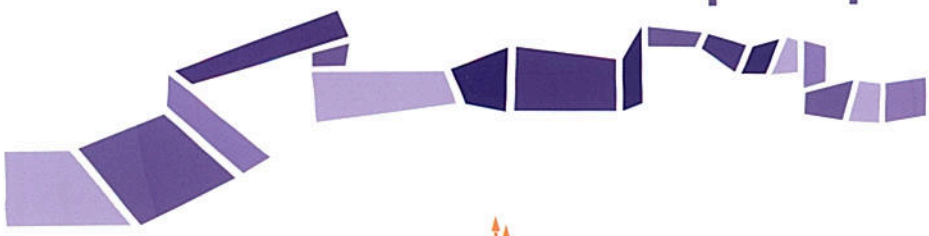
Καλλικράτης

Ζαχαρίας Δεμαθάς

η εδαφική στρατηγική ανάπτυξης στο πλαίσιο του Καλλικράτη



ΕΕΤΑΑ

Η εδαφική στρατηγική ανάπτυξης, στο πλαίσιο του Καλλικράτη

Ζαχαρίας Δεμαθάς
Επίκουρος Καθηγητής,
Πάντειο Πανεπιστήμιο,
Τμήμα Οικονομικής
και Περιφερειακής Ανάπτυξης

Περιεχόμενα

5 Πρόλογος

10 1. Εισαγωγή - Ορισμένες προϋποθέσεις

1.1. Ορισμένες προϋποθέσεις

1.2. Η προέλευση του όρου «εδαφική ανάπτυξη»

1.3. Η έννοια της ανάπτυξης, ο ποιοτικός και ποσοτικός μετασχηματισμός της οικονομίας

1.4. Η έννοια της ανάπτυξης, ως βελτίωση της ποιότητας ζωής (υλικές και μετρήσιμες αλλά και άυλες συνιστώσες)

1.5. Ανάπτυξη και αγορά, αγορά και κοινωνία, οικονομική πολιτική

1.6. Χώρος και ανισότητες - Οι προσλήψεις του χώρου

24 2. Τα στοιχεία της εδαφικής στρατηγικής ανάπτυξης

2..1 Η περιφερειακή προσέγγιση, ως προσέγγιση «από τα πάνω»

2.2. Η χωροταξική προσέγγιση, ως προσέγγιση «από τα κάτω»

2.3. Η αστική ανάπτυξη, ως ανάπτυξη των πόλεων και ως κυριαρχία των εμπορευματικών σχέσεων

2.4. Άλλα ειδικά χωρικά σύνολα

2.5. Περιβάλλον-φυσικοί πόροι, δημόσια αγαθά, απειλούμενα είδη, προστατευμένες περιοχές

2.6. Χώρος, ανάπτυξη και ανισότητες

2.7. Προς μια δυναμική θεώρηση του χώρου

37 3. Μεθοδολογικά ζητήματα

3.1. Μεμονωμένη ή συνολική θεώρηση

3.2. Ολοκληρώσεις και αντιφατικότητες

3.3. Η ιεράρχηση της πρότασης διεξόδου από τη διττή πρόσληψη του χώρου
3.4. Τα διαθέσιμα στοιχεία

44 4. Οι αρμοδιότητες των Περιφερειών και των Δήμων
4.1. Αρμοδιότητες της Περιφέρειας
4.2. Οι αρμοδιότητες των Δήμων
4.3. Οι αρμοδιότητες νησιωτικών Δήμων
4.4. Μητροπολιτική Περιφέρεια
4.5. Οι αρμοδιότητες της αποκεντρωμένης διοίκησης

51 5. Το ευρύτερο πλαίσιο της εδαφικής στρατηγικής ανάπτυξης
5.1. Το πλαίσιο στρατηγικής χωρικής ανάπτυξης της χώρας
5.2. Το πλαίσιο πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης
5.3. Η σχέση των κοινοτικών πολιτικών με τις αντίστοιχες πολιτικές της χώρας

57 6. Προγραμματισμός
6.1. Ο προγραμματισμός, ως ολοκληρωμένη προσέγγιση
6.2. Η μελλοντική εικόνα της Περιφέρειας και του Δήμου - Στόχοι
6.3. Μέσα
6.4. Χρόνοι
6.5. Ανάγκες
6.6. Δεσμεύσεις από προηγούμενες περιόδους προγραμματισμού
6.7. Διαδικασίες
6.8. Περιεχόμενα ενός προγράμματος (ενδεικτικά)

66 7. Εφαρμογή ή υλοποίηση του προγράμματος
7.1. Πλαίσιο
7.2. Οδικός χάρτης
7.3. Η αρχή της επικουρικότητας
7.4. Αποτίμηση - δείκτες - συνολική αξιολόγηση
7.5. Επικαιροποίηση του προγράμματος
7.6. Μεταβατική περίοδος

74 8. Τελικές παρατηρήσεις
8.1. Πλεονεκτήματα
8.2. Κίνδυνοι

79 Παράρτημα
1. Ο χώρος, ως φραγμός αλλά και ως στοιχείο της ανάπτυξης
2. Χώρος και ανισότητες
3. Η γεωγραφική διάρθρωση
4. Οι άξονες ανάπτυξης
5. Τα αστικά κέντρα, ως σημεία συμπύκνωσης δραστηριοτήτων και ως προνομιακοί αποδέκτες οικονομικής αναπτυξιακής πολιτικής
6. Από τα αστικά κέντρα στον αστικό χώρο
7. Η θεώρηση του όλου αλλά και των τμημάτων των αστικών κέντρων
8. Ακτίνες επιρροής
9. Αστικές λειτουργικές περιοχές ή ημερήσια συστήματα των αστικών κέντρων

96 Βιβλιογραφία

Πρόλογος

Το κείμενο, που ακολουθεί, αποτελεί ένα από τα συνοδευτικά κείμενα για τη διαδικασία επιμόρφωσης των εκλεγμένων συμβούλων των Περιφερειών και των νέων Δήμων που συστήθηκαν με τη Διοικητική Μεταρρύθμιση του Νόμου υπ' αριθ.3852/2010 (ΕΤΚ τ.Α΄ 87/2010), ο οποίος είναι γνωστός ως «Καλλικράτης».

Για την ακρίβεια, όπως υποδηλώνει και ο τίτλος του, στοχεύει στην παρουσίαση, στον σχολιασμό και στην επισήμανση ορισμένων ζητημάτων που συνδέονται με τη στρατηγική εδαφικής ή χωρικής ανάπτυξης.

Στη συγκεκριμένη στρατηγική, συμπεριλαμβάνεται ο προγραμματισμός περιφερειακής ανάπτυξης αλλά και χωροταξίας, τόσο σε επίπεδο Περιφέρειας όσο και σε επίπεδο Δήμου.

Σύμφωνα λοιπόν με το πλαίσιο, εντός του οποίου εκπονήθηκε το συγκεκριμένο συνοδευτικό κείμενο, αλλά και με τις προθέσεις του, θα μπορούσε να θεωρηθεί ως ένας πρώτος «οδηγός» προς την κατεύθυνση του αναπτυξιακού προβληματισμού των αυτοδιοικητικών βαθμίδων με έμφαση στα ζητήματα του χώρου.

Όμως, ο χαρακτηρισμός του κειμένου που ακολουθεί ως «οδηγού», έστω και ως πρώτου «οδηγού», είναι ιδιαίτερα φιλόδοξος. Φιλόδοξος με την έννοια της πρακτικής διάστασης που θα πρέπει να συνιστά το κέντρο βάρους κάθε κειμένου, που είτε ονομάζεται έτσι ρητά είτε όχι, καλείται να αναλάβει το ρόλο ενός οδηγού.

Πράγματι, ένας οδηγός πρέπει να παρουσιάζει πρακτικά τα κύρια χαρακτηριστικά του αναπτυξιακού προβληματισμού και των διαδικασιών προγραμματισμού, να τα συνδέει με το νέο συγκεκριμένο θεσμικό πλαίσιο, στο οποίο καθορίζει και τον τρόπο άσκησης των συγκεκριμένων διαδικασιών, να εντοπίζει σημεία τριβών, να προτείνει τρόπους αντιμετώπισης των αναμενό-

μενων προβλημάτων και να αναφέρει παραδείγματα καλών πρακτικών.

Όσο όμως αναγκαίο και αν ήταν να ακολουθεί, κατά τη συγγραφή του κειμένου αυτού, αυτό το σχήμα, στην πράξη, την περίοδο που γράφονται αυτές οι γραμμές κάτι τέτοιο δεν είναι εφικτό.

Και αυτό δια δύο (2) λόγους. Πρώτα-πρώτα, η μεταρρύθμιση της Αυτοδιοίκησης που συμπυκνώνεται στο Πρόγραμμα «Καλλικράτης» με τη σύσταση των νέων Δήμων και των επίπεδων των αιρετών Περιφερειών, αποτελεί ένα ευρύτατο διοικητικό εγχείρημα οι επιπτώσεις του οποίου συνολικά δεν μπορούν να αποτιμηθούν παρά κατά θεωρητικό τρόπο. Σύμφωνα δηλαδή με τις προθέσεις του νομοθέτη, όπως αυτές αποτυπώνονται στο Νόμο αλλά και στα κείμενα που τον συνοδεύουν (πρβλ. σχετικά κείμενα στην ιστοσελίδα της ΕΕΤΑΑ, www.eetaa.gr). Ταυτόχρονα, το συγκεκριμένο εύρος του Νόμου και όσων προβλέπονται σε αυτόν καθιστούν τα ζητήματα εδαφικής ανάπτυξης και στρατηγικής ένα μέρος του συνολικού προβληματισμού. Σημαντικό μέρος της όλης προσπάθειας, αλλά μέρος.

Ο δεύτερος λόγος αυτής της αδυναμίας συνδέεται με τον τρόπο. Είναι όμως αρκούντως σημαντικός, ώστε να αναφερθεί ιδιαίτερα.

Οι προβληματισμοί και οι επισημάνσεις, που ακολουθούν στο κείμενο, στηρίζονται στο κείμενο του Νόμου και στα σχετικά συνοδευτικά κείμενα, καθώς και σε γνωστούς προβληματισμούς της διοίκησης κάθε επιπέδου, οι οποίοι όμως εντάσσονται, σε ό,τι αφορά και την Αυτοδιοίκηση και τη σχέση της με την αναπτυξιακή εδαφική στρατηγική, σε θεσμικά πλαίσια της περιόδου πριν από το Πρόγραμμα «Καλλικράτης».

Με την έννοια αυτή, το κείμενο, που ακολουθεί, στηρίζεται σε δόκιμες πληροφορίες, όσον αφορά τη θεωρητική διάσταση της μεταρρύθμισης, και σε αναπτυξιακές πρακτικές που αναπτύχθηκαν κάτω από άλλο θεσμικό πλαίσιο, αλλά και μέσα από τη λειτουργία διαφορετικών διοικητικών και αυτοδιοικητικών θεσμών.

Λείπουν με άλλα λόγια, όπως είναι προφανές, οι πληροφορίες και οι πρακτικές που θα επέτρεπαν, ύστερα από κριτική αποτίμησής τους και συγκρότηση ενός σώματος προτάσεων που θα μπορούσε να θεωρηθεί «οδηγός», σύμφωνα με τα όσα αναφέρθηκαν προηγούμενα. Λείπει, παράλληλα, η εμπειρία που προκύπτει από την εφαρμογή του Νόμου, της μεταρρύθμισης και η εμπειρία από τη λειτουργία των νέων θεσμών.

Έτσι, το κείμενο που ακολουθεί επιχειρεί να αποτελέσει ένα συνοδευτικό κείμενο, χρήσιμο για τη διαδικασία επιμόρφωσης που καλύπτει τα ζητήματα του αναπτυξιακού προγραμματισμού στους τομείς της περιφερειακής ανάπτυξης και της χωροταξίας, παραμένοντας μια πρώτη προσέγγιση χωρίς να έχει τη δυνατότητα να ενσωματώσει στοιχεία από καλές πρακτικές.

Αν και έχει καταβληθεί προσπάθεια αυτή η έλλειψη πρακτικής εμπειρίας ή καλών πρακτικών, που είναι άλλωστε αυτονόητη, να αντισταθμιστεί με αναφορές στο πλαίσιο άσκησης των συγκεκριμένων δραστηριοτήτων, κρίνεται ότι, τυπικά, το κείμενο αυτό αποτελεί μια πρώτη προσέγγιση, ένα συνοδευτικό και κυρίως ενημερωτικό κείμενο χρήσιμο για τη διαδικασία επιμόρφωσης.

Για να μπορέσει να αποτελέσει έναν «οδηγό», που θα μπορούσε να αυτονομηθεί από τις διαδικασίες επιμόρφωσης, είναι αναγκαίος ο εμπλουτισμός του με πληροφορίες που προέρχονται από την πρακτική ενασχόληση και τον προβληματισμό αυτών προς τους οποίους απευθύνεται, δηλαδή από τους περιφερειακούς και δημοτικούς συμβούλους. Με τη συγκέντρωση της εμπειρίας αυτής, ύστερα από ένα εύλογο χρονικό διάστημα λειτουργίας των νέων θεσμών, που προβλέπονται στο Πρόγραμμα «Καλλικράτης», αυτό το πρώτο, ανά χείρας, κείμενο θα μπορούσε να εμπλουτισθεί και να αποτελέσει ένα χρήσιμο «οδηγό» για τα θέματα που διαπραγματεύεται.

Παρά τους περιορισμούς που το χαρακτηρίζουν και τον αναγκαστικά θεωρητικό του χαρακτήρα, σε σχέση με την εφαρμογή του Νόμου και σε σχέση με την περιφερειακή αναπτυξιακή πολιτική και τη χωροταξική προσέγγιση, θεωρούμε ότι αυτό αποτελεί ένα συνοδευτικό κείμενο που, καθώς αντιμετωπίζει τα ζητήματα που συνδέονται με το χώρο συνολικά, θα φανεί χρήσιμο επικουρικό «εργαλείο» σε αυτούς που καλούνται να πάρουν σημαντικές πολιτικές αποφάσεις για την ανάπτυξη και τον προγραμματισμό της σε επίπεδο Περιφερειών και Δήμων.

Το κείμενο που ακολουθεί αποτελείται, εκτός από το σύντομο αυτό πρόλογο, από **επτά (7) κεφάλαια**.

Το **πρώτο** κεφάλαιο αποτελεί την Εισαγωγή όπου εξετάζονται ορισμένες βασικές έννοιες, αναγκαίες για την κατανόηση του προβληματισμού που ακολουθεί. Πραγματεύεται την ανάλυση του όρου «εδαφική ανάπτυξη», καθώς και την έννοια της οικονομικής ανάπτυξης, αυτής καθαυτής. Επίσης, στο ίδιο κεφάλαιο, κρίνεται σκόπιμη η σύνδεση της οικονομικής ανάπτυξης με την αγορά, το ευρύτερο πλαίσιο, δηλαδή, όπου ασκούνται οι περισσότερες οικονομικές διαδικασίες, αλλά και η σύνδεσή της με την κοινωνία. Στον ίδιο προβληματισμό, εντάσσεται και η επιδίωξη, μέσα από την οικονομική πολιτική συγκεκριμένων στόχων, οι οποίοι ορίζονται ύστερα από επιλογές, είναι επιθυμητοί και στους οποίους, για να φθάσει ένα κοινωνικό σύνολο, πρέπει να ασκηθεί συγκεκριμένη πολιτική, σύμφωνα με τα διαθέσιμα μέσα και πόρους.

Ο χώρος αποτελεί το τρίτο πεδίο προβληματισμού, στο κεφάλαιο αυτό. Με ποιο τρόπο αποτυπώνονται ανισότητες στο χώρο, οι περιφερειακές ανισότητες

αλλά και οι διαφορές που εντοπίζει η χωροταξία αλλά και πως, τελικά, προσλαμβάνεται στις συγκεκριμένες προσεγγίσεις ο χώρος, π.χ. ως διοικητικό σύνολο, αλλά, επίσης, και με συγκεκριμένα γεωγραφικά-χωροταξικά του χαρακτηριστικά.

Στο επόμενο κεφάλαιο, το **δεύτερο**, παρουσιάζεται το περιεχόμενο της εδαφικής στρατηγικής ανάπτυξης και εξετάζεται ο τρόπος που αυτό προσδιορίζεται. Εδώ, παρουσιάζονται οι δύο βασικές προσεγγίσεις, η περιφερειακή- διοικητική ως προσέγγιση «από τα πάνω» και η γεωγραφική-χωροταξική προσέγγιση «από τα κάτω». Στη συνέχεια, αναφέρονται ορισμένα χωρικά σύνολα, στα οποία αποδίδει ιδιαίτερη σημασία ο Νόμος, όπως τα αστικά κέντρα, οι ορεινοί και νησιωτικοί Δήμοι, το εν γένει περιβάλλον, όπου τονίζονται και οι ιδιαιτερότητές του, εισάγεται μια δυναμική αντίληψη του χώρου, που συνδέεται με τις μετακινήσεις, τη συχνότητά τους και τον αναγκαίο χρόνο, και μέσα από το συνδυασμό των στοιχείων του χώρου διαγράφεται μια συνολική αναπτυξιακή στρατηγική για το χώρο.

Σε ένα ιδιαίτερο κεφάλαιο, στο **τρίτο**, παρουσιάζεται και μια σειρά μεθοδολογικών ζητημάτων που συνδέονται με τις δύο προσεγγίσεις του χώρου, τα διαθέσιμα στοιχεία και με τον τρόπο ιεράρχησης των αναπτυξιακών ζητημάτων που συνδέονται με το χώρο, ώστε να οδηγηθούμε σε μια αποτελεσματική αναπτυξιακή στρατηγική.

Στο **τέταρτο** κεφάλαιο, παρουσιάζονται συνοπτικά οι αρμοδιότητες των Περιφερειών, των Δήμων και των λοιπών χωρικών συνόλων που ο Νόμος διακρίνει, ως προς τον αναπτυξιακό τους προβληματισμό. Κρίνεται σκόπιμο να αναφερθούν εδώ, έστω και συνοπτικά, οι αρμοδιότητες των χωρικών συνόλων που διακρίνει ο Νόμος, παρ' όλο που αυτές αναφέρονται αναλυτικά στον ίδιο το Νόμο, γιατί έτσι αναδεικνύεται το γεγονός ότι η αναπτυξιακή προοπτική αλλά και η ποιότητα ζωής των κατοίκων αποτελεί, σύμφωνα με τις επιταγές του Νόμου, βασικό μέλημα των Περιφερειών και των Δήμων, μέσα στο πλαίσιο που διαμορφώνεται από τη συνολική διοικητική δομή της χώρας.

Στη συνέχεια, ακολουθούν τρία κεφάλαια, με τα οποία επιχειρείται να σκιαγραφηθεί το πλαίσιο, εντός του οποίου εντάσσεται η εδαφική στρατηγικής ανάπτυξης, καθώς και ο προγραμματισμός που συνδέεται με αυτή.

Στο κεφάλαιο **πέντε** περιγράφεται το ευρύτερο πλαίσιο της εδαφικής στρατηγικής ανάπτυξης, όπως αυτό προσδιορίζεται από τις σχετικές πολιτικές της χώρας, καθώς και από τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αντίστοιχα.

Το **έκτο** κεφάλαιο αναφέρεται στον προγραμματισμό και στα στοιχεία, τα οποία αυτός πρέπει να περιλαμβάνει, ώστε να γίνεται αποτελεσματικά.

Το **έβδομο** κεφάλαιο αναφέρεται στην εφαρμογή ή στην υλοποίηση ενός

προγράμματος, το οποίο έχει εκπονηθεί και εφαρμόζεται.

Και στα δύο αυτά κεφάλαια, τονίζεται η ανάγκη διαμόρφωσης ενός στόχου, αλλά, όμως, μέσα στο πλαίσιο που προσδιορίζεται από τις ισχύουσες δεσμεύσεις της χώρας, των Περιφερειών και των Δήμων.

Η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση εισάγει νέους θεσμούς και αρμοδιότητες. Οι Περιφέρειες και οι Δήμοι αναλαμβάνουν νέες, συγκεκριμένες αρμοδιότητες και ευθύνες. Όμως, οι αρμοδιότητες αυτές ασκούνται, τουλάχιστον για το άμεσο μέλλον, σε ένα συγκεκριμένο καθεστώς προγραμματισμού και άλλων ρυθμίσεων που βρίσκεται σε εξέλιξη και πρέπει να λαμβάνεται υπόψη. Επίσης, εδώ τονίζεται και η ανάγκη παρακολούθησης του προγράμματος, με τη βοήθεια συγκεκριμένων δεικτών αλλά και ολοκληρωμένων αξιολογήσεων. Στο κεφάλαιο αυτό, το κεφάλαιο οκτώ, αναφέρονται ορισμένες τελικές παρατηρήσεις, σαν μια προσπάθεια να αποτιμηθούν, ύστερα από όλα όσα προηγήθηκαν, ορισμένα στοιχεία του Νόμου, που θα μπορούσαν να θεωρηθούν πλεονεκτήματα και ορισμένα που θα μπορούσαν να θεωρηθούν μειονεκτήματα ή αδύνατα σημεία, και να επισημανθούν οι όροι με τους οποίους θα μπορούσαν να αντιμετωπισθούν τα μειονεκτήματα αυτά.

Έχοντας επίγνωση ότι το συγκεκριμένο συνοδευτικό κείμενο παραμένει ακόμα σε ένα «θεωρητικό» επίπεδο, θα ήθελα να τονίσω ότι η μορφή που αυτό έχει, στη συγκεκριμένη έκδοση, άλλαξε σημαντικά προς μια πιο πρακτική κατεύθυνση, ύστερα από μια σειρά συζητήσεων που προέκυψαν μετά από σύντομες παρουσιάσεις του, κατά την προετοιμασία της εκπαιδευτικής διαδικασίας σε κάποια στάδια της φάσης εκπαίδευσης των εκπαιδευτών, ακόμα και στα πρώτα στάδια της εκπαιδευτικής διαδικασίας.

Οι εκπαιδευτές που συμμετείχαν στο πρόγραμμα είναι άτομα με σημαντική εμπειρία στα ζητήματα της Αυτοδιοίκησης. Με τις παρατηρήσεις τους συνέβαλαν σημαντικά να πάρει το κείμενο τη μορφή με την οποία παρουσιάζεται, αποβάλλοντας ορισμένα από τα ακαδημαϊκά χαρακτηριστικά του. Πάντως, την ευθύνη για τη θεωρητική διάσταση, από την οποία αυτός ακόμα χαρακτηρίζεται, τη φέρει ακέραια ο συγγραφέας, που πάντα ελπίζει σε αναδράσεις και που θα οδηγήσουν σε βελτιώσεις, μελλοντικά, των όσων αναφέρονται στο κείμενο αυτό.

Ευχαριστίες θα πρέπει να δεχθούν, εκτός από αυτούς που συμμετείχαν στις διαδικασίες αυτές, και τα στελέχη της ΕΕΤΑΑ., που με ώθησαν στη συγκεκριμένη ενέργεια, δηλαδή στη συγγραφή αυτού του κειμένου και στη συμμετοχή μου σε ορισμένες από τις Επιμορφωτικές Ημερίδες που διοργάνωσε η Εταιρία, και που, με τις παρατηρήσεις τους, συνέβαλαν στον περισσότερο πρακτικό χαρακτήρα του κειμένου, καθώς και στη συγκεκριμένη του μορφή.

1. Εισαγωγή
Το περιεχόμενο της εδαφικής στρατηγικής και πώς αυτό προσδιορίζεται

1.1. Ορισμένες προϋποθέσεις

Για τη δημιουργία ενός κοινού πεδίου κατανόησης μιας σειράς εννοιών, κρίνεται σκόπιμη η αποσαφήνισή τους, ώστε να περιοριστούν ενδεχόμενες παρανοήσεις, αλλά και να γίνει κατανοητή η οπτική από την οποία προσεγγίζεται ο προβληματισμός που ακολουθεί.

Η κοινή, ως ένα βαθμό, κατανόηση που επιτυγχάνεται με τον τρόπο αυτό, επιτρέπει τη συγκρότηση μιας συζήτησης η οποία διεξάγεται ταυτόχρονα και σε επίπεδο πολιτικής αλλά και επιστημονικών προσεγγίσεων. Η πολιτική αυτή συζήτηση αποτελεί μία από τις συγκεκριμένες περιπτώσεις, όπου η έννοια της πολιτικής με περιεχόμενο την άσκηση παρεμβάσεων στην οικονομία και στην κοινωνία, με στόχο την επίτευξη συγκεκριμένων καταστάσεων (οικονομική πολιτική, περιφερειακή πολιτική, χωροταξική πολιτική, πολιτική για το περιβάλλον κ.λπ.), και η έννοια της πολιτικής με την ευρύτερη έννοια της ιδεολογικής διαπάλης, αντιπαράθεσης απόψεων και υποβολής προτάσεων δράσης για το κοινό καλό μέσα από τους θεσμούς, όπως αυτό κατά περίπτωση ορίζεται, ουσιαστικά συγκλίνουν.

Η σύγκλιση αυτή, από τη μια επιτρέπει την οργανωμένη συζήτηση που θα οδηγήσει σε συγκεκριμενοποίηση των προτάσεων και των δράσεων με στόχο την υλοποίησή τους, όμως από την άλλη σε ένα δημοκρατικό καθεστώς, λόγω των υφιστάμενων διαφορών σε αντιλήψεις, επιλογές και προοπτικές, αναπαράγονται και διαφορετικές απόψεις που μπορούν να φθάνουν μέχρι τη διαφωνία και τη σύγκρουση. Μέσα, όμως, πάντα από τους υφιστάμενους θεσμούς ή με στόχο την επίλυση των προβλημάτων που έχουν διαπιστωθεί.

Η γνωστή αυτή διαδικασία αναφέρεται, όχι τόσο για να υπενθυμιστεί αυτή

καθ' αυτή, αλλά για να επισημανθούν τα όριά της, όπως αυτά καθορίζονται από τα προβλήματα που θα πρέπει να αντιμετωπιστούν, αλλά και από τον τρόπο που αυτά γίνονται κατανοητά και συνεπώς και από τις προτάσεις επίλυσής τους.

Μία κοινή κατανόηση των βασικών εννοιών είναι χρήσιμη, επιτυγχάνεται όμως έως ένα σημείο, πέρα από το οποίο αρχίζουν οι διαφοροποιήσεις που αναδύονται από τις προαναφερόμενες διαφορές. Συνιστά, πάντως, μια αφετηρία για τη συζήτηση και την άσκηση πολιτικής.

Το ζήτημα των επιλογών πολιτικής για μία συγκεκριμένη χωρική ενότητα είτε πρόκειται για τη χώρα στο σύνολό της, είτε για τη νέα Περιφέρεια, είτε για το νέο Δήμο, έχει στη λογική αυτή δύο συνιστώσες. Μία που συνδέεται με την οξύτητα και την ένταση των προβλημάτων και μία που συνδέεται με την πολιτική σκοπιά αυτών που αποφασίζουν, καθώς και με το πεδίο που διαμορφώνεται από τις διαφορές των συγκεκριμένων τελεστών.

1.2. Η προέλευση του όρου «εδαφική ανάπτυξη»

Ο όρος «εδαφική ανάπτυξη» προέρχεται από τον προβληματισμό που συνδέεται με την Περιφερειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συνιστά μια πρόταση στην οποία συνδυάζονται οι βασικές προσεγγίσεις πολιτικής που αναφέρονται στο χώρο, δηλαδή η Περιφερειακή Πολιτική, η Χωροταξία και η Αστική Ανάπτυξη.

Στις αρχές της δεκαετίας του '90, μέσα από συγκεκριμένες άτυπες διαδικασίες των κρατών -μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (τότε ΕΟΚ) και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, επιχειρήθηκε ο συνδυασμός ή ο εμπλουτισμός της

Περιφερειακής Πολιτικής της Ένωσης με στοιχεία χωροταξικού προβληματισμού. Στη συνέχεια, και προς το τέλος της δεκαετίας, προστέθηκε ο σχετικός με τις πόλεις (αστικά κέντρα) προβληματισμός. Η κοινοτική Περιφερειακή Πολιτική, από το Γ΄ ΚΠΣ και το ΕΣΠΑ (2007-2013), σταδιακά εμπλουτίζεται με στοιχεία χωροταξικής θεώρησης και θεώρησης των αστικών κέντρων.

Οι δράσεις που κατευθύνονται προς τους τομείς αυτούς είναι κυρίως κοινοτικές, ενώ για αυτές διατίθενται σχετικά περιορισμένοι χρηματικοί πόροι από τα ταμεία που ενεργοποιούνται στα συγκεκριμένα προγράμματα και έρχονται να διαμορφώσουν ένα ευρύτερο πλαίσιο εντός που οποίου τοποθετούνται και οι σχετικές δράσεις των κρατών -μελών. Σε γενικές γραμμές, πάντως, ο κύριος όγκος του προβληματισμού, και κατά συνέπεια των μέσων που διατίθενται για την Περιφερειακή Πολιτική, κατευθύνονται στην παραδοσιακή Περιφερειακή Πολιτική.

Στον όλο προβληματισμό, ιδιαίτερη θέση καταλαμβάνει η χωρική ή εδαφική συνοχή, μια έννοια της οποίας το περιεχόμενο δεν έχει προσδιορισθεί με απόλυτη σαφήνεια και συνεπώς επιδέχεται διαφόρων ερμηνειών. Οι ερμηνείες αυτές μπορούν να κινούνται από την ταύτιση της έννοιας με την κοινωνική συνοχή και τους στόχους της Περιφερειακής Πολιτικής, δηλαδή την αύξηση του κατά κεφαλήν Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος σε ισοδύναμα αγοραστικής δύναμης, σε συγκεκριμένα χωρικά σύνολα, μέχρι την προσπελασιμότητα και προσβασιμότητα διαφόρων χωρικών ενοτήτων, που παραπέμπει σε υποδομές μετακινήσεων και στη χρήση τους.

Στην έννοια αυτή, την εδαφική συνοχή, πρέπει να αποδίδεται ιδιαίτερο ενδιαφέρον, γιατί είναι πολύ πιθανόν να χρησιμεύσει, στο άμεσο μέλλον, ως μέσο μετασχηματισμού της Περιφερειακής Πολιτικής από μία πολιτική όπου κυριαρχούν τα παραδοσιακά στοιχεία της Περιφερειακής Πολιτικής, δηλαδή τα στοιχεία αλληλεγγύης σε αντιπαράθεση με τα στοιχεία αριστείας, εμπλουτισμένα με ορισμένα στοιχεία της χωροταξικής προσέγγισης (χωρικής) στο ακριβώς αντίθετό της. Με άλλα λόγια, στην υποχώρηση της πολιτικής αλληλεγγύης προς όφελος της πολιτικής αριστείας.

Υπάρχει το ενδεχόμενο η νέα Περιφερειακή Πολιτική, αυτή που ήδη έχει αρχίσει να σχεδιάζεται για την επόμενη περίοδο προγραμματισμού, δηλαδή για την περίοδο 2013-2020, την μετά το ΕΣΠΑ περίοδο, να αντανακλά μια μετάθεση των ισορροπιών μεταξύ των πολιτικών αλληλεγγύης και των πολιτικών αριστείας, που σήμερα αντιστοιχούν σε μια δεδομένη και συγκεκριμένη σχέση της Περιφερειακής Πολιτικής και της πολιτικής που έχει ως αφετηρία της τις χωροταξικές και αστικές προσεγγίσεις.

Η συγκεκριμένη προϊστορία του όρου της εδαφικής ή χωρικής ανάπτυξης συνδέεται, όπως προκύπτει από τα προηγούμενα, άμεσα με την Περιφερειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και το δυναμικό μετασχηματισμό της, τουλάχιστον κατά τις δύο τελευταίες περιόδους προγραμματισμού, που καλύπτονται από το Γ΄ ΚΠΣ αλλά και το ΕΣΠΑ.

Παράλληλα, σε συνδυασμό με τον προβληματισμό αυτό αλλά και με τις πρακτικές, που ασκούνται ως συνέπειά του, μιας συνολικής προσέγγισης όλων των συνιστωσών, με τις οποίες ο χώρος εντάσσεται στον αναπτυξιακό προβληματισμό και στην αναπτυξιακή πολιτική, η εδαφική ανάπτυξη εισήχθη σταδιακά και στη χώρα συνδεδεμένη με τους φορείς που εμπλέκονται στις πολιτικές που αναφέρθηκαν προηγούμενα, δηλαδή στην Περιφερειακή Πολιτική, στη Χωροταξία και στην Αστική Ανάπτυξη.

Ουσιαστικά, πρόκειται για τα καθ' ύλην αρμόδια Υπουργεία για τα συγκεκριμένα ζητήματα αλλά και για τη διοίκηση, δηλαδή για τα Υπουργεία «Οικονομικών», «Περιφερειακής Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας», «Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης» και «Περιβάλλοντος, Ενέργειας & Κλιματικής Αλλαγής», χωρίς όμως ακόμα ο όρος να έχει αποκτήσει και για τη χρήση του στη χώρα ένα εξειδικευμένο περιεχόμενο, εκτός από αυτό που υποδηλώνει τη συνολική θεώρηση όλων των συνιστωσών του χώρου.

Με τη μεταρρύθμιση του Προγράμματος «Καλλικράτης», η εδαφική στρατηγική ανάπτυξης αποτελεί μία «ομπρέλα», κάτω από την οποία στεγάζονται οι προβληματισμοί και οι πολιτικές που αφορούν την Περιφερειακή Ανάπτυξη, τη Χωροταξία, την Αστική Ανάπτυξη, καθώς και το Περιβάλλον. Πρόκειται, δηλαδή, για ένα σύνολο ζητημάτων και πολιτικών που συνδέονται με αυτά, τα οποία ταυτόχρονα έχουν κοινό παρονομαστή το χώρο και συνδέονται μεταξύ τους είτε τεμνόμενα και επικαλυπτόμενα, είτε αλληλοσυμπληρούμενα.

Ταυτόχρονα, με τη μεταρρύθμιση του Προγράμματος «Καλλικράτης» εισάγονται στον προβληματισμό και στο σχεδιασμό, άρα και στην υλοποίησή του, όλες οι βαθμίδες της διοίκησης που προβλέπονται από το σχετικό Νόμο, οι νέες Περιφέρειες και οι νέοι Δήμοι αλλά και οι αποκεντρωμένες Περιφέρειες, σύμφωνα με τις αρμοδιότητες που αναλαμβάνουν.

1.3. Η έννοια της ανάπτυξης, ο ποιοτικός και ποσοτικός μετασχηματισμός της οικονομίας

Η οικονομική θεωρία κάνει διάκριση ανάμεσα στη μεγέθυνση και στην ανάπτυξη. Στην πρώτη περίπτωση, στην περίπτωση της μεγέθυνσης, θεωρεί-

ται ότι κοινωνία και οικονομία έχουν πραγματοποιήσει όλους τους μετασχηματισμούς και τις αλλαγές που απαιτούνται, ώστε αυτές να οδηγηθούν στην κατάσταση της ανεπτυγμένης ή σύγχρονης οικονομίας.

Στη δεύτερη περίπτωση, στην περίπτωση της ανάπτυξης, θεωρείται ότι πραγματοποιούνται κοινωνικοί και οικονομικοί μετασχηματισμοί και αλλαγές, ώστε η συγκεκριμένη κοινωνία και οικονομία να οδηγηθεί από μία κατάσταση που αντιστοιχεί στο παρελθόν σε μία κατάσταση που οδηγεί στο σήμερα.

Στις έννοιες του «παρελθόντος» και του «παρόντος» ή του σήμερα, ανάλογα με την ευρύτερη αντίληψη από την οποία εκπορεύεται ο υποθετικός αναλυτής, μπορεί να προβάλλονται η παραδοσιακή και η σύγχρονη κοινωνία, η αγροτική και η βιομηχανική ή ακόμα και η μεταβιομηχανική κοινωνία και άλλα τέτοιου τύπου ζεύγη.

Στην πρώτη περίπτωση, στη μεγέθυνση, καθώς έχουν ολοκληρωθεί οι ποιοτικοί μετασχηματισμοί και έχει διαμορφωθεί μια κατάσταση που αντιστοιχεί στη νεωτερικότητα, η οποία χαρακτηρίζεται από τη διευρυνόμενη παραγωγή εμπορευμάτων με εμπορεύματα για την αγορά, τα φαινόμενα, κυρίως τα οικονομικά, μπορούν να περιγράφονται με τη βοήθεια συγκεκριμένων δεικτών, όπως π.χ. η μεταβολή του κατά κεφαλήν Ακαθάριστου Εγχωρίου Προϊόντος σε ισοδύναμα αγοραστικής δύναμης.

