

ΕΘΝΙΚΟΣ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ: ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ, ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ, ΣΧΕΔΙΑ ΚΑΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ (Φεβρουάριος 2008)

Συγγραφέας: ΛΟΥΔΟΒΙΚΟΣ Κ. ΒΑΣΕΝΧΟΒΕΝ

1. Σκοπός της εισήγησης

Σκοπός της εισήγησης μου δεν είναι να επιχειρήσω μια θεωρητική ανάλυση της έννοιας του χωροταξικού σχεδιασμού ούτε όμως να κάνω μια διεξοδική κριτική του προσχεδίου του Γενικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΓΠΧΣΑΑ), που βρίσκεται αυτό τον καιρό σε διαβούλευση (ΥΠΕΧΩΔΕ 2007). Θα ήταν εξάλλου επιπόλαιο να προχωρήσω σε μια «εφ' όλης της ύλης» κριτική σε μια σύντομη εισήγηση, όταν είναι γνωστό ότι του προσχεδίου έχει προηγηθεί αναλυτική και σοβαρή δουλειά. Αναπόφευκτα θα αναφερθώ σ' αυτό και θα κάνω και ορισμένες κριτικές παρατηρήσεις, αλλά κύρια επιδίωξη μου είναι να το πάρω ως αφορμή για να θέσω ερωτήματα που πρέπει κατά την γνώμη μου να απασχολήσουν τόσο την επιστημονική κοινότητα που ενδιαφέρεται για τον χωροταξικό σχεδιασμό όσο και την διοίκηση.

2. Η έννοια της χωροταξίας και η γαλλική παράδοση

Αν και δήλωσα ότι η εισήγηση δεν θα είναι ένα θεωρητικό δοκίμιο, θεωρώ σκόπιμο να ξεκινήσω με λίγους απλούς ορισμούς, διότι νομίζω ότι εκφράζουν την παράδοση που διαμόρφωσε την προσέγγιση του χωροταξικού σχεδιασμού (ας

μιλήσουμε γενικότερα για «σχεδιασμό του χώρου») στην Ελλάδα. Σημαντική επιρροή, όπως γνωρίζουμε, άσκησε η γαλλική εμπειρία του *aménagement du territoire*, που τελικά επηρέασε και την προσέγγιση που υιοθέτησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην δεκαετία του 1990^[1], δηλαδή στα χρόνια που οδήγησαν στο γνωστό μας Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου ή ΣΑΚΧ (*European Spatial Development Perspective*) του 1999 (European Commission 1999). Σχεδιασμός του χώρου λοιπόν, κατά τον *Sibieude* (1996, 393), είναι το σύνολο των ενεργειών που συμβάλλουν στην οργάνωση, σχεδιασμό και προσανατολισμό των ανθρώπινων δραστηριοτήτων που ασκούνται πάνω σ' αυτόν. Επειδή προτιμώ να θεωρώ ότι ο σχεδιασμός του χώρου δεν μπορεί παρά να εκφράζει τα συντεταγμένα όργανα μιας δημοκρατικής πολιτείας, επιλέγω να ορίζω την χωροταξία ως τον προσχεδιασμένο μετασχηματισμό του κοινωνικο-οικονομικού γεωγραφικού χώρου, που εκφράζει τους στόχους μιας οργανωμένης κοινωνίας.

Στα πρώτα βήματα της «διευθέτησης του χώρου» στην Γαλλία, ο *Claudius Petit*, αρμόδιος Γάλλος Υπουργός Ανοικοδόμησης και Πολεοδομίας της περιόδου 1954-57, δηλ. της εποχής του 2ου Εθνικού Σχεδίου Ανάπτυξης της Γαλλίας, είχε δώσει τον ακόλουθο, και πολύ ενδιαφέροντα ορισμό, που κατά την άποψη μου δίνει το στίγμα της προσέγγισης που ασπασθήκαμε και στην Ελλάδα:

«Η χωροταξία (*aménagement du territoire*) δεν είναι σχέδιο παραγωγής ή υποδομών, όπως π.χ. είναι το Σχέδιο Monnet. Είναι επίσης άλλο πράγμα από την πολεοδομία με την έννοια, την ήδη παραδοσιακή, του όρου. Δηλαδή άλλο πράγμα από μια συλλογή, μια σειρά λεπτομερών σχεδίων ρύθμισης και επέκτασης των οικισμών... Η χωροταξία διακρίνεται από το σχέδιο παραγωγής και υποδομών από το γεγονός ότι δεν αφορά τόσο σε προβλήματα παραγωγής όσο σε προβλήματα κατανομής και καλύτερης χρήσης του εδάφους. Η χωροταξία ... ξεπερνά τα πολεοδομικά σχέδια, διότι θέτει προβλήματα όχι μέσα στα πλαίσια των πόλεων και των οικισμών, αλλά μέσα στα πλαίσια των περιφερειών και ολόκληρης της εθνικής επικράτειας... Είναι η αναζήτηση, μέσα στο γεωγραφικό πλαίσιο της Γαλλίας, μιας καλύτερης κατανομής των ανθρώπων σε συνάρτηση με τους φυσικούς πόρους και τις οικονομικές δραστηριότητες» (Delmas 1963, 28).

3. Η επάρκεια της παραδοσιακής αντιμετώπισης της χωροταξίας

Η έννοια του *aménagement du territoire* ήταν άγνωστη πριν από το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Από την δεκαετία του '40 όμως γίνεται ένα μείζον στοιχείο της γαλλικής εθνικής πολιτικής για την ανάπτυξη (Ardagh 1977, 190 και Guichard 1965, σ. 13-25). Ένα πρώτο ερώτημα που θεωρώ σκόπιμο να θέσω είναι αν το πλαίσιο αυτό εξακολουθεί να είναι επαρκές στις σημερινές συνθήκες. Πιστεύω ότι η πραγματικότητα, αλλά και οι επιδιώξεις του χωροταξικού σχεδιασμού, είναι σήμερα πιο σύνθετες. Ας δούμε π.χ. ποιες προτεραιότητες για την χωρική ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης υιοθετούνται στην Χωρική Ατζέντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης/ Λειψία, που εγκρίθηκε σε μια, έστω άτυπη, σύνοδο των αρμόδιων υπουργών τον Μάιο 2007:

- Ενίσχυση πολυκεντρικότητας και καινοτομίας μέσω δικτύωσης αστικών περιφερειών και πόλεων,
- Νέες μορφές συμπράξεων και χωρικής διακυβέρνησης μεταξύ αγροτικών και αστικών περιοχών,
- Ενθάρρυνση περιφερειακών συσπειρώσεων (clusters) ανταγωνιστικότητας και καινοτομίας,
- Ενίσχυση και επέκταση δι-ευρωπαϊκών δικτύων,
- Ενθάρρυνση δι-ευρωπαϊκής διαχείρισης κινδύνων, περιλαμβανομένης της κλιματικής αλλαγής,
- Ενίσχυση οικολογικών δομών και πολιτιστικών πόρων, ως προστιθέμενη αξία για την ανάπτυξη.

Πιστεύω ότι αρκετές από αυτές τις προτεραιότητες αποτελούν μια σαφή απόκλιση από τα παραδοσιακά πρότυπα της χωροταξίας. Ο χωροταξικός σχεδιασμός, όπως τον ξέραμε και υπηρετήσαμε από την δεκαετία του '60, δεν μπορεί να

ενσωματώσει εύκολα στόχους, όπως π.χ. η ενθάρρυνση της καινοτομίας, η διαχείριση των κινδύνων ή οι συνεργασίες αστικού και αγροτικού χώρου.

4. Η εμφάνιση νέων στρατηγικών σχεδίων

Δεν είναι λοιπόν παράξενο ότι σήμερα γινόμαστε μάρτυρες διεθνών τάσεων να δίνεται έμφαση στην πολιτική χωρικής ανάπτυξης και όχι στα χωροταξικά σχέδια, με την κλασική έννοια του όρου, και να ασκείται αυτή η πολιτική μέσω γενικών οδηγιών και κατευθύνσεων, που παίρνουν ποικίλα ονόματα ανάλογα με την χώρα: *Spatial visions, schémas directeurs, guidance documents* ή *key decisions*. Στην Γαλλία π.χ. χρησιμοποιούνται εργαλεία όπως τα «σχέδια συλλογικών υπηρεσιών» (*Schémas de services collectives*) ή, παλιότερα, «κατευθυντήρια σχέδια υποδομών» (*Schémas directeurs d' infrastructures*) [2]. Αυτά τα σχέδια χρησιμοποιούνται για διάφορους τομείς, όπως η υγεία, η ανώτατη εκπαίδευση και έρευνα, ο πολιτισμός, οι μεταφορές προσώπων και αγαθών, οι νέες τεχνολογίες, η ενέργεια, οι αγροτικές περιοχές και η φύση και ο αθλητισμός. Κεντρικό χαρακτηριστικό στην κατάρτιση και εφαρμογή αυτών των σχεδίων είναι η συνεργασία κεντρικών και περιφερειακών αρχών.

