

ΕΔΑΦΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗ ΚΑΙ ΧΩΡΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ. Η ΑΝΑΓΚΗ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.

Ευάγγελος Ασπρογέρακας

Αγρ. & Τοπογράφος Μηχανικός, Πολεοδομίας & Χωροταξίας ΕΜΠ
v.aspro@uclmail.net

Βασιλική Ζαχαρή

Οικονομολόγος, Πολεοδομίας & Χωροταξίας ΕΜΠ
zachariv@central.ntua.gr

Περίληψη

Η έννοια της «εδαφικής συνοχής» ενσωματώθηκε πρόσφατα στη Συνθήκη της Λισαβόνας, ως η συμπληρωματική συνιστώσα της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, αξιοποιώντας πολυετείς διεργασίες. Βασικό εργαλείο υλοποίησης μέσω των πολιτικών της ΕΕ είναι η υιοθέτηση της προσέγγισης των ολοκληρωμένων «κατά τόπους» πολιτικών. Κεντρική επιδίωξη αποτελεί η ολοκλήρωση των πολιτικών της ΕΕ με εδαφική επίδραση και, επιχειρησιακά, η κατεύθυνση των παρεμβάσεων σε συγκεκριμένα χωρικά πλαίσια σύμφωνα με τις τοπικές ανάγκες. Ο χωρικός σχεδιασμός καλείται να συμβάλει στην προώθηση της εδαφικής συνοχής, αναδεικνύοντας το εδαφικό δυναμικό των περιοχών και λειτουργώντας ως πλαίσιο συντονισμού των σχετικών πολιτικών. Στην προσπάθεια αυτή θα πρέπει να ξεπεραστούν δυσκολίες που πηγάζουν από τον τομεακό κατακερματισμό των πολιτικών καθώς και διοικητικοί και θεσμικοί περιορισμοί σε τοπικό επίπεδο. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι ανεπαρκείς συνδέσεις μεταξύ των κατευθύνσεων των πολιτικών αναπτυξιακού προγραμματισμού και χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα. Το φαινόμενο αυτό, σε συνδυασμό με ανεπάρκειες που παρατηρούνται στην υλοποίηση χωρικών πολιτικών, υπονομεύει τον αναπτυξιακό ρόλο του χωρικού σχεδιασμού και την αποτελεσματική υποστήριξη των αναπτυξιακών επιλογών και σε τοπικό επίπεδο. Ως βασική κατεύθυνση θεραπείας αναδεικνύεται η ολοκλήρωση των πολιτικών σύμφωνα με τις αρχές της «Χωρικής Διακυβέρνησης».

Λέξεις κλειδιά

Εδαφική συνοχή, κατά τόπους ολοκληρωμένη προσέγγιση, χωρικός σχεδιασμός, αναπτυξιακός σχεδιασμός

1. Εισαγωγή

Τα τελευταία χρόνια σημαντικές εξελίξεις με παγκόσμιο χωρικό αντίκτυπο, και συγκεκριμένα η οικονομική παγκοσμιοποίηση και η ευρωπαϊκή ενοποίηση, οδήγησαν μεταξύ άλλων, στην ανάδειξη της σημασίας του τύπου εγκατάστασης των οικονομικών δραστηριοτήτων και του ρόλου του τοπικού δυναμικού για την παγκόσμια ανταγωνιστικότητα. Στο πλαίσιο των παραπάνω εξελίξεων, διεθνείς φορείς όπως ο ΟΟΣΑ και η ΕΕ υποστηρίζουν μία εδαφική προσέγγιση για την ανάπτυξη. Η προσέγγιση που ακολουθεί ο ΟΟΣΑ, στρέφει το ενδιαφέρον στο εδαφικό κεφάλαιο για την ανάπτυξη των πόλεων και των περιφερειών (OECD 2001a), ενώ η ΕΕ ενσωματώνει το στόχο της εδαφικής συνοχής στις δράσεις της και παράλληλα υιοθετεί την κατά τόπους ολοκληρωμένη προσέγγιση στην πολιτική συνοχή (Επίσημη

Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2007, Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2010, Barca 2009).

Στο παρόν άρθρο επιχειρείται να αναδειχθούν οι βασικές κατευθύνσεις που εισάγει η έννοια της εδαφικής συνοχής ως στοιχείο της πολιτικής συνοχής της ΕΕ, με αναφορά και στις κατά τόπους ολοκληρωμένες πολιτικές και παράλληλα να αναγνωρισθεί ο ρόλος του χωρικού σχεδιασμού ως εργαλείο συντονισμού των πολιτικών, σύμφωνα με τις αρχές της χωρικής διακυβέρνησης. Στο πλαίσιο αυτό, η ανάλυση της ελληνικής εμπειρίας αναδεικνύει την έλλειψη του απαραίτητου συντονισμού μεταξύ αναπτυξιακού και χωρικού σχεδιασμού που υποβαθμίζει την αποτελεσματικότητά τους και τον αναπτυξιακό τους ρόλο. Γίνεται προσπάθεια ανάδειξης ορισμένων χαρακτηριστικών παραμέτρων του ζητήματος, σε αναζήτηση των κατευθύνσεων για τον αποτελεσματικότερο συντονισμό των πολιτικών.

2. Κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με την Εδαφική Συνοχή και τις Ολοκληρωμένες κατά τόπους πολιτικές

Πρόσφατες προσπάθειες της ΕΕ και των χωρών μελών εστιάζονται στην προώθηση της έννοιας της εδαφικής συνοχής, με την πεποίθηση ότι η εδαφική διάσταση αποτελεί βασική παράμετρο για την προώθηση του στόχου της αρμονικής ανάπτυξης στο σύνολο της ΕΕ. Η εδαφική συνοχή ενσωματώθηκε στη Συνθήκη της Λισαβόνας, ως η συμπληρωματική συνιστώσα της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής (Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2007, άρθρο 3). Πρόκειται για το αποτέλεσμα μιας μακρόχρονης προσπάθειας που ξεκίνησε από τα μέσα της δεκαετίας του '80 και οδήγησε σε βασικά πολιτικά στρατηγικά κείμενα που θέτουν προτεραιότητες για τη χωρική ανάπτυξη, όπως το Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 1999). Η έννοια της εδαφικής συνοχής κατέχει κεντρική θέση στην Εδαφική Ατζέντα της ΕΕ (2007), όπου συνδέεται με την ισόρροπη, αειφορική και πολυκεντρική ανάπτυξη. Με την ενσωμάτωση της εδαφικής συνοχής, αναμένεται η πολιτική συνοχής της ΕΕ να συμβάλει αποτελεσματικότερα στην ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη, και παράλληλα φιλοδοξείται να βελτιώσει το συντονισμό των πολιτικών της ΕΕ. Η εδαφική συνιστώσα της συνοχής εγείρει την ανάγκη να λαμβάνονται υπόψη και να καθοδηγούνται τα χωρικά αποτελέσματα όλων των σχεδιαζόμενων και εφαρμοζόμενων πολιτικών (TSP 2020, 2011: 12).