Στη δεύτερη περίπτωση, καθώς οι ποιοτικοί μετασχηματισμοί (μορφών, κοινωνικών σχέσεων, σχέσεων παραγωγής και αξιών) δεν μπορούν να υπαχθούν άμεσα σε ένα δείκτη, το πρόβλημα παρακάμπτεται είτε με πρακτικές που αντιστοιχούν σε περιόδους που χαρακτηρίζονται από μεταβατικές διαδικασίες - με την έννοια ότι οι συγκροτούμενες κοινωνικές και οικονομικές σχέσεις δεν είναι ολοκληρωμένες και σταθερές, όπως π.χ. ο εξωγενής καθορισμός προτύπων, η επιβολή μέτρων εκσυγχρονισμού παρά τις αντιδράσεις της κοινωνίας κλπ- και επιχειρείται η περιγραφή του είτε με την αναφορά σε θεωρίες που επιχειρούν να εξηγήσουν και να περιγράψουν τη σύνθετη κάθε φορά κατάσταση, είτε με τη βοήθεια δεικτών οι οποίοι επιχειρούν να υποστασιοποιήσουν ποιοτικές κατηγορίες, αν όχι κατά απόλυτο τρόπο, έστω κατά τρόπο τακτικό και έμμεσο. Στις περιπτώσεις αυτές, οι δείκτες είναι ατελείς και έχουν περιορισμένη επιχειρησιακή χρησιμότητα, ενώ η άκριτη χρήση τους μπορεί να εξελιχθεί σε αιτία παρανοήσεων ακόμα και στρεβλώσεων.

Και οι δύο καταστάσεις θεωρείται ότι μεταβάλλονται στο χρόνο, η μεν διαδικασία της μεγέθυνσης μόνο ποσοτικά, ενώ η διαδικασία της ανάπτυξης ποιοτικά και ποσοτικά, μέχρι την ολοκλήρωση των ποιοτικών μεταβλητών κατά

τρόπο, ώστε να επιτυγχάνεται η επιθυμητή κατάσταση, οπότε η διαδικασία της ανάπτυξης υπεισέρχεται στη διαδικασία της μεγέθυνσης και εγκαθίσταται εκεί.

Η φορά και το «τέλος» της μιας και της άλλης διαδικασίας, μέχρι πρόσφατα, δεν συνιστούσε ιδιαίτερο αντικείμενο προβληματισμού, καθώς θεωρείται ότι, από τη στιγμή που έχει εκκινήσει και ολοκληρωθεί η διαδικασία της ανάπτυξης, εξελίσσεται και η μεγέθυνση στη συνέχεια. Η άποψη αυτή - αν και απλουστευτική σε σχέση με τα πραγματικά σύνθετα και ποικίλα ατομικά και κοινωνικά προβλήματα που συνεπάγεται η ολοένα αυξανόμενη εμπορευματοποίηση, σε έναν όλο και περισσότερο ανταγωνιστικό κόσμο αλλά και σε έναν κόσμο που έχει την τάση να ενιαιοποιείται, σύμφωνα τουλάχιστον με μια πρώτη ανάγνωση της παγκοσμιοποίησης- έμοιαζε προφανής όσο οι οικονομικές διακυμάνσεις και κρίσεις μπορούσαν, είτε εξαιτίας των χαρακτηριστικών τους, είτε εξαιτίας του μεγέθους τους, είτε με τη βοήθεια θεσμών που δεν υφίστανται ή δεν λειτουργούν σήμερα, να ελέγχονται από την ασκούμενη οικονομική πολιτική των κρατικών και διευθυντικών φορέων.

Μετά την κατάσταση, όμως, στην οποία περιήλθε η παγκόσμια οικονομία από το 2008, μετά δηλαδή από το ξέσπασμα της εξελισσόμενης παγκόσμιας οικονομικής κρίσης του μεγέθους της, της πολυμορφίας και των μεταλλάξεών της, η άποψη αυτή θα πρέπει να διαφοροποιηθεί κατά την έννοια ότι οι διαδικασίες μεγέθυνσης και ανάπτυξης δεν εξελίσσονται προς μία και μόνο κατεύθυνση, ακόμα και αν οι ρυθμοί «προόδου» είναι εξαιρετικά χαμηλοί. Στη λογική αυτή, τα πράγματα κοινωνικά και οικονομικά μπορούν να εξελίσσονται σε αντίθετη φορά από αυτή που χαρακτηρίζεται ως ανάπτυξη και ως μεγέθυνση.

Τελικά, ως συνέπεια όλων όσων αναφέρονται προηγούμενα, ο περιορισμός της διαδικασίας μετασχηματισμού της οικονομίας, μεταξύ της ανάπτυξης και της μεγέθυνσης, φαίνεται πρόσφορος, αρκεί να προβάλλονται τα ποσοτικά σε συνδυασμό με τα ποιοτικά χαρακτηριστικά της διαδικασίας αυτής και να διασφαλίζεται η δυνατότητα προσέγγισης των φαινομένων και σε περιόδους παρατεταμένων και διαρθρωτικών κρίσεων, ώστε να σχεδιάζεται και να ασκείται πρόσφορη και αποτελεσματική πολιτική.

Επομένως, η ανάπτυξη εμπεριέχει ποσοτικά και ποιοτικά χαρακτηριστικά, τα οποία θα πρέπει να συνεκτιμώνται κατά τον καθορισμό στόχων ή κατά την αποτίμηση διαδικασιών που έχουν πραγματοποιηθεί, στο πλαίσιο του οικονομικού γίγνεσθαι και πολιτικών που ασκούνται, ώστε να επιτευχθούν επιθυμητά αποτελέσματα.

1.4. Η έννοια της ανάπτυξης, ως βελτίωση της ποιότητας ζωής (υλικές και μετρήσιμες αλλά και άυλες συνιστώσες)

Παράλληλα με την έννοια της ανάπτυξης, όπως αυτή περιγράφεται προηγούμενα ως κοινωνικός και οικονομικός μετασχηματισμός που αποτυπώνεται σε συγκεκριμένους οικονομικούς δείκτες, ως ανάπτυξη, επίσης, μπορεί να εννοηθεί η βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων ενός χωρικού συνόλου (Κράτους, Περιφέρειας, Δήμου, παλαιού Δήμου, οικισμού αλλά και της Ε.Ε.). Στην περίπτωση αυτή, ο σχετικός με την ανάπτυξη προβληματισμός εμπλουτίζεται, εκτός από τα οικονομικά, κατά κάποιο τρόπο, μετρήσιμα δεδομένα και τα ποιοτικά δεδομένα που παραπέμπουν στον ποιοτικό μετασχηματισμό της κοινωνίας και με το ζήτημα του προσδιορισμού των καθοριστικών στοιχείων που καθορίζουν την ποιότητα ζωής και το επίπεδό της.

Το ζήτημα είναι περίπλοκο και δύσκολο να προσδιορισθεί και κατά υποκειμενικό αλλά και κατά αντικειμενικό τρόπο. Πώς προσδιορίζεται και πώς αποτιμάται η ποιότητα ζωής, καθώς σ' αυτήν υπεισέρχονται πραγματικά και φαντασιακά δεδομένα και επιθυμίες, άλλες από τις οποίες ικανοποιούνται με αγοραίες διαδικασίες, άλλες αποτελούν αντικείμενο δραστηριότητας του δημοσίου στην ευρύτερη δυνατή έννοια του όρου, δηλαδή όλων των βαθμίδων της διοίκησης, και άλλες συνδέονται με στοιχεία που είναι δύσκολο έως αδύνατο να αποτιμηθούν, μια και η αποτίμησή τους εξαρτάται από συγκεκριμένες κοινωνικές αξίες, η διαχείριση των οποίων δεν μπορεί να εισαχθεί ούτε στο σύστημα των θεσπισμένων ποινών της κοινωνίας αλλά ούτε και στο σύστημα των αμοιβών της, αντίστοιχα.

Τα όρια που τίθενται στα στοιχεία που προσδιορίζουν την ποιότητα ζωής προσδιορίζονται «προς τα κάτω», μέσα από μια επίπονη διαδικασία πιέσεων, συγκρούσεων και διαπραγματεύσεων. Με τη διαδικασία αυτή, προσδιορίζονται και οι υποχρεώσεις των φορέων που είναι αρμόδιοι για να διασφαλίσουν αυτή την ποιότητα ζωής είτε μέσα από διαδικασίες αγοραίες, είτε με τη μορφή δημοσίων αγαθών, είτε με τη μορφή θεσμικών ελέγχων που διασφαλίζουν και προστατεύουν τα στοιχεία εκείνα που συμβάλλουν στη διαμόρφωση της ποιότητας ζωής.

Προφανώς, πρόκειται για υλικά στοιχεία και διαδικασίες που διασφαλίζουν την ποιότητα ζωής, όπως υγεία, εκπαίδευση, περιβάλλον, κοινωνική ασφάλιση, δικαιοσύνη, κοινωνική πρόνοια και κράτος δικαίου στις κοινωνικές, οικονομικές και παραγωγικές διαδικασίες, πολιτισμός, αλλά και για άυλα στοιχεία όπως η ασφάλεια, η αντίληψη κοινότητας με τη συμμετοχή σε ένα σύνολο, το κοινό περί δικαίου αίσθημα κ.α.

Παρά τις προσπάθειες περιγραφής καθενός από τα στοιχεία που συντάσσουν το σύνολο, που χαρακτηρίζεται ως ποιότητα ζωής, με τη βοήθεια διαφόρων φυσικών δεικτών, τελικά, η συνολική εκτίμηση, έστω αυτού του τμήματος από το σύνολο των στοιχείων της συγκεκριμένης παραμέτρου, δεν είναι δυνατή χωρίς εξωγενείς παρεμβάσεις, χωρίς δηλαδή την εκτός του συστήματος στάθμιση των δεικτών αυτών, όπως άλλωστε και σε κάθε σύστημα δεικτών.

Το ζήτημα, επομένως, της ποιότητας ζωής, της διασφάλισης ενός ικανοποιητικού επιπέδου στους κατοίκους ενός συγκεκριμένου χωρικού συνόλου προσδιορίζεται έμμεσα, μετά την περιγραφή του, ως μια διαδικασία ίσων ευκαιριών πρόσβασης των κατοίκων ενός χωρικού συνόλου και επιλογής προς τα στοιχεία εκείνα που θεωρείται ότι διασφαλίζουν το επιθυμητό επίπεδο ποιότητας ζωής και τα οποία, άλλωστε, παρέρχονται ιεραρχημένα στο χώρο, όπως μια πρόχειρη ματιά στον χώρο της εκπαίδευσης και της υγείας τεκμηριώνει.

Με άλλα λόγια, με ποιες δυνατές επιλογές βρίσκονται αντιμέτωποι οι κάτοικοι, ώστε να ικανοποιήσουν τις ανάγκες εκείνες που προσδιορίζουν ένα αποδοτικό και μέσα από κοινωνικές διαδικασίες επίπεδο και ποια είναι η πρόσβασή τους προς τα στοιχεία που υπεισέρχονται στο σύνολο των στοιχείων που καθορίζουν την ποιότητα ζωής.

Με τον τρόπο αυτό, το πρόβλημα της ποιότητας ζωής ανάγεται σε διαδικασία δυνατότητας επιλογών και ισότητας πρόσβασης, ενώ τα υλικά στοιχεία που αποτελούν συνιστώσες της παραμέτρου είναι γνωστό ότι αναπτύσσονται κατά ιεραρχημένο τρόπο, ανάλογα με τη συχνότητα και την έκταση χρήσης τους (π.χ. σύστημα εκπαίδευσης και βαθμίδες του, βαθμίδες περίθαλψης κ.α.).

Επομένως, το ζήτημα της ποιότητας ζωής, ως ενός συστατικού της ανάπτυξης, μπορεί να προσδιορισθεί, όπως περιγράφεται προηγούμενα, ως πρόβλημα δυνατότητας επιλογής και ισότητας πρόσβασης προς συγκεκριμένα υλικά δεδομένα, τις υποδομές (μετακινήσεων, εκπαίδευσης, αθλητισμού-πολιτισμού, αναψυχής, υγείας, κοινωνικής περίθαλψης κ.λπ.), αλλά και ως πρόβλημα αύξησης της ικανοποίησης από ορισμένα άυλα δεδομένα, όπως η ασφάλεια, το περί δικαίου αίσθημα, η ένταξη σε μία κοινότητα, η αύξηση ικανοποίησης από ένα συγκεκριμένο φυσικό περιβάλλον κ.λπ.

Τέλος, έχει σημασία να επισημανθούν, σε σχέση με τις άυλες και υλικές διαστάσεις των στοιχείων που καθορίζουν την ποιότητα ζωής, και φαινόμενα που χαρακτηρίζονται από εποχικότητα, όπως μεταβολές στις παραγωγικές διαδικασίες, τις μετακινήσεις, καθώς και στη διάθεση του ελεύθερου χρόνου (αναψυχή-πολιτισμός), αλλά και σε αυτή τη διάκριση πολιτών ενός συγκεκρι-

μένου διοικητικού συνόλου και κατοίκων, ιδιαίτερα σε περιόδους μεγάλης κινητικότητας και διαφοροποίησης της κοινωνίας.

Η επιχειρησιακή αντιμετώπιση του ζητήματος της ποιότητας ζωής, ως μια από τις διαδικασίες της ανάπτυξης μπορεί, επομένως, να προσδιορισθεί ως η διασφάλιση του επιθυμητού και δυνατού επιπέδου πρόσβασης στα συγκεκριμένα στοιχεία που συμβάλλουν στη διαμόρφωση της παραμέτρου, μέσα από μία σειρά επιλογών πολιτικής αλλά και πολιτικών επιλογών.

1.5. Ανάπτυξη και αγορά, αγορά και κοινωνία, οικονομική πολιτική

Καθώς η διαδικασία της ανάπτυξης είναι αποτέλεσμα της λειτουργίας της αγοράς, είναι χρήσιμο να αναφερθεί εδώ ότι η αγορά λειτουργεί καταρχήν χωρίς κανενός είδους αναστολές που συνδέονται με οποιαδήποτε κοινωνικά κριτήρια και αξίες. Με αναστολές εννοούνται ενδεχόμενοι κανόνες της ίδιας της αγοράς και όχι διάφορες ρυθμίσεις και έλεγχοι που επιβάλλονται στην αγορά από την πολιτεία, ακριβώς επειδή η αγορά δεν μπορεί να αυτοελεγχθεί.

Με άλλα λόγια, η αγορά οδηγεί εκεί όπου οδηγεί, δημιουργώντας ανισότητες, ικανοποιώντας τις προσδοκίες ορισμένων από αυτούς που συμμετέχουν σε αυτή και αφήνοντας τις προσδοκίες πολλών άλλων ανικανοποίητες. Και αυτό παρατηρείται και στην πράξη, παρά τις ισχύουσες ρυθμίσεις προς την αντίθετη κατεύθυνση της πολιτείας.

Όμως, κάθε αποτίμηση των αποτελεσμάτων της αγοράς με μη αγοραία κριτήρια, πχ. με κριτήρια που προέρχονται από πολιτικές επιλογές ή στηρίζονται σε απόψεις περί ισότητας και ανισότητας ακόμα και δικαιοσύνης, αποτελεί μετάθεση και προβολή σ' αυτήν αξιών από άλλους χώρους, κυρίως από την κοινωνία και την πολιτική. Ανισότητες ή ισότητα μπορούν να κριθούν μόνο με κοινωνικά-πολιτικά κριτήρια, αν και σε κάποια οριακή μορφή ανισοτήτων που έχουν δημιουργηθεί από την αγορά τίθεται ζήτημα, ακριβώς λόγω των ανισοτήτων αυτών της δυνατότητας αναπαραγωγής και αγοραίων διαδικασιών, μια και το μέγεθος των ανισοτήτων μπορεί να οδηγήσει σε κατάρρευση των αγοραίων διαδικασιών.

Η αγορά, πάντως, λειτουργεί ως μηχανισμός κινητοποίησης της αναπτυξιακής διαδικασίας, μέσα από τον ανταγωνισμό για την πραγματοποίηση κέρδους μέσω της εμπορευματοποίησης, παράγοντας ταυτόχρονα και ανισότητες. Οι ανισότητες αυτές ή η εν γένει κατάληξη της αναπτυξιακής διαδικασίας μπορούν να οδηγήσουν σε μη επιθυμητές καταστάσεις και για τη διασφάλιση της ίδιας της αγοράς, αλλά και σε κοινωνικά και πολιτικά μη επιθυμητές καταστάσεις. Στην περίπτωση αυτή, η κοινωνία, μέσα από τις αξίες και τους θε-

σμούς της, κινείται προς την κατεύθυνση ελέγχου των αγοραίων διαδικασιών και των επιπτώσεων που αυτές προκαλούν. Οι έλεγχοι αυτοί, βέβαια, ανάλογα με τις κυριαρχούσες αντιλήψεις, μπορεί να είναι αυστηροί και μεγάλοι αλλά και περιορισμένοι και χαλαροί.

Η προσπάθεια της κοινωνίας, μέσα από τους θεσμούς που αυτή συγκροτεί, όπως η πολιτεία και το σύνταγμα, οι κυβερνήσεις και η νομοθεσία, το κράτος δικαίου, η διάκριση των εξουσιών, τα συγκεντρωτικά ή ομοσπονδιακά κράτη, τα συγκεντρωτικά ή αποκεντρωμένα κράτη, οι υπέρ-κρατικές και διεθνείς ενώσεις κ.α. συνιστούν ένα πλαίσιο, εντός του οποίου επιχειρείται να διασφαλιστεί η λειτουργία και η αναπαραγωγή της κοινωνίας αλλά και της αγοράς. Οι συγκεκριμένοι θεσμοί και η οικονομική πολιτική είναι το μέσο που επιτρέπει τη διασφάλιση του συγκεκριμένου μείζονος στόχου.

Η οικονομική πολιτική, δηλαδή η αναγκαιότητα άσκησης, μπορεί να συναχθεί, πέρα από τον τρόπο που περιγράφεται προηγούμενα, ως διαδικασία άμυνας απέναντι στις κοινωνικά μη επιθυμητές καταστάσεις της αγοράς και θετικά, ως προσπάθεια επίτευξης συγκεκριμένων στόχων μέσα από τους ελέγχους της αγοράς.

Η απρόσκοπτη, από ελέγχους, λειτουργία της αγοράς και η παρέμβαση και ο έλεγχος της αγοράς μέχρι τον περιορισμό κάθε λειτουργίας της, οριοθετούν τα άκρα μιας κλίμακας.

Στο ένα άκρο, βρίσκεται η πίστη στους αυτοματισμούς της αγοράς και η ταύτιση του αποτελέσματος που προκύπτει από τις αγοραίες διαδικασίες με τις κοινωνικά επιθυμητές διαδικασίες. Στην μια άκρη της κλίμακας, σήμερα, βρίσκεται η πλήρης καταστολή της αγοράς. Ενώ, το άλλο άκρο της κλίμακας δεν εμφανίζει σημαντικούς οπαδούς, όπως κατά την περίοδο του μεσοπολέμου ή έστω κατά την περίοδο που υπήρχαν σημαντικές κεντρικά σχεδιασμένες οικονομίες, στις οποίες μεγάλα τμήματα της αγοράς βρίσκονταν υπό διοικητική καταστολή.

Η πίστη στην κυριαρχία του αυτοματισμού της αγοράς συνιστά το κύριο ρεύμα στη, δεσπόζουσα σήμερα, οικονομική σκέψη.

Ταυτόχρονα, μια ματιά στην κατάσταση που επικρατεί σήμερα, τόσο στον τομέα των ιδεών και αντιλήψεων όσο και στο πεδίο της πρακτικής, παραπέμπει σε μια κυρίαρχη αντίληψη της αυτοτέλειας της αγοράς και στον περιορισμό των ρυθμίσεων που αποσκοπούν στον έλεγχό της, αν και σε μια πιο λεπτομερή θεώρηση οι προσπάθειες ελέγχου της, ρητές και υπόρρητες, δεν είναι αμελητέες.

Η δόση του μίγματος είναι συνάρτηση της κατάστασης που βρίσκεται μια

οικονομία σε συνδυασμό με την οξύτητα με την οποία εμφανίζονται τα προς αντιμετώπιση προβλήματα στη συγκεκριμένη, κατά περίπτωση, συγκυρία, ενώ συνδέεται με την μορφή και τους τρόπους αντιμετώπισης της εξελισσόμενης κρίσης.

Ανάλογες σκέψεις ισχύουν και στην περίπτωση κατά την οποία τα προβλήματα προς αντιμετώπιση παρουσιάζουν αντοχές μακροχρόνια. Είναι δηλαδή, στην τρέχουσα ορολογία, διαρθρωτικά. Και εδώ, για την αντιμετώπισή τους απαιτείται συνδυασμένη παρέμβαση αυτονομίας και ελέγχου της αγοράς, ενώ οι συνδυασμοί μέτρων που επιλέγονται, κατά περίπτωση, είναι πιο ακραίοι προς τη μια ή προς την άλλη κατεύθυνση.

Όπως και στις προηγούμενες περιπτώσεις, όπου τα προβλήματα πρέπει να ταυτοποιηθούν, να περιγραφούν, να ιεραρχηθούν και να αναζητηθούν λύσεις μέσα από την οικονομική πολιτική, η αποτελεσματικότητα της αγοράς, που μας απασχολεί εδώ, στην οικονομική αλλά και ευρύτερα την κοινωνική της διάσταση, μόνο ως ένα σημείο μπορεί να αντιμετωπισθεί ως προσέγγιση τεχνικών ζητημάτων, δηλαδή ως προσέγγιση που στηρίζεται σε έναν μόνο παράγοντα. Το εύρος των ζητημάτων και η πολυμορφία τους απαιτούν αξιολογήσεις που εκφεύγουν των κοινά αποδεκτών στοιχείων της θεωρίας ή των τεχνοκρατικών προσεγγίσεων και εντάσσονται στην κατηγορία των συνολικών πολιτικών προσεγγίσεων και ιεραρχήσεων με την έννοια ότι στις προσεγγίσεις αυτές ολοκληρώνονται περισσότεροι παράγοντες, αλλά και αντιλήψεις.

1.6. Χώρος και ανισότητες - Οι προσλήψεις του χώρου

Αν όμως οι ανισότητες δημιουργούνται στο σύστημα που ζούμε κατά κύριο λόγο από την αγορά, όπως και από άλλες κοινωνικές διαδικασίες, πώς αυτές συνδέονται με το χώρο;

Με ποιο τρόπο η ένταξη του χώρου στον αναπτυξιακό προβληματισμό και στα αποτελέσματά του επιδρά στις ανισότητες οι οποίες παράγονται συστηματικά από την αγορά; Τι συμβαίνει αν σε έναν προβληματισμό εισαχθεί ο χώρος, ως μια πρόσθετη παράμετρος, ανεξάρτητα δηλαδή από τον τρόπο που αυτός προσλαμβάνεται συγκεκριμένα σε κάθε περίπτωση;

Οι επιπτώσεις στην αναπτυξιακή διαδικασία, ανεξάρτητα από τον τρόπο πρόσληψης του χώρου, λειτουργούν στην κατεύθυνση της αύξησης των όποιων ανισοτήτων. Και αυτό γίνεται γιατί ο χώρος εντάσσεται στην παραγωγική διαδικασία μέσα από τη συγκρότηση συγκεκριμένων σχέσεων ιδιοκτησίας και μέσα από την εμπορευματοποίησή του, η οποία με τη σειρά της ακολουθεί τους κανόνες μιας συγκεκριμένης αγοράς, της αγοράς γης.

Άρα, είτε πρόκειται για ιδιωτικό χώρο είτε για δημόσιο, αυτός πρέπει να αξιοποιείται σύμφωνα με τις μέσες επιδόσεις της οικονομίας, διαφορετικά συνιστά σχολάζον δυναμικό. Η αξιοποίηση του χώρου, με δεδομένες τις συγκεκριμένες σχέσεις ιδιοκτησίας, προϋποθέτει την υπερνίκηση της ιδιοκτησίας αυτής, γεγονός που αποτελεί κόστος, είτε για μια πιθανή επένδυση, π.χ. μία παραγωγική επένδυση, είτε για μια δημόσια επένδυση, π.χ. κάποιο έργο υποδομής ή κοινωνικού εξοπλισμού, είτε για μια απλή κατοικία, καθώς το ποσό αυτό αντανακλάται στη δαπάνη διαβίωσης της οικογένειας. Σε μια εμπορευματοποιημένη και διευρυνόμενη οικονομία, η υπερνίκηση του κόστους της γης προσμετράται ως προς την απόδοσή της, τελικά, σε σύγκριση με τις εναλλακτικές χρήσεις του χρήματος δηλαδή τις αποδόσεις του σε άλλες επενδυτικές δραστηριότητες, όπως καταθέσεις, δημόσιος δανεισμός, επενδύσεις στην πραγματική οικονομία ή στο χρηματοοικονομικό τομέα.

Όμως, πέρα από τις ανισότητες που προκαλεί η ένταξη του χώρου στην οικονομική διαδικασία, λόγω της κυριαρχίας των εμπορευματικών σχέσεων, της ιδιοκτησίας της γης και της εμπορευματοποίησης της γης, η οποία συναρτάται και με τις εναλλακτικές χρήσεις του χρήματος και με τις θεσμικά προσδιορισμένες χρήσεις γης, αλλά και τις λειτουργικές δυνατότητες που συνδυάζονται με τις διάφορες χρήσεις, οι ανισότητες στο χώρο ενδυναμώνονται λόγω των διαφορών που παρουσιάζει αυτός, αν γίνει κατανοητός με τη συγκεκριμένη γεωγραφική του μορφή.

Ο χώρος, επομένως, αποτελεί, μέσα από τη διαφορετικότητά του, έναν πρόσθετο παράγοντα που συμβάλλει στη δημιουργία οικονομικών ανισοτήτων και ανισοτήτων στην πρόσβαση στα στοιχεία που διαμορφώνουν τις προϋποθέσεις διασφάλισης ενός επιθυμητού και κοινωνικά αποδεκτού επιπέδου ποιότητας ζωής.

Πράγματι, σε ορισμένες περιοχές, είτε οι οικονομικές επιδόσεις της οικονομίας είτε οι εν γένει υποδομές είναι περισσότερο ανεπτυγμένες και σε άλλες περιοχές αντίστοιχα όχι και αυτό αποτυπώνεται και στους σχετικούς δείκτες, αλλά και στη φαινόμενη ευημερία των κατοίκων των περιοχών αυτών.

Επομένως, κρίνεται σκόπιμο, καθώς έχει διαπιστωθεί η σύνδεση του χώρου με τις ανισότητες, να διερευνηθεί με ποιο τρόπο μπορούν να προσληφθούν οι διαφορές αυτές, ώστε να ασκηθεί οικονομική πολιτική αντιμετώπισης των αρνητικών επιπτώσεων και να αξιοποιηθούν τα θετικά τους στοιχεία, εκεί όπου οι τιμές των σχετικών δεικτών αποκλίνουν «προς τα πάνω».

Με ποιο τρόπο μπορεί να προσληφθεί ο χώρος για τις ανάγκες της συγκεκριμένης προσέγγισης; Προφανώς, η απάντηση στο ερώτημα αυτό συναρτά-

ται με τα κατά περίπτωση προβλήματα, με την πολιτική που έχει ασκηθεί και ασκείται, με τον επιστημονικό προβληματισμό αλλά και με τις πρόνοιες του νέου πλαισίου που ορίζεται με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης».

Από τα προηγούμενα, προσδιορίζεται ένα ευρύ πεδίο πρόσληψης του χώρου:

- **Ο χώρος, ως Περιφέρεια ή η διοικητική πρόσληψη του χώρου.** Εδώ, πρόκειται για αντίληψη του χώρου στην οποία κυριαρχεί η διοικητική διάσταση. Η Περιφέρεια αποτελεί ένα σύνολο, το οποίο απαρτίζεται από άλλα διοικητικά υποσύνολα και συνιστά τμήμα της ευρύτερης οντότητας που απαρτίζει το Κράτος. Η Περιφέρεια διοικείται ανάλογα με το σύστημα διοίκησης του Κράτους, με το οποίο ορίζονται και οι αρμοδιότητές του. Η διοίκηση αυτή μπορεί να είναι συγκεντρωτική, αποκεντρωμένη, αλλά και να προσδιορίζεται από την ίδια την Περιφέρεια. Στην συγκεκριμένη περίπτωση, με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», στη χώρα μας, οι Περιφέρειες μετασχηματίζονται από ένα διοικητικό θεσμό που καθορίζονταν από το κεντρικό Κράτος «από τα πάνω» σε διοικητικά σύνολα με αιρετούς Περιφερειάρχες και συμβούλια τα οποία αναλαμβάνουν μια σειρά νέων πρόσθετων αναπτυξιακών αρμοδιοτήτων, οι οποίες μεταβιβάζονται σε αυτές μέσα από μια διαδικασία αποκέντρωσης.
- **Ο χώρος, ως φυσικό στοιχείο ή η χωροταξική πρόσληψη του χώρου.** Στην περίπτωση αυτή, προβάλλονται τα συγκεκριμένα φυσικά-γεωγραφικά χαρακτηριστικά του χώρου, συνήθως οργανωμένα σε πρόσφορα διακριτά σύνολα, όπως ενδεικτικά ορεινός-πεδινός χώρος, ηπειρωτικό τμήμα-νησιά, περιοχές των παράλιων και ακτών και περιοχές ενδοχώρας, αστικές περιοχές και περιοχές υπαίθρου κλπ. στα οποία προβάλλονται και τα αποτελέσματα των ανθρωπίνων (κοινωνικών) δραστηριοτήτων, όπως οικισμοί και πυκνώσεις τους, δηλαδή αστικά κέντρα και πυκνώσεις αστικών κέντρων, πχ. πολεοδομικά συγκροτήματα ή μητροπολιτικές συγκεντρώσεις, περιοχές που συγκεντρώνουν ειδικές χρήσεις, π.χ. λιμάνια, αεροδρόμια, δίκτυα αξόνων μεταφορών, οδικά δίκτυα, αλλά και συγκεντρώσεις ορισμένων μορφών οικονομικών δραστηριοτήτων, π.χ. βιομηχανίας, εμπορίου, βιοτεχνίας, χώροι πολιτισμού και αναψυχής, χώροι εναπόθεσης στερεών αποβλήτων, προστατευόμενες περιοχές, μνημεία, αλλά και σχολάζουσες εκτάσεις, περιοχές που απειλούνται από ειδικούς κινδύνους είτε προβλέψιμους σε κάποιο βαθμό, είτε εκτάκτους κ.α.
- Από το **συνδυασμό της διοικητικής πρόσληψης και της χωροταξικής πρόσληψης** του χώρου μπορούν να προκύψουν ορισμένα χωρικά σύνολα, που ενώ αποτελούν τμήμα κάθε μιας από τις ενότητες, αυτές δηλαδή του διοικητικού και του χωροταξικού χώρου, παρουσιάζουν δε ιδιαίτερο ενδιαφέ-

ρον με κριτήρια τα χαρακτηριστικά τους και τα φαινόμενα που εξελίσσονται εκεί. Πρόκειται για τις **συνοριακές περιοχές**, ιδιαίτερο τομέα άσκησης κοινοτικής Περιφερειακής Πολιτικής, που και αυτές χωρίζονται σε συνοριακές περιοχές στα εσωτερικά αλλά και στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. Στην ίδια κατηγορία, θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν περιοχές εντός των δύο συνόλων, οι οποίες, σύμφωνα με την αντίληψη είτε της περιφερειακής είτε της χωροταξικής προσέγγισης, θεωρούνται ανεπτυγμένες. Πρόκειται για περιοχές που αποτελούνται από επιφάνειες, όπως π.χ. η Αττική-Αθήνα, είτε για περιοχές που έχουν γραμμική μορφή και συνήθως αποτελούν **«άξονες ανάπτυξης»**. Προφανώς, και εδώ, πρόκειται για επιφάνειες που έχουν διαφορετικό πλάτος, εκτείνονται γραμμικά και στην έκτασή τους παρουσιάζουν διαφορετική ένταση, ως προς τις αναπτυξιακές τους επιδόσεις αλλά και τα προβλήματα που παρουσιάζονται εδώ.

- **Ειδικά χωρικά σύνολα.** Στην κατηγορία αυτή, κατατάσσονται χωρικά σύνολα, τα οποία είτε αποτελούν αναπτυξιακούς παράγοντες, με την έννοια ότι εδώ συντελείται σημαντικό μέρος των αναπτυξιακών διαδικασιών αλλά και των βασικών λειτουργιών, όπως η κατοίκηση, η αναψυχή, οι μετακινήσεις, ενώ σε άλλα χωρικά σύνολα μπορεί η αναπτυξιακή δυναμική να εξελίσσεται κατά αρνητικό ή μη επιθυμητό τρόπο, ενώ σε άλλα χωρικά σύνολα πάλι η ανάπτυξη είναι πιθανό να συνδυάζεται με σημαντικά προβλήματα που πρέπει να αντιμετωπίζονται.

Παραδείγματα χωρικών συνόλων αυτής της τελευταίας κατηγορίας μπορούν να αποτελέσουν:

- τα αστικά κέντρα και η ύπαιθρος
- τα νησιά
- οι ορεινές και απομακρυσμένες περιοχές
- οι περιοχές συγκέντρωσης ειδικών χρήσεων
- οι ακτές και τα παράλια οι προστατευόμενες περιοχές
- οι απειλούμενες περιοχές κ.λπ.

Στο σύνολο αυτών των κατηγοριών του χώρου, δηλαδή στο διοικητικό-περιφερειακό χώρο, στο φυσικό-χωροταξικό χώρο και στα υποσύνολα που προκύπτουν, ασκείται -αφού εντοπιστούν τα προς αντιμετώπιση προβλήματα, καθορισθούν οι στόχοι και προσδιορισθούν τα μέσα- πολιτική αντιμετώπισης των προβλημάτων αυτών, η οποία, όμως, ανάλογα με την οξύτητα των προβλημάτων, αποκτά και ιδιαίτερο κέντρο βάρους, π.χ. Πολιτική Περιφερειακής Ανάπτυξης, Χωροταξική Πολιτική με τη μορφή συγκεκριμένων σχεδίων, αστικές παρεμβάσεις κ.λπ.

2. Τα στοιχεία της εδαφικής στρατηγικής ανάπτυξης

Αν, όμως, οι δυνατότητες πρόσληψης του χώρου, όπως αναφέρεται προηγούμενα, ομαδοποιούνται σε δύο μεγάλες προσεγγίσεις, την περιφερειακή και τη χωροταξική, για να αποδιαρθρωθεί η κάθε μία από αυτές σε μικρότερα υποσύνολα, ανάλογα με την ένταση των προς αντιμετώπιση προβλημάτων κάθε χωρικής ενότητας προγραμματισμού, δηλαδή της Περιφέρειας ή του νέου Δήμου, τότε ποια είναι η σχέση των δύο αυτών προσεγγίσεων και ποια υποσύνολα σε κάθε μία από αυτές θα πρέπει να εξετασθούν κατά προτεραιότητα;

Από την απάντηση, που θα δοθεί στα ερωτήματα αυτά, εξαρτάται η συνάρτηση των σχεδιαστικών προσπαθειών και, τελικά, η αποτελεσματικότητα των σχεδίων και προγραμμάτων που εκπονούνται και υλοποιούνται σε κάθε συγκεκριμένη χωρική ενότητα.

2.1. Η περιφερειακή προσέγγιση, ως προσέγγιση «από τα πάνω»

Η περιφερειακή προσέγγιση συνιστά μία προσέγγιση, η οποία κινείται ουσιαστικά από τα «πάνω προς τα κάτω». Οι Περιφέρειες ορίζονται με τη βοήθεια διαφόρων κριτηρίων, συνήθως διοικητικών, ιστορικών και γεωγραφικών σε ορισμένες περιπτώσεις και αποτελούν υποσύνολα της Πολιτείας-Κράτους. Με τη σειρά τους, αυτές υποδιαιρούνται σε υποσύνολα, πριν τη μεταρρύθμιση του Προγράμματος «Καλλικράτης» στους Νομούς, και ακόμα πιο παλιά τις επαρχίες, ορισμένες από τις οποίες παρέμειναν σε λειτουργία και κατά την προ του Προγράμματος «Καλλικράτης» περίοδο, δηλαδή κατά την περίοδο των «καποδιστριακών» Δήμων σε ορισμένους νησιωτικούς Νομούς. Σε ένα

χαμηλότερο διοικητικό επίπεδο λειτουργούσαν οι «καποδοστριακοί» Δήμοι και πριν από αυτούς οι παλαιότεροι ΟΤΑ (Δήμοι και κοινότητες), οι οποίοι με τη σειρά τους αποτελούνται από οικισμούς.

