Applied Geography*, 90, pp. 134-144.
- Grekois, G., Manetos, P. and Photis, Y. (2013) “Modeling urban evolution using neural networks, fuzzy logic and GIS: The case of the Athens metropolitan area”. *Cities*, 30, pp. 193-203.
- Herold, M., Clarke, K.C. and Scepan, J. (2002) “Remote sensing and landscape metrics to describe structures and changes in urban land use”. *Environment and Planning A*, 34 (8), pp. 1443-1458.
- Herold, M., Goldstein, N.C. and Clarke, K.C. (2003) “The spatiotemporal form of urban growth: measurement, analysis and modelling”. *Remote Sensing of Environment*, 86 (3), pp. 286-302.
- Huang, J., Lu, X. and Sellers, J. (2007) “A global comparative analysis of urban form: Applying spatial metrics and remote sensing”. *Landscape and Urban Planning*, 82 (4), pp. 184-197.
- Ji, W., Ma, J., Twibell, R.W. and Underhill, K. (2006) “Characterizing urban sprawl using multi-stage remote sensing images and landscape metrics”. *Computers, Environment and Urban Systems*, 30 (6), pp. 861-879.
- Koukoulas, S., Vafeidis, A.T., Vafeidis, G. and Symeonakis, E. (2008) “The role of spatial metrics on the performance of an artificial neural-network based model for land use changes”. In *XXI ISPRS Congress, Commission VII*. Beijing, 3-11 July.
- Lagarias, A. and Sayas, J. (2017) “Comparing periurban patterns of Greek cities using spatial metrics to measure urban sprawl”. In: *54th ASRDLF & ERSAGR Colloquium "Cities and regions in a changing Europe: challenges and prospects"*. Panteion University, Athens, 5-7 July.
- Liu, T. and Yang, X. (2015) “Monitoring land changes in an urban area using satellite imagery, GIS and landscape metrics”. *Applied Geography*, 56, pp. 42-54.

- Mallinis, G., Koutsias, N. and Arianoutsou, M. (2014) "Monitoring land use/land cover transformations from 1945 to 2007 in two peri-urban mountainous areas of Athens metropolitan area, Greece". *Science of The Total Environment*, 490, pp. 262-278.
- Maloutas, T. and Spyrellis, S.N. (2019) "Segregation trends in Athens: The changing residential distribution of occupational categories during the 2000s". *Regional Studies*, pp. 1-10.
- Mantelas, L., Prastacos, P., Hatzichristos, T. and Koutsopoulos, K. (2012) "Using fuzzy cellular automata to access and simulate urban growth". *GeoJournal*, 77 (1), pp. 13-28.
- Mantelas, L., Prastacos, P. and Mollay, U. (2011) "Sustainable urban growth for Athens". In: Zlatanova, S., Ledoux, H., Fendel, E. and Rumor, M. (eds.) *Urban and regional data management: UDMS annual 2011*. London: Taylor and Francis Group, pp. 193-200.
- McGarigal, K., Cushman, S.A. and Ene, E. (2012) *FRAGSTATS v4: Spatial pattern analysis program for categorical and continuous maps*. Computer software program produced by the authors at the University of Massachusetts, Amherst. Available at: <http://www.umass.edu/landeco/research/fragstats/fragstats.html>.
- Pham, H.M., Yamaguchi, Y. and Bui, T.G. (2012) "A case study on the relation between city planning and urban growth using remote sensing and spatial metrics". *Landscape and Urban Planning*, 100 (3), pp. 223-230.
- Plexida, S., Sfougaris, A., Ispikoudis, I. and Papanastasis, V. (2014) "Selecting landscape metrics as indicators of spatial heterogeneity: A comparison among Greek landscapes". *International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation*, 26, pp. 26-35.
- Polyzos, S., Christopoulou, O., Minetos, D. and Leal Filho, W. (2008) "An overview of urban-rural land use interactions in Greece". *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology*, 7 (3), pp. 276-296.
- Prastacos, P., Chrysoulakis, N. and Kochilakis, G. (2012) "Spatial metrics for Greek cities using land cover information from the Urban Atlas". In: *Proceedings of the AGILE'2012 International Conference on Geographic Information Science*. Avignon, France, April, 24-27.
- Prastacos, P. and Lagarias A. (2016) "An analysis of the form of urban areas in Europe using spatial metrics". In: *Proceedings of the AGILE'2016 International Conference on Geographic Information Science*. Helsinki, Finland, June 14-17.

- Prastacos, P., Lagarias, A. and Chrysoulakis, N. (2017) "Using the urban atlas dataset for estimating spatial metrics: Methodology and application in urban areas of Greece". *Cybergeog: European Journal of Geography, Regional and Urban Planning*, 815.
- Ramachandra, T.V., Bharath, H.A. and Durgappa, D.S. (2012) "Insights to urban dynamics through landscape spatial pattern analysis". *International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation*, 18, pp. 329-343.
- Sakieh, Y. and Salmanmahiny, A. (2016) "Performance assessment of geospatial simulation models of land-use change: A landscape metric-based approach". *Environmental monitoring and assessment* 188 (3), pp. 1-16.
- Salvati, L. (2014) "The spatial pattern of soil sealing along the urban-rural gradient in a Mediterranean region". *Journal of Environmental Planning and Management*, 57 (6), pp. 848-861.
- Salvati, L. and Carlucci, M. (2014) "Urban growth and land-use structure in two Mediterranean regions: An exploratory spatial data analysis". *SAGE Open*, 4 (4), 1-13.
- Salvati, L. and Zitti, M. (2017) "Sprawl and mega-events: Economic growth and recent urban expansion in a city losing its competitive edge (Athens, Greece)". *Urbani izziv*, 28 (2), pp. 110-121.
- Schindler, S., Poirazidis, K. and Wr̄bka, T. (2008) "Towards a core set of landscape metrics for biodiversity assessments: A case study from Dadia National Park, Greece". *Ecological Indicators*, 8 (5), pp. 502-514.
- Schwanen, T., Dijst, M. and Dieleman, F. (2004) "Policies for urban form and their impact on travel: The Netherlands experience". *Urban Studies*, 41 (3), pp. 579-603.
- Schwarz, N. (2010) "Urban form revisited: Selecting indicators for characterising European cities". *Landscape and Urban Planning* 96, pp. 29-47.
- Seto, K.C. and Fragkias, M. (2005) "Quantifying spatiotemporal patterns of urban land-use change in four cities of China with time series landscape metrics". *Landscape Ecology*, 20 (7), pp. 871-888.
- Smith, D. (2011) *Polycentricity and sustainable urban form: An intra-urban study of accessibility, employment and travel sustainability for the strategic planning of the London region*. PhD thesis. Centre for Advanced Spatial Analysis & Department of Geography, University College London.
- Soria-Lara, J.A., Aguilera-Benavente, F. and Arranz-López, A. (2016) "Integrating land use and transport practice through spatial metrics". *Transportation Research Part A*, 91, pp. 330-345.

- Stathakis, D. and Tsilimigkas, G. (2015) "Measuring the compactness of European medium-sized cities by spatial metrics based on fused data sets". *International Journal of Image and Data Fusion* 6 (1), pp. 42-64.
- Taubenbock, H., Wegmannb, M., Roth, A., Mehl, H. and Dech S. (2009) "Urbanization in India: Spatiotemporal analysis using remote sensing data". *Computers, Environment and Urban Systems*, 33, pp. 179-188.
- Tombolini, I., Zambon, I., Ippolito, A., Grigoriadis, S., Serra, P. and Salvati, L. (2015) "Revisiting 'Southern' sprawl: Urban growth, socio-spatial structure and the influence of local economic contexts". *Economies* 3, pp. 237-259
- Triantakonstantis, D. and Stathakis, D. (2015a) "Examining urban sprawl in Europe using spatial metrics". *Geocarto International*, 30 (10), pp. 1092-1112.
- Triantakonstantis, D. and Stathakis, D. (2015b) "Urban growth prediction in Athens, Greece using artificial neural networks". *International Journal of Civil Environmental, Structural, Construction and Architectural Engineering*, 9 (3), pp. 234-238.
- Tsai, Y.-H. (2005) "Quantifying urban form: compactness versus 'sprawl'". *Urban Studies*, 42 (1), pp. 141-161.
- Turner, M. (1989) "Landscape ecology: The effect of pattern on process". *Annual Review Ecological Systems*, 20, pp. 171-197.
- Weber, C., Petropoulou, C. and Hirsch, J. (2005) "Urban development in the Athens metropolitan area using remote sensing data with supervised analysis and GIS". *International Journal of Remote Sensing*, 26 (4), pp. 785-796.
- Zhao, Y. and Murayama, Y. (2011) "Urban dynamics analysis using spatial metrics geosimulation". In Murayama, Y. and Thapa, R.B. (eds.) *Spatial analysis and modeling in geographical transformation process*. Dordrecht: Springer, pp. 153-168.

Παράρτημα

Σε αυτό το Παράρτημα παρουσιάζονται οι αλλαγές των χρήσεων γης στην Αττική την περίοδο 2006-2012. Τα δεδομένα του 2012 προέρχονται από την πλέον πρόσφατη έκδοση της Urban Atlas που δημοσιοποιήθηκε το 2017. Οι αλλαγές για τις 10 κατηγορίες χρήσεων γης (περιγραφή κατηγοριών στο Πίνακα 1) παρουσιάζονται στον Πίνακα Π1.1 και δείχνουν τις εκτάσεις που άλλαξαν χρήση (παλαιά και νέα χρήση). Η χρήση γης άλλαξε σε 2.863 εκτάρια (0,9% συνολικής επιφάνειας Αττικής), 1.419 από αυτά ήταν αγροτικές περιοχές που μετατράπηκαν σε τεχνητές/δομημένες επιφάνειες. Οι αλλαγές χρήσεων γης ήταν σχετικά αμελητέες πιθανόν λόγω της οικονομικής κρίσης και της πτώσης της οικοδομικής δραστηριότητας μετά το 2008.

Πίνακας Π1.1. Οι αλλαγές των χρήσεων γης 2006-2012 για το σύνολο της Αττικής (ha για τις 10 κατηγορίες χρήσεων γης)

Κατηγορία	Επιφάνεια 2006 (ha)	2012										
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Σύνολο
1	10.833									1		1
2	12.536	19								1	1	22
3	9.554	5	17								4	26
4	10.598		13	2		1	1				1	17
5	14.424						240	1	802	7		1.050
6	4.673				1						4	5
7	15.065										1	1
8	1.293											0
9	2.753	12	18	25	65	80	6	16	40		61	323
10	221.483	4	12	16	389	401	12	69	8	508		1.419
Σύνολο	303.213	40	60	43	455	482	258	86	850	517	71	2.863

Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Οι μεγαλύτερες αλλαγές παρατηρούνται στην κατηγορία 8, αεροδρόμια, που 802 ha βιομηχανίας/εμπορίου στην Ελευσίνα και το Τατόι «χαρακτηρίζονται» ως περιοχές αεροδρομίων. Οι αλλαγές αυτές όμως είναι αποτέλεσμα διορθώσεων των δεδομένων του 2006 και όχι πραγματικές αλλαγές χρήσεων γης. Μετατροπές χρήσεων γης εντοπίζονται και σε περιοχές αστικού ιστού χαμηλής πυκνότητας (κατηγορία 4, αύξηση 455 ha, 4,6%), εμπορίου/βιομηχανίας (κατηγορία 5, προσθήκη 482 ha, 3,3% αλλά και απώλεια 1.050 ha) και χωματερές/εργοτάξια/λοιπές χρήσεις (κατηγορία 9, αύξηση 517 ha, 18,8%). Σε μεγάλο βαθμό οι αυξήσεις σε αυτές τις κατηγορίες προέρχονται από μετατροπές αγροτικών περιοχών (κατηγορία 10, αλλαγή χρήσης γης σε 1.419 ha). Από τα 1.419 ha, 389

ha μετατρέπονται σε αστικό ιστό χαμηλής πυκνότητας, 401 ha σε βιομηχανικές/εμπορικές περιοχές και 508 ha σε εργοτάξια/χωματερές/άλλη χρήση.

Οι πυκνότητες δόμησης αυξάνονται σε 56 ha αστικού ιστού. Οι περιοχές αυτές το 2012 είναι πλέον «πυκνό-δομημένες», 19 εκτάρια κατηγορίας 2 μετατρέπονται σε κατηγορία 1, 17 κατηγορίας 3 μετατρέπονται σε κατηγορία 2 κλπ. (συνολικά $19+5+17+13+2=56$).

Οι περισσότερες μεταβολές παρατηρούνται στην περιαστική ζώνη, στα Μεσόγεια (αστικός ιστός χαμηλής πυκνότητας και εμπορικές/βιομηχανικές χρήσεις), όπως και στα βόρεια στους δήμους/κοινότητες της Αυλώνας, του Μαραθώνα (εμπορικές/βιομηχανικές χρήσεις) και των Αφιδνών (εμπορικές/βιομηχανικές χρήσεις και λατομεία-χωματερές). Στα δυτικά οι μεταβολές εστιάζονται στον Ασπρόπυργο (εμπορικές/βιομηχανικές χρήσεις) και στα Μέγαρα. Εντός του Πολεοδομικού Συγκροτήματος Αθηνών οι μεταβολές είναι λίγες και οφείλονται σε μικρές τοπικές αυξήσεις της πυκνότητας δόμησης, ολοκλήρωση έργων που το 2006 ήταν σε φάση κατασκευής κλπ.

Πουλίκος Πραστάκος

Διευθυντής Ερευνών

Τομέας Περιφερειακής Ανάλυσης, Ινστιτούτο Υπολογιστικών Μαθηματικών, Ίδρυμα Τεχνολογίας και Έρευνας (ΙΤΕ)

N. Πλαστήρα 100, 70013 Ηράκλειο

email: poulicos(AT)iacm.forth.gr

Απόστολος Λαγαρίας

Μεταδιδακτορικός Ερευνητής

Τομέας Περιφερειακής Ανάλυσης, Ινστιτούτο Υπολογιστικών Μαθηματικών, Ίδρυμα Τεχνολογίας και Έρευνας (ΙΤΕ)

N. Πλαστήρα 100, 70013 Ηράκλειο

email: lagarias(AT)iacm.forth.gr

Συγκριτική μελέτη των πολιτικών εγκατάστασης των προσφύγων του 1922 και του 2016 στη μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας

Νικολίνα Μνωφά

Υπ. Διδάκτωρ, Τμήμα Γεωγραφίας, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο

Στέλιος Σταυριανάκης

Υπ. Διδάκτωρ, Τμήμα Γεωγραφίας, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο

Περίληψη

Αντικείμενο του άρθρου είναι η συγκριτική μελέτη των πολιτικών εγκατάστασης των προσφύγων του 1922 και του 2016 στη μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας. Σκοπός είναι η σύγκριση των χώρων (προσφυγικοί συνοικισμοί και δομές φιλοξενίας αντίστοιχα) που εγκαταστάθηκαν, των κριτηρίων επιλογής των χώρων αυτών, των συνεπειών της επιλογής αυτής καθώς και των εμπλεκόμενων φορέων. Ο βασικός λόγος επιλογής των δύο αυτών φαινομενικά διαφορετικών και χρονικά μακρινών περιπτώσεων προσφυγικής εγκατάστασης έγκειται στο γεγονός ότι, όπως θα φανεί και στην ανάλυση που ακολουθεί, παρά τις όποιες διαφορές παρατηρούνται στους παραπάνω τομείς, εμφανίζουν και αρκετές ομοιότητες, κάτι που υποδεικνύει την ενδεχόμενη ύπαρξη ορισμένων διαχρονικών δομών και μηχανισμών.

Λέξεις κλειδιά

Αθήνα, πρόσφυγες, χώροι εγκατάστασης, στέγαση, προσφυγικοί συνοικισμοί, δομές φιλοξενίας, χωροθέτηση

A comparative study of the Refugees' settlement policies of 1922 and 2016 in the Metropolitan Area of Athens

Abstract

This paper is about the Refugees' settlement policies of 1922 and 2016 in the Metropolitan Area of Athens. The aim is to compare the Refugees' sites and settlements in 1922 and 2016, the criteria for selecting these sites for settlement, the consequences of this choice as well as the institutions involved in both periods. The selection of these - apparently different - time periods of refugee settlement in this specific area is closely related to the fact that, as will be seen below, they share some common features in the sectors examined in the paper, which demonstrates the possible existence of some timeless structures and mechanisms.

Keywords

Athens, refugees, settlement sites, housing, refugee settlements, refugee camps, localization

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το θέμα του άρθρου είναι η συγκριτική μελέτη των πολιτικών που υιοθετήθηκαν για τη στέγαση των προσφύγων του 1922 και του 2016 στη μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας και πιο συγκεκριμένα των χώρων όπου εγκαταστάθηκαν οι πρόσφυγες των δυο περιόδων καθώς και των εμπλεκόμενων φορέων.

Η Ελλάδα διαθέτει μακρά ιστορία εισερχόμενων προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών. Ειδικότερα, η Μικρασιατική Καταστροφή αποτελεί ένα ιστορικό γεγονός σταθμό για τη χώρα. Ένας από τους λόγους αυτούς είναι ότι επέφερε σημαντικές αλλαγές και ανακατατάξεις στο εσωτερικό της¹. Πιο συγκεκριμένα, μια χώρα 5 εκατομμυρίων κατοίκων δέχθηκε περίπου 1,2 εκατομμύρια πρόσφυγες από τη Μικρά Ασία, την Ανατολική Θράκη και τον Πόντο, απόρροια της ήττας στη Μικρασιατική Εκστρατεία και της συνακόλουθης υπογραφής της Συνθήκης της Λωζάνης το 1923 (Γκιτζελή, 1992: 63-69). Την περίοδο αυτή οι διαθέσιμοι οικονομικοί πόροι για τη στεγαστική αποκατάσταση των προσφυγικών πληθυσμών ήταν περιορισμένοι λόγω των δυο Βαλκανικών και του Α' Παγκοσμίου Πολέμου που είχαν προηγηθεί της Μικρασιατικής Καταστροφής.

¹ Όπως αναφέρει η Μαντουβάλου (1988: 12) «η Μικρασιατική Καταστροφή συνεπάγεται την οριστική συρρίκνωση του ελληνισμού στα όρια της επικράτειας, και επομένως καθιστά την Αθήνα de facto μοναδική πρωτεύουσά του».

Πολύ αργότερα, από τα μέσα της δεκαετίας του 1970, μετανάστες που αναζητούσαν εργασία εγκαθίστανται στην Ελλάδα, αρχικά σε περιορισμένο αριθμό. Ο αριθμός τους αυξήθηκε σημαντικά την περίοδο μετά το 1990, οπότε η χώρα υποδέχθηκε ένα νέο μεγάλο κύμα μεταναστών που εισέρρευσε μετά την κατάρρευση των σοσιαλιστικών καθεστώτων (Kandyliis και Maloutas, 2017: 132-133).

Πιο πρόσφατα - και ιδιαίτερα το 2015 - παρατηρήθηκε σημαντική αύξηση των προσφυγικών ροών προς τη χώρα, εξ αιτίας των πολέμων σε χώρες όπως η Συρία και το Αφγανιστάν. Στην πραγματικότητα, το 2016 ήταν το έτος που η Ελλάδα κλήθηκε - μετά από σχεδόν έναν αιώνα - να αναζητήσει ξανά επείγουσες λύσεις για την επίλυση του ζητήματος της στέγασης των προσφύγων που βρέθηκαν την περίοδο εκείνη εγκλωβισμένοι στη χώρα εξ αιτίας των εμποδίων που άλλες Ευρωπαϊκές χώρες έθεσαν στη συνέχιση της πορείας τους προς τη Βόρεια Ευρώπη. Αντίστοιχα, και την εν λόγω περίοδο οι διαθέσιμοι οικονομικοί πόροι ήταν περιορισμένοι απόρροια της παρατεταμένης οικονομικής ύφεσης που η χώρα είχε περιέλθει από το 2010.

Αν και για το ζήτημα της στέγασης των προσφύγων του 1922 έχει δημοσιευθεί πληθώρα επιστημονικών άρθρων και βιβλίων (βλέπε ενδεικτικά Βασιλείου 1944, Γκιζελή 1984, Γκιζελή 1992, Λεοντίδου 2001, Παπαϊωάννου 1975, Παπαδοπούλου και Σαρηγιάννης 2006, Πολύζου 1984) δε συμβαίνει το ίδιο με το αντίστοιχο ζήτημα των προσφύγων του 2016, κάτι που εν μέρει εξηγείται και από την πολύ πρόσφατη χρονική περίοδο στην οποία αναφέρεται. Αυτός είναι και ο λόγος που αντλήσαμε πληροφορίες, για το υπό εξέταση θέμα, κυρίως από δευτερογενείς πηγές (διαθέσιμη βιβλιογραφία και δεδομένα από επίσημους εμπλεκόμενους φορείς).

Η μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας (Κεντρικός, Βόρειος, Νότιος και Δυτικός Τομέας Αθηνών και Περιφερειακή Ενότητα Πειραιώς) επιλέχθηκε ως περιοχή μελέτης για λόγους που έχουν να κάνουν κυρίως με τις αλλαγές που επέφερε η εγκατάσταση των προσφύγων του 1922 στη συγκεκριμένη περιοχή, αλλά και τις πιέσεις που δέχθηκε από το πρόσφατο προσφυγικό κύμα.

Στόχος, λοιπόν, του άρθρου είναι, η σύγκριση των δύο περιόδων υπό το πρίσμα: 1) των χώρων εγκατάστασης των προσφύγων, 2) των κριτηρίων επιλογής των χώρων για τη δημιουργία των προσφυγικών συνοικισμών (στην περίπτωση του 1922) και των δομών φιλοξενίας (στην περίπτωση του 2016) και των συνεπειών της επιλογής αυτής στη μεγέθυνση της πρωτεύουσας καθώς και 3) των φορέων που ενεπλάκησαν στην στεγαστική αποκατάστασή τους.

Το άρθρο αποτελείται από δύο βασικές ενότητες. Η πρώτη και η δεύτερη ενότητα αφορούν την ακολουθούμενη πολιτική εγκατάστασης των προσφύγων του 1922 και του

2016, αντίστοιχα, στη μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας. Το άρθρο ολοκληρώνεται με τη σύγκριση των δυο περιόδων γύρω από τα βασικά ζητήματα που τίγονται.