Η εδαφική συνοχή, επίσης, συνδέεται με την απελευθέρωση του εδαφικού δυναμικού των περιφερειών της ΕΕ (European Commission, 2009). Σύμφωνα με την Πράσινη Βίβλο για την Εδαφική Συνοχή, οι δημόσιες πολιτικές θα πρέπει να διευκολύνουν τις διάφορες περιφέρειες να αξιοποιούν με τον καλύτερο τρόπο τα εδαφικά τους πλεονεκτήματα (CEC 2008a). Θέση που διατυπώνεται και στο κείμενο αναφοράς για την αναθεώρηση της Εδαφικής Ατζέντας 2020 (2011) το οποίο θέτει βασικούς στόχους τη διατήρηση ενός υψηλού επιπέδου ζωής και την προσέλκυση ιδιωτικών επενδύσεων. Προς την κατεύθυνση αυτή, οι δημόσιες πολιτικές θα πρέπει να στοχεύουν στο συνδυασμό τομεακών δράσεων, έτσι ώστε να δημιουργούνται συνέργειες και συμπληρωματικότητες και να προωθούν κοινές δράσεις μεταξύ διαφορετικών χωρικών ενοτήτων, προκειμένου να συγκροτούνται κοινές στρατηγικές διευθέτησης των κοινών προκλήσεων. Επιδίωξη αποτελεί και η καλύτερη ολοκλήρωση των πολιτικών της ΕΕ με εδαφική επίδραση, τόσο οριζόντια, μεταξύ των διαφορετικών τομέων, όσο και κάθετα, μεταξύ των επιπέδων διοίκησης (Polverari et. al. 2005).

Βασικό εργαλείο προς την κατεύθυνση της εδαφικής συνοχής είναι η υιοθέτηση της προσέγγισης των ολοκληρωμένων «κατά τόπους» πολιτικών (TSP 2020, 2011: 7), όπως αρχικά προτάθηκε στην έκθεση Barca (2009). Η προσέγγιση αυτή που φιλοδοξεί να γίνει το νέο παράδειγμα περιφερειακής πολιτικής προωθεί τη διατομεακή προσέγγιση και υπηρετεί δύο βασικούς στόχους που απορρέουν από τη Συνθήκη της ΕΕ: την αποτελεσματικότητα, δηλαδή τη δημιουργία ίσων ευκαιριών σε όλες τις περιφέρειες της ΕΕ για την πλήρη αξιοποίηση των δυνατοτήτων τους και την ισότητα, δηλαδή την ίση πρόσβαση των πολιτών της ΕΕ σε ένα δεδομένο επίπεδο συνθηκών διαβίωσης, ανεξαρτήτως τόπου κατοικίας (Barca 2009: 5).

Από τις επιχειρησιακές συνέπειες της υιοθέτησης μιας «κατά τόπους» πολιτικής είναι η κατεύθυνση των παρεμβάσεων σε συγκεκριμένα χωρικά πλαίσια και στους χωρικούς δεσμούς τους, βασιζόμενες στις τοπικές ανάγκες και στην τοπική γνώση. Στο πνεύμα αυτό η Επιτροπή πρότεινε στην 5^η έκθεση συνοχής την ενδυνάμωση της περιφερειακής και αστικής διάστασης της πολιτικής συνοχής, αλλά και την ενίσχυση της αρχής της εταιρικής σχέσης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2010). Σε εφαρμογή των παραπάνω κατευθύνσεων, οι προτάσεις της Επιτροπής για την επόμενη προγραμματική περίοδο (2014-2020) παραθέτουν μια ολοκληρωμένη προσέγγιση για την τοπική ανάπτυξη που θα βασίζεται στην πρωτοβουλία των τοπικών εταίρων σε υποπεριφερειακό επίπεδο και θα εφαρμόζεται μέσω ολοκληρωμένων και πολυτομεακών στρατηγικών τοπικής ανάπτυξης, σύμφωνα με τις -κατά περίπτωση- τοπικές ανάγκες και το τοπικό δυναμικό (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2011: 54-57).

3. Ο ρόλος του χωρικού σχεδιασμού στο πλαίσιο της εδαφικής συνοχής

Παρά το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν αναφέρει ξεκάθαρα το ζήτημα του χωρικού σχεδιασμού κατά τις προσπάθειές για την αναθεώρηση της πολιτικής συνοχής, η στήριξη δράσεων, όπως η διαμόρφωση «χωρικών οραμάτων» σε διακρατικές περιοχές, στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας, οι οποίες θέτουν κοινές προτεραιότητες χωρικής ανάπτυξης αποδεικνύει ότι ο χωρικός σχεδιασμός μπορεί και είναι επιθυμητό να διαδραματίσει ισχυρό ρόλο στο πλαίσιο μελλοντικών πολιτικών εδαφικής συνοχής για την ΕΕ. Επιπρόσθετα, υπάρχει μία όψη στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού στο επίπεδο της ΕΕ, καθώς η έννοια της εδαφικής συνοχής, αν και δεν αποτελεί συνέχεια του Σχεδίου Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου, συνεχίζει να προτείνει συγκεκριμένες προτεραιότητες για το χωρικό σχεδιασμό στις χώρες – μέλη, όπως τη χωρικά ισόρροπη ανάπτυξη και την αποφυγή πολύ μεγάλων αστικών συγκεντρώσεων, την ενίσχυση των χωρικών διασυνδέσεων, όπως της αστικής δικτύωσης, και την αποφυγή του χωρικού κατακερματισμού μέσω της συνεργασίας (CEC 2008a). Ειδικότερα, η Επιτροπή προωθεί τη βιώσιμη αστική ανάπτυξη για την επόμενη προγραμματική περίοδο προτείνοντας αυξημένους πόρους, τη δημιουργία πλατφόρμας αστικής ανάπτυξης και την ενίσχυση καινοτόμων δράσεων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2011).

Υπό τα δεδομένα που δημιουργεί η εδαφική συνοχή, τόσο ως έννοια που ενσωματώνει συγκεκριμένες αξίες όσο και ως νομιμοποιητική συνιστώσα για την ανάπτυξη εδαφικών πολιτικών στην ΕΕ, ο χωρικός σχεδιασμός καλείται να αποκτήσει έναν επιπλέον ρόλο για την προώθησή της, αλλά και για την πλαισίωση των πολιτικών με εδαφική διάσταση. Όπως επισημαίνει η έκθεση *Territorial State and Perspectives 2020* (2011) το ενδιαφέρον θα πρέπει να εντοπίζεται σε ολοκληρωμένα στρατηγικά πλαίσια που έχουν την ικανότητα να ενσωματώνουν καλύτερα τις τομεακές πολιτικές και να τις μετατρέπουν σε στρατηγικές, με βάση τις τοπικές ιδιαιτερότητες και

χαρακτηριστικά (TSP 2020, 2011: 12). Κατά τον Faludi, (2006: 9) ο σχηματισμός ολοκληρωμένων στρατηγικών θα διοχέτευε ένα στοιχείο χωρικού ή εδαφικού σχεδιασμού στην πολιτική συνοχής. Ήδη, από την προηγούμενη προγραμματική περίοδο είχε δοθεί η κατεύθυνση προς τα κράτη – μέλη και τις περιφέρειες να αξιολογούν και να λαμβάνουν υπόψη ιδιαίτερες γεωγραφικές συνθήκες, κατά το σχηματισμό των προγραμμάτων που κατανέμουν πόρους κατά προτεραιότητα (Council of the EU 2006: 40).