Με τη μεταρρύθμιση του Προγράμματος «Καλλικράτης», οι περιφερειακές αρχές, οι οποίες είναι πλέον αιρετές και όχι διορισμένες από την κεντρική διοίκηση, χωρίζονται σε Δήμους και αυτοί με τη σειρά τους σε δημοτικές ενότητες, οι οποίες ονομάζονται δημοτικές κοινότητες όταν ο πληθυσμός τους ξεπερνά τους δύο χιλιάδες (2.000) κατοίκους και αστικές κοινότητες όταν, αντίστοιχα, ο πληθυσμός βρίσκεται κάτω από το όριο των δύο χιλιάδων (2.000) κατοίκων.

Η αναπτυξιακή κατάσταση των Περιφερειών περιγράφεται με τη βοήθεια συγκεκριμένων μακρο-οικονομικών μεγεθών, ουσιαστικά με το ΑΕΠ κατά κεφαλήν και με συγκεκριμένους δείκτες απασχόλησης (οικονομικός πληθυσμός, ενεργός πληθυσμός, απασχολούμενοι, άνεργοι κ.λπ.).

Σε μία κίνηση «από πάνω προς τα κάτω», δηλαδή στη λογική από τη χώρα προς τις Περιφέρειες, προσδιορίζονται οι δείκτες αυτοί. Μάλιστα, οι δείκτες αυτοί δημοσιεύονται σε προσεγγιστικές εκτιμήσεις κατά περιόδους και σε επίπεδο παλαιών Νομών.

Αυτή η κίνηση, «από πάνω προς τα κάτω», προσδιορίζεται από το σε πληροφορίες περιεχόμενο των μακρο-οικονομικών στοιχείων, τα οποία, για συστηματικούς λόγους που συνδέονται με την εκτίμησή τους, στο επίπεδο των παλαιών Νομών δεν μπορούν να θεωρηθούν ιδιαίτερα αξιόπιστα.

Η περιφερειακή-διοικητική προσέγγιση κινείται, έτσι, από το αφηρημένο

προς το συγκεκριμένο επίπεδο του διοικητικού χώρου, από τη χώρα στην Περιφέρεια και υπό περιορισμούς στις υποδιαιρέσεις τους. Μάλιστα, η αφετηρία αυτής της κίνησης, καθώς συνδέεται και με την Περιφερειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, βρίσκεται σε ένα επίπεδο υπερκειμένου της χώρας στο επίπεδο της Ε.Ε. και του συνόλου των Περιφερειών των 27 κρατών-μελών.

Η περιφερειακή προσέγγιση συνιστά το κύριο στοιχείο της στρατηγικής χωρικής ανάπτυξης.

2.2. Η χωροταξική προσέγγιση, ως προσέγγιση από τα κάτω

Αντίθετα, η χωροταξική προσέγγιση, καθώς κινείται από το φυσικό γεωγραφικό χώρο και τις ανθρώπινες-κοινωνικές δραστηριότητες που έχουν αποτυπωθεί σ' αυτόν, συνιστά μια κίνηση από το συγκεκριμένο στο αφηρημένο. Και αυτό με την έννοια ότι, εκκινώντας είτε από κάποιο συγκεκριμένο χωρικό γεωγραφικό σύνολο, είτε από κάποια από τα στοιχεία του, όπως αυτά που αναφέρονται προηγούμενα (οικισμοί, αστικά κέντρα, ύπαιθρος ή αγροτικός χώρος, ορεινός χώρος, νησιά, συγκεντρώσεις συγκεκριμένων χρήσεων, δίκτυα υποδομών-μεταφορών, ενέργειας, λιμάνια, αεροδρόμια κ.λπ), επιχειρείται εκτός από την περιγραφή των φαινομένων και την αποτίμησή τους και η συναγωγή συστηματικών κανόνων λειτουργίας των στοιχείων αυτών καθώς και η εκτίμηση των κατευθύνσεων των τάσεων που παρουσιάζουν τα συγκεκριμένα φαινόμενα, ώστε να καταστούν δυνατές προβλέψεις, παρεμβάσεις και έλεγχοι, με τη βοήθεια των οποίων η όλη διαδικασία θα οδηγηθεί σε επιθυμητές καταστάσεις ή έστω θα αποφευχθούν αρνητικές εξελίξεις.

Τα, υπό εξέταση, σημεία του χώρου μπορούν να συνενώνονται σε συγκεκριμένα σημεία, σε μια κίνηση από τα «κάτω προς τα πάνω» και από το συγκεκριμένο προς το αφηρημένο. Είτε ο χώρος εξετάζεται ως σύνολο, είτε ως επιφάνειες, είτε ως γραμμικές αναπτύξεις, τα σύνολα που προκύπτουν σε πολλές περιπτώσεις ξεπερνούν τα υφιστάμενα όρια του διοικητικού χώρου, δηλαδή των Περιφερειών και των νέων Δήμων, σύμφωνα με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», ή των Περιφερειών, των Νομών και των «καποδιστριακών» Δήμων, όπως ορίζονταν πριν τη μεταρρύθμιση συγκροτώντας ενότητες είτε με σημαντικά κοινά χαρακτηριστικά, είτε, αντίθετα, με χαρακτηριστικές διαφορές. Μάλιστα, σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως στις περιπτώσεις ευρύτερων γεωγραφικών συνόλων, για παράδειγμα, τα μεγάλα ορεινά συγκροτήματα, οι λεκάνες απορροής ποταμών, νησιωτικά συμπλέγματα, λειτουργικές χωρικές ενότητες που χαρακτηρίζονται από τις σχέσεις μεταξύ των αστικών τους κέντρων και τις μεταξύ τους εξαρτήσεις, μπορούν να επιτείνονται και εκατέρωθεν

των πολιτικών συνόρων δύο κρατών.

Η γεωγραφική-χωροταξική προσέγγιση στηρίζεται σε αναλύσεις του χώρου, στην κλίμακα όπου αυτός προσεγγίζεται, οι οποίες τροφοδοτούνται είτε από φυσικά μεγέθη όπως εκτάσεις, καλλιέργειες, διαθέσιμα μέσα καλλιέργειας, παραγωγής, πληθυσμός παραγωγή και επιχειρήσεις, απασχόληση, μετακινήσεις, στερεά και υγρά απόβλητα, διαθέσιμα μέσων μετακινήσεων και μεταφορικό έργο, είτε από οικονομικά δεδομένα, όπως οικονομική κατάσταση νοικοκυριών (κατοίκων), επιχειρήσεων, συνολικές οικονομικές επιδόσεις κ.λπ.

Όμως, η δυνατότητα συγκέντρωσης και παρακολούθησης των στοιχείων αυτών διασφαλίζεται από τις μεθόδους της Στατιστικής Αρχής (πρώην ΕΣΥΕ) η οποία παρέχει και τα μόνα επίσημα στοιχεία. Η διαδικασία συγκέντρωσης των στοιχείων αυτών γίνεται συστηματικά με αναφορά στο διοικητικό χώρο και τα υποσύνολά του, τα οποία δεν μπορούν να αντιστοιχηθούν με όλες τις κλίμακες του γεωγραφικού χώρου. Μάλιστα, όσο κινούμεθα κάτω από το επίπεδο του Νομού προς το επίπεδο των παλαιών οικισμών, τα οικονομικά στοιχεία, όπως έχει ήδη αναφερθεί, είτε δεν υπάρχουν είτε χάνουν την, σε πληροφορίες, αξία τους. Ενώ, η χωρική αναφορά των φυσικών μεγεθών δεν μπορεί να αντιστοιχεί ικανοποιητικά- στην περίπτωση της χωροταξικής προσέγγισης -με τα συστήματα καταγραφής και παρακολούθησής τους, που στηρίζονται στα συγκεκριμένα διοικητικά σύνολα και τα υποσύνολά τους.

Η συστηματική αυτή αδυναμία θα μπορούσε να αντιμετωπισθεί με τη συγκέντρωση και πινακοποίηση ειδικών στοιχείων για τις ανάγκες της χωροταξικής προσέγγισης, καθώς και με τη συγκρότηση ενός συστήματος στοιχείων και πληροφοριών που θα στηρίζεται σε γεωγραφικά κριτήρια ή σε κριτήρια του φυσικού χώρου. Όμως, η διαδικασία αυτή και πολυδάπανη και χρονοβόρα είναι, αν και ως κάποιο βαθμό μπορεί να πραγματοποιηθεί με ειδικές έρευνες.

Σε γενικές γραμμές, πάντως, η έλλειψη αυτή αντιμετωπίζεται είτε με αναγωγή των προβλημάτων στις θεωρητικές γνώσεις και στην εμπειρία αυτών που ασχολούνται με τα συγκεκριμένα προβλήματα, είτε με την αναζήτηση πληροφοριών στα υπάρχοντα συστήματα. Τα συστήματα αυτά όμως, όπως έχει αναφερθεί, προσανατολίζονται στην περιφερειακή αντίληψη του χώρου και καλύπτουν μόνο μερικά τις ανάγκες μιας γνήσιας χωροταξικής προσέγγισης.

Τίθενται, επομένως, δύο ζητήματα προς διευκρίνιση, όταν συνδυάζονται η περιφερειακή με τη χωροταξική-γεωγραφική προσέγγιση.

Το πρώτο συνίσταται στο πώς συναθροίζονται οι δύο αυτές προσεγγίσεις που, αν και αναφέρονται στα ίδια χωρικά σύνολα, μεθοδολογικά κινούνται προς αντίθετη φορά και χαρακτηρίζονται από διαφορετικά επίπεδα και δυ-

ναμική αφαίρεσης. Από «πάνω προς τα κάτω» και από το συγκεκριμένο προς το αφηρημένο η Περιφερειακή και από «κάτω προς τα πάνω» και από το αφηρημένο στο συγκεκριμένο η χωροταξική-γεωγραφική προσέγγιση, αντίστοιχα.

Το δεύτερο συνδέεται με τη χρήση των δανείων, στοιχείων από το πεδίο της περιφερειακής πρόσληψης του χώρου στη χωροταξική-γεωγραφική προσέγγιση. Σε ποιο βαθμό η συγκεκριμένη πρακτική εμπλουτίζει τον προβληματισμό, αλλά και πώς θα πρέπει να αξιολογούνται τα συμπεράσματα των δύο προσεγγίσεων, αν αυτά εξεταστούν διακριτά αλλά και σε σχέση μεταξύ τους.

Ως προς ένα κοινό πρόβλημα, όπως η ανάπτυξη και η ορθολογική λειτουργία μιας περιοχής ή μιας χωρικής ενότητας αυτά αλληλοσυμπληρώνονται ή απλώς οδηγούμεθα, σε κάποιο σημείο, σε ταυτολογίες και επικαλύψεις έχοντας την εντύπωση ότι κινούμεθα σε δύο διαφορετικές προσεγγίσεις που αντιστοιχούν η κάθε μια σε μια διαφορετική πρόσληψη του χώρου; Στα θέματα αυτά θα γίνει αναφορά, στη συνέχεια.

2.3. Η αστική ανάπτυξη, ως ανάπτυξη των πόλεων και ως κυριαρχία των εμπορευματικών σχέσεων

Η έννοια της αστικής ανάπτυξης γίνεται κανονική με δύο τρόπους. Πρώτα απ' όλα, παραπέμπει στην ανάπτυξη των πόλεων και των οικισμών της χώρας. Ουσιαστικά, πρόκειται για περιγραφική έννοια ως ανάπτυξης που μπορεί να αποτυπωθεί περιεκτικά με την αύξηση του πληθυσμού αλλά και άλλων παραμέτρων, με την οποία περιγράφεται η συγκεκριμένη χωρική ενότητα, όπως κτίρια και κατοικίες και άλλα στοιχεία υποδομής των πόλεων, ακόμα και της λειτουργίας τους.

Σε ένα άλλο επίπεδο, με αστική ανάπτυξη προσδιορίζεται η ολοένα μεγαλύτερη κυριαρχία σε όλους τους τομείς της οικονομίας και, έως ένα βαθμό, και της κοινωνίας, των εμπορευματικών σχέσεων. Όλο και περισσότερες ανάγκες ικανοποιούνται μέσα από την αγορά. Η αγορά αποτελεί προνομιακό πεδίο δραστηριοτήτων και το μέτρο της, το χρήμα, αποτελεί μέτρο αποτίμησης των πάντων. Η τάση αυτή τείνει να κυριαρχεί παντού στο χώρο, δηλαδή και στις λεγόμενες αστικές περιοχές, με την πρώτη έννοια του όρου, αλλά και στην ύπαιθρο. Όλα, τα εμπορεύματα καθαυτά, οι υπηρεσίες αλλά και άλλοι φυσικοί πόροι, ακόμα και άυλα στοιχεία, όπως ο αέρας ή ο ήλιος π.χ. μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενα συναλλαγής και αξιοποίησης.

Η συγκεκριμένη διττή κατανόηση του όρου έχει άμεσες συνέπειες για τον προβληματισμό μας, καθώς μια σειρά λειτουργιών που οργανώνονται σε σχήματα ή δομές, όπως η οικογένεια, η γειτονία, η κοινότητα, εμπορευματοποι-

ούνται είτε από ιδιωτικούς-επιχειρηματικούς φορείς, είτε από συλλογικότητες δημοσίου χαρακτήρα.

Η τάση εμπορευματοποίησης, που χαρακτηρίζεται ως αστικοποίηση ή εξαστισμός, εγείρει το πρόβλημα του ποιος θα προσφέρει τις νέο-εμπορευματοποιημένες υπηρεσίες και εμπορεύματα, πώς θα προσδιορίζεται, σε συνδυασμό με την υπό διαμόρφωση αγορά, η τιμή τους και πώς θα ελέγχεται η ποιότητά τους. Ο κύκλος αυτός έχει, μάλιστα, μεγαλύτερη σημασία όπου το μέγεθος μιας συγκεκριμένης αγοράς δεν διασφαλίζει την, εκ των προτέρων, βιωσιμότητα των επιχειρήσεων που αναπτύσσουν εκεί δραστηριότητα.

Η αστική ανάπτυξη και με την πρώτη έννοια, ως ανάπτυξης των πόλεων και των οικισμών, και με τη δεύτερη έννοια, ως αυξανόμενης εμπορευματοποίησης, οδηγεί σε διαφοροποιήσεις, δηλαδή ανισότητες μεταξύ υποσυνόλων μια χωρικής ενότητας όπως η Χώρα, οι Περιφέρειες, οι Δήμοι. Οι ανισότητες αναπαράγονται σε κάθε χωρική κλίμακα, όπως και αν προσδιορίζεται αυτή με κέντρα τις δυναμικά αναπτυσσόμενες πόλεις και οικισμούς.

Σε κάθε Περιφέρεια αλλά και σε κάθε Δήμο, υπάρχουν με βεβαιότητα χωρικά σύνολα που διαφοροποιούνται ως προς το βαθμό ανάπτυξής τους και, με την έννοια αυτή, σημειώνονται ενδοπεριφερειακές και ενδοδημοτικές ανισότητες. Και αυτό ισχύει ανεξάρτητα από τον τρόπο μέτρησης των συγκεκριμένων ανισοτήτων, οι οποίες, αν και καταρχήν είναι μετρήσιμες, δεν μπορούν τελικά να ποσοτικοποιηθούν με την επιθυμητή ακρίβεια εξαιτίας των σχετικών, με τα στοιχεία και τα ποσοτικά δεδομένα, ζητημάτων, στα οποία γίνεται αναφορά σε άλλο σημείο του κειμένου.

Με την πρώτη περίπτωση, της αστικής ανάπτυξης, συνδέεται η ανάπτυξη των πόλεων και των οικισμών. Αυτό μπορεί να σημαίνει επέκταση και διάχυση του αστικού ιστού, μέσα από διαδικασίες εκτός σχεδίου (επέκτασης της σχεδίου), αλλά και εκτός σχεδίου δόμησης, ακόμα και αυθαίρετη οικιστική ανάπτυξη με την ευρύτερη δυνατή έννοια του όρου (με τήρηση διατάξεων και σχεδίων που έχουν εγκριθεί, ως αγνόηση συγκεκριμένων διατάξεων και διαδικασιών).

Ανάλογα με τη μορφή και την κύρια δυναμική της ανάπτυξης αυτής, μπορεί να υποδηλώνει οικοδομική δραστηριότητα, η οποία πραγματοποιείται μέσα από αλλαγή χρήσεων της γης, π.χ. από αγροτική σε αστική. Μπορεί να συνδέεται, επίσης, και με την ανάγκη ανάπτυξης πρόσθετων αστικών υποδομών, όπως π.χ. χώροι στάθμευσης, πλατείες και δρόμοι, καθώς και υποδομές εκπαίδευσης και υγείας.

Η εικόνα που δημιουργείται και τα προβλήματα που προκύπτουν συναρ-

τώνται με το μέγεθος της αναπτυσσόμενης πόλης ή οικισμού και με το χαρακτήρα τους (π.χ. παραθεριστικό κέντρο, κέντρο εκπαίδευσης, διοίκησης, παροχής συγκεκριμένων υπηρεσιών, υποδομές ύδρευσης-αποχέτευσης, καθώς και αποκομιδής και διαχείρισης των στερεών αποβλήτων),στο βαθμό που η κατοίκηση στα συγκεκριμένα κέντρα παρουσιάζει συχνότητα με εποχιακές κυμάνσεις σε αντιστοιχία με την κύμανση των κατοίκων (μόνιμοι κάτοικοι, κάτοικοι σε δευτερεύουσες κατοικίες, παραθερισμός, τουρίστες, επισκέπτες κ.λπ.) και η ένταση των αναγκών παρουσιάζει διακυμάνσεις. Σε μεγαλύτερα αστικά κέντρα, πολεοδομικά συγκροτήματα, ακόμα και στα μητροπολιτικά κέντρα της χώρας, την Αθήνα-Αττική και το μητροπολιτικό συγκρότημα της Θεσσαλονίκης, η αστική ανάπτυξη μπορεί να καταλαμβάνει σημαντικές περιοχές αγροτικών και άλλων χρήσεων στα όριά της, ενώ η δυναμική της αστικής ανάπτυξης αποτυπώνεται διαφορετικά σε συγκεκριμένες περιοχές του αστικού ιστού των κέντρων αυτών.

Η ανάπτυξη, με τη μορφή της επέκτασης και της διάχυσης σε ορισμένες περιοχές, συνδυάζεται με την υποβάθμιση και αλλαγή χρήσεων σε άλλες περιοχές. Σε συνδυασμό με την εγκατάσταση στις υποβαθμιζόμενες περιοχές των αστικών κέντρων οικονομικά ασθενέστερων ομάδων, οι διαδικασίες παρακμής και κρίσης επιταχύνονται και δημιουργείται η ανάγκη επανασχεδιασμού και αναπλάσεων, πέρα από τις εντάσεις μεταξύ ομάδων κατοίκων και τα φαινόμενα κοινωνικού αποκλεισμού, ο οποίος, σε ορισμένες περιπτώσεις, αποκτά και χωρικές διαστάσεις (γκετοποίηση).

Η γενικευμένη εμπορευματοποίηση, ως αστικοποίηση, έχει με τη σειρά της άμεσες επιπτώσεις στο χώρο, με την έννοια της αλλαγής χρήσεων γης και τις συνέπειες που αυτή έχει στην τιμή των αγροτεμαχίων ή οικοπέδων, είτε αυτά προορίζονται για κατοικία είτε για την υποδοχή επαγγελματικών-παραγωγικών δραστηριοτήτων. Αλλού οι τιμές μειώνονται και αλλού αυξάνονται ραγδαία προκαλώντας είτε απαξίωση περιουσιών, είτε λειτουργώντας ταυτόχρονα στις περιπτώσεις αύξησής τους, ως μηχανισμός μεταφοράς στο χώρο και σε συγκεκριμένες ομάδες πλούτου, είτε λόγω του ύψους τους λειτουργούν απαγορευτικά στην πραγματοποίηση των συγκεκριμένων επενδύσεων, αλλά και των παραδοσιακών χρήσεων.

Η διαδικασία αστικοποίησης αποτελεί έναν από τους λόγους περιορισμού των αγροτικών χρήσεων, ιδιαίτερα στα ορεινά, ημιορεινά και στα μικρότερα νησιά, με συνέπεια την αλλαγή του περιβάλλοντος και του τοπίου, από το συνδυασμό οικιστικής ανάπτυξης και σχολαζουσών αγροτικών εκτάσεων. Το φαινόμενο αυτό είναι ιδιαίτερα έντονο σε τουριστικές περιοχές και σε περιο-

χές δεύτερης κατοικίας. Από την άλλη μεριά, η αναδιανομή πλούτου από τους κατοίκους των πόλεων προς του ιδιοκτήτες των οικοπέδων ή αγροτεμαχίων, που υποδέχονται την παραθεριστική κατοικία και τις τουριστικές υποδομές, δεν είναι βέβαιο ότι αξιοποιούνται παραγωγικά, κατά τον αποτελεσματικότερο τρόπο, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για την οικονομία στο σύνολό της.

2.4. Άλλα ειδικά χωρικά σύνολα

Πρόκειται ουσιαστικά για συγκεκριμένα σύνολα του φυσικού γεωγραφικού χώρου, τα οποία, λόγω των μορφολογικών τους χαρακτηριστικών, παρουσιάζουν ιδιαίτερη ευαισθησία και στα οποία η αναπτυξιακή διαδικασία τείνει να προσλαμβάνει ακραίες καταστάσεις. Πρόκειται για τον ορεινό χώρο, τα νησιά, καθώς και για ορισμένες περιοχές όπου παρατηρούνται συγκεντρώσεις συγκεκριμένων χρήσεων (π.χ αεροδρόμια, λιμάνια, περιοχές βιομηχανικών και εμπορικών χρήσεων, προστατευόμενες περιοχές μνημείων του πολιτισμού και της φύσης). Κοινό χαρακτηριστικό των περιοχών αυτών είναι η αυξημένη περιβαλλοντική ευαισθησία τους εξ αιτίας των καταπονήσεων που δέχονται και η περιορισμένη αντοχή τους σε πιέσεις από την ανάπτυξη. Μάλιστα, όσο πιο μικρές είναι οι περιοχές αυτές, τόσο πιο περιορισμένη είναι και η αντοχή τους στις πιέσεις αυτές, τόσο της κοινωνίας όσο και του περιβάλλοντος.

Οι περιοχές αυτές αποτελούν στοιχεία, τα οποία πρέπει να συμπεριλαμβάνονται σε μία ολοκληρωμένη στρατηγική περιφερειακής ανάπτυξης, είτε επειδή τα στοιχεία αυτά παρουσιάζουν μεγάλη ευαισθησία και δέχονται σημαντικές πιέσεις, είτε επειδή αυτά συνιστούν σημαντικό τμήμα της χώρας. Αν αγνοηθούν τα στοιχεία αυτά, από μια εδαφική προσέγγιση, με βεβαιότητα θα προκύψουν αρνητικές επιπτώσεις στο σύνολο.

Στην ενότητα αυτή των χωρικών συνόλων, μπορούν να προστεθούν και άλλες ανάλογες κατηγορίες, ανάλογα με την οξύτητα και την ένταση με την οποία εμφανίζονται σε συγκεκριμένες περιοχές χαρακτηριστικά προβλήματα. Ως τέτοιες περιοχές, μπορούν να αναφερθούν οι ακτές και τα παράλια, οι λεκάνες απορροής και εκβολής ποταμών, οι υγρότοποι, οι περιοχές έντονων γεωργικών χρήσεων ακόμα και οι περιοχές που, για συγκεκριμένους λόγους, βρίσκονται εκτεθειμένες σε ειδικούς κινδύνους καταστροφών, όπως σεισμοί, πλημμύρες, πυρκαγιές κ.α.

Προφανώς, και οι περιοχές αυτές θα πρέπει να εντάσσονται σε μια εδαφική στρατηγική ανάπτυξης, είτε αυτοτελώς είτε στο πλαίσιο προσεγγίσεων, μέσα από την ένταξή τους σε κάποιο πρόσφορο σύνολο, το οποίο καταλαμβάνει κομβική σημασία στη συγκεκριμένη στρατηγική.

Με την παρατήρηση αυτή, επανερχόμαστε στην καταρχήν πρόσληψη του χώρου με δύο τρόπους, δηλαδή τη διοικητική-περιφερειακή και τη γεωγραφική-χωροταξική. Αυτές οι δύο δυνατές προσλήψεις του χώρου μπορούν, όπως έχει ήδη αναφερθεί, να αποδιαρθρώνονται σε πρόσφορα υποσύνολα.

2.5. Περιβάλλον - φυσικοί πόροι, δημόσια αγαθά, απειλούμενα είδη, προστατευμένες περιοχές

Στους τρόπους πρόσληψης του χώρου, που προαναφέρθηκαν, πρέπει να ενταχθεί και το περιβάλλον. Είτε πρόκειται για φυσικό περιβάλλον, είτε για ανθρωπογενές-πολιτιστικό περιβάλλον, αποτελεί και αυτό σημαντικό στοιχείο του χώρου.

Αν κατά κανόνα το περιβάλλον εξετάζεται, κατά παραδοσιακό τρόπο, σε ιδιαίτερες προσεγγίσεις, η διάκριση αυτή συνδέεται και με την ανάγκη εξειδικευμένων επιστημονικών γνώσεων, που έχουν σύνδεση με τις φυσικές και πολιτιστικές διαστάσεις του.

Το περιβάλλον, και με τη μια του μορφή ως φυσικό περιβάλλον και με την άλλη ως ανθρωπογενές περιβάλλον, δηλαδή διαμορφωμένο από την κοινωνία και τις σχέσεις που αυτή συντάσσει, αποτελεί και αυτό ένα στοιχείο της γεωγραφικής-χωροταξικής πρόσληψης του χώρου. Η δυσκολία στην αντιμετώπιση των ζητημάτων που συνδέονται με αυτό έχει να κάνει με τον τρόπο με τον οποίο τα στοιχεία που εισέρχονται στην αναπτυξιακή λογική, δηλαδή η διαδικασία αξιοποίησης και εμπορευματοποίησης.

Συγκρινόμενο το περιβάλλον με τη γη, , σε μια πρώτη θεώρηση, δεν παρουσιάζει καμία διαφορά στο βαθμό που μπορούν να συγκροτηθούν επ' αυτού, δηλαδή αυτό να αποτελέσει αντικείμενο σχέσεων ιδιοκτησίας, είτε ιδιωτικής είτε δημόσιας. Αν και αυτό, κατ' αρχήν, είναι δυνατό και προβλέπεται από τους σχετικά με τους φυσικούς πόρους Νόμους, στο εν γένει περιβάλλον συμπεριλαμβάνονται περισσότερα στοιχεία, των οποίων η χρήση ή το όφελος που προκύπτει από αυτήν είναι τελικά αδύνατο να επιμερισθεί και να εξατομικευτεί. Και αυτό ισχύει, ανεξάρτητα από τη μορφή ιδιοκτησίας που χαρακτηρίζει τα στοιχεία αυτά, ιδιωτική ή δημόσια, ατομική ή συλλογική. Παρά τις προσπάθειες θεσμικών ρυθμίσεων, παραμένουν πολλά ζητήματα ανοικτά.

Έτσι, στις περιπτώσεις όπου ο Νόμος δεν ορίζει διαφορετικά, όπως π.χ. το υπέδαφος και τα δικαιώματα χρήσης μέσα από παραχωρήσεις, το φυσικό περιβάλλον αντιμετωπίζεται ως δημόσιο αγαθό που δεν μπορεί να διαιρεθεί. Η χρήση του, είτε με τη μορφή της αξιοποίησης είτε με τη μορφή της προστα-

σίας, καθορίζεται από θεμελιακούς Νόμους, διεθνείς συμβάσεις, κοινοτικές οδηγίες αλλά και επιμέρους Νόμους.

Με επίκεντρο το περιβάλλον, την προστασία του και την αξιοποίησή του, είτε κατά ελεγχόμενο τρόπο είτε χωρίς φραγμούς, εξελίσσεται ένας έντονος επιστημονικός, κοινωνικός και πολιτικός διάλογος, ο οποίος, σε ορισμένες περιπτώσεις, οδηγεί είτε σε παρεμβάσεις της διοίκησης, π.χ. αδειοδοτήσεις ή προώθηση συγκεκριμένων επενδυτικών σχεδίων, είτε σε παρεμβάσεις των πολιτών κατά των αποφάσεων της διοίκησης και του τρόπου που αυτή ερμηνεύει τα θεσμικά ισχύοντα.

Οι παρεμβάσεις αυτές κινούνται από την αυθαιρεσία και την άσκηση πιέσεων στο περιβάλλον, που φθάνουν μέχρι την καταστροφή, καμιά φορά και ανεπανόρθωτη, αλλά και μέχρι την προσφυγή στα αρμόδια δικαστήρια (Συμβούλιο της Επικρατείας), με στόχο την αλλαγή των αποφάσεων της διοίκησης.

Καθώς στο περιβάλλον εντάσσονται και στοιχεία όπως το τοπίο, η παράδοση, η ιστορία κ.λπ., είναι προφανές ότι μπορούν να αναπτύσσονται, σχετικά με τα διάφορα ζητήματα που προκύπτουν, ιδιαίτερα αποκλίνουσες απόψεις. Οι απόψεις αυτές μπορούν να κινούνται από το επίπεδο των ανιδιοτελών προθέσεων, μέχρι και την προώθηση συγκεκριμένων συμφερόντων που συνδέονται με την αγορά.

Άρα, μια εδαφική στρατηγική ανάπτυξης που εμπλουτίζεται με το περιβάλλον, όπως και αν προσδιοριστεί αυτή, υπόκειται στους σχετικούς με τα δημόσια ή συλλογικά αγαθά περιορισμούς, εκτός και αν ο Νόμος προβλέπει διαφορετικά, καθώς και στις ισχύουσες ρυθμίσεις, όπως άλλωστε και κάθε στοιχείο του χώρου. Η δυσκολία που προκύπτει συνδέεται με το χαρακτήρα του περιβάλλοντος ως δημοσίου αγαθού και της ερμηνείας, σε πρακτικό επίπεδο, της προστασίας του.

2.6. Χώρος, ανάπτυξη και ανισότητες: Προς μια στρατηγική

Ανεξάρτητα από τον τρόπο πρόσληψης του χώρου, είτε αυτός προσλαμβάνεται διοικητικά-περιφερειακά, είτε γεωγραφικά-χωροταξικά, από τη στιγμή που αυτός εξετάζεται κάτω από αναπτυξιακή οπτική στη συγκεκριμένη διακρινόμενη συναλλακτική οικονομία, πρέπει να αξιοποιείται. Η ανάπτυξη αυτή δεν μπορεί παρά να οδηγήσει μέσα από τις διαδικασίες της αγοράς σε ανισότητες, ακόμα και στην περίπτωση που αυτή εξελίσσεται θετικά. Οι αγοραίες διαδικασίες, αλλά και συγκεκριμένα χαρακτηριστικά του χώρου θα οδηγήσουν σε διαφοροποιήσεις. Οι διαφοροποιήσεις αυτές μπορούν, επίσης, να

προέρχονται και ως συνέπεια άσκησης ηθελημένων πολιτικών, όπως πολιτικών προστασίας, αλλά και συγκεκριμένων πολιτικών περιορισμού της χρήσης των φυσικών πόρων και κατά συνέπεια των αναπτυξιακών δυνατοτήτων στο παρόν, ώστε αυτές να αξιοποιηθούν με μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα στο μέλλον.

Οι ανισότητες που εντοπίζονται και αποτιμώνται με τη μεταβολή του ΑΕΠ κατά κεφαλήν στην περίπτωση της περιφερειακής πρόσληψης, καθώς και οι ανισότητες που εντοπίζονται με λειτουργικά κριτήρια, αλλά και με συγκεκριμένους δείκτες στην περίπτωση της γεωγραφικής-χωροταξικής προσέγγισης, πρέπει να αντιμετωπίζονται με την άσκηση συγκεκριμένης αναπτυξιακής πολιτικής. Η συνολική αυτή πολιτική πρέπει να συμπεριλαμβάνει στοιχεία πολιτικής ελέγχου αλλά και αναπτυξιακής πολιτικής, ταυτόχρονα, αποσκοπώντας στη βελτίωση των οικονομικών δεικτών, της λειτουργικότητας του χώρου και των φυσικών δεικτών κυρίως, με την οποία αυτή αποτιμάται βάσει συγκεκριμένων παραμέτρων, αλλά και δεικτών ευημερίας.

Η συνολική αυτή πολιτική πρέπει να σχεδιάζεται κατά αποτελεσματικό τρόπο, αφού έχει προηγηθεί η διάγνωση των καίριων προβλημάτων και να εξειδικεύεται σε αντιστοιχία με τα θεσμικά ισχύοντα, είτε στον έναν είτε στον άλλο τρόπο πρόσληψης του χώρου, αναδεικνύοντας ως προνομιακό πεδίο δράσης τα επιμέρους στοιχεία καθενός, όπου επιτρέπεται ο σαφέστερος προσδιορισμός και η αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση του προβλήματος κάθε φορά.

2.7. Προς μια δυναμική θεώρηση του χώρου

Αν ληφθούν υπόψη οι βασικές λειτουργίες, όπως αυτές αποτυπώνονται στο χώρο, δηλαδή η κατοίκηση, η παραγωγή, ο ελεύθερος χρόνος και η αναψυχή, καθώς και οι μετακινήσεις και μεταφορές εμπορευμάτων στη σύγχρονή τους μορφή, αναδεικνύεται- εκτός από την εποχικότητα των φαινομένων- και μια κινητικότητα σε συντομότερα χρονικά διαστήματα από εκείνα των εποχών. Ακόμα και η κατοίκηση μπορεί να αναφέρεται σε πρωτεύουσα ή μόνιμη κατοικία αλλά και σε δευτερεύουσα ή παραθεριστική.

Η συχνότητα των μετακινήσεων μπορεί να ποικίλει εποχικά, αλλά να γίνεται σε εβδομαδιαία βάση, είτε σε συνάρτηση με συγκεκριμένες γιορτές, καθώς και το σύστημα σχολικών διακοπών και αδειών.

Μπορεί, επιπρόσθετα, να γίνεται σε σχέση με συγκεκριμένες λειτουργίες, όπως εργασία, απασχόληση, κατανάλωση-λιανικό εμπόριο και αναψυχή-πολιτισμός με συγκεκριμένη συχνότητα ακόμα και σε ημερήσια βάση.

Η τάση αυτή συνδέεται με τη συγκέντρωση του πληθυσμού στα αστικά κέντρα, με το πρότυπο διακοπών την τουριστική περίοδο, όπως, επίσης, και το σύστημα υποδομών που διευκολύνουν τις μετακινήσεις, δηλαδή οδικοί άξονες, κατοχή και χρήση ιδιόκτητων αυτοκινήτων, χρήση πρόσφορων μαζικών μέσων μεταφοράς.

Η συγκεκριμένη δυναμική προσδίδει στο χώρο μια διάσταση που ξεπερνά μια περιγραφική προσέγγιση, η οποία γίνεται με συγκεκριμένες παραμέτρους που αναφέρονται σε μια στατική κατάσταση.

Με τις μετακινήσεις που δημιουργούνται, για όλους τους λόγους που αναφέρονται προηγούμενα διαμορφώνονται έτσι ημερήσια συστήματα, στο κέντρο των οποίων βρίσκονται συγκεκριμένα αστικά κέντρα, τα οποία συνδέονται με την περιοχή ή θέση επιρροής τους με δίκτυα μεταφορών (οδικούς άξονες ταχείας κυκλοφορίας και άλλα δίκτυα μεταφορών).

Τα ημερήσια αυτά συστήματα παρουσιάζουν αυξημένες ανάγκες για τη λειτουργία τους, καθώς οι αποδέκτες των παρεχομένων υπηρεσιών μεταβάλλονται κατά την διάρκεια του έτους. Οι ανάγκες αυτές, με τη σειρά τους, αποτυπώνονται στις απαιτούμενες υποδομές.

Σε συνδυασμό και με άλλες έντονα εποχικές δραστηριότητες με μικρότερη συχνότητα από εκείνη που παρουσιάζουν τα ημερήσια συστήματα, όπως η χρήση δεύτερης κατοικίας, η αναψυχή και οι διακοπές, δημιουργούνται αντίστοιχα συστήματα εποχικής κατοίκησης και συγκέντρωσης παραθεριστών και τουριστών, τα οποία οδηγούν στη δημιουργία επιπρόσθετων απαιτήσεων για τους Δήμους-υποδοχείς των δραστηριοτήτων αυτών σε συγκεκριμένες κατηγορίες υποδομών.