2. ΜΙΚΡΑΣΙΑΤΙΚΗ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΗ ΚΑΙ Η ΣΤΕΓΑΣΗ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ ΤΟΥ 1922 ΣΤΗ ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΧΗ ΤΗΣ ΑΘΗΝΑΣ

Ο αριθμός των προσφύγων που εγκαταστάθηκε στη μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας και του Πειραιά - απόρροια της Μικρασιατικής Καταστροφής - οδήγησε σε αύξηση του πληθυσμού της κατά 30,6%, σύμφωνα με τα στοιχεία της απογραφής του 1928 (Γενική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος, 1933). Η εισροή τους δημιούργησε αδιαμφισβήτητα ζήτημα στέγασης (Γκιζελή, 1984: 10, Γαβρά, 2009: 209) που προστέθηκε στο ήδη υπάρχον στεγαστικό πρόβλημα και το όξυνε (Βασιλείου, 1944: 68). Σύμφωνα με την απογραφή του 1928 στη μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας είχαν εγκατασταθεί 244.929 πρόσφυγες μετά τη Μικρασιατική Καταστροφή (Πίνακας 1).

Οι Δήμοι της Αθήνας και του Πειραιά καθώς και η Κοινότητα της Καλλιθέας ήταν οι περιοχές που δέχτηκαν το μεγαλύτερο ποσοστό προσφύγων (93%) (Γενική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος, 1933). Επίσης, αναφορικά με την περιοχή προέλευσης τους, το μεγαλύτερο ποσοστό ήταν από τη Μικρά Ασία (77%) ενώ με μεγάλη διαφορά ακολουθούσαν οι πρόσφυγες από την Κωνσταντινούπολη (9%) και άλλες περιοχές. Η Κωνσταντινούπολη άλλωστε είχε εξαιρεθεί από την ανταλλαγή των πληθυσμών, οπότε αυτός είναι και ο λόγος που το ποσοστό των προσφύγων από αυτή την περιοχή είναι μικρό (Ζάικος, 2009: 26).

Πίνακας 1. Αριθμός προσφύγων ανά Δήμο-Κοινότητα της μητροπολιτικής περιοχής της Αθήνας (απογραφή 1928)

		Σύνολο προσφύγων ²
Δήμοι	Αθηναίων	119.420
	Πειραιώς	94.683
Κοινότητες	Αγίου Δημητρίου	457
	Αγίου Ι. Ρέντη	949
	Αγίων Αναργύρων	117
	Αμαρουσίου	1.886
	Γλυφάδας	493
	Ηρακλείου	1.555

² Ο αριθμός αυτών των προσφύγων (πίνακας 1) αναφέρεται σε ευρύτερη από τη σημερινή περιοχή καθώς συμπεριλαμβάνονταν όσοι είχαν εγκατασταθεί και στους εκτός σχεδίου συνοικισμούς στην περιφέρεια των δυο πόλεων της Αθήνας και του Πειραιά.

	Καλαμακίου	884
	Καλλιθέας	14.036
	Κηφισιάς	2.966
	Μοσχάτου	2.259
	Νέου Φαλήρου	1.866
	Παλαιού Φαλήρου	1.591
	Χαλανδρίου	1.767
	Σύνολο	244.929

Πηγή δεδομένων: Γενική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος, 1933.

2.1 Άτυποι χώροι στέγασης λίγο μετά την άφιξη των προσφύγων

Οι πρόσφυγες που κατέφθασαν στην Αθήνα και τον Πειραιά στην αρχή εγκαθίστανται σε πρόχειρα καταλύματα. Για τη στέγαση καταλάμβαναν δημόσια κτήρια, σχολεία, εκκλησίες, εγκαταλελειμμένα στρατόπεδα, υπόγεια, μοναστήρια, θέατρα, αποθήκες, εργοστάσια κ.ά. (Γκιζελή, 1984: 127). Όπως αναφέρει χαρακτηριστικά η Λεοντίδου (2001: 154), «τους πρώτους μήνες μετά την άφιξή τους, οι πρόσφυγες δεν καταλαμβάνουν απλώς γη, αλλά εγκαθίστανται όπου μπορούν». Ενδεικτικό της κατάστασης που επικρατούσε ήταν η «κατάληψη» του Εθνικού Θεάτρου της Αθήνας από πρόσφυγες και η στέγασή τους στα θεωρεία (Σχήμα 1). Η εικόνα αυτή διατηρήθηκε μέχρι το 1925 (Μιχελή, 1992: 99).

Σχήμα 1. Προσωρινή στέγαση των προσφύγων από τη Μικρά Ασία στα θεωρεία του Δημοτικού Θεάτρου Αθηνών το 1923



Πηγή φωτογραφίας: Ελληνικό Λογοτεχνικό και Ιστορικό Αρχείο (<http://archives.elia.org.gr:8080/eliasim/rec.aspx?id=422433>) . Δημιουργός: Χεπ, Ζόζεφ (Herr Josef) Αθήνα, Αριστοτέλους 37 / Τσιτίσα 20

2.2 Δράση φορέων για τη στέγαση των προσφύγων και δημιουργία προσφυγικών συνοικισμών

Παράλληλα με τη στέγαση των προσφύγων στους άτυπους χώρους ξεκίνησε και η δράση των κρατικών φορέων. Σύμφωνα με την Λεοντίδου (2001: 203), η δράση για τη στεγαστική αποκατάσταση των προσφύγων που πραγματοποιήθηκε τη δεκαετία του 1920 ήταν η μαζικότερη στην οικιστική ιστορία της χώρας³. Άλλωστε, με την Μικρασιατική καταστροφή και την ανάγκη στέγασης αυτού του μεγάλου αριθμού προσφύγων το κράτος άρχισε να παρεμβαίνει στο ζήτημα της κατοικίας (Kandyllis και Maloutas, 2017: 128-129). Επομένως, την περίοδο του μεσοπολέμου είναι που μπήκαν τα θεμέλια για τη δημιουργία τομέα κοινωνικής κατοικίας στη χώρα αφού για πρώτη φορά έγινε μαζική κατασκευή κατοικιών από ειδικούς φορείς αλλά και από το ίδιο το κράτος (Γκιζελή, 1984: 14). Πιο συγκεκριμένα, τόσο οι φορείς Ταμείο Περιθάλψεως Προσφύγων (ΤΠΠ) και Επιτροπή Αποκατάστασης Προσφύγων (ΕΑΠ) όσο και το κεντρικό κράτος με το Υπουργείο Πρόνοιας ασχολήθηκαν άμεσα με τη στεγαστική αποκατάσταση μέσω της οικοδόμησης κατοικιών και της δημιουργίας συνοικισμών.

Το ΤΠΠ λειτούργησε από το 1922 έως το 1925 και έργο του ήταν η κατασκευή οικημάτων για τους πρόσφυγες. Η δράση του αποτέλεσε την πρώτη οργανωμένη προσπάθεια επίλυσης του ζητήματος της στέγασης των προσφύγων (Καυκούλα, 2002: 110). Η κατασκευή ξύλινων παραπηγμάτων σε έκταση 100 στρεμμάτων στις παρυφές του Παγκρατίου είναι το πρώτο έργο του ΤΠΠ (Μιχελή, 1992: 106). Επίσης, το Ταμείο ξεκίνησε την οικοδόμηση τριών συνοικισμών στην Αθήνα - του Βύρωνα⁴, της Νέας Ιωνίας και της Καισαριανής- και ενός στον Πειραιά, της Νέας Κοκκινιάς (Γκιζελή, 1984: 136, Γεωργακοπούλου, 2002).

Η ΕΑΠ ήταν ο φορέας που συνέχισε το έργο της στέγασης των προσφύγων. Επειδή το έργο της αποκατάστασής τους ήταν πολύ μεγάλο και δαπανηρό, η ελληνική κυβέρνηση με αίτημά της προς την Κοινωνία των Εθνών (Κ.τ.Ε.) ζήτησε δάνειο για την κάλυψη των εξόδων της αποκατάστασης των προσφύγων στις αστικές και αγροτικές περιοχές. Η Κ.τ.Ε. δέχτηκε να βοηθήσει οικονομικά την Ελλάδα με τον όρο της ίδρυσης ενός αυτόνομου

3 Την περίοδο μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1920 υπήρξε έντονη "παραγωγή" νομοθετικού πλούτου. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι το Νοέμβριο του 1922 δημοσιεύτηκε το Νομοθετικό Διάταγμα «Περί επιτάξεως ακινήτων δι' εγκατάστασιν προσφύγων» που αφορούσε οποιοδήποτε δημόσιο ή ιδιωτικό ακίνητο (Γκιζελή, 1984: 130). Όμως επειδή οι ανάγκες ήταν μεγαλύτερες και δεν καλύφθηκαν με το μέτρο αυτό, λίγες μέρες αργότερα, ακολούθησε δεύτερο διάταγμα «Περί επιτάξεως κατοικούμενων ή οπωσδήποτε χρησιμοποιούμενων ακινήτων» (βλ. Γκιζελή, 1997: 70-85).

4 Ο συνοικισμός του Βύρωνα ήταν ο πρώτος προσφυγικός συνοικισμός που δημιουργήθηκε σε αδόμητη περιοχή εκτός σχεδίου πόλεως και περιελάμβανε 1.764 κατοικίες. Το πρώτο τμήμα του εγκαινιάστηκε στις 29 Απριλίου 1923 (Καραπάνου, 2006: 48-49).

οργανισμού, ο οποίος θα διαχειριζόταν το δάνειο. Έτσι ιδρύθηκε η ΕΑΠ το 1923 στη Γενεύη (Γκιζελή, 1984: 154-156) υπό τον έλεγχο της Κ.τ.Ε. κατά το ήμισυ και κατά το υπόλοιπο από το Ελληνικό κράτος (Γεωργακοπούλου, 2002).

Μεταβιβάστηκαν, λοιπόν, στη δικαιοδοσία της ΕΑΠ οι τέσσερις συνοικισμοί που είχε ξεκινήσει να οικοδομεί το ΤΠΠ (Γκιζελή, 1984: 190). Επίσης, έως τα τέλη Ιουλίου 1929 η ΕΑΠ είχε κατασκευάσει πάνω από 10.000 κατοικίες στην Αθήνα και στη μητροπολιτική περιοχή της. Παρόλα αυτά, όπως επισημαίνει και ο Morgenthau (1994: 342), αν και όλη αυτή η προσπάθεια αποτελούσε ένα γιγαντιαίο έργο, οι πρόσφυγες που είχαν άμεση ανάγκη στέγασης ήταν πολύ περισσότεροι από αυτούς που εν τέλει στεγάστηκαν.

Οι λύσεις που δόθηκαν την περίοδο εκείνη αντικατόπτριζαν την προσωρινότητα με την οποία αντιμετωπίστηκε το ζήτημα της στέγασης των προσφύγων. Οι ίδιοι οι πρόσφυγες θεωρούσαν ότι η εγκατάστασή τους στην Ελλάδα ήταν προσωρινή, αλλά και οι φορείς (σε μικρότερο βαθμό η ΕΑΠ) καλλιεργούσαν αυτή την εντύπωση αφού έδιναν λύσεις βραχυπρόθεσμου χαρακτήρα (κατασκευή παραπηγμάτων στην περιφέρεια της πόλης) για τη στέγασή τους (Λοϊζος, 1994: 50-52).

Παράλληλα με την ΕΑΠ ασκούσε δραστηριότητα στον τομέα της στεγαστικής αποκατάστασης των προσφύγων και η Τεχνική Υπηρεσία του Υπουργείου Πρόνοιας (ΤΥΥΠ). Το έργο της ΤΥΥΠ ήταν η κατασκευή νέων συνοικισμών που αποτελούνταν από μονώροφα σπίτια ή πολυκατοικίες, η παραχώρηση οικοπέδου με ή χωρίς δάνειο για την ανέγερση κατοικίας με ευθύνη όμως του δικαιούχου πρόσφυγα καθώς και η σύσταση οικοδομικών συνεταιρισμών (Κολώνας, 2003: 489).

Από τη δεκαετία του 1930 έπαψε να λειτουργεί η ΕΑΠ (Λοϊζος, 1994: 58) και ο φορέας που ανέλαβε να συνεχίσει και να ολοκληρώσει το έργο της στέγασης των προσφύγων ήταν το Υπουργείο Πρόνοιας. Για το σκοπό αυτό ξεκίνησε η υλοποίηση προγραμμάτων οργανωμένης δόμησης, με τη δράση του να προσανατολίζεται στην ανέγερση πολυκατοικιών, καθώς πλέον είχε γίνει κατανοητό ότι έπρεπε να σταματήσει η άναρχη και ανοργάνωτη επέκταση της πόλης (Μαρμαράς, 1991: 84). Οι προσφυγικές πολυκατοικίες της περιόδου 1930-1940 χτιζόνταν εκεί όπου υπήρχε ανάγκη στέγασης -σε περιοχές γεμάτες με παραπήγματα- μετά από εκκαθάριση των παραγκουπόλεων. Για παράδειγμα για τη στέγαση των παραπηγματούχων οικογενειών στους συνοικισμούς Κουντουριώτικα και Πανόρμου, το Υπουργείο Πρόνοιας έχτισε πολυκατοικίες στη Λεωφόρο Αλεξάνδρας, στη Στέγη Πατρίδος και στον Ερυθρό Σταυρό (Παπαδοπούλου και Σαρηγιάννης, 2006: 41, 67).

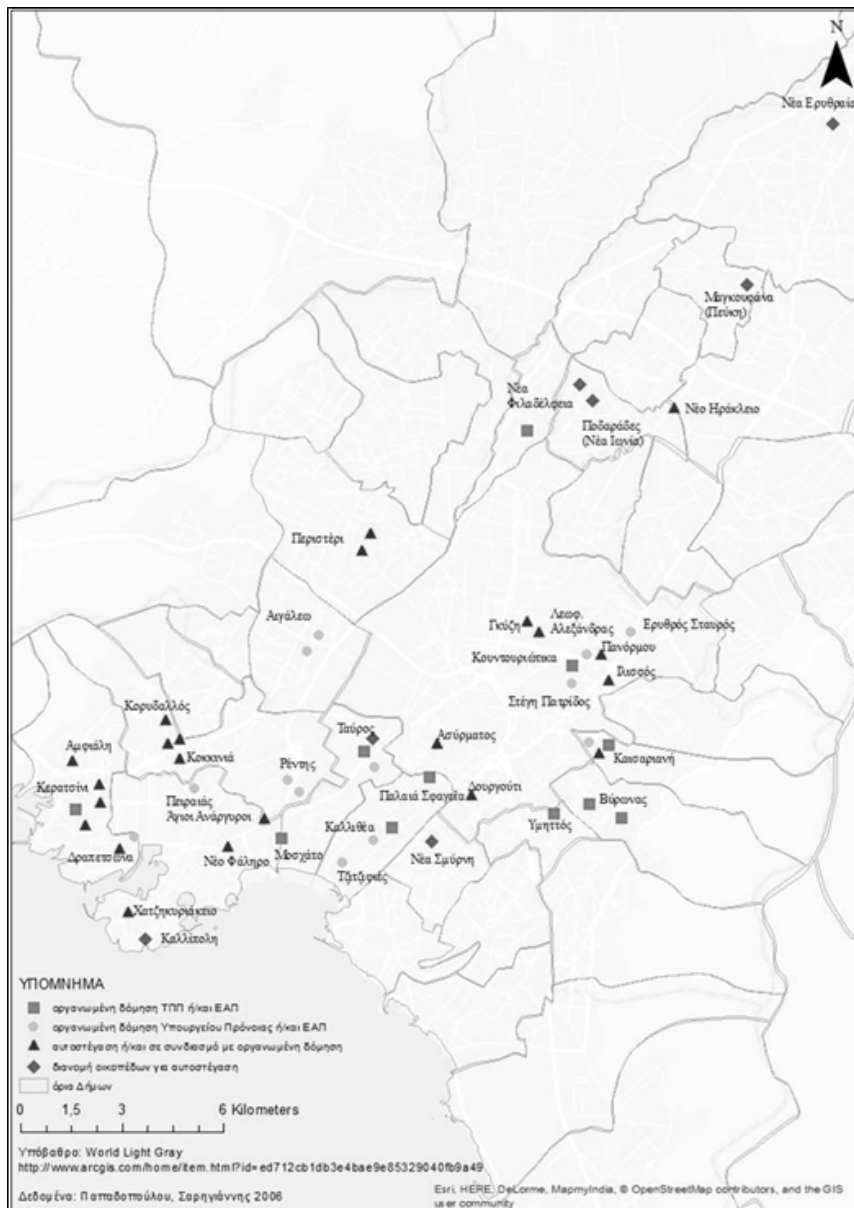
2.3 Ιδιωτική πρωτοβουλία

Παράλληλα με τη δράση των φορέων και του Υπουργείου Πρόνοιας - που στέγασαν έναν μικρό αριθμό προσφύγων - οι περισσότεροι από όσους παρέμεναν άστεγοι, καταλάμβαναν αυθαίρετα εκτάσεις και δημιουργούσαν με πρόχειρα μέσα συνοικισμούς (Σχήμα 2). Επομένως, υπό την πίεση των γεγονότων και της ανάγκης για άμεση στεγαστική αποκατάσταση των προσφύγων, με την ανοχή του κράτους, δημιουργήθηκαν ιδιαίτερα τα πρώτα χρόνια νέοι συνοικισμοί από παραπήγματα είτε εντός είτε εκτός του εγκεκριμένου σχεδίου πόλης (Γκιζελή, 1984: 142).

Ιδιαίτερα στην πόλη της Αθήνας⁵, οι πρόσφυγες αυτοστεγάστηκαν είτε σε κοντινή απόσταση από τους ήδη υπάρχοντες προσφυγικούς συνοικισμούς που είχαν κατασκευαστεί από το κράτος είτε οπουδήποτε έβρισκαν κενό – ελεύθερο χώρο, δημιουργώντας νέους συνοικισμούς (Παπαϊωάννου, 1975: 16). Πολλές περιπτώσεις συνοικισμών δημιουργήθηκαν κυριολεκτικά "εκ του μηδενός". Δηλαδή οι πρόσφυγες έχτιζαν με πρόχειρα μέσα παραπήγματα σε περιοχές που προηγουμένως ήταν σχεδόν ακατοίκητες (βοσκότοποι, καλλιεργούμενες εκτάσεις, κλπ). Παραδείγματα συνοικισμών που δημιουργήθηκαν σε εκτός σχεδίου περιοχές με αυτοστέγαση σε παραπήγματα ήταν οι συνοικισμοί του Δουργουτίου, του Ιλισσού, του Γκύζη (Πολύγωνο) και του Ασυρμάτου (Παπαδοπούλου και Σαρηγιάννης 2006).

5 Ως πόλη της Αθήνας θεωρούμε την περιοχή τα όρια της οποίας φαίνονται στο σχήμα 3, δηλαδή την περιοχή πριν την ένταξη των εκτός σχεδίου συνοικισμών.