Καλό είναι στο σημείο αυτό να μην ξεχνούμε το πλούσιο οργανωτικό και θεσμικό «οπλοστάσιο» του χωροταξικού σχεδιασμού που διαθέτουν χώρες, όπως η Γαλλία. Πέρα από την κρατική υπηρεσία χωροταξίας στο εκάστοτε αρμόδιο υπουργείο (το όνομα μεταβάλλεται συχνά), στην Γαλλία υπάρχουν ισχυροί και μεγάλου κύρους φορείς, π.χ. εθνικοί (οριζόντιοι και δι-υπουργικοί) φορείς χάραξης, παρακολούθησης, συντονισμού και μελέτης της χωροταξικής πολιτικής, όπως η CIADT (*Comité Interministériel d' Aménagement et de Développement du Territoire*) με αποφασιστικές αρμοδιότητες, η DATAR (*Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale*) και συμβουλευτικά και γνωμοδοτικά όργανα, όπως η CNADT (*Conseil National de l'Aménagement et du Développement du Territoire*).

Στις Κάτω Χώρες υπάρχει μια ιεραρχία στρατηγικών εργαλείων χωρικής ανάπτυξης. Το γενικό πλαίσιο στόχων περιέχεται σε «βασικές χωροταξικές αποφάσεις», δηλ. *key spatial planning decisions* ή *spatial visions* (*Planologische kernbeslissing*), ενώ το πλαίσιο αυτό εξειδικεύεται ανά πεδίο πολιτικής ή τομέα σε αντίστοιχο «δομικό σχέδιο» (*Structure scheme* ή *Structuurschema*). Ακόμη πιο εξειδικευμένο εργαλείο είναι η λεγόμενη *Nota*, που περιέχει κατευθύνσεις πολιτικής για ειδικής βαρύτητας περιοχές ή έργα. Η ύπαρξη εθνικού χωροταξικού σχεδίου, για την οποία τόσος λόγος γίνεται στην χώρα μας, δεν είναι κάτι το αυτονόητο σε όλες τις χώρες, ακόμη και εκείνες που δεν έχουν ομοσπονδιακό χαρακτήρα. Στην Σουηδία π.χ. δεν υπάρχει εθνικό σχέδιο. Υπάρχει όμως εθνική «πολιτική ανάπτυξης και βιωσιμότητας», που συνδυάζει την οικονομική πολιτική με την πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης. Η πολιτική αυτή εξειδικεύεται σε 12 εργαλεία για τομεακά θέματα, τα οποία προβλέπονται σε αντίστοιχα νομοθετήματα κάτω από ένα «νόμο- ομπρέλα» για το περιβάλλον, την προστασία της φύσης, τους υδατικούς πόρους, το οδικό δίκτυο κ.ά.

5. Η σχέση αναπτυξιακού προγραμματισμού και χωροταξικού σχεδιασμού

Τα παραδείγματα αυτά με φέρνουν σε ένα κεντρικό σημείο της εισήγησής μου, δηλαδή την σχέση του σχεδιασμού (ή προγραμματισμού, όπως προτιμούν πολλοί), της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και του χωροταξικού σχεδιασμού. Προτιμώ λοιπόν να κάνω από την αρχή σαφή την προσωπική μου θέση, ότι ο αναπτυξιακός σχεδιασμός (ή προγραμματισμός) και ο χωροταξικός σχεδιασμός είναι μια ενιαία και αδιαίρετη διαδικασία. Δεν είναι δυνατό, κατά την άποψή μου, να προγραμματίζουμε ή έστω να προσπαθούμε να επηρεάσουμε τις οικονομικές και κοινωνικές δραστηριότητες, ερήμην της οργάνωσης του χώρου, και αντίστροφα. Οι δραστηριότητες του ανθρώπου (οικονομικές, κοινωνικές, οικιστικές) και ο χώρος πάνω στον οποίο αναπτύσσονται και εξελίσσονται είναι ένα ενιαίο σύστημα.

Αυτή η άρρηκτη σχέση απαιτεί μια εξίσου συστημική προσέγγιση ρύθμισης. Και εδώ είναι που, ιδιαίτερα στην Ελλάδα, υπάρχει σοβαρό πρόβλημα. Η επικοινωνία και

συνέργεια μεταξύ του αναπτυξιακού και του χωροταξικού σχεδιασμού πάσχουν και αυτή η προβληματική σχέση καθρεφτίζεται, αλλά και σε μεγάλο βαθμό οφείλεται, στην έλλειψη συντονισμού και συνενόησης μεταξύ κρατικών υπηρεσιών. Για να γίνω πιο συγκεκριμένος, στην παράδοση έλλειψη συνενόησης μεταξύ οικονομικών υπουργείων, ιδίως του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, και εκείνου που ασχολείται με την χωροταξία και το περιβάλλον, δηλαδή του ΥΠΕΧΩΔΕ, όταν βέβαια το τελευταίο δεν κυριαρχείται από το κατά προτεραιότητα ενδιαφέρον για τα δημόσια έργα. Για να μην είμαστε άδικοι, το πρόβλημα που περιγράφω αναγνωρίζεται και στο κείμενο του σχεδίου Κοινής Υπουργικής Απόφασης για το ΓΠΧΣΑΑ, όπως θα δούμε παρακάτω. Πρόκειται για το πρόβλημα της θέσης που έχει η χωροταξία στο διοικητικό μηχανισμό και του ανταγωνισμού μεταξύ χωροταξικού και αναπτυξιακού-οικονομικού σχεδιασμού, με τον δεύτερο να έχει το θεσμικό προβάδισμα. Ο ανταγωνισμός αυτός οφείλεται στις αντιθέσεις μεταξύ αρμόδιων κρατικών φορέων, ακόμη και στο διαφορετικό επιστημονικό υπόβαθρο των στελεχών τους. Κατά βάθος βέβαια πίσω από αυτές τις αντιθέσεις βρίσκονται οι διαφορετικές προτεραιότητες και τα, καλώς ή κακώς εννοούμενα, συμφέροντα που ο ένας ή ο άλλος σχεδιασμός είναι ταγμένος να προασπίζει. Όπως και να έχει το πράγμα ο χωροταξικός σχεδιασμός είναι υποχρεωμένος, από το ίδιο το θεσμικό του πλαίσιο, αλλά και από την ισορροπία δυνάμεων στο σύστημα εξουσίας, να αρκείται σε ένα δεύτερο ρόλο. Αυτή είναι η πραγματικότητα σήμερα, αν και υπάρχει η επίφαση ανεξαρτησίας του.

6. ΕΣΠΑ και ΓΠΧΣΑΑ: Χρειάζονται και τα δύο;

Στο επίκεντρο αυτού του δυαδικού συστήματος αναπτυξιακού-οικονομικού και χωροταξικού σχεδιασμού, που πρέπει να είναι σε μεγάλο βαθμό και περιβαλλοντικός, υπάρχουν σήμερα δύο βασικά σχέδια ή εργαλεία, δηλ. δύο προγραμματικά ανταγωνιστικά κείμενα. Το πρώτο είναι το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ), όπως αποκλήθηκε κατά την 4η Προγραμματική Περίοδο 2007-13 της Διαρθρωτικής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών 2007). Το δεύτερο είναι φυσικά το ΓΠΧΣΑΑ, που συνοδεύεται από τα επίσης εθνικής εμβέλειας Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου

Ανάπτυξης (ΕΠΧΣΑΑ).

Το ΕΣΠΑ έχει ιδιαίτερη βαρύτητα ως εργαλείο χωρικής ανάπτυξης και χωροταξικής πολιτικής, λόγω της έμφασης που δίνεται σ' αυτό στην αειφόρο διαχείριση του περιβάλλοντος, στην περιφερειακή ανάπτυξη και στην δημιουργία ανταγωνιστικών χωρικών ενότητων και πόλων ανάπτυξης. Ας θυμηθούμε ότι σύμφωνα με το ΕΣΠΑ η χώρα υποδιαιρείται σε 5 μεγάλες χωρικές ενότητες, δηλ. την Αττική και 4 ακόμη ενότητες, και ότι για κάθε ενότητα διατυπώνονται ιδιαίτεροι αναπτυξιακοί στόχοι, ενώ παράλληλα υιοθετούνται χωρικές προτεραιότητες που επηρεάζουν άμεσα την χωροταξική πολιτική της χώρας, π.χ. στο θέμα της αστικής ανάπτυξης και της πολυκεντρικότητας. Λόγω της θεσμικής απαίτησης να λαμβάνει υπόψη ο χωροταξικός σχεδιασμός την αναπτυξιακή στρατηγική της χώρας, είναι προφανής η σημασία του ΕΣΠΑ ως κειμένου επίσημης χωροταξικής πολιτικής. Είναι ακόμη εμφανής η επίδραση της ευρωπαϊκής πολιτικής στις επιλογές τόσο του ΕΣΠΑ όσο και του ΓΠΧΣΑΑ π.χ. στα θέματα της πολυκεντρικής ανάπτυξης και της διαπεριφερειακής συνεργασίας.