Τα ημερήσια συστήματα, που αναπτύσσονται με επίκεντρο τα αστικά κέντρα αλλά και τα τουριστικά και παραθεριστικά κέντρα τα οποία λειτουργούν με συγκεκριμένες συχνότητες, οδηγούν σε μια δυναμική αντιμετώπιση του χώρου, ως προς τις λειτουργίες που αυτός συγκεντρώνει και ως προς την ένταση με την οποία αυτές εμφανίζονται, άρα και ως προς τον τρόπο που ανάγκες αυτές μπορούν και πρέπει να αντιμετωπίζονται.

2.7.1. Μεμονωμένη ή συνολική θεώρηση

Ουσιαστικά, τίθεται το ζήτημα κίνησης από το μέρος στο όλο, σε περίπτωση διαδικασιών με κοινωνικό και οικονομικό περιεχόμενο. Καθώς οι διαδικασίες αυτές εμπεριέχουν ποιοτικά και ποσοτικά στοιχεία, τα οποία μεταβάλλονται, η κίνηση από τη μία προς την άλλη κατεύθυνση δεν μπορεί να γίνεται με απλές προσθέσεις ή ολοκληρώσεις ή αντίστοιχα όταν αυτή κα-

τευθύνεται αντίθετα με διαιρέσεις. Και τα στοιχεία στα οποία αποδιαρθρώνεται ο χώρος αλλά και οι θεματικοί τομείς προβληματισμού διαφοροποιούνται, καθώς ο προβληματισμός κινείται προς τη μία ή την άλλη φορά. Και αυτό, γιατί κάθε μονάδα ή στοιχείο προσέγγισης του χώρου, με την έννοια του υποσυνόλου του, χαρακτηρίζεται από συγκεκριμένα και ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, τα οποία και θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τον προβληματισμό. Τα στοιχεία αυτά, στο σύνολό τους, σε καμία περίπτωση δεν μπορούν να εξετάζονται μεμονωμένα. Το ίδιο ισχύει και για την άλλη διάσταση που συμπληρώνει το συγκεκριμένο προβληματισμό, τη θεματική-τομεακή προσέγγιση. Και αυτή δεν μπορεί να αντιμετωπισθεί με αριθμητικούς χειρισμούς, καθώς υπερβολικές συγκεντρώσεις συγκεκριμένων δραστηριοτήτων σε συγκεκριμένα σημεία οδηγούν και σε ανισότητες αλλά και σε δυσλειτουργίες.

Στο ερώτημα αυτό η λύση προέρχεται, όπως και σε άλλες περιπτώσεις κοινωνικής και πολιτικής πρακτικής, με την ανάγκη προσέγγισης ταυτόχρονα και «από τα πάνω» και «από τα κάτω». Κάθε ενότητα χώρου αλλά και κάθε θεματικός προβληματισμός πρέπει αναγκαστικά να εξετάζεται με αφετηρία τη μονάδα θεώρησης αλλά και με προοπτική τις υπερκείμενες αλλά και υποκείμενες μονάδες χώρου. Το ίδιο ισχύει και για τις, κυρίαρχα, θετικές προσεγγίσεις. Και εδώ, η διερεύνηση και ο σχεδιασμός θα πρέπει να ακολουθούν αυτή τη διπλή θεώρηση.

3. Μεθοδολογικά ζητήματα

Με τη διαπίστωση των δύο διαφορετικών προσλήψεων του χώρου, τα τμήματα στα οποία αυτές μπορούν να διαρθρωθούν αλλά και η στενή σχέση των ζητημάτων χώρου του ευρύτερου περιβάλλοντος, ο σχετικός με την αναπτυξιακή στρατηγική προβληματισμός οδηγείται στη διεύρυνση του τρόπου που οι δύο αυτές προσεγγίσεις, η περιφερειακή και η χωροταξική, συνδέονται μεταξύ τους.

Το ερώτημα μπορεί να συνοψιστεί στο αν πρόκειται για δύο διαφορετικά συστήματα, στα οποία τα προβλήματα και οι δυσλειτουργίες που συνδέονται με το χώρο εντοπίζονται κατά παρόμοιο τρόπο. Οπότε αυτά πρέπει να αντιμετωπίζονται στην κατά προσέγγιση περιφερειακή ή χωροταξική διαφορετικά;

Ή πρόκειται για συστήματα που λειτουργούν κατά, κάποιο τρόπο, συμπληρωματικά μεταξύ τους;

Η θεώρηση των δύο συστημάτων, ως δύο διακριτών προσεγγίσεων, μπορεί να οδηγήσει σε δύο διαφορετικές πολιτικές με αποδέκτη τον ίδιο το χώρο, ο οποίος τελικά είναι ένας στην πραγματικότητα.

Τίθεται, επομένως, ζήτημα διευκρίνισης των επιπτώσεων της σχέσης των δύο προσλήψεων, με στόχο τη συγκρότηση ενός κοινού και αποτελεσματικού πλαισίου πολιτικής.

Ένα ζήτημα που προκύπτει, επιπρόσθετα, είναι η σύνθεση των πολιτικών με χωρική διάσταση, στο βαθμό που αυτές κυριαρχούνται από τη θεματική ή τομεακή τους διάσταση, αλλά και στο βαθμό που αυτές αναφέρονται σε συγκεκριμένα χωρικά υποσύνολα. Άρα, είναι αναγκαία η διερεύνηση τόσο της

σχέσης του μέρους με το όλο, όσο και των ζητημάτων που προκύπτουν από τις δύο διαφορετικές προσλήψεις του χώρου.

3.1. Μεμονωμένη ή συνολική θεώρηση

Ουσιαστικά, τίθεται το ζήτημα κίνησης από το μέρος στο όλο, σε περίπτωση διαδικασιών με κοινωνικό και οικονομικό περιεχόμενο και αντίθετα. Καθώς οι διαδικασίες αυτές εμπεριέχουν ποιοτικά και ποσοτικά στοιχεία, τα οποία μεταβάλλονται, η κίνηση από τη μία προς την άλλη κατεύθυνση δεν μπορεί να γίνεται με απλές προσθέσεις ή ολοκληρώσεις ή αντίστοιχα όταν αυτή κατευθύνεται αντίθετα με διαιρέσεις.

Επίσης, τα στοιχεία στα οποία αποδιαρθρώνεται ο χώρος αλλά και οι θεματικοί τομείς προβληματισμού διαφοροποιούνται, καθώς ο προβληματισμός κινείται προς τη μία ή την άλλη φορά.

Αυτό συμβαίνει γιατί κάθε μονάδα ή στοιχείο προσέγγισης του χώρου, με την έννοια του υποσυνόλου του, χαρακτηρίζεται από συγκεκριμένα και ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, τα οποία και θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τον προβληματισμό. Τα στοιχεία αυτά, στο σύνολό τους, σε καμία περίπτωση δεν μπορούν να εξετάζονται μεμονωμένα.

Το ίδιο ισχύει και για την άλλη διάσταση που συμπληρώνει το συγκεκριμένο προβληματισμό, τη θεματική-τομεακή προσέγγιση. Και αυτή δεν μπορεί να αντιμετωπισθεί με αριθμητικούς χειρισμούς, καθώς υπερβολικές συγκεντρώσεις συγκεκριμένων δραστηριοτήτων σε συγκεκριμένα σημεία οδηγούν και σε ανισότητες αλλά και σε δυσλειτουργίες.

Στο ερώτημα αυτό η λύση προέρχεται, όπως και σε άλλες περιπτώσεις κοινωνικής και πολιτικής πρακτικής, με την ανάγκη προσέγγισης ταυτόχρονα και «από τα πάνω» και «από τα κάτω».

Κάθε ενότητα χώρου αλλά και κάθε θεματικός προβληματισμός πρέπει, αναγκαστικά, να εξετάζεται με αφετηρία τη μονάδα θεώρησης αλλά και με προοπτική τις υπερκείμενες αλλά και υποκείμενες μονάδες χώρου.

Το ίδιο ισχύει και για τις, κυρίαρχα, θεματικές προσεγγίσεις. Και εδώ, η διερεύνηση και ο σχεδιασμός θα πρέπει να ακολουθούν αυτή τη διπλή θεώρηση.

3.2. Ολοκληρώσεις και αντιφατικότητες

Οι δύο διαφορετικές αντιλήψεις του χώρου, η περιφερειακή και η χωροταξική-γεωγραφική, καθώς και ο επιμερισμός τους σε συγκεκριμένα χωρικά σύνολα, είτε της μιας είτε της άλλης κατηγορίας, εγείρουν άμεσα τα ζητήματα

της ολοκλήρωσης και της αντιφατικότητας που μπορούν να προκύψουν.

Το ζήτημα της ολοκλήρωσης πρέπει πάντοτε να αντιμετωπίζεται σε μια βάση λογικής ότι ό,τι ισχύει για κάποιο υποσύνολο δεν είναι ανάγκη να ισχύει και για το όλο που προκύπτει από τα συγκεκριμένα υποσύνολα. Άλλωστε, γι' αυτό επιλέγεται ο όρος ολοκλήρωση και όχι ο όρος άθροισμα. Στη λογική της ολοκληρώσεως, επομένως, συμπεριλαμβάνονται και ενδεχόμενες ανισότητες που μπορούν να χαρακτηρίζουν τμήματα του συγκεκριμένου συνόλου, δηλαδή ενδοπεριφερειακές ή ενδοδημοτικές ανισότητες οι οποίες, κατά κανόνα, είναι εμφανείς, αλλά σπάνια αποτυπώνονται στα ισχύοντα συστήματα δεικτών.

Οι ανισότητες αυτές θα πρέπει να αντιμετωπίζονται στο συγκεκριμένο πλαίσιο που καθορίζεται από τα χαρακτηριστικά τους, αλλά και από τον προσδιορισμό της επιδιωκόμενης «ισότητας».

Η διαφορετικά πρόσληψη του χώρου σε περιφερειακά διοικητικά σύνολα και η γεωγραφική του πρόσληψη παραπέμπουν, με τη σειρά τους, στο ερώτημα της δυνατότητας ολοκλήρωσης των δύο αυτών προσεγγίσεων. Ή, με άλλα λόγια, αν μπορεί μια συγκεκριμένη περιοχή, ένας συγκεκριμένος χώρος, είτε διοικητικά είτε γεωγραφικά, να γίνεται αποδέκτης πολιτικών που συγκροτούνται και ασκούνται από τις δύο αυτές διαφορετικές αντιλήψεις χωρίς προβλήματα ή αντιφατικότητες.

Η απάντηση στο συγκεκριμένο ερώτημα, ουσιαστικά, θέτει το ζήτημα της αυτονομίας ή αυτοτέλειας κάθε μιας από τις δύο συγκεκριμένες προσεγγίσεις σε αντίθεση με την, κατά κάποιο τρόπο, δυνατότητα συστηματικής σύνθεσής τους σε μια, τελικά, ενιαία ή κοινή προσέγγιση.

Η απάντηση στο κρίσιμο αυτό ερώτημα συνδέεται με την αναγνώριση ή όχι της χαρακτηριστικής και συστηματικής διαφοράς των αντιλήψεων αυτών, δηλαδή της περιφερειακής και της χωροταξικής πρόσληψης του χώρου.

Καθώς, στη συγκεκριμένη προσέγγιση, υποστηρίζεται ο συστηματικά διαφορετικός χαρακτήρας των δύο συγκεκριμένων αντιλήψεων, πρέπει να επισημανθεί ότι η διαφορά αυτή συμπυκνώνεται στην κίνηση από το «αφηρημένο προς το συγκεκριμένο» που χαρακτηρίζει την περιφερειακή προσέγγιση και την ακριβώς αντίθετη κίνηση του προβληματισμού που χαρακτηρίζει τη χωροταξική-γεωγραφική, δηλαδή από το «συγκεκριμένο προς το αφηρημένο».

Αν οι δύο αυτές προσεγγίσεις γίνουν κατανοητές, με τον τρόπο που περιγράφεται παραπάνω, τότε καθίσταται προφανές ότι αυτές δεν μπορούν να θεωρηθούν ισοδύναμες, καθώς οι μεθοδολογικές προϋποθέσεις τους είναι αντιφατικές.

Κατά συνέπεια, μια και οι δύο αυτές προσεγγίσεις αποτελούν και διακριτές επιστημονικές πειθαρχίες αλλά και διαφορετικά συστήματα ανάλυσης και κατανόησης της αναπτυξιακής δυναμικής, στο βαθμό που αυτή συνδέεται με το χώρο, πρέπει να αναζητηθεί μια λύση υπέρβασης της αντιφατικότητας αυτής.

Ως προς το ζήτημα της υπέρβασης των συστηματικών αντιφατικοτήτων που προκύπτουν από τις δύο διαφορετικές προσλήψεις του χώρου, θα πρέπει να αναζητηθεί συγκεκριμένη λύση στο πρόβλημα, στην οποία και θα αναφερθούμε στην επόμενη παράγραφο.

Μια παρατήρηση είναι ακόμα αναγκαία σχετικά με τα ζητήματα της ολοκλήρωσης και της αντιφατικότητας που προκύπτουν από τις προσλήψεις του χώρου. Πρόκειται για τα ζητήματα που προκύπτουν σε διαπεριφερειακό και σε διαδημοτικό επίπεδο και συνδέονται με προβλήματα, τα βασικά χαρακτηριστικά των οποίων διαπιστώνονται σε γειτονικές Περιφέρειες και σε γειτονικούς Δήμους. Ανάλογα με τον τύπο των συγκεκριμένων, κατά περίπτωση, προβλημάτων, αυτά άλλοτε μπορούν να αντιμετωπιστούν στη συγκεκριμένη διοικητική βαθμίδα, άλλοτε όμως για την αντιμετώπιση προβλημάτων αυτής της τάξης είναι αναγκαία η διαπεριφερειακή ή η διαδημοτική συνεργασία.

Για τα ζητήματα των οποίων η σημασία είναι τέτοια, ώστε αυτά να αφορούν όλη τη χώρα, υπάρχουν πρόνοιες στις αρμοδιότητες της αποκεντρωμένης διοίκησης, καθώς και στις οριζόντια ασκούμενες πολιτικές της χώρες.

Παρ' όλα αυτά, όμως, όπως προκύπτει και από το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», συγκεκριμένες αρμοδιότητες, είτε των Περιφερειών είτε των Δήμων, που συνδέονται με το χώρο, θα πρέπει να εξετάζονται λαμβάνοντας υπόψη τις εξελίξεις αλλά και τον τρόπο αντιμετώπισής τους στις γειτονικές Περιφέρειες και Δήμους. Σε περίπτωση που αυτό δεν συμβεί, τότε στα συστηματικά ζητήματα ολοκλήρωσης και αντιφατικοτήτων θα προκύψουν και λειτουργικά ζητήματα, τα οποία με βεβαιότητα θα περιορίζουν την αποτελεσματικότητα των πολιτικών που ασκούνται.

3.3. Η ιεράρχηση της πρότασης διεξόδου από τη διττή πρόσληψη του χώρου

Το βασικό ζήτημα για το σχεδιασμό μιας πολιτικής που αντιμετωπίζει συνολικά το χώρο ή για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των πολιτικών που αποτυπώνονται στο χώρο, συνίσταται στην κατ' αρχήν συμφιλίωση των δύο αντιλήψεων για το χώρο, της περιφερειακής και της χωρικής-γεωγραφικής. Αν αυτό, που αναφέρεται προηγούμενα, δηλαδή ότι πρόκειται για δύο

διαφορετικά μεθοδολογικά συστήματα, ισχύει και, όπως θεωρούμε, αυτή είναι *η πραγματικότητα, τότε τα συστήματα αυτά ουσιαστικά αλληλοαποκλείονται* και δεν μπορούν να ολοκληρώνονται μηχανικά ή αυτόματα.

Τότε με ποιον τρόπο μπορούν να αξιοποιηθούν οι πληροφορίες που το καθένα από αυτά προσφέρει;

Προφανώς, με έναν τρόπο, ο οποίος ολοκληρώνεται σε δύο (2) βήματα:

- Την ανάπτυξη του προβληματισμού κάθε μιας προσέγγισης αυτόνομα και τη συναγωγή συμπερασμάτων για τα ζητήματα που συνδέονται με το χώρο διακριτά από κάθε προσέγγιση.
- Την αξιολόγηση των συμπερασμάτων και πορισμάτων κάθε προσέγγισης χωριστά και την **ιεράρχηση** των δύο προσεγγίσεων και των συμπερασμάτων που προκύπτουν από την καθεμιά, σύμφωνα με συγκεκριμένα κριτήρια.

Τα κριτήρια αυτά θα πρέπει να αναζητώνται στην ευρύτερη αναπτυξιακή και οικονομική κατάσταση που προσδιορίζει και αποτυπώνεται στον προβληματισμό. Συγκεκριμένα, αν το κύριο ζήτημα είναι ο περιορισμός των περιφερειακών ανισοτήτων και των χωροταξικών-γεωγραφικών, τότε η περιφερειακή προσέγγιση αποκτά προβάδισμα απέναντι στη χωροταξική-γεωγραφική.

Το αντίστροφο ισχύει στην περίπτωση που μια χώρα παρουσιάζει περιορισμένες περιφερειακές ανισότητες, σύμφωνα με τα κριτήρια κατάταξης των Περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στην περίπτωση της Ελλάδας, μιας χώρας με σημαντικές περιφερειακές ανισότητες, οι οποίες, αν και έχουν περιορισθεί σύμφωνα με τα στοιχεία των σχετικών εκθέσεων, εξακολουθούν να επιμένουν, ενώ ταυτόχρονα είναι βέβαιο ότι η εξελισσόμενη οικονομική κρίση (δημοσιονομική κρίση, περιορισμένη ανταγωνιστικότητα, διαρθρωτικά προβλήματα κ.λπ.) θα οδηγήσει σε αναθέρμανση των ανισοτήτων αυτών, παραμένει αναγκαστικά το προβάδισμα της περιφερειακής πολιτικής.

Κατά συνέπεια, η χωροταξική πολιτική πρέπει να υποστηρίζει την περιφερειακή πολιτική, παρέχοντας πληροφορίες για τον τρόπο αντιμετώπισης των προβλημάτων αυτών σε συγκεκριμένες ενότητες του χώρου και ενδυναμώνοντας τον τρόπο αντιμετώπισής τους.

Με τη συγκεκριμένη ιεράρχηση των δύο προσεγγίσεων αυξάνεται η αποτελεσματικότητα των ασκουμένων πολιτικών με αποδέκτη το χώρο αλλά και συγκεκριμένους τομείς κατά συστηματικό τρόπο, ενώ περιορίζονται και οι συστηματικές συγκρούσεις μεταξύ των διαφορετικών πολιτικών που απορρέουν από την κάθε μια διαφορετική πρόσληψη του χώρου.

Η συγκεκριμένη σχέση που προτείνεται εδώ, δηλαδή το προβάδισμα της

περιφερειακής-διοικητικής προσέγγισης απέναντι στη χωροταξική-γεωγραφική πρέπει να θεωρείται στην περίπτωση της χώρας δεδομένη.

Μπορεί, όμως, να σχετικοποιείται εκεί όπου η χωροταξική προσέγγιση παρέχει ιδιαίτερα σημαντικές πληροφορίες για τον προβληματισμό, με την έννοια ότι τα στοιχεία που προέρχονται από τη συγκεκριμένη πειθαρχία είναι ιδιαίτερα χρήσιμα για την ανάδειξη συγκεκριμένων προβλημάτων ειδικών χωρικών συνόλων, όπως τα αστικά κέντρα, οι ορεινές και οι νησιώτικες περιοχές κλπ. εμπλουτίζοντας την περιφερειακή προσέγγιση.

3.4. Τα διαθέσιμα στοιχεία

Τα διαθέσιμα στοιχεία που είναι απαραίτητα για την προσέγγιση των, σχετικών με το χώρο, ζητημάτων συγκεντρώνονται από δύο πηγές, την Ελληνική Στατιστική Αρχή (πρώην ΕΣΥΕ) και από την Υπηρεσία Εθνικών Λογαριασμών.

Τα στοιχεία που συγκεντρώνει η Ελληνική Στατιστική Αρχή αναφέρονται σε φυσικά μεγέθη και συγκεντρώνονται άλλα απογραφικά και άλλα με ειδικές έρευνες. Τα απογραφικά στοιχεία ακολουθούν, ως προς τη συγκέντρωση και ολοκλήρωσή τους, την προ Καποδίστρια διοικητική διαίρεση της χώρας, δηλαδή Κοινότητα, Δήμος (οι παλιοί ΟΤΑ), Επαρχία, Νομός, γεωγραφική Περιφέρεια, Χώρα). Ο πληθυσμός, αντίστοιχα, αναφέρεται και στο κάτω του ΟΤΑ επίπεδο, τον οικισμό.

Τα αποτελέσματα των ειδικών ερευνών γίνονται δειγματοληπτικά, γεγονός που περιορίζει σημαντικά την αξιοπιστία τους, ως προς το χωρικό επίπεδο αναφοράς τους.

Αντίστοιχα, τα στοιχεία των Εθνικών Λογαριασμών, τα οποία αναφέρονται στο Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν σε σταθερές τιμές ενός έτους βάσης και σε τρέχουσες τιμές, κινούνται από τη Χώρα προς το επίπεδο της Περιφέρειας, πιστοποιούνται από την Eurostat και καθίστανται συγκρίσιμα σε επίπεδο Περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από την αναγωγή τους σε μεγέθη κατά κεφαλήν και σε ισοδύναμα αγοραστικής δύναμης. Κατά καιρούς, παρέχονται και στοιχεία ΑΕΠ σε επίπεδο Νομών, τα οποία, όπως προκύπτουν με συγκεκριμένες μεθοδολογίες, είναι ενδεικτικά και πρέπει να γίνονται αποδεκτά με σχετική προσοχή έως επιφύλαξη.

Καθώς τα περισσότερα διαθέσιμα στοιχεία αναφέρονται σε διοικητικά σύνολα και είναι δυνατόν να χρησιμεύσουν στην απεικόνιση συγκεκριμένων καταστάσεων και στα νέα διοικητικά σύνολα που συγκροτούνται από το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», αυτά χρησιμοποιούνται συστηματικά κατά την περιφερειακή προσέγγιση.

Αντίθετα, η χωροταξική-γεωγραφική προσέγγιση, εκτός από τα στοιχεία που αποτυπώνονται σημειακά και έως επιφάνειες σε χάρτες (λιμάνια και μνημεία, οδικοί άξονες και δίκτυα υποδομών, χρήσεις γης κανονιστικά ή λειτουργικά), δεν διαθέτει στοιχεία που συγκεντρώνονται πρωτογενώς για τις δικές της ανάγκες.

Η έλλειψη αυτή καλύπτεται με τη χρήση στοιχείων που έχουν συγκεντρωθεί για την περιφερειακή προσέγγιση και με τη συνεκτίμησή τους στον όλο προβληματισμό, σύμφωνα με τους κανόνες της χωροταξικής-γεωγραφικής πειθαρχίας ή επιστήμης.

Τα συμπεράσματα που συνάγονται με τον τρόπο αυτό διαθέτουν την δική τους αυτοτέλεια και χρησιμότητα, δεν παύουν όμως μεθοδολογικά να αναπαράγουν ως ένα σημείο, που διαφέρει κατά περίπτωση, στοιχεία του περιφερειακού προβληματισμού.

Η σχέση αυτή μπορεί να θεωρηθεί ένα επιπρόσθετο στοιχείο που συμβάλλει στην ανάδειξη του προβαδίσματος της περιφερειακής προσέγγισης έναντι της χωροταξικής-γεωγραφικής, στην περίπτωση της Ελλάδας.

4. Οι αρμοδιότητες των Περιφερειών και των Δήμων

Ουσιαστικά, στις νέες αρχές των αιρετών Περιφερειών μεταβιβάζονται όλες οι αρμοδιότητες που συνδέονται με τα ζητήματα κατοίκησης, παραγωγής, μετακινήσεων και μεταφορών και ελεύθερου χρόνου (πολιτισμού, αθλητισμού και αναψυχής) και οι οποίες συνδέονται με το χώρο, καθώς και οι αρμοδιότητες στη συγκεκριμένη κλίμακα που συνδέονται με τα ζητήματα των υποδομών οι οποίες είναι αναγκαίες για την άσκηση των συγκεκριμένων δραστηριοτήτων. Η συχνότητα και η ένταση των διαφόρων δραστηριοτήτων διαφοροποιεί και την κρισιμότητά τους, ως προς το χώρο και τη διοικητική διάρθρωση και οργάνωσή τους (Χώρα, Περιφέρειες, Δήμοι). Ανάλογα με τη διάκριση αυτή, μπορούν να διαφοροποιούνται συγκεκριμένα και οι αρμοδιότητες κάθε επιπέδου διοίκησης. Στο σημείο αυτό, πάντως, πρέπει να επισημανθεί ότι το χαμηλότερο επίπεδο διοίκησης, με την έννοια του πλέον συγκεκριμένου ως προς το χώρο που μας αφορά εδώ, του Δήμου, καθίσταται τελικός αποδέκτης όλων των αποφάσεων και των δραστηριοτήτων.

4.1. Αρμοδιότητες της Περιφέρειας

Οι αρμοδιότητες της Περιφέρειας αναφέρονται ρητά στο Κεφάλαιο Ε΄ άρθρο 186 και καλύπτουν τους ακόλουθους τομείς:

1. Προγραμματισμού - Ανάπτυξης
2. Γεωργίας - Κτηνοτροφίας - Αλιείας
3. Φυσικών Πόρων - Ενέργειας - Βιομηχανίας
4. Απασχόλησης - Εμπορίου - Τουρισμού

5. Μεταφορών - Επικοινωνιών
6. Έργων - Χωροταξίας - Περιβάλλοντος
7. Υγείας
8. Παιδείας - Πολιτισμού - Αθλητισμού
9. Πολιτικής Προστασίας και Διοικητική Μέριμνα

Πρόκειται ουσιαστικά για αρμοδιότητες που καλύπτουν όλες τις δραστηριότητες που αναφέρονται συνοπτικά προηγούμενα (αρμοδιότητες 2-9) καθώς και την αρμοδιότητα 9, την Πολιτική Προστασία, η οποία αναφέρεται σε έκτακτα γεγονότα καταστροφών για τα οποία προφανώς πρέπει να λαμβάνεται πρόνοια.

Μια προσεκτική εξέταση των αρμοδιοτήτων αυτών οδηγεί καταρχάς σε μια πρώτη σχετική αντιστοίχιση των αρμοδιοτήτων με τους παραδοσιακούς τομείς της οικονομίας, του πρωτογενούς, δευτερογενούς και του τριτογενούς.

Συγκεκριμένα, στον **πρωτογενή τομέα** κατατάσσονται οι αρμοδιότητες της γεωργίας, κτηνοτροφίας, αλιείας, στο **δευτερογενή** αρμοδιότητες φυσικών πόρων, ενέργειας, βιομηχανίας, έργων (με την έννοια των κατασκευών) και τέλος στον **τριτογενή** τομέα κατατάσσονται οι δραστηριότητες εμπορίου, τουρισμού, λειτουργίας των επιχειρήσεων και όχι κατασκευής καταλυμάτων, μεταφορών, επικοινωνιών (λειτουργία), υγείας, παιδείας, πολιτισμού, αθλητισμού.

Η απασχόληση αποτελεί δραστηριότητα εκτός του συστήματος, μια και αναφέρεται σε συγκεκριμένες καταστάσεις, όπως ο οικονομικός πληθυσμός, ο εργαζόμενοι, οι άνεργοι κ.λ.π.

Επίσης, η χωροταξία παραπέμπει στη θεσμική οργάνωση του χώρου και στην ορθολογική διάθεση τμημάτων του για συγκεκριμένες χρήσεις.

Η πρόθεση του νομοθέτη για συνολική θεώρηση της αναπτυξιακής διαδικασίας και των επιπτώσεών της στο χώρο, με έμφαση στην περιφερειακή ανάπτυξη, αποτυπώνεται στην πρώτη αρμοδιότητα, τον Προγραμματισμό - Ανάπτυξη.

Από τα προηγούμενα, συνάγεται η σαφής πρόθεση κάθε Περιφέρεια να διαμορφώνει τη στρατηγική ανάπτυξης και περιφερειακής ανάπτυξης μέσα από το σχεδιασμό προγραμμάτων, καθώς και η παρακολούθηση της διαδικασίας αυτής.

Ως μέσο χρηματοδότησης και παρακολούθησης της συγκεκριμένης αναπτυξιακής διαδικασίας προβλέπεται το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης κάθε Περιφέρειας (Άρθρο 190).

Οι αρμοδιότητες των Περιφερειών, τις οποίες προβλέπει ο Νόμος στο ίδιο άρθρο, πρέπει να ασκούνται λαμβάνοντας υπόψη:

- τις εθνικές και ευρωπαϊκές πολιτικές που σχετίζονται με τις αρμοδιότητες αυτές
- την ανάγκη συνεργασίας και συντονισμού με άλλες τοπικές ή δημόσιες αρχές και οργανισμούς
- τους διαθέσιμους πόρους για την κάλυψη των αρμοδιοτήτων και την ανάγκη να διασφαλισθεί η επωφελής και αποτελεσματική χρήση τους, καθώς και η ισόρροπη κατανομή τους
- την ανάγκη οργάνωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών κατά τρόπο, ώστε να διασφαλίζεται η επάρκεια και η ποιότητά τους, η διαφάνεια και η ισονομία, με στόχο την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών και
- την ανάγκη Αειφόρου ανάπτυξης και προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς.

4.2. Οι αρμοδιότητες των Δήμων

Εδώ, πρόκειται για δύο (2) κατηγορίες αρμοδιοτήτων:

α) για αυτές που καλύπτονται από την ισχύουσα νομοθεσία πριν από τη μεταρρύθμιση του Προγράμματος «Καλλικράτης», δηλαδή τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (άρθρο 75 παρ.1)

β) τις μεταβιβαζόμενες αρμοδιότητες που αναφέρονται στο άρθρο 94 του Ν.3852/2010, γνωστού και ως «Καλλικράτης».

Στο άρθρο αυτό, αναφέρονται οι πρόσθετες αρμοδιότητες των Δήμων, οι οποίες συμπληρώνουν τους ακόλουθους τομείς της ισχύουσας νομοθεσίας:

Τομέας	Αριθμός παλαιών αρμοδιοτήτων	Αριθμός συνολικών αρμοδιοτήτων
Περιβάλλον	10	29
Ποιότητα ζωής και εύρυθμης λειτουργίας των πόλεων	14	39
Κοινωνική Προστασία και Αλληλεγγύη	6	34
Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού	12	31
Αγροτική Ανάπτυξη Κτηνοτροφία - Αλιεία	–	69
Αρμοδιότητες άρθρου 75 παρ.ΙΙ Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων	25	42
Σύνολο	67	244

Στο επίπεδο, επομένως, των νέων Δήμων, οι οποίοι αποτελούνται πλέον από μεγαλύτερες ενότητες χώρου, προστίθενται περισσότερες από 160 αρμοδιότητες. Οι αρμοδιότητες αυτές καθορίζουν και την καθημερινή ζωή των κατοίκων του Δήμου και των δημοτών αλλά και την αναπτυξιακή προοπτική και δυναμική του Δήμου. Κεντρική θέση στις αρμοδιότητες αυτού του επιπέδου κατέχουν η πολεοδομία καθώς και τα ζητήματα οδοποιίας που συνδέονται με το συγκεκριμένο επίπεδο διοίκησης.

Πράγματι, καθώς ο Δήμος και ο χώρος του συνιστούν τους αποδέκτες της υλικής υπόστασης όλων των δραστηριοτήτων στο συγκεκριμένο επίπεδο, οι ρυθμίσεις και οι αποφάσεις που λαμβάνονται, στο πλαίσιο που προσδιορίζεται από τις αρμοδιότητες που μεταβιβάζονται στο Δήμο δεν μπορούν παρά να προσδιορίζονται επακριβώς.

Όμως, η λογική άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών δεν θα πρέπει να εξαντλείται στην απαρίθμησή τους, αλλά στην ολοκλήρωσή τους σε ένα αναπτυξιακή επιχειρησιακό πρόγραμμα.

4.3. Νησιωτικοί Δήμοι και Περιφέρειες -Ορεινοί Δήμοι

Νησιωτικοί Δήμοι

Στους νησιωτικούς Δήμους της χώρας, των Περιφερειών Βορείου Αιγαίου, Νοτίου Αιγαίου και Ιονίου, μεταφέρεται επιπρόσθετα με σειρά δραστηριοτή-

των, εκτός από εκείνες που αναφέρονται στο άρθρο 94. Πρόκειται για δραστηριότητες στους τομείς:

Τομείς	Αρμοδιότητες
Γεωργίας, Κτηνοτροφίας και Αλιείας	28
Φυσικών Πόρων, Ενέργειας και Βιομηχανίας	10
Απασχόλησης, Εμπορίου και Τουρισμού	4
Μεταφορών-Επικοινωνιών	8
Έργων, Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιβάλλοντος	4
Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (σε συνεργασία με το αρμόδιο Υπουργείο)	1

Επίσης, δίνεται η δυνατότητα μεταβίβασης των δραστηριοτήτων αυτών και σε νησιωτικούς Δήμους άλλων Περιφερειών από τις συγκεκριμένες, ύστερα από αίτημά τους.

Νησιωτικές Περιφέρειες (άρθρο 205)

Οι νησιωτικές Περιφέρειες αποκτούν αρμοδιότητες για τις ενδοπεριφερειακές συγκοινωνίες (σχεδιασμός, έγκριση, παρακολούθηση σχεδίων), καθώς και για την εκτέλεση έργων και μελετών για Δήμους της Περιφέρειας με πληθυσμό μέχρι τέσσερις χιλιάδες (4.000) κατοίκους, ύστερα από αίτημα των τελευταίων. Οι αυξημένες αρμοδιότητες των νησιωτικών Δήμων και Περιφερειών αποσκοπούν στην αντιμετώπιση της νησιωτικότητας και των επιπτώσεων, που αυτή συνεπάγεται για την ανάπτυξη, αλλά και για την καθημερινή λειτουργία των συγκεκριμένων χωρικών συνόλων. Μάλιστα, για τη στήριξη της νησιωτικής πολιτικής, ιδρύεται (άρθρο 208) και Ερευνητικό Ινστιτούτο Νησιωτικής Πολιτικής.

Αρμοδιότητες ορεινών Δήμων

Σύμφωνα με το Νόμο (άρθρο 209), παρέχεται η δυνατότητα διοικητικής στήριξης των ορεινών Δήμων από τον εγγύτερο μη ορεινό Δήμο.

Πρέπει να σημειωθεί εδώ ότι στο Νόμο και συγκεκριμένα στο άρθρο 1 (Σύσταση δήμων), προσδιορίζονται οι ορεινοί Δήμοι της χώρας με απόλυτη σαφήνεια. Η συγκεκριμένη «αυτοδιοικητική» έννοια της ορεινότητας δεν θα πρέπει να ταυτίζεται με την έννοια των ορεινών οικισμών της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (πρώην ΕΣΥΕ), η οποία παραπέμπει στους «προ-καποδιστρια-

κούς» Δήμους, αλλά ούτε και με την έννοια των ορεινών και μειονεκτικών ΟΤΑ που συνδέεται με τον προβληματισμό ανάπτυξης του ορεινού όγκου της χώρας. Η συγκεκριμένη έννοια της ορεινότητας, ενδεχομένως, να είναι χρήσιμη στη λογική συγκεκριμένων αναπτυξιακών δράσεων.

Όπως και στην περίπτωση της νησιωτικότητας, η ορεινότητα συνδέεται με ειδικά αναπτυξιακά μειονεκτήματα των συγκεκριμένων ορεινών Δήμων, καθώς και με προβλήματα προσπέλασής τους, τα οποία προκύπτουν από τα γεωγραφικά τους χαρακτηριστικά.

Μια πρώτη θεώρηση των «καλλικρατικών» ορεινών Δήμων (άρθρο 1), σε συνδυασμό με τη γεωγραφική διάρθρωση της χώρας και την αναπτυξιακή του ορεινού όγκου της, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι, κατά κανόνα, η αντιμετώπιση των προβλημάτων ανάπτυξης συνδέεται με τη μεγέθυνση της έκτασης της αυτοδιοικητικής μονάδας πρώτου βαθμού, το Δήμο. Επικρατεί, επομένως, και στον ορεινό όγκο η ίδια λογική που οδήγησε στη συγκρότηση των νησιωτικών Δήμων.