Σχήμα 2. Προσφυγικοί συνοικισμοί που δημιουργήθηκαν είτε με αυτοστέγαση είτε από το κράτος στη μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας την περίοδο 1922 έως τα τέλη της δεκαετίας του 1930



Πηγή δεδομένων: Παπαδοπούλου και Σαρηγιάννης, 2006

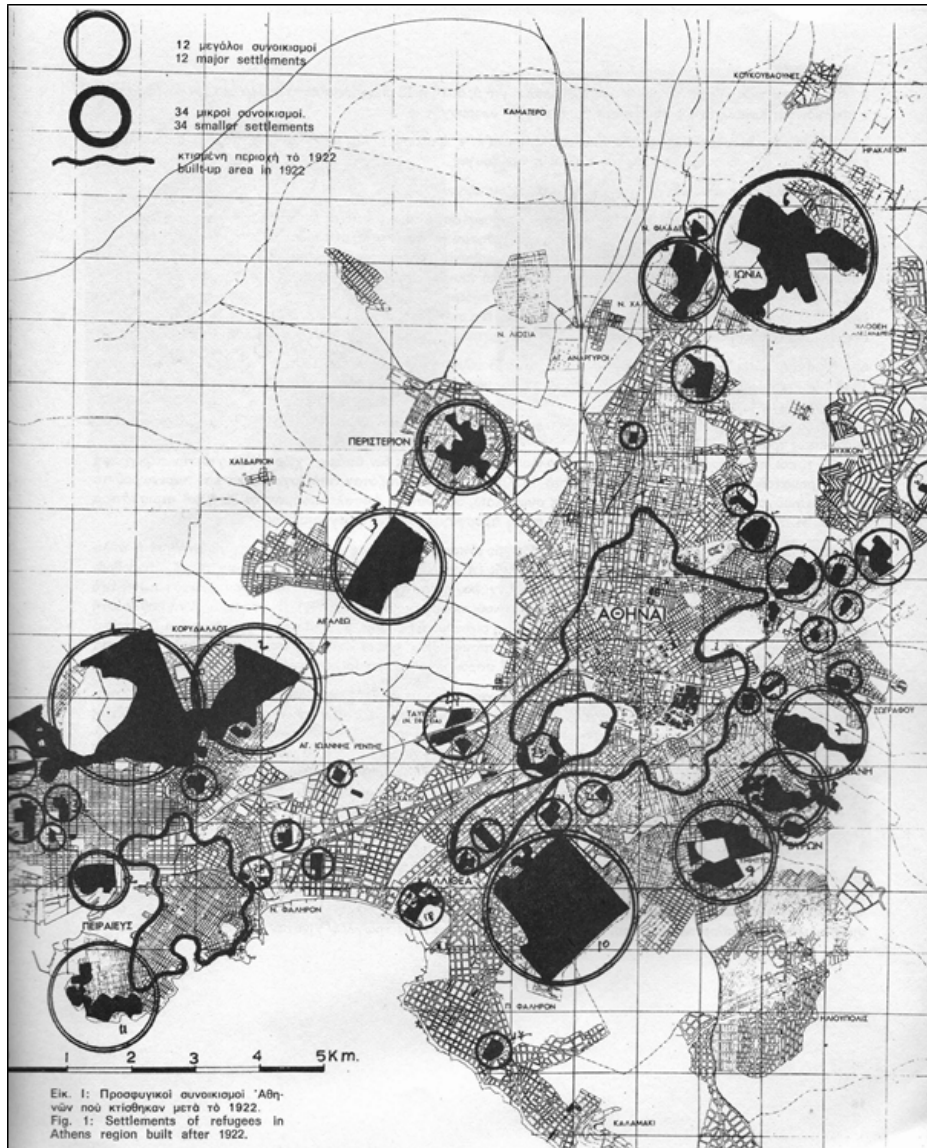
2.4 Τα κριτήρια επιλογής των χώρων για τη δημιουργία των συνοικισμών τόσο από τους φορείς όσο και από τους ίδιους τους πρόσφυγες

Η επιλογή χωροθέτησης των προσφυγικών συνοικισμών από τους φορείς γινόταν με βάση τα ακόλουθα κριτήρια:

- την κοντινή απόσταση από βιομηχανίες-βιοτεχνίες. Ως χαρακτηριστικά παραδείγματα αναφέρονται στην ευρύτερη περιοχή του Πειραιά η Δραπετσώνα, το Κερατσίνι, η Κοκκινιά, ο Κορυδαλλός και στην Αθήνα οι συνοικισμοί των Νέων Σφαγείων και Ρουφ, όπου ήταν συγκεντρωμένες οι βιομηχανίες της πρωτεύουσας. Στόχος ήταν η χωρική εγγύτητα του τόπου κατοικίας με τον τόπο εργασίας αφού οι συνοικισμοί αυτοί τροφοδοτούσαν με φτηνό εργατικό δυναμικό τα εργοστάσια (Νικολαΐδου 1993: 106, Κοτζαμάνης 1997: 6). Επιπλέον, σε άλλες περιπτώσεις, η εγκατάσταση των προσφύγων προσέδωσε τη βιομηχανία σε γρήγορο χρονικό διάστημα όπως στους συνοικισμούς που χτιζόνταν στη Βορειοανατολική πλευρά της Αθήνας -Νέα Χαλκηδόνα, Νέα Φιλαδέλφεια, Νέα Ιωνία, Νέο Ηράκλειο- καθώς και στη δυτική πλευρά (στο Αιγάλεω οι συνοικισμοί Νέων Κυδωνίων, Πυριτιδοποιείου και στο Περιστέρι οι συνοικισμοί Άνω και Κάτω Γερμανικά). Ωστόσο, όσον αφορά τους συνοικισμούς νότια της Αθήνας (Καισαριανή και Βύρωνας) καθώς και τους συνοικισμούς Δουργουτίου, Νέας Σμύρνης, Παλαιών Σφαγείων, δεν υπάρχει κάποια τεκμηριωμένη συσχέτιση μεταξύ βιομηχανίας και εγκατάστασης προσφύγων, όπως αναφέρει ο Πολύζος (1984: 48),
- τον διαχωρισμό από τις γειτονιές των γηγενών. Στόχος ήταν οι συνοικισμοί να είναι όσο το δυνατό αθέατοι και απομονωμένοι (Λεοντίδου, 2017) και
- τη διαθεσιμότητα γης (δημόσιες εκτάσεις, ανταλλάξιμα κτήματα, εθνικές γαίες κλπ). Στην περίπτωση του Ταύρου, για παράδειγμα, η ύπαρξη εθνικών γαιών ήταν ο λόγος που εγκαταστάθηκαν οι πρόσφυγες στην περιοχή με αποτέλεσμα την μετέπειτα βιομηχανική ανάπτυξη της (Σούτου, 1983: 93).

Συνολικά για το έργο της αποκατάστασης των προσφύγων στην Αθήνα και στον Πειραιά την περίοδο του μεσοπολέμου, δημιουργήθηκαν 12 κύριοι και 34 μικρότεροι προσφυγικοί οικισμοί σε απόσταση μεταξύ ενός (το πιο σύνθητες) και τεσσάρων χλμ (μόνο μια περίπτωση) από την υφιστάμενη πόλη (Παπαϊωάννου, 1975: 14). Η διαδικασία ήταν η ακόλουθη: σε πρώτη φάση το ΤΠΠ και στη συνέχεια η ΕΑΠ και το Υπουργείο Πρόνοιας έχτιζαν στις παρυφές των υπαρχουσών πόλεων νέους συνοικισμούς ενώ σε δεύτερη φάση οι πρόσφυγες δημιουργούσαν αυθαίρετα γειτονιές γύρω από αυτούς. Επομένως, η «αυθόρμητη αστική ανάπτυξη» μέσω της δημιουργίας συνοικισμών στις παρυφές της Αθήνας και του Πειραιά ξεκίνησε από το κράτος και τους φορείς του και συνεχίστηκε από τους ίδιους τους πρόσφυγες (Leontidou, 1990: 77· Λεοντίδου, 2017).

Σχήμα 3. Οι συνοικισμοί που χτίστηκαν από το 1922 έως τα τέλη της δεκαετίας του 1930 στην περιφέρεια της Αθήνας και του Πειραιά



Πηγή: Παπαϊωάννου, 1975: 15

Με τη σταδιακή επέκταση της Αθήνας αλλά και του Πειραιά - όπως φαίνεται από το Σχήμα 3 για τις δεκαετίες 1920 και 1930 - οι απομακρυσμένοι προσφυγικοί συνοικισμοί πλέον εντάσσονται στην πόλη⁶.

Επομένως, ενώ τη δεκαετία του 1920 δημιουργούνται νέοι συνοικισμοί, τη δεκαετία του 1930 και ιδιαίτερα το 1935, πραγματοποιείται η ένταξή τους στο σχέδιο πόλης (Λεοντίδου, 2001: 238, Μητούλα, 2001: 52). Επίσης, η διαδικασία αυτή, δηλαδή της δημιουργίας συνοικισμών δορυφόρων, είχε ως αποτέλεσμα την πλήρωση του κενού που χώριζε τους δυο μεγάλους δήμους και τη δημιουργία ενός ενιαίου πολεοδομικού συγκροτήματος. Έτσι, με τη στέγαση των προσφύγων η περιαστική περιοχή που ήταν ακατοίκητη πριν από το 1922 πλέον κατοικήθηκε (Λεοντίδου, 1990: 77). Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Burgel (1976: 161) η εγκατάσταση των προσφύγων, «δυναμώνει τους δυο αρχικούς πόλους της κατοικημένης περιοχής (Αθήνα και Πειραιάς), δημιουργεί από το τίποτα γύρω απ' αυτούς νέα προάστια [...]». Επίσης, σύμφωνα με τη Λεοντίδου (1990: 77), «η Επιτροπή αποφάσισε να χτίσει στο αστικό περιθώριο όχι μέσα στην πόλη, διαχωρίζοντας τους πρόσφυγες από την κανονική ζωή της πόλης». Επομένως, πράγματι ίσχυε το κριτήριο του διαχωρισμού των προσφυγικών συνοικισμών από τις γειτονιές των γηγενών (Λεοντίδου, 1990: 77).

3. Η ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ ΣΤΗ ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΧΗ ΤΗΣ ΑΘΗΝΑΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΦΑΤΗ ΠΕΡΙΟΔΟ

Αν και το ξέσπασμα των πολεμικών συγκρούσεων σε χώρες της Μέσης Ανατολής και της Ασίας, όπως στη Συρία, στο Αφγανιστάν και στο Ιράκ, προηγήθηκαν χρονικά, το 2015 ήταν το έτος που άρχισε να παρατηρείται σημαντική αύξηση των προσφυγικών ροών προς αρκετές ευρωπαϊκές χώρες. Η επικράτηση της βίας και του αισθήματος ανασφάλειας στις εν λόγω χώρες είχε ως αποτέλεσμα τον εκτοπισμό ολόκληρων πληθυσμιακών ομάδων που διωγμένοι από την χώρα καταγωγής τους αναζήτησαν διεθνή προστασία σε άλλες χώρες.

Η Ελλάδα, λόγω και της γεωγραφικής της θέσης αποτέλεσε μια από τις βασικές πύλες εισόδου των ροών αυτών προς την Ευρώπη (Σχήμα 4).

⁶ Όπως φαίνεται και από τα στοιχεία της απογραφής του 1928 στις πόλεις της Αθήνας και του Πειραιά υπήρχαν 27 και 16 αντίστοιχα συνοικισμοί εκτός σχεδίου οι οποίοι στην απογραφή του 1940 εμφανίζονται ενσωματωμένοι στα όρια των πόλεων αυτών (Γενική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος, 1933), με εξαίρεση κάποιες περιπτώσεις που είτε αποτέλεσαν αυτοτελείς Δήμους ή Κοινότητες είτε διαλύθηκαν (Καυκούλα, 2002: 114).

Σχήμα 4. Κατεύθυνση των προσφυγικών ροών στην Ελλάδα (2016)



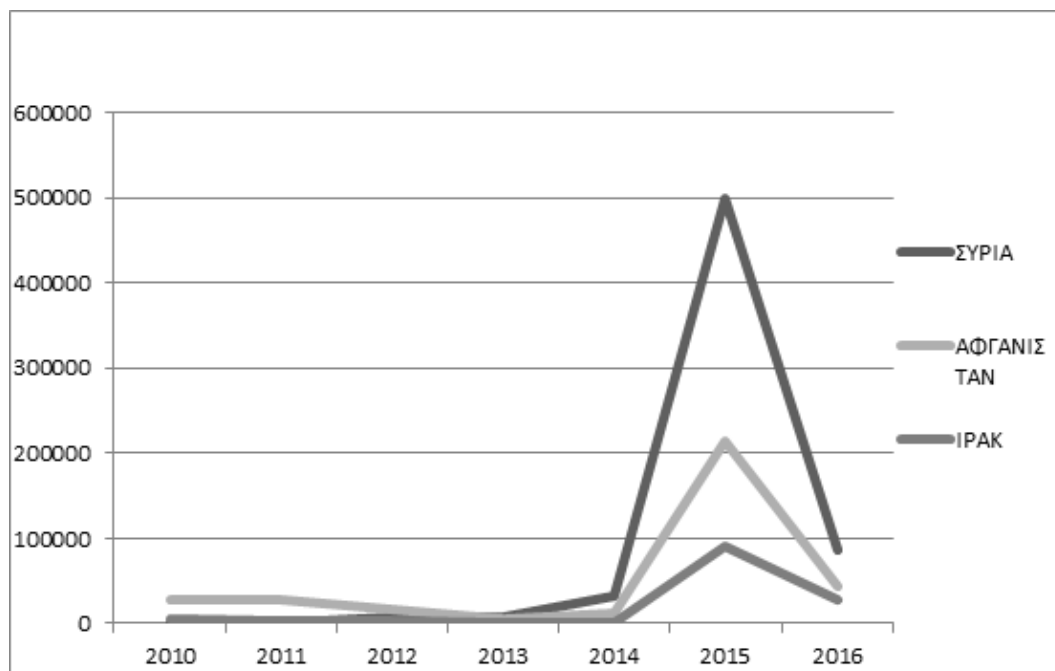
Πηγή: UNHCR, 2016a

Εκτιμάται μάλιστα ότι τα έτη 2015 και 2016 από τα περίπου 1.116.000 άτομα που διέσχισαν τα Ελληνικά σύνορα (ΕΛ.ΑΣ., 2017), τα 964.000 ήταν Συριακής, Αφγανικής και Ιρακινής καταγωγής (Σχήμα 5).

Μετά το κλείσιμο των βορείων συνόρων της χώρας στις αρχές του 2016 και τον εγκλωβισμό μεγάλου αριθμού προσφύγων και εν γένει ατόμων που έχρηζαν διεθνούς προστασίας στην Ελληνική Επικράτεια, οι αιτήσεις για παροχή ασύλου αυξήθηκαν σημαντικά και στη χώρα μας⁷ (Σχήμα 6). Έτσι, κατέστη έντονη και η ανάγκη άμεσης στέγασης ενός μεγάλου αριθμού ατόμων με ξένη υπηκοότητα.

⁷ Το 2016 μάλιστα η χώρα μας ήταν τρίτη μεταξύ των λοιπών χωρών της ΕΕ ως προς τον αριθμό των αιτούντων άσυλο σε αυτή σε σχέση με τον συνολικό της πληθυσμό (Eurostat, 2017).

Σχήμα 5. Συλληφθέντες αλλοδαποί για παράνομη είσοδο και παραμονή στη χώρα ανά έτος και χώρα καταγωγής

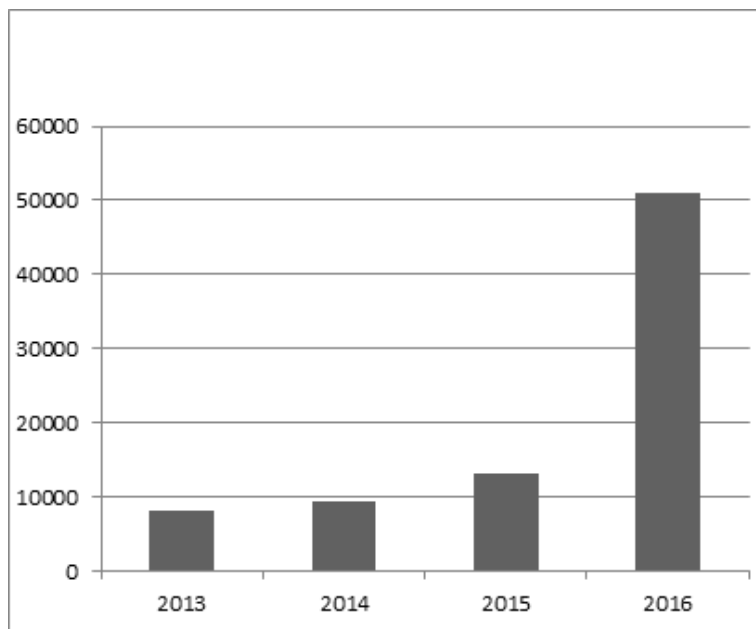


Πηγή δεδομένων: ΕΛ.ΑΣ, 2017

Ενδεικτικά αναφέρεται ότι τον Μάρτιο του 2016 υπολογίστηκε ότι βρίσκονταν ήδη στην ηπειρωτική Ελλάδα περίπου 45.000 άτομα (UNHCR, 2016d) εκ των οποίων τα 6.970 διέμεναν σε Ανοιχτές Δομές Φιλοξενίας στη μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας, όπως θα φανεί από την ανάλυση που θα ακολουθήσει.

Πολλές από τις οικογένειες που βρίσκονταν το 2016 στην Ελλάδα ήταν πολυμελείς ενώ μεταξύ των ατόμων Συριακής και Αφγανικής καταγωγής που διέμεναν στη χώρα ήταν και αρκετά άτομα που εντάσσονταν στις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες. Η πλειονότητα των Σύρων που βρίσκονταν στην Ελλάδα δήλωναν Αραβικής ή Κουρδικής εθνικότητας και Μουσουλμανικής θρησκείας ενώ η πλειονότητα των Αφγανών δήλωναν Τατζικ, Χαζάρα ή Πατούν εθνικότητας και Μουσουλμανικής θρησκείας (UNHCR, 2016b και 2016c).

Σχήμα 6. Αριθμός αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα



Πηγή δεδομένων: Eurostat, 2017

3.1. Άτυποι χώροι στέγασης λίγο μετά την άφιξη των προσφύγων του 2016

Όπως συνέβη και με τους Μικρασιάτες πρόσφυγες - οι οποίοι στην αρχή στεγάζονταν προσωρινά σε πρόχειρα καταλύματα - οι πρόσφυγες από τη Συρία και το Αφγανιστάν, έως τα μέσα του 2016 στεγάζονταν και σε άτυπους χώρους παραμονής όπως στο Πεδίο Άρεως, στην Πλατεία Βικτωρίας και στο λιμάνι του Πειραιά. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι στο λιμάνι του Πειραιά τον Μάρτιο του 2016 διέμεναν περίπου 5.000 άτομα, καθώς πολλοί μετά τη μεταφορά τους από την νησιωτική στην ηπειρωτική χώρα παρέμεναν για κάποιο διάστημα στους χώρους του λιμανιού (UNHCR, 2016d) (Σχήμα 7). Οι χώροι αυτοί όμως στη συνέχεια εκκενώθηκαν (περί τα τέλη καλοκαιριού του 2016).

Σχήμα 7. Προσωρινή στέγαση σε δημόσιο κτήριο, 2016 (Λιμάνι Πειραιά, Πύλη Ε1)



Πηγή: CRS, 2016: 14

3.2. Δράση φορέων για τη στέγαση των προσφύγων και η δημιουργία δομών φιλοξενίας

Η εισροή των προσφύγων βρήκε τη χώρα απροετοίμαστη όσον αφορά στην ύπαρξη χώρων για τη στέγασή τους. Για αυτό το λόγο η κρατική δραστηριότητα για τη στέγαση των προσφύγων του 2016 ξεκίνησε ουσιαστικά από το μηδέν με τη δημιουργία των δομών φιλοξενίας (Emmanuel, 2017)⁸.

Ταυτόχρονα, όπως αντίστοιχα συνέβη και με τη δημιουργία των προσφυγικών συννοικισμών του 1922, σημαντική ήταν και η βοήθεια που προήλθε από την ΕΕ και διεθνείς οργανισμούς όπως η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες. Εξάλλου, βασική αρμοδιότητα της Ύπατης Αρμοστείας είναι η παροχή προστασίας και βοήθειας στους πρόσφυγες του κόσμου και η διασφάλιση του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους (Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, 2017). Τέλος, αξίζει να αναφερθεί ότι σημαντική ήταν η συνεισφορά και των ΜΚΟ που σε συνδυασμό με τους υπόλοιπους φορείς (κρατικές αρχές, Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης) παρείχαν διάφορες υπηρεσίες προς τους πρόσφυγες στις δομές (Kandyliis και Maloutas, 2017: 149).

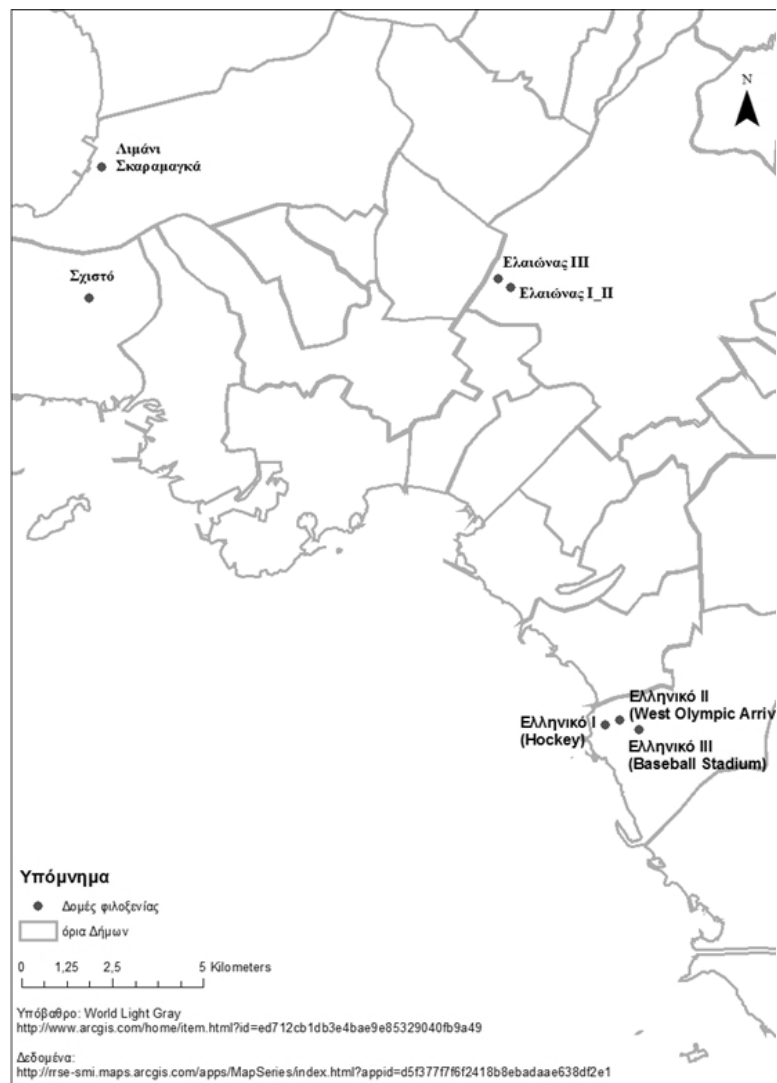
Στα τέλη του 2016, εντός της μητροπολιτικής περιοχής της Αθήνας, λειτουργούσαν ήδη οκτώ δομές φιλοξενίας, στις οποίες και διέμενε ο κύριος όγκος των προσφύγων που βρίσκονταν στην περιοχή. Οι δομές αυτές χωροθετούνταν στις περιοχές: Ελληνικό (Ελληνικό Ι,ΙΙ,ΙΙΙ), Ελαιώνας (Ελαιώνας Ι,ΙΙ,ΙΙΙ), Σκαραμαγκάς (Λιμάνι Σκαραμαγκά) και Σχιστό (Σχήμα 8).