Κατά τον νόμο 2742/99 περί χωροταξικού σχεδιασμού, το ΓΠΧΣΑΑ αποτελεί την βάση αναφοράς για τον συντονισμό και την εναρμόνιση των επί μέρους πολιτικών, προγραμμάτων και επενδυτικών σχεδίων του κράτους, των δημόσιων νομικών προσώπων και της τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού. Υπάρχει όμως και εδώ ένα σοβαρό ερώτημα, αν πραγματικά μπορεί το Γενικό Πλαίσιο να λειτουργήσει ως συνεκτικός ιστός των τομεακών πολιτικών, όταν γνωρίζουμε την αδυναμία επηρεασμού από το ΥΠΕΧΩΔΕ των πολιτικών που προωθούν άλλα υπουργεία και όταν το ΕΣΠΑ περιέχει πληθώρα μέτρων που προωθούν τομεακές πολιτικές, με το πλεονέκτημα ότι στηρίζονται από χρηματοδοτικές δεσμεύσεις, κάτι που απουσιάζει στο ΓΠΧΣΑΑ. Σκοπός του τελευταίου, κατά την ίδια την υπό διαβούλευση ΚΥΑ, είναι ο προσδιορισμός στρατηγικών κατευθύνσεων για την ολοκληρωμένη χωρική ανάπτυξη και αειφόρο οργάνωση του εθνικού χώρου για τα επόμενα 15 χρόνια, λαμβάνοντας υπόψη την αειφόρο, ισόρροπη και σφαιρικά ανταγωνιστική ανάπτυξη, την παραγωγική και κοινωνική συνοχή, την προστασία περιβάλλοντος και πολιτιστικής κληρονομιάς και την ενίσχυση της θέσης της χώρας στο διεθνές και ευρωπαϊκό πλαίσιο. Διερωτάται κανείς αν το ΓΠΧΣΑΑ, σε σύγκριση με το ΕΣΠΑ, είναι το καταλληλότερο εργαλείο για να προωθήσει την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας, την παραγωγική συνοχή και την θέση της χώρας στον διεθνή χώρο.

Κατά την γνώμη μου προκύπτει αβίαστα το ερώτημα αν τελικά χρειαζόμαστε δύο σχέδια ανάπτυξης, δηλ. και το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ή τα παλιότερα Σχέδια Ανάπτυξης) και το ΓΠΧΣΑΑ. Μήπως είναι καιρός να καταλήξουμε σε ένα πιο αποτελεσματικό τρόπο χειρισμού του σχεδιασμού του εθνικού χώρου, χρησιμοποιώντας ένα και μόνο προγραμματικό κείμενο; Ο κίνδυνος υποταγής του χωροταξικού σχεδιασμού στον οικονομικό προγραμματισμό δεν θα είναι απαραίτητα μεγαλύτερος από το καθεστώς που ισχύει σήμερα. Ο χωροταξικός σχεδιασμός είναι και σήμερα σε μειονεκτική θέση. Επιπλέον, η ισόρροπη αντιμετώπιση των θεμάτων του χώρου και του περιβάλλοντος, από την μια, και της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, από την άλλη, είναι πρωτίστως θέμα των μηχανισμών κατάρτισης μιας ενιαίας στρατηγικής, δηλαδή της απαραίτητης οριζόντιας και κάθετης συνεργασίας και της εξασφάλισης ευρύτερης συναίνεσης. Είναι εν τέλει θέμα μιας νέας προσέγγισης της λειτουργίας της διοίκησης και μιας πιο ανοιχτόμυαλης πολιτικής εξουσίας, που βλέπει πέρα από βραχυπρόθεσμες σκοπιμότητες. Ελπίζω ότι οι αντιρρήσεις στην πρότασή μου για ένα ενιαίο στρατηγικό και προγραμματικό εργαλείο δεν θα στηριχθούν σε τυπικά επιχειρήματα, όπως π.χ. στον διαφορετικό χρονικό ορίζοντα για τον οποίο συντάσσονται το ΕΣΠΑ και το ΓΠΧΣΑΑ. Αυτό είναι ένα πρόβλημα που εύκολα αντιμετωπίζεται με ένα συστηματικό, κυλιόμενο σχεδιασμό.

Αντ' αυτών ποια είναι η ως τώρα εμπειρία μας; Ξέρουμε ότι το Γενικό Πλαίσιο ΧΣΑΑ που εκπονήθηκε το 1999 δεν εγκρίθηκε ποτέ και ότι το 2007 εγκρίθηκε το ΕΣΠΑ για την περίοδο 2007-13 και κατόπιν δόθηκε σε διαβούλευση το νέο Γενικό Πλαίσιο, που ετοιμάσθηκε με ανεξήγητη μυστικότητα. Το μεγάλο πρόβλημα όμως ήταν και είναι η εξασφάλιση του απαραίτητου συντονισμού μεταξύ ΕΣΠΑ και ΓΠΧΣΑΑ. Είδαμε αντιθέτως μια πλήρη έλλειψη συμμετοχής και διαβούλευσης κατά την προετοιμασία της σχετικής μελέτης για το Γενικό Πλαίσιο και κατά την σύνταξη της ΚΥΑ.

7. Το ενδεχόμενο αντιφάσεων μεταξύ ΕΣΠΑ και ΓΠΧΣΑΑ και οι εθνικοί πόλοι ανάπτυξης

Όπως τόνισα ήδη τα προβλήματα συντονισμού μεταξύ αναπτυξιακής και χωροταξικής πολιτικής αναγνωρίζονται και στο ίδιο το σχέδιο της ΚΥΑ για το

ΓΠΧΣΑΑ. Στο άρθρο 12, για τις προϋποθέσεις και τους μηχανισμούς υλοποίησης, αναφέρεται ότι χρειάζεται ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ εθνικού χωροταξικού σχεδιασμού και αναπτυξιακού προγραμματισμού και αναγνώριση της χωροταξικής διάστασης του οικονομικού προγραμματισμού, όπως και δημιουργία χωροταξικής συνείδησης σε όσους εμπλέκονται στις διαδικασίες ανάπτυξης και χρήσης του χώρου. Προτείνεται επίσης η συγκρότηση δικτύου συνεργασίας και συντονισμού μεταξύ υπηρεσιών με δραστηριότητες που έχουν χωροταξικές επιπτώσεις.

Η σημασία (ή καλύτερα η έλλειψη) της συνεργασίας και του συντονισμού μπορεί να γίνει ακόμη πιο οδυνηρά αισθητή, αν υπάρξει περίπτωση αντιφάσεων ή έστω διαφορετικής εκτίμησης στα δύο στρατηγικά κείμενα, το ΕΣΠΑ και το ΓΠΧΣΑΑ. Τι συμβαίνει π.χ. όταν γίνονται διαφορετικές επιλογές, έστω και ως προς τον βαθμό έμφασης, στα δύο αυτά σχέδια; Ένα καλό παράδειγμα είναι η επιλογή των εθνικών πόλων ανάπτυξης, που, ας μην το λησμονούμε, είναι καίριας σημασίας για το ακολουθούμενο, σύμφωνα με ευρωπαϊκές κατευθύνσεις, πολυκεντρικό πρότυπο ανάπτυξης. Έτσι λοιπόν για την 4η Προγραμματική Περίοδο 2007-13, χαρακτηρίζονται στο ΕΣΠΑ ως πόλοι ανάπτυξης της χώρας οι εξής: Αθήνα-Αττική, Θεσσαλονίκη (πολεοδομικό συγκρότημα), Πάτρα, Λάρισα-Βόλος, Ιωάννινα, Καβάλα-Ξάνθη-Δράμα, Καλαμάτα, Κομοτηνή-Αλεξανδρούπολη, Κοζάνη-Πτολεμαΐδα, Ηράκλειο-Χανιά και Ρόδος. Δίνεται επίσης έμφαση στην ανάπτυξη ειδικών κατηγοριών περιοχών (αγροτικών, ορεινών, νησιωτικών), όπως και στην διασυνοριακή, διακρατική και διαπεριφερειακή συνεργασία.