Το παράρτημα της Πράσινης Βίβλου για την εδαφική συνοχή (2008b:5) επισημαίνει ότι λίγες χώρες έχουν καταστρώσει ολοκληρωμένες και συνολικές εθνικές στρατηγικές, οι οποίες λαμβάνουν υπόψη εδαφικά ζητήματα σχετικά με το πώς δαπανούνται οι πόροι των Διαρθρωτικών Ταμείων. Ο χωρικός σχεδιασμός καλείται να καλύψει αυτό το κενό και να αποτελέσει τη στρατηγική που θα αναδεικνύει το εδαφικό δυναμικό των περιοχών, θα εντοπίζει γεωγραφικά αδύναμες περιοχές και θα εστιάζει στις ανάγκες τους. Μπορεί να εγγυηθεί τη δημιουργία μιας συνολικής στρατηγικής που ενσωματώνει τις τομεακές πολιτικές, όσο και τα προγράμματα στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής της ΕΕ και να αναδείξει την πρόσθετη αξία τους, κάτι που είναι ιδιαίτερα επιθυμητό, όπως επισημαίνεται και στην έκθεση Barca (2009: 1).

Ο σχηματισμός των όποιων χωρικών στρατηγικών θα πρέπει να κινητοποιεί όλους τους ενδιαφερόμενους δρώντες, υπό τη λογική της εδαφικής διακυβέρνησης που περιγράφεται ως «μία διαδικασία οργάνωσης και συντονισμού δρώντων για την ανάπτυξη, αλλά και την προστασία κοινωνικού κεφαλαίου, προκειμένου να βελτιωθεί η εδαφική συνοχή σε όλα τα επίπεδα» (Βασενχόβεν κ.α. 2010: 59). Ιδιαίτερα σημαντική είναι η δυνατότητα που δίνεται μέσω του χωρικού σχεδιασμού να ενεργοποιούνται οι τοπικοί δρώντες (τοπικές διοικήσεις, επιχειρηματικός τομέας, κοινωνία των πολιτών κ.α.), διαμορφώνοντας ένα πλαίσιο που υποστηρίζει την «εκ των κάτω» δράση, όπως προωθεί η «κατά τόπους» προσέγγιση (Barca 2009: 29). Ο συμμετοχικός χωρικός σχεδιασμός αναδύει τις τοπικές προτιμήσεις και την τοπική γνώση, προωθεί τη δικτύωση και επομένως είναι δυνατό να συμβάλει στη δημιουργία κατάλληλων ολοκληρωμένων κατά τόπους πολιτικών. Οι στρατηγικές χωρικής ανάπτυξης βοηθούν στην ενεργοποίηση των πολλών δρώντων να ανακαλύψουν τα χαρακτηριστικά των τόπων τους, και έτσι να προωθήσουν επενδύσεις με περισσότερο βιώσιμα αποτελέσματα (Koresawa & Konvitz 2001: 16).

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Χωροτακτών (European Council of Spatial Planners) σε μία προσπάθεια να ενσωματώσει τη λογική της εδαφικής συνοχής στο χωρικό σχεδιασμό επισημαίνει ότι η ανάγκη για μεγαλύτερη ολοκλήρωση των πολιτικών μέσω του χωρικού σχεδιασμού εντείνεται ακόμα περισσότερο με την ενσωμάτωση της έννοιας της εδαφικής συνοχής (Vogelij 2008). Η προσπάθεια αυτή είναι δυνατό να αναχαιτίζεται από τον τομεακό κατακερματισμό, τα διοικητικά σύνορα, τη μειωμένη δυνατότητα συμμετοχής πολλαπλών δρώντων, την αδυναμία συμφωνίας σε ένα όραμα, τον περιορισμένο βαθμό μάθησης και την έλλειψη ενσωμάτωσης της οικονομικής και κοινωνικής διάστασης στο σχεδιασμό (ό.π.). Διαπιστώνεται δηλαδή η ανάγκη για την ενσωμάτωση της λογικής της χωρικής διακυβέρνησης (Βασενχόβεν κ.α. 2010) κατά τις πρακτικές χωρικού σχεδιασμού.

Σχετικά με το ζήτημα του συντονισμού των πολιτικών, υιοθετείται η άποψη ότι ο στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός συνιστά εκείνο το πεδίο δράσης που διασφαλίζει τη βέλτιστη συνεργασία και επικοινωνία μεταξύ βασικών δρώντων τομεακών και

χωρικών πολιτικών (Schön 2005). Η στρατηγική χωρικής ανάπτυξης στην ΕΕ όπως εκφράζεται στην Εδαφική Ατζέντα 2020 (2011) θέτει τη σημασία του χωρικού συντονισμού των τομεακών ευρωπαϊκών πολιτικών ως προς την ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς τους. Σε επίπεδο κρατών – μελών, όπως επισημαίνει η 7^η έκθεση προόδου της πολιτικής συνοχής (2011), αναγκαία προϋπόθεση για μία εδαφικά ολοκληρωμένη προσέγγιση αποτελεί η ενδυνάμωση της θεσμικής και διοικητικής ικανότητας και η δημιουργία κατάλληλου εθνικού πλαισίου. Σύμφωνα με τις προτάσεις της Επιτροπής για την επόμενη προγραμματική περίοδο, τα κράτη – μέλη θα πρέπει να καθορίσουν μία ολοκληρωμένη προσέγγιση της χρήσης των διαρθρωτικών ταμείων για την εδαφική ανάπτυξη, η οποία θα προσδιορίζει μεταξύ άλλων ρυθμίσεις για την εδαφική ανάπτυξη αστικών, αγροτικών, παράκτιων και αλιευτικών περιοχών, καθώς και περιοχών με ιδιαίτερα εδαφικά χαρακτηριστικά (όπως ιδιαίτερα απομακρυσμένων, αραιοκατοικημένων κλπ περιοχών) (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2011: 42).

Ο χωρικός σχεδιασμός σε εθνικό επίπεδο είναι δυνατό να συμβάλει στη διαμόρφωση του παραπάνω πλαισίου στρατηγικών κατευθύνσεων για τις εδαφικά ολοκληρωμένες πολιτικές. Ο χωρικός σχεδιασμός μπορεί να συνεισφέρει σημαντικά στην κατάσχεση ενός ολοκληρωμένου, περισσότερο εδαφικά εντοπισμένου, και άρα αποτελεσματικότερου αναπτυξιακού σχεδιασμού υπηρετώντας την αποτελεσματικότερη λειτουργία της πολιτικής συνοχής της ΕΕ υπό το πρίσμα της εδαφικής παραμέτρου και κατ' επέκταση της περιφερειακής αναπτυξιακής πολιτικής των κρατών – μελών στον καθορισμό της οποίας η πρώτη συμβάλλει σημαντικά. Κάτι τέτοιο εγείρει ζητήματα συνεργασίας και συντονισμού μεταξύ των δρώντων που εμπλέκονται στο σχεδιασμό και στην εφαρμογή τόσο του αναπτυξιακού, όσο και του χωρικού σχεδιασμού.