Οι δομές αυτές εκτιμάται ότι φιλοξενούσαν τον Οκτώβριο του 2016 συνολικά 8.656 άτομα (περίπου 2.300 άτομα στις εγκαταστάσεις του Ελληνικού, 2.200 του Ελαιώνα, 3.400 του Σκαραμαγκά και 800 του Σχιστού), στην πλειονότητά τους Αφγανικής και Συριακής καταγωγής (UNHCR, 2017). Στη συνέχεια όμως ορισμένες εξ αυτών όπως αυτές στο Ελληνικό (Ελληνικό Ι,ΙΙ,ΙΙΙ) έπαψαν να λειτουργούν ενώ οι υπόλοιπες έλαβαν πιο μόνιμο

8 Σύμφωνα με τον Νόμο 4375/2016, η Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης που υπάγεται στη Γενική Γραμματεία Υποδοχής του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης ήταν εκείνη που είχε την αρμοδιότητα για την ίδρυση, λειτουργία και εποπτεία των Ανοιχτών Δομών Φιλοξενίας (άρθρο 8). Έπρεπε μάλιστα, για την ίδρυση των δομών αυτών να προηγηθεί κοινή απόφαση τόσο των Υπουργών Οικονομικών και Εσωτερικών όσο και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (άρθρο 10). Ο εν λόγω Νόμος (άρθρο 19) επέτρεπε και την εμπλοκή των Ο.Τ.Α. (α' και β' βαθμού) στο ζήτημα της στέγασης των προσφύγων. Ειδικότερα επέτρεπε στους Ο.Τ.Α., στα διοικητικά όρια των οποίων λειτουργούσαν Ανοιχτές Δομές Φιλοξενίας προσφύγων και μεταναστών ή διέθεταν χώρους για την κάλυψη έκτακτων αναγκών στέγασης και προσωρινής φιλοξενίας τους, για την αντιμετώπιση έκτακτων και επείγουσών αναγκών, κατά παρέκκλιση μάλιστα κάθε αντίθετης διάταξης, να προβαίνουν σε όλες τις αναγκαίες ενέργειες και να συνάπτουν με τρίτους συμβάσεις εκτέλεσης έργων, παροχής υπηρεσιών, προμήθειας αγαθών ή μισθώσεων κινητών και ακινήτων σε ό,τι αφορά την υποδοχή και φιλοξενία των νεοεισερχόμενων πολιτών τρίτων χωρών αποκλειστικά για την κάλυψη των αναγκών για προσωρινή στέγασή τους, τη λειτουργία των ανωτέρω εγκαταστάσεων κ.ά.

χαρακτήρα. Σε αυτές υιοθετήθηκαν οι οικίσκοι (κοντέϊνερς) ως βασικός τύπος κατοικίας. Ο Emmanuel (2017: 81), μάλιστα, παρομοιάζει αυτό τον τρόπο παροχής στέγης με εκείνον που χρησιμοποιείται στην Ελλάδα σε περίπτωση έκτακτων αναγκών (πχ. σεισμών).

Σχήμα 8. Χωροθέτηση των δομών φιλοξενίας στη μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας



Πηγή δεδομένων: ESRI/RRSE UNHCR, 2017

Οι ανοικτές δομές φιλοξενίας βρίσκονταν: στην περίπτωση του Σχιστού σε έκταση πρώην στρατοπέδων του Ελληνικού Στρατού, στην περίπτωση του Σκαραμαγκά σε χώρο παλιού προβλήτα και στον Ελαιώνα σε παλαιές βιομηχανικές εγκαταστάσεις (ιδιοκτησίας Δήμου Αθηναίων). Οι δομές φιλοξενίας στο Ελληνικό (I, II και III), βρίσκονταν η μεν πρώτη στις πρώην Ολυμπιακές εγκαταστάσεις του Hockey, η δεύτερη σε εγκαταστάσεις του πρώην αεροδρομίου του Ελληνικού και η τρίτη στις πρώην Ολυμπιακές εγκαταστάσεις του Baseball. Έτσι, παρατηρούμε ότι σε ορισμένες περιπτώσεις, δεν έγινε μόνο χρήση κενών χώρων/γηπέδων όπου εγκαταστάθηκαν σκηνές ή οικίσκοι για την φιλοξενία των προσφύγων αλλά ταυτόχρονα και επαναχρησιμοποίηση παλιότερων, εγκαταλελειμμένων εγκαταστάσεων ή κτηρίων (Kandyliis και Maloutas, 2017: 146)⁹.

Τέλος αξίζει να αναφερθεί ότι πέραν του τύπου των καταλυμάτων για παροχή στέγης που επελέγη, το γεγονός ότι η πλειονότητα όσων βρίσκονταν το 2016 στην Ελλάδα δήλωναν την επιθυμία τους να μεταβούν σε κάποια άλλη Ευρωπαϊκή χώρα (UNHCR, 2016b και 2016c) καθώς και το γεγονός ότι βρισκόταν ήδη σε ισχύ το πρόγραμμα της ΕΕ για μετεγκατάσταση προσφύγων από την Ελλάδα προς άλλες ευρωπαϊκές χώρες (βλ. περισσότερα UNHCR, 2016f), αποτελούσαν ορισμένα από τα βασικότερα στοιχεία που ενίσχυσαν την αντίληψη της προσωρινότητας με την οποία αντιμετωπίστηκε το ζήτημα της στέγασης των προσφύγων της εν λόγω περιόδου.

3.3. Η χωροθέτηση των δομών φιλοξενίας στη μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας

Ένα από τα σημαντικότερα κριτήρια επιλογής των χώρων όπου δημιουργήθηκαν οι δομές ήταν η ύπαρξη/διαθεσιμότητα κενών ή εγκαταλελειμμένων κτηρίων, τα οποία διέθεταν στοιχειώδεις υποδομές όπως ύδρευση, ηλεκτροδότηση, χώρους ατομικής υγιεινής και αποχέτευση καθώς και εκτάσεων όπου μπορούσαν να τοποθετηθούν σε σύντομο χρονικό διάστημα προσωρινά καταλύματα (πχ. σκηνές ή κοντέινερς) με σκοπό την κάλυψη, έστω και προσωρινά, των στεγαστικών αναγκών των προσφύγων.

Ταυτόχρονα, όμως, το γεγονός ότι α) ορισμένες δομές, όπως αυτές στο λιμάνι του Σκαραμαγκά και στο Σχιστό, βρίσκονται σε περιφραγμένους χώρους και σε απόσταση από τις κατοικημένες περιοχές καθώς και β) η λήψη μέτρων ώστε κάποιες από αυτές να

⁹ Μάλιστα, ο Νόμος 4375/2016 (άρθρο 16), κατ' εξαίρεση, επέτρεπε για τις ανάγκες χωροθέτησης των ανοιχτών Δομών Προσωρινής Φιλοξενίας, ακόμα και την αλλαγή χρήσης υφιστάμενων κτηρίων σε εκτός σχεδίου περιοχές, κατά παρέκκλιση των υφιστάμενων χρήσεων γης. Επίσης, επέτρεπε σε εξαιρετικές περιπτώσεις, τη τοποθέτηση ή ανέγερση προκατασκευασμένων εγκαταστάσεων, «λόγω επείγουσας και επιτακτικής ανάγκης και εθνικού συμφέροντος», σε εκτός σχεδίου γήπεδα του Δημοσίου ή σε γήπεδα ιδιωτικών μισθούμενων ακινήτων εφόσον διέθεταν επαρκή έκταση (4.000 τετραγωνικά μέτρα), «κατά παρέκκλιση των ισχυουσών διατάξεων της εκτός σχεδίου πόλης και εκτός ορίων οικισμών δόμησης».

είναι μη ορατές από έξω (πχ. με τη χρήση μπλε πλαστικού προστατευτικού υλικού στην περίπτωση του Σχιστού) (Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, 2016: 9), αποτελούν στοιχεία που ενισχύουν την υπόνοια προσπάθειας διαχωρισμού των τόπων εγκατάστασης των προσφύγων από τις γειτονίες των γηγενών.

3.4. Εναλλακτικοί τρόποι στέγασης

Παρόλο που, οι Ανοιχτές Δομές Φιλοξενίας (open refugee camps) ήταν το 2016 στην Ελλάδα ο πιο διαδεδομένος τρόπος στέγασης, σε ισχύ βρισκόταν παράλληλα και πρόγραμμα για παροχή στέγης σε πρόσφυγες και εκτός των χώρων αυτών (out-of-camp housing system). Έτσι, δινόταν η δυνατότητα σε πρόσφυγες να διαμένουν και σε χώρους όπως διαμερίσματα, ξενοδοχεία και οικογένειες υποδοχής (host families), που παρέχονταν από την Ύπατη Αρμοστία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στο πλαίσιο του προγράμματος μετεγκατάστασης και σε συνεργασία με τις Τοπικές Αρχές και ορισμένες ΜΚΟ (Kandyliis και Maloutas 2017: 150, βλ. περισσότερα UNHCR, 2016e).

4. ΑΝΤΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΩΝ

Οι πολιτικές εγκατάστασης των προσφύγων των δυο περιόδων που εξετάζονται παρουσιάζουν αναμενόμενες διαφορές -ως προς τις συνθήκες που συνιστούν το πλαίσιο αναφοράς- αλλά και σημαντικές ομοιότητες.

Ειδικότερα, όσον αφορά τους χώρους εγκατάστασης των προσφύγων λίγο μετά την άφιξή τους στη μητροπολιτική περιοχή, η στέγασή τους πραγματοποιήθηκε και στις δυο περιπτώσεις σε πρόχειρα καταλύματα, σε δημόσια κτήρια ή σε κενούς δημόσιους χώρους. Η εξεύρεση αρχικά προσωρινών λύσεων με την ανοχή του κράτους ήταν παρόμοια, ιδίως όσον αφορά την παραμονή των προσφύγων σε δημόσιους χώρους όπως πλατείες. Όμως, στην πρώτη περίπτωση ο κανόνας για τη στέγαση των προσφύγων του 1922 ήταν η δημιουργία συνοικισμών στην περιφέρεια της πόλης, με την κατασκευή πρόχειρων κατοικιών από διάφορα υλικά ενώ από τη δεκαετία του 1930 και μετά έλαβε χώρα η ανέγερση τριώροφων πολυκατοικιών που δικαιολογείται εν μέρει και από τη περιορισμένη διαθεσιμότητα του οικιστικού αποθέματος της πόλης.

Αντιθέτως, στην περίπτωση των προσφύγων του 2016 ο πιο διαδεδομένος τρόπος στέγασής τους ήταν οι ανοιχτές δομές ενώ ταυτόχρονα υπήρχαν και εναλλακτικοί τρόποι στέγασης σε διαμερίσματα, ξενοδοχεία και οικογένειες υποδοχής. Έτσι, το κράτος ακολούθησε μια διαφορετική πολιτική μη παραχώρησης γης στους νεοεισερχόμενους πρόσφυγες, αποφεύγοντας έτσι να τους μετατρέψει σε ιδιοκτήτες, παρ' ότι και εκείνοι αδυνατούσαν να καλύψουν τις στεγαστικές τους ανάγκες. Επίσης η ακολουθούμενη στεγαστική πολιτική στην περίπτωση των προσφύγων του 2016 αφορούσε τη μη δημιουργία

μόνιμων οικισμών σε αντίθεση με τους πρόσφυγες του 1922. Το γεγονός αυτό φαίνεται ότι σχετίζεται άμεσα με ζητήματα όπως α) η ύπαρξη πλούσιου οικιστικού αποθέματος κυρίως κενών κατοικιών στην πόλη (σε αντίθεση με το περιορισμένο απόθεμα για τη στέγαση των προσφύγων του 1922), β) η δυνατότητα για χρήση εναλλακτικών τρόπων στέγασης με σκοπό την ομαλότερη ένταξη των προσφύγων στην τοπική κοινωνία (αυτή η δυνατότητα δεν υπήρξε τη δεκαετία του 1920), γ) η προσπάθεια αποφυγής να δημιουργηθεί γκέτο (στην περίπτωση των προσφύγων του 1922 αρχικός στόχος ήταν να αποφευχθεί η ανάμιξη με τις γειτονιές των γηγενών) καθώς και δ) ότι η Ελλάδα δεν αποτελούσε τον επιθυμητό τελικό προορισμό τους (έστω και εάν για τους πρόσφυγες της δεκαετίας του 1920 υπήρχε η ελπίδα της επιστροφής στις περιοχές της Μικράς Ασίας από όπου εκδιώχθηκαν).

Από την άλλη πλευρά, ένα κοινό χαρακτηριστικό των υπό εξέταση περιόδων είναι η έλλειψη προϋπάρχουσας οργανωμένης από το κράτος κοινωνικής πολιτικής για την κατοικία καθώς και αποθέματος κοινωνικής κατοικίας, γεγονός που δυσχέρανε το έργο της στέγασης των πληθυσμών αυτών. Το αναιμικό κράτος πρόνοιας αποτελεί συνθήκη που χαρακτηρίζει και τις δυο περιόδους. Έτσι, υπό την πίεση της ανάγκης άμεσης στεγαστικής αποκατάστασης των προσφύγων δημιουργήθηκαν συνοικισμοί και δομές αντίστοιχα. Η διαδικασία στέγασης των προσφύγων εγγράφεται, συνελώς, μέσα στο πλαίσιο των δομών και των πολιτικών που διαμόρφωναν τις συνθήκες στέγασης του ευρύτερου πληθυσμού, ιδιαίτερα όσον αφορά την απουσία άμεσης κρατικής αρωγής υπό τη μορφή παροχής κατοικίας στις πλέον ευπαθείς ομάδες.

Ο τρόπος που αντιμετωπίστηκε το προσφυγικό ζήτημα στη δεκαετία του 1920 – αρχίζοντας με επείγουσες και προσωρινές λύσεις και καταλήγοντας στη μεταφορά της ευθύνης στους ίδιους τους οικιστές με την έμμεση παροχή κάποιων πόρων – επηρέασε και, ως ένα βαθμό, καθόρισε τις κατοπινές στεγαστικές πολιτικές και πρακτικές. Για τους πρόσφατους πρόσφυγες επαναλήφθηκε η πρώτη φάση των επειγουσών και προσωρινών λύσεων. Είναι όμως αμφίβολο αν θα ακολουθήσει μια ανάλογη δεύτερη φάση, δεδομένου ότι οι συνθήκες έχουν αλλάξει και τα περιθώρια για ανάπτυξη πρωτοβουλίας από τους ίδιους τους οικιστές για τη στέγασή τους είναι πολύ περιορισμένα, ιδιαίτερα όταν αφορά ευάλωτες ομάδες με περιορισμένους πόρους.

Επιπλέον, είναι γεγονός ότι και στις δύο περιπτώσεις, λόγω της ανάγκης άμεσης στεγαστικής αποκατάστασης των προσφύγων του 1922 και του 2016, παρατηρείται χαλάρωση των ισχυόντων πολεοδομικών κανονισμών ως προς την επιλογή χωροθέτησης των προσφυγικών συνοικισμών και των δομών φιλοξενίας αντίστοιχα. Ειδικότερα, στην περίπτωση των προσφύγων του 1922 οι συνοικισμοί που δημιουργήθηκαν από τους φορείς και από τις ίδιους τους πρόσφυγες σε εκτός σχεδίου περιοχές, με την ανοχή του κράτους, εντάσσονταν μεταγενέστερα στο σχέδιο πόλης, διευκολύνοντας έτσι τη στεγαστική

αποκατάστασή τους. Αντίστοιχα, όσον αφορά τους πρόσφυγες του 2016, ο Νόμος 4375/2016 επέτρεπε για την διευκόλυνση του έργου της στέγασης των προσφύγων την αλλαγή χρήσης υφιστάμενων κτηρίων και την τοποθέτηση ή ανέγερση προκατασκευασμένων εγκαταστάσεων, ακόμα και σε εκτός σχεδίου περιοχές κατά παρέκκλιση των ισχυουσών πολεοδομικών διατάξεων. Οι παρεκκλίσεις αυτές εντάσσονται στη λογική των άμεσων, επειγουσών και προσωρινών ενεργειών.

Ακόμη, παρατηρούμε ότι τόσο οι προσφυγικοί συνοικισμοί του 1922 όσο και οι δομές του 2016 βρίσκονταν σε δημόσιες εκτάσεις και σε απόσταση από την κατοικημένη περιοχή. Η επιλογή των τόπων εγκατάστασης των προσφύγων σε απόσταση από την κατοικημένη περιοχή φαίνεται ότι είχε να κάνει και στις δυο περιπτώσεις με την ύπαρξη διαθέσιμων εκτάσεων αλλά και με τη πρόθεση να αποφευχθεί η ανάμιξη με τον πληθυσμό των γηγενών. Ωστόσο στην περίπτωση των προσφύγων του 1922 ο διαχωρισμός αυτός ήταν πιο εμφανής.

Επίσης, οι συνέπειες της επιλογής των συγκεκριμένων τόπων εγκατάστασης των προσφύγων του 1922 και 2016 στη μεγέθυνση της πρωτεύουσας διέφεραν σημαντικά. Ειδικότερα, η δημιουργία των προσφυγικών συνοικισμών στην περιφέρεια της Αθήνας και του Πειραιά είχε ως αποτέλεσμα την ένωση των δυο αυτών πόλων σε ένα ενιαίο πολεοδομικό συγκρότημα και τη ριζική αλλαγή της γεωγραφίας της πρωτεύουσας καθώς γύρω από τους συνοικισμούς που κατασκευάζονταν από τους επίσημους φορείς δημιουργούνταν και νέοι με πρωτοβουλία των ίδιων των προσφύγων. Αντίθετα, η δημιουργία των δομών φιλοξενίας που στεγάζονταν οι πρόσφυγες του 2016 δεν επηρέασε σημαντικά τη μεγέθυνση της πρωτεύουσας καθώς καταλάμβαναν πολύ μικρότερη έκταση, είχαν πολύ συγκεκριμένα όρια και βρίσκονταν σε περιφραγμένες εκτάσεις. Άλλωστε το ειδικό πληθυσμιακό βάρος των προσφύγων του 2016 ήταν πολύ μικρότερο σε σχέση με του 1922 καθώς ο αριθμός των προσφύγων του 1922 ήταν πολύ μεγάλος σε σχέση με τον πληθυσμό της πόλης.

Ακόμη, παρατηρείται διαφοροποίηση των εμπλεκόμενων φορέων στη στέγαση των προσφύγων μεταξύ των δύο περιόδων που μελετώνται, η οποία εν μέρει δικαιολογείται από τις διαφορετικές συνθήκες κάτω από τις οποίες αυτή προσφέρθηκε. Στην πρώτη περίπτωση υπήρξε εμπλοκή του κράτους (Υπουργείο Πρόνοιας και ΤΠΠ) και της Κοινωνίας των Εθνών (ΕΑΠ) ενώ στη δεύτερη περίπτωση υπήρξε εμπλοκή των κρατικών αρχών και της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, της ΕΕ και των ΜΚΟ.

Με αυτό τον τρόπο και στις δυο περιπτώσεις υπήρξε παροχή βοήθειας από το εξωτερικό. Ωστόσο αν και δεν μπορεί να γίνει ευθεία σύγκριση του μεγέθους της βοήθειας αυτής μεταξύ των δύο περιόδων (αφού οι συνθήκες κάτω από τις οποίες αυτή παρασχέθηκε διαφέρουν σημαντικά), αξίζει να αναφερθεί ότι οι πόροι που προήλθαν από το εξωτερικό

φαίνεται και στις δύο περιπτώσεις να συνέβαλαν ουσιαστικά στην διευκόλυνση του έργου της στεγαστικής αποκατάστασης των προσφύγων καθώς και στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσής τους.

Τέλος, το γενικότερο συμπέρασμα από τη σύγκριση αυτή – που της δίνει και το όποιο νόημα μπορεί να αποκτήσει παρότι αφορά δυο μακρινές και διαφορετικές περιόδους – είναι ότι η απουσία συνολικότερης στεγαστικής πολιτικής στο πλαίσιο ενός συγκροτημένου κράτους πρόνοιας οδηγεί απαρέγκλιτα σε πρόχειρες, επείγουσες και προσωρινές λύσεις. Οι στεγαστικές λύσεις που επικράτησαν από τη δεκαετία του 1930 και μετά και που επηρέασαν έντονα και τις στεγαστικές πρακτικές συνθήκες των πρώτων μεταπολεμικών δεκαετιών, ουσιαστικά διαιώνισαν την απουσία σημαντικών δημόσιων παρεμβάσεων για την παροχή στέγης, κάτι που συνυφάνθηκε και με τη συνολικότερα αναμικτή ανάπτυξη των προνοιακών παροχών. Στις συνθήκες του μεσοπολέμου και των πρώτων μεταπολεμικών δεκαετιών, η απουσία της άμεσης κρατικής παρέμβασης μπόρεσε να υποκατασταθεί από την ιδιωτική πρωτοβουλία των ίδιων των οικιστών, οι οποίοι εκμεταλλεύθηκαν γι' αυτό ιδιωτικούς και δημόσιους πόρους. Άλλωστε, οι πρόσφυγες του 1922 θεωρούνταν, από το κράτος τουλάχιστον, "ομογενείς". Στο τέλος του 20ου και τις αρχές του 21ου αιώνα, οι συνθήκες είχαν αλλάξει τελείως και η μόνη βασική ομοιότητα μεταξύ των δύο περιπτώσεων είναι ο επείγων χαρακτήρας και η προσωρινή αντιμετώπιση των προβλημάτων. Το επόμενο στάδιο για τη στέγαση των προσφύγων – όπως έδειξε και η δυσκολία στέγασης των προσφύγων των δύο τελευταίων δεκαετιών – είναι αδύνατον να ακολουθήσει τον παραδοσιακό δρόμο των ατομικών πρωτοβουλιών των οικιστών και χρειάζεται μια συγκροτημένη και μακροπρόθεσμη στεγαστική πολιτική.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Βασιλείου, Ι. (1944) *Η λαϊκή κατοικία: Κοινωνικές τεχνικές και οικονομικές απόψεις: Η λαϊκή λατοικία σε διάφορες ξένες χώρες και στην Ελλάδα*. Αθήνα: Π.Α. Διαλυσιμά.
- Burgel, G. (1976) *Αθήνα: Η ανάπτυξη μιας μεσογειακής πρωτεύουσας*. Αθήνα: Εξάντας.
- Γαβρά, Ε. (2009) «Προσφυγικές οικήσεις, μετασχηματισμοί του χώρου στην Ελλάδα». Στο Κολιόπουλος Ι.Σ. και Μιχαηλίδης Ι.Δ. (επιμ.) *Οι πρόσφυγες στη Μακεδονία: Από την τραγωδία, στην εποποιία*. Αθήνα: Τροία Εκδοτική Εμπορική Α.Ε., σελ. 207-226.
- Γενική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος (1933) *Στατιστικά αποτελέσματα της απογραφής του πληθυσμού της Ελλάδος της 15-16 Μαΐου 1928: Τεύχος Ι: Πραγματικός και νόμιμος πληθυσμός – Πρόσφυγες*. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο. Διαθέσιμο

- στο http://dlib.statistics.gr/Book/GRESYE_02_0101_00018.pdf [Τελευταία πρόσβαση: 18/12/2016].
- Γεωργακοπούλου, Φ. (2002) «Προσφυγικοί συνοικισμοί στην Αθήνα και τον Πειραιά». *Εγκυκλοπαίδεια Μείζονος Ελληνισμού*, Μ. Ασία. Διαθέσιμο στο <http://asiaminor.ehw.gr/forms/fLemma.aspx?lemmaId=5944> [Τελευταία πρόσβαση: 23/09/2015].
- Γκιζελή, Β. (1984) *Κοινωνικοί μετασχηματισμοί και προέλευση της κοινωνικής κατοικίας στην Ελλάδα 1920-1930*. Αθήνα: Επικαιρότητα.
- Γκιζελή, Β. (1992) «Η κοινωνική ένταξη των αστών προσφύγων στην Πόλη». *Δελτίο Κέντρου Μικρασιατικών Σπουδών*, 9, σελ. 61-77.
- Γκιζελή, Β. (1997) «Επίταξης ακινήτων, κατοικουμένων ή οπωσδήποτε χρησιμοποιημένων». Στο *Επιστημονικό Συμπόσιο: Ο ξεριζωμός και η άλλη πατρίδα. Οι προσφυγολόγες στην Ελλάδα*. Εταιρεία Σπουδών Νεοελληνικού Πολιτισμού και Γενικής Παιδείας, Αθήνα, 11-12 Απριλίου.
- Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (2016) *Έκθεση ΕΕΔΑ: Οι συνθήκες διαβίωσης στα κέντρα υποδοχής και φιλοξενίας μεταναστών και προσφύγων*. Διαθέσιμο στο http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges_metanastes/kentra_filoxenias_autopsia.pdf [Τελευταία πρόσβαση: 20/5/2017].
- ΕΛ.ΑΣ (2017) *Πίνακας συλληφθέντων αλλοδαπών για παράνομη είσοδο και παραμονή, ανά υπηκοότητα, από αστυνομικές και λιμενικές αρχές, 12 μηνών 2010-2016*. Διαθέσιμο στο http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&lang=%27..%27&perform=view&id=55858&Itemid=1240&lang= [Τελευταία πρόσβαση: 5/9/2017].
- Ζάικος, Ν. (2009) «Το προσφυγικό ζήτημα στην Ελλάδα. Η διεθνής δικαιοϊκή προοπτική». Στο Κολιόπουλος Ι.Σ. και Μιχαηλίδης Ι.Δ. (επιμ.) *Οι πρόσφυγες στη Μακεδονία: Από την τραγωδία, στην εποποιία*. Αθήνα: Τροία Εκδοτική Εμπορική Α.Ε., σελ. 21-47.
- Καραπάνου, Α., επιμ. (2006) *Η Αττική γη δέχεται τους πρόσφυγες του '22*. Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων.
- Καυκούλα, Κ. (2002) *Ελληνική πολεοδομία 1828-1940*. Θεσσαλονίκη: Υπηρεσία Δημοσιευμάτων ΑΠΘ.
- Κολώνας, Β. (2003) «Η Αρχιτεκτονική στην Ελλάδα». Στο Χατζηιωσήφ, Χ. (επιμ.) *Ιστορία της Ελλάδας του 20ου αιώνα: Ο μεσοπόλεμος 1922-1940*, τόμος Β2. Αθήνα: Βιβλιόραμα, σελ. 461-537.
- Κοτζαμάνης, Β. (1997) «Αθήνα 1848-1991: Η δημογραφική ανάπτυξη μιας Μητρόπολης». *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 92-93, σελ. 3-30.