Οι επιλογές όμως των αστικών κέντρων δεν είναι οι ίδιες στο ΓΠΧΣΑΑ. Σ' αυτό οι «κύριοι πόλοι ανάπτυξης» ταξινομούνται σε 4 κατηγορίες, ως εξής:

- Εθνικοί πόλοι - μητροπολιτικά κέντρα: Αθήνα και Θεσσαλονίκη.
- Λοιποί εθνικοί πόλοι: Πάτρα, δίπολο Λάρισα-Βόλος, Ιωάννινα, Ηράκλειο- Χανιά και δίπολο Κομοτηνή-Αλεξανδρούπολη.
- Δευτερεύοντες πόλοι: Κέρκυρα, δίπολο Κοζάνη-Πτολεμαΐδα, Λαμία και Τρίπολη (δηλ. έδρες περιφερειών), Καβάλα και Καλαμάτα.
- Λοιποί δυναμικοί πόλοι: Αγρίνιο, Δράμα, δίπολο Τρίκαλα-Καρδίτσα, Κατερίνη,

Ξάνθη, Σέρρες και Χαλκίδα.

Με άλλα λόγια, αν πάρουμε το παράδειγμα ορισμένων πόλεων της βόρειας Ελλάδας, διαπιστώνουμε ότι στο μεν ΕΣΠΑ τα αστικά συμπλέγματα Καβάλας-Ξάνθης-Δράμας και Κοζάνης-Πτολεμαΐδας χαρακτηρίζονται ως πόλοι ανάπτυξης της χώρας, μαζί π.χ. με την Θεσσαλονίκη ή τον Βόλο, ενώ στο ΓΠΧΣΑΑ η Καβάλα και το δίπολο Κοζάνης-Πτολεμαΐδας δεν κατατάσσονται στους εθνικούς πόλους (μητροπολιτικούς ή λοιπούς), αλλά υποβιβάζονται στους δευτερεύοντες πόλους. Όσο για την Δράμα και την Ξάνθη, δεν θεωρούνται καν δευτερεύοντες πόλοι, αλλά βρίσκονται πιο κάτω, στην ομάδα των λοιπών δυναμικών πόλων. Θα μπορούσε να αντιτείνει κανείς ότι αυτές οι ταξινομήσεις έχουν φιλολογική σημασία και μόνο. Πέραν του ότι σε ένα επίσημο κείμενο όπως το ΕΣΠΑ, που αποτελεί εντέλει τη βάση κοινοτικών και εθνικών χρηματοδοτήσεων, ή το ΓΠΧΣΑΑ, που εγκρίνεται από την Βουλή, δεν έχουν θέση φιλολογικής σημασίας πρόνοιες, μπορεί να παρατηρηθεί ότι δεν μπορούμε να γνωρίζουμε πώς αυτές οι κατατάξεις θα επηρεάσουν την επιλεξιμότητα δράσεων για χρηματοδότηση ή πώς θα εκληφθούν από τα διοικητικά δικαστήρια εάν και όταν προσβληθούν συγκεκριμένες πράξεις της διοίκησης για την χωροθέτηση και υλοποίηση έργων στην μια ή την άλλη πόλη.

Η έμφαση στις θετικές επιδράσεις των «πόλων ανάπτυξης», που χαρακτηρίζει πολλά ελληνικά επίσημα κείμενα εδώ και χρόνια, προδίδει άλλη μια γαλλική επίδραση, που εκπορεύεται από την γνωστή θεωρία του *Perroux*, θεωρία που υπέστη σταδιακά πολλές παραμορφώσεις. Η αντίληψη πάντως ότι οι πόλοι-αστικά κέντρα οργανώνουν τον γεωγραφικό χώρο ήταν ευρύτατα αποδεκτή στην γαλλική βιβλιογραφία από την δεκαετία του 1960 (*Dollfus* 1970, σ. 105).

8. Το «χωρικό πρότυπο ανάπτυξης» και το δίκτυο των αστικών κέντρων

Οι εθνικοί πόλοι ανάπτυξης και η έμφαση που δίνεται στον αναπτυξιακό τους ρόλο μας οδηγεί στην επιλογή του «χωρικού προτύπου ανάπτυξης», που στηρίζεται στο αστικό δίκτυο. Στο σημείο αυτό μπορούμε να θέσουμε ένα ακόμη θεωρητικό

ερώτημα, με μεγάλη πρακτική αξία. Ποια πρέπει να είναι η κρίσιμη παράμετρος του χωρικού προτύπου ανάπτυξης για την Ελλάδα; Το σύστημα ή το δίκτυο των αστικών κέντρων; Μήπως θα έπρεπε το πρότυπο να «οικοδομείται» πάνω σε άλλες παραμέτρους, όπως το φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον ή ακόμη η φυσική διακινδύνευση κ.ά.; Υπάρχει και ένα αλληλένδετο (και ευρύτερο) ερώτημα: Όταν «συναρμολογούμε» μια από την φύση της σφαιρική και πολύπλευρη στρατηγική, είναι λογικό να μιλούμε για μια κυρίαρχη παράμετρο; Μήπως υπεραπλοποιούμε την σύνθετη μορφή ενός αναπτυξιακού σχεδίου του εθνικού χώρου; Έχει εντούτοις επιβληθεί ο φετιχισμός του προτύπου ανάπτυξης, ως ενός συνοπτικού και περιεκτικού ιδεολογήματος που θυμίζει την απλοϊκότητα πολεοδομικών μορφοκρατούμενων λύσεων. Στη συγκεκριμένη περίπτωση βέβαια, όπως θα δούμε και παρακάτω, μέρος της ευθύνης ανήκει και στους ευρωπαϊκούς σχεδιασμούς.

Η αναζήτηση ενός εύληπτου και απλού σε διατύπωση χωρικού προτύπου μπορεί ίσως να δικαιώνεται από μια επικοινωνιακή οπτική. Το σύνθημα της χωρικής ανάπτυξης με βάση ένα πολυκεντρικό αστικό δίκτυο είναι όντως εύκολα κατανοητό. Εντούτοις η εθνική χωροταξική οργάνωση δεν διεκδικεί τις δάφνες ενός αντικειμένου που συγκινεί το ευρύτερο κοινό. Δεν είναι π.χ. σαν την πολεοδομική οργάνωση μιας γειτονιάς ή σαν το σχέδιο ενός αστικού πάρκου, που μπορεί να συνεγείρει μια τοπική κοινωνία ή να προκαλέσει τη βίαιη αντίδρασή της. Για να μην προσθέσουμε πως είναι αμφίβολο κατά πόσο η έμφαση στην ανάπτυξη των αστικών κέντρων αποτελεί ελκυστικό σύνθημα.

Το ενδιαφέρον για το σύστημα των πόλεων είναι πολύ παλιό και υπήρξε μια έννοια που προκάλεσε από νωρίς μεγάλο ενδιαφέρον και στον ελληνικό ερευνητικό κόσμο, μεταξύ άλλων και στον συγγραφέα αυτής της εισήγησης (*Wassenhoven* 1980 και *Βασενχόβεν* 1979β). Η γαλλική επίδραση ήταν και εδώ περισσότερο από εμφανής. Η πολιτική των «μητροπόλεων ισορροπίας» (*métropoles d' équilibre*), που εξαγγέλθηκε το 1965 και σύμφωνα με την οποία οκτώ μεγάλες πόλεις της Γαλλίας θα μετατρέπονταν στο αντίβαρο της κυριαρχίας του Παρισιού στον εθνικό χώρο, αποτέλεσε ένα πρότυπο και για την Ελλάδα. Μπορεί να ήταν μια απλή χειρονομία, όπως επισημαίνει ο *Ardagh* (1977, σ. 192), αλλά έδωσε ένα στίγμα προθέσεων να προικισθούν και άλλες πόλεις με τις υποδομές και υπηρεσίες του Παρισιού. Το γαλλικό

μοντέλο ήταν το 1979 το πρότυπο της ελληνικής εκδοχής της πολιτικής των «αντιπάλων πόλεων» (Βασενχόβεν 1979α). Η υπόθεση που κρυβόταν πίσω από την γαλλική πολιτική ήταν το δίκτυο των πόλεων στο σύνολό του και ο αστικός εξοπλισμός του χώρου (*armature urbaine*) ήταν ένα εργαλείο ανάπτυξης[3]. Οι παλιότεροι θα θυμούνται την πρωτοποριακή ανάλυση της *Δήμητρας Κατοχιανού* στην δεκαετία του 1960 (Κατοχιανού 1967). Από τότε η παράμετρος του αστικού δικτύου δεν έλειψε ποτέ από τις διάφορες προτάσεις χωροταξικού σχεδιασμού της χώρας μας, των οποίων αποτελούσε πάντα τον κορμό. Με μικρές αλλαγές ως προς τις πόλεις που αποτελούσαν τους βασικούς κόμβους του δικτύου, ήταν διαρκώς παρούσα. Αλλά αν ως στρατηγική παράμετρος ήταν κρίσιμη για την, σε μεγάλο βαθμό, αγροτική Ελλάδα του 1960 ή έστω 1970, δεν είναι απαραίτητα αυτονόητη η επιλογή της το 2008. Τα χρόνια εκείνα η Ελλάδα δεν ήταν μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεν ξέραμε τι εστί οικονομική παγκοσμιοποίηση και δεν υπήρχε το διαδίκτυο ούτε καν οι προσωπικοί υπολογιστές.