4.4. Μητροπολιτική Περιφέρεια

Ο Νόμος, στο άρθρο 210, ορίζει τις μητροπολιτικές λειτουργίες της **μητροπολιτικής Περιφέρειας Αττικής και της μητροπολιτικής Ενότητας Θεσσαλονίκης** της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας και εκχωρεί σε αυτές πρόσθετες αρμοδιότητες από εκείνες που προβλέπονται στο άρθρο 186. Πρόκειται για τις ακόλουθες αρμοδιότητες που υπερβαίνουν τις αρμοδιότητες που ασκούνται εκτός των διοικητικών ορίων των Δήμων. Πρόκειται για τις αρμοδιότητες:

- Περιβάλλοντος και ποιότητας ζωής
- Χωρικού σχεδιασμού και αστικών αναπλάσεων
- Μεταφορών και συγκοινωνιών
- Πολιτικής προστασίας και ασφάλειας

Ας σημειωθεί εδώ η διάκριση, από την πλευρά του νομοθέτη, των δύο συγκεκριμένων χωρικών ενοτήτων, εκ των οποίων η πρώτη ταυτίζεται ουσιαστικά με την Περιφέρεια Αττικής και η δεύτερη αποτελεί σημαντικό τμήμα της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας.

Στις ενότητες αυτές, βρίσκονται τα δύο σημαντικότερα και μεγαλύτερα, σε πληθυσμό και έκταση, αστικά κέντρα ή αστικές συγκεντρώσεις της χώρας. Ενώ η οικονομική δυναμική τους αλλά και τα προβλήματα που προκύπτουν εξαιτίας της υπερσυγκέντρωσης πληθυσμού και δραστηριοτήτων είναι καθοριστικά για τις αντίστοιχες εξελίξεις στο σύνολο της χώρας. Τα συγκεκριμένα

σύνολα αποτελούν λειτουργικές ενότητες. Είναι, πάντως, μικρότερα από τα ημερήσια συστήματα των δύο μητροπολιτικών συνόλων, αν και μπορεί να σημειωθεί ότι τα προβλήματα που εμφανίζονται στα συστήματα αυτά χαρακτηρίζονται από την έξαρση συγκεκριμένων λειτουργιών, όπως η εγκατάσταση συγκεκριμένων χρήσεων, η παραθεριστική κατοικία, το εμπόριο και οι με αυτό συνδεδεμένες χρήσεις, η παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών κ.λ.π

4.5. Οι αρμοδιότητες της Αποκεντρωμένης Διοίκησης

Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις διατηρούν κατ' αρχήν τις αρμοδιότητες των κρατικών Περιφερειών (Περιφέρειες του Νόμου 2503/1997 - ΦΕΚ 107 Α'), με εξαίρεση τις αρμοδιότητες που έχουν εκχωρηθεί στις Περιφέρειες με το άρθρο 186 του «Καλλικράτη», οι οποίες αναφέρονται και προηγούμενα.

Στο ίδιο άρθρο (290 του «Καλλικράτη») αναφέρονται ρητά οι αρμοδιότητες που ασκούνται από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Πρόκειται για μια σειρά αρμοδιοτήτων που συνδέονται με διαδικασίες έγκρισης και ελέγχου του χώρου εν γένει, δηλαδή εκποίησης εκτάσεων, απαλλοτριώσεις, λατομικές και μεταλλευτικές δραστηριότητες, γεωτρήσεις, παραχώρηση αλυκών, κυκλοφορία φαρμακευτικών ιδιοσκευασμάτων, τήρηση μητρώου αρρένων κ.λ.π., ανάθεση, επίβλεψη και έγκριση Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων, Σχεδίων Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοιχτής Πόλης (ΣΧΟΟΑΠ), λιμενικά ζητήματα, εγγειοβελτιωτικά έργα, συντονισμός πολεοδομικών μελετών και εξειδίκευσή τους, κύρωση πράξεων εφαρμογής πολεοδομικών μελετών, ζητήματα σχετικά με την προστασία και διαχείριση δασών, ζητήματα που συνδέονται με τον αιγιαλό και τη διαχείρισή του καθώς και με ορισμένα ειδικά ζητήματα παραμεθόριων περιοχών και συγκεκριμένων ομάδων πληθυσμού.

Πρόκειται, ουσιαστικά, για μια σειρά αρμοδιοτήτων που συνδέεται με την εφαρμογή σχεδίων και τη διαχείριση συγκεκριμένων ζητημάτων, που από τη φύση τους απαιτούν προσεγγίσεις που συγκλίνουν και σε επίπεδο αποκεντρωμένης διοίκησης αλλά και σε επίπεδο χώρας.

5. Το ευρύτερο πλαίσιο της εδαφικής στρατηγικής ανάπτυξης

Η εδαφική στρατηγική ανάπτυξης που ασκείται από τις Περιφέρειες και τους Δήμους, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που τους εκχωρεί ο Νόμος, πρέπει να ανταποκρίνεται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο, το οποίο προσδιορίζεται από τους εξής παράγοντες:

- Το πλαίσιο στρατηγικής χωρικής ανάπτυξης της χώρας
- Το αντίστοιχο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- Τη σχέση των κοινοτικών πολιτικών με τις αντίστοιχες πολιτικές της χώρας
- Τις επιταγές που προκύπτουν από την ευρύτερη οικονομική πολιτική, αλλά και από την πολιτική που συνδέεται με κρίσιμα ζητήματα της οικονομικής συγκυρίας.

Με τη ευκαιρία, ας τονιστεί μια φορά ακόμα ότι, αν και ο χώρος καθίσταται αποδέκτης όλων των δραστηριοτήτων που συνδέονται με την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη καθώς και με την κατασκευή των αναγκαίων για την ανάπτυξη υποδομών, η διαχείριση του χώρου και η προστασία του περιβάλλοντος δεν αποτελούν αυτοσκοπό αλλά μέσο προώθησης και εκλογίκευσης της, εν γένει, αναπτυξιακής διαδικασίας.

Στη λογική αυτή, έχουν παρουσιασθεί προηγούμενα οι δύο διαφορετικές αντιλήψεις πρόσληψης του χώρου και άσκησης πολιτικής, η περιφερειακή-διοικητική και η χωροταξική-γεωγραφική. Επίσης, έχουν επισημανθεί οι μεθοδολογικές διαφορές των δύο αυτών προσεγγίσεων και η ανάγκη συμφιλίωσής τους, κατά συγκεκριμένο τρόπο, μέσα από την ιεράρχησή τους.

Αν, όμως, σε επίπεδο Περιφέρειας η ιεράρχηση οδηγεί στο προβάδισμα

της περιφερειακής προσέγγισης και στη στήριξή της από τη χωροταξική, σε επίπεδο Δήμου η ιεράρχηση αυτή ισχύει, επίσης, αλλά με μεγαλύτερη ακόμα αυστηρότητα, καθώς σε επίπεδο Δήμου η χωροθέτηση ή οι συνέπειες στο χώρο κάθε απόφασης που οδηγεί σε έργα ή δράσεις πρέπει να είναι συγκεκριμένη.

Ουσιαστικά, στο συγκεκριμένο επίπεδο χώρου, το νέο «καλλικρατικό» Δήμο, η περιφερειακή-διοικητική προσέγγιση και η χωροταξική ταυτίζονται, ενώ λόγω της αναγκαίας αναπτυξιακής δυναμικής, οι προβληματισμοί που συνδέονται με την ανάπτυξη πρέπει να προτάσσονται.

5.1. Το πλαίσιο στρατηγικής χωρικής ανάπτυξης της χώρας

Το συγκεκριμένο πλαίσιο προσδιορίζεται από την ασκούμενη Περιφερειακή Πολιτική και την αντίστοιχη πολιτική που έχει ασκηθεί σε βάθος χρόνου. Πρόκειται για μια Κοινοτική Πολιτική, η οποία ασκείται και διαμορφώνεται και με τη συμμετοχή της χώρας και αποτυπώνεται στο **ΕΣΠΑ 2007-2013**, καθώς και στα **Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ)** του παρελθόντος. Σε ό,τι αφορά το χώρο, η πολιτική αυτή συμπληρώνεται και από τις θεσμικές ρυθμίσεις της χώρας στον τομέα του χωροταξικού σχεδιασμού, όπως αυτά αποτυπώνονται στα κείμενα που ακολουθούν:

- Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης και
- Ειδικό Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης της Βιομηχανίας, Τουρισμού και Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας
- καθώς και στα χωροταξικά των Περιφερειών.

Στα έγγραφα αυτά υπάρχουν πρόνοιες για το σύνολο της χώρας, τις Περιφέρειες αλλά και για συγκεκριμένους κρίσιμους τομείς. Οι πρόνοιες αυτές, αφού ενδεχομένως επικαιροποιηθούν (έχει ήδη ανακοινωθεί αρμοδίως η πρόθεση επικαιροποίησής τους), παρέχουν ένα συγκεκριμένο πλαίσιο για τα χωρικά σύνολα, στα οποία αυτές αναφέρονται, τις Περιφέρειες. Αντίστοιχα, απαιτείται η εξειδίκευσή τους σε επίπεδο Δήμων. Στην ίδια κατηγορία, κατατάσσονται και οι ρυθμίσεις που συνδέονται με τις ΖΟΕ (Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου) αλλά και τα ΓΠΣ (Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια) των αστικών κέντρων καθώς και τα ΣΧΟΟΑΠ (Σχέδια Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης) των μικρότερων οικιστικών συνόλων.

5.2. Το πλαίσιο πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Το πλαίσιο αυτό αποτελείται από συγκεκριμένες πολιτικές, την Περιφερειακή Πολιτική ή τις Πολιτικές Συνοχής, την Κοινή Γεωργική Πολιτική και την Πο-

λιτική Περιβάλλοντος. Η Περιφερειακή Πολιτική ή Πολιτική Συνοχής και η Κοινή Γεωργική Πολιτική συνιστούν τον πυρήνα των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που ασκούνται έχοντας στη διάθεσή τους οικονομικούς πόρους. Η Πολιτική Περιβάλλοντος, όπως και οι λοιπές πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, π.χ. η Πολιτική Ανταγωνισμού, ασκούνται κανονιστικά, δηλαδή μέσα από συγκεκριμένες ρυθμίσεις, τις οποίες πρέπει να εφαρμόζουν τα κράτη-μέλη.

Σε ό,τι αφορά την Περιφερειακή Πολιτική, κατά την περίοδο προγραμματισμού, που συνήθως εκτείνεται σε επτά (7) έτη, ορίζονται οι στόχοι της πολιτικής, προσδιορίζεται με συγκεκριμένα κριτήρια η επιλεξιμότητα των Περιφερειών, δεσμεύονται πόροι, η διάθεση των οποίων γίνεται μέσα από την εκπόνηση συγκεκριμένων προγραμμάτων. Στην περίπτωση της χώρας μας, τα προγράμματα αυτά χωρίζονται σε δύο κατηγορίες: αυτά που αναφέρονται στο σύνολο της επικράτειας και διαρθρώνονται σε συγκεκριμένους τομείς και σε αυτά που αναφέρονται σε Περιφέρειες.

Τα πρώτα υλοποιούνται από τις κεντρικές αρχές της χώρας, τα δεύτερα από τις Περιφέρειες. Τα προγράμματα αυτά υλοποιούνται με συγκεκριμένες διαδικασίες που ρυθμίζονται με κανονισμούς, ενώ η υλοποίησή τους παρακολουθείται σε τακτά χρονικά διαστήματα, επιδέχονται διορθώσεις, σύμφωνα με τις προβλέψεις των κανονισμών, μέσα σε περιορισμένα όρια, και αξιολογούνται κατά συγκεκριμένο τρόπο.

Για την παρακολούθηση των προγραμμάτων, τέλος, προβλέπεται η ανάπτυξη συστημάτων δεικτών.

Τα προγράμματα Περιφερειακής Πολιτικής και Πολιτικής Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης που ασκούνται σήμερα (ΕΣΠΑ 2007-2013) και τα προγράμματα ΚΠΣ κατ' αρχήν στοχεύουν σε τρεις (3) βασικούς τομείς:

- τις υποδομές
- την απασχόληση και την αντιμετώπιση της ανεργίας
- τη στήριξη των επιχειρήσεων, ώστε να βεβαιωθεί η ανταγωνιστικότητά τους.

Οι πολιτικές Περιφερειακής Ανάπτυξης και Συνοχής πλαισιώνονται με συγκεκριμένες, κατά περίοδο προγραμματισμού, Πρωτοβουλίες, που αναπτύσσονται για την αντιμετώπιση ιδιαίτερων προβλημάτων και ασκούνται στο σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο, κατά περίπτωση, χωρίζεται σε κατάλληλα χωρικά σύνολα στα οποία και εφαρμόζονται οι σχετικές δράσεις.

Η λογική των περιφερειακών προγραμμάτων, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, στηρίζεται στην αντίληψη ότι η εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης πρέπει να συνοδεύεται από μέτρα στήριξης των ασθενέστερων Περιφερειών και

χωρών της Ένωσης, ώστε αυτές να ενισχυθούν αλλάζοντας τις βασικές τους διαρθρώσεις στον τομέα της οικονομίας και των υποδομών.

Ο κύριος κορμός των δράσεων και έργων της, εν εξελίξει, Περιφερειακής Πολιτικής, όπως αυτή αποτυπώνεται στο ΕΣΠΑ 2007-2013, συνδέεται άμεσα με την περιφερειακή πρόσληψη του χώρου. Όμως, υπάρχουν και τομείς όπου η αντίληψη αυτή συμπληρώνεται και με τη χωροταξική-γεωγραφική αντίληψη.

Πρόκειται για ένα σκέλος του προγράμματος INTERREG IV, που συνδέεται με την εδαφική ανάπτυξη, καθώς και για τον προβληματισμό που αναφέρεται στα αστικά κέντρα.

Ο όλος προβληματισμός σύνδεσης και σε ευρωπαϊκό επίπεδο των δύο αντιλήψεων του χώρου αποτυπώνεται στην έννοια της εδαφικής συνοχής. Αν και η έννοια αυτή ακόμα δεν έχει αποκτήσει ένα ρητό και διακεκριμένο επιχειρησιακό περιεχόμενο, έχει συμπεριληφθεί στη συνθήκη της Λισσαβόνας.

Ο προβληματισμός, σχετικά με τα αστικά κέντρα, έχει αποτυπωθεί σε παλαιότερες πρωτοβουλίες που αφορούσαν τα αστικά κέντρα (URBAN, URBAN II, URBAN pilot projects), καθώς και σε συγκεκριμένες ανακοινώσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και άλλων οργάνων της Ένωσης (Κοινοβούλιο, Κοινοτική Επιτροπή, Επιτροπή Περιφερειών).

Μάλιστα, σε ένα πρόσφατο θεσμικό κείμενο της ΕΕ, την 5η Έκθεση Συνοχής, διαφαίνεται η πρόθεση της Επιτροπής σε σχέση με το διάλογο για την Περιφερειακή Πολιτική της επόμενης διαχειριστικής περιόδου ή περιόδου προγραμματισμού, δηλαδή για την, μετά το 2013, περίοδο όπου τα αστικά κέντρα και οι πολιτικές που συνδέονται με αυτά θα συνδεθούν στενότερα με την εδαφική συνοχή και θα αποτελέσουν έναν από τους κεντρικούς τομείς άσκησης Περιφερειακής Πολιτικής. Η σχετική συζήτηση μόλις άρχισε, πάντως, και το ζήτημα παραμένει ανοικτό.

Ανάλογες σκέψεις ισχύουν για την Κοινή Γεωργική Πολιτική, την πιο παλιά Κοινή Πολιτική με χρηματικά μέσα της Ένωσης. Η πολιτική αυτή εκφράζεται, κατά την τρέχουσα περίοδο προγραμματισμού, μέσα από το Πρόγραμμα «Αλέξανδρος Μπαλτατζής» του οικείου Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων. Η ΚΓΠ εισέρχεται και αυτή σε μια άμεση περίοδο προβληματισμού, ως προς τη μεταρρύθμισή της και σε έναν ευρύτερο προβληματισμό για την, μετά το 2013, περίοδο. Και στον τομέα αυτό, επομένως, αναμένονται σημαντικές αλλαγές.

Κατά τα τελευταία χρόνια, ουσιαστικά κατά την περίοδο του ΕΣΠΑ και του Γ΄ ΚΠΣ, παράλληλα με το σκέλος της Πολιτικής Συνοχής και Αλληλεγγύης της Περιφερειακής Πολιτικής και στα πλαίσιά της, παρατηρείται αυξανόμενη ση-

μασία και διάθεση πόρων σε Πολιτικές Αριστείας.

Οι Πολιτικές Αριστείας, σε τελική ανάλυση, συμβάλλουν στη στήριξη συγκεκριμένων τομέων, κλάδων αλλά και χωρικών συνόλων, μέσα από την προώθηση εξαιρετικών περιπτώσεων. Αν και η ευχή είναι οι Πολιτικές Αριστείας να εναρμονίζονται και να λειτουργούν συμπληρωματικά με τις Πολιτικές Συνοχής και Αλληλεγγύης, αυτή η εξέλιξη δεν μπορεί να θεωρείται δεδομένη.

Ο δυϊσμός αυτός, ανάμεσα στις Πολιτικές Αλληλεγγύης και στις Πολιτικές Αριστείας, πάντως, θα πρέπει να λαμβάνεται σοβαρά υπόψη σε όλα τα επίπεδα χώρου όπου ασκείται σχεδιασμός και να ιεραρχείται μέσα από τους, κατά περίπτωση, στόχους.

5.3. Η σχέση των κοινοτικών πολιτικών με τις αντίστοιχες πολιτικές της χώρας

Οι Κοινοτικές Πολιτικές σχεδιάζονται και οριστικοποιούνται με συνεργασία των υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τις αρμόδιες υπηρεσίες των κρατών-μελών. Με την έννοια αυτή, πρόκειται για κοινά αποδεκτές προτάσεις άσκησης πολιτικής. Όμως, η κοινοτική διαδικασία είναι αυτονόητο ότι οδηγεί σε προτάσεις πολιτικής που συνιστούν, κατά κάποιο τρόπο, κοινοτικές συνισταμένες στην περίπτωση των Πολιτικών Συνοχής και σε διαφοροποιήσεις στην περίπτωση των Πολιτικών Αριστείας. Αυτή η διαπίστωση οδηγεί σε δύο (2) συμπεράσματα:

- τα κοινοτικά πλαίσια πολιτικής πρέπει να αντιμετωπίζονται ως πλαίσια αναφοράς, άντλησης ιδεών και καλών πρακτικών, αλλά δεν πρέπει να υιοθετούνται στο σύνολό τους άκριτα και ο προγραμματισμός σε επίπεδο Περιφερειών και νέων Δήμων να συνιστά μίμηση των κοινοτικών ευρύτερων σχεδίων και πρακτικών.
- Η εναρμόνιση Πολιτικών Συνοχής και Αριστείας με κριτήρια που απορρέουν όχι μόνο από το διαδικαστικό πλαίσιο του προγραμματισμού, αλλά και σε στενή σχέση με τα προβλήματα της Περιφέρειας και του Δήμου.

Η ευρύτερη οικονομική πολιτική της χώρας και η οικονομική συγκυρία καθορίζουν, με τη σειρά τους, το πλαίσιο στο οποίο θα πρέπει να αναπτύσσεται η εδαφική στρατηγική ανάπτυξης των Περιφερειών και των Δήμων.

Το συγκεκριμένο στοιχείο παραπέμπει άμεσα στα διαρθρωτικά προβλήματα της οικονομίας της χώρας, συνδέοντάς τα με τη διάρθρωσή τους σε όλα τα επίπεδα του χώρου και τα στοιχεία τους.

Επίσης, συνδέεται και με τους διαθέσιμους πόρους για την υλοποίηση των προγραμμάτων. Αν και στο σημείο αυτό δεν μπορεί ο προβληματισμός να επε-

κταθεί στους διαθέσιμους πόρους και στο ύψος τους, μπορεί να υποστηριχθεί ότι, βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα, οι πόροι αυτοί θα είναι περιορισμένοι σχετικά με τη διαθεσιμότητα της, μέχρι το 2010, περιόδου αλλά και σε σχέση με τις εκτιμώμενες ανάγκες. Η αντίδραση στο ζήτημα αυτό παραπέμπει στην ανάγκη αξιοποίησης των διαθέσιμων πόρων με μεγάλη αποτελεσματικότητα.

Η επιζητούμενη αποτελεσματικότητα αυτή αποτελεί σημαντικό στοιχείο που καθορίζει και το πλαίσιο προσδιορισμού και άσκησης στρατηγικής χωρικής ανάπτυξης.

Στη σχεδιαζόμενη πολιτική αυτού του τύπου, τα στοιχεία του χώρου πρέπει να εντάσσονται κατά τρόπο που αντιμετωπίζει θετικά την οικονομική συγκυρία αλλά και συμβάλλει στην επίλυση των διαρθρωτικών ζητημάτων, που αναφέρονται προηγούμενα.

Η στόχευση σε αυτούς τους δύο κύκλους προβλημάτων ταυτόχρονα και η επιτυχής προσέγγισή τους συναρτάται με την οξύτητα που αυτά εμφανίζονται και με την αντίδρασή τους στο χρόνο, με την έννοια της θετικής μεταβολής των αρνητικών παραμέτρων, αλλά και της επιμονής αρνητικών στοιχείων.

Και στην περίπτωση αυτή, είναι αναγκαία η ιεράρχηση των προβλημάτων και άρα και η αντιμετώπισή τους, καθώς και η επανεξέταση των προβλημάτων σε σχέση με την έκφρασή τους στο υπερκείμενο επίπεδο, δηλαδή της Περιφέρειας για το Δήμο και της Χώρας για την Περιφέρεια.

6. Προγραμματισμός

Η εδαφική στρατηγική ανάπτυξη, όπως έχει περιγραφεί και σχολιασθεί προηγούμενα, αποτελεί κομβικό στοιχείο του προγραμματισμού και των Περιφερειών και των Δήμων, καθώς όλοι οι τομείς δραστηριότητας των συγκεκριμένων διοικητικών βαθμίδων, όπως αυτές προσδιορίζονται από το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», συνδέονται είτε άμεσα είτε έμμεσα με το χώρο.

Με την έννοια αυτή, όλες οι αποφάσεις και δράσεις των συγκεκριμένων δύο βαθμίδων της Αυτοδιοίκησης συνδέονται με τη χωρική ανάπτυξη, ενώ η στρατηγική που πρέπει να ακολουθηθεί αποτυπώνεται στα Αναπτυξιακά Προγράμματα των Περιφερειών στην αναπτυξιακή στρατηγική των νέων Δήμων.

Σε αυτά τα προγράμματα, αντανακλώνται η αναπτυξιακή, η κοινωνική αρμοδιότητα των συγκεκριμένων σωμάτων, καθώς και κάθε άλλη δραστηριότητά τους.

Επομένως, η εδαφική στρατηγική ανάπτυξη είτε συνιστά έναν τομέα, ο οποίος θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη συνολικά κατά την κατάρτιση των συγκεκριμένων προγραμμάτων, είτε αποτελεί το κύριο επίπεδο αναφοράς και συντονισμού της αναπτυξιακής πολιτικής των Περιφερειών και των Δήμων.

Η πρώτη διάσταση της περιφερειακής στρατηγικής ανάπτυξης συνδέεται με τον σχεδιασμό κάθε συγκεκριμένης Περιφέρειας, ενώ η δεύτερη είναι χαρακτηριστική για τα λειτουργικά προγράμματα των Δήμων.

Η προσέγγιση, σε επίπεδο Περιφέρειας, συνδέεται με τους προβληματισμούς μεθοδολογικής συμφιλίωσης της περιφερειακής με τη γεωγραφική-χωροταξική πρόσληψη του χώρου και με την ανάγκη η δεύτερη να συναρθρώ-

νεται στην πρώτη στηρίζοντάς την.

Ενώ στο επίπεδο Δήμου, καθώς ο χώρος είναι συγκεκριμένος με συνέπεια κάθε δράση ή έργο είτε να πρέπει να χωροθετείται επακριβώς είτε να προσδιορίζονται οι επιπτώσεις της δράσης ή του έργου στο χώρο, παρά το γεγονός ότι οι νέοι Δήμοι, ως χώρος, είναι σημαντικά μεγαλύτεροι από τον αντίστοιχο των «καποδιστριακών» Δήμων, η περιφερειακή και η χωρική προσέγγιση πρέπει να συναρθρώνονται με σαφήνεια. Κάθε αναπτυξιακή επιλογή θα πρέπει να αποφασίζεται σε στενή σύνδεση με τη χωροθέτησή της. Και στο επίπεδο των Δήμων, πάντως, η αναπτυξιακή διάσταση θα πρέπει να προηγείται της χωρικής-γεωγραφικής.

6.1. Ο προγραμματισμός, ως ολοκληρωμένη προσέγγιση

Ο προγραμματισμός, σε επίπεδο Δήμου και Περιφέρειας, συνιστά μια ολοκληρωμένη προσέγγιση. Ο χαρακτήρας αυτός της προσέγγισης συνίσταται στην ολοκλήρωση των συνολικών αρμοδιοτήτων της διοίκησης, όπως, επίσης, και στην ολοκλήρωση του χώρου και των ενοτήτων του.

Συγκεκριμένα, οι συνιστώσες, που προκύπτουν από τις αρμοδιότητες των συγκεκριμένων επιπέδων διοίκησης και οι οποίες θα πρέπει να συντίθενται ορθολογικά, είναι:

- η αναπτυξιακή συνιστώσα, που αφορά την παραγωγή, την επιχειρηματικότητα, τη δυναμική των τριών κλάδων της οικονομίας και την απασχόληση
- η κοινωνική συνιστώσα, που αφορά ζητήματα της παιδείας, υγείας, ελεύθερου χρόνου, πολιτισμού και αναψυχής, κοινωνικής αντίληψης και αντιμετώπισης προβλημάτων που αντιμετωπίζουν ειδικές ομάδες πληθυσμού, μεταξύ των οποίων και οι μετανάστες
- η συνιστώσα που συνδέεται με τα ζητήματα του περιβάλλοντος
- η συνιστώσα που συνδέεται με τα ζητήματα φυσικών κινδύνων και καταστροφών
- η διοικητική συνιστώσα

Η ολοκλήρωση των συνιστωσών αυτών πρέπει να πραγματώνεται σε ένα περίγραμμα δράσεων και έργων.

Σε επίπεδο χώρου, είναι αναγκαία η ολοκλήρωση των δύο προσλήψεων του χώρου, της περιφερειακής-διοικητικής και της χωροταξικής-γεωγραφικής, καθώς και των στοιχείων στα οποία μπορεί να αποδιαρθρώνεται η δεύτερη, δηλαδή στον αστικό χώρο με την έννοια των αστικών κέντρων, αλλά και των σημαντικών οικιστικών πυκνώσεων και συγκεκριμένων χρήσεων, των ειδικών χωροταξικών συνόλων, όπως του νησιωτικού χώρου και των ορεινών περιοχών

και αντίστοιχα των ορεινών Δήμων και των νησιωτικών Δήμων, του εν γένει περιβάλλοντος ως δημοσίου αγαθού αλλά και ως αποδέκτη εξωτερικοτήτων καθώς και του χώρου ως υποδοχέα των στοιχείων που συνδέονται με την ποιότητα ζωής.

6.2. Η μελλοντική εικόνα της Περιφέρειας και του Δήμου

Το, προς εκπόνηση, πρόγραμμα πρέπει να στοχεύει στη διαμόρφωση μιας μελλοντικής εικόνας της Περιφέρειας ή του Δήμου. Μιας εικόνας που αντιστοιχεί σε αυτό, που πολλές φορές αποκαλείται και αναπτυξιακό όραμα. Στην εικόνα αυτή συντίθενται οι απόψεις της κοινωνίας και των εκφραστών της για την επιθυμητή και εύρυθμη συνολική λειτουργία των συγκεκριμένων συνόλων.

Η εικόνα αυτή προκύπτει μέσα από τη σύνθεση και την εξισορρόπηση των δραστηριοτήτων όσων συμμετέχουν στις οικονομικές και κοινωνικές αναπτυξιακές διαδικασίες και θα πρέπει να εναρμονίζεται με τις αντίστοιχες εικόνες των λοιπών χωρικών συνόλων, με τα οποία συνδέεται το υπό εξέταση χωρικό σύνολο.

Συνεπώς, η επιθυμητή μελλοντική εικόνα της Περιφέρειας πρέπει και να συνδιαμορφώνει αλλά και να εναρμονίζεται με τη συνολική μελλοντική εικόνα της χώρας αλλά και της Ε.Ε., με την εικόνα των γειτονικών και συγγενών Περιφερειών, αλλά και με την εικόνα των υποκείμενων συνόλων, όπως των Δήμων.

Ανάλογες σκέψεις ισχύουν και για τη συγκρότηση του οράματος ή της μελλοντικής εικόνας των Δήμων. Και εδώ, η ίδια εικόνα κάθε Δήμου πρέπει να εναρμονίζεται με τις αντίστοιχες εικόνες των γειτονικών Δήμων, των συγγενών Δήμων και να εναρμονίζεται με την εικόνα της Περιφέρειας, την οποία, άλλωστε, και συνδιαμορφώνει.

Η μελλοντική εικόνα των Περιφερειών και των Δήμων περιγράφει μια επιθυμητή κατάσταση η οποία, για να πραγματοποιηθεί, πρέπει να αναληφθούν και να πραγματοποιηθούν δράσεις και έργα που αποσκοπούν στο να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα που έχουν ήδη διαπιστωθεί, αλλά και να προβλεφθούν, στο βαθμό του δυνατού, τα προβλήματα που πιθανά να αναδειχθούν και να γίνουν σημαντικά, εντός του συγκεκριμένου χρονικού ορίζοντα στον οποίο αναφέρεται ο προγραμματισμός.

Η συνολική μελλοντική εικόνα της Περιφέρειας και του Δήμου πρέπει να αποτυπώνεται σε συγκεκριμένους στόχους, οι οποίοι και αντιστοιχούν με κάθε έναν από τους τομείς αρμοδιότητας του συγκεκριμένου διοικητικού επιπέδου.

Οι στόχοι αυτοί εκφράζονται ποιοτικά, πρέπει όμως να καταβάλλεται προ-

σπάθεια αυτοί να ποσοτικοποιούνται είτε τακτικά, είτε απόλυτα.

Η απόλυτη ποσοτικοποίηση προϋποθέτει συγκεκριμένους και μετρήσιμους δείκτες. Αυτό είναι δυνατόν στις περιπτώσεις όπου οι στόχοι συνδέονται με συγκεκριμένα φυσικά αντικείμενα.

Στην ίδια λογική, κινούνται οι δείκτες με τη βοήθεια των οποίων αποτιμάται η επίδοση της οικονομίας. Αυτοί οι δείκτες είναι συνθετικοί. Πρόκειται, ουσιαστικά, για το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν κατά κεφαλήν. Όμως, η χρησιμότητα του μεγέθους αυτού προϋποθέτει την αξιόπιστη ταυτοποίησή του, όπως γίνεται από την Ελληνική Στατιστική Αρχή και την Eurostat για τις Περιφέρειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Χώρας. Στα υποκείμενα επίπεδα, τους Νομούς του προηγούμενου συστήματος διοίκησης της χώρας και τους νέους Δήμους, το στοιχείο αυτό δεν είναι διαθέσιμο.

Η μελλοντική αυτή εικόνα και με την ποιοτική της έκφραση και με την ποσοτικοποίησή της στους επιμέρους στόχους, θα πρέπει να τοποθετείται, ως προς την υλοποίηση, σε ένα ρεαλιστικό χρονικό ορίζοντα και να αντιμετωπίζεται δυναμικά. Δυναμικά, με την έννοια της συνεχούς επανεξέτασης και επαναξιολόγησης των στόχων αλλά και των επιλογών πολιτικής, που αποσκοπούν στην πραγμάτωση της συγκεκριμένης επιθυμητής εικόνας.

6.3. Μέσα

Οι αρχές των συγκεκριμένων διοικητικών ενοτήτων, των Περιφερειών και των Δήμων διαθέτουν συγκεκριμένα μέσα για την υλοποίηση των προγραμμάτων. Τα μέσα αυτά είναι δύο (2) κατηγοριών: θεσμικά και χρηματοοικονομικά.

Τα θεσμικά μέσα είναι στην ουσία κανονιστικά του τύπου, δηλαδή «επιτρέπεται» ή «δεν επιτρέπεται». Αυτά μπορούν να ασκούνται στο επίπεδο της Περιφέρειας και του Δήμου, στο πλαίσιο που προσδιορίζεται:

- από τις συγκεκριμένες αρμοδιότητές τους
- από το κατά περίπτωση οικείο θεσμικό πλαίσιο της χώρας
- από τους σχετικούς κανονισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Τα χρηματοοικονομικά μέσα συνδέονται είτε με την άντληση χρηματικών πόρων από την αγορά, είτε με την τροφοδοσία της αγοράς με χρήμα.

Καθώς η δημοσιονομική πολιτική και η νομισματική πολιτική, όπως αυτή διαμορφώνεται από τη Νομισματική Ένωση, αποτελούν αρμοδιότητες είτε των σχετικών οργάνων της Νομισματικής Ένωσης, είτε της κεντρικής κυβέρνησης στις αρχές της Περιφέρειας και του Δήμου, μένουν ως μέσα οι διαθέσιμοι από τους προϋπολογισμούς τους πόροι, καθώς και πόροι που προέρχονται από συγ-

κεκριμένα προγράμματα, τα οποία υλοποιούνται από τις Περιφέρειες και τους Δήμους.

Σε κάθε περίπτωση, οι Περιφέρειες και οι Δήμοι θα πρέπει να επιδιώξουν την υλοποίηση του προγραμματισμού τους, αυξάνοντας την αποτελεσματικότητα των διαθέσιμων πόρων. Σε μια πρώτη θεώρηση, οι πόροι αυτοί παρουσιάζονται ελλειμματικοί, ως προς τις ανάγκες που διαπιστώνονται. Όμως, συνέργειες στον προγραμματισμό, ορθολογική ιεράρχηση των προτεραιοτήτων και βελτίωση της αποτελεσματικότητας της διοίκησης συνολικά μπορούν να καλύψουν σημαντικό μέρος των ελλείψεων αυτών.

6.4. Χρόνοι

Κατά τον προγραμματισμό, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη και η παράμετρος χρόνος. Η παράμετρος αυτή εντάσσεται στον προβληματισμό, κατά περισσότερους τρόπους.

Το οικονομικό έτος. Η πρώτη και άμεση μορφή με την οποία εισάγεται ο χρόνος στον προβληματισμό κάθε διοικητικής βαθμίδας είναι το οικονομικό έτος. Πρόκειται για το χρονικό διάστημα στο οποίο αναφέρεται ο προϋπολογισμός του συγκεκριμένου επιπέδου διοίκησης. Στο ίδιο χρονικό διάστημα, αναφέρεται και ο απολογισμός. Ταυτόχρονα, κάθε προϋπολογισμός αποτελεί και πρόγραμμα λειτουργίας των υπηρεσιών του συγκεκριμένου επιπέδου, ενσωματώνοντας και τα στοιχεία του αναπτυξιακού προγράμματος.

Ο απολογισμός, από την άλλη, συνιστά μια πρώτη προσέγγιση αξιολόγησης της εκτέλεσης του προϋπολογισμού.

Η περίοδος προγραμματισμού. Ένα δεύτερο επίπεδο πρόσληψης του χρόνου αποτελεί η περίοδος προγραμματισμού. Πρόκειται για το χρονικό διάστημα στο οποίο ισχύουν οι γενικές πρόνοιες ενός συγκεκριμένου προγράμματος.

Για παράδειγμα, το ΕΣΠΑ 2007-2013 εκτείνεται σε μια περίοδο επτά ετών, ενώ η υλοποίησή του μπορεί να επεκταθεί για δύο ακόμα χρόνια, σύμφωνα με τον κανόνα ν+2.

Για να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα ενός προγράμματος πρέπει να λαμβάνονται σοβαρά υπόψη και οι χρόνοι ανταπόκρισης σε όσα προβλέπονται σε αυτό και οι στόχοι, εντός προγράμματος, των οικονομικών τελεστών. Με άλλα λόγια, πόσος πραγματικός χρόνος χρειάζεται για την ωρίμανση (με τη διαδικαστική έννοια του όρου) των έργων, το σχεδιασμό δηλαδή και την υλοποίησή τους από τους εμπλεκόμενους στις διαδικασίες αυτές ιδιωτικούς και δημόσιους τελεστές; Πόσο γρήγορα και αποτελεσματικά εργάζονται οι

σχετικές υπηρεσίες και οι εξωτερικοί συνεργάτες τους π.χ. εργολάβοι και λοιποί εξωτερικοί συνεργάτες;

Οι χρόνοι αυτοί, που μπορούν να διαπιστώνονται εμπειρικά και προφανώς επιδέχονται βελτιώσεων, θα πρέπει να λαμβάνονται σοβαρά υπόψη κατά την κατάρτιση των προγραμμάτων, ώστε να μη διακυβεύεται, σε περίπτωση αστοχιών, η επιδιωκόμενη συνοχή τους και η ορθολογική διάσταση, κατά την εφαρμογή τους.