- Λεοντίδου, Λ. (2001), *Πόλεις της σιωπής. Εργατικός εποικισμός της Αθήνας και του Πειραιά, 1909-1940*, Αθήνα: Πολιτιστικό Τεχνολογικό Ίδρυμα ΕΤΒΑ.
- Λεοντίδου Λ. (2017) «Φτωχογειτονιές της ελπίδας». Στο Μαλούτας Θ. και Σπυρέλλης, Σ. (επιμ.) *Κοινωνικός άτλαντας της Αθήνας*. Ηλεκτρονική συλλογή κειμένων και εποπτικού υλικού. Διαθέσιμο στο <http://www.athenssocialatlas.gr/άρθρο/φτωχογειτονιές-της-ελπίδας/>.
- Λοΐζος, Δ.Ι. (1994) *Οι μεγάλες δυνάμεις, η Μικρασιατική Καταστροφή και η εγκατάσταση των προσφύγων στην Ελλάδα (1920-1930)*. Διαθέσιμο στο https://www.researchgate.net/profile/Demetris_Loizos/publication/309486313_Oi_Megales_Dynameis_e_Mikrasiatike_Katastrophe_kai_e_Enkatakastase_ton_Prosphygon_sten_Ellada_1920-1930_Summary_in_English/links/5812e37508ae1f5510c2bde4/Oi-Megales-Dynameis-e-Mikrasiatike-Katastrophe-kai-e-Enkatakastase-ton-Prosphygon-sten-Ellada-1920-1930-Summary-in-English.pdf [Τελευταία πρόσβαση: 16/2/2016].
- Μαντουβάλου, Μ. (1988) «Ο πολεοδομικός σχεδιασμός της Αθήνας (1830-1940)». Στο Σακελλαρόπουλος, Χ. (επιμ.) *Από την Ακρόπολη της Αθήνας στο λιμάνι του Πειραιά: Σχέδια ανάπλασης αστικών περιοχών*. Αθήνα: Έκδοση ΕΜΠ-Politechnico di Milano. Διαθέσιμο στο http://courses.arch.ntua.gr/fsr/135662/1_ATHINA_1830-1940-1.pdf [Τελευταία πρόσβαση: 10/3/2016]
- Μαρμαράς, Μ.Β. (1991) *Η αστική πολυκατοικία της μεσοπολεμικής Αθήνας: Η αρχή της εντατικής εκμετάλλευσης του αστικού εδάφους*. Αθήνα: Πολιτιστικό Τεχνολογικό Ίδρυμα ΕΤΒΑ.
- Μητούλα, Ρ. (2001) *Συνθήκες διαμόρφωσης της σύγχρονης ελληνικής πόλης*. Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Μιχελή, Λ. (1992) *Προσφύγων βίος και πολιτισμός*. Αθήνα: Δρώμενα.
- Morgenthau, H. (1994) *Η αποστολή μου στην Αθήνα: Το έπος της εγκατάστασης*. Αθήνα: Εκδόσεις Τροχαλία.
- Νικολαΐδου, Σ. (1993) *Η κοινωνική οργάνωση του αστικού χώρου*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Παπαδοπούλου, Ε. και Σαρηγιάννης, Γ. (2006) *Συνοπτική έκθεση για τις προσφυγικές περιοχές του Λεκανοπεδίου Αθηνών*. Αθήνα: ΕΜΠ - Σχολή Αρχιτεκτόνων Μηχανικών
- Παπαϊωάννου, Ι. (1975) «Μέρος Ι, 1920-1960». Στο Αμπαδογιάννη, Β. και Ζαβερδίνου, Ο. (επιμ.) *Η κατοικία στην Ελλάδα: Κρατική δραστηριότητα*. Αθήνα: ΤΕΕ, σελ. 5-40.
- Πολύζου, Ι. (1984) *Η εγκατάσταση των προσφύγων του 1922: Μια οριακή περίπτωση αστικοποίησης*. Αθήνα: Εθνικόν Μετσόβιον Πολυτεχνείον-Τμήμα Αρχιτεκτόνων, Εκδόσεις Τομέα "Πόλη και Κοινωνικές Πρακτικές".

- Σούτου, Δ. (1983) *Δήμος Ταύρου: Σελίδες από την ιστορία του*. Αθήνα: Έκδοση "Λόγος και Αντίλογος".
- Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε για τους Πρόσφυγες (2011) *Σύμβαση της Γενεύης του 1951: Ερωτήσεις και Απαντήσεις*. Διαθέσιμο στο <https://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/General/Geneva1951faq.pdf> [Τελευταία πρόσβαση: 20/5/2017].
- Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε για τους Πρόσφυγες (2017) Διαθέσιμο στο <https://www.unhcr.gr/genikes-plirofories/poroi-eimaste-ti-kanoyme.html> [Τελευταία πρόσβαση: 30/7/2017].
- Νόμος 4375/2016. «Οργάνωση και λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου, Αρχής Προσφυγών, Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης σύσταση Γενικής Γραμματείας Υποδοχής, προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιатύπωση)» (L 180/29.6.2013), διατάξεις για την εργασία δικαιούχων διεθνούς προστασίας και άλλες διατάξεις». *ΦΕΚ 51Α/3.4.2016*.

Ξενόγλωση

- Bates, D.C. (2002) "Environmental refugees? Classifying human migrations caused by environmental change". *Population and Environment*, 23 (5), pp. 465-477.
- CRS (Catholic Relief Services) (2016) *Refugee & migrant emergency in Europe: City of Athens shelter analysis*. Available at <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/47745>. [Τελευταία πρόσβαση: 10/9/2017].
- Emmanuel, D. (2017) "Utilising social housing during the post-2009 crisis: Problems and constraints in the case of Greece". *Critical Housing Analysis*, 4 (2), pp. 76-83.
- ESRI/RRSE UNHCR (2017) Available at <http://rrsesmi.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=d5f377f7f6f2418b8ebadaae638df2e1>. [Τελευταία πρόσβαση: 20/5/2017].
- Eurostat (2017) Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded). Available at <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>. [Τελευταία πρόσβαση: 18/5/2017].
- Kandyli, G. και Maloutas, T. (2017) "From laissez-faire to the camp: Immigration and the changing models of affordable housing provision in Athens". In Bargelli, E. and Heitkamp, T. (eds) *New developments in Southern European housing*. Pisa: Pisa University Press, pp. 127- 153.
- Leontidou, L. (1990) *The Mediterranean city in transition: Social change and urban development*. Cambridge: Cambridge University Press.

- UNHCR (2016a) *Greece data snapshot*. Available at <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/47676> [Τελευταία πρόσβαση: 10/5/2017].
- UNHCR (2016b) *Questionnaire findings for Syrians in Greece*. Available at <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean?id=1725> [Τελευταία πρόσβαση: 30/7/2016].
- UNHCR (2016c) *Questionnaire findings for Afghans in Greece*. Available at <https://data2.unhcr.org/fr/documents/download/49751> [Τελευταία πρόσβαση: 30/7/2016].
- UNHCR (2016d) *Europe refugee emergency site locations in Greece*. Available at <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/47212> [Τελευταία πρόσβαση: 20/5/2017].
- UNHCR (2016e) *Weekly accommodation & relocation update*. Available at <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/52328> [Τελευταία πρόσβαση: 20/5/2017].
- UNHCR (2016f) *EU emergency relocation mechanism*. Available at <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/51606> [Τελευταία πρόσβαση: 20/5/2017].
- UNHCR (2017) *Site profiles: Greece*. Available at <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/52239> [Τελευταία πρόσβαση: 20/5/2017].

Νικολίνα Μνωφά
Τμήμα Γεωγραφίας, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
email: nikolmyofa(AT)hua.gr, nikolmyofa(AT)yahoo.gr

Στυλιανός Σταυριανάκης
Τμήμα Γεωγραφίας, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
email: sstavrianakis(AT)hua.gr

Το παράδοξο της ανάπτυξης στην Ελλάδα

Κωστής Κουτσόπουλος

Καθηγητής, ΕΜΠ

Περίληψη

Στην εργασία αυτή επιχειρείται να αναδειχθεί και να τεκμηριωθεί η ύπαρξη του προβλήματος της ασυμπτωτικής εξέλιξης του κριτικού-δημιουργικού πνεύματος της περιφερειακής επιστήμης και της συντηρητικής προσέγγισης των δομών λήψης και εφαρμογής αποφάσεων. Παρουσιάζονται οι αντιφατικές διαχρονικές εξελίξεις στην περιφερειακή επιστήμη και στη λήψη αποφάσεων, οι οποίες δημιούργησαν το παράδοξο της περιφερειακής ανάπτυξης στην χώρα μας τόσο ως προς τον τρόπο θεώρησης του χώρου και της ανάπτυξης όσο και των μεθόδων αντιμετώπισης της. Ενώ η περιφερειακή επιστήμη εξελίχθηκε και συνεχίζει να εξελίσσεται, οι θεράποντες την πρακτική πλευρά της ανάπτυξης, είτε ως λήπτες αποφάσεων είτε ως διοικητικός/υποστηρικτικός μηχανισμός, παρουσιάζουν διαχρονικά μια απρόσμενη για ανεπτυγμένη χώρα προσήλωση σε προσεγγίσεις και πρακτικές του παρελθόντος. Ως αποτέλεσμα, στην Ελλάδα του 21ου αιώνα ένα πρόβλημα που ταλανίζει την ανάπτυξη στην χώρα μας, το παράδοξο της ανάπτυξης, εδραιώνεται απειλητικά καθλώνοντας κάθε προσπάθεια της χώρας να προχωρήσει σε μία σωστή, χωρίς ανισότητες και αποδοτική ανάπτυξη.

Λέξεις κλειδιά

χωρικός σχεδιασμός, πυκνότητα, Συντελεστής Δόμησης, Ελληνικές πόλεις, συνεκτικές πόλεις

THE DEVELOPMENT PLANNING PARADOX IN GREECE

Abstract

This paper attempts to highlight and substantiate the existence of an asymptotic development evolution in Greece, which shows on one hand a creative and constructive approach of the regional science and a conservative and on the other an ineffective operation of the regional planning decision making apparatus and infrastructure. Towards that goal the paper presents the differing time developments of both regional science and decision making, which has created a paradox both in the way geographic space is perceived as well as in the way existing tools/methods utilized to deal with spatial problems. More specifically, while regional science has evolved and continues to evolve, the application side of development either as decision makers or as the administrative/ supportive mechanism has shown through time an inexplicable devotion to past approaches and practices. As a result in the 21st century Greece is facing a development paradox that keeps the country from moving towards an effective, balanced and efficient development.

Keywords

spatial planning, density, Greek cities, Building Ratio, compact cities

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Τον Μάρτιο του 1993 ως πρόεδρος Ελληνικού τμήματος του Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Επιστήμης (RSA) στην εισαγωγική ομιλία μου στο 1^ο του συνέδριο παρουσίασα τις προοπτικές του περιφερειακού σχεδιασμού και του ρόλου της περιφερειακής επιστήμης στην Ελλάδα (Κουτσόπουλος, 1993β). Όπως ανέφερα τότε, έτσι και σήμερα η Ελλάδα αντιμετωπίζει πληθώρα προβλημάτων στην επίλυση των οποίων η Περιφερειακή επιστήμη μέσα από τα εργαλεία και τις μεθόδους της μπορεί και πρέπει να παίξει έναν ουσιαστικό ρόλο, εάν υπάρχει η ανάλογη ανταπόκριση από τους λήπτες αποφάσεων. Το ερώτημα που αναπόφευκτα δημιουργείται σήμερα είναι: έχει αλλάξει τίποτα στα 25 αυτά χρόνια και στις δύο συνιστώσες του περιφερειακού σχεδιασμού και συγκεκριμένα στους "παραγωγούς" (όσους θεραπεύουν την περιφερειακή επιστήμη) και στους "χρήστες" (όσους λαμβάνουν/ εκτελούν αποφάσεις), ή αν θέλετε στην προσφορά και στην ζήτηση του περιφερειακού σχεδιασμού; γιατί με την σειρά τους καθορίζουν την επιτυχία τόσο του περιφερειακού σχεδιασμού όσο και της ανάπτυξης στην Ελλάδα.

Η απάντηση που προσφέρεται είναι απλή, ανατρεπτική των όσων υποστηρίζουν οι εκάστοτε κυβερνήσεις όλα αυτά τα χρόνια, αλλά εύκολη στην εξήγησή της. Συγκεκριμένα, θεωρώ ότι έχει εδραιωθεί ένα παράδοξο στην ελληνική πραγματικότητα, το οποίο εκφράζεται αφενός από την συμμόρφωση των επιστημόνων στις αλλαγές υποδείγματος της περιφερειακής επιστήμης και αφετέρου από την στασιμότητα της διοίκησης στις διαδικασίες και τον τρόπο λήψης αποφάσεων. Βέβαια και οι δύο αυτές τάσεις λειτούργησαν μέσα σε ένα διεθνές περιβάλλον, το οποίο αποτέλεσε και το υπόβαθρο και το πλαίσιο μέσα στο οποίο όφειλαν να λειτουργούν. Επομένως, για την αξιολόγηση τους υπάρχει αδήριτη ανάγκη να περιγραφεί η εξέλιξη της επιστήμης και της κοινωνίας τουλάχιστον κατά την διάρκεια της νέας τάξης πραγμάτων που δημιουργήθηκε μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο.

2. Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ

Τα τελευταία χρόνια στην επιστημολογία και στην συλλογική κοινωνική συνείδηση έχουν επέλθει σημαντικές αλλαγές και διαφοροποιήσεις στον τρόπο αντιμετώπισης των προβλημάτων των επιστημών και της κοινωνίας, αλλά και στις βασικές αρχές που τις διέπουν. Από τις πιο σπουδαίες διαφοροποιήσεις είναι οι εξής:

- Η αλλαγή της θεώρησης ότι το περιβάλλον είναι ένα εξωτερικά δοσμένο δημιούργημα, στην πίστη ότι υπάρχει ένα οικοσύστημα ως μια ανεξάρτητη φυσική, κοινωνική, πολιτική και πολιτιστική διαδικασία·
- Από την αντίληψη της μοναδικότητας της γεωγραφικής θέσης στην παραδοχή της αλληλεξάρτησης των φαινομένων στο γεωγραφικό χώρο· και
- Από την υπόθεση ότι τα γεγονότα υπάρχουν για να ανακαλυφθούν, στην αντίληψη ότι αποτελούν κοινωνικά κατασκευάσματα, δημιουργήματα δικά μας.

Η τελευταία αντίληψη είναι ιδιαίτερα σημαντική, γιατί δείχνει καθαρά την ανάγκη για μια κοινωνική επιστημολογία (αποδεκτής και από την κοινωνία) κάθε επιστήμης, συμπεριλαμβανομένης και αυτής που έχει ως αντικείμενο τον χώρο και την ανάπτυξη του.

Ο Celso Furtado (1974) σε μια πολύ σημαντική εργασία του τεκμηρίωσε την καθολικά αποδεκτή θέση ότι ο τρόπος που ασκούμε την επιστήμη μας περιορίζεται σχεδόν αποκλειστικά από τους «μύθους» μας. Αλλά ποιες είναι οι πηγές των μύθων της περιφερειακής επιστήμης ώστε να είναι αποδεκτές από την κοινωνία; Εξορισμού όλες οι επιστήμες πρέπει να ικανοποιούν ορισμένες λειτουργικές προαπαιτήσεις για να παραμείνουν σταθερές και απαιτούν συστηματικούς τρόπους για να ικανοποιήσουν βασικές μεθοδολογικές, αλλά και κοινωνικές ανάγκες. Αυτές οι ανάγκες, με τη σειρά τους, είναι αποτέλεσμα των αξιών που αποδέχεται η επιστημονική κοινότητα και που αποτελούν τη βάση για τον τρόπο που κάθε μέλος και ολόκληρη η κοινότητα αντιμετωπίζει τον κόσμο

και ενεργεί. Είναι βασικά αυτό το σύστημα αξιών που δικαιολογεί τις άλλες ενέργειες και παρέχει την κινητήρια δύναμη, δημιουργώντας αυτό που είναι κάτι ξέχωρο και ιδιαίτερο για κάθε επιστήμη.

Από τα παραπάνω, πρέπει να έχει γίνει κατανοητό ότι για μια σωστή προσέγγιση του Χώρου και της Ανάπτυξης είναι αναγκαίο οι περιφερειακοί επιστήμονες και οι λήπτες/εφαρμοστές αποφάσεων για την ανάπτυξη να αντιμετωπίζουν την πραγματικότητα των «μύθων» τους. Γιατί τότε θα μπορούν να συνεισφέρουν δημιουργικά στην επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων, τα οποία με τη σειρά τους πρέπει να αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της επιστημονικής θεώρησης και μεθοδολογίας τους. Αυτό που χρειάζεται, δηλαδή, είναι ένας τρόπος αποσαφήνισης της επιστημονικής προσέγγισης που να ξεκαθαρίζει τους «μύθους», να διευκρινίζει με σαφήνεια τις αξίες και να δίνει το πλαίσιο αντιμετώπισης των θεμάτων που περιλαμβάνονται μέσα στον όρους Χώρος και Ανάπτυξη που είναι αποδεκτοί από την κοινωνία. Ως αποτέλεσμα, το ερώτημα που τίθεται άμεσα στη σημερινή ακαδημαϊκή και κοινωνική συγκυρία είναι: ποιοι είναι οι «μύθοι» και οι «αξίες» με βάση τις οποίες οι θεράποντες την ανάπτυξη πρέπει να αντιμετωπίζουν τις αλληλένδετες έννοιες του Χώρου και της Ανάπτυξης;

Κατηγορηματικά πρέπει να δηλωθεί ότι το επίκεντρο της αντιμετώπισης των εννοιών αυτών, που αποτελεί αναπόφευκτα και την πηγή των μύθων και αξιών των θεραπευόντων την ανάπτυξη, είναι η έννοια της ολοκληρωμένης χωρικής προσέγγισης τόσο ως προς τον τρόπο θεώρησής της όσο και ως προς τις μεθοδολογίες διερεύνησής της. Αυτό οδηγεί στη θέση ότι τα παραδοσιακά υποδείγματα της αντιμετώπισης των προβλημάτων της ανάπτυξης έχουν εκ των πραγμάτων ξεπεραστεί και βρισκόμαστε πλέον στο *υπόδειγμα της Ολοκληρωμένης Προσέγγισης*.