4. Χωρικός σχεδιασμός και αναπτυξιακές πολιτικές στην Ελλάδα.

4.1 Ζητήματα συντονισμού των διαδικασιών διαμόρφωσης και υλοποίησης των πολιτικών

Οι κατευθύνσεις των πολιτικών αναπτυξιακού προγραμματισμού και χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα προκύπτουν από ξεχωριστές διαδικασίες οι οποίες έχουν διαφορετική μεθοδολογία και φιλοσοφία προσέγγισης και προωθούνται από διαφορετικούς κεντρικούς φορείς (από το 2011 την ευθύνη έχουν το Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας & Ναυτιλίας και το Υπουργείο Περιβάλλοντος Ενέργειας & Κλιματικής Αλλαγής αντίστοιχα). Η αμηχανία που διέπει το ρόλο και τη σχέση ανάμεσά τους είναι εμφανής και στα όσα προβλέπονται στη σχετική νομοθεσία. Η υλοποίηση των πολιτικών διαμορφώνεται σε δύο παράλληλα συστήματα όπου κάθετα καθορίζονται δεσμευτικές, ιεραρχικές σχέσεις αλλά οριζόντια η σύνδεση παραμένει ανεπαρκής.

Πιο συγκεκριμένα, το εθνικό χωροταξικό σχέδιο, γνωστό ως Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΓΠΧΣΑΑ, Ν.2742/99, ΦΕΚ207/Α) «εναρμονίζεται» με τις κατευθύνσεις του Σχεδίου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΣΠΑ), που αποτέλεσε την βάση των ΚΠΣ, και από το 2007 του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) ενώ σχετικά με τα Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΠΠΧΣΑΑ) αναφέρεται ότι «για την κατάρτισή τους λαμβάνονται υπόψη», (δηλαδή χωρίς να δεσμεύονται;), τα αναπτυξιακά προγράμματα της περιφέρειας. Και τα δύο επίπεδα αποτελούν τη «βάση

αναφοράς για το συντονισμό και εναρμόνιση των επιμέρους πολιτικών, προγραμμάτων και επενδυτικών σχεδίων» των δημόσιων φορέων ενώ αναφέρεται ότι «στο αναπτυξιακό πρόγραμμα κάθε περιφέρειας περιλαμβάνονται κατά προτεραιότητα τα έργα και οι δράσεις που προωθούν την εφαρμογή» του ΠΠΧΣΑΑ. Είναι φανερό ότι δίνεται κατ' αρχήν προτεραιότητα στον αναπτυξιακό προγραμματισμό καθώς το Εθνικό Χωροταξικό εναρμονίζεται με αυτόν αλλά σε επίπεδο περιφέρειας ο προσδιορισμός των σχέσεων δεν είναι σαφής και σε επιχειρησιακό επίπεδο οι αναπτυξιακές δράσεις οφείλουν να υποστηρίζουν την υλοποίηση των κατευθύνσεων του Χωροταξικού σχεδιασμού.

Η απροσδιοριστία της σχέσης αυτής είναι εμφανέστερη στην περίπτωση των Ειδικών (Τομεακών) Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης τα οποία «εξειδικεύουν ή και συμπληρώνουν τις κατευθύνσεις» του Εθνικού Χωροταξικού, χωρίς να αναφέρεται στο κείμενο του νόμου πιθανή εξάρτηση σε σχέση με τον αναπτυξιακό προγραμματισμό. Η έλλειψη αυτή αποκτά ιδιαίτερη σημασία από τη στιγμή που τα Ειδικά Πλαίσια αφορούν την οργάνωση κλάδων παραγωγικών δραστηριοτήτων και αναπτυξιακών υποδομών (σε ισχύ βρίσκονται τα Ειδικά Πλαίσια Βιομηχανίας, Τουρισμού, Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας και Ιχθυοκαλλιεργειών).

Σε επίπεδο διοικητικών διαδικασιών η έλλειψη συντονισμού κατά την τελευταία δεκαετία ήταν εις βάρος του χωρικού σχεδιασμού π.χ. το εθνικό χωροταξικό σχέδιο (το ΓΠΧΣΑΑ) του 2000, το οποίο τελικά δε θεσμοθετήθηκε, διαμορφώθηκε πολύ αργά για να έχει κάποια επίδραση στις επιλογές του 3^{ου} ΚΠΣ (2000-2006) ενώ το ίδιο συνέβη με το θεσμοθετημένο από το 2008 ΓΠΧΣΑΑ που δε θα μπορούσε να επηρεάσει τις επιλογές στο ΕΣΠΑ 2007 – 2013. Ομοίως αμφισβητούμενη είναι και η σχέση μεταξύ Περιφερειακών Πλαισίων ΧΣΑΑ και Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ). Το φαινόμενο αποδίδεται εν μέρει στην έλλειψη συνεργασίας των δύο κεντρικών φορέων. Η συνεργασία αυτή θα έπρεπε να εξασφαλίζεται μέσω των Επιτροπών συντονισμού της Κυβερνητικής πολιτικής (για την Χωροταξία βλ. σχετικά άρ.3, ν.2742/1999) ενώ προβλέπεται και η σύσταση σχετικών διυπουργικών ομάδων εργασίας (π.χ. για το Γενικό και τα Ειδικά ΠΧΣΑΑ βλ. αρ.2, παρ.7, Υ.Α ΠΕΚΑ, Αριθμ.51949/ΦΕΚ.1925/13.12.2010). Τα βαθύτερα αίτια του συνολικού ελλείμματος δεν είναι εύκολο να εντοπισθούν, είναι σίγουρα ευρύτερα, με αφετηρία ίσως περιοριστικές επιστημονικές και συντεχνιακές προσεγγίσεις. Πιθανές περιορισμένες εξαιρέσεις δεν μπορούν να συνθέσουν ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο συνεργασίας (Ασπρογέρακας 2011).