Η χαρακτηριστική πρόσληψη του χρόνου διαφόρων τομέων. Θα πρέπει, επιπρόσθετα, να λαμβάνεται υπόψη και η διαφορετική αναφορά στο χρόνο και η διαφορετική πρόσληψη που προκύπτει από αυτή συγκεκριμένων οικονομικών, κοινωνικών και φυσικών διαδικασιών. Με τον προβληματισμό αυτό, συνδέονται οι κύκλοι ζωής και οι λεγόμενες τρεις ηλικίες, οι οικονομικοί κύκλοι και οι συγκυρίες, καθώς και ο εποχικός αλλά και έκτακτος χαρακτήρας συγκεκριμένων οικονομικών αλλά και φυσικών φαινομένων.

Κατά την κατάρτιση ενός προγράμματος, η διάσταση του χρόνου θα πρέπει να λαμβάνεται σοβαρά υπόψη. Γιατί, ενώ για τη δημιουργία υποδομών και αναδιάρθρωσης του παραγωγικού προτύπου αναγκαστικά ο χρόνος πρέπει να αντιμετωπίζεται μεσοπρόθεσμα, η αβεβαιότητα, ωστόσο, της αγοράς και ο ολοένα και αυξανόμενος ανταγωνισμός οδηγούν σε αντιδράσεις που μπορούν να χαρακτηρισθούν άμεσες, σπασμωδικές έως και εξαιρετικά βραχυχρόνιες. Σε αντιδράσεις, δηλαδή, που περιορίζουν σημαντικά την αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων, όταν η συγκεκριμένη διάσταση δεν λαμβάνεται σοβαρά υπόψη.

Ένας τρόπος αντιμετώπισης του ζητήματος αυτού συνίσταται στη διάκριση των προτεινομένων, σε ένα πρόγραμμα, στοιχείων που συνιστούν δημόσιες πολιτικές και των οποίων η χρηματοδότηση διασφαλίζεται, όπως προβλέπεται, και των στοιχείων τα οποία συνδέονται με την ιδιωτική δραστηριότητα των οικονομικών τελεστών και η οποία πρέπει να αντιμετωπίζεται με ευρύτερα μέτρα πολιτικής.

6.5. Ανάγκες

Ένα πρόγραμμα Περιφέρειας ή Δήμου, καθώς στοχεύει στην αναπτυξιακή δυναμική του χωρικού συνόλου στο οποίο αυτό αναφέρεται, είναι επόμενο να εστιάζει στις ανάγκες που διαπιστώνονται. Οι ανάγκες αυτές μπορεί να αποσκοπούν, εφ' όσον αντιμετωπισθούν, στην ενίσχυση του παραγωγικού προτύπου αλλά και στη βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων του συγκεκριμένου χωρικού συνόλου.

Στη λογική που περιγράφεται προηγούμενα, δηλαδή της πληθώρας των

αναγκών σε σχέση με τους διαθέσιμους πόρους είτε άμεσα, δηλαδή εντός της συγκεκριμένης περιόδου προγραμματισμού, είτε μακροπρόθεσμα με την έννοια της συνεχούς επιδιωκόμενης βελτίωσης της ποιότητας ζωής, είναι χρήσιμο να προσδιορισθεί ένα μηχανισμός προσδιορισμού του «ορίου» των συγκεκριμένων αναγκών.

Αυτό το «όριο» μπορεί να προσδιορίζεται μέσα από καθορισμό προτεραιοτήτων ικανοποίησης των αναγκών. Οι προτεραιότητες αυτές προσδιορίζονται σε σχέση με την υφιστάμενη κατάσταση, δόκιμα σταθερότυπα, τα οποία μπορούν να αντληθούν από συγκεκριμένες πηγές και να αξιολογηθούν με πρόσφορες συγκρίσεις, σε σχέση πάντοτε, βέβαια, με τους διαθέσιμους χρηματικούς πόρους.

Επιπρόσθετα, οι ανάγκες αυτές μπορούν να ιεραρχηθούν σε συνδυασμό με τον τρόπο που αυτές ικανοποιούνται στο χώρο, κατά συγκεκριμένη κατηγορία. Ο τρόπος αντιμετώπισης και ικανοποίησης των αναγκών που αντιστοιχούν στην παροχή των υπηρεσιών υγείας, παιδείας, δικαιοσύνης, αναψυχής, εμπορίου, πολιτισμού κ.λπ. αποτελεί ένα πρότυπο και διαβαθμισμένο σχήμα.

Με την έννοια αυτή, οι ανάγκες μπορούν να ιεραρχηθούν με δεδομένη τη διάρθρωση των αντιστοίχων υπηρεσιών στο χώρο και τη διασφάλιση της ισότητας πρόσβασης προς τις συγκεκριμένες υπηρεσίες αυτές.

Η ισότητα πρόσβασης στις συγκεκριμένες υπηρεσίες και συνδέει, επομένως, την εύρυθμη λειτουργία των παρεχόμενων με τα συστήματα προσπέλασής τους από τους τόπους συγκέντρωσης πληθυσμού κάθε χωρικού συνόλου.

Η ισότητα πρόσβασης πρέπει να συνδυάζεται και με τα φαινόμενα εποχικότητας, αλλά και με το νησιωτικό χαρακτήρα των νησιωτικών Περιφερειών και Δήμων της Χώρας αλλά και των νησιών, εν γένει.

6.6. Δεσμεύσεις από προηγούμενες περιόδους προγραμματισμού και υπάρχουσα κατάσταση

Τα συγκεκριμένα προγράμματα των Περιφερειών και των Δήμων, προφανώς, έχουν ως αφετηρία τους την υπάρχουσα κατάσταση, προσδιορίζουν τους επιθυμητούς στόχους, κινούνται όμως μέσα στα όρια που προδιαγράφονται από τις υφιστάμενες δεσμεύσεις.

Στο επίπεδο των Περιφερειών, μια και οι δεκατρείς αιρετές Περιφέρειες διατηρούν τη χωρική ταυτότητα των Περιφερειών του προηγούμενου διοικητικού σχήματος, η περιγραφή και η αποτίμηση της υπάρχουσας κατάστασης δεν παρουσιάζει προβλήματα.

Επίσης, προβλήματα δεν παρουσιάζουν οι δεσμεύσεις που προκύπτουν για

το νέο προγραμματισμό. Για τα συγκεκριμένα χωρικά σύνολα υπάρχουν εξελισσόμενα προγράμματα και έργα καθώς και συγκεκριμένες δεσμεύσεις για τον ορίζοντα του ΕΣΠΑ 2007-2013, ενδεχόμενα και 2015. Οι αιρετές Περιφέρειες πρέπει να συνεχίζουν τις συγκεκριμένες υλοποιήσεις και μπορούν να προχωρήσουν σε περιορισμένης σημασίας αλλαγές, σύμφωνα με τις πρόνοιες των οικείων κανονισμών.

Προφανώς, την ίδια περίοδο οι Περιφέρειες μπορούν να εκπονήσουν νέα αναπτυξιακά προγράμματα για την επόμενη περίοδο προγραμματισμού, αλλά και να εμπλακούν, ενημερωμένες αλλά και με άποψη, στη συζήτηση για το μέλλον των διαρθρωτικών πολιτικών που έχει ανοίξει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μέσω της αρμόδιας για την πολιτική αυτή Γενικής Διεύθυνσης Regio (Περιφερειακής Πολιτικής).

Στο επίπεδο των νέων Δήμων, τα πράγματα είναι περισσότερο περίπλοκα. Και εδώ, ισχύουν ενδεχόμενες δεσμεύσεις των προηγούμενων περιόδων.

Όμως, αυτές ισχύουν για κάθε ενότητα χωριστά, από την οποία αποτελείται ο νέος Δήμος. Δηλαδή, για κάθε πρώην «καποδιστριακό» Δήμο. Εκτός από τη διαφοροποίηση αυτή, είναι πιθανόν τα συγκεκριμένα τμήματα του Δήμου (δημοτικές ενότητες) να χαρακτηρίζονται από αποκλίνουσες κεντροβαρικές επιλογές της, μέχρι τώρα, αναπτυξιακής πολιτικής τους.

Το νέο πρόγραμμα του Δήμου θα πρέπει, στη λογική μιας λειτουργικής αντιμετώπισης των ζητημάτων αυτών, αλλά και στη λογική της διαμόρφωσης μιας ενιαίας εικόνας του Δήμου, να λάβει τις διαφορές αυτές σοβαρά υπόψη, κατά την περίοδο που αρχίζει από 1.1.2011.

6.7. Διαδικασίες

Οι διαδικασίες εκπόνησης των νέων προγραμμάτων θα πρέπει να ακολουθήσουν τους κανόνες δημοκρατικού προγραμματισμού και διαφάνειας, κινητοποιώντας παράλληλα και τον, κατά το δυνατό, μεγαλύτερο αριθμό συλλογικών φορέων αλλά και ενδιαφερομένων πολιτών ή κατοίκων.

Η αποδοχή και η αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων βελτιώνεται σημαντικά στις περιπτώσεις όπου οι διαδικασίες προγραμματισμού διασφαλίζουν ή, έστω, δημιουργούν προϋποθέσεις για συναίνεση.

Ένα πρόγραμμα, για να είναι αποτελεσματικό, πρέπει να εκπονείται βάσει κατευθύνσεων από τις αρχές, από ειδικούς, να οριστικοποιείται βάσει πολιτικών επιλογών από αυτούς που αποφασίζουν, τις αρχές και τα αρμόδια σώματα των Περιφερειών και των Δήμων, και να αντιμετωπίζεται θετικά από τους πολίτες.

6.8. Περιεχόμενα προγράμματος

Ένα πρόγραμμα ανάπτυξης Περιφέρειας ή Δήμου, στο οποίο η εδαφική στρατηγική ανάπτυξης κατέχει «θέση» κομβικής σημασίας, πρέπει να περιλαμβάνει τα εξής κάτωθι στοιχεία:

- περιγραφή της υπάρχουσας κατάστασης
- διερεύνηση των μηχανισμών διαμόρφωσής της
- προσδιορισμός και ιεράρχηση κρίσιμων τομέων και περιοχών
- διατύπωση εναλλακτικών προτάσεων ανάπτυξης
- επιλογή της πλέον επιθυμητής πρότασης
- συγκεκριμενοποίηση της πρότασης, κατά τομείς και κλάδους και στο χώρο
- προγραμματισμός επίτευξης επιθυμητής κατάστασης (οράματος ή στόχου)
- εξειδίκευση στόχων, κατά τομέα αρμοδιότητας με συνεκτίμηση των δεσμεύσεων που ισχύουν
- συνάρθρωση με υπερκείμενα, παράλληλα, υποκείμενα επίπεδα διοίκησης
- συγκεκριμενοποίηση και ανάπτυξη υποπρογραμμάτων
- χρηματοδότηση και χρηματικές ροές, σε συνδυασμό με ροές δράσεων και έργων
- παρακολούθηση -αξιολόγηση- επαναδιατύπωση επιμέρους στόχων

Προφανώς, η συγκεκριμένη διατύπωση των περιεχομένων ενός προγράμματος ανάπτυξης είναι ενδεικτική και αποσκοπεί στην παρουσίαση των σταδίων εκπόνησης ενός προγράμματος.

Ένα πρόγραμμα, αυτού του είδους, προκύπτει από ειδικούς μελετητές (μηχανικούς, οικονομολόγους, περιφερειολόγους κ.αλ.), όμως οι κρίσιμες αποφάσεις είναι αποφάσεις που άπτονται οικονομικής και αναπτυξιακής πολιτικής και αποτελούν προνόμιο και υποχρέωση των οργάνων της Περιφέρειας και του Δήμου, μια και κάθε επιλογή προς τη μια ή την άλλη κατεύθυνση αποτελεί πολιτική επιλογή με συγκεκριμένες συνέπειες για την περιοχή, Περιφέρεια ή Δήμο, στην οποία αναφέρεται.

7. Υλοποίηση ή εφαρμογή του προγράμματος

7.1. Το πλαίσιο

Ένα πρόγραμμα που έχει εκπονηθεί συνετά, δηλαδή σύμφωνα με όλους τους κανόνες αλλά και με τις οδηγίες, προδιαγραφές, κανονισμούς των αρμοδίων αρχών, πρέπει να συμπεριλαμβάνει στις πρόνοιές του και το σχετικό με την υλοποίησή του προβληματισμό. Οι διαδικασίες, που εμπίπτουν στο δημοκρατικό προγραμματισμό, αλλά και η παρακολούθηση του προγράμματος διασφαλίζουν την εφαρμογή του ή την υλοποίησή του μέσα στα προβλεπόμενα χρονικά πλαίσια ή επιτρέπουν μέσα σε συγκεκριμένα όρια την αλλαγή επιμέρους στόχων. Η ευελιξία είναι απαραίτητη, ώστε να μην εκπέσουν, σε περίπτωση αστοχιών, τα προγράμματα σε διαδικασίες επιδίωξης στόχων, μέσα από έργα και δράσεις που έχουν χάσει την επικαιρότητά τους. Επομένως, στη λογική αυτή ο προβληματισμός που ακολουθεί μοιάζει να περιττεύει.

Γιατί, όμως, κρίνεται σκόπιμο να αναφερθούμε στο ζήτημα της υλοποίησης του προγράμματος;

Η απάντηση στο ερώτημα αυτό συνδέεται με δύο κύκλους προβλημάτων. Ο ένας έχει να κάνει με το πλαίσιο εκπόνησης των προγραμμάτων αυτών, δηλαδή κατά βάσει με την Ευρωπαϊκή Περιφερειακή Πολιτική, όπως αυτή συγκεκριμενοποιείται στις περιόδους προγραμματισμού που η μια ακολουθεί την άλλη.

Και ο δεύτερος συνδέεται με την ταχύτητα μεταβολής συγκεκριμένων κρίσιμων για τα προγράμματα παραμέτρων.

Ο πρώτος κύκλος προβλημάτων συνδέεται με την πρακτική προγραμμα-

τισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως αυτή έχει αποτυπωθεί στα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ), στα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ) στο παρελθόν και το ΕΣΠΑ (2007-2013) κατά την τρέχουσα περίοδο.

Πράγματι, μέσα από τις συγκεκριμένες δραστηριότητες της Ευρωπαϊκής Πολιτικής, εμπεδώθηκε στη χώρα μια πρακτική προγραμματισμού, μια πρακτική στον τρόπο εκπόνησης και υλοποίησης προγραμμάτων, πάντα σε στενή συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Τα προγράμματα αυτά συνέβαλαν σημαντικά και στην αναγνώριση συγκεκριμένων προβλημάτων και στον περιορισμό των περιφερειακών ανισοτήτων στη χώρα, όπως επίσης και στη βελτίωση σημαντικών στοιχείων υποδομών που συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων.

Όμως, σε γενικές γραμμές, μπορεί να υποστηριχθεί ότι, παρά την επιτυχημένη μέχρι σήμερα Περιφερειακή Πολιτική, σύμφωνα με τις μεταβολές της τιμής των σχετικών δεικτών, αλλά και με κριτήριο του τι θα ίσχυε στους σχετικούς τομείς αν η πολιτική αυτή δεν είχε ασκηθεί, μπορεί να υποστηριχθεί ότι, συνολικά, η Περιφερειακή αυτή Πολιτική, ύστερα από τρεις δεκαετίες άσκησής της, μπορεί και πρέπει να βελτιωθεί.

Ένας ουσιαστικός τρόπος, βελτίωσής της συνίσταται στην προσπάθεια αύξησης της αποτελεσματικότητάς της που μπορεί να προκύψει από τη σύνδεσή της με τη διοικητική μεταρρύθμιση της χώρας, με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης».

Η καινοτομία που μπορεί να οδηγήσει στη βελτίωση των διαδικασιών

υλοποίησης των σχετικών προγραμμάτων, συνίσταται στην επικέντρωσή τους όχι μόνο σε ευρύτερες οριζόντιες, για τη χώρα, πολιτικές και δράσεις, έστω και αν αυτές εκφράζονται σε επίπεδο Περιφέρειας ή «καλλικρατικού» Δήμου, αλλά με την εξειδίκευση των προγραμμάτων στα ιδιαίτερα ζητήματα που οι συγκεκριμένες χωρικές ενότητες αντιμετωπίζουν.

Σε μια χώρα, όπως η Ελλάδα, όπου οι ιεραρχημένες δομές της διοίκησης αλλά και ο ιεραρχημένος τρόπος λειτουργίας της οικονομίας τείνουν να προβάλλουν στο προσκήνιο τα κοινά στοιχεία της χώρας και όχι τις κατά τόπους διαφορές, η συγκεκριμένη στόχευση είναι σχεδόν αυτονόητη.

Όμως, με δεδομένο το ευρύτερο πλαίσιο της χώρας, όπως αυτό προσδιορίζεται από τη διάρθρωση των Περιφερειών, το μέγεθός τους και τα γεωγραφικά τους χαρακτηριστικά, ένα πρόγραμμα για να είναι αποτελεσματικότερο κατά την υλοποίησή του, ακολουθώντας τους ευρύτερους κανονισμούς και οδηγίες, πρέπει ταυτόχρονα να προβάλλει και τις ιδιαίτερες πτυχές κάθε συγκεκριμένου χωρικού συνόλου στο οποίο αυτό αναφέρεται.

Πρακτικά, κάθε πρόγραμμα πρέπει να επιτρέπει δύο αναγνώσεις, μία γενική, όπου προβάλλονται οι ιδιαιτερότητες του χωρικού συνόλου και μια εξειδικευμένη, όπου ικανοποιούνται οι απαιτήσεις των κανονισμών και των οδηγιών.

Η διαδικασία αυτή είναι ιδιαίτερα κρίσιμη για την εφαρμογή των προγραμμάτων.

Ο δεύτερος, σημαντικός για την εφαρμογή των προγραμμάτων, κύκλος προβληματισμού συνδέεται με την ταχύτητα μεταβολής συγκεκριμένων κρίσιμων παραμέτρων. Όσο περισσότερο οι παράμετροι αυτοί συνδέονται με την αγορά, τόσο μεγαλύτερη η ταχύτητα μεταβολής τους και άρα τόσο μεγαλύτερη και η αβεβαιότητα που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά την κατάρτιση και υλοποίηση του προγράμματος.

Ο αυξανόμενος ανταγωνισμός, κύριος παράγων που προκαλεί την αβεβαιότητα αυτή, και βασικό χαρακτηριστικό της παγκοσμιοποίησης, αποτελεί καθοριστικό στοιχείο, το οποίο πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά την εκπόνηση αλλά και κατά την υλοποίηση των προγραμμάτων. Η παράμετρος αυτή μπορεί να λαμβάνεται υπόψη με στήριξη της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων, άρα με πρακτικές που ενδυναμώνουν την επιχειρηματικότητα, αλλά και εναλλακτικές προτάσεις επίτευξης των στόχων των προγραμμάτων οι οποίοι συνδέονται με τους τομείς που είναι εκτεθειμένοι στον ανταγωνισμό και στην αβεβαιότητα και δεν ταυτίζονται ολοκληρωτικά με τις αγοραίες διαδικασίες.

7.2. Οδικός χάρτης

Για την υλοποίηση ή την εφαρμογή του προγράμματος είναι αναγκαίος ένας οδικός χάρτης, στον οποίο προβλέπονται έργα και δράσεις σύμφωνα με τους στόχους του προγράμματος αλλά και τις διαπιστωμένες ανάγκες.

Ο συγκεκριμένος οδικός χάρτης, που θα πρέπει να συμπεριλαμβάνεται στο πρόγραμμα, πρέπει να επιτρέπει, σε σχετικά σύντομα χρονικά διαστήματα, την αναπροσαρμογή του προγράμματος με εναλλακτικούς στόχους που προβλέπονται σε αυτό, εφόσον οι αρχικοί στόχοι δεν μπορούν να επιτευχθούν, εξαιτίας της αρνητικής εξέλιξης συγκεκριμένων παραμέτρων η οποία δεν ήταν δυνατόν να προβλεφθεί κατά τη φάση εκπόνησης και έγκρισης του προγράμματος.

Ο συγκεκριμένος οδικός χάρτης και οι εναλλακτικές «διαδρομές» που πρέπει να προβλέπονται σε αυτόν θα πρέπει να αντιστοιχούν προς τα χρηματοδοτικά μέσα του προγράμματος και τις προβλεπόμενες στο χρόνο χρηματικές ροές.

7.3. Η αρχή της επικουρικότητας

Η επικουρικότητα χαρακτηρίζει τις σχέσεις υπερκείμενων και υποκείμενων διοικητικών αρχών και είναι ιδιαίτερη σημαντική σε ό,τι αφορά τις αρμοδιότητες των αρχών που αναφέρονται στο χώρο. Επικουρικότητα σημαίνει ότι για κάθε συγκεκριμένο ζήτημα αρμόδια και συνεπώς επισπεύδουσα αρχή θα πρέπει να θεωρείται η αρχή, η οποία βρίσκεται εγγύτερα προς τη συγκεκριμένη δράση ή έργο και, κατά τεκμήριο, θα το αντιμετωπίσει με μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα. Πάντα, βέβαια, εντός του πλαισίου των σχετικών κανονισμών και θεσμικών ρυθμίσεων.

Η επικουρικότητα προσδιορίζει τις σχέσεις Ευρωπαϊκής Ένωσης με τις αρχές των κρατών-μελών, όπως και με τις αντίστοιχες των Περιφερειών της Χώρας.

Επίσης, καθορίζει και τις σχέσεις μεταξύ των διοικητικών επιπέδων της Χώρας, δηλαδή στη, συγκεκριμένη περίπτωση, των Περιφερειών της Χώρας και των νέων Δήμων κάθε Περιφέρειας.

Η αρχή της επικουρικότητας πρέπει να λαμβάνεται υπόψη και κατά την εκπόνηση των αναπτυξιακών και λειτουργικών προγραμμάτων Περιφερειών και Δήμων, αντίστοιχα. Η επικουρικότητα, ως αρχή, καθορίζει τη συνεργασία Περιφερειών και νέων Δήμων στους τομείς αρμοδιότητάς τους και στα συγκεκριμένα χωρικά σύνολα, στα οποία εκτείνεται η αρμοδιότητα των δύο αυτών βαθμίδων της διοίκησης.

Εκτός από το περιεχόμενο αυτό, η επικουρικότητα διασφαλίζει το δικαίωμα

της υπερκείμενης αρχής να παρεμβαίνει καταρχήν στις περιπτώσεις όπου η υποκείμενη αρχή δεν ασκεί τις αρμοδιότητές της και οι οποίες κρίνονται αναγκαίες για την εύρυθμη λειτουργία του συνόλου αυτού.

Ουσιαστικά, στη συγκεκριμένη περίπτωση, πρόκειται για μια κατάσταση κρίσης και κακής διοίκησης, η οποία, κατά κανόνα, θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως έκτακτη.

Η επικουρικότητα, ως πλαίσιο συνεργασίας, διασφαλίζει την αποτελεσματική υλοποίηση των αναπτυξιακών και των λειτουργικών προγραμμάτων των Περιφερειών και των νέων Δήμων, αντίστοιχα, στα χωρικά σύνολα και τις αρμοδιότητές τους.

7.4. Αποτίμηση - Δείκτες - Συνολική Αξιολόγηση

Σημαντική, κατά τις υλοποιήσεις των προγραμμάτων, είναι και η παρακολούθησή τους. Η παρακολούθηση αυτή πρέπει να γίνεται σε αντιστοιχία με τους επιμέρους στόχους του προγράμματος και να αναφέρεται στις δράσεις και τα έργα, στα οποία εξειδικεύονται οι στόχοι αυτοί.

Η αποτίμηση που παρουσιάζει η υλοποίηση ενός προγράμματος πρέπει να γίνεται με τη βοήθεια συγκεκριμένων δεικτών. Οι δείκτες αποτελούν πρόσφορα μεγέθη που περιγράφουν, με τη βοήθεια μαθηματικών τύπων, την πρόοδο ενός προγράμματος σε μια συγκεκριμένη χρονική στιγμή. Στην αρχή της περιόδου προγραμματισμού, μια συγκεκριμένη συνιστώσα περιγράφεται με την τιμή του δείκτη, την τιμή της αφετηρίας ή της υπάρχουσας κατάστασης, ενώ μια αντίστοιχη τιμή ορίζεται ως τιμή- «στόχος» για το τέλος ή την ολοκλήρωση του προγράμματος στη συγκεκριμένη περίοδο προγραμματισμού. Τέτοιοι δείκτες, συνήθως, είναι λόγοι φυσικών κατηγοριών, π.χ. μαθητές ανά σχολική αίθουσα, χώροι στάθμευσης, δηλαδή η χωρητικότητα τους σε αυτοκίνητα, κλίνες ανά ξενοδοχειακά καταλύματα, θέσεις απασχόλησης που θα διαφυλαχθούν ή θα δημιουργηθούν κ.λ.π.

Οι δείκτες αυτοί μπορούν να επεκταθούν σε φαινόμενα που συνδέονται το καθένα με την παραγωγική δραστηριότητα και την επιχειρηματικότητα, το περιβάλλον, την ποιότητα ζωής, τις υποδομές, αλλά και το καθένα από τα στοιχεία του χώρου, τα οποία αναφέρονται παραπάνω, είτε αυτά προέρχονται από την περιφερειακή-διοικητική είτε από τη χωροταξική-γεωγραφική πρόσληψη του χώρου.

Όπως προκύπτει από τα παραδείγματα, οι δείκτες αυτοί μπορεί να είναι γενικοί, π.χ. μαθητές ανά αίθουσα διδασκαλίας, αλλά και εξειδικευμένοι. Η εξειδίκευση αυτή που πάντα πρέπει να συνδέεται με την απαιτούμενη ακρί-

βεια και το βάθος της προσέγγισης, δηλαδή των διαπιστώσεων του προγράμματος, εξαρτάται και από τα διαθέσιμα στοιχεία. Επίσης, η εξειδίκευση μπορεί να γίνεται και στο χώρο. Παραδείγματα εξειδικεύσεων τέτοιου τύπου είναι οι μαθητές ανά αίθουσα διδασκαλίας ανά εκπαιδευτική βαθμίδα, ανά ποιότητα αιθούσης, οπότε οι αίθουσες θα πρέπει να έχουν κατηγοριοποιηθεί, αλλά και η διάρθρωση στο χώρο των συγκεκριμένων αιθουσών.

Η λογική αυτή ισχύει για όλους τους δείκτες. Δείκτες, ως στοιχεία εξειδίκευσης και μηχανισμός παρακολούθησης του προγράμματος, πρέπει να διατυπώνονται για κάθε παράμετρο και να ποσοτικοποιούνται ως τιμές-«στόχοι» για κάθε χρόνο ή φάση υλοποίησης του προγράμματος.

Αντίστοιχα, οι ίδιοι δείκτες θα πρέπει να υπολογίζονται για τα ίδια χρονικά διαστήματα κατά την υλοποίηση του προγράμματος.

Με τον τρόπο αυτό περιγράφεται η πρόοδος της υλοποίησης του προγράμματος και επισημαίνονται οι αποκλίσεις από το σχεδιασμό.

Ένα πρόσφορο πλαίσιο αναφοράς δεικτών παρακολούθησης προγραμμάτων, σε επίπεδο Περιφέρειας αλλά και σε επίπεδο Δήμου, προσφέρουν οι διαδικασίες παρακολούθησης και αξιολόγησης του ΕΣΠΑ 2007-2013 και των περιφερειακών και τομεακών προγραμμάτων από τα οποία αυτό αποτελείται.

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, οι δείκτες που θα επιλεγούν πρέπει να επιτρέπουν την παρακολούθηση της προόδου υλοποίησης των προγραμμάτων, αλλά και να διασφαλίζουν τη δυνατότητα σύγκρισης με άλλα αντίστοιχα χωρικά σύνολα, είτε πρόκειται για Περιφέρειες είτε για νέους Δήμους.

Οι δράσεις και τα έργα που παρακολουθούνται με τη βοήθεια ενός συστήματος δεικτών, όπως αυτό που περιγράφεται παραπάνω, επιτρέπουν συμπεράσματα για την πρόοδό τους, αλλά μεμονωμένα. Οι συγκεκριμένοι δείκτες, για λόγους συστηματικούς, δεν μπορούν να ολοκληρωθούν σε ένα σύστημα, έστω και ομοειδών ή συγγενών δεικτών χωρίς τη βοήθεια σταθμίσεων καθενός από αυτούς.

Όμως, οι σταθμίσεις αυτές διαμορφώνονται εξωγενώς, δηλαδή μέσα από αποφάσεις που, στην ουσία, συνιστούν αποφάσεις πολιτικής.

Μια ολοκλήρωση της θεώρησης τομέων του προγράμματος, στους οποίους συμπεριλαμβάνονται περισσότερες δράσεις και έργα, μπορεί να επιχειρηθεί είτε με τη χρήση τακτικών δεικτών, είτε με τη βοήθεια ποιοτικών αξιολογήσεων.

Στις περιπτώσεις αυτές, όμως, πρέπει με σαφήνεια να διατυπώνονται τα κριτήρια, ώστε να καθίσταται η λογική της προσέγγισης προφανής.

Σε ό,τι αφορά τις συνολικές οικονομικές επιδόσεις μιας Περιφέρειας, ο

μόνος δόκιμος δείκτης είναι το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν κατά κεφαλήν σε ισοδύναμα αγοραστικής δύναμης, όπως αυτό υπολογίζεται από την υπηρεσία Εθνικών Λογαριασμών και πιστοποιείται από την Eurostat. Η χρήση του ΑΕΠ ,ως δείκτη των οικονομικών επιδόσεων χωρικών συνόλων μικρότερων από την Περιφέρεια, π.χ. σε επίπεδο παλαιότερων Νομών, δεν είναι δόκιμη και προσφέρει ενδεικτικές μόνο πληροφορίες, όπου υπάρχει και για τα έτη που υπάρχει.

7.5. Η επικαιροποίηση του προγράμματος

Η υλοποίηση του προγράμματος, δηλαδή η συγκεκριμένη χρονική περίοδος-πρόοδος που χρειάζεται για την πραγματοποίηση των προβλεπομένων έργων και δράσεων, θα πρέπει να προσδιορίζεται σε ρεαλιστικούς χρόνους και η πορεία των πραγμάτων, πχ. οι σχετικές διαδικασίες (ωρίμανση, εγκρίσεις, δεσμεύσεις, αναθέσεις, συμβάσεις, εκτέλεση κλπ) να επανελέγχεται και όπου είναι αναγκαίο το πρόγραμμα να επικαιροποιείται.

Εκτός από την επικαιροποίηση αυτού του τύπου, η οποία ενσωματώνει πληροφορίες που προκύπτουν από τις εξελίξεις της περιόδου που ακολουθεί το σχεδιασμό και την έγκριση του προγράμματος, κατά την περίοδο υλοποίησής του, το πρόγραμμα θα πρέπει να επιδέχεται επικαιροποίησης με τη δυνατότητα να ενσωματώνει έκτακτα γεγονότα.

Αυτά μπορούν να προέρχονται από την αδυναμία πρόληψης και πρόβλεψης φυσικών φαινομένων που οδηγούν σε καταστροφές, αλλά και από αρνητικές εξελίξεις στην αγορά εργασίας καθώς και από φαινόμενα που οδηγούν στην άσκηση σημαντικών πιέσεων σε συγκεκριμένα σημεία του χώρου (οικοδομική δραστηριότητα, εγκατάσταση υποδομών, μεγάλα επενδυτικά σχέδια, ειδικά ευπαθή οικονομικά συστήματα), τα οποία δεν είναι δυνατόν να προβλεφθούν, κατά την περίοδο εκπόνησης του προγράμματος.

Ο μεσοπρόθεσμος χαρακτήρας του προγραμματισμού που συνδέεται με το χώρο, ακόμα και όταν αυτός γίνεται κατανοητός με την περιφερειακή του ή με τη χωροταξική-γεωγραφική του διάσταση και τα στοιχεία της, καθιστά αναγκαία τη συσσωμάτωση μηχανισμών επικαιροποίησης του προγράμματος, καθώς πολλές από τις, κρίσιμες για ένα πρόγραμμα, παραμέτρους εξελίσσονται κατά τη διάρκεια υλοποίησης του προγράμματος με τέτοιο τρόπο, που δεν μπορεί να προεξοφληθεί κατά την περίοδο εκπόνησής του.

7.6. Μεταβατική περίοδος

Ο Νόμος προβλέπει συγκεκριμένες μεταβατικές περιόδους, ώστε οι Περιφέρειες και οι νέοι Δήμοι να καταλάβουν το σύνολο των αρμοδιοτήτων τους.

Πράγματι, μια μεταρρύθμιση τέτοιας έκτασης, όσης του Προγράμματος «Καλλικράτης» δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί παρά μόνο με σταδιακό μετασχηματισμό και προσαρμογή.

Παρ' όλα αυτά, οι προβλεπόμενοι μεταβατικοί χρόνοι, σε σχέση με το επιδιωκόμενο μέγεθος των αλλαγών, τελικά, μπορεί να θεωρηθούν σύντομοι. Ανεξάρτητα, πάντως, από τους χρόνους προσαρμογής των νέων αρχών και υπηρεσιών στα καθήκοντα που απορρέουν από το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», και σε συνδυασμό με τα επιτακτικά ζητήματα που θέτει η καθημερινότητα, ο προγραμματισμός και η κομβική θέση, που καταλαμβάνει σε αυτόν η εδαφική στρατηγική ανάπτυξης και των Περιφερειών και των νέων Δήμων, αποτελούν προτεραιότητα πρώτης γραμμής.

Και αυτό, γιατί σε όλες τις Περιφέρειες εξελίσσονται συγκεκριμένα προγράμματα αλλά και γιατί και οι εκλεγμένες Περιφέρειες και οι νέοι Δήμοι πρέπει, μέσα από τις προβλεπόμενες διαδικασίες, να διαμορφώσουν τους επιθυμητούς στόχους ή τα οράματα για τις περιοχές τους, σύμφωνα με τις ανάγκες τους, αποκτώντας έτσι μια κοινή εικόνα για το μέλλον τους.

8. Τελικές παρατηρήσεις

Ο βασικός προβληματισμός, που συνδέεται με τα ζητήματα της εδαφικής στρατηγικής ανάπτυξης και τη σημασία τους για τον προγραμματισμό των αιρετών Περιφερειών και των Δήμων, ολοκληρώνεται με ορισμένες σύντομες τελικές παρατηρήσεις. Οι παρατηρήσεις αυτές υποκαθιστούν ορισμένα συμπεράσματα που θα έπρεπε να συναχθούν, τα οποία όμως δεν συνάγονται, μια και την περίοδο που προετοιμάστηκε το κείμενο αυτό, ο Νόμος ακόμα δεν είχε τεθεί σε ισχύ. Συμπεράσματα, που θα συνάγονταν την περίοδο αυτή, αποτελούν ουσιαστικά εκτιμήσεις για τη λειτουργία του Νόμου.

Είναι, επομένως, πλέον πρόσφορο και συνετό οι εκτιμήσεις αυτές να διατυπωθούν σε εύλογο χρόνο, στηριζόμενες στην ολοκληρωμένη λειτουργία του Νόμου και αφού έχει συγκεντρωθεί η σχετική εμπειρία από τον τρόπο που θα ανταποκριθούν σ' αυτόν οι περιφερειακές και οι δημοτικές αρχές, καθώς και τα όργανα που προβλέπονται στο Νόμο αντίστοιχα.

Οι τελικές παρατηρήσεις που ακολουθούν έχουν τη θέση αποτίμησης των δυνατοτήτων που προσφέρει ο Νόμος, σχετικά με ζητήματα εδαφικής στρατηγικής ανάπτυξης αλλά και επισήμανσης ορισμένων προϋποθέσεων που κρίνονται σημαντικές για την επιτυχή εφαρμογή του Νόμου.