9. Χωρική ανάπτυξη και πολυκεντρικότητα

Οι συντάκτες του νέου ΓΠΧΣΑΑ πάντως δεν συμμερίζονται αυτές τις, πιθανώς υπερβολικές και προσωπικές, ανησυχίες. Το χωρικό πρότυπο ανάπτυξης, ως βασικό ζητούμενο, βρίσκεται στο επίκεντρο. Κατά το άρθρο 2 του σχεδίου της ΚΥΑ, «το Γενικό Πλαίσιο στοχεύει στη διαμόρφωση ενός χωρικού προτύπου ανάπτυξης, που θα είναι αποτέλεσμα μιας συνθετικής θεώρησης στο χώρο παραμέτρων που προωθούν την ανταγωνιστικότητα, την κοινωνική και οικονομική συνοχή και την προστασία και ανάδειξη του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος της χώρας». Πυρήνας του προτύπου ανάπτυξης είναι το αστικό δίκτυο και οι άξονες ανάπτυξης που συνδέουν τους αναπτυξιακούς πόλους. Βασική στρατηγική επιλογή είναι η «υιοθέτηση ενός μοντέλου βιώσιμης χωρικής ανάπτυξης, βασισμένου στη συγκρότηση ενός ολοκληρωμένου πλέγματος πόλων και αξόνων ανάπτυξης κατά τρόπο που να ενισχύεται η ανταγωνιστική παρουσία της χώρας στο διεθνές περιβάλλον και να εξασφαλίζει την κοινωνική και οικονομική συνοχή με διάχυση της ανάπτυξης στο σύνολο του εθνικού χώρου».

Οι πόλεις, ως κινητήρες της ανάπτυξης, πέρασαν τα τελευταία 20-25 χρόνια από αποδιοπομπαίους τράγους, υπεύθυνους όλης της κοινωνικής παθογένειας, ιδεολογία που είχε γίνει δυστυχώς ευρύτατα αποδεκτή από προοδευτικούς κύκλους των προηγούμενων δεκαετιών, σε αναπτυξιακό «ατού» των προηγμένων οικονομιών της δικτυακής κοινωνίας του 21ου αιώνα. Σ' αυτή την στροφή πρωταγωνιστεί ένα τεράστιο μέρος της επιστημονικής κοινότητας των «επιστημών του χώρου», αλλά και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα διάφορα κοινοτικά όργανα. Σε πολύ μεγάλο βαθμό έχουν δίκιο. Οι πόλεις είναι όντως οι φορείς που μπορούν να προωθήσουν την κοινωνία και οικονομία της γνώσης, της καινοτομίας και των νέων τεχνολογιών της πληροφορικής και των επικοινωνιών. Το ερώτημα είναι αν η αναγωγή της περίφημης «πολυκεντρικότητας» στο εργαλείο που ανοίγει τις πόρτες της ανάπτυξης ή απλώς τις κρατάει ανοικτές στο διηνεκές είναι πραγματικά πανάκεια, ιδίως για την Ελλάδα. Και το συμπληρωματικό ερώτημα είναι μέχρι ποιου σημείου πρέπει να αντιγράψουμε τις ευρωπαϊκές επιλογές και τις παραμέτρους που δέχεται η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, όπως εκφράζονται, κατά προτεραιότητα π.χ. στο Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου (ΣΑΚΧ) ή στις κατευθύνσεις για την 4η Προγραμματική Περίοδο 2007-13; Μήπως οι επιλογές αυτές βασίζονται σε θεωρητικές θέσεις θεμιτές και εφαρμόσιμες σε ένα διαφορετικό οικονομικό-κοινωνικό περιβάλλον;

Το ΣΑΚΧ δημοσιοποιήθηκε στην τελική του μορφή (τελική άραγε μέχρι τότε;) το 1999. Εντούτοις και στην Χωρική Ατζέντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που εγκρίθηκε τον Μάιο 2007 στην άτυπη σύνοδο των αρμοδίων υπουργών στην Λειψία γίνονται αποδεκτοί οι ίδιοι στόχοι που είχαν τεθεί στο ΣΑΚΧ:

- Ισόρροπη-πολυκεντρική ανάπτυξη και εταιρική σχέση πόλεων-υπαίθρου.
- Ισότητα πρόσβασης σε υποδομές και δίκτυα γνώσης.
- Βιώσιμη ανάπτυξη και συνετή διαχείριση-προστασία φύσης και πολιτιστικής κληρονομιάς.

Η «πολυκεντρικότητα» (Αγγελίδης 2004, σ. 56-69) έχει και πάλι την πρωτοκαθεδρία, ως προάγουσα την συνοχή, και ειδικότερα την «εδαφική συνοχή» που ήδη βρήκε θέση στην νέα Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Είναι όμως δυνατό να είναι ίδιες οι βασικές επιλογές- παράμετροι-προτεραιότητες για

όλες τις χώρες της Ευρώπης; Όσο αφορά στην Ελλάδα, πόσο πραγματικά απορρέουν από τις ιδιαιτερότητές της; Σε ποια σημεία υποφέρει ιδιαίτερα η οργάνωση του εθνικού ελληνικού χώρου; Συνάγονται από αυτά τα σημεία οι προτεραιότητες του εθνικού χωροταξικού σχεδιασμού ή αποδεχόμαστε απλώς τις βασικές ευρωπαϊκές παραμέτρους; Τελικά, πώς εκφράζουν αυτές οι επιλογές π.χ. τη γεωμορφολογία ή τη γεωγραφική και γεωπολιτική θέση και ιδιαιτερότητα της Ελλάδας ή την υστέρησή της σε θεσμούς σχεδιασμού και προστασίας του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος ή προστασίας από φυσικούς κινδύνους; Έχουμε αρκετά ερευνήσει και προβληματιστεί πάνω σ' αυτά τα ερωτήματα; Αν πάρουμε ένα παράδειγμα, πώς εξειδικεύονται, πέραν γενικών ευχών, επιλογές όπως η εταιρική σχέση πόλεων-υπαίθρου, που παραμένει αδιερεύνητη;

10. Η εταιρική σχέση πόλεων-υπαίθρου

Το παράδειγμα αυτό πιστεύω ότι παρουσιάζει μεγάλο ενδιαφέρον, διότι είναι κρίσιμο στις ελληνικές συνθήκες και δεν έχει αρκετά μελετηθεί. Κατά το σχέδιο του ΓΠΧΣΑΑ, η συνεργασία και εταιρική σχέση μεταξύ πόλης και υπαίθρου εντοπίζεται στην αντιμετώπιση των τάσεων υπέρμετρης αστικοποίησης, στην βελτίωση της ελκυστικότητας και στην αποκατάσταση της δημογραφικής ευρωστίας της υπαίθρου, στη δημιουργία ευκαιριών απασχόλησης και στην εξασφάλιση ισότιμης πρόσβασης σε υπηρεσίες, υποδομές και γνώση. Το ερώτημα είναι αν όντως αυτές είναι οι μεταβλητές που προσδιορίζουν μια «εταιρική» σχέση. Υπαιθρος ελκυστική για ποιους και ποιες δραστηριότητες; Ευκαιρίες απασχόλησης σε ποιους τομείς; Οι παρεμβάσεις που σκιαγραφούνται στο ΓΠΧΣΑΑ, και παρατίθενται εδώ τηλεγραφικά, μάλλον επιτείνουν κατά την γνώμη μου την αμηχανία που μας διακατέχει για το μέλλον της υπαίθρου:

Λειτουργική συνέχεια του δικτύου αστικών κέντρων και οικισμών, συμπληρωματικότητα ρόλων, εφαρμογή αρχής επικουρικότητας στην χωροθέτηση υπηρεσιών και υποδομών,

· Ενδυνάμωση δεσμών αστικών κέντρων-υπαίθρου (τουρισμός, παραθερισμός, ανάδειξη πλεονεκτημάτων υπαίθρου, πρόσβαση αστικού πληθυσμού σε ποιοτικά αγροτικά προϊόντα),

· Πρόσβαση σε υπηρεσίες και νέες τεχνολογίες, ανάσχεση αστικής διάχυσης και διάσπαρτης δόμησης, διαχείριση ρύπανσης.