Δηλαδή η θέση που προβάλλεται στο άρθρο αυτό είναι απλή μεν στην εξήγησή της, ανατρεπτική, όμως, των όσων θεωρούν ως δεδομένα όσοι ασχολούνται με την ανάπτυξη. Πιο συγκεκριμένα, στην επιστημονική κοινότητα οι θεράποντες και η ίδια η επιστήμη της περιφερειακής ανάπτυξης έχουν κερδίσει τη γενική αποδοχή ότι έχουν τα επιστημονικά εφόδια να κάνουν χωρικές μετρήσεις, να τις αναλύουν και τέλος να προσφέρουν τα αποτελέσματα των αναλύσεων αυτών για ένα σωστό και αποδοτικό περιφερειακό σχεδιασμό. Επιπλέον, η διεθνής εμπειρία και πρακτική έχει δείξει ότι η διαδικασία λήψης αποφάσεων και εφαρμογής τους στην ανάπτυξη έχει στραφεί προς την χρήση ενός ευρέως φάσματος επιστημονικών εργαλείων. Μια τέτοια ολοκληρωμένη προσέγγιση του γεωγραφικού χώρου, όμως δεν είναι δυνατή χωρίς τη βοήθεια του νέου υποδείγματος που στο άρθρο αυτό ορίζεται ως Ολοκληρωμένη Προσέγγιση, η οποία καθορίζει τόσο τη θεώρηση του χώρου όσο και τη διερεύνησή του.

2.1. Θεώρηση του Χώρου

Η θεώρηση του χώρου παρουσιάζει διαχρονικά συνεχείς διαφοροποιήσεις και είναι αναπόφευκτα συνδεδεμένη με την έννοια της ανάπτυξης όπως είναι αποδεκτή από την κοινωνία. Κι αυτό γιατί όπως ελέγχθη χώρος και ανάπτυξη αποτελούν τις δύο όψεις του ίδιου νομίσματος. Πραγματικά, ακόμη και μια επιπόλαια επισκόπηση δείχνει ότι η αντιμετώπιση του χώρου οδηγεί αξιωματικά στην αντιμετώπιση της ανάπτυξης. Μετά το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο η ανάπτυξη που αποτέλεσε για πολλά χρόνια τον κυριότερο στόχο όλων των χωρών και όλων των πολιτικών συστημάτων, είχε μια μοναδική διάσταση, την οικονομική. Δηλαδή, η θέση ήταν μια μεταβλητή που την αγνοούσαν συστηματικά επιστήμονες και λήπτες αποφάσεων. Επιπλέον κάτω από αυτή τη θεώρηση κάθε επιστήμη εστιάζοταν αποκλειστικά στο δικό της αντικείμενο. Ως αποτέλεσμα, ο τρόπος που αντιμετωπίζονταν ο χώρος, όπως και οι υπόλοιπες επιστήμες, ήταν *μονοεπιστημονικός*.

Χρειάστηκε η έντονη αμφισβήτηση της επιστημονικής κοινότητας και της ίδιας της κοινωνίας, ώστε να συγκροτηθεί μια εναλλακτική της οικονομικής θεώρησης, αυτή της «αιφόρου ή βιώσιμης» ανάπτυξης, η οποία, με σημαιοφόρο την επιτροπή Brundtland, των Ηνωμένων Εθνών, την όρισε ως την ανάπτυξη η οποία ικανοποιεί τις ανάγκες του παρόντος, χωρίς να υποθηκεύει την ικανοποίηση των αναγκών των μελλοντικών γενεών. Δηλαδή, η έννοια της γεωγραφικής θέσης επανήλθε στο προσκήνιο και ο χώρος απέκτησε μια θέση στο επίκεντρο των ανθρωπίνων δραστηριοτήτων και των κοινωνικών ενδιαφερόντων. Κάτω από αυτή τη θεώρηση ο χώρος θεωρείται ότι αποτελείται από το σύνολο όλων των επιμέρους τμημάτων της πολυδιάστατης φυσικής, κοινωνικής και οικονομική πραγματικότητας. Αυτό βέβαια οδήγησε σε μια *πολυεπιστημονική* προσέγγιση του χώρου.

Σήμερα και αυτή η θεώρηση δεν μπορεί να γίνει αποδεκτή. Το άρθρο αυτό υποστηρίζει ότι υπάρχει ανάγκη για μια ολοκληρωμένη προσέγγιση, η οποία πρέπει να είναι ταυτόχρονα οικολογική, οικονομική, κοινωνική, τεχνική-τεχνολογική, πολιτική και πολιτισμική, σε διαλεκτική αρμονία και με σεβασμό στις διαστάσεις του χώρου (φυσικό και ανθρωπογενές), αναπόσπαστο μέρος του οποίου είναι ο άνθρωπος και συνακόλουθα και η ανάπτυξη (Ρόκος, 1994α). Ως αποτέλεσμα, απαιτείται μια *διεπιστημονική* προσέγγιση η οποία να οδηγεί σε μια ολοκλήρωση όλων των προσεγγίσεων για να ξεπεραστεί ο κατεμαχισμός της γνώσης και της κοινωνικής προσέγγισης.

Είναι φανερό, δηλαδή, ότι παρουσιάζεται μια συνεχής διαφοροποίηση στην θεώρηση του χώρου και της ανάπτυξης, από την περιφρόνηση του χώρου, που είχε σαν αποτέλεσμα ένα *διασπασμένο* χώρο, στη θεώρησή του ως θεμελιώδους συστατικού της ανάπτυξης με τη μορφή ενός συνόλου σχέσεων, αλληλεξαρτήσεων και αλληλεπιδράσεων της φυσικής και κοινωνικοοικονομικής πραγματικότητας δημιουργώντας έναν *αιφόρο*

χώρο, σε μια θεώρηση, τέλος, όπου τα προηγούμενα αποτελούν μια διαλεκτική ενότητα, ένα οργανικό «όλο», όπως αναφέρει ο Ρόκος (2000), δημιουργώντας έναν *ολοκληρωμένο* χώρο (Koutsopoulos, 2005a).

2.2 Διερεύνηση του Χώρου

Μέσα από μια τέτοια θεώρηση, όμως, ο χώρος για να μπορέσει να αποτυπωθεί, να αναλυθεί και να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα που παρουσιάζει, απαιτεί σίγουρα μια διαλεκτική, διεπιστημονική μεθοδολογική προσέγγιση. Με άλλα λόγια, απαιτεί μια αντίστοιχη ολοκληρωμένη μεθοδολογική προσέγγιση. Πιο συγκεκριμένα, υποστηρίζεται ότι οι επιστημονικές και κοινωνικές προσεγγίσεις του χώρου έχουν υποστεί κι αυτές με τη σειρά τους μια εξελικτική διαδικασία. Έχει υπάρξει, δηλαδή, μια αλλαγή από ένα παλιό μοντέλο αποτελούμενο από παραδοσιακές προσεγγίσεις σε ένα άλλο που στηρίζεται στην ψηφιακή τεχνολογία και τώρα μια άλλη αλλαγή λαμβάνει χώρα όπου η ολοκλήρωση παίζει τον κεντρικό και καθοριστικό ρόλο.

Επομένως, θεωρείται ότι τα εργαλεία επιστημονικής αντιμετώπισης του χώρου και της ανάπτυξης εκ των πραγμάτων οδηγούν προς μια νέα προσέγγιση, βασική συνισταμένη της οποίας είναι η Ολοκληρωμένη Προσέγγιση, γιατί χωρίς αυτή δε θα μπορούν πλέον να επιτελούνται οι αναγκαίες διαδικασίες περιγραφής, ανάλυσης και σχεδιασμού. Απαιτείται δηλαδή ένα καινούριο μοντέλο (υπόδειγμα) προσέγγισής του.

Το κλειδί στην κατανόηση της παραπάνω ανάγκης είναι η αποδοχή μιας διαδικασίας που ορίζεται από τη γρήγορη μετάβαση από ένα υπόδειγμα στηριζόμενο σε παραδοσιακές μεθόδους σε ένα άλλο που βασίζεται στην εξέταση του χώρου με υπολογιστές και τέλος στο σημερινό όπου η *Ολοκλήρωση* παίζει ένα κεντρικό ή καθοριστικό ρόλο. Πραγματικά, η επιστημονική προσέγγιση του χώρου και της ανάπτυξης παρουσιάζει μια κατά Kuhn (1962) αλλαγή υποδείγματος, όπως παρουσιάζεται παρακάτω.

2.2.1. Το Παραδοσιακό Υπόδειγμα

Το παραδοσιακό υπόδειγμα (Σχήμα 1), που εφαρμόστηκε μέχρι το τέλος του Β' Παγκόσμιου Πολέμου, ξεκινά με την παρατήρηση (συλλογή στοιχείων) και τελειώνει (τις πιο πολλές φορές) με έναν χάρτη ως το τελικό αποτέλεσμα. Τα στοιχεία συλλέγονται μέσα από παραδοσιακές πρωτογενείς (π.χ. Τηλεπισκόπηση) ή δευτερογενείς πηγές (π.χ. Στατιστική υπηρεσία) και κατόπιν υφίστανται επεξεργασία (προσαρμογή) και αναλύονται με στόχο την παρουσίαση της δημιουργημένης πληροφορίας, συνήθως με τη χρήση κάποιας χαρτογραφικής απεικόνισης.

Σχήμα 1. Το παραδοσιακό μοντέλο



Πηγή: Ϊδια επεξεργασία

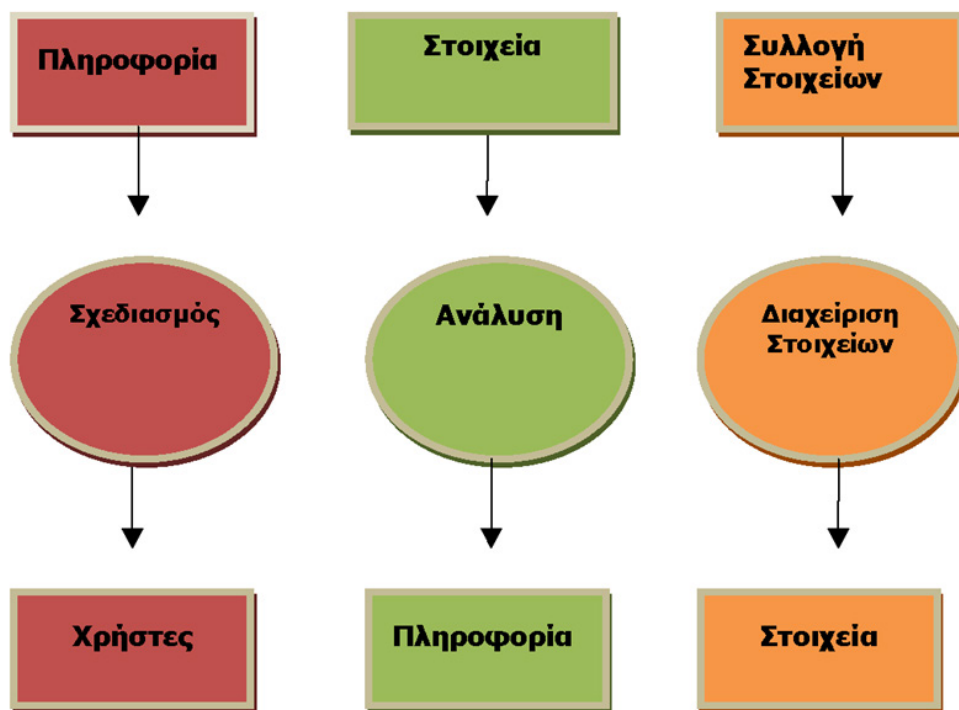
2.2.2. Το Υπόδειγμα της Γεωπληροφορικής

Η εισαγωγή των ποσοτικών μεθόδων και αργότερα η αυξημένη χρήση των μικροϋπολογιστών μετάλλαξε την παραδοσιακή προσέγγιση, δημιουργώντας ένα νέο υπόδειγμα, γνωστό και ως Γεωπληροφορική. Δηλαδή, έγινε αποδεκτό ότι οι ασχολούμενοι με τον χώρο, μεταξύ των οποίων οι περιφερειακοί επιστήμονες και οι λήπτες αποφάσεων, έπρεπε να συμμετάσχουν στην επανάσταση της πληροφορικής, αν ήθελαν να συνεχίσουν να υπάρχουν οι μεν ως επιστημονική οντότητα και οι δε ως αποδοτικό κοινωνικό εργαλείο. Γιατί οι συνθήκες απαιτούν κάθε δραστηριότητα στο εργαστήριο, στο γραφείο και στην ύπαιθρο να ολοκληρώνεται σύντομα, αποδοτικά και με ένα αυτοματοποιημένο τρόπο. Το υπόδειγμα

αυτό λειτουργεί στα εξής τρία ξεχωριστά και ανεξάρτητα στάδια: Διαχείριση, Ανάλυση και Σχεδιασμός (Σχήμα 2), αντί για το ενιαίο, ενός σταδίου, παραδοσιακό υπόδειγμα.

Πιο συγκεκριμένα, σ' αυτό το υπόδειγμα έχει αλλάξει ο τρόπος που συλλέγονται και επεξεργάζονται τα χωρικά στοιχεία (πρώτο στάδιο). Πρέπει να σημειωθεί ότι οποιαδήποτε ανασκόπηση μελετών, έργων κλπ για την επίλυση χωρικών/αναπτυξιακών προβλημάτων έχει δείξει ότι το μεγαλύτερο ποσοστό των δαπανών τους (πολλές φορές φθάνουν το 90%) αφορούν στη συλλογή στοιχείων σε ψηφιακή μορφή και στη δημιουργία μηχανισμού για την αποθήκευση, επεξεργασία και διαχείριση των στοιχείων αυτών. Δηλαδή στη δημιουργία ενός συστήματος πληροφοριών που έχει αντικαταστήσει τον χάρτη ή τους πίνακες του παλαιού μοντέλου και το οποίο εμπεριέχει ψηφιακά «επίπεδα» για μια σειρά από οικονομικές, πολιτισμικές και άλλες ανθρώπινες και μη δραστηριότητες που από τη φύση τους είναι χωρικές.

Σχήμα 2. Το Μοντέλο της Πληροφοριζής



Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Η χωρική ανάλυση (το δεύτερο στάδιο) είναι η διαδικασία από στοιχεία σε πληροφορία και σχετίζεται με ένα φάσμα μεθόδων και διαδικασιών τα οποία ολοκληρώνονται επιτυχώς κυρίως χάρη στη βοήθεια της Γεωπληροφορικής. Και είναι ακριβώς αυτός ο λόγος που η ανάλυση αποτελεί το κεντρικό στάδιο όχι μόνο σχηματικά αλλά και ουσιαστικά στην εξέταση του χώρου.

Ο σχεδιασμός, το τρίτο στάδιο, αναφέρεται ουσιαστικά στην αποδοτική χρήση της (χωρικής κυρίως) πληροφορίας για την επίλυση προβλημάτων του χώρου και της ανάπτυξης. Τα παραπάνω στάδια ή οι επιμέρους στόχοι όμως απαιτούν εργαλεία ευρέως αποδοτικά και επιστημονικά επαρκή για τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, με αποτέλεσμα η διαδικασία αυτή να μην μπορεί να ολοκληρωθεί χωρίς τη βοήθεια της Γεωπληροφορικής.

2.2.3. Το Νέο Υπόδειγμα της Ολοκληρωμένης Προσέγγισης

Οι τρεις προσεγγίσεις της Γεωπληροφορικής (Διαχείριση, Ανάλυση και Σχεδιασμός) θεωρούνται ως ανεξάρτητες και επομένως αντιφατικές προσεγγίσεις. Κάτω από τη σημερινή πραγματικότητα, όμως, όπου η έννοια της ολοκλήρωσης αποτελεί το θεμέλιο λίθο της επιστημονικής σκέψης και της κοινωνικής πρακτικής, μια τέτοια προσέγγιση είναι επιστημονικά απορριπτή, λογικά αβάσιμη και πρακτικά αδύνατη. Αντίθετα, οι διαστάσεις αυτές μπορούν να ιδωθούν σαν επιστημονικά πεδία που έχουν κοινό τόπο τη χωρική διάσταση και επομένως είναι αλληλοσχετιζόμενα και αποτελούν τμήματα μιας ολοκληρωμένης χωρικής προσέγγισης (σχήμα 3).

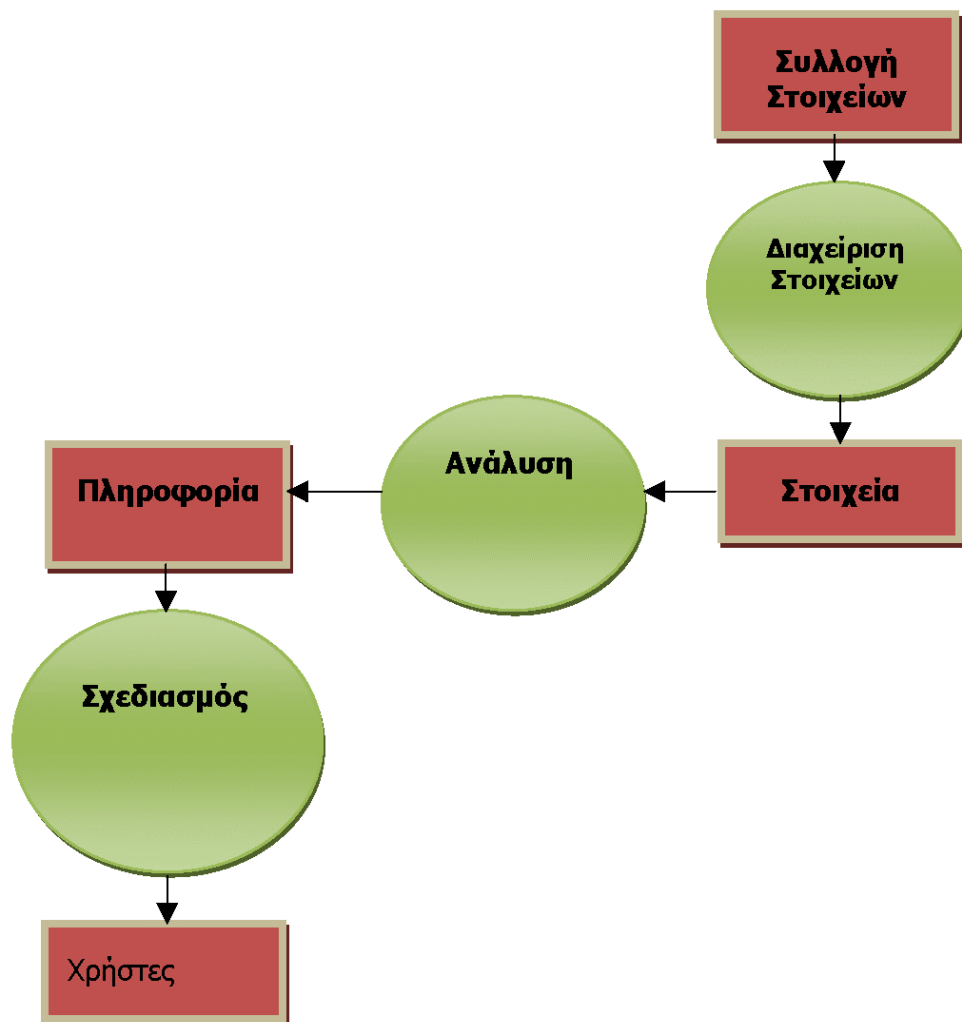
Συγκεκριμένα, οι τεχνικές της Ολοκληρωμένης προσέγγισης είναι συστήματα πληροφοριών, αλλά δεν εκφράζονται αποκλειστικά ως τέτοια. Το ίδιο ισχύει και με το ρόλο τους ως αναλυτικά ή σχεδιαστικά εργαλεία. Σαφώς τα εργαλεία της Γεωπληροφορικής είναι πραγματικά από τα καλύτερα εργαλεία ανάλυσης, αλλά σίγουρα δεν στοχεύουν αποκλειστικά στη χωρική ανάλυση. Ομοίως είναι και εργαλεία σχεδιασμού τα οποία δεν είναι αποκλειστικά μόνο αυτής της μορφής εργαλεία. Κάποιος μπορεί να σχεδιάσει ακριβείς, κατατοπιστικούς και όμορφους χάρτες με τη χρήση τους αλλά αυτό δεν αποκλείει κάποιον άλλο να εφαρμόσει μια πολύπλοκη χωρική ανάλυση με τη βοήθειά τους.

Συμπερασματικά, επιστημονική τεκμηρίωση, εμπειρικά αποτελέσματα και κοινή λογική υποδεικνύουν ότι οι τρεις προσεγγίσεις που αναφέρθηκαν στα προηγούμενα είναι επιστημονικά πεδία που έχουν ως κοινό παρονομαστή τη χωρική διάσταση, σχετίζονται πλήρως μεταξύ τους, είναι συμπληρωματικά και όλα είναι διαστάσεις μιας ολοκληρωμένης χωρικής προσέγγισης. Αποτελούν δηλαδή μια έκφανση της έννοιας για ολοκληρωμένη προσέγγιση που καλύπτει επιμέρους προσεγγίσεις του νέου υποδείγματος της *Ολοκληρωμένης προσέγγισης*.

Πραγματικά, έχει αποδειχθεί ότι οι διαφορετικές ιδέες που έχουν κατά καιρούς εκφραστεί για τη ολοκληρωμένη προσέγγιση και τις εφαρμογές της, μπορούν να συμπυκνωθούν

σε τρεις ξεχωριστές ομάδες που είναι αλληλένδετες μεταξύ τους (Koutsopoulos, 2005a), συνδέονται στενά, συσχετίζονται και κυρίως μπορούν να ενοποιούνται σε ένα οργανικό σύνολο (Κουτσόπουλος, 2005).