8.1. Πλεονεκτήματα

Οι Περιφέρειες εκπονούν τα προγράμματά τους αναφερόμενες στην περιφερειακή διάσταση του χώρου καθώς και στη χωροταξική-γεωγραφική διάστασή του συμπεριλαμβανομένων και των στοιχείων της, όπως τα αστικά κέντρα, τα ειδικά χωρικά σύνολα, οι ορεινοί και νησιωτικοί Δήμοι, αλλά και στο περιβάλλον, εκφραζόμενες για το σύνολο της περιοχής τους, όπως αυτή προσδιορίζεται χωρικά. Ανάλογα με την αναπτυξιακή τους κατάσταση αλλά και

τον τόπο των προβλημάτων, η περιφερειακή και η γεωγραφική προσέγγιση πρέπει να συναρθρώνονται κατά τρόπο που να συμβάλλει στην αύξηση της αποτελεσματικότητας του προγράμματος και ιδιαίτερα της εδαφικής στρατηγικής ανάπτυξης.

Κατά κανόνα, στο πλαίσιο του ευρύτερου προβληματισμού για τη χώρα αλλά και για κάθε μια από τις Περιφέρειές της, η χωροταξική-γεωγραφική προσέγγιση πρέπει να στηρίζει την περιφερειακή-αναπτυξιακή.

Οι προτεραιότητες των διαφόρων Περιφερειών, ως προς την αναπτυξιακή τους δυναμική, πρέπει να διαφοροποιούνται και να εξειδικεύονται σε σχέση με τα προβλήματά τους, το δε γενικό μεθοδολογικό πλαίσιο της προσέγγισής τους θα πρέπει να είναι κοινό, όπως αναφέρεται παραπάνω.

Οι νέοι Δήμοι αποτελούν μεγαλύτερες διοικητικές οντότητες σε σχέση με τους παλαιότερους «καποδιστριακούς» Δήμους, οι οποίοι, σε συνδυασμό με τις αρμοδιότητες που αναλαμβάνουν από το Νόμο και με τη νέα διοικητική τους υποδομή, που και αυτή προβλέπεται στο Νόμο, μπορούν να προχωρήσουν στην αναπτυξιακή τους λειτουργία με αποτελεσματικότητα και αντλώντας τα πλεονεκτήματα οικονομιών κλίμακας.

Η έκταση κάθε Δήμου αποτελεί, κατά κάποιο τρόπο, μια μικροπεριφέρεια. Μια χωρική ενότητα, δηλαδή, η οποία χαρακτηρίζεται από κοινά στοιχεία, κοινή αναπτυξιακή δυναμική αλλά μοιράζεται, ταυτόχρονα, και τα ίδια προβλήματα.

Ο εντοπισμός και η εξειδίκευση των προβλημάτων σε αυτή τη βαθμίδα της διοίκησης επιτρέπει την άμεση αντιμετώπισή τους και, κατά τεκμήριο, την αναζήτηση- εξεύρεση πρόσφορων λύσεων σε συγκεκριμένα προβλήματα.

Όμως, καθώς η έκταση των Δήμων είναι μεγαλύτερη, αυξάνονται και οι πιθανότητες αναπαραγωγής στη νέα αυτή διοικητική κλίμακα εσωτερικών ανι-

σοτήτων, ενδοδημοτικών, αλλά και γεωγραφικών και χωροταξικών διαφοροποιήσεων.

Και σε αυτή την κλίμακα της διοίκησης, το Δήμο, προέχει ο αναπτυξιακός προβληματισμός, όμως η χωροθέτηση των δραστηριοτήτων και οι χρήσεις γης δεν μπορούν να προσδιορίζονται, παρά μόνο συγκεκριμένα.

Στη βαθμίδα του νέου Δήμου δεν υπάρχει η δυνατότητα διατύπωσης αφηρημένων προτάσεων χωροθέτησης. Κάθε δραστηριότητα ή έργο με χωρική αναφορά πρέπει να συνοδεύεται από συγκεκριμένη χωροθέτηση ή χωρική αναφορά για έργα που δεν συνδέονται σημειακά με το χώρο, π.χ. δίκτυα.

Μέσα από τα προγράμματα των Περιφερειών και από τις δράσεις και τα προγράμματα των Δήμων, επιτυγχάνεται η προσέγγιση «από τα πάνω» και η προσέγγιση «από τα κάτω», μεγιστοποιούνται οι αναπτυξιακές προϋποθέσεις και αυξάνεται η αποτελεσματικότητα των διαθέσιμων χρηματικών πόρων.

Και στα δύο επίπεδα προσέγγισης, της Περιφέρειας και του Δήμου, κεντρικό ρόλο στην αναπτυξιακή διαδικασία παίζουν τα **αστικά κέντρα**.

Τα αστικά κέντρα θα πρέπει να γίνονται κατανοητά, όπως έχει ήδη αναφερθεί, και με την έννοια της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής αλλά και με την έννοια της συγκέντρωσης εμπορευματικών δραστηριοτήτων, καθώς και άλλων συγκεκριμένων δραστηριοτήτων σε οικισμούς που δεν εκπληρώνουν το πληθυσμιακό κριτήριο των δέκα χιλιάδων (10.000) κατοίκων.

Τα συγκεκριμένα κέντρα αποτελούν τους προωθητικούς μηχανισμούς της ανάπτυξης, ενώ το πρότυπό τους, σε όλους σχεδόν τους τομείς (παραγωγή, κατανάλωση, αναψυχή-πολιτισμός), τείνει να αναπαράγεται και στην ύπαιθρο.

Την ύπαιθρο, η οποία, με τη σειρά της, κυριαρχείται όλο και περισσότερο από το αστικό πρότυπο.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, τα αστικά κέντρα αποτελούν τομέα ιδιαίτερου προβληματισμού και εφαρμογών της Περιφερειακής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ σύμφωνα με την κατάσταση του προβληματισμού την περίοδο αυτή (Νοέμβριος-Δεκέμβριος 2010) η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μέσα από την τελευταία « Έκθεση Συνοχής» που δημοσιεύθηκε πρόσφατα, στα Συμπεράσματά της, προτείνει τα αστικά κέντρα ως «κύριο άξονα υλοποίησης των σχετικών με την εδαφική συνοχή» προβληματισμών για την Περιφερειακή Πολιτική της, μετά το 2013, περιόδου προγραμματισμού ανοίγοντας τη σχετική συζήτηση και προσανατολίζοντας την ταυτόχρονα.

Εκτός από την προσέγγιση **«από τα πάνω»** και **«από τα κάτω»**, η αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων μπορεί να αυξηθεί μέσα από **συνεργασίες και συνέργιες** όμορων Περιφερειών και Δήμων, καθώς και με **συνεργασίες**

ομοειδών Περιφερειών και Δήμων, αντίστοιχα. Οι συνεργασίες αυτές και οι συνέργιες μπορούν να αναπτύσσονται, κυρίως , κατά την εκπόνηση των προγραμμάτων στα στοιχεία που αφορούν κάθε συγκεκριμένο χωρικό σύνολο, αλλά και κατά την εφαρμογή τους, όταν η χωρική διάσταση της συγκεκριμένης δράσης ή του συγκεκριμένου έργου είναι τέτοια, που μια κοινή υλοποίησή τους φαίνεται πρόσφορη.

Μέσα από τις συγκεκριμένες συνεργασίες, μπορούν να αναδειχθούν οι συμπληρωματικότητες στη λειτουργία των συγκεκριμένων επιπέδων διοίκησης, των Περιφερειών και των Δήμων, και να αποφευχθούν «επαναλήψεις», δηλαδή ο προγραμματισμός έργων και δράσεων που θα λειτουργούν ανταγωνιστικά προς άλλα συγγενή που έχουν χωροθετηθεί σε γειτονικά χωρικά διοικητικά σύνολα.

Ή, αντίθετα, μπορεί η χωροθέτηση συγκεκριμένων δράσεων και έργων σε μια Περιφέρεια ή Δήμο να λειτουργήσει δυναμικά, με την έννοια της διασφάλισης της βιωσιμότητάς τους, που προσδιορίζεται με τεχνικά και οικονομικά κριτήρια, αλλά και να οδηγήσει σε θετικές εξελίξεις προς την κατεύθυνση της ανάπτυξης, όχι μόνο στα χωρικά σύνολα, όπου αυτή εγκαθίσταται, αλλά και στα γειτονικά σύνολα.

8.2. Κίνδυνοι

Όμως, όπως σε κάθε διαδικασία αποκέντρωσης και μεταφοράς αρμοδιοτήτων ενυπάρχουν κίνδυνοι, έτσι και στην περίπτωση της μεταρρύθμισης, με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», στις Περιφέρειες και στους Δήμους εμπεριέχονται κίνδυνοι. Οι κίνδυνοι αυτοί, αν εντοπισθούν, μπορούν να ελαχιστοποιηθούν, περιορίζοντας, έτσι, πιθανές μη επιθυμητές εξελίξεις.

Συνοπτικά, μπορούν αναφερθούν οι ακόλουθες πηγές κινδύνων:

- συγκρούσεις αρμοδιοτήτων
- αδράνεια και αναποτελεσματικότητα
- αστοχίες κλίμακας

Συγκρούσεις αρμοδιοτήτων. Οι συγκρούσεις αυτές μπορεί να προέρχονται από λαθεμένη ερμηνεία των αρμοδιοτήτων κάθε επιπέδου διοίκησης και θα πρέπει να επιλύονται σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις, αλλά, κυρίως, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας.

Η αδράνεια και αναποτελεσματικότητα, σε ένα συγκεκριμένο επίπεδο διοίκησης, υποδηλώνουν δυσλειτουργίες και αδυναμία ανταπόκρισης στα καθήκοντά του. Και πάλι, το πρόβλημα αυτό θα πρέπει να αντιμετωπίζεται σύμφωνα με τα ισχύοντα, ενώ διέξοδο σε συγκεκριμένες περιπτώσεις μπορεί να

προσφέρει, για άλλη μια φορά, η επικουρικότητα

Οι αστοχίες κλίμακας συνδέονται με τον προγραμματισμό και την υλοποίηση έργων που δεν αντιστοιχούν στο μέγεθος και στις ανάγκες του συγκεκριμένου χωρικού συνόλου που προγραμματίζει.

Αν και ο προγραμματισμός πρέπει να προλαμβάνεται, ως προς την ποσοτικοποίηση των στόχων και τις μελλοντικές εξελίξεις, μέσα στα συγκεκριμένα χρονικά όρια που προσδιορίζεται το μέλλον αυτό, είναι προφανές ότι τέτοιες αστοχίες ή μεγαλεπήβολα σχέδια, σχέδια δηλαδή που εμφανώς βρίσκονται σε αναντιστοιχία με την κλίμακα σχεδιασμού, πρέπει να αποφεύγονται.

Σε κάθε περίπτωση, δράσεις και έργα, που θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν εκτός κλίμακας, θα πρέπει να εντάσσονται στο πρόγραμμα, ύστερα από τεκμηριωμένη διερεύνηση της οικονομικής βιωσιμότητάς τους με ρεαλιστικές παραδοχές για τα κρίσιμα μεγέθη και με αυστηρό έλεγχο στις επιπτώσεις των προτεινομένων στο περιβάλλον, είτε αυτό είναι φυσικό είτε ανθρωπογενές.

Τελικά, οι κίνδυνοι που επισημαίνονται, μπορεί να είναι δυνατοί. Όμως, μέσα από τις διαδικασίες δημοκρατικού προγραμματισμού, διαφάνειας και ελέγχων, προσδιορίζονται σημαντικά.

Άλλωστε, σημαντικό στοιχείο της μεταρρύθμισης του Προγράμματος «Καλλικράτης» και της αποκέντρωσης που επιχειρείται με αυτή αποτελεί η επιδιωκόμενη συμμετοχή των τελικών αποδεκτών, ως αναπτυξιακές διαδικασίες. Με άλλα λόγια, των κατοίκων των Περιφερειών και των Δήμων.

Η αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων και ο συνετός προγραμματισμός διασφαλίζεται μόνο μέσα από τις διαδικασίες συμμετοχής, διαφάνειας και τελικά συναίνεσης και αποδοχής.

Σε αντίθετη περίπτωση, η μη συμμετοχή των κατοίκων στις συγκεκριμένες διαδικασίες μπορεί να οδηγήσει σε τεχνοκρατικού τύπου, σωστά και χρήσιμα προγράμματα, τα οποία όμως κινδυνεύουν είτε να γίνουν παθητικά αποδεκτά από αυτούς στους οποίους απευθύνονται, είτε, ακόμα χειρότερα, να ενεργοποιήσουν ιδιωτικές πρακτικές, οι οποίες θα οδηγήσουν στην υπονόμευσή των προγραμμάτων.

Αποτελεί, άρα, σημαντικό μέλημα των οργάνων της Περιφέρειας και των οργάνων των Δήμων είτε να συγκροτήσουν τις απαιτούμενες συλλογικότητες, είτε να τις ενισχύσουν όπου υπάρχουν, ώστε, μέσα από τις συμμετοχικές διαδικασίες, η αναπτυξιακή πολιτική κάθε συγκεκριμένου επιπέδου διοίκησης των Περιφερειών και των Δήμων να αποτελέσει ένα πρόσθετο μέσο, ανάμεσα σε άλλα, που θα συμβάλλει στην αντιμετώπιση της οικονομικής συγκυρίας, καθώς και των διαρθρωτικών προβλημάτων σε κάθε συγκεκριμένο χωρικό σύνολο.

Παράρτημα

1. Ο χώρος, ως φραγμός αλλά και ως στοιχείο της ανάπτυξης

Είτε με τη μορφή της κοινωνικής σχέσης, όπως αυτή εκφράζεται με την ιδιωτική ή τη δημόσια ιδιοκτησία, είτε με τη μορφή των συγκεκριμένων εμποδίων που ο χώρος εγείρει, ως προς την κινητικότητα της εργασίας, των εμπορευμάτων και του κεφαλαίου το οποίο τελικά με τις διάφορες συγκεκριμένες μορφές του κάπου αποζητά τόπο εγκατάστασης, ο χώρος αποτελεί έναν φραγμό της ανάπτυξης. Η ιδιοκτησία του χώρου μπορεί να υπερνικηθεί με οικονομικά αντισταθμίσματα ή με διοικητικές πράξεις στο πλαίσιο του κυριάρχου συστήματος.

Παράλληλα, όμως, ο χώρος καθώς εντάσσεται ο ίδιος, ως πόρος ή συντελεστής, στην αναπτυξιακή διαδικασία συνιστά και στοιχείο αξιοποίησης που οδηγεί στη δημιουργία εισοδημάτων και πλούτου.

Οι παρατηρήσεις αυτές ισχύουν γενικά στο περιβάλλον που δημιουργεί η κυριαρχία της διευρυνόμενης, συστηματικά, εμπορευματικής παραγωγής και συνδέεται στενά με το σύνολο που δημιουργείται από την εμβέλεια της ισχύος συγκεκριμένων κανόνων που προσδιορίζουν τη συνολική οικονομική δραστηριότητα.

Με την έννοια αυτή, είναι προφανές ότι το καθοριστικό μόρφωμα της οικονομικής και πολιτικής διαδικασίας της εποχής μας, παρά τις αναπτυσσόμενες διαδικασίες υπέρβασής του, και παγκόσμια και σε επίπεδο θεσμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και στο επίπεδο των πολυεθνικών επιχειρήσεων, το κράτος-οικονομία ή, σύμφωνα με άλλη ορολογία, το έθνος-κράτος συνδέ-

εται στενά και άμεσα με την υποστασιοποίησή του στο χώρο, όχι μόνο γενικά και αφηρημένα, αλλά και κατά συγκεκριμένο τρόπο.

Στην κατηγορία αυτή, στους παράγοντες δηλαδή που συγκεκριμενοποιούν τη χωρική διάσταση της οικονομίας-κράτους μπορούν να ενταχθούν τα γεωγραφικά χαρακτηριστικά, οι συγκεντρώσεις και πυκνώσεις χρήσεων, οι διαφορές στο παραγωγικό πρότυπο και στα αποτελέσματά του, οι διαφορές στα πρότυπα κατανάλωσης, η κυριαρχία κοινών στοιχείων ή η επικράτηση διαφορών που συναρτάται στενά και με την έκταση του συγκεκριμένου συνόλου, αλλά και με το σύνολο των πολιτικών που έχουν ασκηθεί, καθώς και με την περί κοινότητας ή διαφοράς κυρίαρχη αντίληψη που χαρακτηρίζει τους πολίτες ή υποκείμενα που συγκεκριμένου μορφώματος.

Η διάσταση αυτή είναι καθοριστική για την κατανόηση των διαδικασιών που συνδέονται με την ένταξη του χώρου στο σχετικό, με την Ευρωπαϊκή Ένωση, προβληματισμό. Ενός χωρικού συνόλου το οποίο, ταυτόχρονα, αποτελείται από κράτη- μέλη, αλλά διαθέτει και ίδια υπόσταση και χαρακτηρίζεται από δυναμική και μετασχηματισμούς και σε ό,τι αφορά την έκτασή του και τα κράτη- μέλη από το οποίο αυτό αποτελείται με περιοδικές διευρύνσεις, από διαφοροποίηση των σχέσεων μεταξύ του συνόλου και των τμημάτων του που αποτυπώνεται στην εμβάθυνση.

Τα δύο αυτά στοιχεία αποτυπώνονται στις συνθήκες που ισχύουν, κατά συγκεκριμένες περιόδους, στο κοινοτικό κεκτημένο και στις ισχύουσες πολιτικές, όπως αυτές συγκεκριμενοποιούνται από κανονισμούς, αλλά και από τη δυναμική μεταβολής και μετασχηματισμού του όλου συστήματος το οποίο, με τη σειρά του, εντάσσεται στο παγκόσμιο σύστημα.

Είναι, επομένως, περίπου αυτονόητο ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση είτε ρητά είτε υπόρρητα, στο πλαίσιο που περιγράφεται παραπάνω, αντιμετωπίζει το ζήτημα της συγκρότησης ενός ενιαίου χώρου όχι μόνο σε επίπεδο συγκεκριμένων πολιτικών (ελευθερίες μετακινήσεων ανθρώπων, αγαθών, υπηρεσιών και κεφαλαίου), αλλά και σε ό,τι αφορά το ζήτημα των ανισοτήτων, ανισοτήτων στη βασική μονάδα διοικητικής πρόσληψης του χώρου στην Περιφέρεια, άρα περιφερειακών ανισοτήτων, της αναπτυξιακής δυναμικής και των παραγόντων που συντελούν δυναμικά σε αυτή (στρατηγική αριστείας), καθώς και κύριων και βασικών υποδομών επικοινωνίας και μεταφορών.

Τα ζητήματα αυτά επιδιώκεται να αντιμετωπιστούν στη βάση της αρχής της επικουρικότητας μέσα από δράσεις (πολιτικές) της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως η Περιφερειακή Πολιτική, η διασυνοριακή πολιτική, η πολιτική μεταφορών και διευρωπαϊκών δικτύων, αλλά και μέσα από δράσεις των κρατών-

μελών.

Στο πρώτο επίπεδο των παρεμβάσεων αυτού του τύπου, στο επίπεδο της ΕΕ, κυριαρχεί το στοιχείο της ευρωπαϊκής συνισταμένης ή του ευρωπαϊκού μέσου όρου.

Πολλές φορές, αυτή η διάσταση εκφράζεται κατά τρόπο που δεν είναι απόλυτα προσδιορισμένος σε ό,τι αφορά τις έννοιες με τις οποίες αυτός υποστασιοποιείται συχνά κάτω από τις ίδιες έννοιες «εμβλήματα» να γίνονται κατά περίπτωση κατανοητά διαφορετικά πράγματα από αυτούς που συμμετέχουν στις συγκεκριμένες διαδικασίες, δηλαδή από τα κράτη -μέλη καθώς και από τους κοινωνικούς εταίρους.

Η συγκεκριμένη κατάσταση ή πρακτική, που, χωρίς αμφιβολία, βοηθάει σημαντικά τη λειτουργία της ΕΕ, ιδιαίτερα σε τομείς οι οποίοι αντιμετωπίζονται με υψηλό επίπεδο αφαίρεσης, μπορεί να οδηγήσει σε πολλές περιπτώσεις είτε σε νεολογισμούς, είτε σε έννοιες οι οποίες αποκτούν περιεχόμενο μέσα από μια διαδικασία προσεγγίσεων σε όργανα και σώματα διατηρώντας, όμως, όσο εξελίσσεται η συγκεκριμένη διαδικασία προσδιορισμού τους στα διάφορα διοικητικά και πολιτικά όργανα έναν επιπολάζοντα ή κυμαινόμενο χαρακτήρα. Παράδειγμα του πρώτου τύπου αποτελεί η «χωρική ανάπτυξη» και του δεύτερου η «εδαφική ή χωρική συνοχή».

Το δεύτερο επίπεδο, το επίπεδο της δράσης των κρατών -μελών, συμπυκνώνει, και αυτό ισχύει και για το χώρο, το σύνολο των ρυθμίσεων και πρακτικών, καθώς και την ιστορία και την εξέλιξή τους στο πλαίσιο των ευρύτερων αναπτυξιακών πολιτικών, των θεσμών και της διοικητικής παράδοσης κάθε κράτους- μέλους και βρίσκεται σε στενή αλληλεπίδραση με τους αντίστοιχους κοινοτικούς θεσμούς και διαδικασίες. Εδώ, έχει τη βάση της μια σειρά στοιχείων και παραγόντων που προσδιορίζουν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά ως προς το κοινό σύνολο, του κάθε κράτους- μέλους.

Ο συνδυασμός του μέρους στο όλο, όσο και αν το τελευταίο θεωρείται ότι διαμορφώνεται άμεσα από τα μέρη, άλλοτε γίνεται χωρίς προβλήματα και άλλοτε κατά «συγκρουσιακό» τρόπο, όπως αυτός υποστασιοποιείται στις κοινοτικές διαδικασίας (διαβουλεύσεις, διοικητικά όργανα, πολιτικά όργανα, θεσμοί διαιτησίας, δικαστήριο).

2. Χώρος και ανισότητες

Ο χώρος συμβάλλει, μέσα από τα ιδιαίτερα- κατά υποενότητες- φυσικά του χαρακτηριστικά και άλλους συγκεκριμένους παράγοντες που μπορούν να συμπεριληφθούν κάτω από το γενικό τίτλο ως ιστορική εξέλιξη, στην επίταση των

ανισοτήτων που, έτσι και αλλιώς, προκαλεί η κυριαρχία ενός παραγωγικού προτύπου το οποίο στηρίζεται στη διευρυνόμενη εμπορευματική παραγωγή μέσω εμπορευμάτων.

Η διαπίστωση αυτή ισχύει για συγκεκριμένα χωρικά σύνολα, ανεξάρτητα από τον τρόπο με τον οποίο αυτά προσλαμβάνονται.

Η εικόνα που παρουσιάζουν οι ανισότητες στο χώρο, όπως αυτές διαμορφώνονται σύμφωνα με τις τιμές συγκεκριμένων παραμέτρων, βρίσκεται σε στενή εξάρτηση με τον τρόπο που καθορίζονται τα σύνολα αυτά και κατά κανένα τρόπο δεν συνδέεται συστηματικά με ορισμένους τύπους χωρικών συνόλων.

Έτσι, ορισμένες περιοχές μπορούν να αποτελούν, σε ένα ευρύτερο σύνολο, μειονεκτικές περιοχές π.χ. ο ορεινός χώρος, ενώ σε άλλα σύνολα και σε στενή σχέση με συγκεκριμένους παράγοντες, αντίστοιχα, γεωγραφικά σύνολα μπορούν να αποτελούν δυναμικά αναπτυσσόμενες ενότητες. Παραδείγματα αυτού του τύπου αποτελούν ο ορεινός χώρος της χώρας, ένα σύνολο το οποίο παρουσιάζει καθυστέρηση, ως προς τον αναπτυξιακό του δυναμισμό, και οι ορεινές περιοχές της Βαυαρίας που αποτελούν, από τις Περιφέρειες της ΕΕ, αυτές με το υψηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ.

Όπως στη συνέχεια θα φανεί, τα συγκεκριμένα χωρικά σύνολα στα οποία διακρίνεται ο χώρος και επιτρέπουν τη διαπίστωση των ανισοτήτων μπορεί να είναι είτε διοικητικά, είτε γεωγραφικά, ενώ το μέγεθος κάθε συγκεκριμένου συνόλου είναι καθοριστικό, σε κάθε περίπτωση, για την ανάδειξη ως κυρίαρχων των κοινών στοιχείων και των διαφορών. Όσο μεγαλύτερο είναι ένα χωρικό σύνολο, τόσο μεγαλύτερη είναι και η πιθανότητα ανάδειξης εσωτερικών ανισοτήτων, οι οποίες όμως δεν αποτυπώνονται στις τιμές των διαφόρων δεικτών μια και αυτές αποτελούν στην ουσία μέσες τιμές, μέσους όρους του συγκεκριμένου χωρικού συνόλου. Η εξέταση ενός υποθετικού δείκτη, σε επίπεδο ΕΕ, Χώρας, Περιφέρειας, (παλαιού) Νομού και ΟΤΑ ή αντίστοιχα νέου Δήμου, απεικονίζει τη σχέση αυτή, τις πληροφορίες που συνάγονται, αλλά και τις ανισότητες που ανάλογα με το χωρικό επίπεδο ανάλυσης αποκαλύπτονται ή συγκαλύπτονται.

Οι ανισότητες αυτές αποτιμώνται με τη βοήθεια μακροοικονομικών μεγεθών, συνήθως με το ΑΕΠ κατά κεφαλήν, και με άλλους πρόσφορους φυσικούς δείκτες του τύπου των δεικτών κοινωνικής ευημερίας και καθίστανται συγκρίσιμες με μια μέθοδο που στηρίζεται στη λογική του «καλαθιού της νοικοκυράς» με τη βοήθεια του οποίου διαμορφώνονται ισοδύναμα αγοραστικής δύναμης. Όσο μεγαλύτερο είναι το σύνολο, στο οποίο αναφέρονται τα συγ-

κεκριμένα ΙΑΔ, τόσο περιορίζεται το σε πληροφορίες περιεχόμενο του δείκτη μια και δεν μπορούν να καταστούν συγκρίσιμα μεγέθη που αντιστοιχούν σε συμπεριφορές σε μεγάλο εύρος. Εδώ, τα τελικά αποτελέσματα εξαρτώνται εκτός από τη διάσταση του χώρου, η οποία επιλέγεται για την ανάλυση και από τις διαφορές στα συγκεκριμένα πρότυπα μεταξύ των διαφόρων υποενοτήτων του ευρύτερου χωρικού συνόλου.

Παρόλα αυτά, όμως, αυτή είναι η μόνη δυνατότητα συγκρίσεων.

Τα μακροοικονομικά μεγέθη αποτελούν την ισχυρή πλευρά των συγκρίσεων και συνεπικουρούνται, κατά περίπτωση, από τους πρόσφορους φυσικούς δείκτες. Οι δείκτες αυτοί αναδεικνύονται ιδιαίτερα χρήσιμοι στις περιπτώσεις όπου, για λόγους που συνδέονται με τον υπολογισμό των μάκροδεικτών, αυτοί παρουσιάζουν σημαντικές επισφάλειες, παραπέμπουν και σε επιδόσεις του παραγωγικού προτύπου, αλλά και σε στοιχεία που συνδέονται με την ποιότητα ζωής και την κοινωνική ευημερία.

Επομένως, αν και οι ανισότητες δεν διακρίνονται ουσιαστικά ως προς τις οικονομικές και κοινωνικές τους επιπτώσεις, μπορεί να υποστηριχθεί ότι αυτές θα μπορούσαν να διαφοροποιηθούν στις συγκεκριμένες δύο κατηγορίες. Στις περιπτώσεις, τις θεωρητικές πάντα, όπου τα εξεταζόμενα σύνολα αντιστοιχούν σε κλειστές οικονομίες, οι υποθετικοί δείκτες που θα αντιστοιχούσαν στις ανισότητες του ενός και του άλλου τύπου θα έτειναν να προσλαμβάνουν σχετικά όμοιες τιμές, ψηλές ή χαμηλές, ανάλογα με τις επιδόσεις του συγκεκριμένου συνόλου.

Όταν, όμως, εξετάζονται χωρικά σύνολα του τύπου των ανοικτών οικονομιών, αρκούν συγκεκριμένες μεταβιβαστικές πληρωμές μεταξύ δύο, διαφορετικού επιπέδου ανάπτυξης, χωρικών συνόλων για να διασαλευτεί η αντιστοιχία των δεικτών αυτών.

Είναι, επομένως, δυνατό εκεί, όπου υπάρχουν αντισταθμιστικές μεταβιβάσεις από αναπτυγμένες σε λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές, να σημειώνονται διαφορές στη λιγότερο αναπτυγμένη περιοχή μεταξύ παραγωγικού προτύπου και ευημερίας οι οποίες δεν είναι πάντα απαραίτητο να αποτυπώνονται με ευκρίνεια στους διαθέσιμους μακρο-οικονομικούς δείκτες.

Η ύπαρξη σε ένα οικονομικό σύνολο, σε μια οικονομία - κράτος, ακόμα και σε ένα υπερκείμενο, έστω και υπό διαμόρφωση ή υπό συνεχή μετασχηματισμό, σύνολο, όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση, ανισοτήτων οι οποίες αναφέρονται σε συγκεκριμένα χωρικά σύνολα, τις Περιφέρειες, συνεπάγεται σημαντικούς κινδύνους.

Και αυτό, γιατί πρόκειται ουσιαστικά για μια κοινωνία η οποία ακολουθεί

το πρότυπο της καταναλωτικής κοινωνίας, όπως αυτό διαμορφώθηκε μεταπολεμικά στη δυτική Ευρώπη. Το πρότυπο αυτό κυριαρχεί συνολικά, τουλάχιστο στο ιδεολογικό επίπεδο, ενώ οι πραγματικές ανισότητες και σε παραγωγή και σε ευημερία και συνεπάγονται σημαντικούς κινδύνους διατάραξης του παραγωγικού συστήματος, του οικονομικού κύκλου και εκθέτουν σημαντικά τις οικονομίες ή την οικονομία, συνολικά, στους κινδύνους της συγκυρίας η οποία διαμορφώνεται από τις αγορές.

Παράλληλα, η ίδια η διαδικασία δημιουργίας ανισοτήτων θέτει σε αμφισβήτηση την ενότητα του συνόλου και τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα της συνολικής οικονομικής διαδικασίας.

Η ύπαρξη ανισοτήτων, με άλλα λόγια, συνεπάγεται οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα και στις δύο πλευρές του συνόλου, και στις περιοχές που προχωρούν δυναμικά και στις περιοχές που παρουσιάζουν καθυστέρηση, αλλά συνεπάγεται και σημαντικά ιδεολογικά ζητήματα.

Με την έννοια αυτή είναι αναγκαία μια πολιτική, καθαρά οικονομική, η οποία στηρίζοντας τις οικονομικά και διαρθρωτικά αδύνατες Περιφέρειες, τελικά, συμβάλλει στη στήριξη της οικονομίας του συνόλου.

Για να γίνει μια τέτοια πολιτική δυνατή, η οποία ονομάζεται Πολιτική Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πολιτική Συνοχής, ακόμα ευρύτερα Πολιτική Αλληλεγγύης, είναι αναγκαίοι πόροι προς μεταβίβαση από τις πλούσιες στις λιγότερο ευνοημένες περιοχές ή στις περιοχές σε καθυστέρηση.

Ακόμα, επιβάλλεται ο προσδιορισμός των συγκεκριμένων περιοχών και των ορίων των δεικτών, αφού προσδιοριστούν αυτοί, κάτω από τα οποία αυτές πρέπει να τύχουν ενισχύσεων.

Τα όρια αυτά προσδιορίζονται ως κάποιες σχετικές τιμές συγκεκριμένων μακρο-οικονομικών μεγεθών.

Στη συνέχεια, πρέπει να καθοριστεί η περίοδος άσκησης της συγκεκριμένης πολιτικής, να προσδιοριστεί η χρηματοδότησή της και συνολικά και κατ' έτος, η συμμετοχή των εμπλεκομένων π.χ. ΕΕ και κράτος-μέλος, οι εμπλεκόμενοι φορείς και από τις δύο πλευρές και, τέλος, να εκπονηθούν κείμενα προγραμματισμού και να προσδιοριστούν οι αρχές υλοποίησης των προγραμμάτων.

Με την υλοποίηση ασκείται, παράλληλα, η αξιολόγηση και ο επαναπροσδιορισμός των προγραμμάτων, ώστε να επιτευχθεί το μεγαλύτερο δυνατόν αναπτυξιακό αποτέλεσμα από τους διατιθέμενους πόρους.

Η εμπειρία από την άσκηση Περιφερειακής Πολιτικής, τριάντα περίπου χρόνια στην Ευρωπαϊκή Ένωση, οδήγησε στο συμπέρασμα ότι, παρά τη βελ-

τίωση των συνθηκών στις καθυστερημένες Περιφέρειες, οι περιφερειακές ανισότητες επιμένουν. Και αυτό, γιατί το ζήτημα των ανισοτήτων δεν μπορεί να προσλαμβάνεται σχετικά, σε σχέση με το μέσο όρο της ΕΕ, ο οποίος και αυτός μεταβάλλεται αυξανόμενος, αλλά και γιατί αλλάζει και το πλαίσιο εντός του οποίου κινείται και το σύνολο της ΕΕ και κάθε Περιφέρεια.

Με την έννοια αυτή, η Περιφερειακή Πολιτική θα πρέπει να στοχεύει στην αντιμετώπιση διαρθρωτικών προβλημάτων και στη συγκρότηση θεσμών και συμπεριφορών και δεν θα πρέπει να αποσκοπεί μόνο στην αντιμετώπιση στις Περιφέρειες που παρουσιάζουν καθυστέρηση των συνεπειών της αναπτυξιακής δυναμικής συνολικά και των επιπτώσεων των κοινοτικών εξελίξεων, των διαφόρων διευρύνσεων και των διαδικασιών εμβάθυνσης της Ένωσης στις περιοχές αυτές.

3. Η γεωγραφική διάρθρωση

Η γεωγραφική διάρθρωση της χώρας προσδιορίζεται από συγκεκριμένα χαρακτηριστικά σύνολα, όπως ο ορεινός χώρος, οι πεδινές εκτάσεις, τα παράλια και η ενδοχώρα, ο ηπειρωτικός της κορμός και τα νησιά, ο αστικός χώρος και η ύπαιθρος.

Χαρακτηριστικό στοιχείο του ορεινού χώρου αποτελεί η υποχώρηση των δραστηριοτήτων παραγωγής και κατοίκησης σε σημαντικό τμήμα, η εποχικότητα που χαρακτηρίζει τις δραστηριότητες σε αυτόν, η σύνδεση των δραστηριοτήτων αυτών με τις μεγάλες πληθυσμιακές συγκεντρώσεις της χώρας, η ευαισθησία του περιβάλλοντος και το σχετικά αυξημένο κόστος κατασκευής υποδομών που είναι αναγκαίες για τη βελτίωση της προσπελασιμότητάς του, αλλά και την υπέρβαση των φραγμών και εμποδίων που αυτός συνιστά μεταξύ των διαφόρων πεδινών και παραθαλάσσιων περιοχών.

Οι πεδινές εκτάσεις, με τη σειρά τους, συγκεντρώνουν τον κύριο όγκο των δραστηριοτήτων κατοίκησης και παραγωγής με συνέπεια να καταπονούνται ιδιαίτερα και να παρουσιάζουν άλλοτε σημαντικά προβλήματα περιβάλλοντος και άλλοτε δυσλειτουργίες. Αυτές είναι μεγαλύτερες εκεί, όπου παρατηρούνται οι υψηλότερες πυκνότητες συγκεκριμένων χρήσεων. Και εδώ, το κόστος κατασκευής υποδομών, σε πολλές περιπτώσεις εμφανίζεται ιδιαίτερα αυξημένο εξαιτίας της συγκέντρωσης χρήσεων και εξ αιτίας του γεγονότος ότι, στις περισσότερες των περιπτώσεων, η αναπτυξιακή διαδικασία εξελίσσεται αυθόρμητα, ενώ οι υποδομές αναπτύσσονται όταν τα φαινόμενα έχουν αποκτήσει συγκεκριμένη έκταση και ένταση, κατά κάποιο τρόπο εκ των υστέρων.

Η εποχικότητα εδώ παρουσιάζει δύο πρόσωπα, από τη μια τείνει να υπο-

χωρεί μια και οι δραστηριότητες εξελίσσονται με τάση υπέρβασης των εποχών, από την άλλη σε συγκεκριμένους τομείς, όπως σε μέρος του πρωτογενούς τομέα, και, κυρίως στις περιοχές που παρουσιάζεται τουριστική ανάπτυξη και παραθεριστική κατοίκηση, τείνει να αυξάνεται.

Το βασικό ζήτημα του πεδινού χώρου είναι ότι, τελικά, αυτός είναι σχετικά περιορισμένος σε ό,τι αφορά την έκτασή του με αποτέλεσμα να δέχεται σημαντικές πιέσεις από τη συνολική ανάπτυξη.