Δεν υπάρχει ασφαλώς αντίρρηση στην ανάσχεση της αστικής εξάπλωσης και της ανεξέλεγκτης δόμησης ή στην καταπολέμηση της ρύπανσης, είναι όμως αυτές οι παρεμβάσεις που εξασφαλίζουν την περιλάλητη «εταιρικήτητα»; Η εντύπωση που πλανάται, και αυτό δεν περιορίζεται στο ΓΠΧΣΑΑ, είναι ότι δεν έχουμε καταστήσει σαφές τι ακριβώς εννοούμε όταν διακηρύσσουμε την εταιρικήτητα πόλης και υπαίθρου. Μήπως η εταιρική σχέση πόλης-υπαίθρου σημαίνει τελικά αστικοποίηση της υπαίθρου, παραδοχή που μας φέρνει σε αμηχανία και διστάζουμε να αρθρώσουμε δημόσια, διότι θα προκαλέσει πολλές αντιδράσεις; Πολλές πάντως από τις παραπάνω πολιτικές ή παρεμβάσεις ουσιαστικά κατατείνουν σε μια εξάπλωση της αστικότητας στον μη «επίσημα» αστικοποιημένο χώρο ή, στην καλύτερη περίπτωση, σε μια αυξημένη εξάρτησή του από τις πόλεις και τον αστικό πληθυσμό, παρά σε μια ισότιμη εταιρικήτητα. Εκτός πια και αν η πολιτική της εταιρικής σχέσης πόλεων-υπαίθρου επινοήθηκε για να «χρυσωθεί το χάπι» της πολυκεντρικότητας, δηλαδή μιας πολιτικής ενίσχυσης της αστικής ανάπτυξης. Αν συμβαίνει κάτι τέτοιο, η διαπίστωση αφορά τόσο στην ευρωπαϊκή, όσο και στην εθνική πολιτική.

Θα ήθελα να διευκρινίσω ότι δεν ψέγω τόσο την υιοθέτηση της πολιτικής στην Ελλάδα, εκτός πια κι' αν οφείλεται απλώς σε άκριτο μιμητισμό, όσο την αδυναμία μας να ερευνήσουμε σε βάθος τι σημαίνει για τα «καθ' ημάς». Αν το έχουμε πάρει απόφαση ότι η αστικοποίηση της υπαίθρου, έστω και με την έννοια της μετατροπής της σε χώρο αναψυχής του αστικού πληθυσμού, είναι μια αναπόφευκτη εξέλιξη, οφείλουμε να το πούμε, χωρίς να την βαφτίζουμε «εταιρική σχέση». Είναι όμως έτσι; Μας αρκεί το γεγονός ότι η σχέση αυτή επαναλαμβάνεται κατά κόρον στα ευρωπαϊκά κείμενα. Μήπως στην Ελλάδα αυτή η εταιρική σχέση είναι (ή πρέπει να είναι) κάτι πολύ διαφορετικό από ό,τι π.χ. στην Μεγάλη Βρετανία ή την Γερμανία, αλλά δεν την έχουμε επαρκώς ερευνήσει;

11. Εθνικό χωροταξικό σχέδιο: το δίλημμα γενικότητας ή εξειδίκευσης

Ένα άλλο μεγάλο ερώτημα που είναι σκόπιμο να μας απασχολήσει, σε θεωρητικό και πρακτικό επίπεδο, είναι μέχρι ποιου σημείου πρέπει να είναι γενικός ή ειδικός ο χαρακτήρας του εθνικού χωροταξικού σχεδίου. Ποια είναι τα πεδία στα οποία το σχέδιο πρέπει να είναι περισσότερο δεσμευτικό και σε ποια να αρκείται σε πολύ γενικές κατευθύνσεις; Το εθνικό χωροταξικό σχέδιο μπορεί ενδεχομένως να είναι γενικό εκεί όπου απλώς δίνει κατευθύνσεις στα υποκείμενα επίπεδα σχεδιασμού, ως προς την διαδικασία παραγωγής σχεδίων και ως προς τις παραμέτρους που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη. Όμως πάντοτε ελλοχεύει ο κίνδυνος γενικολογίας ή αόριστης διατύπωσης, χωρίς εξειδίκευση ή δέσμευση.

Ένα ενδιαφέρον παράδειγμα είναι τα περιβαλλοντικά προβλήματα και, ακόμη περισσότερο, εκείνα που έχουν οικουμενικό χαρακτήρα, όπως η κλιματική αλλαγή. Στο σχέδιο του ΓΠΧΣΑΑ υπάρχει μια ενότητα που αναφέρεται στην βιώσιμη διαχείριση φυσικών πόρων στο πλαίσιο των διεθνών, κοινοτικών και συνταγματικών δεσμεύσεων. Σ' αυτήν περιέχονται κάποιες σύντομες, διστακτικές και γενικόλογες νύξεις στα μέτρα που επιβάλλει η αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, δηλαδή στην χρήση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, στις υποδομές φυσικού αερίου, στην υποχρεωτική μείωση εκπομπών αερίων θερμοκηπίου από τις βιομηχανίες, στην εφαρμογή βέλτιστων τεχνικών στις βιομηχανίες, στην πρόληψη δασικών πυρκαγιών, στις αναδασώσεις και στη βιοκλιματική αρχιτεκτονική. Πρόκειται για περίπτωση όπου, σε σχέση με ένα τεράστιο για όλους πρόβλημα, το σχέδιο προδίδει μια παθητική στάση και ένα συμβιβασμό με κοινοτοπίες. Καμία αναφορά δεν γίνεται στα θέματα αστικής ανάπτυξης, δομής των πόλεων και δόμησης, ούτε εμφανίζονται συγκεκριμένοι στόχοι και ποσοτικές δεσμεύσεις.

12. Ο κίνδυνος αόριστων και ανώδυνων προτάσεων και το παράδοξο υπερβολικής λεπτομέρειας (εκτός σχεδίου δόμηση κ.ά.)

Συγγενικό είναι και το θέμα της εκτός σχεδίου δόμησης, που αποτελεί μια ελληνική πρωτοτυπία και μια πληγή του αστικού, περιαστικού και αγροτικού χώρου. Προ αρκετών ετών είχα μιλήσει για την «διαστροφή της έννοιας της 'εκτός σχεδίου Ελλάδας', ως προθαλάμου ή υποκατάστατου της 'εντός σχεδίου'» και είχα τονίσει ότι «είναι καιρός να αντιμετωπισθεί σοβαρά η ανάγκη κατάργησης της δυνατότητας της εκτός σχεδίου δόμησης» και να αντιστραφούν οι προτεραιότητες ως προς την ύπαιθρο (Βασενχόβεν 1995, σ. 26). Στο ΓΠΧΣΑΑ προτείνονται «με μισή καρδιά» κάποιες γενικόλογες ρυθμίσεις για την βελτίωση του θεσμικού πλαισίου, δηλ. ο σταδιακός περιορισμός και βαθμιαία υποκατάστασή της εκτός σχεδίου δόμησης, με κατάλληλες σχεδιαστικές ρυθμίσεις, κατά προτεραιότητα σε κρίσιμες περιοχές, όπως και η αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης, με απλούστευση και κωδικοποίηση της πολεοδομικής νομοθεσίας, έλεγχο, άμεση κατεδάφιση και άμεση πολεοδόμηση περιοχών με ιδιαίτερα υψηλή ζήτηση. Οι ποσοτικές δεσμεύσεις και ο προσδιορισμός του χρονικού ορίζοντα της εφαρμογής των μέτρων απουσιάζουν πλήρως, κάνοντας έτσι αδύνατη και την μελλοντική παρακολούθηση (monitoring). Ο φόβος για την αντιδημοτικότητα του μέτρου της κατάργησης της αυθαίρετης δόμησης σε προκαθορισμένο χρόνο είναι δυστυχώς προφανής.

Το εθνικό χωροταξικό σχέδιο πρέπει να είναι ειδικό εκεί όπου ορίζονται αδιαπραγμάτευτες χωρικού χαρακτήρα δεσμεύσεις, όπως στην παραπάνω περίπτωση. Οι δεσμεύσεις ενδέχεται να έχουν χωρική αναφορά, ιδίως εκεί όπου σήμερα απουσιάζουν ή περιορίζονται σε διάσπαρτα προγράμματα. Χωρική αναφορά μπορεί να γίνεται π.χ. σε περιαστικές ή παράκτιες ζώνες, βιοτόπους, περιοχές υψηλής διακινδύνευσης από φυσικές καταστροφές, ζώνες διασυνοριακής συνεργασίας και περιοχές εκμετάλλευσης φυσικών πόρων, πάντοτε με την απαίτηση εξειδίκευσης σε υποκείμενα επίπεδα σχεδιασμού. Ένα εύλογο ερώτημα είναι αν πρέπει να γίνονται και επιλογές επί χαρτογραφικού υποβάθρου. Κάτι τέτοιο δεν πρέπει να μας φοβίζει και δεν αντιστρατεύεται τον στρατηγικό χαρακτήρα του εθνικού σχεδίου. Μπορούν π.χ. να ορίζονται περιοχές με συγκεκριμένο χαρακτήρα, σε ένα είδος αδρομερούς στρατηγικής «ζωνοποίησης» του εθνικού χώρου, και να προσδιορίζεται ενδεικτικά ο τρόπος αντιμετώπισης της κάθε ζώνης, έστω και αν επαναλαμβάνονται ρυθμίσεις που περιλαμβάνονται σε άλλα προγράμματα και όργανα.