Για τα κατώτερα από το περιφερειακό επίπεδα χωρικού σχεδιασμού (Ρυθμιστικά σχέδια, Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια, κλπ) προβλέπεται ότι «οφείλουν να εναρμονίζονται προς τις επιλογές» των εγκεκριμένων πλαισίων ανώτερου χωρικού επιπέδου (Ν.2742/99, Αρ. 9) χωρίς να γίνεται αναφορά σε πιθανές αναπτυξιακές κατευθύνσεις. Μεμονωμένες αναφορές συναντάμε στις προδιαγραφές εκπόνησης των μελετών όπως για παράδειγμα στην περίπτωση των Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων (ΓΠΣ) και των Σχεδίων Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης (ΣΧΟΟΑΠ) κατά την εκπόνηση των οποίων «συνεκτιμάται, σε συσχετισμό και με τα σχετικά προγράμματα τομεακών φορέων, η ανάγκη χωροθέτησης ζωνών οργανωμένης ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων» (Αποφ-9572/1845/00, ΦΕΚ-209/Δ/7.4.2000). Ωστόσο, ως σήμερα, ο υλοποιημένος αναπτυξιακός προγραμματισμός παραμένει μη ολοκληρωμένος ως προς τα επίπεδα εφαρμογής του που περιορίζονται στο εθνικό και το περιφερειακό επίπεδο. Σε επίπεδο τοπικό

ουσιαστικά δεν υλοποιούνταν αναπτυξιακά προγράμματα με κοινές προδιαγραφές όπως για παράδειγμα εκείνα που προβλέπονται από το Ν.1622/86 (ΦΕΚ92Α), ο οποίος δεν έχει τύχει εφαρμογής ως προς τις συγκεκριμένες διατάξεις. Η έλλειψη αυτή δημιουργεί αναντιστοιχία μεταξύ των παράλληλων διαδικασιών σχεδιασμού με αποτέλεσμα να μην υπάρχουν σαφείς εισροές ως προς τις αναπτυξιακές κατευθύνσεις για τα χωρικά σχέδια, ούτε δυνατότητα άμεσης αλληλεπίδρασης αναπτυξιακού και χωρικού σχεδιασμού στο επίπεδο αυτό ή πρόβλεψη ενίσχυσης της υλοποίησης του φυσικού σχεδιασμού μέσω αναπτυξιακών προγραμμάτων (Οικονόμου, 2009). Με το Ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης) θεσπίστηκε η υποχρέωση κατάρτισης πενταετών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων από τους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού. Πρόκειται για κείμενα αναπτυξιακού προγραμματισμού που σε επίπεδο Δήμου πιθανό να καλύπτουν το παραπάνω κενό. Ωστόσο, δεν προσδιορίζεται με σαφήνεια η σχέση τους με το χωρικό σχεδιασμό και τα υπάρχοντα αναπτυξιακά σχέδια (ΠΕΠ) και μένει να φανεί στην πράξη αν μπορούν να συντελέσουν στον συντονισμό των πολιτικών σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο ή θα προσθέσουν ένα σύστημα παράλληλου σχεδιασμού με προδιαγραφές ενός τρίτου κεντρικού φορέα (Υπουργείο Εσωτερικών).

Η έλλειψη συντονισμού στις διαδικασίες και ο ανεπαρκής προσδιορισμός των σχέσεων μεταξύ των βασικών κειμένων χωροταξικής και αναπτυξιακής πολιτικής υπονομεύει τόσο την αξιοπιστία όσο και την αποτελεσματικότητά τους κι ενώ είναι φανερός ο συμπληρωματικός τους ρόλος, όπως προκύπτει σε επίπεδο διατυπωμένων στόχων. Το ΓΠΧΣΑΑ (ΦΕΚ 128 Α/ 3.07.08) δίνει έμφαση στην υποστήριξη του διεθνούς ρόλου της χώρας και «στοχεύει στη διαμόρφωση ενός χωρικού προτύπου ανάπτυξης, στο πλαίσιο των αρχών της αειφορίας» με ενίσχυση της κοινωνικής και οικονομικής συνοχής και της ανταγωνιστικότητας. Ιδιαίτερες επιδιώξεις αποτελούν η «ενίσχυση της περιφερειακής ανάπτυξης και της χωρικής συνοχής» καθώς και η «βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας» και «η ενίσχυση της επιχειρηματικότητας». Αναγνωρίσιμη είναι η σημασία που έχει το ΕΣΠΑ ως εργαλείο χωρικής ανάπτυξης καθώς δίνει έμφαση στην αειφόρο διαχείριση του περιβάλλοντος, βεβαίως στην περιφερειακή ανάπτυξη και στη δημιουργία ανταγωνιστικών χωρικών ενοτήτων και πόλων ανάπτυξης. Είναι ωστόσο ενδεικτικό ότι οι χαρακτηριζόμενοι πόλοι ανάπτυξης (Αθήνα – Αττική, Θεσσαλονίκη, Πάτρα, Λάρισα – Βόλος, Ιωάννινα, Καβάλα – Ξάνθη – Δράμα, Καλαμάτα, Κομοτηνή – Αλεξανδρούπολη, Κοζάνη – Πτολεμαΐδα, Ηράκλειο – Χανιά και Ρόδος) παρουσιάζουν διαφοροποιήσεις σε σχέση με το συγκεκριμένο ΓΠΧΣΑΑ που ακολουθεί διαφορετική προσέγγιση διακρίνοντας 4 κατηγορίες αναπτυξιακών πόλων: μητροπολιτικά κέντρα (Αθήνα και Θεσσαλονίκη), πρωτεύοντες εθνικούς πόλους (Πάτρα, δίπολο Λάρισα - Βόλος, Ιωάννινα, δίπολο Ηράκλειο - Χανιά και δίπολο Κομοτηνή – Αλεξανδρούπολη), δευτερεύοντες και λοιπούς εθνικούς πόλους. Η ασυμφωνία αυτή υπονομεύει και το ενδεχόμενο στήριξης στις κατευθύνσεις των δύο αυτών σχεδίων μιας πολιτικής οικιστικού δικτύου.

4.2 Ο χωρικός σχεδιασμός ως αναπτυξιακό εργαλείο

Βασικός ρόλος του χωρικού σχεδιασμού είναι η υποστήριξη των αναπτυξιακών επιλογών μέσω ρυθμίσεων που επιτρέπουν την οργάνωση του χώρου και την ορθολογική αξιοποίησή του από ανταγωνιστικές μεταξύ τους δραστηριότητες. Είναι χαρακτηριστικό ότι σε προσχέδιο του σε ισχύ ΓΠΧΣΑΑ που είχε δοθεί προς διαβούλευση από το ΥΠΕΧΩΔΕ, αναφερόταν ως στόχος και 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». Η αναφορά ήταν

ενδεικτική της σημασίας που απέδιδαν οι συντάκτες στην εξασφάλιση, μέσω του Πλαισίου, της βεβαιότητας πιθανών μελλοντικών επενδύτων ως προς την χωροταξική και πολεοδομική νομιμότητα των επενδύσεων τους (Βασενχόβεν κ.α., 2010) συμβάλλοντας έτσι στη διαμόρφωση ενός σταθερού επιχειρηματικού περιβάλλοντος. Τελικώς βέβαια το κείμενο τροποποιήθηκε και ο στόχος αφορά πλέον τη «βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας της χώρας» και «την προώθηση επιχειρηματικών δράσεων σε κλάδους στους οποίους διαθέτει συγκριτικό πλεονέκτημα».