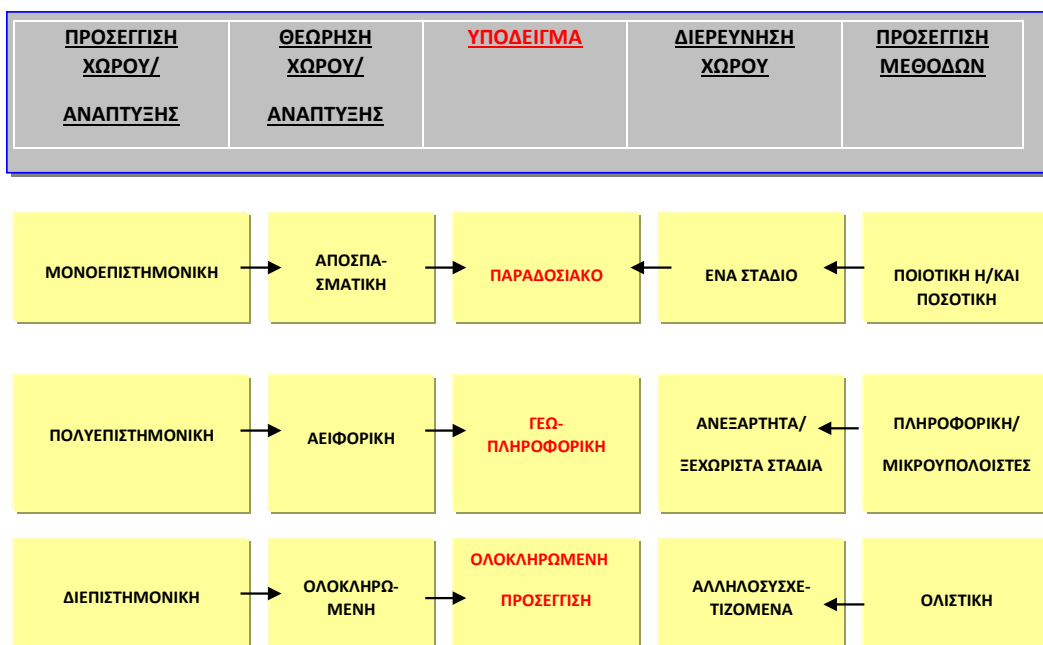
Σχήμα 2. Το Ολοκληρωμένο Μοντέλο



Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Από την προηγούμενη συζήτηση πρέπει να έγινε σαφές ότι το υπόδειγμα της Ολοκληρωμένης προσέγγισης στον τρόπο αντιμετώπισης του χώρου και της ανάπτυξης μέχρι πρόσφατα διελπτόταν από την αντίληψη ότι υπάρχει τοπικό και όχι παγκόσμιο βέλτιστο. Με άλλα λόγια, τι είναι οι τεχνικές της Ολοκληρωμένης προσέγγισης και τι μπορούν να επιτύχουν είναι αποτελέσματα ερμηνείας ή η εφαρμογή καθορίζει τα εργαλεία. Μια τέτοια άποψη, όμως, σαφώς παραβιάζει την επιστημονική δεοντολογία και μπορεί να οδηγήσει σε επικίνδυνους ατραπούς. Αντίθετα, πιστεύεται ότι όλες αυτές οι ιδέες αποτελούν μικρά τμήματα ενός συνολικού «πάζλ» που αφορά το γεωγραφικό χώρο και την άλλη όψη του την ανάπτυξη.

Σχήμα 4. Εξέλιξη Υποδειγμάτων



Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Πιστεύω ακράδαντα ότι οι ιδέες που εκφράστηκαν κατά την διάρκεια της εξέλιξης του υποδείγματος της Γεωπληροφορικής από επιστήμονες όπως οι: Geertman (1997), Goodchild (1991), Maquire (1991), Openshaw (1991), Tomlin (1991) και πολλοί άλλοι απλώς αποτελούν τα τμήματα ενός πλαισίου που σχετίζεται με την εφαρμογή της Ολοκληρωμένης προσέγγισης στο χώρο και την ανάπτυξη και πιο συγκεκριμένα αποτελούν τα συμμετέχοντα

τιμήματα στα τρία στάδια του υποδείγματος της Ολοκληρωμένης προσέγγισης που αναφέρθηκαν στα προηγούμενα.

Συμπερασματικά, θα πρέπει να σημειωθεί ότι τα τελευταία χρόνια η περιφερειακή επιστήμη και η συλλογική κοινωνική αποδοχή της μέσα από την παράλληλη εξέλιξη του τρόπου που ο γεωγραφικός χώρος προσεγγίζεται και η αλληλένδετη ανάπτυξη και οι μέθοδοι με τους οποίους διερευνάται έχει διέλθει μέσα από την αλλαγή τριών επιστημονικών υποδειγμάτων, όπως φαίνεται στο Σχήμα 4.

3. ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Θεωρώ ότι ο όρος περιφερειακός σχεδιασμός αφορά την διαμόρφωση ανθρώπινων δραστηριοτήτων που παράγουν υπεραξία από την αποδοτικότερη αντιμετώπιση των χωρικών προβλημάτων και την διαχείριση του γεωγραφικού χώρου. Η ερμηνεία του όρου αυτού έχει δύο σκέλη. Αναφέρεται, από τη μια, στην επίτευξη κυρίως αυξημένων οικονομικών, οικολογικών, κοινωνικών, τεχνικών-τεχνολογικών και πολιτισμικών στόχων. Και από την άλλη, στην διαδικασία που οδηγεί στην επίτευξη των προηγούμενων. Το πρώτο σκέλος, στηρίζεται στην θεώρηση του χώρου, η οποία καθορίζει τους στόχους της και το δεύτερο στην εφαρμογή της.

Στην διάρκεια της μεταπολεμικής περιόδου, και σε σχέση με τον περιφερειακό σχεδιασμό, στην Ελλάδα δημιουργήθηκε η εξής κατάσταση: ενώ στον επιστημονικό χώρο των «παραγωγών» παρατηρήθηκαν συνεχείς αλλαγές στην δημιουργία και τροφοδότηση νέων επιστημονικών προϊόντων, στην κοινότητα των «χρηστών» της ανάπτυξης υπήρξε μια αδικαιολόγητη αδράνεια, παρουσιάζοντας ασήμαντες αν όχι ανύπαρκτες διαφοροποιήσεις, οι οποίες σίγουρα δεν αντιστοιχούν στις εξελίξεις που ακολούθησε η παγκόσμια κοινότητα.

Το αποτέλεσμα των αντιφατικών διαχρονικών εξελίξεων στην περιφερειακή επιστήμη και στη λήψη αποφάσεων, δημιούργησε το παράδοξο της περιφερειακής ανάπτυξης στην χώρα μας τόσο ως προς τον τρόπο θεώρησης του χώρου και της ανάπτυξης όσο και των μεθόδων αντιμετώπισης της. Πιο συγκεκριμένα, το επιστημολογικό και μεθοδολογικό υπόβαθρο του παραδόξου αυτού στηρίζεται στο πρόβλημα της ασυμπτωτικής εξέλιξης του κριτικού-δημιουργικού πνεύματος της περιφερειακής επιστήμης και της συντηρητικής προσέγγισης των δομών λήψης και εφαρμογής αποφάσεων. Πραγματικά, ενώ η περιφερειακή επιστήμη εξελίχθηκε και συνεχίζει να εξελίσσεται, οι θεράποντες την πρακτική πλευρά της ανάπτυξης είτε ως λήπτες αποφάσεων είτε ως διοικητικός/υποστηρικτικός μηχανισμός, παρουσιάζουν διαχρονικά μια απρόσμενη για ανεπτυγμένη χώρα προσήλωση σε προσεγγίσεις και πρακτικές του παρελθόντος. Οι εξελίξεις αυτές σε συντομία έχουν ως εξής:

3.1. Παραγωγοί: Αλλαγές Υποδείγματος

Στην χώρα μας η Περιφερειακή επιστήμη οργανώθηκε/δημιουργήθηκε μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο από έλληνες οικονομολόγους όπως ο Ξ. Ζολώτας και ο Α. Παπανδρέου, αλλά αδράνησε ύστερα μερικά χρόνια. Την δεκαετία του '80 άρχισε η ανάπτυξη της μέχρι το τέλος του 20ου αιώνα και τώρα βρίσκεται στην περίοδο της ωριμότητας της.

Η εξέλιξη της περιφερειακής επιστήμης στην Ελλάδα συνέπεσε, κατά αγαθή σύμπτωση, με τις επιστημονικές εξελίξεις της περιφερειακής επιστήμης. Πραγματικά, από την πλευρά των παραγωγών, οι θεραπεύοντες την περιφερειακή επιστήμη ακολούθησαν με ευλάβεια τις σημαντικές αλλαγές του υποδείγματος της επιστήμης τους, οι οποίες έλαβαν χώρα από τα μέσα του περασμένου αιώνα έως σήμερα. Στην διάρκεια της περιόδου αυτής η περιφερειακή επιστήμη στην Ελλάδα παρουσίασε τρεις βασικές διαφοροποιήσεις (οργάνωση, ανάπτυξη και ωρίμανση) τόσο ως προς τον τρόπο θεώρησης της επιστήμης της όσο και των μεθόδων της διερεύνησής, και οι οποίες αντιστοιχούν στα στάδια εξέλιξης της παγκόσμιας επιστημονικής κοινότητας. Πιο συγκεκριμένα:

3.1.1 Οργάνωση

Στο στάδιο της οργάνωσης της η περιφερειακή επιστήμη στην Ελλάδα ως προς την θεώρησή της είχε μια μοναδική διάσταση την οικονομική, με αποτέλεσμα η ανάπτυξη να αντιμετωπίζεται επιστημονικά μόνο από τους οικονομολόγους. Ενώ, όσον αφορά τον τρόπο διερεύνησης της γίνεται με τον παραδοσιακό τρόπο, δηλαδή την παρατήρηση και την δημιουργία ενός χάρτη ως το τελικό αποτέλεσμα.

3.1.2 Ανάπτυξη

Το στάδιο της ανάπτυξης της περιφερειακής επιστήμης στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από την συνεργασία πολλών επιστημών και επιστημόνων. Μεταξύ αυτών, επισπεύδοντες υπήρξαν το Ινστιτούτο περιφερειακής ανάπτυξης του Πάντειου Πανεπιστημίου, το εργαστήριο Γεωγραφίας και ανάλυσης χώρου του ΕΜΠ και της έδρας οικονομικής του χώρου στο Οικονομικό Πανεπιστήμιο (Κουτσόπουλος, 1993α). Ως αποτέλεσμα, η έννοια του χώρου και της ανάπτυξης όχι μόνο επανήλθε στο προσκήνιο της Ελληνικής επιστημονικής πραγματικότητας, αλλά ετέθησαν τα θεμέλια της πολυεπιστημονικής προσέγγισης. Ενώ όσον αφορά τον τρόπο διερεύνησης της το στάδιο αυτό συμπίπτει με την εισαγωγή και ανάπτυξη της Γεωπληροφορικής με την βοήθεια των Γεωγραφικών Συστημάτων Πληροφοριών που ενεργοποιήθηκαν στην Ελλάδα από το εργαστήριο Γεωγραφίας και ανάλυσης χώρου του ΕΜΠ (Κουτσόπουλος, 2017).

3.1.3 Ωρίμανση

Στο στάδιο της ωρίμανσης, στο οποίο βρίσκεται σήμερα η περιφερειακή επιστήμη στην Ελλάδα, όπου έχει επικρατήσει η πίστη ότι η διαχείριση της ανάπτυξης πρέπει να γίνεται μέσα από μια ολοκληρωμένη προσέγγιση, τόσο ως προς την προσέγγιση του χώρου όσο και ως προς την διερευνησή της, η οποία λαμβάνει υπόψη τις οικολογικές, οικονομικές, κοινωνικές, τεχνικές-τεχνολογικές, πολιτικές και πολιτισμικές διαστάσεις της Ελληνικής πραγματικότητας (Ρόκος, 2000; Κουτσόπουλος, 2005)

3.2. Χρήστες: Στασιμότητα

Η οικονομική ανάλυση του χώρου και η συνδεση του με την ανάπτυξη άργησε πολύ να εμφανιστεί στο προσκύνιο της οικονομικής θεωρίας. Η πραγματική ανάπτυξη της περιφερειακής επιστήμης ως ξεχωριστού κλάδου έγινε μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο χάρη στις προσπάθειες του W. Isard (1952, 1956) που πρωτοστάτησε στην δημιουργία της εταιρείας περιφερειακής επιστήμης (Regional Science Association) το 1954. Όμως, η ανάπτυξη και επιρροή της υπήρξε ραγδαία και κυρίως καθοριστική στην λήψη αναπτυξιακών αποφάσεων, λειτουργώντας ως καταλύτης για τους «χρήστες» των αναπτυξιακών διαδικασιών τόσο στον τρόπο θεώρησης της ανάπτυξης όσο και και των μεθόδων εφαρμογής της. Δυστηχώς, η αντίδραση των «χρηστών» (των θεραπόντων την πρακτική πλευρά της ανάπτυξης στην Ελλάδα) δεν ακολούθησε την διεθνή πρακτική. Έχει επικρατήσει και συνεχίζει να λειτουργεί ένα περιβάλλον όπου το καινοτομικό πνεύμα της θεωρίας δεν μεταλαμπεύεται στον σχεδιασμό και στην πράξη και κυρίως όταν συγκρούεται με ομαδικά ή ατομικά συμφέροντα να μην μπορεί να επηρεάσει, με την θεωρητικά ενδεδειγμένη ένταση και αποτελεσματικότητα, τις οικονομικές, κοινωνικές και λοιπές δραστηριότητες που εξελίσσονται στον χώρο.

Ακόμη και μία επιφανειακή επισκόπηση της βιβλιογραφίας δείχνει καθαρά ότι η θεώρηση του χώρου στη χώρα μας από τους «χρήστες» της αναπτυξιακής διαδικασίας χαρακτηρίζεται από την πλήρη έλλειψη γνώσης και εμπειρίας της σχέσης ανάμεσα στην ανάπτυξη και τον χώρο, όπως εκφράζεται μέσα από τις χωρικές κατανομές και τις χωρικές διαδικασίες των θεμελιωδών διαστάσεων της ανάπτυξης. Στην Ελλάδα, κατά την διάρκεια της μεταπολεμικής περιόδου, ο χώρος, παρά την καθοριστική σημασία του, θεωρείται ως «εξωτερικός παράγοντας» και δεν λαμβάνεται υπόψη στους σχετικούς αναπτυξιακούς υπολογισμούς ούτε ως αιτία, αλλά ούτε ως αποτέλεσμα της αναπτυξιακής διαδικασίας.

Η αδυναμία ενσωμάτωσης της διαδικασίας εσωτερικευσης της «εξωτερικής» διάστασης του χώρου εξακολουθεί να ταλανίζει και να αποπροσανατολίζει την λήψη αποφάσεων και εφαρμογής αναπτυξιακών προσπαθειών. Η αποτυχία ελέγχου και καθοδήγησης της ανάπτυξης προς την επιθυμητή κάθε φορά κατεύθυνση τα τελευταία

60 χρόνια υπήρξε, σε σημαντικό βαθμό, αποτέλεσμα της ελλιπούς κατανόησης ή της λαθεμένης θεώρησης των πραγματικών διαστάσεων της διαλεκτικής σχέσης χώρου και ανάπτυξης.

Η βιβλιογραφία αναφέρει πολλούς λόγους γι' αυτό. Μερικοί έχουν να κάνουν με την ίδια την λειτουργία του περιφεριακού σχεδιασμού που μπορεί να εξαληφθεί μόνο μέσα από οργανωτικές και διαρθρωτικές αλλαγές, και τις οποίες οι πολιτικοί και οι ασχολούμενοι με τον διοικητικό/υποστηρικτικό/εφαρμοστικό μηχανισμό αρνούνται πεισματικά. Όμως, ο πιο σημαντικός λόγος είναι το ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης το οποίο, με μικρές αλλά αξιόλογες εξαιρέσεις, την ημέρα πρόσληψής τους θεωρεί ότι έχει ήδη επιτελέσει οριστικά και τελεσίδικα το καθήκον του. Ένα καθήκον το οποίο, όμως, απαιτεί συνεχή ενημέρωση και επιμόρφωση στα νέα επιτεύματα των επιστημών.

3.2.1. Εφαρμογή

Μια βασική εξέλιξη στη λήψη αποφάσεων και στην εφαρμογή τους στην αναπτυξιακή διαδικασία μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο υπήρξε η σταδιακή διαφοροποίηση από το να στηρίζεται σε τελείως εμπειρικές δοξασίες, στο να αξιοποιεί τα αποτελέσματα θεωρητικών ή εφαρμοσμένων έρευνών. Αντίθετα, η διαδικασία λήψης αποφάσεων στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από δύο περιοριστικές συνθήκες:

- Την εξαιρετικά αναποτελεσματική αναπτυξιακή βάση δεδομένων. Τα υπάρχοντα στοιχεία και πληροφορίες είναι ιδιαίτερα ελλιπή, διεσπαρμένα και χαμηλής ποιότητας.
- Την έλλειψη προσπάθειας για την σωστή και αποδοτική εκμετάλλευση της διαθέσιμης υλικο-τεχνικής και επιστημονικής υποδομής.

Οι λήπτες αποφάσεων απογυμνωμένοι από κάθε αναγκαία προσφορά πληροφόρησης και αρνούμενοι να δημιουργήσουν ένα σύστημα υποδομής που θα τους βοηθήσει στο έργο τους, αρνούνται να λάβουν αποφάσεις, και μάλιστα το επιχειρούν ανενδοίαστα, και κυρίως να χρησιμοποιήσουν τη γνώση, την εμπειρία και τα εργαλεία που προσφέρει η Περιφερειακή επιστήμη. Απλά σταμάτησαν να ακολουθούν τις ραγδαίες εξελίξεις στην επιστήμη και στην πράξη, παραμερίζοντας εθελουφλικά την ύπαρξή τους.

Ως αποτέλεσμα, στην Ελλάδα του 21ου αιώνα η λήψη αναπτυξιακών αποφάσεων, ακόμη και μετά τις τελευταίες αφόρητες πιέσεις των δανειστών μας, δεν έχει κάνει, με μικρές εξαιρέσεις, αποτελεσματική χρήση των αναγκαίων μεθόδων και προσεγγίσεων της περιφερειακής επιστήμης, υπολοιπόμενη των άλλων χωρών της Ευρωπαϊκής ένωσης, όπου όλα τα διαθέσιμα επιστημονικά εργαλεία χρησιμοποιούνται σε όλες τις φάσεις του περιφεριακού σχεδιασμού.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στην Ελλάδα του 21ου αιώνα το παράδοξο της ανάπτυξης εδραιώνεται απειλητικά. Από την μια πλευρά οι θεράποντες την περιφερειακή επιστήμη έχουν τροποποιήσει τόσο την θεώρηση της ανάπτυξης όσο και τα εργαλεία τους ευθυγραμιζόμενοι με την διεθνή πρακτική. Από την άλλη μεριά η αδράνεια με την οποία αντιμετωπίζουν την περιφερειακή επιστήμη οι λήπτες αποφάσεων δημιουργούν όχι μόνο το παράδοξο της ανάπτυξης στην Ελλάδα, αλλά καθλώνουν κάθε προσπάθεια της χώρας να προχωρήσει σε μία σωστή, χωρίς ανισότητες και αποδοτική ανάπτυξη.

Το παράδοξο της ανάπτυξης στην Ελλάδα, όμως, αποτελεί και μια ανέλπιστη και καθοριστική πρόκληση τόσο για τους «παραγωγούς» όσο τους «χρήστες» της ανάπτυξης στη χώρα μας. Μια πρόκληση που από την πλευρά των «παραγωγών» πρέπει να τους οδηγήσει σε μια προσπάθεια επαναπροσδιορισμού των στόχων τους. Είναι η κατάλληλη στιγμή για τους επιστήμονες να στρέψουν, τουλάχιστον εν μέρει, την ενασχόληση τους από τα εντυπωσιακά, μεγαλεπήβολα και θεωρητικά πονήματα προς την επίλυση των μικρών, πεζών, αλλά ουσιαστικών προβλημάτων που ταλανίζουν την ελληνική ανάπτυξη.

Από την πλευρά των χρηστών, έχει φθάσει η ώρα να υιοθετήσουν, τα πραγματικά ξένα σε αυτούς, επιστημονικά εργαλεία και μεθόδους, να αναμένουν την επιστημονική γνώση αντί να αντιδρούν σε αυτήν και να προχωρούν μπροστά παρά να ακολουθούν από πίσω στην χρήση τους.

Επομένως, η αντιδραση στο παράδοξο που έχει διαμορφωθεί στην Ελλάδα δεν μπορεί να είναι άλλη από μια γεναία αυτοκριτική και επανεξέταση των δραστηριοτήτων, κοιτώντας βέβαια πάντοτε μπροστά.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Κουτσόπουλος, Κ. (1993α) *Περιφερειακή επιστήμη στην Ελλάδα: Ανασκόπηση και προοπτικές*. Αθήνα: ΕΜΠ
- Κουτσόπουλος, Κ. (1993β) «Περιφερειακή επιστήμη στην Ελλάδα: Ανασκόπηση και προοπτικές». Στο Κουτσόπουλος, Κ. (επ.) *Περιφερειακή επιστήμη στην Ελλάδα: Ανασκόπηση και προοπτικές*, Αθήνα: ΕΜΠ, σελ. 2-9.
- Κουτσόπουλος, Κ. (2002) *Γεωγραφικά συστήματα πληροφοριών και ανάλυση χώρου*. Αθήνα: Παπασωτηρίου.
- Κουτσόπουλος, Κ. (2005) «ΓΣΠ: Μια ολοκληρωμένη προσέγγιση της περιφερειακής επιστήμης». *Πρακτικά Ημερίδας, Βόλος*, σελ. 305-316.

- Κουτσόπουλος, Κ. (2017) *Γεωγραφικά συστήματα πληροφοριών και ανάλυση χώρου*. Θεσσαλονίκη: Δίσιγμα.
- Ρόκος, Δ. (1994α) «Οι ολοκληρωμένες αποδόσεις της φυσικής και της κοινωνικοοικονομικής πραγματικότητας και ως θεμέλιο ιδεολογικής ανάδρασης». *Πρακτικά Δ' Πανελλήνιο Συνέδριο Προβλήματα Σοσιαλισμού*. Αθήνα: Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων, Ε.Μ.Π.
- Ρόκος, Δ. (1994β) *Η διεπιστημονικότητα στην ολοκληρωμένη προσέγγιση και ανάλυση της ενότητας της φυσικής και της κοινωνικοοικονομικής πραγματικότητας*. ΔΠΜΣ Περιβάλλον και ανάπτυξη. Αθήνα: ΕΜΠ.
- Ρόκος, Δ. (2000) «Τεχνολογία, πολιτισμός και αποκέντρωση: Μια απόπειρα ολοκληρωμένης θεώρησης προσέγγισης και ανάλυσης των πολυδιάστατων σχέσεων, αλληλεξαρτήσεων και αλληλεπιδράσεών τους στα επίπεδα της πολιτικής και της κοινωνίας». *Ουτοπία*, 41, σελ. 121-135.