Είναι απαραίτητο να τηρείται ενιαία στάση στο εθνικό χωροταξικό σχέδιο ως προς το επίπεδο γενικότητας ή εξειδίκευσης, να μην αντιμετωπίζονται δηλαδή τα

ειδικά θέματα με τρόπο άνισο και επιλεκτικό, και να διατηρείται ο στρατηγικός χαρακτήρας του σχεδίου. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα στην ΚΥΑ του ΓΠΧΣΑΑ της ενότητας για τις μεταφορές, όπου γίνεται αναφορά ακόμη και στο ωράριο τροφοδοσίας σε αστικές περιοχές! Ακόμη πιο χαρακτηριστική όμως (και φωτογραφική!) είναι η ειδική αναφορά στην εκτροπή του Αχελώου, σε μια ενότητα για το υδατικό και θαλάσσιο περιβάλλον. Με αφορμή την ανάγκη διαχείρισης των υδάτινων πόρων της χώρας, «ώστε ... να καλύπτονται ισορροπα οι ανάγκες χρήσης και ανάπτυξης των διαφορετικών χωρικών και διοικητικών ενότητων», προβάλλεται η επιδίωξη μεταφοράς ποσοτήτων νερού «από μια λεκάνη απορροής σε μια άλλη στο ίδιο ή διαφορετικό υδατικό διαμέρισμα», ώστε, κατ' αναλογία της μεταφοράς νερού για την ύδρευση των δύο μητροπολιτικών περιοχών της χώρας, να δικαιωθεί η μεταφορά του νερού «του Αχελώου για την αποκατάσταση οικοσυστημάτων (ιδιαίτερα του Πηνειού και του δέλτα εκβολής του, αποκατάσταση της στάθμης του υπόγειου υδροφορέα, αντιμετώπιση υφαλμύρισης και καθιζήσεων των εδαφών της και αφετέρου να διατηρείται η ποιότητά τους σε ικανοποιητικά επίπεδα), παραγωγή πράσινης ενέργειας, ύδρευση οικισμών, άρδευση του θεσσαλικού κάμπου ...». Αυτή η επιλεκτική εξειδίκευση δείχνει μια απώλεια ισορροπίας στις επιλογές του σχεδίου.

13. Διασυνοριακή συνεργασία και διακινδύνευση από φυσικές καταστροφές

Απώλεια ισορροπίας, προς την αντίθετη κατεύθυνση, εμφανίζεται σε σχέση με το σημαντικότερο θέμα της διακρατικής, διαπεριφερειακής και, κυρίως, διασυνοριακής συνεργασίας. Πρόκειται για αντικείμενο στο οποίο το Γενικό Πλαίσιο έπρεπε να δίνει κατευθύνσεις. Όμως, στο σημείο αυτό, αντίθετα με άλλες περιπτώσεις, υπάρχει στην ΚΥΑ του 2007 μεγάλη απόκλιση από το βάρος που έχει το θέμα στις ευρωπαϊκές κατευθύνσεις (Καμχής 2007, σ. 111-122). Π.χ., στην Χωρική Ατζέντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που υιοθετήθηκε στην άτυπη σύνοδο των αρμόδιων υπουργών στην Λειψία, τον Μάιο 2007, η ενίσχυση και επέκταση των δι-ευρωπαϊκών δικτύων περιλαμβάνεται στις προτεραιότητες για την χωρική ανάπτυξη της Ε.Ε. Στην καταγραφή της σημερινής κατάστασης και των υφιστάμενων τάσεων που έγινε στην 4η Έκθεση για την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή (Μάιος 2007) και σε σχέση με τον στόχο της εδαφικής συνοχής τονίζονται οι μεγάλες δυνατότητες των

διασυνοριακών προγραμμάτων. Ακόμη σαφέστερη είναι η ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής του 2005 με τίτλο «Πολιτική της συνοχής για την ενίσχυση της ανάπτυξης και της απασχόλησης: Στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές της Κοινότητας, 2007-13». Σ' αυτήν γίνεται ειδική μνεία της συνεργασίας, που περιλαμβάνει διασυνοριακές, διακρατικές και διαπεριφερειακές συνεργασίες. Για την επίτευξη του τρίτου από τους τρεις βασικούς στόχους («Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία») προβλέπεται, με βάση την εμπειρία της κοινοτικής πρωτοβουλίας Interreg, η ενδυνάμωση της συνεργασίας σε τρία επίπεδα: (α) διασυνοριακής συνεργασίας, μέσω κοινών προγραμμάτων, (β) συνεργασίας σε επίπεδο διακρατικών περιοχών, και (γ) δικτύων συνεργασίας και ανταλλαγής εμπειριών σε όλη την Ένωση.

Στο θέμα αυτό, στο σχέδιο της ΚΥΑ για το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης, οι σχετικές αναφορές είναι φτωχές. Προβλέπεται απλώς, μεταξύ των ειδικών επιδιώξεων, η ενίσχυση του ρόλου της χώρας σε διεθνές, ευρωπαϊκό, μεσογειακό και βαλκανικό επίπεδο, με ανάδειξη και βελτίωση της κομβικής θέσης της σε δίκτυα μεταφορών, ενέργειας και επικοινωνιών, όπως και σε δίκτυα διασυνοριακών και λοιπών συνεργασιών, ιδίως γνώσης, έρευνας και τεχνολογίας.

Ένα άλλο κρίσιμο θέμα για την Ελλάδα, που υποτιμάται στην ΚΥΑ, είναι εκείνο της διακινδύνευσης και τρωτότητας έναντι φυσικών και ανθρωπογενών καταστροφών. Ας σημειωθεί ότι σήμερα πλέον οι συνέπειες των φυσικών καταστροφών θεωρούνται κατά κύριο λόγο ανθρωπογενούς προέλευσης, δεδομένου ότι η τρωτότητα έναντι των κινδύνων οφείλεται σε έλλειψη πρόληψης και σε αναπτυξιακή αδυναμία και υστέρηση. Και εδώ υπάρχει απόκλιση από την έμφαση που δίνεται σε ευρωπαϊκά κείμενα. Η ενθάρρυνη της δι-ευρωπαϊκής διαχείρισης κινδύνων, περιλαμβανομένης της κλιματικής αλλαγής, είναι μεταξύ των προτεραιοτήτων για την χωρική ανάπτυξη της Ε.Ε., που γίνονται δεκτές στην πρόσφατη Χωρική Ατζέντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης της Λειψίας, στην οποία αναφερθήκαμε ήδη.

Αυτές είναι κραυγαλέες περιπτώσεις θεμάτων ευρύτερης εμβέλειας και σημασίας που δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται με ευχολόγια. Έμμεσα προκύπτει και το πρόβλημα της ισοπέδωσης των προτεραιοτήτων και της απώλειας των πραγματικά στρατηγικού χαρακτήρα παραμέτρων μέσα σε μια πληθώρα ήσσονος σπουδαιότητας επιλογών. Η προσπάθεια να γίνεται μνεία σε ένα χωροταξικό σχέδιο όλων των

δυνατών θεμάτων, αλλά με γενικόλογό τρόπο, δεν εξασφαλίζει τελικά την αποτελεσματικότητα του σχεδίου. Φυσικά, όσο και να επιχειρήσει κανείς να αναφερθεί στα πάντα, λιγότερο ή περισσότερο ουσιώδη, όπως φαίνεται στα παραδείγματα, θα υποτιμώνται κάποια θέματα αν απουσιάζει η ευρεία και έγκαιρη διαβούλευση. Εν προκειμένω, υπήρξε έλλειμμα συμμετοχικών διαδικασιών στο στάδιο προετοιμασίας του εθνικού χωροταξικού σχεδίου, παρά τις αντίθετες θέσεις (π.χ. περί δημιουργίας χωροταξικής συνείδησης) που εκφράζονται στο σχέδιο της ΚΥΑ.