Η έλλειψη συγχρονισμού και συνέπειας μεταξύ των πολιτικών που στοχεύουν στην αναδιάρθρωση της οικονομίας και το χωρικό σχεδιασμό σε διάφορες κλίμακες υπονομεύει την αποτελεσματικότητά τους ενώ εγκυμονεί κινδύνους υποβάθμισης για το φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον. Για παράδειγμα, η νομοθεσία κινήτρων για ιδιωτικές επενδύσεις (Αναπτυξιακοί Νόμοι με πιο πρόσφατο το Ν.3908/2011, ΦΕΚ39/Α) παρά το γεγονός ότι περιλαμβάνουν χωρικά κριτήρια στην κατανομή των ενισχύσεων (μέσω του συστήματος ζωνών) είχαν διαχρονικά αμφιλεγόμενα αποτελέσματα ως προς το στόχο επίτευξης ουσιαστικής αποκέντρωσης των δραστηριοτήτων και ενδυνάμωσης της περιφερειακής οικονομίας. Προκάλεσαν δε σε μεγάλο βαθμό την ανεξέλεγκτη συγκέντρωση βιομηχανικών δραστηριοτήτων γύρω από την Αττική (Βοιωτία, Εύβοια, Κορινθία), επιβαρύνοντας σημαντικά το περιβάλλον των περιοχών αυτών.

Μια λύση, για την ολοκλήρωση της αναπτυξιακής και της χωρικής διάστασης της βιομηχανίας, θα μπορούσε να είναι η ταυτόχρονη προώθηση διαμόρφωσης οργανωμένων υποδοχών, όπως οι γνωστές μας Βιομηχανικές Περιοχές (διέπονται πλέον από το Ν.3982/2011 - ΦΕΚ 143/Α - περί Επιχειρηματικών Πάρκων). Εδώ ο ρόλος του χωρικού σχεδιασμού μπορεί να είναι διττός. Κατ' αρχήν εξυπηρετεί τον εντοπισμό των κατάλληλων υποδοχών με όρους στρατηγικού (επιλογή θέσεων σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο) αλλά και φυσικού σχεδιασμού (οριοθέτηση επί του εδάφους) καθώς και την αποτελεσματική διασύνδεση και εσωτερική οργάνωση των ενοτήτων. Ταυτόχρονα δίνει τη δυνατότητα ρύθμισης του περιβάλλοντος χώρου, με εργαλεία που θα απέτρεπαν τη χωροθέτηση των δραστηριοτήτων εκτός των εντοπισμένων ενοτήτων (Οικονόμου 2009). Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι επιλογές του ΓΠΣ Σχηματαρίου (βλ. ΦΕΚ 607/2010), όπου επιχειρείται ρύθμιση του χώρου σε μια ενότητα με σημαντικές υποδομές (εθνικά δίκτυα μεταφορών) και εκτεταμένη συγκέντρωση βιομηχανικών και εμπορικών δραστηριοτήτων. Προτείνονται ζώνες οργάνωσης των οικονομικών δραστηριοτήτων σε συνδυασμό με ζώνες προστασίας ευαίσθητων περιοχών και διαμορφώνονται αντικίνητρα για τη χωροθέτηση εκτός των αναπτυξιακών ζωνών. Περιορίζεται έτσι το έλλειμμα ανταγωνιστικότητας της οργανωμένης και για το λόγο αυτό ακριβότερης γης σε σχέση με το μη οργανωμένο χώρο της υπαίθρου που επιτρέπει οικονομικότερη για τον επιχειρηματία αρχική εγκατάσταση με αρνητικές συνέπειες ωστόσο για το περιβάλλον, προκαλεί συγκρούσεις με άλλες δραστηριότητες αλλά και συνολικά υποβαθμίζει την προοπτική οργανωμένης ανάπτυξης του κλάδου περιορίζοντας τις δυνατότητες διαμόρφωσης οικονομικών κλίμακας. Προς την ίδια κατεύθυνση θα λειτουργούσε και η χρήση εργαλείων χωρικής ανάπτυξης (όπως οι Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων του ν.2742/99) που δίνουν τη δυνατότητα οργάνωσης δραστηριοτήτων σε λειτουργικές ενότητες.

Με δεδομένη την αναμφισβήτητη και σημαντική δυναμική που φέρουν οι παράγοντες της αγοράς και της πραγματικής οικονομίας, οι πολιτικές διαχείρισης του χώρου σε κάθε κλίμακα είναι απαραίτητο να ανατροφοδοτούνται παραμένοντας ενήμερες ως προς τις επιχειρηματικές τάσεις και ανάγκες ώστε να είναι και αποτελεσματικές ως προς τις επιδιώξεις τους. Στην περίπτωση των αστικών κέντρων και ιδιαίτερα της Αθήνας, διαπιστώνονται ανάγκες προσαρμογής στις επιταγές της διεθνοποίησης και του αυξανόμενου αστικού ανταγωνισμού μέσω της προσέκλυσης ιδιωτικών επενδύσεων για την οργάνωση και ανάπτυξη σύγχρονων επιχειρηματικών δράσεων και παραγωγικών δραστηριοτήτων υψηλής προστιθέμενης αξίας. Ωστόσο, είναι περιορισμένες οι προσπάθειες προετοιμασίας με διατύπωση κατευθύνσεων και κριτηρίων για τη χωροθέτησή τους αλλά και εργαλείων σε πολεοδομικό επίπεδο για την ανάπτυξή τους.

Σε επίπεδο στρατηγικών επιλογών είναι χαρακτηριστική η ανακολουθία που συναντάται σε περιπτώσεις συντονισμού της πολιτικής μεταξύ χωροταξικού και πολεοδομικού επιπέδου. Το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας (ΡΣΑ) παραμένει σε ισχύ από το 1985 (Ν.1515/85, περιορισμένες τροποποιήσεις: Ν.1955/91 και Ν.2730/99), με αποτέλεσμα χωρικοί μετασχηματισμοί (μεταλλαγές χρήσεων, κέντρων) σημαντικές παρεμβάσεις όπως τα Ολυμπιακά έργα (Serraos et. al. 2009) αλλά και σύγχρονες θεωρήσεις (κλιματική αλλαγή) να μην έχουν αξιολογηθεί και ενταχθεί ουσιαστικά σε ένα σαφές στρατηγικό πλαίσιο. Το κενό αυτό φιλοδοξεί να καλύψει το νέο ΡΣΑ που έχει διαμορφωθεί και προωθείται προς θεσμοθέτηση (ΟΡΣΑ 2011). Παράλληλα είναι αδύναμο το θεσμικό πλαίσιο το σχετικό με τα εργαλεία αστικών παρεμβάσεων (βλ. Β κεφάλαιο ν.2508/97 και άρθρο 12 του ν. 2742/1999) (ΙΤΑ, 2006) που θα επέτρεπαν την καθοδήγηση επενδύσεων προς παρακαμάζουσες αστικές περιοχές επιτρέποντας την επανάχρηση αστικής γης, εγκαταλελειμμένης ή με περιθωριακές λειτουργίες.