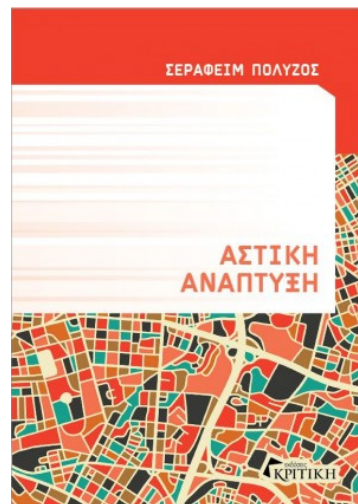
Ξενογλώσση

- Furtado, C. (1974), *The myth of economic development (O mito do desenvolvimento econômico)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Geertman, S. (1997) "Geographical information technology as a planning tool". *Proceedings, Third Joint European Conference on GIS*, Vienna, pp. 708-717.
- Goodchild, M.F. (1991) "The technological setting of GIS". Στο Maguire, M.J. et al (επ.) *Geographical information systems: Principles and applications*. London: Longham, Vol.1, pp. 45-54.
- Isard, W. (1952) *Atomic power, an economic and social analysis: A study in industrial location and regional economic development*. New York: Blakiston.
- Isard, W. (1956) *Location and space-economy: A general theory relating to industrial location, market areas, land use, trade, and urban structure*. Cambridge: Technology Press of Massachusetts Institute of Technology; Wiley.
- Khun, S.T. (2002) *The structure of scientific revolution*. Chicago: University of Chicago.
- Koutsopoulos, K. (2005a) "What's European about European geography? The case of geoinformatics in Europeanization". *Journal of Geography in Higher Education*, 32 (1), pp. 38-47.
- Koutsopoulos, K. (2005b), "Greek regionalization in a Mediterranean context". Στο Pimpao, A. (επ.) *European regional policy and Mediterranean projects*. Associacao Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, 1990, pp. 12-17.
- Maguire, M.J. (1991) "An overview and definition of GIS". Στο Maguire, M.J. et al (επ.) *Geographic information systems: Principles and applications*. London: Longman, Vol.1, pp. 9-20.

- Openshaw, S. (1994) “G.I.S. crimes and spatial analysis”. *Proceedings of GIS and Public Policy Conference*. Ulster UK: Ulster Business School, pp. 22-35.
- Tomlin, D.C. (1991) “Cartographic modeling”. In Maguire, M.J. et al (eds.) *Geographical information systems: Principles and applications*. London: Longman, Vol.1, pp. 361-374.

Κωστής Κουτσόπουλος
Καθηγητής ΕΜΠ
Ηρώων Πολυτεχνείου 9, 15780 Ζωγράφου Αθήνα
email: kostis(AT)survey.ntua.gr

Σεραφείμ Πολύζος, (2015)
Αστική Ανάπτυξη
 Εκδόσεις Κριτική



Εύα Ψαθά

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

Όπως οι πόλεις μεταβάλλονται διαρκώς, η βιβλιογραφία που αναφέρεται στην εξέλιξη τους εκσυγχρονίζεται, ενώ ακόμη και οι θεωρητικές προσεγγίσεις επανατοποθετούνται, αν και με πιο αργούς ρυθμούς. Η ανάγκη, επομένως, για νέα σύγχρονα συγγράμματα στο ζήτημα της αστικής ανάπτυξης είναι διαρκής και επίκαιρη.

Ιδιαίτερα τα ελληνικά βιβλία με αντικείμενο την αστική ανάπτυξη είναι σπάνια και πάντα ευπρόσδεκτα, όχι μόνο επειδή πρόκειται για ένα πολυεπιστημονικό αντικείμενο με ακαδημαϊκό αντίκρισμα σε πλήθος πανεπιστημιακών τμημάτων διαφορετικού προσανατολισμού, αλλά και εξαιτίας της διαρκούς επικαιρότητας των ζητημάτων της ανάπτυξης στον πολιτικό και κοινωνικό διάλογο. Ιδιαίτερα, μετά την εμφάνιση της οικονομικής κρίσης, το χωρικό αποτύπωμα της οποίας φαίνεται πως ενέτεινε παρά άμβλυνε τις ανισότητες μεταξύ περιφερειών και πόλεων, το ζήτημα της ανάπτυξης έχει βρεθεί και πάλι στο επίκεντρο του επιστημονικού ενδιαφέροντος.

Η αστική όπως και η περιφερειακή ανάπτυξη, όμως, δεν επιδέχονται μιας βιαστικής ερμηνείας, αλλά αποτελούν σύνθετα φαινόμενα που απαιτούν πολυτομεακή ανάλυση προκειμένου να ερμηνευτούν. Επιπλέον, η άσκηση της πολεοδομικής πολιτικής απαιτεί αφενός την κατανόηση των μηχανισμών της εξέλιξης των πόλεων και αφετέρου τη γνώση του σύγχρονου κοινωνικο-οικονομικού γίνεσθαι των ελληνικών (και όχι μόνο) πόλεων.

Σε αυτό το πλαίσιο τοποθετείται το βιβλίο Αστική Ανάπτυξη του Σεραφείμ Πολύζου, το οποίο αντιμετωπίζει την αστική ανάπτυξη ως ένα αυτόνομο –αν και διεπιστημονικό– γνωστικό πεδίο, τοποθετούμενο στη διεπιφάνεια μεταξύ χωρικής ανάπτυξης και αστικής οικονομικής. Παρουσιάζοντας σχετικά εκτενώς τη βασική θεωρία γύρω από τα ζητήματα εμφάνισης, εξέλιξης και μεγέθυνσης των αστικών κέντρων, δεν περιορίζεται στην ερμηνεία των συνθηκών εξέλιξης των ελληνικών πόλεων όπως προγενέστερα βασικά αναγνώσματα (για παράδειγμα το εμβληματικό, πλέον, ‘Η ανάπτυξη των Ελληνικών Πόλεων’ των Οικονόμου και Πετράκου), αν και μπορεί να χρησιμοποιηθεί και για την κατανόηση των τελευταίων. Το βιβλίο εξετάζει τόσο τα πιο γνωστά και προβεβλημένα, όσο και τα λιγότερο εμφανή ζητήματα που αφορούν στην αστική ανάπτυξη, ως έννοια και ως αντικείμενο άσκησης πολιτικής.

Από τις κλασικές θεωρίες των Weber και Christaller μέχρι τις νεότερες θεωρίες για την έξυπνη πόλη και τη νέα αστικότητα (η οποία, παραδόξως, δεν αναφέρεται, αλλά περιγράφεται εμμέσως στο κεφάλαιο 9), το βιβλίο θίγει γνωστές αλλά και νέες αξιολογούμενες διαστάσεις της αστικής εξέλιξης, όπως ο αστικός τουρισμός, το μάρκετινγκ τόπου και οι επονομαζόμενες ως ‘έξυπνες πόλεις’, αναβαθμίζοντας την επικαιρότητα του περιεχομένου του. Οι αναφορές, όμως, στα σχετικά αντικείμενα, είναι συνήθως ιδιαίτερα σύντομες, στα όρια του ορισμού, και απουσιάζει μια συνοπτική, έστω, ανάλυση των τρόπων με τους οποίους τα αντικείμενα αυτά επεμβαίνουν στην αστική ανάπτυξη και διαμορφώνονται από αυτή.

Τα κεφάλαια του βιβλίου αποτελούν κατά κανόνα ‘επιτομές’ αυτόνομων γνωστικών αντικειμένων, αποδίδοντας έτσι το χαρακτήρα της πολυεπιστημονικότητας που χαρακτηρίζει το αντικείμενό του. Έτσι, γνωστικά αντικείμενα των χωρικών επιστημών όπως η χωροθέτηση των επιχειρήσεων, οι αστικές χρήσεις γης, η αστική πολιτική, το περιβάλλον και ο τουρισμός, αναλύονται συνοπτικά σε ξεχωριστά κεφάλαια, γεγονός που επιτρέπει τη διατήρηση της αυτονομίας τους κατά την ανάγνωση του βιβλίου. Ο συγγραφέας κατά κανόνα επιχειρεί πρώτα τη θεωρητική προσέγγιση του αντικειμένου του κάθε κεφαλαίου και σε πολλές περιπτώσεις παραθέτει στη συνέχεια παραδείγματα σχετικών φαινομένων που επικράτησαν στις ελληνικές πόλεις. Ακολουθώντας αυτή τη δομή το βιβλίο επιτυγχάνει να λειτουργεί τόσο ως βιβλιογραφία κατανόησης των θεωρητικών υποδειγμάτων όσο και ως βιβλιογραφία ερμηνείας των φαινομένων ανάπτυξης των ελληνικών πόλεων.

Αν και το βιβλίο δεν διαρθρώνεται σε διακριτά μέρη, μπορούν να διακριθούν δύο άδηλα τμήματα: Το μέρος I, που περιλαμβάνει τα 7 πρώτα κεφάλαια και είναι πιο θεωρητικό βάζοντας τις βάσεις για τα κεφάλαια που ακολουθούν και το μέρος II, που περιλαμβάνει τα κεφάλαια 8 έως 14 όπου εξετάζονται τα ειδικότερα και εν πολλοίς εφαρμοσμένα θέματα αστικής ανάπτυξης που περιέχονται στο βιβλίο.

Έτσι, στα κεφάλαια 1 και 2 γίνεται ιστορική αναδρομή του αστικού φαινομένου και παρατίθενται οι βασικοί ορισμοί και οι έννοιες που απασχολούν το βιβλίο στο σύνολό του. Παρά τη σύντομη έκτασή τους στα κεφάλαια αυτά συμπυκνώνονται οι συνθήκες για την εμφάνιση των οργανωμένων οικισμών και, κυρίως, επισημαίνεται η αλληλεξάρτηση μεταξύ αστικής οικονομίας, κοινωνίας και περιβάλλοντος. Στο κεφάλαιο 2 παρατίθενται, επίσης, με περιεκτικό τρόπο οι κοινωνιολογικές προσεγγίσεις του φαινομένου της αστικοποίησης και αναλύεται η αμφίδρομη σχέση της με την οικονομική ανάπτυξη, ενώ, όπως συνηθίζεται και σε επόμενα κεφάλαια, γίνεται ιδιαίτερη αναφορά στον τρόπο με τον οποίο που τα θέματα που αναλύθηκαν εφαρμόστηκαν στις ελληνικές πόλεις.

Στα κεφάλαια 3 και 4 εξετάζονται το μεταφορικό κόστος και η χωροθέτηση και χωρική κατανομή των επιχειρήσεων ως παράγοντες προσδιορισμού των πληθυσμιακών συγκεντρώσεων και της ανάπτυξης των πόλεων. Εδώ βρίσκουν τη θέση τους και οι θεωρίες του χώρου που τείνουν να θεωρούνται 'κλασικές' (όπως των Von Thünen, Weber, Christaller και Lösch), οι οποίες αποδίδονται από μία σύγχρονη οπτική, παρουσιάζόμενες με εποπτικό και ευνόητο τρόπο. Από την άποψη αυτή, η αντιπαραβολή θεωρητικού υποδείγματος και πραγματικού φαινομένου όπου γίνεται, (όπως στην εφαρμογή της θεωρίας του Christaller για την ερμηνεία του ελληνικού αστικού συστήματος) είναι ιδιαίτερα κατατοπιστική και προτείνεται η επέκτασή της και με άλλα παραδείγματα. Θα ήταν όμως ιδιαίτερα χρήσιμη και μια, συνοπτική έστω, καταγραφή της κριτικής έναντι των θεωριών αυτών, προκειμένου ο αναγνώστης να σχηματίσει πληρέστερη άποψη για τη χρησιμότητα και τα (μάλλον περιορισμένα) όριά τους ως εργαλεία ερμηνείας των αστικών φαινομένων.

Στα κεφάλαια 5 και 6 που ακολουθούν αναλύονται οι παράγοντες διαμόρφωσης του μεγέθους των πόλεων και της ιεραρχίας τους στα (εθνικά κυρίως) αστικά συστήματα. Εξετάζονται, επίσης, τα πρότυπα κατανομής πόλεων με βάση τον πληθυσμό τους με έμφαση στον κανόνα τάξης μεγέθους. Αν και τα πρότυπα αυτά έχουν κυρίως ακαδημαϊκό ενδιαφέρον, εφόσον δεν καταφέρνουν να ερμηνεύσουν ικανοποιητικά παρά ελάχιστα εθνικά συστήματα αστικών κέντρων, δεν θα μπορούσαν, όντως, να απουσιάζουν από ένα σύγγραμμα αστικής ανάπτυξης.

Με σημαντικές εισροές από την Αστική Οικονομική, το κεφάλαιο 7 εστιάζει στις χρήσεις της αστικής γης, κυρίως ως προς τον ανταγωνισμό τους για επικράτηση στον περιορισμένο αστικό χώρο και ως προς την αλληλεπίδρασή τους με τις αξίες της γης.

Το κεφάλαιο 8 εξετάζει το ρόλο της αστικής πολιτικής, παρουσιάζοντας αφενός τη διάρθρωσή της σε φορείς άσκησης και κατηγορίες μέτρων στην Ελλάδα και αφετέρου το περιεχόμενο των δράσεων που αυτή περιλαμβάνει. Αποτελώντας εξαίρεση στη συνήθη ανάπτυξη των κεφαλαίων εστιάζει αποκλειστικά στην ελληνική περίπτωση. Η παράθεση

επιλεγμένων παραδειγμάτων από τη διεθνή εμπειρία για λόγους σύγκρισης θεωρείται, όμως, κι εδώ σκόπιμη για την απόκτηση συνολικότερης εικόνας εκ μέρους του αναγνώστη.

Τα κεφάλαια 9 και 10 πραγματεύονται ζητήματα που διαμορφώνουν το αστικό τοπίο, όπως η οργάνωση των χρήσεων γης, οι συντελεστές δόμησης και τα στοιχεία του δομημένου και φυσικού αστικού περιβάλλοντος. Επειδή το κεφάλαιο 9 πάνει, ουσιαστικά, το νήμα του περιεχομένου από το κεφάλαιο 7, θα είχε νόημα η αναδιάρθρωση των κεφαλαίων του μέρους ΙΙ (δηλαδή μετά το κεφάλαιο 7) με μετατόπιση του κεφαλαίου 8 που πραγματεύεται τις αστικές πολιτικές προς το τέλος του βιβλίου. Στο ιδιαίτερα ενδιαφέρον τμήμα του κεφαλαίου 9 που αναλύει την έννοια, το ρόλο και τα χαρακτηριστικά της γειτονιάς, θα είχε ενδιαφέρον η προσθήκη των προβλέψεων των πολεοδομικών σταθερότυπων που εφαρμόζονται κατά την εκπόνηση των ΓΠΣ, προκειμένου να γίνει κατανοητό αν και με ποιον τρόπο τα θεωρητικά υποδείγματα που αναφέρονται έχουν ή όχι εφαρμογή στην ελληνική πολεοδομική πρακτική.

Τα κεφάλαια 11 και 12 πραγματεύονται δύο ειδικά θέματα της αστικής ανάπτυξης, και συγκεκριμένα τον αστικό τουρισμό και τα μεταφορικά δίκτυα, αναδεικνύοντας τη σημασία τους στην τοπική ανάπτυξη. Πρόκειται για κεφάλαια ιδιαίτερα χρήσιμα για την ανάδειξη κάποιων 'κρυφών' διαστάσεων της αστικής ανάπτυξης, με ιδιαίτερη εφαρμογής τις ελληνικές πόλεις.

Το κεφάλαιο 13 αναφέρεται στον ανταγωνισμό των πόλεων, θεωρούμενου, κυρίως, υπό το πρίσμα της ελκυστικότητας. Στο κεφάλαιο παρουσιάζεται συνοπτικά μία μέθοδος συγκριτικής αξιολόγησης της ανταγωνιστικότητας διαφορετικών πόλεων, λείπουν όμως αναφορές σε αποτελέσματα σχετικών αξιολογήσεων από ακαδημαϊκές ή και ευρωπαϊκές έρευνες, ίσως επειδή οι τελευταίες είναι συνηθέστερες σε επίπεδο περιφέρειας και όχι πόλης. Πολύ χρήσιμες είναι οι αναφορές στις στρατηγικές μάρκετινγκ και branding πόλεων, εφόσον αποτελούν ένα σύγχρονο εργαλείο αστικής ανάπτυξης που τώρα κάνει τα πρώτα του οργανωμένα βήματα στην Ελλάδα, οπότε θα είχε ενδιαφέρον και η προσθήκη κάποιας αναφοράς στα ελληνικά παραδείγματα.

Τέλος, το κεφάλαιο 14 δανείζεται, επίσης, θεωρία από την αστική οικονομική προκειμένου να παρουσιάσει συνοπτικά τις βασικές έννοιες που αφορούν στα αστικά ακίνητα και τη διαμόρφωση της αξίας τους. Λόγω της υψηλής θέσης του ζητήματος των αστικών ακινήτων στην ιεράρχηση των επιμέρους θεμάτων της αστικής ανάπτυξης, αλλά και λόγω της συσχέτισής του με άλλα θέματα που αναπτύχθηκαν σε προηγούμενα κεφάλαια (κυρίως στα 7, 9 και 10) θα ήταν χρήσιμη η αναθεώρηση της θέσης και αυτού του κεφαλαίου κατά τη δεύτερη έκδοση του βιβλίου.

Όλα τα κεφάλαια ξεκινούν με μία σύντομη περίληψη και καταλήγουν σε υποκεφάλαιο συμπερασμάτων, τα οποία είναι ιδιαιτέρως χρήσιμα, καθώς συνοψίζουν τα βασικά σημεία που οφείλει ο αναγνώστης να συγκρατήσει.

Η ενότητα με τις ερωτήσεις στο τέλος κάθε κεφαλαίου προσθέτει στο βιβλίο το χαρακτήρα εγχειριδίου, αναβαθμίζοντας τη χρησιμότητά του ως εκπαιδευτικό ακαδημαϊκό σύγγραμμα. Είναι όμως χρήσιμη και για τον μη ακαδημαϊκό αναγνώστη, που διαβάζει το βιβλίο με διάθεση ενημέρωσης, προκειμένου να βοηθηθεί στην εμπέδωση των όσων διάβασε αναζητώντας τις απαντήσεις.

Προς αυτή την κατεύθυνση συνεισφέρει και το πλήθος των γραφημάτων που περιέχονται, κατά κανόνα, στα πιο τεχνικά υποκεφάλαια οικονομικού χαρακτήρα, καθιστώντας το βιβλίο περισσότερο ευανάγνωστο. Σε πολλές, όμως, περιπτώσεις τα γραφήματα δεν εντάσσονται ομαλά στη συζήτηση που προηγείται και δεν συνοδεύονται από επεξηγήσεις των μεγεθών που παρουσιάζουν, ενώ και μια πιο σύγχρονη γραφιστικά απόδοσή τους, θα ήταν σκόπιμη. Αν και ο χαρακτήρας του βιβλίου δεν είναι οικονομοτεχνικός, η βελτίωση των γραφημάτων στην επόμενη έκδοση θα αναβάθμιζε αισθητά το βιβλίο.

Λόγω της διάστασης ακαδημαϊκού εγχειριδίου που φέρει το βιβλίο αλλά και του πλήθους των ορισμών και των εννοιών που προσεγγίζει, θα ήταν, τέλος, χρήσιμο να προστεθεί γλωσσάρι, προκειμένου ο αναγνώστης να ανατρέχει εύκολα στα συγκεκριμένα θέματα που τον ενδιαφέρουν κατά περίπτωση.

Συνοψίζοντας, το βιβλίο παρέχει πολύτιμα εργαλεία ανάλυσης και ερμηνείας των αστικών φαινομένων, χρήσιμα στους ερευνητές διαφόρων κλάδων που υπεισέρχονται στο πολύ-επιστημονικό γνωστικό αντικείμενο της αστικής ανάπτυξης. Είναι, όμως, ευανάγνωστο και εξαιρετικά ενδιαφέρον ως ανάγνωσμα και για το ευρύ κοινό, χαρακτηριστικό όχι και τόσο συνηθισμένο για ένα κατά βάση ακαδημαϊκό σύγγραμμα.

Το βιβλίο 'Αστική Ανάπτυξη', σε συνδυασμό με το 'Περιφερειακή Ανάπτυξη' του ίδιου συγγραφέα, αποτελούν πλέον ένα πακέτο βασικών κειμένων ελληνικής βιβλιογραφίας για τους κλάδους της χωρικής ανάπτυξης, της πολεοδομίας και του σχεδιασμού.

Εύα Ψαθά

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης

Πολυτεχνική Σχολή, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Πεδίον Άρεως, 38 334, Βόλος

e-mail: epsatha(AT)uth.gr

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 29 ΕΤΟΣ 2019
ISSUE YEAR

Α. Ντάφλου

4

Μητροπολιτική Διακυβέρνηση - Χωρικός Σχεδιασμός:
Η Τοπική Αυτοδιοίκηση σε προσαρμογή ή απομόνωση

Ν. Κουραχάνης

25

Κοινωνικές πολιτικές στέγης στο Νότιο-Ευρωπαϊκό καθεστώς ευημερίας:
Η στρατηγική Κοινωνικής Ένταξης Αστεγών στην Πορτογαλία (2009-2015)

S. Michael

49

City Branding Strategies: A model for the diagnosis of the perceived image
of an urban cultural landscape through spatial approaches. The case of Larnaca city

Κ. Πορτοκαλίδης

79

Κεντρικότητα και Αστικό Αποτύπωμα των Ελληνικών Μικρομεσαίων Πόλεων

Π. Πραστάκος, Α. Λαγαρίας

100

Ανάλυση της αστικής μορφής με χρήση χωρικών δεικτών:
Χρήσεις γης και χαρακτηριστικά κατοικιών στην Αττική

Ν. Μυωφά, Σ. Σταυριανάκης

147

Συγκριτική μελέτη των πολιτικών εγκατάστασης των προσφύγων του 1922 και
του 2016 στη μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας

ΣΤΑΥΡΟΔΡΟΜΙΑ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ

Κ. Κουτσόπουλος

174

Το παράδοξο της ανάπτυξης στην Ελλάδα

ΚΡΙΤΙΚΕΣ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΕΙΣ

Ε. Ψαθά

192

Σεραφεΐμ Πολύζος, (2015)
Αστική Ανάπτυξη