14. Η αγωνία για νέες επενδύσεις και νομοθετικά μέτρα

Η απουσία στρατηγικού προσανατολισμού δεν σημαίνει βέβαια ότι απουσιάζουν κάποια θέματα που, στο υπό συζήτηση ΓΠΧΣΑΑ, μοιάζουν να ήταν ο απώτερος σκοπός που το σχέδιο καλείται να εξυπηρετήσει, αν και δεν δηλώνεται με σαφήνεια στο κείμενο της ΚΥΑ. Κάτι τέτοιο πιθανότατα συμβαίνει με τον ρόλο που ελπίζεται να παίξει το Γενικό Πλαίσιο στην προσπάθεια προσέλκυσης επενδύσεων, ιδίως ξένων. Το ερώτημα εδώ είναι αν το ΓΠΧΣΑΑ αποτελεί το καλύτερο εργαλείο γι' αυτόν τον σκοπό. Και αν ναι, με ποιο τρόπο; Στο σημείο αυτό πιο διαφωτιστικές από το ίδιο το κείμενο της ΚΥΑ είναι οι δηλώσεις του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων του Ιουλίου 2006 για το υπό εκπόνηση τότε Γενικό Πλαίσιο:

Το Πλαίσιο «φιλοδοξεί ... να διαμορφώσει ένα είδος 'συντάγματος' για τη γη, να θεσπίσει κανόνες, όρους, προϋποθέσεις, περιορισμούς και βεβαίως να απελευθερώσει δραστηριότητες από πλήθος Αρχών, τοπικών ή ακόμη και δικαστικών, που σήμερα παρεμβαίνουν κατά το δοκούν, δημιουργώντας δαιδάλους γραφειοκρατίας και περιοχές συναλλαγής... Με το εθνικό και τα ειδικά χωροταξικά σχέδια θα προσδιορισθούν συγκεκριμένες ζώνες επενδυτικών δραστηριοτήτων και οικιστικής ανάπτυξης, με γνώμονα τις δυνατότητες, τις ανάγκες αλλά και τις αξίες (πολιτισμικές, περιβαλλοντικές κλπ.), που κάθε περιοχή ενσωματώνει ... [ώστε] να προσδιορισθούν οι χρήσεις γης και να υπάρξει ένας σαφής μηχανισμός, που κατά περιοχή, ανάλογα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε τόπου, θα διευκολύνει ή θα αποτρέπει δραστηριότητες» [\[4\]](#).

Στο ίδιο το κείμενο της ΚΥΑ, μεταξύ των επιδιώξεων για βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, αναφέρεται «η ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου μέσα από τη διαμόρφωση πλαισίου χωρικών κατευθύνσεων που αφορούν ιδίως στον προσδιορισμό προτεραιοτήτων ανάπτυξης στο χώρο με σεβασμό στο περιβάλλον και στην άρση των συγκρούσεων χρήσεων γης». Μεταξύ των προτάσεων για την βελτίωση του θεσμικού πλαισίου αναφέρεται η «πρόβλεψη τρόπων έγκαιρης αντιμετώπισης προτάσεων ιδιωτικών επενδύσεων μεγάλης κλίμακας και σημαντικής δημόσιας ωφέλειας». Θα ήταν επιπόλαιο να παραγνωρισθεί τόσο το πρόβλημα όσο και ο ρόλος του χωροταξικού σχεδιασμού στην αντιμετώπιση του. Είναι όμως ο ρόλος του ΓΠΧΣΑΑ να περιλαμβάνει εισηγήσεις για τροποποίηση της νομοθεσίας σ' αυτό το θέμα; Μήπως θα μπορούσε να παρέμβει πιο αποτελεσματικά και με μεγαλύτερη διαφάνεια μέσω προτάσεων ενός εθνικού zoning περιοχών ανάπτυξης; Κάτι τέτοιο, με την απαραίτητη εξειδίκευση σε υποκείμενα επίπεδα σχεδιασμού, θα προσidiaζε ενδεχομένως περισσότερο στην φύση ενός χωροταξικού σχεδίου.

Το ανωτέρω ερώτημα για την τροποποίηση της νομοθεσίας μας οδηγεί σε ένα ευρύτερο, και τελευταίο, ερώτημα που απευθύνεται στους νομικούς. Προσφέρει το ΓΠΧΣΑΑ την κατάλληλη θέση για την νομοθέτηση μεταβολών σε διαδικασίες χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, που αναμφίβολα χρειάζονται; Πράγματι, στο σχέδιο ΚΥΑ προτείνονται θεσμικές βελτιώσεις του συστήματος πολεοδομικού σχεδιασμού, π.χ. για την αύξηση της ευελιξίας κατά τον προσδιορισμό ζωνών, χρήσεων και δικτύων τεχνικής υποδομής (δυνατότητα άλλοτε κανονιστικού και άλλοτε στρατηγικού χαρακτήρα) και για την δυνατότητα ενιαίας σύνταξης σχεδίου σε όμορους δήμους.

15. Συμπέρασμα

Η εισήγηση αυτή, αν και αναφέρθηκε και σε αδυναμίες του σχεδίου ΚΥΑ για το ΓΠΧΣΑΑ, είχε ως κύριο στόχο να θέσει ερωτήματα για το ρόλο και τη σύνταξη ενός χωροταξικού σχεδίου μεγάλης εμβέλειας, που έχουν θεωρητική, αλλά τελικά και πρακτική, βαρύτητα. Ανεξάρτητα από την τύχη του υπό συζήτηση εθνικού

χωροταξικού σχεδίου, το θέμα του χωροταξικού σχεδιασμού μας θέτει προ διλημάτων τα οποία πρέπει να αντιμετωπίσει όλη η επιστημονική, επαγγελματική και διοικητική κοινότητα.

Βιβλιογραφία

Ελληνική

- Αγγελίδης, Μ. (2004), *Οι Πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη Χωρική Ανάπτυξη*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Ε.Μ.Π., Αθήνα.
- Βασενχόβεν, Λ. (1979α), Πόλοι ανάπτυξης και η πολιτική των «αντίπαλων πόλεων», *Οικονομία και Κοινωνία*, Αύγουστος - Σεπτέμβριος 1979, σ. 32-39.
- Βασενχόβεν, Λ. (1979β), Ανάπτυξη και σύστημα οικισμών: Μια συμβολή στη θεωρία, *Σύγχρονα Θέματα*, τεύχος 6, Σεπτέμβριος - Νοέμβριος 1979, σ. 33-41.
- Βασενχόβεν, Λ. (1995), Χωροταξία και η Ύπαιθρος Χώρα (ή το απαραβίαστο της εκτός σχεδίου δόμησης), στο *Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο Πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης*, Πρακτικά συνεδρίου, Τόμος II, Σύνδεσμος Ελλήνων Περιφερειολόγων και «Τόπος» (Επιθεώρηση Αστικών και Περιφερειακών Μελετών), Αθήνα, 1995, σ. 13-27.
- Καμχής, Μ. (2007), *Η Ενοποίηση του Ευρωπαϊκού Χώρου 1986 - 2006: Ένα σχεδιαστικό εγχείρημα μεγάλης κλίμακας*, Κριτική, Αθήνα.
- Κατοχιανού, Δ. (1967), *Χωροταξική Μελέτη Εθνικού Δικτύου Αστικών Κέντρων*, ΚΕΠΕ, Αθήνα

ΥΠΕΧΩΔΕ (2007), *Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης*, Σχέδιο Κοινής Υπουργικής Απόφασης, 31 Ιουλίου 2007.

Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (2007), *Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013*, Ιανουάριος 2007.

Ξενόγλωσση

Ardagh, J. (1977), *The New France: A society in transition 1945 - 1977*, Penguin Books, Harmondworth.

Coppolani, J. (1959), *Le Réseau Urbain de la France*, Les Éditions Ouvrières, Paris.

Delmas, C. (1963), *L' Aménagement du Territoire*, Collection Que Sais-je?, Presses Universitaires de France, Paris.

Dollfus, O. (1970), *L' Espace Géographique*, Presses Universitaires de France, Paris.

European Commission (1997), *The European Union Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

European Commission (1999), *European Spatial Development Perspective: Towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union*, Prepared by the Committee on Spatial Development, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

European Commission (2006), *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*, Final Report, ESPON Project 2.3.2.

Guichard, O. (1965), *Aménager la France*, Laffont - Gonthier, Paris.

Sibieude, Th. (1996), De l' aménagement du territoire, στο Paquot, Th., ed. (1996), *Le Monde des Villes*, Editions Complexe, σ. 391-403.

Wassenhoven, L. (1980), *The Settlement System and Socio-economic Formation: The case of Greece*, Διδακτορική διατριβή, Πανεπιστήμιο του Λονδίνου.

Το κείμενο αποτελεί επεξεργασμένη μορφή εισήγησης που παρουσιάστηκε στην Ημερίδα «Ο χωροταξικός σχεδιασμός στην Ελλάδα: νομικό πλαίσιο και εφαρμογή στην πράξη» που διοργάνωσε η εταιρεία «Νόμος και Φύση» στις 28 Ιανουαρίου 2008 στην Αθήνα.

[1] Βλ. και Καμχής, 2007, σ. 30-31.

[2] Για τις πληροφορίες σχετικά με την Γαλλία, τις Κάτω Χώρες και την Σουηδία βασίζομαι στα European Commission 1997 και European Commission 2006.

[3] Βλ. και Corpolani 1959.

[4] *Τα Νέα*, 24 Ιουλίου 2006.