Παρόμοια με τα παραπάνω προβλήματα συντονισμού υπήρξαν στο παρελθόν μεταξύ χωρικής πολιτικής από την μια πλευρά και πολιτικής για τον τουρισμό, τα δάση, τον αγροτικό χώρο κλπ. Διαχωριστικές γραμμές και εμπόδια εμφανίζονται σε όλη την πυραμίδα της διοίκησης, δεδομένης της επίδρασης των κεντρικών υπηρεσιών στο σύνολο των δομών διοίκησης με αναπαραγωγή του κατακερματισμού που χαρακτηρίζει το κέντρο (Βασενχόβεν κ.α. 2010).

5. Αντί επιλόγου: η ανάγκη υιοθέτησης των αρχών της «Χωρικής Διακυβέρνησης»

Στην ανάλυση που προηγήθηκε έγινε φανερό ότι η εισαγωγή της έννοιας της εδαφικής συνοχής στις Συνθήκες της ΕΕ δημιουργεί προσδοκίες για μεγαλύτερη δραστηριοποίηση της Κοινότητας στον τομέα της χωροταξίας και αναβάθμιση συνολικά του χωρικού σχεδιασμού. Ωστόσο, σε μια προσπάθεια θεώρησης των εξελίξεων με κριτική διάθεση οφείλουμε να επισημάνουμε ότι δεν καταγράφεται στη Συνθήκη της Λισαβόνας ή σε κάποιο άλλο από τα κείμενα της ΕΕ, η διαμόρφωση «εδαφικής πολιτικής». Δηλώνεται απλά η απαίτηση ενσωμάτωσης της εδαφικής διάστασης στις λοιπές πολιτικές και μάλιστα σε κείμενα γενικόλογα που δεν επιδέχονται απαραίτητα μονοσήμαντης ερμηνείας. Σε επιχειρησιακό επίπεδο, και σε σχέση με τη διαμόρφωση κατευθύνσεων για την επόμενη προγραμματική περίοδο η 5η Έκθεση για την Οικονομική, Κοινωνική και Εδαφική Συνοχή (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2010), στους τρόπους περαιτέρω ενδυνάμωσης της διακυβέρνησης της πολιτικής (κεφάλαιο 3) αναφέρεται στην εδαφική συνοχή η οποία θα πρέπει να συνεκτιμάται ως στόχος για τα νέα προγράμματα, χωρίς ωστόσο οι κατευθύνσεις που διαμορφώνονται

να συνδέονται απαραίτητα με συγκεκριμένα χρηματοδοτικά εργαλεία. Συμπερασματικά, φαίνεται να αποκτούν βαρύτητα τα ζητήματα χωρικής πολιτικής και σχεδιασμού χωρίς ωστόσο ο ρόλος του τελευταίου να κατοχυρώνεται μέσα από διαμορφωμένες πολιτικές ή εργαλεία.

Ο χωρικός σχεδιασμός θεωρείται από πολλά κράτη μέλη ως ο βασικός μηχανισμός συντονισμού δρώντων σε διαφορετικούς τομείς και διοικητικά επίπεδα (CEC 2008b: 4,5) με δυνατότητα να καθοδηγεί την ανάπτυξη στο χώρο (OECD 2001b: 11). Παράλληλα, η προσέγγιση των «κατά τόπους» πολιτικών αναμένεται να αναβαθμίσει τον αναπτυξιακό ρόλο του σχεδιασμού σε τοπικό επίπεδο. Η προσέγγιση αυτή ίσως εκφράζει και την αγωνία για «εκ των κάτω» ανάπτυξη σε ένα επίπεδο που είναι ίσως περισσότερο αναγνωρίσιμα τα πιθανά συγκριτικά πλεονεκτήματα χωρίς ωστόσο να χαθεί η δυνατότητα κεντρικού σχεδιασμού και ελέγχου. Στα εισαγωγικά στοιχεία της έκθεσης για τη στρατηγική «Ευρώπη 2020» (EC 2010) γίνεται ιδιαίτερη αναφορά στην παγκόσμια οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση και τις ιδιαίτερες συνθήκες που δημιούργησε. Τονίζεται η ανάγκη κοινής προσπάθειας και στενού (κεντρικού;) συντονισμού των οικονομικών πολιτικών. Σε αντίθετη περίπτωση αναφέρεται το αρνητικό σενάριο της «χαμένης δεκαετίας», που θα χαρακτηρίζεται από σχετικά φθίνουσα πορεία, μη σταθερή ανάπτυξη και διαρθρωτικά υψηλή ανεργία. Η πολιτική συνοχής στηρίζει την στρατηγική «Ευρώπη 2020» και επισημαίνεται η ανάγκη μεταρρύθμισης της πολιτικής με γνώμονα τις συνεχιζόμενες επιπτώσεις της κρίσης, τη ζήτηση για καινοτομία που πηγάζει από τις αυξημένες παγκόσμιες προκλήσεις και την πρωτοβουλία για βέλτιστη αξιοποίηση των δημοσίων δαπανών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2010).

Στην περίπτωση της Ελλάδας έγινε φανερό ότι απουσιάζει μια αποτελεσματική οριζόντια συνεργασία μεταξύ πολιτικών, έλλειμμα το οποίο θέτει σε αμφισβήτηση την αξιοπιστία των διακηρυγμένων στόχων αλλά και την αποτελεσματικότητα των ρυθμιστικών και αναπτυξιακών εργαλείων τους και εμποδίζει τη διαμόρφωση ενός ολοκληρωμένου πλαισίου στρατηγικού σχεδιασμού. Ωστόσο, χωρικός σχεδιασμός και αναπτυξιακός προγραμματισμός συνθέτουν συμπληρωματικές πολιτικές και θα έπρεπε να διαθέτουν άρρηκτα συνδεδεμένες διαδικασίες διαμόρφωσης ανεξάρτητα από την κλίμακα εφαρμογής τους.

Οφείλουμε βέβαια να επισημάνουμε βήματα προόδου, κατά τις τελευταίες δεκαετίες, προς την κατεύθυνση αυτή τα οποία οφείλονται κυρίως στις ευρωπαϊκές κατευθύνσεις ξεκινώντας από τις διατυπωμένες επιδιώξεις της νομοθεσίας περί χωροταξίας και του ΓΠΧΣΑΑ ενώ τα εθνικά αναπτυξιακά σχέδια απέκτησαν πρόσφατα (το ΕΣΠΑ 2007-13), έστω και τυπικά, χωρική διάσταση.

Περιθώρια βελτίωσης υπάρχουν, προς την κατεύθυνση των αρχών και μηχανισμών «χωρικής διακυβέρνησης», σύμφωνα και με τις κατευθύνσεις της ΕΕ για την ενδυνάμωση των σχέσεων διακυβέρνησης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2010, CEC 2008a, CEC 2008b), ως πλαίσιο οικοδόμησης σχέσεων, συνεργειών και αλληλεπιδράσεων μεταξύ πολιτικών, σχεδίων και προγραμμάτων σε διάφορες κλίμακες. Η χωρική διακυβέρνηση σε τοπικό επίπεδο θεωρείται ότι επιδιώκει να παράσχει «τοπικά συλλογικά αγαθά» (γνώση, υπηρεσίες, θεσμικό και κοινωνικό κεφάλαιο) που προσδίδουν συγκριτικά αναπτυξιακά πλεονεκτήματα ξανά με εργαλεία συντονισμού και ολοκλήρωσης πολιτικών και ενεργειών διαφόρων «δρώντων» (βλ. σχετικά Βασενχόβεν κ.α. 2010).