Τα παράλια και η ενδοχώρα αποτελούν, με τη σειρά τους, ένα ακόμα επίπεδο πρόσληψης του χώρου γεωγραφικά. Τα παράλια συγκεντρώνουν το μεγαλύτερο μέρος των δραστηριοτήτων κατοίκησης και παραγωγής οι οποίες έχουν την τάση να μετακινούνται προς αυτά από την ενδοχώρα. Και εδώ, ισχύουν ανάλογες παρατηρήσεις με τις προηγούμενες σε ό,τι αφορά την ανάγκη ανάπτυξης υποδομών και το κόστος που αυτές συνεπάγονται.

Τα νησιά αποτελούν ένα ιδιαίτερο γεωγραφικό σύνολο με ιδιαίτερη ευαισθησία ως προς το περιβάλλον τους. Καθοριστικό στοιχείο για την πρόσληψη της αναπτυξιακής δυναμικής στα νησιά συνιστά το μέγεθός τους, η γεωγραφική τους θέση, οι σχέσεις τους με τον, γειτονικό προς αυτά, ηπειρωτικό κορμό της χώρας, η προσπελασιμότητά τους και οι δυνατότητες εσωτερικών επικοινωνιών σε αυτά, οι υποδομές, η λειτουργία τους είτε μεμονωμένα, είτε οργανωμένα σε συγκεκριμένα σύνολα και υποσύνολα, η τάση τουριστικής και οικιστικής ανάπτυξης που σε πολλά νησιά τείνει να αποτελέσει σημαντικότατο αναπτυξιακό παράγοντα φθάνοντας και μέχρι την μονοκαλλιέργεια, η εποχικότητα των δραστηριοτήτων.

Ο αστικός χώρος. Ουσιαστικά, πρόκειται για τα αστικά κέντρα της χώρας, δηλαδή για τους οικισμούς που συγκεντρώνουν, σύμφωνα με τον ορισμό της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής έναν πληθυσμό δέκα χιλιάδων (10.000) κατοίκων και άνω. Στους οικισμούς αυτούς, στα αστικά κέντρα ή στις πόλεις, συγκεντρώνεται το συντριπτικό μέρος των δραστηριοτήτων κατοίκησης, παραγωγής και αναψυχής - ελεύθερου χρόνου, ενώ εδώ διαμορφώνονται και τα βασικά για την αναπτυξιακή διαδικασία πρότυπα, στο πλαίσιο πάντα της διευρυνόμενης εμπορευματοποίησης.

Όπως είναι αυτονόητο, ο αστικός χώρος συνδέεται με το σύνολο των λοιπών οικισμών της χώρας, των αγροτικών, αλλά και με τις μη αστικές περιοχές την ύπαιθρο και χαρακτηρίζεται από σχέσεις ιεραρχίας, αλλά και συμπληρωματικότητας με τα δύο αυτά σύνολα.

Ο αστικός χώρος παρουσιάζει ενδιαφέρον και ως προς την εσωτερική του λειτουργία, μορφή, και ως προς τα φαινόμενα που συνδέονται με τις τάσεις

αστικής διάχυσης και επέκτασης.

Η ύπαιθρος, τέλος, λειτουργεί συμπληρωματικά ως προς τον αστικό χώρο και αναπτύσσει σχέσεις με αυτόν οι οποίες τείνουν, στο βαθμό που σήμερα κυριαρχεί το αστικό πρότυπο παραγωγής και συμπεριφοράς, να περιορίζονται όλο και περισσότερο ως προς τις διαφορές τους.

Τα παραπάνω στοιχεία, αν τοποθετηθούν επάλληλα, επιτρέπουν την ολοκληρωμένη περιγραφή κάθε σημείου του χώρου ως προς τα γεωγραφικά του στοιχεία και εξειδικεύουν τη διοικητική πρόληψη του χώρου καθιστώντας την περισσότερο συγκεκριμένη.

Τέλος, μεταξύ των διαφόρων επιπέδων πρόσληψης του γεωγραφικού χώρου αναπτύσσονται τα στοιχεία που, ως σύνολο, συνιστούν τις υποδομές, επικοινωνίας μεταφορών κλπ. και διασφαλίζουν τις αναγκαίες ροές μεταξύ των διαφόρων σημείων του χώρου.

4. Οι άξονες ανάπτυξης

Ενώ η διαφορά στις αναπτυξιακές επιδόσεις, στην περίπτωση όπου ο χώρος προσλαμβάνεται διοικητικά, αποτυπώνεται στην τιμή συγκεκριμένων μακροοικονομικών δεικτών, αντίστοιχα, οι διαφορές στην αναπτυξιακή δυναμική στην περίπτωση της γεωγραφικής ή χωροταξικής πρόσληψης του χώρου αποτυπώνονται στους λεγόμενους άξονες ή περιοχές ανάπτυξης της χώρας.

Οι περιοχές αυτές, που κατά κανόνα αναπτύσσονται στην ευρύτερη περιοχή των αστικών κέντρων, αποτελούν περιοχές συγκέντρωσης δραστηριοτήτων.

Ανάλογα με το ανάγλυφο του εδάφους, δηλαδή τις δυνατότητες του χώρου, αυτές αναπτύσσονται είτε επιφανειακά, είτε γραμμικά. Στη δεύτερη περίπτωση, η ανάπτυξη ακολουθεί κάποιο εύρος, αλλά με δεδομένους τους γεωγραφικούς περιορισμούς εξελίσσεται σε γενικές γραμμές γραμμικά. Αυτός, δηλαδή η γεωγραφική διάρθρωση της χώρας, είναι και ο λόγος για τον οποίο στη σχετική συζήτηση στη χωροταξία έχει επικρατήσει ο όρος «άξονες ανάπτυξης» αντί των «περιοχών ανάπτυξης».

Αυτοί οι άξονες ή περιοχές ανάπτυξης αναπτύσσονται στο χώρο κατά τρόπο ο οποίος, σε ορισμένα σημεία, παρουσιάζει μεγαλύτερες εντάσεις και πυκνότητες απ΄ ό,τι σε άλλα. Με άλλα λόγια, οι άξονες αυτοί είναι διαφοροποιημένοι χωρίς, όμως, να παύουν να συνιστούν ένα σύνολο με κοινά χαρακτηριστικά το οποίο διαφοροποιείται από τις λοιπές περιοχές της χώρας. Η διαφοροποίηση αυτή εκφράζεται, πρώτιστα, στη συνέχειά τους και στο εύρος τους.

Στην υπάρχουσα βιβλιογραφία, οι άξονες ανάπτυξης διαφοροποιούνται σε

υφιστάμενους και σε αναδυόμενους.

Στους υφιστάμενους συγκεντρώνεται η αναπτυξιακή δυναμική, ενώ στους αναδυόμενους συγκροτούνται νέα δυναμικά αναπτυξιακά σύνολα.

Η έννοια των αξόνων ή της περιοχής ανάπτυξης θα πρέπει να διαφοροποιείται μεταξύ ηπειρωτικών και νησιωτικών περιοχών της χώρας.

Στα νησιά, η έννοια του άξονα ανάπτυξης είναι, προφανώς, στενά συνδεδεμένη με το μέγεθός τους. Μόνο στα μεγάλα νησιά, όπως π.χ. η Κρήτη, μπορεί να επεκταθεί η έννοια, αλλά πάντα με κυρίαρχο τον περιορισμό της στο συγκεκριμένο χωρικό σύνολο.

Η έννοια, επομένως, του άξονα ανάπτυξης πρέπει να διαφοροποιηθεί για το νησιωτικό χώρο και ενδεχόμενα να συμπληρωθεί είτε σε συνδυασμό των σχέσεων, που αναπτύσσουν τα νησιά, με τις πληθυσμιακές συγκεντρώσεις των γειτονικών προς αυτά ηπειρωτικών τμημάτων, είτε με τις σχέσεις γειτονικών μεταξύ τους νησιών.

Επιπλέον, προσφέρονται δύο ακόμα δυνατότητες είτε η σύνδεση της αναπτυξιακής διαδικασίας με συγκεκριμένα αστικά κέντρα που βρίσκονται σε νησιά και αναλαμβάνουν ιδιαίτερο ρόλο στην αναπτυξιακή διαδικασία, είτε η αναφορά στην αναπτυξιακή κατάσταση ολόκληρων νησιών. Στην πρώτη περίπτωση, ο προβληματισμός προσανατολίζεται σε νησιά μεγάλου και μεσαίου μεγέθους για τα δεδομένα της χώρας, στη δεύτερη επεκτείνεται και σε κάποια νησιά τα οποία συνιστούν τόπους διεθνούς τουριστικού προορισμού.

Όπως είναι αναμενόμενο, είναι προφανές ότι οι άξονες ή οι περιοχές ανάπτυξης, ως περιοχές συγκέντρωσης κάθε είδους δραστηριοτήτων, είναι και περιοχές όπου συγκεντρώνεται μεγάλο μέρος των υποδομών της χώρας και μεταξύ αυτών και των υποδομών μεταφορών και επικοινωνιών.

Παρόλα αυτά, πρέπει να επισημανθεί το γεγονός ότι οι δύο αυτές έννοιες δεν ταυτίζονται, δηλαδή οι άξονες ανάπτυξης οι οποίοι διατρέχονται από οδικούς άξονες, σιδηροδρομικό δίκτυο και από άλλες υποδομές μεταφορών, δεν ταυτίζονται με τους οδικούς άξονες.

Η διαφορά αυτή αναδεικνύεται στην περίπτωση των αναδυομένων αξόνων ανάπτυξης, όπου η κατασκευή οδικών έργων μπορεί να επιταχύνει τη συγκρότηση και σταθεροποίηση των νέων αναπτυξιακών περιοχών, καθώς επίσης και στην περίπτωση των μεγάλων οδικών έργων και έργων μεταφορών, τα οποία μπορούν να επιταχύνουν την ανάπτυξη περιοχών οι οποίες σήμερα αναπτύσσονται με ρυθμούς χαμηλότερους των επιθυμητών.

Ως υπαρκτός άξονας ανάπτυξης της χώρας μπορεί να θεωρηθεί ο ΠΑΘΕ (Πάτρα - Αθήνα - Θεσσαλονίκη βόρεια σύνορα) ο οποίος σήμερα επεκτείνε-

ται μέχρι Καβάλα και Ξάνθη προς ανατολάς στο βορρά και μέχρι την Τρίπολη στην Πελοπόννησο, ενώ προσαρτώνται σε αυτόν και οι περιοχές της δυτικής Θεσσαλίας καθώς και τα αστικά κέντρα του δυτικού τμήματος της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας.

Ως αναδυόμενος άξονας, μπορεί να θεωρηθεί ο άξονας της βορείου Ελλάδας που αναπτύσσεται σε ένα σχετικό εύρος περί την Εγνατία Οδό από τα Γιάννενα (Ηγουμενίτσα), μέσω Θεσσαλονίκης, προς τα ανατολικά σύνορα και ο δυτικός άξονας από Γιάννενα (Ηγουμενίτσα) προς Πάτρα, Πύργο και (Τσακώνα) Καλαμάτα.

Στα νησιά, διαγράφεται ο βόρειος άξονας της Κρήτης, η Κέρκυρα, η Ρόδος και τα σημαντικά, διεθνώς, ως τόποι προορισμού νησιά των Κυκλάδων και της Δωδεκανήσου.

5. Τα αστικά κέντρα, ως σημεία συμπύκνωσης δραστηριοτήτων και ως προνομιακοί αποδέκτες οικονομικής αναπτυξιακής πολιτικής

Τα αστικά κέντρα της χώρας αποτελούν σημεία συγκέντρωσης κάθε είδους δραστηριοτήτων, όπως η παραγωγή και η αναπαραγωγή, η κατοίκηση και αυτών που συνδέονται με την αναψυχή και τη διάθεση του ελεύθερου χρόνου. Χαρακτηριστικό στοιχείο των δραστηριοτήτων αυτών αποτελεί η κυριαρχία των εμπορευματικών σχέσεων. Με την έννοια αυτή, στα αστικά κέντρα πραγματοποιείται το μεγαλύτερο μέρος της παραγωγής αγαθών και υπηρεσιών και εδώ καθορίζονται σε μεγάλο βαθμό τα πρότυπα παραγωγής και κατανάλωσης που ισχύουν συνολικά στη χώρα.

Τα αστικά κέντρα έχουν την τάση να επεκτείνονται, λόγω της αύξησης του πληθυσμού τους και της συγκέντρωσης σε αυτά όλο και περισσότερων δραστηριοτήτων.

Η επέκταση αυτή πραγματοποιείται με τη μορφή της μεγέθυνσης των πόλεων, αλλά και με τη μορφή αστικής διάχυσης προς την ύπαιθρο, κυρίως κατά μήκος των οδικών αξόνων ή περιοχών οι οποίες συγκεντρώνουν συγκεκριμένες χρήσεις.

Η συμπύκνωση των δραστηριοτήτων και του πληθυσμού στα αστικά κέντρα τα καθιστά ιδιαίτερα σημαντικούς τόπους για το σύνολο της αναπτυξιακής διαδικασίας, ενώ οι επιδόσεις καθενός από αυτά σε στενή σχέση με το μέγεθός τους είτε προσδιορίζουν, κατά κανόνα σε μεγάλο βαθμό, τις επιδόσεις των Περιφερειών, στα οποία αυτά βρίσκονται, είτε μπορούν να προσφέρουν επιχειρήματα κατανόησης και εξήγησης της, εν γένει, καταστάσεως στην οποία βρίσκονται οι Περιφέρειες αυτές.

Έτσι, στα αστικά κέντρα δεν διαμορφώνονται μόνο τα στοιχεία που οδηγούν στη συγκρότηση των συγκεκριμένων πολιτικών, αλλά αυτά καθίστανται και αποδέκτες των πολιτικών αυτών.

Οι πολιτικές αυτές ασκούνται σε ένα πλαίσιο, το οποίο καθορίζει τις αρμοδιότητες των φορέων που εμπλέκονται σε αυτές.

Σε επίπεδο ΕΕ, τυπικά, δεν υπάρχει αρμοδιότητα για αστική πολιτική. Όμως, αναγνωρίζοντας τη σημασία των αστικών κέντρων στην αναπτυξιακή διαδικασία η Επιτροπή υποδεικνύει την παρέμβαση σε αυτά, είτε μέσα από συγκεκριμένες πρωτοβουλίες, είτε μέσα από τα συγκεκριμένα κείμενα προγραμματισμού στη βάση της αρχής της επικουρικότητας.

Σε επίπεδο κράτους-μέλους, το πλαίσιο και οι δυνατότητες άσκησης πολιτικής διαφέρουν ανάλογα με το διοικητικό σύστημα της χώρας, τις αρμοδιότητες των διαφόρων Υπουργείων, των Περιφερειακών αρχών και των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των ίδιων των πόλεων.

Είναι προφανές ότι η αποτελεσματικότητα της πολιτικής αυτής συνδέεται στενά και με τη λεπτομερή γνώση των συνθηκών που επικρατούν στις πόλεις, τα κοινά τους στοιχεία και τις διαφοροποιήσεις τους, καθώς και τον τρόπο λειτουργίας τους.

Με την ακριβή γνώση αυτών των στοιχείων είναι δυνατόν να προσδιοριστούν και να ιεραρχηθούν οι παρεμβάσεις στα αστικά κέντρα, ώστε να βελτιωθεί η λειτουργικότητά τους και η ποιότητα ζωής σε αυτά.

6. Από τα αστικά κέντρα στον αστικό χώρο

Η έννοια της αστικότητας, που προκύπτει από το συνδυασμό του γεωγραφικού προσδιορισμού της με τη διαδικασία εμπορευματοποίησης, καθιστά αναγκαία την εξειδίκευσή της, ώστε αυτή να αποτελέσει λειτουργικό και χρήσιμο εργαλείο και για την κατανόηση συγκεκριμένων όψεων των προβλημάτων που συνδέονται με αυτή, αλλά και για την άσκηση πολιτικής.

Η εξειδίκευση αυτή δεν μπορεί να γίνει παρά μέσα από μια διαδικασία, στην οποία οι πόλεις βρίσκονται στο κέντρο και εμπλουτίζονται με στοιχεία που προσεγγίζουν τα βασικά χαρακτηριστικά της αστικότητας, ως σχέσης. Στην περίπτωση αυτή, συγκροτούνται επάλληλα διευρυνόμενα αστικά σύνολα που καλύπτουν όλο και μεγαλύτερες περιοχές.

Κάθε αστικό κέντρο μπορεί να περιγραφεί είτε συνολικά, είτε κατά τμήματα με τα γεωγραφικά και μορφολογικά του χαρακτηριστικά, το μέγεθος του πληθυσμού και τη δυναμική του, τις λειτουργίες που το χαρακτηρίζουν, όπως το πρότυπο απασχόλησης και τη μεταβολή του, τις διάφορες ειδικές λει-

τουργίες, όπως τη διοίκηση, εκπαίδευση, άμυνα, δικαιοσύνη, μεταφορές, πολιτισμό, υποδομές κ.ά., την εν γένει αναπτυξιακή κατάσταση και τη δυναμική της, τις σχέσεις του με τους γειτονικούς προς αυτό ΟΤΑ που αναλαμβάνουν όλο και περισσότερο αστικές λειτουργίες, τις σχέσεις του κέντρου με τα λοιπά αστικά κέντρα είτε πρόκειται για γειτονικά αστικά κέντρα, είτε αυτά βρίσκονται σε άλλες περιοχές της χώρας (αστικές ιεραρχίες), τις σχέσεις των κέντρων με τις γειτονικές προς αυτά περιοχές που αναλαμβάνουν αστικές λειτουργίες, όπως την τουριστική ανάπτυξη, την οικιστική ανάπτυξη, τις μεταφορές και την εγκατάσταση χρήσεων που συνδέονται με την παραγωγή.

Στη λογική αυτή, δημιουργούνται γύρω από κάθε αστικό κέντρο, όπως έχει ήδη σημειωθεί, ευρύτερες ενότητες του χώρου όπου συγκεντρώνονται οι αστικές λειτουργίες και αποτελούν τους αναπτυξιακούς πυρήνες κάθε ευρύτερου χωρικού ή διοικητικού συνόλου.

Στην ίδια λογική, εντάσσεται και ο μεγαλύτερος αριθμός των νέων Δήμων, εκτός δηλαδή από αυτούς οι οποίοι είτε αποτελούνται από ρητά, σύμφωνα με τα προηγούμενα αστικά κέντρα, είτε αποτελούνται από σύνολα τα οποία απαρτίζονται από αστικά κέντρα και άλλα οικιστικά κέντρα το οποία χωρίς να ι ικανοποιούν τους σχετικούς ορισμούς, χαρακτηρίζονται από αστικές λειτουργίες. Σχεδόν σε όλους τους νέους Δήμους, που δεν εμπίπτουν στις δύο αυτές κατηγορίες, υπάρχουν οικιστικά σύνολα που με κριτήριο τις λειτουργίες που αναλαμβάνουν μπορούν να χαρακτηριστούν ως πόλεις.

7. Η θεώρηση του όλου αλλά και των τμημάτων των αστικών κέντρων

Έχοντας εξετάσει τα στοιχεία που προσδιορίζουν τα αστικά κέντρα, και στο σύνολό τους, αλλά παρέχουν τη δυνατότητα να εξετάζεται καθένα από αυτά ξεχωριστά, στηριζόμενοι στη διευρυμένη έννοια της αστικότητας, μπορούμε τώρα να προχωρήσουμε στη συνολική εξέταση των αστικών κέντρων της χώρας. Όπως και η μεμονωμένη θεώρηση, έτσι και η συνολική, χαρακτηρίζεται από ορισμένους περιορισμούς.

Οι περιορισμοί αυτοί προκύπτουν από το γεγονός ότι τα διαθέσιμα, για την εξέταση του προβλήματος, στοιχεία αναφέρονται στα, κατά ΕΣΤΕ, αστικά κέντρα και έτσι ανταποκρίνονται σε μέρος μόνο του χωρικού συνόλου το οποίο καταρχήν θα έπρεπε να εντάσσεται στον προβληματισμό. Επιπρόσθετα, τα στοιχεία αυτά περιορίζονται στον πληθυσμό καθώς και στην απασχόληση, σε μεγέθη δηλαδή που συγκεντρώνονται με τις απογραφές που γίνονται, ανά δεκαετία.

Στα μεγέθη αυτά, προστίθενται και ορισμένα άλλα που συνδέονται περισσότερο με την πολεοδομική προσέγγιση και συγκεντρώνονται και αυτά κατά σχετικά μεγάλα χρονικά διαστήματα. Η κατάσταση αυτή περιορίζει τη συγκεκριμένη προσέγγιση σε μια κυρίως ποιοτική διάσταση και εγείρει συνολικά το ζήτημα των στοιχείων, στο οποίο θα επανέλθουμε σε άλλο σημείο του κειμένου.

Η συνολική θεώρηση δεν θα πρέπει να παραβλέπει, σε συνδυασμό με την ανάγκη κατανόησης του τρόπου λειτουργίας των αστικών κέντρων και της δυναμικής τους, και τη διαφοροποίηση των χαρακτηριστικών για κάθε πόλη θεσμών.

Οι θεσμοί αυτοί εμφανίζονται ως κοινοί, όπως οι ενώσεις πολιτών, οι ενώσεις των επαγγελματιών, οι θεσμοί της διοίκησης κ.άλ, όμως διαφοροποιούνται σημαντικά ως προς τη λειτουργία τους και την αποτελεσματικότητά τους, ανάλογα με συγκεκριμένους και καθοριστικούς παράγοντες. Οι διαφοροποιήσεις αυτές προκύπτουν όχι τόσο από τις διάφορες ρυθμίσεις, οι οποίες σε τελική ανάλυση είναι κοινές, αλλά από τους φυσικούς τους φορείς και το ιστορικό πλαίσιο της λειτουργίας τους που, με τη σειρά του, συνδέεται με την ιστορία και τις ιδιαιτερότητες, στο παρελθόν και το παρόν της πόλης, καθώς και με την κοινωνική της συγκρότηση και συνοχή.

Η θεώρηση των αστικών κέντρων θα πρέπει να συμπληρωθεί, τέλος, και με τη θεώρηση των τμημάτων κάθε αστικού κέντρου. Με τη θεώρηση δηλαδή χωρικών υποσυνόλων του αστικού κέντρου, στα οποία κυριαρχούν συγκεκριμένα χαρακτηριστικά και αναδεικνύονται κοινά προβλήματα. Οι γειτονιές, είτε αυτές κατανοηθούν ιστορικά, είτε λειτουργικά, θα μπορούσαν να αποτελέσουν υποσύνολα αυτού του τύπου υπό την προϋπόθεση ότι αυτές υφίστανται και λειτουργούν.

Αν και η προσέγγιση, στο επίπεδο γειτονίας, φαίνεται να αποτελεί στοιχείο λεπτομέρειας, σε σχέση με το επίπεδο αφαίρεσης στο οποίο κινείται το συγκεκριμένο κείμενο, και για να πραγματοποιηθεί προϋποθέτει ιδιαίτερες μελέτες στη συγκεκριμένη κλίμακα του χώρου, η κατανόηση της λειτουργίας και των προβλημάτων των υποσυνόλων αυτών είναι καθοριστική για το σχεδιασμό και την προώθηση της αναπτυξιακής δυναμικής των συγκεκριμένων πόλεων.

Τέτοιες περιοχές μέσα στις πόλεις μπορεί να είναι:

- διάφορες γειτονίες που υποβαθμίζονται
- άλλες που αναπτύσσονται δυναμικά, αλλά χωρίς ισορροπία των βασικών λειτουργιών σε αυτές

- περιοχές που αλλάζουν χρήσεις δημιουργώντας, ταυτόχρονα, προβλήματα και ευκαιρίες για την ανάπτυξη
- περιοχές που υποδέχονται ειδικές χρήσεις, όπως για παράδειγμα εγκαταστάσεις μεταφορών (λιμάνια, αεροδρόμια, σιδηροδρομικοί σταθμοί, χώροι αποθήκευσης)
- περιοχές εμπορικών συγκεντρώσεων εντός, αλλά και εκτός του αστικού ιστού,
- περιοχές συγκέντρωσης υποδομών εκπαίδευσης, διοίκησης, άμυνας και δικαιοσύνης κ.άλ.

Στην ίδια λογική, ενδιαφέρον παρουσιάζουν ως περιοχές αποθέματος γης και περιοχές από τις οποίες μετεγκαθίστανται χρήσεις, όπως αυτές που αναφέρονται προηγούμενα, χωρίς απαραίτητα νέες χρήσεις να καταλαμβάνουν άμεσα το χώρο που σχολάζει.

Προκύπτει, συνεπώς, η ανάγκη θεώρησης των αστικών κέντρων σε περισσότερα επίπεδα:

- στο σύνολο της χώρας
- σε κάθε αστικό κέντρο ξεχωριστά (ανεξάρτητα από τον τρόπο που αυτό ορίζεται)
- στο εσωτερικό κάθε πόλης.

8. Ακτίνες επιρροής

Στη λογική της ιεραρχίας των αστικών κέντρων, πρέπει να προστεθούν οι ακτίνες επιρροής που αυτά ασκούν στον ευρύτερο περιβάλλον τους.

Οι ακτίνες επιρροής συνδέονται με το μέγεθος, τις λειτουργίες, θεσμικές και οικονομικές, καθενός από αυτά και, στην ουσία, περιγράφουν το ρόλο τους στο αστικό σύστημα της χώρας, τη σχέση των συγκεκριμένων αστικών κέντρων μεταξύ τους, αλλά και τη σχέση τους με την ύπαιθρο. Θεωρητικά, οι ακτίνες επιρροής ορισμένων από τα αστικά κέντρα μπορούν να εκτείνονται εκτός των ορίων της χώρας.

Στην πράξη, οι ακτίνες αυτές πρέπει να προσδιορίζονται με τη βοήθεια συγκεκριμένων κριτηρίων, ύστερα από ειδικές έρευνες.

Οι ακτίνες επιρροής προσδιορίζονται από το μέγεθος κάθε αστικού κέντρου, που αποτελεί στοιχείο το οποίο συμπυκνώνει το σύνολο των λειτουργιών που συγκεντρώνονται σε αυτά. Με τον τρόπο αυτό, περιγράφεται η θέση που καταλαμβάνουν τα συγκεκριμένα κέντρα στη συνολική ιεραρχία του αστικού συστήματος της χώρας.

Οι ακτίνες επιρροής διαμορφώνονται από τη συνολική λειτουργία των πό-

λεων. Η λειτουργία αυτή μπορεί να διαφοροποιηθεί στον οικονομικό και κοινωνικό τους δυναμισμό και στη διοικητική τους διάσταση.

Στην πρώτη κατηγορία, συμπεριλαμβάνονται οι δραστηριότητες που προκύπτουν από την ίδια την κοινωνία της πόλης, ενώ στη δεύτερη κατατάσσονται όλες οι δραστηριότητες που προκύπτουν ως αποτέλεσμα διοικητικών αποφάσεων.

Αν και, τελικά, τα δύο αυτά στοιχεία δεν μπορούν να διαχωριστούν απόλυτα, είναι προφανής η σημασία των αποφάσεων αυτών στους τομείς της εκπαίδευσης, της διοίκησης, της υγείας κλπ Σε όλους, με άλλα λόγια, τους τομείς, των οποίων ο δυναμισμός συνδέεται με αποφάσεις της διοίκησης.

Για να γίνει κατανοητή η σχέση αυτή, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη, κατά την εξέταση του φαινομένου, δύο (2) ακόμα στοιχεία.

Το πρώτο συνίσταται στην ιεραρχημένη δομή που παρουσιάζουν στο χώρο και οι συγκεκριμένες λειτουργίες σε ό,τι αφορά, τουλάχιστον το δημόσιο σκέλος τους. Η ιεραρχία αυτή, που διακρίνεται σε συγκεκριμένο αριθμό βαθμίδων, έχει την τάση να συνδέεται με την ιεραρχία των αστικών κέντρων και τον πυρήνα της διοίκησης, ενώ, ταυτόχρονα, ορισμένες από τις συνιστώσες της αναλαμβάνουν και αναπτυξιακό ρόλο, όπως π.χ. η πρωτοβάθμια εκπαίδευση και η τάση διασποράς στα αστικά κέντρα των τμημάτων ΑΕΙ και ΤΕΙ. Σε γενικές γραμμές, μπορεί να υποστηριχθεί ότι στους σχετικούς τομείς συγκροτείται μια ιεραρχία τριών βαθμίδων.

Το δεύτερο στοιχείο συνδέεται με τη διοικητική διάρθρωση της χώρας και με τη βαθμίδα της, καταργούμενης πλέον, Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Η επιλογή που, κατά κανόνα, έχει γίνει για ιστορικούς λόγους, ενός συγκεκριμένου αστικού κέντρου ως έδρας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης συνεπάγεται και συγκεκριμένες λειτουργίες.

Η ακτίνα επιρροής ενός αστικού κέντρου διαμορφώνεται από την αλληλεπίδραση δραστηριοτήτων μέσα στην ίδια την πόλη, από μια διαδικασία «από τα κάτω», και από μια σειρά αποφάσεων της διοίκησης, από μια διαδικασία «από τα πάνω». Για τους λόγους αυτούς, η ακτίνα επιρροής των αστικών κέντρων μπορεί να διαφοροποιείται σε σχέση με τις λειτουργίες που αυτά φιλοξενούν.

Η ακτίνα επιρροής συνδέεται και με ένα πρότυπο μετακινήσεων η συχνότητα του οποίου προσδιορίζεται από τους λόγους που προκαλούν την ανάγκη για μετακίνηση, καθώς και με τις δυνατότητες πραγματοποίησης των μετακινήσεων αυτών, τις υποδομές μετακινήσεων και μεταφορών, τη λειτουργία τους στο χρόνο και τα ιδιωτικής χρήσης αυτοκίνητα.

9. Αστικές λειτουργικές περιοχές ή ημερήσια συστήματα των αστικών κέντρων

Οι δύο αυτές έννοιες, που έχουν και το ίδιο περιεχόμενο, είναι συγγενείς με τις ακτίνες επιρροής, αλλά διαφοροποιούνται από αυτές.

Καθοριστικό στοιχείο αυτών των εννοιών αποτελεί το πρότυπο των ημερησίων μετακινήσεων που γίνονται όχι για έκτακτους ή ειδικούς λόγους αλλά συστηματικά, ενώ στη λογική της ακτίνας επιρροής μπορούν να κυριαρχούν οι μεμονωμένες λειτουργίες, άρα και η σποραδικότητα ή το άτυπο των μετακινήσεων.

Ως αστικές λειτουργικές περιοχές ή ως ημερήσια συστήματα των αστικών κέντρων, τα συγκεκριμένα χωρικά σύνολα συνδέονται με ένα πρότυπο παραγωγής, κατοίκησης και αναψυχής - ελεύθερου χρόνου, το οποίο τείνει να διαμορφώνει μια ενότητα στην οποία συμπεριλαμβάνεται το αστικό κέντρο και μια περιοχή, γύρω από αυτό, από την οποία είναι δυνατές μετακινήσεις σε καθημερινή βάση προς τα αστικά κέντρα και αντίστροφα.

Οι μετακινήσεις αυτές, που συνδέονται με τα υφιστάμενα και αναπτυσσόμενα δίκτυα υποδομών και επικοινωνιών και τις δυνατότητες μετακίνησης, παραπέμπουν στη διεύρυνση του αστικού χώρου καθ΄ αυτού. Δημιουργείται, έτσι, ένα νέο σύνολο «αστικής περιοχής», στο οποίο συμπεριλαμβάνονται πυκνοδομημένες περιοχές, η ιστορική πόλη, αλλά και περιοχές αραιοδομημένες, ακόμα και περιοχές της υπαίθρου.

Το σύνολο αυτό, το οποίο διοικητικά μπορεί να διαφοροποιείται σε περισσότερους ΟΤΑ, τείνει να προσλάβει κοινά χαρακτηριστικά και λειτουργίες, ενώ ταυτόχρονα μπορεί και να διαφοροποιείται σε υποσύνολα τα οποία αναλαμβάνουν χαρακτηριστικές και εξειδικευμένες λειτουργίες.

Τη θέση της πόλης, στην περίπτωση αυτή, αναλαμβάνει ένα χωρικό σύνολο με όλο και περισσότερο έντονα αστικά χαρακτηριστικά.

Βιβλιογραφία

> **Ανδρικοπούλου Ελ. Καυκαλάς Γρ.** (επιμ.) *Ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος*, Θεμέλιο, Αθήνα, 2000

> **Καμχής Μ.** *Η Ενοποίηση του Ευρωπαϊκού Χώρου, 1986-2006*, Κριτική, Αθήνα, 2007

> **Καυκαλάς Γρ.** (επιμ.) *Ζητήματα Χωρικής Ανάπτυξης*, Κριτική, Αθήνα, 2004

> **Κόνσολας Νικ. Ι.** *Σύγχρονη Περιφερειακή Πολιτική Παπαζήσης*, Αθήνα, 1997

> **Κυβέλου, Στέλλα**. *Από τη χωροταξία στη χωροδιαχείριση: Η έννοια του στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού και της εδαφικής συνοχής στην Ευρώπη*, Κριτική, Αθήνα, 2010

> **Λαμπριανίδης Λ.** *Οικονομική Γεωγραφία*, Πατάκης, Αθήνα, 2001

> **Μπεριάτος Ηλ. Ψαλτόπουλος Δ.** *Δεκαεπτά κείμενα για το Σχεδιασμό της πόλης και την Ανάπτυξη*, συλλογικός τόμος για τα 10 χρόνια λειτουργίας του Τμήματος Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας & Περιφερειακής Ανάπτυξη, Βόλος 2000

> **Μπεριάτος Ηλ. Ψαλτόπουλος Δ.** *Περιβάλλον και Ανάπτυξη της Υπαίθρου Οικονομικές, Γεωγραφικές και περιβαλλοντικές Πτυχές*, Θεμέλιο, Αθήνα 2003

> **Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας & Περιφερειακής Ανάπτυξης** *25 Κείμενα για το σχεδιασμό του χώρου*, συλλογικός τόμος για τα 25 χρόνια λειτουργίας του Τμήματος, Βόλος 2009

> **Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας & Περιφερειακής Ανάπτυξης** *Πρακτικά 2ου Πανελλήνιου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας & Περιφερειακής Ανάπτυξης, Βόλος 24-27/09/2009, Τόμος Ι κ. ΙΙ*, Βόλος 2009

> **Παπαδασκαλόπουλος Αθ. Δ.** *Πρότυπα και Πολιτικές Περιφερειακής Ανάπτυξης*, Διόνικος, Αθήνα, 2008, 2η έκδοση

> **Παπαδασκαλόπουλος, Αθανάσιος Δ., Χριστοφάκης Μανώλης Σ.** *Περιφερειακός προγραμματισμός*, Παπαζήσης, Αθήνα 2002

> **Παπαδασκαλόπουλος, Αθανάσιος Δ.** *Μέθοδοι περιφερειακής ανάλυσης*, Παπαζήσης, Αθήνα 2000

> **Πετράκος Γιωρ. Ψυχάρης Γιαν.** *Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα*, Κριτική, Αθήνα, 2004

> **Χριστοφάκης Μ. Σ.** *Μεταφορές και Περιφερειακή Ανάπτυξη*, Διόνικος, Αθήνα 2007

> **Χριστοφάκης Μ. Σ.** *Τοπική Ανάπτυξη και Περιφερειακή Πολιτική*, Παπαζήσης, Αθήνα, 2001

> http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm

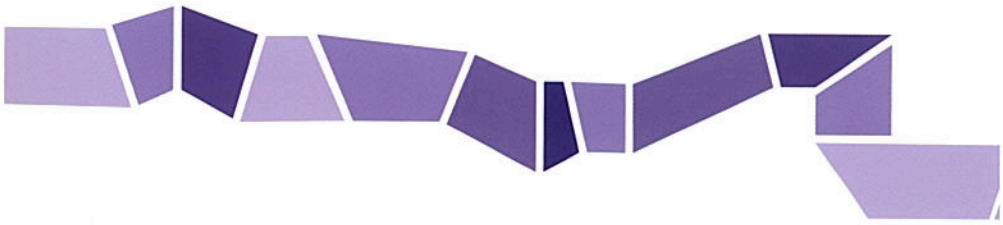
> www.espon.eu/

> www.espa.gr/el/Pages/staticWhatIsESPA.aspx

> www.espa.gr/el/Pages/default.aspx

> www.minenv.gr/

> www.ypeka.gr



Υπουργείο Εσωτερικών
Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

ΕΠ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ

ΕΣΠΑ 2007-2013

Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΜΕ ΤΗ ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