Ο χωρικός σχεδιασμός μπορεί να αποκτήσει μία εξέχουσα θέση στις διαδικασίες που συνοδεύουν την προώθηση του στόχου της εδαφικής συνοχής στην ΕΕ αναλαμβάνοντας το ρόλο του ως εργαλείο συντονισμού και ολοκλήρωσης πολιτικών αλλά και ρύθμισης και κινητοποίησης «κατά τόπους» αναπτυξιακού δυναμικού.

Προϋπόθεση, η ενδυνάμωση των στοιχείων που λειτουργούν σύμφωνα με την προσέγγιση της χωρικής διακυβέρνησης, δηλαδή να είναι στρατηγικός, ευέλικτος, να μην περιχαρακώνεται σε διοικητικά όρια, να εστιάζει σε λειτουργικές χωρικές ενότητες και επιπλέον, να υιοθετεί συμμετοχικές διαδικασίες.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

Ελληνόγλωσσες

Ασπρογέρακας Ε.,(2011) «Χωρική Διακυβέρνηση. Εννοιολογική προσέγγιση και αναφορά στην Ελληνική πραγματικότητα», εισήγηση στο συνέδριο *Στρατηγικές ολοκληρωμένης χωρικής ανάπτυξης μέσα από το Έργο διακρατικής δικτύωσης ESPON INTERSTRAT*, Εθνικό Σημείο Επαφής ESPON 2013 - Πάντειο Πανεπιστήμιο, 10 Μαρτίου, Αθήνα.

Βασενχόβεν Λ., Σαπουντζάκη Κ., Ασπρογέρακας Ε., Γιαννίρης Η., Παγώνης Θ., (2010) *Χωρική Διακυβέρνηση: Θεωρία, Ευρωπαϊκή Εμπειρία και η Περίπτωση της Ελλάδας*, σελ. 352, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα.

Εδαφική Ατζέντα (2007), *Προς μια πιο ανταγωνιστική και βιώσιμη Ευρώπη των πολυσχιδών περιφερειών*, Συμφωνήθηκε στην άτυπη υπουργική σύνοδο για την αστική ανάπτυξη και την εδαφική συνοχή στη Λειψία στις 24 και 25 Μαΐου 2007.

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2007), *Συνθήκη της Λισαβόνας για την τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας* (2007/C 306/01), Διαθέσιμο (τελευταία πρόσβαση: 23-1-2012): <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EL:HTML>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1999), *Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου*, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010), *Επενδύοντας στο μέλλον της Ευρώπης, Πέμπτη έκθεση για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή*, Υπηρεσία εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Λουξεμβούργο. Διαθέσιμο (τελευταία πρόσβαση: 21-1-2012): http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_el.pdf

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011), *Πρόταση, Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006, COM(2011) 615 τελικό. Διαθέσιμο (τελευταία πρόσβαση: 12-02-2012): http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general_proposal_el.pdf.*

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2006), *Πολεοδομικός Σχεδιασμός, Προβλήματα Εφαρμογής και Προτάσεις Μεταρρύθμισης*. Έκθεση Επιστημονικής Επιτροπής, Αθήνα, 2006.

Οικονόμου Δ. (2009) *Χωροταξική Πολιτική*, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας & Περιφερειακής Ανάπτυξης, ΒΟΛΟΣ.

ΟΡΣΑ (2011) *Σχέδιο Νόμου, Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας / Αττικής (ΡΣΑ) 2021*. ΥΠΕΚΑ, ΟΡΣΑ, Αθήνα. Διαθέσιμο από <http://www.organismosathinas.gr/> (τελευταία πρόσβαση: 24-1-2012)

Ξενόγλωσσες

- Barca F. (2009), *An agenda for a reformed cohesion policy, a place – based approach to meeting EU challenges and expectations*, independent report prepared at the request of Danuta Hubner, Commissioner for Regional Policy
- CEC (Commission of the European Communities) (2008a), *Green paper on territorial cohesion, Turning territorial diversity into strength*, COM (2008) 616 final, Brussels
- CEC (Commission of the European Communities) (2008b), *Commission staff working document accompanying the Green paper on territorial cohesion, Turning territorial diversity into strength*, Brussels
- EC (2010) EUROPE 2020: *A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION, COM (2010) 2020, Brussels, 3.3.2010
- Council of the European Union (2006), *Community Strategic Guidelines on Cohesion*, Διαθέσιμο: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st11/st11807.en06.pdf>, (τελευταία πρόσβαση: 21-1-2012)
- European Commission (2009), *Territorial Cohesion: unleashing the territorial potential*, Background document to the conference on cohesion policy and territorial development: Make use of the territorial potential, 10-11 December 2009, Kiruna, Sweden
- Faludi A. (2006), *The European Spatial Development Perspective shaping the Agenda*, European journals of spatial development, Refereed Articles, Nov 2006, No 21
- Koresawa A. & Konvitz J. (2001), *Towards a new role for spatial planning*, chapter 1 in: OECD (2001b), *Towards a new role for spatial planning*, Territorial Economy, OECD Publications Service.
- OECD (2001a), *Territorial Outlook*, Territorial Economy, OECD Publications Service.
- OECD (2001b), *Towards a new role for spatial planning*, Territorial Economy, OECD Publications Service.
- Polverari, L., Quiogue C. N., Gross, F., Novotny, V. (2005), *Territorial cohesion and structural funds programmes: urban development and territorial cooperation*, IQ – net thematic paper, no. 16 (2), European Policies Research Centre, Glasgow
- Schön P. (2005), *Territorial Cohesion in Europe?* Planning theory and practice, vol. 6, issue 3
- Serraos K., Asprogerakas E., Ioannou B., “Planning Culture and the interference of major events. The recent experience of Athens”, in *Planning Cultures in Europe Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning* (pp. 203-218), Knieling J. & Othengrafen F. (eds), Ashgate (Aldershot), 2009.
- Territorial Agenda 2020 (2011), *Territorial Agenda of the European Union 2020, Towards an inclusive, smart and sustainable Europe of diverse regions*, agreed at the informal ministerial meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th of May 2011, Hungary
- TSP, Territorial State and Perspectives 2020 (2011), *The Territorial State and perspectives of the European Union 2011 update*, Background document of the Territorial Agenda of the European Union 2020
- Vogelij, J. (2008), *Spatial planning towards territorial cohesion*, Vogelij, J., Convenor, ECTP, SPtTC Working Group, Διαθέσιμο: <http://www.ceu-ectp.eu/images/stories/download/cp20060116.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 25-1-2012)